



**UNILAB - UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
ICSA - INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

SUAIBO DJAU

**ANÁLISE DO CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM GUINÉ-BISSAU NO
PERÍODO DE 1988 – 2018**

**REDENÇÃO – CE
2021**

SUAIBO DJAU

**ANÁLISE DO CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM GUINÉ-BISSAU NO
PERÍODO DE 1988 – 2018**

Monografia apresentado como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB – Campus do Ceará.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sandra Maria Guimarães Callado

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Djau, Suaibo.

D623a

Análise do Controle das Finanças Públicas em Guiné-Bissau no Período de 1988 - 2018 / Suaibo Djau. - Redenção, 2021.
75f: il.

Monografia - Curso de Administração Pública - Semestral,
Instituto De Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração
Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2021.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sandra Maria Guimarães Callado.

1. Administração Pública. 2. Finanças Públicas. 3. Guiné-Bissau. I. Título

CE/UF/BSCA

CDD 658

SUAIBO DJAU

**ANÁLISE DO CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM GUINÉ-BISSAU NO
PERÍODO DE 1988 – 2018**

Monografia apresentado como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB – Campus do Ceará.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Sandra Maria Guimarães Callado

Aprovado em: 24 / 03 / 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a. Sandra Maria Guimarães Callado – Orientadora
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Prof. (a) Dr. Alexandre Oliveira Lima - Avaliador
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Prof. Dr. Leonel Gois Lima Oliveira - Avaliador
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

DEDICATÓRIA

À memória dos meus eternos pais, Aladje Djacaria Djau e Aua Sigue, e meus irmãos, Aliu Djau e Abdul Madjidu Djau.

AGRADECIMENTOS

Começo por agradecer a Deus pela vida, saúde e por, ao longo da minha vida, não só nesta caminhada do processo difícil, desgastante dos anos como universitário, mas em todos os momentos, ser sempre a minha maior força, que me tem guiado para a luz e me mostrado o caminho a seguir que, até nos momentos em que pensei em desistir, me permitiu a superar as dificuldades proporcionando-me a força, coragem, firmeza, fé, paciência e acreditar que eu conseguiria a idealizar esse meu sonho.

Aos meus pais, pelo amor, carinho, incentivo, apoio incondicional e fundamentalmente pela educação de base, em particular a minha mãe, Aua Sigue, minha heroína, minha maior mentora, razão da minha existência, que me deu apoio, incentivo nos momentos tão difíceis, de desânimo, de cansaço e que sempre me fez a acreditar que eu posso ser e ter aquilo que eu quero e escolhi ser, e o meu pai, Aladje Djacaria Djau, meu herói que, com todas as dificuldades, me fortaleceu que, para mim, foi um uma figura muito importante, um exemplo a quem espelho.

Aos meus irmãos e minhas irmãs pelo apoio que me deram em todos os momentos da minha vida tanto quando eu estive presente quanto de minha ausência dedicados ao estudo superior no exterior, sempre me apoiaram e me fizeram a entender que o futuro é resultado de devotada e dura batalha, acompanhada de disciplina e consistência que é feito a partir da constante dedicação no presente. Meus primos e minhas primas, meus tios e minhas tias, meus sobrinhos e minhas sobrinhas, meus cunhados e minhas cunhadas pela preciosa contribuição na minha formação pessoal, académica e profissional.

À universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB, pela oportunidade de fazer o curso de Bacharel em Administração Pública, me tornando a primeira geração e em minha família a se formar e adquirir um diploma do curso superior. Ao seu corpo docente, direção, coordenação e administração que oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito e ética que me guiarão na atuação como profissional formado em Administração.

A minha especial gratidão a endereço para a minha orientadora e importante figura para o meu êxito académico em termos qualificativos, Profa. Dra. Sandra Maria Guimarães Callado, para além de professora, pela orientação, o apoio, a confiança, os ensinamentos, as correções, os incentivos, o empenho dedicado à elaboração desta prestigiada monografia e que contribuiu bastante para minha evolução como estudante universitário.

A todos os meus professores e minhas professoras de desde ensino básico fundamental médio a superior, principalmente aos de Unilab, sem mencionar, tanto de Administração Pública quanto de Bacharel em Humanidades – o meu curso inicial –, por tudo que aprendi com eles e elas me proporcionando o conhecimento não somente racional, mas a manifestação do caráter e cordialidade da educação no processo de desenvolvimento profissional, por tudo que dedicaram a mim, não apenas por terem me ensinado, mas por terem me feito aprender. A palavra mestre, nunca fará justiça aos professores dedicados aos quais sem nominar terão os meus eternos agradecimentos.

A meu amigo-irmão Yusuf Conta (Bangui Sumaya) pelo todo apoio incondicional e oportunidade dado desde o dia em que a gente se conheceu pela primeira vez em 2012, durante o Processo de Recenseamento Eleitoral de Guiné-Bissau, até ao tratamento dos documentos do meu processo de bolsa de estudo para o Brasil, além dos valiosos conselhos e ideias que contribuem muito na minha formação pessoal, académica e profissional. Meu muito obrigado!

Aos meus colegas, amigos e amigas tanto aos de entrada 2016.1 quanto aos de 2017.1, que mudaram comigo para curso de Administração Pública, como aos que fiz durante ao meu percurso de estudante em deferentes cursos da Unilab. Em especial ao meu “triângulo de ferro” Mário Té e Rui Bocundji Cá, ao Amadu Saico Baldé e Ismail Amadu Baldé, que passaram a ser, não apenas colegas e amigos, mas irmãos, a minha especial amigas-irmãs Nanci Crisalida Pereira, Banuma A. C. Pinto e Leocádia Dos Santos Correia, a Marilena Cordeiro Gomes, Safí Indjai, Tatiana Dos Santos Djassi, Ludmila De Almeida Camará, Muniro Pedro Cá, Jorge Nanque Jaló, Thatcher C. E. Da Cruz, Regina Sousa, Carla D’Alva, Esperança Francisco, Doneta G. Dreth, Mamadú Saido Djaló, Manuel Ialá, Januário Manuel e a todos aos que não lembrei nomear, que são meus companheiros de luta, irmãos e irmãs na amizade que fizeram parte na minha formação e que vão sempre continuar presentes em minha vida com certeza.

Também faço menção a minha Escola do Ensino Primário de Capé/Ganadú - onde aprendi ler e escrever -, a Escola de Ensino Básico Unificado de Algodão – EEBUA/Gabú - onde preparei-me para o ensino médio -, a Liceu Regional Dr. Fona Luís Tchudá/Gabú e Liceu Samora Moisés Machel/Bissau, ambas me prepararam para enfrentar os desafios de ensino superior, a Universidade Colinas de Boé - UCB, na qual tive primeiro contato com os estudos universitários, a Centro Cultural Brasil em Guiné-Bissau - onde fiz o curso da Língua Portuguesa, a Centro de Formação Profissional Brasil – Guiné-Bissau – CFPB-GB/SENAI – na qual adquiri o diploma de Curso Técnico Profissionalizante em Eletricidade.

Endereço também a minha gratidão para o Estado de Guiné-Bissau, não somente por ser cidadão deste país, mas por ter me proporcionado um ensino formal de qualidade e ao governo do Brasil por me proporcionar o ensino superior me concedendo primeiro diploma de Bacharel em Administração Pública.

Meu especial agradecimento a minha futura esposa Aua Baldé, pela paciência, força, pelo carinho, incentivo, pela companhia e motivação demonstrada ao longo da minha trajetória tanto pessoal quanto académica profissional, como futuro marido.

A todos que numa forma direta ou indiretamente fizeram parte e contribuíram da minha formação pessoal, académica e profissional, o meu muito obrigado.

EPÍGRAFE

*A mudança não virá se esperarmos por outra
pessoa ou outros tempos. Nós somos aqueles
por quem estávamos esperando. Nós somos a
mudança que procuramos.*

Sim, nós podemos.

Barack Obama

RESUMO

A presente monografia objetiva analisar o controle das finanças públicas de Guiné-Bissau dentro do período de três décadas e mais um ano – 1988 a 2018, assim como entender das suas normas de funcionamento e diferentes variáveis socioeconômicas do país e como as instituições de controle e gestão das finanças públicas exercem suas atividades, a fim de identificar se há possíveis fragilidades/deficiências do sistema de controle da administração pública guineense. Tendo recorte temporal de trinta e um anos, o trabalho tem como a área de estudo a Guiné-Bissau. Para alcançar objetivos propostos, utilizou-se o método qualitativo e pesquisa descritiva, e técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Assim, após a análise e discussão dos resultados, chegou-se a diversas conclusões. De maneira geral, concluiu-se que principal fragilidade/obstáculo para o efetivo controle da coisa pública de Guiné-Bissau é a própria CRGB/1996, que não deixa claro como se deve efetivar essa atividade, quer da fiscalização da CGE quer do controle interno e externo no nível geral da administração. Com isso, percebeu que a Administração guineense carece do instrumento de controle interno. Os seus agentes raramente utilizam as normas profissionais de auditoria a que dispõem. Isso resulta nos elevados índices de ineficiência dos serviços públicos, irregularidades, desvios da finalidade, fraudes e má gestão da coisa pública, que prejudicam profundamente o setor público em todos seus níveis administrativos. Quanto ao controle externo, percebeu que o sistema de fiscalização das finanças públicas é muito deficiente. O TdC, órgão que exerce os controles financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional, auxiliando a ANP, nunca conseguiu realizar controle externo das CGE desde 1989; as mesmas nunca foram auditadas nem mesmo emitido parecer por outro auditor externo e sua consequente divulgação e disponibilização para a sociedade. Quanto à GFP, percebeu que o MEF exerce importantes funções orçamentais, contabilidade, gestão da dívida pública de caixa e cobrança de receitas pela Alfândega e Impostos. Essa instituição, pela primeira vez, conseguiu apresentar as CGE em 2010 e 2011. Porém, devido à falta de meios precisos por parte do TdC, não conseguiu auditar essas contas quicá realizar exame delas. Quanto as variáveis financeiras, constatou que elas têm crescido ao longo período analisado. As receitas cresceram mais na terceira década atingindo seu auge em 2009, com 25% do PIB. Enquanto as despesas aumentaram-se mais na primeira década alcançando seu auge em 1994, 31% do PIB. Em relação ao déficit público, constatou, ao longo do período apreciado, que ele se predominou mais na segunda década, em que ele varia entre 2%, em 2001, a 10% do PIB 2007, que foi o ponto mais alto dessa década. Enquanto a dívida pública, constou-se que ela tem crescido ao longo do período em analisado, porém, que se vem decrescendo nos últimos anos. Como visto, o processo orçamentário em Guiné-Bissau cumpre um conjunto de princípios e regras bem como uma sequência de etapas que vão desde sua elaboração pelo Executivo até sua aprovação pelo Legislativo que, em regra, pede 50% mais 1% de voto dos deputados da Nação.

Palavras-chaves: Controle da Administração Pública, Finanças Públicas, Guiné-Bissau.

ABSTRACT

This monograph aims to analyze the control of public finances in Guinea-Bissau within the period of three decades and another year - 1988 to 2018 -, as well as to understand its rules of operation and different socioeconomic variables in the country and how the institutions of control and public finance management exercise their activities in order to identify if there are possible weaknesses/deficiencies in the control system of Guinean public administration. Having a time frame of thirty-one years, the work has as its study area Guinea-Bissau. To achieve the proposed objectives, the qualitative method and descriptive research, and bibliographic and documentary research techniques were used. Thus, after analyzing and discussing the results, the various conclusions were reached. In general, it was concluded that the main weakness/obstacle to the effective control of public affairs in Guinea-Bissau is CRGB/1996 itself, which does not make it clear how this activity should be carried out, both for the inspection of the CGE and for internal control, and external at the general level of administration. With that, he realized that the Guinean Administration lacks the instrument of internal control. Their agents rarely use the professional auditing standards they have. This results in high rates of inefficiency in public services, irregularities, deviations from the purpose, fraud and poor management of the public sector, which profoundly harm the public sector at all administrative levels. As for external control, he realized that the public finance inspection system is very deficient. The TdC, the body that exercises financial, budgetary, accounting, equity and operational controls, assisting the ANP, has never been able to carry out external control of the CGE since 1989; they have never been audited or even issued an opinion by another external auditor and their consequent disclosure and availability to society. As for the GFP, he realized that the MEF has important budgetary functions, accounting, public debt management and revenue collection by Customs and Taxes. This institution, for the first time, managed to present the CGE in 2010 and 2011. However, due to the lack of precise means on the part of the TdC, it was unable to audit these accounts, perhaps to carry out an examination of them. As for the financial variables, he found that they have grown over the analyzed period. Revenues grew the most in the third decade, reaching its peak in 2009, with 25% of GDP. While spending increased most in the first decade, reaching its peak in 1994, 31% of GDP. In relation to the public deficit, it was found, over the period considered, that it predominated more in the second decade, in which it varies between 2%, in 2001, to 10% of the 2007 GDP, which was the highest point of that decade. While the public debt, it was found that it has grown over the period under analysis, however, which has been decreasing in recent years. As seen, the budget process in Guinea-Bissau complies with a set of principles and rules as well as a sequence of steps ranging from its elaboration by the Executive to its approval by the Legislative, which, as a rule, requires 50% plus 1% of the deputies vote. of the Nation.

Key words: Public Administration Control, Public Finance, Guinea-Bissau.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFROSAI	Organização Africano das Instituições Supremas de Controle
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
ANP	Assembleia Nacional Popular
Art.	Artigo
BCEAO	Banco Central dos Estados da África Ocidental
BM	Banco Mundial
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CF	Constituição Federal
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRGB	Constituição da República da Guiné-Bissau
CT	Código de transparência
CTGFP	Código de Transparencia na Gestão das Finanças Públicas
DAI	Departamentos de Auditoria Interna
DENAP	Documentos Estratégicos Nacional para a Redução da Pobreza
DGO	Diretor Geral do Orçamento
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAD	Fundo Africano de Desenvolvimento
FCA	Facilidade de Crédito Alargado
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPAO	Financiamento de Projetos e Apoio Orçamental
GFP	Gestão das Finanças Públicas
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IGF	Inspeção Geral da Finanças
IGM	Inspeção Geral dos Ministérios
INE	Nacional da Estatística da Guiné-Bissau
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LO	Lei Orgânica
LOA	Lei de Orçamento Anual
LOTdC	Lei Orgânica de Tribunal de Contas
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LTN	Lei Tributária Nacional
MAT	Ministério de Administração Territorial
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado a Setor Público
MDRI	<i>Multilateral Debt Relief Initiative</i>
ME	Ministério de Educação
MEF	Ministério de Economia e Finanças
MNPI	Manual de Normas e Procedimentos Internos
MS	Ministério de Saúde
NFSP	Necessidades de Financiamento do Setor Público
NGCP	Normas Gerais da Contabilidade Pública
NOE	Nomenclatura do Orçamento do Estado
ODM	Objetivos do Desenvolvimento de Milénio
OFE	Operações Financeiras dos Estado
OGE	Orçamento Geral do Estado
OISC/CPLP/SG	Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
ONGs	Organizações Não Governamentais
PALOP-TL ISC	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa - Projeto de Reforço das Capacidades Técnicas e Funcionais das Instituições Superiores de Controle
PCCV	Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos
PCE	Plano Contabilístico do Estado
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Programa de Investimento Público
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
QDMP	Quadro de Despesas a Médio Prazo
RANP	Regimento de Assembleia Nacional Popular
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SCI	Sistema do Controle Interno
SEO	Secretário do Estado do Orçamento
SGI	Sistema Integrado de Informação
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TdC	Tribunal de Contas
TdCP	Tribunal de Contas de Portugal
TOFE	Tabela das Operações Financeiras do Estado
UEMOA	União Económica e Monetário Oeste Africano
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
WB	<i>World Bank</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. PROBLEMATIZAÇÃO	12
1.3. OBJETIVOS	16
1.3.1. Objetivo Geral	16
1.3.2. Objetivos Específicos	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
2.1.1. Conceitos e Aspectos Gerais do Controle da Administração Pública	17
2.1.2. Tipos de Controle da Administração Pública	19
2.1.2.1. Controle Interno	19
2.1.2.2. Controle Externo	20
2.2. SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO EM GUINÉ-BISSAU	21
2.2.1. Órgãos de Controle	21
2.1.1.1. Assembleia Nacional Popular (ANP)	21
2.2.1.1.1. Orçamento Público em Guiné-Bissau	22
2.2.1.1.2. Orientação, Fiscalização e Exame da Lei Orçamental Anual	22
2.2.1.2. Tribunal de Contas (TdC)	23
2.2.1.2.1. Modalidades de fiscalização e controle do Tribunal de Contas (TdC)	24
2.2.1.2.2. Apresentação de Relatórios de Auditoria ao Legislativo	25
2.3. GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	26
2.3.1. Ministério de Economia e Finanças (MEF)	26
2.4. FINANÇAS PÚBLICAS DE GUINÉ-BISSAU	28
2.4.1. Contextualização	28
2.4.2. Receitas Públicas	29
2.4.3. Despesas Públicas	30
2.4.4. Déficit Público	31
2.4.5. Dívida Pública	32
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	33
3.1. ÁREA DE ESTUDO	33
3.2. OBJETIVO DO ESTUDO	34
3.3. METODOLOGIA DO ESTUDO	34
3.4. TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	35
3.5. DADOS E ANÁLISES	35
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	37

4.1. CONTROLE INTERNO E EXTERNO DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM GUINÉ-BISSAU	37
4.1.1. Controle Interno das Finanças Públicas em Guiné-Bissau.....	38
4.1.2. Controle Externo das Finanças Públicas em Guiné-Bissau.....	42
4.2. MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS (MEF) NA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (GFP)	46
4.3. ANÁLISE DAS RECEITAS, DESPESAS, DÉFICIT E DÍVIDA PÚBLICA DE GUNIÉ-BISSAU	49
4.3.1. Receitas Públicas.....	49
4.3.2. Despesas Públicas	51
4.3.3. Déficit Público.....	53
4.3.4. Dívida Pública (Bruta).....	55
4.4. POLÍTICA ORÇAMENTÁRIO COMO MEIO DE AJUSTE ENTRE AS RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS EM GUINÉ-BISSAU	57
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	62
REFERÊNCIAS	67
ANEXOS.....	72

1. INTRODUÇÃO

1.1. PROBLEMATIZAÇÃO

O controle das finanças públicas é um dos pontos críticos da administração pública. Os governos buscam corrigir falhas de mercado, mas paradoxalmente cometem outras falhas na busca pela oferta de serviços que o setor privado não consegue suprir. A possibilidade de intervenção estatal na economia e propriedade privada, bem como controlar a coisa pública, objetiva, de maneira geral, a controlar as ações econômicas, garantir livre iniciativa e concorrência, eliminar desigualdades entre agentes econômicos, restringir a iniciativa privada em determinada área, tendo como propósito fundamental garantir a justiça social e desenvolvimento nacional, bem como combater a desigualdade social, assegurando os direitos e garantias fundamentais individuais e coletivas.

Na Administração Pública, as estruturas do controle compreendem os instrumentos jurídicos previstos na legislação de cada país para que seja feita a fiscalização dos gestores, órgãos e as instituições que a constituem e a administram como coisa pública. Assim, o controle serve de mecanismo que visa fiscalizar os atos praticados por Estado, de maneira a fornecer informações autênticas e confiáveis para as tomadas de decisões que servirão de guia para seus agentes e a gestão dos recursos públicos a fim de alcançar resultados almejados.

Em Guiné-Bissau, o controle das finanças públicas é exercido pela Assembleia Nacional Popular - ANP, auxiliado pelo Tribunal de Contas - TdC. Observa-se que o controle do risco orçamentário efetuado pelo Governo Central sobre os fundos autônomos e as empresas públicas é muito imperfeito. Fato esse motivado pelo governo ter aumentado a sua exposição em nome de empresas públicas, afetando assim as receitas orçamentárias a favor de outras necessidades que não são prioritárias e urgentes. Ademais, há falta de informação por parte da sociedade sobre importantes assuntos ligados ao orçamento (PEFA, 2014).

Um dos problemas que se verifica em Guiné-Bissau está relacionado ao sistema de Gestão das Finanças Públicas (GFP) que possui características muito precárias. Constata-se que o controle externo realizado pela ANP e TdC é muito fraco (PEFA, 2014, p.13; DJASSI; LIMA, 2020, p.01). E isso colabora para afetar a prestação de serviços públicos, que são sustentadas pelos sistemas de controle da folha de pagamento e relatórios orçamentários de qualidade. Dessa forma, a natureza efetiva desses serviços é, em grande parte, atingida pela falta de previsibilidade de disponibilidade de fundos para compromissos como gastos, compras, sistemas de controles internos e sistemas de auditoria ineficaz (PEFA, 2014).

Outro problema que se levanta, além do frágil sistema de controle, diz respeito à falta de controle das contas do governo. Em regra, os relatórios de auditoria de TdC devem ser apresentados à ANP num prazo de seis meses após o término do ano fiscal. Mas isso não se constatou em Guiné-Bissau, visto que, conforme PEFA (2014), o TdC não efetuou auditoria externa das contas do governo desde 1989. Elas nunca foram auditadas por outro auditor externo.

De acordo com a PEFA (2014), as auditorias realizadas pelo TdC em algumas entidades do governo central, representam muito menos de 50% dos gastos totais do governo. Por sua vez, a avaliação da legislatura, embora com alguns elementos pertinentes do contexto do enquadramento, cobre tão-somente as políticas fiscais sendo associadas, assim, como cálculos detalhados das despesas e receitas. Essas carecem de uma apresentação das políticas. Análises desse tipo não são muito suficientes, revelando um limitado exame da legislatura.

O Ministério de Economia e Finanças (MEF), que é a instituição principal da GFP do país, carece dos recursos necessários e espaço de trabalho preciso para exercer suas atividades. Seus equipamentos são inadequados e sua capacidade técnica é moderada. Também em muitos ministérios e repartições da administração pública, as receitas são muito baixas e limitam a margem para aumentos significativos das despesas. Ou seja, as receitas são cobradas pelos serviços básicos, isto é, para financiar apenas parte das suas despesas e afetam essas sem constarem do orçamento¹ (PEFA, 2014; BM, 2016, *cit.* FMI, 2017).

A vista disso, constata-se que a maior parte do sistema GFP de Guiné-Bissau é precária, suscitando que existe falta da transparência na gestão da administração pública (PEFA, 2014). Isso se soma pelas constantes instabilidades políticas, institucionais e governativas que o país vivencia. Além disso, o país é considerado um Estado frágil e um dos países mais pobres do mundo, com PIB *per capita* de 2,7, porém, tendo-se mantido um crescimento robusto de cerca de 6% nas últimas três décadas (WB, 2015; FMI, 2018).

No *ranking* das economias mundiais, o país possui um dos produtos internos brutos (PIB) mais baixos do mundo, cerca de 1.347 milhões de dólares internacionais, ficando na posição 185 entre 193 países que existentes no mundo (WB, 2019). O seu Índice de Desenvolvimento

¹ São os casos dos Ministérios da Saúde, Educação, Justiça, Recursos Naturais, Comércio, Interior, Negócios Estrangeiros, Administração Territorial, Transportes e Telecomunicações e Obras Públicas. Para a área da educação, o dinheiro pago pelos pais e encarregados de educação dos alunos da escola secundária e que deveria servir para melhorar a qualidade dos gastos com a educação é utilizado pela escola, e o uso dessas receitas é decidido por um comité local, embora não disponham de contabilidade. Para o setor da saúde, a cobrança de receitas dos utentes provém de 114 centros de saúde existentes no país, dos quais 80% são destinados ao centro de atendimento, e os restantes 20% são transferidos para as delegações regionais da saúde (que legalmente não são separadas do Estado). (PEFA, 2014, p. 39-30).

Humano (IDH) também é um dos piores, posicionando no lugar 177 neste contexto (PNUD, 2018). Caracteriza-se por uma taxa de alfabetização muito alta, cerca de 42%, e uma esperança de vida de 47,9 anos (AICEP, 2009).

De um lado, a Guiné-Bissau apresenta grandes necessidades de desenvolvimento, com baixas receitas públicas e capacidade administrativa limitada, instabilidade política crônica, com mudanças frequentes nos postos de liderança, elevada rotatividade do pessoal e atrasos no estabelecimento de um quadro jurídico e regulamentar adequado para a GFP (FMI, 2017). Por outro lado, a sua qualidade da administração pública, a transparência e responsabilidade do setor público se encontra abaixo da média regional.

Quanto a sustentabilidade da dívida externa, como um dos fatores mais críticos à situação macroeconômica do país, é um fenómeno muito preocupante em Guiné-Bissau. Em consequência, o país atinge o ponto da conclusão da iniciativa *Heavily Indebted Poor Countries*² (HIPC) e da *Multilateral Debt Relief Initiative*³ (MDRI) (AICEP, 2009; FMI, 2013). Como resultado, se beneficia do alívio da sua dívida externa em 2010. Isso permitiu o país amortizar sua dívida, incluindo juros em atrasos (FMI, 2013; MEF, 2015).

Perante todos esses problemas expostos, se torna necessário e imprescindível o presente trabalho, na medida em que vai permitir analisar o controle das finanças públicas de Guiné-Bissau no período mais de três décadas e mais um ano - 1988 – 2018, assim como das suas normas de funcionamento e diferentes variáveis socioeconômicas do país e como as instituições de controle e GFP exercem suas atividades, a fim de identificar se há possíveis fragilidades/deficiências do sistema de controle da administração pública guineense.

² A Iniciativa lançada em 1996 pelo FMI e pelo Banco Mundial, com o objetivo de garantir que nenhum país pobre enfrente uma dívida que não possa gerir. Neste sentido, a comunidade financeira internacional, incluindo organizações multilaterais e governos, trabalham em conjunto para reduzir para níveis sustentáveis os encargos da dívida externa dos países pobres mais endividados. Em 1999, uma revisão abrangente da Iniciativa permitiu que o Fundo proporcionasse um alívio da dívida mais rápido, mais profundo e mais amplo, além de fortalecer os vínculos entre alívio da dívida, redução da pobreza e políticas sociais (FMI, 2017, p. 1).

³ Para ajudar a acelerar o progresso em direção aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (ODM), a Iniciativa HIPC foi complementada pela Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida (MDRI) em 2005. A IADM permite 100% de alívio das dívidas elegíveis por três instituições multilaterais - o FMI, o Banco Mundial e o Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD) - para os países que completam o processo da Iniciativa HIPC (FMI, 2017, p.1).

1.2. JUSTIFICATIVA

As finanças públicas de Guiné-Bissau, há mais de quarenta e cinco anos da independência do país em 1973, se desenvolvem em uma situação muito precária. As receitas do governo são relativamente baixas, cobrindo apenas os serviços básicos das instituições, isto é, financiam apenas parte das suas despesas. O controle do risco orçamentário efetuado pelo governo sobre os fundos autônomos e as empresas públicas é muito precário. O sistema do controle interno e externo que se verifica no país é quase inexistente. E isso reflete diretamente na má prestação dos serviços públicos de qualidade.

Por outro lado, o sistema de GFP se apresenta de maneira ineficiente. A maior parte do público ou dos cidadãos não tem informação suficientes sobre assuntos importantes ligados ao orçamento. As instituições do Estado padecem dos recursos necessários e espaço de trabalho digno para exercer suas atividades. Não há transparência na gestão da administração pública (PEFA, 2014). A capacidade administrativa é muito limitada, devido as frequentes instabilidades política e governativa, as mudanças sucessivas nos postos de liderança são verificadas como um dos problemas persistentes no país (FMI, 2017).

É notório que estes fatores são graves e deveriam ser preocupação para todas as entidades, assim como a população em geral. Pois são os principais motivos de fraco desempenho econômico e a dificuldade do Estado guineense suprir as necessidades básicas dos seus cidadãos, visto que não consegue pagar satisfatoriamente os servidores públicos. Isso provoca muitas greves em diversos setores como na educação, saúde e transportes públicos.

Com base nos fatores supracitados justifica-se o presente trabalho, na medida em que traz um embasamento teórico sólido, auxiliando a fazer uma análise consistente do controle das finanças públicas de Guiné-Bissau. O trabalho propõe-se examinar os indicadores das finanças dentro de mais de três décadas. Isso se torna relevante, pois permite compreender os fatores que impedem o processo de desenvolvimento socioeconômico do país.

A escolha da temática finanças públicas deste país africano como objeto desta pesquisa se revela importante quando se percebe das instabilidades políticas e as fragilidades das finanças públicas em Guiné Bissau.

Realizar um estudo voltado à Guiné-Bissau não se restringe apenas a compreensão das possíveis fragilidades das instituições de controle e da gestão da coisa pública, mas também auxilia acadêmicos e investigadores interessados em desenvolver os trabalhos ligados a

temática. Vale a pena salientar a contribuição que este trabalho dará para a sociedade, na medida que traz informações e importantes assuntos ligados ao controle na administração pública.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo Geral

- Analisar o controle das finanças públicas de Guiné-Bissau no período de 1988-2018, assim como das suas normas de funcionamento e das diferentes variáveis socioeconômicas do país.

1.3.2. Objetivos Específicos

- i. Descrever o sistema do controle interno e externo das finanças públicas do país destacando principais órgãos encarregadas para essa tarefa;
- ii. Compreender de que forma o Ministério de Economia e Finanças, sendo instituição principal para gestão das finanças públicas, administra os recursos que lhe é responsabilizada;
- iii. Analisar a estrutura das receitas e despesas públicas assim como déficit público e a dívida pública do país e;
- iv. Entender de que forma a política orçamentária adotada pelo governo ajuda a melhorar suas receitas e controlar suas despesas.

1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO

A presente monografia, inclusive a parte introdutória, compõe cinco partes na sua estrutura. Na segunda parte, traz-se de forma genérica o referencial teórico do trabalho. Na terceira parte, tem-se descrição pormenorizada dos procedimentos metodológicos utilizados na elaboração do trabalho. Na quarta parte, tem-se resultados e discussões do trabalho, na qual descreve o sistema do controle interno e externo das finanças públicas do país destacando dois principais órgãos responsáveis para esta tarefa, que são a ANP e TdC, assim como o MEF que é instituição principal para GFP e dos órgãos de auditoria interna vinculadas nas instituições e repartições de Estado, bem como análise das diferentes variáveis das finanças públicas

destacando as receitas e despesas públicas, déficit público, dívida pública (bruta) e a política orçamentária adotada pelo governo com vista a equilibrar as receitas das despesas públicas, a fim de satisfazer a necessidade da coletividade de Guiné-Bissau. Por fim, quinta parte, tem-se as considerações finais do trabalho e recomendações.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A análise do controle da Administração Pública inclui os instrumentos jurídicos previstos na legislação de cada país para que seja feita a fiscalização dos gestores, órgãos e as instituições que a constituem e a administram como coisa pública. Sendo que a atividade administrativa deve ser exercida em benefício da coletividade, e isso exige que as ações dos gestores públicos sejam fiscalizadas, a fim de coibir que os recursos públicos sejam desviados.

Na gestão pública, o controle destina-se a assegurar que a Administração atue em conformidade com os princípios que a regem: legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade. Em alguns casos, integra-se o controle de mérito, que diz respeito aos aspectos discricionários - conveniência e oportunidade - da atividade administrativa (DI PIETRO, 2008). Nesta senda, observa-se que as ações dos agentes públicos são demarcadas pelo que está prevista em lei, isto é, só podem fazer aquilo que a lei permite.

De acordo com Di Pietro (2008), entende-se por controle da Administração Pública o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com a finalidade de assegurar a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são outorgados pelo ordenamento jurídico. Desta forma, percebe que esse processo compõe instrumentos jurídicos que auxiliam o Estado a controlar e corrigir as ações exercidas pelos seus agentes, órgãos e entidades.

2.1.1. Conceitos e Aspectos Gerais do Controle da Administração Pública

A Escola Clássica da Teoria Geral da Administração, fundada por Henri Fayol, traz uma abordagem conceitual bastante aceita, segundo a qual caracterizam-se como funções administrativas as atividades de planejar, organizar, dirigir e controlar. Essas funções constituem os elementos da administração que integram o chamado processo administrativo (CHIAVENATO, 1993, *cit.* ZYMLER, 1998, p.16; LEANDRO, 2012).

Na sua clássica obra de Introdução à Teoria Geral da Administração, Chiavenato (1993) conceitua o controle como função administrativa que consiste na definição de padrões para medir desempenho, corrigir desvios ou discrepâncias e assegurar que o planejamento seja realizado. Esse teria como finalidade garantir que o alcance dos resultados daquilo que foi planejado, organizado e dirigido se ajuste aos objetivos estipulados (CHIAVENATO, 1993, *cit.* ZYMLER, 1998, p.16; CHIAVENATO, 2001, *cit.* LEANDRO, 2012, p.13-7).

Para Alves (2018, p.6), o controle é o ato da fiscalização empreendida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, sistemas *etc.*, para que tais atividades não se afastem dos padrões e das normas predeterminadas, objetivando alcançar os resultados almejados. Ainda o mesmo autor enfatiza que um sistema de controle eficaz garante que as atividades sejam realizadas de maneira satisfatória, na direção dos objetivos da organização.

Na Administração Pública, Meirelles (1973) traz uma definição holística, na qual conceitua o controle em gestão pública como a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro. Esse processo, em regra, ressalta Alves (2018, p.17), desenvolve-se em quatro fases, que são: estabelecimento de metas, observação do desempenho, comparação do desempenho com as metas estabelecidas e ação corretiva. Daí a importância do controle ao ponto de permitir as organizações avaliarem suas atividades e, ao final do processo, sugerir as medidas com finalidade de fazer correções precisas evitando os possíveis extravios na consecução dos objetivos organizacionais.

Lembrando que os recursos financeiros e patrimoniais utilizados pelo Estado não pertencem as pessoas em comando da administração, mas sim ao povo, que recolhe esses através dos tributos. Acontece que o povo por si só não consegue gerenciar esses recursos. Desta maneira, o cidadão é obrigado confiar esta tarefa a intermediários legalmente habilitados, chamados de agentes públicos, que têm dever de administrar os recursos em nome e benefício daquele, respeitando as leis aplicáveis. Através desses recursos o Estado colocado os serviços à disposição da sociedade, adquirindo meios para financiar suas instituições, contrair contratos, implementando obras, pagando seus servidores *etc.* (ALVES, 2018, p. 6-7).

Neste sentido, é necessário que as atividades dos gestores públicos sejam fiscalizadas, a fim de evitar que os recursos públicos sejam desviados do seu destino, que é responder as necessidades da coletividade. Essa fiscalização pode ser feita tanto pelo próprio órgão ou entidade no âmbito da sua própria esfera administrativa, conhecido como controle interno, ou entidade diferente daquele fiscalizado e legalmente investida de autonomia financeira e administrativa sobre as atividades administrativas da administração pública, que se conhece como controle externo. Como mais detalhe, discute esse assunto na seguinte subseção.

2.1.2. Tipos de Controle da Administração Pública

Na Administração Pública, o controle pode ser exercido tanto pelo órgão ou entidade no âmbito da sua própria esfera administrativa conhecido como controle interno, quanto pelo órgão independente daquele controlado e legalmente dotado da autonomia financeira e administrativa sobre as atividades administrativas da administração pública conhecido pelo controle externo.

2.1.2.1. Controle Interno

Controle interno, segundo Meirelles (1990; 2013), é todo aquele realizado pela entidade ou órgão cuja responsável de todas as atividades dos serviços que seus agentes prestam no âmbito da própria administração. Trata-se de um controle de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência. O controle interno é exercitável tanto pelo Poder Executivo quanto pelos Poderes Legislativo e Judiciário dentro das suas esferas administrativas.

Pascoal (2009, p.172), em alusão a art. 74 da CF/1988, ensinando que o sistema de controle interno, executado de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, tem por finalidade:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; (b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Na Guiné-Bissau, conforme exposto nos artº. 96º, 97º e 100º da CRGB/1996, o controle interno, exercitado pelo Executivo, tem por finalidade coordenar a ação dos ministros e secretários do Estado, assegurar a execução e cumprimento das leis aplicáveis, controlar a atividade dos ministérios e dos demais organismos centrais da Administração e os do poder local. Ademais, a CRGB/1996 estabelece que os órgãos gerais de inspeção das finanças e de controle administrativo e aos serviços de contabilidade pública devem ser efetuados obedecendo a legislação aplicável.

Constata-se, no entanto, que a CRGB/1996 pouco debruça sobre o controle tanto interno quanto externo da Administração Pública, incumbindo apenas ao Executivo à fiscalização política-administrativa da execução orçamentaria que compete tanto ao própria órgão responsável pela gestão e execução - neste caso o Governo -, quanto da entidade hierarquicamente superior e de tutela - neste caso os Ministérios de Estado, e os órgãos gerais

de inspeção e de controle administrativo e aos serviços de contabilidade pública, devendo ser efetuado nos termos da legislação aplicável.

Para preencher esse vácuo no quesito do controle da coisa pública, torna-se imperativo de Guiné-Bissau criar leis e atualizar as existentes, a fim de permitir eficaz fiscalização e execução da coisa pública, evitando a corrupção e desvio da finalidade pública. Diz-se isso, visto que a CRGB/1996 é implícita de como deveria ser executado a fiscalização e o controle tanto interno quanto externo na esfera da Administração Pública, que é responsável pela aplicação das finanças públicas, enfatizando mais no âmbito jurídico e constitucional.

2.1.2.2. Controle Externo

O controle externo, segundo Meirelles (2003), é o tipo de controle realizado por poder ou órgão independente estranho à Administração responsável pelo ato controlado e tendo como objetivo comprovar a probidade da administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento. O objeto desse tipo de controle são os atos e contratos administrativos praticados em todos os Poderes do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário, e atos de gestão de bens e valores públicos.

Considerando o objeto, corroborando com a ideia de Zymler (1998, p.22), faz-se entender que do controle externo pode ser exercitado tanto pelo Legislativo quanto pelo Judiciário, visto que incumbe-se, de um lado, da fiscalização à legalidade, apreciação de atos, processos e contratos administrativos, atividades ou operações materiais, e até mesmo, da omissão da Administração que são do controle externo jurisdicional, por outro lado, à legitimidade, fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial, economicidade e aplicação das subvenções e renúncia de receitas, onde está incluído o controle político e técnico, exercidos pelo Legislativo com auxílio técnico de Tribunal de Contas.

Na realidade de Guiné-Bissau, o controle externo é exercido pela Assembleia Nacional Popular (ANP) consistindo, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, auxiliado tecnicamente pelo Tribunal de Contas (TdC) e da Comissão Especializada da Área Econômica, Finanças, Comércio, Plano e Indústria, sobre a administração financeira e orçamentária do país.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, conforme Magalhães (2020), corresponde às atividades tradicionais das auditorias internas. Cuida-se, pois, de verificação de conformidade e legalidade da execução orçamentária, gerência financeira e

administração patrimonial, inclusive os aspectos ligados à licitação e contratos administrativos, execução de obras públicas, arrecadação de receitas e execução de despesas.

2.2. SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO EM GUINÉ-BISSAU

2.2.1. Órgãos de Controle

O controle externo das finanças públicas de Guiné-Bissau é exercido pela Assembleia Nacional Popular (ANP), através dos deputados da Nação, sendo representantes do todo povo guineense, auxiliado tecnicamente pelo Tribunal de Contas (TdC) do país. Enquanto o controle interno é confiado ao Executivo, chefiado pelo Primeiro-ministro, que exerce essa ação por meio das Inspeções Gerais dos Ministérios (IGM), sendo a principal destas confiada a Inspeção Geral da Finanças (IGF), vinculada ao Ministério de Economia e Finanças (MEF).

2.1.1.1. Assembleia Nacional Popular (ANP)

A Assembleia Nacional Popular (ANP), formada em 24 de setembro de 1973, quando proclamada a independência da República de Guiné-Bissau nas Colinas de Boé, Leste do país, é o supremo órgão legislativo e de fiscalização política representando todos os cidadãos guineenses e decidindo sobre as questões fundamentais das políticas - interna e externa - do Estado Guineense (art. 76º, CRGB/1996 & art. 1º, RANP/2010).

O Governo, sendo executivo a quem compete a conduzir a política geral do Estado, de acordo com o seu programa, compete, neste sentido, a ANP aprovar a mesmo (art. 96º, CRGB/1996). Ademais, compete a ANP, conforme a CRGB/1996, analisar e aprovar o programa do governo; aprovar o Orçamento Geral do Estado (OGE) e o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), bem como as respectivas leis; apreciar as contas do Estado relativas a cada ano econômico; e delimitar aos setores de propriedade e das atividades econômicas.

Neste processo, a ANP é apoiada pela Comissão Especializada da Área Econômica, Finanças, Comércio, Plano e Indústria e por auditores externos, em particular, pelo TdC. Assim, essa comissão que deve receber os relatórios de auditoria, auditadas pelo TdC, organiza sessões solenes, em regra, marcadas pelo Presidente da ANP, de acordo com o Primeiro-ministro, na qual fazem presente os representantes do TdC, para explicar as observações e conclusões apresentadas nos relatórios de auditoria, bem como das Agências auditadas, para fornecer

esclarecimentos e sugerir um plano de ação, com intuito de remediar à situação observada pelos auditores externos (PEFA, 2014).

Em geral, o Legislativo, conduzido ANP, emite as recomendações sobre as ações a ser executada pelo Executivo ou Governo, através das observações e sugestões dadas pelo TdC, além de dar seguimentos ou acompanhamento na implementação das mesmas.

2.2.1.1.1. Orçamento Público em Guiné-Bissau

O Orçamento Público é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública. Os governos usam esse instrumento para organizar os seus recursos financeiros (ENAP, 2014). A sua elaboração parte do Executivo que, posteriormente, deverá encaminhá-lo para o Legislativo para efeitos de apreciação e aprovação e sua consequente disponibilização para a sociedade. Isso ocorre porque, toda a atividade administrativa deve ser destinada para responder as necessidades dos cidadãos, e sendo o Legislativo representante daqueles. Neste sentido, a sociedade deve fiscalizar a gestão das entidades públicas diretamente, outorgada pela Constituição, ou indiretamente, por meio de representantes eleitos (MCASP, 2017).

Em Guiné Bissau, o órgão encarregado para elaboração OGE e PND é o Governo que, conforme nº 1 e 2 do art. 96º, e alínea a, nº 1 do art. 100º da CRGB/1996, é o órgão executivo e administrativo supremo do país, que conduz a política geral do Estado de acordo com o seu programa aprovado pela ANP, assim como dirigir a administração pública, coordenando a atividade dos ministérios e dos demais Organismos Centrais da Administração.

2.2.1.1.2. Orientação, Fiscalização e Exame da Lei Orçamental Anual

Em regra, o Programa do Governo deve ser submetido à ANP no prazo de 60 dias após a tomada de posse do governo. Este documento, sob uma proposta, é examinado pela ANP, compreendendo, primeiro, o projeto-de-lei. Neste projeto é incluída a aprovação global das despesas, das receitas e do déficit e a autorização de arrecadar receitas orçamentais. Nele são explicitadas as alterações nos regimes fiscais ou de pensão para o próximo ano (nº 1, art. 133; 138º, RANP/2010; PEFA, 2014, p.103;105).

Após apreciado o documento, há um período dado aos Deputados da Nação para pedirem o esclarecimento e eles interessam-se particularmente pelas disposições relativas aos impostos. A exposição e esclarecimento da proposta-de-lei é feita pelo Chefe do Executivo. Em seguida,

aparece o lembrete das principais regras da Execução Orçamental Financeira e Pública. Após isso, o documento contém em um “relatório de apresentação”, que define a situação macroeconômica e financeira em geral, no âmbito sub-regional e nacional, a execução orçamentária do exercício em curso, a perspectiva macroeconômica e política do exercício orçamental (nº 1 e 2, art. 138º, RANP/2010; PEFA, 2014, p.105).

A elaboração do orçamento público, sendo um processo sequencial e bem detalhado [inclui o quadro das operações financeiras do Estado (TOFE), receitas, despesas na classificação económica, despesas de funcionamento na classificação orgânica (i.e., administrativa) segundo a nomenclatura mais detalhada existente (9 dígitos), e o Programa de Investimentos Públicos (PIP)], e deve ser debatido na especialidade das propostas-de-lei do OGE de maneira organizada, a fim de discutir-se, sucessivamente, o orçamento de cada Ministério do respetivo membro do Governo (nº 3, art. 132º do RANP/2010). Da sua parte, o Programa de Investimento Público (PIP), para o ano fiscal, é feito através de uma apresentação particular sintética dos montantes e dos projetos (PEFA, 2014).

A proposta-de-lei do OGE, nos termos dos artigos 130º e 133º, nº 2, e o art. 134º, nº 1 e 2 do RANP/2010, deve ser enviada pelo Governo à ANP, até 15 de outubro de cada ano, e votada até 31 de dezembro. A deliberação de aprovação desta proposta-de-lei reveste a forma da Lei. E a sua rejeição assume a forma de Resolução. Com a apreciação e aprovação as Contas de Estado, o Presidente da Assembleia pública a respetiva resolução no Boletim Oficial.

2.2.1.2. Tribunal de Contas (TdC)

Criado pelo Decreto-lei nº 7/92, de 27 de novembro de 1992, o Tribunal de Contas (TdC) da Guiné-Bissau é órgão independente constitucionalmente dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo responsável pela auditoria das contas do Estado, auxiliando tecnicamente a ANP. O TdC sucedeu o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas da Guiné-Bissau, que deixou de funcionar após a independência do país em 24 de setembro de 1973.

Com base no nº 1 do art. 59º da CRGB/1996, o TdC é um órgão que integra o Poder Judicial, figurado entre os Órgãos de Soberania, que são o Presidente da República, a Assembleia Nacional Popular, o Governo e os Tribunais. De acordo com o art. 8º da sua Lei Orgânica (Lei nº 7/27/11/92), o TdC é composto por três juizes conselheiros, incluindo o presidente (ProPALOP-TL ISC, 2018; OISC/CPLP/SG, 2005).

A Corte de Contas, conforme sua Lei Orgânica, é o Órgão autônomo de fiscalização das receitas e despesas públicas, cujas decisões proferidas no âmbito da sua jurisdição são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades (TdCP, 1995; OISC/CPLP/SG, 2005).

Com base na sua estrutura orgânica, o TdC compreende três câmaras, que são: fiscalização prévia e concomitante; fiscalização sucessiva; e efetivação de responsabilidades financeiras. Também dispõe de serviços de apoio técnico e administrativo, formados pelo Gabinete do Presidente, Gabinete de Auditoria Interna e pela Secretaria Geral que, por sua vez, coordena duas grandes Direções Gerais, sendo estas a Direção Geral de Fiscalização e Controlo e Direção Geral de Planeamento Orçamento e Gestão (Pro PALOP-TL ISC, 2018).

Como regra, após seu exame das contas do governo, TdC deve submetê-las à ANP num prazo de seis meses após o terminado o ano econômico. Sendo um órgão independente e regido pela própria Lei Orgânica (Decreto Lei n.º 7/27/11/92), o TdC tem as três funções principais: **(i)** realizar controlos prévios; **(ii)** emitir pareceres sobre as contas do governo; e **(iii)** realizar a fiscalização sucessiva e realizar ações consultivas (PEFA, 2014).

Para exercer as funções que lhe são confiadas por lei, compete ao TdC, entre outras, fiscalizar preventivamente a legalidade e a cobertura oficial dos atos e contratos que derivem da receita ou despesa para alguma das instituições atrás referidas, fiscalizar essas entidades e julgar as contas das mesmas, e dar parecer sobre a conta geral do Estado (TdCP, 1995).

2.2.1.2.1. Modalidades de fiscalização e controle do Tribunal de Contas (TdC)

O Tribunal de Contas de Guiné-Bissau é membro de duas organizações colegiais internacionais: a Organização Africana das Instituições Supremas de Controle – AFROSAI, e a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI. Assim, as normas utilizadas pelo TdC são as mesmas com as daquelas duas organizações internacionais de auditoria. Desta forma, exige do TdC, a medida possível, a adaptação e atualização dos ordenamentos daquelas e em função da realidade do país (TdC, 2007; PEFA, 2014).

Quanto ao seu manual de funcionamento, o TdC adota o Manual de Procedimentos do Tribunal de Contas de Portugal e o Manual da União Económica e Monetária Oeste Africana, os quais devem também ser traduzidos e adaptados na realidade de Guiné-Bissau (PEFA 2014).

No entanto, o TdC de Guiné-Bissau exerce as suas competências por meio dos seguintes instrumentos de fiscalização e controle: a) emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado: o TdC

tem competência para fiscalizar todas as entidades que utilizam recursos do Estado e emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado. b) controle ou fiscalização prévia,⁴ exercida por intermédio da concessão ou recusa do visto, sobre os atos e contratos sujeitos a esse tipo de fiscalização, com o objetivo de verificar sua conformidade com a legislação aplicável (art. 20, Lei n.º 7/27/11/92). c) prestação de contas anual, cujo objetivo é apreciar a legalidade das atividades das entidades sujeitas à prestação de contas, bem como da respectiva gestão econômica, financeira e patrimonial.

2.2.1.2.2. Apresentação de Relatórios de Auditoria ao Legislativo

O relatório de auditoria de TdC deve ser apresentado para a ANP num prazo de 6 (seis) meses após o término do ano fiscal (PEFA, 2014), podendo o Tribunal fixar o prazo diferente ao requerimento fundamentado do interessado (art. 40º, da LOTdC, *cit.* TdC, 2007). Enquanto o prazo para julgamento da conta é de um ano e suspende-se com o pedido de informações ou documentos ou para efetuar investigações complementares (art. 46, LOTdC, 1992).

O julgamento de conta consiste, portanto, na apreciação da legalidade das atividades das entidades sujeitas à prestação de contas bem como da respectiva gestão econômico-financeira e patrimonial (art. 35º, Decreto-lei n.º 7/27/11/92). As entidades sujeitas à prestação de contas, conforme o art. 36º da mesma lei, são os serviços autônomos, a administração local, as empresas públicas e quaisquer outras entidades que utilizem fundos com a origem ou provenientes das referidas entidades, nomeadamente, subsídios, empréstimos ou avales.

Constata-se que, conforme PEFA (2014), o TdC nunca realizou auditorias externas, se quer publicar parecer sobre as Contas Gerais do Estado (CGE) desde ano de 1989. As contas do Estado nunca foram auditadas por outro auditor externo. As auditorias realizadas de algumas instituições públicas nunca foram encaminhadas para a ANP.

⁴ Através desta modalidade de controle, o TdC emite pareceres sobre a execução do orçamento a realizar, considerando as normas exigidos por lei. Todas as instituições do Estado, sendo os ministérios, agências autônomas, instituições, institutos públicos, comunidades locais e outras organizações públicas podem solicitar este serviço remunerado no âmbito do seu controlo prévio (PEFA, 2014). De acordo com art. 6º da sua Lei Orgânica, também as receitas recolhidas por seus órgãos são próprias ao TdC e são uma das receitas mínimas para o seu funcionamento. Trata-se especialmente do controlo prévio dos contratos estabelecidos pelo Estado relacionados com o recrutamento de pessoal, os mercados públicos (prestação de serviços, suprimentos, obras públicas, estrada etc.) Portanto, com isso, o TdC examina se as despesas correspondem ao orçamento e controla a legalidade das despesas, a suas concordâncias com os requisitos consagrados na lei e o cumprimento dos limites para contratos públicos (PEFA, 2014, p. 103-4).

2.3. GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A gestão de finanças públicas ao nível do Governo Central - ministérios e secretarias do Estado – da Guiné-Bissau abrange uma parte importante das receitas e despesas públicas. Ela é baseada nas últimas diretivas proposta pela União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA). Essas normas, conforme PEFA (2014, p.18; 25), abrangem seis diretivas, que são: a lei das finanças (LdF); as regras gerais da contabilidade pública (NGCP); a nomenclatura do orçamento do Estado (NOE); o plano contabilístico do Estado (PCE); a tabela das operações financeiras do Estado (TOFE); e o código de transparência (CT).

Após a tradução destas diretivas de GFP pelo Comité da UEMOA em 2012, conforme documento supracitado, as autoridades de Guiné-Bissau ratificaram as suas transposições para o direito orçamentário e contabilístico do país. Assim, a ANP recebeu os dois dos seis documentos - a lei de enquadramento orçamental e o código de transparência – para retificação, e os quatro restantes para aprovação por decreto, depois da adoção das duas primeiras.

Constata-se que, na administração pública guineense, conforme PEFA (2014), que há falta da existência das entidades descentralizadas para GFP, apesar de estarem previstas na CRGB/1996. Ressalta o documento acima citado que o orçamento de investimento é praticamente financiado com recursos externos (95 % ou mais), e as recitas recolhidas pelos ministérios cobrem apenas suas despesas próprias e fora do OGE.

2.3.1. Ministério de Economia e Finanças (MEF)

De acordo com o nº 1 e 2 do art. 96º e alínea a, nº 1 do art. 100º da CRGB/1996, o Governo é o órgão executivo e administrativo supremo da República de Guiné-Bissau que conduz a política geral do Estado de acordo com o seu Programa de governação aprovado pela ANP, bem como dirigir a Administração Pública, coordenando a atividade dos ministérios e dos demais Organismos Centrais da Administração e preparar o OGE.

Na sua estrutura, o governo é constituído por Ministérios e Secretarias do Estado que, através do Primeiro-Ministro, Ministros e Secretários de Estado, conduzem a Administração Pública e GFP do País. Assim, entre os Ministérios, o Ministério de Economia e Finanças (MEF) é a entidade principal da GFP. Compete o MEF as funções orçamentárias, contabilidade, gestão da dívida pública de caixa, cobrança de receitas pela alfândega e impostos.

No exercício das suas funções, segundo PEFA (2014), o MEF realiza seu trabalho através de várias divisões, incluindo: Direção-Geral das Alfândegas; Direção-Geral do Tesouro; Direção-Geral do Orçamento; Direção-Geral de Contribuição e Impostos; Direção-Geral de Controle Financeiro; Direção Nacional do Patrimônio; Direção-Geral de Supervisão e Seguros; Inspeção-Geral das Finanças; Direção-Geral de Concurso Público; Direção de Coordenação dos Serviços de Informática; Direção-Geral de Conjuntura Previsão e Relações Internacionais; Célula de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Solidária e de Poupança e Crédito.

Nesta perspectiva, MEF desenvolve suas ações respeitando as leis aplicáveis no país e as novas diretivas propostas pela UEMOA, que incluem a lei das finanças, as regras gerais da contabilidade pública, a nomenclatura do orçamento do Estado, o plano contabilístico do Estado, a tabela das operações financeiras do Estado e o código de transparência.

O Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas (CTGFP), conhecido como Lei nº 1/2015, que estabelece um conjunto de princípios e regras da conduta a serem respeitados pelos países membros da UEMOA na GFP, serve de uma importante ferramenta em disposição a MEF face a formulação das políticas públicas eficientes e eficazes capazes de responder os interesses coletivos. Observa que o principal objetivo do CTGFP é assegurar a legalidade e transparência na GFP no seio da UEMOA, onde se integra a Guiné-Bissau.

O citado documento traz importantes regras que devem ser observadas no exercício das atividades financeiras, entre as quais, as regras sobre como as receitas públicas (fiscais e não fiscais) devem ser cobradas, a alocação e gestão de fundos públicos pelas entidades públicas responsáveis e obrigatoriedade de disposição de determinada informação ao público. Ademais, o código estabelece as regras de conduta aplicáveis aos funcionários públicos com intuito de combater a corrupção ou desvio da finalidade na administração pública dos países membros da organização e o enriquecimento ilícito dos gestores públicos, cita Miranda (2015).

Constata-se, desta forma, que o MEF dispõe de um diploma essencial na execução das suas ações assumindo, dessa forma, um papel precípua face a novos desafios que enfrenta na GFP com vista a permitir uma maior transparência e eficiência no fornecimento dos serviços públicos, atendendo as necessidades coletivos, contribuindo de uma forma estratégica para a mudança institucional e na valorização dos recursos públicos e das novas formas de dirigir as atividades administrativas e financeiras do Estado, focadas na produção de valores associados às boas práticas de gestão dos recursos públicos com fim de obter resultados eficazes.

Deste modo, a auditoria interna é confiada às IGM, sendo principal à IGI vinculada ao MEF. Nele, conforme PEFA (2014), existem as inspeções internas nas Direções-Gerais dos Impostos e das Alfândegas. Reconhece-se, portanto, que é uma entidade muito organizada, na

qual cada departamento se responsabiliza por uma determinada função, com a finalidade de gerenciar a coisa pública de maneira eficiente e eficaz, atendendo à finalidade pública.

2.4. FINANÇAS PÚBLICAS DE GUINÉ-BISSAU

2.4.1. Contextualização

No estudo das Finanças Públicas, há duas concepções que podem ser fundamentais para o entendimento do seu conceito. A primeira concepção as define como sendo uma disciplina de estudo focada no conhecimento, em que está inserido o estudo das receitas, das despesas, do orçamento e da dívida pública. A segunda relaciona as Finanças Públicas com as atividades financeiras do Estado, com a finalidade de satisfazer os interesses públicos (NESI, 2010).

No entanto, as finanças públicas de Guiné-Bissau se caracterizam pelos contínuos esforços do governo para o saneamento das mesmas nos últimos anos (FMI, 2017). A expansão bem-sucedida da implementação do programa de Facilidade de Crédito Alargado (FCA), incluindo a adoção e implementação de diversas medidas destinadas a consolidar os ganhos conseguidos no domínio da estabilização macroeconômica, reforçaram consideravelmente a sua capacidade de qualificar e controlar as despesas (BALDÉ, 2013; FMI, 2017).

Todavia, há estudos que revelam (como Cruz, 2007, *cit.* Sambú, 2015, *apud* Malomar, 2017) que um dos principais problemas que as finanças públicas de muitos países em desenvolvimento enfrentam, como a Guiné-Bissau, é a tendência despesista. Isso se torna preocupante a ponto de levar a se questionar sobre a eficiência da gestão pública feita no passado, em particular quando levada em conta o modesto crescimento econômico e as precárias condições de vida de populações, que têm seus reflexos nos indicadores socioeconômicos. Doutra modo, o elevado nível da pobreza, de endividamento e pesado serviço de dívida externa corroboram para a incorreção das decisões de investimento público e privado.

Destarte, esta seção destina-se a analisar as finanças públicas da Guiné-Bissau dentro do período em estudo. Nesta ótica, serão consideradas as variáveis de grande relevância para do desenvolvimento econômico do país, que são as receitas e despesas públicas, o déficit público, empréstimos e donativos, permitindo, deste modo, a entender melhor como as autoridades guineenses gerenciam esses indicadores financeiros no exercício das suas funções. Importa salientar que esse assunto será analisado com mais profundidade nos resultados e discussões deste trabalho.

2.4.2. Receitas Públicas

Entende-se por receita o conjunto dos recebimentos de impostos, contribuições sociais e outras receitas, podendo estas derivar-se das multas, taxas, aluguel e rendimentos de propriedades ou vendas, bem como os subsídios. Nesta perspectiva, conforme Pereira *at. al.*, (2012), citado por Malomar (2017), pode-se conceituar as receitas públicas como sendo todas as somas em dinheiro ou recursos equivalentes guardados no Tesouro Público, objetivando a beneficiar o Estado ou uma outra entidade pública administrativa, e tendo como finalidade precípua satisfazer as necessidades financeiras do Estado e outros fins públicos essenciais, podendo aquelas ser receitas (extra) orçamentárias correntes ou de capital.

No contexto econômico guineense, segundo a classificação da sua natureza econômica, as receitas públicas de Guiné-Bissau rubricadas constituem duas principais modalidades, que são: **receitas correntes**, que incluem as *receitas fiscais* (impostos diretos e impostos sobre o comércio externo) e *não fiscais*, onde são inclusas as receitas de capital e; **donativos ou doações** (internas ou externas).

Como vai se notar com mais detalhes afrente, as receitas públicas da Guiné-Bissau, conforme o relatório de FMI (2017), apesar de se situarem muito baixo do nível potencial comparado com os concorrentes (países) da sub-região, têm melhorado no decurso dos últimos dez anos. Ou seja, a política de arrecadação tributária e de contenção nos gastos públicos que o país adotou permitiu alcançar um resultado positivo. Isso se deve principalmente do fortalecimento da administração tributária, isto é, dos esforços na arrecadação da receita fiscal e da receita não fiscal, por um lado, e por outro, a receita dos subsídios recebidos contribuíram consideravelmente para este processo, visto que não ocorreram quaisquer alterações significativas na política fiscal⁵ (TURÉ, 2015; FMI, 2013; 2017).

Como verá com mais detalhes nos resultados e discussões, observa-se dentro de três décadas e mais um ano apreciados, de 1988 a 2018, Guiné-Bissau teve um crescimento moderado na sua economia. No período em análise, as receitas públicas do país atingem seu ponto mais alto em 2009, com 25% do PIB, e em 1994 e 2000, ambos com 22% do PIB (KNOEMA, 2019). Esse crescimento que se contactou foi facilitado pelos PEAE, financiados

⁵ Durante muitos anos não foram efetuadas quaisquer alterações substanciais da política fiscal da Guiné-Bissau. O sistema fiscal do país baseia-se ainda, na sua maioria, no sistema colonial criado no início da década de 1960 (Governo da Guiné-Bissau, 2015, cit. FMI, 2017). Existem duas principais fases da reforma fiscal. A primeira fase ocorreu na década de 1980, quando o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRPS) foi revisto; e a segunda fase ocorreu na década de 1990, quando os impostos gerais de vendas e de serviços e o imposto especial de consumo foram introduzidos. Subsequentemente, foram efetuadas algumas alterações aos vários impostos através das leis do orçamento do Estado e leis individuais. Entretanto, desde a década de 1990, foram efetuadas poucas alterações à estrutura do sistema fiscal (FMI, 2017, p. 12-13).

pelas Instituições de Bretton Woods, instituídos em novembro de 1986 e que vai até 1996 (CRUZ, 2007; SANGREMAN; SOUSA; BARROS, 2006, *apud* CASSAMÀ, 2017 & SILVA, 2015, p.52; MALOMAR, 2017).

Embora haja algumas melhorias neste período, constatou-se que houve também recessão econômica do país, principalmente nos anos 1994 e 1998, onde o país registra, em ambos os anos, um déficit de 9% do PIB, que se explicam devido diminuição das receitas de capital mais do que metade comparado com o ano anterior e, em 2016, com um de 10% do PIB (KNEOMA, 2019). Com mais profundidade, esse assunto é discutido nos resultados e discussões desta monografia, onde são feitas as apresentações gráficas dessas informações.

2.4.3. Despesas Públicas

Entende-se por despesa pública o gasto do Estado cujo finalidade ao atendimento das necessidades coletivas e ao cumprimento das suas responsabilidades institucionais. Com isso, a despesa pública deve constar do orçamento público e o seu gasto requer uma prévia autorização legislativa, conforme assinala o Glossário Técnico de Gerência de Elaboração e Programação Orçamentária (2012). Por outras palavras, segundo entendimento de Torres (2011, p.194), pode-se conceituar despesa pública com a soma dos gastos incorridos pelo Estado envolvendo recursos financeiros que visam a realização de obras e para a prestação de serviços públicos, e devendo ser realizados para o funcionamento do aparelho estatal e consecução dos objetivos do Estado. Esta pode ser, segundo a sua categoria econômica, despesa (extra) orçamentárias correntes ou de capital.

No contexto econômico guineense, em termos da classificação da sua natureza econômica, pode-se destacar três modalidades que constituem as despesas públicas totais, que são: **despesas correntes** - formada por salários, aquisições de bens e serviços, transferências e subsídios, subvenções às empresas públicas e outras despesas correntes; **despesas de capital** – que constituem financiamentos internos e externos e; **outras despesas** – que são constituídas na sua maior parte pelos empréstimos efetuados pelo Estado guineense.

Nota-se, portanto, que as despesas públicas da Guiné-Bissau, análogo as receitas públicas, apresentam uma tendência crescente ao longo dos últimos trinta e um anos (1988-2018), porém, mais baixas, comparado com os demais países da sub-região do ocidente africano, segundo relatório de FMI (2017). Entre outras palavras, durante dez anos que antecederam a adesão do país a UEMOA, entre 1988 a 1997, a Guiné-Bissau registrou um crescimento acentuado nas despesas públicas, cerca de 6 % do PIB, o que representa um crescimento três vezes maior que

o crescimento das receitas públicas no mesmo período, devido à forte aposta no investimento público, (MALOMAR 2017).

De acordo com os dados de Knoema (2019), o país registra altas despesas públicas em 1994, quando estas chegaram a 31% do PIB, sendo mais alto em todo o período em análise, de 1988 a 2018, que são derivadas, em sua maior parte, pelas despesas de capitais. A execução destas despesas foi possível graças ao desbloqueio do tranche de ajudas dados pelo *World Bank* (WB) e FMI nos anos que se antecederam para a implementação do programa de estabilização e ajustamento estrutural de 1988. A corte da ajuda por parte do WB e o FMI, em 1991, trouxe o regresso a níveis de crescimento que se seguiu estável e de uma forma crescente ao longo dos anos seguintes (MALOMAR, 2017).

Como será visto mais adiante, através das representações gráficas nos resultados e discussões, com base nos dados de Knoema (2019), dentro do período em apreço, apesar de haver superávit de 4% e 3% nas contas da públicas da Guiné-Bissau, especialmente em 1995 e 2009, respetivamente, constata-se na maior parte do período que vais de 1988 a 2018, sempre houve uma continuada existência e elevados déficits nas finanças públicas do país.

2.4.4. Déficit Público

De maneira geral, déficit ocorre quando há excesso de despesa sobre a receita quer na previsão, quer na realização, ou quando valor das despesas excede o valor das receitas. Com isso, conforme Malomar (2017), o déficit público resulta nas necessidades de financiamento líquidas da administração pública, ou seja, quando o valor das despesas públicas supera o valor das receitas públicas, podendo ser déficit financeira, nominal, operacional, orçamentário ou orçamentário bruta, patrimonial e primário. Ele é obtido, portanto, por maio da diferença entre as despesas e as receitas, isto é, excluindo das receitas públicas as despesas públicas.

Importa salientar que, a existência de déficit por si só não implica dizer que exista algum problema ao nível das contas públicas. Isso ocorre, porque, por vezes o Estado executa grandes projetos de investimento ou desenvolvimento cuja implementação leva vários anos e aos quais estão associados elevados custos, por isso, principalmente nos primeiros anos o Estado precisa captar recursos adicionais no mercado de capital, conforme explica Malomar (2017).

No contexto guineense, como pode-se observar no dizer do autor supracitado, a adaptação do país as novas diretivas da UEMOA, após sua adesão a essa organização em 1987, contribuíram positivamente para a Guiné-Bissau controlar seu déficit, estimulando ao público

em geral e aos colaboradores e parceiros internacionais, uma nova dinâmica da transformação da visão futura das finanças públicas, apesar de evitar que houvesse as situações do déficit excessivo nas contas públicas.

Como pode-se observar, ao longo dos trinta anos e mais um nos analisados - 1988 a 2018 -, há existência do déficit ou superávit nas contas públicas da Guiné-Bissau se explicam pela diminuição ou aumento dos donativos das receitas públicas totais. Querendo dizer com isso que, por um lado, quando há diminuição das doações, mesmo havendo aumento na arrecadação das receitas fiscais e não fiscais, origina um elevado nível de necessidades de financiamento, isto é, o déficit das contas públicas e, por outro lado, o aumento dos donativos origina superávit nas contas nacionais do país, e assim vice-versa.

2.4.5. Dívida Pública

A dívida pública compõe compromissos de governo ou entidade pública resultantes de operações de créditos, com propósito de atender às necessidades dos serviços públicos, em consequência de orçamentos públicos deficitários, caso em que o governo emite promissórias, bônus rotativos etc., a curto prazo, ou para a execução de empreendimentos de vulto, em que se justifica a emissão de um empréstimo a longo prazo, por meio de obrigações e apólices (GEPO, 2012). Ou seja, a dívida pública é toda ação contratual pública assumida pelo governo ou entidade pública de prazo fixo pendentes em determinado período. Nela inclui-se as obrigações nacionais e estrangeiras, tais como depósitos em moeda (fianças, cauções, corte de órgãos etc.), resíduos passivos (restos a pagar) e recursos monetários, títulos que não sejam ações e empréstimos. É, portanto, o montante bruto de obrigações públicas reduzido pelo montante do capital social e derivativos financeiros retidos pelo governo.

Sendo a dívida pública uma ação e não um fluxo, geralmente, é medida a partir de um determinado período, isto é, o último dia do ano fiscal. E, ela classifica-se em *dívidas públicas interna* - quando assumidos compromissos por entidade pública dentro do País, em moeda nacional - e *dívidas públicas externa* - quando assumidos compromissos por entidade pública gerando a obrigação de pagamento do principal e acessórios.

Neste trabalho, como pode ser visto nos resultados e discussões, devido à natureza dos dados em disposição não foi possível analisar todo período de trinta e mais um ano escolhido (1988-2018). Portanto, foi analisado dívida pública bruta da Administração Pública Central do Governo em porcentagem do PIB entre anos de 1997 a 2018, permitindo assim a entender a

evolução da dívida pública da Guiné-Bissau. O que se observa a dívida pública da Administração Pública guineense, apesar de apresentar uma tendência crescente ao longo do período em análise, que vem decrescendo nos últimos anos, após o país atingir o ponto da conclusão da iniciativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) e da *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) permitindo o alívio de mais de 86,5% da sua dívida externa em 2010, conforme cita os relatórios de AICEP 2009; FMI 2013; e MEF 2015. Isso permitiu, portanto, que o país amortizasse significativamente sua dívida, incluindo juros em atrasos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1. ÁREA DE ESTUDO

Esta monografia tem como a área de estudo a Guiné-Bissau que é um pequeno país situado na costa ocidental do continente africano com uma população aproximada de 1,8 milhões de habitantes (PEFA, 2014) e uma superfície de 36.125 km² (INE, 2017). Limitado ao Norte pelo Senegal, ao Sul e Leste pela República de Guiné Conacri e ao Oeste banhado pelo Oceano Atlântico, o país foi colonizado pelos portugueses desde 1446 e somente em 24 de setembro de ano de 1973 que conseguiu proclamar unilateralmente a sua independência, tornando-se o primeiro país lusófono a se separar do Portugal. Com o clima tropical, o território guineense é povoado por uma considerável cifra de povos, fazendo dele um espaço de múltiplas manifestações culturais e étnico-religiosas.

A economia de Guiné-Bissau depende essencialmente da agricultura e pesca que representam cerca de 46% do PIB, na qual o setor agrícola contribui com 80% dos empregos e 90% das exportações. A castanha de caju, principal produto exportado, representa 90% das exportações e 10% do PIB; e o arroz, principal produto de importação, é alimento básico da população (PEFA, 2014; FMI, 2017). Na economia mundial, o país apresenta um dos Produto Interno Bruto (PIB) mais baixos, de cerca 1.347 milhões de dólares internacionais, ficando na posição 185 de ranking, segundo *Word Bank* – WB (2019). Enquanto o seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é um dos piores do mundo, posicionando no lugar 177 neste contexto (PNUD, 2018), e caracteriza-se por um elevado índice de alfabetização, cerca de 42% da população, e uma esperança de vida de 47,9 anos (AICEP, 2009).

3.2. OBJETIVO DO ESTUDO

Com base nos objetivos da presente monografia, caracteriza-se este trabalho por tipo de pesquisa descritiva, com vista a analisar o controle das finanças públicas de Guiné-Bissau de 1988-2018, bem entender das suas normas de funcionamento e das diferentes variáveis socioeconômicas do país.

A pesquisa descritiva, conforme Lakatos e Marconi (2003), tem como a finalidade principal delimitar ou análise das características de determinada população ou fenômeno, a avaliação de programas, ou estabelecer as relações entre variáveis principais. Assim, esse método, sendo uma técnica padronizada, na visão de Gil (1999) citado por Oliveira (2011), nos permite a coletar dados significativos, além de apresentar menor rigidez no planejamento, visto que se planeja com a intenção de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato.

Assim, a escolha desse método de pesquisa torna adequado para o desenvolvimento desta monografia na medida em que possibilita na análise e descrição, a mais ampla possível, do controle das finanças públicas em Guiné-Bissau no período em apreço, além de permitir entender o funcionamento das normas que regulam essa atividade e dos órgãos envolvidos nesse processo de controle e gestão da coisa pública, em particular a ANP, o TdC e MEF, e das diferentes variáveis socioeconômicas do país. Diz-se isso, pois, visto que o método descritivo se baseia, essencialmente, no levantamento de fontes secundárias – bibliográfica e documental, levando em consideração estudos de casos selecionados, observação etc., a fim de descrever as características do fenômeno ou situação ou evento ou a relação entre os eventos a serem estudados.

3.3. METODOLOGIA DO ESTUDO

Considerando a natureza do presente trabalho, utilizou-se o método de abordagem qualitativa, o qual permite descrever, compreender e explicar com precisão (GERHARDT & SILVEIRA, 2009) o controle das finanças públicas da Guiné-Bissau dentro do período em apreço (1988-2018). Esse tipo de abordagem, sendo uma expressão genérica que compreende as atividades ou investigação que podem ser específicas, segundo afirma Oliveira (2011), trabalha com os dados qualitativos buscando significado do objeto estudado como base na percepção do fenômeno dentro do seu contexto. Assim, o seu uso permite captar não só a aparência do fenômeno como também suas essências, procurando explicar sua origem, relações e mudanças, e tentando intuir as consequências.

O método de abordagem qualitativa, conforme Gil (1999) *apud* Oliveira (2011), apresenta grande vantagem ao ponto de permitir o investigador um estudo aprofundado das questões ligados ao fenômeno em estudo e das suas relações, mediante a máxima valorização do contato direto com a situação avaliada, buscando-se o que era trivial, mas permanecendo aberto para entender a individualidade e os diversos significados. À vista disso, a escolha deste método torna-se adequado para o desenvolvimento deste trabalho, nos permitindo descrever, compreender e explicar, de maneira precisa, como é feito o controle das finanças públicas em Guiné-Bissau, bem como entender as variáveis que afetam seu desenvolvimento.

3.4. TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Para realização desta monografia, com vista a alcançar os seus objetivos, adotou-se as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, visto que, para construção do trabalho, foi feita uma pesquisa ampla em vários acervos oficiais, científicos, sites e plataformas *online*, onde a coleta de dados foi realizada da forma mais acadêmica.

A pesquisa bibliográfica, sendo considerada o primeiro passo de um trabalho científico, foi possível, por meio dela, coletar e verificar a parte teórica sobre o tema em estudo, bem com os assuntos que são de interesse no andamento do trabalho científico (DMITRUK, 2001). Esse tipo de pesquisa se baseia nas diversas fontes – livros, teses, dissertações, monografias e artigos científicos, que tratam do assunto em estudo (MINAYO, 2001; GIL, 2008). A sua principal vantagem, segundo Oliveira (2011), reside no fato de fornecer ao investigador um instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma.

A pesquisa documental decorre das fontes diversas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas e relatórios institucionais (MINAYO, 2001; GERHARDT; SILVEIRA, 2009; FONSECA, 2012). Deste modo, usou-se a Constituição da República da Guiné-Bissau de 1996, o Regimento da Assembleia Nacional Popular de 2010, a Lei Orgânica de Tribunal de Contas, os documentos e relatórios do Ministério de Economia e Finanças da Guiné-Bissau, a Constituição Federal Brasileira de 1988.

3.5. DADOS E ANÁLISES

A presente monografia, sendo uma investigação que adotou a pesquisa bibliográfica e documental, como técnicas de coleta de dados, recorreu-se, portanto, ao procedimento de análise de conteúdo que, segundo Engers (1994) citado por Oliveira e Subuhana (2019),

constitui o conjunto de procedimentos e instrumentos usados na fase de análise e interpretação de dados de uma pesquisa, sendo estes aplicados, de modo especial, ao exame dos materiais já elaborados ou tornados públicos que discutem as questões da pesquisa, com a finalidade de uma leitura crítica e aprofundada, que leva à descrição e interpretação dos dados.

Em regra, esse tipo de análise compõe três principais etapas: pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados ou a interpretação e as inferências. Bardin (2009) *cit.* Oliveira e Subuhana (2019) considera que, a fase da pré-análise consiste na determinação, ou a definição dos documentos que constituirão o *corpus* a serem analisados; o segundo momento consiste em compilar e classificar os materiais, com base no critério semântico, isto é, categorizar temáticas adequadas ao tipo de análise que se pretende realizar; o terceiro momento, é a fase da reflexão, da intuição e da interpretação dos materiais analisados.

Nesta senda, após a escolha tema desta monografia, fez-se levantamento de materiais nos diferentes sítios (bibliotecas, pesquisas pela internet nos sites especializados) que nos permitiram selecionar livros, teses, dissertações, artigos científicos, monografias, documentos oficiais etc. Depois disso, fizemos uma leitura aprofundada e minuciosa dos materiais escolhidos, a fim de selecionar os mais adequados para o tema proposto. Em seguida, foi feita uma análise e interpretação crítica, com vista a responder os objetivos desta pesquisa.

Sendo o nosso tema do estudo a “Análise do Controle das Finanças Públicas em Guiné-Bissau no Período de 1988 – 2018”, os dados escolhidos abrangem um período de trinta e um anos. Para isso, a maior parte da análise foi feita com base nos dados coletados no site especializado KNOEMA - que é fonte abrangente de dados globais integrados; *International Monetary Fund* (FMI) – Fundo Monetário Internacional; *World Bank* (WB) – Banco Mundial; Instituto Nacional da Estatística da Guiné-Bissau (INE) e Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO), permitindo, deste modo, alcançar os objetivos propostos na pesquisa.

De um lado, a unidade de medida das variáveis para esta monografia é expressa em milhões de franco CFA (moeda monetária de países integrantes da União Econômica e Monetária Oeste Africana – UEMOA), com base nos dados coletados no KNOEMA, FMI, WB, BCEAO e INE. Por outro lado, as receitas e despesas públicas, o déficit público e a dívida pública são variáveis expressas em percentagens do PIB de Guiné-Bissau.

A tabulação dos dados foi realizada em 2019 através de planilhas *Microsoft Excel* que, após a construção dos gráficos, por meio das fontes estatísticas das instituições acima referenciadas, foram exportados para documento *Microsoft Word*, de modo a permitir fazer a análise, discussão e interpretação dos resultados encontrados durante a pesquisa, com finalidade

de melhor compreender e representar o estado das finanças públicas e situação macroeconômica do país dentro do período em análise.

Por fim, importa salientar que, devido às limitações dos dados e da discrepância dos mesmos nas diversas fontes usadas, nomeadamente *Knoema*, *International Monetary Fund* (FMI) – Fundo Monetário Internacional, *World Bank* (WB) – Banco Mundial, Instituto Nacional da Estatística da Guiné-Bissau (INE) e Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO), não foi possível cruzamento destes dados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A discussão dos resultados do presente trabalho passou por uma análise do método de abordagem qualitativa e exploratória, recorrendo a pesquisa bibliográfica e documental, com vista a analisar o controle das finanças públicas em Guiné-Bissau no horizonte de mais de três décadas (1988 a 2018). Deste modo, buscou-se entender como as instituições responsáveis por este processo exercem suas atividades e suas normas de funcionamento, avaliando as diferentes variáveis das finanças públicas e socioeconômicas do país. Para tal, descreveu-se, no primeiro instante, o controle interno e externo das Finanças Públicas em Guiné-Bissau, destacando a importância de ANP e TdC neste processo e do MEF, que é principal instituição responsável por gestão das finanças públicas do referido país oeste africano. Neste sentido, examinou-se a estrutura das receitas e despesas públicas assim como o déficit público e das dívidas interna e externa do Estado guineense. Destarte, perceber de que forma a política orçamentária adotada pelo governo ajuda a melhorar suas receitas e controlar suas despesas públicas.

4.1. CONTROLE INTERNO E EXTERNO DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM GUINÉ-BISSAU

A necessidade de um órgão de controle dos atos de caráter administrativo-financeiro surge com a necessidade de o Estado controlar suas atividades administrativas, econômicas e financeiras e os recursos administrativos da coletividade, sendo que o povo é o possuidor dos mesmos através dos tributos ou impostos que ele paga ao Estado. Dessa forma, o controle serve de mecanismo que visa fiscalizar os atos praticados por Estado, de maneira a fornecer informações autênticas e confiáveis para as tomadas de decisões que servirão de guia para seus agentes e a gestão dos recursos públicos a fim de alcançar resultados almejados.

A despeito de todos os sistemas de controle que possam existir na Administração, ou que são criadas/adotadas na esfera administrativa de cada poder e órgãos públicos – como controle interno, controle hierárquico, controle supervisional, controle finalístico, autocontrole etc. -, há necessidade de haver uma instituição autônoma e independente cujo objetivo é de vigiar a atividade financeira do Estado, assim como fiscalizar a forma como os recursos públicos foram e estão sendo aplicados.

Este órgão autônomo e independente de controle, na Administração Pública guineense, se conhece do Legislativo ou ANP e TdC, sendo duas instituições supremas de controle externo das finanças públicas e fiscalização da legalidade das contas gerais do Estado e responsáveis para julgamento das mesmas, observando a lei em vigor aplicável no país. Enquanto o controle interno, conhecido também como controladoria ou auditoria geral das contas do Estado é exercido pelo Governo, por intermediário das inspeções gerais dos Ministérios do Estado, sendo principal destes confiada a IGF, vinculada à MEF de Guiné-Bissau.

Nessa ótica, levando em consideração ao objetivo deste trabalho, discute-se nesta seção o controle interno e externo das finanças públicas em Guiné-Bissau. Sendo que esses tipos de controles são exercidos pelo próprio órgão ou entidade no âmbito da sua própria esfera administrativa, ou por órgãos alheios do poder executivo, ou entidade diferente daquele fiscalizado e legalmente investido de autonomia financeira e administrativa sobre as atividades administrativas da administração pública, respetivamente.

4.1.1. Controle Interno das Finanças Públicas em Guiné-Bissau

O controle interno é aquele exercido pelo Órgão de Poder no âmbito da sua esfera administrativa por intermediário de um órgão ou entidade de controle interno, conhecido como controladoria ou auditoria geral, também inspeção geral das finanças, com vista a controlar todas as atividades dos serviços que seus agentes prestam dentro da própria administração. Esse tipo de controle é exercitável tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Poder Legislativo e Poder Judiciário dentro das suas esferas administrativas.

O controle interno, no âmbito desses poderes, finaliza a avaliar se o Órgão obedece às metas estabelecidas nas leis do orçamento, se os resultados traçados nos objetivos foram alcançados, bem como fiscalizar a legalidade, a eficiência e a eficácia da gestão dos recursos públicos aplicados pela Administração ou por particulares; além de controlar as operações de créditos, avais, garantias, direitos e obrigações do Poder Público (CF/1988). Portanto, a

deficiência desse tipo de controle nas organizações em geral é considerada como um obstáculo para o funcionamento ágil dos planejamentos, dos objetivos e das decisões tomadas a todos os níveis, nomeadamente estratégico, tático e operacional, bem como nos setores administrativo, financeiro e econômico.

Na administração pública guineense, os capítulos IV e V, ambos da CRGB/1996 e o art. 19º do Decreto-Lei n.º 11/2011, nas suas respectivas alíneas, enfatizam sobre a responsabilidade do Legislativo e Executivo, respetivamente, frente a matéria orçamentária, Programa do Governo e Plano de Desenvolvimento Nacional e sua respetiva aprovação pela ANP, bem como da fiscalização política e administrativa. Os dispositivos acima citados asseveram que a execução orçamentária compete tanto o próprio órgão responsável pela gestão e execução (neste caso o Governo), quanto da entidade hierarquicamente superior e de tutela (neste caso os Ministérios de Estado). Ainda mostram que os órgãos gerais de inspeção das finanças e de controle administrativo e aos serviços de contabilidade pública devem ser efetuados nos termos da legislação aplicável.

Todavia, constata-se que a CRGB/1996 é implícita de como deveria ser executado à fiscalização da legalidade das contas gerais do Estado e ao controle tanto interno, quanto o controle externo, na esfera da administração pública, que é responsável pela aplicação dos recursos públicos, enfatizando apenas no âmbito jurídico e constitucional. É possível constatar isso nos termos dos artigos 96º, 97º e 100º da CRGB/1996, na qual se incumbe ao Governo, comandado pelo Chefe do Executivo, o controle interno, porém, sem explicitar de que forma deve-se realizar essa atividade, dizendo que aquele é um órgão executivo e administrativo supremo da República de Guiné-Bissau, competindo-lhe, por meio do primeiro-ministro, dirigir e coordenar a ação dos ministros e secretários e assegurar a execução das leis; dirigir a administração pública, coordenar e controlar a atividade dos ministérios e dos demais organismos centrais da administração e os do poder local.

A visto disso, considerando os dados a que dispomos, pode-se perceber que o ordenamento jurídico guineense é pouco omissivo quanto à essa matéria, o que resulta em um frágil ou deficitário controle interno em Poderes do Estado, e um conseqüente obstáculo para o ágil funcionamento das atividades administrativas, motivando, neste sentido, o desvio da finalidade pública, fraudes e corrupção na administração pública. E isso é considerado como um dos motivos que justificam o alto índice de corrupção e fraude na função pública, sendo que a Guiné-Bissau está entre países com um dos piores sistemas de controle de mundo (CÁ *et. al.*, 2019; SILVA, 2017).

Assim, para coibir esse cenário, é confiado a controladoria ou auditoria geral das finanças públicas do país ao Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), as Inspeções-Gerais dos ministérios, sendo a principal destas confiada a IGF, que integra à MEF que, na sua estrutura, integram as inspeções internas das Direções-Gerais dos Impostos e das Alfândegas. Em outros ministérios, como o caso do Ministério de Saúde (MS) e do Ministério de Educação (ME), existem inspeções internas, mas que operam em tamanho menor que as do MEF.

Importa salientar que não foi possível, neste trabalho, fazer uma pesquisa de campo que permitisse ter uma visão mais ampla do assunto, a fim de trazer todos os elementos sobre controle interno e externo das finanças públicas de Guiné-Bissau. Por isso, recorreu-se uma pesquisa bibliográfica e documental, na qual examinou-se o Relatório Final PEFA de 2014.

No citado relatório mostra que a IGF de Guiné-Bissau, pelo seu importante papel nos trabalhos de área financeira, coordena todas as inspeções das finanças do país, contando com trinta e cinco (35) agentes que atuam entre os ministérios do Estado. Observa que esta instituição, apesar de se deparar com escassez dos recursos e de um espaço de trabalho preciso para exercer suas atividades, além de possuir inadequados equipamentos e mitigada capacidade técnica, é potencialmente operacional comparada com as demais inspeções internas dos órgãos do governo e das empresas públicas.

A IGF, no âmbito das funções do controle interno das finanças públicas, é responsável pelos três níveis de inspeções organizados em três grupos básicos do trabalho. Sendo os níveis da gestão operacional, do controle interno da administração e de supervisão do controle interno. Enquanto os grupos de atividades são tributário (que engloba os impostos e alfândegas), administrativo e empresas. Contudo, consta-se que as atividades que esse órgão realiza não estavam formalizadas até 2013. Ou seja, nos anos que antecederam aquele, a IGF centrou-se suas ações apenas nos trabalhos básicos, conhecidos com atividades de correção das irregularidades da gestão operacional, que consistem em apurar e determinar os salários reais dos funcionários públicos e as pensões ou de acompanhamento dos procedimentos aduaneiros, e na revisão das despesas públicas.

Ademais, constata-se que os serviços de auditoria interna levados a cabo pela IGF, por definição, não são reconhecidos internacionalmente, visto que o Manual de Metodologia que ele utiliza, bem como o deposto pelos demais entes das inspeções gerais internas, é o estabelecido pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que não se refere tecnicamente às normas profissionais internacionais de auditoria, sendo, portanto, utilizado apenas no âmbito dessa organização. E no seio dos países da citada organização, a Guiné-Bissau é o país que menos apresente legislações sobre controle tanto interno, bem como externo dos

recursos públicos, tanto em nível estrutural das atribuições e bem como as competências dos seus agentes, e as que existem pouco enfatizam sobre diretrizes técnicas ou orientação conceitual que permita o país implementar procedimentos de controle interno.

Em um estudo sobre o controle interno da administração pública de Guiné-Bissau conduzido por Silva (2017), onde se estudou cinco setores do controle interno: controles contábil, patrimonial, financeiro, orçamentário e o controle interno do pessoal, dos 20 Ministérios e 12 Secretarias de Estado. O estudo, de forma geral, revelou que há inexistência de um dispositivo legal que permitisse a criação do Sistema do Controle Interno (SCI), bem como a falta de um Sistema Integrado de Informação (SGI), Manuais de Normas e Procedimentos Internos (MNPI) e Departamentos de Auditoria Interna (DAI), verificada em quase 89% de departamentos de controle interno das entidades da Administração guineense.

Ademais, revela-se, o citado estudo acima, a falta de existência do controle contábil em alguns ministérios e secretarias do Estado, onde a maioria desses não emite relatórios ou demonstrativos contábeis. Aponta a falta do controle patrimonial, onde 95% das instituições do Estado não atualizam o cadastro dos bens, bem como a ineficiência do controle financeiro em maior parte dos órgãos, e a ausência do controle orçamentário, na qual se registra 37% de deficiência nos controles de arrecadação e recolhimento das receitas, tendo como justificativa na forma deficiente de recebimento (via tesouraria), sendo isso derivado pela disfunção dos serviços contábeis e conseqüente inexistência da contabilização dessas receitas.

Ainda com respeito ao estudo de Silva (2017), há ausência de descentralização das tarefas em 68% dos ministérios e secretarias do Estado, onde as despesas públicas são empenhadas, liquidadas e pagas pelo mesmo setor ou pessoa, o que dificulta o funcionamento do controle efetivo dos gastos. Além disso, constata falta de treinamento e reciclagem e não aplicabilidade de Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV), revelando baixo controle interno de pessoal. E, na maioria das instituições do Estado, devido à inexistência de controle informatizado, as folhas de pagamento não se baseia no controle de frequência. Também há falta de comissão permanente ou não renovação das que existem em 58% das entidades do estado, no que concerne os Contratos e Licitações (SILVA, 2017).

Sendo assim, pode-se considerar ineficazes as ações do controle interno das finanças públicas exercidas pela IGF da Guiné-Bissau. Observa-se a fraca participação nos sistemas de auditoria interna, onde seus agentes raramente utilizam normas profissionais de auditoria a que dispõem. Consta-se os elevados índices de ineficiência nos serviços públicos e irregularidades ou desvios da finalidade pública, fraudes e má gestão do patrimônio público, sendo esses fatores que prejudicam profundamente a administração pública guineense, em todos os níveis da sua

esfera administrativa, que está vulnerável a essas ocorrências, com seus controles internos frágeis, inexistentes ou ineficazes para combatê-las (SILVA, 2017; PEFA, 2014)

Diante disso, pode-se dizer que administração pública da Guiné-Bissau necessita/precisa investir muito para melhorar o seu controle interno, visto que, quase em todos os Ministérios e Secretarias do Estado, não funcionam adequadamente os cinco setores principais do controle interno, que são: contábil, patrimonial, financeiro, orçamentário e a estrutura de controle interno do pessoal. Pois, para que haja um bom funcionamento de Sistema de Controle Interno e consequente boa gestão e controle das finanças públicas é imprescindível a existência de sistema de gestão integrado, normas e procedimentos administrativas rígidas e flexíveis, bem com a constante e eficaz auditoria interna dos órgãos ou cada estrutura do Estado, sendo esses pressupostos básicos para um bom funcionamento de um controle interno efetivo.

4.1.2. Controle Externo das Finanças Públicas em Guiné-Bissau

O controle externo é aquele exercido por um órgão ou uma entidade diferente daquele controlado sobre as atividades administrativas da Administração, sendo aquele o órgão controlador independente ou autônomo nas suas ações e constitucionalmente dotado da autonomia administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Geralmente, como em Guiné-Bissau, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo ou Assembleia Nacional Popular (ANP), contando com auxílio técnico dos auditores externos do Tribunal de Contas (TdC) do país e da Comissão Especializada da Área Econômica, Finanças, Comércio, Plano e Indústria.

A Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB/1996), no seu art. 76º, e o art. 1º do Regimento da Assembleia Nacional Popular (RANP/2010), atribuem o Legislativo a competência fiscalizadora no âmbito da Administração do país. Sendo que a ANP é o supremo órgão legislativo responsável por controle externo das finanças Públicas e fiscalização política representativa de todos os cidadãos guineenses, bem como decidir sobre as questões fundamentais da política interna e externa do Estado. Salienta-se que, o controle externo pode ser exercido tanto pelo Poder Judiciária quanto pelo Poder Legislativo.

O controle externo realizado pelo judiciário, onde se integra o TdC, abrange a apreciação de atos, processos e contratos administrativos, atividades ou operações materiais, e até mesmo, da omissão da Administração, conforme revela Zymler (1998). Nesta ótica, pode-se dizer que a fiscalização jurisdicional de execução orçamentaria da Guiné-Bissau compete ao TdC, devendo ser efetuado nos termos da legislação aplicável, emitindo parecer das contas julgadas,

que consiste num juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações financeiras decorrentes da Conta Geral do Estado (CGE), nos termos da lei.

Enquanto o controle externo exercido pelo Legislativo ou ANP, divide-se em duas vertentes, que são controle político, exercido pelo próprio ANP, e controle técnico, que abrange a fiscalização contábil, financeiro e orçamentário, exercido com auxílio técnico do TdC da Guiné-Bissau. Reconhece-se, portanto, que ambas as instituições desempenham um papel crucial na fiscalização das ações do Executivo, principalmente no que concerne aos recursos financeiros, orçamentários, patrimoniais e aos aspectos contábeis e operacionais do Estado.

Já o controle político, da sua parte, surge da representação política de interesses das diversas camadas sociais residirem na ANP que, geralmente, valida a legitimidade do controle parlamentar. Nesta perspectiva, de uma maneira direta ou indireta, permite a ação fiscalizadora do povo, por intermédio de seus representantes eleitos, isto é, os membros de Assembleia, designados de deputados da Nação que, segundo nº 1 e 2, art. 78º da CRGB/1996, representam todo o povo, independentemente dos círculos eleitorais pelos quais foram escolhidos.

Importa salientar que, neste estudo, enfatizou-se mais do controle técnico, que abrange a fiscalização contábil, financeiro e orçamentário, efetivado pelo TdC da Guiné-Bissau. Esse órgão foi instituído pelo Decreto-Lei nº 7/27/11/1992, aprovando sua Lei Orgânica (LO) e as cláusulas disciplinares relativas à fiscalização prévia, prestação de contas, processos, emolumentos e direção de serviços que fazem parte integrante do citado documento. No seu art. 1º define o TdC como sendo um órgão autônomo de fiscalização das receitas e despesas públicas, a exercer nos termos do citado diploma e demais legislações em vigor no país, auxiliando tecnicamente a ANP no exercício do controle externo.

No âmbito das suas competências no que tange a matéria de fiscalização, o TdC exerce as modalidades do controle financeiro, controle orçamentário, controle contábil, controle patrimonial e controle operacional. Com isso, ele exerce três importantes funções, que são: emitir parecer sobre a CGE; fazer controle ou fiscalização prévia (exercida por intermédio da concessão ou recusa do visto, sobre os atos e contratos sujeitos a esse tipo de fiscalização, objetivando a verificar sua conformidade com a legislação aplicável); e prestação de contas anual do governo (visando a apreciar a legalidade das atividades das entidades sujeitas à prestação de contas, bem como da respectiva gestão econômica, financeira e patrimonial). Ademais, fiscaliza a legalidade e a cobertura oficial dos atos e contratos que derive das receitas ou despesas públicas para as instituições ou empresas públicas; fiscalizar essas entidades e julgar as contas das mesmas.

Nesta ótica, pode-se considerar precípuas as ações de controle exercidas pelo TdC, mormente, quando levado em conta ao controle orçamentário, patrimonial e financeiro do Estado. Nessa senda, tanto o TdC quanto a ANP devem atuar respeitando os princípios da administração (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), CRGB/1996, sua LO e demais diplomas que disciplinam essa matéria, de maneira a fiscalizar a execução orçamentária, acompanhar a eficaz emprego das finanças públicas e execução de políticas públicas. Nessa ótica, torna-se imperativo a atuação dessas entidades de fiscalização do país com fim de preservar as garantias de direitos fundamentais consagrados na Lei Magna.

Duma forma geral, com base nos estudos feitos, observa-se muito fraco o controle externo da administração financeira exercido pela ANP e TdC da Guiné-Bissau. O TdC, sendo órgão autônomo e competente por exercer controles financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional, nunca realizou auditorias externas das contas do Governo desde o ano 1989, e as mesmas contas nunca foram auditadas, nem emitido parecer sobre as contas públicas e sua consequente divulgação por esse órgão, nem por outro auditor externo (*vide* PEFA, 2014; DJASSI; LIMA, 2020). Vê-se, portanto, que isso vai contra princípios que norteiam a criação do TdC e suas competências atrelados no art. 7º do Decreto-Lei nº 7/27/11/1992, que são de julgar a CGE, emitir parecer e conseqüentemente fazer sua divulgação.

Por outro lado, constata-se que pela primeira vez na história do país, foram apresentadas as contas anuais do Governo pelo MEF em 2010 e 2011, mas devido falta de meios precisos, bem como espaço de trabalho digno, inadequados equipamentos de trabalho e limitada capacidade técnica dos seus servidores, o TdC não conseguiu auditar essas contas e nem se quer realizar exame das mesmas. No ano que sucedeu, isto é, em 2012, as contas do Governo não foram apresentadas ao TdC e, portanto, não foram auditadas.

Constatou-se ainda que o TdC realizou auditorias financeiras de algumas instituições do Estado, sendo essas Liceu Nacional Kwame Nkrumah, Previdência Social, Procuradoria, Ministério das Finanças, Clínica. Nessas instituições onde se fez auditoria, constatou-se que seus gastos representavam um valor superior a 50% das suas receitas (PEFA, 2014). Enquanto o julgamento das contas do governo cobre teoricamente apenas políticas fiscais e associadas, assim como cálculos detalhados das despesas e receitas, apresentados segundo várias óticas e acompanhados de elementos pertinentes do contexto e do enquadramento, porém com falta de uma apresentação das políticas (PEFA, 2014).

Respeitando a lei aplicável, após seis meses do fim do ano fiscal, o TdC deve apresentar os relatórios de auditoria à ANP. Porém, devido a dificuldades que aquele órgão do controle externo do país enfrenta, além de não auditar as contas do Governo desde 1989, não apresentou

os relatórios das contas das instituições financeiras auditadas, fazendo apenas recomendações para as mesmas, sem se acompanhar, nos anos seguintes, a implementação das recomendações feitas nos relatórios de auditoria.

Ressalta-se que, no momento da realização deste trabalho, não foi possível encontrar um documento que verse sobre o que deve ser feito caso não seja feita o acompanhamento nas implementações, bem como cumprimento com as recomendações de autoria pelo TdC. O que se contactou é que a LOTdC (nº 7/92) dispõe no seu art. 2º, que estão sob jurisdição desse órgão todas as entidades públicas e aqueles que utilizam recursos provenientes da administração pública guineense. Ademais, afirma o mesmo documento, no seu art. 13, e nas suas respetivas alíneas *b, c e d*, que compete TdC, no quesito de fiscalização, proceder a inquéritos, auditorias e outras formas de averiguação, através dos Serviços do Tribunal; ordenar a reposição total ou parcial de verbas ilegalmente despendidas; aplicar multas; emitir instruções de execução obrigatórias sobre a organização de processos a serem submetidos à sua apreciação e recomendar às entidades competentes a adoptar medidas que entenda necessárias.

Alguns estudos mostram, como caso de Djassi e Lima (2020), que a LOTdC faz menção sobre auditorias, inquéritos e outras formas de averiguações, porém sem, em nenhum momento, mencionar as ações de acompanhamento do acatamento das recomendações do TdC, o que torna falível a própria Lei citada, visto que a fase de acompanhamento é importante pelo que estimula melhorias das práticas de boa gestão pública.

Outro fator que se verifica, é a constante instabilidade política e governativa que a Guiné-Bissau tem vivenciado nas últimas décadas. Desde 2014 até ao final de 2019, após as eleições gerais para a Presidência da República e do Chefe do Governo, daquele primeiro ano, além dos conflitos entre as chefias políticas, houve sucessivas demissões do governo, ou seja, foram demitidos mais de oito primeiros-ministros, e nenhum deles teve um programa de governação aprovado pela ANP, e a consequente execução orçamentária, impactando negativamente tanto para o controle interno quanto o externo da coisa pública.

Destarte, torna-se pertinente salientar que o propósito da execução de orçamento pelos serviços públicos administrativos deve ser objeto de controle constante, visto que somente possam existir as despesas e as receitas públicas à medida em que tenham sido aprovados pelo orçamento. Neste sentido, o controle deve-se servir do mecanismo que possa assegurar-se o respeito às prerrogativas parlamentares. De igual modo, deve velar no sentido de evitar-se a dilapidação de recursos públicos, pois é autorizado pelos deputados da Nação, para prover às necessidades de interesse coletivo, evitando assim que sejam desviados para fins particulares.

Trata-se de assegurar-se que execução das despesas e das receitas públicas se encontrem em harmonia com a política econômica do país (ZYMLER, 1998).

A vista disso, pode-se dizer que a medida em que a ANP exerce controle político, com a finalidade de assegurar e representar politicamente os interesses do povo, sendo representante deste, e do TdC exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional do Estado e das entidades da administração direta e indireta, das empresas públicas, autarquias e fundações, assume um papel basilar no controle das finanças públicas, com vista a combater fraude na função pública, mitigar alta incidência de corrupção na Administração Pública, má gestão dos recursos públicos, assegurando assim os direitos fundamentais consagrados na Carta Magna da Guiné-Bissau.

4.2. MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS (MEF) NA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (GFP)

O Governo da Guiné-Bissau, chefiada pelo primeiro-ministro, sendo o órgão executivo e administrativo supremo do país, conduz a política geral do Estado guineense por meio do seu programa de governação aprovado pela ANP, dirigindo, dessa forma, a Administração Pública e coordenando as atividades dos Ministérios e Secretarias do Estado e os demais Organismos Centrais da Administração, além de preparar o OGE e PDN.

Dos Ministérios do Estado, o Ministério de Economia e Finanças (MEF), que integra a Secretaria de Estado do Tesouro e a Secretaria de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais mediante autorização prévia do Executivo, é a principal instituição responsável por GFP do país. Ademais, dentre outras atividades, o MEF exerce as funções orçamentárias, contabilidade, gestão da dívida pública de caixa e cobrança de receitas pela Alfândega e Impostos.

No exercício das suas atividades de gestão da coisa pública, o MEF corrobora com as regras e princípios estabelecidos pelo CTGFP, visto que tem priorizado as medidas de políticas econômicas propícias e coerentes com vista a implementar as reformas na GFP, sendo essas: o reforço de capacidade da ação governativa com fim do cumprimento do acordo de convergência, a estabilidade, solidariedade e o crescimento econômico no seio da economias da UEMOA, por meio da aceleração e o fortalecimento do crescimento econômico, com vista a redução da pobreza e de uma boa gestão macroeconômica capaz de promover um desenvolvimento durável e sustentável (MEF, 2020).

Com objetivo de fornecer as informações sobre a evolução de Estatísticas das Finanças Públicas do país, por intermédio da Direção-Geral da Conjuntura, Previsão e Relações Internacionais, o MEF emite, num Boletim Trimestral e Anual, o Relatório das Finanças Públicas Anual, Conta Geral do Estado, normalmente de janeiro a dezembro, das Operações Financeiras dos Estado (OFE), de uma forma clara e abrangente sobre a execução Orçamental, permitindo a maior transparência da sua elaboração, execução e do controle. Tal atividade visa respeitar as regras e princípios do CTGFP no seio da UEMOA, que impõe aos Países Membros dessa organização a publicação periódica e regular das informações relativas à GFP, e a Lei nº 02/2015 conhecida como as Leis do Orçamento aprovadas pela ANP a qual estabelece às regras quanto à elaboração, aprovação e execução das leis orçamentárias anuais, além de disciplinar as regras sobre as receitas e despesas estatais, e o método de financiamento.

Ainda, por meio do Boletim Estatístico, com uma frequência de publicação semestral e de um período tempo máximo de dois meses após data de término do semestre, o MEF emite as informações sobre os dados da dívida pública, bem como as políticas subjacentes e os mecanismos do mercado financeiro, servindo assim de indicadores básicos com vista a dar suporte a capacidade do governo em administrar da melhor forma possível a sua carteira de créditos (MEF, 2018). A disponibilização desses dados ao público para consultas constitui um dos objetivos do MEF que é de facilitar o acesso das informações aos profissionais e futuros investidores e utilizadores, além de revelar os esforços e as ações em andamento ao nível dessa instituição, em particular da Direção Geral da Dívida Pública, no sentido de publicar informações detalhadas sobre a gestão da dívida pública na Guiné-Bissau.

Na matéria orçamentária, o MEF representa um papel singular nessa vertente, visto que ele é única instituição pública do país, mediante sua autorização prévia do ministro desse órgão, investido da competência de fazer alterações resultantes à cobrança adicional de receitas nas rubricas não previstas no OGE, posteriormente entregando essa verba o Tesouro Nacional, bem como autorizar a Dívida Pública (Lei nº 02/2015, Lei do Orçamento).

Ademais, no que concerne a regularização dos compromissos de despesa pública, conforme Lei nº 02/2015, a referida instituição tem a autorização de proceder com à regularização dos compromissos de despesa das instituições e dos Ministérios do Estado em função das disponibilidades financeiras originadas da cobrança de receitas orçamentais. Também, em situações absolutamente excepcionais, a efetuar reforço de verbas, por transferência da dotação provisional prevista no seu orçamento para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis das instituições de saúde pública e da educação do país.

Observa-se, conforme PEFA (2014), que nos últimos anos o MEF tem-se preocupado com a implementação de um Quadro de Despesas a Médio Prazo (QDMP) intersetorial que já foi implementado por muitos países da sub-região da África Ocidental, ao nível setorial (ministérios) ou intersetorial, sendo uma das exigências das Diretivas da UEMOA.

Deste modo, são obrigadas as instituições do país geradoras de receitas a depositar certa percentagem das suas receitas na conta do Tesouro Nacional destinada ao Estado. Neste sentido, uma parte do valor percentual que a instituição em causa recolheu é utilizada para o funcionamento da referida instituição, conforme a taxa acordada com o MEF. A outra parte é transferida ao MEF e a outra parte, dessa instituição para Tesouro Público, através do depósito na conta transitória do Tesouro, conforme revela citado documento.

Observa-se também que na Administração Pública guineense, não existe descentralização administrativa, embora esteja prevista na CRGB de 1996, existindo apenas descontração. Assim, na sua esfera administrava, o país compõe oito (8) regiões administrativas (RA) e um setor autónomo (SA), que seus governadores são nomeados pelo Presidente da República, enquanto os administradores são nomeados pelo Executivo em comando da administração. No entanto, para financiar suas despesas, dispõem-se de duas fontes principais dos recursos financeiros, que são: o orçamento atribuído (e não transferido) pelo Governo Central, e as receitas próprias, adquiridas através das cobranças das taxas dos mercados e de ocupação nos mercados, que não são contabilizados no orçamento do Governo Central.

Nesta perspectiva, o MEF em colaboração com o Ministério de Administração Territorial (MAT), tem mostrado um papel ímpar para facilitar o processo da GFP pelas regiões administrativas de Guiné-Bissau. Sendo assim, o MAT ordena as despesas das regiões, sob a autorização do MEF, é feita os pagamentos das despesas realizados diretamente pelo Tesouro Nacional. Ou seja, após ordenada as despesas pelo MAT, o MEF informa as regiões sobre a dotação orçamental atribuída após a aprovação e publicação da lei das finanças, que depois são pagas pelo Tesouro Nacional, segundo mostra PEFA (2014).

Importa salientar que foi possível discutir o papel do MEF na gestão das finanças públicas da Guiné-Bissau graças ao Relatório Final de *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) da Avaliação do Sistema de Gestão de Finanças Públicas da Guiné-Bissau 2013 de 2014, cofinanciado pela União Europeia e pelo Banco Mundial. Esse documento apresenta importantes elementos sobre as finanças públicas e a responsabilidade financeira de Estado, fornecendo uma avaliação do desempenho da GFP com base na análise conduzida pelo indicador de forma concisa e padronizada.

Pesquisou-se também no site do MEF da Guiné-Bissau, porém, constatou-se que o mesmo se dispõe de poucos materiais que tratam sobre o assunto em estudo, o que dificultou bastante o desenvolvimento dessa seção. No site dessa instituição (<http://www.mef.gw/>) encontram-se ferramentas desatualizadas, ou seja, não tem todos os dados que permitam trazer importantes assuntos ligados GFP por esse órgão. Nele, encontram-se os Relatórios Econômico e Financeiro das CGE dos períodos de 2009 a 2017, os OGE dos anos 2009 a 2015, Relatório da CGE do ano 2010, Boletim Estatístico da Dívida Pública de 2014, além de algumas legislações, despachos e Editais do concurso Público.

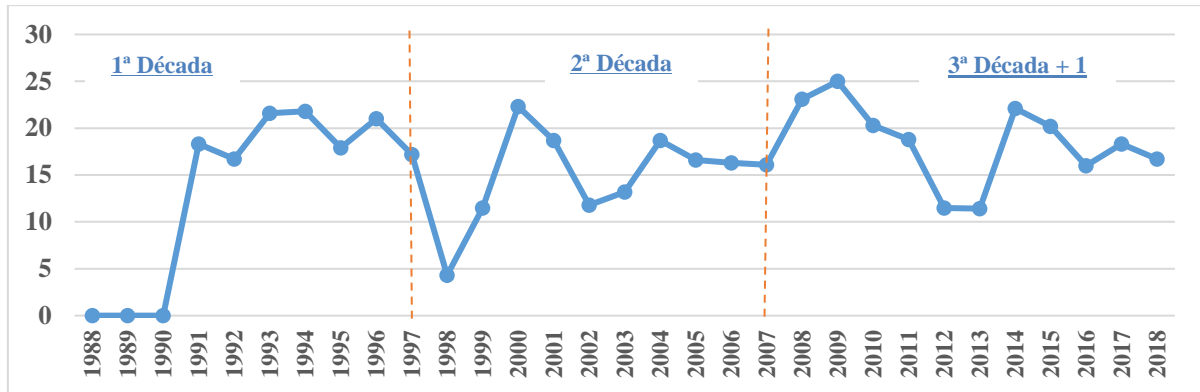
No entanto, na seguinte seção, através dos dados de Knoema (2019), faz-se a análise da estrutura das receitas e despesas das finanças públicas da Guiné-Bissau, do déficit público e a evolução da dívida pública entre anos de 1988 a 2018.

4.3. ANÁLISE DAS RECEITAS, DESPESAS, DÉFICIT E DÍVIDA PÚBLICA DE GUNIÉ-BISSAU

Esta seção destina-se a análise da estrutura das receitas e despesas das finanças públicas de Guiné-Bissau, de modo a entender o déficit público e a evolução da dívida pública do país dentro de três décadas e mais um ano - 1988 a 2018. Nesta ótica, procurou-se entender se houve o aumento ou a redução nas receitas e despesas públicas, sendo duas variáveis financeiras basilares para do desenvolvimento socioeconômico do país, e consequente déficit público que resulta do desequilíbrio daquelas duas primeiras, isto é, quando as despesas são superiores das receitas. Também se houve redução ou aumento na dívida pública bruta do país.

4.3.1. Receitas Públicas

Considerando o período em análise, as receitas públicas de Guiné-Bissau, embora se situem um pouco abaixo da média e com baixo nível potencial comparado com os seus concorrentes da região africana ocidental, segundo relatórios de FMI (2013; 2017), têm-se melhorado no decurso do espaço em apreço (**Gráfico 1**). Ou seja, a política de arrecadação tributária e de contenção nos gastos públicos adotadas pelo governo permitiu o país a alcançar um resultado positivo. Talvez isso possa ser explicado mormente pelo fortalecimento da gestão tributária, isto é, pelos esforços na arrecadação das receitas públicas, de um lado; e por outro, pela contribuição dos donativos recebidas pelo governo, colaborando positivamente nesse processo, visto que não ocorreram quaisquer alterações significativas na política fiscal.

GRÁFICO 1: RECEITA PÚBLICA TOTAL: EM % PIB 1988 – 2018

Fonte: Elaboração própria do autor através dos dados de KNOEMA, 2019.

Como se pode observar no Gráfico 1, no horizonte em análise, constata-se uma tendência moderadamente crescente na evolução das finanças públicas do país, apesar de haver algumas quedas conjunturais nas receitas públicas totais do governo.

Analisando a primeira década, de 1988 a 1997, constata-se que teve um aumento crescente nas receitas públicas de Guiné-Bissau atingindo seu ponto mais alto dessa década em 1993 e 1994, ambos com 22% do PIB. Teve menos receitas desta primeira década em 1992 e 1997, ambos com 17 % PIB (KNOEMA, 2019). As melhorias que se constatou no aumento das receitas públicas, conforme alguns estudos (como o caso de Cruz, 2007; Sangreman; Sousa; Barros, 2006, *apud* Cassamá, 2017 & Silva, 2015; Malomar, 2017), foram apoiadas pelos Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural (PEAE) instituídos em novembro de 1986 e que vão até 1996, financiados pelas Instituições de *Bretton Woods*.

Examinando a segunda década, de 1998 a 2007, constata-se que houve um aumento moderado das receitas públicas oscilam entre 4 % e 22% do PIB. Nesta década, as receitas públicas atingem seu ponto mais alto em 2000 e 2004 com 22% e 19% do PIB, respectivamente. No mesmo período, constata-se logo em 1998, que é primeiro ano dessa década, uma diminuição muito acentuada das receitas públicas, de 4% do PIB (KNEOMA, 2019).

Analisando a terceira década e mais um ano, de 2007 a 2018, constata-se teve mais crescimento das receitas públicas do país comparado com as duas primeiras décadas. Nesse período, as receitas atingem seu auge em 2009 com 25% do PIB. No ano que se sucedeu aquele, as receitas começam a decrescer até aos anos de 2012 e 2013, ambos com 12% do PIB, voltando a crescer nos anos seguintes até 2014, onde atingem 22% do PIB (KNOEMA, 2019).

Ressalta que os aumentos das receitas públicas que se verificou na última década, principalmente, em 2009, se justificam pelo aumento nas doações recebidas pelo Estado guineense nesse ano, que se verificou duas vezes maior do que no ano anterior, isto é, 2008. E

a queda das receitas nos subsequentes a 2009 se explicam pelo mesmo fenômeno, visto que a partir daquele ano, os donativos do país começam a decrescer modestamente.

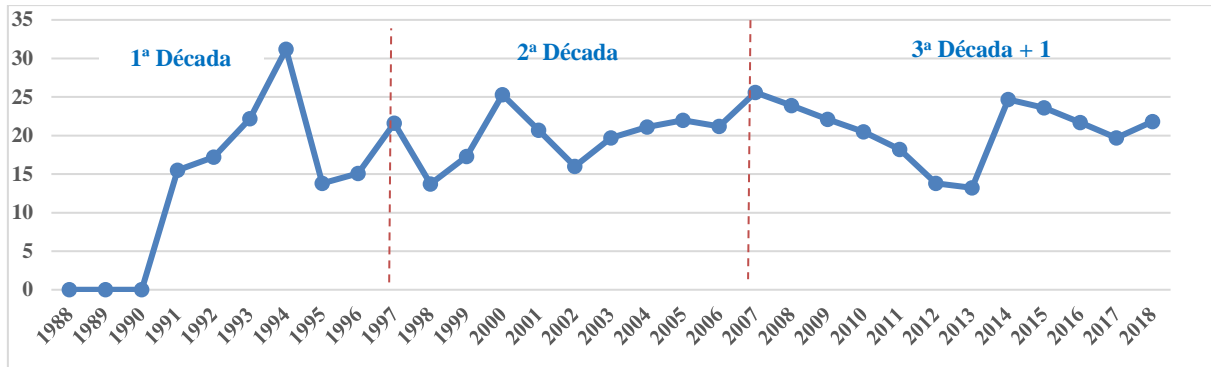
Importa salientar que a recessão econômica da Guiné-Bissau vista em 1998, onde se registra 4% das receitas públicas em porcentagem do PIB, se explica pelo conflito-militar conhecido como Guerra Sete (7) de Junho, que decorreu naquele ano, entre Junta Militar comanda pelo General Asumane Mané contra Regime Governamental do Presidente da República João Bernardo Vieira. Enquanto as vistas nos anos 2012 e 2013, em que as receitas públicas foram 12% e 11% do PIB, respetivamente, se deveu pelo golpe de Estado de 12 abril de 2012, ao governo liderado pelo Carlos Gomes Jr., provocando um impacto negativo nos progressos macroeconômicas e estabilidade política que o país vivenciava.

Em suma, ao comparar as três décadas examinadas, constata-se que registou mais receitas públicas na terceira década que chegou a atingir o seu ponto mais alto em 2009 e 2014, com 25% do PIB. Em seguida, vem a primeira década que, nos anos de 1993 e 1994 teve um aumento de 22% das receitas no PIB em ambos os anos. Foi na segunda década que se registrou menos receitas na economia guineense, visto que, apesar de em 2000 registrar um aumento de 22% das receitas no PIB, teve uma diminuição muito acentuada, cerca de 4% do PIB em 1994.

4.3.2. Despesas Públicas

No período de três décadas e mais um ano em apreço, constata-se que as despesas públicas de Guiné-Bissau, como aconteceu com as receitas públicas, apresentam uma tendência moderadamente crescente oscilando entre 13% e 31% do PIB, (**Gráfico 2**), porém mais baixas em relação aos demais países comparáveis da sub-região, segundo FMI (2017).

Examinando a primeira década, de 1988 a 1997, constata-se que o país registrou um crescimento acentuado das despesas públicas atingindo seu auge em 1994, cerca de 31% do PIB, superando as receitas públicas por (-27%) do PIB no mesmo período, o que representa aspecto negativo na economia do país, visto que houve grande desequilíbrio entre as receitas e despesas públicas, isto é, déficit público (KNOEMA, 2019). Talvez isso seja motivado, na sua maior parte, pelas despesas de capitais ou doações como aconteceu com as receitas. A realização destas despesas, segundo alguns estudos (como o caso de Malomar, 2017), foi possível graças ao desbloqueio do tranche de ajudas doados pelo *World Bank* (WB) e o FMI nos anos que se antecederam a implementação do PEAE de 1986. A corte da ajuda por parte do BM e o FMI, em 1991, trouxe o regresso a níveis de crescimento que se seguiu estável e de uma forma crescente ao longo dos anos seguintes.

GRÁFICO 2: DESPESA PÚBLICA TOTAL: EM % PIB - 1988 - 2018

Fonte: Elaboração própria do autor através dos dados de KNOEMA, 2019.

Houve ainda nesta primeira década menos despesas com os recursos públicos no ano de 1995 com 14% do PIB. Porém, comparados com as receitas do mesmo período, vê-se que houve um superávit de 4% no PIB do país (KNOEMA, 2019).

Analisando a segunda década, de 1998 a 2007, observa-se que as despesas públicas oscilam entre 14% a 26% do PIB. No primeiro ano dessa década registra-se uma queda das despesas de 26% em 1997 para 14% do PIB no ano 1998. Nesta década registou-se mais despesas com os recursos públicos em 2007, onde atingiu 25% das despesas públicas no PIB. No mesmo período, houve um déficit de 9% em 1998 no PIB do país (KNOEMA, 2019).

Examinado a última década e mais um ano, de 2008 a 2018 (**Gráfico 2**), registra-se, a partir do primeiro ano dessa década, uma diminuição com as despesas públicas que vão até 2013, onde começam a crescer de novo. Nesse período, constata-se que as despesas públicas atingem seu ponto mais alto desse intervalo em 2007, que representa 26% do PIB, superando as receitas públicas do mesmo ano por (-10%). No mesmo período houve menos despesas nos anos de 2012 e 2013 com 14% e 13% das despesas em porcentagem do PIB, respetivamente, havendo mesmo assim um déficit público de 2% em ambos os anos (KNOEMA, 2019).

Em suma, houve uma tendência crescente na evolução nas despesas públicas em todo o período em análise (1988 a 2018), muito embora haja algumas quedas conjunturais nas despesas públicas. As quedas nas despesas se verificam principalmente nos anos 1998 com 14% das despesas no PIB, 2002, com 16%, 2012, 14%, e 2013 com 13% das despesas do PIB, que se justificam pelos eventos que aconteceram nestes períodos (isto é, o conflito militar do mês de junho de 1998, do golpe de Estado do mês de abril de 2012, do impasse político em 2002).

Comparando as três décadas analisadas, constata-se que a administração pública guineense efetuou mais despesas na primeira década, em que atinge o ponto mais alto em 1994, de 31% do PIB, resultando em um déficit público de (-27%) do mesmo ano. Em seguida, vem

a segunda década, em que as despesas variam entre 14% a 26% do PIB, sendo esta última mais alto dessa década registrada em 1997, o que originou um déficit público de 9% no ano subsequente. Na terceira década registrou menos despesas públicas, compara com as duas primeiras, visto que as despesas variam entre 13% em 2013 para 25% do PIB em 2014.

4.3.3. Déficit Público

Antes de adentrar com a explicação sobre o déficit pública em Guiné-Bissau, importa deixar claro que no **Gráfico 3** podem ser encontradas duas explicações: um com resultado negativo (déficit fiscal ou superávit fiscal), e outra com resultado positivo (superávit primário).

O resultado negativo nas contas de governo, conhecido como déficit fiscal ou superávit fiscal, é a diferença entre despesa e receita do governo. Ou seja, quando os gastos são maiores do que a arrecadação, há déficit e o governo é forçado a recorrer ao mercado ou emitir moeda para se financiar (AGÊNCIA SENADO, 2021). Esse pode ser tanto nominal quanto operacional. Ambos representam necessidade de financiamento do setor público. No primeiro são incluídos os efeitos da correção monetária e cambial nas despesas e nas receitas, gerando resultado nominal negativo. No segundo, excluem-se a correção monetária e cambial nas despesas e nas receitas, mas gerando também resultado operacional negativo, (GEPO, 2012).

Já resultado positivo, conhecido como superávit primário, é quando o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo. Isso significa que o governo consegue economizar para o pagamento de juros da dívida pública.

Em suma, o déficit primário ocorre quando esse resultado é negativo. O superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. Ambos constituem o "resultado primário", e importantes, porque indica, segundo o Banco Central (2015) citado por Agência Senado (2021), a consistência entre as metas de política macroeconômicas e a sustentabilidade da dívida, ou seja, da capacidade do governo de honrar seus compromissos. A formação de superávit primário serve para garantir recursos para pagar os juros da dívida pública e reduzir o endividamento do governo nos médio e longo prazos.

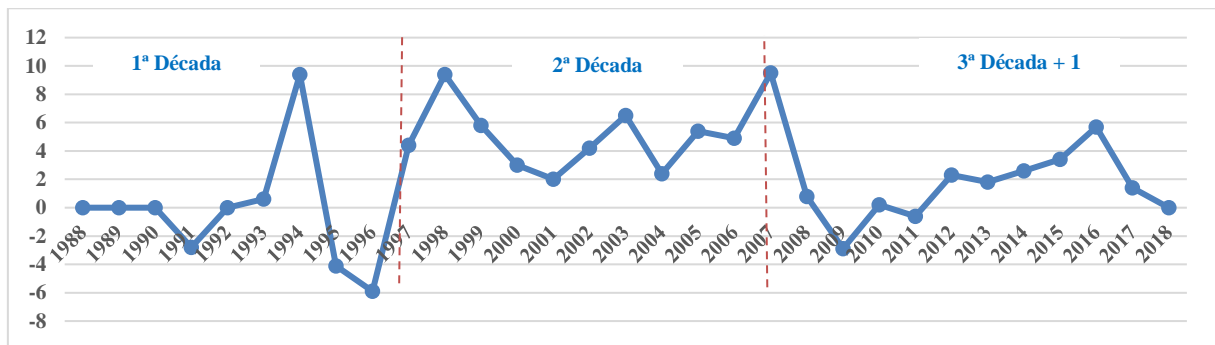
No contexto guineense, observando o gráfico abaixo (**Gráfico 3**), embora haja superávit nas contas da públicas de Guiné-Bissau, constata-se na maior parte do período em apreço, 1988 a 2018, uma continuada existência e elevados déficits nas finanças públicas do país.

Analisando a primeira década, de 1988 a 1997, observa-se que o déficit público oscila entre (-6%) a 9% do PIB. Na primeira década, o déficit público atinge seu auge em 1994, na

qual registrou 9% de déficit sobre o PIB, que se explica devido a diminuição das receitas de capital mais do que metade comparado com o ano anterior. Contudo, houve um superávit de 3% do PIB em 1991, e 4% e 6% nos anos de 1995 e 1996, respectivamente, representado um aspecto positivo na gestão das finanças públicas (KNOEMA, 2019).

Apreciando a segunda década, de 1998 a 2007, constata-se um contínuo déficit nas contas públicas oscilando entre 2% e 10% do PIB. No ano de 1998 dessa década, constatou-se uma diminuição mais do que metade das receitas fiscais e não fiscais comparado com o ano que se antecedeu, originando um déficit de 9% no PIB. O mesmo aconteceu nos anos que se antecederam a 2007, o que sugeriu um déficit de 10% do PIB naquele ano (KNOEMA, 2019).

GRÁFICO 3: DÉFICIT PÚBLICO: EM % PIB – 1988 – 2018



Fonte: Elaboração própria do autor através dos dados de KNOEMA, 2019.

Analisando a terceira década, conforme gráfico abaixo, constata-se que o déficit público oscila entre (-3%) a 6% do PIB. Nessa década, com exceção dos anos de 2009 e 2018, registrou-se em todo esse período um contínuo déficit nas contas públicas do país, atingindo seu ponto mais alto em 2016, onde se registra um déficit de 6% sobre o PIB. No ano que se sucedeu a 2008, teve um aumento mais do que a metade nas doações permitido um superávit de 3% em 2009 nas contas nacionais (KNOEMA, 2019).

Alguns estudos revelam que, (como o caso de Malomar, 2017), a adaptação de Guiné-Bissau aos diretivas da UEMOA após a sua adesão a essa organização em 1987 pode ter contribuído positivamente para o país nesse cenário, estimulando ao público em geral, e aos colaboradores e parceiros internacionais, uma nova dinâmica da transformação da visão futura das finanças públicas do país, apesar de não evitar que houvesse as situações do déficit excessivo nas contas públicas.

Comparando as três décadas, constata-se que o déficit público da administração guineense prenuncia na segunda década, em que esse varia entre 2% em 2001 para 10% do PIB 2007,

que é ponto mais alto dessa década. Em seguida vem a primeira década em que o déficit público veria entre 9% do PIB em 1994, que é ponto mais alto, para (-6%) do PIB em 1997. Na terceira década, registrou menos déficit nas contas públicas guineense comparada com as duas primeiras, vista nesta última o déficit veria entre (-3%) a 6% do PIB em 2016, que é ponto mais alto dessa década. Ainda nessa década teve um superávit de 3% nas contas públicas.

De modo óbvio, como pode-se observar na (**Gráfico 2**), a partir do primeiro ano que sucedeu a guerra-militar de 7 de junho de 1998, em Guiné-Bissau, tem-se registrado uma tendência crescente tanto nas receitas quanto nas despesas públicas da administração pública, atingindo o seu auge em 2007, 26% das despesas e 25% de receitas do PIB em 2009.

Em suma, com base na análise feita sobre o déficit público de Guiné-Bissau, considerando o período em estudo (1988 a 2018), pode-se fazer seguinte ressalva: a existência do déficit ou superávit nas constas públicas do país se explicam pela diminuição ou aumento dos donativos das receitas públicas totais. Pois, viu-se que, quando há diminuição daqueles, mesmo havendo aumento na arrecadação das receitas fiscais e não fiscais, origina um elevado nível de necessidades de financiamento, isto é, o défice das contas públicas e; o seu aumento das doações origina superávit nas contas nacionais do país, e assim vice-versa.

4.3.4. Dívida Pública (Bruta)

Geralmente, a dívida pública, sendo uma ação e não um fluxo, é medida a partir de um determinado período, isto é, o último dia do ano fiscal. Segundo a sua natureza, ela pode ser classificada em dívidas públicas **interna** e **externa**. Nesta senda, com intuito de entender a evolução da dívida pública de Guiné-Bissau, considerando a natureza dos dados em disposição e do período em estudo, analisou-se a dívida pública bruta da Administração Pública Central do Governo em porcentagem do PIB.

Importa salientar que não foi possível analisar todo o período escolhido, devido à falta de alguns dados. Para esse afeito, analisou-se a dívida pública bruta da Guiné-Bissau em duas décadas e mais dois anos - 1997 a 2018. De modo geral, observa-se no gráfico abaixo (**Gráfico 4**) que a dívida pública da administração pública guineense se tem crescido ao longo do período em análise, porém, vem-se decrescendo nos últimos anos.

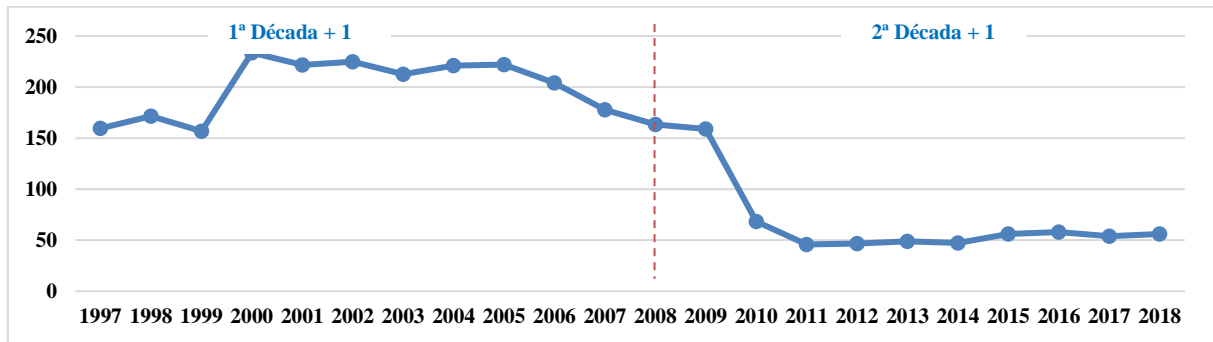
Analisando a primeira década e mais um ano de 1997 a 2008, observa-se que a dívida pública bruta do país atinge seu ponto mais alto em 2000, onde se registrou uma dívida de 234% do PIB. Nos anos que se sucederam verifica-se uma tendência moderadamente decrescente na

dívida pública bruta até atingir o seu ponto mais baixo em dessa década em 2008, na qual se registrou uma dívida bruta de 163% do PIB.

Examinando a segunda década e mais um ano que vai de 2009 a 2018, constata-se que a dívida pública bruta da Guiné-Bissau continua decrescendo a partir daquele primeiro onde se registou 159% do PIB, que é ponto mais alto dessa década, até atingir seu ponto mais baixo em 2011, com 46% do PIB. Nos anos que se sucederam, observa-se que há uma estabilidade da dívida bruta do país até o ano de 2018.

Comparado as duas décadas, constata-se que a Guiné-Bissau teve a dívida pública bruta mais alta na primeira década, em que se registrou uma dívida de 234% do PIB em 2000. A segunda década é marcada com constante declínio ou diminuição dívida pública do país, com seu ponto mais alto em 2009, onde registrou uma dívida pública bruta de 159% no PIB em 2009.

FIGURA 4: DÍVIDA PÚBLICA (BRUTA): EM % PIB - 1997 - 2018



Fonte: Elaboração própria do autor através dos dados de KNOEMA, 2019.

A observação que se faz é que evolução crescente que se registrou na dívida pública bruta da Guiné-Bissau se justifica pelo papel que tem assumido o Estado guineense após a independência investindo nos diferentes setores econômicos e sociais do país - produção, administração, comércio, saúde, educação e infraestrutura, segurança pública etc., com finalidade a atender as necessidades dos cidadãos. Isso resultou num crescimento excessivo das despesas públicas, enquanto as receitas públicas não acompanharam dinâmica, ou seja, desenvolveu-se abaixo comparado com as receitas, fazendo com que aumentasse substancialmente a dívida pública bruta em porcentagem do PIB.

Com o decurso do tempo, principalmente, após anos subsequentes ao conflito político-militar de 07 de junho de 1998, Guiné-Bissau se endividou tanto interna quanto externamente fazendo com que perdesse a sua capacidade de honrar seus compromissos com as instituições parceiras, ficando no topo dos países mais endividados do mundo. Conforme Malomar (2017) em referência a Sangreman *et. al.* (2008), por passar de 1987 a 1992, a dívida de 473 milhões

de dólares passou para 631 milhões, devido à falta de pagamentos dos tranches do reembolso, o que representava mais de 3000% do PIB naquela altura, dada a receita da exportação prevista.

Em consequência, com a finalidade de minimizar o peso da dívida pública que o Estado guineense carregava, o país atingiu o ponto da conclusão da iniciativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) e da *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) permitindo o alívio de mais de 86,5% da sua dívida externa em 2010 (AICEP, 2009; FMI, 2013; MEF, 2015). Isso permitiu, portanto, que o país amortizasse significativamente sua dívida, incluindo juros em atrasos.

Atingir ponto de conclusão da iniciativa HIPC e MDRI resultando no alívio da dívida pública externa, conforme chefe da missão do FMI para a Guiné-Bissau Paulo Drummond *cit.* Malomar (2017), demonstra claramente os progressos que a Guiné-Bissau tem alcançado nos anos que antecederam a 2010 em termos do fortalecimento das políticas e do desempenho macroeconômico na sequência de um período prolongado de instabilidade política.

Por isso, como se pode observar no gráfico acima (**Gráfico 4**), os anos seguintes foram de alívio da dívida pública externa de Guiné-Bissau em 2010, e com isso, houve um decréscimo na dívida bruta da Administração Pública do país, saindo de 68% para 54% do PIB entre 2010 a 2018, ainda alto, mas menor que anteriormente registrado.

4.4. POLÍTICA ORÇAMENTÁRIO COMO MEIO DE AJUSTE ENTRE AS RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS EM GUINÉ-BISSAU

O orçamento público é uma importante ferramenta de gestão para administração pública. Por meio dele, os governantes conseguem organizar os recursos financeiros do Estado a fim colocá-los a disposição e em benefício da coletividade. Nesta senda, o orçamento público e sua consequente execução deve estar relacionado ao planejamento que servirá de guia ou da orientação para os agentes ou gestores públicos.

Legalmente, no contexto guineense, a elaboração do orçamento público parte do Poder Executivo que, sob uma Propostas-de-Lei de Orçamentário, deverá encaminhá-lo a ANP para efeitos de aprovação e sua consequente disponibilização para a sociedade. O acesso às informações orçamentárias ao público se deve ao fato de ser o principal usuário dos serviços públicos. Ou seja, toda a atividade administrativa deve ser executada em benefício do povo, destinado, portanto, a responder as necessidades dos cidadãos. Neste sentido, a sociedade deve fiscalizar a gestão das entidades públicas e dos seus gestores, seja direta ou indiretamente, por meio de seus representantes eleitos, chamados de deputados da Nação.

Posto isso, cumpre destacar que o processo orçamentário obedece a um conjunto de regras ou princípios, bem como uma sequência de fases ou etapas que vão desde a elaboração ou preparação das propostas-de-lei orçamentárias pelo Executivo, onde se faz a estimação das receitas e fixação das despesas a serem apresentadas de forma organizada e discriminada por ordem das entidades que compõem o Governo, até sua submissão ao Legislativo, onde se procede com a discussão, correções, votação e aprovação; seguida da promulgação e publicação; após a sua execução, acompanhamento, controle e avaliação.

Em Guiné-Bissau, o processo orçamentário, tanto quanto antes, bem como na hora da sua elaboração e aprovação, cumpre a uma série de regras que devem ser observadas para sua validação final. Como regra, respeitando as leis aplicáveis, as propostas de Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e Orçamento Geral do Estado (OGE), referente ao ano econômico seguinte, devem ser enviadas pelo Governo à ANP para afeitos de apreciação e aprovação até 15 de outubro de cada ano.

Na ANP, o debate do PND e OGE se organiza de maneira a permitir a sua discussão, correção, votação e aprovação pelos deputados da Nação, onde se segue a ordem da discussão por orçamento de cada Ministério e Secretaria do Estado, com a intervenção do respetivo membro do Governo, a fim de dar alguns esclarecimentos a respeito da matéria em debate. Terminado o debate, é encerrado a exposição por um membro do governo.

Discutida na ANP e votada pelos parlamentares com uma maioria absoluta, isto é, 50% mais 1%, a deliberação de aprovação global das propostas-de-lei do PND e do OGE que, em regra, deve ser até 31 de dezembro, reveste a forma de Lei. Ou seja, passa a ser revestida de força legal que engloba a previsão de receitas e de despesas públicas, planificando a vida econômica e financeira do Estado, durante um período de tempo determinado, normalmente de um ano, no caso de orçamento anual, ou de quatro anos, no caso de orçamento plurianual, descrevendo de maneira minuciosa as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos, bem como a arrecadação das receitas estabelecidas em lei do orçamento.

Importa salientar que dentro das propostas-de-lei do OGE vem a Lei de Enquadramento Orçamentária (LEO) conhecida também como Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), que estabelece às regras quanto à elaboração, aprovação e execução das leis orçamentárias anuais, além de disciplinar as regras sobre a arrecadação das receitas e aprovação global das despesas públicas, e o método ou necessidades de financiamento do setor público (NFSP) para ano econômico seguinte. Traz também importantes alterações na Lei do Orçamento e na Lei Tributária Nacional (LTN), atribuindo as responsabilidades por cada órgão competente,

regendo, desta forma, as atividades econômicas do governo e demais dispositivos legais que regulam ações do Executivo.

Geralmente, a LEO ou LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública incluindo as despesas de capital para exercício financeiro subsequente; orientação na elaboração da lei orçamentário anual; dispõe sobre as alterações na legislação tributária; e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (GIACOMONI, 2010). Ou seja, este diploma fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos todos Poderes e Ministérios do Estado; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos.

Em suma, a projeto-de-lei orçamentário, além dos fatores acima referidos, apresenta o relatório do ano econômico anterior, define situação macroeconômico e financeira do país, tanto no nível regional do continente quanto nacional e internacional, bem como a execução orçamental do exercício em curso, das perspectivas macroeconômicas e política do exercício orçamental para o ano econômico seguinte, fazendo previsões orçamentárias de funcionamento de déficit e gestão da dívida pública interna e externa, além de trazer as propostas pormenorizadas do quadro das operações financeiras do Estado (TOFE) que inclui receitas, despesas na classificação econômica, despesas de funcionamento na classificação administrativa (orgânica) e o Programa de Investimentos Públicos (PIP) para o ano fiscal, que é feito através de uma apresentação particular sintética dos montantes e dos projetos. Que dizer, este último não faz parte da proposta-de-lei orçamentária.

Enquanto o Plano Plurianual (PPA) no processo do planejamento orçamentário e da política das receitas e despesas públicas de Guiné-Bissau, diferentemente do que ocorre em outros países, como o caso do Brasil, onde orçamento anual deve ser integrado, elaborado e executado obedecendo o previsto no PPA, e este obedecer LDO. Essa regra não se aplica à política orçamentária guineense. Quer dizer, tanto o orçamento anual, quanto o PIP que, geralmente, contempla os programas financiadas pelos parceiros internacionais, como referida acima, não são inclusos no PPA. Estes dois últimos documentos são elaborados independentemente daquele outro. São geralmente de médio e longo prazos.

A LEO de 9 de outubro de 2006 dá competência exclusiva à Direção Geral do Orçamento (DGO), vinculado a MEF, para elaboração PPA, preparar o OGE e definir um Quadro previsional da Evolução das Contas não orçamentais do setor Público. Todavia, observa-se que, na prática, essa regra não se aplica mais à Guiné-Bissau. Pois, vê-se que nos últimos anos, tanto

OGE quanto PIP, bem como PND ou Documentos Estratégicos Nacional para a Redução da Pobreza (DENAP I e II) e Plano Estratégico e Operacional 2015-2020 “*Terra Ranka*” são elaborados pelo Governo, que tem a competência privativa de conduzir a política nacional através do seu programa de governação aprovado pela ANP.

Entretanto, os documentos que definem as estratégias políticas plurianuais de médio e longo prazo no país são o Documento Estratégico Nacional para a Redução da Pobreza (DENARP) que conheceu a sua primeira versão entre o período de 2000-2003 (DENAP I) e a segunda versão entre 2011-2015 (DENAP II), considerado como continuidade do primeiro e uma operacionalização da Visão Prospectiva do Desenvolvimento, denominada «Guiné-Bissau 2025 *Djitu Tem*», adotada pelo Governo em 1996.

Estes documentos são multissetoriais e constituem mapas de referência para a planificação estratégica, programação e orçamentação das ações de desenvolvimento, assim como para o diálogo com os parceiros técnicos e financeiros internos internacionais com vista a combater a pobreza na Guiné-Bissau e a realização dos Objetivos do Milénio para o Desenvolvimento (OMD), segundo PEFA (2014).

O DENARP I, cuja implementação visava a realização de um plano de ação plurianual 2006 a 2008, tinha objetivos de: i) garantir uma taxa média anual de crescimento de pelo menos 5% durante este período; ii) limitar a taxa de inflação média anual a 3% e; iii) previsão da taxa de incidência da pobreza geral de 68.5% em 2004 para 66.5% em 2007 e 65,4% em 2008, e taxa da extrema pobreza de 22% em 2004 para 21.4 em 2007 e 21,0 em 2008 (Documento Estratégico Nacional para a Redução da Pobreza (DENARP I) adotado em 2004).

Enquanto DENARP II englobava quatro eixos estratégicos, que são: i) fortalecer o Estado de Direito e as Instituições Republicanas; ii) reformar a Administração Pública e melhorar a gestão das finanças públicas; iii) promover o desenvolvimento económico durável e; iv) melhorar a qualidade de prestação de serviços nos setores sociais, conforme o mesmo documento publica em 2011.

Dentro do segundo eixo do documento acima, que compactuado com objetivos deste estudo, comportava alguns conjuntos que descrevem para cada um dos anos que englobam as despesas, receitas e saldos de financiamentos para grandes massas (exemplo: as despesas com pessoal, funcionais e de investimento) e o crescimento económico duradouro e sustentável, conforme PEFA (2014) sobre a avaliação do sistema de GFP da Guiné-Bissau 2013.

Observa-se que, conforme documento supracitado, nos últimos anos o MEF tem-se preocupado com a implementação de um Quadro de Despesas a Médio Prazo intersectorial,

sendo uma das exigências da UEMOA, que já foi adotado por muitos países africanos ao nível setorial dos ministérios do Estado ou intersetorial.

De maneira resumida, pode-se observar no quadro seguinte (**Quadro 1**) como se procede o processo orçamentário na Guiné-Bissau. O quadro está organizado em linhas e colunas. Na primeira coluna tem-se linhas nas quais encontram-se descritas as datas ou períodos das atividades. Nas linhas da segunda coluna estão descritas as atividades realizadas no seu respetivo período. Adaptado pelo autor, a tabela que segue foi elaborada com base no PEFA (2014), respeitando a Lei das Finanças que se impõe a elaboração e promulgada do OGE antes do final do ano econômico.

Quadro 1: Etapas do processo Orçamentário na Guiné-Bissau

Período (s)	Atividade (s)
Maio	Envio de uma carta circular de orientação a todos os ministérios e organismos que realizam despesas.
Junho – julho	Recebimento e análise das projeções de receitas DGO e propostas de orçamento dos ministérios.
Agosto – setembro	Conferência de orçamento entre a DGO e os ministérios. Em caso de desacordo entre a DGO e os ministérios, a arbitragem é feita pelo Primeiro-Ministro.
Setembro – outubro	Arbitragem e aprovação pelo Conselho de Ministros.
Até 15 de outubro	Finalização e envio do material à Assembleia Nacional Popular.
Até 31 de dezembro	Discussão, Votação e aprovação pela Assembleia Nacional Popular.

Fonte: Adaptado pelo autor através dos dados de – PEFA Guiné-Bissau 2013: Relatório Final, 2014.

Como pode-se observar no Quadro acima, a preparação do orçamento público é um processo sequencial que obedece a um conjunto de regras e princípios que começam desde as consultas à sociedade civil da sua aprovação pelo legislativo. Contata-se, no caso específico da Guiné-Bissau, a proposta do orçamento anual, antes de submetida a ANP, é apresentado pelo Executivo à Conselho de Concertação Social que junta Sindicatos, ONGs, Setor Privado, e Sociedade Civil onde Diretor Geral do Orçamento (DGO) e Secretário do Estado do Orçamento (SEO) fazem a apresentação.

Depois disso, é feita a elaboração e apresentação do relatório de execução orçamentária das receitas e despesas, bem como a dívida pública, déficit público entre outros fatores de administrações financeiras do exercício econômico anterior. Em seguida, procede-se com a consulta dos doadores internos e externos sobre o sistema operacional para fins de Financiamento de Projetos e Apoio Orçamental (FPAO).

O passo seguinte é o envio de uma carta circular de orientação a todos os ministérios e organismos que realizam despesas com recursos do Estado dando-os instruções precisas a respeito da elaboração das propostas do orçamento, indicando os tetos definidos pelos ministérios e o calendário de preparação. Após isso, são feitas as reuniões técnicas entre o MEF

com cada ministério para discutir os tetos e explicar as instruções relativas à preparação do OGE para o ano econômico seguinte.

Assim, os ministérios do Estado fazem preparação dos seus orçamentos pelos ministérios, onde se responsabiliza essas atividades ao DAFs no Sistema Informático de Gestão Integrado das Finanças Públicas (SIGFIP). Após isso, segue a elaboração dos mapas de despesas de cada ministério ou demais serviços e consolidadas e elaboração dos mapas de receitas, incluindo as receitas arrecadadas pelos serviços integrados.

Depois das preparações dos orçamentos pelos ministérios e mapas das despesas de cada órgão, são feitas as impressões dos documentos do OGE sendo assim submetido para análise, discussão e alterações necessárias no Conselho de Ministros que fazem aprovação preliminar da propostas-de-lei, posteriormente encaminha-se para ANP onde se promove o debate das mesmas, revisão, correções, alterações e aprovação. Depois da aprovação, o OGE é publicado no Boletim Oficial do Estado.

Todavia, nem sempre é respeitado essa ordem na elaboração do OGE na Guiné-Bissau, devido a vários aspetos, como o caso da constante instabilidade política e governativa que o país presenciou, revela PEFA (2014) da avaliação do sistema de GFP de Guiné-Bissau 2013.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta monografia teve como objetivo analisar o controle das finanças públicas de Guiné-Bissau no período de 1988 a 2018, assim como entender das suas normas de funcionamento e das diferentes variáveis macroeconômicas do país. Para alcançar esse objetivo, procurou-se delinear, de forma abrangente, o sistema do controle interno e externo das finanças públicas do país destacando o importante papel das instituições responsáveis por esta atividade, sendo estas a Assembleia Nacional Popular (ANP), o Tribunal de Contas (TdC) e Ministério de Economia e Finanças (MEF) na gestão da coisa pública. Neste sentido, avaliou-se a estrutura das receitas e despesas públicas, do déficit público e da dívida pública permitindo perceber melhor a forma que a política orçamentária adotada pelo governo ajuda a equilibrar as receitas das despesas públicas, a fim de satisfazer a necessidade da coletividade.

Diante disso, várias foram as conclusões chegadas, a partir de resultados das análises dos dados qualitativos apoiados nas pesquisas exploratórias e descritivas a fim de atingir objetivos traçados neste trabalho. Aprofundou-se essas análises por meio das técnicas de pesquisa

bibliográfica e documental e dos diferentes sites oficiais especializados de coleta de informações e hospedagem de dados estatísticos mundiais, onde recorreu-se a três momentos dos critérios de avaliação de análise do conteúdo, sendo estes a pré-análise, a fase de exploração de materiais e o tratamento ou interpretação dos resultados apurados durante o estudo.

Na primeira parte desta monografia, analisou-se o sistema do controle interno e externo das finanças públicas da Guiné-Bissau destacando principais entidades responsáveis por exercitar essa tarefa a fim de identificar se há possíveis fragilidades ou as deficiências ou ainda fraco sistema de controle em geral da Administração Pública Guineense. Nesta senda, identificou-se, a partir dos estudos feitos, como a principal fragilidade do sistema de controle em geral do país a própria CRGB/1996 que não deixa claro a forma como deve se efetivar essa atividade, quer da fiscalização da Conta Gerais do Estado (CGE), quer no que tange ao controle interno e externo no nível geral da Administração abordando apenas no âmbito jurídico e constitucional. Isso leva-se a perceber que um dos principais obstáculos para um efetivo controle da coisa pública é a implicitude da Lei Magna do país. Deste modo, recomenda-se à sua revisão e atualização a novos padrões e em conformidade com a realidade ou demanda da sociedade principalmente no quesito da fiscalização da coisa pública. De forma geral, constata-se que a omissão dessa matéria é uma das principais causas que justificam a alta incidência de corrupção, desvio da finalidade pública, fraudes e obstáculos para funcionamento das atividades da administração pública guineense.

Durante o estudo, destacou-se cinco setores do controle interno - contábil, patrimonial, financeiro, orçamentário e interno do pessoal - da administração pública guineense. Após a análise de alguns documentos que versam sobre esse assunto, percebeu-se que o setor público guineense carece de um ambiente do controle interno, visto que seus agentes raramente utilizam normas profissionais de auditoria a que dispõem. Ademais, constatou-se que a IGF do país, integrado a MEF, em geral, nos seus serviços de auditoria interna realizados em função de fiscalização das finanças públicas não são reconhecidos internacionalmente, devido ao Manual de Metodologia posto pela CPLP utilizado que não se refere tecnicamente às normas profissionais internacionais de auditoria, sendo, portanto, utilizado apenas no âmbito dessa organização. Neste sentido, recomenda-se que o Estado guineense atualize suas normas de auditoria e invista muito nesse setor com vista a melhorar o seu ambiente de controle interno, pois, viu-se que quase em todos os Ministérios e Secretarias do Estado, não funcionam adequadamente os cinco setores principais do controle interno acima referenciados.

O trabalho revelou-se os elevados índices de ineficiência nos serviços públicos, irregularidades, desvios da finalidade pública, fraudes e má gestão do patrimônio público, sendo

esses os fatores que prejudicam profundamente a administração pública do país, em todos os níveis da sua esfera administrativa, que se encontra vulnerável devido a essas ocorrências, com seus controles internos frágeis, quase inexistentes ou ineficazes para combatê-las. Esses fenômenos revelam a insuficiência do controle administrativo. Nesta senda, para que haja um bom funcionamento de sistema de controle interno e consequente boa gestão e eficaz controle das finanças públicas, recomenda-se que a administração pública guineense adote um sistema de gestão integrado, as normas e procedimentos administrativos rígidos e flexíveis, bem com uma constante e eficaz auditoria interna dos órgãos ou em cada estrutura do Estado, sendo esses pressupostos básicos para funcionamento de um controle interno efetivo.

No que tange ao controle externo, revelou-se, de maneira geral, um sistema de fiscalização das finanças públicas muito deficiente, exercido pela ANP e pelo TdC da Guiné-Bissau. Diz-se isso, pois, de um lado, viu-se que o TdC, sendo órgão competente por exercer os controles financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional, auxiliando tecnicamente a ANP, nunca conseguiu realizar controle externo das CGE desde ano de 1989 e as mesmas contas, por outro lado, nunca foram auditadas, nem mesmo emitido parecer sobre as contas públicas e sua consequente divulgação e disponibilização para a sociedade, nem auditadas também por outro auditor externo. Nesta ótica, recomenda-se que seja efetivada aquela tarefa até, pelo menos, ao final de atual legislatura, começado em 2019, que termina em 2022, de modo a permitir total transparência ao público na gestão da coisa pública. A não realização desta atividade fere fortemente os princípios norteadores à criação do TdC e suas competências atrelados no art. 7º da sua LO, que são de julgar a CGE, emitir parecer e sua consequente divulgação e disponibilização para a sociedade para efeitos de consulta.

No segundo momento deste trabalho, pretendia-se compreender a forma como o MEF da Guiné-Bissau, sendo principal entidade de gestão da coisa pública, administra os recursos que lhe é confiado pelo povo. Nesta senda, observou-se que o MEF exerce as importantes funções orçamentais, contabilidade, gestão da dívida pública de caixa e cobrança de receitas pela Alfândega e Impostos, baseando em leis aplicáveis no país e de novas diretivas de UEMOA, que incluem a lei das finanças, as regras gerais da contabilidade pública, a nomenclatura do orçamento do Estado, o plano contabilístico do Estado, a tabela das operações financeiras do Estado e o código de transparência. Ademais, o MEF, pela primeira vez na história do país, conseguiu apresentar as contas anuais do Governo em 2010 e 2011, porém, devido à falta de meios financeiros e materiais precisos por parte do TdC, essa última instituição não conseguiu auditar essas contas quiçá realizar exame das mesmas. No ano subsequente a 2012, as contas do governo não foram apresentadas ao TdC e, portanto, não foram também auditadas.

Neste sentido, de maneira a permitir um controle efetivo, transparência na gestão de coisa pública, bem como o acesso as informações por parte de público, recomenda-se que o MEF, além de apresentar junto à ANP e TdC, disponibilize no seu site oficial, trimestral ou anualmente, o Relatório das Finanças Públicas Anual, CGE, Operações Financeiras dos Estado (OFE), de uma forma clara e abrangente sobre a execução orçamental, permitindo a maior transparência da sua elaboração, execução e controle. Sugere-se, de igual modo, além de respeitar o ordenamento jurídico do país, que seja seguido o código de transparência estabelecido pela UEMOA, visto o mesmo traz importantes regras que auxiliam no exercício efetivo das atividades financeiras, as regras que regulamentam a arrecadação das receitas públicas, a alocação e gestão de fundos públicos pelas entidades públicas responsáveis e obrigatoriedade de disposição de determinada informação ao público, bem como as regras que disciplinam a conduta dos funcionários públicos visando coibir a corrupção e desvio da finalidade na administração pública e o enriquecimento ilícito dos gestores públicos.

No terceiro momento deste trabalho, pretendia-se se analisar a estrutura das receitas e despesas públicas, bem como do déficit público e da dívida pública da Guiné-Bissau, deste modo, entender se houve acréscimo ou a redução da riqueza, assim também se teve aumento ou diminuição na dívida pública do país no período de 1988 a 2018. De modo geral, percebeu-se que as receitas públicas da Guiné-Bissau têm melhorado ao longo de três décadas e mais um ano apreciados. Melhorias essas facilitadas, de um lado, pela PEAE instituídos em novembro de 1986 a 1996 financiados pelas Instituições de Bretton Woods, por outro, pela política de arrecadação tributária e de contenção nos gastos públicos que o governo adotou permitindo-lhe alcançar um resultado positivo.

Após analisar as três décadas e mais um ano, constatou-se que registou mais receitas públicas na terceira década que chegou a atingir o seu ponto mais alto em 2009, com 25% e 22% do PIB. Em seguida, vem a primeira década que, nos anos de 1993 e 1994, teve um aumento de 22% das receitas sobre o PIB em ambos os anos. Foi na segunda década que se registrou menos receitas públicas na economia guineense, visto que, apesar de em 2000 registrar um aumento de 22% das receitas no PIB, teve uma diminuição muito acentuada, cerca de 4% do PIB em 1994.

Nas despesas públicas, observou-se um desempenho semelhante das receitas públicas. Ao examinadas as três décadas e mais um ano, percebeu-se que a administração pública guineense efetuou mais despesas na primeira década, na qual atinge o ponto mais alto em 1994, de 31% do PIB, resultando em um déficit público de (-27%) do mesmo ano. Em seguida, vem a segunda década, em que as despesas variam entre 14% a 26% do PIB, sendo esta última mais alto dessa

década registrada em 1997, o que originou um déficit público de 9% no ano subsequente. Na terceira década registrou menos despesas públicas, compara com as duas primeiras, visto que as mesmas variaram entre 13% em 2013 para 25% do PIB em 2014. Em suma, percebeu-se que o Estado conseguiu aumentar suas despesas graças a doações recebidos dos seus parceiros internacionais como o Word Bank (WB) e FMI, por meio da PEAE de 1988 que trouxeram regresso da estabilidade no nível de crescimento das receitas nos anos seguintes. Entretanto, verificou-se que, apesar de haver superávit, na maior parte do período analisado, quase sempre teve déficit público que oscilou entre (-6%) a 10% do PIB.

Em relação ao déficit público, constatou-se, ao longo de três décadas e mais um ano analisados, que o déficit de contas públicas guineense se predominou mais na segunda década, em que esse varia entre 2% em 2001 para 10% do PIB 2007, que foi o ponto mais alto dessa década. Em seguida vem a segunda década em que o déficit público varia entre 9% do PIB em 1994, que é ponto mais alto, para (-6%) do PIB em 1997. Na terceira década, se registrou menos déficit nas contas nacionais, comparada com as duas primeiras, visto que nessa última o déficit varia entre (-3%) a 6% do PIB em 2016, que é ponto mais alto dessa década. E teve nessa década um superávit de 3% nas contas públicas.

Quanto a dívida pública, não foi possível analisar todo o período do estudo escolhido, devido à falta de dados a que se deparou. Por isso, considerou-se para este trabalho o período de 22 anos – 1997 a 2018. De modo geral, constatou-se que a dívida pública da administração pública guineense se tem crescido ao longo do período em análise, porém, que se vem decrescendo ao longo dos últimos anos. Comparado as duas décadas, viu-se que a Guiné-Bissau teve a dívida pública bruta mais alta na primeira década, em que se registrou uma dívida de 234% do PIB em 2000. Constatou-se que a segunda década é marcada por uma constante diminuição da dívida pública do país, com seu ponto mais alto em 2009, onde registrou uma dívida pública bruta de 159% no PIB em 2009. Nos anos que subsequentes, observa-se que há uma estabilidade da dívida bruta do país até o ano de 2018. De modo geral, o crescimento da dívida teve como justificativa o papel de Estado ter-se apostado no investimento após a independência em diferentes setores econômicos e sociais, com fim de atender as necessidades dos cidadãos, resultando no crescimento acentuado nas despesas públicas, enquanto as receitas públicas não conseguiram acompanhar essa dinâmica.

Por fim, na quarta parte deste estudo, pretendia-se entender a forma como a política orçamentária adotada pelo Estado guineense poderia ajudar a equilibrar as receitas das despesas públicas. Diante disso, percebeu-se que, em Guiné-Bissau, o processo orçamentário cumpre um conjunto de princípios e regras, bem como uma sequência de etapas que vão desde a

elaboração das propostas de lei orçamentária pelo Executivo até sua submissão ao Legislativo para efeitos de apreciação e aprovação que, em regra, pede 50% mais 1% de voto dos deputados da Nação, permitindo a sua validação final, passando assim a ser revestida de força legal que engloba a previsão de receitas e de despesas públicas, de forma equilibrada, planejando a vida econômica e financeira do Estado, durante um período de tempo determinado.

Foi possível entender que, em Guiné-Bissau, o orçamento anual não se contempla no Plano Plurianual (PPA). Aquele planeja o ano econômico seguinte, devendo ser enviado pelo Executivo à ANP, para efeitos de apreciação, correção, votação e aprovação pelos deputados da Nação até 15 de outubro de cada ano. Enquanto o PPA (DENAP I e II) e PIP - geralmente de médio e longo prazos -, elaborados independentemente da LOA pelo governo, são documentos multissetoriais que constituem mapas de referência para a planificação estratégica, programação e orçamento das ações de desenvolvimento, assim como para o diálogo com os parceiros técnicos e financeiros internos e internacionais com vista a combater a pobreza em Guiné-Bissau e a realização dos Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento (OMD).

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Resultado Primário do Setor Público**. 2021. Disponível em: <<<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>>>, acessado em 01/04/2021.

AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal - Portugal Global Guiné-Bissau – **Ficha de Mercado**, dezembro 2009.

ALVES, Erick. **Controle da Administração Pública p/ TCE-RS (Todos os Cargos) FCC: Teoria e exercícios comentados**. Livro Eletrônico, 2018.

BALDÉ, Bubacar. **O Setor Financeiro e as Instituições do Setor Privado na Guiné-Bissau: descrição, estrangulamentos e políticas a adotar**. Porto: abril de 2013.

BRASIL: **Constituição da República Federativa do Brasil**. Atualizada até a EC n. 105/2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>, acessado em 02/04/2021.

BRASIL – GEPO: Gerência de Elaboração e Programação Orçamentário. **Glossário Técnico**. STN Fazenda / Senado, 2012.

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 7ª Edição. Ministério Da Fazenda Secretaria Do Tesouro Nacional, 2017.

BRASIL: TCU - Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. -- 3. ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

CÁ, Celso Gonçalves da Silva; LIMA, Alexandre Oliveira; SOUSA, Antonia Marcia Rodrigues. **O controle externo e o combate à corrupção na Gestão Pública de Guiné-Bissau**. Rev. Controle, Fortaleza, v. 17, n.1, p. 143-169, jan/jun, 2019.

CASSAMÁ, Joel Bacari Fernandes. **Análise do Setor da Pesca Artesanal em Guiné Bissau: impactos e perspectivas**. Florianópolis, 2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. _ 4a ed._ São Paulo, Makron Books do Brasil, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. 6. ed. São Paulo: Campus, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed., São Paulo: Atlas, 2008.

DJASSI, Tatiana dos Santos; LIMA, Alexandre Oliveira. **Controle Externo na Administração Pública da Guiné-Bissau: análise dos relatórios da auditoria do Tribunal de Contas das Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista (2016-2017)**. Redenção, CE: Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB, 2020.

ENAP. Escola Nacional da Administração Pública. **Orçamento Público: conceitos básicos**. Atualizado em: dezembro de 2013. Brasília, 2014.

FMI - Fundo Monetário Internacional. Departamento Africano. **Guiné-Bissau: Consulta ao abrigo do Artigo IV de 2017 e Quarta Revisão ao abrigo do Acordo sobre o Mecanismo Ampliado de Crédito e Revisão das Garantias ao Financiamento** - Press Release; Relatório do pessoal; e declaração do diretor executivo da Guiné-Bissau. Washington, D.C., 2017.

FMI - Fundo Monetário Internacional. **Guiné-Bissau: Quinta Revisão no âmbito do Acordo de Facilidade de Crédito Alargado, Pedidos de Prorrogação e Aumento de Acesso e Revisão de Garantias de Financiamento** - Comunicado de Imprensa e Relatório do Pessoal; Relatório do País do FMI nº 18/147, 16 de maio de 2018.

FMI - Fundo Monetário Internacional. **Guiné-Bissau: Relatório do Corpo Técnico sobre as Consultas de 2013 ao abrigo do Artigo IV**. Washington, D.C., 2013.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, Apostila, 2002.

GERHARDT, Tatiana Engel & SILVEIRA, Denise Tolfo (org.) **Métodos de pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. - 15. ed. ampliada, revista atualizada - São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GUINÉ-BISSAU. **Constituição da república da Guiné-Bissau**. Assembleia Nacional Popular, Bissau, 1996.

GUINÉ-BISSAU. **Decreto-Lei n.º 11/2011. Criado o Instituto Nacional de Meteorologia da Guiné-Bissau, abreviadamente designado por "INM-GB"**. Suplemento ao Boletim Oficial da República da Guiné-Bissau N.º 32, terça-feira, 9 de agosto de 2011.

GUINÉ-BISSAU. DENARP - **Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza**. Versão Corrigida em outubro de 2005 na base do DENARP adoptado em agosto de 2004.

GUINÉ-BISSAU. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (Decreto-Lei N.º 7/92 de 27 de novembro)**. Bissau, 1992.

GUINÉ-BISSAU. Ministério da Economia e Finanças. **Relatório das Finanças Públicas janeiro a dezembro de 2015**. Bissau, 2015.

GUINÉ-BISSAU. **Segundo Documento Nacional de Estratégia de Redução de Pobreza – DENARP II (2011 – 2015)**. Versão Final - Bissau, junho de 2011.

GUINÉ-BISSAU. Tribunal de Contas (TdC). **Sustentabilidade Financeira, Apresentação de Contas e Responsabilidade**. V Jornadas EUROSAI/OLACEFS. Lisboa, de 9 a 12 de maio de 2007. CERPCI, Bissau, março, 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração e interpretação de dados**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

LEANDRO, Bruno Alex. **Controle na Administração Pública Brasileira: Bases normativas da transferência e dos acessos às informações públicas pela efetivação do controle social. Monografia de Especialização**. Brasil: Santa Maria, SM, 2012.

MAGALHÃES, João Marcelo Rego. **Panorama do controle da Administração Pública: controles externo e interno**. In.: Extensão em Direito Administrativo Aplicado à Gestão Pública. Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo – IPC: Fortaleza, CE, 2020.

MALOMAR, Erikson Júlio. **Influência da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) nas Finanças Públicas da Guiné-Bissau**. Lisboa, setembro de 2017.

MEF - Ministério da Economia e Finanças. **Boletim Estatístico da Dívida Pública da Guiné-Bissau 2014-2018**. Direção Geral da Previsão e Estudos Económicos - DGPEE 2019. Bissau, Guiné-Bissau, 2018.

MEF - Ministério da Economia e Finanças. **Relatório das Finanças Públicas, janeiro a dezembro 2019**. Direção Geral da Previsão e Estudos Económicos - DGPEE 2019. Bissau, Guiné-Bissau, maio, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **A administração pública e seus controles**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 114:23-33 out./dez. 1973.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MIRANDA & ASSOCIADOS. **Notícias de Direito**. Guiné-Bissau. março a novembro de 2015. Disponível: <<<https://www.mirandalawfirm.com/pt/conhecimento-media/publications/legal-news/guinea-bissau-legal-news-march-through-november-2015>>>, acessado em 07/07/2020.

MITRUK, Hilda Beatriz (Org.). **Cadernos metodológicos: diretrizes da metodologia científica**. 5. ed. Chapecó: Argos, 2001. 123 p.

MONTE-SERAT, Daniela Motta. **Intervenção do Estado na economia: a intervenção acionária do BNDES e fundos de pensão estatais para a criação do BR Foods**. Ribeiro Preto-SP: FDRP/USP, 2012.

KNOEMA. **Atlas Mundial de Dados: Guiné-Bissau**. Temas de Indicadores Econômicos. 2019. Disponível em: <<<https://pt.knoema.com/atlas/Guin%c3%a9-Bissau/topics/Economia>>>, acessado em 15/05/2019.

NESI, Nazareno. **Finanças públicas**. 2 ed. – Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2010.

OISC/CPLP - Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. **Dez Anos de Atividades e Perfil dos Tribunais de Contas**. Secretaria-Geral. Brasília – 2005.

OLIVEIRA, Eliseu; SUBUHANA, Carlos. **Política externa brasileira para Guiné-Bissau: uma análise na perspectiva técnica e educacional (2000-2010)**. Revista África e Africanidades – Ano XII – n. 32, nov. 2019.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. -- Catalão: UFG, 2011.

PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PEFA - **Avaliação do Sistema de Gestão de Finanças Públicas: Guiné-Bissau 2013 - PEFA Guiné-Bissau 2013**: Relatório Final, 2014. Disponível em: <<<https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/GW-Feb14-PFMPR-Public.pdf>>>. Acessado em 07/07/2019.

PNUD. **Human Development Indices and Indicators**. Statistical Update, 2018.

Projeto de Reforço das Capacidades Técnicas e Funcionais das Instituições Superiores de Controlo (ISC), Parlamentos Nacionais e Sociedade Civil para Controlo das Finanças Públicas nos PALOP e Timor-Leste. Lisboa, 1 a 2 de fevereiro de 2018.

SEIDI, Ussumane. **Economia da Guiné – Bissau e os Objectivos do Milénio**. Lisboa, 11 de abril de 2006.

SILVA, Clariovaldo Enias Tavares da. **Controle interno no setor público: o caso da administração pública da Guiné-Bissau**. 2017.

SILVA, Jersey Inácio da. **A Integração Económica da Guiné-Bissau na UEMOA**. Rio de Janeiro, maio 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

TdCP - Tribunal de Contas de Portugal. **I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa**. Centro de Estudos e Formação dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 1995.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18ª ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TURÉ, Infali. **A estrutura das receitas e despesas públicas na Guiné-Bissau – uma análise comparativa com os países da União Económica e Monetária da África Ocidental**. Coimbra, 2015.

WORLD BANK. Guiné-Bissau. **Memorando Económico do País. Terra Ranca! Um Novo Começo**. Relatório N. 58296-GW, 12 de janeiro, 2015.

WORLD BANK. *World Development Indicators database*. 25 April 2019.

ZYMLER, Benjamin. **Questões de Controle - Controle das Finanças Públicas no Brasil: visão atual a prospectiva**. Revista do Tribunal de Contas da União. – v.1, n. 1 (1970), - Brasília: TCU, 1998.

ANEXOS

ANEXO A – TABELA DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS DO ESTADO (TOFE) DE GUINÉ-BISSAU (1988 – 2018), BCEAO

DADOS DE BCEAO

Em Milhões de Franco CFA

Indicador (es)	Período (s)									
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
RECEITAS PÚBLICAS	17.100	25.400	23.300	19.000	14.900	17.300	25.800	40.700	29.700	44.100
Receitas Correntes	4.000	6.800	11.300	7.700	5.600	6.200	6.500	13.500	17.300	24.100
Receitas Fiscais	1.600	2.000	4.000	3.100	1.600	2.500	3.000	6.300	9.500	12.600
Receitas Não Fiscais	2.400	4.800	7.300	4.600	4.000	3.700	3.500	7.200	7.800	11.500
Donativos	13.100	18.600	12.000	11.300	9.300	11.100	19.300	27.200	12.400	20.000
DESPESAS PÚBLICAS	22.700	24.800	24.800	29.500	26.000	25.700	37.000	31.300	42.400	51.600
Despesas Correntes	7.700	12.600	10.500	12.700	9.400	9.500	15.400	15.700	22.000	23.700
Despesas Capital	15.000	20.600	14.300	16.800	16.600	16.200	21.600	15.600	20.400	27.900
Outras Despesas	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

DADOS DE BCEAO

Em milhões de Franco CFA

Indicador (es)	Período (s)									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
RECEITAS PÚBLICAS	10.500	30.300	51.100	45.600	30.400	35.100	49.000	48.210	50.600	53.700
Receitas Correntes	6.600	24.300	29.500	24.500	21.700	20.800	24.500	27.970	31.450	26.600
Receitas Fiscais	4.500	12.800	17.500	14.800	11.900	11.900	11.800	18.330	18.470	18.800
Receitas Não Fiscais	2.100	11.500	12.000	9.700	9.800	8.900	12.700	9.640	12.980	7.800
Donativos	3.900	6.000	21.600	21.100	8.700	14.300	24.500	20.240	19.150	27.100

ANEXO B – TABELA DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS DO ESTADO (TOFE) DA GUINÉ-BISSAU (1988 – 2018), KNOEMA

DADOS DE KNOEMA

Em % do PIB

Indicador (es)	Período (s)									
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Despesas Públicas	0	0	0	16	17	22	31	14	15	22
Receitas Públicas	0	0	0	18	17	22	22	18	21	17
Dívida Pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	160
Défice Público	0	0	0	-3	0	1	9	-4	-6	4

DADOS DE KNOEMA

Em % do PIB

Indicador (es)	Período (s)									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Despesas Públicas	14	17	25	21	16	20	21	22	21	26
Receitas Públicas	4	12	22	19	12	13	19	17	16	16
Dívida Pública	172	157	234	222	225	213	221	222	204	178
Défice Público	9	6	3	2	3	5	6	4	4	7

DADOS DE KNOEMA

Em % do PIB

Indicador (es)	Período (s)										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Despesas Públicas	24	22	21	18	14	13	25	24	22	20	22
Receitas Públicas	23	25	20	19	12	11	22	20	16	18	17
Dívida Pública	163	159	68	46	47	49	47	56	58	54	56
Défice Público	-1	-4	-2	1	2	2	1	2	4	1	0