



Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado

2014



Nota de apresentação

No exercício da sua função consultiva à Assembleia Nacional Popular, no quadro de controlo político orçamental, o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau emitiu o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) de 2014.

Este é o terceiro parecer emitido pelo Tribunal de Contas ao longo de quase trinta anos da sua existência.

No presente Parecer foram analisados e formulados juízos sobre a legalidade e correcção financeira de aspectos relacionados com receita, despesa, benefícios fiscais e apoios públicos, dívida pública, tesouraria do Estado, património e segurança social, referentes à execução orçamental de 2014.

Desta feita, diferentemente do PCGE de 2009 e 2010, foram introduzidos dois novos capítulos, o de Contabilidade Patrimonial e o de Seguimento das Recomendações.

O Parecer incide sobre a Conta Geral do Estado de 2014, correspondente ao exercício orçamental coincidente com o período de retorno à normalidade constitucional e de abertura de um novo ciclo político no país, marcado pela realização de eleições legislativas e presidenciais nos meses de Março e Maio de 2014, após o golpe de Estado de 2012.

Uma ou outra insuficiência ou imprecisão dos relatos efectuados, aqui e ali, ao longo do Relatório e Parecer, que agora se apresenta, explicam-se não só pelo facto deste documento integrar o segundo pacote de Parecer que o Tribunal de Contas emite ao longo da sua história naquilo que também é a sua segunda experiência na realização deste tipo de trabalho depois de um intervalo de cinco anos após a emissão de primeiro pacote de pareceres em 2015 ou porque se reporta a um exercício orçamental condicionado e influenciado pelas adversidades e vicissitudes políticas e administrativas da época, mas também porque existe um desfasamento temporal de seis anos entre o exercício

orçamental apreciado (2014) e o momento em que foram desenvolvidos efectivamente os trabalhos da emissão do Parecer (2020 e 2021), o que afectou, embora em menor intensidade, a consistência e fiabilidade de algumas informações recolhidas durante as Missões de Verificação e Certificação in Loco realizadas junto dos diferentes serviços da Administração Pública.

Contudo, este Parecer, revela-se, no cômputo geral, como um documento robusto e de elevada qualidade e consistência técnica, graças ao rigor empreendido na recolha de elementos e fontes, na análise dos factos e das evidências e na elaboração dos relatos.

O Tribunal formulou, neste Parecer, 76 recomendações, das quais 59 foram reiteradas das 64 recomendações efectuadas em cada um dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2009 e 2010, o que demonstra que foram poucos os avanços na reforma das finanças públicas e que há muito por fazer.

Para a emissão deste Parecer, o Tribunal de Contas, à semelhança dos PCGE de 2009 e 2010, emitidos em 2015, beneficiou do inestimável apoio da Delegação da União Europeia na Guiné-Bissau, no âmbito do “Apoio ao Tribunal de Contas da Guiné-Bissau para o Reforço das suas Competências Técnicas, Funcionais, Institucionais e de Organização Interna”, inserido no Projecto relativo às Ações Externas da União Europeia.

De igual modo, esta conquista deve-se também ao apoio do Projecto para a Consolidação dos Sistemas de Governação Económica em Países Africanos de Língua Portuguesa e Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC Fase II), financiado pela União Europeia e implementado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Os sinceros agradecimentos do Tribunal de Contas a essas entidades.

Todo o mérito e qualidade que se podem atribuir ao Parecer, que agora se apresenta, resultam da dedicação, empenho e competente trabalho dos invulgares e irreverentes Consultores Dr. Rui Ramos de Ascensão e Dra. Maria de Jesus Andrade, respectivamente, Consultor da União Europeia e Consultora do Pro PALOP TL-ISC. A ambos, as minhas vénias, gratidão e reconhecimento em nome do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau pelo empenho e competência demonstrados na orientação e execução dos trabalhos.

O Tribunal de Contas tem orgulho e regozija-se da sua equipa técnica nacional (Equipa PCGE), da qual fiz parte até à minha nomeação ao cargo de Presidente do Tribunal de Contas em 22 de Julho de 2021, pelo excelente e extraordinário trabalho desenvolvido que resultou nesta conquista, sobretudo dos jovens quadros nele integrados – num acto

de transição geracional e de passagem de testemunho pela elevada competência e qualidade profissional demonstrada, sinal claro que a emissão de futuros pareceres está garantida. A todos a nossa gratidão e um muito obrigado.

Espera-se, a partir deste Parecer, que a elaboração e apresentação da Conta Geral do Estado pelo Ministério das Finanças e emissão do respectivo Parecer pelo Tribunal de Contas e consequente “julgamento político” do mesmo pela Assembleia Nacional Popular, passarão a ser, daqui em diante, actos rotineiros e regulares de cada uma dessas instituições.

Espera-se, desta vez, que o Parecer conseguirá influenciar o processo de reforma financeira e orçamental, a transformação e modernização das finanças públicas bissau-guineense, a sua conformidade e compatibilização ao quadro legal vigente, bem como a sua harmonização com as finanças públicas dos Estados membros da União Económica e Monetária Oeste Africano (UEMOA).

O Presidente do Tribunal de Contas



Amadu Tidjane Baldé

FICHA TÉCNICA

1. Relator

Juiz Conselheiro – Gássimo Djaló

2. Equipa Técnica

Coordenador, Idriça Mané

Coordenador Adjunto, Amadeu Correia

Aldonsa Mendes

Alficene Seidi

Amadu Tidjane Baldé*

Aminata Djamanca

Félix Armando Sanhá

Frankling Vieira

Guela Baldé

Murido Ferreira da Silva

3. Propriedade

Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

Av. João Bernardo Vieira Combatente da
Liberdade da Pátria - C.P. 478 Bissau –
Guiné-Bissau

Email: tdecontasgb68@gmail.com

Site: www.tcontas.gw

4. Capa

Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

5. Composição e Concepção Gráfica

Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

*Integrou a Equipa até à data da sua nomeação no cargo de
Presidente do Tribunal de Contas, em 22 de Julho de 2021



Esta publicação foi produzida com o apoio da União Europeia, através do Projeto Pro PALOP-TL ISC. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos/as autores e não pode, de modo algum, ser usado para refletir as posições da União Europeia. As opiniões expressas nesta publicação são exclusivas dos/as autoras e não representam necessariamente a opinião das Nações Unidas, nem do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou dos Estados Membros das Nações Unidas.

Índice

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS	11
ÍNDICE DE GRÁFICOS	13
ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES	14
FONTES	16
SIGLAS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS.....	20
TÍTULO I – ASPECTOS GERAIS.....	23
a) Enquadramento Legal e Institucional	24
b) Atribuições e Competências do Tribunal de Contas em Sede do PCGE	28
c) Estrutura do Parecer	29
d) Princípio do Contraditório	29
e) Síntese das Observações e Recomendações.....	30
e).1 - Do Capítulo I - Processo Orçamental.....	30
e).2 - Do Capítulo II - Receita	39
e).3 - Do Capítulo III - Despesa	44
e).4 - Do Capítulo IV - Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado	49
e).5 - Do Capítulo V - Dívida Pública	52
e).6 - Do Capítulo VI - Património do Estado	55
e).7 - Do Capítulo VII - Tesouraria do Estado	61
e).8 - Do Capítulo VIII - Segurança Social.....	65
e).9 - Do Capítulo IX - Contabilidade Patrimonial.....	69
TÍTULO II – RELATÓRIO TÉCNICO	77
CAPÍTULO 0 – CONTEXTO MACRO ECONÓMICO.....	78
0.1 - Contexto Internacional	79
0.1.1 - Mercados Financeiros	81
0.2 - Contexto na Sub-Região da UEMOA	83
0.2.1 - Evolução dos Preços	86
0.2.2 – Finanças Públicas e Situação da Dívida Externa	87
0.3 - Contexto Nacional.....	89
0.3.1 - Preços e Inflação	92
0.3.2 - Síntese da Evolução do Sector Monetário e do Crédito.....	93
0.3.3 - Sistema Financeiro	94
0.3.4 - Balança de Pagamentos	95
0.3.5 - Situação dos Critérios de Convergência da UEMOA	95
CAPÍTULO I – PROCESSO ORÇAMENTAL	99
1.1 - Considerações Gerais	100
1.2 - Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado 2014	101
1.2.1 - Análise do Cumprimento de Prazos	101
1.2.2 - Análise da Estrutura Formal do OGE	104
1.2.2.1 - Da Plenitude dos Mapas do OGE	104
1.2.2.2 - Do Conteúdo do Articulado e dos Mapas Orçamentais Anexos	106
1.2.3 - Análise por Classificação Orçamental.....	108
1.2.3.1 - Orçamento da Receita na Óptica Económica	110
1.2.3.2 - Orçamento da Despesa na Óptica Económica	2
1.2.3.3 - Orçamento da Despesa na Óptica Orgânica	115

1.2.3.4 - Orçamento da Despesa na Óptica Funcional	117
1.2.3.5 - Orçamento da Despesa na Óptica Programática	119
1.3 - Decreto Contendo as Disposições Necessárias à Execução do OGE	120
1.4 - Alterações Orçamentais	120
1.4.1 - Da Competência do Legislativo (ANP)	120
1.4.2 - Da Competência do Executivo (Governo)	121
CAPÍTULO II - RECEITA	126
2.1 - Considerações Gerais	127
2.2 - Análise do Circuito e do Sistema de Processamento das Receitas	129
2.3 - Receita Global	136
2.3.1 - Receitas Correntes - Tributárias e Não Tributárias	138
2.3.1.1 - Receitas Tributárias	138
2.3.1.1.1 - Impostos Directos	140
2.3.1.1.2 - Impostos Indirectos	141
2.3.1.2 - Receitas Não Tributárias	142
2.3.1.2.1 - Transferências Correntes	143
2.3.2 - Outras Receitas	146
2.4 - Dívida Fiscal	147
CAPÍTULO III - DESPESA	149
3.1 - Considerações Gerais	150
3.2 - Análise Global da Execução do Orçamento de Despesa	151
3.2.1 - Despesas de Funcionamento	154
3.2.1.1 - Na Óptica Económica	155
3.2.1.1.1 - Estrutura e Nível de Execução das Despesas Correntes	156
3.2.1.1.2 - Estrutura e Nível de Execução das Despesas de Bens de Capital e Investimento Público ..	158
3.2.1.2 - Na Óptica Orgânica	159
3.2.1.3 - Na Óptica Funcional	161
3.3 - Restos a Pagar e Dívida Administrativa	162
3.4 - Pagamentos no Período Complementar	163
3.5 - Despesas dos Fundos e Serviços Autónomos	164
3.6 - Programa de Investimentos Públicos – PIP	165
3.6.1 - Despesas do PIP	166
3.6.1.1 - Na Óptica Económica	167
3.6.1.2 - Na Óptica Orgânica	167
3.6.1.3 - Na Óptica Funcional	168
3.6.2 - Financiamento dos Investimentos do Plano	169
CAPÍTULO IV - SUBSÍDIOS, BENEFÍCIOS FISCAIS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO	173
4.1 - Considerações Gerais	174
4.2 - Apoios Não Reembolsáveis Concedidos	175
4.3 - Benefícios Fiscais Concedidos	181
4.3.1 - Direcção Geral das Alfândegas	182
4.3.2 - Direcção Geral das Contribuições e Impostos	185
CAPÍTULO V - DÍVIDA PÚBLICA	187
5.1 - Considerações Gerais	188
5.2 - Operações Passivas na CGE	191

5.3 - Dívida Interna	195
5.3.1 - Dívida Interna Estruturada e Não Estruturada	196
5.3.2 - Empréstimos de Retrocessão	198
5.3.3 - Bilhetes do Tesouro	199
5.3.4 - Avals e Garantias do Estado	199
5.4 - Dívida Externa	200
5.4.1 - Dívida Multilateral	202
5.4.2 - Dívida Bilateral	203
CAPÍTULO VI - PATRIMÓNIO DO ESTADO	206
6.1 - Considerações Gerais	207
6.2 - Gestão dos Bens Móveis, Veículos e Imóveis	208
6.3 - O Parque de Viaturas do Estado	218
6.4 - O Património Financeiro do Estado	220
CAPÍTULO VII - TESOURARIA DO ESTADO	223
7.1 - Considerações Gerais	224
7.2 - Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública	226
7.2.1 - Operações do Tesouro Público	228
7.2.2.1 - Saldo da Tesouraria do Estado	229
7.2.2.2 - Período Complementar das Despesas e Fim do Exercício Orçamental	231
7.2.2.3 - Operações de Tesouraria	232
7.2.2.3.1 - Contas Especiais do Tesouro	233
7.3 - Apresentação da Tabela de Operações Financeiras do Estado na CGE	234
7.4 - Unidade e Universalidade de Caixa na Tesouraria Pública	236
CAPÍTULO VIII - SEGURANÇA SOCIAL	238
8.1 - Considerações Gerais	239
8.2 - Obrigatoriedade de Prestação de Contas	241
8.3 - O Orçamento e Conta Global da Segurança Social	243
8.4 - Orçamento e Conta da Segurança Social Geridos pela Administração Central	244
8.5 - Orçamento e Conta da Segurança Social Geridos pelo INSS	246
CAPÍTULO IX - CONTABILIDADE PATRIMONIAL	252
9.1 - Considerações Gerais	253
9.2 - Quadro Geral da Contabilidade do Estado no seio da UEMOA	255
9.2.1 - Contextualização	255
9.2.2 - Adopção do Plano Contabilístico do Estado pela Guiné-Bissau	257
9.3 - Análise da Contabilização de Operações de Receita, Despesa e de Tesouraria	258
9.4 - Centralização das Operações Efectuadas pelo Tesouro	259
9.5 - Implementação da Contabilidade Patrimonial através do Sistema Integrado da Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP)	260
9.6 - Análise da Apresentação das Demonstrações Financeiras, em Contabilidade Patrimonial, Incluídas na Conta Geral do Estado	263
9.6.1 - Análise da Apresentação do Balancete do Razão Geral	263
9.6.2 - Análise da Apresentação do Balanço	264
9.6.3 Análise da Apresentação da Demonstração de Resultados	269
9.6.4 - Conclusões Finais	270
CAPÍTULO X - SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES	272
10.1 - Considerações Gerais	272

10.2 - Análise do Acatamento das Recomendações Formuladas nos PCGE de 2009 e 2010	274
10.2.1 – Recomendações Acolhidas	275
10.2.2 – Recomendações Não Acolhidas	278
10.3- Considerações Finais	288
ANEXO - DELIBERAÇÃO DA APROVAÇÃO DO PCGE NA SESSÃO PLENÁRIA DO TCGB	289

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 0.1 - Produto interno bruto por sector de actividade 2005 - 2009	90
Quadro 0.2 - Evolução das exportações por tipo de produto a preços correntes 2010 - 2014.....	91
Quadro 0.3 - Financiamento do programa do governo 2005 - 2009	92
Quadro I.1 - Prazos de apresentação, votação e publicação do OGE	101
Quadro I.2 - Orçamento geral do Estado.....	106
Quadro I.3 - Orçamento da receita na óptica económica.....	111
Quadro I.4 - Orçamento de despesa na óptica económica.....	114
Quadro I.5 - Despesa na óptica orgânica.....	116
Quadro I.6 - Despesas por funções do Estado	118
Quadro I.7 - Alterações orçamentais da despesa.....	122
Quadro I.8 - Alterações orçamentais da despesa por classificação orgânica	124
Quadro II.1 - Receita global prevista e executada	136
Quadro II.2 - Receitas arrecadadas pela DGA	139
Quadro II.3 - Receitas arrecadadas pela DGCII.....	140
Quadro II.4 - Impostos directos previstos e executados.....	141
Quadro II.5 - Impostos indirectos previstos e executados	142
Quadro II.6 - Receitas não tributárias previstas e executadas	143
Quadro II.7 - Outras receitas previstas e executadas	143
Quadro II.8 - Transferências das administrações públicas previstas e executadas.....	144
Quadro II.9 - Transferências do exterior previstas e executadas.....	145
Quadro II.10 - Outras receitas previstas e executadas	146
Quadro III.1 - Comparação das despesas previstas e executadas	153
Quadro III.2 - Despesas correntes e de capital previstas e executadas	155
Quadro III.3 - Despesas correntes previstas e executadas	156
Quadro III.4 - Despesas de capital e investimento público previstas e executadas.....	158
Quadro III.5 - Despesas previstas e executadas por departamentos orgânicos	160
Quadro III.6 - Despesas por funções do Estado.....	161
Quadro III.7 - Investimentos do plano na óptica económica	167
Quadro III.8 - Investimentos do plano por ministérios	168
Quadro III.9 - Investimentos do plano na óptica funcional	169
Quadro III.10 - Modalidades de financiamento do PIP.....	170
Quadro III.11 - Financiadores do PIP em 2014.....	171
Quadro IV.1 - Fundos transferidos através da rubrica transferências correntes	175
Quadro IV.2 - Fundos previstos e transferidos às sociedades e quase-sociedades financeiras	177
Quadro IV.3 - Fundos previstos e transferidos aos órgãos da administração pública	178
Quadro IV.4 - Apoios previstos e concedidos às instituições privadas sem fins lucrativos	179

Quadro IV.5 - Apoios previstos e concedidos às famílias	178
Quadro IV.6 - Apoios previstos e transferidos ao exterior.....	180
Quadro IV.7 - Benefícios fiscais concedidos, segundo os regimes aduaneiros	183
Quadro IV.8 - Incentivos e benefícios concedidos através da DGA.....	184
Quadro IV.9 - Benefícios Fiscais - DGP.....	184
Quadro IV.10 - Divergência entre as isenções declaradas pela DGP e DGA.....	185
Quadro V.1 - Operações passivas de receita e despesa na CGE.....	192
Quadro V.2 - Apuramento da dívida interna - 1974 a 1999	196
Quadro V.3 - Apuramento da dívida interna - 2000 a 2007	197
Quadro V.4 - Evolução do stock da dívida externa.....	201
Quadro V.5 - Stock da dívida multilateral	202
Quadro V.6 - Desembolsos.....	203
Quadro V.7 - Stock da dívida bilateral.....	204
Quadro VII.1 - Movimentação dos fluxos orçamentais do Estado.....	228
Quadro VII.2 - Contas Especiais do Tesouro	233
Quadro VII.3 - Divergência na TOFE entre os valores na CGE e na DGPEE.....	235
Quadro VIII.1 - Receitas e despesas da segurança social da administração central.....	245
Quadro VIII.2 - Entidades públicas com dívidas junto do INSS	248
Quadro VIII.3 - Outras dívidas de entidades públicas junto do INSS.....	249
Quadro X.1 - Recomendações do PCGE 2009 e 2010	274

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I.1 - Orçamento geral do Estado	107
Gráfico I.2 - Orçamento da receita na óptica económica	112
Gráfico I.3 - Orçamento da despesa global	114
Gráfico I.4 - Despesas correntes	114
Gráfico III.1 - Comparação das despesas previstas e executadas	154
Gráfico III.2 - Despesas correntes e de capital previstas e executadas	155
Gráfico IV.1 - Fundos transferidos através da rubrica Transferências correntes	175
Gráfico V.1 - Evolução do stock da dívida externa	201
Gráfico VIII.1 - Entidades públicas com dívidas junto do INSS	248
Gráfico VIII.2 - Outras dívidas de entidades públicas junto do INSS	250

ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

Recomendação n.º I.1	30
Recomendação n.º I.2	30
Recomendação n.º I.3	31
Recomendação n.º I.4	31
Recomendação n.º I.5	31
Recomendação n.º I.6	32
Recomendação n.º I.7	33
Recomendação n.º I.8	33
Recomendação n.º I.9	34
Recomendação n.º I.10	35
Recomendação n.º I.11	35
Recomendação n.º I.12	36
Recomendação n.º I.13	36
Recomendação n.º I.14	37
Recomendação n.º I.15	37
Recomendação n.º I.16	37
Recomendação n.º II.1	38
Recomendação n.º II.2	38
Recomendação n.º II.3	39
Recomendação n.º II.4	39
Recomendação n.º II.5	40
Recomendação n.º II.6	40
Recomendação n.º II.7	41
Recomendação n.º II.8	42
Recomendação n.º II.9	43
Recomendação n.º III.1	43
Recomendação n.º III.2	44
Recomendação n.º III.3	44
Recomendação n.º III.4	45
Recomendação n.º III.5	46
Recomendação n.º III.6	46
Recomendação n.º III.7	47
Recomendação n.º III.8	47
Recomendação n.º III.9	47
Recomendação n.º IV.1	48
Recomendação n.º IV.2	49
Recomendação n.º IV.3	50

Recomendação n.º IV.4	50
Recomendação n.º IV.5	50
Recomendação n.º IV.6	51
Recomendação n.º V.1	51
Recomendação n.º V.2	52
Recomendação n.º V.3	52
Recomendação n.º V.4	53
Recomendação n.º V.5	53
Recomendação n.º V.6	54
Recomendação n.º V.7	54
Recomendação n.º VI.1	55
Recomendação n.º VI.2	55
Recomendação n.º VI.3	56
Recomendação n.º VI.4	56
Recomendação n.º VI.5	57
Recomendação n.º VI.6	57
Recomendação n.º VI.7	58
Recomendação n.º VI.8	58
Recomendação n.º VI.9	59
Recomendação n.º VI.10	59
Recomendação n.º VI.11	59
Recomendação n.º VI.12	60
Recomendação n.º VI.13	60
Recomendação n.º VII.1	60
Recomendação n.º VII.2	62
Recomendação n.º VII.3	62
Recomendação n.º VII.4	62
Recomendação n.º VII.5	63
Recomendação n.º VII.6	63
Recomendação n.º VII.7	64
Recomendação n.º VIII. 1	64
Recomendação n.º VIII. 2	65
Recomendação n.º VIII. 3	66
Recomendação n.º VIII. 4	68
Recomendação n.º VIII. 5	68
Recomendação n.º IX.1	69
Recomendação n.º IX.2	69
Recomendação n.º IX.3	72
Recomendação n.º IX.4	73

FONTES

Assembleia Nacional Popular, (2010), Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, “Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado”, In Boletim Oficial n.º 29.

Assembleia Nacional Popular, (2014), Lei n.º 5/2014, de 17 de Outubro, “Lei de Orçamento Geral do Estado”, In 4º Suplemento ao Boletim Oficial, n.º 17.

Assembleia Nacional Popular, (2015), Lei n.º 1/2015, de 5 de Março, “Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas”, In 3º Suplemento ao Boletim Oficial, n.º 9.

Assembleia Nacional Popular, (2015), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, “Lei de Enquadramento Orçamento Geral de Estado”, In 3º Suplemento ao Boletim Oficial, n.º 9.

Assembleia Nacional Popular, (2010), Lei n.º 1/2010, de 25 de Janeiro. “Regimento da ANP e Estatuto dos Deputados”, In Boletim Oficial, n.º 4.

Assembleia Nacional Popular, (1996), “Constituição da República de Guiné-Bissau”.

Assembleia Nacional Popular, (2007), Lei n.º 4/2007, de 3 de Setembro. “Lei de Enquadramento de Protecção Social”, In Boletim Oficial, n.º 36.

Banco Central dos Estados da África Ocidental, (2014), “Relatório anual”, pp. 7-18, www.BECEAO.net.

Banco Central dos Estados da África Ocidental, (2014), “Anuaire Estatistique”.

Banco de Portugal, (2014/2015), “Evolução das Economias dos PALOP e de Timor-Leste”;

Conferência dos Chefes de Estado e do Governo da UEMOA, (2003), Acto adicional n.º 3/2003, “Modificação do Pacto de Convergência, de Estabilidade, de Crescimento e de Solidariedade entre os Estados-Membros da UEMOA”.

Conselho de Ministros da RGB, (2012), Decreto-Lei n.º 3/2012, de 17 de Outubro, “Estatutos do Instituto Nacional de Segurança Social”, In Boletim Oficial n.º 42.

Conselho de Ministros da RGB, (2010), Decreto-Lei n.º 5/2010, de 26 de Abril, “Regulamento Geral da Contabilidade Pública”, In Boletim Oficial n.º 17.

Conselho de Ministros da RGB, (2002), Decreto-Lei n.º 4/2002, de 3 de Dezembro, “Código dos Contratos Públicos”, In Boletim Oficial n.º 48.

Conselho de Ministros da RGB, (2012), Decreto-Lei n.º 2/2012, de 20 de Agosto, “Código dos Contratos Públicos”, In Boletim Oficial n.º 34.

Conselho de Ministros da RGB, (2006), Decreto-Lei n.º 9/2006, de 9 de Outubro, “Estatuto Orgânico do Ministério da Economia e Finanças”, In Boletim Oficial n.º 4.

Conselho de Ministros da RGB, (2008), Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, “Nomenclatura Orçamental”, In 2.º Suplemento ao Boletim Oficial, n.º 34.

Conselho de Ministros da RGB, (1993), Decreto n.º 25/1993, de 15 de Março, “Regime de Actividade Financeira dos Fundos Autónomos”, In Boletim Oficial, n.º 11.

Conselho de Ministros da RGB, (2010), Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio, “Organização e funcionamento da Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública”, In Boletim Oficial, n.º 22.

Conselho de Ministros da RGB, (1994), Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro, “Estatuto do Pessoal da Administração Pública”, In Boletim Oficial n.º 9.

Conselho de Ministros da RGB, (2015), Decreto-Lei n.º 9 /2015, de 22 de Abril de 2015, de “Fundo Especial de Pensão para as Forças Armadas de Defesa e Segurança” In 2.º Suplemento ao Boletim Oficial, n.º 16.

Conselho de Ministros da RGB, (2018), Decreto-Lei n.º 2/2018, de 13 de Agosto, “Orgânica do Governo de Inclusão”.

Conselho de Ministros da RGB, (1991), Decreto n.º 18/1991, de 31 de Julho, “Contrato de Compra e Venda dos Prédios e Património do Estado”, In Boletim Oficial, n.º 11.

Conselho de Ministros da RGB, (2000), Decreto n.º 1/2000, de 30 de Março, “Levantamento e Inventariação dos Processos de Imóveis do Estado alienados/comprados”, In Boletim Oficial, n.º 13.

Conselho de Ministros da RGB, (1992), Decreto n.º 30-A/92, de 30 de Junho, “Estatuto do Quadro do Pessoal Dirigente da Função Pública”, In Coletânea de Legislação Administrativa, Boletim Oficial, n.º 30.

Conselho de Estado da RGB, (1992), Decreto-Lei n.º 7/1992, de 27 de Novembro, “Lei Orgânica do Tribunal de Contas”, In Boletim Oficial, n.º 47.

Conselho de Ministros da RGB, (2014), Decreto-Lei n.º 6/2014, de 3 de Junho, “Estatuto Orgânico da Direcção Geral das Alfândegas”, In Boletim Oficial, n.º 22.

Conselho de Ministros da RGB, (2014), Decreto-Lei n.º 6/2014, de 30 de Maio, “Estatuto Orgânico da Direcção Geral das Contribuições e Impostos”, In Boletim Oficial, n.º 21.

Conselho de Ministros da RGB, (2013), Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro, “Transposição da Directiva n.º 9/2009/CM/UEMOA, - Plano de Contabilidade do Estado”, In Suplemento ao Boletim Oficial, n.º 1.

Conselho de Ministros da RGB, (2021), Decreto n.º 29/2021, 29 de Junho, “Relativo ao Endividamento e à Gestão da Dívida Pública”, In Suplemento ao Boletim Oficial, n.º 26.

Conselho de Ministros da RGB, (2021), Decreto n.º 28/2021, 29 de Junho, “Comité Nacional de Dívida Pública”, In Suplemento ao Boletim Oficial, n.º 26.

Conselho de Ministros de UEMOA, (1998), Directiva n.º 5/98, “Plano de Contabilidade do Estado”.

Conselho de Ministros de UEMOA, (1999), Directiva n.º 5/99, “Plano de Contabilidade do Estado”.

Conselho de Ministros de UEMOA, (2009), Directiva n.º 7/2009, “Regulamento Geral da Contabilidade Pública”.

Conselho de Ministros de UEMOA, (2009), Directiva n.º 9/2009, “Plano de Contabilidade do Estado”.

Direcção Geral do Orçamento, (2014), “Proposta de Orçamento Geral do Estado para o ano de 2014”.

Direcção Geral do Orçamento, (2014), “Relatório de Apresentação do Orçamento Geral do Estado para o ano de 2014”.

Direcção Geral do Orçamento, (Maio de 2014), “Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas – SIGFIP”.

Direcção Geral do Plano, (Maio de 2021), “Programas de Investimento Público”.

Instituto Nacional de Estatística, (2014), “Relatório sobre Contas Nacionais”.

Ministério da Economia e Finanças, (2018), 05 de Dezembro, “Conta Geral do Estado”.

Ministério da Economia, do Plano e Integração Regional, (2006/2008), “Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza - DENARP-I”, adoptado em Agosto de 2004.

Ministério da Economia, do Plano e Integração Regional, (2011/2015), “Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza - DENARP-II”, adoptado em Junho de 2011.

Ministro das Finanças, (2008), Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro, “Nomenclatura (Classificador) Orçamental”.

Ministro das Finanças (2008), Despacho n.º 54/2008, de 09 de Setembro, “Plano de Contabilidade Simplificado do Estado”.

Ministério da Economia e Finanças, (2014), “Relatório das Finanças Públicas”.

NHANCA, Viriato João Lopes, (2013), “Macroeconomia Recente da Guiné-Bissau: Perspectiva no Contexto Regional Globalizado”, pp. 45-90.

SIGLAS, ACRÓNOMOS E ABREVIATURAS

ADF	Fundo de Desenvolvimento de África
ANP	Assembleia Nacional Popular
APGB	Administração dos Portos da Guiné-Bissau
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BADEA	Arab Bank for Economic Development in Africa
BAO	Banco da África Ocidental
BCE	Banco Central Europeu
BCEAO	Banco Central dos Estados da África Ocidental
BDU	Banco da União
BF's	Benefícios Fiscais
BIG	Banco Internacional da Guiné-Bissau
BM	Banco Mundial
BO	Boletim Oficial
BOAD	Banco Oeste Africano de Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.
BRS	Banco Regional de Solidariedade
BT's	Bilhetes do Tesouro
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CET	Contas Especiais do Tesouro
CGE	Conta Geral do Estado
CIPA	Centro de Investigação Pesqueira Aplicada
COE	Classificador do Orçamento do Estado
CRGB	Constituição da República da Guiné Bissau
DENARP	Documento de Estratégia Nacional para Redução de Pobreza
DGA	Direcção Geral das Alfândegas
DGCF	Direcção Geral de Controlo Financeiro
DGCI	Direcção Geral das Contribuições e Impostos
DGCP	Direcção Geral dos Concursos Públicos

DGP	Direcção Geral do Plano
DGTCP	Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública
DLEOGE	Decreto-Lei de Execução do Orçamento Geral do Estado
DPIP	Direcção de Programação de Investimento Público
DSDP	Direcção de Serviço da Dívida Pública e Participação Financeira
DSI	Direcção de Serviços de Informática
EPAP	Estatuto do Pessoal da Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FCFA	Francos da Comunidade Financeira Africana
FED	Reserva Federal Americana
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FISCAP	Fiscalização das Actividades de Pesca
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FUNPI	Fundo de Promoção para Industrialização dos Produtos Agrícolas
GI	Gabinete de Inspeção Interna
HIPC	Países Pobres Altamente Endividado
IADM	Iniciativa Alívio da Dívida Multilateral
INE	Instituto Nacional de Estatística
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
LEOGE	Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado
LEPS	Lei de Enquadramento da Protecção Social
LOGE	Lei de Orçamento Geral do Estado
MEF	Ministério da Economia e das Finanças
MEPIR	Ministério da Economia, Plano e Integração Regional
MF	Ministério das Finanças
MPCMAP	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares
MVCIL	Missão de Verificação e Certificação In Loco

OGE	Orçamento Geral do Estado
ONG	Organização Não Governamental
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTB	Overland Trust Bank
PCGE	Parecer sobre Conta Geral do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Programa de Investimento Público
PVE	Parque de Viaturas do Estado
RANP	Regimento da Assembleia Nacional Popular
RAP	Restos a pagar
RGCP	Regulamento Geral da Contabilidade Pública
RPNP	Restos a pagar não processados
RPP	Restos a pagar processados
SEPIR	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional
SIGEF	Sistema Integrado de Gestão de Impostos
SIGFIP	Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas
SIST.NU/UNICEF	Sistema das Nações Unidas/ Fundo das Nações Unidas para a Infância
SNPE	Secretariado Nacional do Património do Estado
SYDONIA ++	Sistema Automático Aduaneiro
SYGADE	Sistema Informatizado de Gestão da Dívida
TC	Tribunal de Contas
TdR	Termos de Referência
TG	Tesouraria Geral do Estado
TOFE	Tabela de Operações Financeira do Estado
USD	Dólar dos Estados Unidos da América

Título I

Aspectos Gerais

TÍTULO I – ASPECTOS GERAIS

a) Enquadramento Legal e Institucional

O Tribunal de Contas (TC), criado por Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, é o órgão supremo de fiscalização das receitas, das despesas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe.

Na ordem jurídica da Guiné-Bissau, o Tribunal de Contas é, nos termos do artigo 119.º da Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB), órgão de soberania. Não obstante, a ligeira referência consagrada na alínea b), do n.º 1, do artigo 121.º, ainda a Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB) não resolve as questões fundamentais de órgão supremo de controlo externo das finanças públicas, em observância às orientações da Organização Internacional das Instituições Supremas de Controlo Financeiro (INTOSAI)¹, que vão no sentido de que cada Estado deve consagrar inequivocamente no seu texto constitucional as matérias referentes ao seu órgão supremo de controlo financeiro.

Sem prejuízo de outras competências em matéria de controlo da gestão económico-financeira e patrimonial, o Tribunal de Contas, no âmbito da sua missão fiscalizadora da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira, os procedimentos contabilísticos, assegurando-se da correcta utilização dos créditos, fundos e valores geridos pelos serviços estatais. Tem, pois, um papel primordial no exercício das funções de controlo financeiro e orçamental, incluindo o poder de efectivação das responsabilidades por infracções financeiras.

Uma das competências principais estatuídas na alínea c) do artigo 12.º da sua Lei Orgânica (LOTIC), Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, é a de que, o Tribunal de Contas emite Parecer sobre a Conta Geral do Estado, sendo, este, emitido no âmbito da sua missão consultiva ao Parlamento.

O Tribunal de Contas, tal como os demais tribunais superiores da Guiné-Bissau, é independente (artigo 3.º LOTIC) e os seus juizes, com a categoria de Juizes Conselheiros, são

¹ A Declaração de Lima de 1998 dispõe no n.º 3 da secção 5 do capítulo II que o “estabelecimento de Entidades Fiscalizadoras Superiores e o grau necessário de independência que devem gozar deve estar previsto na Constituição”.

independentes e inamovíveis (artigo 9.º LOTC) e são irresponsáveis pelos seus julgamentos e decisões (artigo 10.º LOTC).

Insere-se na competência da Assembleia Nacional Popular (ANP), enquanto autoridade orçamental, fiscalizar a execução do Orçamento Geral do Estado, nos termos da alínea m) do artigo 85.º da CRGB e do n.º 1 do artigo 135.º do Regimento da ANP.

O controlo e a avaliação da actividade do Governo na execução orçamental, como em todas as áreas, pertencem ao Parlamento, constituindo o Parecer do Tribunal de Contas apenas um meio para melhor habilitá-lo a conseguir tal desiderato.

Portanto, o Parecer do Tribunal destina-se a esclarecer tecnicamente o Parlamento de modo a que este possa exercer o controlo político de forma efectiva e informar os cidadãos da execução orçamental, permitindo-lhes exercer um controlo social. Assim, o Tribunal de Contas aparece deste modo como órgão de assistência técnica ao Parlamento no exercício da função política de controlo orçamental.

É, pois, no cumprimento destes preceitos legais que se apresenta o presente Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2014, enviada a este Tribunal no dia 5 de Dezembro de 2018.

Além da análise Preliminar da CGE de 2014, a emissão do presente Parecer assentou nos trabalhos preparatórios de base conducentes à sua emissão, desenvolvidos em 2021 pelo Tribunal de Contas no MF, no MEPIR, no INSS e na Direcção Nacional do BCEAO, com particular destaque para as direcções gerais e demais entidades executoras do MF.

Até a data da emissão do Parecer sobre o exercício em apreço, regista-se a impossibilidade de aceder aos sistemas informáticos de execução orçamental, designadamente o SIGFIP, SIDONYA ++ e SYGADE, que é parcialmente justificada pela ausência de uma ligação em rede entre os departamentos governamentais e o Tribunal de Contas.

No entanto, as operações de execução orçamental do Estado, pelo facto de estarem sujeitas a um triplo controlo (Administrativo, Parlamentar e Jurisdicional), torna-se imprescindível o cumprimento do dever de colaboração entre os três órgãos, conforme previsto no artigo

52.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

Assim, consciente das apontadas limitações que ainda se deixam expressas para a melhor compreensão e valorização do mesmo, o Parecer sobre a Conta Geral do Estado para o ano de 2014 não poderia ser emitido senão apenas numa base jurídico-formal com fundamento nos elementos fornecidos pelo Governo na CGE e nas informações e os dados recolhidos durante as Missões de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL).

Nos termos do artigo 2.º da LOTC, Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, e artigo 50.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado (LEOGE), Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, estão sob a jurisdição do Tribunal de Contas o Estado e todos os seus serviços, os serviços autónomos, a administração local, as empresas públicas e quaisquer entidades que utilizem fundos provenientes de algumas das entidades referidas anteriormente ou obtidos com a sua intervenção, nomeadamente através de subsídios, empréstimo ou avales.

Contudo, no que diz respeito ao exercício de 2014, não foi possível ao Tribunal de Contas determinar a data de entrega na ANP da referida Conta, objecto deste Parecer, quer por via da análise dos documentos na sua posse, quer por via de pedidos de esclarecimento adicionais efectuados às outras entidades públicas com competência na matéria.

A este propósito, durante as MVCIL realizadas pelo Tribunal de Contas em 2021, no âmbito dos trabalhos preparatórios conducentes à emissão do presente Parecer, a mesma questão foi suscitada ao Ministério das Finanças (MF), através da Direcção Geral do Orçamento (DGO), não tendo obtido resposta. Posteriormente em sede de ofício, o Tribunal solicitou à Secretaria Geral do referido Ministério informação sobre o mesmo, não tendo obtido, até ao fecho deste Parecer, qualquer resposta.

Conforme adiante neste Parecer se constatará, tendo-se, a esse propósito, expendido a competente recomendação, cumpre aos órgãos da Administração Pública fazer cumprir o previsto no artigo 5.º e 42.º, ambos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LOTIC), Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, já que no exercício das suas funções o “Tribunal tem direito a exigir a coadjuvação das entidades públicas e a colaboração das entidades privadas”, sob pena de accionar os mecanismos sancionatórios previstos na lei.

Portanto, a única informação disponível sobre a entrega da CGE pelo Governo aos órgãos de controlo externo das Finanças Públicas indica que o MEF remeteu ao Tribunal de Contas a CGE de 2014 em 2018, o qual deu entrada na Secretaria desta Corte Suprema de Controlo das Finanças Públicas, no dia 5 de Dezembro do mesmo ano. Portanto, é nesta conformidade que, relativamente ao Tribunal de Contas, se constata que a CGE de 2014 não deu entrada, dentro do prazo estabelecido.

Acontece, porém, que, para aferição da tempestividade da prestação de contas pelo Governo nesta sede, conta mais a data da sua submissão à ANP, do que a sua entrega ao Tribunal de Contas. Isto porque quem aprecia a CGE é a ANP, como atrás se deixou esgrimido. Com efeito, em sede do PCGE, o Tribunal de Contas exerce uma função meramente consultiva em relação à ANP.

Vejamos então, qual é o prazo a que está vinculado o Governo no que tange à entrega da CGE à ANP do exercício em causa.

Nos termos do n.º 1 do artigo 44.º, primeira parte da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, o Governo deve apresentar à ANP a Conta Geral do Estado até ao final do ano seguinte da execução orçamental. Devendo a mesma ser discutida com vista a ser aprovada no decurso da primeira sessão seguinte à sua entrega e distribuição (n.º 2 do artigo 44.º).

Estabelece ainda o n.º 3 do mesmo preceito que, a Proposta de Lei do Orçamento não poderá ser submetida ao Parlamento enquanto a Conta Geral do Estado (CGE)² não for entregue.

Acresce-se que, na esfera de prestação de contas do Governo à ANP, destacam-se duas facetas de controlo parlamentar. Uma concomitante face ao desenrolar da execução do Orçamento do Estado e outra sucessiva (a posteriori), referente à execução anual.

No que tange ao controlo concomitante, o Parlamento, à luz do artigo 54.º da LEOGE, zela no decurso da gestão anual, pela execução da Lei do Orçamento do Estado, podendo proceder a investigações e solicitar informações, que não lhe podem ser recusadas, bem como proceder a audições dos membros do governo.

2 Designado na LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, “Proposta da Lei de Regularização”.

A ANP efectua igualmente o controlo a posteriori/definitivo, aquando da discussão e votação da CGE, nos termos do 55.º da LEOGE. Nesse sentido, pode o Parlamento solicitar ao Tribunal de Contas a realização de inquéritos necessários à sua informação.

No entanto, como já se disse, o Tribunal não dispõe de conhecimento sobre a entrega da CGE de 2014 à ANP, visto que ao Tribunal não foi facultada qualquer informação sobre esta matéria, tornando-se, assim, impossível a sua pronúncia sobre o cumprimento, ou não, do prazo de entrega da CGE ao Parlamento.

Por outro lado, não foi, até ao momento, prestado qualquer esclarecimento por parte do Governo, acerca da não apresentação à ANP e ao Tribunal de Contas, das CGE respeitantes aos anos de 2011, 2012 e 2013.

A este propósito, o Tribunal de Contas, através do ofício N/Ref.^a 123/PTC/2021, datado de 14 de Outubro, recomendou à ANP, no sentido de encontrar uma solução, relativamente às CGE de 2011, 2012 e 2013.

A CGE sobre a qual incide este Parecer foi elaborada com base na contabilidade orçamental³ e compreende a Conta da Administração Central, que por sua vez abrange os serviços integrados e as transferências para os serviços e fundos autónomos⁴.

Entretanto, constatou-se que, na CGE de 2014, foram incluídas algumas demonstrações financeiras, em contabilidade digráfica ou patrimonial⁵, cuja apreciação será feita em capítulo próprio à frente, Capítulo IX – Contabilidade Patrimonial.

A mesma é composta por duas partes: a primeira, com 10 páginas numeradas - o Relatório – e a segunda, com páginas não numeradas - Quadros Anexos à Conta.

O Parecer consiste num juízo sobre a legalidade e a correcção jurídico-financeira das operações subjacentes à CGE, nos termos do disposto na alínea c) do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, que aprova a Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

b) Atribuições e Competências do Tribunal de Contas em Sede do PCGE

3 Contabilidade unigráfica.

4 Os Serviços e Fundos Autónomos e entidades equiparadas não têm apensa na CGE, as suas contas, nem a execução dos respectivos orçamentos, como documentos anexos.

5 Balanço, reportado a 31 de Dezembro de 2014, demonstração de resultados e balancete geral acumulado das operações do Tesouro.

A emissão do PCGE é uma das principais competências inseridas no poder do Tribunal de Contas, como já referido. É verdade que das atribuições aludidas no ponto anterior e, com base na alínea c) do artigo 12.º da LOTC, o Tribunal de Contas tem muitas outras competências de enorme relevo, nomeadamente a fiscalização prévia da legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos (...), a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro (...) e a faculdade de recomendar às entidades competentes a adopção das medidas que entenda necessárias (...).

Porém, neste Parecer, prevalece essencialmente a função consultiva do Tribunal de Contas, como atrás se mencionou, em que, cumprindo as injunções legais que se lhe impõem na matéria, aprecia a actividade financeira do Estado e pronuncia-se sobre a legalidade e a correcção jurídico-financeira das operações orçamentais examinadas, a economia, a eficiência e a eficácia da gestão, formulando recomendações à ANP e ao Governo com vista a serem supridas as deficiências detectadas, nos termos da alínea a) do artigo 12.º da LOTC e do artigo 50.º da LEOGE.

c) Estrutura do Parecer

Este Parecer emitido pelo Tribunal de Contas relativo ao exercício económico de 2014, é composto por duas partes. A primeira, “TÍTULO I – Aspectos Gerais”, apresenta os aspectos gerais do documento, e a segunda, “TÍTULO II – Relatório Técnico”, além do enquadramento macroeconómico, aprecia a actividade económico-financeira do Estado relativamente ao exercício de 2014, conforme expressa na CGE, nos domínios do Processo Orçamental, da Receita, da Despesa, dos Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado, da Dívida Pública, do Património do Estado, da Tesouraria do Estado e da Segurança Social.

Comparativamente aos pareceres emitidos em 2015 pelo Tribunal, relativos às CGE de 2009 e 2010, o Parecer da CGE de 2014 inclui dois capítulos adicionais, um capítulo sobre a Contabilidade Patrimonial do Estado, que contextualiza a aplicação da Contabilidade Patrimonial e a implementação do Plano de Contas do Estado (PCE), e outro, onde se constata do acolhimento das Recomendações (*follow up*) expendidas nos Pareceres de 2009 e 2010.

d) Princípio do Contraditório

Durante os trabalhos preparatórios do presente Parecer, realizou-se as MVCIL junto do MF e de outras entidades julgadas pertinentes, ao abrigo do preceituado no artigo 42.º da LOTC, que concede ao Tribunal de Contas a faculdade de “exigir de quaisquer entidades documentos e informações necessários [...] e às diligências que julgar convenientes”.

Em observância ao princípio do contraditório, conforme plasmado no artigo 47.º da LOTC, conjugado com o n.º 1 do artigo 3.º do Código do Processo Civil, determinou o Juiz Conselheiro Relator, Dr. Gássimo Djaló, que o anteprojecto deste Parecer fosse enviado às entidades responsáveis pela execução orçamental, no âmbito das matérias analisadas, sendo que os esclarecimentos apresentados por essas entidades, sempre que pertinentes, fossem tidos em conta e contextualizados no corpo do Parecer.

No cumprimento de tal decisão, o anteprojecto do Parecer foi enviado ao Ministério das Finanças, enquanto entidade responsável pela execução orçamental e ao Instituto Nacional da Segurança Social, para efeitos de observação, querendo.

Terminado o prazo estabelecido para o exercício do contraditório, nenhuma das entidades acima mencionadas se pronunciou sobre o seu conteúdo.

e) Síntese das Observações e Recomendações

As observações e recomendações, que seguidamente se apresentam, decorrem da análise dos diferentes capítulos que compõem o Título II - Relatório Técnico, deste Parecer, onde se apreciou a actividade económico-financeira do Estado, relativamente à Conta Geral do Estado (CGE) do exercício de 2014.

e).1 – Do Capítulo I – Processo Orçamental

Observação I.1: A Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, e o Regimento da ANP (RANP), aprovado pela Lei n.º 1/2010, de 25 de Janeiro, fixaram prazos diferenciados na apresentação da proposta de Lei do OGE pelo Governo e na respectiva votação pela ANP. Verificou-se que, mesmo com a transposição para a legislação nacional, das Directivas da UEMOA, a desarmonização dos prazos legalmente fixados para a apresentação e adopção dos documentos em referência continuou a prevalecer.

Recomendação n.º I.1

Nas futuras reformas legais, quer da LEOGE, quer do Regimento da ANP devem merecer harmonização dos prazos para a apresentação e votação da proposta do OGE, de modo a que não se continue a verificar a incoerência entre os prazos fixados nestes dois documentos.

Observação I.2: O Tribunal de Contas ficou impossibilitado de verificar o cumprimento da legalidade, relativamente à data de apresentação do OGE por parte do Governo à ANP no exercício em apreço, não obstante ter solicitado esclarecimentos no decurso da MVCIL ao MF, designadamente à DGO e à Secretaria Geral (SG), não tendo obtido qualquer resposta por parte dos referidos serviços.

Recomendação n.º I.2

Devem os órgãos da Administração Pública fazer cumprir o previsto no artigo 5.º e 42.º, ambos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, já que no exercício das suas funções o “Tribunal tem direito a exigir a coadjuvação das entidades públicas e a colaboração das entidades privadas”, sob pena de accionar os mecanismos sancionatórios previstos na lei.

Observação I.3: Pese embora a falta de colaboração por parte dos serviços do MF anteriormente referenciados, foi possível a este Tribunal apurar, no quadro do pedido de informações referentes ao processo orçamental levado a cabo na MVCIL, que a Proposta do Orçamento Geral do Estado de 2014 apresentada pelo Governo à ANP, foi coberto por ofício datado de 8 de Setembro do mesmo ano, o qual deu entrada no Gabinete de Sua Excelência o Presidente da ANP, no dia 10 do mês e ano supra referenciados.

Observação I.4: Constatou-se que o OGE de 2014 foi aprovado em 29 de Setembro desse ano, fora do prazo previsto na LEOGE, e, consequentemente, objecto de publicação extemporânea no BO, em 17 de Outubro do mesmo ano. A aprovação tardia não respeitou o prazo de 31 de Dezembro estabelecido na LEOGE, o que impossibilitou a sua entrada em vigor no dia 1 de Janeiro do ano a que respeita, prevalecendo o país, até 29 de Setembro de 2014, data em que o OGE de 2014 foi aprovado, na situação de ausência de qualquer OGE aprovado pelo Legislativo, tendo sido executado na base de duodécimos do orçamento do ano anterior.

Observação I.5: Verificou-se ainda que, a sua publicação extemporânea no BO, peca na sua plenitude por não integrar todos os mapas e anexos explicativos, já que, à excepção da previsão de receita e da despesa global, segundo a classificação económica, foram omitidos os demais mapas anexos da despesa na óptica orgânica, funcional e programática.

Recomendação n.º I.3

Sendo o OGE o documento que prevê a natureza e o montante dos recursos que o Estado espera arrecadar e que determina a sua afectação de acordo com os critérios propostos pelo Governo e aprovados pela ANP, tendo em vista o equilíbrio económico e financeiro da actividade desenvolvida pelo Estado, no ano económico, deve o mesmo merecer toda a publicidade perante o cidadão e, como tal, atento aos princípios elementares da transparência do Estado, deve ser publicado na sua íntegra no BO.

Observação I.6: A Lei n.º 1/2015, de 5 de Março, relativa ao Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas, estabelece a fixação e a publicitação anual do calendário de preparação do orçamento, o que não se verificou.

Recomendação n.º I.4

Na elaboração dos próximos OGE deve o Governo, anualmente, e de forma tempestiva, fixar e tornar público o calendário de preparação do orçamento, nos termos previstos no ponto 2.4 da parte II da Lei n. 1/2015, de 5 de Março.

Observação I.7: O OGE para 2014 não se encontra devidamente instruído, pela não inclusão de alguns mapas e anexos explicativos, mencionados nas alíneas a) a e) do número 2 do artigo 33º da Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, LEOGE, designadamente, o Balanço Financeiro, os Quadros Sintéticos sobre o financiamento do Estado e do sector público administrativo, o Plano de Tesouraria Previsional, a Tabela Previsional de Operações Financeiras do Estado e a apresentação Funcional do Orçamento.

Recomendação n.º I.5

Os próximos OGE devem respeitar a estrutura formal definida na Lei e a sua elaboração ser norteada pelo princípio da sinceridade previsto no artigo 30.º da actual Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

Observação I.8: A Análise Preliminar do OGE permitiu constatar a omissão na LEOGE, relativamente aos mapas previsionais do Programa de Investimento Público (PIP), das Operações Financeiras e da Tabela de Operações Financeiras do Estado (TOFE).

Recomendação n.º I.6

As futuras reformas legais da LEOGE devem incluir a obrigatoriedade da apresentação dos mapas orçamentais anexos do Programa de Investimento Público (PIP), das Operações Financeiras e da TOFE, segundo a nomenclatura de classificação orçamental em vigor.

Observação I.9: No cômputo geral, a Lei do OGE para 2014, estimou as Receitas Correntes em 58.359,09 milhões de FCFA e as Outras Receitas em 61.500,00 milhões de FCFA, sendo que o total das despesas se situou na ordem dos 99.151,09 milhões de FCFA, o que sugere um saldo orçamental superavitário em relação às receitas totais na ordem dos 20.708,01 milhões de FCFA.

Observação I.10: A previsão do total das receitas para o ano 2014 foi fixada em 119.859,09 milhões de FCFA, sendo 58.359,09 milhões de FCFA de Receitas correntes (48,7%) e 61.500,00 milhões de FCFA de Receitas de capital (51,3%), estas últimas totalmente cobertas com recurso ao financiamento público.

Observação I.11: O total das despesas foi de 99.151,09 milhões de FCFA, tendo as Despesas correntes sido fixadas em 64.645,62 milhões de FCFA (65,2%), as Despesas de capital em 278,82 milhões de FCFA (0,3%), Amortização da dívida em 2.378,55 milhões de FCFA (2,4%), o Investimento público em 30.648,84 milhões de FCFA (30,9%) e as Contas especiais do Tesouro em 1.200,00 milhões de FCFA (1,2%).

Observação I.12: O Orçamento final (corrigido), fixou a despesa em 119.859,09 milhões de FCFA, tendo as Despesas correntes (61,1%) sido estimadas em 73.282,88 milhões de FCFA, com as Despesas de capital (13,2 %) em 15.769,28 milhões de FCFA, a Amortização da dívida (12,8%) em 15.326,37 milhões de FCFA, o Investimento público (12,4%) em 14.879,56 milhões de FCFA e as Contas especiais do Tesouro (0,5%) em 601,00 milhões de FCFA.

Observação I.13: Na CGE de 2014, constatou-se que a diferença entre as Receitas e as Despesas totais do Orçamento corrigido resultou num saldo nulo (equilibrado comparativamente ao Orçamento inicial), justificado pela utilização do saldo orçamental

excedentário, no valor de 20.708,01 milhões de FCFA, que foi realocado integralmente às despesas, ultrapassando assim, o limite do tecto da despesa fixado no Orçamento inicial.

Observação I.14: O Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, relativo à Nomenclatura Orçamental do Estado (NOE), dispõe no seu artigo 2.º que os recursos orçamentais são classificados de acordo com o seu destino e a sua natureza, as receitas afectadas às Contas especiais do Tesouro e aos programas ou projectos de investimento e, de acordo com a sua natureza, as outras receitas.

Observação I.15: Em cumprimento do disposto no artigo 6.º do diploma atrás referido, o Ministro das Finanças determinou por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro, a fixação, através de uma nomenclatura orçamental (classificador), as normas de apresentação das operações do Orçamento Geral do Estado (OGE) e das Contas especiais do Tesouro (CET). Acresce que o referido Despacho, em vigor desde 1 de Janeiro de 2009, deveria ser objecto de publicação no Boletim Oficial, o que não aconteceu, em violação do n.º 1 do artigo 5.º do Código Civil, conjugado com o Decreto n.º 24/1974, de 11 de Janeiro de 1975, que determinam a obrigatoriedade de publicitação de normas no Boletim Oficial (BO).

Recomendação n.º I.7

Zelar pelo cumprimento das disposições do Código Civil e do Decreto n.º 24/1974, de 11 de Janeiro de 1975, quanto à publicação de normas no Boletim Oficial (BO).

Observação I.16: Verificou-se que, pese embora a LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, estabeleça no seu artigo 17º que o orçamento é constituído pelo conjunto de contas que especificam, para cada ano civil, todos os recursos e todos os encargos do Estado, no OGE para 2014 não foram especificadas as Contas especiais do Tesouro, nos termos previstos no artigo 24º da LEOGE.

Recomendação n.º I.8

Zelar pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, LEOGE, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto ao princípio de especificação previsto no artigo 17.º da mesma Lei.

Observação I.17: Não obstante a Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, LEOGE, fixar os princípios fundamentais de apresentação das operações do OGE, dos orçamentos anexos e das Contas especiais do Tesouro, observou-se que o OGE para 2014 omite os orçamentos anexos, nos termos do artigo 21º da LEOGE.

Recomendação n.º I.9

Dar cumprimento ao preceituado na LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, quanto à apresentação da totalidade das operações do OGE requeridas na referida Lei.

Observação I.18: Em 2014, da receita total orçada em 119.859,09 milhões de FCFA, 48,7% diz respeito às Receitas correntes e 51,3% às Outras receitas. Nas Receitas correntes merece realce a rubrica Impostos indirectos com o peso de 21,5%. Nas Outras Receitas, destacam-se as rubricas Transferências extraordinárias (sendo 17.380,00 milhões de FCFA de Donativos, 14.120,00 milhões de FCFA de Empréstimos e 15.000,00 milhões de FCFA de Apoio orçamental) e Passivos financeiros com um peso de 27,0% e 24,3%, respectivamente. Nesta última rubrica, está incluída a emissão de dívida pública (Títulos do Tesouro) via receitas provenientes das operações financeiras no valor de 15.000,00 milhões de FCFA.

Observação I.19: A previsão inicial das Despesas correntes representou a maior fatia das despesas orçamentadas (65,5%), essencialmente concentradas na rubrica de pessoal (31,0%), representando o Investimento público uma fatia de 30,9%. A Amortização da dívida e as Contas especiais do Tesouro representaram, 2,4%, e 1,2%, respectivamente.

Observação I.20: A análise às versões electrónicas do OGE para 2014 e do respectivo Relatório de Apresentação facultados pela DGO, aquando da MVCIL, especificamente nas partes relativas ao Anexo III - Resumo por Ministérios e Grandes Agrupamentos Económicos da Despesa do OGE para 2014 e ao “Equilíbrio Geral da Lei do Orçamento para 2014”, bem como do orçamento aberto no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP), permitiu constatar que o OGE 2014 inicial prevê uma despesa total de 99.151,09 milhões de FCFA, quer na óptica económica quer na orgânica, contrariamente ao montante de 119.859,09 milhões que figura na CGE de 2014, como sendo o Orçamento Geral do Estado inicial.

Recomendação n.º I.10

Melhorar a qualidade e fiabilidade das informações prestadas na Conta Geral do Estado, garantindo assim, uma gestão mais rigorosa e transparente das alterações orçamentais efectuadas ao longo do ano pelo Governo e/ou pela ANP, em reforço à coerência dos registos evidenciados nos diferentes quadros da CGE e, bem assim, o cumprimento da LEOGE e das disposições orçamentais de cada ano, no respeitante as alterações orçamentais da competência exclusiva do Poder Legislativo.

Observação I.21: No OGE 2014, a Secretaria de Estado do Tesouro (20,5%); os Ministérios das Finanças (13,6%); da Educação Nacional e Ensino Superior (11,5%); e da Defesa Nacional e dos Combatentes da Liberdade da Pátria (8,9%), foram os departamentos do Governo que tiveram a maior parcela do Orçamento, enquanto as Secretarias de Estado do Ensino Básico; da Gestão Hospitalar; do Turismo; das Comunidades e da Segurança Alimentar, são as estruturas orgânicas com menos recursos, além da Secretaria de Estado da Ordem Pública que foi desprovida de recursos no OGE do ano em apreço.

Observação I.22: A LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, dispõe no n.º 2 do artigo 33.º, que a proposta de Lei do Orçamento poderá, nomeadamente, ser acompanhada, de entre outros anexos explicativos, da apresentação funcional do orçamento, conforme o quadro B do Classificador do Orçamento do Estado (COE), fixado por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro, do Ministro das Finanças. Porém, um dos mapas não incluídos nos anexos orçamentais do OGE para 2014, publicado no Boletim Oficial (BO), é o referente à classificação funcional.

Observação I.23: Por outro lado, tanto no Relatório de Apresentação do OGE, como na CGE, o classificador funcional utilizado é diferente do adoptado pelo Estado da Guiné-Bissau, a saber, o constante do quadro B do Classificador do Orçamento do Estado (COE), fixado por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro.

Recomendação n.º I.11

Zelar pelo cumprimento da apresentação funcional do orçamento, conforme disposto no quadro B do Classificador do Orçamento do Estado (COE), quadro esse, fixado por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto aos anexos explicativos previstos no artigo 33.º da LEOGE.

Observação I.24: Observou-se que, em 2014, as funções que consumiram a maior parcela do OGE foram as Funções Económica e Financeira (46,5%), com destaque para a Secretaria de Estado do Tesouro, Ministérios da Economia e Finanças, da Agricultura e Desenvolvimento Rural e Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional, justificado, essencialmente, pelas operações financeiras (amortização e juros da dívida); seguida das Funções de Defesa e Soberania (25,8%), maioritariamente concentradas nos Ministérios da Defesa e da Administração Interna. A Função Social registou uma fatia do orçamento de 20,5%, enquanto que as Funções Produtiva e Infra-estruturas constituíram o item onde o Estado alocou a menor fatia de recursos, o equivalente a 7,2% do total previsto no Orçamento.

Observação I.25: O Tribunal de Contas ficou impossibilitado de analisar o Programa de Investimento Público (PIP), pois aparece designado na CGE, apenas na óptica económica, como “Despesas de Investimento”, no valor de 30.648,84 milhões de FCFA, sem qualquer desagregação de programas e/ou projectos.

Recomendação n.º I.12

Zelar pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto ao princípio da classificação das receitas e despesas previsto no seu artigo 10.º

Observação I.26: No decurso de execução do OGE para o ano 2014, o Governo não aprovou decretos relativos, por um lado, à repartição dos créditos abertos, por capítulo para cada Ministério ou orçamento anexo e, por outro, à repartição por conta individualizada das operações envolvendo Contas especiais do Tesouro, conforme estipula o n.º 1, do artigo 43.º, da LEOGE.

Recomendação n.º I.13

Zelar pelo cumprimento das disposições da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, nomeadamente quanto à aprovação de decretos de repartição de créditos abertos, conforme previsto no seu artigo 43.º

Observação I.27: Em 2014, registaram-se, no OGE, alterações orçamentais na despesa total, no valor de 20.708,01 milhões de FCFA que ultrapassaram o limite da despesa total fixada, no valor de 99.151,09 milhões de FCFA, relativamente ao orçamento inicial, tendo

como contrapartida o saldo orçamental excedentário, sem aprovação de um decreto de adiantamento de abertura de crédito para a utilização daquele saldo e sua submissão à ratificação do Parlamento, nos termos do artigo 35.º da LEOGE.

Recomendação n.º I.14

Que o Governo zele pelo cumprimento das disposições da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, nomeadamente quanto às alterações orçamentais que impliquem o aumento da despesa total aprovada pela Lei do OGE.

Observação I.28: Constatou-se que o OGE para 2014 foi omissivo relativamente ao montante da dotação provisional, destinada a despesas não previstas e inadmissíveis, em violação ao princípio da especificação previsto no artigo 17.º da LEOGE.

Recomendação n.º I.15

O OGE deve especificar, inscrevendo no orçamento do MEF, o montante da dotação provisional e o seu percentual no articulado da respectiva lei, em respeito ao princípio da especificação previsto no artigo 17.º da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

Observação I.29: Verificou-se em 2014 que as alterações por compensação aumentaram as Despesas correntes em 13,2%. As Despesas de capital diminuíram 58,4%, decorrente de alterações para menos em todas as suas rubricas. As Contas especiais do Tesouro também foram corrigidas para menos, em 49,9%. A Amortização da Dívida teve um aumento em relação ao previsto de 544,4%.

Observação I.30: Os casos excepcionais de alterações orçamentais, em que o Governo tem competências para alterar o orçamento, devem obedecer a determinados requisitos legais, conforme n.º 2 do artigo 15.º da LEOGE, nomeadamente a sua aprovação por decreto, o que até à data não ocorreu.

Recomendação n.º I.16

Definir por Decreto as regras gerais que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 15.º da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

e).2 – Do Capítulo II – Receita

Observação II.1: O Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, elenca no n.º 2 do artigo 92.º, as informações que devem constar da CGE para efeitos de análise, em matéria das receitas do Estado. Porém, o que se constatou é que, na CGE de 2014, não se esgotou, em termos de estrutura formal, a totalidade dos mapas legalmente exigidos, pecando, assim, nomeadamente, pela omissão do Mapa das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro.

Recomendação n.º II.1

Nas próximas CGE, deve-se incluir o mapa das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro, em respeito à estrutura formal definida no n.º 2 do artigo 92.º do Decreto Lei n.º 5/2010, de 26 de Abril, Regulamento Geral da Contabilidade Pública, e a sua elaboração ser norteada pelo previsto no Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, sobre a Nomenclatura Orçamental do Estado (NOE).

Observação II.2: Em 2014, houve insuficiências na consolidação das receitas fiscais e não fiscais do Estado, isto porque, constatou-se através de informações dos diversos responsáveis dos serviços objecto da MVCIL, em 2021, que existem diversos organismos intervenientes no circuito de arrecadação das receitas do Estado, sem no entanto, reforçar os mecanismos de articulação e controlo entre os mesmos; além do ECOBANK, as receitas fiscais também foram colectadas através dos balcões do banco BAO ou, ainda, directamente pela Caixa do Tesouro, como foram os casos das repartições fiscais de Buba e Bissorã.

Observação II.3: Verificou-se ainda que, relativamente à consolidação das receitas arrecadadas pelo Subsector dos Fundos Autónomos e Institutos Públicos, muitas destas instituições possuem contas bancárias fora do Tesouro e que as transferências dos apoios dos parceiros para o financiamento dos projectos nem sempre são feitas na Conta do Tesouro, o que dificulta o seu controlo e contraria o princípio de unicidade de Caixa.

Recomendação n.º II.2

Para uma maior eficácia na arrecadação das receitas do Estado, o Tesouro deve estabelecer o modelo e as competências do órgão responsável pela consolidação das receitas do Estado e continuar a aperfeiçoar os mecanismos de bancarização das contas dos serviços e fundos autónomos do Estado, sob pena das referidas entidades continuarem a violar o princípio da unicidade de Caixa.

Observação II.4: O sistema informático SYDONIA++ cobre todas as delegacias/instâncias da DGA (Gabú, Bafatá, São Domingos, Bubaque, Aeroporto e Safim), com excepção de Quebo e Farim. No entanto, 60% das mercadorias entram pela via marítima o que corresponde a 82% das suas receitas, e 40% via terrestre, correspondente a 18% das receitas. Entretanto, a falta de informatização dos postos fronteiriços tem dificultado o procedimento de arrecadação das receitas pela DGA, sobretudo a nível terrestre.

Observação II.5: Durante a MVCIL, constatou-se diversas dificuldades no funcionamento dos serviços de controlo interno da DGA e da DGCI, com competências em matéria de fiscalização das receitas do Estado.

Recomendação n.º II.3

O Ministério das Finanças deve continuar a aperfeiçoar os mecanismos de modernização e reforço dos seus serviços, designadamente no tocante aos sistemas informáticos existentes, SIGFIP e SYDONIA++, e à sua integração com os demais sistemas, bem como ao reforço da eficiência e da independência das estruturas internas de controlo e inspecção tributária, garantindo assim aos contribuintes e outros órgãos de controlo, nomeadamente ao Tribunal de Contas, a disponibilização tempestiva das informações fiscais. E que DGA e a DGCI apostem na capacitação dos seus técnicos com vista a puderem aprimorar os seus conhecimentos no manejo dos referidos sistemas e na sua apropriação.

Observação II.6: A Lei do OGE para 2014 estabelece que todas as receitas cobradas pelos serviços do Estado devem dar entrada na Conta do Tesouro Público no BCEAO, no dia seguinte após a efectivação da cobrança, não podendo, de acordo com o princípio da não consignação, ser efectuada qualquer retenção na fonte (n.º 3 do art.º 25.º), exceptuando-se as receitas das Repartições Regionais das Finanças que devem ser depositadas até ao último dia útil de semana (n.º 4 do art.º 25.º). Porém, nos trabalhos de MVCIL junto do Ministério das Finanças, mais precisamente na Direcção Geral das Alfândegas (DGA) e na Direcção Geral da Contribuição e Impostos (DGCI), constatou-se que este preceito legal não está a ser observado.

Recomendação n.º II.4

Deve o Governo aperfeiçoar os mecanismos e circuitos de consolidação das receitas do Estado e zelar pela aplicabilidade das disposições definidas nas subsequentes Leis do OGE, quanto aos prazos de depósito de receitas das Repartições Regionais da DGCI e da DGA na conta do Tesouro no BCEAO.

Observação II.7: No exercício económico de 2014, o Tribunal de Contas ficou impossibilitado de apurar na íntegra todas as informações sobre as receitas arrecadadas, designadamente as concernentes ao Tesouro Público e, por outro, devido à insuficiência de informações na CGE de 2014, apesar das diversas diligências efectuadas na missão de verificação e certificação no terreno.

Recomendação n.º II.5

A CGE deve incluir os mapas com a repartição orgânica das receitas do Estado e ter apenas a execução dos orçamentos anexos dos serviços, fundos autónomos e entidades equiparadas, permitindo assim a certificação da consolidação e o apuramento do valor apresentado pelos diversos organismos intervenientes no circuito de arrecadação das receitas do Estado.

Observação II.8: De acordo com o OGE e a CGE, o montante global da receita do Estado prevista em 2014 foi de 119.859,09 milhões de FCFA, contra os 118.941,95 milhões de FCFA executado, representando uma taxa de execução de 99,23%, relativamente ao orçamento corrigido. As Receitas correntes registaram uma taxa de execução de 112,3%, contra os 86,8% das Outras receitas.

Observação II.9: Constata-se, ainda que, em termos globais, a taxa de execução anual da receita representou 99,23%, configurando, consequentemente, um desvio negativo de 0,77%, face à previsão, resultante de um desvio positivo das Receitas correntes (12,3%) e negativo das Outras receitas de 13,2%.

Observação II.10: A grande parte das rubricas orçamentais da receita registaram uma execução acima dos 100%, com excepção dos Impostos directos (89,3%), das Transferências correntes (84,7%) e dos Passivos financeiros (44,8%).

Recomendação n.º II.6

Deve o Governo melhorar os instrumentos e mecanismos de previsão das receitas do Estado, atenta a conjuntura económica, atenuando os casos de subavaliação das receitas, e considerando, para efeito de consolidação, dados mais realistas na elaboração do OGE.

Observação II.11: Para além das transferências do exterior, relativamente à União Europeia, previstas, no valor de 8.432,38 milhões de FCFA, e realizadas em 6.231,57 milhões de FCFA, existem múltiplos outros acordos com os parceiros comerciais, além da União

Europeia, nomeadamente com a República Popular da China, República Federativa da Rússia, República do Senegal, República de Cabo Verde, Reino de Marrocos, República de Angola e diversas Associações Privadas.

Observação II.12: Não obstante o país firmar estes acordos comerciais com parceiros internacionais, foi possível constatar que apenas foi reflectida, quer no OGE quer na CGE, a compensação financeira e outras receitas recebidas da União Europeia, omitindo assim os demais recursos financeiros provenientes de transferências do exterior.

Recomendação n.º II.7

Quer no Orçamento Geral do Estado, quer na Conta Geral do Estado devem ser reflectidos todos os recursos financeiros provenientes de acordos de cooperação e dos respectivos protocolos de aplicação com países terceiros e associações privadas, pois tal omissão viola as disposições da unidade orçamental, nomeadamente o art.º 17.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, que define que o orçamento é constituído pelo conjunto de contas que especificam, para cada ano civil, todos os recursos e todos os encargos do Estado.

Observação II.13: Em 2014, a DGCI e a DGA são os Serviços do Estado com maior intervenção na cobrança das receitas correntes, sendo destas, grande parte proveniente das receitas fiscais – Impostos no ano em apreço. As Receitas tributárias ou fiscais foram as que mais contribuíram para o total das receitas do Estado, com um peso de 67,4%. Convém aqui recordar que o desempenho positivo das Receitas correntes se deveu sobretudo à arrecadação das receitas tributárias, com mais de 15,0% do valor previsto para o ano.

Observação II.14: No cômputo geral, o desempenho dos impostos directos foi de 11.278,13 milhões de FCFA com uma taxa de execução de 89,3%, reduzindo a previsão em todas as suas rubricas, à excepção do Imposto profissional que acusou um desvio positivo de 17,7%, relativamente ao previsto. Por outro lado, os Impostos indirectos tiveram um desempenho de 32.896,97 milhões de FCFA, representando uma taxa de execução de 127,6%, justificado pelo facto de todas as suas sub-rubricas terem tido uma execução acima dos 100%, com excepção do Imposto geral sobre a Produção local e Selos e estampilhas, com 95,8% e 88,6%, respectivamente.

Observação II.15: Em 2014, as receitas provenientes das Transferências correntes atingiram um total de 7.837,66 milhões de FCFA, com uma execução correspondente a 84,7%, em função dos 9.255,44 milhões de FCFA previstos.

Observação II.16: As Outras receitas acusaram uma taxa de execução de 86,8%, explicado pela execução das verbas previstas nas Transferências extraordinárias, nomeadamente nas Ajudas a projectos, onde se registou uma taxa de execução de 150,6%, com um valor previsto de 17.380,00 milhões de FCFA, tendo alcançado um valor arrecadado de 26.179,08 milhões de FCFA. Ainda, denota-se que, das receitas deste grupo, 49,0% provêm do Apoio orçamental e 26,5% da Ajuda a projectos, ambas aplicadas no investimento público.

Observação II.17: O OGE para 2014 foi aprovado a meio do ano, devido à realização de eleições, com a constituição do Governo em 4 de Julho do mesmo ano. Portanto, embora o mesmo tivesse sido executado antes da sua aprovação, na base do regime duodecimal e sujeito ao condicionamento de contenção orçamental, o contexto político influenciou a captação das receitas provenientes do exterior e, consequentemente, teve um impacto negativo de abrandamento na execução do Programa de Investimento Público (PIP).

Recomendação n.º II.8

Deve o Governo melhorar os instrumentos e mecanismos de previsão das receitas do Estado para a captação dos fundos externos, tendo em consideração o contexto político e outros eventos atípicos como as eleições, com impacto na sobreavaliação das receitas, considerando para efeito de consolidação, os dados mais realistas no OGE, sob pena da consequente subavaliação da execução do Programa de Investimento Público (PIP).

Observação II.18: Durante os trabalhos da MVCIL ao MF não foi possível obter junto da DGCI e da DGA as informações concernentes à Dívida fiscal o que indicia a inexistência de mecanismos de apuramento e controlo de dívida dos contribuintes junto desses serviços.

Observação II.19: A regularização das dívidas fiscais ao Estado deve constituir um objectivo primordial do Governo. A falta de controlo e a consequente acumulação de situações de incumprimento ao longo dos anos, a manterem-se, continuarão a produzir efeitos nocivos, quer no plano financeiro, quer no plano da concorrência.

Observação II.20: Tal facto exige uma intervenção extraordinária e rigorosa do Governo, que, simultaneamente, permita recuperar parte importante dos créditos fiscais, tendo em conta os respectivos prazos de caducidade e prescrição⁶.

⁶ A caducidade regulamenta o prazo para o exercício do direito de liquidação pelo Estado. Na prescrição, estipula-se um determinado prazo, findo o qual, extingue-se o direito.

Recomendação n.º II.9

Instituir mecanismos de apuramento e regularização da dívida fiscal, de forma a conferir um melhor controlo das receitas neste domínio, evitando situações de reiterado incumprimento, tendo em atenção os prazos de caducidade e prescrição, ao mesmo tempo que os serviços disponham dos dados da dívida fiscal para efeitos de controlo por uma entidade externa, bem como a divulgação dessa informação na CGE.

e).3 – Do Capítulo III – Despesa

Observação III.1: O Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, elenca no n.º 2 do artigo 92.º, as informações que devem constar da CGE para efeitos de análise. Porém, à semelhança do ocorrido no Capítulo II – Receitas, o que se constatou é que, na CGE de 2014, não se esgotou, em termos de estrutura formal, a totalidade dos mapas legalmente exigidos, pecando assim, nomeadamente pela omissão do Mapa das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro.

Recomendação n.º III.1

Nas próximas CGE, deve-se incluir o mapa das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro, em respeito à estrutura formal definida no n.º 2 do artigo 92.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, Regulamento Geral da Contabilidade Pública, e a sua elaboração deve ser norteada pelo previsto no Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, sobre a Nomenclatura Orçamental do Estado.

Observação III.2: O total das despesas executadas em 2014, situou-se na ordem de 69.669,11 milhões de FCFA, contra os 119.859,09 milhões de FCFA previstos, registando-se, assim, uma taxa de execução de 58,1%, derivado do comportamento das despesas correntes e da amortização da dívida, mas sobretudo da não execução, praticamente, da totalidade das despesas de investimento público programadas (com uma taxa de execução que se quedou nos 0,5%). As rubricas de Amortização da dívida e das Contas especiais do Tesouro apresentaram uma taxa de execução de 9,2% e 99,8%, respectivamente. As despesas correntes apresentaram uma taxa de execução de 92,1% e as Despesas em Bens de capital, 94,9%.

Observação III.3: A rubrica que consumiu a maior parcela das Despesas correntes foi a das Despesas com pessoal, seguida das Transferências correntes, respectivamente, com um peso de 39,8% e 22,8%. A rubrica menos representativa das Despesas correntes foi a dos Juros da dívida, com uma participação de 2,2%.

Observação III.4: Verificou-se que, em 2014 do total liquidado relativo à Taxa de Fundo de Pensões para aposentação em 6%, que incide sobre o salário bruto mensal dos funcionários e dos agentes da Administração Pública, conforme o n.º1 do artigo 15.º da Lei do OGE de 2014 foi descontado o valor de 2.183,52 milhões de FCFA, sendo pago o total líquido de 24.629,06 milhões de FCFA.

Observação III.5: Dispõem ainda os n.ºs 2 e 3 do artigo 15.º da Lei do OGE de 2014, que a Taxa de Fundo de Pensões descontada é depositada numa conta especial que será gerida conjuntamente pelos Ministérios responsáveis pela Função Pública e Economia e Finanças. No entanto estes preceitos legais não foram observados até à data da emissão do presente Parecer.

Recomendação n.º III.2

Que o Governo aprove o diploma regulamentar da modalidade de gestão da Taxa do Fundo de Pensões de Aposentação na base dos descontos efectuados sobre salários dos funcionários e agentes da Administração Pública, em cumprimento do disposto no artigo 15.º da Lei do OGE de 2014, Lei n.º 5/2014, de 17 de Outubro.

Observação III.6: Em 2014, foi violado o princípio de especificação orçamental previsto no artigo 17.º da Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, pois que, nas Despesas correntes realizadas, constatou-se que 19,0% dessas despesas dizem respeito às Outras despesas correntes, que registaram uma taxa de execução de 96,8%, ou seja, uma significativa parte da execução da despesa foi canalizada para uma rubrica residual, destinada às restituições de cobrança (incentivos para a cobrança de receitas e restituições diversas) e despesas comuns (condenações, indemnizações e gastos de justiça e outras despesas comuns), sendo claro que tal rubrica está a ser utilizada para o pagamento de despesas que não se enquadram no seu âmbito, violando assim o princípio de especificação orçamental, segundo o qual o Orçamento Geral do Estado deve especificar suficientemente as receitas nele previstas e as despesas nele fixadas.

Recomendação n.º III.3

Que o Governo zele pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na LEOGE, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto ao princípio de especificação, consagrado no art. 17.º da Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado.

Observação III.7: Em 2014, verificou-se disparidade entre dados constantes da CGE e os recolhidos no terreno, pois, a execução das despesas em projectos e programas de investimento público financiados com recursos externos não foram objecto de registo no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP). A omissão de tais relevantes despesas na execução do OGE representa uma flagrante violação do princípio da Unidade e Universalidade do OGE, previsto no n.º 1 do artigo 19.º da LEOGE.

Recomendação n.º III.4

Que o OGE passe a compreender, no cumprimento da LEOGE, as despesas de investimento, criando o Governo os mecanismos necessários para que esta importante fatia do orçamento tenha a devida expressão na CGE, conferindo um maior rigor e transparência à actividade financeira do Estado.

Observação III.8: Constatou-se que no exercício económico de 2014, a execução da receita cifrou-se no montante de 118.941,95 milhões de FCFA, representando uma taxa de execução de 99,23%, relativamente ao orçamento corrigido de 119.859,09 milhões de FCFA, enquanto que o total das despesas executadas situou-se na ordem de 69.669,11 milhões de FCFA, contra os 119.859,09 milhões de FCFA previstos, registando-se assim, uma taxa de execução de 58,1%.

Observação III.9: Comparando a execução da receita no valor de 118.941,95 milhões de FCFA com a da despesa no montante de 69.669,11 milhões de FCFA, resulta um saldo de 49.272,84 milhões de FCFA. Deduzido desse valor os restos a pagar de 4.632,15 milhões de FCFA, salda o valor de 44.640,69 milhões de FCFA. Portanto, denota-se que, quer a execução da receita quer a da despesa não reflectem a verdadeira situação económica e financeira da execução do OGE durante o exercício em apreço.

Observação III.10: Cite-se a título de exemplo, o Relatório da CGE de 2014 que diz: “Apesar destas contas que apresentamos não reflectirem a verdadeira imagem da situação económica e financeira do País durante o período, devido ao processo manual em que as suas elaborações foram submetidas, por insuficiência do SIGFIP na compilação das contas de acordo com o novo Plano Contabilístico de Estado (PCE), mas constituirá um passo importante para encorajar o Governo no desenvolvimento deste trabalho no futuro”.

Observação III.11: De acordo com os dados do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) facultados pela Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), foi possível constatar a efectivação de pagamento de mandatos da gestão anterior para além do fim do período de execução orçamental previsto, em violação dos princípios da legalidade (artigo 27.º da LOGE, Lei n.º 5/2014, de 17 de Outubro) e anualidade (n.º 4 do artigo 2.º da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro)

Recomendação n.º III.5

Que o Governo zele pelo estrito cumprimento das regras orçamentais, nomeadamente quanto aos princípios da legalidade, da anualidade e das disposições do artigo 98.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao fecho das operações orçamentais.

Observação III.12: No exercício orçamental de 2014, constatou-se que as receitas e as despesas dos Fundos e Serviços Autónomos não foram objecto de orçamentos anexos ao OGE.

Observação III.13: As despesas executadas pelos FSA e IP foram efectuadas com recursos disponíveis fora do Tesouro, ou seja, depositando as suas receitas próprias em contas abertas junto dos bancos comerciais, contrariando o disposto na lei, relativamente à unicidade de Caixa (ou de Tesouraria), ao mesmo tempo que a utilização das quantias inscritas nos respectivos orçamentos não é feita mediante folhas processadas e remetidas aos serviços competentes para conferência, verificação do duplo cabimento e autorização de pagamento, violando igualmente o preceituado no n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º da LEOGE, que dispõe sobre os procedimentos relativos à execução dos orçamentos anexos, violando assim o princípio de plenitude previsto no n.º 4 do artigo 2.º e artigo 19.º *in fine*, ambos da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

Recomendação n.º III.6

Que o Governo adopte as medidas necessárias para que os FSA e IP procedam ao fecho e à transferência das receitas próprias e das disponibilidades existentes nas diversas contas abertas nos bancos comerciais para a conta do Tesouro, e que procedam ao envio da informação à DGO e à DGTCP, no prazo estipulado, para efeitos de inclusão nos OGE e CGE subsequentes.

Observação III.14: A MVCIL ao MEF em 2021, permitiu verificar que, a execução das despesas de projectos e programas de investimento público, financiados com recursos externos, não são objecto de registo no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas

(SIGFIP), bem como a nível da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), da Direcção Geral do Controlo Financeiro (DGCF) e da Direcção Geral do Orçamento (DGO).

Recomendação n.º III.7

Em conformidade com o mecanismo de execução das operações de despesas do Estado, previsto no artigo 62.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, deverá ser assegurado que foram introduzidas no SIGFIP todas as fichas de programas e projectos constantes da carteira do Programa de Investimento Público, aprovada pelas leis do orçamento, e a cujos plafonds se sujeitam os ordenadores de créditos, bem como os contabilistas públicos, nos termos do n.º 1 do art.º 15.º da Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

Observação III.15: De acordo com as informações de Relatório da Execução Anual do PIP, à semelhança do que tem acontecido ultimamente, a recolha e a sistematização das informações indispensáveis à avaliação da execução financeira dos Projectos de Investimento tem encontrado grandes dificuldades, quer junto das entidades nacionais, quer por grande parte dos parceiros de desenvolvimento.

Recomendação n.º III.8

Que o Governo tome medidas correctivas no sentido de garantir um melhor seguimento da execução do PIP, com vista a melhorar o controlo e a avaliação da sua implementação, bem como reforçar a capacidade institucional dos Gabinetes Regionais de Planificação (GRP's) e dos Gabinetes de Estudo e Planificação Sectorial GEP's dos ministérios e melhorar o perfil dos gestores dos projectos, através de promoção de acções de formação.

Observação III.16: As MVCIL ao MEF realizadas pelo Tribunal de Contas em 2021, permitiram constatar que continua a prevalecer a inexistência de uma estrutura técnica que assegure o seguimento da execução do Programa de Investimento Público (PIP).

Recomendação n.º III.9

Para uma melhor execução do Programa de Investimento Público, o Governo deve envidar esforços no sentido da efectivação do Comité Técnico de Seguimento das Ajudas ao Desenvolvimento, com o objectivo de garantir uma correcta organização de informações e disponibilização de fundos de contrapartida nacional.

e).4 – Do Capítulo IV – Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado

Observação IV.1: Constatou-se que no ano de 2014, os fundos executados, através da rubrica Transferências correntes, atingiram o montante de 20.030,15 milhões FCFA. Verifica-se também que os fundos transferidos às Famílias e às Sociedades e quase sociedades não financeiras foram os mais significativos, representando 30,1% e 18,7% do total das transferências efectuadas, respectivamente, atingindo, pela mesma ordem, os valores de 6.026,49 milhões FCFA e 3.750,82 milhões FCFA.

Observação IV.2: Observe-se ainda que, em termos do valor previsto e executado, na componente Transferências correntes, os dados constantes no CAPÍTULO III – DESPESA, do presente Parecer no Quadro III.3 (15.564,94 e 15.391,48 milhões de FCFA, respectivamente), não coincidem com os valores constantes no Quadro IV.1 desse capítulo, pois as fontes de recolha de dados são diferentes. O Quadro III.3 reproduz os dados constantes da CGE, ao passo que o Quadro IV.1 inclui os dados extraídos do SIGFIP, recolhidos na DGO, na sub-rubrica Transferências para o exterior.

Recomendação n.º IV.1

Zelar por uma melhor qualidade e fiabilidade das informações prestadas, aperfeiçoando os circuitos de informação, a harmonização e a uniformização na forma de contabilização dos dados orçamentais e da execução, eliminando, assim, as divergências de informações entre a CGE e o SIGFIP.

Observação IV.3: Em 2014, os fundos transferidos às Sociedades e quase-sociedades não financeiras atingiram o montante de 14.496,62 milhões FCFA, representando 94,2% do total das Transferências Correntes. O principal destinatário foi a Rádio Televisão da Guiné-Bissau (7.967,22 milhões de FCFA), representando 55,0% e 51,8%, em relação ao total das transferências para as Sociedades e quase-sociedades não financeiras e ao total geral das Transferências correntes, respectivamente.

Observação IV.4: Observe-se, ainda, que a Conta Geral do Estado não distingue os duodécimos concedidos aos diversos órgãos, dos apoios não reembolsáveis concedidos aos mesmos, pelo que o Tribunal de Contas se vê, assim, impedido de se pronunciar sobre o total dos apoios não reembolsáveis.

Recomendação n.º IV.2

Que, nas futuras contas do Estado, sejam distintas as transferências de fundos destinados ao funcionamento das Instituições através dos duodécimos transferidos, dos apoios não reembolsáveis que são concedidos a esses mesmos organismos.

Observação IV.5: Em 2014, relativamente aos órgãos da Administração Pública, as entidades que mais beneficiaram dos fundos transferidos, foram os Serviços Autónomos, com uma execução de 3.727,99 milhões de FCFA, e a Assembleia Nacional Popular, com 3.033,06 milhões de FCFA, representando estas entidades, só por si, 99,7% dos fundos transferidos, tendo a Segurança Social assumido um valor residual.

Observação IV.6: O Estado transferiu a quantia de 2.351,11 milhões de FCFA às Instituições privadas sem fins lucrativos, que representa uma percentagem de 15,3% do total geral das transferências do ano. A maior fatia recaiu nos particulares, com um valor de 2.189,67 milhões de FCFA, correspondendo a 93,1% do total dos apoios a este tipo de entidades e 14,2% do total geral das Transferências efectuadas em 2014.

Observação IV.7: O apoio do Estado às famílias atingiu o montante de 6.026,50 milhões de FCFA, representando 39,2% do total geral das transferências do Estado, registando uma taxa de execução de 100%. As Pensões provisórias de aposentação absorveram praticamente a totalidade dos apoios (70,9%), representando 27,8% do total geral das transferências do ano, seguido pelas Pensões de aposentação, reforma e invalidez que representaram 29,1% e 11,4%, respectivamente.

Observação IV.8: Os fundos transferidos para o Exterior, representaram 4.868,67 milhões de FCFA, sendo, na totalidade, afectos às representações diplomáticas, representando 31,6% do total das Transferências, com destaque para a Embaixada da República da Guiné-Bissau em Portugal, com um valor de 259,00 milhões de FCFA (5,3%), seguida das Embaixadas da República da Guiné-Bissau no Senegal e na China, ambas com uma representatividade de 2,8% do total dos apoios concedidos ao exterior. O agrupamento designado Outras embaixadas registou uma percentagem de 3,2%.

Observação IV.9: O Tribunal de Contas observou que, ainda, persiste uma multiplicidade e dispersão da legislação relativa aos benefícios fiscais e à inexistência de uma lei-quadro de incentivos fiscais à data da emissão do presente Parecer.

Recomendação n.º IV.3

Aprovar uma lei-quadro de incentivos fiscais que contribua para impulsionar o desenvolvimento económico e social do país, eliminando, assim, a ampla gama dos Benefícios Fiscais (BF's) que, até agora, têm sido concedidos pelo Governo através de múltipla legislação avulsa.

Observação IV.10: De acordo com os dados da DGA, em 2014, os BF's concedidos atingiram o montante de 7.242,40 milhões de FCFA, correspondente a 16,4% do total das receitas fiscais do ano, enquanto receita cessante em benefício dos contribuintes. Nota-se também que a maior parte dos benefícios se reportam às Mercadorias destinadas a emigrantes, cooperantes, partidos políticos, organizações não-governamentais e corpo diplomático (68,0%) e a Outras isenções concedidas no âmbito da contrapartida nacional a projectos de investimentos (19,4%).

Recomendação n.º IV.4

Dada a importância dos Benefícios fiscais na receita cessante do Estado, anualmente, devem tais valores passar a ter expressão na Conta Geral do Estado, designadamente os respectivos montantes, beneficiários e fins a que se encontram destinados.

Observação IV.11: As missões de terreno realizadas pelo Tribunal de Contas em 2021, permitiram apurar uma diferença de 363,86 milhões de FCFA entre a DGA e a DGP, em matéria de isenções concedidas na parte respeitante aos projectos com a intervenção da DGP, os quais totalizam 1.668,60 milhões de FCFA, contra os 1.304,74 milhões FCFA, declarados pela DGP.

Recomendação n.º IV.5

Devem os serviços competentes proceder à devida consolidação da informação entre as entidades intervenientes no circuito de concessão de Benefícios Fiscais, no caso pertinente da DGP e DGA, de modo a conseguir melhor fiabilidade e consistência dos dados.

Observação IV.12: Em sede da MVCIL junto da DGCI, além do relatório da DGP com as isenções concedidas no quadro de projectos de investimento, constatou-se que esta entidade não dispõe de informações adicionais e de um registo organizado das isenções concedidas no âmbito da sua actividade de arrecadação de impostos.

Recomendação n.º IV.6

Instituir, na Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), mecanismos eficazes de controlo e seguimento das isenções fiscais de todos os impostos cuja arrecadação seja de sua responsabilidade, em articulação com a Direcção Geral das Alfândegas (DGA) e com a Direcção Geral do Plano (DGP).

e).5 – Do Capítulo V – Dívida Pública

Observação V.1: A CGE de 2014, submetida à apreciação técnica do Tribunal de Contas, não fornece informações sobre a movimentação da dívida pública, interna e externa, directa e indirecta do Estado, não permitindo, por conseguinte, conhecer com exactidão o respectivo stock inicial e final e encargos da dívida pública, bem como o cumprimento das determinações da ANP sobre os limites impostos à sua contracção no ano em referência.

Recomendação n.º V.1

A Conta Geral do Estado de cada ano deve passar a conter a informação actualizada da gestão da Dívida Pública, nomeadamente, sua caracterização, dívida interna e externa, directa e indirecta, o respectivo stock inicial, contratada e final por instrumentos, desembolsos, encargos financeiros inerentes, vencidos e vincendos de capital e juros, bem como o cumprimento das determinações da ANP sobre os limites impostos à sua contracção no ano em referência.

Observação V.2: Constatou-se, relativamente às operações passivas de despesa (saídas de fundos, com repercussão no passivo financeiro do Estado), que se verifica uma enorme disparidade entre o valor do orçamento (15.326,37 milhões de FCFA) e o valor executado (1.407,96 milhões de FCFA), registando uma taxa de execução de 9,2%.

Observação V.3: Constatou-se que nas operações passivas de receita, o Orçamento executado apresenta valor inferior face ao Orçamento corrigido, 13.053,00 milhões de FCFA e 29.120,00 milhões de FCFA, respectivamente. A execução é constituída exclusivamente pela contracção de empréstimos a médio e longo prazo (m.l.p.), que representaram a totalidade das operações passivas de receita (entrada de fundos com repercussão no passivo financeiro do Estado).

Observação V.4: O Decreto n.º 29/2021, de 29 de Junho, relativo ao Endividamento e à Gestão da Dívida Pública, estabelece as regras básicas aplicáveis em matéria de endividamento público e da gestão da dívida pública. A nível operacional, esse quadro legal,

deverá ser seguido pela definição de um Guia ou Manual de Procedimentos que enuncie claramente as funções e procedimentos de cada sector e actividade, o que não se verificou até à data da emissão do presente Parecer.

Observação V.5: Verificou-se que não foram publicados em 2014, por parte da DGTCP, relatórios intercalares ou anuais com estatísticas provisórias ou definitivas, respectivamente da dívida pública interna e externa, que evidenciem a situação devedora do Estado, bem como o acompanhamento das situações de reconciliação e de validação da dívida pública junto dos credores.

Recomendação n.º V.2

Que seja definido um guia ou manual de procedimentos de gestão da dívida, bem como a publicação regular pela Direcção Geral da Dívida Pública (DGDP) de um Relatório anual da Dívida Pública do país, de acordo com as melhores práticas internacionais.

Observação V.6: O OGE para 2014 não contemplou a Tabela Previsional de Operações Financeiras do Estado que reflecta a situação da dívida interna e externa do país, conforme previsto na alínea d) do n.º 2 do artigo 33.º da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro. Idêntica situação se verificou relativamente à CGE, já que, nas Operações de Tesouraria previstas na alínea e) do artigo 78.º do RGCP, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, foram omitidas a emissão, conversão, gestão e reembolso de empréstimos públicos de curto prazo.

Recomendação n.º V.3

Que os futuros OGE e CGE, passem a reflectir dados da Dívida Pública, designadamente a Tabela Previsional de Operações Financeiras do Estado, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 33.º, da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, e das Operações de Tesouraria, nos termos da alínea e) do artigo 78.º do RGCP, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril.

Observação V.7: Observa-se que o estado da Dívida interna, verificado em 2015 pela equipa do Tribunal de Contas, quando da emissão do Parecer de 2009 e 2010, permanece exactamente no mesmo estado, ou seja, decorridos mais de 6 anos, não foi efectuado qualquer pagamento no que concerne à Dívida interna apurada e validada.

Observação V.8: A esse propósito, saliente-se uma maior intervenção do BCEAO de modo a aprimorar a capacidade de monitorização da dívida e da liquidação dos stocks

em atraso. Veja-se a esse propósito, o artigo 9.º do Acto Adicional n.º 01/2015/CCEG/UEMOA, de 19 de Janeiro de 2015, que aprova os critérios de convergência para vigorarem de 2015 a 2019, onde se diz “Os Estados Membros com pagamentos em atraso deverão reduzir progressivamente o stock existente, com vista à sua total quitação até 31 de Dezembro de 2019”.

Observação V.9: Na MVCIL efectuada em 2021, junto da DGDP, observou-se que ainda não existe um inventário dos empréstimos de retrocessão e nem se conhece os montantes e as empresas que beneficiaram desses empréstimos reembolsáveis. Tal facto limita, dificulta e condiciona a análise da dívida pública, no tocante aos empréstimos de retrocessão, impossibilitando o Tribunal de Contas de se pronunciar, neste Parecer, sobre este tipo de empréstimos.

Recomendação n.º V.4

Que seja efectuado com prioridade um inventário sobre os empréstimos de retrocessão ainda recuperáveis pelo Estado, pois existem situações de empresas devedoras que já não se encontram em actividade e que nunca foram chamadas ao pagamento destes empréstimos, com inevitável prejuízo para o erário público.

Observação V.10: De acordo com os dados facultados na MVCIL efectuada em 2021, junto da DGDP, constatou-se que em 22 de Julho de 2014, foi efectuada uma emissão de BT's no montante de 15.000.000.000 FCFA, reembolsado integralmente no período de maturidade de 364 dias previsto, ou seja, em 23 de Julho de 2015. Todavia, não foi fornecido, como solicitado, os indicadores de risco correspondentes, nem a justificação do empréstimo em relação aos objectivos do endividamento, o seu tecto ou limite, uma descrição de juros pagos e da taxa de câmbio relativamente a essa emissão, ficando assim o Tribunal impossibilitado de efectuar uma análise deste título da dívida interna do Estado neste Parecer e de se pronunciar cabalmente sobre a apreciação do cumprimento da sua legalidade e regularidade financeira, por falta de apresentação, em tempo útil, dos documentos solicitados.

Recomendação n.º V.5

O Tribunal de Contas, de acordo com o estabelecido nos artigos 29.º, 30.º, 42.º e 44.º, todos do Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, que cria o Tribunal de Contas e aprova a sua lei orgânica, tem o direito de requisitar quaisquer documentos e informações que entenda necessários e indispensáveis. Devem assim os serviços sujeitos à sua jurisdição dar cumprimento a tais

determinações, podendo tal falta ser punível com multa a aplicar pelo Tribunal mediante processo próprio. *Observação V.11:* Na MVCIL à DGTCP, foi solicitada a lista das garantias e avals concedidos pelo Estado, identificando o avalizado, o credor, montante e objecto, não sendo a mesma facultada, o que revestiu uma condicionante à análise desta matéria por parte do Tribunal. Também aqui, se registou a falta de acatamento da requisição de documentos e informações efectuada pelo Tribunal de Contas

Observação V.12: Observou-se ainda que, não foi fixado no OGE nenhum valor máximo para a emissão de dívida pública indirecta, nomeadamente avals e garantias concedidos pelo Estado.

Recomendação n.º V.6

Que seja efectuado o levantamento da situação referente a esta parte da dívida pública indirecta do Estado, a fim de se conhecerem os montantes, os beneficiários, o propósito, princípios, normas, bem como as modalidades que assumiram essas garantias e avals.

Observação V.13: Consta-se que, relativamente à dívida externa, tem havido discrepâncias entre a informação processada e contabilizada na DGDP e a confirmada/enviada pelos financiadores/doadores, justificado pelos frequentes casos de reconciliação de dados. Tal situação, conforme informações adicionais recolhidas no terreno, durante as MVCIL, deriva do atraso sistemático que se tem verificado na comunicação das informações, quer de desembolso, quer de reembolso, que só acabam por ser processadas, posteriormente, aquando do seu conhecimento.

Recomendação n.º V.7

Que a Direcção Geral da Dívida Pública (DGDP) efectue, por sua iniciativa, uma conciliação da dívida externa, pelo menos, trimestralmente, segundo credores, respectivos saldos e unidade básica de moeda em que a mesma estiver titulada.

e).6 – Do Capítulo VI – Património do Estado

Observação VI.1: O património real, corpóreo e incorpóreo do Estado é constituído pelos bens de domínio público e privado do Estado. Porém, não se encontra consagrado na Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB) a definição dos bens de domínio público do Estado. Em nenhuma disposição se faz referência explícita ao conceito de bens de domínio público nem à sua discriminação. Também, em lei ordinária, não se encontram

definidos quais os bens que integram o domínio público do Estado, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.

Recomendação n.º VI.1

Seja consagrada com dignidade constitucional a definição e elenco dos bens que são de domínio público do Estado, ao mesmo tempo que se estabeleça por dispositivo legal, a definição e regulamentação dos bens que integram o domínio público do Estado, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.

Observação VI.2: Observa-se que, não existe em lei o estabelecimento do regime jurídico dos bens patrimoniais, móveis, veículos e imóveis do Estado, que fixe as normas de enquadramento que devam presidir à elaboração do cadastro e do inventário geral dos bens patrimoniais do Estado, instrumentos estes que deverão permitir o conhecimento da estrutura e valor desses bens e possibilitar, entre outros objectivos, a sua fiscalização sistemática, a racionalização da sua gestão e a definição de políticas de investimento, no que a esses bens respeita.

Observação VI.3: A aprovação dessa legislação torna-se imprescindível para o cumprimento futuro das disposições do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, no que concerne à aplicação de uma Contabilidade Patrimonial para o Estado, pois só com a inventariação sistemática e avaliação do Inventário do Estado, relativamente a todos os bens do activo imobilizado dos serviços públicos, se pode alcançar o desiderato de se produzir o balanço do Estado.

Observação VI.4: A aplicação de uma contabilidade patrimonial no país torna-se inexequível e desprovida de propósito, antes de serem criados todos os normativos legais de suporte ao levantamento, elaboração do cadastro individual de todos os bens do Estado, o estabelecimento dos inventários de base e geral, os critérios de valorização e a definição dos critérios de amortização, reintegração e reavaliação.

Recomendação n.º VI.2

Torna-se premente que as instruções para a elaboração do cadastro e dos inventários de base, bens móveis, viaturas e imóveis e direitos do Estado, sejam emitidas, pois só assim será possível o conhecimento consistente do património do Estado, através da elaboração de um inventário geral, conducente ao balanço do Estado.

Recomendação n.º VI.3

Sejam definidos e publicados os critérios de avaliação, as taxas de amortização e reintegração, onde, por tipo de bens, conste a sua vida útil em anos, e a definição dos critérios de reavaliação dos bens do Estado. Segundo as melhores práticas, as taxas de reintegração para os imóveis do domínio público ou privado do Estado, são fixadas diversamente em função dos materiais e das tecnologias de construção.

Observação VI.5: Em 2018 e 2019, foi feita uma tentativa de levantamento do inventário do Estado, incidindo sobre os bens móveis e veículos do Estado. Este trabalho apenas se cingiu a Bissau e não abrangeu a totalidade dos serviços, havendo inclusive alguns serviços que impediram o acesso às suas instalações dos funcionários do Secretariado Nacional de Património do Estado para a realização do trabalho.

Observação VI.6: Consistiu, assim, o produto final deste trabalho num conjunto de mapas avulsos e incompletos por serviços, sem que se consumasse a elaboração de um Mapa global que incluísse as variações patrimoniais através dos acréscimos e diminuições, tendo em conta o ano de aquisição.

Observação VI.7: Tal levantamento e registo tem de ser suportado por uma aplicação informática moderna que acolha o assentamento e tratamento da informação de uma forma sistemática e que, entre outros, garanta o controlo da valorização, amortização e as variações patrimoniais.

Recomendação n.º VI.4

Deve o Governo estabelecer previamente os critérios de avaliação e reavaliação, as taxas de amortização e reintegração dos bens do domínio público e privado do Estado e proceder à aprovação do quadro legal enunciador do regime de aquisição, gestão e alienação dos bens móveis do domínio privado do Estado, bem como das instruções para a elaboração do cadastro e dos inventários de base, permitindo assim, elaborar o inventário geral do Estado.

Observação VI.8: Em 2014, verificou-se que por falta de condições, de meios materiais e humanos e de enquadramento legal aplicável ao património imobiliário do Estado, não obstante, a tentativa de levantamento feito entre 2018-2019, o trabalho cabal de inventariação e cadastro dos imóveis do Estado impõe-se não só para o conhecimento do parque imobiliário do Estado, mas, igualmente, com vista à regularização jurídica dos imóveis do domínio privado do Estado, à programação global da ocupação de espaços, da

conservação e reabilitação e da rentabilização dos imóveis afectos aos diferentes serviços e organismos da administração pública, essencial para uma boa gestão dos recursos do Estado nesta matéria.

Recomendação n.º VI.5

Aprovação de um Programa de Gestão do Património Imobiliário Público, para um horizonte temporal definido, o qual deve estabelecer as medidas e procedimentos de coordenação a efectivar na administração dos bens imóveis do Estado, tendo em conta as orientações da política económica e financeira, global e sectorialmente definidas.

Observação VI.9: Nas verificações junto do SNPE, constatou-se que não existe ainda, modelo de gestão imobiliária que deve ser suportado por adequadas tecnologias de informação que permita a compatibilização, informação recíproca e actualização entre as bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais públicos.

Observação VI.10: Não se encontram estabelecidos os procedimentos de reporte, registo e actualização de informação, cometendo-se, em primeira linha, a respectiva responsabilidade aos serviços da administração directa ou indirecta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis, sem prejuízo da cooperação e colaboração intersectorial prosseguidas pelos Serviços do Património, da Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública e dos serviços e organismos responsáveis pelos inventários.

Recomendação n.º VI.6

Definir, através de instruções próprias, o modo de cumprimento dos deveres de colaboração e de informação das unidades de gestão patrimonial; aprovar a adopção de instrumentos informáticos adequados à elaboração e actualização do inventário; fixar as indicações sobre a descrição e organização dos registos de dados previstos na legislação regulamentadora e o modo da sua concretização, através de instruções que podem em parte remeter para as regras de preenchimento dos próprios programas informáticos a criar para o efeito.

Observação VI.11: Verificou-se, em 2014, que não se encontra ainda em implementação um programa de gestão do património imobiliário que incida sobre os bens imóveis do domínio privado do Estado sob utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, ou por entidades terceiras, bem como os bens imóveis devolutos e os bens imóveis sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, designadamente os tomados de arrendamento.

Recomendação n.º VI.7

Promover um Programa de Gestão do Património Imobiliário, através do estabelecimento de medidas e procedimentos de coordenação, não apenas da eficiência na administração dos bens imóveis do Estado mas também a adequação da gestão imobiliária às orientações da política económica e financeira, global e sectorialmente definidas, assumindo-se, como um instrumento de planeamento inovador que permitirá melhorar o reconhecimento, a valorização e a preservação do património do Estado, definindo as directrizes adequadas à melhoria da sua gestão.

Observação VI.12: Nas verificações efectuadas junto do SNPE em 2021, constatou-se que o levantamento dos veículos efectuado em 2018 e 2019, não seguiu as regras de inventariação atinente a este tipo de bens, não só no universo abarcado, pois, não envolveu a totalidade dos serviços do Estado, como relativamente à informação que deverá conter a ficha cadastral destes bens. Para além disso, o trabalho residiu numa lista de veículos existentes nos serviços verificados, não tendo sido seguido por um trabalho de verificação dos registos dos mesmos junto da respectiva Conservatória.

Recomendação n.º VI.8

Que em próxima inventariação da situação do Parque de Viaturas do Estado (PVE), seja incluída a verificação da existência de título de utilização válido e juridicamente regularizado, tanto no caso em que confira a posse como no caso em que confira o direito de utilização a favor da entidade contabilística. Para efeitos de inventariação, os veículos identificam-se através da matrícula, da marca, do modelo, do combustível, da cilindrada e da atribuição do número de inventário, do número de registo, do tipo de veículo, data e custo de aquisição, de construção ou valor de avaliação.

Observação VI.13: Verifica-se ainda, utilização indevida das viaturas do Estado como viaturas pessoais, em violação à lei, situação já constatada no decorrer dos trabalhos realizados em 2015, nessa entidade, relativos à emissão dos pareceres por este Tribunal, relativamente às CGE de 2009 e 2010.

Observação VI.14: O quadro legal sobre a utilização de viaturas do Estado por parte do pessoal dirigente da Função Pública, nomeadamente na alínea a) do n.º 1, do artigo 18.º, do Estatuto do quadro do pessoal dirigente da Função Pública, aprovado pelo Decreto n.º 30-A/92, de 30 de Junho, que estabelece ao pessoal dirigente dos níveis I e II em efectividade de funções o direito a “uso pessoal da viatura de serviço”, além de suscitar dúvidas sobre o conteúdo e a natureza da expressão “uso pessoal”, permanece profundamente desajustado à realidade vigente, uma vez que quer através de estatutos de pessoal dirigente,

quer através de autorizações ministeriais avulsas, têm sido autorizados os dirigentes à utilização desta faculdade, como complemento do seu estatuto remuneratório, tornando este regime, inicialmente intencionado como um regime excepcional, na existência actual de um regime quase regra.

Recomendação n.º VI.9

O controlo sobre as situações atrás descritas passa inevitavelmente pela definição e criação de um parque de viaturas do Estado e estabelecimento da colaboração entre o SNPE e as autoridades policiais competentes, nomeadamente, a Polícia de Ordem Pública (POP) e a Guarda Nacional (GN), para o efectivo cumprimento da lei.

Recomendação n.º VI.10

Que seja revista toda a legislação atinente à utilização pelo pessoal dirigente de viaturas do Estado, de forma a disciplinar a utilização do parque de viaturas do Estado, tornando este regime transparente e equitativo.

Observação VI.15: No decurso das MVCIL junto do MF, verificou-se que, não existe no quadro legal vigente, qualquer dispositivo legal que estabeleça e regule a inventariação e gestão do património financeiro do Estado.

Recomendação n.º VI.11

Seja consagrada em dispositivo legal, a definição e regulamentação do regime jurídico e dos princípios e metodologias de inventariação do património financeiro do Estado.

Observação VI.16: Nas verificações junto da DGTCP, verificou-se que não existem elementos sobre a titularização do património financeiro do Estado relativamente ao ano de 2014, não sendo conhecido por esta Direcção Geral o valor (quer o nominal, quer o valor de cotação, dependendo da qualidade do título) da carteira das participações societárias em empresas públicas e privadas, sociedades anónimas e por quotas. Desta forma, também não se conhece do registo de todos os actos a isso obrigados por lei, não só para a segurança jurídica e publicidade do património financeiro do Estado, mas também para que as correspondentes despesa e receita anuais coincidam com os movimentos da carteira.

Recomendação n.º VI.12

A efectivação de um recenseamento completo sobre todos os activos financeiros do Estado, empréstimos e participações societárias, reestruturações, saneamento financeiro, aquisição e alienações de participações, e inclusão na CGE de informações, mapas e dados que permitam apreciar o tipo e o valor global da carteira de activos do Estado, bem como as suas variações anuais assegurando assim o registo e a gestão integrada da carteira do património financeiro do Estado.

Observação VI.17: Verificou-se igualmente, no desenrolar dos trabalhos de verificação, que não é conhecido pela DGTCP o valor da carteira dos empréstimos de retrocessão, e isto porque, não foi efectuado ainda um levantamento fiável que permita determinar o stock destes direitos do Estado, bem como a sua distribuição pelas entidades devedoras.

Recomendação n.º VI.13

Que seja com premência elaborado um inventário quantitativo e qualitativo de todo o tipo de dívidas para com o Estado, como ponto inicial para um acompanhamento rigoroso desta situação, de forma a permitir a expressão na CGE de toda a informação pertinente.

e).7 – Do Capítulo VII – Tesouraria do Estado

Observação VII.1: A CGE de 2014 não foi devidamente instruída, tendo omitido alguns mapas da Tesouraria do Estado, não respeitando a estrutura formal legalmente exigida pelo Regulamento Geral de Contabilidade Pública, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, no seu artigo 92.º, e pela Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, ao abrigo das alíneas b) e c), n.º 2 do artigo 36.º.

Recomendação n.º VII.1

Que sejam incluídas na CGE, todas as informações atinentes aos fluxos da Tesouraria do Estado, em conformidade com o disposto na alínea d), do artigo 92.º, e nas alíneas b) e c), do n.º 2, do artigo 36.º, respectivamente, do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, e da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

Observação VII.2: Em 2014, na movimentação de fundos por operações orçamentais (receitas orçamentais e operações financeiras), constatou-se que entraram na Caixa do Tesouro, por conta daquelas operações, o montante de 118.941,95 milhões de FCFA e

saíram 69.669,21 milhões de FCFA. Assim, o saldo credor da execução orçamental de 2014, transitado para o período seguinte, foi apurado no valor de 49.272,74 milhões de FCFA.

Observação VII.3: Observou-se que, em relação ao saldo do ano anterior, todas as operações assumem o valor zero, não tendo sido evidenciado no Balancete Geral Acumulado das Operações do Tesouro, o saldo final do ano de 2013, relativamente à Tesouraria do Estado.

Observação VII.4: Ainda, referente aos saldos, neste caso nas contas de caixa, diz o Relatório da CGE de 2014, na análise dos saldos de contas de balanço, a propósito da conta “53 – Contas Caixa” que os valores constantes nessas contas “não correspondem à realidade, visto que o Tesouro não conseguiu fazer a conciliação das contas e mesmo a integração dos saldos transitados de exercício de 2013”.

Observação VII.5: Observe-se a este propósito que, contrariamente ao que é dito no Relatório da CGE de 2014, citado atrás, independentemente do regime contabilístico aplicado à Contabilidade Pública do Estado, seja, como é actualmente na Guiné-Bissau, um regime de contabilidade unigráfica (ou de caixa), ou um regime de contabilidade digráfica (ou de acréscimo), a reconciliação dos saldos das contas do Estado é um procedimento comum de controlo interno, imprescindível à comprovação e validação dos saldos iniciais e finais das contas do Tesouro.

Observação VII.6: Ora, o que efectivamente se constata é que a CGE não apresenta os movimentos do Tesouro Público, no que diz respeito aos saldos iniciais e finais (devidamente discriminadas em função da sua origem, a saber, Contas da Execução Orçamental, Contas Transitórias, Contas de Adiantamento de Fundos, Contas de Movimentos de Empréstimos internos e externos, nas várias moedas, Contas de Donativos, Contas de Desembolsos de Projectos, Contas dos Institutos e Fundos e Serviços Autónomos, entre outras⁷, e as contas de Numerário). Assim, não pôde o Tribunal proceder à análise desses saldos, uma vez que tais saldos não têm expressão na CGE.

Observação VII.7: Por outro lado, a CGE não apresenta qualquer mapa demonstrativo das entradas e saídas de todos os fundos à guarda do Tesouro, que permita expressar uma

⁷ Na MVCIL junto da Direcção Nacional do BCEAO, na Guiné-Bissau, foram solicitados os extractos bancários dessas contas, não tendo os mesmos sido facultados.

“Conta de Gerência do Estado” ou um “Balanço Global de Caixa”, assente na fórmula:
$$\text{Saldo Inicial} + \text{Entradas} - \text{Saídas} = \text{Saldo para o período seguinte.}$$

Recomendação n.º VII.2

Que seja cumprida a lei no que respeita ao princípio de unidade de caixa previsto no artigo 81.º do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, devendo a CGE expressar os saldos das diversas Contas do Tesouro Público, bem como os movimentos de entradas e saídas de fundos do Estado que deram origem a esses saldos, assim sendo contabilisticamente relevantes, em cada ano económico, todos os movimentos do Tesouro Público.

Observação VII.8: Observou-se ainda, embora fosse uma exigência nos termos do artigo 98.º, do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, que a CGE de 2014 omitiu o Mapa 10 - Operações efectuadas por encontro na “Tabela da Direcção Geral da Contabilidade Pública” das operações de tesouraria, que reflecte as “operações de fim do ano” e as “operações por encontros” elaborado pela referida Direcção.

Recomendação n.º VII.3

Que seja cumprida a lei no que respeita ao fecho do exercício orçamental, em consonância com o artigo 98.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública.

Observação VII.9: Em 2014, constatou-se que não foram apresentadas na CGE os mapas do resumo geral e da conta geral das operações de tesouraria com indicação dos movimentos e respectivos saldos, nem as reposições efectuadas por Ministérios. Pelo que, no quadro da MVCIL levada a cabo no MEF, foi solicitada à DGTCP algumas informações requeridas através de ofícios, que, entretanto, não foram facultadas, impossibilitando assim o Tribunal de Contas de se pronunciar com mais precisão sobre as operações de tesouraria realizadas no exercício.

Recomendação n.º VII.4

Devem os órgãos da Administração Pública fazer cumprir o previsto nos artigos 5.º e 42.º, ambos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, já que no exercício das suas funções o “Tribunal tem direito a exigir a coadjuvação das entidades públicas e a colaboração das entidades privadas”, sob pena de accionar os mecanismos sancionatórios previstos na lei.

Observação VII.10: Constatou-se que, em 2014, a previsão da despesa das Contas especiais do Tesouro na CGE ascendeu a 601,00 milhões de FCFA, tendo a execução se fixado nos 600,00 milhões de FCFA, representando uma taxa de execução de 99,8%, contrariamente às receitas, que não reflectem valores em termos de previsão e execução.

Observação VII.11: Pese embora o artigo 25.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, prever que na apresentação das operações das Contas especiais do Tesouro, as mesmas são previstas, autorizadas e executadas nas mesmas condições que as operações do OGE, tanto nos mapas de previsão do OGE, como nos mapas de execução na CGE de 2014, verificou-se a omissão do registo completo dos movimentos das Contas especiais do Tesouro.

Observação VII.12: O Tribunal de Contas constatou que, em 2014, não houve imputação das despesas realizadas por conta da única conta especial, referida na CGE de 2014, a conta do Fundo de Gestão, não se registando a sua imputação nas rubricas orçamentais próprias, da receita e da despesa, em violação ao princípio da especificação das receitas e despesas prevista no artigo 17.º da LEOGE.

Recomendação n.º VII.5

Imputar na CGE a contabilização das receitas e despesas realizadas por conta das dotações das Contas especiais do Tesouro nas respectivas rubricas orçamentais, em respeito ao princípio da especificação prevista no artigo 17.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

Observação VII.13: Em 2014, foram registadas divergências significativas nos valores de algumas rubricas da Tabela de Operações Financeiras do Estado (TOFE), ascendendo a 21.299,53 milhões FCFA, resultantes da confrontação de dados constantes da CGE com os da Tabela disponibilizada pela DGPEE.

Recomendação n.º VII.6

Que os registos contabilísticos sejam efectuados de acordo com os princípios contabilísticos e orçamentais consagrados na lei e regulamentos subjacentes, de forma que a CGE reflecta com clareza e fidedignidade os dados da execução orçamental, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira.

Observação VII.14: Constatou-se em 2014, que o Tesouro se deparou com algumas dificuldades no integral cumprimento da medida tomada pelo Governo para a centralização de todas as receitas, cobradas pelos serviços estatais colectores de receitas do Estado, na Conta do Tesouro Público no BCEAO, bem como na omissão na CGE do movimento das contas de ordem e na não apensação aos ministérios dos respectivos orçamentos anexos dos Serviços e Fundos Autónomos, conforme se encontra previsto na lei.

Recomendação n.º VII.7

A CGE deve incluir a informação sobre todas as contas dos Fundos e Serviços Autónomos, inclusivamente a conta consolidada dos mesmos, tendo em conta o cumprimento do princípio da unidade e da universalidade da Tesouraria do Estado, e ter apenso os respectivos orçamentos anexos, de forma a que o Tribunal de Contas esteja na posse de dados e informações para o pronunciamento do cumprimento do referido princípio.

e).8 – Do Capítulo VIII – Segurança Social

Observação VIII.1: Preceitua o n.º 1 do artigo 34.º da Lei de Enquadramento da Protecção Social, Lei n.º 4/2007, de 3 de Setembro (LEPS) que a gestão do Sistema de Protecção Social Obrigatória está sujeita à fiscalização financeira jurisdicional e no seu n.º 2 impõe à entidade gestora, neste caso o INSS, a obrigação de elaborar “anualmente o relatório de actividades, o balanço e a demonstração de resultados”. Portanto, o INSS como sendo um instituto público, submete-se ao regime jurídico-financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos.

Observação VIII.2: Sobre esta matéria, acresce o artigo 36.º n.º 2 alínea a) da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, que a Lei de Regularização (CGE) fixa as contas de resultado do ano, a qual deve compreender o défice ou o excedente resultante da diferença líquida entre as receitas e as despesas do orçamento geral, assim como dos orçamentos anexos. Nesta sequência, ficou consagrada a obrigatoriedade de apensar à CGE, a conta do INSS, facto que, até a esta data, não se tem verificado.

Recomendação n.º VIII.1

Como já foi advertido neste Parecer, a CGE deve incluir a informação sobre todas as contas dos Fundos e Serviços Autónomos, nestes se incluindo o Instituto Nacional da Segurança Social (INSS), bem como a conta consolidada dos mesmos, tendo em conta o cumprimento do princípio da unidade e da universalidade da Tesouraria do Estado, e ter apenso os respectivos orçamentos anexos, de

forma a que o Tribunal de Contas esteja na posse de dados e informações para o pronunciamento do cumprimento do referido princípio.

Observação VIII.3: Constatou-se em 2014 que, foram criados pelo legislador vários sistemas de protecção social, levando à existência de uma diversidade de entidades gestoras. Por outro lado, embora esteja normalizado o princípio de que cada uma delas deve elaborar a sua própria conta de gestão, a lei não estabelece a obrigatoriedade de apresentação de uma conta global consolidada da Segurança Social. A este propósito, salienta-se o facto de que a única informação disponível sobre a entrega do Relatório e Contas de gerência pelas entidades gestoras de vários sistemas de protecção social à apreciação deste órgão de controlo externo das Finanças Públicas, indica que apenas o INSS remeteu ao Tribunal de Contas os Relatórios e Contas de gerência relativos aos anos económicos de 2014 e 2015 em 2018, as quais deram entrada na Secretaria desta Corte Suprema de Controlo das Finanças Públicas em 29 de Novembro do mesmo ano, situação que desfavorece uma integração e consolidação adequadas do resultado orçamental.

Observação VIII.4: Por outro lado, nos termos do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 3/2012, de 17 de Outubro, relativo ao Estatutos do Instituto Nacional da Segurança Social (INSS), o Relatório e Contas de Gerência encerrados com referência a 31 de Dezembro de cada ano, deverá ser remetido ao Governo, através do Ministro da Tutela, até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que dizem respeito, acompanhado de parecer do Revisor Oficial de Contas, para aprovação. Facto que, de acordo com o Relatório Preliminar de Verificação Interna deste Tribunal, referente à análise às contas do INSS de 2014 e 2015, não se verificou.

Recomendação n.º VIII. 2

Para efeitos de controlo jurisdicional e fiscalização, deve o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), como entidade autónoma responsável pela gestão dos diversos sistemas de Segurança Social vigentes, submeter regularmente as respectivas contas de gerência ao Tribunal de Contas, bem como as mesmas serem acompanhadas pelo parecer do Revisor Oficial de Contas e terem sido objecto de aprovação pela tutela, nos termos da lei.

Observação VIII.5: Em 2014, conforme os dados extraídos na CGE, o Tribunal de Contas apurou um saldo contabilístico negativo de 4.875,50 milhões de FCFA que comprovam o balanceamento deficitário, entre as receitas e as despesas do Regime de Aposentação dos funcionários públicos.

Observação VIII.6: Em 2014, nas contas da Segurança Social, o total da Receita resultante da compensação de aposentação ascendeu a 1.423,08 milhões de FCFA. As despesas com a saúde, pensões provisórias de aposentação, pensões (aposentação, reforma, invalidez e sobrevivência), bem como com as outras despesas de segurança social, totalizaram 6.298,58 milhões de FCFA, tendo o Estado financiado o défice deste sistema em 4.875,50 milhões de FCFA, contra um resultado previsto de 5.513,43 milhões de FCFA.

Observação VIII.7: A CGE de 2014 é omissa quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 alínea a) do artigo 36.º do Decreto n.º 12/2010, de 29 de Setembro (LEOGE), pese embora, durante a MVCIL ao INSS, o Tribunal de Contas ter solicitado à referida Instituição que lhe fosse facultada o Relatório de Contas de 2014, até a data da emissão do presente Parecer, este documento não foi remetido ao Tribunal, à semelhança do ocorrido na verificação efectuada em 2015, respeitante à elaboração do Parecer da CGE de 2009 e 2010.

Observação VIII.8: A Segurança Social em cada país está assente em princípios aceites internacionalmente, entre outros, o princípio do primado da responsabilidade pública que consiste no dever do Estado criar as condições necessárias à efectivação do direito à Segurança Social e de organizar e coordenar todo o sistema de Segurança Social e o Princípio da informação, que consiste na divulgação a todas as pessoas, quer dos seus direitos e deveres, quer da sua situação perante o sistema, no seu atendimento personalizado e isso não se compadece com a o sistemático atraso do INSS em apresentar as suas Contas, bem como à sua publicação no Boletim Oficial.

Observação VIII.9: O Tribunal de Contas constatou que o INSS não cumpre cabalmente com os seus Estatutos, no que se refere à elaboração, apresentação e publicação das suas Contas.

Recomendação n.º VIII. 3

Que o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), em cada exercício económico, proceda à elaboração do seu Relatório e Conta de Gerência, a fim de que estes importantes instrumentos de gestão e transparência pública sejam aprovados pelo Governo, publicados no Boletim Oficial e apresentados ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização sucessiva.

Observação VIII.10: Durante os trabalhos de verificação junto do INSS, o Tribunal de Contas deparou com a situação de diversas entidades públicas que, desde 1997, vêm

solicitando adiantamentos, a título de empréstimo ao INSS em grave violação à lei, já que não existe qualquer dispositivo legal que permita ao INSS actuar como entidade de crédito.

Observação VIII.11: As dívidas do Estado junto do INSS, ascendem, em 2016, a 510.326,63 milhões de FCFA, sendo o grosso dessas dívidas pertencentes à própria tutela, Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social, que beneficiou de adiantamentos de fundos a título de empréstimo, no período compreendido entre 1997 e 2016, no montante de 162.423,01 milhões de FCFA, representando 31,8% do total em dívida, com destaque para 2013, ano em que a tutela solicitou mais fundos ao Instituto (37,4%).

Além da tutela, várias outras entidades públicas contraíram créditos junto desta instituição, ascendendo no seu todo a 247.915,24 milhões de FCFA, representando 48,6% do valor total em dívida, mais uma vez, a maior parte concentrando-se no ano 2013, com 62,2% do total em dívida.

Observação VIII.12: Ainda, ao longo da MVCIL, realizada em 2021, junto ao INSS, a Equipa do Parecer teve acesso ao Mapa de dívidas referente aos anos económicos de 2011 a 2013, 2016 e 2020, tendo constatado outros empréstimos adicionais, não contemplados no arrolamento de dívidas, contempladas pelo INSS. São de acrescentar à situação de endividamento ao INSS, referente ao período de 2011 a 2021, o montante de 793.595,40 milhões de FCFA. Desse montante em dívida, 62.284,70 milhões de FCFA (7,8%) referem-se ao Ministério da Função Pública e Trabalho (tutela), 727.104,50 milhões de FCFA, ao Ministério das Finanças (91,62%) e 4.206,20 milhões de FCFA (0,5%) ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação Internacional.

Observação VIII.13: Estas situações, concernentes a valores significativos que têm vindo sistematicamente a ser requisitados por diversas entidades públicas, a título de empréstimo, constituem uma grave violação da lei, pois não existe qualquer dispositivo legal que permita ao INSS actuar como uma instituição financeira com competência para conceder créditos.

Observação VIII.14: Para além disso, tratam-se de valores que advêm das contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais, visando um plano de pensões que, à data da reforma, o trabalhador espera ter acesso, quer aos valores acumulados das contribuições

efectuadas, quer aos rendimentos gerados durante o período de vida activa, fundos estes que devem ser administrados com o máximo rigor e critério, numa perspectiva de rendibilidade.

Observação VIII.15: Estes factos revestem ainda maior gravidade, uma vez que já foram identificados no Parecer das CGE de 2009 e 2010, tendo na altura da emissão dos pareceres (2015) sido recomendado no sentido da regularização destas situações, geradas sistematicamente ao arrepio da lei, recomendações estas, que não foram acatadas pelo Instituto e pelo Governo.

Recomendação n.º VIII. 4

Ao INSS que cesse de aceder a solicitações de instituições públicas para empréstimos com as verbas que administra, pois as suas competências legais assim não o permitem, devendo antes aplicar tais fundos que lhe foram confiados de harmonia com os princípios de uma sã gestão financeira e em estrito benefício de quem lhe confiou tais verbas.

Recomendação n.º VIII. 5

Que o Governo promova um plano de restituição destas verbas ao INSS, solicitando ao Instituto os valores em dívida por entidade, com o objectivo de promover a sua validação e devolução, a fim de que tal situação ilegal seja sanada no mais curto espaço de tempo.

e).9 – Do Capítulo IX – Contabilidade Patrimonial

Observação IX.1: Na Guiné-Bissau, a Directiva n.º 09/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE), teve transposição para o direito interno através do Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro, aprovado em Conselho de Ministros de 29 de Maio de 2013 e promulgação em 20 de Julho de 2015. Porém, a transposição não respeitou o prazo estabelecido de Dezembro de 2011, continuando o país na situação de ausência de um quadro contabilístico claramente formalizado e actualizado, não tendo PCE merecido implementação até à data de emissão do presente parecer.

Observação IX.2: No âmbito da Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL), efectuada no Ministério das Finanças (MF), concretamente junto da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), enquanto recebedor e pagador do Estado, foi possível constatar que as disposições relativas à ligação da contabilidade orçamental e a contabilidade geral ou patrimonial, de forma a coexistirem num único sistema integrado de

informação, ainda que cada uma deva manter a autonomia das suas regras de gestão, não estão a ser observadas, uma vez que o PCE não se encontra implementado.

Observação IX.3: Como se deixou referido nas verificações efectuadas junto ao Secretariado Nacional de Património do Estado (SNPE) que integra o Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares (MPCMAP), foi possível apurar a inexistência de qualquer aplicativo informático que permita gerir de forma eficiente um trabalho de levantamento e gestão do património do Estado. Também não foi por este Secretariado realizado qualquer procedimento consistente de levantamento do Património do Estado.

Observação IX.4: Também, tem o Tribunal alertado que o Secretariado Nacional do Património (SNP) não possui manifestamente recursos humanos suficientes e adequados, em número e em preparação técnica, designadamente para poder processar, analisar e tratar toda a informação, conducente ao levantamento e avaliação de todos os bens, direitos e obrigações do Estado.

Observação IX.5: A MVCIL, realizada na Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), permitiu inteirar que, pese embora a extensão do SIGFIP a esta Direcção Geral, integrando o Módulo de Gestão Contabilística, através do qual é possível produzir as demonstrações financeiras do Estado, o referido módulo não funciona na prática, ou seja, as receitas e despesas orçamentais não são relevadas contabilisticamente no sistema, em termos de contabilidade patrimonial, não permitindo assim, na prática, a implementação do PCE.

Recomendação n.º IX.1

Que se criem previamente as condições em termos materiais (programas informáticos de gestão patrimonial) e humanos (recrutamento e formação de pessoal qualificado), para a efectiva implementação do Plano de Contas do Estado (PCE), aprovado pelo Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro de 2016.

Recomendação n.º IX.2

Sejam organizadas acções de capacitação do pessoal da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP) sobre o Módulo de Gestão Contabilística do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) de modo a assegurar a futura aplicação efectiva da contabilidade geral ou patrimonial.

Observação IX.6: A Conta Geral do Estado de 2014 inclui: um balanço sintético, datado de 31 de Dezembro de 2014, uma demonstração de resultados e um balancete geral acumulado das operações do Tesouro.

Observação IX.7: Para além da integração extemporânea destas demonstrações financeiras, sem as mesmas resultarem da devida escrituração no SIGFIP, as mesmas não descrevem de modo regular e sincero, ou, como se pode dizer também, de forma verdadeira e apropriada, a situação económica e financeira do Estado, bem como os acontecimentos, as operações e as situações do exercício, por forma a dar uma imagem fiel do património, da situação financeira e dos resultados do Estado, nem foram elaboradas e apresentados de modo a permitir a comparação da informação nelas constantes com a do ano anterior (2013).

Observação IX.8: Na análise da apresentação na CGE do Balancete Geral Acumulado das Operações do Tesouro, observa-se que, o mesmo, evidencia apenas os movimentos acumulados a débito e a crédito e respectivos saldos devedores e credores, o que impossibilitou ao Tribunal de Contas conhecer os saldos iniciais devedores e credores do ano 2013, quer para as operações orçamentais quer para as operações de tesouraria e disponibilidades. Observe-se ainda que, a estrutura do modelo apresentado, não corresponde ao modelo comumente definido, que é um modelo a oito (8) colunas.

Observação IX.9: Por outro lado, não foi possível apurar da regularidade e sinceridade dos valores constantes desta demonstração, uma vez que não resultou de operações contabilísticas registadas e verificáveis no SIGFIP.

Observação IX.10: Na análise da apresentação na CGE do Balanço, datado de 31 de Dezembro de 2014, verifica-se que, a ser 2014, o primeiro ano em que, de forma tentada, se iniciaria a Contabilidade Patrimonial do Estado, não faz sentido que se apresente na CGE um balanço, à data de 31 de Dezembro de 2014, quando se omite um balanço a 1 de Janeiro de 2014, obrigatório para o início da contabilidade, denominado “Balanço de Abertura”.

Observação IX.11: Também, conducente à produção do Balanço de Abertura, não foi elaborado, como era exigível o Inventário dos bens, direitos e obrigações do Estado a 1 de Janeiro de 2014.

Observação IX.12: Não se entende, assim, como podem constar no Balanço apresentado valores reais das Imobilizações corpóreas, Incorpóreas e Investimentos financeiros, sem a elaboração prévia de um levantamento exaustivo de todos os bens móveis e imóveis do Estado, direitos e obrigações, seguido da consequente elaboração de um inventário, definição dos critérios de avaliação e respectiva avaliação de todos os bens direito e obrigações do Estado.

Observação IX.13: Conforme foi apurado na MVCIL, efectuada junto do Secretariado Nacional do Património do Estado (SNPE), não foi ainda feito o levantamento dos bens corpóreos do Estado, móveis e imóveis, nem, assim, feita a sua valorização. Não havendo inventário e valorização das suas rubricas, não se podem considerar fiáveis os valores que constam no Balanço a 31 de Dezembro de 2014, pois nem sequer tais valores estão contabilizados no SIGFIP.

Observação IX.14: No Balanço a 31 de Dezembro de 2014, encontram-se omissas as contas de existências e as contas de regularização de activos e passivos (amortizações e reintegrações, bem como as provisões), contrariando-se assim as normas contabilísticas definidas pelo PCE; Também, não se inclui, na CGE, qualquer mapa das variações do património global do Estado, nem relativamente ao património real do Estado, nem relativamente ao stock e às variações do património financeiro.

Observação IX.15: Nas verificações efectuadas junto do Secretariado Nacional de Património do Estado (SNPE) que integra o Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares (MPCMAP), foi possível apurar a inexistência de qualquer aplicativo informático que permita gerir de forma eficiente um trabalho de levantamento e gestão do património do Estado.

Observação IX.16: Na análise da apresentação na CGE da Demonstração de resultados apresentada na CGE 2014, o número e designação-título de contas de custos e proveitos, não correspondem integralmente ao PCE. Por outro lado, não integra a variação de existências e o registo das amortizações e provisões.

Observação IX.17: Constatou-se ainda que, a estrutura de apresentação não conforma com o modelo definido nas normas contabilísticas da UEMOA relativa a apresentação das demonstrações financeiras.

Observação IX.18: Foi constatado que os valores das demonstrações financeiras incluídas na CGE, a título de contabilidade patrimonial (balanço sintético, datado de 31 de Dezembro de 2014, demonstração de resultados e balancete geral acumulado das operações do Tesouro) foram obtidos de forma externa à estrutura administrativa do Estado, pois tais peças contabilísticas e os lançamentos contabilísticos de suporte à sua elaboração final não se encontram relevados no Sistema Integrado da Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) e, como tal, não são verificáveis.

Observação IX.19: A título de exemplo, cite-se o Relatório da CGE, no título “Análise dos saldos das contas do Balanço”, onde é dito que “As contas do exercício de 2014 foram elaboradas com base dos documentos presentes sem que as autoridades tivessem apoiado na constituição do balanço inicial”; ainda, na consideração da obtenção do saldo da conta “40-Fornecedores-mandatos emitidos” se diz que “a situação dos saldos por pagar está embaraçosa de tal forma que, o próprio Tesouro não consegue descortina-la. Como exemplo, não conseguimos integrar os saldos por pagar dos anos transactos.”

Recomendação n.º IX.3

Quando da efectiva implementação da contabilidade patrimonial, que as demonstrações financeiras apresentadas na CGE sejam elaboradas em observância das disposições do Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro, que transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 9/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE).

Observação IX.20: Como conclusão final, relativamente aos instrumentos de contabilidade patrimonial apresentados na CGE (Balanço Sintético a 31 de Dezembro de 2014, Demonstração de Resultados de 2014 e Balancete Geral Acumulado), não tendo sido adoptados minimamente os procedimentos atrás elencados para a elaboração de um Inventário que reflecta a situação financeira e patrimonial, em termos de bens, direitos e obrigações, passo essencial e imprescindível para a constituição do Balanço Inicial, a 1 de Janeiro de 2014, não tendo sequer esse balanço sido produzido, não se oferecem dúvidas, como aliás é reconhecido no Relatório da CGE, que as peças contabilísticas apresentadas não reflectem a sua verdadeira situação e valores.

Observação IX.21: Assim, não se oferecem dúvidas ao Tribunal de Contas de que a consistência, integridade e fiabilidade das contas e respectivas demonstrações financeiras,

em termos de Contabilidade Patrimonial do Estado, apresentadas na CGE, para o ano de 2014, não estão isentas de distorções materialmente relevantes e, como tal, não reflectem de forma verdadeira e apropriada a situação económica e financeira do Estado.

Recomendação n.º IX.4

Antes de iniciar a implementação de um sistema integrado de contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, em método digráfico, devem ser dados os passos elencados neste capítulo do Parecer, de modo a assegurar a qualidade e a credibilidade da informação contabilística das demonstrações financeiras e económicas apresentadas na CGE.

Deve ser mantida a contabilidade de caixa, elaborada em partida simples, até estarem criadas as condições para a implementação da Contabilidade Patrimonial do Estado que agregue a informação produzida com base em sistemas de informação orçamental e financeira, em estrito cumprimento das normas do Plano de Contabilidade do Estado (PCE).

e).10 – Do Capítulo X – Seguimento das Recomendações

Observação X.1: No âmbito dos trabalhos, relativos à análise preliminar das CGE e das acções realizadas na Missão de Verificação e Controlo In Loco (MVCIL), conducentes à emissão deste parecer, procedeu-se em simultâneo ao levantamento e análise das medidas correctivas tomadas, pelas entidades verificadas, na sequência das 124 recomendações formuladas nos Pareceres de 2009 e 2010 (60 relativas ao Parecer de 2009 e 64 ao Parecer de 2010).

Observação X.2: Em geral, as recomendações formuladas visavam corrigir as deficiências quanto à reforma do quadro legal, melhorar a fiabilidade do sistema de gestão da segurança social, bem como os diversos aspectos relacionados com a transparência e o reporte das informações que devem constar no OGE e na CGE. Das 60 recomendações emitidas no Parecer de 2009, foram acolhidas 5 recomendações, o que dá uma taxa de acatamento de 8,3%. Relativamente às 64 recomendações expendidas no Parecer de 2010, foram acolhidas 5, resultando numa taxa de acatamento de 7,8%.

Observação X.3: Sendo que os trabalhos conducentes à elaboração do Parecer da CGE de 2009 e 2010 ocorrerem concomitantemente, as recomendações do Parecer de 2010 integram as recomendações expendidas no Parecer de 2009, pelo que na análise das recomendações acolhidas serão tidas as recomendações de 2010, análise essa que se apresenta.

Observação X.4: No Capítulo I - Processo Orçamental, constatou-se que das 12 recomendações formuladas, uma (1) obteve acolhimento por parte do Governo. Pois, como se encontra reproduzido no penúltimo Capítulo IX - Contabilidade Patrimonial deste Parecer, à data de 2021, todas as Directivas do UEMOA, nessa matéria, haviam sido transpostas para a ordem jurídica nacional.

Observação X.5: No Capítulo III - Despesa, observou-se que, das 10 recomendações formuladas, foram acolhidas pelo Governo três (3), sendo uma (1) inteiramente acolhida e duas (2) acolhidas parcialmente.

Observação X.6: A recomendação acolhida prendia-se com a necessidade de os serviços competentes do Ministério da Educação Nacional passarem a remeter, com antecedência ao Ministério das Finanças, dados estatísticos actualizados dos possíveis recém-formados a ingressar no sistema, para efeito de uma fiável previsão dos respectivos encargos no OGE, o que momentaneamente veio a acontecer.

Observação X.7: No que concerne à recomendação emitida no sentido de que as contas de gerência dos SFA, sejam tempestivamente remetidas ao Tribunal de Contas, observou-se que o universo dos Fundos e Serviços Autónomos que prestam contas ao Tribunal de Contas tem aumentado significativamente, considerando-se assim que esta recomendação está a ser parcialmente acatada, considerando o Tribunal pertinente reiterar a mesma para os serviços que ainda, ao arrepio da lei, não apresentam nos prazos legais as suas contas de gerência.

Observação X.8: No mesmo Capítulo III – Despesa, relativamente aos projectos de investimento, foi recomendado que fossem tomadas medidas por parte dos órgãos responsáveis pelo controlo, no sentido dos projectos e programas serem objecto de avaliação regular, através da produção e apresentação, pelos ministérios e instituições envolvidos, de relatórios de desempenho, nos prazos consagrados na lei, assim se assegurando que seja reflectida, de forma integral, a aplicação em despesa da totalidade dos recursos alocados. No que concerne a esta recomendação, verificou-se junto da Direcção de Programação de Investimento Público (DPIP) que esta recomendação está a ser parcialmente acatada, no sentido em que, uma maior parcela dos serviços intervenientes em projectos e programas está a reflectir, através de relatórios, periódicos e anuais, a aplicação em despesa da totalidade dos recursos públicos alocados.

Observação X.9: No Capítulo V – Dívida Pública, destaca-se a adopção de medidas que permitiram reorganizar o Serviço da Dívida Pública e corrigir deficiências no funcionamento do aplicativo informático SYGADE. Pelo que, relativamente às recomendações acolhidas, verificou-se que, das 10 recomendações formuladas uma (1) obteve acolhimento integral por parte do Governo.

Observação X.10: Conclui-se assim que, exceptuando as 5 recomendações acima, expendidas à data do Parecer de 2014, persistem deficiências, pendentes de serem colmatadas, que justificam reiterar, no Parecer da CGE de 2014, as 59 recomendações que não tiveram acolhimento, referentes aos exercícios orçamentais de 2009 e 2010.

Observação X.11: Desta feita, e garantido o princípio do contraditório, a necessidade de acatamento das principais recomendações já formuladas, justifica a sua manutenção no presente Parecer sobre a CGE de 2014, adaptadas à nova situação encontrada no terreno e à actualização da legislação vigente nesse ano, estando as mesmas enumeradas em Capítulo próprio deste Parecer, Capítulo X – Seguimento das recomendações, no ponto 10.2.2 – Recomendações não acolhidas.

Título II

Relatório Técnico

Capítulo 0

Contexto Macro

Económico

TÍTULO II – RELATÓRIO TÉCNICO

CAPÍTULO 0 – CONTEXTO MACRO ECONÓMICO

0.1 – Contexto Internacional

A economia mundial, em 2014, foi marcada por uma actividade menos vigorosa do que o esperado, caracterizada pela ligeira recuperação económica em alguns países altamente industrializados e a expansão económica mais lenta, registada na maioria dos países emergentes.

Para 2014, o Fundo Monetário Internacional previu um ano de “mais uma transição⁸”. As economias avançadas fortalecer-se-iam, enquanto, para as economias emergentes, se previa um enfraquecimento.

Algumas dessas previsões estavam certas. Os EUA e a Grã-Bretanha realmente ganharam alguma força. Em contraste, a desaceleração no mundo emergente, que já era aparente há um ano, continuou na China, no Brasil e na Rússia - a maior parte do famoso grupo BRICS⁹.

Mas outros países ricos também se destacaram por um desempenho decepcionante.

Embora a Zona do Euro tenha continuado a crescer, ela não conseguiu ganhar impulso.

O Japão também sofreu um revés após um aumento no imposto sobre o consumo. O Governo japonês, com dívidas enormes, aliado aos resultados económicos, viu-se forçado a adiar o próximo aumento de impostos que se encontrava previsto.

Assim, a recuperação da actividade económica, em 2014, a nível mundial, foi gradual e desequilibrada em todo o mundo. Tal desequilíbrio é evidenciado por uma melhoria durante o primeiro trimestre, regredindo no terceiro trimestre, antes da sua recuperação no quarto trimestre de 2014. Nessa óptica, as estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI), apontavam para uma taxa de crescimento económico de 3,4%. Veio a registar-se um PIB mundial a crescer em 3,3%, comparativamente aos 3,0%, de 2013.

8 “yet another transition”

9 Acrónimo que associa as cinco principais economias emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

A inflação continuou em desaceleração, em conjunto com a queda dos preços das *commodities*¹⁰, nomeadamente do petróleo e produtos alimentícios. Nos países altamente industrializados, o impulso dos instrumentos da política monetária e outros factores conjunturais favoráveis contribuíram para estabilidade da taxa de inflação dada a sua manutenção na ordem de 1,4%, em 2014, e 2013. No conjunto dos países emergentes e em desenvolvimento, a taxa de inflação fixou-se em torno dos 5,1%, contra 5,9%, em 2013.

Nos países altamente industrializados, o crescimento económico foi impulsionado por reformas e políticas sustentadas, em particular, pelas autoridades públicas e bancos centrais, tendo-se traduzido na sustentação das condições financeiras. A taxa de crescimento da economia situou-se em 1,8%, contra 1,3%, no ano anterior. Nos Estados Unidos, o Produto Interno Bruto (PIB) aumentou ao nível de 2,4%, em 2014, contra 2,2 % em 2013, devido ao bom desempenho a nível da procura interna e externa. No Japão, registou-se uma queda do crescimento económico de 1,6%, em 2013, para -0,1% em 2014, devido ao decréscimo da procura interna, afectado pelo aumento da taxa de IVA de 5,0% para 8,0% em Abril de 2014. Na Zona Euro, a actividade económica saiu reforçada, passando de um crescimento de -0,5%, em 2013, para 0,9%, em 2014, resultante da queda dos preços de petróleo e da melhoria da competitividade, induzida pelas medidas de afrouxamento da política monetária por parte do Banco Central Europeu (BCE). Em termos geográficos, o crescimento registou-se mais acentuadamente nos países da Europa Central e menor nos países com elevado endividamento.

No componente do índice de emprego, o ritmo de destruição de empregos em termos globais teve uma redução na maioria dos países industrializados. Assim, a taxa de desemprego nos Estados Unidos, na ordem de 6,2%, em 2014, implicou uma queda de 1,2 pontos percentuais, em relação a 2013. No Japão, essa taxa fixou-se em 3,6%. em 2014, contra 4,0%, do ano anterior. Na Zona Euro, embora num patamar de dois dígitos, a taxa de desemprego caiu 0,4 pontos percentuais, para 11,6%, em 2014.

Nos países emergente e em desenvolvimento, o crescimento económico registou uma desaceleração, passando de 5,0%, em 2013, para 4,6%, em 2014, como consequência

10 O termo é usado sobretudo com referência aos produtos de base em estado bruto ([matérias-primas](#)) ou com pequeno grau de industrialização, de qualidade quase uniforme, produzidos em grandes quantidades e por diferentes produtores.

directa da injeção de capital na economia real, da volatilidade do mercado accionista, das condicionantes internas de ordem estrutural, e do ressurgimento das tensões geopolíticas na maioria dos países da região. Contudo, essas circunstâncias não afectou o dinamismo da economia indiana, orientada principalmente para o estímulo do investimento público, melhorando o clima de negócios e da competitividade externa. Assim, não foi de estranhar que o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) na Índia representasse 7,2%, em 2014, contra 6,9%, em 2013.

A China e o Brasil, por sua vez, experimentaram um declínio nas taxas de expansão económica, pelos efeitos, respectivamente, da queda do ritmo da actividade industrial e da degradação do clima social. Em 2014, nesses países, a economia representou 7,4% e 0,1% respectivamente, contra 7,8% e 2,7%, registados, em 2013.

No seio dos países da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), registou-se uma aceleração no crescimento, passando de um crescimento de 5,7%, em 2013, para 6,4%, em 2014.

Na África Subsaariana, a taxa de crescimento da economia regrediu, sobretudo na África do Sul, onde o crescimento económico foi de 1,5%, em 2014, contra 2,2%, em 2013. A evolução de actividade económica do país foi afectada, principalmente, pelas greves dos trabalhadores do sector mineiro e industrial. Em termos globais na região, a actividade económica fixou-se na ordem de 5,0%, em 2014, contra 5,2%, em 2013, impulsionada pela procura interna, pelo dinamismo das outras economias africanas, pelo aumento de salários e transferências de emigrantes, bem como pela alavancagem do investimento público e privado, orientado, notavelmente, para as infra-estruturas e actividade industrial.

0.1.1 – Mercados Financeiros

Os mercados financeiros globais, em 2014, tiveram, em geral, um comportamento positivo. Os principais índices do mercado de acções fortaleceram-se. Nos Estados Unidos, apesar da queda do apoio progressivo para a economia, por parte da Reserva Federal Americana (FED), os principais índices da Bolsa de Valores de Nova Iorque: o Dow Jones e o Nasdaq, aumentaram, em termos anuais médios, 11,8% e 23,6%, respectivamente.

No Japão, o índice Nikkei registou um acréscimo de 14,2%, na ordem de 13.543,9 pontos, em 2013, para 15.465,5 pontos, em 2014. No Reino Unido, o índice Footsie 100 consolidou um aumento de 3,3%, para ficar em 6.682,1 pontos, em 2014. Na Zona Euro, o índice EuroStoxx 50 aumentou 354,2 pontos, em comparação com seu nível médio em 2013, para permanecer em 3.147,0 pontos, em 2014.

Da mesma forma, as bolsas de valores africanas foram reforçadas pelo bom desempenho de actividade económica, especialmente nas áreas de serviços e grandes obras de infraestrutura pública. Assim, os índices bolsistas de Acra e Lagos cresceram 25,5% e 9,5%, respectivamente. Quanto à bolsa de Joanesburgo, ela recuperou 17,6%, apesar das interrupções na actividade do sector mineiro.

Os preços das matérias-primas tiveram, em grande parte, uma tendência regressiva, em função do enfraquecimento da procura global, atrelado, em especial, à desaceleração do crescimento nos países emergentes. Os índices calculados pelo FMI indicam, em média anual, uma queda nos preços de 7,5%, nos produtos energéticos, desses, os produtos industriais, 6,0%, e os alimentícios, 4,2%. No geral, os preços das matérias primas caíram 6,3%, em 2014, em comparação com o nível de 2013.

Especificamente, a queda nos preços dos produtos energéticos, especialmente o petróleo, esteve ligada à abundância da produção e à disponibilidade de importantes stocks globais. A produção adicional de petróleo de xisto nos Estados Unidos, o aumento das exportações da Líbia e a manutenção do volume da produção da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) explicam a abundância de ouro negro no mercado mundial. Também, a valorização do dólar frente às principais moedas internacionais, contribuiu para a queda dos preços do petróleo.

Por outro lado, os preços mundiais dos produtos exportados evoluíram progressivamente em 2014, em relação a 2013, excluindo a borracha, o ouro e o algodão, que registaram quedas significativas. Os aumentos mais importantes verificaram-se nos preços do caju (+38,7%), óleo de palma (+35,0%) e cacau (+25,8%). O aumento da sua procura, especialmente nos Estados Unidos e na Europa, foi favorável à produção da castanha de caju. A dinâmica verificada na procura do óleo de palma foi reforçada pela diminuição nas exportações da Indonésia e da Malásia. O aumento no preço do cacau esteve ligado à queda na oferta

num contexto específico, onde a procura global é crescente, fortemente impulsionada pelo aumento do consumo de chocolate, principalmente na China.

Os preços da borracha caíram 30,3%, em 2014, em comparação com o ano de 2013, em linha com um excesso da oferta da Tailândia e da Indonésia, bem como da consistência dos stocks na China. Quanto aos preços mundiais do algodão, registou-se uma queda de 11,5%, em conexão com a redução da procura chinesa, por conta da desaceleração da actividade no sector fabril, combinado com a abundância da produção, em particular, dos Estados Unidos. Uma das questões conjugadas nesse sector foi a formação de grandes stocks, devido ao bom desempenho da produção pelo quinto ano consecutivo, pressionando os preços para baixo.

A queda de 10,3% no preço do ouro, em 2014, esteve ligada à confiança renovada dos investidores no que diz respeito aos mercados financeiros e de acções, na sequência das medidas de estímulo monetário aplicadas, em particular, pelo BCE e pelo Banco do Japão. Também, esta queda foi um reflexo da valorização do dólar, em relação à maioria das moedas.

0.2 – Contexto na Sub-Região da UEMOA

Face ao contexto da conjuntura económica internacional, em recuperação gradual, e ao apoio financeiro dos parceiros de desenvolvimento, com vista a minimizar as debilidades das suas economias, registou-se um impulso na actividade económica da UEMOA, de forma vigorosa, em 2014. O crescimento económico foi sustentado pela preservação da estabilidade da estrutura macroeconómica de seus estados membros, pela melhoria do clima sociopolítico e da segurança, bem como pela contínua implementação de projectos de fortalecimento das infra-estruturas básicas, no plano nacional e regional. Além de desfrutar, também, do benefício da recuperação gradual da procura em alguns dos países mais avançados.

Neste contexto específico, de acordo com o relatório do BCEAO, o PIB da União progrediu na ordem de 6,5%, em 2014, contra 5,9%, em 2013. Esta melhoria, resulta fundamentalmente da dinâmica da produção industrial, depois do início de actividades em novas unidades e ao *ramp-up*¹¹ da produção de certas empresas. Também, o aumento do PIB real foi induzido pelo acréscimo da produção agrícola durante a safra de 2014/2015 e ao bom desempenho

11 Ou “rampa de produção”, significando a fase inicial da produção industrial, visando a comercialização de um novo produto.

ao nível da construção de “Edifícios e Obras Públicas”, conjugado com a persistência dos Estados-Membros, na aposta de projectos que visam a recuperação e o fortalecimento das infra-estruturas socioeconómicas, como parte integrante da implementação de programas de desenvolvimento estratégico.

Considerando as avaliações feitas pelos serviços oficiais dos Estados-Membros da União, especialmente em relação à produção agrícola, constatou-se um progresso geral satisfatório, relativamente à safra 2014/2015.

As preocupações relacionadas com a pluviosidade tardia diminuíram, em certa medida, pela boa distribuição espaço temporal, permitindo um desenvolvimento normal das plantações na maioria dos países da União, excepto para a parte ocidental do Sahel.

As estimativas de colheita revelam um aumento de 7,0% na produção de alimentos ao nível da União, estimadas em 52.317.774 toneladas, impulsionado principalmente pelo aumento dos cereais (5,9%) e tubérculos (7,7%). Na verdade, houve uma progressão em todos Estados-Membros da União, com excepção da Guiné-Bissau e Burkina Faso, onde as colheitas caíram 31,8% e 7,5%, respectivamente, em comparação com a campanha de 2013/2014, devido à má distribuição do espaço temporal e à interrupção precoce das chuvas.

As colheitas da campanha de 2014/2015, comparadas com a produção média das cinco temporadas anteriores, subiram 13,4%. No que diz respeito às safras de exportação, os resultados esperados também foram melhores do que os alcançados durante a campanha agrícola de 2013/2014, excepto o amendoim, cuja colheita registou um declínio de 2,8%, situando-se em 2.071.911 toneladas para a campanha de 2014/2015, ficando abaixo 59.344 toneladas, em relação à campanha anterior. Os resultados são consequência do aparecimento tardio do Inverno e o fim antecipado das chuvas.

Conforme versa o relatório do BCEAO, durante a temporada 2014/2015, a produção de cacau ficou ligeiramente acima do nível recorde de 1.754.223 toneladas, alcançado na campanha anterior, estimada em 1.754.604 toneladas, para a temporada 2014/2015.

A oferta de algodão em caroço na União foi de 2.111.711 toneladas, implicando um aumento de 13,2%, em comparação com a campanha 2013/2014. Este desempenho foi induzido pelos esforços realizados com o objectivo de revitalizar o sector, incluindo, em particular, o

resultado da supervisão contínua dos produtores de algodão, o fornecimento de consumos a um custo moderado, bem como ao pagamento atempado ao produtor dos preços de compra do algodão em grão. Essas acções resultaram, inclusive, no aumento das áreas semeadas.

Quanto à produção da castanha de caju, as estatísticas dos serviços oficiais da União são favoráveis a um aumento da sua produção no Benin (+21,6%), na Costa do Marfim (+12,8%) e na Guiné-Bissau (+22,2%). As colheitas foram estimadas, nestes países, em 201.818 toneladas, 550.000 toneladas e 220.000 toneladas, respectivamente. Em termos globais, a produção da castanha de caju na União cresceu na ordem de 12,2%, atingindo 971.818 toneladas.

A produção industrial registou em média um aumento de 6,7%, em 2014, depois do aumento de 7,3%, em 2013. Este aumento deveu-se ao bom desempenho das actividades realizadas na indústria de transformação (+8,8%), em particular, nas componentes do descaroçamento e têxtil, favorecido pelo aumento da produção de algodão em caroço. A actividade industrial sofreu um impulso, resultante da consolidação do refinamento de derivados de petróleo e da produção de produtos metalúrgicos, relacionado com o dinamismo da indústria de construção.

Na mesma senda, a produção de electricidade, gás e água representou um crescimento de 11,8%, como resultado do aumento da capacidade produtiva em todos os Estados membros da União.

A produção da indústria extractiva manteve uma tendência de queda, desde o início do ano de 2013, caindo 2,2%, em 2014, devido à diminuição da produção de urânio, na sequência das dificuldades técnicas vividas nos locais de extracção mineral no Níger. O fraco desempenho nessa área, também se explica pela queda na produção de ouro, especialmente no Mali. Registe-se, entretanto, a melhoria da situação económica no comércio, dentro da União, em 2014.

O índice de rotatividade do comércio a retalho, calculado pelo BCEAO, subiu 8,1%, em relação ao ano 2013, sob o efeito da boa performance das vendas de produtos alimentícios, como consequência de queda dos preços. A actividade comercial também foi impulsionada pelas vendas dos seguintes itens: têxteis e produtos petrolíferos.

0.2.1 – Evolução dos Preços

Na evolução dos preços, é importante destacar que, em 2014, ao nível da União, a inflação manteve a tendência de queda, iniciada em 2012. Na verdade, a taxa de deflação média na União representou -0,1%, em 2014, contra a inflação de 1,5%, em 2013, e 2,4%, em 2012. A queda no nível geral dos preços durante todo ano de 2014, reflecte, essencialmente, os preços dos produtos alimentícios locais, em particular os cereais e tubérculos. A oferta interna de produtos alimentícios tem-se revelado suficiente, ao longo do ano de 2014.

Da mesma forma, houve uma quebra dos preços dos produtos importados, designadamente, arroz, trigo e açúcar, como resultado da evolução favorável dos preços destes produtos no mercado internacional. A regressão do nível geral de preços, em 2014, também reflecte a queda dos preços dos combustíveis, em função do reajustamento dos preços dos derivados de petróleo, levando em conta a tendência decrescente dos preços internacionais do petróleo. Além disso, as medidas tomadas pelos Estados membros como parte integrante da luta contra o fenómeno da “vida cara” contribuiu para a queda dos preços em causa.

A título de exemplo, no Senegal, especificamente, foi registada uma queda de cerca de 16% nos alugueres, consequência da implementação da Lei que rege o custo do aluguer nesse país. A queda no nível geral de preços, em 2014, foi mitigada pelo aumento das tarifas de electricidade no Mali e água corrente no Burkina Faso, decidido nessa área no âmbito das novas políticas de preços nesses países. A tendência da inflação subjacente¹² foi semelhante ao da inflação geral para todo o ano de 2014, na União, tendo uma taxa que representou 0,4%, em 2014, contra 1,5%, em 2013. Esta taxa de inflação subjacente permaneceu positiva, durante todo ano de 2014, enquanto que a nível global evoluiu constantemente para território inflacionista negativo.

A queda dos preços na UEMOA induziu um diferencial de inflação favorável na Zona *vis-à-vis* nos seus principais parceiros comerciais. Esse diferencial representou 2,7 pontos percentuais (p.p.) em comparação com todos os parceiros, alcançando 15,6 e 8,1 pontos percentuais, respectivamente no Ghana e na Nigéria. A lacuna na inflação relativamente à Zona Euro ficou em 0,5 pontos percentuais (p.p.).

¹² O índice de inflação subjacente, adoptado pela UEMOA, é o índice excluindo produtos frescos, cereais não processados e energia.

0.2.2 – Finanças Públicas e Situação da Dívida Externa

Em 2014, o perfil das finanças públicas dos Estados-Membros da União deu ênfase à continuação na execução dos programas de investimento público. O fortalecimento dos esforços de investimento em infra-estruturas continuou tendo em vista lançar as bases para o crescimento sustentável. Isso resultou na ampliação do défice orçamental, excluindo doações, em comparação com o ano de 2013. O défice global, na base de compromissos, excluindo as doações, chegou aos 2.973,4 mil milhões¹³, no final de Dezembro de 2014, contra 2.773,7 mil milhões no ano anterior. Em percentagem do PIB, o défice estabilizou em 6,2%.

A respeito da receita orçamental, a arrecadação totalizou 9.151,3 mil milhões para, no final de Dezembro de 2014, registar um aumento de 700,9 mil milhões (+8,3% do que no ano anterior). Com excepção do Benin (-1,8%) e Burkina Faso (-4,7%), esse aumento foi registado em todos os países da União. Os maiores aumentos das receitas orçamentais, de um ano para o outro, foram verificados na Guiné-Bissau (+40,3%), no Senegal (+17,1%) e no Níger (+14,8%). A Costa do Marfim, Mali e Togo registaram aumentos, respectivamente, de 8,0%, 10,6% e 12,4%.

Este aumento na receita orçamental na União foi principalmente induzido por uma recuperação mais vigorosa das receitas tributárias, em quase todos os países, como resultado das reformas empreendidas nos últimos anos para melhorar a eficiência das autoridades fiscais e pela ampliação da base tributável. Na verdade, as receitas fiscais aumentaram 591,6 mil milhões, o que corresponde a +8,0%, em relação ao nível registado em 2013.

Apesar dessa melhoria na arrecadação da receita, a taxa de pressão fiscal¹⁴ permanece baixa. Apesar do ligeiro aumento de 16,5%, em 2013, para 16,6%, em 2014, ainda assim, encontrando-se abaixo da norma comunitária, que a fixou num mínimo de 17%, até 2014, sendo uma das cargas fiscais mais baixas da UEMOA. Depois da última revisão dos critérios de convergência, essa meta subiu para 20%, desde Janeiro de 2015.

A receita não tributária ascendeu a 1.002,6 mil milhões, em 2014, contra 913,0 mil milhões, em 2013.

¹³ A unidade de valor é o franco CFA.

¹⁴ Na pressão fiscal, relacionamos o PIB (i.e., a riqueza produzida numa economia) com a totalidade dos impostos cobrados. Relacionamos aquilo que foi produzido com o valor dos impostos cobrados. Isto também se designa por nível de fiscalidade ou carga fiscal.

Quanto aos donativos para reforço do orçamento, os mesmos atingiram o montante de 1.352,0 mil milhões, no final de Dezembro de 2014, representando uma queda de 1,7% em relação a Dezembro 2013. A despesa e os empréstimos líquidos aumentaram em 8,0%, tendo atingido o valor de 11.224,1 mil milhões no final de Dezembro de 2013, para 12.124,7 mil milhões, no final Dezembro de 2014. Esta evolução nos gastos públicos reflecte o ritmo de aumento das despesas correntes, bem como no aumento significativo das despesas de investimento durante o ano.

As despesas correntes registaram um aumento de 9,2%, em 2014, situando-se em 7.523,2 mil milhões, em conexão com o aumento dos salários e vencimentos (+11,6%), encargos de juros (+7,8%) e outras despesas correntes (+7,7%). Este aumento na despesa corrente foi mitigado pela queda dos apoios concedidos, através das transferências e subsídios (-1,3%).

Na mobilização de recursos em mercados financeiros internacionais, a Costa do Marfim e o Senegal obtiveram fundos, através da emissão de euro-obrigações, respectivamente, pelos montantes de 750,0 milhões de dólares dos Estados Unidos (aproximadamente 375,0 mil milhões de francos CFA) e 500,0 milhões de dólares dos Estados Unidos (aproximadamente 250,0 mil milhões de francos CFA). As taxas de juro dessas emissões, com maturidade de 10 anos, fixaram-se em 5,625%, para a Costa do Marfim, e 6,250% para o Senegal. Estas duas emissões de euro-obrigações constituem, especialmente no que diz respeito à importância das emissões e respectivas taxas moderadas, um sucesso reflectido na confiança dos investidores, nas perspectivas económicas para a Costa do Marfim e do Senegal.

Com base nos últimos dados disponíveis, o stock da dívida pública geral de todos os Estados-Membros União, no final de Dezembro de 2013, cifrou-se em 10.858,2 mil milhões de FCFA contra 10.238,0 milhões no final de Dezembro de 2012, ou seja, um aumento de 6,1%. Esta evolução é atribuível ao aumento na contracção em empréstimos /projectos que chegaram a 1.019,6 mil milhões, em 2013, um aumento de 50,6%, em relação a 2012.

Por país, a Costa do Marfim foi o principal beneficiário de Direitos Especiais de Saque (DES¹⁵) com 298,4 mil milhões. É seguido pelo Senegal (202,6 mil milhões), Mali (167,4 mil milhões) e do Benin (127,8 mil milhões).

15 Direitos especiais de saque, abreviadamente DES (em inglês: Special Drawing Rights, SDR) são um instrumento monetário internacional, criado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1969, para completar as reservas oficiais dos países membros.

A proporção da dívida pública externa sobre o PIB, é de 26,9%, em 2013, contra 25,4%, um ano antes. Por país, está em 18,4%, contra 16,6%, em 2012 no Benin, 21,7%, contra 23,5%, em Burkina, 32,1%, contra 30,8%, na Costa do Marfim, 34,3% contra 36,0% na Guiné-Bissau, 28,1%, contra 26,9%, no Mali, 18,3%, contra 15,6%, no Níger, 30,0% contra 28,4%, no Senegal, e 17,3%, contra 14,0% no Togo. Apenas a Guiné-Bissau acumulou alguns atrasos no pagamento da sua dívida externa.

Assim, graças à Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividado (HIPC) e à Iniciativa Alívio da Dívida Multilateral (IADM), a análise da dívida dos países da União mostra uma melhoria notável no perfil dos indicadores de endividamento. A actualização da análise de viabilidade da dívida, contraída na maioria dos países, aponta para um baixo ou moderado risco de sobreendividamento.

Nessa perspectiva, os estados devem prosseguir com as reformas estruturais necessárias para aumentar o seu potencial de crescimento e implementar estratégias de endividamento, compatíveis com a preservação da sustentabilidade da dívida pública de médio e longo prazo.

0.3 – Contexto Nacional

A actividade económica na Guiné-Bissau, nos últimos anos, foi marcada pelas persistentes turbulências políticas que inviabilizaram o seu desenvolvimento económico.

O ano de 2014 marcou um período de interregno na desaceleração da economia e o retorno à ordem constitucional. O retorno à normalização política abriu caminho para os apoios orçamentais conseguidos, através dos parceiros de cooperação multilaterais que reanimaram a economia, repercutindo-se no crescimento económico que registou uma recuperação em 2014.

A instalação de um governo constitucional, contribuiu decisivamente para a melhoria do clima económico e da situação fiscal do país, através do retorno de parceiros técnicos e financeiros que se haviam retirado após o golpe de Estado ocorrido em Abril de 2012, bem como a reactivação dos acordos de pesca com a União Europeia e o desembolso da primeira parcela do apoio orçamental, em Dezembro de 2014.

Para além do clima político favorável, o crescimento também foi impulsionado pelas exportações de castanha de caju, em contraste com os anos anteriores mais recentes, e pela animação dos serviços de construção e telecomunicações, que contribuíram decisivamente para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE), o PIB atingiu uma progressão de 520.872 milhões de FCFA em 2014 contra 516.662 milhões em 2013 e, em termos reais, aumentou na ordem de 1,0% em 2014 contra 3,3% registado em 2013.

A produção nacional em termos sectoriais, registou um crescimento progressivo no sector primário e terciário. O sector primário representou 241.247 milhões de FCFA, com particular destaque para a agricultura, que registou o valor de 159.948 milhões de FCFA. No sector terciário, com 218.398 milhões de FCFA, destacou-se o comércio com uma contribuição, na ordem de 110.801 milhões de FCFA; seguem-se os serviços administrativos, que tiveram uma representação de 53.056 milhões de FCFA, durante o ano 2014, conforme se indica o quadro a seguir:

Quadro 0.1 – Produto interno bruto por sector de actividade 2010– 2014

(em milhões de FCFA)

Designação	2010	2011	2012	2013	2014
Sector Primário	189,602	233,346	236,844	228,032	214,247
Sector Secundário	55,263	64,277	68,4	74,527	75,084
Sector Terciário	165,536	210,225	192,263	207,232	218,398

Fonte: INE

No sector secundário, a actividade agro-alimentar, que detém a maior participação no sector, registou um declínio, em relação a 2013, quedando-se de 58.856 milhões de FCFA, contra 59.925 milhões de FCFA, em 2013, devido à queda dos produtos alimentares destinados para transformação. No entanto, o crescimento do sector de electricidade e água recuperou, na ordem de 37,8%, depois das baixas registadas nos anos de 2012-2013, como resultado do apoio à infra-estruturação da produção e à aquisição de combustíveis.

No quadro a seguir, evidencia-se a evolução das exportações por tipo de produtos, a preços correntes:

Quadro 0.2 – Evolução das exportações por tipo de produto a preços correntes 2010 – 2014

(em milhões de FCFA)

Designação	2010	2011	2012	2013	2014
Noz de Caju	48,195	105,619	64,404	74,135	88,102
Outros produtos agrícolas	7	655	765	141	141
Produtos de extração	0	11	0	0	0
Outros bens	14,499	9,939	2,355	2,156	4,573
Serviços	21,041	23,168	11,071	18,842	23,200
Total	83,742	139,392	78,595	95,274	116,016

Fonte: INE

De acordo com os dados do INE, a taxa de crescimento real das exportações foi de 11,8%, em 2014, contra 17,3%, em 2013. As exportações, em termos globais, representaram o montante de 116.016 milhões de FCFA, um aumento de 1,21%, em 2014, como resultado da boa colheita na campanha agrícola e dos preços favoráveis do principal produto de exportação, a castanha de caju.

A quantidade oficialmente exportada da castanha de caju atingiu 143,5 mil toneladas, correspondente ao valor de 88.102 milhões de FCFA, em 2014, contra as 140 mil toneladas, no valor 74.135 milhões de FCFA, em 2013; os serviços registaram uma progressão de 23.200 milhões de FCFA, em 2014, contra 18.842 milhões de FCFA, em 2013. Enquanto os outros bens aumentaram na ordem de 4.573 milhões de FCFA, em 2014, contra o valor de 2.156 milhões de FCFA, registados em 2013.

Quanto às importações, registou-se um aumento de 1,25%, em 2014, comparativamente ao ano 2013, representando o valor de 167.347 milhões de FCFA, contra 133.417 milhões de FCFA, no ano precedente. A taxa de investimento aumentou ligeiramente numa proporção de 6,6%, em 2014, contra 6,1%, registada em 2013.

Os financiamentos externos aumentaram na ordem de 1,6%, em 2014, contra 1,1%, em 2013, atingindo o montante de 39.233 milhões de FCFA, neste ano, contra os 23.419 milhões de FCFA, no ano anterior. Os donativos e os empréstimos também registaram um incremento, registando, em 2014, 26.179 milhões de FCFA e 13.054 milhões de FCFA, respectivamente, contra 17.516 milhões de FCFA e 5.913 milhões de FCFA, em 2013.

Os apoios em causa contribuíram para o acréscimo da taxa de investimento que reanimou fortemente a actividade de alguns projectos e programas de desenvolvimento, com particular destaque na reabilitação das infra-estruturas de apoio à produção e outros investimentos.

O Governo, democraticamente eleito, teve a oportunidade de receber mais donativos no âmbito do apoio externo para financiar as actividades programadas a nível do Orçamento Geral do Estado, como se destaca no quadro a seguir:

Quadro 0.3 – Financiamento do programa do governo 2010 – 2014

(em milhões de FCFA)

Designação	2010	2011	2012	2013	2014
Financiamento Externo	32,782	28,229	21,055	23,419	39,233
Donativos	27,867	21,196	15,945	17,516	26,179
Empréstimos	4,915	7,033	5,11	5,903	13,054
Financiamento Interno	0	0,178	0	0	1,697
Total	32,782	28,407	21,055	23,419	40,930

Fonte: SEPIR

Apesar da integração da Guiné-Bissau na UEMOA, o sector privado mantém-se fragilizado, devido a um ambiente de negócio pouco favorável, acompanhado da falta de infra-estruturas de apoio à produção, o que tem dificultado o nível de investimento e o financiamento interno privado. Reconhecendo o papel preponderante do sector em causa na actividade económica, o Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP 2 e TERRA RANKA) destacou esta área como sendo a pedra angular para impulsionar o crescimento económico sustentável.

0.3.1 – Preços e Inflação

A taxa de inflação baixou, ficando abaixo do nível previsto no programa monetário da UEMOA (2,0%), tendo-se situando, em -1%, em 2014, contra 0,7%, em 2013. Esta redução da inflação foi induzida pela queda de preços dos produtos têxteis, alimentares, designadamente, o arroz, farinha de trigo, açúcar, peixe, frutas e legumes; das telecomunicações; e outros bens e serviços diversos.

É importante destacar que, o facto de a Guiné-Bissau estar integrada na Zona da União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), favoreceu a redução das pressões inflacionistas, como resultado da política monetária do BCEAO, que passou a ditar uma taxa de câmbio fixa, relativamente ao EURO. Assim, a inflação manteve-se moderada e controlada, apesar do sopro das variações dos preços dos produtos alimentares.

Os efeitos de baixa, na componente da procura interna, a valorização do EURO e o impacto dos baixos preços mundiais dos produtos alimentares e de outros produtos importados, tenderam, também, a influenciar a queda dos preços internos.

0.3.2 – Síntese da Evolução do Sector Monetário e do Crédito

A Guiné-Bissau aderiu, em 2 de Maio de 1997, à Zona da União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), na procura de estabilidade macroeconómica, pelo que a política monetária passou a ser definida de acordo com os critérios do programa monetário da União. Em todos os anos, definem-se as directivas da política monetária e do crédito, estabelecidas pelo Conselho de Ministros da UEMOA, nas suas reuniões anuais, onde se fixa, para cada país, o montante, em francos FCFA, a ser atingido pelo saldo da balança de pagamentos.

O objectivo do programa da política monetária da UEMOA consiste em manter a taxa de câmbio fixa relativamente ao EURO, permitindo ao país, não só a estabilidade da moeda, mas também, simultaneamente, atenuar a inflação. A acção monetária do Banco Central da União apoia-se na utilização dos instrumentos indirectos de regulação da liquidez. A taxa de empréstimos marginal permaneceu, desde 16 de Junho de 2009, em 4,25%, enquanto o coeficiente de reservas obrigatórias aplicáveis aos bancos manteve-se inalterável, desde 2000, nos 3%. Numa das reuniões dos estados membros, em 2010, decidiu-se alterar este coeficiente para 7%, em todos os países da União.

De acordo com o relatório de convergência da CEDEAO, a massa monetária registou o valor de 244,8 mil milhões de FCFA, em finais de Dezembro de 2014, contra 186,9 mil milhões de FCFA, no ano precedente. Este crescimento deve-se ao reforço da ajuda externa e ao aumento do crédito interno, sobretudo ao nível do sector privado que se fixou na ordem dos 61,1 milhões de FCFA, em 2014. Como é evidente, a nível nacional, o crédito à economia representou um aumento de 85,6 milhões de FCFA, em 2014, contra os 66,6 mil milhões de FCFA, registados em 2013.

A posição líquida do Governo registou um aumento de 2,2 mil milhões de FCFA, pelo aumento de 23,9 mil milhões de FCFA, em 2014, contra 21,7 mil milhões de FCFA, registados em 2013.

0.3.3 – Sistema Financeiro

O sistema financeiro da Guiné-Bissau é composto por quatro bancos comerciais (Ecobank, Orabank, Banco da África Ocidental - BAO e o Banco da União – BDU) e três bancos multilaterais de desenvolvimento (Banco Central dos Estados da África Ocidental - BCEAO, Banco Oeste Africano de Desenvolvimento - BOAD e o Banco Africano de Desenvolvimento – BAD). Existem ainda, 102 instituições formais e informais de micro finanças, cujos principais financiadores são os governos dos países membros da UEMOA e BOAD.

A instabilidade política persistente na Guiné-Bissau tem contribuído para dificultar as operações das instituições financeiras existentes, uma vez que acarreta a redução de apoios financeiros, por parte dos parceiros de desenvolvimento.

No quadro da implementação das suas acções, as instituições financeiras enfrentam dificuldades em matéria de concessão do crédito necessário para o desenvolvimento da actividade económica. Assim, o crédito ao sector privado desacelerou significativamente dado a menor confiança, por parte da banca, à concessão de novos empréstimos, acrescido pelo facto da escassa margem de liquidez, ao nível das instituições bancárias. Também merece referência, a problemática que estas instituições ainda vivem, no que se refere à sobrecarga do stock dos atrasados do sector público.

Esta questão prende-se essencialmente com os seguintes factores: a escassez de recursos a longo prazo, pois cerca de 90% dos depósitos nos bancos são a curto prazo, a pouca credibilidade do rendimento da maioria das empresas que recorre aos empréstimos para aumentarem os seus fluxos de caixa, a falta de um sistema informativo a nível nacional, que permita conhecer a vida financeira das empresas, e a ausência de uma base jurídica mais adequada, que viabilize o processo de recuperação de créditos, em caso de não cumprimento da dívida acordada entre as partes - banco e empresas.

Os juros cobrados, resultantes das operações financeiras, mantêm-se constantes, quer no curto, quer no longo prazo, como reflexo da política monetária da União. Esta rigidez

representa o mais adequado instrumento de combate à inflação e à manutenção da disciplina monetária, ao nível da convergência da União.

Contudo, o sistema financeiro da Guiné-Bissau comparado com os países da comunidade, está ainda longe de ultrapassar as dificuldades relativas às transacções financeiras entre os bancos comerciais e as empresas, de acordo com os indicadores de negócios normalmente estabelecidos, essencialmente em termos de facilidade de crédito. Em certa medida, esta situação pode-se explicar pelo fraco rendimento mensal da maior parte da população que, ainda, opera sem conta bancária.

Outra agravante que está a obstaculizar o desenvolvimento das operações financeiras, resulta do atraso no processo de implementação dos meios electrónicos de pagamento, como o uso dos cartões de débito/crédito, que esbarra na falta do equipamento necessário para o seu funcionamento, contrariamente ao que se verifica nos restantes países do bloco.

0.3.4 – Balança de Pagamentos

Ao nível da balança de pagamentos, de acordo com os dados do BCEAO, o sector externo foi caracterizado por uma ligeira deterioração do saldo global, que atingiu 12,2 mil milhões de FCFA, em 2014, contra 10,3 mil milhões, em 2013. Esta situação resulta de um agravamento do défice do saldo das transacções correntes, enquanto que o excedente da conta de capital e da operação financeira registaram uma ligeira melhoria.

O défice do saldo da balança corrente representou o valor de 30,5 mil milhões de FCFA, em 2014. Esta situação deve-se essencialmente à deterioração do saldo das transacções correntes e da balança de capital. A balança comercial passou de 41,6 mil milhões de FCFA, em 2013, para 52,3 mil milhões de FCFA, em 2014; esta melhoria registada na balança comercial, deveu-se ao aumento, neste ano, da produção da castanha de caju.

0.3.5 – Situação dos Critérios de Convergência da UEMOA

Em termos sintéticos, pode-se afirmar que, em 2014, a melhoria das condições económicas teve um forte contributo com a tomada de posse de um governo legitimado por sufrágio e com amplo apoio popular. Com um optimismo reforçado pelos desenvolvimentos políticos, os doadores tradicionais retomaram o apoio ao país, o que contribuiu decisivamente para

a melhoria das contas externas. Do lado das finanças públicas, assistiu-se a um ligeiro agravamento do défice, explicado em parte pela ocorrência de despesas com carácter extraordinário (gastos com as eleições). A economia entrou em deflação na primeira metade do ano, mas, no início de 2015 sentiu-se uma inversão dessa tendência, que se veio a confirmar.

A UEMOA definiu os padrões de convergência que, cada estado membro, deve atingir para a harmonização dos critérios globais de desenvolvimento e do crescimento económico sustentável a nível da sub-região. Ao longo da sua execução, estes critérios não têm sido cumpridos, dado os fracos resultados registados nas diferentes economias da União, com pouca viabilidade de sucesso, em torno dos objectivos preconizados. Na verdade, de 2000 a 2010, o número de países que atenderam simultaneamente a todos os critérios de primeira ordem quase nunca excedeu dois. Para os anos de 2011, 2012 e 2013, apenas um país em oito conseguiu cumprir os quatro critérios de primeira ordem ao mesmo tempo.¹⁶

Essa insatisfação levou a Comissão da UEMOA, através de conferência de Chefes de Estados e de Governos, a alargar o horizonte de convergência da União para o ano de 2019¹⁷, com algumas modificações, estabelecendo critérios mais razoáveis e exequíveis, introduzindo novos critérios que se pretende constituam referências estruturais indicativas, sujeitas a um acompanhamento rigoroso pelo papel determinante que desempenham na concretização do objectivo da sustentabilidade das economias.

Entretanto, em 2014 ainda vigoravam os anteriores critérios, relativos ao pacto adoptado em 1999. O antigo pacto estabelecia quatro critérios de convergência nominal de primeira ordem que deveriam ser atendidos e quatro critérios de segunda ordem cujo objectivo era auxiliar no diagnóstico da situação macroeconómica.

Seguidamente, evidencia-se, para 2014, a análise sobre o cumprimento dos critérios de primeira ordem (4) e de segunda ordem (4):

¹⁶ Relatório de 2014 da supervisão multilateral da Comissão da UEMOA.

¹⁷ Acta adicional n.º 01/2015 / CCEG / UEMOA, sobre a instituição de um pacto de convergência, estabilidade, crescimento e solidariedade entre os estados membros da UEMOA, aprovada em 19 de Janeiro de 2015.

CrITÉRIOS da Primeira ordem:

- Primeiro: o rácio do saldo orçamental global, incluindo os donativos, reportado ao PIB nominal atingiu -2,6%, em 2014, contra 0,2 %, em 2013, para um critério de saldo orçamental básico, zero ou positivo;
- Segundo: a Taxa de inflação média anual representou -1,0%, em 2014, contra 0,7%, registada em 2013, para um critério de uma taxa média de inflação anual no máximo 3%;
- Terceiro: o rácio da dívida pública interna e externa em relação ao PIB nominal fixou-se na ordem de 31,0% em 2014 contra 33,7% do PIB em 2013, para um critério comunitário de uma relação entre dívida pública e PIB no máximo igual a 70,0%;
- Quarto: A obrigação de não acumular atrasos de pagamento

CrITÉRIOS da segunda ordem:

- Primeiro: o rácio massa salarial sobre receitas fiscais atingiu 71,1%, em 2014, contra 62,6% em 2013, para um critério padrão de menor ou igual a 35%;
- Segundo: investimentos financiados por recursos internos em comparação com as receitas fiscais representou 2,2% em 2014 contra 9,0% em 2013, para um critério padrão de maior ou igual a 20%;
- Terceiro: o saldo exterior corrente excluindo donativos sobre PIB nominal atingiu -4,9% em 2014 contra -4,0% em 2013, para um critério por norma maior ou igual a -5%.
- Quarto: receitas fiscais em relação ao PIB nominal a taxa de pressão fiscal¹⁸, representou 7,9% em 2014 contra 3,9% em relação a 2013, por norma de maior ou igual a 17%.

Embora o horizonte temporal para o início da fase de estabilidade seja definido a partir de 1 de Janeiro de 2020, a Guiné-Bissau, em 2014, na base de critérios mais rígidos, antes da definição de novos critérios, encontrava-se já dentro dos padrões definidos para os critérios de primeira ordem, exceptuando-se o primeiro critério, que, observe-se na nova definição

¹⁸ Também chamada de carga fiscal, corresponde, nas finanças públicas de um país, à relação percentual entre o total dos impostos e contribuições efectivas para a Segurança Social e o Produto Interno Bruto (PIB). Compara as receitas de impostos pagos pelas empresas e pelos cidadãos com a riqueza criada pelo país (PIB).

de critérios, aplicada a partir de 2014, permite um saldo orçamental até -3%. Com respeito ao critérios da obrigação de não acumular atrasos de pagamento, diga-se, que o mesmo se encontra definido de uma forma vaga, pois não define a base de cálculo para a medição do que se entende por acumulação de pagamentos em atraso, embora se salvasse o não cumprimento deste critério, pois, como se expende no “Capítulo V – Dívida Pública” deste Parecer, existe dívida interna do Estado por regularizar desde 1974¹⁹.

Com respeito aos critérios de segunda ordem, com excepção do terceiro critério, a saber, o saldo exterior corrente excluindo donativos sobre PIB nominal, nenhum deles preencheu, na mesma data, os objectivos definidos. Todos os critérios que tomam como referência a receita fiscal, ficaram bem longe dos objectivos.

Esta situação bem podem indicar um baixo desempenho na arrecadação dos impostos e contribuições, embora a melhoria dos rácios possa ser alcançada, havendo criação de emprego ou aumento do consumo, proporcionalmente criando mais receita, sem que seja inevitável um agravamento dos impostos.

¹⁹ Veja-se “Quadro V.2 - Apuramento da dívida interna - 1974 a 1999”.

Capítulo I

Processo Orçamental

CAPÍTULO I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.1 – Considerações Gerais

As regras fundamentais relativas à natureza, ao conteúdo e aos procedimentos de elaboração, de apresentação e de adopção do Orçamento Geral do Estado (OGE), assim como as respectivas operações de execução, controlo e responsabilidade orçamental, são estabelecidas na Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, que se complementa com a Lei do Orçamento Geral do Estado (LOGE), pelo Decreto contendo as disposições necessárias à sua execução, por norma designado de Decreto-Lei de Execução do Orçamento Geral do Estado²⁰ (DLEOGE), pelo Regulamento Geral da Contabilidade Pública (RGCP), Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, e pelo Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas, Lei n.º 1/2015, de 5 de Março.

Com efeito, no âmbito dos trabalhos preparatórios conducentes à emissão do presente Parecer, procedeu-se à análise preliminar do OGE, em termos de prazos para a sua submissão à Assembleia Nacional Popular (ANP), votação e publicação, estrutura formal e seu conteúdo, de forma a aferir acerca da conformidade legal face à LEOGE, à LOGE, ao RGCP e demais legislação complementar.

Paralelamente, para averiguar sobre a regularidade financeira das operações orçamentais, bem como à validade, fiabilidade e autenticidade dos registos contabilísticos, bem como à apresentação coerente e transparente das informações no OGE, procedeu-se à revisão analítica das demonstrações financeiras (mapas orçamentais e anexos explicativos) e ao cruzamento de informações com outras fontes, nomeadamente, as informações recolhidas na CGE e no âmbito dos trabalhos decorrentes da Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL), efectuados nos Ministérios das Finanças (MF); da Economia, Plano e Integração Regional (MEPIR); no Instituto Nacional de Segurança Social (INSS); e no Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO), bem como de outras informações e leis veiculadas nos Boletins Oficiais (BO), na comunicação social e nos relatórios produzidos por entidades diversas, referentes ao processo orçamental.

20 Apesar desta regra constar da lei, não foi objecto de aprovação e publicação à data de emissão do presente Parecer.

Deste modo, a análise empreendida pelo Tribunal nos pontos a seguir indicados, permite constatar algumas insuficiências na Proposta do OGE para 2014, quer a nível de apresentação, quer a nível de classificação e respectivas alterações orçamentais.

1.2 – Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado 2014

1.2.1 – Análise do Cumprimento de Prazos

A LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, dispõe, no n.º 1, do seu artigo 39.º, que a proposta da lei do orçamento, incluindo o relatório e os anexos explicativos devem ser entregues à Assembleia Nacional Popular (ANP) com a antecedência mínima de quinze dias do início da sessão ordinária de Outubro, devendo ser aprovada o mais tardar até ao seu encerramento. Entretanto, o Regimento da ANP (RANP), aprovado pela Lei n.º 1/2010, de 25 de Janeiro, veio fixar nos seus artigos 130.º e 133.º os prazos de, até 15 de Outubro, e até 31 de Dezembro, respectivamente, para a sua apresentação e votação na ANP, conforme se pode observar no quadro abaixo:

Quadro I.1 – Prazos de apresentação, votação e publicação do OGE

(em datas)

Processo	LEOE	RANP	Legislação
Apresentação da proposta de Lei	Até 15 dias antes da sessão de Outubro	Até 15 de Outubro	Art. 39.º n.º1 da LEOGE Art. 130.º n.º2 do RANP
Votação	Até encerramento da sessão Outubro	Até 31 de Dezembro	Art. 39.º n.º1 da LEOGE Art. 133.º do RANP
Publicação	Lei não define prazo	Lei não define prazo	

Fonte: LEOGE de 2010 e Regimento da ANP de 2010

O ilustrado no quadro supra permite constatar que, relativamente ao prazo de apresentação e votação da Proposta do OGE, a LEOGE e o Regimento da ANP fixaram prazos diferenciados na apresentação da Proposta de Lei pelo Governo e na respectiva votação pela ANP.

Salienta-se que, mesmo com a transposição para a legislação nacional das Directivas da UEMOA, a desarmonização dos prazos legalmente fixados para a apresentação e adopção dos documentos em referência continua a prevalecer. De facto, a LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, estabelece, ao abrigo do artigo 58.º n.os 1 e 2 os prazos de, até ao dia da

abertura da sessão orçamental de Novembro e, o mais tardar, na data do seu encerramento, para a sua apresentação e adopção na ANP.

Perante esta constatação de prazos legais diferenciados, fixados ao Governo e à ANP para a apresentação e votação do OGE, que ainda prevalece à data presente, o Tribunal de Contas reitera a recomendação já formulado nos Pareceres de 2009 e 2010²¹:

Recomendação n.º I.1

Nas futuras reformas legais, quer da LEOGE, quer do Regimento da ANP devem merecer harmonização os prazos para a apresentação e votação da proposta do OGE, de modo a que não se continue a verificar a incoerência entre os prazos fixados nestes dois documentos.

No que concerne à data da apresentação do OGE de 2014 à ANP, o Tribunal de Contas solicitou esclarecimentos no decurso da MVCIL ao MF, designadamente à DGO, não tendo obtido resposta por parte da referida Direcção.

Igualmente, o Tribunal de Contas oficiou para o mesmo efeito à Secretaria Geral do MF, não tendo recebido, até ao fecho do presente Parecer, qualquer resposta.

Perante a falta de resposta e colaboração com o Tribunal de Contas, entende o Tribunal formular a recomendação seguinte:

Recomendação n.º I.2

Devem os órgãos da Administração Pública fazer cumprir o previsto no artigo 5.º e 42.º, ambos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, já que no exercício das suas funções o “Tribunal tem direito a exigir a coadjuvação das entidades públicas e a colaboração das entidades privadas”, sob pena de accionar os mecanismos sancionatórios previstos na lei.

Pese embora a falta de colaboração por parte dos serviços do MF anteriormente referenciada, foi possível a este Tribunal apurar, no quadro do pedido de informações referentes ao processo orçamental levado a cabo na MVCIL, que a Proposta do Orçamento Geral do Estado de 2014 apresentada pelo Governo à ANP, foi coberto por ofício datado de 8 de

21 A maioria das recomendações expendidas no presente parecer já tinham sido formuladas nos últimos pareceres às Contas de 2009 e 2010. Veja-se a esse propósito, neste Parecer, o Capítulo respeitante ao acatamento das recomendações.

Setembro do mesmo ano, o qual deu entrada no Gabinete de Sua Excelência o Presidente da ANP, no dia 10 do mês e ano supra referenciados.

Relativamente à data de sua aprovação e publicação, embora, esta última, não esteja explicitamente prevista em lei, constatou-se que o OGE de 2014 foi aprovado em 29 de Setembro de 2014, portanto fora do prazo previsto na LEOGE, e, consequentemente, objecto de publicação extemporânea no BO, em 17 de Outubro do mesmo ano.

Sobre esta matéria, dispõe o número 4 do artigo 39.º da LEOGE que, na situação de não aprovação da proposta do OGE, antes do início do ano económico, o Governo fica autorizado a continuar a cobrar os impostos e a efectuar despesas, por duodécimos provisórios, com base no orçamento do ano anterior.

Portanto, a aprovação tardia não respeitou o prazo de 31 de Dezembro estabelecido na LEOGE; tal impossibilitou a sua entrada em vigor no dia 1 de Janeiro do ano a que respeita, prevalecendo o país, até Setembro de 2014²², na situação de ausência de qualquer OGE aprovado pelo Legislativo, e, assim, sendo executado, na base de duodécimos do orçamento do ano anterior. Pelo que, o OGE de 2013, que havia sido aprovado pela ANP em Julho de 2013, foi executado em regime duodecimal, condicionado às limitações de contenção orçamental do regime duodecimal.

Outrossim, a sua publicação extemporânea no BO, peca na sua plenitude por não integrar todos os mapas e anexos explicativos, já que, à excepção da previsão de receita e da despesa global, segundo a classificação económica, foram omitidos os demais mapas anexos da despesa na óptica orgânica, funcional e programática.

Perante este facto, é entendimento do Tribunal recomendar:

Recomendação n.º I.3

Sendo o OGE o documento que prevê a natureza e o montante dos recursos que o Estado espera arrecadar e que determina a sua afectação de acordo com os critérios propostos pelo Governo e aprovados pela ANP, tendo em vista o equilíbrio económico e financeiro da actividade desenvolvida pelo Estado, no ano económico, deve o mesmo merecer toda a publicidade perante o cidadão e, como tal, atento aos princípios elementares da transparência do Estado, deve ser publicado na sua íntegra no BO.

²² O OGE para 2014 foi aprovado a 29 de Setembro de 2014, promulgado pelo Presidente da República e publicado a 17 de Outubro do mesmo ano, pela Lei n.º 5/2014, de 17 de Outubro, no 4º Suplemento do BO n.º 41, de 17 de Outubro.

Acresce ainda sobre esta matéria que o Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas, adoptado pela Lei n.º 1/2015, de 5 de Março, estabelece no seu ponto 2.4, a fixação e a publicitação anual do calendário de preparação do orçamento que prevê nomeadamente, um prazo razoável para a deposição dos projectos de lei de finanças, a publicação pelo Governo das respectivas previsões económicas, das grandes orientações orçamentais para o ano seguinte e as principais medidas do próximo projecto de orçamento.

Pelo que entende o Tribunal formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º I.4

Na elaboração dos próximos OGE deve o Governo, anualmente, e de forma tempestiva, fixar e tornar público o calendário de preparação do orçamento, nos termos previstos no ponto 2.4 da parte II da Lei n. 1/2015, de 5 de Março.

1.2.2 – Análise da Estrutura Formal do OGE

1.2.2.1 – Da Plenitude dos Mapas do OGE

Conforme as disposições dos artigos 32.º e 33.º da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, a estrutura formal da proposta do OGE deve compreender o articulado da respectiva proposta de lei e fazer-se acompanhar por um relatório que caracterize o equilíbrio económico e financeiro, os resultados esperados e as perspectivas futuras, bem como de mapas e anexos explicativos.

Assim, da análise efectuada ao OGE, verificou-se que, o mesmo, não se encontra devidamente instruído, pela omissão dos seguintes mapas e anexos explicativos:

Mapas orçamentais anexos (Número 1 do artigo 33.º da LEOGE):

- a) “ii) – O escalonamento, para os anos subsequentes, dos pagamentos resultantes das autorizações de programa”;
- b) “iii) – A lista das Contas especiais do Tesouro discriminando o montante das receitas, das despesas, e, se for caso, os descobertos previstos para estas contas”;

- c) “v) – Uma relação detalhada do remanescente a pagar pelo Estado fixado à data mais recente da entrega da proposta da lei do orçamento, assim como uma relação detalhada dos montantes em dívida e dos pagamentos do serviço da dívida do Estado”;
- d) “vi) – Uma relação detalhada dos remanescentes a cobrar”.

Anexos explicativos (número 2 do artigo 33.º da LEOGE):

- a) Balanço financeiro;
- b) Quadros sintéticos;
- c) Plano de tesouraria previsional;
- d) Tabela Previsional de Operações Financeiras do Estado;
- e) Apresentação funcional do orçamento, conforme o Quadro B do classificador do Orçamento do Estado (COE).

À excepção dos mapas anexos orçamentais i e iv, do número 1 do artigo 33.º da LEOGE, e demais mapas anteriormente mencionados, que, em termos formais e de conteúdo, satisfazem minimamente o previsto na lei, sem, no entanto, respeitarem a identificação do título e da enumeração que se encontra definido na lei, a não inclusão dos mapas orçamentais, atrás referidos (n.os 1 e 2, do artigo 33.º da LEOGE), dificultou o trabalho de Análise do OGE, comparativamente à LEOGE.

Outrossim, embora a actual LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, viesse retomar, no seu artigo 30.º, o princípio da sinceridade das previsões que garante previsões de recursos e encargos do Estado sinceras e efectuadas com realismo e prudência, facto é que a LEOGE, em vigor à data de elaboração do OGE para 2014, omitiu, em capítulo próprio, grande parte dos princípios orçamentais.

Sobre esta matéria, é entendimento do Tribunal recomendar:

Recomendação n.º I.5

Os próximos OGE devem respeitar a estrutura formal definida na Lei e a sua elaboração ser norteadada pelo princípio da sinceridade previsto no artigo 30.º da actual LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março

A Análise Preliminar do Orçamento permitiu ainda constatar a omissão na LEOGE, relativamente aos mapas previsionais do Programa de Investimento Público (PIP), das Operações Financeiras e da Tabela de Operações Financeiras do Estado (TOFE), cujo objectivo primordial é relevar o Investimento Público (IP) e as necessidades de financiamento do Estado, respectivamente.

Perante esta omissão, o Tribunal reitera a seguinte recomendação.

Recomendação n.º I.6

As futuras reformas legais da LEOGE devem incluir a obrigatoriedade da apresentação dos mapas orçamentais anexos do Programa de Investimento Público (PIP), das Operações Financeiras e da TOFE, segundo a nomenclatura de classificação orçamental em vigor.

1.2.2.2 – Do Conteúdo do Articulado e dos Mapas Orçamentais Anexos

A Lei do Orçamento de 2014 estimou as Receitas correntes em 58.359,09 milhões de FCFA e as Outras receitas em 61.500,00 milhões de FCFA, sendo que o total das despesas se situou na ordem dos 99.151,09 milhões de FCFA, o que sugere um saldo orçamental superavitário em relação às receitas totais na ordem dos 20.708.01 milhões de FCFA, conforme quadro e gráfico abaixo:

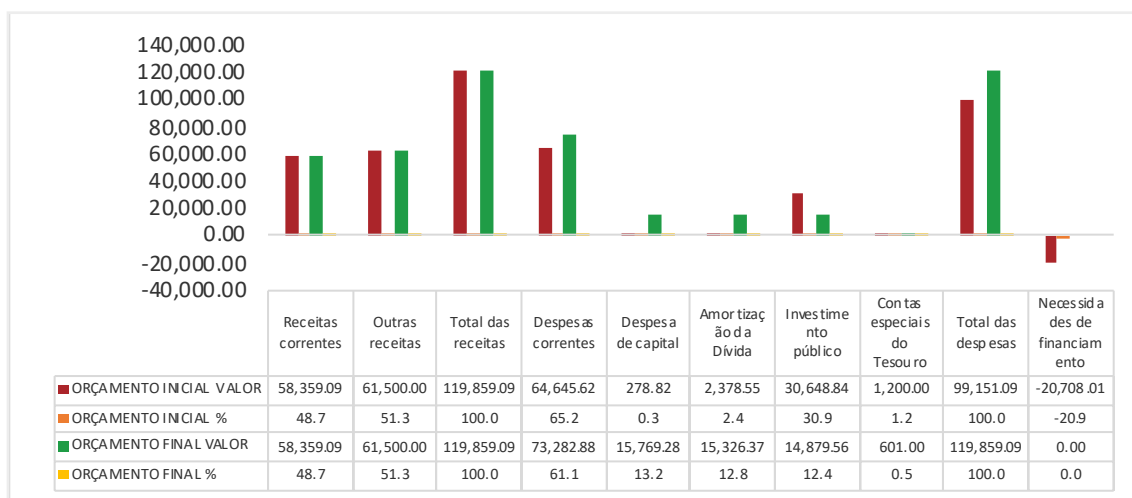
Quadro I.2 – Orçamento geral do Estado

(em datas)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		ORÇAMENTO FINAL	
	VALOR	%	VALOR	%
Receitas correntes	58,359.09	48.7	58,359.09	48.7
Outras receitas	61,500.00	51.3	61,500.00	51.3
Total das receitas	119,859.09	100.0	119,859.09	100.0
Despesas correntes	64,645.62	65.2	73,282.88	61.1
Despesa de capital	278.82	0.3	15,769.28	13.2
Amortização da Dívida	2,378.55	2.4	15,326.37	12.8
Investimento público	30,648.84	30.9	14,879.56	12.4
Contas especiais do Tesouro	1,200.00	1.2	601.00	0.5
Total das despesas	99,151.09	100.0	119,859.09	100.0
Necessidades de financiamento	-20,708.01	-20.9	0.00	0.0

Fonte: OGE

Gráfico I.1 – Orçamento geral do Estado



Fonte: OGE

A previsão inicial do Orçamento das receitas de 2014 foi fixada em 119.859,09 milhões de FCFA, sendo 58.359,09 milhões de FCFA de Receitas correntes (48,7%) e 61.500,00 milhões de FCFA de Receitas de capital (51,3%), estas últimas totalmente cobertas com recurso ao financiamento público.

O total do Orçamento da despesa foi de 99.151,09 milhões de FCFA, tendo as Despesas correntes sido fixadas em 64.645,62 milhões de FCFA (65,2%)²³, a Amortização da Dívida em 2.378,55 milhões de FCFA (2,4%), o Investimento público em 30.648,84 milhões de FCFA (30,9%), e as Contas especiais do Tesouro em 1.200,00 milhões de FCFA (1,2%).

Conforme indica o quadro acima, a diferença entre as Receitas e as Despesas totais orçadas evidencia um saldo positivo de 20.708,01 milhões de FCFA.

Também se extrai do Quadro anterior que, no Orçamento final (corrigido), a previsão da receita não sofreu alteração, tendo-se fixado as receitas totais em 119.859.09 milhões de FCFA, sendo 58.359,09 milhões de FCFA de Receitas correntes (48,7%) e 61.500 milhões de FCFA de Outras receitas de capital (51,3), sendo, estas últimas totalmente cobertas com recurso ao financiamento público.

²³ Observe-se que no Orçamento inicial, publicado no BO, as Despesas de capital aparecem incluídas na Aquisição de bens e serviços, contrariamente ao que acontece no orçamento corrigido, constante da CGE. Assim, para efeitos comparativos, individualizaram-se, no Orçamento inicial, constante do Quadro I.2, as Despesas de capital, no montante de 278,82 milhões de FCFA.

No que tange à despesa, o Orçamento final (corrigido), fixou a despesa em 119.859,09 milhões de FCFA, tendo as Despesas correntes (61,1%) sido estimadas em 73.282,88 milhões de FCFA, com as Despesas de capital (13,2 %) em 15.769,28 milhões de FCFA, a Amortização da dívida (12,8%) em 15.326.37 milhões de FCFA, o Investimento público (12,4%) em 14.879,56 milhões de FCFA e as Contas especiais do Tesouro (0,5%) em 601,00 milhões de FCFA.

Conforme o quadro acima indica, a diferença entre as Receitas e as Despesas totais do Orçamento corrigido resultou num saldo nulo (equilibrado comparativamente ao Orçamento inicial), justificado pela utilização do saldo orçamental excedentário, no valor de 20.708,01 milhões de FCFA, que foi realocado integralmente às despesas, ultrapassando assim, o limite do tecto da despesa fixado no Orçamento inicial.

1.2.3 – Análise por Classificação Orçamental

Nos termos do artigo 9.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, os créditos abertos pelas leis do orçamento são discriminados por capítulo, agrupando as despesas conforme a sua natureza ou a sua finalidade.

Estabelece ainda o n.º 2 do seu artigo 10.º que, o mesmo capítulo, pode ser dotado simultaneamente de créditos de autorização de programa e de créditos de pagamento.

Adicionalmente, o Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, relativo à Nomenclatura Orçamental do Estado, dispõe no seu artigo 2.º que os recursos orçamentais são classificados de acordo com o seu destino e a sua natureza, as receitas afectadas às Contas especiais do Tesouro e aos programas ou projectos de investimento e, de acordo com a sua natureza, as outras receitas.

Segundo o referido Decreto, a nomenclatura orçamental das despesas articula-se à volta de três classificações principais: por secção (que designa o ministério ou a instituição com responsabilidades políticas ou competências administrativas para efectuar despesa), por natureza e por funções.

Em cumprimento do disposto no artigo 6.º do mesmo Diploma, o Ministro das Finanças determinou por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro, a fixação, através de uma

nomenclatura orçamental (classificador), as normas de apresentação das operações do Orçamento Geral do Estado (OGE) e das Contas especiais do Tesouro (CET).

Acresce que o referido Despacho, em vigor desde 1 de Janeiro de 2009, deveria ser objecto de publicação no Boletim Oficial, o que não aconteceu.

Perante esta constatação, o Tribunal recomenda:

Recomendação n.º I.7

Zelar pelo cumprimento das disposições do Código Civil e do Decreto n.º 24/1974, de 11 de Janeiro de 1975, quanto à publicação de normas no Boletim Oficial (BO).

Denota-se que, pese embora a LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, estabelecer no seu artigo 17.º que o orçamento é constituído pelo conjunto de contas que especificam, para cada ano civil, todos os recursos e todos os encargos do Estado, no OGE para 2014 não se especificaram as Contas especiais do Tesouro, nos termos previstos no artigo 24.º da LEOGE.

Perante este facto, entente o Tribunal recomendar:

Recomendação n.º I.8

Zelar pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, LEOGE, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto ao princípio de especificação previsto no artigo 17.º da mesma Lei.

Realça-se, ainda, que a Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, LEOGE, fixa os princípios fundamentais de apresentação das operações do OGE, dos orçamentos anexos e das Contas especiais do Tesouro. Entretanto, o OGE para 2014 é omissivo, no que concerne à apresentação dos orçamentos anexos, conforme previstos no artigo 21.º da LEOGE.

Perante este facto, tona-se pertinente recomendar:

Recomendação n.º I.9

Dar cumprimento ao preceituado na LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, quanto à apresentação da totalidade das operações do OGE requeridas na referida Lei.

1.2.3.1 – Orçamento da Receita na Óptica Económica

A Lei do Orçamento Geral do Estado (LOGE) para o ano de 2014 aprovou um conjunto de medidas de política económica e financeira, direccionadas para a área de receitas, que a seguir se apresentam:

- Durante o ano de 2014, o Governo está autorizado a cobrar impostos, taxas, contribuições e outras receitas previstas pela legislação em vigor e de acordo com as alterações constantes na lei, n.º 2 art.º 1.º:
 - Autorização ao Governo para a fixação da taxa única de 5% para os impostos de sisa, de sucessões e doações, n.º 2 do art.º 8.º;
 - Autorização ao Governo para a criação da taxa turística individual no montante de mil FCFA, por cada diária, n.º 1 do art.º 9.º;
 - Actualização de multas, bem como de alterações relativas ao imposto do turismo, art.ºs 10.º e 11.º, respectivamente;
 - Fixação da taxa de 17% calculada “*ad valorem*” para o Imposto Geral sobre Vendas (IGV) e da taxa reduzida de 10% para os bens e serviços, art.º 15.º;
 - Alteração da taxa do imposto de selo, audiovisual, fundo de pensões e propinas, bem como a actualização das taxas de antecipação da contribuição industrial e do valor aduaneiro de algumas mercadorias importadas, art.º 13.º, 14.º, 15.º, 16.º, 17.º e 18.º, respectivamente;
 - Alteração dos Códigos do Imposto Profissional, da Contribuição Industrial, da Contribuição Predial Urbana, do Imposto de Capitais, do imposto sobre os combustíveis, e dos Contratos Públicos, art.º 19.º, 20.º, 21.º, 22.º, 23.º e 24.º, respectivamente;
- O Governo adoptará as medidas necessárias ao rigoroso controlo das receitas de todos os serviços da Administração Central, dos Institutos, Cofres, Fundos Autónomos, Gabinetes ou Comissões, ou de serviços portadores de outra designação, de modo a garantir o respeito pelos princípios da unidade, da universalidade e do orçamento bruto, n.º 1 do art.º 25.º;

- Os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras, auferidos pelos serviços e fundos autónomos em virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras, constituem receitas gerais do Estado do corrente exercício orçamental, n.º 2 do art.º 25.º.
- Todas as receitas cobradas pelos serviços do Estado devem dar entrada na Conta do Tesouro Público no BCEAO, no dia seguinte após a efectivação da cobrança, não podendo, de acordo com o princípio da não consignação, ser efectuada qualquer retenção na fonte, n.º 3 do art.º 25.º;
- Fica proibida a afectação do produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas, salvo os casos definidos na lei, n.º 3 art.º 5.º.

O OGE aprovado para o ano económico de 2014 prevê uma receita total de 119.859 milhões de FCFA, classificada por categoria económica conforme o quadro e gráfico seguintes:

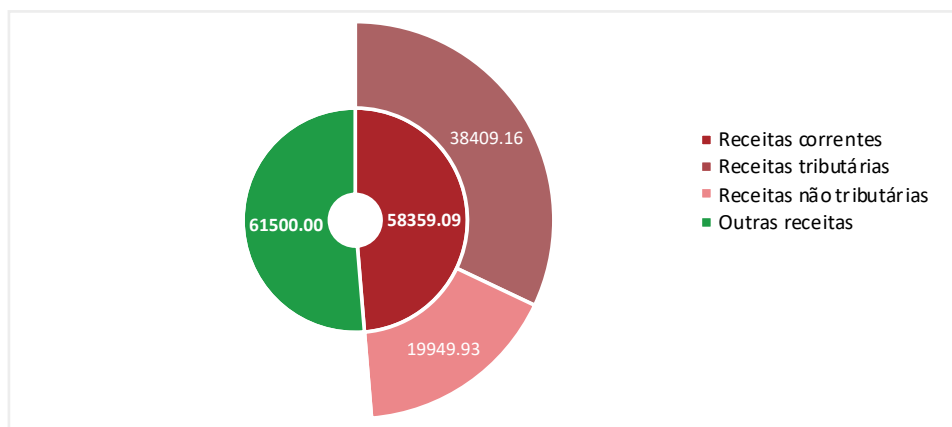
Quadro I.3 – Orçamento da receita na óptica económica

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL	
	VALOR	%
Receitas correntes		
Receitas tributárias	38,409.16	32.0
Impostos directos	12,635.10	10.5
Impostos indirectos	25,774.06	21.5
Receitas não tributárias	19,949.93	16.6
Taxas, multas e outras penalidades	8,660.62	7.2
Rendimento de propriedade	0.00	0.0
Transferências correntes	9,255.44	7.7
Vendas de bens e serv. correntes	2,033.87	1.7
Outras receitas correntes	0.00	0.0
Total das receitas correntes	58,359.09	48.7
Outras receitas		
Receitas extraordinárias	0.00	0.0
Transferências extraordinárias	32,380.00	27.0
Activos financeiros	0.00	0.0
Passivos financeiros	29,120.00	24.3
Total das outras receitas	61,500.00	51.3
TOTAL GERAL	119,859.09	100.0

Fonte: OGE

Gráfico I.2 – Orçamento da receita na óptica económica



Fonte: OGE

Da receita total, orçada em 119.859,09 milhões de FCFA, 48,7% diz respeito às Receitas correntes e 51,3% às Outras receitas.

Nas Receitas correntes merece realce a rubrica Impostos indirectos com o peso de 21,5%. Nas Outras Receitas, destacam-se as rubricas Transferências extraordinárias (sendo 17.380,00 milhões de FCFA de Donativos, 14.120,00 milhões de FCFA de Empréstimos e 15.000,00 milhões de FCFA de Apoio orçamental) e Passivos financeiros com um peso de 27,0% e 24,3%, respectivamente. Nesta última rubrica, está incluída a emissão de dívida pública (Títulos do Tesouro) via receitas provenientes das operações financeiras no valor de 15.000,00 milhões de FCFA.

A este propósito, relembre-se que, para cobrir o défice orçamental, o artigo 2.º da Lei do OGE previu o montante de 46.500,00 milhões de FCFA²⁴, apurado em relação às receitas internas, ficando, desde logo, o Ministério da Economia autorizado à contracção dos empréstimos concessionais necessários, junto das instituições financeiras, em que a Guiné-Bissau está filiada, e de outros mercados financeiros.

1.2.3.2 – Orçamento da Despesa na Óptica Económica

A Lei do OGE, para a vigência do ano económico de 2014, prevê um conjunto de medidas de política económica e financeira direccionadas à área das despesas, que abaixo se elencam:

²⁴ Diferente do montante de 61.500,00 milhões de FCFA inscrito na previsão do mapa anexo da receita do OGE para 2014, apurando-se, assim, um diferencial para menos de 1.500,00 milhões, comparativamente ao previsto no artigo 2º da Lei do OGE para 2014. O diferencial de 15.000,00 milhões de FCFA, refere-se à emissão de Passivos Financeiros (Títulos do Tesouro) provenientes das operações financeiras internas.

- O Governo e a administração local tomarão as medidas necessárias à rigorosa utilização e contenção das despesas públicas e ao controlo da sua eficácia, eficiência e pertinência, de forma a alcançar a meta estabelecida de redução do défice orçamental, n.º 1 do art.º 5º;
- Ficam sujeitas, em 2014, às regras do regime duodecimal todas as dotações orçamentais, n.º 1 do art.º 6º;
- Nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento Geral do Estado e tenha cabimento no correspondente crédito orçamental, art.º 27º;
- É vedado a qualquer órgão da administração pública contrair dívida ou realizar acto de que possa resultar responsabilidade financeira para o Estado, sem visto prévio ou autorização do Ministério da Economia e Finanças, art.º 29º;
- Os fundos autónomos só podem emitir pedidos de libertação de créditos após terem sido esgotadas as verbas provenientes de receitas próprias e/ou de disponibilidades de tesouraria por si geradas, incluindo saldos de gerência transitados e autorizados, devendo os respectivos montantes ser justificados com base na previsão de pagamentos para o respectivo mês, por sub-agrupamentos da classificação económica, através do envio de um mapa de origem e aplicação de fundos, segundo modelo definido pela Direcção Geral do Orçamento, art.º 30º;
- Ficam suspensas as admissões e promoções na função pública até à conclusão das reformas da administração pública em curso, excepto para a admissão, mediante concurso, de quadros superiores, de acordo com o previsto no quadro orgânico do pessoal de cada ministério, excepto a exclusão prevista no n.º 2 do artigo seguinte, n.º 1 do art.º 35.º;
- O Ministro da Economia e Finanças está autorizado, no decorrer da vigência da presente Lei de Orçamento, a proceder à regularização dos compromissos de despesa das instituições do Estado e dos Ministérios em função das disponibilidades financeiras advenientes da cobrança de receitas orçamentais, art.º 37.º;

- O não cumprimento das obrigações de prestação de informação sobre a execução orçamental solicitadas pelo Ministério das Finanças determina a retenção de 10 % do duodécimo das transferências do Orçamento Geral do Estado à entidade incumpridora, a efectuar no duodécimo do mês seguinte ao incumprimento, exceptuando-se os encargos com a remunerações certas e permanentes, n.os 1 e 4 do art.º 38.º.

Quadro I.4 – Orçamento de despesa na óptica económica

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL	
	VALOR	%
Despesas Correntes	64,924.44	65.5
Despesas com pessoal	30,769.29	31.0
Aquisição de bens e serviços	11,376.60	11.5
Transferências correntes	14,749.57	14.9
Juros da dívida	2,144.00	2.2
Outras despesas correntes	5,884.97	5.9
Amortização da Dívida	2,378.55	2.4
Investimento público	30,648.84	30.9
Contas Especiais do Tesouro	1,200.00	1.2
TOTAL GERAL	99,151.09	100.0

Fonte: OGE 2014

Gráfico I.3 – Orçamento da despesa global

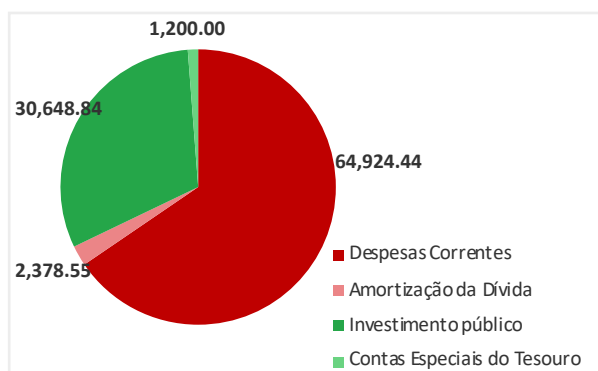
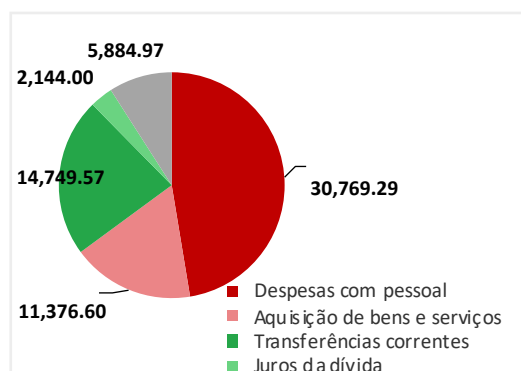


Gráfico I.4 – Despesas correntes



Fonte: OGE 2014

O quadro e gráficos acima permitem visualizar que a previsão inicial das Despesas correntes representou a maior fatia das despesas orçamentadas (65,5%), essencialmente concentradas na rubrica de pessoal (31,0%), representando o Investimento público uma fatia de 30,9%.

A Amortização da Dívida Pública e as Contas especiais do Tesouro representaram, 2,4%, e 1,2%, respectivamente.

Acresce ainda que, da análise às versões electrónicas do OGE, para 2014, e do respectivo Relatório de Apresentação, informação facultada pela DGO, aquando da MVCIL, especificamente, nas partes relativas ao Anexo III - Resumo, por Ministérios e Grandes Agrupamentos Económicos, da Despesa do OGE, para 2014, e ao “Equilíbrio Geral da Lei do Orçamento para 2014”, bem como do orçamento aberto no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP), foi possível constatar que OGE 2014 inicial prevê uma despesa total de 99.151,09 milhões de FCFA, quer na óptica económica quer na orgânica, contrariamente ao montante de 119.859,09 milhões que figura na CGE de 2014, como sendo o Orçamento Geral do Estado inicial.

Perante esta constatação, o Tribunal de Contas recomenda:

Recomendação n.º I.10

Melhorar a qualidade e fiabilidade das informações prestadas na Conta Geral do Estado, garantindo assim, uma gestão mais rigorosa e transparente das alterações orçamentais efectuadas ao longo do ano pelo Governo e/ou pela ANP, em reforço à coerência dos registos evidenciados nos diferentes quadros da CGE e, bem assim, o cumprimento da LEOGE e das disposições orçamentais de cada ano, no respeitante as alterações orçamentais da competência exclusiva do poder Legislativo.

1.2.3.3 – Orçamento da Despesa na Óptica Orgânica

Embora o OGE para 2014, publicado no BO, não contemple o mapa da classificação orgânica da despesa, o quadro abaixo, com os dados pretendidos, corresponde ao mapa equiparado extraído da CGE para efeitos de análise, que integra a despesa por Ministérios e Secretarias de Estado.

Quadro I.5 – Despesa na óptica orgânica

(em mil FCFA)

Código Orgânico	MINISTÉRIO	ORÇAMENTO FINAL	
		VALOR	%
1	Assembleia Nacional Popular	3 093 965,00	2,6
2	Presidência da República	1 315 042,00	1,1
3	Presidência do Conselho de Ministros	1 470 571,00	1,2
4	Supremo Tribunal de Justiça	828 791,00	0,7
5	Tribunal de Contas	340 959,00	0,3
6	Ministério da Justiça	2 129 562,00	1,8
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	1 197 289,00	1,0
8	Ministério dos Neg. Estrang. da Cooperacao Internacional e das Comunidades	2 734 682,00	2,3
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	10 708 211,00	8,9
10	Ministério da Administração Interna	7 124 509,00	5,9
12	Ministério das Finanças	16 351 342,00	13,6
13	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho	302 438,00	0,3
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	13 808 797,00	11,5
17	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares	417 763,00	0,3
18	Ministério da Saúde Pública	6 480 549,00	5,4
19	Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra Pobreza	803 495,00	0,7
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	4 379 460,00	3,7
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	1 006 955,00	0,8
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	8 116 174,00	6,8
25	Ministério do Comércio e Artesanato	287 392,00	0,2
27	Secretaria de Estado dos transportes e Comunicações	668 402,00	0,6
28	Secretaria de Estado do Ambiente	1 096 258,00	0,9
29	Secretaria de Estado das Pescas	665 028,00	0,6
30	Secretaria de Estado das Comunidades	30 986,00	0,0
32	Secretaria de Estado do Tesouro	24 546 408,00	20,5
33	Secretaria de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais	566 305,00	0,5
34	Secretaria de Estado do Ensino Básico	10 250,00	0,0
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desportos	766 279,00	0,6
36	Secretaria de Estado da Gestão Hospitalar	11 500,00	0,0
37	Secretaria de Estado da Energia	77 495,00	0,1
38	Secretaria de Estado da Ordem Pública	0,00	0,0
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade de Pátria	2 172 925,00	1,8
44	Secretaria de Estado da Segurança Social	7 500,00	0,0
45	Secretaria de Estado do Ensino Superior	9 500,00	0,0
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	4 833 777,00	4,0
47	Secretaria de Estado da Segurança Alimentar	11 000,00	0,0
49	Ministério da Energia e Indústria	1 128 176,00	0,9
95	Secretaria de Estado do Ordenamento e Administração do Território	283 390,00	0,2
96	Ministério da Comunicação Social	48 369,00	0,0
97	Secretaria de Estado do Turismo	27 600,00	0,0
TOTAL		119 859 094,00	100,0

Fonte: CGE

Como se pode extrair do quadro anterior, a Secretaria de Estado do Tesouro (20,5%); os Ministérios das Finanças (13,6%); da Educação Nacional e Ensino Superior (11,5%); e da Defesa Nacional e dos Combatentes da Liberdade da Pátria (8,9%), foram os órgãos do Governo que tiveram a maior parcela do Orçamento, enquanto as Secretarias de Estado do Ensino Básico; da Gestão Hospitalar; do Turismo; das Comunidades; e da Segurança Alimentar, são as estruturas orgânicas com menos recursos no OGE, para 2014, além da Secretaria de Estado da Ordem Pública que foi desprovida de recursos no OGE para 2014.

1.2.3.4 – Orçamento da Despesa na Óptica Funcional

A LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, dispõe no n.º 2, do artigo 33.º, que a proposta de Lei do Orçamento poderá, nomeadamente, ser acompanhada, de entre outros anexos explicativos, da apresentação funcional do orçamento, conforme o quadro B do Classificador do Orçamento do Estado (COE), fixado por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro, o qual se articula à volta de nove (9) sectores: Serviços de Soberania; Defesa, Ordem Pública e Segurança; Administração Geral e Financeira; Educação, Formação e Pesquisa; Cultura, Desportos e Espaço Lazer, Saúde e Acção Social; Administração e Desenvolvimento de Infra-estruturas; Produção e Comércio; e Outros serviços.

Apesar da classificação da despesa na óptica funcional não ser obrigatória, visa identificar o destino funcional da operação, e designa, respectivamente, o sector de actividade no qual se faz a despesa, ou seja, a classificação funcional, e apresenta as despesas do Orçamento Geral do Estado de acordo com seus objectivos socioeconómicos.

Conforme mencionado, um dos mapas não inclusos nos anexos orçamentais do OGE, para 2014, publicado no Boletim Oficial (BO), é o referente à classificação funcional. Por outro lado, tanto no Relatório de Apresentação do OGE, como na CGE, o classificador funcional utilizado é diferente do retido pelo Estado da Guiné Bissau²⁵.

Perante esta constatação, o Tribunal recomenda:

Recomendação n.º I.11

Zelar pelo cumprimento da apresentação funcional do orçamento, conforme disposto no quadro B do Classificador do Orçamento do Estado (COE), quadro esse, fixado por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto aos anexos explicativos, previstos no artigo 33.º da LEOGE.

À semelhança do ocorrido com a classificação orgânica da despesa, elaborou-se o quadro abaixo com os dados correspondentes, extraídos do mapa equiparado do Relatório de Apresentação do OGE, apresentando, na óptica funcional, os sectores onde foram alocados os recursos públicos em 2014, para a prossecução das principais funções do Estado, a nível do OGE, incluindo o Investimento Público:

²⁵ Como se deixou dito atrás, constante do quadro B do Classificador do Orçamento do Estado (COE), fixado por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro.

Quadro I.6 – Despesas por funções do Estado

(em mil FCFA)

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)	
		VALOR	%
	FUNÇÕES DE DEFESA E SOBERANIA	30 974 567,00	25,8
1	Assembleia Nacional Popular	3 093 965,00	2,6
2	Presidência da República	1 315 042,00	1,1
3	Presidência do Conselho de Ministros (Primatura)	1 470 571,00	1,2
4	Supremo Tribunal de Justiça	828 791,00	0,7
5	Tribunal de Contas	340 959,00	0,3
6	Ministério da Justiça	2 129 562,00	1,8
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	1 197 289,00	1,0
8	Ministério dos Neg. Estrang. da Cooperacao Internacional e das Comunidades	2 734 682,00	2,3
30	Secretaria de Estado das Comunidades	30 986,00	0,0
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	10 708 211,00	8,9
10	Ministério da Administração Interna	7 124 509,00	5,9
38	Secretaria de Estado da Ordem Pública	0,00	0,0
	FUNÇÃO SOCIAL	24 536 927,00	20,5
17	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares	417 763,00	0,3
19	Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra Pobreza	803 495,00	0,7
18	Ministério da Saúde Pública	6 480 549,00	5,4
36	Secretaria de Estado da Gestão Hospitalar	11 500,00	0,0
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	13 808 797,00	11,5
34	Secretaria de Estado do Ensino Básico	10 250,00	0,0
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desportos	766 279,00	0,6
45	Secretaria de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica	9 500,00	0,0
96	Ministério da Comunicação Social	48 369,00	0,0
44	Secretaria de Estado da Segurança Social	7 500,00	0,0
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade de Pátria	2 172 925,00	1,8
	FUNÇÕES ECONÓMICA E FINANCEIRA	55 675 862,00	46,5
12	Ministério da Economia e Finanças	16 351 342,00	13,6
32	Secretaria de Estado do Tesouro	24 546 408,00	20,5
33	Secretaria de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais	566 305,00	0,5
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	4 833 777,00	4,0
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	8 116 174,00	6,8
47	Secretaria de Estado da Segurança Alimentar	11 000,00	0,0
29	Secretaria de Estado das Pescas	665 028,00	0,6
95	Secretaria de Estado do Ordenamento e Administração do Território	283 390,00	0,2
13	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho	302 438,00	0,3
	FUNÇÕES PRODUTIVA E INFRAESTRUTURAS	8 671 738,00	7,2
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	4 379 460,00	3,7
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	1 006 955,00	0,8
28	Secretaria de Estado do Ambiente	1 096 258,00	0,9
49	Ministério da Energia e Indústria	1 128 176,00	0,9
37	Secretaria de Estado da Energia	77 495,00	0,1
97	Secretaria de Estado do Turismo	27 600,00	0,0
25	Ministério do Comércio e Artesanato	287 392,00	0,2
27	Secretaria de Estado dos transportes e Comunicações	668 402,00	0,6
	TOTAL GERAL	119 859 094,00	100,0

Fonte: CGE/Relatório de Apresentação do OGE

Observa-se que, as funções que consumiram a maior parcela do OGE foram as Funções Económica e Financeira (46,5%), com destaque para a Secretaria de Estado do Tesouro, Ministérios da Economia e Finanças, da Agricultura e Desenvolvimento Rural e Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional, justificado, essencialmente, pelas operações financeiras (amortização e juros da dívida); seguida das Funções de Defesa e Soberania

(25,8%), maioritariamente concentradas nos Ministérios da Defesa e da Administração Interna. A Função Social registou uma fatia do orçamento de 20,5%, enquanto que as Funções Produtiva e Infra-estruturas constituíram o item onde o Estado alocou a menor fatia de recursos, o equivalente a 7,2% do total previsto no Orçamento.

1.2.3.5 – Orçamento da Despesa na Óptica Programática

A LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, não incluiu os mapas orçamentais anexos da classificação programática, cujo interesse reside no facto de permitir uma análise mais cuidada dos projectos de investimento e desenvolvimento e, ao mesmo tempo, poder facilitar a identificação da origem dos financiamentos.

Todavia, o Programa de Investimento Público (PIP) encontra-se identificado no OGE para 2014, publicado no BO, apenas com a designação “Despesas de Investimento”, no valor de 30.648,84 milhões de FCFA. Esta designação, unicamente na óptica económica, sem qualquer desagregação por programas e/ou projectos, não permite, assim, a análise, no presente capítulo, de como os recursos do Estado foram alocados a nível programático.

Assim, entende o Tribunal de Contas recomendar:

Recomendação n.º I.12

Zelar pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto ao princípio da classificação das receitas e despesas previsto no seu artigo 10.º.

1.3 – Decreto Contendo as Disposições Necessárias à Execução do OGE

Conforme estipula o n.º 1 do artigo 43.º da LEOGE, o Governo deve aprovar decretos relativos, por um lado, à repartição dos créditos abertos, por capítulo, para cada Ministério ou orçamento anexo e, por outro, à repartição, por conta individualizada, das operações envolvendo as Contas especiais do Tesouro.

Porém, no decurso de execução do OGE para o ano 2014, os referidos decretos justificativos da distribuição das dotações em função da concretização dos objectivos definidos para

cada despesa orçamental não foram aprovados e publicados. Assim, entende o Tribunal de Contas recomendar:

Recomendação n.º I.13

Zelar pelo cumprimento das disposições da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, nomeadamente quanto à aprovação de decretos de repartição de créditos abertos, conforme previsto no seu artigo 43.º

1.4 – Alterações Orçamentais

A aprovação do orçamento está vinculada na tradição democrática ao poder Legislativo, ou seja, ao Parlamento. Depois de aprovado, o orçamento consubstancia as Grandes Opções do Governo no domínio, quer do planeamento, quer da execução da actividade de gestão anual dos dinheiros públicos.

Nesta acepção, as alterações ao Orçamento, propostas pelo poder Executivo, deveriam ser aprovadas pelo poder Legislativo, salvo casos excepcionais, em que o Governo tem competências para alterar o orçamento, obedecendo a determinados requisitos legais.

Sobre esta matéria, o artigo 15.º da LEOGE estabelece as regras e responsabilidades de efectivação das alterações orçamentais que, em parte, foram transpostas no articulado da Lei do OGE para 2014, conforme a seguir se indica:

1.4.1 – Da Competência do Legislativo (ANP)

A Lei do OGE, para 2014, salvaguardou que quaisquer projectos de alteração ou de modificação que impliquem o aumento do limite da despesa total do OGE, só podem ser efectuadas mediante projectos de correspondentes receitas aprovados pela ANP (artigo 7.º).

Todavia, no decurso do ano de 2014, registaram-se, no OGE, alterações orçamentais na despesa total, no valor de 20.708,01 milhões de FCFA que ultrapassaram o limite da despesa total fixada, no valor de 99.151.09 milhões de FCFA, relativamente ao orçamento inicial, sem aprovação de um decreto de adiantamento de abertura de crédito e sua submissão à ratificação do Parlamento, nos termos do artigo 35.º da LEOGE, violando assim o princípio da legalidade na vertente de tipicidade quantitativa.

Perante esta constatação, o Tribunal recomenda:

Recomendação n.º I.14

Que o Governo zele pelo cumprimento das disposições da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, nomeadamente quanto às alterações orçamentais que impliquem o aumento da despesa total aprovada pela Lei do OGE.

1.4.2 – Da Competência do Executivo (Governo)

Os casos excepcionais, em que o Governo tem competências para alterar o orçamento, obedecendo a determinados requisitos legais, foram mencionados na Lei do OGE para 2014:

- As transferências das dotações inscritas a favor dos serviços dentro da mesma estrutura orgânica durante a execução orçamental, ainda que a transferência se efectue com alteração da designação do serviço (artigo 7.º n.º 3);
- Em situações absolutamente excepcionais, o reforço de verbas destinadas a despesas não previstas e inadiáveis dos Ministérios da Saúde Pública e da Educação Nacional, por transferência da dotação provisional no orçamento do Ministério da Economia e Finanças (MEF), são autorizadas pelo Ministro da Economia e Finanças, mediante autorização prévia do Primeiro-Ministro (artigo 7.º n.º 5).

No entanto, constatou-se que o OGE para 2014 foi omissivo, relativamente ao montante da dotação provisional, em violação ao princípio da especificação previsto no artigo 17.º da LEOGE, pelo que, é entendimento do Tribunal formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º I.15

O OGE deve especificar, inscrevendo no orçamento do MEF, o montante da dotação provisional e o seu percentual no articulado da respectiva lei, em respeito ao princípio da especificação previsto no artigo 17.º da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

Conforme o quadro abaixo, o Governo, embora, como já referido, destituído de competência para tal, utilizou o saldo orçamental de 2014, no montante de 20.708,01, reforçando algumas verbas das Despesas correntes em utilização do saldo orçamental e diminuição das verbas de Bens de capital e das Contas especiais do Tesouro:

Quadro I.7 – Alterações orçamentais da despesa

(em mil FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		ORÇAMENTO CORRIGIDO		DESVIO	
	valor	%	valor	%	valor	%
Despesas Correntes	64 645 622,00	65,2	73 166 900,00	61,0	8 521 278,00	13,2
Despesas com pessoal	30 769 293,00	31,0	30 769 293,00	25,7	0,00	0,0
Aquisição de bens e serviços	11 097 787,00	11,2	11 445 048,00	9,5	347 261,00	3,1
Transferências correntes	14 749 569,00	14,9	15 564 943,00	13,0	815 374,00	5,5
Juros da dívida	2 144 000,00	2,2	2 144 000,00	1,8	0,00	0,0
Outras despesas correntes	5 884 973,00	5,9	13 243 616,00	11,0	7 358 643,00	125,0
Bens de Capital	278 816,00	0,3	115 981,00	0,1	-162 835,00	-58,4
Construções diversas	107 759,00	0,1	70 198,00	0,1	-37 561,00	-34,9
Material de mobiliário	88 618,00	0,1	22 638,00	0,0	-65 980,00	-74,5
Material de cultura	82 439,00	0,1	23 145,00	0,0	-59 294,00	-71,9
Outros investimentos	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Amortização da Dívida	2 378 549,00	2,4	15 326 371,00	12,8	12 947 822,00	1,0
Investimento público	30 648 842,00	30,9	30 648 842,00	25,6	0,00	0,0
Contas especiais do Tesouro	1 200 000,00	1,2	601 000,00	0,5	-599 000,00	-49,9
TOTAL GERAL	99 151 829,00	100,0	119 859 094,00	100,0	20 707 265,00	20,9

Fonte: OGE e CGE

Como se pode verificar, as alterações por compensação aumentaram as Despesas correntes, em 13,2%. As Despesas de capital diminuíram 58,4%, decorrente de alterações para menos em todas as suas rubricas. As Contas especiais do Tesouro também foram corrigidas para menos, em 49,9%. A Amortização da dívida teve um aumento em relação ao previsto de 544,4%.

As exceções relativas à utilização de saldos de dotações dos anos anteriores de financiamento nacional associados ao co-financiamento, bem como os de fundos autónomos com origem, quer em transferências do OGE, quer com origem em receitas próprias, embora não previstas na LEOGE, foram salvaguardadas na Lei do OGE para 2014.

Relembra-se, sobre esta matéria, que os casos excepcionais de alterações orçamentais, em que o Governo tem competências para alterar o orçamento, devem obedecer a determinados requisitos legais, conforme n.º 2 do artigo 15.º da LEOGE, nomeadamente a sua autorização por decreto, o que até à data não ocorreu.

Assim, o Tribunal entende expender a seguinte recomendação:

Recomendação n.º I.16

Definir por Decreto as regras gerais que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 15.º do LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

Segundo a óptica orgânica, também o total do Orçamento corrigido sofreu alterações em relação ao Orçamento inicial. Verificaram-se alterações a nível das despesas por Ministérios (centros de custo) no valor total de 20.708,01 milhões de FCFA. Isto deve-se ao facto do Governo, através da compensação interministeriais, ter reforçado, com o encaixe do saldo orçamental, as verbas de despesas de algumas estruturas orgânicas em detrimento de outras, conforme a seguir se indica:

Quadro I.8 – Alterações orçamentais da despesa por classificação orgânica

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	ENTIDADES	ORÇAMENTO INICIAL		ORÇAMENTO FINAL (CORRIGIDO)		DESVIO	
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
1	Assembleia Nacional Popular	2,602.50	2.6	3,093.97	2.6	491.47	2.4
2	Presidência da República	1,211.97	1.2	1,315.04	1.1	103.07	0.5
3	Presidência do Conselho de Ministros	1,117.97	1.1	1,470.57	1.2	352.60	1.7
4	Supremo Tribunal de Justiça	856.45	0.9	828.79	0.7	-27.66	-0.1
5	Tribunal de Contas	350.30	0.4	340.96	0.3	-9.34	0.0
6	Ministério da Justiça	2,144.85	2.2	2,129.56	1.8	-15.29	-0.1
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	1,218.00	1.2	1,197.29	1.0	-20.71	-0.1
8	Ministério dos Neg. Estrang. da Cooperacao Internacional e das Comunidades	2,127.38	2.1	2,734.68	2.3	607.31	2.9
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	10,855.50	10.9	10,708.21	8.9	-147.29	-0.7
10	Ministério da Administração Interna	6,984.23	7.0	7,124.51	5.9	140.28	0.7
12	Ministério das Finanças	8,963.64	9.0	16,351.34	13.6	7,387.70	35.7
13	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho	301.05	0.3	302.44	0.3	1.39	0.0
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	13,786.30	13.9	13,808.80	11.5	22.49	0.1
17	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares	410.25	0.4	417.76	0.3	7.52	0.0
18	Ministério da Saúde Pública	6,638.83	6.7	6,480.55	5.4	-158.28	-0.8
19	Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra Pobreza	858.51	0.9	803.50	0.7	-55.02	-0.3
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	4,420.96	4.5	4,379.46	3.7	-41.50	-0.2
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	1,026.35	1.0	1,006.96	0.8	-19.39	-0.1
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	8,299.87	8.4	8,116.17	6.8	-183.69	-0.9
25	Ministério do Comércio e Artesanato	268.01	0.3	287.39	0.2	19.38	0.1
27	Secretaria de Estado dos transportes e Comunicações	701.29	0.7	668.40	0.6	-32.89	-0.2
28	Secretaria de Estado do Ambiente	1,132.46	1.1	1,096.26	0.9	-36.20	-0.2
29	Secretaria de Estado das Pescas	1,905.29	1.9	665.03	0.6	-1,240.27	-6.0
30	Secretaria de Estado das Comunidades	35.00	0.0	30.99	0.0	-4.01	0.0
32	Secretaria de Estado do Tesouro	10,771.19	10.9	24,546.41	20.5	13,775.22	66.5
33	Secretaria de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais	624.10	0.6	566.31	0.5	-57.79	-0.3
34	Secretaria de Estado do Ensino Básico	0.00	0.0	10.25	0.0	10.25	0.0
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desportos	776.26	0.8	766.28	0.6	-9.98	0.0
36	Secretaria de Estado da Gestão Hospitalar	25.00	0.0	11.50	0.0	-13.50	-0.1
37	Secretaria de Estado da Energia	0.00	0.0	77.50	0.1	77.50	0.4
38	Secretaria de Estado da Ordem Pública	20.00	0.0	0.00	0.0	-20.00	-0.1
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade de Pátria	2,262.47	2.3	2,172.93	1.8	-89.55	-0.4
44	Secretaria de Estado da Segurança Social	0.00	0.0	7.50	0.0	7.50	0.0
45	Secretaria de Estado do Ensino Superior	24.95	0.0	9.50	0.0	-15.45	-0.1
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	4,735.65	4.8	4,833.78	4.0	98.12	0.5
47	Secretaria de Estado da Segurança Alimentar	21.00	0.0	11.00	0.0	-10.00	0.0
49	Ministério da Energia e Indústria	1,188.30	1.2	1,128.18	0.9	-60.12	-0.3
95	Secretaria de Estado do Ordenamento e Administração do Território	417.97	0.4	283.39	0.2	-134.58	-0.6
96	Ministério da Comunicação Social	28.00	0.0	48.37	0.0	20.37	0.1
97	Secretaria de Estado do Turismo	40.00	0.0	27.60	0.0	-12.40	-0.1
TOTAL		99,151.09	100.0	119,859.09	100.0	20,708.01	100.0

Fonte: CGE

Nas alterações orçamentais foram privilegiadas as unidades orgânicas, Secretaria de Estado do Tesouro, com um acréscimo de 13.775,22 milhões de FCFA (66,5%) e o Ministério das Finanças 7.387,70 milhões de FCFA (35,7%), bem como as Secretarias de Estado, do Ensino Básico, da Energia e da Segurança Social, estas, que não registaram qualquer dotação no orçamental inicial.

Em contrapartida, as entidades que registaram maior diminuição nas verbas, em milhões de FCFA, foram os Ministérios da Agricultura e Desenvolvimento Rural (-183,69); Saúde Pública (-158,28); e Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria (-147,29); e as Secretaria de Estado das Pescas (-1.240,27); e do Ordenamento e Administração do Território (-134,58).

Capítulo II

Receita

CAPÍTULO II – RECEITA

2.1 – Considerações Gerais

A tributação, como sendo o principal meio de financiamento do Estado, deve estar previamente autorizada a ser arrecadada e inscrita no Orçamento Geral do Estado em cumprimento do princípio da legalidade das receitas.

Neste sentido, o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, estabelece no seu artigo 44.º que, as receitas do Estado e de outros organismos públicos compreendem o produto de impostos, taxas, direitos, empréstimos, subvenções e outras verbas autorizadas pelas leis e regulamentos em vigor ou resultantes de decisões de justiça ou de acordos.

Paralelamente, o artigo 5.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, vem alargar o conteúdo das receitas do Estado, compreendendo as Remunerações pelos serviços prestados, rendas, fundos de comparticipação, donativos, legados, rendimentos patrimoniais, participações financeiras, bem como a parte do Estado nos lucros das empresas, os reembolsos de empréstimos e adiantamentos, as receitas provenientes da cessão de activos e rendimentos diversos.

O Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, que fixou o quadro da nomenclatura orçamental do Estado, determina que, os recursos orçamentais são classificados de acordo com o seu destino e a sua natureza, que, por sua vez, subdivide-se em três níveis e codificada com quatro algarismos, correspondendo o primeiro à classe das contas do plano contabilístico geral do Estado. De acordo com esta nomenclatura, as operações são ainda agrupadas em títulos, correspondendo as receitas ao Título Zero (0).

O OGE de 2014, Lei n.º 5/2014, de 17 de Outubro, além de se submeter à legislação acima referida distingue as Receitas correntes das Outras receitas. As Correntes têm origem no rendimento da respectiva gestão financeira, esgotando-se ao longo da correspondente execução orçamental. As Outras receitas englobam todas as operações de entrada de fundos que não são consideradas correntes. Neste caso, a Conta contemplou as Receitas extraordinárias e as de capital.

As Receitas de capital são constituídas, essencialmente, a partir da alienação de bens de capital e das transferências de capital, cujos valores se acumulam ao longo de vários anos, e se destinam mormente a cobrir despesas de capital.

Assim sendo, a emissão do presente Parecer baseia-se na estrutura apresentada no OGE e CGE, considerando as Receitas correntes, tributárias e não tributárias, as Outras receitas, designadamente as receitas de transferências extraordinárias, os activos e passivos financeiros e Outras receitas de capital.

Ainda, tendo em consideração o Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, que elenca, no n.º 2 do artigo 92.º, as informações que devem constar da CGE para efeitos de análise, sendo, em matéria das receitas do Estado, as que a seguir se indicam:

- Balanço Geral das Contas;
- Descrição das Receitas orçamentais;
- Descrição das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro;
- Descrição das Contas de Resultado.

Porém, o que se constatou é que, na CGE de 2014, não se esgotou, em termos de estrutura formal, a totalidade dos mapas legalmente exigidos, pecando, assim, nomeadamente, pela omissão do Mapa das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro.

Sobre esta omissão, entende o Tribunal recomendar:

Recomendação n.º II.1

Nas próximas CGE, deve-se incluir o mapa das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro, em respeito à estrutura formal definida no n.º 2 do artigo 9.º do Decreto Lei n.º 5/2010, de 26 de Abril, Regulamento Geral da Contabilidade Pública e a sua elaboração ser norteadada pelo previsto no Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, sobre a Nomenclatura Orçamental do Estado (NOE).

Pelo que, para efeitos de emissão do PCGE de 2014, no presente capítulo, recorreu-se ainda aos trabalhos de terreno efectuados pelo Tribunal de Contas em 2021, dada a limitada informação disponibilizada na CGE e para que o mesmo pudesse complementar a análise da

execução das receitas cobradas no período em análise, apresentadas na CGE (Mapa 3), com os dados recolhidos durante a Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL) ao MF.

2.2 – Análise do Circuito e do Sistema de Processamento das Receitas

A Lei do Orçamento para 2014, Lei n.º 5/2014, de 17 de Outubro, que autorizou o Governo a arrecadar as receitas estabeleceu, de entre outras, um conjunto de medidas com vista à sua execução:

- O Governo adaptará medidas necessárias ao rigoroso controlo das receitas de todos os serviços da Administração central, dos Institutos, Cofres, Fundos Autónomos, Gabinetes ou Comissões, ou de serviços portadores de outra designação, de modo a garantir o respeito pelos princípios da unidade, da universalidade e do orçamento bruto (n.º 1 do artigo 25.º);
- Os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras, auferidos pelos serviços e fundos autónomos em virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras, constituem receitas gerais do Estado do corrente exercício orçamental (n.º 2 do artigo 25.º);
- Determinação de que todas as receitas cobradas pelos serviços do Estado devem dar entrada na Conta do Tesouro Público no BCEAO, no dia seguinte após a efectivação da cobrança, não podendo, de acordo com o princípio da não consignação, ser efectuada qualquer retenção na fonte, exceptuando, do referido prazo, as receitas das Repartições Regionais de Finanças, que devem ser depositadas até ao último dia útil da semana (n.os 3 e 4 do artigo 25.º);
- A antecipação da arrecadação da Contribuição Industrial estabelecida na Lei n.º 6/A-95, de 5 Julho, é extensiva ao fornecimento de bens e serviços prestados ao Estado, bem como ao valor da factura emitida para efeito de despacho aduaneiro no acto de exportação, à excepção da castanha do caju (n.º 5 do artigo 25.º);
- Determinação de que todos os contratos de arrendamento do património imobiliário do Estado sejam celebrados com o Ministério da Economia e Finanças e os pagamentos devidos pelos mesmos serão efectuados ao Tesouro Público (n.º 6 do artigo 25.º);

- Deliberação de que os credores do Estado e de outros organismos públicos não podem opor a compensação legal, no caso de serem ao mesmo tempo devedores do Estado ou de organismos públicos (n.º 7 do artigo 25.º);
- Determinação de que as receitas decorrentes dos preparos e das custas finais em processos judiciais serão repartidas na proporção de 40% para o Tesouro Público e 60% para os Tribunais (n.º 8 do artigo 25.º);
- Retoma da vigência da Portaria n.º 160 B, de 30 de Abril de 1920, que cria os impostos de sisa e de sucessões e doações, fixando uma taxa única de 5% para os mesmos (artigo 8.º do Capítulo III da Lei de Orçamento Geral de Estado).

Por outro lado, o Decreto n.º 25/93, de 15 de Março, que estabelece o regime da actividade financeira dos fundos autónomos refere, ainda, no seu n.º 1 do artigo 2.º, que todos os Fundos devem ser incluídos em “Contas de Ordem” do Orçamento Geral do Estado e determina que as receitas próprias dos fundos autónomos devem ser entregues nos cofres do Tesouro (n.º 1 do artigo 3.º).

Por sua vez, a recente Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, relativa ao Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, estabelece, ao abrigo do artigo 2.º, que os serviços do Estado com personalidade jurídica própria podem ser objecto de orçamentos anexos, devendo na Conta Geral do Estado incluir o défice ou excedente resultante da diferença líquida entre as receitas e as despesas do Orçamento Geral e dos orçamentos anexos (n.º 2 do artigo 36.º).

Desse modo, com base nas orientações acima emanadas, e de acordo com o preceituado no Decreto-Lei n.º 9/2006, de 9 de Outubro, que aprova a lei orgânica do Ministério das Finanças, a Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), a Direcção Geral das Alfândegas (DGA) e a Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP) intervêm no circuito da liquidação, cobrança e contabilização das receitas do Estado, conforme a seguir se indica:

1. Compete à Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), ao abrigo dos artigos 2.º e 3.º, ambos do Estatuto Orgânico da DGCI, Decreto-Lei n.º 6/2014, de 30 de Maio, entre outras:

- assegurar a arrecadação dos impostos e outras receitas do Estado cuja cobrança lhe seja legalmente cometida.
 - executar a política tributária, dirigindo e controlando o funcionamento dos seus serviços; promover a correcta aplicação das normas legais e das decisões administrativas;
 - exercer a acção de inspecção tributária prevenindo e combatendo a fraude e a evasão fiscais;
 - prestar esclarecimentos aos contribuintes acerca da interpretação das leis fiscais e suas obrigações e o modo mais cómodo e seguro de as cumprir;
 - promover o lançamento, a liquidação e a cobrança dos impostos, cuja arrecadação esteja a seu cargo, e proceder à avaliação dos níveis de cobrança.
2. À Direcção Geral das Alfândegas (DGA) compete, de entre outras, administrar as três categorias de impostos e taxas, nomeadamente: Taxas de Tarifa Exterior Comum (Direito de Exportação, Direito de importação, Taxa Comunitária da CEDEAO, Taxa Comunitária de Solidariedade e Taxa de informática); Taxas Internas (Imposto Especial sobre Consumo, Imposto Geral sobre Vendas e Serviços e Adiantamento de Contribuição Industrial) e Impostos especiais (Imposto de Exportação de Castanha, Imposto de Exportação de Madeira e Imposto de Trânsito Internacional);
3. Por sua vez, à luz do artigo 2.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio, no que respeita à arrecadação de receitas, compete à Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública (DGTCP), enquanto responsável pela administração da tesouraria central do Estado, controlar a movimentação e utilização dos fundos do Tesouro no país e no estrangeiro, bem como a respectiva contabilização; a gestão da rede de cobranças do Estado e dos meios de pagamento do Tesouro; a promoção da unidade de tesouraria do Estado; assegurar o relacionamento com o Banco dos Estados da África Ocidental (BCEAO) como caixa geral do Tesouro; a concessão de subsídios, indemnizações compensatórias e bonificações de juros, nos termos previstos na lei; preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público, administrativo e empresarial e o exercício da função accionista do

Estado nos planos interno e externo; a recuperação de créditos decorrentes das operações de intervenção financeira; a centralização das operações orçamentais e da tesouraria efectuadas por uma rede de contabilistas públicos e de produção periódica de sínteses de operações contabilísticas, entre outras que a lei lhe confere.

Assim, de acordo com informações recolhidas na MVCIL, no âmbito dos trabalhos preparatórios conducentes à emissão do presente Parecer, relativamente aos impostos arrecadados pela DGCI, os procedimentos administrativos, instituídos nos serviços da DGCI, que ocorrem entre o ECOBANK, a Recebedoria desse Serviço e o Tesouro, incluindo os Bairros e Repartições Fiscais, são os seguintes:

- Dependendo do tipo de imposto a pagar, o Contribuinte dirige-se ao serviço de atendimento da unidade de Gestão dos serviços concernentes a fim de obter informações sobre a sua situação fiscal; o funcionário do atendimento apoia-o com as informações solicitadas e relativas à inscrição, liquidação e cobrança dos impostos e no preenchimento dos documentos (modelos B, guias e recibos) e encaminha-o para a caixa do ECOBANK, para efeitos de pagamento do imposto em causa.
- No ECOBANK, o representante recebe os documentos, regista o nome da empresa, o NIF e o tipo do imposto a pagar no seu sistema, que se encontra ligado à sede do banco, e faz a conferência dos valores recebidos e do documento apresentado pelo contribuinte. Verifica os meios de pagamento e prossegue com os procedimentos do banco. Finalmente emite um recibo ao contribuinte confirmando o depósito do montante em causa na conta do Tesouro sedeadada no BCEAO. Se o meio de pagamento for o cheque, o mesmo deve ser visado antes da sua utilização. Tratando-se de transferência bancária, a mesma carece de confirmação à priori do Tesouro para efeitos de contabilização e reconhecimento enquanto receita, pela DGCI. Quando o pagamento é feito através de garantia bancária, o Tesouro encarrega-se de fazer a cobrança junto do banco emissor.
- A DGCI recebe os documentos já registados no seu sistema informático, insere o número do aviso que lhe permite o acesso, através do sistema informático, ao recibo de pagamento; insere o número do talão do banco, confere e faz a impressão do recibo que entrega ao representante do Tesouro, que também por sua vez regista no

sistema informático todos os elementos constantes no recibo do pagamento. No final de cada dia, os representantes da DGCI, DGTCP e do ECOBANK prosseguem com a reconciliação dos dados e documentos de suporte emitidos.

- O recebedor da DGCI, no final do dia, detém um extracto contendo o resumo do pagamento das receitas do diário; faz o lançamento no modelo 111 - diário. No final do mês, o mesmo apresenta os modelos 51 e 46, reportando o cômputo geral da receita do mês.

Porém, constata-se através de informações dos diversos responsáveis dos serviços objecto da MVCIL que, além do ECOBANK, as receitas fiscais também foram colectadas através dos balcões do banco BAO ou, ainda, directamente pela Caixa do Tesouro, como foram os casos das repartições fiscais de Buba e Bissorã.

Por outro lado, verifica-se que muitos fundos autónomos possuem contas bancárias fora do Tesouro e que as transferências dos apoios dos parceiros para o financiamento dos projectos nem sempre são feitas na Conta do Tesouro, o que dificulta o seu controlo e contraria o princípio de unicidade de Caixa.

Assim, entende o Tribunal pertinente formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º II.2

Para uma maior eficácia na arrecadação das receitas do Estado, o Tesouro deve estabelecer o modelo e as competências do órgão responsável pela consolidação das receitas do Estado e continuar a aperfeiçoar os mecanismos de bancarização das contas dos serviços e fundos autónomos do Estado, sob pena das referidas entidades continuarem a violar o princípio da unicidade de Caixa.

O Sistema informático da DGCI, concebido em 1995, ou seja, o Sistema Integrado de Gestão de Impostos (SIGEF), que, até à data presente se utiliza, sofreu algumas alterações introduzidas em 2019 devido às dificuldades encontradas com a utilização deste sistema e no intuito de imprimir maior agilidade e eficiência na gestão e arrecadação das receitas.

Saliente-se, ainda esforços envidados no sentido da desconcentração do SIGEF para as Delegacias Regionais e sua integração com os demais sistemas informáticos existentes, e em uso, na administração financeira do Estado.

Relativamente à DGA, utiliza, desde Maio de 1993, o Sistema Automático Aduaneiro, SYDONIA ++, constituído por vários módulos, tendo cada um a sua função própria. Esses módulos são definidos por um grupo de funções executadas na estância aduaneira, tal como o tratamento de declarações, gestão de operações de caixa ou tesouraria, manifesto, entre outros, cobrindo assim a maioria dos procedimentos aduaneiros.

Este sistema substituiu em 2010 o antigo aplicativo de gestão SYDONIA 2.7 (instalado nos anos 90), com a migração dos dados, tornando-se plenamente operável em 2011.

O SYDONIA++ informatiza todo o circuito de tramitação aduaneira (gestão do manifesto, despachos, liquidação, pagamento, controlo de saída de mercadorias despachadas) e integra na sua substância todas as normas e padrões internacionais recomendados pelos organismos internacionais (Organização Mundial do Comércio, Organização Mundial das Alfândegas, Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional). O sistema informático SYDONIA++ cobre todas as delegacias/estâncias da DGA (Gabú, Bafatá, São Domingos, Bubaque, Aeroporto e Safim), com excepção de Quebo e Farim.

Na DGA, 60% das mercadorias entram pela via marítima o que corresponde a 82% das suas receitas, e 40% via terrestre, correspondente a 18% das receitas. Entretanto, a falta de informatização dos postos fronteiriços tem dificultado o procedimento de arrecadação das receitas pela DGA, sobretudo a nível terrestre.

Para fazer face a essas limitações, constatou-se na MVCIL realizada em 2021, que a DGA programou a migração dos dados para o SYDONIA Word, à semelhança do que está a ser utilizado noutros países da comunidade aduaneira, da qual a Guiné-Bissau é parte integrante.

Porém, constataram-se, durante a MVCIL, diversas dificuldades no funcionamento dos respectivos serviços de controlo interno, com competências em matéria de fiscalização das receitas do Estado. Pelo que, ciente da necessidade de imprimir um maior controlo da política fiscal do Governo, ao nível das receitas fiscais, e dada a necessidade de o Tribunal aceder às informações pertinentes para a prossecução da sua missão de controlo externo, recomenda o seguinte:

Recomendação n.º II.3

O Ministério das Finanças deve continuar a aperfeiçoar os mecanismos de modernização e reforço dos seus serviços, designadamente no tocante aos sistemas informáticos existentes SIGFIP e SYDONIA++, e à sua integração com os demais sistemas, bem como ao reforço da eficiência e da independência das estruturas internas de controlo e inspecção tributária, garantindo assim aos contribuintes e outros órgãos de controlo, nomeadamente ao Tribunal de Contas, a disponibilização tempestiva das informações fiscais. E que DGA e DGCI apostem na capacitação dos seus técnicos com vista a puderem aprimorar os seus conhecimentos no manejo dos referidos sistemas e na sua apropriação.

Em relação ainda ao circuito de receitas, a Lei do OGE para 2014 estabelece que todas as receitas cobradas pelos serviços do Estado devem dar entrada na Conta do Tesouro Público no BCEAO, no dia seguinte após a efectivação da cobrança, não podendo, de acordo com o princípio da não consignação, ser efectuada qualquer retenção na fonte (n.º 3 do art.º 25.º), exceptuando-se as receitas das Repartições Regionais das Finanças que devem ser depositadas até ao último dia útil de semana (n.º 4 do art.º 25.º).

Porém, nos trabalhos de MVCIL junto do Ministério das Finanças, mais precisamente na Direcção Geral das Alfândegas (DGA) e na Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), constatou-se que este preceito legal não está a ser observado, visto que as receitas das Repartições Regionais das Alfândegas são depositadas nas Agências dos bancos comerciais localizadas nas respectivas zonas, quinzenalmente, apresentando-se os justificativos ao Tesouro Público para o efeito de integração no sistema informático SYDONIA++.

Quanto à DGCI, os documentos comprovativos dos depósitos bancários das receitas das Repartições Regionais são entregues ao Tesouro Público, mensalmente, para proceder a compensação imediata e consolidação das contas, em simultâneo com a passagem de fundos feita pela DGCI.

Assim, o Tribunal de Contas recomenda:

Recomendação n.º II.4

Deve o Governo aperfeiçoar os mecanismos e circuitos de consolidação das receitas do Estado e zelar pela aplicabilidade das disposições definidas nas subsequentes Leis do OGE, quanto aos prazos de depósito de receitas das Repartições Regionais da DGCI e da DGA na conta do Tesouro no BCEAO.

2.3 – Receita Global

Apesar das diversas diligências efectuadas na missão de verificação e certificação no terreno, pelas limitações expostas, a análise comparativa não será exaustiva, dado que, por um lado, o Tribunal ficou impossibilitado de apurar na íntegra todas as informações sobre as receitas arrecadadas, designadamente às concernentes ao Tesouro Público e, por outro, devido à insuficiência de informações na Conta de 2014. Neste particular, o Tribunal entende oportuno formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º II.5

A CGE deve incluir os mapas com a repartição orgânica das receitas do Estado e ter apenas a execução dos orçamentos anexos dos serviços, fundos autónomos e entidades equiparadas, permitindo assim a certificação da consolidação e o apuramento do valor apresentado pelos diversos organismos intervenientes no circuito de arrecadação das receitas do Estado.

De acordo com o OGE e a CGE, o montante global da receita do Estado prevista em 2014 foi de 119.859,09 milhões de FCFA, contra os 118.941,95 milhões de FCFA executado, representando uma taxa de execução de 99,23%, relativamente ao orçamento corrigido.

No quadro seguinte encontra-se reflectida a previsão e a execução da receita, por categorias económicas:

Quadro II.1 – Receita global prevista e executada

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	VALOR	%	%
Receitas correntes									
Receitas tributárias	38 409,16	65,8	32,0	44 175,10	67,4	37,1	5 765,94	15,0	115,0
Impostos directos	12 635,10	21,7	10,5	11 278,13	17,2	9,5	-1 356,97	-10,7	89,3
Impostos indirectos	25 774,06	44,2	21,5	32 896,97	50,2	27,7	7 122,91	27,6	127,6
Receitas não tributárias	19 949,93	34,2	16,6	21 374,33	32,6	18,0	1 424,40	7,1	107,1
Taxas, multas e outras penalidades	8 660,62	14,8	7,2	11 050,10	16,9	9,3	2 389,48	27,6	127,6
Rendimento de propriedade	0,00	0,0	0,0	191,52	0,3	0,2	191,52	-	-
Transferências correntes	9 255,44	15,9	7,7	7 837,66	12,0	6,6	-1 417,78	-15,3	84,7
Vendas de bens e serv. correntes	2 033,87	3,5	1,7	2 294,35	3,5	1,9	260,48	12,8	112,8
Outras receitas correntes	0,00	0,0	0,0	0,70	0,0	0,0	0,70	-	-
Total das receitas correntes	58 359,09	100,0	48,7	65 549,43	100,0	55,1	7 190,34	12,3	112,3
Outras receitas									
Receitas extraordinárias	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	-	-
Transferências extraordinárias	32 380,00	52,7	27,0	40 338,7	75,6	33,9	7 958,7	24,6	124,6
Activos financeiros	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	-	-
Passivos financeiros	29 120,00	47,3	24,3	13 053,87	24,4	11,0	-16 066,1	-55,2	44,8
Empréstimos a Projectos	14 120,00	0,0	0,0	13 053,87	24,4	11,0	-1 066,1	-7,6	92,4
Outros Passivos Financeiros	15 000,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras receitas de capital	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	-	-
Total das outras receitas	61 500,00	100,0	51,31	53 392,52	100,0	44,9	-8 107,48	-13,2	86,8
TOTAL GERAL	119 859,09	100,00	100,00	118 941,95	100,00	100,00	-917,14	-0,77	99,23

Fonte: OGE e CGE

Como se pode verificar, as Receitas correntes registaram uma taxa de execução de 112,3%, contra os 86,8% das Outras receitas, tendo no cômputo geral, as Receitas correntes representado, no total das receitas arrecadadas, 55,1%, contra 44,9% das Outras receitas.

Em termos gerais, observa-se, ainda, que, nas Receitas correntes, a taxa de execução dos Impostos directos e indirectos atingiu 115,0% da previsão, destacando-se a execução dos impostos indirectos, que chegaram aos 127,6% do orçamentado. As Taxas, multas e outras penalidades atingiram os 127,6%, tendo o Rendimento de propriedade, sem qualquer previsão, arrecadado 191,52 milhões de FCFA.

Nas Outras receitas, o destaque vai para as Transferências extraordinárias, em que a taxa de execução foi de 124,6%, tendo as receitas dos Passivos financeiros se quedado por uma execução de 44,8%.

Constata-se ainda que, em termos globais, a taxa de execução anual da receita representou 99,23%, configurando, consequentemente, um desvio negativo de 0,77%, face à previsão, resultante de um desvio positivo das Receitas correntes (12,3%) e negativo das Outras receitas de 13,2%.

O desvio positivo observado nas Receitas correntes deve-se sobretudo à arrecadação de mais 15,0% nas Receitas tributárias, em relação ao valor previsto, que por sua vez é explicado pela elevada arrecadação, em relação ao previsto na sub-rubrica de Impostos indirectos (27,6%).

Já o desvio negativo observado na execução das Outras receitas (-13,2%), deve-se à não concretização da totalidade da contracção da dívida pública prevista (arrecadação das receitas provenientes dos Empréstimos a projectos, dos Passivos financeiros e das Outras receitas de capital), que registaram um desvio para menos de 55,2%.

Porém, pelo facto de grande parte das rubricas orçamentais da receita terem registado uma execução acima dos 100%, com excepção dos Impostos directos (89,3%), das Transferências correntes (84,7%) e dos Passivos financeiros (44,8%), entende o Tribunal recomendar:

Recomendação n.º II.6

Deve o Governo melhorar os instrumentos e mecanismos de previsão das receitas do Estado, atenta a conjuntura económica, atenuando os casos de subavaliação das receitas, e considerando, para efeito de consolidação, dados mais realistas na elaboração do OGE.

2.3.1 – Receitas Correntes - Tributárias e Não Tributárias

As Receitas correntes subdividem-se em receitas tributárias e não tributárias, ou ainda, receitas fiscais e não fiscais, e traduzem-se no aumento do património não duradouro do Estado, ou seja, os bens que, de forma normal, ingressam no património, provenientes do rendimento do próprio período.

Conforme foi mencionado na análise do circuito das receitas, a DGCI e a DGA são os Serviços do Estado com maior intervenção na cobrança das receitas correntes, sendo destas, grande parte proveniente das receitas fiscais – Impostos.

No ano em apreço, as Receitas correntes representaram 55,1% do total das receitas do Estado. A seguir apresenta-se uma análise por subgrupos das Receitas correntes, nomeadamente as receitas tributárias e não tributárias.

2.3.1.1 – Receitas Tributárias

As Receitas tributárias ou fiscais foram as que mais contribuíram para o total das receitas do Estado, com um peso de 67,4%. Convém aqui recordar que o desempenho positivo das Receitas correntes se deveu sobretudo à arrecadação das receitas tributárias, com mais de 15,0% do valor previsto para o ano.

De acordo com as informações recolhidas na MVCIL no MF, a DGA, em conformidade com o quadro abaixo, arrecadou 27.565,85 milhões de FCFA, sendo 93,7% resultante das Receitas tributárias, das quais 41,0%, respeitantes a impostos sobre as transacções internacionais, e 30,7% relativamente ao Imposto geral sobre venda.

No que concerne às Receitas não tributárias, representaram 6,3% do total da receita arrecadada por essa entidade, sendo compostas pelas rubricas de Deslocações e ajudas de custo (4,6%) e Emolumentos do pessoal aduaneiro (1,7%).

Quadro II.2 – Receitas arrecadadas pela DGA

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	%
Receitas tributárias		
Impostos directos	1 942,05	7,0
Impostos sobre o rendimento	1 942,05	7,0
Contribuição industrial	1 942,05	7,0
Impostos indirectos	23 881,05	86,6
Imposto/transações internacion.	11 293,66	41,0
Direito de importação	7 770,54	28,2
Direito de exportação	3 523,12	12,8
Imposto especial sobre consumo	2 726,29	9,9
Bens importados	2 726,29	9,9
Imposto geral sobre venda	8 450,34	30,7
Bens importados	8 450,34	30,7
Outros impostos(PC,RS e PC-CEDEAO)	1 410,75	5,1
Total das receitas tributárias	25 823,10	93,7
Receitas não tributárias		
Taxas, multas e outras penalidades	11,55	0,0
Taxas	6,92	0,0
Multas e penalidades	4,62	0,0
Vendas de bens e serviços	0,38	0,0
Emolumentos de pessoal aduaneiro	463,60	1,7
Deslocações e ajudas de custo	1 266,52	4,6
Outras receitas correntes	0,70	0,0
Total das receitas não tributárias	1 742,75	6,3
Total das receitas correntes	27 565,85	100,0

Fonte: DGA

Quanto à DGCI, como se apresenta no quadro seguinte, o total das receitas cobradas foi de 20.097,56 milhões de FCFA, sendo 86,0% provenientes das Receitas tributárias e 14,0% de Receitas não tributárias. Nas Receitas tributárias, merecem destaque o Imposto sobre o rendimento (54,5%) e o Imposto geral sobre venda (23%). As Receitas não tributárias são compostas pelas Outras receitas correntes (8,9%) e Taxas, multas e outras penalidades (5,0%).

Tal desempenho se deveu, em grande parte, às medidas introduzidas junto da Administração dos Portos da Guiné-Bissau (APGB), DGA e Armazém Aduaneiro de Safim, para a cobrança antecipada do Imposto sobre Venda e Contribuição Industrial de importadores incumpridores.

Quadro II.3 – Receitas arrecadadas pela DGCI

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	%
Receitas tributárias		
Impostos directos	11 151,69	55,5
Impostos sobre o rendimento	10 962,51	54,5
Contribuição industrial	6 423,44	32,0
Contribuição predial	1 169,69	5,8
Imposto profissional	3 362,39	16,7
Impostos complementares	6,99	0,0
Outros impostos directos	189,18	0,9
Imposto de capital	108,12	0,5
Imposto sobre propriedade	81,07	0,4
Impostos indirectos	6 133,16	30,5
Imposto ext/castanha de cajú	126,43	0,6
Imposto geral sobre venda	4 621,43	23,0
Produção local	4 621,43	23,0
Outros impostos indirectos	1 385,30	6,9
Selos e estampilhas	1 385,30	6,9
Total das receitas tributárias	17 284,85	86,0
Receitas não tributárias		0,0
Taxas, multas e outras penalidades	1 014,91	5,0
Taxas	1 014,91	5,0
Transferências	-	0,0
Vendas de bens e serviços	-	0,0
Outras receitas correntes	1 797,80	8,9
Total das receitas não tributárias	2 812,71	14,0
Total das receitas correntes	20 097,56	100,0

Fonte: DGA

2.3.1.1.1 – Impostos Directos

Os impostos directos são constituídos pelos impostos sobre o rendimento (contribuição industrial, predial, profissional e complementar). Os outros impostos directos abrangem o imposto de capital e o imposto sobre a propriedade.

O quadro II.4, que se apresenta de seguida, indica o comportamento dos impostos directos, designadamente os que recaem sobre os rendimentos e os outros impostos directos, com taxas de execução de 91,6% e 35,9%, respectivamente:

Quadro II.4 – Impostos directos previstos e executados

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
Impostos sobre o rendimento	12 108,82	95,8	11 088,94	98,3	-1 019,88	-8,4	91,6
Contribuição industrial	7 832,07	62,0	6 549,87	58,1	-1 282,20	-16,4	83,6
Contribuição predial	1 419,63	11,2	1 169,69	10,4	-249,94	-17,6	82,4
Imposto profissional	2 857,12	22,6	3 362,39	29,8	505,27	17,7	117,7
Impostos complementares	0,00	0,0	6,99	0,1	6,99	0,0	0,0
Impostos de Reconstrução Nacional	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Outros impostos directos	526,28	4,2	189,19	1,7	-337,09	-64,1	35,9
Imposto de capital	315,83	2,5	108,12	1,0	-207,71	-65,8	34,2
Imposto sobre propriedade	210,45	1,7	81,07	0,7	-129,38	-61,5	38,5
TOTAL GERAL	12 635,10	100,0	11 278,13	100,0	-1 356,97	-10,7	89,3

Fonte: OGE e CGE

No cômputo geral, o desempenho dos impostos directos foi de 11.278,13 milhões de FCFA com uma taxa de execução de 89,3%, reduzindo a previsão, em todas as suas rubricas, à excepção do Imposto profissional que acusou um desvio positivo de 17,7%, relativamente ao previsto.

No grupo dos impostos sobre o rendimento e em termos de execução, enumeram-se as receitas provenientes do Imposto profissional, da Contribuição industrial e da Contribuição predial (117,7%, 83,6% e 82,4%, respectivamente).

O desvio negativo dos Impostos indirectos é justificado pelas sub-execuções registadas no Imposto de capital (65,8%) e no Imposto sobre a propriedade (61,5%).

2.3.1.1.2 – Impostos Indirectos

Este grupo contempla as receitas provenientes das transacções internacionais (os direitos de importação e o imposto extraordinário da castanha de caju), do Imposto especial sobre o consumo, do Imposto geral sobre vendas e Selos e estampilhas fiscais, conforme se indica no quadro seguinte:

Quadro II.5 – Impostos indirectos previstos e executados

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
Imposto/transações internacion.	10 872,51	42,2	15 714,14	47,8	4 841,63	44,5	144,5
Direito de importação	6 264,85	24,3	10 779,83	32,8	4 514,98	72,1	172,1
Imposto ext/castanha de caju	3 482,82	13,5	3 523,56	10,7	40,74	1,2	101,2
Outros	1 124,84	4,4	1 410,75	4,3	285,91	25,4	125,4
Imposto especial sobre consumo	1 843,53	7,2	2 726,29	8,3	882,76	47,9	147,9
Bens importados	1 843,53	7,2	2 726,29	8,3	882,76	47,9	147,9
Imposto geral sobre venda	11 494,93	44,6	13 071,23	39,7	1 576,30	13,7	113,7
Bens importados	6 672,37	25,9	8 450,34	25,7	1 777,97	26,6	126,6
Produção local	4 822,56	18,7	4 620,89	14,0	-201,67	-4,2	95,8
Outros impostos indirectos	1 563,10	6,1	1 385,31	4,2	-177,79	-11,4	88,6
Selos e estampilhas	1 563,10	6,1	1 385,31	4,2	-177,79	-11,4	88,6
TOTAL GERAL	25 774,06	100,0	32 896,97	100,0	7 122,91	27,6	127,6

Fonte: OGE e CGE

A análise do quadro indica que os Impostos indirectos tiveram um desempenho de 32.896,97 milhões de FCFA, representando uma taxa de execução de 127,6%, justificado pelo facto de todas as suas sub-rubricas terem tido uma execução acima dos 100%, com excepção do Imposto geral sobre a produção local e Selos e estampilhas, com 95,8% e 88,6%, respectivamente.

O quadro indica também que, à semelhança dos Impostos directos, a execução dos Impostos indirectos superou a previsão, com destaque para o Imposto sobre direito de importação que atingiu 172,1%, do previsto; seguiram-se-lhe o Imposto geral sobre consumo de bens importados, 147,9%, e o Imposto geral sobre venda de bens importados, 126,6%.

2.3.1.2 – Receitas Não Tributárias

As Receitas não tributárias ou não fiscais decorrem de Taxas, multas e outras penalidades, Rendimentos da propriedade, Transferências, Vendas de bens e serviços e Outras receitas correntes, tendo, no ano em apreço, representado 32,6% do total das Receitas correntes. Essas receitas acumularam um montante de 21.374,33 milhões de FCFA, sendo o valor previsto de 19.949,93 milhões de FCFA, como a seguir se indica:

Quadro II.6 – Receitas não tributárias previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
Receitas não tributárias							
Taxas, multas e outras penalidades	8 660,62	43,4	11 050,10	51,7	2 389,48	27,6	127,6
Taxas, Multas e penalidades	8 660,62	43,4	11 050,10	51,7	2 389,48	27,6	127,6
Rendimentos da propriedade	0,00	0,0	191,52	0,9	191,52	-	-
Transferências	9 255,44	46,4	7 837,66	36,7	-1 417,78	-15,3	84,7
Vendas de bens e serviços	2 033,87	10,2	2 294,35	10,7	260,48	12,8	112,8
Outras receitas correntes	0,00	0,0	0,70	0,0	0,70	-	-
TOTAL GERAL	19 949,93	100,0	21 374,33	100,0	1 424,40	7,1	107,1

Fonte: OGE e CGE

Neste grupo, destacam-se as receitas arrecadadas com as Taxas, multas e outras penalidades, cujo valor foi de 11.050,10 milhões de FCFA, o equivalente a 51,7% do total das receitas não tributárias. Seguem-se as receitas de Transferências que representaram 36,7% do total.

Relativamente aos Rendimentos da Propriedade, embora sem qualquer previsão, registou uma execução de 191,52 milhões de FCFA, violando deste modo o princípio de legalidade na vertente de tipicidade qualitativa.

2.3.1.2.1 – Transferências Correntes

Em 2014, as receitas provenientes das Transferências correntes atingiram um total de 7.837,66 milhões de FCFA, (valor diferente no mapa atrás) com uma execução correspondente a 84,7%, em função dos 9.255,44 milhões de FCFA previstos, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro II.7 – Transferências correntes previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
Transferências correntes	9 255,44	100,0	7 837,66	100,0	-1 417,78	-15,32	84,7
Administrações públicas	823,07	8,9	1 602,50	20,4	779,43	94,7	194,7
Administrações privadas	0,00	0,0	0,00	0,0	-	-	0,0
Exterior	8 432,37	91,1	6 231,57	79,5	-2 200,80	-26,1	73,9
Transferências de capital	0,00	0,0	0,00	0,0	0	-	0,0
TOTAL GERAL	9 255,44	100,0	7 837,66	100,0	-1 417,78	-15,3	84,7

Fonte: OGE e CGE

Observa-se que, embora a taxa de execução mais elevada tenha sido na rubrica das Transferências das Administrações públicas (194,7%), a maior parte da arrecadação deve-se às Transferências correntes do Exterior (6.231,57 milhões de FCFA).

Não existe qualquer previsão ou execução nas transferências das Administrações privadas, assim como nas Transferências de capital.

As transferências das Administrações públicas foram as que a seguir se indicam, tendo, relativamente ao valor total, os Fundos Autónomos representado 11%, e a Segurança Social 88,8%. Os Fundos Autónomos, embora sem valor previsto, registaram uma execução de 175,50 milhões de FCFA, enquanto a Segurança Social viu transferido mais 72,9% do que o valor previsto no orçamento.

Quadro II.8 – Transferências das administrações públicas previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Fundos Autónomos	0,0	0,0	175,50	11,0	175,50	0,0	-
Fundo do Turismo	0,0	0,0	6,73	0,4	6,73	0,0	-
Fundo Florestal	0,0	0,0	8,13	0,5	8,13	0,0	-
Fundo Rodoviário	0,0	0,0	160,64	10,0	160,64	0,0	-
Segurança Social	823,07	100,0	1 423,08	88,8	600,01	72,9	172,9
Compensação de Aposentação	823,07	100,0	1 423,08	88,8	600,01	72,9	172,9
Comp. Aposent./Atrasados	0,0	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	-
Compensação de Sobrevivência	0,0	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	-
Comp. Sobrev./Atrasados	0,0	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	-
Assistência Trabalho FP no Exterior	0,0	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	-
TOTAL GERAL	823,07	100,0	1 602,50	99,8	779,43	94,70	194,7

Fonte: OGE e CGE

No que diz respeito às Transferências do exterior, constantes da CGE, as mesmas referem-se à compensação financeira e outras receitas recebidas da União Europeia, conforme indica o quadro abaixo:

Quadro II.9 – Transferências do exterior previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
União Europeia	8 432,38	100,0	6 231,57	100,0	- 2 200,81	-26,1	73,9
Compensação Financeira	0,0	0,0	5 708,51	91,6	5 708,51	0,0	0,0
Outra (Programa Científico)	8 432,38	100,0	523,06	8,4	- 7 909,32	-93,8	6,2
TOTAL GERAL	8 432,38	100,0	6 231,57	100,0	-2 200,81	-26,1	73,9

Fonte: OGE e CGE

Estas transferências do exterior dizem respeito a verbas da União Europeia, tendo sido previstas, no valor de 8.432,38 milhões de FCFA, e realizadas em 6.231,57 milhões de FCFA, representando menos 26,1% do valor previsto.

Existem múltiplos outros acordos com os parceiros comerciais, além da União Europeia, nomeadamente com a República Popular da China, República Federativa da Rússia, República do Senegal, República de Cabo Verde, Reino de Marrocos, República de Angola e diversas Associações Privadas.

Não obstante o país firmar estes acordos comerciais com parceiros internacionais, foi possível constatar que apenas foi reflectida, quer no OGE quer na CGE, a compensação financeira e outras receitas recebidas da União Europeia, omitindo assim os demais recursos financeiros provenientes de transferências do exterior.

Estando em presença de importantes recursos recebidos do exterior que não merecem expressão na CGE, entende o Tribunal de Contas expender a seguinte recomendação:

Recomendação n.º II.7

Quer no Orçamento Geral do Estado, quer na Conta Geral do Estado devem ser reflectidos todos os recursos financeiros provenientes de acordos de cooperação e dos respectivos protocolos de aplicação com países terceiros e associações privadas, pois tal omissão viola as disposições da unidade orçamental, nomeadamente o art.º 17.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, que define que o orçamento é constituído pelo conjunto de contas que especificam, para cada ano civil, todos os recursos e todos os encargos do Estado.

2.3.2 – Outras Receitas

Este grupo corresponde às receitas provenientes de transferências extraordinárias recebidas do exterior, dos empréstimos a médio e longo prazo e outros passivos financeiros. O quadro II.10 evidencia a execução dessas receitas, segundo a classificação económica:

Quadro II.10 – Outras receitas previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
Outras receitas							
Receitas extraordinárias	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Transferências extraordinárias	32 380,00	52,7	40 338,64	75,6	7 958,64	24,6	124,6
Exterior	32 380,00	52,7	40 338,65	75,6	7 958,65	24,6	124,6
Ajuda a projectos	17 380,00	28,3	26 179,08	49,0	8 799,08	50,6	150,6
Ajuda ao orçamento	15 000,00	24,4	14 159,57	26,5	-840,43	-5,6	94,4
Activos financeiros	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Passivos financeiros	29 120,00	47,3	13 053,87	24,4	-16 066,13	-55,2	44,8
Empréstimos a médio e longo prazo	14 120,00	23,0	13 053,87	24,4	-1 066,13	-7,6	92,4
Outros passivos financeiros	15 000,00	24,4	0,00	0,0	-15 000,00	0,0	0,0
Outras receitas de capital	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
TOTAL GERAL	61 500,00	100,0	53 392,52	100,00	-8 107,48	-13,2	86,8

Fonte: OGE e CGE

No cômputo geral, as Outras receitas acusaram uma taxa de execução de 86,8%, explicado pela execução das verbas previstas nas Transferências extraordinárias, nomeadamente nas Ajudas a projectos, onde se registou uma taxa de execução de 150,6%, com um valor previsto de 17.380,00 milhões de FCFA, alcançando um valor arrecadado de 26.179,08 milhões de FCFA.

Ainda, denota-se que, das receitas deste grupo, 49,0% provêm do Apoio orçamental e 26,5% da Ajuda a projectos, ambas aplicadas no investimento público.

O desvio negativo observado na execução das Outras receitas (-13,2%), deve-se à não concretização da totalidade de contracção da dívida pública prevista (arrecadação das receitas provenientes dos Empréstimos a projectos, dos Passivos financeiros e das Outras receitas de capital), que registaram um desvio para menos de 55,2%, conforme anteriormente referido.

Observe-se que o OGE para 2014 foi aprovado a meio do ano devido à realização de eleições, com a constituição do Governo em 4 de Julho do mesmo ano. Portanto, embora o mesmo tivesse sido executado antes da sua aprovação, na base do regime duodecimal e sujeito

ao condicionamento de contenção orçamental, o contexto político influenciou a captação das receitas provenientes do exterior e, consequentemente, teve um impacto negativo de abrandamento na execução do Programa de Investimento Público (PIP).

Neste cenário, é oportuno o Tribunal aduzir a seguinte recomendação:

Recomendação n.º II.8

Deve o Governo melhorar os instrumentos e mecanismos de previsão das receitas do Estado para a captação dos fundos externos, tendo em consideração o contexto político e outros eventos atípicos como as eleições, com impacto na sobreavaliação das receitas, considerando para efeito de consolidação, os dados mais realistas no OGE, sob pena da consequente subavaliação da execução do Programa de Investimento Público (PIP).

2.4 – Dívida Fiscal

Feita à liquidação do imposto, o contribuinte é notificado e, no caso de não pagar o imposto devido no prazo estipulado na notificação, o valor entra em dívida e deve ser registado para efeitos de controlo.

Durante os trabalhos da MVCIL no MF não foi possível obter junto da DGCI e da DGA informações concernentes à Dívida fiscal o que indicia a inexistência de mecanismos de apuramento e controlo de dívida dos contribuintes junto desses serviços.

Porém, recorrendo à análise de dados da CGE, verifica-se que grande parte das rubricas orçamentais da receita tiveram uma execução orçamental acima dos 100%, com excepção dos Impostos directos, Transferências correntes e Outras receitas (Passivos financeiros).

Outrossim, a análise detalhada do ponto 2.3.1.1.1 - Impostos directos permitiu ainda evidenciar as rubricas cuja arrecadação ficaram aquém dos 100%, designadamente, em sede do Imposto sobre o rendimento (Contribuição industrial e Contribuição predial) e em sede dos Outros impostos directos (Imposto de capital e Imposto sobre a propriedade) que poderiam justificar os casos de liquidação e notificação junto dos contribuintes que se encontram, no prazo estipulado para esse efeito e à data do encerramento do exercício orçamental de 2014, pendentes de pagamento.

Embora, essa questão não se coloca relativamente ao imposto profissional, a nível da Dívida fiscal, a CGE de 2014 exemplifica as receitas do Fundo de Promoção da Industrialização dos Produtos Agrícolas (FUNPI) que ascenderam a 5.458,00 milhões de FCFA, tendo-se recebido apenas 4.994,00 milhões de FCFA, estando 464,00 milhões de FCFA pendente de cobrança junto aos operadores.

A regularização das dívidas fiscais ao Estado deve constituir um objectivo primordial do Governo. A falta de controlo e a consequente acumulação de situações de incumprimento ao longo dos anos, a manterem-se, continuarão a produzir efeitos nocivos, quer no plano financeiro, quer no plano da concorrência.

Tal facto exige uma intervenção extraordinária e rigorosa do Governo, que, simultaneamente, permita recuperar parte importante dos créditos fiscais, tendo em conta os respectivos prazos de caducidade e prescrição²⁶

Pelo que é oportuno o Tribunal expender a seguinte recomendação:

Recomendação n.º II.9

Instituir mecanismos de apuramento e regularização da dívida fiscal, de forma a conferir um melhor controlo das receitas neste domínio, evitando situações de reiterado incumprimento, tendo em atenção os prazos de caducidade e prescrição, ao mesmo tempo que os serviços disponham dos dados da dívida fiscal para efeitos de controlo por uma entidade externa, bem como a divulgação dessa informação na CGE.

26 A caducidade regulamenta o prazo para o exercício do direito de liquidação pelo Estado. Na prescrição, estipula-se um determinado prazo, findo o qual, extingue-se o direito.

Capítulo III

Despesa

CAPÍTULO III – DESPESA

3.1 – Considerações Gerais

O Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, dispõe no seu artigo 89.º, que a Contabilidade do Estado e de outros organismos públicos tem como objecto a descrição e o controlo das operações, assim como a informação das autoridades de controlo e de gestão.

Para o efeito, a contabilidade é organizada com vista a permitir, entre outros:

- a) O conhecimento e o controlo das operações orçamentais e de tesouraria;
- b) O conhecimento da situação do património;
- c) A determinação dos resultados anuais.

Sendo a Contabilidade Pública, por definição, o conjunto de normas e preceitos legais que orientam a efectivação e o registo das receitas e despesas públicas, estas últimas podem, assim, definir-se como “todo o dispêndio de recursos monetários ou em espécie, seja qual for a sua proveniência ou natureza, gastos pelo Estado para a satisfação das necessidades colectivas”.

Estipula o artigo 8.º da Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, relativa ao Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, o seguinte:

- 1. Os encargos do Estado compreendem:
 - a) As despesas ordinárias;
 - b) As despesas de capital.
- 2. As despesas ordinárias são agrupadas em quatro categorias:
 - a) Amortização e encargos da dívida e despesas de atenuação de receitas de gerências anteriores;
 - b) Despesas de pessoal;

- c) Despesas de funcionamento;
 - d) Despesas com transferências.
3. As despesas de capital são agrupadas em duas categorias
- a) Investimentos realizados pelo Estado;
 - b) Transferências de capital.

O Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, que fixa o quadro da nomenclatura orçamental do Estado, considera quatro categorias para a classificação das despesas, sendo a administrativa (ou orgânica), a programática, a funcional e a económica.

Assim, neste capítulo, é feita a análise da correcção jurídico-financeira da execução das despesas estimadas no OGE de 2014, nas quatro categorias de classificação de despesas anteriormente referidas, do cumprimento das disposições da Lei n.º 5/2014, de 17 de Outubro, que aprova o respectivo orçamento, dos restos a pagar e pagamentos no período complementar.

3.2 – Análise Global da Execução do Orçamento de Despesa

Os requisitos para a correcção jurídico-financeira das despesas públicas, designadamente, a conformidade legal (existência de lei que autorize a sua realização), a regularidade financeira (que significa que a despesa deva estar inscrita e suficientemente discriminada no OGE, tenha cabimento no correspondente crédito orçamental, estar correctamente classificada e obedeça ao princípio da utilização por duodécimos) e, por fim, que tenha sido previamente justificada quanto à sua eficácia, eficiência e pertinência (princípios da boa gestão financeira) estão previsto no quadro legal.

Os requisitos de conformidade legal e obediência ao princípio da utilização por duodécimos, estão consagrados, respectivamente, nos artigos 19.º n.º 1 e 39.º n.º 4, ambos da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, em vigor no ano a que se refere o presente Parecer.

Sobre estes requisitos, dispõe o Regulamento Geral da Contabilidade Pública (RGCP), Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, no seu artigo 61.º que as despesas do Estado e de outros

organismos públicos devem ser autorizadas no respectivo orçamento e ser conforme as leis e regulamentos, devendo ser pagas através de dotações orçamentais do referido ano, qualquer que seja a data do crédito.

Acresce ainda nos seus artigos 62.º e 63.º que as despesas antes de serem pagas, são engajadas, liquidadas e objecto de emissão de uma ordem de pagamento, não podendo o engajamento exceder o limite das autorizações e deve continuar subordinado às mesmas autorizações, pareceres ou vistos previstos pelas leis e regulamentos aplicáveis ao Estado e a outros organismos públicos.

Assim sendo, a emissão do presente Parecer baseia-se na estrutura apresentada no OGE e CGE, considerando as Despesas ordinárias ou correntes (pessoal, funcionamento e transferências) e as Despesas de capital, designadamente os investimentos realizados pelo Estado e as transferências de capital, além das despesas relativas à amortização da dívida e das Contas especiais do Tesouro.

Ainda, tendo em consideração o Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, que elenca no n.º 2 do artigo 92.º, as informações que devem constar da CGE para efeitos de análise, sendo, em matéria das despesas do Estado, as que a seguir se indicam:

- a) Balanço Geral das Contas;
- b) Descrição das Despesas orçamentais;
- c) Descrição das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro;
- d) Descrição das Contas de Resultado.

Porém, à semelhança do ocorrido no Capítulo II – Receitas, o que se constatou é que, na CGE de 2014, não se esgotou, em termos de estrutura formal, a totalidade dos mapas legalmente exigidos, pecando assim, nomeadamente pela omissão do Mapa das operações relativas às Contas especiais do Tesouro. Sobre esta omissão entende o Tribunal, também aqui, atender para a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.1

Nas próximas CGE, deve-se incluir o mapa das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro, em respeito à estrutura formal definida no n.º 2 do artigo 92.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, Regulamento Geral da Contabilidade Pública, e a sua elaboração deve ser norteada pelo previsto no Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, sobre a Nomenclatura Orçamental do Estado.

Para efeitos de emissão do PCGE de 2014, no presente capítulo, recorreu-se ainda aos trabalhos de terreno efectuados pelo Tribunal de Contas em 2021, dada a limitada informação disponibilizada na CGE e para que o mesmo pudesse complementar a análise da execução das despesas realizadas como apresentadas na CGE (Mapa das despesas) com os dados da despesa recolhidos durante a Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL) ao MF.

Assim, para aferir sobre os aspectos da conformidade legal e da regularidade financeira, apresenta-se a seguir, a comparação entre a despesa orçada e a realizada em 2014, tanto a nível de despesas correntes e bens de capital como de Investimento Público:

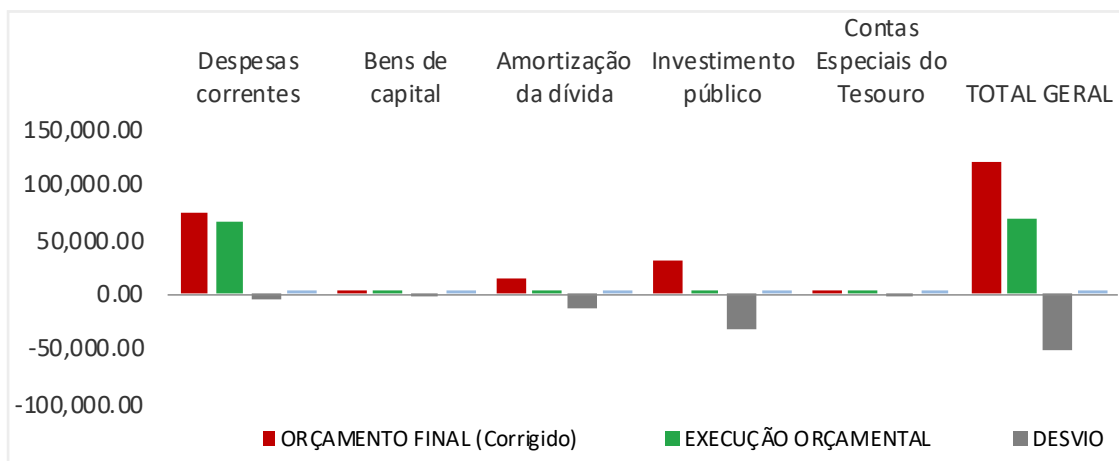
Quadro III.1– Comparação das despesas previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Despesas correntes	73 166,90	61,04	67 391,40	96,73	-5 775,50	-7,9	92,1
Bens de capital	115,98	0,10	110,04	0,16	-5,94	-5,1	94,9
Amortização da dívida	15 326,37	12,79	1 407,96	2,02	-13 918,42	-90,8	9,2
Investimento público	30 648,84	25,57	159,71	0,23	-30 489,14	-99,5	0,5
Contas especiais do Tesouro	601,00	0,50	600,00	0,86	-1,00	-0,2	99,8
TOTAL GERAL	119 859,09	100,00	69 669,11	100,00	-50 189,99	-41,9	58,1

Fonte: CGE

Gráfico III.1 – Comparação das despesas previstas e executadas



Fonte: CGE

Como se pode verificar no quadro e gráfico supras, o total das despesas executadas situou-se na ordem de 69.669,11 milhões de FCFA, contra os 119.859,09 milhões de FCFA previstos, registando-se assim, uma taxa de execução de 58,1%, derivado do comportamento das despesas correntes e da amortização da dívida, mas, sobretudo, da não execução, praticamente, da totalidade das despesas de investimento público programadas (com uma taxa de execução de apenas 0,5%).

Em termos de despesas realizadas, as rubricas de Amortização da dívida e das Contas especiais do Tesouro apresentaram uma taxa de execução de 9,2% e 99,8%, respectivamente.

Enquanto as Despesas correntes apresentaram uma taxa de execução de 92,1% e as Despesas em Bens de capital, 94,9%.

Por último, observa-se que a execução do investimento público neste Quadro (159,71 milhões de FCFA), obtido dos dados constantes da CGE, não coincide com o valor registado no “Quadro III.4 - Despesas de capital e Investimento público previstas e executadas”, situação essa, que merecerá a devida análise, à frente, no ponto relativo ao Programa de Investimento Público.

3.2.1 – Despesas de Funcionamento

Em 2014, a estrutura das despesas de funcionamento do Estado efectuadas nas ópticas económica, orgânica e funcional, teve o seguinte desdobramento.

3.2.1.1 – Na Óptica Económica

A utilização dos recursos orçamentais, neste exercício, encontra-se demonstrada no Quadro III.2:

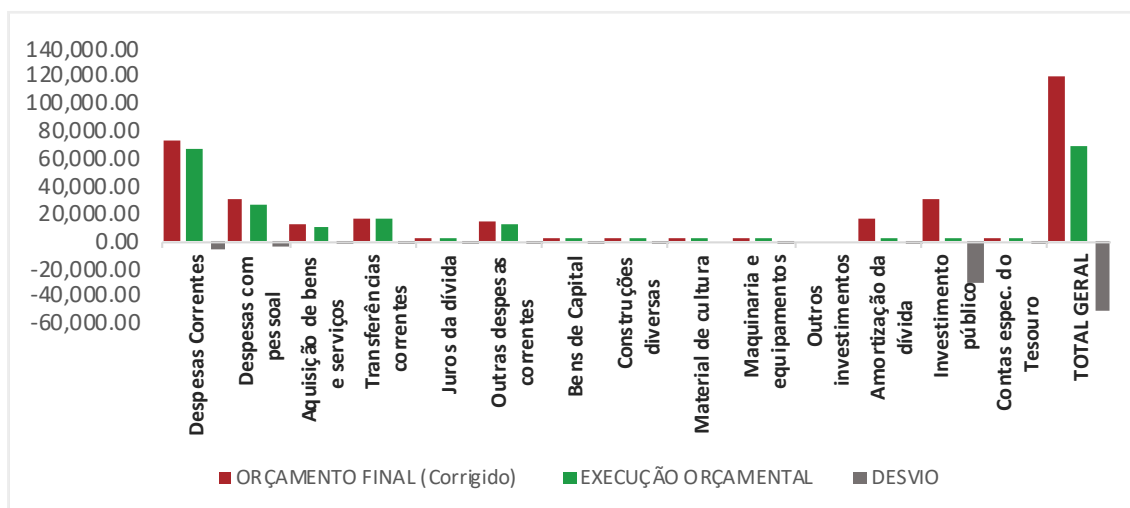
Quadro III.2 – Despesas correntes e de capital previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Despesas Correntes	73,166.90	72.0	67,391.50	96.7	-5,775.40	-7.9	92.1
Despesas com pessoal	30,769.29	25.7	26,790.48	38.5	-3,978.81	-12.9	87.1
Aquisição de bens e serviços	11,445.05	9.5	10,905.04	15.7	-540.01	-4.7	95.3
Transferências correntes	15,564.94	13.0	15,391.48	22.1	-173.46	-1.1	98.9
Juros da dívida	2,144.00	12.8	1,478.64	2.1	-665.36	-4.3	9.2
Outras despesas correntes	13,243.62	11.0	12,825.86	18.4	-417.76	-3.2	96.8
Bens de Capital	115.98	0.1	110.04	0.2	-5.94	-5.1	94.9
Construções diversas	70.19	0.1	67.74	0.1	-2.45	-3.5	96.5
Material de cultura	23.15	0.0	23.15	0.0	0.00	0.0	100.0
Maquinaria e equipamentos	22.64	0.0	19.15	0.0	-3.49	-15.4	84.6
Outros investimentos		0.0	0.00	0.0	0.00		0.0
Amortização da dívida	15,326.37	1.8	1,407.96	2.0	-665.36	-4.3	9.2
Investimento público	30,648.84	25.6	159.71	0.2	-30,489.13	-99.5	0.5
Contas espec. do Tesouro	601.00	0.5	600.00	0.9	-1.00	-0.2	99.8
TOTAL GERAL	119,859.09	100.0	69,669.21	100.0	-50,189.88	-41.9	58.1

Fonte: CGE

Gráfico III.2 – Despesas correntes e de capital previstas e executadas



Fonte: CGE

Conforme o quadro e gráfico acima, pode-se concluir que a rubrica que consumiu a maior parcela das Despesas correntes foi a das Despesas com pessoal, seguida das Transferências

correntes, respectivamente com um peso de 38,5% e 22,1%. A rubrica menos representativa das Despesas correntes foi a dos Juros da dívida, com uma participação de 2,0%.

Em relação às despesas com aquisição de Bens de capital, a rubrica que representa o maior peso é a de Construções diversas, embora com um peso de apenas 0,1% no cômputo geral.

As rubricas de Amortização da dívida, Investimento público e Contas especiais do Tesouro representaram, respectivamente 2,0%, 0,2% e 0,9% da despesa total.

3.2.1.1.1 – Estrutura e Nível de Execução das Despesas Correntes

No quadro seguinte, evidenciam-se as despesas correntes, em termos de previsão e execução orçamental, respeitantes ao exercício de 2014:

Quadro III.3 – Despesas correntes previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
DESPESAS CORRENTES							
Despesas com pessoal	30 769,29	42,1	26 790,48	39,8	-3 978,81	-12,9	87,1
Remunerações certas	30 769,29	42,1	26 790,48	39,8	-3 978,81	-12,9	87,1
Abonos variáveis ou eventuais		0,0	0,00	0,0	0,00		
Segurança social		0,0	0,00	0,0	0,00		
Aquisição de Bens e Serviços	11 445,05	15,6	10 905,04	16,2	-540,01	-4,7	95,3
Bens duradouros		0,0	0,00	0,0	0,00		
Bens não duradouros	2 364,34	3,2	2 253,48	3,3	-110,86	-4,7	95,3
Aquisição de Serviços	9 080,71	12,4	8 651,56	12,8	-429,15	-4,7	95,3
Transferências Correntes	15 564,94	21,3	15 391,48	22,8	-173,46	-1,1	98,9
Soc. e quase-soc. não Fin.	3 915,50	5,4	3 750,82	5,6	-164,68	-4,2	95,8
Administrações públicas	3 041,47	4,2	3 033,06	4,5	-8,41	-0,3	99,7
Instituições privadas s/ fins luc.	2 351,48	3,2	2 351,11	3,5	-0,37	0,0	100,0
Famílias	6 026,49	8,2	6 026,49	8,9	0,00	0,0	100,0
Exterior	230,00	0,3	230,00	0,3	0,00	0,0	100,0
Juros da dívida	2 144,00	2,9	1 478,64	2,2	-665,36	-31,0	69,0
Dívida-juros vencidos	2 144,00	2,9	1 478,64	2,2	-665,36	-31,0	69,0
Outras Despesas Correntes	13 243,62	18,1	12 825,86	19,0	-417,76	-3,2	96,8
Incentivos para cobrança de receita	5 680,29	7,8	5 543,06	8,2	-137,23	-2,4	97,6
Restituições	266,74	0,4	116,74	0,2	-150,00	-56,2	43,8
Despesas comuns	7 296,59	10,0	7 166,06	10,6	-130,53	-1,8	98,2
TOTAL GERAL	73 166,90	100,0	67 391,50	100,0	-5 775,40	-7,9	92,1

Fonte: CGE

Observa-se através do quadro que as Despesas correntes realizadas situaram-se em 67.391,50 milhões de FCFA, contra os 73.166,90 milhões de FCFA previstos, registando-se assim,

uma taxa de execução de 92,1%, sendo que 39,8% dizem respeito à rubrica de Despesas com pessoal, registando uma taxa de execução de 87,1%.

Em aplicação do disposto no n.º1 do artigo 15.º da Lei do OGE de 2014, que fixa a Taxa de Fundo de Pensões para aposentação em 6%, incidindo sobre o salário bruto mensal dos funcionários e dos agentes da Administração Pública, do total liquidado foi descontado o valor de 2.183,52 milhões de FCFA, sendo pago o total líquido de 24.629,06 milhões de FCFA.

Dispõem ainda os n.ºs 2 e 3 do diploma supracitado, que a Taxa de Fundo de Pensões descontada é depositada numa conta especial que será gerida conjuntamente pelos Ministérios responsáveis pela Função Pública e Economia e Finanças, cuja modalidade de gestão será objecto de um diploma aprovado pelo Governo, sob proposta conjunta dos Ministros das áreas referenciadas. Estes preceitos legais não foram observados até à data da emissão do presente Parecer.

Assim sendo, o Tribunal de Contas formula a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.2

Que o Governo aprove o diploma regulamentar da modalidade de gestão da Taxa do Fundo de Pensões de Aposentação na base dos descontos efectuados sobre salários dos funcionários e agentes da Administração Pública, em cumprimento do disposto no artigo 15.º do Capítulo II da Lei do OGE de 2014, Lei n.º 5/2014, de 17 de Outubro.

Da leitura do quadro anterior pode-se concluir, ainda, que 19,0% das Despesas correntes realizadas dizem respeito às Outras despesas correntes, que registaram uma taxa de execução de 96,8%, ou seja, uma significativa parte da execução da despesa foi canalizada para uma rubrica residual, destinada às restituições de cobrança (incentivos para a cobrança de receitas e restituições diversas) e despesas comuns (condenações, indemnizações e gastos de justiça e outras despesas comuns), sendo claro que tal rubrica está a ser utilizada para o pagamento de despesas que não se enquadram no seu âmbito, violando assim o princípio de especificação orçamental, segundo o qual o Orçamento Geral do Estado deve especificar suficientemente as receitas nele previstas e as despesas nele fixadas (art.17.º da Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro).

Assim, considera o Tribunal recomendar o seguinte:

Recomendação n.º III.3

Que o Governo zele pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na LEOGE, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto ao Princípio de Especificação, consagrado no art. 17.º da Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado.

As Transferências Correntes, no valor de 15.391,48 milhões de FCFA, tiveram uma taxa de execução de 98,9%. De referir que essa rubrica abrange as verbas transferidas para: Sociedades e quase-sociedades não financeiras (empresas públicas); Administrações públicas (ANP, Fundos e serviços autónomos, institutos públicos, administração local e segurança social); instituições privadas sem fins lucrativos; Famílias; e Exterior (embaixadas e quotas aos organismos internacionais).

A execução das despesas com Aquisição de bens e serviços totalizou 10.905,04 milhões de FCFA, registando um grau de execução de 95,3%.

Os Encargos da dívida (Juros da dívida interna e externa), no valor de 1.478,64 milhões de FCFA, representaram 2,2% das despesas correntes em 2014.

3.2.1.1.2 – Estrutura e Nível de Execução das Despesas de Bens de Capital e Investimento Público

As despesas de Capital e Investimento público situaram-se nos 2.277,71 milhões de FCFA, como pode ser observado no quadro seguinte:

Quadro III.4 – Despesas de capital e investimento público previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
DESPESAS DE CAPITAL E INV. PÚBLICO							
Investimentos	115.98	0.25	110.04	4.8	-5.94	-5.1	94.9
Construções diversas	70.20	0.2	67.75	3.0	-2.45	-3.5	96.5
Material de cultura	23.15	0.0	23.15	1.0	0.00	0.0	100.0
Maquinaria e equipamentos	22.64	0.0	19.15	0.8	-3.49	-15.4	84.6
Outros investimentos		0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	
Amortização da dívida	15,326.37	32.8	1,407.96	61.8	-13,918.42	-90.8	9.2
Amortização da dívida	15,326.37	32.8	1,407.96	61.8	-13,918.42	-90.8	9.2
Orçamento de investimento Público	30,648.84	65.6	159.71	7.0	-30,329.43	-99.0	0.5
Financiamento interno	2,432.44	5.2	159.71	7.0	-2,272.73	-93.4	6.6
Financiamento externo	28,216.40	60.4	0.00	0.0	-28,056.70	-99.4	0.0
Contas especiais do Tesouro	601.00	1.3	600.00	26.3	-1.00	-0.2	99.8
Contas especiais do Tesouro	601.00	1.3	600.00	26.3	-1.00	-0.2	99.8
TOTAL	46,692.19	100.0	2,277.71	100.0	-44,254.78	-94.8	4.9

Fonte: CGE

Do total executado, 4,8% destinou-se a Aquisições de bens de capital, 61,8% à Amortização da dívida, 7,0% ao Investimento público e os restantes 26,3%, às Contas especiais do Tesouro. Como já se deixou referido atrás, pelos dados recolhidos da CGE, a execução das despesas com o Investimento público ficou muito aquém da previsão (0,5%).

Entretanto, a baixa execução do Investimento público deveu-se à omissão na CGE (Quadro IV- Execução Orçamental Despesas), da execução dos recursos provenientes de financiamento externo, no valor de 39.232,95 milhões de FCFA, assim como a subvalorização da execução de recursos internos em 1.585,84 milhões de FCFA, de acordo com os dados recolhidos junto da Direcção Geral do Plano (Direcção de Serviços de Programação dos Investimentos Públicos) e da Direcção Geral do Orçamento (Direcção de Serviços de Informática).

Acrescente-se ainda, segundo as informações obtidas na Missão de Verificação e Certificação in loco (MVCIL) ao Ministério das Finanças (MF), junto da Direcção de Serviços de Informática (DSI), da Direcção Geral do Controlo Financeiro (DGCF), da Direcção Geral do Orçamento (DGO) e da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), que essa disparidade de dados deve-se ao facto de a execução das despesas de projectos e programas de investimento público financiados com recursos externos não serem objecto de registo no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP).

A omissão de tais relevantes despesas na execução do OGE representa uma flagrante violação do princípio da Unidade e Universalidade do OGE, que define claramente que “todas as receitas e despesas” devem constar no Orçamento (n.º 1 do artigo 19.º da LEOGE).

Pelo que o Tribunal de Contas recomenda:

Recomendação n.º III.4

Que o OGE passe a compreender, no cumprimento da LEOGE, as despesas de investimento, criando o Governo os mecanismos necessários para que esta importante fatia do orçamento tenha a devida expressão na CGE, conferindo um maior rigor e transparência à actividade financeira do Estado.

3.2.1.2 – Na Óptica Orgânica

O quadro III.5 apresenta a previsão e a execução das despesas correntes, de bens de capital e do investimento público pelos diversos ministérios e outros órgãos estatais equiparados:

Quadro III.5 – Despesas previstas e executadas por departamentos orgânicos

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	MINISTÉRIO	ORÇAMENTO FINAL		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
1	Assembleia Nacional Popular	3 093,97	2,6	3 081,81600	4,4	-12,15	-0,4	99,6
2	Presidência da República	1 315,04	1,1	1 272,66500	1,8	-42,38	-3,2	96,8
3	Presidência do Conselho de Ministros	1 470,57	1,2	1 398,80900	2,0	-71,76	-4,9	95,1
4	Supremo Tribunal de Justiça	828,79	0,7	826,79100	1,2	-2,00	-0,2	99,8
5	Tribunal de Contas	340,96	0,3	326,50700	0,5	-14,45	-4,2	95,8
6	Ministério da Justiça	2 129,56	1,8	901,75300	1,3	-1 227,81	-57,7	42,3
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	1 197,29	1,0	1 173,36500	1,7	-23,92	-2,0	98,0
8	Ministério dos Neg. Estrang. da Cooperacao Internacional e das Comunidades	2 734,68	2,3	2 582,20100	3,7	-152,48	-5,6	94,4
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	10 708,21	8,9	10 596,56300	15,2	-111,65	-1,0	99,0
10	Ministério da Administração Interna	7 124,51	5,9	6 909,43800	9,9	-215,07	-3,0	97,0
12	Ministério da Economia e Finanças	16 351,34	13,6	15 862,78500	22,8	-488,56	-3,0	97,0
13	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho	302,44	0,3	269,40300	0,4	-33,04	-10,9	89,1
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	13 808,80	11,5	5 780,41300	8,3	-8 028,38	-58,1	41,9
17	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares	125,08	0,1	116,25600	0,2	-8,83	-7,1	92,9
18	Ministério da Saúde Pública	6 480,55	5,4	3 264,56600	4,7	-3 215,98	-49,6	50,4
19	Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra Pobreza	803,50	0,7	125,65200	0,2	-677,84	-84,4	15,6
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	4 379,46	3,7	169,16800	0,2	-4 210,29	-96,1	3,9
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	1 006,96	0,8	121,90700	0,2	-885,05	-87,9	12,1
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	8 116,18	6,8	376,02400	0,5	-7 740,15	-95,4	4,6
25	Ministério do Comércio e Artesanato	287,40	0,2	284,38500	0,4	-3,01	-1,0	99,0
27	Secretaria de Estado dos transportes e Comunicações	668,40	0,6	153,45200	0,2	-514,95	-77,0	23,0
28	Secretaria de Estado do Ambiente	1 096,26	0,9	87,27800	0,1	-1 008,98	-92,0	8,0
29	Secretaria de Estado das Pescas e Economia Marítima	665,03	0,6	130,16700	0,2	-534,86	-80,4	19,6
30	Secretaria de Estado das Comunidades	30,99	0,0	21,13300	0,0	-9,85	-31,8	68,2
32	Secretaria de Estado do Tesouro	24 546,41	20,5	9 921,70600	14,2	-14 624,70	-59,6	40,4
33	Secretaria de Estado do Orcamento e Assuntos Fiscais	566,30	0,5	537,32900	0,8	-28,98	-5,1	94,9
34	Secretaria de Estado do Ensino Básico	10,25	0,0	10,25000	0,0	0,00	0,0	100,0
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desporto	766,28	0,6	355,06400	0,5	-411,22	-53,7	46,3
36	Secretaria de Estado da Gestão Hospitalar	11,50	0,0	11,50000	0,0	0,00	0,0	100,0
37	Secretaria de Estado da Energia	77,50	0,1	76,27200	0,1	-1,22	-1,6	98,4
38	Secretaria de Estado da Ordem Pública	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	-
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade de Pátria	2 172,93	1,8	1 776,37800	2,5	-396,55	-18,2	81,8
44	Secretaria de Estado da Segurança Social	7,50	0,0	7,50000	0,0	0,00	0,0	100,0
45	Secretaria de Estado do Ensino e Investigação Científica	9,50	0,0	9,50000	0,0	0,00	0,0	100,0
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	4 833,78	4,0	531,22900	0,8	-4 302,55	-89,0	11,0
47	Secretaria de Estado da Segurança Alimentar	11,00	0,0	5,00000	0,0	-6,00	-54,5	45,5
49	Ministério da Energia e Indústria	1 128,18	0,9	40,47200	0,1	-1 087,70	-96,4	3,6
95	Secretaria de Estado do Ordenamento e Administração do Território	283,39	0,2	203,39000	0,3	-80,00	-28,2	71,8
96	Ministério da Comunicação Social	341,05	0,3	334,91800	0,5	-6,13	-1,8	98,2
97	Secretaria de Estado do Turismo	27,60	0,0	16,10000	0,0	-11,50	-41,7	58,3
TOTAL		119 859,09	100,0	69 669,11	100,0	-50 189,99	-41,9	58,1

Fonte:CGE

Como se pode extrair do quadro anterior, o Ministério da Economia e Finanças é o que detém a maior parcela das despesas executadas, seguido do Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria e da Secretaria de Estado do Tesouro, com uma representatividade de 22,8%, 15,2% e 14,2%, respectivamente.

Em termos gerais, e a nível orgânico, a execução da despesa teve um desvio negativo de 41,9%, devido sobretudo à não execução da totalidade das despesas programadas por Ministérios, com excepção das Secretaria de Estado do Ensino Básico, da Segurança Social e do Ensino Superior e Investigação Científica, cuja execução atingiu 100%.

3.3.1.3 – Na Óptica Funcional

O quadro que a seguir se apresenta revela, na óptica funcional, os sectores onde foram alocados os recursos públicos para a prossecução das principais funções do Estado:

Quadro III.6 – Despesas por funções do Estado

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
	FUNÇÕES DE DEFESA E SOBERANIA	30,974.57	25.8	29,091.04	41.8	-1,883.53	-6.1	93.9
1	Assembleia Nacional Popular	3,093.97	2.6	3,081.82	4.4	-12.15	-0.4	99.6
2	Presidência da República	1,315.04	1.1	1,272.67	1.8	-42.38	-3.2	96.8
3	Presidência do Conselho de Ministros	1,470.57	1.2	1,398.81	2.0	-71.76	-4.9	95.1
4	Supremo Tribunal de Justiça	828.79	0.7	826.79	1.2	-2.00	-0.2	99.8
5	Tribunal de Contas	340.96	0.3	326.51	0.5	-14.45	-4.2	95.8
6	Ministério da Justiça	2,129.56	1.8	901.75	1.3	-1,227.81	-57.7	42.3
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	1,197.29	1.0	1,173.37	1.7	-23.92	-2.0	98.0
8	Ministério dos Neg. Estrang. da Coop. Internac. e das Comunidades	2,734.68	2.3	2,582.20	3.7	-152.48	-5.6	94.4
30	Secretaria de Estado das Comunidades	30.99	0.0	21.13	0.0	-9.85	-31.8	68.2
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	10,708.21	8.9	10,596.56	15.2	-111.65	-1.0	99.0
10	Ministério da Administração Interna	7,124.51	5.9	6,909.44	9.9	-215.07	-3.0	97.0
38	Secretaria de Estado de Ordem Publica	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.0
	FUNÇÃO SOCIAL	24,536.93	20.5	11,792.00	16.9	-12,744.93	-51.9	48.1
17	Ministério da Pres. Cons. Minist. A. Parlamentares	125.08	0.1	116.26	0.2	-8.83	-7.1	92.9
19	Ministério da Mulher Família e Coesão Social	803.50	0.7	125.65	0.2	-677.84	-84.4	15.6
18	Ministério da Saúde Pública	6,480.55	5.4	3,264.57	4.7	-3,215.98	-49.6	50.4
36	Secretaria de Estado da Administração Hospitalar	11.50	0.0	11.50	0.0	0.00	0.0	100.0
15	Ministério da Educação	13,808.80	11.5	5,780.41	8.3	-8,028.38	-58.1	41.9
34	Secretária de Estado da Juventude Cultura e Desportos	766.28	0.6	355.06	0.5	-411.22	-53.7	46.3
35	Secretaria de Estado de Ensino Básico	10.25	0.0	10.25	0.0	0.00	0.0	100.0
45	Secretaria de Estado de Ensino e Investigação Científica	9.50	0.0	9.50	0.0	0.00	0.0	100.0
96	Ministério da Comunicação Social	341.05	0.3	334.92	0.5	-6.13	-1.8	98.2
44	Secretária de Estado da Segurança Social	7.50	0.0	7.50	0.0	0.00	0.0	100.0
39	Secretária de Estado dos Combatentes da Liberdade da Pátria	2,172.93	1.8	1,776.38	2.5	-396.55	-18.2	81.8
	FUNÇÕES ECONÓMICA E FINANCEIRA	55,675.86	46.5	27,837.03	40.0	-27,838.83	-50.0	50.0
12	Ministério das Finanças	16,351.34	13.6	15,862.79	22.8	-488.56	-3.0	97.0
32	Secretaria de Estado do Tesouro	24,546.41	20.5	9,921.71	14.2	-14,624.70	-59.6	40.4
33	Secretária de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais	566.30	0.5	537.33	0.8	-28.98	-5.1	94.9
46	Secretária de Estado do Plano e Integração Regional	4,833.78	4.0	531.23	0.8	-4,302.55	-89.0	11.0
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	8,116.17	6.8	376.02	0.5	-7,740.15	-95.4	4.6
47	Secretária de Estado da Segurança Alimentar	11.00	0.0	5.00	0.0	-6.00	-54.5	45.5
29	Secretária de Estado das Pescas e Economia Marítima	665.03	0.6	130.17	0.2	-534.86	-80.4	19.6
95	Secretária de Estado do Ordenamento e Administr. do Território	283.39	0.2	203.39	0.3	-80.00	-28.2	71.8
13	Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa	302.44	0.3	269.40	0.4	-33.04	-10.9	89.1
	FUNÇÕES PRODUTIVA E INFRAESTRUTURAS	8,644.74	7.2	949.03	1.4	-7,695.71	-89.0	11.0
21	Ministério das Obras Públicas, Construções e Urbanismo	4,379.46	3.7	169.17	0.2	-4,210.29	-96.1	3.9
22	Ministério dos Recursos Naturais	1,006.96	0.8	121.91	0.2	-885.05	-87.9	12.1
28	Secretária de Estado do Ambiente	1,096.26	0.9	87.28	0.1	-1,008.98	-92.0	8.0
49	Ministério da Energia e Indústria	1,128.18	0.9	40.47	0.1	-1,087.70	-96.4	3.6
37	Secretaria de Estado da Energia	77.50	0.1	76.27	0.1	-1.22	-1.6	98.4
97	Secretaria de Estado do Turismo	0.60	0.0	16.10	0.0	15.50	2583.3	2,683.3
25	Ministério do Comércio e Artesanato	287.40	0.2	284.39	0.4	-3.01	-1.0	99.0
27	Secretaria de Estado dos Transp. Comunicações	668.40	0.6	153.45	0.2	-514.95	-77.0	23.0
	TOTAL GERAL	119,859.09	100.0	69,669.11	100.0	-50,189.99	-41.9	58.1

Fonte: CGE

Conforme demonstra o quadro III.6, acima, a taxa de execução global, em 2014, foi de 58,1%, representando um desvio para menos, entre o Orçamento corrigido e o executado, de 50.189,99 milhões de FCFA.

Destacam-se as Funções de Defesa e Soberania que tiveram um peso significativo de 41,8% do total das despesas, equivalente a 29.091,04 milhões de FCFA. As Funções Económica e Financeira registaram uma participação de 40,0%, seguida da Função Social e Funções Produtiva e Infra-estruturas, com pesos de 16,9% e 1,4%, respectivamente.

3.3 – Restos a Pagar e Dívida Administrativa

Restos a pagar (RAP) são despesas fixadas no orçamento de determinado ano, mas não executadas naquele exercício, correspondendo, portanto, às despesas engajadas (comprometidas), e não pagas até 31 de Dezembro desse ano. Dividem-se fundamentalmente em dois tipos. Os restos a pagar processados (RPP), que são despesas liquidadas, com obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificadas pela administração, mas ainda não pagas. Os restos a pagar não processados (RPNP), por sua vez, são despesas não liquidadas, ou seja, aquelas em relação às quais ainda não houve a entrega de bens ou serviços ou a verificação do direito adquirido pelo credor. Neste tópico, serão analisados apenas os restos a pagar processados.

Assim, de acordo com os dados do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) facultados pela Direcção de Serviços de Informática (DSI) da DGO, o OGE de 2014, aprovado pela Lei n.º 5/2014, de 17 de Outubro, fixou despesas no valor total de 99.151.829.102 FCFA. Ao longo do exercício, com a abertura de créditos adicionais, a dotação corrigida da despesa atingiu o total de 119.859.094.311 FCFA, representando incremento de 20.707.265.209 FCFA em relação ao inicialmente previsto.

O montante efetivamente comprometido (engajado) atingiu 77.672.961.496 FCFA, representando 64,8% do orçamento corrigido. Do qual, foi liquidado o valor total bruto de 69.684.633.593 FCFA. Deduzindo desse o valor os descontos efectuados no montante de 3.886.585.564 FCFA, a diferença líquida autorizada para pagamento totaliza 65.798.048.029 FCFA.

Do referido valor líquido, o Tesouro pagou o montante de 61.165.893.829 FCFA, restando pagar 4.632.154.200²⁷ FCFA, verba esta que se enquadra na *Dívida Administrativa, referente ao exercício de 2014*.

Sobre esta matéria, constatou-se que no exercício económico de 2014, a execução da receita cifrou-se no montante de 118.941,95 milhões de FCFA, representando uma taxa de execução de 99,23%, relativamente ao orçamento corrigido de 119.859,09 milhões de FCFA, enquanto que o total das despesas executadas situou-se na ordem de 69.669,11 milhões de FCFA, contra os 119.859,09 milhões de FCFA previstos, registando-se assim, uma taxa de execução de 58,1%.

Comparando a execução da receita no valor de 118.941,95 milhões de FCFA com a da despesa no montante de 69.669,11 milhões de FCFA, resulta um saldo de 49.272,84 milhões de FCFA. Deduzido desse valor os restos a pagar de 4.632,15 milhões de FCFA, salda o valor de 44.640,69 milhões de FCFA. Portanto, denota-se que, quer a execução da receita quer a da despesa não reflectem a verdadeira situação económica e financeira da execução do OGE durante o exercício em apreço.

Cite-se a título de exemplo, o Relatório da CGE de 2014 que diz: “Apesar destas contas que apresentamos não reflectirem a verdadeira imagem da situação económica e financeira do País durante o período, devido ao processo manual em que as suas elaborações foram submetidas, por insuficiência do SIGFIP na compilação das contas de acordo com o novo Plano Contabilístico de Estado (PCE), mas constituirá um passo importante para encorajar o Governo no desenvolvimento deste trabalho no futuro”.

3.4 – Pagamentos no Período Complementar

O Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública dispõe no seu artigo 98.º que a Contabilidade do Estado é anual e compreende:

- a) Todas as operações ligadas ao orçamento do ano em causa até ao fecho desse orçamento segundo as regras próprias aplicáveis ao Estado ou outros organismos públicos;

²⁷ Deve-se ler quatro mil milhões, seiscientos e

- b) Todas as operações de tesouraria realizadas no decurso do ano, assim como as operações de regularização.

Adicionalmente, o n.º 1 do artigo 99.º do decreto supramencionado, dispõe que as contas do Estado e dos organismos públicos são fechadas no fim do período de execução do orçamento pelos ordenadores no que se refere à contabilidade administrativa, pelos contabilistas principais em relação à contabilidade de operações de fundos e valores confiados à sua guarda e pelos contabilistas do património no que concerne aos bens e materiais de aprovisionamento ou em curso.

Entretanto, de acordo com os dados do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) facultados pela Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), foi possível constatar a efectivação de pagamentos de mandatos da gestão anterior para além do fim do período de execução orçamental previsto, em violação dos princípios da legalidade e anualidade consagrados, respectivamente, no artigo 27.º da LOGE, Lei n.º 5/2014, de 17 de Outubro, e no n.º 1 do artigo 99.º do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril.

Assim, o Tribunal de Contas recomenda:

Recomendação n.º III.5

Que o Governo zele pelo estrito cumprimento das regras orçamentais, nomeadamente quanto aos princípios da legalidade, da anualidade e das disposições do artigo 98.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao fecho das operações orçamentais.

3.5 – Despesas dos Fundos e Serviços Autónomos

Dispõe o n.º 2 alínea a) do artigo 36.º da Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, que a Conta Geral do Estado fixa a conta de resultado do ano, que compreende, entre outros, o défice ou o excedente resultante da diferença líquida entre as receitas e as despesas do orçamento geral e dos orçamentos anexos.

Da análise empreendida ao OGE e à CGE de 2014, constatou-se que este preceito legal não foi observado, pois que, as receitas e as despesas dos Fundos e Serviços Autónomos não foram objecto de orçamentos anexos ao OGE do exercício em análise.

De acordo com as informações recolhidas na Missão de Verificação e Certificação in loco aos diferentes serviços intervenientes na execução orçamental do MF, as despesas executadas pelos FSA e IP foram efectuadas com recursos disponíveis fora do Tesouro, ou seja, depositando as suas receitas próprias em contas abertas junto dos bancos comerciais, contrariando o disposto na lei, relativamente à unicidade de Caixa (ou de Tesouraria), ao mesmo tempo que a utilização das quantias inscritas nos respectivos orçamentos não é feita mediante folhas processadas e remetidas aos serviços competentes para conferência, verificação do duplo cabimento e autorização de pagamento, violando igualmente o preceituado no n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º, que dispõe sobre os procedimentos relativos à execução dos orçamentos anexos, violando assim o princípio de plenitude nos termos previstos no n.º 4 do artigo 2.º e artigo 19.º in fine, ambos da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

A fiscalização desta norma pressupõe o fornecimento de informações necessárias que permitam monitorizar o cumprimento dos requisitos estabelecidos. Porém, a forma como os dados são apresentados na CGE não permite verificar o cumprimento por essas entidades (FSA) de tais requisitos estabelecidos.

Várias são as consequências desta situação, entre as quais, a dificuldade na determinação, com a maior precisão possível, do défice das contas públicas e das necessidades do seu financiamento, por via do endividamento.

Assim, o Tribunal de Contas considera oportuno formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.6

Que o Governo adopte as medidas necessárias para que os FSA e IP procedam ao fecho e à transferência das receitas próprias e das disponibilidades existentes nas diversas contas abertas nos bancos comerciais para a conta do Tesouro, e que procedam ao envio da informação à DGO e à DGTCP, no prazo estipulado, para efeitos de inclusão nos OGE e CGE subsequentes.

3.6 – Programa de Investimentos Públicos – PIP

O Programa de Investimento Público é um dos mais importantes instrumentos utilizados pelo Governo para a materialização das suas políticas. É nele que o Governo expressa a sua intenção de prosseguir a implementação do seu Programa de Governação, consubstanciado

no Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II 2011-2015) e na estratégia de Boa Governação, de modo a que as repercussões concorram de forma convergente para a redução do nível da pobreza.

As prioridades definidas no Programa de Investimento Público baseiam-se, pois, nas reorientações e estratégias definidas nos Programas do Governo e de Boa Governação e no DENARP II, nomeadamente:

- a) Geração de Riqueza e Desenvolvimento de Infra-estruturas;
- b) Aumento das Possibilidades de Acesso aos Bens Sociais Fundamentais;
- c) Alívio da Pobreza;
- d) Promoção da Boa Governação.

A análise da execução do PIP engloba os dados obtidos na Direcção Geral do Plano (DGP), mais concretamente na Direcção de Serviços de Programação dos Investimentos Públicos, pois, como se deixou dito atrás, a execução das despesas de projectos e programas e de investimento público, financiados com recursos externos, não são objecto de registo no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP), bem como a nível da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), da Direcção Geral do Controlo Financeiro (DGCF) e da Direcção Geral do Orçamento (DGO).

Assim, torna-se oportuno expender a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.7

Em conformidade com o mecanismo de execução das operações de despesas do Estado, previsto no artigo 62.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, deverá ser assegurado que foram introduzidas no SIGFIP todas as fichas de programas e projectos constantes da carteira do Programa de Investimento Público, aprovada pelas leis do orçamento, e a cujos plafonds se sujeitam os ordenadores de créditos, bem como os contabilistas públicos, nos termos do n.º 1 do art.º 15.º da Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

3.6.1 – Despesas do PIP

À semelhança do analisado no orçamento de funcionamento, torna-se pertinente analisar a execução do Investimento público, considerando as ópticas económica, funcional e orgânica.

3.6.1.1 – Na Óptica Económica

A execução das despesas de investimento do plano, segundo a óptica económica, permite analisar o peso da execução do PIP a nível das Despesas de Funcionamento e das Despesas de Capital, através do quadro seguinte:

Quadro III.7 – Investimentos do plano na óptica económica

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)	%	EXECUTADO	%	DESVIO	%
Despesas de Funcionamento	14 444,58	47,1	18 622,58	45,5	4 178,00	28,9
Despesa com pessoal	156,33	0,5	32,00	0,1	-124,33	-79,5
Aquisição de bens e serviços	10 861,73	35,4	15 383,51	37,6	4 521,78	41,6
Combustível	5,00	0,0	58,25	0,1	53,25	1 065,0
Assistência técnica estrangeira	989,09	3,2	963,38	2,4	-25,71	-2,6
Assistência técnica nacional	2 432,44	7,9	2 185,44	5,3	-247,00	-10,2
Despesas de Investimento	16 204,26	52,9	22 307,16	54,5	6 102,90	37,7
Material de transporte	391,59	1,3	252,02	0,6	-139,57	-35,6
Maquinaria e equipamento	7 567,98	24,7	10 014,92	24,5	2 446,94	32,3
Aquisições, construções e alicerce de imóveis	6 945,99	22,7	10 344,99	25,3	3 398,99	48,9
Formação local	1 298,70	4,2	1 695,24	4,1	396,53	30,5
TOTAL GERAL	30 648,84	100,0	40 929,74	100,0	10 280,90	33,5

Fonte: CGE/DGP

Do montante de 40.929,74 milhões de FCFA de despesas realizadas no âmbito do PIP, cerca de 22.307,16 milhões (54,5%) correspondem a despesas de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e 45,5% a Despesas de funcionamento.

As subrubricas mais expressivas foram a despesa com a Aquisição de bens e serviços (37,6%), correspondendo a despesa com a Assistência técnica nacional a 5,3% e a despesa com a Assistência técnica estrangeira a 2,4%.

No que concerne às Despesas de investimento, em 2014, 25,3% dizem respeito à rubrica de Aquisições, construções e alicerce de imóveis, 24,5%, a despesas com Maquinaria e equipamento, 4,1% a formação profissional e 0,6% a despesas com Material de transporte.

3.6.1.2 – Na Óptica Orgânica

O quadro que se segue apresenta as despesas de investimento do plano executadas pelos diversos ministérios e outros órgãos estatais equiparados:

Quadro III.8 – Investimentos do plano por ministérios

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	PIP				DESVIO		TAXA DE EXEC.
		ORÇAMENTO FINAL		EXECUTADO		VALOR	%	%
		VALOR	%	VALOR	%			
1	Assembleia Nacional Popular	52,50	0,2	0,00	0,0	-52,50	-100,0	0,0
6	Ministério da Justiça	1 206,83	3,9	573,62	1,4	-633,21	-52,5	47,5
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	99,58	0,3	3 007,31	7,3	2 907,73	2 919,9	3 019,9
10	Ministério da Administração Interna	109,18	0,4	47,56	0,1	-61,62	-56,4	43,6
13	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho	25,00	0,1	73,42	0,2	48,42	193,7	293,7
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	4 399,98	14,4	5 458,58	13,3	1 058,60	24,1	124,1
18	Ministério da Saúde Pública	2 861,87	9,3	7 877,82	19,2	5 015,95	175,3	275,3
19	Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra Pobreza	674,29	2,2	3 869,25	9,5	3 194,96	473,8	573,8
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	4 209,36	13,7	12 889,49	31,5	8 680,13	206,2	306,2
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	878,55	2,9	106,19	0,3	-772,35	-87,9	12,1
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	7 732,15	25,2	1 408,82	3,4	-6 323,33	-81,8	18,2
27	Secretaria de Estado dos transportes e Comunicações	504,45	1,6	109,22	0,3	-395,23	-78,3	21,7
28	Secretaria de Estado do Ambiente	1 004,12	3,3	280,11	0,7	-724,01	-72,1	27,9
29	Secretaria de Estado das Pescas e Economia Marítima	531,86	1,7	769,69	1,9	237,83	44,7	144,7
30	Secretaria de Estado das Comunidades	0,00	-	125,91	0,3	125,91	-	-
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desportos	410,80	1,3	10,75	0,0	-400,04	-97,4	2,6
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade da Pátria	389,97	1,3	0,00	0,0	-389,97	-100,0	0,0
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	4 390,65	14,3	3 942,60	9,6	-448,05	-10,2	89,8
49	Ministério da Energia e Indústria	1 077,70	3,5	309,50	0,8	-768,20	-71,3	28,7
95	Secretaria de Estado do Ordenamento e Adm. do Território	80,00	0,3	9,28	0,0	-70,72	-88,4	11,6
97	Secretaria de Estado do Turismo	10,00	0,0	60,62	0,1	50,62	506,2	606,2
TOTAL		30 648,84	100,0	40 929,74	100,0	10 280,90	33,5	133,5

Fonte: DGP/SIGFIP

Conforme se pode extrair do quadro anterior, o Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação apresenta a maior fatia de investimento (31,5%) com cerca de 12.889,49 milhões de FCFA executados, registando uma execução de 306,2%, seguido dos ministérios da Saúde Pública (19,2%), com 7.877,82 milhões de FCFA, e da Educação Nacional e Ensino Superior (13,3%), com 5.458,58 milhões de FCFA.

Em termos de execução, dos 21 departamentos orgânicos apresentados, cerca de 38% das orgânicas, correspondente a 8 departamentos, registaram uma execução para além de 100%, relativamente às despesas de investimento previstas.

A Assembleia Nacional Popular e a Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade da Pátria não executaram quaisquer valores das verbas que lhes foram alocadas para investimento. Por outro lado, a Secretaria de Estado das Comunidades, embora sem alocação de verba no âmbito do PIP, apresentou uma execução de 125,91 milhões de FCFA.

3.7.1.3 – Na Óptica Funcional

O quadro a seguir apresenta a execução das despesas de investimento do plano pelas diversas funções do Estado:

Quadro III.9 – Investimentos do plano na óptica funcional

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUTADO		DESVIO		TAXA DE EXEC.
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
	FUNÇÕES DE DEFESA E SOBERANIA	1,468.10	4.8	3,803.16	9.3	2,335.07	159.1	259.1
1	Assembleia Nacional Popular	52.50	0.2	48.76	0.1	-3.74	-7.1	92.9
6	Ministério da Justiça	1,206.83	3.9	573.62	1.4	-633.21	-52.5	47.5
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	99.58	0.3	3,007.31	7.3	2,907.73	2919.9	3,019.9
10	Ministério da Administração Interna	109.18	0.4	47.56	0.1	-61.62	-56.4	43.6
30	Secretaria de Estado das Comunidades	0.00	0.0	125.91	0.3	125.91		
	FUNÇÃO SOCIAL	8,736.90	28.5	17,216.40	42.0	9,892.79	113.2	197.1
15	Ministério da Educação	4,399.98		5,458.58		1,058.60	24.1	124.1
18	Ministério da Saúde Pública	2,861.87	2.2	7,877.82	19.2	7,203.53	251.7	275.3
19	Ministério da Mulher Família e Coesão Social	674.29		3,869.25		3,458.46	512.9	573.8
34	Secretária de Estado da Juventude Cultura e Desportos	410.80		10.75	0.0	-379.22	-92.3	2.6
	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade da Pátria	389.97		0.00		-389.97	-100.0	0.0
	FUNÇÕES ECONÓMICA E FINANCEIRA	12,759.66	41.6	6,203.80	15.1	-518.77	-4.1	48.6
13	Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa	25.00		73.42		48.42	193.7	293.7
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	7,732.15		1,408.82		-6,323.33	-81.8	18.2
29	Secretária de Estado das Pescas e Economia Marítima	531.86		769.69		237.83	44.7	144.7
46	Secretária de Estado do Plano e Integração Regional	4,390.65	14.3	3,942.60	9.6	-448.05	-10.2	89.8
95	Secretária de Estado do Ordenamento e Administração do Território	80.00	0.3	9.28	0.0	-70.72	-88.4	11.6
			0.0		0.0		0.00	
	FUNÇÕES PRODUTIVA E INFRAESTRUTURAS	7,684.18	25.1	13,755.13	33.6	6,070.95	79.0	179.0
21	Ministério das Obras Públicas, Construções e Urbanismo	4,209.36	13.7	12,889.49	31.5	8,680.13	206.2	306.2
22	Ministério dos Recursos Naturais	878.55	2.9	106.19	0.3	-772.35	-87.9	12.1
27	Secretaria de Estado dos Transp. Comunicações	504.45		109.22		-395.23	-78.3	21.7
28	Secretária de Estado do Ambiente	1,004.12	3.3	280.11	0.7	-724.01	-72.1	27.9
49	Ministério da Energia e Indústria	1,077.70	3.5	309.50	0.8	-768.20	-71.3	28.7
97	Secretaria de Estado do Turismo	10.00	0.0	60.62	0.1	50.62	506.2	606.2
	TOTAL GERAL	30,648.84	100.0	40,978.50	100.0	10,329.66	33.7	133.7

Fonte: DGP/SIGFIP

Da análise dos dados do quadro, observa-se que a maior parte das despesas de investimento foi canalizada para a Função social (42,0%), seguida das funções produtiva e infraestruturas (33,6%), ao encontro com os objectivos específicos previstos no DENARP II. Das funções produtiva e infra-estruturas, a verba executada de maior expressão foi a efectuada pelo Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação com um peso de 31,5%, no total das despesas realizadas por funções.

3.6.2 – Financiamento dos Investimentos do Plano

A verba alocada aos Investimentos do Plano, distribuída pelas diferentes modalidades de financiamento interno e externo, encontra-se indicada no quadro seguinte:

Quadro III.10 – Modalidades de financiamento do PIP

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUTADO		DESVIO		TAXA DE EXEC.%
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
Financiamento interno	2 382,51	7,8	1 745,55	4,3	-636,96	-26,7	73,3
Tesouro	2 382,51	7,8	1 745,55	4,3	-636,96	-26,7	73,3
OFN-Outras fontes nacionais		0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Financiamento externo	28 266,33	92,2	39 232,95	95,7	10 966,62	0,0	138,8
Donativos	18 767,42	61,2	26 179,08	63,9	7 411,66	39,5	139,5
Empréstimos	9 498,91	31,0	13 053,87	31,9	3 554,96	37,4	137,4
AAL-Ajuda alimentar	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
TOTAL GERAL	30 648,84	100,0	40 978,50	100,0	10 329,66	33,7	133,7

Fonte: DGP

O quadro anterior permite observar que o montante executado do financiamento interno atingiu o montante de 1.745,55 milhões de FCFA, correspondente a 4,3% do total global, e o financiamento externo o montante de 39.232,95 milhões de FCFA, equivalente a 95,7% do total. As taxas de execução realizadas foram, pela mesma ordem, de 73,3% e 138,8%.

Observe-se ainda que, em termos do valor executado, na componente de Investimento público, os dados constantes do Quadro III.1 (159,71 milhões de FCFA), não coincidem com o valor constante no Quadro acima, pois as fontes de recolha de dados são diferentes. O Quadro III.1 reproduz os dados constantes da CGE, ao passo que o presente Quadro inclui os dados do PIP extraídos do SIGFIP, recolhidos na DGP, conforme já se tinha sido explicado atrás, quando da análise do “Quadro IV - Despesas de capital e Investimento público previstas e executadas”, e que mereceu, na altura, a devida recomendação.

De realçar que no financiamento interno, foi executado apenas a fonte Tesouro, enquanto no financiamento externo, as despesas financiadas por donativos atingiram cerca de 26.179,08 milhões de FCFA, tendo os empréstimos se cifrado em 13.053,87 milhões de FCFA.

O quadro seguinte apresenta a execução do PIP de 2014 por fonte de financiamento, indicando os respectivos financiadores:

Quadro III.11 – Financiadores do PIP em 2014

(em milhões de FCFA)

Tipo de Financiador	Execução	
	Valor	%
DONATIVOS	26 179,08	63,9
UE/FED	310,70	0,8
UE/FNUAP	361,47	0,9
SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS (PNUD)	883,59	2,2
SIST.NU/UNICEF	4 117,70	10,0
SIST. NU/HCR/PPG1SENG	266,53	0,7
PNUD/GEF	96,95	0,2
PNUD/GEF/UNEP	47,32	0,1
PNUD/GEF/ONUDI	59,03	0,1
PNUD/BM/FM/OMC/CNUCED/CCI	60,62	0,1
FNUAP	16,53	0,0
PAM	4 733,74	11,6
PAM/UNICEF	3 188,11	7,8
FAO	1 063,70	2,6
BM	1 500,26	3,7
BM/OMS/PNUD/UNICEF	227,83	0,6
REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	374,79	0,9
INDIA/BRASIL/AFSUL	20,26	0,0
UEMOA	1 201,02	2,9
UICN/UEMOA	15,83	0,0
IDA/GEF	439,30	1,1
CEDEAO	3 007,31	7,3
FM	3 101,78	7,6
USA/PHD	406,88	1,0
JAPÃO	311,15	0,8
KINDERDOLF/INTERNACIONAL	366,69	0,9
EMPRÉSTIMOS	13 053,87	31,9
BAD	12 111,71	29,6
UEMOA/BOAD	213,36	0,5
BM	728,81	1,8
FINANCIAMENTO INTERNO	1 745,56	4,3
Tesouro	1 745,56	4,3
GOVERNO DA GUINÉ-BISSAU	1 745,56	4,3
TOTAL	40 978,50	100,0

Fonte: DGP

Conforme se tinha observado do Quadro III.10, a grande fatia do investimento efectuado teve como origem os donativos externos (63,9%) e, destes, destacam-se, como doadores com parcelas acima dos 10% do valor global investido, em 2014, o PAM e o SIST.NU/UNICEF com valores correspondentes a 11,6% e 10,0%, respectivamente.

De acordo com as informações de Relatório da Execução Anual do PIP, à semelhança do que tem acontecido ultimamente, a recolha e a sistematização das informações indispensáveis à avaliação da execução financeira dos Projectos de Investimento tem encontrado grandes dificuldades, quer junto das entidades nacionais, quer por grande parte dos parceiros de desenvolvimento.

Assim, considera o Tribunal de Contas atinente aduzir as seguintes recomendações:

Recomendação n.º III.8

Que o Governo tome medidas correctivas no sentido de garantir um melhor seguimento da execução do PIP, com vista a melhorar o controlo e a avaliação da sua implementação, bem como reforçar a capacidade institucional dos GRP e dos GEP's dos ministérios e melhorar o perfil dos gestores dos projectos, através de promoção de acções de formação.

Recomendação n.º III.9

Para uma melhor execução do Programa de Investimento Público, o Governo deve envidar esforços no sentido da efectivação do Comité Técnico de Seguimento das Ajudas ao Desenvolvimento, com o objectivo de garantir uma correcta organização de informações e disponibilização de fundos de contrapartida nacional.

Capítulo IV

Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado

CAPÍTULO IV – SUBSÍDIOS, BENEFÍCIOS FISCAIS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO

4.1 – Considerações Gerais

A Lei orgânica do Tribunal de Contas, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, no seu artigo 1.º, define o Tribunal de Contas como órgão independente de fiscalização das receitas e despesas públicas e de julgamento das contas que a Lei mandar submete-lhe.

O n.º 2 do artigo 2.º, do mesmo diploma, estabelece ainda que, estão sob a sua jurisdição o Estado e todos os seus serviços, os serviços autónomos, a administração local, as empresas públicas e quaisquer entidades que utilizem fundos de proveniência pública, designadamente através de subsídios, empréstimos ou avales.

Com isto, o diploma acima referido consagra o princípio da perseguição do dinheiro e valores públicos (Direito de sequência), inclusive os que o Estado renuncia a favor de diferentes entidades, ou seja, os benefícios fiscais concedidos.

Diante disso, o artigo 50.º, alínea d), da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, confere ao Tribunal de Contas, no âmbito do controlo jurisdicional, a competência de fiscalizar os organismos ou instituições que beneficiam do apoio financeiro ou concessões de isenções fiscais pelo Estado ou de qualquer outra pessoa colectiva submetida a seu controlo, ou seja, a fiscalização dos mecanismos de renúncia de receita sob os aspectos da legalidade, eficácia, economicidade, eficiência e efectividade, em cumprimento ao princípio da Eficiência Financeira.

Por isso, embora a lei não obrigue que a Conta Geral do Estado apresente as demonstrações financeiras relativas aos benefícios fiscais, dada a relevância que o custo da renúncia de tais receitas pode acarretar para o Estado, não pode deixar o Tribunal de Contas de se pronunciar sobre esta matéria, neste Capítulo do Parecer, especialmente sobre duas questões, a saber: apoios não reembolsáveis e benefícios fiscais concedidos em 2014.

4.2 – Apoios Não Reembolsáveis Concedidos

O quadro da nomenclatura orçamental do Estado fixado pelo Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, ao abrigo do artigo 5.º, apresenta as operações do Orçamento Geral do Estado por títulos e define o Título 4 como Transferências correntes.

O Orçamento Geral do Estado (OGE) de 2014 não se reporta às subvenções, pelo que no quadro seguinte indicam-se apenas os fundos transferidos, por destinatários, a partir da rubrica do orçamento designada por Transferências correntes.

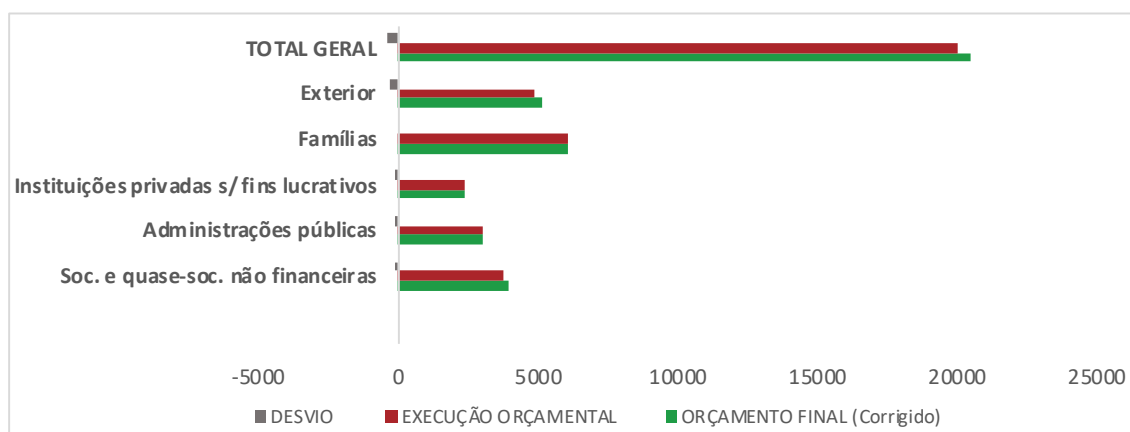
Quadro IV.1 – Fundos transferidos através da rubrica transferências correntes

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
Soc. e quase-soc. não financeiras	3,915.50	19.1	3,750.82	18.7	-164.68	-4.2	95.8
Administrações públicas	3,041.47	14.9	3,033.06	15.1	-8.41	-0.3	99.7
Instituições privadas s/ fins lucrativos	2,351.48	11.5	2,351.11	11.7	-0.37	0.0	100.0
Famílias	6,026.49	29.4	6,026.49	30.1	0.00	0.0	100.0
Exterior	5,139.85	25.1	4,868.67	24.3	-271.18	-5.3	94.7
TOTAL GERAL	20,474.79	100.0	20,030.15	100.0	-444.64	-2.2	97.8

Fonte: CGE e SIGFIP

Gráfico IV.1 – Fundos transferidos através da rubrica Transferências correntes



Fonte: CGE e SIGFIP

Da análise do quadro e gráfico precedentes constata-se que no ano de 2014, os fundos executados, através da rubrica Transferências correntes atingiram o montante de 20.030,15 milhões FCFA.

Quanto aos valores orçamentados, registou-se um desvio negativo de 2,2% que se ficou a dever sobretudo à menor execução das transferências para as Sociedades e quase-sociedades não financeiras e para o Exterior (menos 164,68 e 271,18 milhões FCFA, respectivamente).

Verifica-se também que os fundos transferidos às Famílias e às Sociedades e quase sociedades não financeiras foram os mais significativos, representando 30,1% e 18,7% do total das transferências efectuadas, respectivamente, atingindo, pela mesma ordem, os valores de 6.026,49 milhões FCFA e 3.750,82 milhões FCFA.

Observe-se ainda que, em termos do valor previsto e executado, na componente Transferências correntes, os dados constantes no Quadro III.3 (15.564,94 e 15.391,48 milhões de FCFA, respectivamente) do CAPÍTULO III – DESPESA, do presente Parecer, não coincidem com os valores constantes no Quadro acima, pois as fontes de recolha de dados são diferentes. O Quadro III.3 reproduz os dados constantes da CGE, ao passo que o presente Quadro inclui os dados extraídos do SIGFIP, recolhidos na DGO.

Entendendo assim, o Tribunal suscitar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IV.1

Zelar por uma melhor qualidade e fiabilidade das informações prestadas, aperfeiçoando os circuitos de informação, a harmonização e a uniformização na forma de contabilização dos dados orçamentais e da execução, eliminando, assim, as divergências de informações entre a CGE e o SIGFIP.

De seguida, procede-se à análise detalhada dos fundos transferidos por diferentes grupos beneficiários.

No Quadro IV.2, a seguir, observa-se que os fundos transferidos às Sociedades e quase-sociedades não financeiras atingiram o montante de 14.496,62 milhões de FCFA, representando 94,2% do total das Transferências Correntes.

Quadro IV.2 – Fundos previstos e transferidos às sociedades e quase-sociedades financeiras

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	
Rádio Difusão Nacional	4 285,40	29,6	27,5	4 285,40	29,6	27,8	100,0
Televisão da Guiné-Bissau	7 967,22	55,0	51,2	7 967,22	55,0	51,8	100,0
Jornal Nô Pintcha	1 183,50	8,2	8,2	1 183,50	8,2	7,7	100,0
Agência Noticiosa da Guiné-Bissau	1 060,50	7,3	6,8	1 060,50	7,3	6,9	100,0
Total dos fundos transferidos às Sociedades e quase sociedades financeiras	14 496,62	100,0	93,1	14 496,62	100,0	94,2	100,0
TOTAL GERAL DAS TRANSFERÊNCIAS	15 564,94		100,0	15 391,48		100,0	98,9

Fonte: SIGFIP

Dentro deste grupo, o destaque vai para a Televisão da Guiné-Bissau, que, com o valor recebido de 7.967,22 milhões de FCFA, representou 55,0% e 51,8%, em relação ao total das transferências para as Sociedades e quase-sociedades não financeiras e ao total geral das Transferências correntes, respectivamente.

Seguiu-se a Rádio Difusão Nacional que arrecadou o valor de 4.285,40 milhões de FCFA, representando 29,6% do total das transferências para estas entidades. Em relação ao total das Transferências Correntes, o seu peso cifrou-se em 27,8%

Em termos de execução, os valores previstos no Orçamento corrigido foram executados na totalidade.

Na CGE não é possível discriminar as transferências para este grupo de beneficiários das Transferências correntes do Estado, sendo, o quadro atrás, elaborado através dos elementos recolhidos na MVCIL junto da DGO, com a consulta aos dados fornecidos pelo SIGFIP.

Observe-se ainda que, a Conta Geral do Estado não distingue os duodécimos concedidos aos diversos órgãos, dos apoios não reembolsáveis concedidos aos mesmos, pelo que o Tribunal de Contas se vê, assim, impedido de se pronunciar sobre o total dos apoios não reembolsáveis.

Por este facto, o Tribunal entende pertinente aduzir a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IV.2

Que, nas futuras contas do Estado, sejam distinguidas as transferências de fundos destinados ao funcionamento das Instituições através dos duodécimos transferidos, dos apoios não reembolsáveis que são concedidos a esses mesmos organismos.

Quanto aos órgãos da Administração Pública, as entidades que mais beneficiaram dos fundos transferidos, foram os Serviços Autónomos, com uma execução de 3.727,99 milhões de FCFA, e a Assembleia Nacional Popular, com 3.033,06 milhões de FCFA, representando estas entidades, só por si, 99,7% dos fundos transferidos, tendo a Segurança Social assumido um valor residual, conforme se destaca do Quadro IV.3, a seguir.

Quadro IV.3 – Fundos previstos e transferidos aos órgãos da administração pública

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	
Assembleia Nacional Popular	3 041,47	43,7	19,5	3 033,06	44,7	19,7	99,7
Serviços Autónomos	3 892,67	56,0	25,0	3 727,99	55,0	24,2	95,8
Segurança Social	22,84	0,3	0,1	22,84	0,3	0,1	100,0
Total dos fundos concedidos às Administrações públicas	6 956,98	100,0	44,7	6 783,89	100,0	44,1	97,5
TOTAL GERAL DAS TRANSFERENCIAS	15 564,94		100,0	15 391,48		100,0	98,9

Fonte: CGE

Em termos de execução, este grupo registou uma taxa de execução global de 97,5%, tendo a Segurança Social, assumido uma realização de 100%, em relação às verbas destinadas no Orçamento corrigido.

No que toca às Instituições privadas sem fins lucrativos, constata-se que, em 2014, o Estado transferiu a quantia de 2.351,11 milhões de FCFA, que representa uma percentagem de 15,3% do total geral das transferências do ano. Os beneficiários desses apoios encontram-se elencados no quadro IV.4 abaixo.

Quadro IV.4 – Apoios previstos e concedidos às instituições privadas sem fins lucrativos

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	
Associações de Caridade	9,06	0,4	0,1	9,06	0,4	0,1	100,0
Associações Desportivas	87,41	3,7	0,6	87,41	3,7	0,6	100,0
Diversos Sindicatos	39,62	1,7	0,3	39,62	1,7	0,3	100,0
Particulares	2 190,05	93,1	14,1	2 189,67	93,1	14,2	100,0
Associações Culturais	25,34	1,1	0,2	25,34	1,1	0,2	100,0
Total dos apoios às Instituições privadas	2 351,48	100,0	15,1	2 351,11	100,0	15,3	100,0
TOTAL GERAL DAS TRANSFERÊNCIAS	15 564,94	-	100,0	15 391,48	-	100,0	98,9

Fonte: OGE e CGE

A maior fatia recaiu nos particulares, com um valor de 2.189,67 milhões de FCFA, correspondendo a 93,1% do total dos apoios a este tipo de entidades e 14,2% do total geral das Transferências, no ano de 2014.

Os valores transferidos corresponderam na íntegra aos valores contemplados orçamentalmente, estando-se, assim, em presença de uma taxa de execução de 100%.

Quanto às famílias, conforme se pode observar no quadro IV.5, os apoios atingiram o montante de 6.026,50 milhões de FCFA, representando 39,2% do total geral das transferências do Estado, registando uma taxa de execução de 100%.

Quadro IV.5 – Apoios previstos e concedidos às famílias

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	
Pensões provisórias de aposentação	4 271,28	70,9	27,4	4 271,28	70,9	27,8	100,0
Pensões de aposentação, reforma e invalidez	1 755,22	29,1	11,3	1 755,22	29,1	11,4	100,0
Outras despesas de segurança social	0,00	-	-	0,00	-	-	-
Total das Famílias	6 026,50	100,0	38,7	6 026,50	100,0	39,2	100,0
TOTAL GERAL DAS TRANSFERÊNCIAS	15 564,94	-	100,0	15 391,48	-	100,0	98,9

Fonte: OGE e CGE

Observa-se que foram as pensões provisórias de aposentação que recolheram praticamente a totalidade dos apoios (70,9%), representando 27,8% do total geral das transferências do

ano, seguido pelas Pensões de aposentação, reforma e invalidez que representaram 29,1% e 11,4%, respectivamente.

O quadro IV.6 que se segue indica a repartição pelas diversas embaixadas dos Apoios previstos e transferidos para o Exterior.

Quadro IV.6 – Apoios previstos e transferidos ao exterior²⁸

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	
Embaixadas	2 454,7	47,8	15,8	2 319,1	47,6	15,1	94,5
Cabo Verde	55,8	1,1	0,4	50,7	1,0	0,3	90,9
Portugal	275,9	5,4	5,4	259,0	5,3	1,7	93,9
Senegal	136,8	2,7	0,9	136,8	2,8	0,9	100,0
Guiné Conakry	113,8	2,2	0,7	113,8	2,3	0,7	100,0
China	136,2	2,6	2,6	136,2	2,8	0,9	100,0
Bélgica	119,2	2,3	0,8	106,2	2,2	0,7	89,1
Irão	102,2	2,0	0,7	102,2	2,1	0,7	100,0
Marrocos	50,9	1,0	0,3	50,1	1,0	0,3	98,4
New York	113,3	2,2	0,7	103,7	2,1	0,7	91,5
Washington	66,9	1,3	0,4	55,0	1,1	0,4	82,1
Brasil	122,2	2,4	0,8	122,2	2,5	0,8	100,0
Alemanha	101,6	2,0	0,7	101,6	2,1	0,7	100,0
Rússia	114,5	2,2	0,7	104,7	2,2	0,7	91,4
Cuba	100,6	2,0	0,6	87,4	1,8	0,6	86,8
Argélia	123,1	2,4	0,8	110,3	2,3	0,7	89,6
Angola	68,3	1,3	0,4	68,3	1,4	0,4	100,0
França	125,0	2,4	0,8	125,0	2,6	0,8	100,0
Gâmbia	122,5	2,4	0,8	109,5	2,2	0,7	89,3
Ziguinchor	91,7	1,8	0,6	83,8	1,7	0,5	91,4
Mauritânia	37,4	0,7	0,2	32,9	0,7	0,2	87,9
Espanha	106,4	2,1	0,7	106,4	2,2	0,7	100,0
Outras Embaixadas	170,2	3,3	1,1	153,4	3,2	1,0	90,1
Direcção Administrativa Financeira	0,54	0,0	0,0	0,50	0,0	0,0	91,7
Outros	230,0	4,5	1,5	230,0	4,7	1,5	100,0
Total dos Apoios ao Exterior	5 139,85	100,0	38,4	4 868,67	100,0	31,6	94,7
TOTAL GERAL DAS TRANSFERENCIAS	15 564,94	100,0		15 391,48	100,0	100,0	98,9

Fonte: SIGFIP

A nível dos fundos transferidos para o Exterior, os mesmos, representaram 4.868,67 milhões de FCFA, sendo, na totalidade, afectos às representações diplomáticas, representando 31,6% do total das Transferências.

Destacando-se a Embaixada da República da Guiné-Bissau em Portugal, com um valor de 259,0 milhões de FCFA (5,3%), seguida das Embaixadas da República da Guiné-Bissau no Senegal e na China, ambas com uma representatividade de 2,8% do total dos

²⁸ Representações diplomáticas

apoios concedidos ao exterior. O agrupamento designado Outras embaixadas registou uma percentagem de 3,2%.

Aqui também, a exemplo das Sociedades e quase-sociedades não financeiras e das administrações públicas, não se distinguiram os duodécimos concedidos dos apoios não reembolsáveis pelo que o Tribunal de Contas remete à recomendação n.º IV.2, acima referenciada.

4.3 – Benefícios Fiscais Concedidos

Para efeitos deste Parecer, consideram-se Benefícios Fiscais (BF's)²⁹ as medidas de carácter excepcional instituídas para a tutela de interesses públicos extra fiscais relevantes (e.g. as isenções, reduções de taxas, as deduções à matéria colectável e à colecta, as amortizações e reintegrações aceleradas e, outras, que se enquadrem na definição), ou seja, o uso de medidas fiscais que resultam numa tributação menor ou num desagravamento fiscal.

Sendo a Guiné-Bissau um país de poucos recursos é normal que os sucessivos Governos empenhem esforços com vista à implementação de benefícios fiscais com o objectivo de desenvolver as capacidades de intervenção das instituições estatais e que encorajem a iniciativa privada.

Assim, as normas que regem a concessão e fiscalização das isenções aduaneiras são as que a seguir se indicam:

- O Código de Investimento, aprovado pela Lei n.º 13/2011, de 6 de Julho;
- O Regime Geral dos Incentivos, aprovado pela Lei n.º 2/95, de 24 de Maio;
- As Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e Consulares, do Acto Adicional n.º 4/96.
- Despacho n.º 32/2008, de 19 de Maio, que Regulamenta a Isenção Aduaneira para os Magistrados Judiciais;
- Protocolo Adicional n.º III da UEMOA.

²⁹ Também podem assumir a designação de Receita Cessante ou Despesa Fiscal.

Vários outros diplomas avulsos referentes aos impostos também dispõem sobre esta matéria.

Observa-se assim que, ainda, persiste uma multiplicidade e dispersão da legislação relativa aos benefícios fiscais e à inexistência de uma lei-quadro de incentivos fiscais à data presente.

Assim, considerando a importância que a mesma reveste para a transparência da despesa pública, o Tribunal de Contas, perante estes factos, considera oportuno formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IV.3

Aprovar uma lei-quadro de incentivos fiscais que contribua para impulsionar o desenvolvimento económico e social do país, eliminando, assim, a ampla gama dos Benefícios Fiscais (BF's) que, até agora, têm sido concedidos pelo Governo através de múltipla legislação avulsa.

A Direcção Geral das Alfândegas (DGA), a Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) e a Direcção Geral do Plano (DGP) destacam-se de entre as direcções do Ministério das Finanças com competências em matéria de atribuição, registo e controlo dos benefícios fiscais. Assim, a seguir indicam-se as informações recolhidas durante a MVCIL a estas entidades:

4.3.1 – Direcção Geral das Alfândegas

De acordo com o artigo 5.º, alínea c), do Decreto-Lei n.º 6/2014, de 3 de Junho, que aprova o Estatuto Orgânico da DGA, compete-lhe controlar as mercadorias e os meios de transporte na entrada, permanência, trânsito e saída do território aduaneiro e garantir a correcta aplicação das disposições legais.

Ainda, em matéria de benefícios fiscais, compete à DGA verificar os pressupostos das isenções aduaneiras e o cumprimento das obrigações impostas aos respectivos beneficiários, nomeadamente instruir processos e pronunciar-se sobre a conformidade dos pedidos de concessão de isenções que devam ser apreciados a nível superior, ao abrigo do artigo 40.º, n.º 1, alínea c), do mesmo diploma.

Apresentam-se a seguir os benefícios fiscais concedidos em 2014, através da DGA:

Quadro IV.7 – Benefícios fiscais concedidos, segundo os regimes aduaneiros

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	%	%
Mercadorias destinadas a emigrantes, cooperantes, partidos políticos, organizações não-governamentais e corpo diplomático	4 927,20	68,0	11,2
Mercadorias enviadas a organizações de natureza caritativa ou humanitária	23,30	0,3	0,1
Ofertas recebidas no âmbito das relações internacionais	691,20	9,5	1,6
Privilégios e imunidades habituais concedidos por força de acordos, convenções e tratados internacionais	196,60	2,7	0,4
Outras Isenções	1 404,10	19,4	3,2
Total dos Benefícios	7 242,40	100,0	16,4

Fonte: DGA

Conforme se pode verificar no quadro anterior, os BF's concedidos atingiram o montante de 7.242,40 milhões de FCFA, correspondente a 16,4% do total das receitas fiscais do ano. Este valor constitui uma receita cessante em benefício dos contribuintes.

Nota-se também que a maior parte dos benefícios se reportam às Mercadorias destinadas a emigrantes, cooperantes, partidos políticos, organizações não-governamentais e corpo diplomático (68,0%) e a Outras isenções concedidas no âmbito da contrapartida nacional a projectos de investimentos (19,4%).

Assim, dada a importância desta matéria, o Tribunal de Contas considera pertinente enunciar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IV.4

Dada a importância dos Benefícios fiscais na receita cessante do Estado, anualmente, devem tais valores passar a ter expressão na Conta Geral do Estado, designadamente os respectivos montantes, beneficiários e fins a que se encontram destinados.

Verifica-se que, das isenções concedidas através da DGA, algumas dizem respeito a impostos que são geridos pela DGCI, conforme se apresenta no quadro IV.8 abaixo:

Quadro IV.8 – Incentivos e benefícios concedidos através da DGA³⁰

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	TIPO DO BENEFÍCIO CONCEDIDO	VALOR	%
Emigrantes guineenses	Isenção de DD e ACI	67,90	0,9
Instalação de partidos políticos	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI	0,00	0,0
Importações de ONG's	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI	589,60	8,1
Franquia diplomática	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI, PCS, RS, PC e todas as taxa	4 269,70	59,0
Missões religiosas caritativas	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI, PCS, RS, PC e todas as taxa	23,30	0,3
Donativos ao Estado	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI, PCS e PC	691,20	9,5
Antigos combatentes	Redução de 25% do DD e isenção de ACI	0,50	0,0
Magistrados judiciais	Isenção de DD e ACI	27,40	0,4
Produtos industriais originários da UEMOA	Isenção de taxas aduaneiras da UEMOA: DD, PCS e RS	145,80	2,0
Gasoleo para centrais eléctricas daEAGB	Isenção de IEC e Paga DD, IGV, PC	42,80	0,6
Casos excepcionais	Isenção de DD, IEC, IGV e ACI	22,90	0,3
Importações do Estado e Projectos do Estado	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI	364,50	5,0
Investimento privado que constrói	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI	986,90	13,6
Investimento privado só em equipamentos	Redução de 50% do DD, IEC, IGV, ACI	0,00	0,0
De excepção	Redução de 30% do DD, IEC, IGV, ACI	9,90	0,1
TOTAL		7 242,40	18,66

Fonte: DGA

Durante a MVCIL, constatou-se que a Direcção Geral do Plano (DGP) também intervém no circuito de concessão de Benefícios fiscais, emitindo o seu parecer nos pedidos relativos aos donativos que são concedidos ao Estado, aos bens das missões religiosas caritativas, às importações e projectos do Estado, às importações das ONG's e ainda os referentes aos investimentos privados e equipamentos.

Segundo os dados recolhidos junto da DGP e de acordo com o Quadro IV.9 indicado a seguir, o montante global das isenções concedidas nesse âmbito foi de 1.304,74 milhões FCFA.

Quadro IV.9 – Benefícios fiscais – DGP

(em FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	%
Ministérios	1 228,35	94,1
ONG's	50,98	3,9
Parceiros	25,41	1,9
TOTAL GERAL	1 304,74	100,0

Fonte: DGP

30 DD: Droit Douanier; ACI: Antecipação de Contribuição Industrial; IEC: Imposto Especial de Consumo; IGV: Imposto Geral sobre Vendas; PCS: Imposto Comunitário de Solidariedade da UEMOA; PC: Imposto Comunitário da CEDEAO; RS: Redevance Statistique (taxa).

Porém, verifica-se que este valor não coincide com o montante fornecido pela DGA na parte respeitante aos projectos com a intervenção da DGP, os quais totalizam 1.668,60 milhões de FCFA, apurando-se assim uma diferença de 363,86 milhões de FCFA, conforme abaixo se indica:

Quadro IV.10 – Divergência apurada entre as isenções declaradas pela DGP e DGA

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR
Donativos ao Estado	691,20
Missões Religiosas Caritativas	23,30
Importações do Estado e Projectos do Estado	364,50
Importações de ONG's	589,60
Investimento Privado só em Equipamentos	0,00
TOTAL GERAL	1 668,60
Valor declarado pela DGP	1 304,74
Diferença	363,86

Fonte: DGA e DGP

Assim, entende este Tribunal de Contas proferir a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IV.5

Devem os serviços competentes proceder à devida consolidação da informação entre as entidades intervenientes no circuito de concessão de Benefícios Fiscais, no caso pertinente da DGP e DGA, de modo a conseguir melhor fiabilidade e consistência dos dados.

4.3.2 – Direcção Geral das Contribuições e Impostos

O Estatuto Orgânico da DGCI, Decreto-Lei n.º 6/2014, de 30 de Maio, estipula nos artigos 2.º e 3.º que compete a esta Direcção assegurar a arrecadação dos impostos e outras receitas do Estado cuja cobrança lhe seja legalmente cometida, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e do quadro harmonizado da UEMOA, em matéria tributária.

Compete-lhe, ainda, ao abrigo do artigo 3.º alínea h) do mesmo Decreto-Lei, acompanhar e monitorar a execução dos benefícios fiscais e proceder à determinação e controlo da respectiva despesa fiscal.

Em sede da MVCIL junto da DGCI, além do relatório da DGP com as isenções concedidas no quadro de projectos de investimento, esta entidade não dispõe de informações adicionais e de um registo organizado das isenções concedidas no âmbito da sua actividade de arrecadação de impostos.

Dada a importância da informação sobre as isenções fiscais concedidas anualmente, o Tribunal de Contas considera oportuno enunciar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IV.6

Instituir, na Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), mecanismos eficazes de controlo e seguimento das isenções fiscais de todos os impostos cuja arrecadação seja de sua responsabilidade, em articulação com a Direcção Geral das Alfândegas (DGA) e com a Direcção Geral do Plano (DGP).

Capítulo V

Dívida Pública

CAPÍTULO V – DÍVIDA PÚBLICA

5.1 – Considerações Gerais

Tomada na sua acepção ampla, a dívida pública “abrange o conjunto de situações derivadas não só de recurso ao empréstimo público, mas também da prática de outras operações de crédito como sejam, os avales, os débitos resultantes do crédito administrativo, vitalício, empresarial ou monetário e da assunção de operações em contrapartida de atribuições patrimoniais.”³¹

Porém, em sentido restrito, a dívida pública “corresponde apenas às situações passivas de que o Estado é titular em virtude do recurso a empréstimos públicos.”³²

Assim, a Dívida Pública compreende as obrigações financeiras assumidas com entidades públicas e privadas, dentro ou fora do território nacional, em virtude de leis, contratos, acordos e realização de operações de crédito contraídas pelo Estado.

Entretanto, através do Decreto n.º 30/2021, de 29 de Junho, é criada a Direcção Geral da Dívida Pública, conforme já previsto no Decreto-Lei n.º 3/2020, de 16 de Fevereiro de 2021, relativo à Orgânica do Governo.

Nesta linha, tendo em conta a aplicação ao país das melhores práticas internacionais nas actividades de gestão da dívida pública, bem como dar cumprimento ao disposto no artigo 8.º do Regulamento n.º 09/2007/CM/UEMOA, relativo ao Quadro de referência da política de endividamento público e de gestão da dívida pública nos Estados membros da UEMOA, foi criado o Comité Nacional da Dívida Pública (CNDP), através do Decreto n.º 28/2021, de 29 de Junho.

Tem por missão elaborar, coordenar, publicar, seguir a implementação da política nacional de endividamento e de gestão da dívida pública e velar pelo seu cumprimento e coerência com os objectivos de desenvolvimento e capacidade financeira do Estado, sendo composto por uma comissão técnica e um secretariado permanente.

31 in Franco, António L. Sousa, (1993), “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Almedina, Coimbra Vol. 2, 4ª Edição.

32 Idem.

Na mesma data, foi publicado o Decreto n.º 29/2021, que visa dotar o país de um diploma interno que regulamente o regime comunitário que estabelece as regras básicas em matéria do endividamento e da gestão da dívida pública.

Refere-se ao Regulamento n.º 9/2007/CM/UEMOA, que estabelece um quadro de referência da política de endividamento público e de gestão da dívida pública para os respectivos Estados membros.

Assim, todos os trabalhos realizados pela Equipa do Tribunal de Contas, no que concerne à dívida pública decorreram junto da Direcção Geral da Dívida Pública.

A Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, estipula, ao abrigo do seu artigo 16.º, alínea a), que as operações de Tesouraria compreendem emissões e reembolsos de empréstimos de curto prazo, e que, segundo o n.º 2, são executados em conformidade com as autorizações gerais aprovadas em cada ano pela Lei de Orçamento.

Ainda, nos termos do n.º 3 do preceito acima aludido, os títulos de dívida pública emitidos pelo Estado são expressos em moeda nacional e não podem prever isenção fiscal nem ser utilizados como meio de pagamento de uma despesa pública, salvo em disposições expressas em lei do orçamento.

De acordo com o artigo 78.º alíneas a), c), e e) do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, as operações de tesouraria abrangem:

- As operações de encaixe e de desembolso;
- O aprovisionamento e a devolução de fundos de caixas públicas;
- O desconto e o recebimento de títulos e obrigações emitidas a favor do Estado ou de outros organismos públicos no quadro da regulamentação em vigor;
- A gestão dos fundos depositados pelos correspondentes e as operações executadas por sua conta;
- A emissão, conversão gestão e o reembolso de empréstimos públicos de curto prazo.

Nesta sequência, em conformidade com o apurado no Capítulo I - Processo Orçamental deste Parecer, a Lei do OGE para 2014 estimou as Receitas correntes em 58.359,09 milhões de FCFA e as Outras receitas em 61.500,00 milhões de FCFA, sendo que o total das despesas se situou na ordem dos 119.859,09 milhões de FCFA, o que sugere um défice orçamental apurado em relação às receitas internas, na ordem dos 46,500 milhões de FCFA, ficando o Governo, através do Ministério da Economia e Finanças (MEF), autorizado a contrair, junto das instituições financeiras em que a Guiné-Bissau está filiada e de outros mercados financeiros, os empréstimos concessionais necessários à cobertura desse défice.

À luz do artigo 29.º, o OGE de 2014 dispõe que é vedado a qualquer órgão da administração pública contrair dívida ou realizar acto de que possa resultar responsabilidade financeira para o Estado, sem visto prévio ou autorização do Ministério das Finanças.

Constata-se, todavia, que a CGE de 2014, submetida à apreciação técnica deste Tribunal, não fornece informações sobre a movimentação da dívida pública, interna e externa, directa e indirecta do Estado, não permitindo, por conseguinte, conhecer com exactidão o respectivo *stock* inicial e final e encargos da dívida pública, bem como o cumprimento das determinações da ANP sobre os limites impostos à sua contracção no ano em referência.

Assim, as análises, constatações e recomendações que o Tribunal de Contas a seguir apresenta, sobre a caracterização da Dívida Pública, não são baseadas nos dados recolhidos na CGE, mas antes no trabalho no terreno desenvolvido junto da Direcção Geral da Dívida Pública (DGDP).

A UEMOA definiu os padrões de convergência que, cada estado membro, deve atingir para a harmonização dos critérios globais de desenvolvimento e do crescimento económico sustentável a nível da sub-região, sendo, para 2014, os critérios de primeira ordem, o rácio do saldo orçamental global incluindo os donativos reportado ao PIB nominal, a taxa de inflação média anual, o rácio da dívida pública interna e externa em relação ao PIB nominal e a obrigação de não acumular atrasos de pagamento.

Embora se tenha já pronunciado, no Capítulo 0 - Contexto Macroeconómico deste Parecer sobre tais critérios, a omissão destes dados na CGE viola o imperativo de dar a conhecer ao cidadão, através da prestação anual das contas do Estado, a informação apurada e atempada

sobre a dívida pública do país, sabendo-se que o cidadão tem direito a essa informação actualizada, não só pela importância que o endividamento do Estado implica na vida das pessoas e empresas, mas também pela percepção de eventual injustiça geracional³³.

Deve o Estado, através dos serviços que intervêm nos processos de endividamento, recolher e reunir as informações relativas à dívida pública e velar pela partilha e circulação destas informações entre os diferentes serviços que participam na cadeia da dívida pública.

Por outro lado, deve garantir que essa informação chegue ao público, nomeadamente as linhas mestras da política e da estratégia nacional de endividamento, bem como o acompanhamento (*follow-up*) dessas medidas, avaliando e divulgando os resultados das políticas implementadas.

Assim, quanto à omissão dos dados da dívida pública na CGE, o Tribunal de Contas, de forma enfática, enuncia a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.1

A Conta Geral do Estado de cada ano deve passar a conter a informação actualizada da gestão da Dívida Pública, nomeadamente, sua caracterização, dívida interna e externa, directa e indirecta, o respectivo stock inicial, contratada e final por instrumentos, desembolsos, encargos financeiros inerentes, vencidos e vincendos de capital e juros, bem como o cumprimento das determinações da ANP sobre os limites impostos à sua contracção no ano em referência.

5.2 – Operações Passivas na CGE

No quadro seguinte, apresenta-se o movimento da receita e despesa, relativamente à execução orçamental das operações passivas do Estado em 2014:

³³ Ao contrair dívida hoje, um Estado está a assumir o compromisso de amanhã vir a pagar juros sobre essa sua obrigação, sendo, na generalidade, o benefício colhido pelas actuais gerações, enquanto que o sacrifício do pagamento do capital e dos juros em dívida caberá às gerações futuras.

Quadro V.1 – Operações passivas de receita e despesa na CGE

(em milhões de FCFA)

OPERAÇÕES PASSIVAS / DESPESAS	PREVISÃO	EXECUÇÃO	TX. EXEC. %	OPERAÇÕES PASSIVAS / RECEITAS	PREVISÃO	EXECUÇÃO	TX. EXEC. %
Amortização da dívida	15 326,37	1 407,96	9,2	Passivos Financeiros	29 120,00	13 053,00	44,8
Empréstimos a m.l.p.	15 326,37	1 407,96	9,2	Empréstimos a m.l.p.	14 120,00	13 053,00	92,4
Amortizações internas	12 947,82	0,00	0,0	Projectos	14 120,00	13 053,00	92,4
Amortizações externas	2 378,55	1 407,96	59,2	Outros passivos financeiros	15 000,00	0,00	0,0
				Refinanciamento da dívida	15 000,00	0,00	0,0
				Diversos	0,00	0,00	0,0
TOTAL	15 326,37	1 407,96	9,2	TOTAL	29 120,00	13 053,00	44,8

Fonte: CGE

Constata-se, relativamente às operações passivas de despesa (saídas de fundos, com repercussão no passivo financeiro do Estado), que se verifica uma enorme disparidade entre o valor do orçamento (15.326,37 milhões de FCFA) e o valor executado (1.407,96 milhões de FCFA), registando uma taxa de execução de apenas 9,2%.

Isto acontece porque, diferentemente das Operações passivas da Receita, na despesa, não foram feitas as competentes alterações ao orçamento de despesa, ajustando-o à evolução da amortização dos empréstimos a médio/longo prazo que, contrariamente ao que se encontrava orçamentado, não tiveram execução nas amortizações internas, representando as amortizações externas a totalidade da realização.

De igual modo, as operações passivas de receita apresentam uma execução baixa face ao Orçamento corrigido, 13.053,00 milhões de FCFA e 29.120,00 milhões de FCFA, respectivamente. A execução é constituída exclusivamente pela contracção de empréstimos a médio e longo prazo (m.l.p.), que representaram a totalidade das operações passivas de receita (entrada de fundos com repercussão no passivo financeiro do Estado).

Como se denota do quadro atrás, as operações passivas do Estado são as operações de entrada (receita) e saída (despesa) de fundos que afectam o passivo do Estado, respectivamente, acumulando ou reduzindo o seu passivo financeiro.

As saídas (despesa) abrangem as operações financeiras, englobando as de tesouraria e as de médio e longo prazo, que envolvam pagamentos decorrentes, quer da amortização de empréstimos, titulados ou não, quer do reajuste de adiantamentos ou de subsídios

reembolsáveis, quer, ainda, da execução de avales ou garantias. As despesas com passivos financeiros deverão incluir os prémios ou descontos.

As operações passivas do Estado de entrada de fundos (receita) são as que afectam o passivo do Estado, mas, desta feita, decorrentes das receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto, médio e longo prazo.

Assim, o passivo do Estado diminuiu em 1.407,96 milhões de FCFA, resultante da amortização da dívida externa, enquanto que aumentou em 13.053,00 milhões de FCFA, por via da contracção de empréstimos a médio e longo prazo (m.l.p.), resultando num aumento do passivo do Estado, em termos líquidos de 11.645,04 milhões de FCFA.

Pese embora a previsão da amortização da dívida interna no OGE, no montante de 12.947,82 milhões de FCFA, nenhum valor foi executado, sendo, como se viu atrás, a totalidade da amortização da dívida sido canalizada para a dívida externa.

O Ministério da Economia e Finanças é a autoridade competente autorizada por lei para celebrar e aprovar empréstimos. Na prática, o Conselho de Ministros decide sobre os financiamentos externos e internos.

Em termos funcionais, os Ministérios que beneficiam de financiamentos negociam as condições técnicas, enquanto a parte financeira é negociada directamente pela Direcção Geral da Dívida Pública. O Ministério Público não participa nas negociações, mas analisa os documentos contratuais e formula um parecer jurídico através do seu Conselho Consultivo para o credor e para o Governo. O Ministério das Finanças assina o acordo ou contrato para a contracção da dívida.

Por forma a dar cumprimento ao disposto no artigo 8.º do Regulamento n.º 09/2007/CM/UEMOA, relativo ao Quadro de referência da política de endividamento Público e de gestão da dívida pública nos Estados membros da UEMOA, foi criado pelo Decreto n.º 28/2021, de 29 de Junho, o Comité Nacional de Dívida Pública, abreviadamente designado por “CNDP”, que tem por missão elaborar, coordenar, publicar, seguir a implementação da política nacional de endividamento e de gestão da dívida pública e velar pelo seu cumprimento e coerência com os objectivos de desenvolvimento e capacidade financeira do Estado.

Adicionalmente, havendo a necessidade do país se dotar de um diploma interno que regulamente o regime comunitário, estabeleceram-se através do Decreto n.º 29/2021, de 29 de Junho, relativo ao Endividamento e à Gestão da Dívida Pública, as regras básicas aplicáveis em matéria de endividamento público e da gestão da dívida pública.

O diploma acima dispõe no n.º 1 do seu artigo 3.º que o recurso ao endividamento público deve conformar-se com as necessidades de financiamento geradas pela execução das tarefas prioritárias do Estado, bem como salvaguardar, no médio prazo, o equilíbrio tendencial das contas públicas.

Acresce o n.º 2, do mesmo artigo, que a gestão da dívida pública deverá orientar-se por princípios de rigor e eficiência, assegurando a disponibilização do financiamento requerido por cada exercício orçamental e prosseguindo os seguintes objectivos:

- a) Minimizar custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo;
- b) Garantir uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- c) Prevenir a excessiva concentração temporal das amortizações;
- d) Evitar a exposição a riscos excessivos;
- e) Promover um equilibrado e eficiente funcionamento dos mercados financeiros.

A nível operacional, tal quadro legal, deverá ser seguido pela definição de um guia ou Manual de Procedimentos que enuncie claramente as funções e procedimentos de cada sector e actividade. Este guia reduzirá os riscos inerentes à gestão global da dívida e o risco operacional da rotação de pessoal afecto ao serviço. Todavia, até a data de emissão do presente parecer, não se verificou qualquer definição de tal instrumento procedimental sobre a matéria.

Também, não foram publicados em 2014, por parte da DGTCP, relatórios intercalares ou anuais com estatísticas provisórias ou definitivas, respectivamente da dívida pública interna e externa, que evidenciem a situação devedora do Estado, bem como o acompanhamento das situações de reconciliação e de validação da dívida pública junto dos credores.

Esta divulgação, ao mesmo tempo, estabelece um processo dinâmico de controlo de qualidade da base de dados, de forma que seja suficientemente completa, precisa e consistente de modo a produzir informação fiável e oportuna que cumpra com os interesses nacionais e das instituições internacionais, contribuindo decisivamente para melhorar a transparência da gestão pública³⁴.

Considerando estes factos, o Tribunal de Contas formula a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.2

Que seja definido um guia ou manual de procedimentos de gestão da dívida, bem como a publicação regular pela Direcção Geral da Dívida Pública (DGDP) de um Relatório anual da Dívida Pública do país, de acordo com as melhores práticas internacionais.

5.3 – Dívida Interna

Dívida interna é a que é contraída pelo Estado junto de entidades de direito público ou privado, com residência ou domiciliação no País e cujo pagamento é exigível dentro do território nacional.

A carteira da dívida interna de um país é composta por créditos comerciais; pagamento da parte do capital dos empréstimos concedidos ao Estado por instituições de financiamento (bancos, etc.); dívidas de aluguer; dívidas sobre a remuneração dos funcionários; dívidas sobre pensões dos funcionários do Estado; passivos de empresas públicas liquidadas ou privatizadas e assumidas pelo Estado; restituições de impostos; expropriações sem indemnização; garantias para empresas fornecidas pelo Estado; entre outros.

Porém, conforme referido no Capítulo I- Processo Orçamental deste Parecer, o OGE de 2014 não contemplou a Tabela Previsional de Operações Financeiras do Estado que reflecta a situação da dívida interna e externa do país, conforme previsto na alínea d) do n.º 2 do artigo 33.º da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

Idêntica situação se verificou, relativamente à CGE, já que, nas Operações de Tesouraria previstas na alínea e) do artigo 78.º do RGCP, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, foram omitidas a emissão, conversão, gestão e reembolso de empréstimos públicos de curto prazo.

³⁴ O Regulamento n.º 9/2007/CM/UEMOA, de 4 de Julho, que define um quadro de referência em relação à dívida pública, recomenda que cada estado membro deve preparar e publicar anualmente um relatório da dívida pública.

Assim, entende o Tribunal de Contas formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.3

Que os futuros OGE e CGE, passem a reflectir dados da Dívida Pública, designadamente a Tabela Previsional de Operações Financeiras do Estado, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 33.º, da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, e das Operações de Tesouraria, nos termos alínea e) do artigo 78.º do RGCP, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril.

5.3.1 – Dívida Interna Estruturada e Não Estruturada

A dívida interna do país assume dois tipos: uma dívida estruturada que é sustentada por acordos, normalmente com o BCEAO, e uma dívida não estruturada contraída pelo Estado guineense junto dos operadores económicos sem acordos sustentados.

O processo do pagamento da dívida interna, neste último caso, assume contornos diferentes uma vez que se trata de uma dívida atípica.

O Banco Mundial (BM), em várias missões, tem estado a coordenar o processo de pagamento da dívida interna contraída pelo Estado.

As diferentes missões têm trabalhado em duas fases, sendo a primeira, o reconhecimento dos documentos indicativos da dívida interna, e a segunda o seu pagamento.

Foram, durante os trabalhos da MVCIL, desenvolvidos junto da DSDP, apurados os seguintes valores concernentes ao apuramento por parte dessa Direcção dos créditos internos:

Quadro V.2 – Apuramento da dívida interna – 1974 a 1999

(em FCFA)

VALOR			PAGAMENTOS			TOTAL PAGAMENTOS	SALDO POR LIQUIDAR
RECLAMADO	EXCLUÍDO	VALIDADO	FASE PILOTO EM 2004	2010	2011		
67 899 116 474	42 297 206 886	25 601 909 588	4 261 840 000	3 500 000 000	3 500 000 000	11 261 840 000	14 340 069 588

Índices:

Validado/Reclamado (%)

37,7

Pago/Validado (%)

44,0

Fonte: DGDP

Observa-se que o ponto de situação da Dívida interna, verificado em 2015 pela equipa do Tribunal de Contas, aquando da emissão do parecer de 2009 e 2010, permanece exactamente no mesmo estado, ou seja, decorridos mais de 6 anos, não foi efectuado qualquer pagamento no que concerne à dívida interna apurada e validada, correspondendo a sua situação à retratada no quadro atrás.

Esta dívida, referente ao período de 1974 a 1999, foi apurada através de uma auditoria solicitada pelo Governo em 2004.

Os pagamentos iniciados em 2004 apenas tiveram sucessão em 2010 e 2011, tendo-se pago até ao momento 44% do montante validado pelo Governo.

O montante de 14.340.069.588 FCFA, equivalente a 56% do valor validado, corresponde a restos a pagar, suspensos desde 2011, até à data presente.

Quanto à dívida do período de 2000 a 2007, ilustrada no quadro abaixo, o seu valor resultou de auditoria efectuada em 2010, carecendo ainda de aprovação pelo Governo.

Quadro V.3 – Apuramento da dívida interna – 2000 a 2007

(em FCFA)

VALOR			PAGAMENTOS	TOTAL DOS PAGAMENTOS	SALDO POR LIQUIDAR
RECLAMADO	EXCLUÍDO	VALIDADO			
146 389 634 722	60 144 224 585	86 245 410 137	0	0	86 245 410 137
Índices:					
Validado/Reclamado (%)		58,9			

Fonte: DGDP

Quer o OGE, quer a CGE, de 2014, não fazem qualquer referência ao estado da eventual validação da carteira desta dívida ou da definição da estratégia para o efeito, nem a eventuais medidas de reescalonamento do serviço da dívida em causa e o seu refinanciamento junto do BCEAO.

Também, a situação reflectida no Quadro acima, referente ao “Apuramento da Dívida Interna - 2000 a 2007” é a mesma que a retractada atrás no “Quadro V.2 - Apuramento da dívida interna - 1974 a 1999”, ou seja, decorridos mais de 5 anos, não foi efectuado qualquer pagamento no que concerne à dívida interna apurada e validada.

Por Despacho n.º20/GMEF/2015, de 12 de Março, instituiu-se uma Comissão de Reavaliação da auditoria à dívida referente ao período 2000-2007, assim como a preparação de uma nova auditoria à dívida do período de 2008 a 2012, com o objectivo de estabelecer uma estratégia para a sua liquidação.

Por outro lado, o não registo centralizado da dívida do Estado, controlo e eficiente acompanhamento impossibilita o conhecimento com exactidão do verdadeiro valor da dívida interna já contraída, bem como a dívida que o Estado continua a contrair.

A esse propósito, saliente-se uma maior intervenção do BCEAO de modo a aprimorar a capacidade de monitorização da dívida e da liquidação dos stocks em atraso. Veja-se a esse propósito, o artigo 9.º do Acto Adicional n.º01/2015/CCEG/UEMOA, de 19 de Janeiro de 2015, que aprova os critérios de convergência para vigorarem de 2015 a 2019, onde se diz “Os Estados Membros com pagamentos em atraso deverão reduzir progressivamente o stock existente, com vista à sua total quitação até 31 de Dezembro de 2019”.

5.3.2 – Empréstimos de Retrocessão

Os empréstimos de retrocessão são créditos outorgados e financiados pelos diferentes parceiros, nos quais o Estado foi co-garante da sua devolução.

Na Missão de Verificação e Certificação In Loco efectuada em 2021 junto da DGDP, observou-se que ainda não existe um inventário dessas dívidas ao Estado, e nem se conhece os montantes e as empresas que beneficiaram desses empréstimos reembolsáveis. Tal facto limita, dificulta e condiciona a análise da dívida pública, no tocante aos empréstimos de retrocessão, impossibilitando o Tribunal de Contas de se pronunciar, neste Parecer, sobre este tipo de empréstimos.

Recomendação n.º V.4

Que seja efectuado com prioridade um inventário sobre os empréstimos de retrocessão ainda recuperáveis pelo Estado, pois existem situações de empresas devedoras que já não se encontram em actividade e que nunca foram chamadas ao pagamento destes empréstimos, com inevitável prejuízo para o erário público.

5.3.3 – Bilhetes do Tesouro

Os Bilhetes do Tesouro são um importante instrumento de financiamento do Estado e de intervenção monetária, completando, com um seguimento de curto prazo, uma curva de rendimentos de títulos líquidos. São emitidos pelo Estado para efeitos de política monetária e são também utilizados para financiar défices temporários de tesouraria, gerados pela sazonalidade da receita fiscal, bem como a cobertura de eventuais atrasos nos desembolsos dos parceiros. Além do mercado primário, intenta-se o desenvolvimento da circulação e liquidez dos títulos públicos no mercado secundário.

De acordo com os dados facultados na MVCIL efectuada em 2021, junto da DGDP, constatou-se que em 22 de Julho de 2014, foi efectuada uma emissão de BT's no montante de 15.000.000.000 FCFA, reembolsado integralmente no período de maturidade de 364 dias previsto, ou seja, em 23 de Julho de 2015. Todavia, não foi fornecido, como solicitado, os indicadores de risco correspondentes, nem a justificação do empréstimo em relação aos objectivos do endividamento, o seu tecto ou limite, uma descrição de juros pagos e da taxa de câmbio relativamente a essa emissão.

Ficou assim o Tribunal impossibilitado de efectuar uma análise deste título da dívida interna do Estado neste Parecer e de se pronunciar cabalmente sobre a apreciação do cumprimento da sua legalidade e regularidade financeira, por falta de apresentação, em tempo útil, dos documentos solicitados, considerando o Tribunal advertir para o acatamento da seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.5

O Tribunal de Contas, de acordo com o estabelecido nos artigos 29.º, 30.º, 42.º e 44.º, do Decreto n.º 7/92, de 27 de Novembro, que cria o Tribunal de Contas e aprova a sua lei orgânica, tem o direito de requisitar quaisquer documentos e informações que entenda necessários e indispensáveis. Devem assim os serviços sujeitos à sua jurisdição dar cumprimento a tais determinações, podendo tal falta ser punível com multa a aplicar pelo Tribunal mediante processo próprio.

5.3.4 – Avals e Garantias do Estado

Os avals e garantias constituem uma forma indirecta de dívida pública, em que o Estado assume a responsabilidade de, em caso de incumprimento do devedor, pagar a dívida ao credor.

A emissão e gestão dos avales e garantias do Estado é da competência da DGTCP, conforme a alínea f) do artigo 2º, do Decreto que estabelece a Organização e Funcionamento da DGTCP.

Não foi reportado na CGE informação sobre os avales e garantias ainda activos, concedidos em 2014 ou em anos transactos.

No decorrer da MVCIL à DGTCP, foi solicitada a lista das garantias e avales concedidos pelo Estado, identificando o avalizado, o credor, montante e objecto, não sendo a mesma facultada, o que revestiu uma condicionante à análise desta matéria por parte do Tribunal.

Também aqui, se registou a falta de acatamento da requisição de documentos e informações efectuada pelo Tribunal, no exercício das suas competências, pelo que se remete aqui, com igual ênfase, para a Recomendação n.º V.5, atrás.

Igualmente, não foi fixado no OGE nenhum valor máximo para a emissão de dívida pública indirecta, nomeadamente avales e garantias concedidos pelo Estado.

Pelo que o Tribunal de Contas considera ser atinente recomendar que a informação sobre tais passivos contingentes seja expressa na CGE, bem como seja dado seguimento à recomendação a seguir:

Recomendação n.º V.6

Que seja efectuado o levantamento da situação referente a esta parte da dívida pública indirecta do Estado, a fim de se conhecerem os montantes, os beneficiários, o propósito, princípios, normas, bem como as modalidades que assumiram essas garantias e avales.

5.4 – Dívida Externa

A Dívida Externa é aquela que é contraída pelo Estado junto de outros estados, organismos internacionais, ou outras entidades de direito público ou privado, com residência ou domicílio fora do país, e cujo pagamento é exigível fora do território nacional.

Esta inclui dois grupos de créditos: os contraídos com organismos internacionais ou outras entidades de direito público ou privado, designados de multilaterais, e os obtidos junto dos Estados, denominados bilaterais.

À semelhança do ocorrido com a dívida pública interna, também a CGE não apresenta qualquer quadro informativo da dívida pública externa.

Segundo informação recolhida junto da DGDP, foi possível elaborar o quadro e gráfico seguintes:

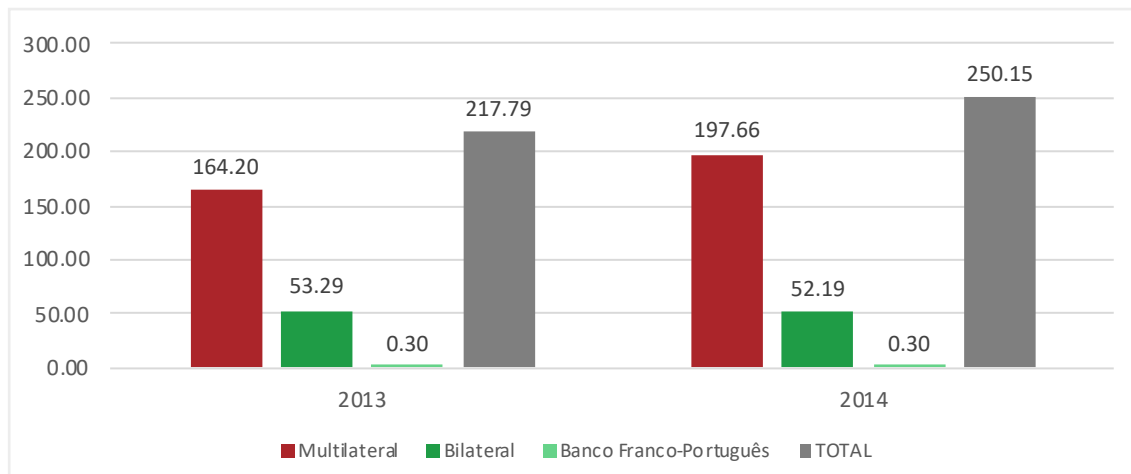
Quadro V.4 – Evolução do stock da dívida externa

(em milhões de USD)

DESIGNAÇÃO	2013	(%)	2014	(%)
Multilateral	164.20	75.4	197.66	79.0
Bilateral	53.29	24.5	52.19	20.9
Banco Franco-Português	0.30	0.1	0.30	0.1
TOTAL	217.79	100.0	250.15	100.0
VARIAÇÃO ANUAL (%)	-		14.86	

Fonte: DSDP

Gráfico V.1 – Evolução do stock da dívida externa



Fonte: DSDP

Do quadro e gráfico acima, observa-se um acréscimo de 14,86%, relativamente a 2013, o qual ficou a dever-se à não amortização da dívida dos credores Multilaterais, de acordo com os dados do FMI.

Em termos de distribuição, observa-se que é a dívida externa multilateral que apresenta a maior parcela do stock da dívida externa, com 79,0% em 2014, seguida pela dívida bilateral,

com um peso de 20,9%, representando a dívida comercial com o Banco Franco-Português um valor residual.

5.4.1 – Dívida Multilateral

De acordo com a informação facultada pela DGDP, elaborou-se o seguinte quadro, apresentando o stock actual da dívida multilateral, por grupo de credores, reportada a 31 de Dezembro de 2014, em milhões de Dólares Americanos.

Quadro V.5 – Stock da dívida multilateral

(em milhões de USD)

ORGANISMO	STOCK 31/12/2013	DESEMB. .	PROGRAMADO		AMORTIZAÇÃO		ATRASADOS		STOCK s/ AJUST.	AJUST.	STOCK 31/12/2014
			CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS			
MULTILATERAL	243,00	0,34	15,03	3,88	5,52	1,95	9,50	1,93	237,82	-40,16	197,66
ADB											0,00
ADF	0,00		3,70	1,15	2,57	0,85	0,21	0,14	- 2,57	20,71	18,14
BADEA	0,00			0,22			0,90	0,00	-	12,47	12,47
ECOWAS/CEDEAO	0,00		0,12	0,01			-	0,00	-	4,20	4,20
EIB	0,00						-	0,00		0,12	0,12
FIDA/BADEA	138,00		0,27	0,07			0,11	0,03	138,00	-126,74	11,26
IDA	0,00		7,93	2,19	2,63	0,99	-	0,00	- 2,63	35,76	33,13
IDA/EU	32,00			-			-	0,00	32,00	-32,00	0,00
IDB	0,00		1,16	-			0,82	0,00	-		15,25
OPEC Fund	0,00			0,04			-	0,00	-	8,50	8,50
BOAD	73,00	0,34	0,32	0,11	0,32	0,11	1,20	1,80	73,03	19,46	92,49
IMF	0,00		1,53	0,07	-	-	1,44	19,82	-	2,10	2,10

Fonte: DGDP

O stock final, sem o ajustamento efectuado pelo FMI, montaria a 237,82 milhões de USD, tendo após o trabalho de conciliação se cifrado em 197,66 milhões de USD, ou seja, o trabalho de reconciliação de dados resultou numa redução de 40,16 milhões de dólares americanos, representando um decréscimo de 16,9%.

Em termos de dívida com maior peso, o ajustamento mais significativo deu-se com a dívida ao Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola/Banco Árabe para Desenvolvimento Económico em África (FIDA/BADEA) que passou de 138,00 para 11,26 milhões de USD, uma redução de 91,8%, sendo agora o Banco Oeste Africano de Desenvolvimento (BOAD) que detém o crédito mais significativo, com um peso de 46,8%, do total da dívida multilateral do país.

Observa-se igualmente a acumulação de atrasados em relação aos valores programados para a amortização das obrigações com estes credores internacionais, pois para uma previsão de 15,03 e 3,88 milhões de USD, respectivamente de capital e juros, apenas se amortizou 5,52 e 1,95 milhões de USD, respectivamente, representando em 2014, o pagamento de 36,7% do capital e 50,3% dos juros que se encontravam programados, configurando, assim, elevadas taxas de incumprimento.

Em termos de parceiros multilaterais, apenas o Banco Oeste Africano de Desenvolvimento (BOAD) efectuou desembolsos, que montam a 343,64 milhões de USD, conforme se denota no quadro seguinte.

Quadro V.6 – Desembolsos

(em USD)

ORGANISMO	DATA	VALOR FCFA	FINALIDADE		TOTAL USD
			BAL. PAG.	PROJECTOS	
BOAD	21/01/ a 25/06/2014	12 694	0	264 810	264 810
BOAD	08/08/ a 03/12/2014	3 725	0	78 830	78 830
TOTAL GERAL		16 419	0,00	343 640	343 640

Fonte: DGDP

O montante total de 343.640 USD desembolsado, resultou de duas tranches ao longo do ano e destinou-se exclusivamente a apoio a projectos.

5.4.2 – Dívida Bilateral

De seguida, apresenta-se o quadro de análise do stock da dívida bilateral que o Estado guineense assumiu com os diferentes parceiros.

Quadro V.7 – Stock da dívida bilateral

(em milhões de USD)

ORGANISMO	STOCK 31/12/2013	DESEMB.	PROGRAMADO		AMORTIZAÇÃO		ATRASADOS		STOCK S/ AJUST.	AJUST.	STOCK 31/12/2014
			CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS			
BILATERAL	0,00	0,00	9,92	6,86	0,00	0,00	0,00	6,86	0,00	52,19	52,19
Belgium			1,66	2,00				2,00			
Brazil								0,00		0,19	0,19
France			0,89	1,22				1,22			
Germany								0,00			
Italy (OTB)			0,62	0,29				0,29			
Russia			0,33	0,20				0,20		0,90	0,90
Portugal			1,13	2,44				2,44			
Italy								0,00			
Spain			0,98	0,04				0,04			
Abu Dhabi										0,30	0,30
Algeria				0,03				0,03			
Angola			0,50								
Kuwait			0,53	0,34				0,34		28,90	28,90
Lybia										3,70	3,70
Pakistan								0,00		2,60	2,60
Saudi Arabia			0,40	0,04				0,04		15,60	15,60
Taiwan P.C.			2,88	0,27				0,27			
NÃO SOBERANA	46,00		0,00						46,00	-45,70	0,30
Banco Franco-Português	46,00								46,00	-45,70	0,30

Fonte: DSDP

Observe-se que no ano 2014, no âmbito da dívida bilateral, toda a programação de capital e juros, no valor de 9,92 e 6,86 milhões de USD, respectivamente, não foi executado, por dificuldades financeiras sentidas pelo país.

À semelhança da dívida multilateral, também aqui, o stock final do ano de 2014 foi apurado através dos dados conciliados pelo FMI, tendo sido fixado em 52,19 milhões de USD, após o ajustamento efectuado.

Os valores mais significativos, de 28,90 e 15,60 milhões de USD, referem-se à dívida ao Kuwait e à Arábia Saudita, respectivamente, o que, em conjunto, representam 85,3% do total da dívida bilateral do país. No âmbito desta dívida nenhum desembolso foi efectuado em 2014.

Constata-se que, relativamente à dívida externa, tem havido discrepâncias entre a informação processada e contabilizada na DGDP e a confirmada/enviada pelos financiadores/doadores, justificado pelos frequentes casos de reconciliação de dados. Tal situação, conforme

informações adicionais recolhidas no terreno, durante as MVCIL, deriva do atraso sistemático que se tem verificado na comunicação das informações, quer de desembolso, quer de reembolso, que só acabam por ser processadas, posteriormente, aquando do seu conhecimento.

Nos termos do exposto, entende o Tribunal de Contas formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.7

Que a Direcção Geral da Dívida Pública (DGDP) por sua iniciativa, efectue a conciliação da dívida externa, pelo menos, trimestralmente, relativo aos credores, respectivos saldos e na unidade básica de moeda em que a mesma estiver titulada.

Capítulo VI

Património do Estado

CAPÍTULO VI – PATRIMÓNIO DO ESTADO

6.1 – Considerações Gerais

O Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, fixa no artigo 1.º as regras fundamentais relativas à gestão dos fundos, valores e bens pertencentes ou confiados ao Estado, entidades públicas nacionais ou locais, colectividades territoriais, assim como aos serviços e organismos sujeitos por lei ao regime jurídico da contabilidade pública.

Estabelece ainda no n.º 1 do artigo 3.º, que os bens imobiliários, mobiliários, valores, títulos e existências que constituem Património do Estado e de outros organismos públicos são adquiridos, afectados, mantidos e cedidos nas condições fixadas pelo mesmo Decreto e pelas regras particulares relativas às colectividades locais, à realização de concursos públicos, à contabilidade de fundos, valores e do património.

À luz do n.º 2, do artigo 85.º, do Decreto acima referido, as modalidades de recepção, utilização e conservação de bens, do património e valores são determinados segundo as regras aplicáveis ao Estado e aos outros organismos públicos.

Por fim, estatui no artigo 86.º que as regras de classificação e avaliação dos diversos elementos do património mobiliário e imobiliário e das existências, os limites sobre os quais devem ser fixadas as taxas de amortização ou as provisões por depreciação, bem como as modalidades de reavaliação são previstas pelas regulamentações aplicáveis ao Estado e aos outros organismos públicos.

Para o efeito, a necessidade de se conhecer a amplitude e a consistência do património do Estado, bem como mantê-lo permanentemente actualizado, é uma matéria essencial para a recolha de indicações quanto à existência, natureza, valor, afectação e conservação dos bens públicos.

Para além do simples recenseamento, o inventário geral dos bens do Estado prossegue outros objectivos, como sejam a possibilidade de se fazer uma apreciação global do valor desses bens e confrontá-lo com a dívida pública.

Outro aspecto relevante do inventário é a sua utilidade como um dos meios de apreciação da gestão da coisa pública, permitindo assegurar, entre outras, o emprego judicioso dos fundos públicos e verificar em que medida a aplicação de tais fundos fizeram enriquecer o património como suporte material da vida política, administrativa, económica, social e intelectual do País.

Sem este instrumento, torna-se inviável a produção do balanço do Estado, no qual se confrontam os valores globais do activo (bens, créditos e liquidez) com os do passivo (dívida pública, outras obrigações e provisões), com referência ao final de cada ano financeiro. É ainda o inventário que permite elaborar a conta geral das variações patrimoniais que funciona como o natural e indispensável complemento do balanço.

Ora, o que se verificou é que a Conta Geral do Estado de 2014 inclui um documento chamado de “Balanço Sintético”, datado de 31/12/2014, mas não tendo como suporte qualquer inventário dos bens activos e passivos, nem se incluindo qualquer mapa das variações do património global do Estado, quer, relativamente ao património real do Estado, quer, como veremos adiante, relativamente ao *stock* e às variações do património financeiro³⁵.

Assim, neste capítulo, procede-se apenas à análise da situação do património real do Estado, bem como do seu património financeiro no âmbito dos seus direitos e, se aborda a avaliação dos aspectos gerais da gestão patrimonial, designadamente, dos bens móveis, imóveis e do património financeiro do Estado.

6.2 – Gestão dos Bens Móveis, Veículos e Imóveis

O património real, corpóreo e incorpóreo, do Estado é constituído pelos bens de domínio público e privado do Estado.

Não se encontra consagrado na Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB) a definição dos bens de domínio público do Estado.

Faz-se referência no artigo 8.º que a República da Guiné-Bissau exerce a sua soberania:

³⁵ A matéria relativa à inclusão de um balanço financeiro na CGE, será tratada, neste parecer, no Capítulo IX – Contabilidade Patrimonial do Estado.

“1) Sobre todo o território nacional, que compreende:

- a) A superfície emersa compreendida nos limites das fronteiras nacionais;
- b) O mar interior e o mar territorial definidos na lei, assim como os respectivos leitos e subsolos;
- c) O espaço aéreo suprajacente aos espaços geográficos referidos nas alíneas anteriores”.

Ao definir as formas de propriedade, o n.º 2, do seu artigo 12.º, estabelece que:

“São propriedade do Estado o solo, o subsolo, as águas, as riquezas minerais, as principais fontes de riqueza florestal e as infra-estruturas sociais”.

Mas em nenhuma disposição se faz referência explícita ao conceito de bens de domínio público nem à sua discriminação.

Também, em lei ordinária, não se encontram definidos quais os bens que integram o domínio público do Estado, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.

Esta matéria requer especial atenção, uma vez que o regime jurídico dos bens imóveis do domínio público do Estado é recortado pelos princípios da inalienabilidade, inexpropriabilidade³⁶, imprescritibilidade, impenhorabilidade e pela possibilidade de os bens em causa serem utilizados, pela Administração, através de reservas e mutações dominiais e de cedências de utilização e, pelos particulares, designadamente através de licenças ou concessões de exploração. Perante este constrangimento constitucional, o Tribunal de Contas não pode deixar de formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.1

Seja consagrada com dignidade constitucional a definição e elenco dos bens que são de domínio público do Estado, ao mesmo tempo que se estabeleça por dispositivo legal, a definição e regulamentação dos bens que integram o domínio público do Estado, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.

³⁶ A Constituição no seu artigo 87.º refere a figura de expropriação e nacionalização, embora a expropriação de utilidade pública nunca fosse objecto de legislação que considerasse os bens objecto de expropriação de utilidade pública, identificação das autoridades competentes para o efeito e a consagração dos direitos do expropriado, nomeadamente em matéria de procedimento e indemnização.

Igualmente, não existe em lei o estabelecimento do regime jurídico dos bens patrimoniais, móveis, veículos e imóveis do Estado, que fixe as normas de enquadramento que devam presidir à elaboração do cadastro e do inventário geral dos bens patrimoniais do Estado, instrumentos estes que deverão permitir o conhecimento da estrutura e valor desses bens e possibilitar, entre outros objectivos, a sua fiscalização sistemática, a racionalização da sua gestão e a definição de políticas de investimento, no que a esses bens respeita.

Existe um total vazio legal neste domínio, para além de uma legislação perfeitamente obsoleta, do tempo colonial, datada de Outubro de 1960, a saber, a Portaria n.º 1283 – “Regulamento para o serviço de Almojarifado de Fazenda da Província da Guiné.”

Torna-se necessário o estabelecimento de uma lei de base e respectivos regulamentos que estabeleçam a sistematização dos inventários dos bens móveis, veículos, imóveis e direitos a eles inerentes, para o conhecimento da natureza, composição e utilização do património do Estado.

Por outro lado, a aprovação de tal legislação torna-se imprescindível para o cumprimento futuro das disposições do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, no que concerne à aplicação de uma Contabilidade Patrimonial para o Estado, pois só com a inventariação sistemática e avaliação do Inventário do Estado, relativamente a todos os bens do activo imobilizado dos serviços públicos, se pode alcançar o desiderato de se produzir o balanço do Estado.

Pelo que, torna-se pertinente a definição dos critérios de inventariação que deverá suportar o novo regime de contabilidade patrimonial a que os serviços públicos passarão a estar sujeitos e a uniformização dos critérios de inventariação e contabilização dos bens móveis, veículos e imóveis e direitos a eles inerentes, em ordem à consolidação para a construção do balanço do Estado a integrar na CGE.

A aplicação de uma contabilidade patrimonial no país torna-se inexecutável e desprovida de propósito, antes de serem criados todos os normativos legais de suporte ao levantamento, elaboração do cadastro individual de todos os bens do Estado, o estabelecimento dos inventários de base e geral, os critérios de valorização e a definição dos critérios de

amortização, reintegração e reavaliação. Face às circunstâncias e limitações, o Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações:

Recomendação n.º VI.2

Torna-se premente que as instruções para a elaboração do cadastro e dos inventários de base, bens móveis, viaturas e imóveis e direitos do Estado, sejam emitidas, pois só assim será possível o conhecimento consistente do património do Estado, através da elaboração de um inventário geral, conducente ao balanço do Estado.

Recomendação n.º VI.3

Sejam definidos e publicados os critérios de avaliação, as taxas de amortização e reintegração, onde, por tipo de bens, conste a sua vida útil em anos, e a definição dos critérios de reavaliação dos bens do Estado. Segundo as melhores práticas, as taxas de reintegração para os imóveis do domínio público ou privado do Estado, são fixadas diversamente em função dos materiais e das tecnologias de construção.

Na MVCIL, o Tribunal de Contas focalizou a acção de terreno deste capítulo no Secretariado Nacional do Património do Estado (SNPE) a fim de apreciar, relativamente à emissão do Parecer, a actual situação no que respeita ao inventário do património do Estado.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 1/2015, de 8 de Janeiro, que aprova o Estatuto Orgânico do Governo, o Secretariado Nacional do Património do Estado (SNPE) integra o Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares (MPCMAP).

Pese embora esta integração, o SNPE está sob tutela do Ministro da Economia e Finanças (MEF), nos termos do Decreto-Lei n.º 2/2018, 13 de Agosto, que aprova a Orgânica do Governo de Inclusão.

Das verificações efectuadas, neste serviço, constatou-se o seguinte:

1. O serviço não se encontra dotado de instalações condignas que permitam realizar funcionalmente o desenvolvimento das suas competências;
2. Inexistência de qualquer aplicativo informático que permita gerir de forma eficiente um trabalho de levantamento e gestão do património do Estado;

3. Exiguidade de meios financeiros com que o Serviço é dotado, minimamente necessários para a prossecução da sua actividade;
4. Manifesta insuficiência de recursos humanos para fazer face à prossecução da sua missão;
5. O serviço está a actuar sem um quadro legal de enquadramento da actividade de gestão do património do Estado.

Sendo assim, o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido por este Secretariado Nacional não tem tido qualquer consequência prática na disciplina e controlo dos bens do Estado.

Em 2018 e 2019, foi feita uma tentativa de levantamento do inventário do Estado, incidindo sobre os bens móveis e veículos do Estado. Este trabalho apenas se cingiu à Cidade de Bissau e não abrangeu a totalidade dos serviços, havendo inclusive alguns serviços que impediram o acesso às suas instalações dos funcionários do Secretariado Nacional de Património de Estado para a realização do trabalho.

Nesse levantamento, as fichas de identificação dos bens móveis eram incompletas, não constando, entre outros, os seguintes campos:

1. Localização;
2. Descrição da marca, modelo, etc.;
3. Data de aquisição (ano e mês), factura, entidade fornecedora, contrato de assistência;
4. Vida útil estimada, amortização;
5. Valorização, custo de aquisição, classificação da despesa;
6. Afectação.

Quando se pretende proceder a um trabalho de levantamento dos bens móveis, por muito incipiente que seja, onde não se encontram minimamente caracterizados os bens, o objecto desse trabalho não só é inócuo, mas representa um desperdício de dinheiro dos contribuintes.

No levantamento dos veículos, não foram igualmente constituídas fichas de identificação do bem, onde constasse, entre outras informações cadastrais, as seguintes:

1. Cilindrada, n.º de motor, n.º de chassis, cor, ano de fabrico;
2. Data de aquisição (ano e mês), factura, entidade fornecedora, contrato de assistência, revisões, inspecções, seguro, acidentes, etc.;
3. Vida útil estimada, amortização;
4. Valorização, custo de aquisição, classificação da despesa.

O trabalho residiu simplesmente na elaboração de uma lista dos veículos existentes nos serviços verificados, não tendo sido seguido por um trabalho de confronto com os documentos de aquisição do material de transporte nos últimos anos, nem a respectiva acareação com o registo de propriedade junto da respectiva Conservatória³⁷.

Consistiu, assim, o produto final num conjunto de mapas avulsos e incompletos por serviços, sem que se consumasse a elaboração de um Mapa global que incluísse as variações patrimoniais através dos acréscimos e diminuições, tendo em conta o ano de aquisição.

Naturalmente, tais deficiências não podem ser apontadas ao serviço interveniente, mas antes ao Governo que cria um serviço, sem que o mesmo disponha dos meios para a realização de um trabalho desta índole, que só pode ser feito mediante a existência prévia de um quadro legal definidor das regras de inventariação e definição dos modelos de fichas cadastrais a preencher por cada bem.

Do mesmo modo, tal levantamento e registo tem de ser suportado por uma aplicação informática moderna que acolha o assentamento e tratamento da informação de uma forma sistemática e que, entre outros, garanta o controlo da valorização, amortização e as variações patrimoniais.

Pelo que, perante estes factos, o Tribunal de Contas entende atinente recomendar:

37 Conservatória do Registo Predial, Comercial e Propriedade Automóvel.

Recomendação n.º VI.4

Deve o Governo estabelecer previamente os critérios de avaliação e reavaliação, as taxas de amortização e reintegração dos bens do domínio público e privado do Estado e proceder à aprovação do quadro legal enunciador do regime de aquisição, gestão e alienação dos bens móveis do domínio privado do Estado, bem como das instruções para a elaboração do cadastro e dos inventários de base, permitindo assim, elaborar o inventário geral do Estado.

Este trabalho de inventariação e cadastro dos imóveis do Estado impõe-se não só para o conhecimento do parque imobiliário do Estado, mas, igualmente, com vista à regularização jurídica dos imóveis do domínio privado do Estado, à programação global da ocupação de espaços, da conservação e reabilitação e da rentabilização dos imóveis afectos aos diferentes serviços e organismos da administração pública, essencial para uma boa gestão dos recursos do Estado nesta matéria.

Entende, assim, o Tribunal de Contas enunciar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.5

Aprovação de um Programa de Gestão do Património Imobiliário Público, para um horizonte temporal definido, o qual deve estabelecer as medidas e procedimentos de coordenação a efectivar na administração dos bens imóveis do Estado, tendo em conta as orientações da política económica e financeira, global e sectorialmente definidas.

O modelo de gestão imobiliária deve ser suportado por adequadas tecnologias de informação que permita a compatibilização, informação recíproca e actualização entre as bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais públicos.

Para a concretização dos objectivos enunciados, deverão ser estabelecidos os procedimentos de reporte, registo e actualização de informação, cometendo-se, em primeira linha, a respectiva responsabilidade aos serviços da administração directa ou indirecta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis, sem prejuízo da cooperação e colaboração intersectorial prosseguidas pelos Serviços do Património, da Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública e dos serviços e organismos responsáveis pelos inventários.

O presente modelo deverá funcionar com base em sistema desmaterializado de prestação e actualização permanente de informação relativa aos imóveis.

Um programa de inventariação desta índole deve incluir os bens imóveis e os direitos a eles inerentes, da administração directa e indirecta do Estado, destinando-se a assegurar o pleno conhecimento dos referidos bens imóveis, e deve abranger, designadamente, a seguinte informação:

- 1) Identificação;
- 2) Situação jurídico-registral;
- 3) Classificação;
- 4) Natureza;
- 5) Localização;
- 6) Estado de conservação;
- 7) Entidade que o ocupa;
- 8) Caracterização do pessoal que trabalha regularmente no imóvel;
- 9) Propriedade/situação do imóvel;
- 10) Tipo de valor.

A concepção e implementação do referido programa de inventariação compreenderá igualmente os inventários dos imóveis militares e paramilitares, bem como dos imóveis que integram o património cultural, sujeitos a regras especiais e complementares, sendo, por isso, efectuados de forma segregada.

Sobre as constatações anteriores, entende o Tribunal de Contas expedir a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.6

Definir, através de instruções próprias, o modo de cumprimento dos deveres de colaboração e de informação das unidades de gestão patrimonial; aprovar a adopção de instrumentos informáticos adequados à elaboração e actualização do inventário; fixar as indicações sobre a descrição e organização dos registos de dados previstos na legislação regulamentadora e o modo da sua concretização, através de instruções que podem em parte remeter para as regras de preenchimento dos programas informáticos a criar para o efeito.

Um programa de gestão do património imobiliário deve incidir sobre:

- 1) Os bens imóveis do domínio público do Estado, independentemente do seu concreto regime de administração ou da natureza da entidade por eles responsável;
- 2) Os bens imóveis do domínio privado do Estado sob utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, ou por entidades terceiras, bem como os bens imóveis devolutos;
- 3) Os bens imóveis sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, não previstos no número anterior, designadamente os tomados de arrendamento.

A implementação de um programa, a este nível, deve ser desdobrada em diversos eixos de actuação:

- 1) Eixo da inventariação, que passará por um levantamento global dos imóveis do Estado a nível nacional, incluindo institutos, fundos autónomos e administração local, através de um programa global a aprovar em termos legais, com especificação da calendarização em que o mesmo será realizado por aqueles serviços e organismos públicos;
- 2) Eixo do regime de utilização, tendo em atenção a aplicação do princípio da onerosidade, relativamente aos espaços ocupados pelos seus serviços. Procurando alcançar as vantagens advenientes de uma gestão globalmente coordenada, as quais passam não só por um fortalecimento da eficiência na prossecução do interesse público mas também pela diminuição de encargos em termos financeiros e por uma utilização mais racional dos recursos;
- 3) Eixo da avaliação, ocupação e conservação dos imóveis que pressupõe a avaliação, ocupação, conservação e reabilitação de imóveis³⁸;
- 4) E, por último, o eixo da regularização jurídica, com a regularização registral e matricial dos imóveis do domínio privado do Estado que lhes estão afectos.

38 Poderá ser constituído um Fundo para a de reabilitação e conservação patrimonial, tendo por objecto o financiamento das operações de reabilitação e de conservação dos imóveis do Estado.

Nestes termos, entende o Tribunal formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.7

Promover um Programa de Gestão do Património Imobiliário, através do estabelecimento de medidas e procedimentos de coordenação, não apenas da eficiência na administração dos bens imóveis do Estado mas também a adequação da gestão imobiliária às orientações da política económica e financeira, global e sectorialmente definidas, assumindo-se, como um instrumento de planeamento inovador que permitirá melhorar o reconhecimento, a valorização e a preservação do património do Estado, definindo as directrizes adequadas à melhoria da sua gestão.

Entretanto, com objectivos e amplitude diferentes, na sequência do Decreto n.º 1/2000, de 30 de Março, procedeu o Estado a um levantamento e inventariação dos processos de imóveis do Estado alienados/comprados ao abrigo do Decreto n.º 18/91, de 31 de Julho.

Permitia este último diploma que os prédios património do Estado, sitos em Bissau e actualmente habitados por membros do Governo e equiparados e outros servidores do Estado, podiam ser alienados a favor dos seus actuais ocupantes.

Entretanto, a promulgação do Decreto n.º 1/2000, de 30 de Março, aponta, no seu preâmbulo, para a necessidade de reposição da justiça e da restituição da dignidade do Estado, no sentido de pôr cobro às ilegalidades e irregularidades verificadas na alienação dos prédios que constituem o património do Estado, acrescidas de total ausência de transparência que deve nortear o processo de alienação de bens na Administração Pública, traduzindo-se em actos lesivos dos interesses públicos.

Mais considera que a alienação dos bens património do Estado deve ser feita através do concurso público, uma situação que não se verificou.

Assim, revogando o Decreto n.º 18/91, de 31 de Julho, dispõe, o Decreto n.º 1/2000, de 30 de Março, no seu artigo 1.º:

1. Todos os contratos de compra e venda dos prédios património do Estado celebrados com os respectivos ocupantes ou com outras pessoas singulares ou colectivas, nos termos do Decreto n.º 18/91, de 31 de Julho, consideram-se nulos e sem efeito.
2. Todas as individualidades que tenham exercido altos cargos públicos no país e que, por lei, gozam de direito à residência oficial do Estado, estão abrangidas por este

diploma, sem prejuízo de tratamento específico da sua situação, caso tenham sido abrangidas pelo Decreto n.º 18/91, de 31 de Julho.

3. Aqueles que, por abuso no exercício de funções ou na qualidade de membros do Governo ou enquanto antigos membros do Governo e nessa qualidade ou por interposta pessoa de membro da sua família com ele vive em comunhão de mesa, adquiriram para si, para seu cônjuge ou para seu ascendente em primeiro -grau o bem imóvel do domínio patrimonial do Estado, em 30 (trinta) dias, devem desocupar os mesmos para fins de restituição ao Estado, sob pena de desocupação coerciva.
4. As disposições do presente diploma não se aplicam aos militares e paramilitares ou civis antigos combatentes que não tenham beneficiado de direitos e regalias do anterior regime, desde que comprovem não dispor de meios de sobrevivência.

Na MVCIL levada a cabo em 2021 junto do SNPE, permitiu constatar que as disposições do Decreto n.º 1/2000, de 30 de Março, não foram cumpridas na íntegra, isto porque o inventário facultado ao Tribunal abrangeu apenas os processos de contratos de compra e venda de bens imóveis celebrados no âmbito do Decreto n.º 18/91, de 31 de Julho.

6.3 – O Parque de Viaturas do Estado

Nas verificações efectuadas no SNPE, a análise incidiu sobre o ponto de situação da elaboração do cadastro e do inventário geral, da fiscalização, da racionalização da gestão, da definição de políticas de investimento, bem como dos principais obstáculos enfrentados pelo SNPE, organismo responsável pela actividade gestonária patrimonial, domínio de inquestionável dimensão nas contas públicas.

Neste ponto, o destaque vai para a análise da situação do Parque de Viaturas do Estado (PVE).

Como se deixou dito atrás, o levantamento dos veículos, efectuado em 2018 e 2019, não seguiu as regras de inventariação atinente a este tipo de bens, não só no universo abarcado, pois, não envolveu a totalidade dos serviços do Estado, como relativamente à informação que deverá conter a ficha cadastral destes bens.

Para além disso, o trabalho residiu numa lista de veículos existentes nos serviços verificados, não tendo sido seguido por um trabalho de verificação dos registos dos mesmos junto da respectiva Conservatória.

Assim sendo, o Tribunal de Contas formula a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.8

Que em próxima inventariação da situação do Parque de Viaturas do Estado (PVE), seja incluída a verificação da existência de título de utilização válido e juridicamente regularizado, tanto no caso em que confira a posse como no caso em que confira o direito de utilização a favor da entidade contabilística. Para efeitos de inventariação, os veículos identificam-se através da matrícula, da marca, do modelo, do combustível, da cilindrada e da atribuição do número de inventário, do número de registo, do tipo de veículo, data e custo de aquisição, de construção ou valor de avaliação.

Outra situação que, no decorrer desta acção, se pretendeu verificar, prende-se com a utilização indevida das viaturas do Estado como viaturas pessoais, em violação à lei, situação já constatada no decorrer dos trabalhos realizados em 2015, nessa entidade, relativos à emissão dos pareceres por este Tribunal, relativamente às CGE de 2009 e 2010.

A este propósito, refira-se, a título exemplificativo, a utilização de viaturas do Estado por parte do pessoal dirigente da Função Pública, prevista na alínea a) do n.º 1, do artigo 18.º, do Estatuto do quadro do pessoal dirigente da Função Pública, aprovado pelo Decreto n.º 30-A/92, de 30 de Junho, que estabelece ao pessoal dirigente dos níveis I e II em efectividade de funções o direito a “uso pessoal da viatura de serviço”.

Este quadro legal além de suscitar dúvidas sobre o conteúdo e a natureza da expressão “uso pessoal”, permanece profundamente desajustado à realidade vigente, uma vez que quer através de estatutos de pessoal dirigente, quer através de autorizações ministeriais avulsas, têm sido autorizados os dirigentes à utilização desta faculdade, como complemento do seu estatuto remuneratório, tornando este regime, inicialmente intencionado como um regime excepcional, na existência actual de um regime quase regra.

Sobre esta matéria, entende o Tribunal de Contas formular as seguintes recomendações:

Recomendação n.º VI.9

O controlo sobre as situações atrás descritas passa inevitavelmente pela definição e criação de um parque de viaturas do Estado e estabelecimento da colaboração entre a SNPE e as autoridades policiais competentes, nomeadamente, a Polícia de Ordem Pública (POP) e a Guarda Nacional (GN), para o efectivo cumprimento da lei.

Recomendação n.º VI.10

Que seja revista toda a legislação atinente à utilização pelo pessoal dirigente de viaturas do Estado, de forma a disciplinar a utilização do parque de viaturas do Estado, tornando este regime transparente e equitativo.

As observações e recomendações atrás expendidas são o resultado das verificações efectuadas e tornam claro que a pronunciação do Tribunal de Contas, quanto aos princípios de legalidade, eficiência e eficácia da gestão patrimonial, tem de ser fortemente negativa, pois, pelo que se deixou dito, a inventariação do património do Estado está longe de ser uma realidade.

Também a nível de enquadramento legislativo, nada se fez existindo um completo vazio legal no que respeita a um aspecto tão importante da gestão da coisa pública.

6.4 – O Património Financeiro do Estado

O património financeiro do Estado, tratado neste ponto, é constituído, em termos de direitos financeiros do Estado, pelas acções, quotas e outras partes de capital detidas pelo Estado em empresas, títulos de participação, participação em fundos de investimento mobiliários e imobiliários, e outras participações financeiras.

As operações financeiras do Estado abrangem as transacções que conduzem à variação dos seus activos e passivos mobiliários ou financeiros.

Entretanto, não existe no quadro legal vigente, qualquer dispositivo legal que estabeleça e regulamente a inventariação e gestão do património financeiro do Estado.

Perante esta omissão legal, o Tribunal de Contas entende recomendar:

Recomendação n.º VI.11

Seja consagrada em dispositivo legal, a definição e regulamentação do regime jurídico e dos princípios e metodologias de inventariação do património financeiro do Estado.

A apreciação do património financeiro do Estado tem, entre outros objectivos, a análise e o apuramento do valor global da carteira de activos, o tipo de activos detidos, bem como as receitas provenientes de tais activos financeiros, a nível dos rendimentos proporcionados pelas privatizações de partes do capital detido pelo Estado nas empresas, da participação no lucro das empresas públicas, através da distribuição de dividendos, bem como dos reembolsos decorrentes da concessão dos empréstimos de retrocessão.

A omissão de informação, neste domínio, na CGE de 2014, impossibilita o Tribunal de Contas de emitir parecer sobre o apuramento do valor global no início e final do ano e das variações anuais registadas na carteira dos activos financeiros do Estado.

Evidencia-se apenas, em termos orçamentais, no Quadro VIII – Receitas Orçamentais, as rubricas de “Dividendos e participações nos lucros de sociedades e quase-sociedades não financeiras” que inclui as empresas públicas, “Dividendos e participações nos lucros de instituições de crédito”, neste caso o BCEAO e “Dividendos e participações nos lucros de empresas de seguros”, neste caso o INSS, em que estas rubricas apresentam em termos de previsão e execução o valor zero.

Nas verificações efectuadas junto à DGTCP, constatou-se que não existem elementos sobre a titularização do património financeiro do Estado relativamente ao ano de 2014, não sendo conhecido por esta Direcção Geral o valor (quer o valor nominal, quer o valor de cotação, dependendo da qualidade do título) da carteira das participações societárias em empresas públicas e privadas, sociedades anónimas e por quotas.

Desta forma, também não se conhece do registo de todos os actos a isso obrigados por lei, não só para a segurança jurídica e publicidade do património financeiro do Estado, mas também para que as correspondentes despesa e receita anuais coincidam com os movimentos da carteira.

Assim sendo, o Tribunal de Contas fica limitado no exercício das suas competências de fiscalização externa das despesas públicas, numa matéria particularmente sensível que é

o património financeiro, por defrontar-se, em sede do PCGE, com enormes dificuldades na análise e apreciação desta vertente importante das operações activas do Estado, por falta de informação.

Assim, perante esta constatação, o Tribunal de Contas recomenda:

Recomendação n.º VI.12

A efectivação de um recenseamento completo sobre todos os activos financeiros do Estado, empréstimos e participações societárias, reestruturações, saneamento financeiro, aquisição e alienações de participações, e inclusão na CGE de informações, mapas e dados que permitam apreciar o tipo e o valor global da carteira de activos do Estado, bem como as suas variações anuais assegurando assim o registo e a gestão integrada da carteira do património financeiro do Estado.

Verificou-se igualmente, no decurso dos trabalhos de verificação, que não é conhecido pela DGTCP o valor da carteira dos empréstimos de retrocessão, e isto porque, não foi efectuado ainda um levantamento fiável que permita determinar o *stock* destes direitos do Estado, bem como a sua distribuição pelas entidades devedoras.

Ora, sendo os empréstimos de retrocessão concedidos pelo Estado – créditos do Estado e dívida externa contraída graças à cooperação bilateral – tais empréstimos influenciam, desta forma, o próprio endividamento externo, sendo por isso essencial o seu acompanhamento e controlo.

Entretanto, o que se constatou é que algumas empresas que beneficiaram de tais empréstimos já não operam no mercado e não se sabe se liquidaram efectivamente as suas obrigações para com o Estado. Por outro, nas empresas que ainda existem, não foi ainda efectuado um levantamento cruzado da posição das respectivas dívidas.

O conhecimento desta situação leva o Tribunal de Contas a recomendar:

Recomendação n.º VI.13

Que seja com premência elaborado um inventário quantitativo e qualitativo de todo o tipo de dívidas para com o Estado, como ponto inicial para um acompanhamento rigoroso desta situação, de forma a permitir a expressão na CGE de toda a informação pertinente.

Capítulo VII

Tesouraria do Estado

CAPÍTULO VII – TESOURARIA DO ESTADO

7.1 – Considerações Gerais

O Tesouro Público é, em qualquer Estado moderno, um serviço ou conjunto de serviços, cuja competência consiste precisamente em gerir a generalidade dos dinheiros públicos, cabendo-lhe, primordialmente, assegurar a execução do OGE, através da arrecadação das receitas e da realização das despesas.

Como é sabido, o Tesouro tem por missão fundamental assegurar a execução do Orçamento Geral do Estado, ajustando as despesas às receitas arrecadadas, através das operações patrimoniais e das operações de tesouraria, constituindo estas, uma das grandes áreas da actividade financeira pública que decorre fora do Orçamento, mas que com ele está intimamente relacionada. Pelo que se impõe a distinção entre as operações que decorrem da execução orçamental - operações orçamentais - e as que se processam à sua margem - operações de tesouraria.

Nesta perspectiva, as operações orçamentais de receita e despesa, estando previstas no Orçamento, sujeitam-se aos processos próprios de execução orçamental e ao controlo da Contabilidade Pública, dando origem à inscrição definitiva na CGE e provocam uma entrada ou saída irreversível de fundos dos cofres públicos.

Por seu turno, as operações de tesouraria, por se realizarem à margem do Orçamento, podem ser, tanto operações de entrada, como de saída de fundos, não estando sujeitas aos processos rígidos da Contabilidade Pública nem à regra da anualidade. Além de imprescritíveis, tais saídas de fundos dão origem a uma nova entrada naqueles cofres e revertem na afectação normal da execução orçamental, a qual cabe à entidade a quem pertencem.

Embora a Tesouraria do Estado integre todos os recursos financeiros do Estado, quer sejam os resultantes das operações orçamentais, quer sejam os resultantes de operações extra-orçamentais, neste Capítulo, a atenção do Tribunal de Contas incidirá sobre três aspectos em concreto, a saber: os fluxos do Tesouro Público, os saldos iniciais e finais e as operações de tesouraria do Estado do exercício em referência.

Considerando tal incidência para a verificação e análise mais apropriada dos fluxos da Tesouraria do Estado em 2014, revelou-se pertinente fazer confrontação entre a estrutura formal da CGE face ao exigido pela Lei.

Nesse sentido, a análise efectuada à CGE de 2014, permitiu a este Tribunal vislumbrar a omissão de certas informações concernentes aos fluxos da Tesouraria do Estado, nomeadamente as previstas nos preceitos abaixo mencionados.

Estatui o Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, na alínea d), do seu artigo 92.º, que, a Conta Geral do Estado compreende, entre outras, a descrição das operações relativas às Contas especiais do Tesouro.

E preceituam as alíneas b) e c), do n.º 2, do artigo 36.º, da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, que a Lei de Regularização fixa as contas do resultado do ano, que compreende, entre outras:

- Os ganhos e as perdas verificados na execução das contas especiais;
- Os ganhos ou as perdas resultantes eventualmente da gestão das operações de tesouraria.

A LEOGE, reforça ainda a análise e a pronúncia do Tribunal de Contas, no âmbito da Fiscalização Jurisdicional nesta matéria, determinando nas alíneas a) e b) do seu artigo 50.º que compete:

- a) Julgar as contas dos contabilistas públicos;
- b) Verificar documentos e procedimentos e a regularidade das receitas e das despesas descritas nas contabilidades públicas, assegurando-se da correcta utilização dos créditos, fundos e valores geridos pelos serviços do Estado e das demais pessoas colectivas.

A omissão das informações previstas nos preceitos atrás mencionados impede parcialmente o Tribunal de Contas de conferir e se pronunciar sobre a movimentação dos fluxos da Tesouraria do Estado, em particular no tocante ao saldo, bem como de verificar o regular emprego judicioso dos recursos movimentados por operações de tesouraria e em que medida foram regularizadas e imputadas à CGE.

Perante esta constatação, o Tribunal de Contas entende relevante expender a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.1

Que sejam incluídas na CGE, todas as informações atinentes aos fluxos da Tesouraria do Estado, em conformidade com o disposto na alínea d), do artigo 92.º, e nas alíneas b) e c), do n.º 2, do artigo 36.º, respectivamente, do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, e da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

7.2 – Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública

De acordo com o artigo 4.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio, a Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública (DGTCP) está estruturada em dois (2) serviços, a saber:

- 1) Os serviços operativos, que integram a Tesouraria Geral e as Direcções de Serviços de Moeda, Crédito e Mercado Financeiro Regional; da Dívida Pública e Participação Financeira; de Informação e Administração; e de Pensões e Reformas;
- 2) Os Serviços de Apoio, que integram a Direcção de Serviços de Estudos e da Regulação Contabilística e Financeira; e o Gabinete de Inspeção Interna.

Nos termos do artigo 1.º do mesmo diploma, a DGTCP tem a missão de assegurar a administração da tesouraria central do Estado, bem como a efectivação das operações de intervenção financeira do Estado, competindo-lhe o estudo, preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público, administrativo e empresarial e da função accionista.

Pelo facto da análise às operações pretendidas neste Capítulo estarem concentradas na Tesouraria Geral do Estado, abreviadamente designada de TG, um dos serviços operativos da DGTCP, importa realçar à luz do artigo 5.º do mesmo Decreto, entre outras, as seguintes atribuições:

- a) Execução de todas as operações de receita e de despesa do OGE, das Contas especiais do Tesouro, dos orçamentos anexos, das operações de tesouraria e de quaisquer outras

- operações financeiras do Estado e das autarquias locais, exceptuando as operações confiadas a contabilistas da administração fiscal e aos administradores contabilistas;
- b) Definição e elaboração da contabilidade do Estado e dos mapas financeiros periódicos;
 - c) Gestão dos títulos e dos valores da propriedade do Estado, bem como dos fundos depositados por correspondentes do Tesouro.

Além daquelas competências, a TG deve ainda assegurar: i) A coordenação e a centralização das operações dos preceptores (contabilistas secundários), dos recebedores municipais, bem como dos contabilistas das Administrações das contribuições especiais das representações diplomáticas; ii) a gestão diária e previsional da Tesouraria do Estado e das autarquias locais; iii) a manutenção da conta corrente do Tesouro no BCEAO e das contas de disponibilidades dos contabilistas do Tesouro e dos agentes e contabilistas das missões diplomáticas e consulares; iv) a verificação, no local, das operações dos contabilistas públicos e dos funcionários encarregues da cobrança das contribuições especiais e das caixas especiais e v) o seguimento financeiro e contabilístico das operações das autarquias locais.

Realça-se ainda, a importância do Gabinete de Inspeção Interna, abreviado de GI, pela sua importância na análise, adequação e funcionamento dos procedimentos e dos sistemas de informação internos e no âmbito da rede de cobranças do Estado, diagnosticando condicionantes, contribuindo assim para o impacto no desempenho da qualidade dos procedimentos contabilísticos, das contas e dos relatórios anuais.

Ainda, o GI deve assegurar a devida articulação com os órgãos de controlo e serviços de auditoria de entidades que se relacionem funcionalmente com a DGTCP, por forma a definir medidas e propor soluções tendentes à eliminação de deficiências, tendo em vista o competente acompanhamento e a melhoria na actuação dos serviços (artigo 21.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio).

Pode ainda o GI ser complementado pela Brigada de Verificação, com competências para proceder à verificação da actividade dos contabilistas directos do Tesouro e dos funcionários encarregues da cobrança das contribuições especiais ou pelas Percepções³⁹.

39 Postos desconcentrados de contabilistas do Tesouro, criados na dependência do Tesouro.

7.2.1 – Operações do Tesouro Público

Relativamente ao exercício orçamental de 2014, constatou-se que a referida CGE não reflecte toda a actividade financeira pública no ano em análise, designadamente a falta de consolidação da escrituração da totalidade de entradas e saídas de fundos (Saldo inicial; receita cobrada; despesa paga; transferências e reposições de fundos; operações de tesouraria; Saldo final), além das operações de encerramento da Conta, as ditas “operações de fim do exercício”.

Pelo que, no quadro abaixo, com dados extraídos da CGE, estão reflectidos apenas aos movimentos dos fluxos orçamentais ocorridos na Tesouraria do Estado no exercício orçamental de 2014, a saber: o saldo inicial, os fluxos orçamentais (receita, despesas e operações financeiras), as operações de tesouraria (Outras operações) e o Resultado da execução orçamental).

Quadro VII.1 – Movimentação dos fluxos orçamentais do Estado

(em milhões de FCFA)

RUBRICA	SALDO INICIAL	DÉBITO	RUBRICA	CRÉDITO	SALDO FINAL
Saldo do ano anterior	0.00				
Receitas Orçamentais		65,549.43	Desp. Orçamentais	68,261.25	
Op. Financeiras	0,0	53,392.52	Op. Financeiras	1,407.96	
			Resultado execução orçamental		49,272.74
Outras operações	0.00		Outras Operações	4,632.15	
Entradas	0.00	118,941.95	Saídas	69,669.21	49,272.74

Fonte: CGE

Na movimentação de fundos por operações orçamentais (receitas orçamentais e operações financeiras), constatou-se que, entraram na Caixa do Tesouro, por conta daquelas operações, o montante de 118.941,95 milhões de FCFA e saíram 69.669,21 milhões de FCFA.

O resultado da execução orçamental de 2014 foi apurado no valor de 49.272,74 milhões de FCFA.

Da informação constante no quadro acima depreende-se que, em 2014, as receitas orçamentais constituíram o grosso das entradas no fundo da Tesouraria do Estado, ascendendo a 65.549,43 milhões de FCFA, enquanto nos movimentos de saída, a rubrica das despesas orçamentais assumiu o valor mais expressivo de 68.261,25 milhões de FCFA.

Nas outras operações, onde se registam as operações de tesouraria, não se regista a débito (entradas) qualquer valor, registando a crédito (saídas) o valor de 4.632,15 milhões de FCFA, correspondendo a restos a pagar a 31 de Dezembro de 2014, relativamente a descontos efectuados e que se encontravam por entregar.

Entretanto, como se observa do quadro, no que respeita ao saldo do ano anterior, todas as operações assumem o valor zero, não tendo sido evidenciado no Balancete Geral Acumulado das Operações do Tesouro, o saldo do ano anterior, relativamente à Tesouraria do Estado, relativo ao saldo final do ano de 2013⁴⁰.

7.2.2.1 – Saldo da Tesouraria do Estado

Conforme consta no Relatório da CGE de 2014⁴¹, “As contas do exercício de 2014 foram elaboradas com base nos documentos presentes sem que as autoridades se tivessem apoiado na constituição do balanço inicial. Não se podia obter esses elementos porque no exercício de 2013 não foram elaboradas as contas. Ainda assim, a Tesouraria podia, sem ir ao pormenor, fazer uma listagem de Saldos das contas Caixa, Banco, levantamento real de saldos por pagar (*Reste-à-payer*) dos mandatos estabelecidos nos anos subsequentes, dívidas não tituladas (DNT’s), dívidas externas e outras dívidas internas não mencionadas nos *itens* anteriores”.

Ainda, referente aos saldos, neste caso nas contas de caixa, diz o mesmo relatório⁴², na análise dos saldos de contas de balanço, a propósito da conta “53 – Contas Caixa” que os valores constantes nessas contas “não correspondem à realidade, visto que o Tesouro não conseguiu fazer a conciliação das contas e mesmo a integração dos saldos transitados de exercício de 2013”

Observe-se a este propósito que, contrariamente ao que foi dito no Relatório da CGE de 2014, citado atrás, independentemente do regime contabilístico aplicado à Contabilidade Pública do Estado na Guiné-Bissau, seja um regime de contabilidade unigráfica (ou de caixa), seja um regime de contabilidade digráfica (ou de acréscimo), a reconciliação dos

40 Esta situação tem a ver com a não apresentação da Conta Geral do Estado do ano de 2013, onde tal saldo deveria constar como saldo final. A situação da não apresentação das CGE de 2011 a 2013 é abordada neste Parecer no Título I – Aspectos Gerais.

41 Página 6.

42 Página 10.

saldos das contas do Estado é um procedimento comum de controlo interno, imprescindível à comprovação e validação dos saldos iniciais e finais das contas do Tesouro.

Sobre esta matéria, o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, veio estabelecer no seu artigo 30.º, a obrigatoriedade de, em 31 de Dezembro de cada ano, proceder-se ao encerramento de todas as caixas públicas e reportar em detalhe a arrecadação de fundos, valores e contas de depósitos, justificadas por um relatório de reconciliação.

Ora, o que efectivamente se constata é que a CGE não apresenta os movimentos do Tesouro Público, no que diz respeito aos saldos iniciais e finais (devidamente discriminadas em função da sua origem, a saber, Contas da Execução Orçamental, Contas Transitórias, Contas de Adiantamento de Fundos, Contas de Movimentos de Empréstimos internos e externos, nas várias moedas, Contas de Donativos, Contas de Desembolsos de Projectos, Contas dos Institutos e Fundos e Serviços Autónomos, entre outras⁴³, e as contas de Numerário).

Assim, não pode o Tribunal proceder à análise desses saldos, uma vez que tais saldos não têm expressão na CGE.

Por outro lado, a CGE não apresenta qualquer mapa demonstrativo das entradas e saídas de todos os fundos à guarda do Tesouro, que permita expressar uma “Conta de Gerência do Estado” ou um “Balanço Global de Caixa”, assente na fórmula: Saldo Inicial + Entradas – Saídas = Saldo para o período seguinte.

Perante estas constatações, o Tribunal de Contas considera relevante enfatizar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.2

Que seja cumprida a lei no que respeita ao princípio de unidade de caixa previsto no artigo 81.º do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, devendo a CGE expressar os saldos das diversas Contas do Tesouro Público, bem como os movimentos de entradas e saídas de fundos do Estado que deram origem a esses saldos, assim sendo contabilisticamente relevados, em cada ano económico, todos os movimentos do Tesouro Público.

43 Na MVCIL junto da Direcção Nacional do BCEAO, na Guiné-Bissau, foram solicitados os extractos bancários dessas contas, não tendo os mesmos sido facultados.

7.2.2.2 – Período Complementar das Despesas e Fim do Exercício Orçamental

Nos termos do artigo 98.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, a contabilidade do Estado é anual e compreende:

- a) Todas as operações ligadas ao Orçamento do ano em causa até à data do fecho desse Orçamento segundo as regras próprias aplicáveis ao Estado ou outros organismos públicos;
- b) Todas as operações de tesouraria e as operações mencionadas no artigo 81.º realizadas no decurso do ano, assim como as operações de regularização.

Constatou-se ainda, embora fosse uma exigência legal, a CGE de 2014 omitiu o Mapa 10 - Operações efectuadas por encontro na “Tabela da Direcção Geral da Contabilidade Pública” das operações de tesouraria, que reflecte as “operações de fim do ano”⁴⁴ e as “operações por encontros”⁴⁵ elaborado pela referida Direcção.

Acresce o mesmo diploma que as substituições ou modificações que se considerassem necessárias poderiam ser efectuadas por simples despacho do MEF, se a técnica de contabilidade conjugada com as leis em vigor assim o aconselhasse.

Pelo que, a análise do saldo final apresentado no quadro VII.1, atrás, referente ao exercício de 2014, pelo Tribunal de Contas é limitativa, já que o seu valor não corresponde ao saldo real, tendo em conta que o mesmo reflecte a posição financeira do Estado a 31 de Dezembro, não contemplando as operações do período complementar, nem os valores reconciliados, constituindo assim, uma irregularidade.

O conhecimento de tais operações permitiria ao Tribunal de Contas conferir sobre os recursos movimentados por operações de tesouraria e se pronunciar em que medida foram regularizadas e imputadas na CGE do exercício em causa.

Deste modo, torna-se oportuno o Tribunal de Contas pronunciar a seguinte recomendação:

44 Consistem em correcções de lançamento não efectuados anteriormente ao encerramento da CGE e aos movimentos de operações de tesouraria que se reconhecem mais tarde terem sido indevidamente efectuadas, previstos no artigo 78.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril (RGCP).

45 São os lançamentos necessários ao encerramento da CGE previstos na alínea b do artigo 98.º, do RGCP.

Recomendação n.º VII.3

Que seja cumprida a lei no que respeita ao fecho do exercício orçamental, em consonância com o artigo 98.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública.

7.2.2.3 – Operações de Tesouraria

De acordo com o artigo 78.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, as operações de tesouraria, são definidas como sendo, todos os movimentos de numerário, de valores mobilizáveis, de contas de depósitos e de contas correntes, bem como os movimentos de contas de crédito e de dívidas de curto prazo.

Assim, as operações de tesouraria compreendem, nomeadamente: as operações de encaixe e de desembolso; o aprovisionamento e a devolução de fundos de caixas públicas; o desconto e o recebimento de títulos de obrigações emitidas a favor do Estado ou de outros organismos públicos; a gestão dos fundos depositados pelos correspondentes e as operações executadas por sua conta; e a emissão, conversão, gestão e o reembolso de empréstimos públicos de curto prazo.

Importa ainda, mencionar as outras operações que dizem respeito aos bens, materiais e valores do Estado e de outros organismos públicos, bem como aos bens e valores pertencentes a terceiros, conforme definido no artigo 85.º do diploma acima referido.

Na mesma esteira, prevê o artigo 16.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, que, as operações de tesouraria são as que compreendem emissões e reembolsos de empréstimos de curto prazo e as operações de depósito, sob ordem e por conta de correspondentes.

Entretanto, não foram apresentadas na CGE em análise, os mapas do resumo geral e da conta geral das operações de tesouraria com indicação dos movimentos e respectivos saldos, nem as reposições efectuadas por Ministérios, impossibilitando o Tribunal de Contas de se pronunciar sobre as operações de tesouraria realizadas no exercício.

As informações solicitadas tinham por pretensão dirimir e esclarecer eventuais dúvidas e recolher informações adicionais a fim de otimizar a actividade de controlo e fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas, enquanto órgão de controlo externo das Finanças Públicas.

A falta de entrega da referida documentação evidenciou uma limitação séria, por parte da Administração Pública, em dar resposta às solicitações do Tribunal, condicionando sobremaneira o exercício da competência deste Tribunal, impossibilitando-o de se pronunciar com mais precisão sobre os demais movimentos efectuados por operações de tesouraria em 2014.

Pelo que, perante estes factos, entende o Tribunal recomendar:

Recomendação n.º VII.4

Devem os órgãos da Administração Pública fazer cumprir o previsto nos artigos 5.º e 42.º, ambos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, já que no exercício das suas funções o “Tribunal tem direito a exigir a coadjuvação das entidades públicas e a colaboração das entidades privadas”, sob pena de accionar os mecanismos sancionatórios previstos na lei.

7.2.2.3.1 – Contas Especiais do Tesouro

Conforme informações extraídas da CGE, foram compiladas no quadro abaixo, os dados sobre as Contas especiais do Tesouro em 2014.

Quadro VII.2 – Contas especiais do Tesouro

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	RECETA		DESVIO		DESPESA		DESVIO		TX. EXEC. %
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	VALOR	%	PREVISÃO	EXECUÇÃO	VALOR	%	
Contas Especiais do Tesouro	0.00	0.00	0.00	-	601.00	600.00	-1.00		99.8
Ajuda à Integração Regional	0.00	0.00	0.00	-	0.00	0.00	0.00		
Fundo de gestão dos recursos haliêuticos					601.00	600.00	-1.00		
Total Geral	0.00	0.00	0.00	-	601.00	600.00	-1.00		99.8

Fonte: CGE

A análise do quadro acima permitiu ao Tribunal constatar que a previsão da despesa das Contas especiais do Tesouro na CGE de 2014 ascendeu a 601,00 milhões de FCFA,

tendo a execução se fixado nos 600,00 milhões de FCFA, representando uma taxa de execução de 99,8%, contrariamente às receitas, que não reflectem valores em termos de previsão e execução.

Conforme o preceituado no artigo 24.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, as Contas especiais do Tesouro apenas podem ser abertas por uma lei do orçamento.

Denota-se que, pese embora o artigo 25.º do diploma supra prever que, a apresentação das operações das Contas especiais do Tesouro são previstas, autorizadas e executadas nas mesmas condições que as operações do OGE, tanto nos mapas de previsão do OGE, como nos mapas de execução na CGE de 2014, verificou-se a omissão do registo completo dos movimentos das Contas especiais do Tesouro.

O Tribunal de Contas constatou que, em 2014, não houve imputação das despesas realizadas por conta da única conta especial, referida na CGE de 2014, a conta do Fundo de Gestão, não se registando a sua imputação nas rubricas orçamentais próprias, da receita e da despesa, em violação ao princípio da especificação das receitas e despesas prevista no artigo 17.º da LEOGE.

Pelo que é entendimento do Tribunal recomendar:

Recomendação n.º VII.5

Imputar na CGE a contabilização das receitas e despesas realizadas por conta das dotações das Contas especiais do Tesouro nas respectivas rubricas orçamentais, em respeito ao princípio da especificação prevista no artigo 17.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

7.3 – Apresentação da Tabela de Operações Financeiras do Estado na CGE

A nível da Tabela de Operações Financeiras do Estado, mormente designada por TOFE, o Tribunal de Contas deparou com divergências da informação presente na CGE e a recolhida na Direcção Geral de Previsão e Estudos Económicos (DGPEE), dificultando a análise do reporte de informação na CGE.

Da análise efectuada à CGE, constatou-se que algumas rubricas da TOFE não coincidem com os valores apresentados no OGE. De igual modo, na Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL), efectuada junto do MF, foi facultada pela DGPEE uma segunda versão da referida Tabela com valores divergentes da primeira apresentada na CGE, o que não deixa de suscitar dúvidas acerca da fiabilidade das informações da TOFE reportadas na CGE.

As divergências apuradas pelo Tribunal nos valores de algumas rubricas da TOFE, resultantes da confrontação dos dados constantes da TOFE na CGE, com os da Tabela disponibilizada pela DGPEE, foram compiladas no seguinte quadro.

Quadro VII.3 – Divergência na TOFE entre os valores na CGE e na DGPEE

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	CGE	DGPEE	DIVERGÊNCIA
Receitas e Donativos	119 859,09	105 047,91	14 811,19
Despesas e Empréstimos Líquidos	99 151,83	119 321,76	-20 169,93
SALDO GLOBAL (Base autorizações)	20 707,27	-14 273,85	34 981,12
Ajustamentos	0,00	-2 001,58	2 001,58
SALDO GLOBAL (Base caixa)	20 707,27	16 275,43	4 431,84
Financiamento	0,00	15 683,16	-15 683,16
GAP	20 707,27	-592,27	21 299,53

Fonte: CGE e DGPEE

Observa-se através do quadro acima, que as divergências no montante total de 21.299,53 milhões de FCFA resultaram de valores registados para mais nas seguintes rubricas da TOFE, apresentadas na CGE: 14.811,19 milhões de FCFA nas Receitas e Donativos, 34.981,12 milhões de FCFA no saldo global (Base autorizações), 2.001,58 milhões de FCFA, no ajustamento, e 4.431,84 milhões de FCFA no saldo global (Base caixa) e, para menos, em 2 rubricas: Despesas e Empréstimos Líquidos (-20.169,93 milhões de FCFA) e Financiamento (-15.683,16 milhões de FCFA).

Sendo assim, o Tribunal de Contas formula a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.6

Que os registos contabilísticos sejam efectuados de acordo com os princípios contabilísticos e orçamentais consagrados na lei e regulamentos subjacentes, de forma que a CGE reflita com clareza e fidedignidade os dados da execução orçamental, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira.

7.4 – Unidade e Universalidade de Caixa na Tesouraria Pública

Durante a MVCIL ao MF e à Direcção Nacional do BCEAO, o Tribunal de Contas pode averiguar e confirmar junto dessas entidades a implementação de um conjunto de medidas, consideradas positivas e impulsionadoras, para a continuidade do Projecto de Reforma em curso, no âmbito das Finanças Públicas na Guiné-Bissau.

Tais medidas referem-se, em parte, às normas e aos procedimentos relacionados com a gestão da Tesouraria e do sistema de pagamentos e recebimentos dos organismos que gerem os recursos do Estado, sejam eles de origem interna ou externa, nomeadamente, as normas e os procedimentos sobre a movimentação da Conta do Tesouro Público no BCEAO, conforme previsto no OGE para 2014.

Conforme já mencionado no Capítulo I - Processo Orçamental, deste Parecer, uma das medidas adoptadas pelo Governo, que tem vindo a merecer referência no OGE, é a obrigatoriedade de todas as receitas cobradas pelos serviços do Estado darem entrada na Conta do Tesouro Público no BCEAO, no dia seguinte à efectivação da cobrança não podendo, de acordo com o princípio da não consignação, ser efectuada qualquer retenção na fonte. Exceptuando-se do prazo referido acima, as receitas das Repartições Regionais de Finanças, que não tenham bancos comerciais, devendo estas ser depositadas até ao último dia útil da semana (n.ºs 3 e 4 do art.º 25.º, do OGE de 2014).

Tais medidas revelam-se necessárias ao rigoroso controlo das receitas de todos os serviços da Administração Central, dos Institutos, Cofres, Fundos Autónomos, Gabinetes ou Comissões, ou de serviços portadores de outra designação, já que garante o respeito dos princípios da unidade, da universalidade e do orçamento bruto.

Sobre esta matéria, dispõe o artigo 81.º n.ºs 1 e 2 do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento da Contabilidade Pública que, os fundos na posse dos contabilistas públicos são geridos segundo o princípio da unidade de caixa, pelo que, cada unidade contabilística deve dispor de uma única caixa, de uma única conta corrente bancária e de uma só conta corrente postal.

Neste âmbito, informa ainda o Relatório da CGE de 2014⁴⁶ que:

“O Tesouro tem duas caixas que são: i) a caixa principal e ii) a caixa de pagamentos. A caixa principal tem um saldo de 212,00 milhões de FCFA enquanto a caixa de pagamentos tem um saldo de 247,00 milhões de FCFA. Estes valores não correspondem à realidade, visto que, o Tesouro não conseguiu fazer a conciliação das contas e mesmo a integração dos saldos do exercício de 2013”.

Factos estes que, constatados e registados pelo Governo na CGE, evidenciam que o Tesouro tem deparado com algumas dificuldades no integral cumprimento da unicidade de caixa pelos serviços estatais colectores de receitas do Estado.

Durante a MVCIL ao MF não foi atendido o pedido de informações adicionais, relativamente às contas dos Institutos e Fundos, abertas junto do Tesouro e bancos comerciais, tendo sido reforçado na Direcção Nacional do BCEAO, a necessidade de disponibilização dos extractos bancários das contas do Tesouro, o que foi inviabilizado sob a justificação da obrigatoriedade do Governo (MF) apresentar formalmente uma solicitação de autorização.

Pelo que, ficou o Tribunal impossibilitado de se pronunciar sobre o estado de cumprimento do princípio da unidade e da universalidade no exercício em apreço.

Desta forma e perante estas constatações, entende o Tribunal suscitar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.7

A CGE deve incluir a informação sobre todas as contas dos Fundos e Serviços Autónomos, inclusivamente a conta consolidada dos mesmos, tendo em conta o cumprimento do princípio da unidade e da universalidade da Tesouraria do Estado, e ter apenso os respectivos orçamentos anexos, de forma a que o Tribunal de Contas esteja na posse de dados e informações para o pronunciamento do cumprimento do referido princípio.

46 Pág. 10.

Capítulo VIII

Segurança Social

CAPÍTULO VIII – SEGURANÇA SOCIAL

8.1 – Considerações Gerais

A Segurança Social é um sistema que pretende assegurar direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidade, bem como, promover o bem-estar e a coesão social para todos os cidadãos guineenses ou estrangeiros que exerçam a actividade profissional ou residem no território nacional.

A protecção social procura também assegurar os meios de subsistência à população em situações de carência e sua inserção na comunidade; contudo, integra o leque dos direitos fundamentais de aplicabilidade diferida, estando a sua garantia dependente do desenvolvimento económico do país.

O direito à Segurança Social na Guiné-Bissau concretiza-se em vários regimes conforme abaixo se discriminam:

- Sistema de protecção social dos Funcionários e Agentes da Administração Central e Local (funcionários públicos), designado compensação para aposentação, financiado através de um desconto obrigatório fixado na base de uma taxa legal de 6% aplicável nas respectivas remunerações, nos termos do n.º 2 do artigo 15.º da Lei do Orçamento Geral do Estado de 2014, Lei n.º 5/2014, de 17 de Outubro, conjugado com o artigo 79.º do Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro, Estatuto do Pessoal da Administração Pública, (EPAP);
- Sistema de Protecção social obrigatório dos trabalhadores por conta de outrem ou trabalhadores por conta própria, de carácter comutativo e assente numa lógica de seguro, sendo financiado através de contribuições dos trabalhadores e, quando for o caso, das entidades empregadoras conforme o disposto no n.º 1 do artigo 10.º da Lei de Enquadramento da Protecção Social (LEPS);
- Protecção Social de Cidadania, que tem como fundamento a solidariedade nacional e reflecte características distributivas, e é essencialmente financiado através do imposto, visando o bem-estar das pessoas, das famílias e da comunidade, através da promoção

social e do desenvolvimento regional, reduzindo progressivamente as desigualdades sociais e as assimetrias regionais (n^{os} 1 e 2 do artigo 4.º da LEPS);

- Protecção Social Complementar, consagrada no artigo 27.º da mesma lei é um regime de adesão facultativa, assente numa lógica de seguro e pretende reforçar a cobertura fornecida no âmbito dos regimes integrados na protecção social obrigatória, e só podem beneficiar deste sistema de protecção os indivíduos que se encontram inscritos num dos Regimes de Protecção Social Obrigatória.

Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 3/2012, de 17 de Outubro, relativo ao Estatutos do Instituto Nacional da Segurança Social (EINSS), constituem atribuições do INSS, gerir em regime de exclusividade, os regimes obrigatórios de Previdência Social, designadamente, o Regime Geral e o Seguro Obrigatório de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais.

Estatui ainda, a alínea b) do mesmo preceito, que o INSS tem a atribuição de gerir outros regimes, tais como o de cidadania ou residência, ou tutelar outras instituições, que eventualmente lhe sejam confiadas, nos termos da Lei.

Além dos sistemas de protecção social acima apresentados, é digno de menção o Fundo Especial de Pensão para as Forças Armadas de Defesa e Segurança, criado pelo Decreto-Lei n.º 9/2015, de 21 de Abril, cujo financiamento, nos termos do artigo 5.º, seria assegurado por: a) doações ou empréstimos recebidos pelo Estado para esse fim; b) contribuições do Estado; c) rendimentos do património do Fundo Especial de Pensão; d) poupança de salários dos beneficiários do Fundo Especial de Pensão durante os cinco anos pelo governo; e e) quaisquer outros recursos.

Prevía-se a atribuição da gestão deste Fundo a uma entidade privada, mediante concurso público, conforme dispõem os n^{os} 1 e 2 do artigo 16.º. Todavia, até à presente data, essa selecção e atribuição não foi feita.

Assim, este Fundo, embora criado pelo diploma atrás referido, nunca chegou a ser implementado.

Pese embora, a segurança social seja um dos direitos fundamentais dos trabalhadores, a Constituição da República obriga que o Estado, gradualmente, crie um sistema capaz de garantir aos trabalhadores a efectivação dos seus direitos, nomeadamente na velhice, na doença ou quando lhe ocorra incapacidade de trabalho.

Pelo acima exposto, denota-se claramente uma multiplicidade de sistemas de protecção social existentes e, conseqüentemente, a proliferação de instituições responsáveis pela sua gestão em termos práticos.

Considerando que o INSS está sujeito à jurisdição e/ou controlo financeiro do Tribunal de Contas, conforme estatuído na alínea d) do artigo 50.º da Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, a análise deste capítulo, circunscrever-se-á aos fluxos de receitas da Protecção Social dos funcionários públicos da Administração Central directa, em comparação com as despesas ocorridos durante o exercício de 2014, tendo em conta os Regimes de Protecção Social previstos na Lei.

8.2 – Obrigatoriedade de Prestação de Contas

Conforme supramencionado, o INSS é a entidade responsável pela gestão dos regimes obrigatórios de protecção social, dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores por conta própria.

Ora, o n.º 1 do artigo 34.º da LEPS estabelece que a gestão do Sistema de Protecção Social Obrigatória está sujeita à fiscalização financeira jurisdicional e no seu n.º 2 impõe à entidade gestora, neste caso o INSS, a obrigação de elaborar “anualmente o relatório de actividades, o balanço e a demonstração de resultados⁴⁷”. Portanto, o INSS como sendo um instituto público, submete-se ao regime jurídico-financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos.

Sobre esta matéria, acresce o artigo 36.º n.º 2 alínea a) da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, que a CGE fixa as contas de resultado do ano, a qual deve compreender o défice ou o excedente resultante da diferença líquida entre as receitas e as despesas do orçamento geral, assim como dos

47 Entretanto, segundo informado, a elaboração das contas foi confiada pelo INSS a uma empresa privada, com vista a que, anualmente, o relatório de actividades, o balanço e a demonstração de resultados possam ser elaboradas, nos termos da lei.

orçamentos anexos. Nesta sequência, ficou consagrada a obrigatoriedade de apensar à CGE, a conta do INSS, facto que, até a esta data, não se tem verificado.

Recomendação n.º VIII.1

Como já foi advertido neste Parecer, a CGE deve incluir a informação sobre todas as contas dos Fundos e Serviços Autónomos, nestes se incluindo o Instituto Nacional da Segurança Social (INSS), bem como a conta consolidada dos mesmos, tendo em conta o cumprimento do princípio da unidade e da universalidade da Tesouraria do Estado, e ter apenso os respectivos orçamentos anexos, de forma a que o Tribunal de Contas esteja na posse de dados e informações para o pronunciamento do cumprimento do referido princípio.

Relativamente ao Sistema de Protecção Social de Cidadania, a LEPS não designa a entidade gestora em concreto. Porém, sobre a submissão de contas da entidade gestora deste Regime de Segurança Social ao Tribunal de Contas, importa salientar três importantes linhas de orientação, a saber:

Em primeiro lugar, o n.º 3 do seu artigo 31.º preconiza a existência de uma entidade gestora, com autonomia administrativa e financeira e tutelada pelo Governo. Seguidamente, traça como fonte de financiamento privilegiado do sistema as transferências do OGE e receitas das autarquias locais⁴⁸ e, finalmente, submete a entidade gestora não só ao controlo financeiro do Governo, como ao controlo jurisdicional (artigo 32.º), numa clara alusão ao Tribunal de Contas.

A gestão efectiva de Protecção Social de Cidadania consagrada na lei é feita pelo Governo, através da Direcção de Serviços de Pensões da Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública.

Atento às suas fontes de financiamento, não restam dúvidas, pelos elementos acima expostos, que a entidade gestora da Protecção Social de Cidadania sujeita-se à jurisdição do Tribunal de Contas, de acordo com o princípio da sequela dos dinheiros públicos consagrado na alínea e) do n.º 2 do artigo 2.º da sua Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto n.º 7/92, de 27 de Novembro. Esta sujeição concretiza-se nomeadamente na obrigatoriedade de prestação de contas ao Tribunal, nos termos do artigo 38.º do mesmo Decreto.

⁴⁸ Apesar de ainda não existirem de facto.

Quanto ao Sistema de Pensões dos funcionários públicos, uma vez que a sua gestão incumbe ao Estado, Administração Central, através da Direcção de Serviços de Pensões e Reformas, as respectivas contas de gestão integram a CGE, enquanto parte integrante das receitas e despesas, em conformidade com os artigos 5.º e 8.º da LEOGE, respectivamente.

Porém salvaguarda-se que, independentemente da não sujeição à prestação de contas por parte do INSS ou de qualquer das outras entidades gestoras dos sistemas de segurança social no âmbito da emissão do PCGE, o Tribunal de Contas pode proceder, em qualquer momento, à fiscalização das contas daquelas instituições ao abrigo das disposições combinadas dos artigos 5.º e 42.º do Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro.

8.3 – O Orçamento e Conta Global da Segurança Social

A Conta Global da Segurança Social deve incluir a Conta do INSS e as contas das demais entidades nacionais gestoras dos sistemas de segurança social. Contudo, a integração dessas contas numa análise consolidada do sistema tem-se revelado pouco viável pelas seguintes razões:

Por um lado, foram criados pelo legislador, vários sistemas de protecção social, levando à existência de uma diversidade de entidades gestoras. Por outro, embora esteja normalizado o princípio de que cada uma delas deve elaborar a sua própria conta de gestão, a lei não estabelece a obrigatoriedade de apresentação de uma conta global consolidada da Segurança Social.

Perante a ausência de quaisquer mecanismos jurídicos capazes de proporcionar à sociedade uma visão de conjunto dos recursos afectos a tal função de grande importância para o Estado, acaba por prevalecer a proliferação de contas referentes à Segurança Social.

A este propósito, salienta-se o facto de que a única informação disponível sobre a entrega do Relatório e Contas de gerência pelas entidades gestoras de vários sistemas de protecção social à apreciação deste órgão de controlo externo das Finanças Públicas, indica que apenas o INSS remeteu ao Tribunal de Contas os Relatórios e Contas de gerência relativos aos anos económicos de 2014 e 2015 em 2018, as quais deram entrada na Secretaria desta Corte Suprema de Controlo das Finanças Públicas em 29 de Novembro do mesmo ano, situação que desfavorece uma integração e consolidação adequadas do resultado orçamental.

Por outro lado, nos termos do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 3/2012, de 17 de Outubro, relativo ao Estatutos do Instituto Nacional da Segurança Social (INSS), o Relatório e Contas de Gerência encerrados com referência a 31 de Dezembro de cada ano, deverá ser remetido ao Governo, através do Ministro da Tutela, até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que dizem respeito, acompanhado de parecer do Revisor Oficial de Contas, para aprovação. Facto que, de acordo com o Relatório Preliminar de Verificação Interna deste Tribunal, referente à análise às contas do INSS de 2014 e 2015, não se verificou.

Perante estes factos, é entendimento do Tribunal de Contas enfatizar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VIII. 2

Para efeitos de controlo jurisdicional e fiscalização, deve o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), como entidade autónoma responsável pela gestão dos diversos sistemas de Segurança Social vigentes, submeter regularmente as respectivas contas de gerência ao Tribunal de Contas, bem como as mesmas serem acompanhadas pelo parecer do Revisor Oficial de Contas e terem sido objecto de aprovação pela tutela, nos termos da lei.

8.4 – Orçamento e Conta da Segurança Social Geridos pela Administração Central

Tal como acima referido, a gestão da segurança social dos funcionários públicos incumbe ao Estado, Administração Central, através da Direcção de Serviços de Pensões e Reformas, conforme previsto no artigo 18.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio, sobre a Organização e Funcionamento da Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública.

Assim, para financiar o sistema, à luz do n.º 1 do artigo 262.º do Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro, do Estatuto do Pessoal da Administração Pública e confirmado pelo artigo 15.º da Lei n.º 9/2013, de 7 de Agosto, sobre o salário bruto mensal dos Funcionários e Agentes da Administração Pública, aplica-se um desconto de 6%.

Ressalta-se que, nos termos do artigo 33.º da LEPS, o Sistema de Protecção Social obrigatória é financiado, para além da contribuição dos trabalhadores e das entidades empregadoras; pelos juros de mora devidos pelo atraso no pagamento das contribuições; valores resultantes da aplicação de sanções; rendimentos de património; transferências do OGE; subsídios, donativos, legados e heranças; e comparticipações previstas na Lei. Esta última parte, não se refere a comparticipação do Estado ou das outras entidades gestoras de Sistema de Protecção Social.

Porém, observando os dispêndios feitos, constata-se que as despesas realizadas superaram as receitas arrecadadas por via dos descontos e outras fontes acima referidas. Tal significa que, embora indirectamente, o Estado acaba por comparticipar no financiamento do referido sistema.

De facto, os dados constantes na CGE apontam para um saldo contabilístico negativo de 4.875,50 milhões de FCFA que comprovam o balanceamento deficitário, entre as receitas e as despesas do Sistema de Aposentação dos funcionários públicos em 2014.

Quadro VIII.1 – Receitas e despesas da segurança social da administração central

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Receita	823,07	100,0	1 423,08	100,0	600,01	72,9
Compensação de aposentação	823,07	100,0	1 423,08	100,0	600,01	72,9
Comp. Aposent. /Atrasados	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	
Despesa	6 336,50	100,0	6 298,58	100,0	-37,92	-0,6
Abono de família	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	
Encargos com Saúde	310,00	4,9	272,08	4,3	-37,92	-12,2
Pensoes provisórias de aposentação	4 271,28	67,4	4 271,28	67,8	0,00	0,0
Pensões	4 271,28	67,4	4 271,28	67,8	0,00	0,0
Outras despesas	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	
Pensoes de aposentação, reforma, invalidez e sobrevivência	1 755,22	27,7	1 755,22	27,9	0,00	0,0
Combatentes - Pensões	1 755,22	27,7	1 755,22	27,9	0,00	0,0
Combatentes - Outras	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	
Outras despesas de Segurança Social	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	
Saldo	-5 513,43	100,0	-4 875,50	100,0	637,93	-11,6

Fonte: CGE e OGE

Conforme a análise do quadro supra, o total da Receita resultante da compensação de aposentação ascendeu a 1.423,08 milhões de FCFA. As despesas com a saúde, pensões provisórias de aposentação, pensões (aposentação, reforma, invalidez e sobrevivência), bem como com as outras despesas de segurança social, totalizaram 6.298,58 milhões de FCFA, tendo o Estado financiado o défice deste sistema em 4.875,50 milhões de FCFA, contra um resultado previsto de 5.513,43 milhões de FCFA.

Denota-se que o expressivo das despesas, refere-se ao pagamento das pensões, quer sejam as provisórias de aposentação de 4.271,28 milhões de FCFA, quer sejam de reforma, invalidez e de sobrevivência de 1.755,22 milhões de FCFA.

8.5 – Orçamento e Conta da Segurança Social Geridos pelo INSS

Embora exista uma obrigatoriedade legal de apensar a Conta do INSS à CGE, constatou-se que a CGE de 2014 é omissa quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 alínea a) do artigo 36.º do Decreto n.º 12/2010, de 29 de Setembro (LEOGE).

Porém, durante a MVCIL ao INSS, o Tribunal de Contas solicitou à referida Instituição que lhe fosse facultada o Relatório de Contas de 2014, acompanhado do parecer do revisor Oficial de Contas e aprovado pela tutela.

Até a data da emissão do presente Parecer, não foi suprido o Tribunal deste documento, à semelhança do ocorrido na verificação efectuada em 2015, respeitante à elaboração do Parecer sobre as CGE de 2009 e 2010. A razão prende-se com a falta da elaboração do Relatório e Contas, por parte do INSS, nos termos requeridos nos seus estatutos⁴⁹.

Observe-se que, atinente à matéria de elaboração, apresentação e publicação de contas pelo Instituto, o artigo 9.º dos Estatutos do Instituto Nacional da Segurança Social (INSS), Decreto-Lei n.º 3/2012, de 17 de Outubro, sobre as competências do Conselho de Administração, dispõe no seu n.º 3, que: “O Relatório de Contas anuais do Instituto deve ser aprovado até ao final do mês de Fevereiro do ano seguinte ao exercício anterior, precedido do parecer do Revisor Oficial de Contas⁵⁰.”

O Capítulo V – Gestão Financeira e Patrimonial dos Estatutos do INSS dispõe extensivamente: sobre o “Relatório e Contas da gerência” que, fechadas à data de 31 de Dezembro, devem ser remetidas ao Governo, através do Ministro da Tutela, até 30 de Abril do ano seguinte, àquele a que dizem respeito, acompanhadas de parecer do Revisor Oficial de Contas, para, aprovação (artigo 29.º); sobre a aprovação e publicação do Relatório e Contas, que deverão ser enviados para o Ministro das Finanças dentro dos prazos legais antes definidos (artigo 30.º, n.º 1); e sobre a publicação do mesmo Relatório e Contas no Boletim Oficial, depois de aprovados (artigo 30.º, n.º 2).

49 Pelo que foi possível apurar, o INSS contratou uma empresa privada para a preparação das suas contas, uma vez que o Instituto não dispõe dos meios humanos e técnicos para a sua elaboração.

50 O artigo 6.º dos Estatutos do Instituto Nacional da Segurança Social (INSS), Decreto-Lei n.º 3/2012, de 17 de Outubro, dispõe a existência de um Revisor Oficial de Contas, como um dos seus órgãos sociais. Não havendo contas para apresentar à revisão oficial, este órgão não tem existência real e efectividade na orgânica da instituição.

Sendo um dos objectivos prioritários da Segurança Social a promoção da eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão, não se vislumbra como se pode atingir este propósito sem contas.

Também, a Segurança Social em cada país está assente em princípios aceites internacionalmente, entre outros, o princípio do primado da responsabilidade pública que consiste no dever do Estado de criar as condições necessárias à efectivação do direito à Segurança Social e de organizar e coordenar todo o sistema de Segurança Social.

De igual modo, Princípio da informação consiste na divulgação a todas as pessoas, quer dos seus direitos e deveres, quer da sua situação perante o sistema, no seu atendimento personalizado e isso não se compadece com a sistemática falta do INSS em apresentar as suas Contas, bem como à sua publicação no Boletim Oficial, como bem se vê nos estatutos do INSS, atrás aludidos.

Conclui-se assim que o Governo não tem criado as condições necessárias para que o INSS seja suprido dos meios para poder cumprir com os seus Estatutos, na elaboração, apresentação e publicação das suas Contas.

Esta limitação impossibilita o Tribunal de Contas de se pronunciar neste Parecer sobre os resultados financeiros do INSS relativos ao ano de 2014.

Por tudo o que foi dito atrás, entende o Tribunal de Contas recomendar.

Recomendação n.º VIII. 3

Que o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), em cada exercício económico, proceda à elaboração do seu Relatório e Conta de Gerência, a fim de que estes importantes instrumentos de gestão e transparência pública sejam aprovados pelo Governo, publicados no Boletim Oficial e apresentados ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização sucessiva.

Durante os trabalhos de verificação junto do INSS, foi constatada a situação de diversas entidades públicas terem solicitado, desde 1997, a esta instituição diversos adiantamentos, a título de empréstimo.

Para esses adiantamentos, foram vários os motivos invocados, que incluem, além das viagens ao estrangeiro para tratamento médico e em missões de serviço de responsáveis máximos das respectivas entidades devedoras, compra de combustível para o respectivo funcionamento

e aquisição de viaturas. Para além destas dívidas, considera-se também o Instituto credor do valor de um depósito que detinha junto do Banco Internacional da Guiné-Bissau (BIG), situações estas demonstradas no quadro e gráfico abaixo:

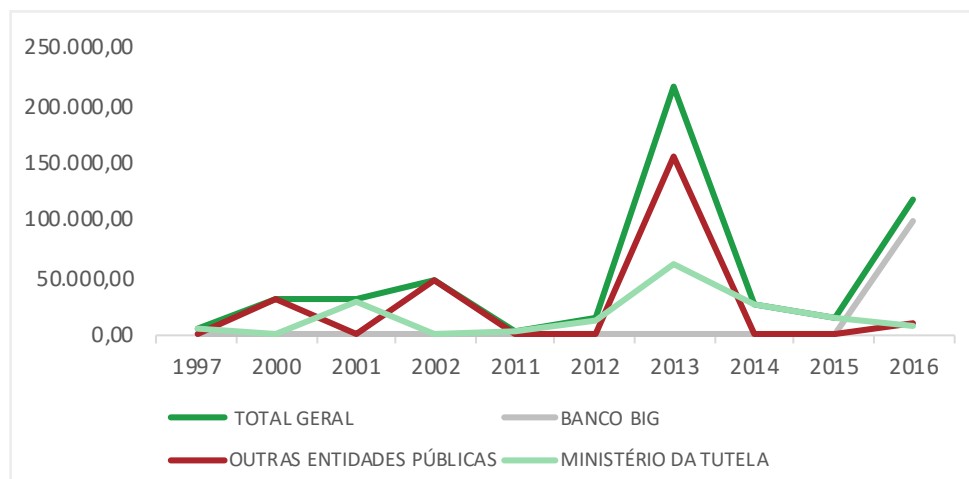
Quadro VIII.2 – Entidades públicas com dívidas junto do INSS

(em milhões de FCFA)

ANO	ENTIDADES DEVEDORAS						
	MINISTÉRIO DA TUTELA		OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS		BANCO BIG		TOTAL GERAL
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR
1997	5,815.43	3.6	0.00	0.0	0.00	0.0	5,815.43
2000	652.00	0.4	31,216.50	12.6	0.00	0.0	31,868.50
2001	28,987.80	17.8	2,054.54	0.8	0.00	0.0	31,042.34
2002	0.00	0.0	47,388.00	19.1	0.00	0.0	47,388.00
2011	4,472.90	2.8	0.00	0.0	0.00	0.0	4,472.90
2012	13,403.38	8.3	1,500.00	0.6	0.00	0.0	14,903.38
2013	60,737.49	37.4	154,206.20	62.2	0.00	0.0	214,943.69
2014	26,610.00	16.4	0.00	0.0	0.00	0.0	26,610.00
2015	14,505.53	8.9	0.00	0.0	0.00	0.0	14,505.53
2016	7,238.49	0.0	11,550.00	4.7	99,988.39	100.0	118,776.88
TOTAL	162,423.01	31.8	247,915.24	48.6	99,988.39	19.6	510,326.63

Fonte: INSS

Gráfico VIII.1 – Entidades públicas com dívidas junto do INSS



Fonte: INSS

Conforme a análise do quadro e gráfico acima, as dívidas ao INSS, ascendem, em 2016, a 510.326,63 milhões de FCFA, sendo o grosso dessas dívidas pertencentes à própria tutela, Ministério da Administrativa Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social, que beneficiou de adiantamentos de fundos a título de empréstimo, no período compreendido

entre 1997 a 2016, no montante de 162.423,01 milhões de FCFA, representando 31,8% do total em dívida, com destaque para 2013, ano em que a tutela solicitou mais fundos ao Instituto (37,4%).

Várias outras entidades públicas contraíram créditos junto desta instituição, ascendendo no seu todo a 247.915,24 milhões de FCFA, representando 48,6% do valor total em dívida, mais uma vez, a maior parte concentrando-se no ano 2013, com 62,2% do total em dívida.

Também se considera o Instituto credor de um depósito que detinha junto do banco BIG, no valor de 99.988,39 milhões de FCFA, representando 19,6% do total em dívida, não tendo este valor ainda lhe sido restituído pela Comissão Liquidatária do Banco até à presente data.

Contudo, o Tribunal de Contas, ao longo da MVCIL realizado em Maio de 2021, junto ao INSS, teve ainda acesso ao Mapa de dívidas referente aos anos económicos de 2011 a 2013, 2016 e 2020, tendo constatado outros empréstimos adicionais, não contemplados no arrolamento de dívidas, contempladas pelo INSS.

O resultado desse levantamento é apresentado no quadro e gráfico seguintes:

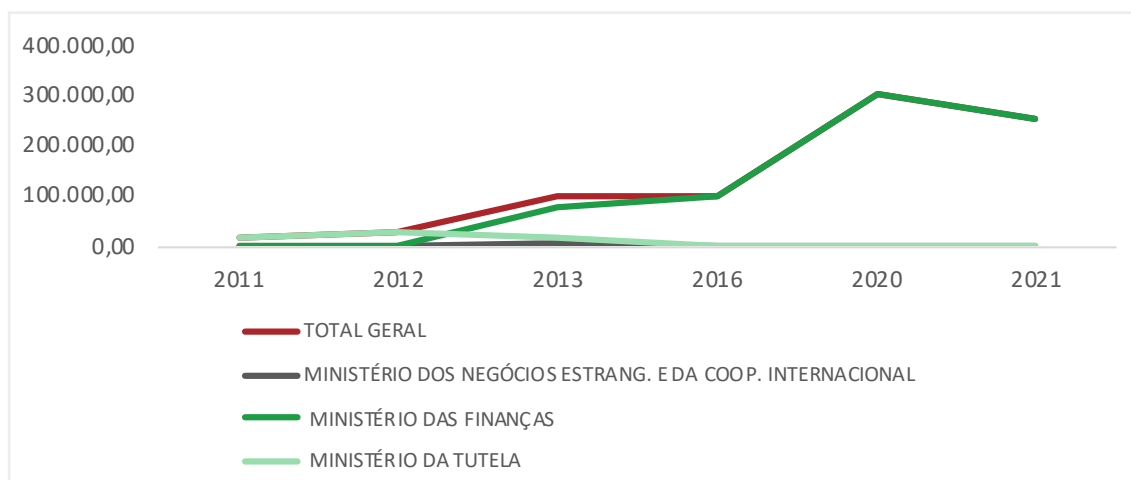
Quadro VIII.3 – Outras dívidas de entidades públicas junto do INSS

(em milhões de FCFA)

ANO	ENTIDADES DEVEDORAS						TOTAL GERAL
	MINISTÉRIO DA TUTELA		MINISTÉRIO DAS FINANÇAS		MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANG. E DA COOP. INTERNACIONAL		
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
2011	15,600.00	25.0	0.00	0.0	0.00	0.0	15,600.00
2012	28,763.30	46.2	0.00	0.0	0.00	0.0	28,763.30
2013	17,921.40	28.8	77,104.50	30.8	4,206.20	100.0	99,232.10
2016	0.00	0.0	100,000.00	40.0	0.00	0.0	100,000.00
2020	0.00	0.0	300,000.00	120.0	0.00	0.0	300,000.00
2020	0.00	0.0	250,000.00	34.4	0.00	0.0	250,000.00
TOTAL	62,284.70	7.8	727,104.50	91.62	4,206.20	0.5	793,595.40

Fonte: Relatório de Peritagem da Auditoria do Tribunal de Contas 2017 ao INSS

Gráfico VIII.2 – Outras dívidas de entidades públicas junto do INSS



Fonte: Relatório de Peritagem da Auditoria do Tribunal de Contas 2017 ao INSS

Conforme aquele apuramento, são de acrescentar à situação de endividamento ao INSS, referente ao período de 2011 a 2020, o montante de 793.595,40 milhões de FCFA. Desse montante em dívida, 62.284,70 milhões de FCFA (7,8%) referem-se ao Ministério da Administrativa Pública, Trabalho, Emprego e Segurança (tutela), 727.104,50 milhões de FCFA, ao Ministério das Finanças (91,62%) e 4.206,20 milhões de FCFA (0,5%) ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Cooperação Internacional e das Comunidades.

Tais casos de endividamento do Estado ao INSS, conhecidos e reportados pelo Tribunal, podem não esgotar o universo de endividamento do Estado perante o INSS, o que, de certa forma, restringe o Tribunal no seu pronunciamento.

Estas situações, concernentes a valores significativos que têm vindo sistematicamente a ser requisitados por diversas entidades públicas, a título de empréstimo, constituem uma grave violação da lei, pois não existe qualquer dispositivo legal que permita ao INSS actuar como uma instituição financeira com competência para conceder créditos.

Para além disso, tratam-se de valores que advêm das contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais, visando um plano de pensões que, à data da reforma, o trabalhador espera ter acesso, quer aos valores acumulados das contribuições efectuadas, quer aos rendimentos gerados durante o período de vida activa, fundos estes que devem ser administrados com o máximo rigor e critério, numa perspectiva de rendibilidade.

Ora, se os fundos não estão disponíveis, pois foram transferidos, a título de empréstimo, para diversas entidades públicas, o INSS não os pode aplicar financeiramente, quer na constituição de reservas, como impõem os seus estatutos, quer, com eles, gerar rendimentos, ficando assim prejudicadas as garantias das prestações sociais aos beneficiários activos, pensionistas e seus familiares nos termos da lei, sendo esta, uma das atribuições centrais do Instituto (alínea g), do n.º 1, do artigo 4.º, dos estatutos do INSS).

Também, neste contexto, o Ministério da tutela não está, na protecção dos interesses dos beneficiários, a exercer, de forma adequada e prudente, os seus poderes no “exercício do controlo da gestão do Instituto, podendo solicitar para o efeito, todas as informações e documentos julgados úteis para o acompanhamento continuado das actividades do mesmo”, conforme disposto na alínea b), do n.º 2, do artigo 5.º, dos estatutos do INSS.

Estes factos revestem ainda maior gravidade, uma vez que já foram identificados no Parecer das CGE de 2009 e 2010, tendo na altura da emissão dos pareceres (2015) sido recomendado no sentido da regularização destas situações, geradas sistematicamente ao arrepio da lei, recomendações estas, que não foram acatadas pelo Instituto e pelo Governo.

Sendo assim, devem tais valores serem restituídos ao INSS pelas entidades devedoras pois está em causa a legalidade, o rigor e a transparência, princípios basilares de um Estado de direito.

Perante tal situação, o Tribunal de Contas entende acentuar as seguintes recomendações:

Recomendação n.º VIII. 4

Ao INSS que cesse de aceder a solicitações de instituições públicas para empréstimos com as verbas que administra, pois as suas competências legais assim não o permitem, devendo antes aplicar tais fundos que lhe foram confiados de harmonia com os princípios de uma sã gestão financeira e em estrito benefício de quem lhe confiou tais verbas.

Recomendação n.º VIII. 5

Que o Governo promova um plano de restituição destas verbas ao INSS, solicitando ao Instituto os valores em dívida por entidade, com o objectivo de promover a sua validação e devolução, a fim de que tal situação ilegal seja sanada no mais curto espaço de tempo.



Capítulo IX

Contabilidade Patrimonial

CAPÍTULO IX – CONTABILIDADE PATRIMONIAL

9.1 – Considerações Gerais

O Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, estabelece no artigo 91.º que a contabilidade do Estado e de outros organismos públicos compreende uma contabilidade administrativa, uma contabilidade geral e patrimonial, também chamada de contabilidade financeira, contabilidade digráfica ou contabilidade das partidas dobradas, mantida pelos contabilistas públicos e, segundo as necessidades e características próprias do Estado ou de outros organismos públicos, uma contabilidade analítica, uma contabilidade de valores e títulos.

O n.º 1 do artigo 95.º, do mesmo diploma, especifica que a contabilidade geral e patrimonial organizada pelos contabilistas públicos descreve:

- a) As operações orçamentais;
- b) As operações de tesouraria;
- c) As operações realizadas com terceiros;
- d) Os movimentos do património e os valores de exploração;
- e) As situações e resultados periódicos e anuais.

Conforme o n.º 2, do mesmo artigo, a contabilidade geral e patrimonial é organizada segundo o método das partidas dobradas⁵¹ e, sendo o caso, segundo o procedimento de direitos comprovados, salvo derrogações previstas pela regulamentação em vigor.

Sobre a mesma matéria, a Directiva n.º 07/2009/CM/UEMOA sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública no seio da UEMOA, adoptada no âmbito do novo quadro harmonizado das finanças públicas, dispõe no artigo 76.º, o seguinte:

51 Método pelo qual qualquer operação registada por débito numa conta deve ser também registada como crédito numa ou várias outras contas pelo mesmo montante. Igualmente, qualquer operação registada como crédito de uma conta deve ser também registada como débito numa ou várias outras contas pelo mesmo montante.

- A contabilidade geral do Estado tem por objecto descrever o património do Estado e a sua evolução;
- É feita em partida dobrada e baseada no princípio da constatação dos direitos e das obrigações, nas condições fixadas pela Directiva relativa ao Plano de Contabilidade do Estado;
- As operações são consideradas de acordo com o exercício a que se reportam, independentemente da data do pagamento ou recebimento;
- A contabilidade geral do Estado assenta na contabilidade patrimonial;
- A contabilidade geral do Estado é uma contabilidade de exercício. Tem por objecto reconstituir:
 - a) as operações orçamentais;
 - b) as operações de tesouraria;
 - c) as operações realizadas com terceiros e as operações pendentes e de regularização;
 - d) os movimentos do património e dos valores;
 - e) os fluxos de gestão internos: amortizações, provisões, os proveitos e custos associados.

Acresce o n.º 4 do artigo 80.º da Directiva supracitada, que a contabilidade geral do Estado permite igualmente produzir as demonstrações financeiras do Estado que compreendem o balanço, a conta de resultado, o quadro das operações financeiras do Tesouro, o quadro dos fluxos de tesouraria e a demonstração anexa nas condições definidas pela directiva sobre o PCE.

Ora, o que se constatou é que a Conta Geral do Estado de 2014 inclui em anexo algumas das demonstrações financeiras acima referenciadas, designadamente o balanço, reportado a 31 de Dezembro de 2014, a demonstração de resultados e o balancete geral acumulado das operações do Tesouro.

Assim, neste capítulo, procede-se à análise contextualizada do Quadro Geral da Contabilidade Geral no seio da UEMOA, da adopção e implementação do Plano de Contabilidade do Estado pela Guiné-Bissau em Sistemas de TI⁵² e se aborda e avalia as restrições e limitações da informação incluída nas demonstrações financeiras, designadamente do balanço, da demonstração de resultados e do balancete acumulado das operações de tesouraria no âmbito da CGE 2014, bem como na falta de apresentação na CGE de peças essenciais em cumprimento do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública.

9.2 – Quadro Geral da Contabilidade do Estado no seio da UEMOA

9.2.1 – Contextualização

O Tratado que transforma a União Monetária da África Ocidental (UMOA) em União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) foi assinado em 10 de Janeiro de 1994, em Dakar, por Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo. Em 2 de Maio de 1997, a Guiné-Bissau aderiu à União.

O Tratado prevê no seu artigo 4.º, entre outros objectivos, harmonizar, na medida do necessário para o bom funcionamento do mercado comum, as legislações dos Estados-Membros e, em particular, o regime tributário, ou dito de outra forma, prevê a criação de um quadro harmonizado das finanças públicas que vise o desenvolvimento e a melhoria da gestão fiscal.

Neste sentido, em 1997, 1998 e 2000, o Conselho de Ministros da União (CMU) adoptou seis (6) directivas do quadro harmonizado das finanças públicas, incluindo a Directiva n.º05/98/CM/UEMOA, de 22 de Dezembro, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE), alterada pela Directiva n.º05/99/CM/UEMOA, de 21 de Dezembro.

Em 2004, a missão de avaliação da implementação dessas directivas pelos Estados-Membros da União identificou uma série de deficiências ligadas, em particular, à sua forma e conteúdo.

52 Tecnologia da informação.

Assim, o CMU tomou a decisão de reescrever as directivas do quadro harmonizado das finanças públicas no sentido de corrigir erros e inconsistências, simplificando, melhorando e integrando desenvolvimentos técnicos e normativos para a gestão orçamental.

Foi nesse contexto que as 6 (seis) directivas que renovam o quadro harmonizado das finanças públicas foram aprovadas pelo Conselho de Ministros em 27 de Março e 26 de Junho de 2009, incluindo a Directiva n.º9/2009/CM/UEMOA relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE).

O Plano de Contabilidade do Estado, adiante designado por PCE, foi transposto para a ordem jurídica interna através do Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro, aprovado em Conselho de Ministros de 29 de Maio de 2013 e promulgação em 20 de Julho de 2015.

Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do PCE, a Contabilidade Geral do Estado é aplicável à administração central e aos seus estabelecimentos públicos de carácter administrativo.

O artigo 2.º do PCE estabelece no n.º 1 que a Contabilidade Geral do Estado tem por objecto o conhecimento exacto e sincero do seu património e das operações que efectua, em função dos direitos e obrigações que lhe são reconhecidos.

O n.º 2 do mesmo artigo especifica que esta contabilidade reconstitui todas as operações que têm um impacto na situação patrimonial do Estado, nomeadamente a variação das existências, as operações orçamentais e as operações de tesouraria.

Em termos de fontes, dispõe o artigo 3.º do PCE que a Contabilidade Geral do Estado se inspira nas normas internacionais, nomeadamente no Sistema Contabilístico da África Ocidental (SYSCOA), desenvolvido em meados dos anos 90 sob o impulso do Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO), devido à necessidade de alimentação da Central de Balanços com informações fiáveis para melhorar o ambiente económico de empresas do espaço regional.

Em todos os Estados, a contabilidade mantida pelos organismos públicos permite descrever e controlar as operações de receitas e de despesas tendo em conta as autorizações orçamentais a fim de informar os órgãos de controlo, de gestão e o órgão deliberativo.

9.2.2 – Adopção do Plano Contabilístico do Estado pela Guiné-Bissau

O prazo para a transposição integral em todos os Estados-Membros das seis (6) primeiras directivas constitutivas do quadro harmonizado das finanças públicas no seio da União adoptadas em 1997, 1998 e 2000 pelo Conselho de Ministros da UEMOA, incluindo a Directiva n.º05/98/CM/UEMOA, de 22 de Dezembro, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado, alterada pela Directiva n.º05/99/CM/UEMOA, de 21 de Dezembro, havia sido fixado até Janeiro de 2002, o mais tardar.

O Estado da Guiné-Bissau, através do Ministro das Finanças decide, por Despacho n.º 54/2008, de 9 Setembro, adoptar provisoriamente o Plano de Contabilidade Simplificado do Estado, e a sua entrada de imediato em vigor, enquanto se esperava pela conclusão do processo da sua revisão em curso na UEMOA. Contudo, o referido Despacho não foi publicado no BO, nem tampouco esse plano simplificado foi aplicado.

O desejo de fortalecer a eficácia das políticas orçamentais nacionais levou o Conselho de Ministros dos oito (8) Estados membros da UEMOA a adoptar, em Março e Junho de 2009, seis (6) novas directivas que formam o novo quadro comunitário harmonizado para a gestão financeira pública, dentre as quais a Directiva n.º9/2009/CM/UEMOA relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE).

O Conselho de Ministros, durante as discussões realizadas por ocasião da adopção dessas directivas, recomendou a elaboração de um plano de acção para a sua implementação a fim de garantir a sua boa divulgação, apropriação e transposição para os quadros jurídicos e regulamentares nacionais.

A transposição das disposições da Directiva n.º09/2009/CM/UEMOA relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE), bem como as das demais novas directivas de 2009 pelos Estados-membros nas suas legislações nacionais, deveria ocorrer até 31 de Dezembro de 2011 e aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 2012.

Na Guiné-Bissau, a Directiva n.º09/2009/CM/UEMOA relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE), teve transposição para o direito interno através do Decreto n.º3/2016, de 7 de Janeiro, aprovado em Conselho de Ministros de 29 de Maio de 2013 e promulgação em 20 de Julho de 2015.

Portanto, a transposição não respeitou o prazo estabelecido de Dezembro de 2011, continuando o país, na ausência de um quadro contabilístico claramente formalizado e actualizado, pois, como se verá à frente, o PCE ainda não mereceu implementação até à data de emissão do presente parecer.

9.3 – Análise da Contabilização de Operações de Receita, Despesa e de Tesouraria

O artigo 70.º da Directiva n.º07/2009/CM/UEMOA, relativa ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, estabelece que a contabilidade do Estado compreende uma contabilidade orçamental e uma contabilidade geral.

Acresce o artigo 72.º da mesma Directiva que a contabilidade orçamental tem por objecto reconstituir, para o exercício em causa, as operações de execução do orçamento do Estado e de outros organismos públicos em receitas e despesas e em conformidade com a nomenclatura de apresentação e de voto do orçamento ou do mapa das previsões.

Esta contabilidade é realizada pelos contabilistas públicos no que diz respeito a recebimentos e pagamentos relativos às operações de receitas e de despesas.

Ela permite, por um lado, seguir as liquidações, emissões, assunções, cobranças e saldos a recuperar em matéria de receitas, e, por outro, seguir os engajamentos, liquidações, autorizações de pagamento, pagamentos e saldos a pagar em matéria de despesas.

A contabilidade orçamental espelha um resultado que corresponde à diferença entre as receitas cobradas e as despesas autorizadas sobre o orçamento geral e as contas especiais, a título do ano em referência.

Sobre esta matéria, dispõe o artigo n.º 6 da Directiva n.º09/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contas do Estado, que as operações orçamentais são consideradas no exercício ao qual estão ligadas, independentemente da sua data de cobrança ou de pagamento.

Assim, para que se possam transpor para a contabilidade geral as operações orçamentais, aplica-se o princípio do acréscimo, ou seja, as receitas são registradas com base na cobrança de títulos ou contratos para transacções com base no sistema de emissão prévia de títulos. Outras receitas são registradas no momento da declaração e/ou pagamento espontâneo de impostos de qualquer tipo pelos contribuintes.

Do mesmo modo, as despesas, são registadas no acto de liquidação, e por excepção a este princípio, as despesas sem autorização prévia são registadas no acto de pagamento.

Portanto, a ligação entre a contabilidade orçamental e a contabilidade geral é essencial para a produção de informações úteis para as autoridades de controlo e gestão.

Com efeito, no âmbito da Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL), efectuada no Ministério das Finanças (MF), concretamente junta da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), enquanto recebedor e pagador do Estado, foi possível constatar que estas disposições, relativas à ligação da contabilidade orçamental e a contabilidade geral ou patrimonial, de forma a coexistirem num único sistema integrado de informação, ainda que cada uma deva manter a autonomia das suas regras de gestão, não estão a ser observadas, uma vez que o PCE não se encontra implementado, como melhor de desenvolverá à frente.

9.4 – Centralização das Operações Efectuadas pelo Tesouro

A contabilidade do Estado é organizada de forma descentralizada e diversificada. Ela é descentralizada devido à dispersão geográfica dos serviços administrativos e também dos utilizadores. Ela é diversificada devido ao carácter muitas vezes técnico de determinadas operações. Contudo, e seja qual for esta descentralização e a diversificação que dela resulta, a contabilidade do Estado é organizada de forma a centralizar todas as informações de que os poderes públicos necessitam na condução dos assuntos do Estado.

Sobre esta matéria, dispõe o n.º 3 do artigo 25.º da Lei do OGE 2014, Lei n.º5/2014, de 17 de Outubro, que todas as receitas cobradas pelos serviços do Estado devem dar entrada na Conta do Tesouro Público no BCEAO, no dia seguinte após a efectivação da cobrança, não podendo, de acordo com o princípio da não consignação, ser efectuada qualquer retenção na fonte, exceptuando-se as receitas das Repartições Regionais de Finanças, que não tenham bancos comerciais, devendo, neste caso, as receitas ser depositadas até ao último dia útil da semana.

Na Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL) na Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), constatou-se que este preceito não é cumprido, pois as

Repartições Regionais de Finanças dão entrada das suas receitas quinzenalmente através de próprios recebedores, isto devido à falta de afectação do pessoal do Tesouro.

9.5 – Implementação da Contabilidade Patrimonial através do Sistema Integrado da Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP)

O artigo 80.º da Directiva n.º07/2009/CM/UEMOA, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública no seio da UEMOA, dispõe, no seu n.º 1, que as contas anuais do Estado são elaboradas pelo ministro responsável pelas finanças e incluem a Conta Geral da Administração das Finanças e as demonstrações financeiras.

Refere ainda no n.º 4 que a contabilidade geral do Estado permite igualmente produzir as demonstrações financeiras do Estado que compreendem o balanço, a conta de resultado, o quadro das operações financeiras do Tesouro, o quadro dos fluxos de tesouraria e a demonstração anexa, produzidas nas condições definidas pela directiva sobre o Plano Contabilístico do Estado.

Sobre a mesma matéria, o artigo 44.º da Directiva n.º09/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado, estabeleceu que deve proceder-se, até 1 de Janeiro de 2017, à aplicação integral das disposições relativas à implementação da contabilidade patrimonial, podendo conceder-se um prazo suplementar de dois anos, isto é, até 1 de Janeiro de 2019.

Esta Directiva foi aprovada em Conselho de Ministros, de 29 de Maio de 2013, e promulgada em 20 de Julho de 2015, sendo transposta para a ordem jurídica interna através do Decreto n.º3/2016, de 7 de Janeiro, tendo o mesmo entrado em vigor após a sua publicação no Boletim Oficial, neste caso, em 7 de Janeiro de 2016.

Dispõe-se no n.º 1 do artigo 36.º da Lei do OGE 2014, Lei n.5/2014, de 17 de Outubro, que o Governo, sob proposta do Ministro da Economia e Finanças, está autorizado a recrutar, mediante concurso, e colocar contabilistas, controladores financeiros e outros agentes junto de todos os serviços da administração central, dos Institutos, Cofres, Fundos Autónomos, Gabinetes, Comissões, ou de serviços portadores de outra denominação.

No n.º 2 do mesmo artigo e diploma estabelece-se que compete, igualmente ao Governo, recrutar, mediante concurso, técnicos informáticos para assegurar o funcionamento efectivo do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP).

A Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL), realizada na Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), permitiu inteirar que, pese embora a extensão do SIGFIP a esta Direcção Geral, integrando o Módulo de Gestão Contabilística, através do qual é possível produzir as demonstrações financeiras do Estado, o referido módulo não funciona na prática, ou seja, as receitas e despesas orçamentais não são relevadas contabilisticamente no sistema, em termos de contabilidade patrimonial, não permitindo assim, na prática, a implementação do PCE. A razão deve-se, segundo explicado, à falta de domínio do sistema pela maior parte do pessoal.

Entretanto, a implementação de um sistema de contabilidade patrimonial vai mais longe do que apenas a integração das receitas e despesas do Estado em termos de acréscimo.

Trata-se de um sistema que responde às exigências de um adequado planeamento, relato e controlo financeiro, permitindo reconstituir todas as operações que têm um impacto na situação patrimonial do Estado e não apenas os fluxos de caixa (“Conta de Gerência”).

A implementação do PCE permite implementar a base de acréscimo na contabilidade e relato financeiro da administração central e seus estabelecimentos públicos de carácter administrativo, articulando-a com a actual base de caixa, subjacente à contabilidade orçamental, estabelecer os fundamentos para uma orçamentação do Estado em base de acréscimo, fomentar a harmonização contabilística, institucionalizar o Estado como uma entidade que relata, mediante a preparação de demonstrações orçamentais e financeiras, numa base individual e consolidada, aumentar o alinhamento entre a contabilidade pública e as contas nacionais e contribuir para a satisfação das necessidades dos utilizadores da informação do sistema de contabilidade e relato orçamental e financeiro da administração central e seus estabelecimentos públicos.

As demonstrações financeiras finais, de acordo com o artigo 23.º do PCE, compreendem o balanço, a conta de resultados, o quadro de fluxos de tesouraria⁵³, a tabela das operações

53 Também designado como mapa de fluxos de caixa.

financeiras do Tesouro e um mapa anexo que apresenta um conjunto das informações úteis à compreensão e à utilização das demonstrações financeiras do Estado⁵⁴.

O PCE passa a contemplar os subsistemas de contabilidade orçamental, contabilidade financeira e contabilidade de gestão.

A contabilidade financeira, que deve ter por base as normas internacionais de contabilidade para o sector público⁵⁵, permite registar as transacções e outros eventos que afectam a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa de uma determinada entidade.

A contabilidade de gestão permite avaliar o resultado das actividades e projectos que contribuem para a realização das políticas públicas e o cumprimento dos objectivos em termos de serviços a prestar aos cidadãos.

Ainda, o Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, estabelece no artigo 91.º que a contabilidade do Estado, compreende, segundo as necessidades e características próprias do Estado ou de outros organismos públicos, uma contabilidade analítica, uma contabilidade das matérias, valores e títulos, mantidos pelos contabilistas.

Em termos de “vacatio legis”, para a implementação do PCE, estabelece o n.º 1 do artigo 44.º do Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro de 2016, que deve proceder-se, até 1 de Janeiro de 2017, à aplicação integral das disposições relativas à implementação da contabilidade patrimonial.

Estabelece ainda o n.º 2, do mesmo artigo, que, pode conceder-se um prazo suplementar de dois anos para a implementação do PCE.

Assim, entende o Tribunal de Contas, deduzir a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IX.1

Que se criem previamente as condições em termos materiais (programas informáticos de gestão patrimonial) e humanos (recrutamento e formação de pessoal qualificado), para a efectiva implementação do Plano de Contas do Estado (PCE), aprovado pelo Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro de 2016.

⁵⁴ Ainda, qualquer operação específica ou modificação das normas contabilísticas entre dois exercícios deve ser descrita e justificada no mapa anexo.

⁵⁵ Designadas por IPSAS – Internacional Public Sector Accounting Standards, emitidas, desde 2002, pelo International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).

Especificamente, sobre o Módulo de Gestão Contabilística do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP), entende o Tribunal formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IX.2

Sejam organizadas acções de capacitação do pessoal da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP) sobre o Módulo de Gestão Contabilística do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) de modo a assegurar a futura aplicação efectiva da contabilidade geral ou patrimonial.

9.6 – Análise da Apresentação das Demonstrações Financeiras, em Contabilidade Patrimonial, Incluídas na Conta Geral do Estado

A Conta Geral do Estado de 2014 inclui: um balanço sintético, datado de 31 de Dezembro de 2014, uma demonstração de resultados e um balancete geral acumulado das operações do Tesouro.

Porém, para além da integração extemporânea destas demonstrações financeiras, sem as mesmas resultarem da devida escrituração no SGFIP, as mesmas não descrevem de modo regular e sincero, ou, como se pode dizer também, de forma verdadeira e apropriada, a situação económica e financeira do Estado, bem como os acontecimentos, as operações e as situações do exercício, por forma a dar uma imagem fiel do património, da situação financeira e dos resultados do Estado, nem foram elaboradas e apresentados de modo a permitir a comparação da informação nelas constantes com a do ano anterior (2013), como veremos adiante.

9.6.1 – Análise da Apresentação do Balancete do Razão Geral

O artigo 19.º da Directiva n.º 09/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado, consagra no n.º 1 que os documentos contabilísticos cuja existência é obrigatória, são, entre outros, o balancete, documento recapitulativo que mostra no fecho do exercício, relativamente a cada conta, o saldo devedor ou o saldo credor no início do exercício, o acumulado desde a abertura do exercício dos movimentos devedores e o acumulado dos movimentos credores, o saldo devedor ou o saldo credor, na data considerada.

Além do seu papel de ferramenta de controle (igualdade entre os totais dos débitos e dos créditos, assim como entre saldos devedores e saldos credores), o balancete serve para dar uma visão sintética das contas do grande livro, e para preparar a elaboração das contas financeiras e de gestão.

O Balancete Geral Acumulado das Operações do Tesouro, apresentado na CGE de 2014, evidencia apenas os movimentos acumulados a débito e a crédito e respectivos saldos devedores e credores, o que impossibilitou ao Tribunal de Contas conhecer os saldos iniciais devedores e credores do ano 2013, quer para as operações orçamentais quer para as operações de tesouraria e disponibilidades. Observe-se ainda que, a estrutura do modelo apresentado, não corresponde ao modelo comumente definido, que é um modelo a oito (8) colunas.

Também, não foi possível apurar a regularidade e sinceridade dos valores constantes desta demonstração, uma vez que não resultou de operações contabilísticas registadas e verificáveis no SIGFIP.

9.6.2 – Análise da Apresentação do Balanço

Nos termos do artigo 15.º da Directiva n.º09/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado, a Contabilidade Geral do Estado respeita o princípio de intangibilidade do balanço de abertura, ou seja, o balanço detalhado de abertura de um exercício deve corresponder, exactamente, ao balanço detalhado de encerramento do exercício precedente.

O artigo 28.º da referida directiva dispõe que as demonstrações contabilísticas e financeiras devem respeitar, entre outras, as seguintes disposições:

- a) O balanço de início e/ou o balanço de abertura de um exercício deve corresponder ao balanço de fim e/ou o balanço de encerramento do exercício precedente;
- b) A apresentação das demonstrações contabilísticas e financeiras deve ser idêntica de um exercício para outro;
- c) Cada uma das rubricas das demonstrações financeiras deve comportar o código relativo à rubrica correspondente do exercício precedente.

A ser 2014, o primeiro ano em que, de forma tentada, se iniciaria a Contabilidade Patrimonial do Estado, não faz sentido que se apresente na CGE um balanço, à data de 31 de Dezembro de 2014, quando se omite um balanço a 1 de Janeiro de 2014, obrigatório para o início da contabilidade, denominado “Balanço de Abertura”.

Tampouco, foi elaborado, como era exigível o Inventário dos bens direitos e obrigações do Estado, reportado a 1 de Janeiro de 2014, pois só assim se parte para a elaboração do Balanço de Abertura.

Neste balanço encontram-se também omissas as contas de existências e as contas de regularização de activos e passivos (amortizações e reintegrações, bem como as provisões), contrariando-se assim as normas contabilísticas definidas pelo PCE.

Também, não havendo inventário e valorização das suas rubricas, não se entende como foram obtidos os valores que constam no Balanço na rubrica de Imobilizações incorpóreas, Imobilizações corpóreas, Investimentos financeiros e outros bens e direitos pois, como referido, tais valores não estão contabilizados no SIGFIP.

Conforme foi apurado na Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL), efectuada junto do Secretariado Nacional do Património do Estado (SNPE), não foi ainda feito o levantamento dos bens corpóreos do Estado, móveis e imóveis, nem, assim, feita a sua valorização.

Para o efeito, a necessidade de se conhecer a amplitude e a consistência do património do Estado, bem como mantê-lo permanentemente actualizado, é uma matéria essencial para a recolha de indicações quanto à existência, natureza, valor, afectação e conservação dos bens públicos.

Para além do simples recenseamento, o inventário geral dos bens do Estado prossegue outros objectivos, como sejam a possibilidade de se fazer uma apreciação global do valor desses bens e confrontá-lo com a dívida pública.

Outro aspecto relevante do inventário é a sua utilidade como um dos meios de apreciação da gestão da coisa pública, permitindo assegurar, entre outras, o emprego judicioso dos fundos públicos e verificar em que medida a aplicação de tais fundos fizeram enriquecer

o património como suporte material da vida política, administrativa, económica, social e intelectual do País.

Sem este instrumento, torna-se inviável a produção do balanço do Estado, no qual se confrontam os valores globais do activo (bens, créditos e liquidez) com os do passivo (dívida pública, outras obrigações e provisões), com referência ao final de cada ano financeiro, relevando-se assim o património líquido, que é resultante da diferença entre o total de activos e o total de passivos⁵⁶.

É ainda o inventário que permite elaborar a conta geral das variações patrimoniais que funciona como o natural e indispensável complemento do balanço.

Ora, o que se verificou é que a Conta Geral do Estado de 2014, inclui um balanço, mas não inclui qualquer mapa das variações do património global do Estado, nem relativamente ao património real do Estado, nem, como veremos adiante, relativamente ao *stock* e às variações do património financeiro.

Não se entende, assim, como podem constar no Balanço apresentado valores reais das Imobilizações corpóreas, Incorpóreas e Investimentos financeiros, sem a elaboração prévia de um levantamento exaustivo de todos os bens móveis e imóveis do Estado, direitos e obrigações, seguido da consequente elaboração de um inventário, definição dos critérios de avaliação e respectiva avaliação de todos os bens, direitos e obrigações do Estado.

Assim, ficaram sem resposta as seguintes questões que merecerão importante consideração quando da fase de implementação da Contabilidade Patrimonial do Estado:

- a) Qual o quadro legal que se encontra estabelecido para a definição das regras de inventariação e valorização do património do Estado;
- b) Como se procedeu ao arrolamento e à contagem física dos bens do activo e do passivo e qual foi o universo de inventariação na administração central e seus estabelecimentos públicos de carácter administrativo, etc.;

⁵⁶ As amortizações e as provisões são inscritas distintamente no activo, em diminuição do valor bruto dos bens e os créditos correspondentes para dar o seu valor contabilístico líquido (artigo 33.º do PCE).

- c) Se foi feito um inventário inicial, geral, analítico e classificado de todos os bens apurados, de vida superior a um ano, móveis, veículos, imóveis rústicos e urbanos, bens tangíveis e intangíveis, direitos (Activo) e obrigações (Passivo) e, eventualmente, bens de domínio público do Estado, reportado à data de 1 de Janeiro de 2014, conducente à sua avaliação e respectiva relevação nas peças contabilísticas finais;
- d) Se foram realizadas reconciliações periódicas entre o registo das fichas do imobilizado e os registos contabilísticos, quanto aos montantes de aquisição desses bens, identificando os pontos críticos do processo de contagem e o estabelecimento de procedimentos de homogeneização na descrição do bem.
- e) Se foi definido o nível de materialidade para os bens que devem ou não ser inventariados e foi classificada a informação que deverá conter cada folha de contagem;
- f) Como foram tratados os bens de relevância histórica, bens cedidos a título gratuito e bens recebidos por transferência e quais os critérios adoptados para a sua inventariação e avaliação;
- g) Se os bens objecto de registo, segundo a legislação em vigor, se encontram devidamente registados nas respectivas conservatórias (Conservatórias do Registo Predial, Comercial e Propriedade Automóvel);
- h) Quais os critérios adoptados para a valorização dos bens identificados e inventariados, em termos do seu valor actual, período de vida útil esperada e eventual reavaliação; como foram tratados os bens de reduzido valor, em termos de reconhecimento para registo e em termos da quota de reintegração;
- i) Como foi valorizado o terreno de implantação, em relação a imóveis adquiridos sem indicação expressa do valor do terreno;
- j) Se existem bens em uso pelo Estado que não sejam de sua propriedade. Se sim, como foram calculadas e contabilizadas as respectivas taxas de reintegração, no caso, p.e.: de bens em regime de locação financeira (leasing) ou em locação operacional;

- k) Se foram apenas inventariados os bens que produzem benefícios futuros para a entidade, devendo os restantes constar de uma lista de bens a abater;
- l) Se foram identificados os principais riscos na valorização dos bens inventariados;
- m) Se foi elaborado um manual de procedimentos, a fim de uniformizar as contagens e a respectiva quantificação e valorização, regulamento onde se encontrem as instruções que permitam a divulgação e imposição aos intervenientes no processo, dos procedimentos de inventariação, avaliação e actualização do património;
- n) Se foram objecto de amortização todos os bens móveis, incluindo as grandes reparações e beneficiações a que os mesmos tenham sido sujeitos, que aumentem o seu valor ou a duração provável da sua utilização;
- o) Qual o processo de avaliação das “imobilizações incorpóreas” registadas no balanço e se existem outras imobilizações incorpóreas não registadas no balanço com a devida justificação;
- p) Porque não foram mencionadas as imobilizações em curso no balanço e, se for o caso, quais as que ainda não se encontravam concluídas à data;
- q) Um trabalho desta envergadura não pode ser feito sem uma aplicação informática. Qual o processo de “carregamento” dos bens inventariados nessa aplicação;
- r) Se a aplicação informática de suporte permite uma eficiente gestão de todos os bens e suas principais funcionalidades (gestão de avarias/reparações; gestão de manutenção, incluindo “alertas”; gestão de contratos de assistência técnica; relatórios de ponto de situação, cálculo automático de amortizações/reintegrações e reavaliações; e quais os campos de pesquisa.

Como se deixou referido nas verificações efectuadas junto do Secretariado Nacional de Património do Estado (SNPE) que integra o Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares (MPCMAP), foi possível apurar a inexistência de qualquer aplicativo informático que permita gerir de forma eficiente um trabalho de levantamento e gestão do património do Estado. Também não foi por este Secretariado realizado qualquer procedimento consistente de levantamento do Património do Estado.

O Tribunal tem vindo a recomendar a implementação de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que registre e mantenha os dados do inventário geral no final de cada ano mas, também, os dados relativos à totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano.

Também, tem o Tribunal alertado que o Secretariado Nacional do Património (SNP) não possui manifestamente recursos humanos suficientes e adequados, em número e em preparação técnica, designadamente para poder processar, analisar e tratar toda a informação, conducente ao levantamento e avaliação de todos os bens direitos e obrigações do Estado.

Também, não possui os equipamentos informáticos que uma tarefa destas exige, pois, o modelo de gestão imobiliária deve ser suportado por adequadas tecnologias de informação⁵⁷.

9.6.3 – Análise da Apresentação da Demonstração de Resultados

O artigo 25.º da Directiva n.º09/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado, estabelece que a demonstração de resultado do exercício espelha os proveitos e os custos. Os custos são classificados segundo a sua natureza de funcionamento, de transferências e subvenções ou de operações financeiras. Os proveitos distinguem-se entre proveitos fiscais e outros proveitos. As dotações para amortizações e provisões são imputadas aos custos correspondentes. A diferença entre os proveitos e os custos permite apurar o resultado do exercício.

Na Demonstração de resultados apresentada na CGE 2014, o número e designação-título de contas de custos e proveitos, não correspondem integralmente ao PCE. Por outro lado, não integra a variação de existências, e o registo das amortizações e provisões.

Por fim a estrutura de apresentação não conforma com o modelo definido nas normas contabilísticas da UEMOA relativa a apresentação das demonstrações financeiras.

9.6.4 – Conclusões Finais

Observe-se que os valores constantes das demonstrações financeiras incluídas na CGE, a título de contabilidade patrimonial, foram obtidos de forma externa à estrutura administrativa

⁵⁷ As pertinentes constatações e recomendações sobre esta matéria, foram oportunamente relatadas no Capítulo VI – Património do Estado, deste Parecer.

do Estado, pois tais peças contabilísticas e os lançamentos contabilísticos de suporte à sua elaboração final não se encontram relevados no Sistema Integrado da Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) e, como tal, não são verificáveis.

A título de exemplo, cite-se o Relatório da CGE, no título “Análise dos saldos das contas do Balanço”, onde é dito que “As contas do exercício de 2014 foram elaboradas com base dos documentos presentes sem que as autoridades tivessem apoiado na constituição do balanço inicial”; ainda, na consideração da obtenção do saldo da conta “40-Fornecedores-mandatos emitidos” se diz que “a situação dos saldos por pagar está embaraçosa de tal forma que, o próprio Tesouro não consegue descortina-la. Como exemplo, não conseguimos integrar os saldos por pagar dos anos transactos.”

Face às fragilidades descritas nos pontos anteriores, o Tribunal de Contas formula a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IX.3

Quando da efectiva implementação da contabilidade patrimonial, que as demonstrações financeiras apresentadas na CGE sejam elaboradas em observância das disposições do Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro, que transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 9/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE).

Como conclusão final, relativamente aos instrumentos de contabilidade patrimonial apresentados na CGE (Balanço Sintético a 31 de Dezembro de 2014, Demonstração de Resultados de 2014 e Balancete Geral Acumulado), não tendo sido adoptados minimamente os procedimentos atrás elencados para a elaboração de um Inventário que reflecta a situação financeira e patrimonial, em termos de bens, direitos e obrigações, passo essencial e imprescindível para a constituição do Balanço Inicial, a 1 de Janeiro de 2014, não tendo sequer esse balanço sido produzido, não se oferecem dúvidas, como aliás é reconhecido na Relatório da CGE, que as peças contabilísticas apresentadas não reflectem a sua verdadeira situação e valores.

Assim, não se oferecem dúvidas ao Tribunal de Contas de que a consistência, integralidade e fiabilidade das contas e respectivas demonstrações financeiras, em termos de Contabilidade Patrimonial do Estado, apresentadas na CGE, para o ano de 2014, não estão isentas de

distorções materialmente relevantes e, como tal, não reflectem de forma verdadeira e apropriada a situação económica e financeira do Estado.

Nesse sentido, recomenda o Tribunal que:

Recomendação n.º IX.4

Antes de iniciar a implementação de um sistema integrado de contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, em método digráfico, devem ser dados os passos elencados neste capítulo do Parecer, de modo a assegurar a qualidade e a credibilidade da informação contabilística das demonstrações financeiras e económicas apresentadas na CGE.

Deve ser mantida a contabilidade de caixa, elaborada em partida simples, até estarem criadas as condições para a implementação da Contabilidade Patrimonial do Estado que agregue a informação produzida com base em sistemas de informação orçamental e financeira, em estrito cumprimento das normas do Plano de Contabilidade do Estado (PCE).

Capítulo X

Seguimento das Recomendações

CAPÍTULO X – SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

10.1 – Considerações Gerais

O artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, confere ao Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo de fiscalização da legalidade das receitas e despesas públicas e de julgamento das contas, competência para dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, inserindo-se na competência da Assembleia Nacional Popular (ANP), enquanto autoridade orçamental, fiscalizar a execução do Orçamento Geral do Estado.

O controlo e a avaliação da actividade do Governo na execução orçamental, como em todas as áreas, pertencem ao Parlamento, constituindo o Parecer do Tribunal de Contas apenas um meio para melhor habilitá-lo a conseguir tal desiderato.

Portanto, o Parecer do Tribunal destina-se a esclarecer tecnicamente o Parlamento de modo que este possa exercer o controlo político de forma efectiva e informar os cidadãos da execução orçamental, permitindo-lhes exercer um controlo social. Assim, o Tribunal aparece deste modo como órgão de assistência técnica ao Parlamento no exercício da função política de controlo orçamental.

Sobre esta matéria, estabelece o n.º 2 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, que o Tribunal de Contas assiste a Assembleia Nacional Popular no controlo da execução da lei do orçamento, sem prejuízo das suas atribuições em matéria de controlo jurisdicional e não jurisdicional, tal como definidas na legislação nacional.

É, pois, no cumprimento destes preceitos legais que o Tribunal de Contas emitiu pela primeira vez em 2015, Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado relativas aos anos económicos de 2009 e 2010, enviadas ao Tribunal em 27 de Setembro de 2010 e em 28 de Abril de 2011, respectivamente.

Assim, os referidos Pareceres são compostos por duas partes. A primeira, intitulada “TÍTULO I – Aspectos Gerais”, apresenta os aspectos gerais do Parecer, em termos de enquadramento geral, estrutura do Parecer e princípio do contraditório, e a segunda, designada de “TÍTULO II – Relatório Técnico”, estruturada por 8 Capítulos e enquadrada

pelo contexto macroeconómico, permitiu apreciar, conforme expressa nas CGE de 2009 e 2010, a actividade económico-financeira do Estado, nos domínios do Processo Orçamental, da Receita, da Despesa, dos Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado, da Dívida Pública, do Património do Estado, da Tesouraria do Estado e da Segurança Social.

Em cada um dos capítulos, apresentaram-se um conjunto de constatações, observações e recomendações, organizadas pelos vários aspectos relativamente aos quais o Tribunal emitiu juízo: legalidade e regularidade; correcção financeira; economia, eficiência e eficácia da gestão; fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

Portanto, no presente Capítulo procede-se à análise por capítulo das acções orientadas de acompanhamento das recomendações activas formuladas nos Pareceres de 2009 e 2010.

10.2 – Análise do Acatamento das Recomendações Formuladas nos PCGE de 2009 e 2010

No âmbito dos trabalhos, relativos à análise preliminar das CGE e das acções realizadas na Missão de Verificação e Certificação In Loco (MVCIL), conducentes à emissão deste parecer, procedeu-se em simultâneo ao levantamento e análise das medidas correctivas tomadas, pelas entidades verificadas, na sequência das 124 recomendações formuladas nos Pareceres de 2009 e 2010 (60 relativas ao Parecer de 2009 e 64 ao Parecer de 2010), conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro X.1 – Recomendações do PCGE 2009 e 2010

(em unidade)

CAPÍTULO	DESIGNAÇÃO	RECOMENDAÇÕES	
		PCGE 2009	PCGE 2010
I	Processo Orçamental	10	12
II	Receita	5	4
III	Despesa	8	10
IV	Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outros Formas de Apoio Concedidos pelo Estado	5	5
V	Dívida Pública	9	10
VI	Património do Estado	12	13
VII	Tesouraria do Estado	7	6
VIII	Segurança Social	4	4
Total		60	64

Fonte: PCGE 2009 e 2010

Em geral, as recomendações formuladas visavam colmatar as deficiências quanto à reforma do quadro legal, melhorar a fiabilidade do sistema de gestão da segurança social, bem como os diversos aspectos relacionados com a transparência e o reporte das informações que devem constar no OGE e na CGE.

Como se explanará à frente, das 60 recomendações emitidas no Parecer de 2009, foram acolhidas 5 recomendações, o que dá uma taxa de acatamento de 8,3%.

Relativamente às 64 recomendações expendidas no Parecer de 2010, foram acolhidas 5, resultando numa taxa de acatamento de 7,8%.

10.2.1 – Recomendações Acolhidas

Procede-se de seguida por capítulo do Parecer à análise das recomendações acatadas, quer na sua forma total ou parcial.

Sendo que os trabalhos conducentes à elaboração do PCGE de 2009 e 2010 ocorrerem concomitantemente, as recomendações do Parecer de 2010 integram as recomendações expendidas no Parecer de 2009, pelo que na análise das recomendações acolhidas serão tidas as recomendações de 2010, análise essa que se apresenta de seguida:

- a) No Capítulo I - Processo Orçamental, constatou-se que das 12 recomendações formuladas, uma (1) obteve acolhimento por parte do Governo, já que conforme referido no penúltimo Capítulo IX - Contabilidade Patrimonial deste Parecer, à data de 2021, todas as Directivas da UEMOA haviam sido transposta para a legislação nacional.

Recomendação n.º I.7

Dar cumprimento ao preceituado nas Directivas da UEMOA, de forma a garantir a transposição das suas disposições legais na legislação nacional.

- b) No Capítulo III - Despesa, observou-se que, das 10 recomendações formuladas, foram acolhidas pelo Governo as três (3), que se enumeram de seguida, sendo a primeira momentaneamente acolhida e as duas (2) últimas acolhidas parcialmente.

Recomendação n.º III.1

Os Serviços competentes do Ministério da Educação Nacional passem a remeter, com antecedência ao Ministério da Economia e Finanças, dados estatísticos actualizados dos possíveis recém-formados a ingressar no sistema, para efeito de uma fiável previsão dos respectivos encargos no OGE.

Recomendação n.º III.4

No que concerne às contas de gerência dos SFA, sejam as mesmas tempestivamente remetidas ao Tribunal de Contas para efeito de análise, até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam, sob pena de serem accionadas as medidas sancionatórias previstas na lei.

No respeitante a esta recomendação, observou-se que o universo dos Fundos e Serviços Autónomos que prestam contas ao Tribunal de Contas tem aumentado significativamente, considerando-se assim que esta recomendação está a ser parcialmente acatada, mantendo-se a mesma para os serviços que ainda, ao arrepio da lei, não apresentam nos prazos legais as suas contas de gerência.

Recomendação n.º III.8

Sejam tomadas medidas por parte dos órgãos responsáveis pelo controlo, no sentido dos projectos e programas serem objecto de avaliação regular, através da produção e apresentação, pelos

ministérios e instituições envolvidos, de relatórios de desempenho, nos prazos consagrados na lei, onde seja reflectida, de forma integral, a aplicação em despesa da totalidade dos recursos alocados.

No que concerne a esta recomendação, verificou-se junto da Direcção de Programação de Investimento Público (DPIP) que esta recomendação está a ser parcialmente acatada, no sentido em que, uma maior parcela dos serviços intervenientes em projectos e programas está a reflectir, através de relatórios, periódicos e anuais, a aplicação em despesa da totalidade dos recursos públicos alocados.

- a) No Capítulo V- Dívida Pública, destaca-se a adopção de medidas que permitiram reorganizar o Serviço da Dívida Pública e corrigir deficiências no funcionamento do aplicativo informático SYGADE. Pelo que, relativamente às recomendações acolhidas, verificou-se que, das 10 recomendações formuladas uma (1) obteve acolhimento integral por parte do Governo.

Recomendação n.º V.6

Seja posta em prática uma reorganização do Serviço da Dívida Pública, ou através da aplicação da lei orgânica já aprovada pelo Governo para a DGTCP ou através de nova legislação que permita a organização e centralização das funções inerentes ao registo e controlo da dívida pública.

Pelo que, exceptuando as 5 recomendações acima, à data do Parecer de 2014, persistem deficiências, pendentes de serem colmatadas, que justificam reiterar, no Parecer da CGE de 2014, as 59 recomendações que não tiveram acolhimento, referentes aos exercícios orçamentais de 2009 e 2010.

Desta feita, e garantido o princípio do contraditório, a necessidade de acatamento das principais recomendações já formuladas, justifica a sua manutenção no presente Parecer sobre a CGE de 2014, adaptadas à nova situação encontrada no terreno e à actualização da legislação vigente em 2014.

Pelo que se transcrevem no ponto seguinte as recomendações que ainda permanecem em situação de incumprimento, pois ainda não foram tomadas as medidas necessárias à supressão das deficiências ou insuficiências que as justificaram.

10.2.2 – Recomendações Não Acolhidas

As 59 recomendações formuladas e não acolhidas, correspondem a 92,2% do total constante nos Pareceres de 2009 e 2010, que a seguir se identificam por capítulo do Parecer:

a) Capítulo I – Processo Orçamental

Recomendação n.º I.1

As futuras reformas legais da LEOGE e do Regimento da ANP devem estar harmonizadas entre si, em termos de fixação de prazos para a apresentação e votação da proposta do OGE.

Recomendação n.º I.2

Devem os órgãos da Administração Pública fazer cumprir o previsto no artigo 5.º e 42.º, ambos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, já que no exercício das suas funções o “Tribunal tem direito a exigir a coadjuvação das entidades públicas e a colaboração das entidades privadas”, sob pena de accionar os mecanismos sancionatórios previstos na lei.

Recomendação n.º I.3

Sendo o OGE o documento que prevê a natureza, o montante dos recursos do Estado que espera arrecadar e que determina a sua afectação de acordo com os critérios propostos pelo Governo e aprovados pela ANP, tendo em vista o equilíbrio económico e financeiro da actividade desenvolvida pelo Estado, no ano económico, deve o mesmo merecer toda a publicidade perante o cidadão eleitor e, como tal, atento aos princípios elementares da transparência do Estado, deve ser publicado no seu BO.

Recomendação n.º I.4

A partir da elaboração do OGE para 2016 e seguintes deve o Governo anualmente, de forma tempestiva, fixar e tornar público o calendário de preparação do orçamento, nos termos previstos no ponto 2.4 do ponto II da Lei n. 1/2005, de 5 de Março em 2015.

Recomendação n.º I.5

Os próximos OGE devem respeitar a estrutura formal definida na Lei e a sua elaboração ser norteada pelo princípio da sinceridade previsto no artigo 30.º da nova LEOGE.

Recomendação n.º I.6

As futuras reformas legais da LEOGE devem incluir os mapas orçamentais anexos do Programa de Investimento Público (PIP) e das Operações Financeiras, segundo a nomenclatura de classificação orçamental em vigor.

Recomendação n.º I.8

Em conformidade com n.º 2 do artigo 7.º da LEOGE e o artigo 6.º do Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, sobre a nomenclatura orçamental, o Governo deve aprovar e publicar por Decreto a estrutura dos códigos da classificação orçamental prevista na lei.

Recomendação n.º I.9

Zelar pelo respeito e cumprimento dos princípios orçamentais da classificação das receitas e despesas, neste ano de 2010 previstos no artigo 7.º da Lei n.º 3/87, de 9 de Junho (LEOGE), aquando da elaboração do OGE, segundo a óptica funcional.

Recomendação n.º I.10

Melhorar a qualidade e fiabilidade das informações prestadas, garantindo assim, uma gestão mais rigorosa e transparente das alterações orçamentais efectuadas ao longo do ano pelo Governo e/ou pela ANP, em reforço à coerência dos registos evidenciados nos diferentes quadros da CGE e, bem assim, o cumprimento da LEOGE e das disposições orçamentais de cada ano, no respeitante às alterações orçamentais da competência exclusiva do poder legislativo.

Recomendação n.º I.11

O OGE deve especificar, inscrevendo no orçamento do MF, o montante da dotação provisional e o seu percentual no articulado da respectiva lei, em respeito ao princípio da especificação prevista no artigo 6.º da LEOGE.

Recomendação n.º I.12

Definir por Decreto as regras gerais que devem obedecer às alterações orçamentais da competência do Governo, nos termos do n.º 5 do artigo 18.º do LEOGE.

b) Capítulo II – Receita

Recomendação n.º II.1

Para uma maior eficácia na arrecadação das receitas do Estado, o Tesouro deve estabelecer legalmente, competências ao órgão responsável pela consolidação das receitas do Estado e continuar a aperfeiçoar os mecanismos de bancarização das contas dos serviços e fundos autónomos do Estado, sob pena das referidas entidades continuarem a violar o princípio da unicidade de Caixa.

Recomendação n.º II.2

O Ministério das Finanças deve continuar a aperfeiçoar os mecanismos de modernização e reforço dos seus serviços, designadamente no tocante aos sistemas informáticos existentes SIGFIP, SYDONIA++, e à sua integração com os demais sistemas existentes, bem como ao reforço da eficiência das estruturas internas de controlo e inspeção tributária, garantindo aos contribuintes e outros órgãos de controlo, nomeadamente o Tribunal de Contas, a disponibilização tempestiva de informações fiscais.

Recomendação n.º II.3

A CGE deve incluir os mapas com a repartição orgânica das receitas do Estado e ter apenas a execução dos orçamentos anexos dos serviços, fundos autónomos e entidades equiparadas, permitindo assim a certificação da consolidação e o apuramento do valor apresentado pelos diversos organismos intervenientes no circuito de arrecadação de receitas do Estado.

Recomendação n.º II.4

Instituir mecanismos de apuramento da dívida fiscal, de forma a conferir um melhor controlo das receitas neste domínio e, consequentemente, a relevar os referidos dados na CGE.

c) Capítulo III – Despesa

Recomendação n.º III.2

Que o Governo zele pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na LEOGE, aquando da elaboração do OGE de 2016 e subsequentes, nomeadamente quanto ao princípio de Especificação.

Recomendação n.º III.3

Que o OGE passe a compreender, no cumprimento da LEOGE, as despesas de investimento, criando o Governo os mecanismos necessários para que esta importante fatia do orçamento

passa a ter a devida expressão no OGE, conferindo um maior rigor e transparência à actividade financeira do Estado.

Recomendação n.º III.5

Que o Governo adopte as medidas necessárias para que os FSA e IP procedam, ao fecho e à transferência das receitas próprias e das disponibilidades existentes nas diversas contas abertas nos bancos comerciais para a conta do Tesouro, e que procedam ao envio da informação à DGO e à DGTCP, no prazo estipulado, para efeitos de inclusão nos OGE e CGE subsequentes.

Recomendação n.º III.6

Na linha da Recomendação n.º III.2, já antes formulada, e em conformidade com o mecanismo de execução das operações de despesas do Estado, previsto no artigo 62.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, deverão ser introduzidas no SIGFIP todas as fichas de programas e projectos constantes da carteira de Programa de Investimento Público, aprovada pelas leis do orçamento, e a cujos plafonds se sujeitam os ordenadores de créditos, bem como os contabilistas públicos, nos termos do n.º 1 do art.º 15.º da Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

Recomendação n.º III.7

Que o Governo continue a objectivar medidas que permitam honrar os seus compromissos de contrapartida nacional com os seus parceiros de desenvolvimento, no quadro dos diferentes programas e projectos permitindo assim que o PIP contribua, com maior eficácia, para o crescimento económico e, ao mesmo tempo, inverta a tendência de incumprimento da norma comunitária nesta matéria.

Recomendação n.º III.9

Que o Governo tome medidas correctivas no sentido de garantir um melhor seguimento da execução do PIP, com vista a melhorar o controlo e a avaliação da sua implementação, bem como reforçar a capacidade institucional dos GRP e dos GEP's dos ministérios e melhorar o perfil dos gestores dos projectos, através de promoção de acções de formação.

Recomendação n.º III.10

Para uma melhor execução do programa de Investimento público, o Governo deve envidar esforços no sentido de efectivação do Comité Técnico de Seguimento das Ajudas ao Desenvolvimento, com o objectivo de garantir uma correcta organização de informações e disponibilização de fundos de contrapartida nacional.

d) Capítulo IV – Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outros Formas de Apoio Concedidos pelo Estado

Recomendação n.º IV.1

Que, nas futuras contas do Estado, sejam distintas as transferências de fundos destinados ao funcionamento das Instituições através dos duodécimos transferidos, dos apoios não reembolsáveis que são concedidos aos diversos organismos do Estado.

Recomendação n.º IV.2

Aprovar uma lei-quadro de incentivos fiscais que contribua para impulsionar o desenvolvimento económico e social do país, eliminando, assim, a ampla gama dos BF's que, até então, têm sido concedidos pelo Governo através de múltipla legislação avulsa.

Recomendação n.º IV.3

Dada a importância dos Benefícios fiscais nas receitas cessantes, anualmente, seria importante que tais valores passassem a ter expressão na CGE, designadamente os respectivos montantes, beneficiários e fins para os quais se encontram destinados.

Recomendação n.º IV.4

Que se proceda a uma melhor consolidação de informações entre as entidades intervenientes no circuito de concessão de Benefícios fiscais de modo a conseguir maior fiabilidade e consistência dos dados.

Recomendação n.º IV.5

Instituir, na DGCI, mecanismos eficazes de controlo e seguimento das isenções fiscais de todos os impostos cuja arrecadação é da sua responsabilidade, em articulação com as Direcções Gerais das Alfândegas e do Plano.

e) Capítulo V – Dívida Pública

Recomendação n.º V.1

Na perspectiva de uma apresentação mais consistente e sistémica, à CGE deverá juntar-se informação que permita evidenciar o respectivo stock inicial, novos desembolsos, encargos vencidos e pagos de capital e juros, no ano, montante da dívida contratada e o stock final por instrumentos.

Recomendação n.º V.4

Sob pena de se comprometer a integridade, exactidão, coerência e fiabilidade dos dados da dívida pública, torna-se necessário proceder a todo um processo de modernização deste aplicativo, elaboração de um manual de procedimentos do SYGADE, seguido de formação ao pessoal que for responsável pelo seu manuseamento.

Recomendação n.º V.5

Seja posta em prática um plano de tesouraria dirigido ao pagamento de tais atrasados, já auditados e validados pelo Governo, a fim de encerrar um processo que data do ano de 1974, em prol da confiança do Estado e no desempenho de um maior papel por parte das empresas credoras no desenvolvimento da actividade económica.

Recomendação n.º V.7

Seja efectuado um inventário sobre os empréstimos de retrocessão ainda recuperáveis pelo Estado, pois existem situações de empresas devedoras que já não se encontram em actividade e que nunca foram chamadas ao pagamento destes empréstimos.

Recomendação n.º V.8

Emissão por parte do Governo do regime jurídico dos Bilhetes do Tesouro, que estabeleça, entre outros aspectos, as características e regras de emissão, colocação e transmissão, a competência para a fixação do limite máximo anual, taxa de desconto, amortização, registo e liquidação, bem como deve estar claramente definida a articulação entre as várias entidades intervenientes, uma vez que tal articulação envolve inclusive o conhecimento do funcionamento do mercado monetário em cada momento.

Recomendação n.º V.9

Seja efectuado o levantamento da situação referente a esta parte da dívida pública indirecta do Estado, a fim de se conhecer os montantes, os beneficiários, o propósito, princípios, normas, bem como as modalidades que assumiram essas garantias e avals.

Recomendação n.º V.10

No quadro da dívida externa, a respectiva conciliação tem estado a ser seguida pelo FMI. No entanto deve o Serviço da dívida de sua iniciativa conciliar pelo menos trimestralmente perante os credores os respectivos saldos e na unidade básica de moeda em que a mesma estiver titulada.

f) Capítulo VI – Património do Estado

Recomendação n.º VI.1

Seja consagrada com dignidade constitucional a definição e elenco dos bens que são de domínio público do Estado, ao mesmo tempo que se estabeleça por dispositivo legal, a definição e regulamentação dos bens que integram o domínio público do Estado, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.

Recomendação n.º VI.2

Torna-se premente que as instruções para a elaboração do cadastro e dos inventários de base, bens móveis, viaturas e imóveis e direitos do Estado, sejam emitidas, pois só assim será possível o conhecimento consistente do património do Estado, através da elaboração de um inventário geral, conducente ao balanço do Estado.

Recomendação n.º VI.3

Sejam definidos e publicados os critérios de avaliação, as taxas de amortização e reintegração e a definição dos critérios de reavaliação dos bens do Estado. Modernamente, as taxas de reintegração levam em consideração para os veículos, a variação do período de vida útil, consoante o tipo de combustível, cilindrada ou força propulsora do mesmo. Do mesmo modo, para os imóveis do domínio público ou privado do Estado, as taxas são fixadas diversamente em função dos materiais e das tecnologias de construção.

Recomendação n.º VI.4

Estabelecer os critérios de avaliação e reavaliação, as taxas de amortização e reintegração dos bens do domínio público e privado do Estado e proceder à aprovação do quadro legal enunciador do regime de aquisição, gestão e alienação dos bens móveis do domínio privado do Estado, bem como das instruções para a elaboração do cadastro e dos inventários de base, permitindo assim, elaborar o inventário geral do Estado.

Recomendação n.º VI.5

Aprovação de um Programa de Gestão do Património Imobiliário Público, para um horizonte temporal definido (quadriénio ou quinquénio), o qual deve estabelecer as medidas e procedimentos de coordenação a efectivar na administração dos bens imóveis do Estado, tendo em conta as orientações da política económica e financeira, global e sectorialmente definidas.

Recomendação n.º VI.6

Definir, através de instruções, o modo de cumprimento dos deveres de colaboração e de informação das unidades de gestão patrimonial; Aprovar a adopção de instrumentos informáticos adequados à elaboração e actualização do inventário;

Fixar as indicações sobre a descrição e organização dos registos de dados previstos na legislação regulamentadora e o modo da sua concretização, através de instruções que podem em parte remeter para as regras de preenchimento dos programas informáticos a criar para o efeito.

Recomendação n.º VI.7

Promover um Programa de Gestão do Património Imobiliário, através do estabelecimento de medidas e procedimentos de coordenação, não apenas da eficiência na administração dos bens imóveis do Estado mas também a adequação da gestão imobiliária às orientações da política económica e financeira, global e sectorialmente definidas, assumindo-se, como um instrumento de planeamento inovador que permitirá melhorar o reconhecimento, a valorização e a preservação do património do Estado, definindo as directrizes adequadas à melhoria da sua gestão.

Recomendação n.º VI.8

Que na próxima inventariação da situação do PVE, seja incluída a verificação da existência de título de utilização válido e juridicamente regularizado, tanto no caso em que confira a posse como no caso em que confira o direito de utilização a favor da entidade contabilística.

Para efeitos de inventariação, os veículos identificam-se através da matrícula, da marca, do modelo, do combustível, da cilindrada e da atribuição do número de inventário, do número de registo, do tipo de veículo, data e custo de aquisição, de construção ou valor de avaliação.

Recomendação n.º VI.9

O controlo sobre as situações atrás descritas passa inevitavelmente pelo estabelecimento da colaboração exercida entre a DGPE e as autoridades policiais competentes, nomeadamente, a Polícia de Ordem Pública (POP) e a Guarda Nacional (GN).

Recomendação n.º VI.10

Que seja revista toda a legislação atinente à utilização pelo pessoal dirigente de viaturas do Estado, de forma a disciplinar a utilização do parque de viaturas do Estado, tornando este regime transparente e equitativo.

Recomendação n.º VI.11

Seja consagrada em dispositivo legal, a definição e regulamentação do regime jurídico e dos princípios e metodologias de inventariação do património financeiro do Estado.

Recomendação n.º VI.12

A efectivação de um recenseamento completo sobre todos os activos financeiros do Estado, empréstimos e participações societárias, reestruturações, saneamento financeiro, aquisição e alienações de participações, e inclusão na CGE de informações, mapas e dados que permitam apreciar o tipo e o valor global da carteira de activos do Estado, bem como as suas variações anuais.

Recomendação n.º VI.13

Que seja com premência elaborado um inventário quantitativo e qualitativo de todo o tipo de dívidas para com o Estado, como ponto inicial para um acompanhamento rigoroso desta situação, de forma a permitir a expressão na CGE de toda a informação pertinente.

g) Capítulo VII – Tesouraria do Estado

Recomendação n.º VII.1

Incluir na CGE, os mapas sobre a situação da Tesouraria do Estado, em conformidade com o disposto na parte I do artigo 32.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, sobre os Princípios Gerais da Contabilidade Pública.

Recomendação n.º VII.2

Que seja cumprida a lei no que respeita ao princípio de unidade e universalidade de caixa previsto no artigo 3.º da LEOGE e ao apuramento dos saldos e, efectuada anualmente as reconciliações bancárias, para que o saldo contabilístico reflecta o verdadeiro saldo do exercício.

Recomendação n.º VII.3

Que seja cumprida a lei no que respeita ao período complementar para o pagamento das despesas e fim do exercício orçamental, em consonância com no artigo 3.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, sobre os Princípios Gerais da Contabilidade Pública.

Recomendação n.º VII.4

Devem os órgãos da Administração Pública fazer cumprir o previsto nos artigos 5.º e 42.º, ambos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, já que no exercício das suas funções o “Tribunal tem direito a exigir a coadjuvação das entidades públicas e a colaboração das entidades privadas”, sob pena de accionar os mecanismos sancionatórios previstos na lei.

Recomendação n.º VII.5

Imputar na CGE a contabilização das receitas e despesas realizadas por conta das dotações das Contas especiais do Tesouro nas respectivas rubricas orçamentais, em respeito ao princípio da especificação prevista no artigo 6.º da LEOGE.

Recomendação n.º VII.6

Conforme previsão legal, a CGE deve incluir as contas de ordem e ter apenso aos ministérios, os respectivos orçamentos anexos, permitindo assim que o Tribunal de Contas esteja na posse de dados e informações para o pronunciamento do cumprimento do princípio da unidade e da universalidade nos exercícios orçamentais futuros.

h) Capítulo VIII – Segurança Social

Recomendação n.º VIII. 1:

Para efeitos de controlo jurisdicional e fiscalização, devem as entidades autónomas responsáveis pela gestão dos diversos sistemas de Segurança Social vigentes, submeterem as respectivas contas de gerência ao Tribunal de Contas, nos termos da lei.

Recomendação n.º VIII. 2:

Que em cada exercício económico, o INSS proceda a elaboração das suas Contas de Gerência, de modo a possibilitar a sua apensação às futuras CGE.

Recomendação n.º VIII. 3:

Ao INSS que cesse de aceder a solicitações de instituições públicas para empréstimos com as verbas que administra, pois, as suas competências legais assim não o permitem, devendo antes aplicar tais fundos que lhe foram confiados de harmonia com os princípios de uma sã gestão financeira.

Recomendação n.º VIII.4

Que o Governo promova um plano de restituição destas verbas ao INSS, solicitando ao Instituto os valores em dívida por entidade, com o objectivo de promover a sua validação e devolução, a fim de que tal situação ilegal seja sanada no mais curto espaço de tempo.

10.3 – Considerações Finais

Como conclusão final, relativamente ao acolhimento das recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas nos dois primeiros Pareceres da Conta Geral do Estado, relativos aos exercícios de 2009 e 2010, emitidos pelo Tribunal em 2015, constata-se, nos trabalhos conducentes à elaboração do presente Parecer, relativo ao ano de 2014, efectuados em 2021, que, volvidos 6 anos, as acções correctivas produzidas ainda revelam um grau de implementação baixo e insuficiente, e que, algumas áreas, como, a Receita, a Dívida Pública, o Património, a Tesouraria do Estado, e a Segurança Social carecem de especial atenção e prudência.

Deliberação da Aprovação do PCGE na Sessão Plenária do TCGB

RESOLUÇÃO N.º 02 /PLTC/2022

**Aprovação de Relatórios e Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 2014,
2015 e 2016**

O Plenário do Tribunal de Contas, reunido nos dias 1 e 18 de fevereiro de 2022, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 15.º, e para efeitos da alínea c) do artigo 12.º, ambos, de Decreto-Lei n.º 7//92, de 27 de novembro, que aprova a respetiva Lei Orgânica, delibera:

1. Aprovar o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014;
2. Aprovar o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015;
3. Aprovar o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016.

Bissau, 22 de fevereiro de 2022.

Os Juízes Conselheiros:

Amadu Tidjane Baldé, O Conselheiro Presidente

Domingos Malú

Gássimo Djaló

Fui presente:

O Procurador Geral Adjunto:

Cipriano Naguelim

Quintino Inquebi



Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

Av. João Bernardo Vieira Combatente da Liberdade da Pátria - C.P. 478

Bissau – Guiné Bissau

Email: tdecontasgb68@gmail.com

Site: www.tcontas.gw

Financiado pela União Europeia



Com o Apoio de



