



***Tribunal de Contas***

## ÍNDICE GERAL

FONTES .....	13
PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	17
TÍTULO I - ASPECTOS GERAIS .....	22
a) Enquadramento legal e institucional.....	22
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 .....	37
e). 3 - Do Capítulo III - Despesa.....	42
e). 4 - Do Capítulo IV - Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado.....	46
e). 5 - Do Capítulo V - Dívida Pública .....	49
e). 6 - Do Capítulo VI - Património do Estado .....	56
e). 7 - Do Capítulo VII - Tesouraria do Estado.....	63
e). 8 - Do Capítulo VIII - Segurança Social.....	66
TÍTULO II - RELATÓRIO TÉCNICO .....	71
CAPÍTULO 0 - CONTEXTO MACRO ECONÓMICO.....	71
0.1 - Contexto Internacional .....	71
0.2 - Contexto na sub-região UEMOA .....	74
0.3 - Contexto Nacional.....	75
0.3.1 - Preços e inflação.....	78
0.3.2 - Síntese da evolução do sector monetário e do crédito .....	79
0.3.3 - Sistema financeiro .....	80
0.3.4 - Balança de pagamentos .....	81
0.3.5 - Situação dos critérios de convergência da UEMOA .....	82
CAPÍTULO I - PROCESSO ORÇAMENTAL .....	85
1.1 - Lei do Orçamento Geral do Estado .....	85
1.2 - Análise em termos de prazos.....	86
1.3 - Análise em termos de estrutura formal.....	89
1.3.1 - Da plenitude dos mapas do OGE.....	89
1.3.2 - Do conteúdo do articulado e dos mapas orçamentais anexos .....	91
1.4 - Análise do Orçamento por classificação orçamental.....	92
1.4.1 - Orçamento da receita na óptica económica .....	94
1.4.2 - Evolução da receita global orçamentada no biénio 2009-2010 .....	98
1.4.3 - Orçamento da despesa na óptica económica .....	100
1.4.4 - Orçamento da despesa na óptica orgânica .....	103

1.4.5 - Orçamento da despesa na óptica funcional.....	104
1.4.6 - Orçamento da despesa na óptica programática.....	106
1.4.7 - Evolução da despesa global orçamentada no biénio 2009 - 2010 .....	107
1.5 - Decreto contendo as disposições necessárias à execução do OGE .....	108
1.6 - Alterações orçamentais.....	108
1.6.1 - Da competência do legislativo.....	109
1.6.2 - Da competência do Governo .....	111
<b>CAPÍTULO II - RECEITA .....</b>	<b>115</b>
2.1 - Considerações gerais .....	115
2.2 - Análise do circuito e do sistema de processamento das receitas .....	117
2.3 - Receita global.....	123
2.3.1 - Receitas correntes - tributárias e não tributárias.....	125
2.3.1.1 - Receitas tributárias .....	126
2.3.1.1.1 - Impostos directos.....	129
2.3.1.1.2 - Impostos indirectos .....	130
2.3.1.2 - Receitas não tributárias.....	131
2.3.2 - Outras receitas .....	132
2.3.3 - Transferências .....	132
2.4 - Tendência evolutiva das receitas cobradas no período 2009 - 2010.....	134
2.4.1- Evolução da receita global no período 2009 - 2010 .....	134
2.4.2 - Evolução das receitas tributárias no período 2009 - 2010.....	135
2.5 - Dívida fiscal .....	137
<b>CAPÍTULO III - DESPESA.....</b>	<b>140</b>
3.1 - Considerações gerais .....	140
3.2 - Enquadramento legal das competências do Tribunal de Contas.....	141
3.3 - Análise global da execução do orçamento da despesa .....	142
3.3.1 - Despesas de Funcionamento .....	143
3.3.1.1 - Despesa na óptica económica .....	143
3.3.1.1.1 - Estrutura e nível de execução das despesas correntes .....	145
3.3.1.1.2 - Estrutura e nível de execução das despesas de bens de capital e investimento público.....	147
3.3.1.2 - Na óptica orgânica.....	149
3.3.1.3 - Na óptica funcional .....	151
3.4 - Despesas dos Fundos e Serviços Autónomos.....	152
3.5 - Programa de Investimentos Públicos - PIP.....	154
3.5.1 - Despesas do PIP .....	155
3.5.1.1 - Na Óptica Económica.....	156
3.5.1.2 - Na Óptica Orgânica .....	157
3.5.1.3 - Na Óptica Funcional.....	158
3.5.2 - Financiamento dos Investimentos do Plano .....	159

3.6 - Evolução da despesa global no período 2009 - 2010 .....	163
<b>CAPÍTULO IV – SUBSÍDIOS, BENEFÍCIOS FISCAIS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO .....</b>	<b>166</b>
4.1 - Considerações gerais .....	166
4.2 - Apoios Financeiros não reembolsáveis concedidos .....	167
4.3 - Benefícios fiscais concedidos.....	171
4.3.1 - Direcção-Geral das Alfândegas .....	173
4.3.2 - Direcção-Geral das Contribuições e Impostos .....	176
4.3.3 - Análise evolutiva das Isenções fiscais e aduaneiras concedidas no período 2009-2010 .....	177
<b>CAPÍTULO V - DÍVIDA PÚBLICA.....</b>	<b>180</b>
5.1 - Considerações gerais .....	180
5.2 - Operações Passivas na CGE.....	182
5.3 - Dívida Interna.....	187
5.3.1 - Dívida Interna estruturada e não estruturada .....	188
5.3.2 - Empréstimos de Retrocessão .....	193
5.3.3 - Bilhetes do Tesouro.....	193
5.3.4 - Avals e garantias do Estado.....	194
5.4 - Dívida Externa.....	196
5.4.1 - Dívida Multilateral .....	198
5.4.2 - Dívida Bilateral .....	201
<b>CAPÍTULO VI - PATRIMÓNIO DO ESTADO.....</b>	<b>205</b>
6.1 - Considerações gerais .....	205
6.2 - Gestão dos bens móveis, veículos e imóveis.....	206
6.2.1 - O parque de viaturas do Estado.....	217
6.3 - O património financeiro do Estado.....	219
<b>CAPÍTULO VII - TESOURARIA DO ESTADO.....</b>	<b>224</b>
7.1 - Considerações gerais .....	224
7.2 - Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública.....	227
7.2.2 - Operações do Tesouro Público.....	229
7.2.2.1 - Saldo da Tesouraria do Estado .....	230
7.2.2.2 - Período complementar das despesas e fim do exercício orçamental .....	233
7.2.2.3 - Operações de Tesouraria .....	235
7.2.2.3.1 - Contas Especiais do Tesouro.....	237
7.3 - Unidade e Universalidade de Caixa na Tesouraria Pública.....	239
<b>CAPÍTULO VIII - SEGURANÇA SOCIAL.....</b>	<b>244</b>
8.1 - Considerações gerais .....	244
8.2 - Obrigatoriedade de prestação de contas .....	247
8.3 - Orçamento e conta global da Segurança Social.....	250
8.4 - Orçamento e conta da Segurança Social geridos pela Administração Central .....	251
8.5 - Orçamento e conta da Segurança Social geridos pelo INSS .....	255

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 0.1 - Produto Interno Bruto por Sector de Actividade 2005 - 2010 .....	76
Quadro 0.2 - Evolução das exportações 2006 - 2010 .....	77
Quadro 0.3 - Financiamento do programa do Governo 2006 - 2010.....	78
Quadro I.1 - Prazos de apresentação, de votação e de publicação do OGE .....	86
Quadro I.2 - Orçamento Geral do Estado .....	91
Quadro I.3 - Orçamento da receita na óptica económica.....	98
Quadro I.4 - Evolução da receita global orçamentada 2009 - 2010.....	99
Quadro I.5 - Orçamento de despesa na óptica económica.....	102
Quadro I.6 - Despesa na óptica orgânica .....	103
Quadro I.7 - Despesas por Funções do Estado.....	105
Quadro I.8 - Evolução da despesa global orçamentada 2009 - 2010.....	107
Quadro I.9 - Alterações orçamentais da despesa.....	109
Quadro I.10 - Alterações orçamentais da despesa por classificação orgânica .....	113
Quadro II.1 - Receita global prevista e executada .....	124
Quadro II.2 - Receitas arrecadadas pela DGA .....	127
Quadro II.3 - Receitas arrecadadas pela DGCI .....	128
Quadro II.4 - Impostos directos previstos e executados .....	129
Quadro II.5 - Impostos indirectos previstos e executados .....	130
Quadro II.6 - Receitas não tributárias previstas e executadas .....	131
Quadro II.7 - Outras receitas previstas e executadas .....	132
Quadro II.8 - Transferências correntes previstas e executadas .....	133
Quadro II.9 - Evolução da receita global entre 2009-2010 .....	134
Quadro II.10 - Evolução das Receitas tributárias entre 2009-2010 .....	136
Quadro III.1 - Comparação das despesas previstas e executadas .....	142
Quadro III.2 - Despesas correntes e de capital previstas e executadas .....	144
Quadro III.3 - Despesas correntes previstas e executadas .....	145
Quadro III.4 - Despesas de capital e Investimento público previstas e executadas .....	148
Quadro III.5 - Despesas previstas e executadas por departamentos orgânicos .....	150
Quadro III.6 - Despesas por funções do Estado .....	151
Quadro III.7 - Investimentos do Plano na óptica económica .....	156
Quadro III.8 - Investimentos do Plano por ministérios.....	157
Quadro III.9 - Investimentos do Plano na óptica funcional.....	158
Quadro III.10 - Modalidades de financiamento do PIP .....	159
Quadro III.11 - Financiadores do PIP em 2010.....	161

Quadro III.12 - Evolução da despesa global entre 2009-2010 .....	163
Quadro IV.1 - Fundos transferidos através da rubrica Transferências correntes .....	168
Quadro IV.2 - Fundos previstos e transferidos aos órgãos da Administração pública .....	169
Quadro IV.3 - Apoios previstos e transferidos às Instituições privadas sem fins lucrativos .....	170
Quadro IV.4 - Apoios previstos e concedidos às Famílias .....	171
Quadro IV.5 - Benefícios fiscais concedidos, segundo os regimes aduaneiros .....	173
Quadro IV.6 - Incentivos e benefícios concedidos através da DGA .....	175
Quadro IV.7 - Benefícios Fiscais - DGP .....	175
Quadro IV.8 - Divergência entre as isenções declaradas pela DGP e DGA .....	176
Quadro IV.9 - Evolução das Isenções, no período de 2009-2010, segundo o regime aduaneiro.....	177
Quadro IV.10 - Evolução de Outras Isenções, concedidas no período de 2009-2010.....	178
Quadro V.1 - Operações Passivas de Receita e Despesa na CGE .....	182
Quadro V.2 - Apuramento da dívida interna - 1974 a 1999 .....	189
Quadro V.3 - Apuramento da dívida interna - 2000 a 2007 .....	191
Quadro V.4 - Evolução do stock da dívida externa .....	197
Quadro V.5 - Stock da dívida multilateral .....	198
Quadro V.6 - Desembolsos.....	200
Quadro V.7 - Stock da dívida bilateral .....	202
Quadro VII.1 - Movimentação dos Fluxos na Tesouraria do Estado.....	229
Quadro VII.2 - Saldos da Tesouraria do Estado no Período .....	230
Quadro VII.3 - Contas Especiais do Tesouro.....	237
Quadro VIII.1 - Receitas e despesas da Segurança Social da Administração Central .....	252
Quadro VIII.2 - Entidades públicas com dívidas junto do INSS .....	256
Quadro VIII.3 - Outras dívidas de Entidades públicas junto do INSS .....	257

## ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

Recomendação n.º I.1 .....	87
Recomendação n.º I.2 .....	87
Recomendação n.º I.3 .....	88
Recomendação n.º I.4 .....	88
Recomendação n.º I.5 .....	90
Recomendação n.º I.6 .....	90
Recomendação n.º I.7 .....	93
Recomendação n.º I.8 .....	94
Recomendação n.º I.9 .....	106
Recomendação n.º I.10 .....	110
Recomendação n.º I.11 .....	111
Recomendação n.º I.12 .....	112
Recomendação n.º II.1 .....	121
Recomendação n.º II.2 .....	123
Recomendação n.º II.3 .....	123
Recomendação n.º II.4 .....	137
Recomendação n.º III.1 .....	146
Recomendação n.º III.2 .....	147
Recomendação n.º III.3 .....	149
Recomendação n.º III.4 .....	153
Recomendação n.º III.5 .....	154
Recomendação n.º III.6 .....	155
Recomendação n.º III.7 .....	160
Recomendação n.º III.8 .....	162
Recomendação n.º IV.1 .....	170
Recomendação n.º IV.2 .....	172
Recomendação n.º IV.3 .....	174
Recomendação n.º IV.4 .....	176
Recomendação n.º IV.5 .....	177
Recomendação n.º V.1 .....	184
Recomendação n.º V.2 .....	186
Recomendação n.º V.3 .....	187
Recomendação n.º V.4 .....	187
Recomendação n.º V.5 .....	190

Recomendação n.º V.6 .....	192
Recomendação n.º V.7 .....	193
Recomendação n.º V.8 .....	194
Recomendação n.º V.9 .....	196
Recomendação n.º VI.1 .....	207
Recomendação n.º VI.2 .....	209
Recomendação n.º VI.3 .....	209
Recomendação n.º VI.4 .....	213
Recomendação n.º VI.5 .....	213
Recomendação n.º VI.6 .....	215
Recomendação n.º VI.7 .....	216
Recomendação n.º VI.8 .....	217
Recomendação n.º VI.9 .....	218
Recomendação n.º VI.10 .....	218
Recomendação n.º VI.11 .....	220
Recomendação n.º VI.12 .....	221
Recomendação n.º VI.13 .....	222
Recomendação n.º VII.1 .....	226
Recomendação n.º VII.2 .....	233
Recomendação n.º VII.3 .....	235
Recomendação n.º VII.4 .....	236
Recomendação n.º VII.5 .....	238
Recomendação n.º VII.6 .....	242
Recomendação n.º VIII.1 .....	251
Recomendação n.º VIII.2 .....	255
Recomendação n.º VIII.3 .....	258
Recomendação n.º VIII.4 .....	259

## **FONTES**

AfDB, OECD, UNDP, (2014), “Perspectivas Económicas em África”, [www.africaeconomicoutlook.org](http://www.africaeconomicoutlook.org).

Audi Conta, (Agosto de 2014), “Relatório de Peritagem ao Instituto Nacional da Segurança Social, atinente aos exercícios 2011, 2012 e 2013”.

Assembleia Nacional Popular, (1987), Lei n.º 3/87, de 9 de Junho. “Lei de Enquadramento Orçamental”, In Boletim Oficial n.º 23.

Assembleia Nacional Popular, (1995), Lei n.º 2/95, de 24 de Maio, “Regime Geral dos Incentivos”, In Suplemento ao Boletim Oficial n.º 21.

Assembleia Nacional Popular, (4ª Revisão Ordinária - 1996), “Constituição da República da Guiné-Bissau”, In Boletim Oficial n.º 50.

Assembleia Nacional Popular, (1996), Lei n.º 3/96, de 24 de Abril. “Regimento da ANP”, In Suplemento ao Boletim Oficial n.º 18.

Assembleia Nacional Popular, (2007), Lei n.º 4/07, “Lei de Enquadramento da Protecção Social”, In Boletim Oficial n.º 36.

Assembleia Nacional Popular, (2010), Lei n.º 1/10, de 25 de Janeiro “Novo Regimento da ANP”, In Boletim Oficial n.º 04.

Assembleia Nacional Popular, (2010), Lei n.º 12/10, “Lei de Enquadramento Orçamental”, In Boletim Oficial n.º 39.

Assembleia Nacional Popular, (2013), Lei n.º 9/2013, de 7 de Agosto “Orçamento Geral do Estado para o ano de 2013”, In Boletim Oficial n.º 31.

Assembleia Nacional Popular, (2015), Lei n.º 2/15, “Lei de Enquadramento Orçamental”, In Boletim Oficial n.º 09.

Banco Central dos Estados da África Ocidental, (2010), “Relatório anual – versão Resumida”, [www.BECEAO.net](http://www.BECEAO.net).

BOOTE, Anthony e KAMAU, Thugge (1997), “Debt relief for low-income countries. The HIPC initiative”, International Monetary Fund, Washington-DC.

CATARINO, João Ricardo, (2012), “Finanças Públicas e Direito Financeiro” – editora Almedina.

Conferência dos Chefes de Estado e do Governo da UEMOA, (1999), Acto adicional n.º 4/1999, “Adopção do Pacto de Convergência, de Estabilidade, de Crescimento e de Solidariedade entre os Estados-Membros da UEMOA.”

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, (1985), Decreto – Lei n.º 51/85, 30 de Dezembro, “Princípios gerais de contabilidade pública”.

Conselho de Ministros da RGB, (1991), Decreto-Lei n.º 4/91, de 14 de Outubro, “Código de Investimentos”, In Boletim Oficial n.º 41.

Conselho de Ministros da RGB, (2.ª edição 1992), Decreto n.º 30-A/92, de 30 Junho, “Estatuto do Quadro do Pessoal Dirigente da função Pública”, In Colectânea de Legislação Administrativa.

Conselho de Ministros da RGB, (1994, 2.ª edição), Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro, “Estatuto do Pessoal da Administração Pública (EPAP),” In Colectânea de Legislação Administrativa.

Conselho de Ministros da RGB, (1997), Decreto-Lei n.º 1/97, de 29 de Abril, “Estatuto do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) ”, In Boletim Oficial n.º 17.

Conselho de Ministros da RGB, (2006), Decreto-Lei n.º 9/06, de 9 de Outubro de 2006 – “Regulamento Orgânico de Ministério das Finanças”.

Conselho de Ministros da RGB (2008), Decreto no 8/08, de 27 de Agosto “Transposição da Directiva n.º 4/98/CM/UEMOA, - Nomenclatura orçamental do Estado”.

Conselho de Ministros da RGB, (2010), Decreto-Lei n.º 5/10, de 26 de Abril, “Transposição da Directiva n.º 6/97/CM/UEMOA, - Regulamento Geral da Contabilidade Publica”, In Boletim Oficial n.º 17.

Conselho de Ministros da RGB, (2010), Decreto n.º 1/10, de 31 Maio, “Lei de organização e funcionamento da Direcção Geral do Orçamento”, In Boletim Oficial n.º 22.

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

Conselho de Ministros da RGB, (2014), Decreto-Lei n.º 6/14, de 30 de Maio, “Estatuto Orgânico da Direcção Geral das Contribuições e Impostos”, In Boletim Oficial n.º 21.

Conselho de Ministros da RGB, (2014), Decreto-Lei n.º 6/14, de 3 de Junho, “Estatuto Orgânico das Alfandegas”, In Boletim Oficial n.º 22.

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

Conselho de Ministros da UEMOA, (1998), Directiva n.º 4/98/CM/UEMOA, “Nomenclatura orçamental do Estado”.

Conselho de Ministros da UEMOA, (2007), Regulamento n.º 9/07 CM/UEMOA, “Criação do Comité Nacional de Política de Endividamento”.

Conselho de Ministros da UEMOA, (2009), Directiva n.º 01/09/CM/UEMOA, de 26 de Junho, “Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas no seio da UEMOA”.

Conselho de Ministros da UEMOA, (2009), Directiva n.º 06/09/CM/UEMOA, de 26 de Junho, “Leis do Orçamento no seio da UEMOA”.

Conselho de Ministros da UEMOA, (2009), Directiva n.º 8/09/CM/UEMOA, de 26 de Junho, “Nomenclatura orçamental do Estado”.

Conselho de Ministros da UEMOA, (2009), Directiva n.º 10/09/CM/UEMOA, de 26 de Junho, “Tabela das Operações Financeiras do Estado no seio da UEMOA”

Conselho do Estado, (1992), Decreto-Lei n.º 7/92, 27 de Novembro, “Lei orgânica do Tribunal de Contas”, in Boletim Oficial n.º 47.

Conselho do Estado, (1986), Decreto-Lei n.º 5/86, de 29 de Março, “Regime Geral da Previdência Social dos Trabalhadores”, In Boletim Oficial n.º 13.

Conselho dos Comissários de Estado, (1980), Decreto n.º 4/80, de 9 de Fevereiro, “Regime do Seguro obrigatório de acidentes de trabalho e doenças profissionais”, In Boletim Oficial n.º 6.

Conselho dos Comissários de Estado, (1980), Decreto n.º 6/80, de 9 de Fevereiro, “Regulamento do Seguro obrigatório de acidentes de trabalho e doenças profissionais”, In Boletim Oficial n.º 6.

Direcção de Conjuntura – Ministério de Economia e Finanças, (2015), “Projecto sobre Estatísticas Macroeconómicas”.

Direcção de Serviços Financeiros do Instituto Nacional da Segurança Social, (10 de Julho de 2015), “Dívidas do Governo – entidades públicas com dívidas ao INSS”.

Direcção Geral das Contribuições e Impostos, (1996), “Manual do Técnico Tributário”.

Direcção Geral do Orçamento, (Fevereiro de 2005), “Manuel Utilisateur Systeme Integre de Gestion des Finances Publiques – SIGFIP”.

Direcção Geral do Orçamento, (2009), “Proposta de Orçamento Geral do Estado para o ano de 2009”.

EDI-Economic Development Institute, (1992) “EDI Glossary - terms frequently used in EDI training”, EDI-World Bank, Washington,DC.

Fundo Monetário Internacional, (Fevereiro de 2013), “Relatório de Missão integrado num projecto de fortalecimento das capacidades do MF na Gestão da Dívida – Projecto GBBS-1001 das Nações Unidas”

Fundo Monetário Internacional, Intervenção do Sr. Kossi Assimaidou, Administrador do FMI para a Guiné-Bissau, (Junho de 2013), “Relatório do Corpo Técnico sobre as Consultas ao abrigo do Artigo IV do seu Convénio Constitutivo - Análise de sustentabilidade da dívida”.

Faculdade de Direito de Bissau, (2.ª edição), “Colectânea de Legislação Administrativa”.

FRANCO, António L. de Sousa, (1993 4ª edição), “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Almedina, Coimbra Vol. I.

FRANCO, António L. de Sousa, (1996- 4.ª edição), “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Almedina, Coimbra Volume II.

Gabinete do Ministro das Finanças, (2015), Despacho n.º 20/GMEF/15 de 12 Março, “revalidação de Auditoria”.

Instituto Nacional de Estatística e Censo, (2015), “Tableaux de Publication”.

KOSTA, Emílio Kafft e BORGES, Ricardo Henriques da Palma, (2005), “Legislação Económica da Guiné-Bissau”, Editora Almedina.

MARTINS, Guilherme d'Oliveira, (2005 – 2.ª edição), “A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada”, editora Almedina.

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

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

Ministério das Finanças da Guiné-Bissau, “Manual da Contabilidade Pública”.

Ministério da Economia e Finanças, (2011), Ofício n.º 76/GMEF/11, “Conta Geral do Estado”.

MIRANDA, Jorge, (1997 – 4.ª edição) “Manual de Direito Constitucional”, Tomo V, Coimbra Editora.

NHANCA, Viriato, João Lopes, (21 de Março de 2013), “Macroeconomia Recente de Guiné-Bissau: Perspectiva no Contexto Regional Globalizado” Dissertação ao programa de pós-graduação - Universidade Federal de Pernambuco.

Paços do Governo da República - Ministério do Ultramar, (1960), Decreto n.º 43.199, de 29 de Setembro, “Estatuto orgânico das alfândegas”.

Relatório PEFA, (2014), "Public Expenditure and Financial Accountability Utilisateur Systeme Integre de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP).

SAMBÚ, Malam, (Fevereiro de 2015), “A Política Económica no Contexto da UEMOA”: Investimento Direto Estrangeiro na Economia da Guiné-Bissau – Uma abordagem” Dissertação defendida em provas públicas – Universidade Lusófona de Humanidade e Tecnologias.

## PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS

ACI	Antecipação da Contribuição Industrial
ADB	Asian Development Bank
ADF	African Development Fund
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
BCEAO	Banco Central dos Estados da África Ocidental
BCG	Banco Central da Guiné
BCN	Banco Nacional Crédito
BDU	Banco da União
BF'S	Benefícios Fiscais
BM/IDA	Banco Mundial/International Development Association
BO	Boletins Oficial
BOAD	Banco Oeste Africano de Desenvolvimento
BT'S	Bilhetes do Tesouro
CBAO/BAO	Companhia Bancária da África Ocidental/Banco da África Ocidental.
CBAO	Compagnie bancaire de l'Afrique occidentale
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CGE	Conta Geral do Estado
CRGB	Constituição da República da Guiné-Bissau
DAF's	Directores Administrativos e Financeiros
DENARPI	Documento de Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza I
DD	Droit Douanier
DGA	Direcção Geral das Alfandegas
DGCI	Direcção Geral das Contribuições e Impostos
DGCF	Direcção Geral de Controlo Financeiro
DGCP	Direcção Geral da Contabilidade Pública
DGO	Direcção Geral do Orçamento
DGP	Direcção Geral do Plano
DGPE	Direcção Geral do Património do Estado
DGTCP	Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública

DSDP	Direcção de Serviço da Dívida Pública e Participação Financeira
DNT	Despesas não tituladas
DSI	Direcção de Serviço de Informática
EAGB	Empresa de Electricidade e Águas da Guiné-Bissau
ECOWAS/CEDEAO	Economic Community of West African States/ Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest,
EIB	European Investment Bank
FA	Fundos Autónomos
FAD	Fundos Africano do Desenvolvimento
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCFA	Franco da Comunidade Financeira Africana
FIBA	Fundação do Banco Ardan
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
GI	Gabinete de Inspeção Interna
GEP	Gabinetes de Estudos e Planificação
GRP	Gabinetes Regionais de Planificação
GMEF	Gabinete do Ministério da Economia e Finanças
GN	Guarda Nacional
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IDA	International Development Association
IDB	Islamic Development Bank
IEC	Imposto Especial de Consumo
IGV	Imposto Geral sobre Vendas
IMF	International Monetary Fund
INSPS	Instituto Nacional de Seguros e Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
INTOSAI	Organização Internacional das Instituições Supremas de Controlo Financeiro
IP	Investimento Público
LEOGE	Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado
MF	Ministério das Finanças
MEF	Ministério de Economia e Finanças
MVCIL	Missão de Verificação e Certificação in Loco
NIF	Número de Identificação Fiscal
OGE	Orçamento Geral do Estado
ONG	Organização Não Governamental

OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries Fund
OTB	Overland Trust Bank
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PC	Imposto Comunitário da CEDEAO
PCS	Imposto Comunitário de Solidariedade da UEMOA
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Programa de Investimentos Públicos
POP	Polícia de Ordem Pública
PPME	Países Pobres Muito Endividados
PVE	Parque de Viaturas do Estado
RS	Taxa de “Redevance Statistique”
RGF	Repartições Regionais de Finanças
SIGFIP	Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas
SNPE	Secretariado Nacional de Património de 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
TP	Tesouraria Pública
TOFE	Tabela de Operações Financeira do Estado
UEMOA	União Económica e Monetária do Oeste Africano
USD	Dólar dos Estados Unidos da América

## TÍTULO I - ASPECTOS GERAIS

### a) **Enquadramento legal e institucional**

Criado por Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das receitas e despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe.

Na ordem jurídica da Guiné-Bissau, o Tribunal de Contas não logrou alcançar mais do que uma parca e indirecta referência no texto constitucional. Com efeito, o artigo 121.º da Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB), depois de proibir no n.º 1 a “existência de tribunais exclusivamente destinados ao julgamento de certas categorias de crimes”, vem na alínea b) do n.º 2 do mesmo artigo admitir, como excepção à regra, a existência de “tribunais administrativos, fiscais e de contas”.

Desde logo, o texto constitucional, nesta matéria, parece engendrar uma solução que implica a coabitação institucional de três jurisdições – administrativa, fiscal e financeira – que actualmente não tem correspondência com a realidade, visto que, por um lado, a Jurisdição administrativa foi confiada aos Tribunais comuns, nos termos da Lei n.º 3/2002, de 20 de Novembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 6/2011 de 04 de Maio, por outro lado, a Jurisdição Fiscal compete ao Tribunal Fiscal.

Além deste problema de centralização/descentralização de jurisdições que afecta o Tribunal de Contas, a CRGB não trata expressamente as questões fundamentais de Órgão Supremo de Controlo Jurisdicional das Finanças Públicas.

Esta realidade coloca a Guiné-Bissau à margem das orientações internacionais nesta matéria, designadamente das exigências da Organização Internacional das Instituições Supremas de Controlo Financeiro (INTOSAI), que vão no sentido de que cada Estado deve abordar as questões fundamentais do seu órgão supremo de controlo financeiro no respectivo texto Constitucional.

Portanto, a Guiné-Bissau não deve continuar à margem desta exigência Internacional devendo para tal consagrar expressamente na sua Lei Magna (Constituição) o Tribunal de Contas.

Não obstante os problemas acima referidos, da leitura da sua Lei Orgânica resulta a conclusão de que o Tribunal de Contas tem como missão fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciando a boa gestão financeira. Tem, pois, um papel primordial no exercício das funções de controlo financeiro jurisdicional e orçamental, incluindo o poder de efectivação das responsabilidades por infracções financeiras.

No âmbito da sua missão consultiva, o Tribunal de Contas, nos termos da alínea c) do artigo 12.º da sua Lei Orgânica, emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Tal como acontece com os demais tribunais superiores da Guiné-Bissau, o Tribunal de Contas é independente (artigo 3.º LOTC) e os seus Juízes, com a categoria de Juízes Conselheiros, são também independentes e inamovíveis (artigo 9.º LOTC) e são irresponsáveis pelos seus julgamentos e decisões (artigo 10.º LOTC).

Inserir-se na competência da Assembleia Nacional Popular (ANP), enquanto autoridade orçamental, a fiscalização política da execução do Orçamento Geral do Estado, constituindo o Parecer do Tribunal de Contas apenas um meio para melhor habilitá-la 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 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 2010 enviada ao Tribunal em 28 de Abril de 2011.

Além da análise Preliminar da CGE de 2010, a emissão do presente Parecer assentou nos trabalhos preparatórios de base conducentes à sua emissão, desenvolvidos em 2015 pelo Tribunal de Contas no MEF, no INSS e na Direcção Nacional do BCEAO, com particular destaque para as direcções gerais e demais entidades executoras do MEF.

Registe-se desde logo, que a sua concretização ocorreu simultaneamente com a primeira experiência do Tribunal de Contas na análise da Conta Geral do Estado, relativa ao ano de 2009, num contexto em que, de entre várias outras dificuldades materiais e Institucionais, a impossibilidade de aceder às bases de dados sobre a execução orçamental, parcialmente justificada pela ausência de uma ligação em rede entre os departamentos governamentais e o Tribunal de Contas para o efeito, limitavam uma avaliação mais aprofundada.

Assim, consciente das apontadas limitações que se deixam expressas para melhor compreensão e valorização do mesmo, o Parecer sobre a Conta Geral do Estado para o ano de 2010 foi emitido numa base jurídico-formal e com fundamento nos elementos fornecidos pelo Governo e demais entidades públicas consultadas,.

Nos termos do artigo 2.º da LOTC, 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 outras entidades referidas anteriormente ou obtidos com a sua intervenção, nomeadamente através de subsídios, empréstimo ou avales.

Em termos de prestação de contas pelo Governo à ANP, segundo os artigos 32.º e 33.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, sobre os Princípios Gerais da Contabilidade Pública, prevêem-se na Guiné-Bissau duas modalidades. Uma provisória e concomitante à execução do Orçamento do Estado, referente às contas provisórias mensais, que por norma ocorre 45 dias após o fecho de cada mês e, outra, definitiva, referente à execução orçamental anual (CGE) que ocorre até 31 de Dezembro do ano económico seguinte a que respeita a execução orçamental.

Contudo, no que diz respeito ao exercício de 2010, não foi possível ao Tribunal de Contas determinar a data de entrega da referida Conta objecto deste Parecer à ANP, quer por via da análise dos documentos na sua posse, quer por via de pedidos de esclarecimento adicionais efectuados às outras entidades públicas com competências na matéria.

A este propósito, durante as Missões de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL) realizadas pelo Tribunal em 2015, no âmbito dos trabalhos preparatórios conducentes à emissão do presente Parecer, suscitou-se a questão ao Ministério da Economia e Finanças (MEF), 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.

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 2010, através do ofício N/Refª 121/GMF/2011, o qual deu entrada na Secretaria desta Corte Suprema de Controlo das Finanças Públicas no dia 28/04/2011.

Acontece porém que, para aferição da tempestividade da prestação de contas pelo Governo nesta sede, conta mais a data da entrega da CGE à ANP do que a sua entrega ao Tribunal de Contas. Isto porque quem aprecia a CGE é a ANP, como preceitua a alínea m) do artigo 85.º da CRGB. Com efeito, em sede de PCGE o Tribunal de Contas exerce uma função meramente consultiva em relação à ANP.

Vejamos então qual o prazo a que estava vinculado o Governo no que tange à entrega da CGE de 2010 à ANP.

A Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE – Lei n.º 3/87, de 9 de Junho), vigente em 2010, determina a obrigatoriedade de o Governo apresentar “à Assembleia Nacional Popular a Conta Geral do Estado até 31 de Dezembro do ano seguinte àquele a que respeita” (n.º 2 do artigo 21.º).

Porém, o Regimento da ANP, vigente nessa altura, estabelecia 31 de Março do ano seguinte, como sendo o prazo limite de entrega pelo Governo da CGE ao hemiciclo parlamentar guineense (n.º 1 do artigo 135.º da Lei n.º 1/2010, de 25 de Janeiro).

Perante esta contradição flagrante, há que determinar o prazo a atender, de modo a que o Tribunal de Contas possa aferir a tempestividade da entrega da CGE aos órgãos do Estado competentes para fiscalizar a gestão das finanças públicas – ANP e Tribunal de Contas.

Pela aplicação da regra segundo a qual a lei nova revoga a lei antiga, o resultado aponta para a prevalência de 31 de Março do ano seguinte como prazo limite de entrega da CGE à ANP.

Todavia, há que ter em conta que todos os demais actos legislativos que regem as Finanças Públicas nessa altura aludem o prazo de 31 de Dezembro do ano seguinte, estabelecido pela LEOGE. É o que sucede, por exemplo, com o Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, que estabelece os Princípios Gerais da Contabilidade Pública e que no n.º 7 do seu artigo 32.º, menciona o prazo de 31 de Dezembro do ano seguinte àquele a que respeita, para entrega da CGE pelo Governo à ANP.

Por outro lado, este diploma fixa em 31 de Março do ano seguinte o limite do período complementar de realização de despesas.

Isto significa que o Orçamento - cuja conta nestas circunstâncias se discute o respectivo prazo de apresentação é executado, no que tange às despesas, até 31 de Março do ano seguinte (artigos 3.º e 4.º do mesmo Decreto). Logo, tornar-se-ia inviável ser organizada na mesma data a CGE.

Pelo acima exposto, torna-se patente que o prazo de 31 de Março do ano seguinte estabelecido pelo Regimento da ANP para a entrega da CGE não é exequível. Logo, deve entender-se que 31 de Dezembro do ano seguinte é o prazo de entrega da CGE por parte do Governo à ANP.

Uma vez que, como atrás se deixou dito, o Tribunal não dispõe de informações sobre a entrega ou não da CGE de 2010 à ANP, visto que ao Tribunal não foi facultada qualquer informação sobre esta matéria, torna-se-á impossível pronunciar-se sobre o cumprimento ou não do prazo de entrega da CGE ao Parlamento.

Portanto, aquilo que devia ser uma questão de cumprimento de prazos para a entrega da CGE à ANP pode afinal ser um problema de entrega ou não da mesma Conta ao órgão constitucionalmente competente para a apreciar.

Na ausência de informações adicionais e necessárias a um apuramento completo dos factos nesta matéria de modo a possibilitar um pronunciamento seguro sobre o assunto, o Tribunal de Contas se abstém de o fazer.

A CGE sobre a qual incide este Parecer foi elaborada com base na contabilidade orçamental e compreende a Conta da Administração Central, que por sua vez abrange os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos e é composta por duas partes: a primeira, com 26 páginas - o Relatório – e a segunda, com páginas não numeradas - Quadros Anexos à Conta.

#### **b) Atribuições e competências do Tribunal de Contas em sede do PCGE**

A emissão do PCGE é uma das principais competências inseridas no poder do Tribunal de Contas. É verdade que das atribuições referidas no ponto anterior e, com base na alínea c) do artigo 12.º da LOTC, o Tribunal de Contas tem muitas outras competências de grande 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, 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 (alínea a) do artigo 12.º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LOTC) e n.º 3 do artigo 19.º da LEOGE).

Portanto, o Parecer do Tribunal de Contas consiste num juízo sobre a legalidade e a correcção financeira das operações subjacentes à CGE, nos termos do disposto na alínea c) do artigo 12.º e do artigo 37.º, ambos do Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, que aprova a LOTC.

#### **c) Estrutura do Parecer**

Este Parecer é composto por duas partes. A primeira, “TÍTULO I – Aspectos Gerais”, apresenta os aspectos gerais do documento, e a segunda, “TÍTULO II – Relatório Técnico”, que além do enquadramento macroeconómico, aprecia a actividade económico-financeira do Estado relativamente ao exercício de 2010, 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.

#### **d) Princípio do Contraditório**

Em observância ao princípio do contraditório, o projecto deste Parecer foi enviado às entidades responsáveis pela execução orçamental, no âmbito das matérias analisadas e os esclarecimentos apresentados, sempre que pertinentes, foram tidos em conta e contextualizados no corpo do Parecer.

Durante os trabalhos preparatórios do presente Parecer, realizou-se as MVCIL junto do MEF 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".

Nesta sequência, determinou o Juiz Conselheiro Relator, Dr. Firmino José Mendes Moreira, que o anteprojecto do PCGE de 2010 fosse submetido ao contraditório, conforme o plasmado no artigo 47.º da LOTC conjugado com o n.º1 do art.º 794.º do Código do Processo Civil.

No cumprimento de tal decisão, o anteprojeto do Parecer foi enviado ao Ministério da Economia e 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, a única entidade que respondeu foi o INSS, através do ofício n.º GDG/060/2015 de 21 de Setembro, concordando com o teor do Parecer. No anexo I reproduz-se integralmente a resposta recebida.

#### **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 aprecia a actividade financeira do Estado na Conta Geral de 2010, nos domínios do Processo Orçamental, das Receitas, das Despesas, dos Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e outras formas de apoio concedidas pelo Estado, da Dívida Pública, do Património do Estado, da Tesouraria do Estado e da Segurança Social.

#### **e). 1 - Do Capítulo I - Processo Orçamental**

**Observação I.1:** Constatou-se, em 2010, à semelhança de 2009, que o prazo estabelecido ao Governo na Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 3/87, de 9 de Junho, para a apresentação da proposta do orçamento diverge do previsto no Regimento da ANP de 94, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3/96, de 24 de Abril. Verificou-se em 2015 que, com a transposição para a legislação nacional, das Directivas da UEMOA, esta situação continuou a prevalecer.

#### **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.*

**Observação I.2:** O Tribunal de Contas observou que a Lei do OGE para 2010 foi aprovada numa sessão extraordinária da ANP, no dia 7 de Dezembro de 2009, dentro dos parâmetros da LEOGE. Porém ficou impossibilitado de verificar o cumprimento da legalidade da data de apresentação do OGE por parte do Governo, bem como da respectiva publicação no BO, face a ausência do esclarecimento solicitado à DGO ou qualquer resposta do ofício enviado à Secretaria Geral do MEF.

#### **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 previsto na lei.*

**Observação I.3:** O OGE para 2010 não foi publicado no BO. Pelo que, o Tribunal de Contas para a emissão do PCGE de 2010 recorreu ao projecto de Lei do OGE, documento em versão electrónica, fornecido pela Direcção Geral de Orçamento (DGO).

#### **Recomendação n.º I.3**

*Sendo o OGE o documento que prevê a natureza, 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 eleitor e, como tal, atento aos princípios elementares da transparência do Estado, deve ser publicado no seu BO.*

**Observação I.4:** A Directiva sobre o Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas, Lei n.º. 1/2005, de 5 de Março, estabeleceu a fixação e a publicitação anual do calendário de preparação do orçamento. Entretanto, à data de 2015, verificou-se que no processo de preparação orçamental, tem-se registado atrasos na implementação do referido calendário.

#### **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 da parte II da Lei n. 1/2005, de 5 de Março.*

---

**Observação I.5:** O OGE para 2010 não foi devidamente instruído, tendo omitido alguns mapas, não respeitando a estrutura formal prevista na lei e, na sua elaboração, não se considerou o princípio da sinceridade previsto no artigo 30.º da nova LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

#### **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.*

**Observação I.6:** Verificou-se a existência de lacuna legal na LEOGE, dos mapas previsionais do Programa de Investimento Público (PIP) e das Operações Financeiras, respectivamente, pelo que, à semelhança de 2009, o OGE para 2010 não contemplou os referidos mapas orçamentais.

#### **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.*

**Observação I.7:** O OGE para 2010 estimou as Receitas correntes em 44.994,57 milhões de FCFA e as Outras receitas em 76.119,84 milhões de FCFA, tendo o total das despesas, com o Orçamento corrigido, se situado em 124.984,95 milhões de FCFA, o que sugeriu um défice orçamental apurado em relação às receitas internas, na ordem dos 79.990,38 milhões de FCFA, superior aos 76.119,88 milhões de FCFA inicialmente previstos.

**Observação I.8:** O Orçamento da Receita totalizou os 121.114,41 milhões de FCFA, representando as Receitas correntes 37,2%, incluindo os Impostos indiretos com peso de 18,6% e as outras Receitas 62,8%, com destaque para as rubricas de Transferências extraordinárias e dos Passivos financeiros com pesos de 48,2% e 14,6%, respectivamente.

**Observação I.9:** A Receita global prevista no período de 2009-2010 apresentou uma trajectória descendente à taxa de - 17,1%, essencialmente justificado pela redução nas estimativas orçamentais verificadas nas rubricas de Transferências extraordinárias (- 36,5%) e Passivos financeiros (-26,7%), em contraciclo com o crescimento anual verificado no PIB a preços correntes (PIB nominal) e na Inflação que se situaram nos 6,0% e 0,0%, respectivamente.

**Observação I.10:** O Orçamento da Despesa totalizou os 124.984,95 milhões de FCFA, no qual a previsão das Despesas correntes representou a maior fatia das despesas orçamentadas (45,5%) contra 33,7 % do Investimento Público. A amortização da Dívida pública e as Contas Especiais do Tesouro representaram (17,8%) e (2,6%), respectivamente.

**Observação I.11:** Apesar do OGE para 2010 congelar excepcionalmente as admissões na função pública e não prever o aumento salarial, as despesas com pessoal previstas representaram 22,1% do total da despesa comparativamente aos 17,0% do ano anterior.

**Observação I.12:** A Directiva n.º 4/98/CM/UEMOA, sobre a nomenclatura orçamental do Estado, em vigor desde de 1999, fixou os princípios fundamentais de apresentação das operações no OGE, cujas disposições deveriam ser regulamentadas a partir de 2000. Porém, apesar da existência de uma Comissão da UEMOA, responsável pelo seu seguimento e aplicação, no caso da Guiné-Bissau, tal não aconteceu.

#### **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.*

**Observação I.13:** A LEOGE, estabeleceu a classificação das receitas e despesas no OGE em orgânica, económica e funcional, sendo que, a estrutura do código de classificações deveriam ser definidas por decreto do Governo, o que não aconteceu. Entretanto em 2008, o Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, relativo ao quadro da nomenclatura orçamental do Estado, reforçou a necessidade de fixação, por decisão do Ministro responsável pelas Finanças, de uma codificação detalhada das operações orçamentais do Estado, não tendo à data, a mesma sido publicada.

#### **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.*

**Observação I.14:** A análise da classificação orçamental, empreendida pelo Tribunal ao processo orçamental de 2010, ficou condicionada ao previsto na LEOGE, Lei n.º 3/87, de 9 de Junho e no quadro da nomenclatura orçamental do Estado do Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, já que, a Directiva sobre a nomenclatura orçamental, não havia sido transposta na legislação nacional.

**Observação I.15:** Em 2010, as estruturas orgânicas que tiveram a maior parcela do Orçamento, foram os Ministérios das Finanças (35,2%); da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria (10,1%); da Educação Nacional e Cultura (10,1%); do Conselho de Ministro (6,6%) e da Agricultura e Desenvolvimento (6,6%), enquanto o Tribunal de Contas (0,2%); o Supremo Tribunal de Justiça (0,4%) e o Ministério do Comércio e Indústria (0,4%) foram as estruturas orgânicas aonde foram alocados os menores recursos no OGE de 2010.

**Observação I.16:** Em 2010, as funções que consumiram maior parcela do OGE foram as Outras Funções (58,0%), seguida das Funções dos Serviços Gerais da Administração Pública (30,8%), e das Funções Sociais (9,2%), justificado essencialmente pelos Ministérios da Educação (5,6%) e da Saúde (3,2%). De salientar que, as funções económicas constituíram o item onde o Estado alocou a menor fatia de recursos, o equivalente a 2,1% do total previsto no Orçamento.

**Observação I.17:** Em 2010, na despesa segundo a classificação funcional foi orçamentado um valor consideravelmente elevado na rubrica Outras Funções, em violação ao princípio da especificação orçamental, considerando que, esta sendo uma rubrica residual, incluiu a totalidade das dotações orçamentais relativas ao PIP.

#### **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.*

**Observação I.18:** Contactou-se a impossibilidade do Tribunal de Contas analisar no OGE o PIP que se encontrava valorizado em 42.132,52 milhões de FCFA em 2010, nem aferir como os recursos do Estado foram alocados a nível programático, já que o mesmo foi identificado, unicamente com a designação de “Investimento público”, sem qualquer desagregação programática de programas e/ou de projectos.

**Observação I.19:** A Despesa global prevista no período de 2009-2010 apresentou uma trajectória descendente à taxa de -14,4%, essencialmente justificado pela redução nas estimativas orçamentais verificadas nas rubricas de Investimento público (-37,7%) e Amortização da dívida (-20,0%), contrariamente ao crescimento anual verificado no PIB a preços correntes (PIB nominal) e na Inflação que se situaram nos 6,0% e 0,0%, respectivamente.

**Observação I.20:** Em 2010, à semelhança do ano anterior, não foram aprovadas por decreto, as normas e os procedimentos com as disposições necessárias à execução do Orçamento, conforme estipula o artigo 14.º da LEOGE.

**Observação I.21:** As alterações orçamentais que ocorreram em 2010, variação de 3.870, 54 milhões de FCFA, tiveram reflexo global nos valores orçamentados e fizeram aumentar a Despesa global em 3,2%. As alterações orçamentais consistiram no acréscimo de verbas com reflexo na variação global dos valores orçamentados pela natureza de que se revestiram.

**Observação I.22:** Em 2010, houve alterações orçamentais tanto da competência do Legislativo como da competência do Governo. As alterações ao OGE de 2010 que aumentaram a despesa global não foram objecto de apreciação pela ANP, através da competente proposta de Orçamento rectificativo apresentada pelo Governo.

#### **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 as alterações orçamentais da competência exclusiva do poder legislativo.*

**Observação I.23:** A LEOGE consagra a inscrição no orçamento do MF da dotação provisional, destinada a despesas não previstas e inadiáveis, não obstante a sua omissão no OGE para 2010, à semelhança do ocorrido no ano anterior, em violação ao princípio da especificação orçamental.

#### **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 previsto no artigo 6.º da LEOGE.*

**Observação I.24:** Os casos excepcionais de alterações orçamentais, da competência do Governo, devem obedecer a determinados requisitos legais e serem definidos por decreto, conforme n.º 5 do artigo 18.º da LEOGE, o que até à data não ocorreu.

#### **Recomendação n.º I.12**

*Definir por Decreto as regras gerais que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo, nos termos do n.º 5 do artigo 18.º do LEOGE.*

**Observação I.25:** As maiores alterações orçamentais de 2010 privilegiaram os Ministérios das Finanças, com um acréscimo de 2.725,80, da Educação Nacional e Ensino Superior (349,67) e a Assembleia Nacional Popular (319,28). Em contrapartida, viram diminuídas as suas verbas, em milhões de FCFA, a Presidência do Conselho de Ministro (-251,08) os Ministérios da Justiça (-158,47), das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação (-82,14), da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho (-19,11), entre outras orgânicas.

#### **e). 2 - Do Capítulo II - Receita**

**Observação II.1:** Em 2010, à semelhança de 2009, houve insuficiências na consolidação das receitas fiscais e não fiscais do Estado. As MVCIL realizadas em 2015 no MEF permitiram constatar através da recolha de informações relativas à arrecadação das receitas em 2010 nos diversos serviços que, intervieram no circuito de arrecadação das receitas fiscais, além do ECOBANK, os balcões do BAO e, nos casos das repartições fiscais de Buba e Bissorã, a Caixa do Tesouro.

**Observações II.2** Em 2010 continuaram a persistir inúmeros fundos autónomos com movimentação de contas à margem do Tesouro, bem como, casos em que as transferências de apoios dos parceiros externos para o financiamento dos projectos nem sempre foram feitas na Conta do Tesouro, contrariando o princípio de unicidade e universalidade orçamental, dificultando assim a consolidação e controlo das receitas do Estado.

#### **Recomendação n.º II.1**

*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.3:** De acordo com a CGE, o montante global previsto das Receitas do Estado foi de 121.114,41 milhões de FCFA, contra os 146.082,71 milhões de FCFA do ano transacto. Também, em termos de execução das Receitas previstas, registou-se uma taxa de execução relativamente baixa, de 46,1%, não tendo sido possível arrecadado sequer metade das receitas previstas no OGE. As Receitas correntes representaram, 79,9%, contra os 20,1% das Outras receitas, e consequentemente, foi apurado um desvio negativo de (-53,9%) face à previsão, justificado pelo desvio negativo tanto das Receitas correntes como das Outras receitas.

**Observação II.4:** Verificou-se em 2010 que tanto a DGCI como a DGA continuaram a ser os Serviços do Estado com maior intervenção na cobrança das Receitas correntes, sendo destas, grande parte proveniente das Receitas tributárias ou fiscais, as quais contribuíram com a maior percentagem no total das Receitas do Estado.

**Observação II.5:** Em 2010 verificou-se no cômputo global que, as Receitas tributárias apresentaram uma trajectória ascendente no biénio 2009-2010, tanto em termos nominais (24,5%), como em termos reais (21,9%), tendo aumentado a sua participação em relação ao PIB de 6,8% para 8,5%, em termos nominais e de 7,0% para 7,9% em termos reais.

**Observação II.6:** As MVCIL ao MEF realizadas em 2010 permitiram ao Tribunal de Contas confirmar que a tributação sobre o comércio internacional, a cargo da DGA, teve um impacto positivo já que 91,8% dos impostos arrecadados foram provenientes das Receitas tributárias, sendo 43,3% dos Impostos recaídos sobre as transacções internacionais, 32,6% do Imposto geral sobre a venda de bens importados e 32,3% dos Direitos de importação. Por outro, confirmou-se que a taxa de execução da DGCI foi bastante elevada (131,6%) devido à continuidade da implementação de medidas relativas à instalação de representantes da DGCI junto da APGB, da DGA e do Armazém Aduaneiro de Safim, para a cobrança antecipada do Imposto sobre as Vendas e Contribuição Industrial dos importadores incumpridores.

**Observação II.7:** Em 2010, constatou-se que as Outras receitas continuaram a acusar uma baixa expressão da respectiva taxa de execução (14,7%), explicado pela não execução das verbas previstas nos Passivos financeiros e sub-execução do financiamento externo, quer na componente de Ajuda a projectos ou Apoio orçamental a única executada, sendo que o valor de 11.212,26 milhões de FCFA, transferido representou 40,4% na taxa de execução. Tal facto repercutiu na variação das Receitas globais do biénio 2009-2010, a qual registou um decréscimo de 28,3%, em termos nominais.

**Observação II.8:** As receitas provenientes das Transferências correntes atingiram um total de 6.756,22 milhões de FCFA, contra os 4.644,83 milhões de FCFA do ano transacto, (82,8% da execução) contra os 6.576,81 milhões de FCFA que haviam sido inicialmente previstos. A maior parte da cobrança respeita à compensação financeira e às Outras receitas recebidas da União Europeia, embora o desvio orçamental observado relativamente ao programado na referida rubrica fosse negativo (- 20,8%).

**Observação II.9:** No biénio 2009-2010 registou-se um decréscimo da Receita global de 28,3%, em termos nominais, explicado pela drástica redução de 73,6%, ocorrida nas Outras receitas, mais concretamente na sua subrubrica de Transferências extraordinárias, quer sejam de projecto ou de ajuda orçamental. As Receitas correntes cresceram 26,1%, justificado pelo crescimento das Receitas tributárias e não tributárias em 24,5% e 31,0%, respectivamente.

**Observação II.10:** Em 2010, pese embora as insuficiências apontadas na CGE, as MVCIL ao MEF (DGCI e DGA) realizadas pelo Tribunal de Contas em 2015 permitiram registar que, persistiram a implementação de esforços a fim de prosseguir com a reforma e a modernização dos respectivos serviços, condição indispensável à promoção das melhorias à nível da cobrança, da arrecadação e da celeridade no recebimento das receitas do Estado.

**Observação II.11:** Em 2010, durante as MVCIL, verificou-se também, diversas dificuldades no funcionamento dos respectivos serviços de inspeção e de controlo interno, com competências em matéria de fiscalização das Receitas do Estado que fragilizavam o controlo da política fiscal do Governo, à nível das Receitas fiscais dificultando a prossecução da missão do controlo externo do Tribunal de Contas.

#### **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.*

**Observação II.12 :** A CGE de 2010 não foi devidamente instruída, à semelhança do ocorrido em 2009, tendo omitido entre outros, os mapas das receitas do Estado segundo a classificação orgânica, não respeitando a estrutura formal prevista na lei. Tal situação dificultou, apesar das diversas diligências efectuadas no terreno em 2015 pelo Tribunal de Contas, no quadro das MVCIL, o apuramento e a certificação da totalidade das receitas arrecadadas pelo Estado em 2010.

### **Recomendação n.º II.3**

*A CGE deve incluir os mapas com a repartição orgânica das receitas do Estado e ter apensa 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.*

**Observação II.13:** em 2010, à semelhança do ocorrido em 2009, a referida CGE não dispunha de informações sobre a Dívida fiscal e dada a inexistência de mecanismos de apuramento e controlo de dívida dos contribuintes na DGCI, agravadas pelo facto das MVCIL ao MEF (DGCI), levadas a cabo pelo Tribunal de Contas em 2015, não terem possibilitado a obtenção de qualquer informação adicional, concernente à Dívida fiscal, junto do referido serviço.

### **Recomendação n.º II.4**

*Instituir mecanismos de apuramento da dívida fiscal, de forma a conferir um melhor controlo das receitas neste domínio e, conseqüentemente, a relevar os referidos dados na CGE.*

### **e). 3 - Do Capítulo III - Despesa**

**Observação III.1:** Em 2010 a execução do orçamento da Despesa totalizou os 51.453,62 milhões de FCFA, 41,2% (contra os 33,4% de 2009), representando as Despesas correntes os 47.417,52 milhões de FCFA, (92,2%), os Bens de capital os 152,58 milhões de FCFA (0,3%), a Amortização da dívida os 1.540,85 milhões de FCFA (3,0%), os Investimentos públicos os 710,85 milhões de FCFA (1,4%) e as Contas Especiais do Tesouro os 1.631,82 milhões de FCFA (3,2%).

**Observação III.2:** Nas Despesas correntes de 47.417,52 milhões de FCFA, a rubrica que consumiu maior parcela foi as Despesas com pessoal, representando uma elevada taxa de execução devido ao pagamento de atrasados salariais aos professores contratados, aos novos ingressos e à regularização salarial de atrasados do pessoal em situação de reforma.

#### **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.*

**Observação III.3:** Em 2010, foi violado o princípio da especificação orçamental, previsto no nº 1 do artigo 6º. da Lei nº 3/87, de 9 de Junho, já que nas Despesas correntes executadas, constatou-se que 14,7% das mesmas foram canalizadas à rubrica residual destinada às restituições de cobranças.

**Observação III.4:** As MVCIL ao MEF realizadas pelo Tribunal de Contas em 2015, permitiram constatar que em 2010, houve divergência de informações entre a CGE e os dados recolhidos no terreno, no tocante à rubrica de Investimentos públicos, devido a omissão de informações na CGE sobre a execução dos recursos provenientes de financiamento externo, com conseqüente repercussão na baixa taxa de execução orçamental verificada naquele ano.

### 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.*

**Observação III.5:** Em 2010 a CGE omitiu o montante de 34.680,63 milhões de FCFA, dos recursos provenientes do financiamento externo, em violação ao princípio da unidade e universalidade de caixa previsto no artigo 3.º da Lei n.º 3/87, de 9 de Junho. Acresce que a execução das despesas no âmbito do Programa e Projectos de Investimento Público não foram objecto de registo no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP).

### 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 passe a ter a devida expressão no OGE, conferindo um maior rigor e transparência à actividade financeira do Estado.*

**Observação III.6:** Da análise preliminar à CGE de 2010, constatou-se que, à semelhança de 2009, a mesma foi indevidamente instruída, não apensando entre outras, as contas de gerência dos fundos e serviços autónomos, dos organismos com autonomia administrativa e financeira e dos organismos dotados apenas de autonomia financeira. Acresce que as referidas contas não foram remetidas ao Tribunal de Contas para feitos de fiscalização e controlo jurisdicional, em desrespeito ao preceituado no artigo 21.º do Decreto n.º 51, de 30 de Dezembro.

### 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.*

**Observação III.7:** Em 2010, foi violado o princípio de unidade e universalidade de caixa do Tesouro, já que se constatou que houve dificuldades no cumprimento da medida do Governo no sentido de centralizar as receitas do Estado no Tesouro e outras situações em que as Despesas dos FSA e IP foram executadas através de contas nos bancos comerciais, recorrendo a recursos disponíveis fora da conta do Tesouro.

#### **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.*

**Observação III.8:** As MVCIL ao MEF realizadas pelo Tribunal de Contas em 2015, permitiram constatar que prevaleciam em 2010, a nível da execução do PIP, a inexistência de mecanismos eficazes de acompanhamento e avaliação das Despesas do Estado.

#### **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 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.9:** Em 2010, o PIP foi totalmente financiado recorrendo aos recursos e aos projectos externos sem garantias de fundos de contra partida nacional, em violação da norma do pacto de convergência no quadro da UEMOA (20% da contra partda nacional).

#### **Recomendação n.º III.7**

*Que o Governo continue a objectivar medidas que permitam honrar os seus compromissos de contra partida 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.*

---

**Observação III.10:** As MVCIL ao MEF realizadas pelo Tribunal de Contas em 2015, permitiram constatar que prevaleciam na CGE de 2010, a nível da execução do PIP, a situação de omissão de informações precisas sobre a origem e aplicação de fundos destinados aos Investimento públicos e que os mesmos nunca foram objeto de avaliação por parte dos órgãos de controlo.

#### **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 constitucionais 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.*

**Observação III.11:** As MVCIL ao MEF realizadas pelo Tribunal de Contas em 2015, permitiram constatar que prevaleciam em 2010, a nível de execução do PIP, inexistência de mecanismos eficazes de acompanhamento e avaliação das despesas do Estado.

#### **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.*

**Observação III.12:** As MVCIL ao MEF realizadas pelo Tribunal de Contas em 2015, permitiram constatar que prevaleciam em 2010, a inexistência de uma estrutura técnica que assegurasse o seguimento da execução dos Programas de Investimentos Públicos (PIP).

#### **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.*

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

**Observação IV.1:** Na CGE de 2010, constatou-se que foi inserido um montante na sub-rubrica das Transferências correntes, que incluiu a verba referente à Dotação Provisional, com um valor de execução de 2.191,89 milhões de FCFA. A execução da Dotação Provisional foi enquadrada indevidamente na rubrica das Despesas dentro da sua sub-rubrica Transferências, violando assim o princípio da especificação previsto no artigo 7.º da LEOGE.

**Observação IV.2:** Os fundos disponibilizados, através da rubrica Transferências correntes atingiram o montante de 4.560,46 milhões de FCFA. Os mesmos foram confiados às Administrações Públicas (48,4%), as Instituições privadas sem fins lucrativas (4,0%) e às Famílias (47,5%).

**Observação IV.3:** Em 2010, à semelhança do ocorrido em 2009, os fundos transferidos às Administrações Públicas foram os mais significativos, representando 48,4% das transferências efectuadas, e atingindo os 2.209,05 milhões de FCFA. Expurgando o valor da Dotação provisional, pelas razões atrás aduzidas, os Órgãos da Administração beneficiados foram os Fundos Autónomos (1,4%), os Serviços Autónomos (96,5%), a Administração Local (0,4%) e a Segurança Social (1,6%)

**Observação IV.4:** Em 2010, contrariamente ao ano transacto, a ANP não constou da rubrica Transferências corrente. Contudo, a CGE não distinguiu os duodécimos dos apoios não reembolsáveis concedidos aos diversos órgãos, prevalecendo a limitação do Tribunal em pronunciar-se sobre o total dos apoios concedidos às administrações públicas.

#### **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.*

**Observação IV.5:** Em 2010, o Estado transferiu às Instituições privadas sem fins lucrativos a quantia de 183,23 milhões de FCFA, que representou uma percentagem de 4,0% do valor transferido às diversas entidades. À semelhança do ano transacto, esse apoio beneficiou os Sindicatos, as Associações Desportivas, Culturais e de Caridade.

**Observação IV.6:** Em 2010, os apoios às famílias atingiram o montante de 2.168,18 milhões de FCFA, representando 32,1% do total dos apoios do Estado concedidos. Os particulares beneficiaram praticamente da totalidade dos apoios (99,8%), representando 32,1% do total geral dos fundos transferidos no ano.

**Observação IV.7:** Em 2010, o Tribunal de Contas ficou limitado em analisar as verbas orçamentadas e executadas a nível dos apoios (Transferências) às Embaixadas e Quotas aos Organismos Internacionais, pois, contrariamente ao ano anterior, na CGE de 2010 não se contemplou as informações relativas às transferências que foram registados nas Transferências correntes.

**Observação IV.8:** Em 2010, à semelhança de 2009, continuou a existir proliferação e dispersão da legislação relativa aos benefícios fiscais, devido aos vários diplomas avulsos referentes aos códigos dos impostos existentes que regulamentam os benefícios fiscais (BF's). Considerando a importância que a mesma reveste para a transparência da despesa pública torna-se pertinente a consolidação de uma lei-quadro de incentivos fiscais.

#### **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.*

**Observação IV.9:** Em 2010, os BF's concedidos atingiram o montante de 5.911,80 milhões de FCFA, contra os 8.127,70 milhões do ano transacto, correspondendo a 17,9% de receitas fiscais, enquanto receita cessante em benefício dos contribuintes.

**Observação IV.10:** Em 2010, a maior parte dos benefícios reportaram-se às Mercadorias destinadas a emigrantes, aos cooperantes, aos partidos políticos, às organizações não-governamentais e ao corpo diplomático (47,4%) e às Outras isenções, a qual inclui os projectos de investimento (29,1%).

### 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.*

**Observação IV.11:** Em 2010, o montante global das isenções concedidas pelo Estado e que foram registadas pela Direcção Geral do Plano (DGP) foi de 2.023.662.711 FCFA. A DGP interveio 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 aos referentes a investimentos privados e equipamentos.

**Observação IV.12:** Em 2010. À semelhança do ano anterior, apurou-se uma diferença de 415,74 milhões de FCFA entre a DGP e a DGA, a nível das isenções concedidas, já que o valor não coincidiu com o montante fornecido pela DGA na parte respeitante aos projectos com a intervenção da DGP, os quais totalizaram os 2.439,40 milhões de FCFA.

### Recomendação n.º IV.4

*Que se estabeleçam mecanismos de reconciliação e consolidação de informações entre as entidades intervenientes no circuito de concessão de Benefícios fiscais de modo a conseguir maior fiabilidade e consistência dos dados.*

**Observação IV.13:** Em 2010 constatou-se que nas isenções concedidas através da DGA também se reportavam aos impostos geridos pela DGCI.

**Observação IV.14:** Em 2010, constatou-se em sede das MVCIL junto da DGCI que, à excepção do relatório da DGP com as isenções concedidas no quadro de projectos de investimento, a entidade não dispunha de informações adicionais ou de um registo organizado das isenções concedidas no âmbito da sua actividade de arrecadação dos impostos.

#### **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 Geral das Alfândegas e do Plano.*

**Observação IV.15:** No biénio 2009-2010, no cômputo geral, as isenções concedidas diminuíram em 27,3%, tendo o decréscimo sido mais acentuado a nível das importações, que eram classificadas no grupo de Outras isenções, designadamente os casos excepcionais e o Investimento privado, que constrói.

#### **e). 5 - Do Capítulo V - Dívida Pública**

**Observação V.1:** Constatou-se que a CGE de 2010, submetida à apreciação técnica deste Tribunal, não fornece informações sobre a movimentação da dívida pública, interna e externa, directa e indirecta, não tendo permitido 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**

*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 contraída e o stock final por instrumentos.*

**Observação V.2:** No domínio da gestão da dívida, não se encontra definido um quadro legal e organizacional enquadrador das actividades de gestão da dívida pública.

Por exemplo, se o OGE não entra em execução no início do ano económico a que se destina, por qualquer motivo, nomeadamente por não votação, não aprovação ou não publicação, não se encontra definido um quadro que estabeleça em que medida pode o Governo autorizar a emissão e contratação de dívida pública flutuante, fundada, directa e indirecta nem de que forma os empréstimos públicos realizados deverão integrar, com efeitos ratificatórios, o orçamento do exercício a que respeitam.

Parece também existir uma ausência de regulamentação das condições para uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos, nomeadamente através das operações de gestão da dívida pública, por via de substituição entre a emissão das várias modalidades de empréstimo, reforço das dotações para amortização de capital ou pagamento antecipado, total ou parcial, de empréstimos já contraídos.

Também, a conversão de empréstimos existentes, nos termos e condições da emissão ou do contrato, ou por acordo com os respectivos titulares, quando as condições correntes dos mercados financeiros assim o aconselharem, não se encontra prevista nos instrumentos legais actualmente em vigor.

#### **Recomendação n.º V.2**

*Emissão por parte do Governo de um projecto legislativo do tipo Lei-quadro que enquadre todas as múltiplas actividades de gestão da Dívida Pública, ao mesmo tempo transpondo para a ordem jurídica nacional as Directivas da UEMOA sobre a matéria. Também deverá existir um quadro legal que defina a organização dos serviços responsáveis por essa actividade que, de acordo com as melhores práticas, deverá passar por uma organização modelar semelhante a uma instituição financeira, com uma organização funcional com funções segregadas, com responsabilidades operacionais de “front”, “middle” e “back office”.*

**Observação V.3:** Observou-se que não foram publicados em 2010, 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 pública.

#### **Recomendação n.º V.3**

*De acordo com o normalmente requerido pelas normas internacionais, devem ser publicados pela DGTCP, regularmente, Boletins Trimestrais com as estatísticas da dívida, e, anualmente, um Relatório da Dívida Pública do país.*

**Observação V.4:** Nas verificações efectuadas, relativos à dívida pública, constatou-se que os dados de 2010, estavam registados em ficheiros Excel, não existindo prática da realização de cópia de segurança (*back-ups*) do sistema, para salvaguardar potenciais situações de perda da informação na posse de cada funcionário, concentrada em folhas avulsas de Excel. Tais constrangimentos ainda prevalecem, já que, actualmente, mesmo com o aplicativo SYGADE não se oferece garantia de fiabilidade.

#### **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.*

**Observação V.5:** A dívida interna do período de 1974 a 1999 foi apurada através de uma auditoria solicitada pelo Governo e efectuada por uma empresa de auditoria externa em Fevereiro-Abril de 2004. A mesma foi validada pelo Governo e já iniciou o período de regularização. Todavia, desde 2004, ano em que se efectuaram os primeiros pagamentos de regularização desta dívida, apenas, neste ano de 2010, se retomaram os pagamentos, que se cifraram em 3.500.000.000 FCFA.

Apesar dos esforços do Governo, na liquidação destas dívidas do período 1974-1999, o valor de atrasados é ainda muito elevado, pois, incluindo os pagamentos efectuados em 2011, estão ainda por pagar 56% do valor validado pelo Governo, ou seja, um saldo por liquidar de 14.340.069.588 FCFA.

Esta situação, uma vez que os credores destas dívidas são operadores económicos, determinaria um maior empenho na sua resolução, pois além de estar em causa a recuperação da confiança do Estado, limita seriamente um sector da economia que luta permanentemente com falta de liquidez para a efectivação da sua actividade.

#### **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.*

**Observação V.6:** O artigo 16.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio, que estabelece a organização e funcionamento da DGTCP, prevê claramente as competências da Direcção de Serviço que deve gerir e centralizar a gestão da dívida pública, competências elencadas atrás nas alíneas a) a g) do artigo supracitado.

No entanto, verificou-se que não só este diploma legal publicado no BO nunca foi implementado na DGTCP, como o serviço responsável pela dívida se encontra esvaziado de conteúdo, estando apenas a exercer competências muito limitadas, praticamente no exercício da alínea “d) Assegurar, em articulação com a Direcção Geral do Orçamento, o serviço da dívida bem como as operações de contabilização e controlo dos pagamentos dos empréstimos e compromissos do Estado”. E mesmo neste caso, apenas relativamente à dívida externa.

#### **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.*

**Observação V.7:** Os empréstimos de retrocessão são créditos outorgados e financiados pelos diferentes parceiros, nos quais o Estado foi co-garante da sua devolução, tendo deles beneficiado diversas empresas a quem competia devolverem esses empréstimos ao Estado.

Na verificação efectuada junto da DSDP foi constatado que não existe um inventário dessas dívidas ao Estado, não se conhecendo 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 se pronunciar com mais propriedade, neste Parecer, sobre este tipo de empréstimo.

#### **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.*

**Observação V.8:** Em 2010, não foi efectuada nenhuma emissão de BT's, estando ainda em via de pagamento a última emissão de BT's, realizada em 2006.

Nas verificações efectuadas na DGTCP, não foi fornecido, como solicitado, a ficha técnica da emissão da série emitida em 2006, nem o valor de atrasados que falta liquidar relativamente a esta emissão que, segundo informado, foi feita pelo BCEAO, não tendo sido fornecida informação adicional.

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.

#### **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.*

**Observação V.9:** Os avales 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, não tendo sido reportado na CGE informação sobre os avales e garantias ainda activos, concedidos em 2010 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, montantes e objecto, não sendo a mesma facultada, o que revestiu uma condicionante à análise desta matéria por parte do Tribunal.

A legislação vigente parece ser omissa quanto à fundamentação e propósito, princípios, normas, beneficiários, responsabilidades pelo não acatamento dos limites, bem como as modalidades que podem ser assumidos por estas garantias e avales.

Igualmente, não foi fixado no OGE nenhum valor máximo para a emissão de dívida pública indirecta, nomeadamente avales e garantias concedidos pelo Estado.

Com a crescente necessidade de financiamento para os seus projectos de investimento é inevitável que se recorra a garantias a empréstimos internos a bancos comerciais regionais para financiamento de empresas participadas pelo Estado.

#### **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 avales.*

**Observação V.10:** Relativamente à dívida externa, tem havido discrepâncias entre a informação processada e contabilizada na DSDP e a confirmada/enviada pelos financiadores/doadores, justificado pelos frequentes casos de reconciliação de dados. Tal situação, conforme informações adicionais recolhidas in loco, deriva do atraso que se tem verificado na comunicação das informações, quer sejam de desembolso, quer sejam de reembolso, que só acabam por ser processadas posteriormente, aquando do seu conhecimento.

#### **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.*

## 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. Não se encontra consagrado na Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB) a definição dos bens de domínio público do Estado. 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, inexpropriabilidade, 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.

### 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:** Constatou-se que não se encontra definido em lei o estabelecimento do regime jurídico dos bens patrimoniais, móveis, veículos e imóveis do Estado, que fixe as normas de enquadramento que devem 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 fiscalização sistemática, a racionalização da gestão e a definição de políticas de investimento.

Com vista à elaboração do Balanço do Estado, na linha da aplicação futura das Directivas da UEMOA, no que concerne à aplicação de um Plano de Contabilidade Patrimonial do Estado, 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.

### **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.*

**Observação VI.3:** Para o conhecimento da situação patrimonial e financeira do Estado, torna-se imperioso a criação dos 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.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.*

**Observação VI.4:** Torna-se necessária a existência prévia de um quadro legal definidor das regras de inventariação e constituição dos modelos de fichas cadastrais a preencher por cada bem. Do mesmo modo, tal trabalho de levantamento necessita de ser suportado por uma aplicação informática moderna que acolha o registo 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**

*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.*

**Observação VI.5:** Com respeito ao levantamento do património imobiliário do Estado, nenhuma tentativa foi ainda feita, quer por falta de condições e meios materiais e humanos para o efeito, quer por falta do enquadramento legal aplicável.

Este trabalho de inventariação e cadastro dos imóveis do Estado impõe-se não só para o conhecimento do parque imobiliário do Estado e dos institutos públicos ou equiparados, bem como da administração local, 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.6:** 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. Verificou-se porém que 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. O presente modelo deverá funcionar com base em sistema desmaterializado de prestação e actualização permanente de informação relativa aos imóveis.

#### **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.*

**Observação VI.7:** Não se encontra ainda em implementação um programa de gestão do património imobiliário que incida sobre os bens imóveis do domínio público do Estado, independentemente do seu concreto regime de administração ou da natureza da entidade por eles responsáveis, 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 por arrendamento.

### Recomendação n.º VI.7

*Promover um Programa 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.8:** Nas verificações efectuadas na DGPE, relativamente à análise sobre o ponto de situação do Parque de Viaturas do Estado (PVE), constatou-se que o levantamento dos veículos, efectuado em 2011, não seguiu as regras de inventariação atinente a este tipo de bens, não só no universo abarcado, pois apenas se cingiu a Bissau, e, mesmo assim, não envolvendo a totalidade dos serviços do Estado, havendo inclusive alguns serviços que recusaram nas suas instalações a realização do trabalho por parte dos funcionários da Direcção Geral, mas também relativamente à informação que deverá conter a ficha cadastral destes bens, não contendo os elementos essenciais à identificação completa do bem.

Constatou-se igualmente que, desde Março de 2015, está a decorrer um trabalho de inventariação por parte da DGPE, tendo sido enviados ofícios às entidades da Administração Central para a informação da sua situação patrimonial, tendo, até ao término dos trabalhos de verificação por parte do Tribunal, em Julho de 2015, apenas dois serviços respondido ao inquérito efectuado pela DGPE.

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 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.*

**Observação VI.9:** Nas verificações efectuadas pela DGPE, constatou-se a utilização indevida de viaturas do Estado como viaturas pessoais, em violação da lei.

**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).*

**Observação VI.10:** Verificou-se igualmente que 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”, se encontra 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.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.11:** O património financeiro do Estado 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 investimentos 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. Constatou-se a inexistência de um quadro 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.12:** A omissão de informação sobre os activos financeiros do Estado na CGE de 2010 impossibilitou 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.

Também, nas verificações efectuadas junto da DGTCP, se constatou que não existem elementos organizados sobre a titularização do património financeiro do Estado relativamente ao ano de 2010, não sendo conhecido por esta Direcção Geral o valor da carteira das participações societárias em empresas públicas e privadas, sociedades anónimas e por quotas.

#### **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.*

**Observação VI.13:** 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.

Algumas empresas que beneficiaram de tais empréstimos já não operam no mercado e não se sabe se liquidaram entretanto 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.

#### **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 2010, à semelhança do ocorrido em 2009, não foi devidamente instruída, tendo omitido alguns mapas da Tesouraria do Estado, em desrespeito à estrutura formal legalmente exigida 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.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.*

**Observação VII.2:** Em 2010, registaram-se movimentações na Tesouraria do Estado, por operações orçamentais, de entrada e saída em Caixa no montante de 55.821,2 milhões de FCFA e de 52.070,3 milhões de FCFA, respectivamente. Assim, o resultado da execução orçamental de 2010, foi um saldo credor no valor de 3.750,9 milhões de FCFA que transitou para o período seguinte.

**Observação VII.3:** O saldo inicial e final da Tesouraria do Estado em 2010, apurados na CGE, foi de 60.549,0 milhões de FCFA e 17.139,4 milhões de FCFA, respectivamente, não havendo divergência nos saldos transitados. Embora a reconciliação dos saldos das contas do Estado seja um procedimento comum de controlo interno, imprescindível à comprovação e validação dos saldos finais das contas do Estado, constatou-se que em 2010, tal não aconteceu.

#### **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.*

**Observação VII.4:** O saldo final da Tesouraria do Estado em 2010, de 17.139,4 milhões de FCFA apurados na CGE, não é real, uma vez que, não reflectiu a posição financeira do Estado a 31 de Dezembro, os valores não foram reconciliados e nem contemplou as operações do período complementar como as “operações de fim do ano” e as “operações por encontros”.

#### **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 o artigo 3.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, sobre os Princípios Gerais da Contabilidade Pública.*

**Observação VII.5:** Em 2010 não foram apresentados na CGE nem os mapas do resumo geral e da conta geral das operações de tesouraria com indicação dos movimentos e respectivos saldos, nem as reposições efectuadas e nem o Tesouro recebeu no final do ano económico, a lista dos montantes das liquidações das receitas processadas na DGCI e na DGA que não foram pagas pelos contribuintes. 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.

#### **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 previsto na lei.*

**Observação VII.6:** Em 2010, à semelhança do ocorrido em 2009, não houve imputação das despesas realizadas por conta da Conta Especial do Tesouro, 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 6.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 6.º da LEOGE.*

**Observação VII.7:** Constatou-se em 2010 que, apesar dos inúmeros esforços empreendidos na reforma financeira em curso, persistiam ainda algumas dificuldades ao 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 que a referida CGE omitiu as contas de ordem e não apensou aos ministérios, os respectivos orçamentos anexos previstos na lei.

### 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.*

### e). 8 - Do Capítulo VIII - Segurança Social

**Observação VIII.1:** As MVCIL ao MEF e ao INSS, realizadas pelo Tribunal de Contas em 2015, permitiram constatar que, em 2010, prevaleciam na Guiné-Bissau vários sistemas de protecção social, levando à existência de uma diversidade de entidades gestoras. Porém, embora estivesse normalizado o princípio de que cada uma dessas entidades deveria elaborar a sua própria conta de gestão, a lei não estabelecia a obrigatoriedade de apresentação de uma conta global consolidada da 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.*

**Observação VIII.2:** Em 2010, conforme dados extraídos da CGE, o Tribunal de Contas apurou um saldo contabilístico negativo de 4.380,70 milhões de FCFA que comprovam o balanceamento deficitário, entre as receitas e as despesas do Sistema de Segurança Social dos funcionários públicos em 2010.

**Observação VIII.3:** Os resultados da segurança social, défice do sistema, financiado pelo Estado em 2010, foi de 4.380,70 milhões de FCFA, sendo que as Receitas cifravam-se em 1.238,28 milhões de FCFA e as despesas ascenderam a 5.619,18 milhões de FCFA.

**Observação VIII.4:** A CGE de 2010 não foi devidamente instruída, não apensando entre outras, a conta do INSS, em desrespeito ao previsto no n.º 6 do artigo 32.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro. Assim, limitado pelo seu não envio ao Tribunal de Contas ou sua não disponibilização durante as MVCIL ao INSS, motivados pela inexistência de sua elaboração, o Tribunal de Contas encontrava-se impossibilitado de se pronunciar no Parecer, sobre os resultados financeiros do INSS.

#### **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.*

**Observação VIII.5:** Em 2015, durante as MVCIL junto do INSS, o Tribunal de Contas deparou com a situação de diversas entidades públicas que, desde 1997 a 2015, 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.6:** Em 2015, as dívidas do Estado junto do INSS, ascendiam a 501.588.140 FCFA, na sua maioria pertencentes à própria tutela que entre 1997 e 2015, beneficiou de adiantamentos de fundos a título de empréstimo ascendendo a 155.184.520 FCFA (30,9%) do total em dívida. Além da tutela, várias outras entidades públicas contraíram créditos junto desta instituição, ascendendo a 246.415.420 FCFA, (49,1%) na sua maioria contraída em 2013 (62,6%). Também se considera o Instituto credor de um depósito que detinha junto do banco BIG, no valor de 99.988.390 FCFA, representando 19,9% do total em dívida, não tendo este valor ainda lhe sido restituído pela Comissão Liquidatária do Banco até à presente data.

**Observação VIII.7:** Em 2015, conforme dados do Relatório de Peritagem às contas do exercício do INSS referentes ao período de 2011 a 2013, as dívidas adicionais do Estado junto do INSS apuradas pelo Tribunal ascendiam ao montante de 66.490.900 FCFA. Desse montante em dívida, 62.284.700 FCFA (93,7%), referem-se ao Ministério da Função Pública e Trabalho (tutela) e 4.206.200 FCFA (6,3%) ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação Internacional.

**Observação VIII.8:** 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 entidade de crédito, não devendo o Instituto ter incorrido em tal ilegalidade. Do mesmo modo, tais solicitações extravasaram as competências dos órgãos públicos que as determinaram.

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 rentabilidade.

### **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 objetivo de promover a sua validação e devolução, a fim de que tal situação ilegal seja sanada no mais curto espaço de tempo.*





## **TÍTULO II - RELATÓRIO TÉCNICO**

### **CAPÍTULO 0 - CONTEXTO MACRO ECONÓMICO**

#### **0.1 - Contexto Internacional**

A economia mundial recuperou em 2010, depois de intensa crise económica e financeira internacional e os sinais da recuperação começaram a sentir-se nos finais do ano 2009.

Segundo as estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI), a taxa de crescimento económico ao nível mundial representou 5,1% em 2010 contra a regressão de -5,2% em 2009. Essa reanimação da actividade económica tem a ver com a promoção de investimento em novas tecnologias e das trocas comerciais, factos que consolidaram a procura de matérias-primas agrícolas e minerais.

Nos países altamente industrializados a recuperação da economia foi ligeiramente atingida, através do aumento do Produto Interno Bruto (PIB) em 3,2% contra a queda de 3,2% registada em 2009. Esta ligeira progressão económica resulta em grande medida, do impacto negativo das crises económicas e financeiras internacionais que se reflectiu com maior incidência na componente dos agregados familiares e ao nível das empresas.

Na Zona Euro houve uma ligeira recuperação económica em 2010, onde o Produto Interno Bruto aumentou na ordem de 1,8% contra a queda de 4,1% registada em 2009. O incentivo da produção industrial e do consumo dos lares contribuíram positivamente na melhoria da actividade económica da Zona. Todavia, este crescimento ocorreu nas circunstâncias em que o persistente disfuncionamento dos mercados de créditos agravou a desconfiança dos investidores.

Nos Estados Unidos da América, de acordo com o relatório anual do BCEAO, a recuperação da sua economia representou uma progressão de 2,9% em 2010, contra a queda de 2,6% registada em 2009. O acréscimo da produção industrial e do consumo do mercado habitacional contribuíram para a progressão da economia americana neste ano, acompanhado com acertos da política monetária e das medidas relativas ao apoio orçamental. Assim, as exportações cresceram na ordem de 13,2% em 2010, contra a regressão de 13,8% registada em 2009.

O Japão, que teve uma situação económica bastante difícil em 2009, registou uma recuperação encorajadora no ano 2010. O Produto Interno Bruto aumentou na ordem de 4% em 2010, contra a regressão de -5,2% registada em 2009. Esta evolução deve-se às boas práticas no consumo dos lares, como consequência do aumento de rendimento. Os alicerces da política monetária orientada para a desvalorização da moeda japonesa, o iene, contribuíram para o aumento das exportações, sobretudo as destinadas aos países emergentes.

As crises financeiras internacionais atingiram em menor proporção os países emergentes e em desenvolvimento, razão pela qual a recuperação dessas economias foi mais rápida em relação aos países industrializados. A actividade económica conheceu uma taxa de crescimento de 7% em 2010, contra 2,4% registada em 2009. Este crescimento progressivo justifica-se pelo aumento das exportações que diminuíram em 2009, como consequência do acréscimo da produção industrial a nível mundial, tendo resultado na subida dos preços das matérias-primas exportadas.

Na China e na Índia, o crescimento das actividades económicas em termos reais foi mais representativo em 2010, com uma progressão de 10,3% e 10,4%, respectivamente, contra 9,2% e 6,8% em 2009. No Brasil, a actividade económica aumentou na ordem de 7,5% contra a regressão de 0,6% registada em 2009.

Na América Latina e nos Caribes, a taxa de crescimento da economia representou uma progressão de 6,1% em 2010, contra a regressão de -1,7% em 2009. O crescimento do PIB explica-se pelo aumento do componente da procura agregada e das medidas de apoio orçamental.

Na África subsariana, as mudanças na conjuntura económica internacional trouxeram a melhoria do tecido económico ao nível da maioria dos países. A taxa de crescimento económico fixou-se em 5,0% em 2010 contra a 2,1% registada em 2009. Isto explica-se pelo aumento das exportações de matéria primas, com particular incidência nas do sector mineiro que tiveram a maior representatividade no volume total das exportações.

Destaca-se que, ao nível mundial, essa melhoria na actividade económica não conseguiu atenuar o crescimento da inflação e do desemprego em 2010. A taxa de inflação em vez de manter-se estável na proporção habitualmente considerada moderada acelerou em relação ao ano precedente na ordem de 1,5% nas economias dos países altamente industrializados. Em países emergentes e em desenvolvimento a inflação atingiu 6,3%, onde o crescimento foi motivado pelas pressões de preços internos.

Nos Estados Unidos, a taxa de desemprego aumentou em 9,6% em 2010, contra 9,3% de 2009 e na Zona Euro fixou-se em 10%, ou seja, uma subida de 0,5% em relação ao ano 2009; no Japão, permaneceu estável na ordem de 5,1% ao passo que no Reino Unido abrandou na ordem de 0,5 pontos percentuais, fixando-se em 7,8% em 2010.

A taxa do desemprego acelerou em alguns países altamente industrializados, dado que a própria crise financeira internacional desencorajou a maior parte dos investidores, razão pela qual os investimentos em actividades produtivas não foram incentivados na proporção desejável para cobrir o volume global da produção necessária na fase inicial de retoma das actividades económicas.

## 0.2 - Contexto na sub-região UEMOA

Face ao contexto da conjuntura económica internacional favorável, acompanhado do apoio substancial dos parceiros de desenvolvimento, a actividade económica dos países que integram a União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), em 2010, reanimou certamente, permitindo um proveito apreciável de 1,3 pontos de crescimento em relação ao ano 2009. O Produto Interno Bruto conheceu uma progressão em termos reais, de 4,3% em 2010 contra 2,8% em 2009.

O desempenho económico da sub-região acelerou graças ao aumento da produção agrícola, encaminhada principalmente pelos produtos alimentícios e pela prossecução da execução dos programas de investimento público no domínio das infra-estruturas. O incentivo da actividade a nível das indústrias extractivas que coincidiu com a entrada em exploração da maior mina de Ouro em Burkina Faso, assim como da renovação de algumas empresas do sector mineiro, consolidaram a promoção e o crescimento da actividade económica da União.

Na economia da sub-região houve alguns sectores que impulsionaram o desempenho económico, ao passo que noutros não se verificou sucesso nas acções concretizadas. A título do exemplo, no sector mineiro o incentivo dos investimentos nesta área, associados com os preços favoráveis da maioria das matérias-primas, consolidou as actividades do sector na União.

A produção do ouro conheceu uma progressão de 4,2% atingindo 72.611,7 quilogramas. Este crescimento é atribuído ao impulso da sua produção no Burkina e no Níger que facilitou a contenção das baixas de 12,5% e 28,0% registadas respectivamente no Mali e na Costa de Marfim. Em Burkina, a produção do ouro representou 90,1% atingindo 23.100 kg em 2010 devido à entrada em vigor da exploração do sector neste ano. No Níger a produção do ouro revelou um aumento de 3,1% em relação ao ano 2009 atingindo 1.989 quilogramas.

No entanto, ao nível da produção industrial na sub-região houve uma quebra em 2010, que representou um recuo de 1,0% contra a progressão de 1,1% registada em 2009. A contracção justifica-se pela redução das actividades no sector das indústrias manufactureiras, na ordem - 2,2%, e extractivas, - 3,6%. Este último tem a ver com o mau desempenho na extracção de ouro no Mali e de crude na Costa de Marfim.

Os dados do relatório anual do BCEAO apontam que, a quebra da produção industrial foi registada na Costa de Marfim (- 6,3%), no Benin (-1,7%), no Mali (- 1,5%) e no Senegal (- 0,8%). Enquanto o aumento foi registado no Burkina (2,4%), na Guiné-Bissau (3,9%), no Togo (11,1%) e no Níger (36,1%).

### **0.3 - Contexto Nacional**

A recuperação das actividades económicas a nível mundial em 2010 contribuiu para o crescimento ligeiro do Produto Interno Bruto (PIB) da Guiné-Bissau. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística e Censo (INEC), o Produto interno Bruto (PIB) atingiu uma progressão de 419.169 milhões de FCFA em 2010 contra 389.945 milhões em 2009 e, em termos reais, aumentou na ordem de 4,4% em 2010 contra 3,3% registado em 2009.

Este crescimento deve-se ao aumento da produção do sector primário, com 189.602 milhões de FCFA, com particular destaque para a agricultura, que representou o valor de 149.987 milhões de FCFA na composição do PIB e, no sector terciário, com 164.783 milhões de FCFA, destaca-se o comércio, com uma contribuição na ordem de 76.700 milhões de FCFA; seguem-se os serviços administrativos que tiveram uma representação de 45.869 milhões de FCFA, durante o ano 2010.

**Quadro 0.1 - Produto Interno Bruto por Sector de Actividade 2005 - 2010**

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sector Primário	137,296	130,782	144,019	180,696	171,777	189,602
Sector Secundário	44,504	43,333	44,031	53,749	52,162	54,670
Sector Terceário	120,648	128,1	138,684	147,997	158,607	164,783

Fonte: INEC

No sector secundário, a actividade industrial em 2010, medida pelo índice harmonizado da produção industrial, aumentou na ordem de 12,6% em relação ao ano precedente. Esta evolução deve-se do aumento de 8,0% da produção manufactureira e 38,5% da produção de electricidade e água.

As exportações cresceram a nível de 14,5% em 2010 contra a queda de 5,0% registada em 2009, como resultado da boa colheita na campanha agrícola e dos preços favoráveis do principal produto de exportação, a castanha de caju, que atingiu no total das exportações o valor de 48.195 milhões de FCFA em 2010 contra 45.800 milhões de FCFA em 2009; os serviços registaram uma queda de 21.041 milhões de FCFA em 2010 contra o aumento de 15.639 milhões de FCFA em 2009. Enquanto os outros bens aumentaram na ordem de 14.499 milhões de FCFA em 2010 contra o valor de 11.627 milhões de FCFA registados em 2009.

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

**Quadro 0.2 - Evolução das exportações 2006 - 2010**

(em milhões de FCA)

DESIGNAÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010
Noz de Caju	34 700	41 037	46 195	45 800	48 195
Outros produtos agrícolas	42	86	21	10	7
Produtos de extração	0	0	0	0	0
Outros bens	4 021	10 174	11 156	11 627	14 499
Serviços	1 751	15 970	19 606	15 639	21 041
<b>Total</b>	<b>40 514</b>	<b>67 267</b>	<b>76 978</b>	<b>73076</b>	<b>83 742</b>

Fonte: INEC

As importações tiveram um aumento de 1,9% em 2010 comparadas com o ano 2009, representando o valor de 97,3 mil milhões de FCFA contra 95,5 mil milhões de FCFA no ano precedente. A taxa de investimento aumentou ligeiramente numa proporção de 6,6% em 2010 contra 6,1% registada em 2009. O aumento dos financiamentos externos e dos donativos em finais de 2009 contribuíram para o acréscimo da taxa de investimento que reanimou fortemente as actividades de alguns projectos e programas de desenvolvimento, com particular destaque na reabilitação das infra-estruturas de apoio a produção e outros investimentos.

O governo, democraticamente eleito, tinha a maior probabilidade de receber mais donativos no âmbito do apoio externo para financiar as actividades programadas a nível do Orçamento Geral do Estado. Entretanto, os financiamentos externos e os donativos para o apoio ao programa do governo desceram na ordem de 32.782 e 27.867 mil milhões de FCFA, respectivamente, em 2010, contra a progressão de 34.638 e 33.602 mil milhões de FCFA, registados em 2009, devido à persistente instabilidade política no país, como se destaca no quadro a seguir.

**Quadro 0.3 - Financiamento do programa do Governo 2006 - 2010**

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010
Financiamento Externo	8,128	26,128	17,18	34,638	32,782
Donativos	6,01	21,605	17,151	33,602	27,867
Empréstimos	2,118	4,525	29	1,036	4,915
Financiamento Interno	311	1,028	182	1,066	n.d.

Fonte: INEC

O sector privado, apesar da integração da Guiné-Bissau na UEMOA, mantém-se fragilizado, devido a um ambiente de negócio difícil, pouco propício, acompanhado com a falta de infra-estruturas de apoio à produção que tem dificultado o nível de investimento e o financiamento interno privado. Reconhecendo o papel preponderante do sector em causa nas actividades económicas, o Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) destacou esta área como a pedra angular para impulsionar o crescimento económico sustentável.

### 0.3.1 - Preços e inflação

A taxa de inflação subiu ultrapassando um pouco o nível previsto nos objectivos do programa monetário da UEMOA (2,0%), situando-se na ordem de 2,1% em 2010, contra a regressão de -1,6% registada em 2009. Este aumento de inflação em 2010 deve-se ao acréscimo dos preços dos produtos alimentares, designadamente o arroz, farinha de pão, açúcar, peixe, frutas e legumes, para além do aumento dos preços dos produtos petrolíferos que contribuíram na subida das tarifas dos transportes, comunicação e outros bens e serviços diversos.

É importante destacar que, a integração da Guiné-Bissau na Zona favoreceu a redução das pressões inflacionistas, como resultado da política monetária do BCEAO que passou a ditar uma baixa 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 outros produtos importados tendem 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 define-se as directivas da política monetária e do crédito estabelecidos pelo Conselho de Ministros 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%. Em 2010 decidiu-se alterar este coeficiente ao nível único de 7%, para todos os países da União.

A massa monetária conheceu uma progressão de 28,1 mil milhões de FCFA, resultante de 124,2 mil milhões de FCFA, em finais de Dezembro de 2010, contra 99,6 mil milhões de FCFA do ano precedente. O crescimento da massa monetária deve-se ao reforço da ajuda externa e do aumento de crédito interno. Os depósitos nos bancos tiveram uma progressão de 21,1 mil milhões de FCFA, ao passo que a circulação fiduciária registou um aumento de 7,0 mil milhões de FCFA.

### **0.3.3 - Sistema financeiro**

O sistema financeiro da Guiné-Bissau é composto por quatro bancos comerciais (Ecobank, Banco Regional de Desenvolvimento - BRS, actualmente designado Orabank, Banco da África Ocidental - BAO e o Banco para o Desenvolvimento da União - BDU) e três bancos multilaterais de desenvolvimento (Banco Central dos Estados de 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 accionistas são os governos dos países membros da UEMOA e BOAD.

No quadro da implementação das suas acções, as instituições financeiras enfrentam dificuldades em matéria de concessão de crédito para o desenvolvimento da actividade económica. O crédito ao sector privado desacelerou significativamente dado a menor confiança por parte da banca, a novos empréstimos, acrescida com a pouca margem de liquidez ao nível as 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 de rendimento da maioria das empresas que recorrem aos empréstimos para aumentarem 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 lei jurídica severa que possa facilitar o processo em caso de não cumprimento da dívida acordada entre as partes - banco e empresa.

Os juros cobrados, resultantes das operações financeiras são constantes, quer no curto e 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.

#### **0.3.4 - Balança de pagamentos**

Ao nível da balança de pagamentos, o sector externo foi caracterizado por uma ligeira deterioração do saldo global que atingiu 12,6 mil milhões de FCFA em 2010 contra 14 mil milhões em 2009. Esta situação resulta de um agravamento do défice do saldo das transacções correntes, enquanto o excedente da conta de capital e da operação financeira registaram uma ligeira melhoria.

O défice do saldo da balança corrente passou de 24,5 mil milhões de FCFA em 2009 para 31,8 mil milhões de FCFA em 2010. Deve-se essencialmente à deterioração do saldo das transacções correntes. A balança comercial passou de - 40,8 mil milhões de FCFA em 2009 para -37,8 mil milhões de FCFA em 2010, como resultado do aumento do valor das exportações.

### 0.3.5 - Situação dos critérios de convergência da UEMOA

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 estão a ser cumpridos, dado ao fracasso registado nas diferentes economias da União com pouca visibilidade de sucesso em torno dos objectivos preconizados. 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 2019, com algumas modificações. Seguidamente, evidenciam-se, no caso da Guiné-Bissau, os critérios de primeira e segunda ordem:

#### **Crítérios da Primeira ordem:**

- **Primeiro:** o rácio do saldo orçamental global incluindo os donativos reportado ao PIB nominal atingiu 0,9% em 2010 contra 1,09% em 2009, para um critério de 3%;
- **Segundo:** a Taxa de inflação média anual representou 2,2 % em 2010 contra uma taxa negativa de 1,6% registada em 2009, para um critério de 3%;
- **Terceiro:** o rácio da dívida pública interna e externa em relação ao PIB nominal fixou-se na ordem de 134,4% em 2010 contra 141,4% do PIB em 2009, para um critério comunitário de 70,0%.

#### **Crítérios da segunda ordem:**

- **Primeiro:** o rácio massa salarial sobre as receitas fiscais atingiu 63,5% em 2010 contra 75,6% em 2009, para um critério de 35%;
- **Segundo:** o rácio de investimento público financiado sobre recursos internos em relação às receitas fiscais fixou-se na ordem de 24,6% em 2010 contra 5,3% em 2009, para um critério de 20%;
- **Terceiro:** o rácio do saldo exterior corrente sem donativos em relação ao PIB atingiu -10,1 em 2010 contra -11,9% em 2009, para um critério de 5%;

- **Quarto:** a taxa de pressão fiscal representou 7,7% em 2010 contra 6,7% em 2009, por norma de 17%.

Constata-se que, nem todos os objectivos de convergência da UEMOA foram respeitados em 2010 a nível da Guiné-Bissau, dado que alguns critérios apresentaram resultados que não estão em conformidade com as normas prescritas no quadro do Pacto da Convergência, Estabilidade, Crescimento e Solidariedade exigidas na União, nomeadamente os relacionados com os rácios da dívida pública interna e externa em relação ao PIB nominal e da massa salarial sobre as receitas fiscais.



## **CAPÍTULO I - PROCESSO ORÇAMENTAL**

Os princípios, normas, regras e procedimentos básicos para a elaboração, discussão, execução, alteração e fiscalização do Orçamento Geral do Estado (OGE), bem como a responsabilidade orçamental são os estabelecidos na Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado Lei n.º 3/87, de 9 de Junho (LEOGE), vigente em 2010, e que se complementa com a lei do OGE e Decreto contendo as disposições necessárias à sua execução, por norma designado de Decreto-Lei de Execução do Orçamento Geral do Estado.

### **1.1 - Lei do Orçamento Geral do Estado**

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 lei do OGE, e demais legislação complementar.

Paralelamente para averiguar sobre a conformidade legal e a regularidade financeira das operações orçamentais, bem como a validade, a fiabilidade, da autenticidade dos registos contabilísticos e a apresentação coerente e transparente das informações no OGE, procedeu-se à revisão analítica das demonstrações financeiras (mapas orçamentais anexos) e ao cruzamento de informações com outras fontes, nomeadamente, as informações recolhidas na CGE e no âmbito da Missão de Verificação e Certificação in loco (MVCIL) ao Ministério de Economia e Finanças (MEF), ao Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e ao 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.

## 1.2 - Análise em termos de prazos

A LEOGE fixou ao Governo, no seu artigo 8.º, o prazo de até 15 de Dezembro para a apresentação do OGE à Assembleia Nacional Popular (ANP). Entretanto, o Regimento da ANP, Lei n.º 7/94, de 5 de Dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei, n.º 3/96, de 24 de Abril, veio fixar nos seus artigos 121.º e 124.º os prazos de até 15 de Novembro e até 31 de Dezembro, respectivamente, para a sua votação na ANP, conforme se pode observar no quadro abaixo:

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

(Em datas)

PROCESSO	GOVERNO	ANP	LEGISLAÇÃO
Apresentação da proposta de Lei	Até 15 de Dezembro		Art. 8º da LEOGE
	Até 15 de Novembro		Art. 121º Regimento da ANP
Votação		Até 31 de Dezembro	Art. 124º Regimento da ANP
Publicação	Lei não define prazo		

Fonte: LEOGE e Regimento da ANP de 1994

À semelhança de 2009, constatou-se, no presente exercício, que o prazo estabelecido ao Governo para a apresentação da proposta do orçamento da LEOGE diverge do previsto no Regimento da ANP de 94, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 3/96, de 24 de Abril.

Realça-se que, a desarmonização do prazo legalmente fixado para a apresentação do referido documento, continuou a prevalecer, mesmo com a transposição para a legislação nacional das Directivas da UEMOA, nas sucessivas LEOGE, quer na de 2010, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, quer na mais recentemente publicada, em 2015, pela Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

Perante esta constatação de prazos legais diferenciados para a apresentação por parte do Governo do OGE, situação que permanece até à data de apresentação deste Parecer, em 2015, o Tribunal de Contas reitera a recomendação anteriormente formulada, no parecer de 2009:

### Recomendação n.º I.1

*As futuras reformas legais da LEOGE e do Regimento da ANP devem estar harmonizados entre si, em termos de fixação de prazos para a apresentação e votação da proposta do OGE.*

De harmonia com o preceituado na alínea g) do n.º 1, do artigo 85.º da Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB), a ANP aprova anualmente a proposta do OGE apresentada pelo Governo. O documento aprovado evidencia as opções de gestão racional dos recursos financeiros do Estado, propostas pelo poder executivo e aprovadas pelo poder legislativo.

Assim, segundo o referido no Relatório da CGE<sup>1</sup>, a Lei do OGE para 2010 foi aprovada numa sessão extraordinária da ANP, no dia 7 de Dezembro de 2009, dentro dos parâmetros da LEOGE.

Porém, no que concerne às datas de apresentação e publicação do OGE para 2010, embora o Tribunal de Contas tivesse solicitado esclarecimentos à DGO, no âmbito das verificações efectuadas no terreno, e, posteriormente, em ofício dirigido à Secretaria Geral do MEF, não teve o Tribunal resposta, até o fecho do presente Parecer. Ficou assim o Tribunal impossibilitado de se pronunciar sobre o cumprimento da legalidade, relativamente à data de apresentação do OGE por parte do Governo e à respectiva publicação no BO.

### 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 previsto na lei.*

<sup>1</sup> Página 5.

Pelo que, à semelhança do ocorrido em 2009, o Tribunal de Contas, para a emissão deste Parecer recorreu ao projecto de Lei do OGE, documento em versão electrónica, fornecido pela Direcção Geral de Orçamento (DGO), face á não publicitação do OGE do referido ano. Pelo que, se reitera a recomendação n.º I.2 do PCGE de 2009:

### **Recomendação n.º I.3**

*Sendo o OGE o documento que prevê a natureza, 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 eleitor e, como tal, atento aos princípios elementares da transparência do Estado, deve ser publicado no seu BO.*

Outro aspecto, igualmente importante do processo orçamental, é a exigência legal da fixação e da publicitação anual do calendário de preparação do orçamento previsto no preâmbulo (2.4 do ponto II - Atribuições e Responsabilidades das Instituições) da Lei n.º 1/2005, de 5 de Março, da Directiva da UEMOA, sobre o Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas adaptado à legislação nacional. Segundo o relatório do PEFA<sup>2</sup>, no processo de preparação orçamental, tem-se registado atrasos na implementação do referido calendário. Pelo que, o Tribunal reitera a recomendação I.3, anteriormente formulada:

### **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.*

<sup>2</sup> Relatório sobre a Despesa Pública e Responsabilidade Financeira, datado de Fevereiro 2014.

### **1.3 - Análise em termos de estrutura formal**

Conforme definido nos artigos 9.º, 10.º e 11.º da LEOGE, a estrutura formal da proposta do OGE deve compreender o articulado da respectiva proposta de lei e os mapas orçamentais anexos e se fazer acompanhar de anexos informativos.

Porém, a análise preliminar efectuada ao OGE para 2010, permitiu ao Tribunal constatar algumas insuficiências tanto a nível da estrutura formal (apresentação dos mapas orçamentais anexos), como a nível de conteúdo (revisão analítica das informações nela contidas), conforme indicado nos pontos abaixo:

#### **1.3.1 - Da plenitude dos mapas do OGE**

De acordo com o disposto na LEOGE (elementos previstos nos artigos 9.º, 10.º, 11.º e anexos previstos no artigo 12.º), verificou-se que o OGE não se encontra devidamente instruído, devido à não inclusão dos seguintes mapas:

#### **Mapas orçamentais anexos (artigo 11.º da LEOGE):**

- a) “IV) - Despesas especificadas segundo uma classificação funcional, por funções e subfunções”;
- b) “V) - Receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos e da Administração Local”.

No entanto, à excepção dos mapas orçamentais II e III, que em termos de estrutura e conteúdo satisfizeram minimamente o que se encontra definido na lei, os demais mapas orçamentais, embora inclusos no OGE, não respeitaram em termos de conteúdo, de identificação do título e da enumeração, o previsto na lei, o que poderá dificultar o trabalho de Análise Preliminar do OGE, comparativamente à LEOGE.

Assim, os próximos OGE devem respeitar a estrutura definida em lei e, na sua elaboração, dever-se-á ter em conta o princípio da sinceridade previsto no artigo 30.º da nova LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, que garante previsões de recursos e encargos do Estado sinceras e efectuadas com realismo, prudência, clareza, exactidão e simplicidade, tendo em conta as informações disponíveis no momento em que o projecto da proposta de lei do orçamento é elaborado, de modo a possibilitar a sua correcta análise económica e financeira. Sobre esta matéria, é entendimento do Tribunal reiterar a recomendação do ano anterior:

#### **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.*

A Análise Preliminar do orçamento permitiu ainda constatar a lacuna legal/omissão na LEOGE, relativamente aos mapas previsionais do Programa de Investimento Público (PIP)<sup>3</sup> e das Operações Financeiras<sup>4</sup> que pretendem relevar o Investimento Público (IP) e as necessidades de financiamento do Estado, respectivamente, pelo que, também em 2010, se persistiu na omissão dos mapas previsionais anexos, relativos ao PIP e às operações financeiras. Perante esta lacuna legal e referida omissão orçamental, o Tribunal recomenda:

#### **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.*

Denota-se porém que, embora não previstos na LEOGE, se incluiu no OGE para 2010, o Relatório de Apresentação do OGE, o mapa anexo I - Tabela de Operações Financeiras do Estado (TOFE- Resumido ), e os mapas das despesas por classificação orgânica, incluindo as Secretarias de Estado.

<sup>3</sup> Aqui designado de Investimento Público (IP).

<sup>4</sup> Embora conste dos Anexos Informativos do artigo 12.º, da Lei n.º 3/87, de 9 de Junho, informações sobre o eventual défice corrente e formas de cobertura.

Efectivamente, o Relatório de Apresentação do OGE, é um documento que só veio a ser regulamentado mais tarde, com a nova LEOGE de 2010, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, e o mapa TOFE, previsto na Directiva n.º 4/98/CM/UEMOA, sobre a nomenclatura orçamental do Estado, estava, ainda em 2010, pendente de transposição para a legislação nacional<sup>5</sup>.

### 1.3.2 - Do conteúdo do articulado e dos mapas orçamentais anexos

A Lei do Orçamento inicial para 2010 estimou as Receitas correntes em 44.994,53 milhões de FCFA e as Outras receitas em 76.119,84 milhões de FCFA, sendo que o total das despesas se situou na ordem dos 121.114,41 milhões de FCFA, o que sugere um défice orçamental apurado em relação às receitas internas, na ordem dos 76.119,88 milhões de FCFA, conforme quadro abaixo:

**Quadro I.2 - Orçamento Geral do Estado**

DESIGNAÇÃO	Em milhões de FCFA)			
	ORÇAMENTO INICIAL		ORÇAMENTO FINAL	
	VALOR	%	VALOR	%
Receitas correntes	44 994,57	37,2	44 994,57	36,0
Outras receitas	76 119,84	62,8	76 119,84	60,9
<b>Total das receitas</b>	<b>121 114,41</b>	-	<b>121 114,41</b>	-
Despesas correntes	53 058,56	43,8	56 869,81	45,5
Despesa de capital	1 247,25	1,0	1 179,53	0,9
<b>Amortização da Dívida</b>	<b>21 595,10</b>	<b>17,8</b>	<b>21 595,10</b>	<b>17,3</b>
<b>Investimento público</b>	<b>42 005,50</b>	<b>34,7</b>	<b>42 132,52</b>	<b>33,7</b>
<b>Contas especiais do Tesouro</b>	<b>3 208,00</b>	<b>2,6</b>	<b>3 208,00</b>	<b>2,6</b>
<b>Total das despesas</b>	<b>121 114,41</b>	-	<b>124 984,95</b>	-
<b>Necessidades de financiamento</b>	<b>-76 119,84</b>	<b>-62,8</b>	<b>-79 990,38</b>	<b>-64,0</b>

Fonte: OGE

<sup>5</sup> Entretanto previsto no Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, que fixa o quadro da nomenclatura orçamental do Estado.

Entretanto, embora no Orçamento corrigido a previsão do total das receitas para o ano 2010 não sofreu alteração, tendo-se fixado as receitas totais em 121.114,41 milhões de FCFA, sendo 44.994,57 milhões de FCFA de Receitas correntes (36,0%) e 76.119,84 milhões de FCFA de Receitas de capital (60,9) totalmente cobertas com recurso ao financiamento público, a previsão das receitas de capital sofreu alterações.

Assim, no Orçamento corrigido, o total das despesas foi de 124.984,95 milhões de FCFA, tendo as Despesas correntes (45,5%) sido fixadas em 56.869,81 milhões de FCFA, as Despesas de capital (0,9%) em 1.179, 53 milhões de FCFA, a amortização da Dívida em 21.595,10 milhões de FCFA (17,3%), o Investimento público (33,7%) em 42.132,52 milhões de FCFA e as Contas especiais do Tesouro (2,6%) em 3.208,00 milhões de FCFA.

Conforme o quadro acima indica, a diferença entre as Receitas correntes internas e as Despesas totais do Orçamento corrigido resultou num saldo negativo de 79.990,38 milhões de FCFA, superior em 3.870, 54 milhões de FCFA relativamente ao Orçamento inicial. Para cobrir tal défice orçamental, o artigo 2.º do OGE previa o recurso à contracção de empréstimos concessionais necessários junto das instituições financeiras em que a Guiné-Bissau está filiada e de outros mercados financeiros.

#### **1.4 - Análise do Orçamento por classificação orçamental**

Segundo o artigo 7.º da LEOGE, a especificação das receitas e despesas no OGE rege por códigos de classificação orgânica, económica e funcional, e a classificação económica deve ser agrupada em receitas correntes e de capital. A LEOGE estabelece ainda que a estrutura dos códigos de classificação deve ser definida por decreto do Governo.

Adicionalmente, a Directiva n.º 4/98/CM/UEMOA, sobre a nomenclatura orçamental do Estado, fixou os princípios fundamentais de apresentação das operações do OGE, dos orçamentos anexos, e das Contas especiais do Tesouro dos Estados membros da UEMOA, devendo os mesmos adoptarem, o mais tardar até 31 de Dezembro de 1999, medidas necessárias à aplicação efectiva daquela Directiva.

Segundo aquela Directiva, a nomenclatura orçamental das despesas articula-se à volta de três classificações principais: por objectivo (Serviços), por natureza e funcional, sendo as duas primeiras as únicas impostas para apresentação, aprovação e execução do orçamento, à semelhança com o que existe em muitos Estados da União e a classificação funcional utilizada apenas para fins de análise.

Acresce que as disposições da referida Directiva, em vigor desde 1 de Janeiro de 1999, deveriam ser objecto de um regulamento aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2000, ficando a Comissão da UEMOA, responsável pelo seguimento de sua aplicação, o que não aconteceu. Perante esta constatação o Tribunal reitera a recomendação anteriormente formulada:

#### **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.*

Denota-se que pese embora desde 1999, prevalecerem os princípios fundamentais de apresentação das operações do OGE, dos orçamentos anexos, e das Contas Especiais do Tesouro aos Estados membros da UEMOA, no OGE para 2010 encontra-se omisso, entre outros, os orçamentos anexos e as Contas Especiais do Tesouro.

---

Entretanto, em 2008 foi publicado o Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, que fixa o quadro da nomenclatura orçamental do Estado, cujo artigo 6.º volta a frisar que a codificação detalhada das operações orçamentais do Estado deve ser fixada por decisão do Ministro responsável pelas Finanças, o que não aconteceu pois, a mesma não foi publicada. Assim, entende o Tribunal voltar a recomendar:

### **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.*

Realça-se porém, a Directiva n.º 08/2009/CM/UEMOA, sobre a nomenclatura orçamental do Estado no seio da UEMOA, pelo facto de em conformidade com uma nomenclatura comum dos estados membros, vir a estabelecer a obrigatoriedade da aplicação de um quadro de referência para a classificação das receitas e despesas orçamentais, salvaguardando no seu artigo 2.º, a adopção por parte dos estados membros, informando à Comissão da UEMOA, classificações adicionais, para responder a preocupações específicas.

Deste modo, condicionado pelo atrás referido, a análise da classificação orçamental empreendida pelo Tribunal nos pontos a seguir indicados, respeita o previsto na LEOGE e no Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, tendo em consideração que não se concretizou ainda a transposição da Directiva sobre a nomenclatura orçamental na legislação nacional.

#### **1.4.1 - Orçamento da receita na óptica económica**

A Lei do OGE previa para o ano 2010 um conjunto de medidas de política económica e financeira, direccionadas para a área das receitas e do financiamento que a seguir se apresenta.

O Governo foi autorizado a cobrar impostos, taxas, contribuições e outras receitas previstas na legislação em vigor, de acordo com as alterações previstas no OGE (n.º 2 do artigo 1.º), designadamente:

- Fixação de uma taxa única de 5% para o imposto de sisa e de sucessões e doações aprovados pela portaria nº 160 B, de 30 de Abril de 1920 (artigo 9.º);
- Conversão em receitas gerais do Estado de 2010, dos 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 (n.º 2 do artigo 8.º);
- Extensão da antecipação da arrecadação da Contribuição Industrial, estabelecida pela Lei n.º 6/A-95, de 5 de Julho, ao fornecimento de bens e serviços prestados ao Estado, bem como ao valor da factura emitida para efeito de despacho aduaneiro, no acto da exportação, à excepção da castanha de caju (n.º 5 do artigo 8.º).

Para a arrecadação das receitas previstas, o Governo adoptou as medidas necessárias ao rigoroso controlo das receitas de todos os serviços da Administração Central, dos Institutos, Cofres, Fundos Autónomos (FA), Gabinetes ou Comissões, ou de serviços portadores de outra designação, de modo a garantir o respeito dos princípios da unidade, da universalidade e do orçamento bruto (artigo 8.º), designadamente:

- Proibição da afectação do produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas, salvo os casos definidos na lei (n.º 3 do artigo 5.º);

- Obrigatoriedade de todas as receitas cobradas pelos serviços do Estado darem entrada na Conta do Tesouro Público no BCEAO, no dia seguinte<sup>6</sup> 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 artigo 8.º).

À excepção dos aspectos acima referidos, à semelhança do ocorrido no ano anterior, constatou-se que a lei do OGE para 2010 continuou a ser omissa, relativamente aos orçamentos privativos dos FA, que segundo o artigo 10.º do Decreto n.º 25/93, de 15 de Março, que estabelece o regime da actividade financeira dos FA, deverão ser remetidos em duplicado à Direcção Geral da Contabilidade Pública, à Direcção Geral do Tesouro e à Direcção do Orçamento até 31 de Outubro do ano anterior a que respeita, por forma a constarem no OGE sob a forma de mapas-resumos apensos ao orçamento do respectivo Ministério, a elaborar pela Direcção do Orçamento de harmonia com um modelo especificado.

Outro aspecto que havia sido apontado pelo Tribunal de Contas no PCGE de 2009, por dificultar em parte a execução orçamental, foi a omissão dos procedimentos necessários à execução orçamental, no tocante à arrecadação das receitas, à realização das despesas e aos mecanismos e prazos de reporte de informação e contas ao MEF.

Porém, parte destes procedimentos<sup>7</sup>, nomeadamente os relacionados com os saldos finais, a utilização das dotações orçamentais e das receitas próprias, foram salvaguardados no OGE de 2010, nomeadamente:

- Transferências, para o OGE de 2011, dos saldos das dotações de financiamento nacional associadas ao co-financiamento, constantes do orçamento do ano anterior, para programas co-financiados de idêntico conteúdo (artigo 3.º);

---

<sup>6</sup> Com excepção das receitas das Repartições Regionais de Finanças, que devem ser depositadas até ao último dia útil da semana.

<sup>7</sup> Que foram extensivos aos serviços integrados.

- Transferências, para o OGE de 2011, dos saldos dos FA apurados na gerência de 2010, com origem, quer em transferências do OGE, quer com origem em receitas próprias (artigo 4.º);
- Utilização das dotações inscritas no OGE, pelos serviços integrados, só depois de terem esgotado as respectivas receitas próprias não consignadas a fins específicos (n.º 2 do artigo 15.º);
- Emissão dos pedidos de libertação de créditos aos FA, só depois de 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 serem justificados com base na previsão de pagamentos para o respectivo mês, por subagrupamento da classificação económica, através do envio de um mapa de origem e aplicação de fundos, segundo modelo definido pela Direcção Geral do Orçamento (n.º 1 do artigo 15.º).

Acresce que, o artigo 12.º do Decreto n.º 25/93, de 15 de Março, do regime da actividade financeira dos FA, prevê a elaboração e envio ao MEF de mapas da receita arrecadada e da despesa efectuada, com periodicidade trimestral e anual, estes últimos com referência à situação em 31 de Dezembro, até ao final de Fevereiro do ano seguinte.

Ora, o que se constatou no OGE de 2010 (artigo 23.º) é que, embora o mesmo não tivesse previsto prazos para o reporte das informações ao MEF, contemplou sanções para possíveis situações de incumprimento, nomeadamente a retenção de 10 % do duodécimo<sup>8</sup> das transferências do OGE<sup>9</sup> no mês seguinte do incumprimento e à recusa de análise pela DGO, de quaisquer pedidos, processos ou expediente proveniente dos serviços incumpridores até que a situação fosse sanada.

---

<sup>8</sup> A ser reposto no mês seguinte, após prestação da informação que determinou o incumprimento.

<sup>9</sup> Com excepção dos encargos com remunerações certas e permanentes.

Quadro I.3 - Orçamento da receita na óptica económica

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2010		
	VALOR	%	%
<b>Receitas correntes</b>			
<b>Receitas tributárias</b>	<b>32 102,48</b>	71,3	26,5
Impostos directos	9 584,45	21,3	7,9
Impostos indirectos	22 518,02	50,0	18,6
<b>Receitas não tributárias</b>	<b>12 892,09</b>	28,7	10,6
Taxas, multas e outras penalidades	3 502,80	7,8	2,9
Rendimento de propriedade	0,00	0,0	0,0
Transferências correntes	8 155,74	18,1	6,7
Vendas de bens e serv. correntes	1 233,55	2,7	1,0
Outras receitas correntes	0,00	0,0	0,0
<b>Total das receitas correntes</b>	<b>44 994,57</b>	<b>100,0</b>	<b>37,2</b>
<b>Outras receitas</b>		0,0	0,0
Receitas extraordinárias	0,00	0,0	0,0
Transferências extraordinárias	58 403,22	76,7	48,2
Activos financeiros	0,00	0,0	0,0
Passivos financeiros	17 716,62	23,3	14,6
Outras receitas de capital	0,00	0,0	0,0
<b>Total das outras receitas</b>	<b>76 119,84</b>	<b>100,0</b>	<b>62,8</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>121 114,41</b>	<b>-</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGE e OGE

Conforme o quadro acima, a Receita total foi orçada em 44.994,57 milhões de FCFA, sendo 37,2% respeitante às Receitas correntes e 62,8% às Receitas de capital. Nas Receitas correntes merece realce a política fiscal do Governo, representando, a rubrica Impostos indirectos o peso de 18,6%. Nas Receitas de capital, destacam-se as rubricas Transferências extraordinárias e Passivos financeiros com pesos de 48,2% e 14,6%, esta última representando a emissão de dívida pública via receitas provenientes das operações financeiras.

#### 1.4.2 - Evolução da receita global orçamentada no biénio 2009-2010

A análise do crescimento da Receita global é de extrema importância, na medida em que, as receitas fiscais por exemplo, podem constituir a base da sustentabilidade fiscal e com o tempo, representar uma parcela considerável nas receitas globais.

Quadro I.4 - Evolução da receita global orçamentada 2009 - 2010

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2009		2010		VAR. %
	VALOR	%	VALOR	%	
<b>Receitas correntes</b>					
<b>Receitas tributárias</b>	<b>18 965,88</b>	<b>13,0</b>	<b>32 102,48</b>	<b>26,5</b>	<b>69,3</b>
Impostos directos	5 687,38	3,9	9 584,45	7,9	68,5
Impostos indirectos	13 278,50	9,1	22 518,02	18,6	69,6
<b>Receitas não tributárias</b>	<b>10 920,52</b>	<b>7,5</b>	<b>12 892,09</b>	<b>10,6</b>	<b>18,1</b>
Taxas, multas e outras penalidades	3 323,16	2,3	3 502,80	2,9	5,4
Rendimento de propriedade	0,00	0,0	0,00	0,0	-
Transferências correntes	6 576,81	4,5	8 155,74	6,7	24,0
Vendas de bens e serv. correntes	1 020,55	0,7	1 233,55	1,0	20,9
Outras receitas correntes	0,00	0,0	0,00	0,0	-
<b>Total das receitas correntes</b>	<b>29 886,40</b>	<b>20,5</b>	<b>44 994,57</b>	<b>37,2</b>	<b>50,6</b>
<b>Outras receitas</b>					
Receitas extraordinárias	0,00	0,0	0,00	0,0	-
Transferências extraordinárias	92 023,07	63,0	58 403,22	48,2	-36,5
Activos financeiros	0,00	0,0	0,00	0,0	-
Passivos financeiros	24 173,24	16,5	17 716,62	14,6	-26,7
Outras receitas de capital	0,00	0,0	0,00	0,0	-
<b>Total das outras receitas</b>	<b>116 196,31</b>	<b>79,5</b>	<b>76 119,84</b>	<b>62,8</b>	<b>-34,5</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>146 082,71</b>	<b>100,0</b>	<b>121 114,41</b>	<b>100,0</b>	<b>-17,1</b>
<b>PIBn</b>	<b>395 084</b>	<b>100,0</b>	<b>418 800</b>	<b>106,0</b>	<b>6,0</b>
<b>Taxa Inflação</b>	<b>3,00</b>	<b>100,0</b>	<b>3,00</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>

Fonte: CGE e OGE

A Receita global prevista apresentou uma trajectória descendente no período em análise. A taxa de decréscimo foi de -17,1%, essencialmente justificado pela redução nas estimativas orçamentais verificadas nas rubricas de transferências extraordinárias (-36,5%) e Passivos financeiros (-26,7%), em contraciclo com o crescimento anual<sup>10</sup> verificado no PIB a preços correntes (PIB nominal) e na inflação que se situaram nos 6,0% e 0,0%, respectivamente.

Já no que concerne às Receitas correntes, as previsões apontaram para um aumento de 50,6%, em relação ao ano transacto, com as receitas tributárias a registarem um aumento de 69,3% essencialmente justificado pelas sub-rubricas de Impostos indirectos e directos com aumentos previstos de 69,6%, e 68,5%, respectivamente.

<sup>10</sup> Conforme dados destes agregados macroeconómicos previsionais, PIB e crescimento da Inflação, disponíveis na CGE de 2010.

Também as Receitas não tributárias em termos orçamentais, entre 2009 e 2010, registaram um aumento de 18,1%, justificado pelo aumento nas previsões das Transferências correntes e Vendas de bens e serviços correntes (24,0% e 20,9%, respectivamente).

### **1.4.3 - Orçamento da despesa na óptica económica**

A Lei do OGE previa para o ano 2010, à semelhança da receita, um conjunto de medidas de política económica e financeira, direccionadas para a área das despesas e do financiamento que a seguir se apresenta.

Para a realização das despesas do Orçamento para 2010, e com o objectivo de reforçar a disciplina e o controlo orçamental, o Governo assegurou o reforço do controlo financeiro, com o objectivo de garantir o rigor na execução orçamental e evitar a má utilização dos recursos públicos, com destaque, designadamente, para as áreas de:

#### **a) Despesas com pessoal (artigos 16.º, 17.º e 20.º)**

Reforço dos mecanismos de controlo relativos à contratação a termo de pessoal para a administração pública e implementação de instrumento de acompanhamento e controlo, nomeadamente:

- Não pagamento de nenhuma remuneração por prestação regular de serviço que seja superior ao nível da remuneração da correspondente categoria da função pública (artigo 16.º);
- Proibição de acumulação de duas ou mais remunerações a título de salário ou de qualquer outra forma de subvenção ou retribuição, com excepção do pessoal docente ou de investigação científica (artigo 17.º);

- Suspensão nas admissões e promoções<sup>11</sup> na função pública até à aprovação das reformas da administração pública em curso, excepto para a admissão, mediante concurso, de quadros superiores e de acordo com o previsto no quadro orgânico do pessoal de cada ministério, com excepção dos Ministérios da Saúde Pública, da Educação Nacional, Cultura, Ciência, Juventude e Desportos (artigo 20.º).

**b) Gestão patrimonial e aquisições públicas (artigo 8.º e 18.º)**

- Celebração, doravante, de todos os contratos de arrendamento do património imobiliário do Estado com o MF e o pagamento pelo Tesouro Público (n.º 6 do artigo 8.º);
- Subordinação ao acordo prévio e submissão a despacho do Primeiro-ministro, ouvido o MF, a aquisição onerosa de bens imóveis, viaturas, mobiliário, a constituição onerosa de quaisquer outros direitos reais sobre bens imóveis a favor dos serviços do Estado, incluindo todos os serviços e fundos autónomos, bem como a realização de grandes reparações de bens móveis e imóveis (n.º1 do artigo 18.º);
- Observância do disposto no código de contratos públicos e na legislação complementar das despesas para a realização de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços (n.º 2 do artigo 8.º);
- Autorização prévia do MF para a aquisição de veículos com motor para transporte de pessoas e bens pelos serviços do Estado, incluindo todos os serviços e fundos autónomos, bem como a permuta e o aluguer por prazo superior a 60 dias seguidos ou interpolados, com as devidas excepções previstas na lei (n.º 4 do artigo 18.º).

---

<sup>11</sup> Com excepção das promoções dos funcionários em eminência de reforma e com estagnação da carreira comprovada.

Embora o OGE para 2010 tivesse contemplado a classificação económica e orgânica da despesa, o mesmo não contemplou as alterações orçamentais operadas na despesa que deram origem ao Orçamento corrigido, pelo que à semelhança do ocorrido no PCGE de 2009, para efeitos de análise se recorreu os dados dos mapa equiparados extraído da CGE e apresentados nos quadros abaixo.

**Quadro I.5 - Orçamento de despesa na óptica económica**

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		ORÇAMENTO CORRIGIDO	
	VALOR	%	VALOR	%
<b>Despesas Correntes</b>	<b>53 058,56</b>	<b>43,8</b>	<b>56 869,81</b>	<b>45,5</b>
Despesas com pessoal	26 316,59	21,7	27 605,21	22,1
Aquisição de bens e serviços	9 445,04	7,8	10 373,22	8,3
Transferências correntes	7 873,80	6,5	7 756,71	6,2
Juros da dívida	4 823,13	4,0	4 823,13	3,9
Outras despesas correntes	4 600,00	3,8	6 311,54	5,0
<b>Bens de Capital</b>	<b>1 247,25</b>	<b>1,0</b>	<b>1 179,53</b>	<b>0,94</b>
Construções diversas	469,34	0,4	406,61	0,3
Material de transporte	214,80	0,2	206,80	0,2
Maquinaria e equipamentos	203,12	0,2	206,12	0,2
Outros investimentos	360,00	0,3	360,00	0,3
<b>Amortização da dívida</b>	<b>21 595,10</b>	<b>17,8</b>	<b>21 595,10</b>	<b>17,3</b>
<b>Investimento público</b>	<b>42 005,50</b>	<b>34,7</b>	<b>42 132,52</b>	<b>33,7</b>
<b>Contas especiais do Tesouro</b>	<b>3 208,00</b>	<b>2,6</b>	<b>3 208,00</b>	<b>2,6</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>121 114,41</b>	<b>100,0</b>	<b>124 984,95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGE e OGE

O Orçamento corrigido da Despesa totalizou 124.984,95 milhões de FCFA, sendo que a previsão das Despesas correntes representou a maior fatia das despesas orçamentadas (45,5%) essencialmente concentradas na rubrica pessoal (22,1 %), contra os 33,7% do Investimento público. A amortização da Dívida Pública e as Contas Especiais do Tesouro representaram 17,8% e 2,6%, respectivamente.

#### 1.4.4 - Orçamento da despesa na óptica orgânica

O quadro abaixo, apresenta a distribuição orgânica das despesas no OGE para 2010:

**Quadro I.6 - Despesa na óptica orgânica**

(Em milhões de CFCA)

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL	
		VALOR	%
1	Assembleia Nacional	2.259,28	1,8
2	Presidência da República	1.150,62	0,9
3	Presidência do Conselho de Ministros (Primatura)	8.191,05	6,6
4	Supremo Tribunal de Justiça	524,72	0,4
5	Tribunal de Contas	195,63	0,2
6	Ministério da Justiça	2.232,38	1,8
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	566,57	0,5
8	Ministério dos Neg. Estrangeiros e das Comunidades	2.332,85	1,9
9	Ministério Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	12.666,51	10,1
10	Ministério da Administração Interna	5.013,72	4,0
11	Ministério da Administração Territorial	678,54	0,5
12	Ministério das Finanças	44.055,42	35,2
13	Ministério da Função Pública, Trabalho	746,10	0,6
14	Ministério da Economia Plano e Integração	6.043,16	4,8
15	Ministério da Educação Nacional, Cultura	12.562,29	10,1
16	Ministério da Comunicação Social e A. Parlamentares	1.087,33	0,9
17	Ministério da Saúde Pública	8.000,35	6,4
18	Ministério da Mulher, Família, Coesão Social	1.434,87	1,1
19	Ministério das Infraestruturas, Transporte e C	4.522,45	3,6
20	Ministério da Energia e dos Recursos Naturais	2.061,60	1,6
21	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento	8.212,38	6,6
22	Ministério do Comércio e Indústria	447,15	0,4
<b>TOTAL</b>		<b>124.984,95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGE

Como se pode extrair do quadro anterior, os Ministérios das Finanças<sup>12</sup> (35,2%), da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria (10,1%), da Educação Nacional e Cultura (10,1%), da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares (6,6%) e da Agricultura e Desenvolvimento Rural (6,6%) foram os órgãos do Governo que tiveram a maior parcela do Orçamento, enquanto o Tribunal de Contas (0,2%), o Supremo Tribunal de Justiça (0,4%) e o Ministério do Comércio e Indústria (0,4%) foram as estruturas orgânicas aonde foram alocados os menores recursos no OGE de 2010.

<sup>12</sup> Devido aos encargos comuns cujos recursos se encontram alocados neste Ministério.

#### **1.4.5 - Orçamento da despesa na óptica funcional**

Conforme a Directiva da UEMOA de 1998, sobre a nomenclatura orçamental, a classificação funcional das despesas, não sendo obrigatória visa o seguimento das políticas financeiras, nomeadamente dos programas de ajustamento estrutural, devendo necessariamente ser uma referência para todos os Estados da União. Assim, só as funções retidas por cada Estado serão de utilidade, cabendo livremente a cada um, detalhar certas funções, segundo as suas necessidades, sem no entanto as alterar.

Assim, conforme já mencionado, o formato geral da nomenclatura dos Estados membros resulta principalmente da classificação das despesas por objectivo e natureza, divididas em título. Dado que a classificação funcional não intervém directamente na imputação da despesa, só o fazendo sob a forma de um código funcional atribuído a cada alínea orçamental, a mesma deverá unicamente ser utilizada para efeitos de análise.

Em termos gerais, a classificação por objectivo retida articula-se à volta dos sectores Serviços de Soberania, Defesa, Ordem Pública e Segurança, Administração Geral e Financeira, Educação, Formação e Pesquisa, Juventude, Cultura e Desporto, Saúde e Acção Social, Administração e Desenvolvimento de Infraestruturas, Produção e Comércio e Outros serviços.

Assim, à semelhança do ocorrido com a classificação económica e orgânica da despesa, o mapa da classificação funcional constante do Relatório de Apresentação do OGE também não contemplou as alterações orçamentais do Orçamento corrigido, pelo que se elaborou o quadro abaixo com os dados correspondentes extraídos do mapa equiparado da CGE.

Neste sentido, o quadro que segue apresenta, na óptica funcional, os sectores onde foram alocados os recursos públicos, em 2010, para a prossecução das principais funções do Estado, a nível do OGE, incluindo o Investimento Público:

Quadro I.7 - Despesas por Funções do Estado

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO	
		VALOR	%
	<b>Serviços Gerais da Administração Pública</b>	<b>38 444,61</b>	<b>30,8</b>
1	Assembleia Nacional Popular	2 259,28	1,8
2	Presidência da República	1 150,62	0,9
3	Presidência do Conselho de Ministros (Primatura)	4 243,80	3,4
4	Ministério da Defesa	8 613,71	6,9
5	Supremo Tribunal de Justiça	524,72	0,4
6	Tribunal de Contas	195,63	0,2
7	Ministério Público (PGR)	566,57	0,5
8	Ministério dos Negócios Estrangeiros	2 332,85	1,9
9	Ministério da Administração Interna	4 530,87	3,6
10	Secretaria de Estado da Administração Territorial	637,84	0,5
11	Ministério da Reforma Adm., Função Pública e Moderniz. do Estado	304,80	0,2
12	Ministério da Justiça	401,68	0,3
13	Ministério das Finanças ( <i>excl. Pensões e Reforma, Juros da dívida...</i> )	12 682,23	10,1
	<b>Funções Sociais</b>	<b>11 475,93</b>	<b>9,2</b>
14	Ministério da Pres. do Conselho de Ministros e Ass. Parlamentares	353,65	0,3
15	Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra a Pobreza	203,21	0,2
16	Ministério da Saúde Pública	3 951,13	3,2
17	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	6 967,94	5,6
	<b>Funções Económicas</b>	<b>2 608,93</b>	<b>2,1</b>
18	Ministério da Economia e Integração Regional	237,06	0,2
19	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	337,90	0,3
20	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	1 390,14	1,1
21	Ministério dos Recursos Naturais	297,18	0,2
22	Ministério do Comércio, Turismo e Artesanato	346,65	0,3
	<b>Outras Funções</b>	<b>72 455,49</b>	<b>58,0</b>
23	Pensões e reformas	3 904,74	3,1
24	Juros da dívida	4 823,13	3,9
25	Amortização da dívida	21 595,10	17,3
26	Programa de Investimento Público (PIP)	42 132,52	33,7
	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>124 984,95</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGE

Observa-se que, as funções que consumiram maior parcela das despesas previstas no OGE foram as Outras Funções (58,0%), com destaque para o PIP (33,7%) e a amortização da dívida (17,3); seguida das Funções dos Serviços Gerais da Administração Pública (30,8%), maioritariamente concentradas nos Ministérios das Finanças (10,1%) e da Defesa (6,9); e das Funções Sociais (9,2%), justificadas essencialmente pelos Ministérios da Educação (5,6%) e da Saúde (3,2%). De salientar que, as funções económicas constituíram o item onde o Estado alocou a menor fatia de recursos, o equivalente a 2,1% do total previsto no Orçamento.

Como se pode observar no quadro, em termos previsionais, na rubrica Outras Funções foi orçamentado um valor consideravelmente elevado, considerando que esta é uma rubrica residual, explicado pelo facto da totalidade das dotações orçamentais relativas ao PIP, terem sido classificadas no referido item, em violação ao princípio da especificação orçamental da despesa, segundo a óptica funcional. Perante este facto o Tribunal recomenda:

### **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.*

#### **1.4.6 - Orçamento da despesa na óptica programática**

A LEOGE não incluiu os mapas orçamentais anexos de classificação programática, desagregado por programas e projectos. Porém, a Directiva da UEMOA de 1998 contempla a classificação programática do PIP.

O interesse da classificação programática reside no facto de permitir uma análise mais cuidada dos projectos de investimento e desenvolvimento e poder facilitar a identificação da origem dos financiamentos. O PIP é igualmente codificado a nível de capítulos que acaba por ser efectivamente assimiláveis aos serviços e não às despesas por natureza.

Todavia, à semelhança do ocorrido no OGE para 2009, o PIP foi identificado no OGE de 2010, unicamente com a designação de “Investimento Público”, com o valor de 42.132,52 milhões de FCFA, sem qualquer desagregação por programas e/ou projectos, não permitindo assim a análise no presente capítulo de como os recursos do Estado foram alocados a nível programático.

#### 1.4.7 - Evolução da despesa global orçamentada no biénio 2009 - 2010

Quadro I.8 - Evolução da despesa global orçamentada 2009 - 2010

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2009		2010		DESVIO
	VALOR	%	VALOR	%	VAR. %
<b>Despesas Correntes</b>	<b>48 753,72</b>	<b>33,4</b>	<b>56 869,81</b>	<b>45,5</b>	<b>16,6</b>
Despesas com pessoal	24 889,79	17,0	27 605,21	22,1	10,9
Aquisição de bens e serviços	8 877,89	6,1	10 373,22	8,3	16,8
Transferências correntes	7 439,85	5,1	7 756,71	6,2	4,3
Juros da dívida	4 850,98	3,3	4 823,13	3,9	-0,6
Outras despesas correntes	2 695,21	1,8	6 311,54	5,0	134,2
<b>Bens de Capital</b>	<b>1 063,25</b>	<b>0,7</b>	<b>1 179,53</b>	<b>0,9</b>	<b>10,9</b>
Construções diversas	385,33	0,3	406,61	0,3	5,5
Material de transporte	194,80	0,1	206,80	0,2	6,2
Maquinaria e equipamentos	123,12	0,1	206,12	0,2	67,4
Outros investimentos	360,00	0,2	360,00	0,3	0,0
<b>Amortização da dívida</b>	<b>26 993,61</b>	<b>18,5</b>	<b>21 595,10</b>	<b>17,3</b>	<b>-20,0</b>
<b>Investimento público</b>	<b>67 667,37</b>	<b>46,3</b>	<b>42 132,52</b>	<b>33,7</b>	<b>-37,7</b>
<b>Contas espec. do Tesouro</b>	<b>1 604,75</b>	<b>1,1</b>	<b>3 208,00</b>	<b>2,6</b>	<b>99,9</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>146 082,71</b>	<b>100,0</b>	<b>124 984,95</b>	<b>100,0</b>	<b>-14,4</b>
<b>PIB</b>	<b>395 084</b>	<b>100,0</b>	<b>418 800</b>	<b>335,1</b>	<b>6,0</b>
<b>Taxa Inflação</b>	<b>3,00</b>	<b>100,0</b>	<b>3,00</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Fonte: CGE e OGE

A previsão em termos orçamentais da Despesa global apresentou uma trajectória descendente no período em análise (-14,4%), essencialmente justificada pela redução verificada nas rubricas de Investimento Público (-37,7%) e Amortização da dívida (-20,0%), contrariamente ao crescimento anual<sup>13</sup> verificado no PIB a preços correntes (PIB nominal) e na Inflação que se situaram nos 6,0% e 0,0%, respectivamente.

Contudo, previu-se um bom desempenho para as Despesas correntes, apontando as previsões orçamentais para um crescimento de 16,6%, essencialmente justificado pelas sub-rubricas de Outras despesas correntes, Aquisição de bens e serviços e Despesas com pessoal, com crescimentos previstos de 134,2%, 16,8% e 10,9%, respectivamente. Acresce que, comparativamente aos orçamentos de 2009 e 2010, os Bens de capital tiveram um crescimento de 10,9%, sobretudo devido à subrubrica de Maquinaria e equipamento (67,4%) e às Contas Especiais do Tesouro (99,9%).

<sup>13</sup> Conforme dados destes agregados macroeconómicos previsionais, PIB e crescimento da Inflação, disponíveis na CGE de 2010.

### **1.5 - Decreto contendo as disposições necessárias à execução do OGE**

As normas e os procedimentos de execução do OGE para o ano 2010, conforme emana do artigo 14.º da LEOGE, deveriam, no exercício do poder de execução orçamental, ser aprovadas por decreto do Governo, contendo as disposições necessárias à execução do Orçamento, tendo sempre em conta o princípio da mais racional utilização possível das dotações aprovadas e o princípio da melhor gestão de tesouraria. Porém, constatou-se que em 2010, à semelhança do ocorrido em 2009 que o mesmo não aconteceu.

Acresce que, a transposição da Directiva da UEMOA na recente LEOGE, publicada em 2015, não se encontra prevista explicitamente a emissão de um decreto de execução orçamental por parte do Governo. No entanto, atente-se para o disposto na alínea g) do artigo 45.º, onde se diz que a segunda parte do OGE “contém, se necessário, todas as regras fundamentais, relativas à execução dos orçamentos públicos, à contabilidade pública e às responsabilidades dos agentes que intervêm na gestão das finanças públicas”<sup>14</sup>.

### **1.6 - Alterações orçamentais**

O OGE é aprovado pelo poder legislativo e, nesta acepção, as alterações ao Orçamento propostas pelo poder executivo, do mesmo modo, deveriam ser aprovadas pelo poder legislativo, salvo casos excepcionais, em que o Governo tem competências para alterar o orçamento, obedecendo a determinados requisitos legais.

Assim, a figura de Orçamento rectificativo está consagrada nos dispositivos legais (artigo 18.º da LEOGE) que estabelece as regras e responsabilidades de efectivação das alterações orçamentais. Este orçamento é o que resulta das alterações que, não sendo da competência do Governo, só poderão ser efectuadas por proposta do Governo submetida à aprovação da ANP, em parte foram transpostas no articulado da Lei do OGE para 2010, conforme a seguir indicado:

---

<sup>14</sup> O sublinhado é nosso.

### 1.6.1 - Da competência do legislativo

Conforme o quadro abaixo, as alterações orçamentais verificadas no orçamento fizeram com que o orçamento da despesa registasse um aumento de 3.870, 54 milhões de FCFA, representando um aumento de 3,2%. Portanto, as alterações orçamentais consistiram no acréscimo de verbas<sup>15</sup> com reflexo na variação global dos valores orçamentados pela natureza de que se revestiram.

**Quadro I.9 - Alterações orçamentais da despesa**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL	ORÇAMENTO FINAL	DESVIO	
			VALOR	%
<b>Despesas correntes</b>	<b>53 058,56</b>	<b>56 869,81</b>	<b>3 811,25</b>	<b>7,2</b>
Despesas com pessoal	26 316,59	27 605,21	1 288,62	4,9
Aquisição de bens e serviços	9 445,04	10 373,22	928,18	9,8
Transferências correntes	7 873,80	7 756,71	-117,09	-1,5
Juros da dívida	4 823,13	4 823,13	0,00	0,0
Outras despesas correntes	4 600,00	6 311,54	1 711,54	37,2
<b>Despesas de capital</b>	<b>1 247,25</b>	<b>1 179,53</b>	<b>-67,72</b>	<b>-5,4</b>
Construções diversas	469,34	406,61	-62,73	-13,4
Material de transporte	214,80	206,80	-8,00	-3,7
Maquinaria e equipamentos	203,12	206,12	3,00	1,5
Outros investimentos	360,00	360,00	0,00	0,0
<b>Amortização da dívida</b>	<b>21 595,10</b>	<b>21 595,10</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>
<b>Investimento público</b>	<b>42 005,50</b>	<b>42 132,52</b>	<b>127,02</b>	<b>0,3</b>
<b>Contas espec. do Tesouro</b>	<b>3 208,00</b>	<b>3 208,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>121 114,41</b>	<b>124 984,95</b>	<b>3 870,54</b>	<b>3,2</b>

Fonte: OE e CGE

Como se pode verificar as alterações que aumentaram a Despesa global em 3,2% foram justificadas pelo acréscimo verificado nas Despesas correntes (7,2%), sendo os maiores acréscimos registados nas sub-rubricas de Outras despesas correntes (37,2%), de Aquisição de bens e serviços (9,8%), de despesas com o pessoal (4,9%) e do Investimento Público, em 0,3%.

<sup>15</sup> Exceptuando as rubricas de Amortização e Juros da dívida e dos Outros investimentos que não sofreram qualquer alteração.

A partir da análise do quadro acima, constata-se ainda que se registaram reduções nas sub-rubricas das Transferências correntes da Despesa corrente (-1,5%). Nas Despesas de capital registou-se uma redução de 5,4% justificada, essencialmente pelas sub-rubricas de Construções diversas (-13,4%) e de Material de transporte (-3,7%).

Pelo que se conclui que, além das alterações da competência do Legislativo (ANP), no decorrer da execução orçamental houve alterações da competência do Governo. Entretanto, sendo a CGE omissa a tais alterações, o Tribunal de Contas encontra-se impossibilitado de se pronunciar sobre as mesmas.

O OGE para 2010 salvaguardou expressamente que, as alterações que implicassem o aumento da despesa global do OGE, no âmbito de um Ministério ou organismo público, fossem efectuadas mediante lei (n.º 1 do artigo 7.º). Também, o artigo 18.º, sob o título “Alterações orçamentais” da LEOGE define que as alterações que impliquem o aumento da despesa total do OGE só poderão ser efectuadas pela ANP<sup>16</sup>.

Constatou-se que tal não mereceu concretização no exercício económico de 2010, pois as alterações ao OGE de 2010 que aumentaram a despesa global não foram objecto de apreciação pela ANP, através da competente proposta de Orçamento rectificativo apresentada pelo Governo. Pelo que se formula a seguinte recomendação:

#### **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 as alterações orçamentais da competência exclusiva do poder legislativo.*

<sup>16</sup> Na altura por decreto-lei do Conselho do Estado, lendo-se hoje Assembleia Nacional Popular, nesta matéria.

### 1.6.2 - Da competência do Governo

Relativamente aos casos excepcionais, em que o Governo tem competências para alterar o orçamento, obedecendo a determinados requisitos legais, foram mencionados no OGE para 2010 os seguintes:

- 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 são autorizadas pelo Governo (n.º 2.º do artigo 7.º);
- O reforço de verbas dos Ministérios da Saúde Pública e da Educação Nacional, Cultura Ciência, Juventude e Desportos, por transferência das dotações do MF, é autorizado excepcionalmente pelo Governo, mediante autorização prévia do Primeiro-Ministro (n.º 4 do artigo 7.º).

Relativamente à dotação provisional, o n.º 2 do artigo 18.º da LEOGE especifica a sua inscrição no orçamento do MF, destinada a despesas não previstas e inadiáveis, para as quais o Governo poderá efectuar inscrições ou reforços de verbas.

À semelhança do ocorrido em 2009, constatou-se que, no OGE para 2010, também se encontrava omissa a inscrição da dotação provisional<sup>17</sup>, em violação ao princípio da especificação prevista no artigo 7.º da LEOGE, pelo que, é entendimento do Tribunal recomendar:

#### 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.*

<sup>17</sup> Embora omissa em termos do OGE de 2010, a rubrica Dotação Provisional aparece reflectida na CGE, quer em termos previsionais, quer em termos de execução, assunto que merecerá a devida referência no Capítulo III-Despesa, deste Parecer.

As outras exceções prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 18.º da LEOGE, designadamente, as verbas relativas às contas de ordem, a utilização de saldos de dotações de anos anteriores, bem como as despesas que tenham compensação em receita não foram salvaguardadas na lei do OGE para 2010.

Perante as situações acima descritas, o Tribunal de Contas encontra-se igualmente impossibilitado de se pronunciar sobre a conformidade das mesmas, já que o OGE menciona tão-somente, no n.º 3 do artigo 7.º, a proibição da transferência das verbas das dotações fixas para as dotações variáveis.

Relembra-se sobre esta matéria que, os casos excepcionais de alterações orçamentais, em que o Governo tem competências para alterar o orçamento<sup>18</sup>, devem obedecer a determinados requisitos legais e serem definidos por decreto, conforme n.º 5 do artigo 18.º da LEOGE, o que até a data não ocorreu, pelo que o Tribunal recomenda:

#### **Recomendação n.º I.12**

*Definir por Decreto as regras gerais que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo, nos termos do n.º 5 do artigo 18.º do LEOGE.*

Segundo a óptica orgânica, o total do Orçamento corrigido sofreu alteração em relação ao Orçamento inicial no valor total de 3.870,54 milhões de FCFA o que implicou alterações da despesa a nível ministerial (centro de custos), além das compensações inter-ministérios que permitiram o reforço a nível das verbas de algumas orgânicas em detrimento de outras, conforme a seguir indicado:

---

<sup>18</sup> Exemplo: utilização da dotação provisional e da cativação de verbas pelo MEF.

### Quadro I.10 - Alterações orçamentais da despesa por classificação orgânica

Em milhões de FCFA

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL	ORÇAMENTO FINAL	DESVIO	
				VALOR	%
1	Assembleia Nacional Popular	1 940,00	2 259,28	319,28	16,5
2	Presidência da República	1 138,36	1 150,62	12,27	1,1
3	Presidência do Conselho de Ministros (Primatura)	8 442,13	8 191,05	-251,08	-3,0
4	Supremo Tribunal de Justiça	535,65	524,72	-10,92	-2,0
5	Tribunal de Contas	166,98	195,63	28,65	17,2
6	Ministério da Justiça	2 390,85	2 232,38	-158,47	-6,6
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	469,90	566,57	96,68	20,6
8	Ministério dos Neg. Estrang., da Coop. Internac. e das Comunidades	2 039,42	2 332,85	293,43	14,4
9	Ministério da Defesa	12 482,03	12 666,51	184,48	1,5
10	Ministério da Administração Interna	4 974,24	5 013,72	39,48	0,8
11	Ministério da Administração Territorial	665,28	678,54	13,26	2,0
12	Ministério das Finanças	41 329,61	44 055,42	2 725,80	6,6
13	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública, Trabalho	765,20	746,10	-19,11	-2,5
14	Ministério da Economia e Integração Regional	6 043,16	6 043,16	0,00	0,0
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	12 212,61	12 562,29	349,67	2,9
17	Ministério da Presidência do Cons. de Ministros e A. Parlamentares	1 077,80	1 087,33	9,53	0,9
18	Ministério da Saúde Pública	7 694,08	8 000,35	306,27	4,0
19	Ministério da Solidariedade Social, da Família e Luta contra a Pobreza	1 425,45	1 434,87	9,41	0,7
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	4 604,59	4 522,45	-82,14	-1,8
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	2 053,78	2 061,60	7,82	0,4
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	8 229,94	8 212,38	-17,56	-0,2
25	Ministério do Comércio, Turismo e Artesanato	433,36	447,15	13,79	3,2
<b>TOTAL</b>		<b>121 114,41</b>	<b>124 984,95</b>	<b>3 870,54</b>	<b>3,2</b>

Fonte: CGE e OE

Nas alterações orçamentais, de modo mais significativo, foram privilegiados em milhões de FCFA, os Ministérios das Finanças, com um acréscimo de 2.725,80, da Educação Nacional e Ensino Superior (349,67) e a Assembleia Nacional Popular (319,28).

Em contrapartida, viram diminuídas as suas verbas, em milhões de FCFA, a Presidência do Conselho de Ministros (-251,08) os Ministérios da Justiça (-158,47), das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação (-82,14), da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho (-19,11), da Agricultura e Desenvolvimento Rural (-17,56) e, por último, o Supremo Tribunal de Justiça (-10,92).



## **CAPÍTULO II - RECEITA**

### **2.1 - Considerações gerais**

De acordo com o n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 3/87, 9 de Junho, sobre a Lei de Enquadramento Orçamental, no Orçamento Geral do Estado, as receitas devem ser agrupadas, por códigos de classificação orgânica, económica e funcional, devendo a classificação económica subdividir-se em correntes e de capital. Por outro lado, a referida Lei estabelece que a estrutura dos códigos de classificação deve ser definida por decreto do Governo.

Nessa linha, o Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, fixou o quadro da nomenclatura orçamental do Estado. Segundo o referido diploma, os recursos orçamentais são classificados de acordo com o seu destino e a sua natureza, que, por sua vez, é classificada em três níveis e codificada com quatro algarismos, correspondendo o primeiro deles 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).

Em 26 de Abril de 2010 foi estabelecida a transposição da Directiva n.º 06/97/CM/UEMOA, através do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, que aprova o Regulamento Geral da Contabilidade Pública e que determina 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 (artigo 44.º)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Este conceito foi retomado pela nova lei de enquadramento do Orçamento Geral do Estado (Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro), especificando as remunerações por serviços prestados, rendas, fundos de participação, donativos e legados, rendimentos patrimoniais e de participações financeiras, bem como a parte do Estado nos lucros das empresas públicas, os reembolsos de empréstimos e adiantamentos, o produto de empréstimos a médio e longo prazo, as receitas provenientes de cessão de activos e os rendimentos diversos.

A CGE de 2010, além de se submeter às leis acima referidas 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 na CGE, considerando as Receitas correntes, tributárias e não tributárias e Outras receitas, designadamente as receitas e transferências extraordinárias, os activos e passivos financeiros e Outras receitas de capital.

Ainda, já que no âmbito da análise das receitas do Estado, o Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, sobre os Princípios Gerais da Contabilidade Pública, elenca as informações que devem constar da CGE para efeitos de análise, sendo, em matéria das receitas do Estado, as que a seguir se indicam:

- Mapa 1 – Conta geral das receitas e despesas do Estado;
- Mapa 2 – Conta geral das receitas e despesas orçamentais do Estado por cobrar em 1 de Janeiro do ano a que respeite, liquidadas, cobradas, pagas e anuladas durante o respectivo ano e por cobrar em 31 de Dezembro do mesmo ano;
- Mapa 5 – Desenvolvimento, por impostos e outros rendimentos, das receitas do Estado por cobrar em 1 de Janeiro do ano a que a conta respeita, liquidadas, anuladas e cobradas durante o respectivo ano e por cobrar em 31 de Dezembro do mesmo ano.

Para efeitos de emissão do PCGE de 2010, o presente capítulo procede à análise da execução e evolução das receitas cobradas nesse período que foram apresentadas na CGE, comparando-as com os dados recolhidos durante a Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL) ao MEF, em 2015.

## **2.2 - Análise do circuito e do sistema de processamento das receitas**

A Lei do Orçamento para 2010<sup>20</sup> que autorizou o Governo a arrecadar as receitas também estabeleceu, de entre outros, um conjunto de parâmetros com vista à sua execução:

1. Estabelecimento de que, 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 para o exercício de 2010 (n.º 2 do artigo 8.º);
2. 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.º 3 do artigo 8.º);
3. Extensão da antecipação da arrecadação da Contribuição Industrial 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 8.º);

---

<sup>20</sup> Como se deixou referido no Capítulo I – Processo Orçamental deste Parecer, constatou-se que o OGE, para 2010 não foi objecto de publicação no BO. Pelo que, o Tribunal de Contas para a emissão do presente Parecer recorreu ao projecto de Lei do OGE, documento em versão electrónica, fornecido pela Direcção Geral de Orçamento (DGO).

4. Determinação de que todos os contratos de arrendamento do património imobiliário do Estado sejam celebrados com o Ministério das Finanças e os pagamentos devidos pelos mesmos efectuados ao Tesouro Público (n.º 6 do artigo 8.º);
5. 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 8.º);
6. 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 (n.ºs 1 e 2 do artigo 9.º);
7. Criação da taxa turística individual, no montante de mil FCFA, e actualização das multas relativas ao imposto de turismo (n.º 1 do artigo 10.º e artigo 11.º).

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 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).

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 (DGT) intervêm no circuito da liquidação, cobrança e contabilização das receitas dos Estado, conforme a seguir se indica:

1. À Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) cabe administrar os impostos sobre o rendimento, sobre o património e impostos gerais sobre o consumo. Assim, assegura a liquidação e a cobrança dos mesmos; promove a correcta aplicação das normas legais e das decisões administrativas; exerce a acção de inspecção tributária prevenindo e combatendo a fraude e a evasão fiscais; assegura a execução dos acordos, tratados e convenções internacionais em matéria tributária, nomeadamente os destinados a evitar a dupla tributação e informa os particulares sobre as respectivas obrigações tributárias além de apoiá-los no cumprimento das mesmas, de entre outras atribuições (artigo 20.º);
2. À Direcção Geral do Tesouro (DGT), enquanto responsável pela administração da tesouraria central do Estado, compete controlar a movimentação e utilização dos fundos do Tesouro no país e no estrangeiro, bem como a respectiva contabilização; assegurar as relações com o BCEAO; a centralização das receitas e despesas orçamentais; a efectivação e controlo das operações activas, a gestão dos activos financeiros do Estado; e a elaboração da CGE (artigo. 23.º);
3. Por sua vez, e de acordo com o artigo 25.º, em matéria de arrecadação de receitas, cabe à Direcção Geral das Alfândegas (DGA), administrar os impostos especiais sobre o consumo; liquidar e cobrar os recursos próprios da UEMOA; liquidar e cobrar a tarifa exterior nas trocas comerciais com países terceiros; de entre outras atribuições.

Assim, à semelhança de 2009, 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:

1. 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.
2. 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 do mesmo junto do banco emissor.

3. A DGCI recebe os documentos já registados no seu sistema informático, insere o n.º do aviso que lhe permite o acesso, através do sistema informático, ao recibo de pagamento; insere o n.º 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, DGT e do ECOBANK prosseguem com a reconciliação dos dados e documentos de suporte emitidos.

4. 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, à semelhança de 2009, constata-se através de informações recolhidas nos diversos serviços objecto da MVCIL que, além do ECOBANK, as receitas fiscais também eram colectadas através dos balcões do 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 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, mantém-se a recomendação formulada em 2009:

#### **Recomendação n.º II.1**

*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.*

Quanto ao sistema informático utilizado na DGCI, o sistema SYDONIA ++, o mesmo é constituído de vários módulos, tendo cada um a sua função própria. Esses módulos são definidos por um grupo de funções executados na estância aduaneira, tal como tratamento de declarações, gestão de operações de caixa ou tesouraria, manifesto, entre outros, assim cobrindo a maioria dos procedimentos aduaneiros.

O mesmo 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.

Além disso, o sistema 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 SYDONIA ++ funciona ainda apenas em Bissau, não havendo acesso ao mesmo nas instâncias aduaneiras regionais.

Assim, o Tribunal de Contas regista os esforços da DGCI e da DGA no sentido de prosseguir na senda de reforma e modernização dos seus serviços, condição indispensável para promover melhorias ao nível da cobrança, da arrecadação e da celeridade no recebimento das receitas do Estado.

Porém, constataram-se durante a MVIICL, 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 do Tribunal aceder a informações pertinentes para a prossecução da sua missão de controlo externo, o Tribunal de Contas mantém a seguinte recomendação:

## 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 inspecção tributária, garantindo aos contribuintes e outros órgãos de controlo, nomeadamente o Tribunal de Contas, a disponibilização tempestiva de informações fiscais.*

### 2.3 - Receita global

Pese embora as diversas diligências efectuadas no terreno, pelas limitações expostas, a análise comparativa não será exaustiva, dado que o Tribunal não pôde apurar todas as informações sobre as receitas arrecadadas, designadamente as concernentes ao Tesouro do Estado e, por outro lado, devido à insuficiência de informações na Conta de 2010 sobre a sua repartição a nível orgânico.

Neste particular, persistindo a situação do ano transacto, o Tribunal entendeu que deve manter a seguinte recomendação:

## Recomendação n.º II.3

*A CGE deve incluir os mapas com a repartição orgânica das receitas do Estado e ter apensa 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.*

No quadro seguinte encontra-se reflectida a previsão e a execução do orçamento da receita, segundo a classificação económica.

Assim, de acordo com a CGE, o montante global previsto da receita do Estado foi de 121.114,41 milhões de FCFA, contra 146.082,71 milhões de FCFA do ano transacto. Também, em termos de execução da receita prevista, registe-se uma taxa de execução de 46,1%, ou seja não foi cobrada nem sequer metade da receita prevista no OGE<sup>21</sup>:

<sup>21</sup> No ano de 2009, registou-se uma execução igualmente baixa de 53,3%.

## Quadro II.1 - Receita global prevista e executada

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	VALOR	%	%
<b>Receitas correntes</b>	<b>44 994,57</b>	<b>100,0</b>	<b>37,2</b>	<b>44 605,42</b>	<b>100,0</b>	<b>79,9</b>	<b>-389,15</b>	<b>-0,9</b>	<b>99,1</b>
<b>Receitas tributárias</b>	<b>32 102,48</b>	<b>71,3</b>	<b>26,5</b>	<b>33 086,86</b>	<b>74,2</b>	<b>59,3</b>	<b>984,38</b>	<b>3,1</b>	<b>103,1</b>
Impostos directos	9 584,45	21,3	7,9	9 556,75	21,4	17,1	-27,70	-0,3	99,7
Impostos indirectos	22 518,02	50,0	18,6	23 530,11	52,8	42,2	1 012,09	4,5	104,5
<b>Receitas não tributárias</b>	<b>12 892,09</b>	<b>28,7</b>	<b>10,6</b>	<b>11 518,56</b>	<b>25,8</b>	<b>20,6</b>	<b>-1 373,53</b>	<b>-10,7</b>	<b>89,3</b>
Taxas, multas e outras penalidades	3 502,80	7,8	2,9	3 556,68	8,0	6,4	53,88	1,5	101,5
Rendimento da propriedade	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,00	-	-
Transferências correntes	8 155,74	18,1	6,7	6 756,20	15,1	12,1	-1 399,54	-17,2	82,8
Vendas de bens e serv. correntes	1 233,55	2,7	1,0	1 204,99	2,7	2,2	-28,56	-2,3	97,7
Outras receitas correntes	0,00	0,0	0,0	0,51	0,0	0,0	0,51	-	-
Venda de bens de investimentos	0,00	0,0	0,0	0,17	0,0	0,0	0,17	-	-
<b>Total das receitas correntes</b>	<b>44 994,57</b>	<b>100,0</b>	<b>37,2</b>	<b>44 605,42</b>	<b>100,0</b>	<b>79,9</b>	<b>-389,15</b>	<b>-0,9</b>	<b>99,1</b>
<b>Outras receitas</b>									
Receitas extraordinárias	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	-	-
Transferências extraordinárias	58 403,22	76,7	48,2	11 212,26	100,0	20,1	-47 191,0	-80,8	19,2
Activos financeiros	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	-	-
Passivos financeiros	17 716,62	23,3	14,6	0,00	0,0	0,0	-17 716,6	-100,0	0,0
Outras receitas de capital	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	-	-
<b>Total das outras receitas</b>	<b>76 119,84</b>	<b>100,0</b>	<b>62,8</b>	<b>11 212,26</b>	<b>100,0</b>	<b>20,1</b>	<b>-64 907,58</b>	<b>-85,3</b>	<b>14,7</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>121 114,41</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>55 817,68</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-65 296,73</b>	<b>-53,9</b>	<b>46,1</b>

Fonte: OGE e CGE

Como se pode verificar, no cômputo geral, as Receitas correntes registaram uma taxa de execução de 99,1%, contra os 14,7% das Outras receitas, tendo as Receitas correntes representado 79,9%, contra os 20,1% das Outras receitas, no total geral.

Em termos gerais, observa-se, ainda, que nas Receitas correntes a taxa de execução dos Impostos directos e indirectos atingiu 103,1%, da previsão destacando-se a execução dos impostos indirectos que chegaram a 104,5% da previsão. A receita de Taxas, multas e outras penalidades atingiu os 101,5% de execução. Nas Outras Receitas, o destaque vai para as Receitas extraordinárias em que a taxa de execução foi de 19,2%, já que a outra subrubrica registou uma execução nula, relativamente ao previsto.

Foi ainda constatado que a taxa global da execução anual da receita foi de 46,1%, representando consequentemente, um desvio negativo de 53,9% face à previsão, resultante de um desvio negativo tanto das Receitas correntes como das Outras receitas.

O desvio observado nas Receitas correntes deve-se sobretudo à arrecadação em menos 17,2% das transferências correntes, o que foi compensado por outras rubricas que arrecadaram mais do que o previsto, como por exemplo, os impostos indirectos (4,5%) e Taxas, multas e outras penalidades (1,5%).

À semelhança do ano anterior, o desvio negativo observado na execução das Outras receitas (85,3%), deve-se essencialmente à não realização de uma parte substancial das transferências extraordinárias, conjugado com a não concretização da totalidade do valor dos passivos financeiros, que havia sido previsto para a contracção da dívida pública.

### **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 tributárias – Impostos.

No ano em apreço, as Receitas correntes representam 79,9% do total das receitas do Estado. A seguir apresenta-se uma análise por subgrupos de Receitas correntes, nomeadamente receitas tributárias e não tributárias.

### 2.3.1.1 - Receitas tributárias

Foram as Receitas tributárias, as que mais contribuíram para o total das receitas do Estado, representando 74,2% das Receitas correntes e 59,3% das Receitas totais arrecadadas pelo Estado.

Neste particular, como se encontra mencionado no Relatório da CGE<sup>22</sup>, a tributação sobre o comércio internacional, a cargo da DGA, teve um impacto positivo tendo-se traduzido num elevado grau de execução (104,3% da previsão).

De acordo com as informações recolhidas na MVCIL ao MEF, a DGA arrecadou 19.928,87 milhões de FCFA, sendo 91,8% proveniente de receitas tributárias dos quais 43,3% são impostos recaídos sobre transações internacionais, 32,6% de imposto geral sobre a venda de bens importados e 32,3% de direitos de importação. As Receitas não tributárias assumiram um peso de 8,2%, provenientes na sua quase totalidade pelas Outras receitas correntes (4,4%) e pelas Taxas, multas e outras penalidades (3,8%), conforme se pode verificar no quadro abaixo:

---

<sup>22</sup> Página 19.

**Quadro II.2 - Receitas arrecadadas pela DGA**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	%
<b>Receitas correntes</b>	<b>19 928,87</b>	<b>100,0</b>
<b>Receitas tributárias</b>	944,49	4,7
<b>Impostos directos</b>	944,49	4,7
Impostos sobre o rendimento	944,49	4,7
Contribuição industrial	944,49	4,7
<b>Impostos indirectos</b>	<b>17 359,98</b>	<b>87,1</b>
Imposto/transações internacion.	8 629,49	43,3
Direito de importação	6 442,14	32,3
Direito de exportação	2 187,35	11,0
Imposto especial sobre consumo	2 232,95	11,2
Bens importados	2 232,95	11,2
Imposto geral sobre venda	6 497,55	32,6
Bens importados	6 497,55	32,6
<b>Total das receitas tributárias</b>	<b>18 304,47</b>	<b>91,8</b>
<b>Receitas não tributárias</b>	0,00	0,0
<b>Taxas, multas e outras penalidades</b>	748,40	3,8
Taxas	725,73	3,6
Multas e penalidades	22,67	0,1
<b>Rendimentos da propriedade</b>	0,00	0,0
<b>Transferências</b>	0,00	0,0
<b>Vendas de bens e serviços</b>	0,33	0,0
<b>Outras receitas correntes</b>	875,66	4,4
<b>Total das receitas não tributárias</b>	<b>1 624,39</b>	<b>8,2</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>19 928,87</b>	<b>100,0</b>

Fonte:DGA

Quanto à DGCI, de acordo com as informações do Relatório da CGE<sup>23</sup>, o total das receitas cobradas foi de 17.350,76 milhões de FCFA, correspondente a uma taxa de execução na ordem de 131,6%. Tal desempenho deveu-se à continuidade da implementação de medidas relativas à instalação de representantes da DGCI junto da APGB, DGA e Armazém Aduaneiro de Safim, para a cobrança antecipada do Imposto sobre as Vendas e Contribuição Industrial dos importadores incumpridores.

<sup>23</sup> Página 19.

Contrariamente ao verificado no ano anterior, em 2010 não houve divergência entre o total do valor arrecadado declarado na CGE e o que foi recolhido no terreno.

Conforme se pode verificar no Quadro II.3 a seguir indicado, as Receitas tributárias atingiram os 88,5% e as não tributárias os 11,5%, do total arrecadado:

**Quadro II.3 - Receitas arrecadadas pela DGCI**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	%
<b>Receitas correntes</b>	<b>17 350,76</b>	<b>100,0</b>
<b>Receitas tributárias</b>	<b>15 359,50</b>	<b>88,5</b>
<b>Impostos directos</b>	<b>9 582,87</b>	<b>55,2</b>
<b>Impostos sobre o rendimento</b>	<b>9 407,52</b>	<b>54,2</b>
Contribuição industrial	6 095,91	35,1
Contribuição predial	889,68	5,1
Imposto profissional	2 412,01	13,9
Impostos complementares	9,92	0,1
<b>Outros impostos directos</b>	<b>175,35</b>	<b>1,0</b>
Imposto de capital	113,15	0,7
Imposto sobre propriedade	62,20	0,4
<b>Impostos indirectos</b>	<b>5 776,62</b>	<b>33,3</b>
Imposto ext/castanha de cajú	0,00	0,0
<b>Imposto geral sobre venda</b>	<b>4 473,48</b>	<b>25,8</b>
Produção local	4 473,48	25,8
<b>Outros impostos indirectos</b>	<b>1 303,15</b>	<b>7,5</b>
Selos e estampilhas	1 303,15	7,5
<b>Total das receitas tributárias</b>	<b>15 359,50</b>	<b>88,5</b>
<b>Receitas não tributárias</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Taxas, multas e outras penalidades</b>	<b>398,45</b>	<b>2,3</b>
Taxas	0,00	0,0
Multas e penalidades	398,45	2,3
<b>Rendimentos da propriedade</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>
<b>Transferências</b>	<b>350,00</b>	<b>2,0</b>
<b>Vendas de bens e serviços</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>
<b>Outras receitas correntes</b>	<b>1 242,81</b>	<b>7,2</b>
<b>Total das receitas não tributárias</b>	<b>1 991,27</b>	<b>11,5</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>17 350,76</b>	<b>100,0</b>

Fonte:DGCI

### 2.3.1.1.1 - Impostos directos

Os impostos directos são constituídos pelos impostos sobre o rendimento (Contribuição industrial, predial, profissional, complementares e os impostos de Reconstrução Nacional). Os outros impostos directos abrangem o imposto de capital e os que incidem sobre a propriedade.

O quadro II.4 indica o comportamento dos impostos directos, designadamente os que incidem sobre os rendimentos e os outros impostos directos com taxas de execução de 98,9% e 199,1%, respectivamente. Esta última deve-se à arrecadação em mais do dobro do imposto de capital, em relação à previsão, e à elevada execução do imposto sobre a propriedade:

**Quadro II.4 - Impostos directos previstos e executados**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>Impostos sobre o rendimento</b>	<b>9 509,48</b>	<b>99,2</b>	<b>9 407,52</b>	<b>98,4</b>	<b>-101,96</b>	<b>-1,1</b>	<b>98,9</b>
Contribuição industrial	5 003,84	52,2	6 095,92	63,8	1 092,08	21,8	121,8
Contribuição predial	1 006,50	10,5	889,68	9,3	-116,82	-11,6	88,4
Imposto profissional	2 299,14	24,0	2 412,01	25,2	112,87	4,9	104,9
Impostos complementares	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Impostos de Reconstrução Nacional	1 200,00	12,5	9,92	0,1	-1 190,08	0,0	0,8
<b>Outros impostos directos</b>	<b>74,97</b>	<b>0,8</b>	<b>149,23</b>	<b>1,6</b>	<b>74,26</b>	<b>99,1</b>	<b>199,1</b>
Imposto de capital	55,50	0,6	113,15	1,2	57,65	103,9	203,9
Imposto sobre propriedade	19,47	0,2	36,08	0,4	16,61	85,3	185,3
<b>Total dos Impostos directos</b>	<b>9 584,45</b>	<b>100,0</b>	<b>9 556,75</b>	<b>100,0</b>	<b>-27,70</b>	<b>-0,3</b>	<b>99,71</b>

Fonte: OGE e CGE

No cômputo geral o desempenho não superou o previsto (99,7%), já que, no ano em apreço, os Impostos directos atingiram os 9.556,75 milhões de FCFA, dos quais 98,9% se referem ao Imposto sobre o rendimento e os restantes 199,1% devem-se aos outros Impostos directos, como já referido.

Nos Impostos directos, destacam-se, pela sua elevada taxa de execução, o imposto de capital (203,9%), o imposto sobre a propriedade (185,3%) bem como a Contribuição industrial (121%).

### 2.3.1.1.2 - Impostos indirectos

Este grupo contempla as receitas provenientes das transacções internacionais (os direitos de importação e exportação, o imposto extraordinário da castanha do caju), o imposto especial sobre o consumo, o imposto geral sobre vendas e os selos e estampilhas fiscais conforme indica o quadro seguinte:

**Quadro II.5 - Impostos indirectos previstos e executados**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>Imposto/transacções internacion.</b>	<b>10 495,50</b>	<b>46,6</b>	<b>9 022,99</b>	<b>38,3</b>	<b>-1 472,51</b>	<b>-14,0</b>	<b>86,0</b>
Direito de importação	6 926,50	30,8	5 835,14	24,8	-1 091,36	-15,8	84,2
Direito de exportação	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Imposto ext/castanha de caju	2 369,00	10,5	2 187,35	9,3	-181,65	-7,7	92,3
Outros	1 200,00	5,3	1 000,50	4,3	-199,50	-16,6	83,4
<b>Imposto especial sobre consumo</b>	<b>2 250,00</b>	<b>10,0</b>	<b>2 232,95</b>	<b>9,5</b>	<b>-17,05</b>	<b>-0,8</b>	<b>99,2</b>
Bens importados	2 250,00	10,0	2 232,95	9,5	-17,05	-0,8	99,2
<b>Imposto geral sobre venda</b>	<b>9 272,52</b>	<b>41,2</b>	<b>10 971,02</b>	<b>46,6</b>	<b>1 698,50</b>	<b>18,3</b>	<b>118,3</b>
Bens importados	6 772,52	30,1	6 497,55	27,6	-274,97	-4,1	95,9
Produção local	2 500,00	11,1	4 473,47	19,0	1 973,47	78,9	178,9
<b>Outros impostos indirectos</b>	<b>500,00</b>	<b>2,2</b>	<b>1 303,15</b>	<b>5,5</b>	<b>803,15</b>	<b>160,6</b>	<b>260,6</b>
Selos e estampilhas	500,00	2,2	1 303,15	5,5	803,15	160,6	260,6
<b>Total dos Impostos indirectos</b>	<b>22 518,02</b>	<b>100,0</b>	<b>23 530,11</b>	<b>100,0</b>	<b>1 012,09</b>	<b>4,5</b>	<b>104,5</b>

Fonte: OGE e CGE

A análise do quadro indica que, contrariamente ao verificado nos impostos directos, no cômputo geral, a execução dos impostos indirectos superou a previsão em 4,5%. O valor arrecadado no ano foi de 23.530,11 milhões de FCFA, sendo as rubricas mais significativas a do imposto geral sobre as vendas de bens importados (27,6%) e os direitos de importação (24,8%).

### 2.3.1.2 - Receitas não tributárias

As Receitas não tributárias ou fiscais decorrem de Taxas, multas e outras penalidades, Rendimentos de propriedade, Transferências, Vendas de bens e Serviços e de entre Outras receitas correntes, tendo, no ano em apreço, representado 28,7% das Receitas correntes.

Essas receitas acumularam um montante de 11.518,56 milhões de FCFA (89,3%), face ao valor previsto de 12.892,09 milhões de FCFA, como a seguir se indica:

**Quadro II.6 - Receitas não tributárias previstas e executadas**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>Receitas não tributárias</b>							
<b>Taxas, Multas e outras penalidades</b>	<b>3 502,80</b>	<b>27,2</b>	<b>3 556,68</b>	<b>30,9</b>	<b>53,88</b>	<b>1,5</b>	<b>101,5</b>
Taxas	2 577,80	20,0	3 088,12	26,8	510,32	19,8	119,8
Multas e penalidades	925,00	7,2	468,56	4,1	0,00	0,0	50,7
<b>Rendimentos da Propriedade</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Transferências</b>	<b>8 155,74</b>	<b>63,3</b>	<b>6 756,20</b>	<b>58,7</b>	<b>-1 399,54</b>	<b>-17,2</b>	<b>82,8</b>
<b>Vendas de bens e serviços</b>	<b>1 233,55</b>	<b>9,6</b>	<b>1 204,99</b>	<b>10,5</b>	<b>-28,56</b>	<b>-2,3</b>	<b>97,7</b>
Vendas de bens de investimento	0,00	0,0	0,17	0,0	0,17	-	-
Outras receitas correntes	0,00	0,0	0,51	0,0	0,51	-	-
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>12 892,09</b>	<b>100,0</b>	<b>11 518,56</b>	<b>100,0</b>	<b>-1 373,71</b>	<b>-10,7</b>	<b>89,3</b>

Fonte: OGE e CGE

Neste grupo, destacam-se as receitas arrecadadas com as transferências cujo valor foi de 6.756,20 milhões de FCFA, representando 58,7% das receitas não fiscais. A seguir, seguem-se as Taxas, multas e outras penalidades que representam 30,9% das receitas não fiscais e que registaram uma taxa de execução de 101,5%.

### 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.7 evidencia a execução dessas receitas, segundo a classificação económica:

**Quadro II.7 - Outras receitas previstas e executadas**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
<b>Outras receitas</b>	<b>76 119,84</b>	<b>100,00</b>	<b>11 212,26</b>	<b>100,00</b>	<b>-64 907,58</b>	<b>-85,27</b>	<b>14,7</b>
Receitas extraordinárias	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Transferências extraordinárias	58 403,22	76,7	11 212,26	100,0	-47 190,96	-80,8	19,2
Exterior	58 403,22	76,7	11 212,26	100,0	-47 190,96	-80,8	19,2
Ajuda a projectos	30 635,74	40,2	0,00	0,0	-30 635,74	-100,0	0,0
Ajuda ao orçamento	27 767,48	36,5	11 212,26	100,0	-16 555,22	-59,6	40,4
Activos financeiros	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Passivos financeiros	17 716,62	23,3	0,00	0,0	-17 716,62	-100,0	0,0
Empréstimos a médio e longo prazo	4 733,62	6,2	0,00	0,0	-4 733,62	-100,0	0,0
Outros passivos financeiros	12 983,00	17,1	0,00	0,0	-12 983,00	-100,0	0,0
Outras receitas de capital	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>76 119,84</b>	<b>100,0</b>	<b>11 212,26</b>	<b>100,00</b>	<b>-64 907,58</b>	<b>-85,27</b>	<b>14,7</b>

Fonte: OGE e CGE

Assim, denota-se que apenas as transferências extraordinárias referentes à ajuda orçamental foram executadas. O valor transferido foi de 11.212,26 milhões de FCFA o que representa uma taxa de execução bastante reduzida (40,4%). A taxa de execução do grupo foi de 14,7% e deve-se, como referido, à não execução das demais rubricas.

### 2.3.3 - Transferências

As receitas provenientes das Transferências atingiram um total de 6.756,22 milhões de FCFA contra os 4.644,83 milhões de FCFA do ano transacto. Tal montante representa uma execução de 82,8% em relação à previsão, devido sobretudo às transferências externas, efectuadas pelos órgãos do exterior, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro II.8 - Transferências correntes previstas e executadas

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>Administrações públicas</b>	<b>1 631,31</b>	<b>20,0</b>	<b>1 586,94</b>	<b>23,5</b>	<b>-44,37</b>	<b>-2,7</b>	<b>97,3</b>
<b>Fundos Autónomos</b>	<b>321,31</b>	<b>3,9</b>	<b>348,66</b>	<b>5,2</b>	<b>27,35</b>	<b>8,5</b>	<b>108,5</b>
Fundo do Turismo	46,00	0,6	20,01	0,3	-25,99	-56,5	43,5
Fundo Florestal	275,31	3,4	26,62	0,4	-248,69	-90,3	9,7
Fundo Rodoviário	0,0	0,0	302,03	4,5	302,03	0,0	0,0
<b>Segurança Social</b>	<b>1 310,00</b>	<b>16,1</b>	<b>1 238,28</b>	<b>18,3</b>	<b>-71,72</b>	<b>-5,5</b>	<b>94,5</b>
Compensação de Aposentação	1 310,00	16,1	1 238,28	18,3	-71,72	-5,5	94,5
Assistencia Trabal. FP no Exterior	0,0	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
<b>Exterior</b>	<b>6 524,43</b>	<b>80,0</b>	<b>5 169,28</b>	<b>76,5</b>	<b>-1355,15</b>	<b>-20,8</b>	<b>79,2</b>
União Europeia	6 524,43	80,0	5 169,28	76,5	-1355,15	-20,8	79,2
Compensação Financeira	6 196,45	76,0	4 919,68	72,8	-1276,77	-20,6	79,4
Outra (progr. Científico)	327,98	4,0	249,60	3,7	-78,38	-23,9	76,1
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>8 155,74</b>	<b>100,0</b>	<b>6 756,22</b>	<b>100,0</b>	<b>-1 399,52</b>	<b>-17,2</b>	<b>82,8</b>

À semelhança do ano transacto, observa-se que não foram previstas nem arrecadadas as transferências das administrações privadas e que a maior parte da cobrança respeita ao Exterior, embora o desvio observado em relação ao programado nesta rubrica fosse negativo em 20,8%.

No que tange às Transferências do exterior, as mesmas referem-se à compensação financeira e Outras receitas recebidas da União Europeia, conforme indica o quadro II.8, acima.

As transferências das Administrações públicas foram de 1.586,94 (23,5%), em que o Fundo Rodoviário transferiu a quantia de 302,03 milhões de FCFA, sem previsão orçamental. As transferências da Segurança social representaram 18,3% e consistiram na Compensação de Aposentação.

## 2.4 - Tendência evolutiva das receitas cobradas no período 2009 - 2010

A seguir analisa-se a evolução da receita em termos globais, e especificamente, das receitas tributárias no biénio 2009-2010.

### 2.4.1- Evolução da receita global no período 2009 - 2010

O quadro II.9 representa a evolução das receitas totais no período 2009 - 2010:

Quadro II.9 - Evolução da receita global entre 2009-2010

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2009		2010		DESVIO	
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	%
<b>Receitas correntes</b>						
<b>Receitas tributárias</b>	<b>26 578,00</b>	<b>6,8</b>	<b>33 086,86</b>	<b>7,9</b>	<b>6 508,86</b>	<b>24,5</b>
Impostos directos	7 463,02	1,9	9 556,75	2,3	2 093,73	28,1
Impostos indirectos	19 114,98	4,9	23 530,11	5,6	4 415,13	23,1
<b>Receitas não tributárias</b>	<b>8 791,20</b>	<b>2,3</b>	<b>11 518,56</b>	<b>2,7</b>	<b>2 727,36</b>	<b>31,0</b>
Taxas, multas e outras penalidades	3 031,81	0,8	3 556,68	0,8	524,87	17,3
Rendimento de propriedade	11,47	0,0	0,00	0,0	-11,47	-100,0
Transferências correntes	4 644,84	1,2	6 756,20	1,6	2 111,36	45,5
Vendas de bens e serv. correntes	1 101,72	0,3	1 204,99	0,3	103,27	9,4
Venda de bens de investimento	0,00	0,0	0,51	0,0	0,51	-
Outras receitas correntes	1,37	0,0	0,17	0,0	-1,20	-87,6
<b>Total das receitas correntes</b>	<b>35 369,20</b>	<b>9,1</b>	<b>44 605,42</b>	<b>10,6</b>	<b>9 236,22</b>	<b>26,1</b>
<b>Outras receitas</b>						
Receitas extraordinárias	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	-
Transferências extraordinárias	42 449,6	10,9	11 212,26	2,7	-31 237,32	-73,6
Activos financeiros	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	-
Passivos financeiros	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	-
Outras receitas de capital	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	-
<b>Total das outras receitas</b>	<b>42 449,58</b>	<b>10,9</b>	<b>11 212,26</b>	<b>2,7</b>	<b>-31 237,32</b>	<b>-73,6</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>77 818,78</b>	<b>20,0</b>	<b>55 817,68</b>	<b>13,3</b>	<b>-22 001,10</b>	<b>-28,3</b>
<b>PIB</b>	<b>389 945</b>		<b>419 169</b>			
<b>Índice de Inflação</b>	<b>0,984</b>		<b>1,021</b>			
<b>Valores Correntes de 2010</b>	<b>79 452,97</b>		<b>55 817,68</b>			
<b>Cresc. receita em termos reais (%)</b>	<b>-</b>		<b>-29,7</b>			
<b>Receita em termos reais/PIB (%)</b>	<b>20,4</b>		<b>13,3</b>			

Fonte: CGE e INE

Da análise do referido quadro pode-se constatar que no período 2009 a 2010 registou-se um decréscimo da receita global de 28,3%, em termos nominais. A receita global, em 2009, representava 20% do PIB, contra 13,3%, em 2010. Entretanto, se considerarmos a evolução da receita em termos reais, a preços de 2010, também aqui se regista um decréscimo acentuado, caindo 29,7% no biénio. Em proporção ao PIB, a receita em termos reais em 2009 representava 20,4%, enquanto, em 2010, esse valor cai para 13,3%.

Tal facto é explicado pela drástica redução de 73,6%, ocorrida nas Outras receitas, mais concretamente na sua subrubrica de Transferências extraordinárias, quer sejam de ajuda orçamental ou de projectos.

Em contraciclo, verificou-se que as receitas correntes cresceram 26,1%, justificado pelo crescimento das tributárias e não tributárias em 24,5% e 31,0%, respectivamente.

Conclui-se assim que a política tributária do Governo não teve influência na diminuição das receitas de 2009 para 2010, dado que o referido decréscimo ficou a dever-se à redução drástica das receitas extraordinárias de parceiros financiadas pelo exterior.

#### **2.4.2 - Evolução das receitas tributárias no período 2009 - 2010**

Como referido, o decréscimo das receitas do Estado no biénio em análise não ficou a dever-se ao comportamento das Receitas fiscais, pois, como veremos no Quadro II.10, a seguir, tanto em termos nominais como reais, as mesmas revelaram um desempenho positivo:

Quadro II.10 - Evolução das Receitas tributárias entre 2009-2010

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2009		2010		DESVIO	
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	%
<b>Receitas tributárias</b>						
<b>Impostos directos</b>	<b>7 463,02</b>	<b>1,9</b>	<b>9 556,75</b>	<b>2,5</b>	<b>2 093,73</b>	<b>28,1</b>
Impostos sobre o rendimento	7 396,30	1,9	9 407,52	2,4	2 011,22	27,2
Contribuição industrial	4 425,54	1,1	6 095,92	1,6	1 670,38	37,7
Contribuição predial	748,09	0,2	889,68	0,2	141,59	18,9
Imposto profissional	2 221,50	0,6	2 412,01	0,6	190,51	8,6
Impostos complementares	1,17	0,0	0,00	0,0	-1,17	-100,0
Impostos de Reconstrução Nacional	0,00	0,0	9,92	0,0	9,92	-
Outros impostos directos	66,72	0,0	149,23	0,0	82,51	123,7
Imposto de capital	40,66	0,0	113,15	0,0	72,49	178,3
Imposto sobre propriedade	26,06	0,0	36,08	0,0	10,02	38,4
<b>Impostos indirectos</b>	<b>19 114,98</b>	<b>4,9</b>	<b>23 530,11</b>	<b>6,0</b>	<b>4 415,13</b>	<b>23,1</b>
Imposto/transações internacion.	8 330,10	2,1	9 022,99	2,3	692,89	8,3
Direito de importação	5 026,18	1,3	5 835,14	1,5	808,96	16,1
Direito de exportação	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	-
Imposto ext/castanha de cajú	2 139,89	0,5	2 187,35	0,6	47,46	2,2
Outros	1 164,03	0,3	1 000,50	0,3	-163,53	-14,0
Imposto especial sobre consumo	2 452,86	0,6	2 232,95	0,6	-219,91	-9,0
Bens importados	2 452,86	0,6	2 232,95	0,6	-219,91	-9,0
Imposto geral sobre venda	7 891,55	2,0	10 971,02	2,8	3 079,47	39,0
Bens importados	5 152,97	1,3	6 497,55	1,7	1 344,58	26,1
Produção local	2 738,58	0,7	4 473,47	1,1	1 734,89	63,3
Outros impostos indirectos	440,47	0,1	1 303,15	0,3	862,68	195,9
Selos e estampilhas	440,47	0,1	1 303,15	0,3	862,68	195,9
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>26 578,00</b>	<b>6,8</b>	<b>33 086,86</b>	<b>8,5</b>	<b>6 508,86</b>	<b>24,5</b>
<b>PIB</b>	<b>389 945</b>		<b>419 169</b>			
<b>Índice de Inflação</b>	<b>0,984</b>		<b>1,021</b>			
<b>Valores Correntes de 2010</b>	<b>27 136,14</b>		<b>33 086,86</b>			
<b>Cresc. receita em termos reais (%)</b>	<b>-</b>		<b>21,9</b>			
<b>Receita em termos reais/PIB ( %)</b>	<b>7,0</b>		<b>7,9</b>			

Fonte: CGE e INE

As Receitas tributárias apresentaram uma trajectória ascendente no período em análise. Cresceram 24,5%, em termos nominais e aumentaram a sua participação no PIB de 6,8% para 8,5% no mesmo período.

Se considerarmos o crescimento em termos reais, a valores correntes de 2010, também aqui as Receitas tributárias registaram um incremento acentuado (21,9%).

Da mesma forma, em termos reais ou constantes, a sua participação no PIB registou um comportamento positivo no período em análise, passando de 7,0%, em 2009, para 7,9%, em 2010, registando um acréscimo de 0,9 p.p.

## 2.5 - Dívida fiscal

Feita a 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 a MVCIL ao MEF não foi possível obter junto da DGCI informações concernentes à Dívida fiscal o que indicia a inexistência de mecanismos de apuramento e controlo de dívida dos contribuintes junto desse Serviço, pelo que o Tribunal mantém a seguinte recomendação:

### Recomendação n.º II.4

*Instituir mecanismos de apuramento da dívida fiscal, de forma a conferir um melhor controlo das receitas neste domínio e, conseqüentemente, a relevar os referidos dados na CGE.*

No que tange à DGA, a MVCIL pôde obter as seguintes informações:

1. A DGA regista e controla dívidas de contribuintes a quem, excepcionalmente e mediante o requerimento, é permitido o levantamento de mercadorias, com o estabelecimento de um prazo para proceder à devida regularização, mediante a assinatura de um termo de responsabilidade. Findo esse prazo, caso não tenha havido lugar à regularização por parte do requerente, o valor entra em dívida;

2. No ano em apreço, embora tenha havido uma redução de 65,8% em relação à dívida do ano transacto, foram identificados 51 processos de dívidas no valor de 72,92 milhões de FCFA. O referido montante representa 0,4% das receitas do Estado arrecadas pela DGA e 1,1% dos Direitos de importação cobrados por esse serviço;
3. No mesmo ano, houve um aumento de 25,4% dos processos executados. Assim, foram executados 89 processos relativos a termos de responsabilidade que equivaleram a 1.838,18 milhões de FCFA de imposições pagas e representaram 9,2% das receitas do Estado arrecadadas pela DGA e 29,0% dos Direitos de Importação cobrados; Tal montante significa um aumento de 25,4%, em relação a 2009.
4. À semelhança do ano de 2009, as mercadorias sobre as quais recaíram os processos foram de diversa natureza abrangendo, entre outros, medicamentos, produtos alimentícios, equipamentos e mobiliário de escritório, materiais de construção e viaturas;



## **CAPÍTULO III - DESPESA**

### **3.1 - Considerações gerais**

O Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, que define os Princípios Gerais de Contabilidade Pública, atribui, no seu artigo 1.º, à Contabilidade Pública a incumbência de “assegurar a ordem e a economia na administração financeira do Estado”.

Significa isto que, no vasto campo do sector público administrativo, a contabilidade pública tem uma relevante missão de Estado a cumprir, qual é, justamente, a de assegurar simultaneamente a ordem legal e a maior economia em todos os sectores da Administração Pública.

Com efeito, sendo a contabilidade pública, por definição, um conjunto de normas e preceitos legais em grande parte aplicáveis à realização das despesas públicas, estas podem, assim, definir-se como “todo o emprego de dinheiro por parte do Estado, para dar satisfação a necessidades colectivas<sup>24</sup>”.

Dispõe o artigo 11.º da Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, relativa ao Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, o seguinte:

As despesas orçamentais do Estado compreendem:

As despesas correntes;

As despesas de capital.

As despesas correntes são constituídas por:

Despesas com o pessoal;

Encargos financeiros da dívida;

Despesas com aquisições de bens e serviços;

Despesas com transferências correntes;

Despesas com diminuição de receitas.

---

<sup>24</sup> Página 26 do Manual da Contabilidade Pública, in MF (DGCP).

As despesas de capital compreendem:

- Despesas de investimento do Estado;
- Despesas com transferências de capital.

Por outro lado, estatui o artigo 16.º do diploma acima citado, que o OGE, os orçamentos anexos e as contas Especiais do Tesouro são apresentados de acordo com as classificações administrativas, por programas, funcional e económica.

Assim, em obediência aos requisitos da conformidade legal e regularidade financeira, considerar-se-ão, neste capítulo, a análise dessas 4 categorias de classificação de despesas anteriormente referidas.

### **3.2 - Enquadramento legal das competências do Tribunal de Contas**

Na Lei Orgânica do Tribunal de Contas, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, nomeadamente, na alínea c) do artigo 12.º refere-se que:

Compete, entre outras, ao Tribunal de Contas dar Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Embora o referido Decreto-Lei não preveja a incidência no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, deve o Tribunal de Contas apreciar, designadamente, os seguintes aspectos:

- a) A actividade financeira do Estado no ano a que a conta se reporta, designadamente nos domínios (...) das despesas (...);
- b) O cumprimento da Lei de Enquadramento do OGEE e legislação complementar;
- c) (...).

### 3.3 - Análise global da execução do orçamento da despesa

A Lei n.º 3/87, de 9 de Junho, relativa ao Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), no seu artigo 16.º, considera como requisitos para a execução do orçamento das despesas, 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).

Apresenta-se a seguir, a comparação entre a despesa orçada e a realizada em 2010, 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	56 869,81	45,5	47 417,52	92,2	-9 452,29	-16,6	83,4
Bens de capital	1 179,53	0,9	152,58	0,3	-1 026,94	-87,1	12,9
Amortização da dívida	21 595,10	17,3	1 540,85	3,0	-20 054,25	-92,9	7,1
Investimento público	42 132,52	33,7	710,85	1,4	-41 421,66	-98,3	1,7
Contas especiais do Tesouro	3 208,00	2,6	1 631,82	3,2	-1 576,18	-49,1	50,9
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>124 984,95</b>	<b>100,0</b>	<b>51 453,62</b>	<b>100,0</b>	<b>-73 531,33</b>	<b>-58,8</b>	<b>41,2</b>

Fonte: CGE

Como se pode constatar do quadro anterior, o total das despesas realizadas situou-se em 51.453,62 milhões de FCFA, contra os 124.984,95 milhões de FCFA previstos, registando-se, assim, uma taxa de execução de 41,2% (33,4% em 2009), derivado do comportamento da despesa corrente e, sobretudo, da não execução praticamente da totalidade das despesas de investimento público programadas (com uma taxa de execução de apenas 1,7%). Ainda, em termos de despesas realizadas, as rubricas de Amortização da dívida, das Contas Especiais do Tesouro apresentaram uma taxa de execução de 7,1% e 50,9%, respectivamente.

Enquanto as Despesas correntes representaram um peso de 92,2% no total da despesa realizada, as Despesas em Bens de capital absorveram uma parcela de 0,3%, muito semelhante ao ocorrido no ano anterior, onde representaram uma proporção de 0,6%. Por outro as despesas relacionadas com a Amortização da dívida e as Contas especiais do Tesouro apresentaram um peso de, respectivamente, 3,0% e 3,2%, do total da despesa executada.

### **3.3.1 - Despesas de Funcionamento**

Em 2010, a estrutura das despesas públicas do Estado efectuadas nas ópticas económica, orgânica e funcional, teve o seguinte desdobramento.

#### **3.3.1.1 - Despesa 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	%	%
<b>Despesas Correntes</b>	<b>56 869,81</b>	<b>45,5</b>	<b>47 417,52</b>	<b>92,2</b>	<b>-9 452,29</b>	<b>-16,6</b>	<b>83,4</b>
Despesas com pessoal	27 605,21	22,1	25 419,30	49,4	-2 185,91	-7,9	92,1
Aquisição de bens e serviços	10 373,22	8,3	7 813,93	15,2	-2 559,29	-24,7	75,3
Transferências correntes	7 756,71	6,2	6 752,36	13,1	-1 004,35	-12,9	87,1
Juros da dívida	4 823,13	3,9	455,63	0,9	-4 367,50	-90,6	9,4
Outras despesas correntes	6 311,54	5,0	6 976,30	13,6	664,76	10,5	110,5
<b>Bens de Capital</b>	<b>1 179,53</b>	<b>0,9</b>	<b>152,58</b>	<b>0,3</b>	<b>-1 026,94</b>	<b>-87,1</b>	<b>12,9</b>
Construções diversas	406,61	0,3	64,29	0,1	-342,32	-84,2	15,8
Material de transporte	206,80	0,2	0,00	0,0	-206,80	-100,0	0,0
Maquinaria e equipamentos	206,12	0,2	5,00	0,0	-201,12	-97,6	2,4
Outros investimentos	360,00	0,3	83,29	0,2	-276,71	-76,9	23,1
<b>Amortização da dívida</b>	<b>21 595,10</b>	<b>17,3</b>	<b>1 540,85</b>	<b>3,0</b>	<b>-20 054,25</b>	<b>-92,9</b>	<b>7,1</b>
<b>Investimento público</b>	<b>42 132,52</b>	<b>33,7</b>	<b>710,85</b>	<b>1,4</b>	<b>-41 421,66</b>	<b>-98,3</b>	<b>1,7</b>
<b>Contas espec. do Tesouro</b>	<b>3 208,00</b>	<b>2,6</b>	<b>1 631,82</b>	<b>3,2</b>	<b>-1 576,18</b>	<b>-49,1</b>	<b>50,9</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>124 984,95</b>	<b>100,0</b>	<b>51 453,62</b>	<b>100,0</b>	<b>-73 531,33</b>	<b>-58,8</b>	<b>41,2</b>

Fonte: CGE

Pode-se concluir que as Despesas correntes consumiram a maior parcela das Despesas no ano, justificado pelas Despesas com pessoal, seguida das de Aquisição de bens e serviços, com pesos de 49,4% e 15,2%, respectivamente. A rubrica menos representativa das Despesas correntes foi a dos Juros da dívida, que se limitou a uma participação de apenas 0,9%.

Já em relação às despesas com aquisição de Bens de capital, a rubrica que representou o peso mais elevado foi a de Outros investimentos, embora de apenas 0,2% no seu cômputo geral.

### 3.3.1.1.1 - Estrutura e nível de execução das despesas correntes

No seguinte quadro, evidenciam-se as despesas correntes, em termos de previsão e execução orçamental, respeitantes ao exercício de 2010:

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	%	%
<b>DESPESAS CORRENTES</b>							
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>27 605,21</b>	<b>48,5</b>	<b>25 419,30</b>	<b>53,6</b>	<b>-2 185,91</b>	<b>-7,9</b>	<b>92,1</b>
Remunerações certas	20 938,69	36,8	19 306,70	40,7	-1 631,98	-7,8	92,2
Abonos variáveis ou eventuais	1 138,28	2,0	771,49	1,6	-366,78	-32,2	67,8
Segurança social	5 528,25	9,7	5 341,11	11,3	-187,15	-3,4	96,6
<b>Aquisição de Bens e Serviços</b>	<b>10 373,22</b>	<b>18,2</b>	<b>7 813,93</b>	<b>16,5</b>	<b>-2 559,29</b>	<b>-24,7</b>	<b>75,3</b>
Bens duradouros	468,27	0,8	184,85	0,4	-283,42	-60,5	39,5
Bens não duradouros	1 979,64	3,5	1 208,57	2,5	-771,07	-38,9	61,1
Aquisição de Serviços	7 925,31	13,9	6 420,51	13,5	-1 504,80	-19,0	81,0
<b>Transferências Correntes</b>	<b>7 756,71</b>	<b>13,6</b>	<b>6 752,36</b>	<b>14,2</b>	<b>-1 004,35</b>	<b>-12,9</b>	<b>87,1</b>
Soc. e quase-soc. não Fin.	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Administrações públicas	2 852,98	5,0	2 199,45	4,6	-653,53	-22,9	77,1
Administrações local	100,00	0,2	9,60		-90,40	-90,4	9,6
Instituições privadas s/ fins luc.	227,39	0,4	183,23	0,4	-44,16	-19,4	80,6
Famílias	2 302,06	4,0	2 168,18	4,6	-133,88	-5,8	94,2
Exterior	2 274,28	4,0	2 191,89	4,6	-82,39	-3,6	96,4
<b>Juros da dívida</b>	<b>4 823,13</b>	<b>8,5</b>	<b>455,63</b>	<b>1,0</b>	<b>-4 367,50</b>	<b>-90,6</b>	<b>9,4</b>
Dívida-juros vencidos	4 823,13	8,5	455,63	1,0	-4 367,50	-90,6	9,4
<b>Outras Despesas Correntes</b>	<b>6 311,54</b>	<b>11,1</b>	<b>6 976,30</b>	<b>14,7</b>	<b>664,76</b>	<b>10,5</b>	<b>110,5</b>
Restituições	3 427,72	6,0	4 336,01	9,1	908,29	26,5	126,5
Despesas comuns	2 883,82	5,1	2 640,30	5,6	-243,53	-8,4	91,6
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>56 869,81</b>	<b>100,0</b>	<b>47 417,52</b>	<b>100,0</b>	<b>-9 452,29</b>	<b>-16,6</b>	<b>83,4</b>

Fonte: CGE

Observa-se através do quadro que as Despesas correntes realizadas situaram-se em 47.417,52 milhões de FCFA, contra os 56.869,81 milhões de FCFA previstos, registando-se assim, uma taxa de execução de 83,4% (85,4% em 2009), sendo que 53,6% dizem respeito à rubrica de Despesas com pessoal, registando uma taxa de execução de 92,1%. Segundo o Relatório da CGE, o alto grau de execução de despesas com pessoal deveu-se fundamentalmente ao pagamento de atrasados salariais dos professores contratados e dos novos ingressos por um lado e, por outro lado, à regularização de atrasados salariais do pessoal em situação de reforma, à semelhança do ano anterior.

Assim sendo, mantém-se a recomendação formulada no ano anterior:

#### **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.*

Da leitura do quadro anterior pode-se concluir, ainda, que 14,7% das Despesas correntes previstas dizem respeito às Outras Despesas Correntes, que registaram uma taxa de execução de 110,5%, 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.

As Transferências Correntes, no valor de 6.752,36 milhões de FCFA, tiveram uma taxa de execução de 87,1%. 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). Assim, daquele valor foi transferido à ANP, a título de Dotação provisional, 2.199,45 milhões de FCFA, valor superior em 15,13%, relativamente ao ano anterior (1.910,33 milhões de FCFA).

Assim, entende o Tribunal manter a recomendação formulada no ano anterior:

#### **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.*

A execução das despesas com Aquisição de bens e serviços totalizou 7.813,93 milhões de FCFA, registando um grau de execução de 75,3%.

Os Juros da dívida (Juros da dívida interna e externa), no valor de 455,63 milhões de FCFA, representaram 1,0% das despesas correntes em 2010, contra 1,4% no ano 2009, apontando assim, para uma diminuição do seu peso nas despesas correntes.

#### **3.3.1.1.2 - Estrutura e nível de execução das despesas de bens de capital e investimento público**

As despesas com o Investimento público situaram-se nos 4.036,11 milhões de FCFA como pode ser observado no quadro que se segue:

Quadro III.4 - Despesas de capital e Investimento público previstas e executadas

(Em milhões de CFCA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>DESPESAS DE CAPITAL E INV. PÚBLICO</b>							
<b>Investimentos</b>	<b>1 179,53</b>	<b>1,73</b>	<b>152,58</b>	<b>3,8</b>	<b>-1 026,94</b>	<b>-87,1</b>	<b>12,9</b>
Construções diversas	406,61	0,6	64,29	1,6	-342,32	-84,2	15,8
Material de transporte	206,80	0,3	0,00	0,0	-206,80	-100,0	0,0
Maquinaria e equipamentos	206,12	0,3	5,00	0,1	-201,12	-97,6	2,4
Outros investimentos	360,00	0,5	83,29	2,1	-276,71	-76,9	23,1
<b>Amortização da dívida</b>	<b>21 595,10</b>	<b>31,7</b>	<b>1 540,85</b>	<b>38,2</b>	<b>-20 054,25</b>	<b>-92,9</b>	<b>7,1</b>
Amortização da dívida	21 595,10	31,7	1 540,85	38,2	-20 054,25	-92,9	7,1
<b>Orçamento de investimento Público</b>	<b>42 132,52</b>	<b>61,9</b>	<b>710,85</b>	<b>17,6</b>	<b>-41 421,67</b>	<b>-98,3</b>	<b>1,7</b>
Financiamento interno		0,0	0,00	0,0	0,00		
Financiamento externo	42 132,52	61,9	710,85	17,6	-41 421,67		
<b>Contas especiais do Tesouro</b>	<b>3 208,00</b>	<b>4,7</b>	<b>1 631,82</b>	<b>40,4</b>	<b>-1 576,18</b>	<b>-49,1</b>	<b>50,9</b>
Contas especiais do Tesouro	3 208,00	4,7	1 631,82	40,4	-1 576,18	-49,1	50,9
<b>TOTAL</b>	<b>68 115,14</b>	<b>100,0</b>	<b>4 036,11</b>	<b>100,0</b>	<b>-64 079,05</b>	<b>-94,1</b>	<b>5,9</b>

Fonte: CGE

As Despesas de Capital e do Investimento Público, incluindo as Contas Especiais do Tesouro situaram-se em 4.036,11 milhões de FCFA, contra os 68.115,14 milhões de FCFA previstos, registando-se assim, uma taxa de execução de 5,9% (4,3% em 2009) sendo que, do total executado, 3,8% destinou-se às aquisições de Bens de capital (investimentos), 38,2% à Amortização da dívida, 17,6% ao Investimento público e os restantes 40,4%, às Contas Especiais do Tesouro. Como já se deixou referido atrás, a execução das despesas com o Investimento público ficou muito aquém da previsão (1,7%, aliás na linha do baixo valor de 1,9%, registado em 2009).

De salientar que a baixa execução do orçamento de investimento público deve-se à omissão na CGE (Quadro IV- Execução Orçamental Despesas), da execução dos recursos provenientes de financiamento externo, no valor de 34.680,63 milhões de FCFA, assim como ao não desembolso de qualquer fundo de contrapartida nacional conforme programado. Isto de acordo com os dados fornecidos pela Direcção-Geral do Plano (Direcção de Serviços de Programação dos Investimentos Públicos).

Acrescente-se ainda que essa divergência de dados entre a CGE e a DSPIP deve-se ao facto da execução das despesas de projectos e programas de investimento público (PIP) não serem objecto de registo no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFP), segundo as informações obtidas na Missão de Verificação e Certificação in loco (MVCIL) ao Ministério da Economia e Finanças (MEF), 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).

Porém, convém salientar que contrariando as Direcções acima referidas, a DGP informou que todas as informações relativas à execução dos projectos de investimento disponibilizadas durante a MVCIL foram extraídas do SIGFIP.

A omissão de tais relevantes despesas na execução do CGE 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 (artigo 3.º, do Capítulo I – Princípios e regras orçamentais, da Lei n.º 3/87, de 9 de Junho – LEOGE).

Assim sendo, mantém-se a recomendação do Tribunal de Contas suscitada no Parecer da CGE de 2009:

### **Recomendação n.º III.3**

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

#### **3.3.1.2 - Na óptica orgânica**

O quadro III.5 apresenta a previsão e a execução das Despesas correntes, de Bens de capital e do Investimento público dos diversos ministérios e outros órgãos estatais equiparados:

### Quadro III.5 - Despesas previstas e executadas por departamentos orgânicos

(Em milhões de CFCA)

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
1	Assembleia Nacional	2 259,28	1,8	2 191,89	4,3	-67,39	-3,0	97,0
2	Presidência da República	1 150,62	0,9	1 104,84	2,1	-45,78	-4,0	96,0
3	Presidência do Conselho de Ministros (Primatura)	8 191,05	6,6	2 592,45	5,0	-5 598,60	-68,4	31,6
4	Supremo Tribunal de Justiça	524,72	0,4	457,30	0,9	-67,43	-12,9	87,1
5	Tribunal de Contas	195,63	0,2	155,49	0,3	-40,14	-20,5	79,5
6	Ministério da Justiça	2 232,38	1,8	330,75	0,6	-1 901,64	-85,2	14,8
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	566,57	0,5	513,99	1,0	-52,59	-9,3	90,7
8	Ministério dos Neg. Estrangeiros, Cooperação e das Comunidades	2 332,85	1,9	2 039,74	4,0	-293,11	-12,6	87,4
9	Ministério Defesa Nacional e Combatentes da Liberdade da Pátria	12 666,51	10,1	8 586,68	16,7	-4 079,83	-32,2	67,8
10	Ministério da Administração Interna	5 013,72	4,0	3 617,66	7,0	-1 396,06	-27,8	72,2
11	Ministério da Administração Territorial	678,54	0,5	318,81	0,6	-359,73	-53,0	47,0
12	Ministério das Finanças	44 055,42	35,2	19 067,82	37,1	-24 987,60	-56,7	43,3
13	Ministério da Função Pública, Trabalho e Modernização do Estado	746,10	0,6	222,71	0,4	-523,39	-70,2	29,8
14	Ministério da Economia, do Plano e Integração Regional	6 043,16	4,8	227,46	0,4	-5 815,70	-96,2	3,8
15	Ministério da Educação Nacional, Cultura e Ciência	12 562,29	10,1	5 916,01	11,5	-6 646,28	-52,9	47,1
17	Ministério da Comunicação Social e Assuntos Parlamentares	1 087,33	0,9	274,20	0,5	-813,14	-74,8	25,2
18	Ministério da Saúde Pública	8 000,35	6,4	2 539,63	4,9	-5 460,72	-68,3	31,7
19	Ministério da Mulher, Família, Coesão Social e Luta contra a Pobreza	1 434,87	1,1	116,62	0,2	-1 318,24	-91,9	8,1
21	Ministério das Infraestruturas, Transportes e Comunicações	4 522,45	3,6	191,38	0,4	-4 331,08	-95,8	4,2
22	Ministério da Energia e dos Recursos Naturais	2 061,60	1,6	208,83	0,4	-1 852,77	-89,9	10,1
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento	8 212,38	6,6	515,61	1,0	-7 696,77	-93,7	6,3
25	Ministério do Comércio e Indústria	447,15	0,4	263,77	0,5	-183,38	-41,0	59,0
<b>TOTAL</b>		<b>124 984,95</b>	<b>100,0</b>	<b>51 453,62</b>	<b>100,0</b>	<b>-73 531,33</b>	<b>-58,8</b>	<b>41,2</b>

Fonte: CGE

Em termos gerais, e a nível orgânico, a execução da despesa teve um desvio negativo de 58,8%, devido sobretudo à não execução da totalidade das despesas programadas por Ministérios.

Como se pode extrair do quadro anterior, o Ministério das Finanças foi o que deteve a maior parcela das despesas executadas, seguido do Ministério da Defesa Nacional e Combatentes da Liberdade da Pátria, com uma representatividade de 37,1% e 16,7%, respectivamente. Por outro lado, foram o Ministério da Mulher, Família, Coesão Social e Luta Contra a Pobreza e o Tribunal de Contas que detiveram a menor parcela das despesas realizadas, 0,2% e 0,3%, respectivamente.

### 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	%	%
	<b>Serviços Gerais da Administração Pública</b>	<b>38 444,61</b>	<b>30,8</b>	<b>34 957,47</b>	<b>67,9</b>	<b>-3 487,14</b>	<b>37,2</b>	<b>90,9</b>
1	Assembleia Nacional Popular	2 259,28	1,8	2 191,89	4,3	-67,39	2,5	97,0
2	Presidência da República	1 150,62	0,9	1 104,84	2,1	-45,78	1,2	96,0
3	Presidência do Conselho de Ministros (Primatura)	4 243,80	3,4	2 568,72	5,0	-1 675,09	1,6	60,5
9	Ministério da Defesa	8 613,71	6,9	8 559,68	16,6	-54,03	9,7	99,4
4	Supremo Tribunal de Justiça	524,72	0,4	457,30	0,9	-67,43	0,5	87,1
5	Tribunal de Contas	195,63	0,2	155,49	0,3	-40,14	0,1	79,5
7	Ministério Público (PGR)	566,57	0,5	513,99	1,0	-52,59	0,5	90,7
8	Ministério dos Negócios Estrangeiros	2 332,85	1,9	2 039,74	4,0	-293,11	2,1	87,4
10	Ministério da Administração Interna	4 530,87	3,6	3 617,66	7,0	-913,21	3,4	79,8
11	Secretaria de Estado da Administração Territorial	637,84	0,5	318,81	0,6	-319,03	0,1	50,0
13	Ministério da Reforma Adm., Função Pública	304,80	0,2	197,80	0,4	-107,00	0,1	64,9
6	Ministério da Justiça	401,68	0,3	277,72	0,5	-123,97	0,2	69,1
12	Ministério das Finanças (excl. Pensões...)	12 682,23	10,1	12 953,85	25,2	271,62	15,0	102,1
	<b>Funções Sociais</b>	<b>11 475,93</b>	<b>9,2</b>	<b>8 806,46</b>	<b>17,1</b>	<b>-2 669,47</b>	<b>7,9</b>	<b>76,7</b>
17	Ministério da Pres. do Cons.Minist.A. Parlamentares	353,65	0,3	274,20	0,5	-79,45	0,2	77,5
19	Ministério da Solid.Social, Fam. L.Contra a Pobreza	203,21	0,2	91,45	0,2	-111,76	0,0	45,0
18	Ministério da Saúde Pública	3 951,13	3,2	2 524,80	4,9	-1 426,34	1,7	63,9
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	6 967,94	5,6	5 916,01	11,5	-1 051,93	5,9	84,9
	<b>Funções Económicas</b>	<b>2 608,93</b>	<b>2,1</b>	<b>1 263,97</b>	<b>2,5</b>	<b>-1 344,96</b>	<b>0,4</b>	<b>48,4</b>
14	Ministério da Economia e Integração Regional	237,06	0,2	137,54	0,3	-99,52	0,1	58,0
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	337,90	0,3	179,38	0,3	-158,53	0,1	53,1
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	1 390,14	1,1	515,61	1,0	-874,53	-0,1	37,1
22	Ministério dos Recursos Naturais	297,18	0,2	196,09	0,4	-101,09	0,1	66,0
25	Ministério do Comércio, Turismo e Artesanato	346,65	0,3	235,36	0,5	-111,29	0,2	67,9
	<b>Outras Funções</b>	<b>72 455,49</b>	<b>58,0</b>	<b>6 425,72</b>	<b>12,5</b>	<b>-66 029,77</b>	<b>-45,5</b>	<b>8,9</b>
	Pensões e reformas	3 904,74	3,1	3 718,39	7,2	-186,35	4,1	95,2
	Juros da dívida	4 823,13	3,9	455,62	0,9	-4 367,51	-3,0	9,4
	Amortização da dívida	21 595,10	17,3	1 540,85	3,0	-20 054,25	-14,3	7,1
	Programa de Investimento Público (PIP)	42 132,52	33,7	710,85	1,4	-41 421,66	-32,3	1,7
	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>124 984,95</b>	<b>100,0</b>	<b>51 453,62</b>	<b>100,0</b>	<b>-73 531,33</b>	<b>0,0</b>	<b>41,2</b>

Fonte: CGE

Conforme demonstra o quadro III.6, atrás, a taxa de execução global, em 2010, foi de 41,2%, representando um desvio para menos, entre o Orçamento corrigido e o executado, de 73.531,34 milhões de FCFA.

Destacam-se as Funções Gerais da Administração Pública que tiveram um peso significativo de 67,9% do total das despesas, equivalente a 34.957,47 milhões de FCFA, seguida das Funções Sociais que registaram uma participação de 17,1% e, finalmente, das Outras Funções e das Funções Económicas (12,5% e 2,5%, respectivamente).

### **3.4 - Despesas dos Fundos e Serviços Autónomos**

Dispõe o n.º 1 do artigo 32.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, que a CGE deverá ser constituída pelo relatório do Ministro das Finanças e pelas partes I e II. A parte II é constituída pelo desenvolvimento das despesas realizadas, por Ministérios, comparadas com as dotações orçamentais (artigo 32.º/6).

Diz ainda o mesmo número e artigo que, apenso à conta do respectivo Ministério, sob a forma de extracto a elaborar pelas próprias entidades interessadas, figurarão, por agrupamentos económicos, as contas de gerência resultantes da execução dos serviços a que alude o artigo 15.º, a saber, os serviços e fundos autónomos, os organismos de autonomia administrativa e financeira e os organismos dotados apenas de autonomia administrativa, na parte em que são obrigados a elaborar orçamentos privativos para a aplicação de receita própria.

De acordo ainda com o artigo 21.º do diploma acima referenciado, os fundos e serviços autónomos, os organismos de autonomia administrativa e financeira e os organismos dotados apenas de autonomia administrativa, deverão apresentar até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam, as suas contas de gerência ao Tribunal de Contas para efeito de Parecer, e um extracto, por agrupamento económico, das referidas contas de gerência à Direcção-Geral da Contabilidade Pública a fim de figurarem em anexo à conta do respectivo Ministério.

Da análise preliminar à CGE de 2010, constatou-se que estes preceitos legais não foram observados. Perante esta constatação, entende o TC ser pertinente manter a recomendação suscitada no Parecer da CGE de 2009:

#### **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.*

Segundo informações recolhidas na MVCIL aos diferentes serviços intervenientes na execução orçamental do MEF, 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 em lei, relativamente à unicidade de caixa (ou de tesouraria), ao mesmo tempo que a utilização das quantias inscritas nos respectivos orçamentos não foi 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.º 5 do artigo 17.º, que dispõe os procedimentos relativos à movimentação das Contas de Ordem<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Esta matéria é igualmente objecto de apreciação no ponto 7.4 do Capítulo VII deste Parecer.

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 de tais requisitos.

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.

Sobre esta matéria, entende o Tribunal de Contas que é de se manter a recomendação formulada no Parecer do ano anterior:

#### **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.*

### **3.5 - Programa de Investimentos Públicos - PIP**

O Programa dos Investimentos Públicos (PIP) 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 Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) 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, à semelhança do ano 2009, nas reorientações e estratégias definidas nos Programas do Governo, da Boa Governação, do DENARP 2006-2008 e das Políticas Sectoriais, nomeadamente:

- a) Geração de Riquezas e Desenvolvimento de Infra-estruturas;
- b) Aumento das Possibilidades de Acesso aos Bens Sociais Fundamentais;
- c) Alívio da Pobreza;
- d) Promoção da Boa Governação;
- e) Promoção do Sector Privado.

A análise da execução do PIP engloba, além da limitada informação sobre o PIP veiculada na CGE, os dados obtidos na Direcção-Geral do Plano (DGP), mais concretamente na Direcção de Serviços de Programação dos Investimentos Públicos, pois, como se deixou atrás reproduzido, não é certo que os programas e projectos de investimento ainda são introduzidos no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP), e não estão a ser executados a nível da Direcção-Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), pela Direcção-Geral do Controlo Financeiro (DGCF) ou pela Direcção Geral do Orçamento (DGO).

Assim, torna-se pertinente manter a recomendação formulada no Parecer do ano anterior:

#### **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 assegurados que foram 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.*

#### **3.5.1 - Despesas do PIP**

À semelhança do analisado nas despesas de funcionamento, torna-se pertinente analisar a execução das despesas de investimento, considerando as ópticas económica, funcional e orgânica.

### 3.5.1.1 - 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 investimento, através do quadro seguinte:

**Quadro III.7 - Investimentos do Plano na óptica económica**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	PROGRAMADO		EXECUTADO		DESVIO	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Despesas de Funcionamento</b>	<b>13 924,10</b>	<b>33,1</b>	<b>3 649,75</b>	<b>26,9</b>	<b>-10 274,35</b>	<b>-73,8</b>
Despesa com pessoal	237,12	0,6	0,00	0,0	-237,12	0,0
Aquisição de bens e serviços	8 592,72	20,5	2 056,98	15,1	-6 535,74	-76,1
Combustível e lubrificantes	28,00	0,1	0,00	0,0	-28,00	-100,0
Assistência técnica estrangeira	2 837,98	6,8	1 047,27	7,7	-1 790,71	-63,1
Assistência técnica nacional	2 228,29	5,3	545,51	4,0	-1 682,78	-75,5
<b>Despesa Investimento</b>	<b>28 081,36</b>	<b>66,9</b>	<b>9 937,60</b>	<b>73,1</b>	<b>-18 143,75</b>	<b>-64,6</b>
Material de transporte	607,56	1,4	754,13	5,6	146,57	24,1
Maquinaria e equipamento	10 120,00	24,1	3 868,88	28,5	-6 251,12	-61,8
Construção civil	15 674,02	37,3	4 922,81	36,2	-10 751,21	-68,6
Formação	1 679,78	4,0	391,78	2,9	-1 288,00	-76,7
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>42 005,46</b>	<b>100,0</b>	<b>13 587,35</b>	<b>100,0</b>	<b>-28 418,10</b>	<b>-67,7</b>

Fonte: DGP

Do montante de 13.587,35 milhões de FCFA de despesas realizadas no âmbito do PIP, cerca de 3.649,75 milhões correspondem a despesas de funcionamento (26,9%).

As sub-rubricas mais expressivas foram, as despesas com a Aquisição de bens e serviços (15,1%), correspondendo as despesas com a Assistência técnica estrangeira, a 7,7% e a nacional, a 4,0%.

Em 2010, 28,5% das despesas de investimento no que concerne ao PIP dizem respeito à rubrica de Maquinaria e equipamento, 36,2%, a despesas com construção civil e 5,6%, a despesas com material de transporte, ou seja, 70,3% referem-se à formação bruta de capital fixo e 2,9% à formação profissional.

É de salientar que o valor executado na óptica económica difere do das ópticas orgânica e funcional que seguidamente se analisam, justificado pelos dados adicionais obtidos junto da Direcção Geral do Plano no âmbito da MVCIL, embora dissessem respeito apenas à execução do 1º Semestre.

### 3.5.1.2 - Na Óptica Orgânica

O quadro que segue apresenta as despesas de investimento do plano executadas pelos diversos ministérios e/ou outros órgãos estatais equiparados:

**Quadro III.8 - Investimentos do Plano por ministérios**

(Em milhões de FCFA)

Código	DESIGNAÇÃO	PIP				DESVIO		TAXA DE EXEC. %
		PROGRAMADO		EXECUTADO		VALOR	%	
		VALOR	%	VALOR	%			
6	Ministério da Justiça	1 830,70	4,4	1 543,61	4,4	-287,09	-15,7	84,3
9	Ministério da Defesa Nacion. Combatentes L.Pátria	4 052,79	9,6	1 146,38	3,2	-2 906,42	-71,7	28,3
10	Ministério da Administração Interna	482,85	1,1	260,63	0,7	-222,22	-46,0	54,0
11	Ministério da Administração Territorial	50,70	0,1	0,00	0,0	-50,70	-100,0	0,0
12	Ministério das Finanças	913,20	2,2	1 270,54	3,6	357,35	39,1	139,1
13	Ministério da Função Pública, Trab. Moderniz. Estado	441,30	1,1	985,04	2,8	543,74	123,2	223,2
14	Ministério da Economia, Plano e Integ. Regional	5 806,10	13,8	5 402,98	15,3	-403,12	-6,9	93,1
15	Ministério da Educação Nacional, Cultura e Ciência	5 115,54	12,2	2 036,69	5,8	-3 078,85	-60,2	39,8
18	Ministério da Saúde Pública	4 049,22	9,6	5 357,39	15,1	1 308,17	32,3	132,3
19	Ministério da Mulher, Fam.Coes. Soc.L.Cont. Pobreza	1 231,66	2,9	1 239,67	3,5	8,01	0,7	100,7
21	Ministério das Obras Públicas, Urban.Habitação	4 157,00	9,9	5 835,52	16,5	1 678,52	40,4	140,4
22	Ministério da Energia e dos Recursos Naturais	1 764,42	4,2	2 694,23	7,6	929,81	52,7	152,7
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento	6 822,23	16,2	3 862,12	10,9	-2 960,11	-43,4	56,6
25	Ministério do Comércio e Indústria	100,50	0,2	0,00	0,0	-100,50	-100,0	0,0
27	Secretaria Estado dos Transportes e Comunicações	3 676,86	8,8	0,00	0,0	-3 676,86	-100,0	0,0
28	Secretaria Estado das Pescas	950,90	2,3	3 249,05	9,2	2 298,15	241,7	341,7
29	Secretaria de Estado do Amb. E desenv. duravel	80,73	0,2	63,09	0,2	-17,64	-21,8	78,2
30	Secretaria do Est.Juventude, cultura e Desportos	478,81	1,1	444,55	1,3	-34,26	-7,2	92,8
<b>TOTAL</b>		<b>42 005,50</b>	<b>100,0</b>	<b>35 391,48</b>	<b>100,0</b>	<b>-6 614,02</b>	<b>-15,7</b>	<b>84,3</b>

Fonte: DGP

Conforme se pode extrair do quadro anterior, o Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação apresenta a maior fatia de investimento (16,5%) com cerca de 5.835,52 milhões de FCFA executados e registando uma execução de 140,4%, seguido dos ministérios da Economia, Plano e Integração Regional (15,3%), com 5.402,98 milhões de FCFA, e da Saúde Pública (15,1%), com 5.357,39 milhões de FCFA.

A Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desportos, o Ministério da Administração Interna e a Secretaria de Estado do Ambiente e Desenvolvimento Durável apresentaram os valores executados mais baixos, representando 1,3%, 0,7% e 0,2%, respectivamente. Os ministérios da Administração Territorial e do Comércio e Indústria e a Secretaria de Estado dos Transportes e Comunicações, embora com previsão orçamental, não executaram qualquer valor das verbas que lhes foram alocadas para o Investimento público.

Por outro lado, dos 18 departamentos orgânicos apresentados, 7 registaram uma execução acima dos 100% nas despesas de investimento previstas.

### 3.5.1.3 - 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 ECV)

DESIGNAÇÃO	PROGRAMADO		EXECUTADO		DESVIO	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Funções Gerais</b>	<b>7 771,54</b>	<b>18,5</b>	<b>5 206,20</b>	<b>14,7</b>	<b>-2 565,3</b>	<b>-33,0</b>
Ministério da Justiça	1 830,70	4,4	1 543,61	4,4	-287,1	-15,7
Ministério das Finanças	913,20	2,2	1 270,54	3,6	357,3	39,1
Ministério da Defesa Nacional Combat L. Patria	4 052,79	9,6	1 146,38	3,2	-2 906,4	-71,7
Ministério do Interior	482,85	1,1	260,63	0,7	-222,2	-46,0
Ministério da Reforma Administrativa	441,30	1,1	985,04	2,8	543,7	123,2
Ministerio da Administração Territorial	<b>50,70</b>	0,1	0,00	0,0	-50,7	-100,0
<b>Funções Sociais</b>	<b>10 875,33</b>	<b>25,9</b>	<b>9 078,30</b>	<b>25,7</b>	<b>-1 797,0</b>	<b>-16,5</b>
Ministério da Educação Nacional, cultura e ciencia	5 115,54	12,2	2 036,69	5,8	-3 078,9	-60,2
Ministério da Saúde Pública	4 049,32	9,6	5 357,39	15,1	1 308,1	32,3
Ministério da Mulher, Família e C.Social	1 231,66	2,9	1 239,67	3,5	8,0	0,7
Secretaria de Estado Juventude e Desportos	<b>478,81</b>	1,1	444,55	1,3	-34,3	-7,2
<b>Funções Económicas</b>	<b>23 358,74</b>	<b>55,6</b>	<b>21 106,99</b>	<b>59,5</b>	<b>-2 251,8</b>	<b>-9,6</b>
Secretaria do Estado amb. E desen.duravel	80,73	0,2	63,09	0,2	-17,6	-21,9
Ministério da Economia e Integração Plano	5 806,10	13,8	3 862,12	10,9	-1 944,0	-33,5
Ministério da Agricultura e Desenvolvim.	6 822,23	16,2	5 402,98	15,3	-1 419,3	-20,8
Scretaria de Estado das Pescas	950,90	2,3	3 249,05	9,2	2 298,2	241,7
Secretaria de Estatodo de Transp.Comunicações	3 676,86	8,8	0,00	0,0	-3 676,9	-100,0
Ministério do Comércio, e Industria	<b>100,50</b>	0,2	0,00	0,0	-100,5	-100,0
Ministério dos Recursos Naturais da Inergia	1 764,42	4,2	2 694,23	7,6	929,8	52,7
Ministério das Obras Públicas hurb Habitação	4 157,00	9,9	5 835,52	16,5	1 678,5	40,4
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>42 005,50</b>	<b>100,0</b>	<b>35 391,48</b>	<b>100,0</b>	<b>-6 614,12</b>	<b>-15,7</b>

Fonte: DGP

Da análise dos dados do quadro, observa-se que mais de metade das despesas de investimento foi canalizada para as funções económicas (59,5%). Das funções económicas, as que tiveram maior expressão foram afectas aos ministérios das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação e Agricultura e Desenvolvimento Rural com pesos de 16,5% e 15,3%, respectivamente, no total das despesas realizadas por funções. Além das Funções Económicas merecem destaque pelo seu peso as funções sociais (25,7%), seguida das Funções Gerais (14,7%). Contrariamente a 2009, não houve qualquer registo na rubrica residual funcional de outras funções.

### 3.5.2 - 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	PROGRAMADO		EXECUTADO		DESVIO		TAXA DE EXEC.%
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
<b>Financiamento interno</b>	<b>6 636,14</b>	<b>15,8</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>-6 636,14</b>	<b>-100,0</b>	<b>0,0</b>
Tesouro	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
OFN-Outras fontes nacionais	6 636,14	15,8	0,00	0,0	-6 636,14	-100,0	0,0
<b>Financiamento externo</b>	<b>35 369,36</b>	<b>84,2</b>	<b>35 391,48</b>	<b>100,0</b>	<b>22,12</b>	<b>0,0</b>	<b>100,1</b>
Donativos	30 635,74	72,9	30 476,48	86,1	-159,25	-0,5	99,5
Empréstimos	4 733,62	11,3	4 915,00	13,9	181,38	3,8	103,8
AAL-Ajuda alimentar	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>42 005,50</b>	<b>100,0</b>	<b>35 391,48</b>	<b>100,0</b>	<b>-6 614,02</b>	<b>-15,7</b>	<b>84,3</b>

Fonte: DGP

O quadro anterior permite observar que a taxa de execução global das despesas de Investimento público se situou em 84,3% do programado, financiadas unicamente por recursos provenientes de fontes externas. As despesas financiadas por donativos atingiram cerca de 30.476,48 milhões de FCFA (86,1%), enquanto as financiadas com empréstimos atingiram os 4.915,00 milhões de FCFA (13,9%).

De acordo com as informações contidas nas orientações e estratégias do PIP/2010, o desempenho do financiamento interno aquém do previsto, explica-se em grande parte pela insuficiência de recursos internos alocados aos projectos financiados através dos recursos externos, cujos desembolsos têm sido condicionados à garantia efectiva da realização dos fundos de contrapartida nacional.

E no que concerne ao cumprimento da norma do pacto de convergência no quadro da UEMOA, relativo aos esforços internos no investimento, a insuficiência para a disponibilização e execução real e efectiva dos fundos internos tem sido um dos factores do não cumprimento dessa mesma norma.

O rácio relativo à percentagem da contrapartida nacional destinada ao financiamento dos Investimentos públicos cujo tecto deveria ser de 20% (critério de convergência referente ao PIP), não tem vindo, pois, a ser minimamente cumprido.

A persistência desta situação irá, com certeza, agravar a contribuição já, per si, negativa do PIP no crescimento económico e, conseqüentemente, além do incumprimento da norma da UEMOA, o não alcance dos OMD. Para o efeito, entende o Tribunal recomendar o seguinte:

#### **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.*

O quadro seguinte apresenta a execução do PIP de 2010 por fonte de financiamento, indicando os respectivos financiadores:

Quadro III.11 - Financiadores do PIP em 2010

(Em milhões de FCFA)

TIPO DE FINANCIADOR	EXECUÇÃO	
	VALOR	%
<b>DONATIVOS</b>	<b>30 476,49</b>	<b>86,1</b>
UNIÃO EUROPEIA (UE)	6 976,50	19,7
SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS	1 239,04	3,5
PNUD	480,76	1,4
UNICEF	599,06	1,7
FNUAP	702,05	2,0
PAM	802,07	2,3
FAO	1 484,01	4,2
BM/OMS/PNUD	2 941,74	8,3
BAD	3 829,90	10,8
REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	1 297,33	3,7
DANIDA	15,57	0,0
FIDA	380,10	1,1
OAP	390,00	1,1
ACBF	42,79	0,1
BM/BOAD/EU	3 505,84	9,9
BELGICA	1 085,23	3,1
UEMOA	1 298,49	3,7
UNESCO/BREDA	191,44	0,5
BM/IDA/BADEA	1 010,00	2,9
CEDEAO	144,23	0,4
ALFAB	19,52	0,1
CEDEAO/UEMOA/BOAD	2 000,00	5,7
<b>EMPRÉSTIMOS</b>	<b>4 915,00</b>	<b>13,9</b>
BAD	1 996,42	5,6
BM	508,50	1,4
BOAD/	2 410,07	6,8
<b>FINANCIAMENTO INTERNO</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>35 391,48</b>	<b>100,0</b>

Fonte: DGP

Conforme se tinha observado do Quadro III.11, a grande fatia do investimento efectuado teve como origem os donativos externos e, destes, destacaram-se, como principais doadores, com parcelas acima dos 10% do valor global investido, em 2010, a União Europeia e o BAD com 19,7% e 10,8%, respectivamente.

Devido a inexistência de informação individualizada do PIP por Programas e Projectos, não foi possível a este Tribunal ter uma ideia clara da execução de programas e projectos na modalidade de donativos, ajuda orçamental ou ajuda a projectos, nem identificar a totalidade das doações quer em espécie ou dinheiro, bem como identificar os fluxos de projectos com carácter plurianual na modalidade de donativos que ocorreram ao longo dos anos. Pelo que o Tribunal recomenda:

### **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 constitucionais 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.*

E, conforme se suscitou no Parecer do ano transacto, continua a merecer atenção deste Tribunal, a operacionalidade das estruturas de seguimento a nível sectorial e regional, ou seja, os chamados Gabinetes de Estudos e Planificação Sectorial (GEP's) e Gabinetes Regionais de Planificação (GRP), por forma a facilitar a pilotagem dos diferentes Programas de Investimentos Públicos e assegurar a performance na sua execução. Porém, é fundamental referir que a eficácia da implementação do PIP, como de qualquer outro programa, depende muito dos mecanismos eficazes de acompanhamento e avaliação a nível da sua execução.

Assim, mantêm-se as seguintes recomendações já formuladas no ano anterior:

### **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.*

### 3.6 - Evolução da despesa global no período 2009 - 2010

O quadro III.12 representa a evolução das despesas totais no período 2009 - 2010:

**Quadro III.12 - Evolução da despesa global entre 2009-2010**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2009		2010		DESVIO	
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	%
<b>Despesas Correntes</b>	<b>44 822,37</b>	<b>11,5</b>	<b>47 417,52</b>	<b>11,3</b>	<b>2 595,15</b>	<b>5,8</b>
Despesas com pessoal	25 815,42	6,6	25 419,30	6,1	-396,12	-1,5
Aquisição de bens e serviços	5 652,92	1,4	7 813,93	1,9	2 161,01	38,2
Transferências correntes	6 566,79	1,7	6 752,36	1,6	185,57	2,8
Juros da dívida	623,74	0,2	455,63	0,1	-168,11	-27,0
Outras despesas correntes	6 163,50	1,6	6 976,30	1,7	812,80	13,2
<b>Bens de Capital</b>	<b>314,06</b>	<b>0,1</b>	<b>152,58</b>	<b>0,0</b>	<b>-161,48</b>	<b>-51,4</b>
Construções diversas	69,51	0,0	64,29	0,0	-5,22	-7,5
Material de transporte	141,88	0,0	0,00	0,0	-141,88	-100,0
Maquinaria e equipamentos	60,37	0,0	5,00	0,0	-55,37	-91,7
Outros investimentos	42,30	0,0	83,29	0,0	40,99	96,9
<b>Amortização da dívida</b>	<b>2 031,68</b>	<b>0,5</b>	<b>1 540,85</b>	<b>0,4</b>	<b>-490,83</b>	<b>-24,2</b>
<b>Investimento público</b>	<b>994,48</b>	<b>0,3</b>	<b>710,85</b>	<b>0,2</b>	<b>-283,63</b>	<b>-28,5</b>
<b>Contas espec. do Tesouro</b>	<b>674,50</b>	<b>0,2</b>	<b>1 631,82</b>	<b>0,4</b>	<b>957,32</b>	<b>141,9</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>48 837,10</b>	<b>12,5</b>	<b>51 453,62</b>	<b>12,3</b>	<b>2 616,52</b>	<b>5,4</b>
<b>PIB</b>	<b>389 945</b>		<b>419 169</b>			
<b>Índice de Inflação</b>	<b>0,984</b>		<b>1,021</b>			
<b>Valores Correntes de 2010</b>	<b>49 862,68</b>		<b>51 453,62</b>			
<b>Cresc. despesa em termos reais (%)</b>	<b>-</b>		<b>3,2</b>			
<b>Despesa em termos reais/PIB (%)</b>	<b>12,8</b>		<b>12,3</b>			

Fonte: CGE e INE

Da análise do referido quadro, pode-se constatar que, no período 2009 a 2010, registou-se um incremento da despesa global de 5,4%, em termos nominais, passando de 48.837,10 para 51.453,62 milhões de FCFA. Este acréscimo ficou a dever-se essencialmente ao aumento das despesas de funcionamento, com um acréscimo de 2.595,15 milhões de FCFA, face a 2009, representando um incremento de 5,8%, tendo a Aquisição de bens e serviços sido a rubrica que maior contributo deu para esse aumento (38,2%).

Com exceção das Contas especiais do Tesouro, que registaram um crescimento de 957,32 milhões de FCFA, todos os outros agregados, Bens de capital, Amortização da dívida e Investimento público, este último com uma redução significativa em termos percentuais (28,5%), registaram decréscimos no seu valor, relativamente a 2009.

A despesa global, em 2009, representava 12,5% do PIB, registando uma redução em 0,2 p.p. em 2010. Entretanto, se considerarmos a evolução da despesa em termos reais, a preços de 2010, observa-se que a despesa/PIB decresceu, pois, de uma representatividade de 12,8%, em 2009, passou para 12,3% em 2010, concluindo-se que, no biénio em referência, tendo em atenção o aumento dos preços, a despesa registou uma quebra de 0,5 p.p., relativamente à sua representatividade na produção nacional.



---

## **CAPÍTULO IV – SUBSÍDIOS, BENEFÍCIOS FISCAIS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO**

### **4.1 - Considerações gerais**

De acordo com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, que cria o Tribunal de Contas e aprova a respectiva lei orgânica, esta Instituição é o órgão independente da fiscalização das receitas e despesas públicas.

O mesmo diploma estabelece ainda que estão sob a sua jurisdição quaisquer entidades que utilizem fundos provenientes do Estado e seus serviços, os serviços autónomos, a administração local ou empresas públicas ou obtidos através de subsídios, empréstimos ou avales.

Com isto, o diploma acima referido consagra o princípio da perseguição do dinheiro e valores públicos, independentemente da natureza das entidades que os têm em guarda e a priorização não somente do controlo das despesas, como tem sido hábito, mas confere também a devida importância do Tribunal de Contas no controlo das receitas arrecadadas, e por conseguinte as receitas cessantes, que deixam de ser arrecadadas por causa de benefícios fiscais que são concedidos pelo Estado, ou seja, as que o Estado renuncia em benefício de diferentes entidades.

Por outro lado, os n.ºs 2 e 3, do artigo 19.º da Lei n.º 3/87, de 9 de Junho, Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), em vigor para a execução orçamental de 2010)<sup>26</sup>, confere ao Tribunal, nos termos das suas funções jurisdicionais, a competência para controlar a boa gestão dos dinheiros públicos, ou seja a utilidade e rendimento social com o mais baixo custo, pelo que cabe-lhe desenvolver métodos que possibilitem, por exemplo, a fiscalização dos mecanismos de renúncia de receita sob os aspectos da legalidade, eficácia, economicidade, eficiência e efectividade.

---

<sup>26</sup> Entretanto, revista em 2010 pela Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, e em 2015, pela Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

Por isso, embora a lei não obrigue que a CGE apresente as demonstrações financeiras relativas aos benefícios fiscais, dada a relevância que o custo da renúncia de tais receitas pode representar, neste capítulo a atenção deste Tribunal incide sobre duas questões, a saber: apoios financeiros não reembolsáveis e benefícios fiscais concedidos em 2010.

#### **4.2 - Apoios Financeiros não reembolsáveis concedidos**

De acordo com a nomenclatura orçamental dos Estados-membros da UEMOA, aprovada pela Directiva n.º 08/2009/CM/UEMOA, de 26 de Junho, os apoios financeiros não reembolsáveis encontram-se classificados nas rubricas Subvenções e Transferências que, por sua vez, se desagregam para as várias Instituições públicas e privadas.

Por outro lado, o quadro da nomenclatura orçamental do Estado fixado pelo Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, apresenta as operações do OGE por títulos e define o Título 4 como Transferências correntes.

O Orçamento Geral do Estado (OGE) 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 de Transferências Correntes.

Entretanto, na CGE de 2010, dentro da rubrica de Transferências correntes é inserta, em 2010, a Dotação provisional, com um valor de execução de 2.191,89 milhões de FCFA.

O n.º 2 do artigo 18.º da LEOGE especifica que a sua inscrição no orçamento do MF é destinada a despesas não previstas e inadiáveis, para as quais o Governo poderá efectuar inscrições ou reforços de verbas.

Sendo assim, tal verba não merece enquadramento, quer em termos orçamentais, quer em termos de execução, em Transferências correntes, uma vez que a sua utilização em termos de execução deve ser enquadrada nas rubricas de despesa para as quais foi durante a execução afectada.

Estamos assim em presença de uma violação ao princípio da especificação prevista no artigo 7.º da LEOGE, matéria esta que recebeu a devida menção no ponto 1.5.2 do Capítulo I – Processo Orçamental, deste Parecer.

Assim, no Quadro IV.1 a seguir, consideram-se os valores das Transferências não onerosas, excluídas da verba em causa, relativa à Dotação provisional, uma vez que se torna desconhecido, por violação do princípio atrás referido, onde a mesma foi aplicada.

**Quadro IV.1 - Fundos transferidos através da rubrica Transferências correntes**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
Soc. e quase-soc. não Financeiras	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Administrações públicas	2 952,99	53,9	2 209,05	48,4	-743,94	-25,2	74,8
Instituições privadas s/ fins lucrativos	227,39	4,1	183,23	4,0	-44,16	-19,4	80,6
Famílias	2 302,06	42,0	2 168,18	47,5	-133,88	-5,8	94,2
Exterior	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>5 482,44</b>	<b>100,0</b>	<b>4 560,46</b>	<b>100,0</b>	<b>-921,98</b>	<b>-16,8</b>	<b>83,2</b>

Fonte: OGE e CGE

Da análise do quadro precedente constata-se que em 2010, os fundos disponibilizados, através da rubrica Transferências correntes atingiram o montante de 4.560,46 milhões de FCFA.

Relativamente aos valores orçamentados, registou-se um desvio para menos de 16,8% que se deveu sobretudo à menor execução das transferências para as Administrações públicas, Famílias e Instituições privadas sem fins lucrativos, (menos 743,94, 133,88 e 44,16 milhões de FCFA, respectivamente).

À semelhança do ano de 2009, verifica-se que os fundos transferidos às Administrações públicas e às Famílias foram os mais significativos, representando 48,4% e 47,5% das transferências efectuadas, respectivamente, atingindo, pela mesma ordem, os valores de 2.209,05 e 2.168,18 milhões de FCFA.

De seguida, procede-se à análise detalhada dos fundos transferidos por diferentes grupos beneficiários.

Assim, pela informação que consta da CGE de 2010, expurgando o valor da Dotação provisional, pelas razões atrás aduzidas, no que toca às Administrações públicas, os órgãos beneficiados foram os fundos autónomos (1,4%), os serviços autónomos (96,5%), a Administração Local (0,4%) e a Segurança Social (1,6%), conforme se pode verificar no Quadro IV.2, a seguir:

**Quadro IV.2 - Fundos previstos e transferidos aos órgãos da Administração pública**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	
Fundos Autónomos	241,07	8,2	3,1	31,38	1,4	0,5	13,0
Serviços Autónomos	2 565,25	86,9	33,1	2 132,45	96,5	31,6	83,1
Administração Local	100,00	3,4	1,3	9,60	0,4	0,1	9,6
Segurança Social	46,66	1,6	0,6	35,62	1,6	0,5	76,3
<b>Total dos fundos concedidos às Administrações públicas</b>	<b>2 952,98</b>	<b>100,0</b>	<b>38,1</b>	<b>2 209,05</b>	<b>100,0</b>	<b>32,7</b>	<b>74,8</b>
<b>TOTAL GERAL DAS TRANSFERENCIAS</b>	<b>7 756,71</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>6 752,36</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>87,1</b>

Fonte: OGE e CGE

Os montantes disponibilizados representaram, pela mesma ordem, 0,5%, 31,6%, 0,1% e 0,5%, do total dos fundos transferidos pelo Estado. Este grupo registou uma taxa de execução global de 74,8%, destacando-se, em termos individuais, os serviços autónomos, com 83,1% e a Segurança Social, com 76,3%.

Este ano, contrariamente ao ano transacto, a ANP não constou da rubrica Transferências corrente. Porém, na Conta Geral do Estado não se distinguiu, de novo, os duodécimos concedidos aos diversos órgãos, dos apoios não reembolsáveis concedidos aos mesmos, continuando o Tribunal sem poder concluir sobre o total dos apoios concedidos às administrações públicas, pelo que o Tribunal mantém a recomendação de 2009:

### 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.*

No que toca às Instituições privadas sem fins lucrativos, constata-se que, em 2010, o Estado transferiu a quantia de 183,23 milhões de FCFA, que representa uma percentagem de 4,0% do valor transferido às diversas entidades. Verifica-se também que em relação à previsão, a execução foi de 80,6% e que, à semelhança do ano transacto, esse apoio beneficiou Sindicatos, Associações Desportivas, Culturais e de Caridade, conforme se apresenta no Quadro IV.3 a seguir.

**Quadro IV.3 - Apoios previstos e transferidos às Instituições privadas sem fins lucrativos**

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	%
Associação de Caridade	52,55	23,1	0,68	23,56	12,86	0,3	44,8
Associações Desportivas	99,85	43,9	1,29	93,67	51,12	1,4	93,8
Diversos Sindicatos	40,00	17,6	0,52	32,00	17,46	0,5	80,0
Associações Culturais	35,00	15,4	0,45	34,00	18,56	0,5	97,1
<b>Total dos apoios às Instituições privadas</b>	<b>227,39</b>	<b>100,0</b>	<b>2,93</b>	<b>183,23</b>	<b>100,00</b>	<b>2,7</b>	<b>80,6</b>
<b>TOTAL GERAL DAS TRANSFERENCIAS</b>	<b>7 756,71</b>		<b>100,00</b>	<b>6 752,36</b>	<b>3 685,10</b>	<b>100,0</b>	<b>87,1</b>

Fonte: OGE e CGE

Quanto às famílias, conforme se pode observar no quadro IV.4, os apoios atingiram o montante de 2.168,18 milhões de FCFA, representando 32,1% do total dos apoios do Estado concedidos no referido ano.

**Quadro IV.4 - Apoios previstos e concedidos às Famílias**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	%
Transporte para bolseiros	10,00	0,4	0,1	3,47	0,2	0,1	34,7
Particulares	2 292,06	99,6	29,5	2 164,71	99,8	32,1	94,4
<b>Total Dos Apoios às Famílias</b>	<b>2 302,06</b>	<b>100,0</b>	<b>29,7</b>	<b>2 168,18</b>	<b>100,0</b>	<b>32,1</b>	<b>94,2</b>
<b>TOTAL GERAL DAS TRANSFERENCIAS</b>	<b>7 756,71</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>6 752,36</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>87,1</b>

Fonte: OGE e CGE

Observa-se que foram os particulares que recolheram praticamente a totalidade dos apoios (99,8%), representando 32,1% do total geral dos fundos transferidos no ano.

Não se analisam as verbas orçamentadas e executadas a nível dos apoios (transferências) às Embaixadas e Quotas aos Organismos Internacionais, pois, contrariamente ao ano anterior, na CGE de 2010 não foram registados nas Transferências correntes a informação relativa a tais transferências.

### 4.3 - Benefícios fiscais concedidos

Para efeitos deste Parecer, consideram-se Benefícios Fiscais (BF's) as medidas de carácter excepcional instituídas para a tutela de interesses públicos extra fiscais relevantes, que sejam superiores aos da própria tributação que impedem (v.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).

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, e conforme já foi frisado no parecer de 2009, além do Código de Investimento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/91, de 14 de Outubro, do Regime Geral dos Incentivos, aprovado pela Lei n.º 2/95, de 24 de Maio, das Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas, Consulares, do Acto Adicional n.º 4/96 e do Protocolo Adicional n.º III da UEMOA, que regem a concessão e fiscalização das isenções aduaneiras, vários outros diplomas avulsos referentes aos códigos dos impostos também dispõem sobre esta matéria.

Nota-se por isso a multiplicidade e dispersão da legislação relativa aos benefícios fiscais e à inexistência de uma lei-quadro de incentivos fiscais. Então, considerando a importância que a mesma reveste para a transparência da despesa pública, entende o Tribunal de Contas, sobre esta matéria, manter a recomendação suscitada no ano anterior:

#### **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.*

A Direcção Geral das Alfandegas (DGA), a Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) e a Direcção Geral do Planeamento (DGP) destacam-se de entre os órgãos 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 Decreto n.º 43.199, de 29 de Setembro de 1960, então em vigor<sup>27</sup>, que aprova o Estatuto Orgânico da Direcção-Geral das Alfândegas do Ultramar, “a DGA tem “essencialmente por objecto arrecadar os direitos devidos pelas mercadorias que entram (...) ou dela saíam, quando estejam cativas dos mesmos, fiscalizar a entrada e saída de todas as mercadorias e cobrar quaisquer outras imposições que estejam a seu cargo”.

Ainda, e em matéria de benefícios fiscais, a DGA tem a competência de controlar as verificações dos pressupostos das isenções aduaneiras e o cumprimento das obrigações impostas aos respectivos beneficiários, por força do estipulado na Lei n.º 2/95, de 24 de Maio.

Apresentam-se a seguir os benefícios fiscais concedidos através da DGA, em 2010:

**Quadro IV.5 - Benefícios fiscais concedidos, segundo os regimes aduaneiros**

Em milhões de FCFA)

REGIME ADUANEIRO	Valor	%	%
Mercadorias destinadas a emigrantes, cooperantes, partidos políticos, organizações não-governamentais e corpo diplomático	2 799,80	20,1	1 180,8
Mercadorias enviadas a organizações de natureza caritativa ou humanitária	265,60	1,9	112,0
Ofertas recebidas no âmbito das relações internacionais	743,20	5,3	313,4
Privilégios e imunidades habituais concedidos por força de acordos, convenções e tratados internacionais	382,50	2,7	161,3
Outras Isenções:	1 720,70	12,4	725,7
<b>Total dos Benefícios</b>	<b>5 911,80</b>	<b>100,0</b>	<b>17,9</b>
<b>Total das Receitas Fiscais do Estad</b>	<b>33 086,86</b>		<b>100,0</b>

Fonte: OGE e CGE

<sup>27</sup> Entretanto, revogada pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 6/2014, de 3 de Junho, que aprova o novo Estatuto Orgânico das Alfândegas.

---

Conforme se pode verificar no quadro anterior, os BF's concedidos atingiram o montante de 5.911,80 milhões de FCFA, contra os 8.127,70 milhões do ano transacto, correspondendo a 17,9% de receitas fiscais, sendo este o valor que constitui uma receita cessante em benefício dos contribuintes.

Nota-se também no quadro anterior que a maior parte dos benefícios reportam-se às Mercadorias destinadas a emigrantes, cooperantes, partidos políticos, organizações não-governamentais e corpo diplomático (47,4%) e às Outras isenções, a qual inclui os projectos de investimento (29,1%).

Assim, dada a importância desta matéria, o Tribunal entende pertinente manter a seguinte recomendação:

### **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.*

Verifica-se que as isenções concedidas através da DGA também se reportam a impostos<sup>28</sup> geridos pela DGCI, conforme se pode verificar no quadro IV.7 abaixo:

---

<sup>28</sup> DD: Droit Douaniero; ACI: antecipação de Contribuição Industrial; IEC: Imposto Especial de Consumo; IGV: Imposto Geral sobre Vendas; PCS: Imposto Comunitário de Solidariedade da UEMOA Avanço; PC: Imposto comunitário da CEDEAO; RS: Taxa "Redevance Statistique".

#### Quadro IV.6 - Incentivos e benefícios concedidos através da DGA

(Em milhões de FCFA)

CODIGO	DESIGNAÇÃO	TIPO DO BENEFICIO CONCEDIDO	VALOR	
			VALOR	%
C121	Emigrantes guineenses	Iisenção de DD e ACI	27,10	0,5
C124	Instalação de partidos políticos	Iisenção de DD, IEC, IG, ACI	0,00	0,0
C131	Importações de ONG's	Iisenção de DD, IEC, IG, ACI	447,10	7,6
C140	Franquia diplomática	Iisenção de DD, IEC, IG, ACI, PCS, RS, PC e todas as taxas	2 325,60	39,3
C123	Missões religiosas caritativas	Iisenção de DD, IEC, IG, ACI, PCS, RS, PC e todas as taxas	265,60	4,5
C110	Donativos ao Estado	Iisenção de DD, IEC, IG, ACI, PCS e PC	743,20	12,6
C122	Antigos combatentes	Redução de 25% do DD e isenção de ACI	0,70	0,0
C129	Magistrados judiciais	Iisenção de DD e ACI	4,20	0,1
C163	Produtos industriais originários da UEMOA	Iisenção de taxas aduaneiras da UEMOA: DD, PCS e RS	344,90	5,8
C225	Gasoleo para centrais eléctricas daEAGB	Iisenção de IEC e Paga DD, IG, PC	32,70	0,6
C104	Casos excepcionais	Iisenção de DD, IEC, IG e ACI	26,50	0,4
C130	Importações do Estado e Projectos do Estado	Iisenção de DD, IEC, IG, ACI	914,10	15,5
C132	Investimento privado que constrói	Iisenção de DD, IEC, IG, ACI	710,70	12,0
C133	Investimento privado só em equipamentos	Redução de 50% do DD, IEC, IG, ACI	69,40	1,2
C134	De excepção	Redução de 30% do DD, IEC, IG, ACI	0,00	0,0
<b>TOTAL</b>			<b>5 911,80</b>	<b>28,66</b>

Fonte:DGA

Nas verificações efectuadas, constatou-se que a Direcção Geral do Plano (DGP) intervém no circuito de concessão de Benefícios fiscais, emitindo o seu parecer nos respectivos 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 informações recolhidas no terreno, no ano de 2010, e de acordo com o Quadro IV.7, indicado a seguir, o montante global das isenções concedidas nesse âmbito foi de 2.023.662.711 FCFA.

#### Quadro IV.7 - Benefícios Fiscais - DGP

(Em FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	
	Aduaneiro	Iisenção
Projectos e Sectores	5 925 624 358,00	1 618 979 251,00
ONG's	918 015 575,00	404 683 460,00
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>6 843 639 933,00</b>	<b>2 023 662 711,00</b>

Fonte:DGP

Porém, verifica-se que esse valor não coincide com o montante fornecido pela DGA na parte respeitante aos projectos com a intervenção da DGP, os quais totalizam 2.439,40 milhões de FCFA, apurando-se assim uma diferença de 415,74 milhões de FCFA, conforme abaixo se indica:

**Quadro IV.8 - Divergência entre as isenções declaradas pela DGP e DGA**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR
Donativos ao Estado	743,20
Missões Religiosas Caritativas	265,60
Importações do Estado e Projectos do Estado	914,10
Importações de ONG's	447,10
Investimento Privado só em Equipamentos	69,40
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>2 439,40</b>
<b>Valor declarado pela DGP</b>	<b>2 023,66</b>
<b>Diferença</b>	<b>415,74</b>

Fonte: DGA e DGP

Também, no ano transacto, se detectou uma divergência na informação fornecida por ambas as entidades, entendendo, assim, o Tribunal manter a recomendação proferida:

#### **Recomendação n.º IV.4**

*Que se estabeleçam mecanismos de reconciliação e consolidação de informações entre as entidades intervenientes no circuito de concessão de Benefícios fiscais de modo a conseguir maior fiabilidade e consistência dos dados.*

#### **4.3.2 - Direcção-Geral das Contribuições e Impostos**

De acordo com o art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 9/2006, de 9 de Outubro, a Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) é o serviço do Ministério das Finanças que tem por missão administrar os impostos sobre o rendimento, sobre o património e impostos gerais sobre o consumo, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e pelos órgãos competentes da UEMOA, em matéria tributária.

Em sede das MVCIL junto da DGCI, à excepção 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 mantém a recomendação proferida em 2009:

#### 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 Geral das Alfândegas e do Plano.*

#### 4.3.3 - Análise evolutiva das Isenções fiscais e aduaneiras concedidas no período 2009-2010

O quadro a seguir indicado revela a evolução das isenções fiscais e aduaneiras declaradas pela DGA no período 2009-2010:

**Quadro IV.9 - Evolução das Isenções, no período de 2009-2010, segundo o regime aduaneiro**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2009		2010		Desvio	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Mercadorias destinadas a emigrantes, cooperantes, partidos políticos, organizações não-governamentais e corpo diplomático	2 880,80	35,4	2 799,80	47,4	-81,00	- 2,8
Mercadorias enviadas a organizações de natureza caritativa ou humanitária	359,10	4,4	265,60	4,5	-93,50	- 26,0
Ofertas recebidas no âmbito das relações internacionais	753,80	9,3	743,20	12,6	-10,60	- 1,4
Privilégios e imunidades habituais concedidos por força de acordos, convenções e tratados internacionais	374,40	4,6	382,50	6,47	8,10	2,2
Outras Isenções:	3 759,60	46,3	1 720,70	29,1	-2 038,90	- 54,2
<b>Total dos Benefícios</b>	<b>8 127,70</b>	<b>100,0</b>	<b>5 911,80</b>	<b>100,0</b>	<b>-2 215,90</b>	<b>- 27,3</b>

Fonte: DGA

Observa-se assim que, no cômputo geral, as isenções concedidas diminuíram em 27,3%, tendo o decréscimo sido mais acentuado a nível das importações, que são classificadas no grupo de Outras isenções, designadamente os casos excepcionais e o investimento privado, que constrói, conforme se pode verificar no quadro abaixo:

**Quadro IV.10 - Evolução de Outras Isenções, concedidas no período de 2009-2010**

(Em milhões de FCFA)

CÓDIGO	DESIGNAÇÃO	2009		2010		Desvio	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
C104	Casos excepcionais	2 215,60	58,9	26,50	1,5	-2 189,10	- 98,8
C130	Importações do Estado e Projectos do Estado	405,40	10,8	914,10	53,1	508,70	125,5
C132	Investimento privado que constrói	1 112,20	29,6	710,70	41,3	-401,50	- 36,1
C133	Investimento privado só em equipamentos	22,00	0,6	69,40	4,0	47,40	215,5
C134	De excepção	4,40	0,1	-	-	-4,40	- 100,0
	<b>Total dos Benefícios</b>	<b>3 759,60</b>	<b>100,0</b>	<b>1 720,70</b>	<b>100,0</b>	<b>-2 038,90</b>	<b>- 54,2</b>

Fontes: DGA



## **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.”<sup>29</sup>

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.”<sup>30</sup>

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 contraída pelo Estado.

As operações da dívida pública na Guiné-Bissau estão concentradas, nos termos da lei, na Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública (DGTCP), cujas atribuições, organização e funcionamento são estabelecidas pelo Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio, mais concretamente através do seu artigo 16.º que estabelece as competências da Direcção de Serviço da Dívida Pública e Participação Financeira (DSDP) que compreende a repartição de processamento, a repartição da dívida, a repartição das participações financeiras, bem como as secções da dívida interna e externa.

---

<sup>29</sup> in Franco, António L. Sousa, (1993), “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Almedina, Coimbra, Vol. 2, 4ª Edição.

<sup>30</sup> Idem.

De acordo com o citado diploma, compete à DSDP:

- a) Assegurar as operações de emissão e gestão dos empréstimos contraídos pelo Estado;
- b) Promover a amortização da dívida pública;
- c) Regular a procura e a oferta dos títulos da dívida pública no mercado secundário, de acordo com as orientações de política monetária e de gestão da dívida pública definidas pelo membro do governo responsável pelas Finanças;
- d) Assegurar, em articulação com a Direcção Geral do Orçamento (DGO), o serviço da dívida, bem como as operações de contabilização e controlo dos pagamentos dos empréstimos e compromissos do Estado;
- e) Assegurar a realização das operações de intervenção financeira do Estado, a administração do património financeiro a elas associado, prestando apoio ao Estado pelo exercício da tutela financeira do sector público, e da função accionista do Estado;
- f) A gestão dos títulos e valores pertencentes ao Estado ou adquiridos em nome das autarquias locais;
- g) Prestar garantias às operações financeiras, sob a forma prevista na lei e administrar a dívida pública acessória.

Conforme apurado no Capítulo I - Processo Orçamental deste Parecer, a Lei do OGE para 2010 estimou as Receitas Correntes em 44.994,53 milhões de FCFA e as Outras Receitas em 76.119,84 milhões de FCFA, sendo que o total das despesas se situou na ordem dos 121.114,37 milhões de FCFA, o que sugere um défice orçamental apurado em relação às receitas internas, na ordem dos 76,12 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.

No seu artigo 14.º, o OGE de 2010 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 MF.

Constata-se, todavia, que a CGE de 2010, 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.

## 5.2 - Operações Passivas na CGE

No quadro seguinte, apresenta-se o movimento de receita e despesa relativamente à execução orçamental das operações passivas do Estado em 2010:

**Quadro V.1 - Operações Passivas de Receita e Despesa na CGE**

(Em milhões c)

OPERAÇÕES PASSIVAS/DESPESAS	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PESO %	OPERAÇÕES PASSIVAS/ RECEITAS	PREVISÃO	EXECUÇÃO
<b>Amortização da dívida</b>	<b>21 595,10</b>	<b>1 540,85</b>	<b>100,0</b>	<b>Passivos Financeiros</b>	<b>17 716,62</b>	<b>0,00</b>
CBAO	1 923,00		0,0	Empréstimos a m.l.p.	4 733,62	0,00
BDU	1 259,00		0,0	Projectos	4 733,62	0,00
UOMOA-Direito entrada	2 523,00	91,00	5,9	Balança de Pagamentos	0,00	0,00
FIDA	132,00		0,0	Outros passivos financeiros	12 983,00	0,00
Amort. Créd. Cons. Ex-BCG	64,00	15,00	1,0	Refinanciamento da dívida	10 418,00	0,00
Amort. Créd. Cons. Ex-BCN	64,00		0,0	Diversos	2 565,00	0,00
Amort.avanço estatutário	272,00		0,0			
BAO	1 967,10		0,0			
BM/IDA	3 977,84	1 277,70	82,9			
CDEAO	39,00		0,0			
BID	567,00		0,0			
FMI	745,00		0,0			
BOAD	179,16	157,15	10,2			
Outras dívidas comerciais	7 883,00		0,0			
<b>TOTAL</b>	<b>21 595,10</b>	<b>1 540,85</b>	<b>100,00</b>	<b>TOTAL</b>	<b>17 716,62</b>	<b>0,00</b>

Fonte: CGE

No que respeita às operações passivas do Estado que resultaram em despesa, verifica-se uma enorme disparidade entre o valor do orçamento (21.595,10 milhões de FCFA) e o valor executado (1.540,85 milhões de FCFA), registando uma taxa de execução de apenas 7%<sup>31</sup>.

Além de revelar uma deficiente previsão orçamental, esta situação é devida igualmente a que, no acompanhamento da execução do orçamento, diferentemente da despesa, não são feitas as competentes alterações ao orçamento de receita, ajustando-o à evolução da arrecadação das receitas do Estado ao longo do ano, o que se aplica igualmente, neste caso, aos ajustamentos da amortização da dívida.

As operações passivas do Estado são as operações de entrada (receita) e saída (despesa) de fundos que afectam o passivo do Estado, respectivamente, aumentando ou diminuindo o seu passivo.

As saídas (despesas) compreendem as operações financeiras, englobando as de tesouraria e as de médio e longo prazos, que envolvam pagamentos decorrentes quer da amortização de empréstimos, titulados ou não, quer da regularização de adiantamentos ou de subsídios reembolsáveis, quer, ainda, da execução de avals 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 e a médio e longo prazo.

Observa-se através do quadro anterior que a maior parte das operações que influenciaram o passivo do Estado envolveram receitas/entrada de fundos, num total de 17.716,62 milhões de FCFA. O refinanciamento da dívida e os empréstimos a médio e longo prazo a projectos, respectivamente, 58,8% e 26,7%, representaram a maior fatia destas operações passivas do Estado.

---

<sup>31</sup> A exemplo no ano de 2009, em que nestas operações se registou uma taxa de execução de 8%.

O passivo do Estado diminuiu em 1.540,85 milhões de FCFA, resultante do pagamento de dívida, cobrindo a amortização da dívida ao BM/IDA praticamente a totalidade dos pagamentos da dívida do Estado no corrente ano, com uma representatividade de 82,9%.

Observe-se que se previa uma amortização da dívida a um total de 13 entidades listadas no mapa acima, tendo-se concretizado apenas pagamentos a 4 dessas entidades, representando apenas 7,1% do total previsto para amortização no OGE.

Assim, no que tange à apresentação dos dados da dívida pública, o Tribunal de Contas entende pertinente a seguinte recomendação:

#### **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 contraída e o stock final por instrumentos.*

Como já oportunamente referido no Parecer do ano transacto, não se encontra definido um quadro legal e organizacional enquadrador das actividades de gestão da dívida pública.

A título exemplificativo, se o OGE não entra em execução no início do ano económico a que se destina, por qualquer motivo, nomeadamente por não votação, não aprovação ou não publicação, não se encontra definido um quadro que estabeleça em que medida pode o Governo autorizar a emissão e contratação de dívida pública flutuante, fundada, directa e indirecta nem de que forma os empréstimos públicos realizados deverão integrar, com efeitos ratificatórios, o orçamento do exercício a que respeitam.

Parece também existir uma ausência de regulamentação das condições para uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos, nomeadamente através das operações de gestão da dívida pública, por via de substituição entre a emissão das várias modalidades de empréstimo, reforço das dotações para amortização de capital ou pagamento antecipado, total ou parcial, de empréstimos já contraídos.

A conversão de empréstimos existentes, nos termos e condições da emissão ou do contrato, ou por acordo com os respectivos titulares, quando as condições correntes dos mercados financeiros assim o aconselharem, também não se encontra prevista nos instrumentos legais actualmente em vigor.

O Ministério da Economia e Finanças é a autoridade competente autorizada por lei para celebrar e aprovar empréstimos<sup>32</sup>. Na prática, o Conselho de Ministros decide sobre os financiamentos externos e internos.

Em termos operacionais, os Ministérios que beneficiam de financiamentos negociam as condições técnicas, enquanto a parte financeira é negociada directamente pelo Serviço da Dívida do MF. O Ministério Público não participa nas negociações, mas analisa os documentos contratuais e formula um parecer jurídico, para o credor e para o Governo. O MF assina o convénio ou contrato para a contracção da dívida.

Pelo que, entende o Tribunal de Contas, sobre esta matéria, manter a recomendação suscitada no ano anterior:

---

<sup>32</sup> De acordo com o regulamento UEMOA 9/2007, deve ser criado um Comité Nacional de Política de Endividamento, mas até agora esse Comité não foi constituído.

## Recomendação n.º V.2

*Emissão por parte do Governo de um projecto legislativo do tipo Lei-quadro que enquadre todas as múltiplas actividades de gestão da Dívida Pública, ao mesmo tempo transpondo para a ordem jurídica nacional as Directivas da UEMOA sobre a matéria. Também deverá existir um quadro legal que defina a organização dos serviços responsáveis por essa actividade que, de acordo com as melhores práticas, deverá passar por uma organização modelar semelhante a uma instituição financeira, com uma organização funcional com funções segregadas, com responsabilidades operacionais de “front”, “middle” e “back office”.*

Uma maior intervenção do BCEAO de modo a aprimorar a capacidade de monitorização da dívida tem sido mencionada em diversos relatórios de entidades externas, nomeadamente o FMI<sup>33</sup>.

A nível operacional, tal quadro legal, é seguido pela definição de um guia ou manual de procedimentos que defina 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.

Também, não foram publicados em 2010, por parte da DGTCP, relatórios intercalares ou anuais com estatísticas provisórias ou definitivas, respectivamente, quer da dívida interna, quer da 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 pública<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Veja-se o Relatório do FMI, de 5 de Junho de 2013, do Corpo Técnico sobre as Consultas ao abrigo do Artigo IV do seu Convénio Constitutivo. Análise de sustentabilidade da dívida. Intervenção do Sr. Kossi Assimaidou, Administrador do FMI para a Guiné-Bissau (pág.2).

<sup>34</sup> 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.

Considerando estes factos, o Tribunal de Contas formula a seguinte recomendação:

### **Recomendação n.º V.3**

*De acordo com o normalmente requerido pelas normas internacionais, devem ser publicados pela DGTCP, regularmente, Boletins Trimestrais com as estatísticas da dívida, e, anualmente, um Relatório da Dívida Pública do país.*

Observou-se, nas verificações no terreno, que os dados de 2010, relativos à dívida pública, estão registados em ficheiros Excel, não existindo prática da realização de *back-ups* do sistema, para salvaguardar potenciais situações de perda da informação na posse de cada funcionário, concentrada em folhas avulsas de Excel. Tais constrangimentos ainda prevalecem, já que, actualmente, mesmo o aplicativo SYGADE<sup>35</sup> não oferece garantia de fiabilidade.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas recomenda, a exemplo da recomendação expandida no ano anterior, que:

### **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.*

## **5.3 - Dívida Interna**

Dívida interna é a que é contraída pelo Estado junto de entidades de direito público ou privado, com residência ou domiciliadas no País e cujo pagamento é exigível dentro do território nacional.

<sup>35</sup> Um relatório de missão integrado num projecto de fortalecimento das capacidades do MF na Gestão da Dívida (Projecto GBBS-1001 das Nações Unidas, datado de Fevereiro de 2013), identificou inúmeros erros e inconsistências na base de dados do SYGADE. Também, o relatório PEFA-5 Fevereiro de 2014, adianta que “a qualidade dos dados e o acompanhamento da dívida externa pelo SYGADE não são fiáveis nem totalmente satisfatórios”.

A dívida interna no 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.

Não existe na CGE de 2010 um quadro ou mapa que reflecta a situação global da dívida interna do país.

### **5.3.1 - Dívida Interna estruturada e não estruturada**

Neste momento, a dívida interna 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 durante o conflito político militar de 1998/1999 na Guiné-Bissau.

O processo do pagamento da dívida interna, neste último caso, assume contornos diferentes uma vez que se trata de uma dívida atípica, fruto de requisições feitas pelos militares às entidades económicas nesse período conturbado.

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.

Nos elementos recolhidos nos trabalhos da MVCIL no terreno, junto da DSDP, elaborou-se os seguintes quadros, concernentes ao apuramento efectuado, até ao momento, 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 E 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
<b>Índices:</b>							
Validado/Reclamado (%)		37,7					
Pago/Validado (%)		44,0					

Fonte: DSDP

A dívida do período de 1974 a 1999 foi apurada pelo Governo, através de uma auditoria solicitada pelo Governo e efectuada por uma empresa de auditoria externa em Fevereiro-Abril de 2004. A mesma foi validada pelo Governo e já iniciou o período de regularização.

Desde 2004, ano em que se efectuaram os primeiros pagamentos de regularização desta dívida, apenas, neste ano de 2010, se retomaram os pagamentos, que se cifraram em 3.500.000.000 FCFA.

Como referido atrás, a CGE de 2010 não apresenta nenhum quadro sobre a evolução e posição da dívida pública interna, na sua globalidade, que permita aferir do seguimento por parte do Governo a esta situação importante para a credibilidade do Estado.

Todavia, em texto, no Relatório da CGE<sup>36</sup>, indica-se a seguinte informação:

<sup>36</sup> Página 22.

“III. Dívida Interna:

Relativamente a esta categoria, registou-se que, no quadro do esforço de saneamento das finanças públicas e, com vista a permitir que a sociedade recuperasse confiança na capacidade do Estado honrar as suas obrigações financeiras, incorporou-se a rubrica dívida interna, através da qual se procedeu ao pagamento de despesas auditadas dos exercícios dos anos anteriores que compreendem o período de 1975 a 1999”.

Entretanto, os valores constantes do quadro apresentado no Relatório da CGE<sup>37</sup> referem-se ao pagamento de 4.250 milhões de FCFA relativamente à fase piloto e 2004, divergindo para menos em 11,84 milhões de FCFA, dos dados apurados na verificação junto da DSDP, conforme o quadro V.2 atrás.

Apesar dos esforços do Governo, na liquidação destas dívidas do período 1974-1999, o valor de atrasados é ainda muito elevado, pois, incluindo os pagamentos efectuados em 2011, estão ainda por pagar 56% do valor validado pelo Governo, ou seja, um saldo por liquidar de 14 340 069 588 FCFA.

Esta situação, uma vez que os credores destas dívidas são operadores económicos, determinaria um maior empenho na sua resolução, pois além de estar em causa a recuperação da confiança do Estado, limita seriamente um sector da economia que luta permanentemente com falta de liquidez para a efectivação da sua actividade.

Por isso, considera o Tribunal de Contas pertinente a seguinte recomendação:

**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.*

---

<sup>37</sup> Página 22.

Quanto ao valor da dívida do período de 2000 a 2007, o seu apuramento resultou de auditoria efectuada e terminada em 2010. Ainda não foi efectuado nenhum pagamento, estando a mesma em fase de validação pelo Governo<sup>38</sup>.

**Quadro V.3 - Apuramento da dívida interna - 2000 a 2007**

(Em FCFA)

VALOR			PAGAMENTOS	TOTAL	SALDO POR
RECLAMADO	EXCLUÍDO	VALIDADO		PAGAMENTOS	LIQUIDAR
146 389 634 722	60 144 224 585	86 245 410 137	0	0	86 245 410 137
<b>Índices:</b>					
Validado/Reclamado (%)		58,9			

Fonte: DSDP

No apuramento da dívida interna (2000 -2007), que, como referido, aguarda validação pelo Governo, o valor de 86.245 410.137 FCFA representa 58.9% do valor reclamado, percentagem superior em 21,2 pontos percentuais em relação ao valor validado do período anterior (1974 -1999).

Contudo, à data de Julho de 2015, estavam em curso trabalhos de uma Comissão com atribuições específicas, conforme Despacho n.º 20/GMEF/2015, de 12 de Março de 2015, de revalidação da auditoria à dívida referente ao período 2000-2007 e de preparação da auditoria à dívida do período subsequente, 2008 a 2012.

Prevê-se como objectivo a inventariação da situação da dívida destes períodos e o estabelecimento de uma estratégia para a sua liquidação, sendo para o efeito recrutado um gabinete de auditoria externa<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> O OGE para 2009, em relação ao pagamento da dívida interna, afirma que o MF está a levar a cabo o processo de avaliação e validação da carteira, com vista à adopção de uma estratégia para o efeito (pág.15).

<sup>39</sup> Estão neste momento em fase de preparação os termos de referência (TdR) para o apuramento dos atrasados internos com o objectivo de inventariar o estado da dívida interna e a selecção dos credores do Estado elegíveis para pagamento.

Neste domínio, a assistência internacional, nomeadamente o FMI tem alertado para o “aumento dos atrasados internos e na supressão da estratégia de eliminação dos mesmos” Embora com alguns progressos na redução dos atrasados internos “os condicionalismos de financiamento resultaram num aumento recente dos atrasados internos e na suspensão da estratégia de eliminação dos mesmos”<sup>40</sup>.

O não registo centralizado da dívida do Estado não permite que se conheça com exactidão o verdadeiro valor da dívida interna já contraída, bem como a dívida que o Estado continua a contrair sem o suporte dos competentes registos de controlo e eficiente acompanhamento.

O artigo 16.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio, que estabelece a organização e funcionamento da DGTCP, estabelece claramente as competências da Direcção de Serviço que deve gerir e centralizar a gestão da dívida pública, competências elencadas atrás nas alíneas a) a g) do artigo supracitado.

No entanto, verificou-se que não só este diploma legal publicado no BO nunca foi implementado na DGTCP, como o serviço responsável pela dívida se encontra esvaziado de conteúdo, estando apenas a exercer competências muito limitadas, praticamente no exercício da alínea “d) Assegurar, em articulação com a Direcção Geral do Orçamento, o serviço da dívida bem como as operações de contabilização e controlo dos pagamentos dos empréstimos e compromissos do Estado”. E mesmo neste caso, apenas relativamente à dívida externa.

Perante esta realidade, permanece actual a recomendação formulada no Parecer anterior:

### **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.*

---

<sup>40</sup> Relatório do FMI, de 5 de Junho de 2013, do Corpo Técnico sobre as Consultas ao abrigo do Artigo IV do seu Convénio Constitutivo. Análise de sustentabilidade da dívida (pág.3).

### 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.

Beneficiaram de desembolsos diversas empresas a quem competia devolverem esses empréstimos ao Estado.

Na verificação efectuada junto da DSDP foi comunicado que não existe um inventário dessas dívidas ao Estado, não se conhecendo 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 se pronunciar neste Parecer sobre a CGE de 2010, de igual modo como aconteceu com o ano de 2009, sobre este tipo de empréstimo.

#### 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.*

### 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.

No exercício em apreço, 2010, não foi efectuada nenhuma emissão de BT's, estando ainda em via de pagamento a última emissão de BT's, realizada em 2006<sup>41</sup>.

Nas verificações efectuadas na DGTCP, não foi fornecido, como solicitado, a ficha técnica da emissão da série emitida em 2006, nem o valor de atrasados que falta liquidar relativamente a esta emissão.

Segundo informado, a emissão foi feita pelo BCEAO, não tendo sido fornecida informação adicional<sup>42</sup>.

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.

Entretanto, sobre este instrumento de financiamento do Estado, entende o Tribunal de Contas reiterar a recomendação expendida no ano transacto:

### **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.*

### **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.

---

<sup>41</sup> O OGE pra 2010 (página 37) refere que “regularização dos atrasados junto dos bancos comerciais e dos títulos do Tesouro, deverá passar pelo reescalamento desta dívida, de modo a viabilizar o seu efectivo pagamento a médio longo prazo”.

<sup>42</sup> Também, nos esclarecimentos solicitados ao BCEAO e, posteriormente, na visita efectuada, junto da instituição, não foi possível recolher informação neste domínio.

A emissão e gestão dos avales e garantias do Estado é competência da DGTCP, conforme o artigo 2º, alínea f) 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 2010 ou em anos transactos.

No decorrer da auditoria à DGTCP, foi solicitada a lista das garantias e avales concedidos pelo Estado, identificando o avalizado, o credor, montantes e objecto, não sendo a mesma facultada, o que revestiu uma condicionante à análise desta matéria por parte do Tribunal.

A legislação vigente parece ser omissa quanto à fundamentação e propósito, princípios, normas, beneficiários, responsabilidades pelo não acatamento dos limites, bem como as modalidades que podem ser assumidos por estas garantias e avales.

Igualmente, não foi fixado no OGE nenhum valor máximo para a emissão de dívida pública indirecta, nomeadamente avales e garantias concedidos pelo Estado.

Com a crescente necessidade de financiamento para os seus projectos de investimento é inevitável que se recorra a garantias a empréstimos internos a bancos comerciais regionais para financiamento de empresas participadas pelo Estado<sup>43</sup>.

Pelo que, a exemplo da recomendação formulada no Parecer do exercício de 2009, o Tribunal de Contas entende ser pertinente recomendar que a informação sobre tais passivos contingentes seja incluída na CGE, bem como seja dado seguimento à recomendação a seguir:

---

<sup>43</sup> Veja-se o Relatório do FMI, de 5 de Junho de 2013, do Corpo Técnico sobre as Consultas ao abrigo do Artigo IV do seu Convénio Constitutivo. Análise de sustentabilidade da dívida (pág.3).

### 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 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 não apresenta a CGE qualquer quadro informativo da dívida pública externa.

O Relatório da CGE, sob o título “II Dívida Externa”<sup>44</sup> apresenta a informação de que “o montante da dívida pública externa em finais de 2010 situava-se em USD 1.067 milhões.”

No entanto, este valor diverge dos dados recolhidos na DGTCP, junto do serviço da dívida, com os quais se elaborou o seguinte quadro:

---

<sup>44</sup> Página 22.

**Quadro V.4 - Evolução do stock da dívida externa**

(Em milhões de USD)

DESIGNAÇÃO	2008	(%)	2009	(%)	2010	(%)
Multilateral	537,89	47,9	534,06	49,9	114,2	67,9
Bilateral	584,63	52,0	536,00	50,1	53,7	31,9
Banco Franco-Português	1,17	0,1	0,30	0,0	0,30	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>1 123,70</b>	<b>100,0</b>	<b>1 070,36</b>	<b>100,0</b>	<b>168,2</b>	<b>100,0</b>
<b>VARIAÇÃO ANUAL (%)</b>	-		<b>-4,75</b>		<b>-84,3</b>	

Fonte: DSDP

Do quadro acima, destaca-se que, de 2008 para 2009, a dívida sofreu um decréscimo de 4,75%, mas, tal diminuição ficou a dever-se não à amortização da mesma, mas antes ao apuramento do valor do stock final de 2009, resultante dos dados do FMI, no trabalho efectuado para a determinação dos valores da dívida externa.

Já quanto à variação de 2009 para 2010, regista-se uma diminuição de 84,3%. Esta expressiva quebra no stock final da dívida externa do país ficou a dever-se, em grande medida, ao alívio da dívida no âmbito da iniciativa HIPC, ocorrida em 2010, onde, após as fases de análise da sustentabilidade para determinar a situação corrente da dívida externa do país desde 2000<sup>45</sup>, o país conseguiu atingir o ponto de conclusão ("completion point"), após a tomada de decisão conjunta FMI/BM;

O país atingiu os critérios para beneficiar da iniciativa para os Países Pobres Muito Endividados (PPME<sup>46</sup>) que consiste num esquema adoptado conjuntamente pelo FMI e pelo Banco Mundial para apoiar a resolver o problema da dívida dos países pobres fortemente endividados.

<sup>45</sup> Ponto de decisão ("decision point"). O Segundo Relatório de Seguimento & Avaliação do DENARP I, que cobriu o período entre Junho de 2009 a Junho de 2010 foi igualmente elaborado e validado. A disponibilização deste relatório é uma das pré-condições para conduzir o país ao ponto de conclusão da iniciativa do FMI de Alívio da Dívida aos Países Pobres Muito Endividados.

<sup>46</sup> Na sigla inglesa, HIPC (Heavily Indebted Poor Countries), também conhecida como Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative.

Esta iniciativa visa o estabelecimento de um conjunto de acções pela comunidade financeira internacional, incluindo credores nacionais e multilaterais, para conseguir que estes países atinjam, nomeadamente graças ao reescalonamento e perdão de parte da sua dívida, um nível anual de encargos com esta que seja considerado sustentável.

Depois do Togo, a Guiné-Bissau foi o trigésimo segundo país a atingir o ponto de conclusão desta iniciativa.

Em termos de distribuição, observa-se que a dívida externa que estava desagregada praticamente em partes iguais pelos credores multilaterais e bilaterais, nos dois anos anteriores, em 2010, como consequência do perdão de dívida, a Dívida Multilateral assume um peso de 67,9%, contra 31,9% da Dívida Bilateral, mantendo a dívida comercial com o Banco Franco-Português um valor residual.

#### 5.4.1 - Dívida Multilateral

Segundo a informação recolhida no Serviço da Dívida da DGTCP, elaborou-se o seguinte quadro, apresentando o actual stock da Dívida Pública Externa, por grupo de credores, reportada a 31 de Dezembro de 2010, em milhões de Dólares Americanos.

**Quadro V.5 - Stock da dívida multilateral**

(Em milhões de USD)

ORGANISMO	STOCK 31/12/2009	DESEMBOLSO	PROGRAMADO		AMORTIZAÇÃO		ATRASADOS		STCOK S/ AJUSTAMENT O	AJUSTAMENTO	STOCK 31/12/2010
			CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS			
<b>MULTILATERAL</b>	<b>534,06</b>	<b>10,40</b>	<b>11,46</b>	<b>3,20</b>	<b>9,87</b>	<b>3,13</b>	<b>1,59</b>	<b>0,07</b>	<b>534,59</b>	<b>429,50</b>	<b>114,18</b>
ADB	-	-	-	-	-	-	-	0,00	-	0,00	0,00
ADF	153,50	1,03	5,19	1,66	5,19	1,66	-	0,00	149,34	142,40	11,10
BADEA	11,90	-	-	-	-	-	-	0,00	11,90	0,00	12,47
ECOWAS/CEDEAO	4,20	-	-	-	-	-	-	0,00	4,20	0,00	4,20
EIB	0,23	-	-	-	-	-	-	0,00	-	0,00	0,23
FIDA	11,30	-	-	-	-	-	-	0,00	11,30	0,00	11,30
IDA	303,80	-	4,36	1,37	4,36	1,37	-	0,00	299,44	269,30	34,50
IDA/EU	10,00	-	-	-	-	-	-	0,00	10,00	10,00	0,00
IDB	15,30	-	-	-	-	-	-	0,00	15,30	0,00	15,30
OPEC Fund	8,50	-	-	-	-	-	-	0,00	8,50	0,00	8,50
BOAD	5,43	9,37	0,32	0,11	0,32	0,11	-	0,00	14,48	0,00	14,48
IMF	9,90	-	1,59	0,07	-	-	1,59	0,07	9,90	7,80	2,10

Fonte: DSDP

Observa-se que o stock final, sem o perdão de dívida ocorrido em 2010, no âmbito da iniciativa HIPC, teria o valor de 534,59 milhões de USD, tendo após o alívio concedido se situado em 114,18 milhões, ou seja uma diminuição da dívida externa multilateral do país em 429,50 milhões de USD, representando um decréscimo de 78,6%.

Constata-se que os valores do alívio da dívida multilateral se centraram na International Development Association (IDA) que representou uma diminuição de 269,30 milhões de USD (reduzindo em 89,9% o valor do seu crédito), a African Development Fund (ADF) que contribuiu com uma redução de 142,40 milhões de USD (95,4%, do total da dívida), a IDA/EU, abatendo a totalidade do seu crédito, no valor de 10 milhões de USD, e o IMF com uma redução de 7,80 milhões de USD (representando um abatimento de 78,8%).

Entretanto, no ano, continuaram a acumular-se atrasados em relação aos valores programados para a liquidação das obrigações com estes credores internacionais, pois para uma previsão de 11,46 e 3,20 milhões de USD, respectivamente de capital e juros, apenas se realizaram 1,59 e 0,07 milhões de USD, respectivamente.

Ainda assim, registaram-se taxas de incumprimento inferiores às verificadas em 2009. Neste ano de 2010, 13,9% do capital não foi pago<sup>47</sup> e 2,2% dos juros a pagar não foram realizados<sup>48</sup>.

Apresenta-se a seguir o quadro dos desembolsos, ocorridos em 2010, segundo os dados constantes na DGTCP, antes das reconciliações realizadas com os credores.

---

<sup>47</sup> No ano transacto este indicador representou 63%.

<sup>48</sup> Registou-se um incumprimento de 50% no ano transacto.

Quadro V.6 - Desembolsos

ORGANISMO	DATA	VALOR	MOEDA	VALOR	FINALIDADE		TOTAL USD
					BAL PAG.	PROJECTOS	
BOAD	4/mai	10 745 900,00	FCFA	20 696,60	0,00	20 696,60	20 696,60
BOAD	27/mai	100 000 000,00	FCFA	185 000,00	0,00	185 000,00	185 000,00
BOAD	7/jun	960 793 025,00	FCFA	1 719 819,51	0,00	1 719 819,51	1 719 819,51
BOAD	11/jun	497 881 325,00	FCFA	896 186,39	0,00	896 186,39	896 186,39
BOAD	11/jun	786 103 384,00	FCFA	1 414 986,09	0,00	1 414 986,09	1 414 986,09
BOAD	15/jun	14 194 995,00	FCFA	25 976,84	0,00	25 976,84	25 976,84
BOAD	15/jun	47 274 292,00	FCFA	86 511,95	0,00	86 511,95	86 511,95
BOAD	17/set	1 035 718 852,00	FCFA	2 030 008,95	0,00	2 030 008,95	2 030 008,95
BOAD	17/set	5 000 000,00	FCFA	9 800,00	0,00	9 800,00	9 800,00
BOAD	6/out	s/n	FCFA	31 061,83	0,00	31 061,83	31 061,83
BOAD	29/out	23 328 890,00	FCFA	50 250,43	0,00	50 250,43	50 250,43
BOAD	22/nov	38 603 200,00	FCFA	80 603,48	0,00	80 603,48	80 603,48
BOAD	22/nov	41 902 000,00	FCFA	87 491,38	0,00	87 491,38	87 491,38
BOAD	10/nov	74 002 800,00	FCFA	160 734,08	0,00	160 734,08	160 734,08
BOAD	25/nov	27 634 742,00	FCFA	57 314,45	0,00	57 314,45	57 314,45
<b>Subtotal</b>				<b>6 856 441,98</b>	<b>0,00</b>	<b>6 856 441,98</b>	<b>6 856 441,98</b>
FAD	02/jun	63 194,72	UAC	95 722,31	0,00	95 722,31	95 722,31
FAD	14/jun	375 059,88	UAC	568 110,70	0,00	568 110,70	568 110,70
FAD	21/jun	241 980,57	UAC	366 532,81	0,00	366 532,81	366 532,81
<b>Subtotal</b>				<b>1 030 365,82</b>	<b>0,00</b>	<b>1 030 365,82</b>	<b>1 030 365,82</b>
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>3 457 711 773,00</b>		<b>7 886 807,80</b>	<b>0,00</b>	<b>7 886 807,80</b>	<b>7 886 807,80</b>

Fonte: DSDP

Observa-se uma diferença nos desembolsos efectivados pelo BOAD constante do presente quadro e o valor constante do Quadro V.5 - Stock da dívida multilateral, que, segundo informado nos trabalhos de verificação junto da DGTCP, é resultante dos trabalhos de reconciliação efectuada pelo FMI que, como relatado no Parecer da CGE de 2009, ajustou os dados relativamente ao stock final em milhões de dólares<sup>49</sup>, pelo que o valor efectivo dos desembolsos do BOAD, em 2010, foi de 9,37 milhões de USD, como consta do referido Quadro V.5, e não de 6,86 milhões de USD.

<sup>49</sup> Trabalho que teve a sua conclusão em Maio de 2015.

Relativamente ao valor do FAD a reconciliação não modificou o valor que estava contabilizado pelos serviços (1,03 milhões de USD).

Esta situação vem reforçar, como já referido no Parecer do ano transacto a necessidade de, no quadro da dívida externa, a conciliação de dados, independentemente de ser pontualmente efectuada pelo FMI, ser feita por iniciativa da DGTCP e, pelo menos trimestralmente, se proceder a essa conciliação junto dos credores.

Pois, constata-se que, relativamente à dívida externa, tem havido discrepâncias entre a informação processada e contabilizada na DSDP e a confirmada/enviada pelos financiadores/doadores, justificado pelos frequentes casos de reconciliação de dados. Tal situação, conforme informações adicionais recolhidas in loco, deriva do atraso que se tem verificado na comunicação das informações, quer sejam de desembolso, quer sejam de reembolso, que só acabam por ser processadas posteriormente, aquando do seu conhecimento.

Nos termos do exposto, entende o Tribunal de Contas, reiterar recomendação formulada no ano anterior:

#### **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.*

#### **5.4.2 - Dívida Bilateral**

Segue-se a análise referente à Dívida Bilateral que o Estado guineense assumiu com os diferentes parceiros.

### Quadro V.7 - Stock da dívida bilateral

(Em milhões de USD)

Entidade	Stock 31/12/2009	Desembols o	Programado		Amortização		Atrasados		Stock s/ ajustamento	Ajustamento	Stock 31/12/2010
			Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros			
<b>BILATERAL</b>	<b>536,00</b>								<b>536,00</b>	<b>-482,31</b>	<b>53,69</b>
Belgium	15,30								15,30	14,21	1,09
Brazil	25,70								25,70	25,51	0,19
France	9,80								9,80	9,80	0,00
Germany	2,70								2,70	2,70	0,00
Italy (OTB)	149,50								149,50	149,50	0,00
Russia	26,40								26,40	25,50	0,90
Portugal	154,80								154,80	154,80	0,00
Italy									-	0,00	0,00
Spain	11,50								11,50	11,50	0,00
Abu Dhabi	0,30								0,30	0,00	0,30
Algeria	7,70								7,70	7,70	0,00
Angola	32,90								32,90	32,90	0,00
Kuwait	28,90								28,90	0,00	28,90
Lybia	3,70								3,70	0,00	3,70
Pakistan	3,00								3,00	0,00	3,00
Saudi Arabia	15,60								15,60	0,00	15,60
Taiwan P.C.	48,20								48,20	48,20	0,00
<b>NON - SOVEREIGN</b>									-	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Banque Franco-Portugaise	0,30								0,30	0,00	0,30

Fonte: DSDP

No domínio da dívida bilateral, não se registaram, em 2010, reembolsos e não foi programada qualquer amortização de capital e juros.

O resultado final do stock da dívida bilateral de 2010 é de 53,69 milhões de USD, sendo resultante do perdão ocorrido no âmbito da iniciativa HIPC e confirmado pelos trabalhos do FMI já atrás referidos de conciliação dos valores finais de cada ano, em milhões de USD, o que implicou a conversão de todos os restantes valores do mapa para essa unidade, a fim de permitir a sua comparabilidade.

Observa-se que o stock final, sem o alívio através da iniciativa HIPC, montaria a 536,00 milhões de USD, tendo assumido o valor de 53,69 milhões, o que resultou numa diminuição de 482,31 milhões de dólares americanos, uma redução percentual significativa de cerca de 90%.

Como se observa, um total de 9 credores internacionais reduziram a zero o seu crédito perante o país, sendo os mais significativos os valores representados por Portugal, com um alívio de 154,80 milhões de USD, e a Itália (OTB), com 149,50 milhões de USD, representando, respectivamente, uma contribuição de 32% e de 31% do valor total do alívio.



## **CAPÍTULO VI - PATRIMÓNIO DO ESTADO**

### **6.1 - Considerações gerais**

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 e afectação dos bens públicos, o que é indispensável para a obtenção de um melhor aproveitamento e para melhor se velar pela sua conservação.

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 coisas, 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 na Conta Geral do Estado de 2010, à semelhança do que ocorreu com a CGE de 2009, não se incluiu o balanço do Estado nem, igualmente, qualquer mapa das variações patrimoniais do património global do Estado, quer relativamente ao património real do Estado, quer, como veremos adiante, relativamente ao stock e às variações do património financeiro.

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, uma vez que em capítulo autónomo será feita a análise da dívida pública.

## **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:

“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, inexpropriabilidade<sup>50</sup>, 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.

Sendo assim, mantém-se a recomendação do Tribunal suscitada relativamente à CGE de 2009:

#### **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.*

---

<sup>50</sup> 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.

Também não existe actualmente em lei o estabelecimento do regime jurídico dos bens patrimoniais, móveis, veículos e imóveis do Estado, que fixe as normas de enquadramento que devem 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 fiscalização sistemática, a racionalização da gestão e a definição de políticas de investimento.

Existe um total vazio legal neste domínio, para além de uma legislação perfeitamente obsoleta, do tempo colonial, datando de Outubro de 1960, 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, torna-se essencial para a aplicação futura das Directivas da UEMOA, no que concerne à aplicação de um Plano de Contabilidade Patrimonial para o Estado, pois só com a inventariação e avaliação do Inventário do Estado se pode constituir o balanço das entidades públicas, exigindo a inventariação sistemática de todos os bens do activo imobilizado dos serviços públicos.

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 elaboração do balanço do Estado a integrar na CGE.

A aplicação de um plano de 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. Tendo em atenção os factos aduzidos, o Tribunal de Contas suscita 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 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.*

O Tribunal de Contas procedeu à recolha de informações “in loco” junto dos serviços da Administração Central, focalizando a acção de terreno deste capítulo na Direcção Geral do Património do Estado (DGPE) a fim de apreciar, relativamente à emissão do Parecer, a actual situação no que respeita ao inventário do património do Estado.

Durante os trabalhos de campo, junto da referida Direcção Geral, foi transmitido que o serviço de património deixou de estar tutelado pelo Ministério do Economia e Finanças (MEF), tendo passado actualmente a depender de um Secretariado Nacional de Património de Estado (SNPE), que por sua vez se integra no Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares.

Não foi justificado no decorrer dos trabalhos o quadro legal que consubstanciou tal alteração orgânica, estando na prática este serviço a funcionar, sem o devido enquadramento legal.

Foi igualmente informado que decorreu já a nomeação de um Secretário Nacional de Património de Estado, não sendo, como solicitado, apresentado pelo serviço o respectivo despacho de nomeação.

Uma eventual criação do SNPE implica alteração da orgânica do MEF, onde esta estrutura está integrada. Esta matéria é da competência do Governo, conforme reza a alínea d) do n.º 1 do artigo 100.º, da CRGB, e o seu exercício deve revestir a forma de Decreto, nos termos do seu n.º 2, do artigo 100.º.

Não sendo criado por Decreto o Secretariado Nacional de Património de Estado, considera-se juridicamente que esta estrutura não tem existência legal e, como tal, configura uma ilegalidade a nomeação de um responsável do mesmo serviço, neste caso o Secretário Nacional de Património de Estado.

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. Insuficiência de meios financeiros providos ao serviço para a prossecução da sua actividade;
4. 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 esta Direcção Geral não tem tido qualquer consequência prática na disciplina e controlo dos bens do Estado.

À semelhança do ano transacto, também em 2010, não foi feito qualquer trabalho de levantamento do património do Estado.

Como referido no Parecer de 2009, foi efectuada em 2011 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 recusaram nas suas instalações a realização do trabalho por parte dos funcionários da Direcção Geral.

Constatou-se igualmente que, desde Março de 2015, está a decorrer um trabalho de inventariação por parte da DGPE, tendo sido enviados ofícios às entidades da Administração Central para a informação da sua situação patrimonial, tendo, até ao término dos trabalhos de verificação por parte do Tribunal, em Julho de 2015, apenas dois serviços respondido ao inquérito efectuado pela DGPE<sup>51</sup>.

Também, como na última inventariação feita, em 2011, as fichas de identificação dos bens móveis são 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.

---

<sup>51</sup> Defesa Nacional e Presidência do Conselho de Ministros (Primatura).

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 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 Conservatória<sup>52</sup>.

Consistiu o produto final um conjunto de mapas avulsos 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 que um trabalho desta índole só pode ser feito mediante a existência prévia de um quadro legal definidor das regras de inventariação e constituição dos modelos de fichas cadastrais a preencher por cada bem.

Do mesmo modo, tem de ser suportado por uma aplicação informática moderna que acolha o registo e tratamento da informação de uma forma sistemática e que, entre outros, garanta o controlo da valorização, amortização e as variações patrimoniais. Assim sendo, mantém-se a recomendação formulada em anos anteriores.

---

<sup>52</sup> Conservatória do Registo Predial, Comercial e Propriedade Automóvel.

#### **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.*

Com respeito ao levantamento do património imobiliário do Estado, nenhuma tentativa foi ainda feita, quer por falta de condições e meios para o efeito, quer por falta do enquadramento legal aplicável.

Este trabalho de inventariação e cadastro dos imóveis do Estado impõe-se não só para o conhecimento do parque imobiliário do Estado e dos institutos públicos ou equiparados, bem como da administração local, 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. Perante essa constatação, entende o TC ser pertinente formular a seguinte recomendação.

#### **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.*

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 DGTCP 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 que, por imposição legal, estão sujeitos a regras especiais e complementares, sendo, por isso, efectuados de forma segregada. Sobre as constatações anteriores, entende o Tribunal expedir a seguinte recomendação:

### **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.*

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 imóveis<sup>53</sup>;
- 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.

Nestes termos, recomenda o Tribunal:

#### **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.*

---

<sup>53</sup> 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.

### 6.2.1 - O parque de viaturas do Estado

Nas verificações efectuadas na DGPE, 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 pela DGPE, 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 2011, 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, é de se manter a recomendação feita, relativamente à CGE de 2009, nos seguintes termos:

#### **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.*

Outra situação prende-se com a utilização indevida das viaturas do Estado, que são utilizadas como viaturas pessoais, em violação à lei.

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 TC que é de se manter as recomendações formuladas no Parecer do ano transacto:

#### **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.*

As observações e recomendações atrás expendidas são o resultado das verificações efectuadas e tornam claro que a pronúncia 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.

### **6.3 - 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.

É na Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública (DGTCP), mais concretamente, na Direcção de Serviço da Dívida Pública e Participação Financeira (DSDP) que estão concentradas as competências no domínio da administração do património financeiro do Estado, conforme dispõe o artigo 16.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio, que estabelece a organização e funcionamento da DGTCP, competindo à DSDP, entre outras atribuições:

“ (...)

- e) Assegurar a realização das operações de intervenção financeira do Estado, a administração do património financeiro a elas associado, prestando apoio ao Estado pelo exercício da Tutela financeira do sector público, e da função accionista do Estado;

- f) A gestão dos títulos e valores pertencentes ao Estado ou adquiridos em nome das autarquias locais;”

Entretanto, não existe no quadro legal vigente, qualquer dispositivo legal que estabeleça e regule a inventariação e gestão do património financeiro do Estado. Perante esta lacuna legal, o Tribunal 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 dos 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 e dos reembolsos decorrentes da concessão dos empréstimos de retrocessão.

Como aconteceu com a CGE de 2009, a omissão de informação, neste domínio, na CGE de 2010, 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, referindo o BCEAO e o Banco Internacional da Guiné-Bissau, e “Dividendos e participações nos lucros de empresas de seguros”, onde consta a sigla INSPS<sup>54</sup>, que estas rubricas apresentam, como na CGE de 2009, em termos de previsão e execução o valor zero.

Nas verificações efectuadas junto da DGTCP, verificou-se que não existem elementos sobre a titularização do património financeiro do Estado relativamente ao ano de 2010, não sendo conhecido por esta Direcção Geral o valor da carteira das participações societárias em empresas públicas e privadas, sociedades anónimas e por quotas.

Desta forma, 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. Pelo que, o Tribunal formula a seguinte recomendação:

#### **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.*

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.

<sup>54</sup> Aparece aqui, no Quadro VIII-Receitas Orçamentais, da CGE de 2009, a sigla de Instituto Nacional de Seguros e Previdência Social, entretanto na altura já extinto, tendo sido criado em sua substituição o Instituto Social de Previdência Social, pelo Decreto-Lei n.º 1/97, de 29 de Abril. Actualmente, chama-se Instituto Nacional de Segurança Social (Decreto-Lei n.º 3/2012, de 17 de Outubro).

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 entretanto 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 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**

Pretende-se analisar, neste Capítulo, os principais aspectos da situação da Tesouraria do Estado, ocorridos durante o exercício de 2010, quer se tratem de operações orçamentais, de operações financeiras ou de operações de tesouraria propriamente ditas, em cumprimento à alínea c) do artigo 12.º da Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, relativas às competências do Tribunal no âmbito do PCGE.

Adicionalmente, a Directiva n.º 06/2009/CM/UEMOA, sobre as Leis do OGE no seio da UEMOA, reforça a análise e a pronúncia do Tribunal nesta matéria, quando no seu artigo 51.º cita “o Tribunal de Contas emite o seu Parecer sobre o sistema de controlo interno e o dispositivo de controlo de gestão, sobre a qualidade dos procedimentos contabilísticos e das contas, bem como dos relatórios anuais de desempenho”.

### **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 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 impõe-se 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, 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 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 receitas como de despesas, 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 extras-orçamentais, neste capítulo, a atenção deste Tribunal 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.

Assim, considerando tal incidência, para a verificação e análise mais apropriada dos fluxos da Tesouraria do Estado em 2010, o Tribunal considerou a conformidade da estrutura formal da CGE, tendo em atenção os mapas legalmente exigidos na parte I do artigo 32.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, sobre os Princípios Gerais da Contabilidade Pública, não obstante, constatar que a CGE de 2010, à semelhança do ano anterior, omitiu os seguintes mapas:

**Mapas orçamentais anexos (artigo 32.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro)**

- c) Mapa 3 - Conta da aplicação dos fundos saídos para pagamento de despesas orçamentais;
- d) Mapa 7 - Conta Geral do Movimento das operações da tesouraria;

- e) Mapa 8 - Resumo Geral da conta de operações de tesouraria com indicação dos saldos e movimentos da mesma conta;
- f) Mapa 8.1 - Desenvolvimento das contas de operações de tesouraria com indicação dos saldos e movimentos;
- g) Mapa 9 - Mapa por Ministérios, das reposições efectuadas;
- h) Mapa 10 - Operações efectuadas por encontro na “Tabela da Direcção-Geral da Contabilidade Pública”.

Tal omissão, impede parcialmente o Tribunal de conferir e de pronunciar sobre a movimentação dos fluxos na Tesouraria da 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, reitera-se a seguinte recomendação já formulada:

#### **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.*

Entretanto, constam tanto no OGE como na CGE de forma dispersa e insuficiente, informações sobre as operações de tesouraria, pelo que considerar-se-ão ainda neste Capítulo, as principais conclusões das MVCIL ao MEF e à Direcção Nacional do BCEAO, essencialmente de carácter financeiro e de conformidade, realizadas pelo Tribunal de Contas em 2015 e que compreenderam as fases de planeamento seguida dos trabalhos de campo e, posteriormente, da apreciação das matérias em análise neste Parecer.

## 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, sobre a organização e funcionamento da DGTCP, a mesma está estruturada em 2 serviços, a saber: os serviços operativos que integram a Tesouraria Geral e as Direcções de Serviço de Moeda, Crédito e Mercado Financeiro Regional; da Dívida Pública e Participação Financeira; de Informação e Administração; e de Pensões e Reformas, suportadas por 2 Serviços de Apoio, a Direcção de Serviços de Estudos e da Regulação Contabilística e Financeira e o Gabinete de Inspeção Interna.

Assim, ainda segundo o artigo 1.º do mesmo diploma, compete à DGTCP, 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 das operações pretendidas neste Capítulo, estarem concentradas na Tesouraria Geral do Estado, abreviadamente designada de TG, um dos serviços operativos da DGTCP, importa realçar, entre outras, as seguintes atribuições:

- h) 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;
- i) Definição e elaboração da contabilidade do Estado e dos mapas financeiros periódicos;
- j) Gestão dos títulos e de valores da propriedade do Estado, bem como dos fundos depositados por correspondentes do Tesouro.

Além daquelas atribuições, a TG deve ainda assegurar: i) a gestão diária da tesouraria do Estado e das autarquias locais; ii) 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; iii) a verificação, no local, das operações dos contabilistas públicos e dos funcionários encarregues de cobrança das contribuições especiais e das caixas especiais e iv) 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 do funcionamento dos procedimentos e dispositivos de controlo à gestão e dos sistemas de informação e controlo interno e respectivo impacto no desempenho da qualidade dos procedimentos contabilísticos, das contas e dos relatórios anuais.

Pelo que, 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.

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 Percepções<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Definidos como sendo postos desconcentrados de contabilistas do Tesouro, criados na dependência do Tesouro.

## 7.2.2 - Operações do Tesouro Público

No quadro abaixo, com dados extraídos da CGE, estão reflectidos a movimentação dos fluxos ocorridos na Tesouraria do Estado no exercício orçamental de 2010.

**Quadro VII.1 - Movimentação dos Fluxos na Tesouraria do Estado**

(Em milhões de FCFA)

RUBRICA	SALDO INICIAL	DÉBITO	RUBRICA	CRÉDITO	SALDO FINAL
Saldo do ano anterior	60 549,5				
Receitas Orçamentais		54 227,9	Desp. Orçamentais	50 529,5	
Op. Financeiras		1 593,3	Op. Financeiras	1 540,8	
			<b>Saldo período seguinte</b>		<b>17 139,4</b>
<b>Outras operações (Opt. FA)</b>		<b>616,7</b>	<b>Outras Operações</b>		
<b>Entradas</b>	<b>60 549,4</b>	<b>55 821,2</b>	<b>Saídas</b>	<b>52 070,3</b>	<b>3 750,9</b>

Fonte : CGE

Na movimentação de fundos por operações orçamentais, constatou-se que, entraram na Caixa do Tesouro, por conta daquelas operações, o montante de 55.821,2 milhões de FCFA e saíram 52.070,3 milhões de FCFA, embora se tenha apurado nas operações de entrada, uma divergência para menos no valor de 3,6 milhões de FCFA, comparativamente ao valor total das receitas declaradas nos outros mapas de receitas da CGE. O resultado da execução orçamental de 2009, saldo credor transitado para o período seguinte, foi apurado no valor de 3.750,9 milhões de FCFA<sup>56</sup>.

Da informação constante no quadro acima depreende-se que, em 2010, contrariamente ao ocorrido anteriormente, as operações orçamentais constituíram o grosso, quer das entradas quer das saídas de fundos movimentados na Tesouraria do Estado ascendendo a 54.227,9 milhões de FCFA, e de 50.529,5 milhões de FCFA, respectivamente.

<sup>56</sup> Resultante da diferença entre as entradas e as saídas ocorridas em 2009.

Nas outras operações de entradas, foram registados movimentos de operações de Tesouraria relativos aos FSA e serviços equiparados, ascendendo a 616,7 milhões de FCFA, sendo 298,3 milhões de FCFA relativos à contabilização de receitas do Fundo Rodoviário que no final de 2009 ainda estavam por entrar nos cofres do Tesouro e o valor remanescente referente à transferência das receitas de Imposto Comunitário de Solidariedade (PCS) para a UEMOA que se encontravam por entregar a 31 de Dezembro de 2010.

Relativamente ao saldo inicial e final consolidado de 60.549,5 e 17.139,4 milhões de FCFA, respectivamente, apurados na CGE, os mesmos foram objecto de desagregação detalhada, no ponto abaixo, para uma melhor apreciação.

#### 7.2.2.1 - Saldo da Tesouraria do Estado

De acordo com o Mapa - Balancete das Operações do Tesouro extraído da CGE, o saldo consolidado e respectiva variação no período foi o que a seguir se discrimina:

**Quadro VII.2 - Saldos da Tesouraria do Estado no Período**

(Em milhões de FCFA)

CONTAS BANCÁRAIS	SALDO INICIAL	DÉBITO	CRÉDITO	SALDO FINAL	VARIAÇÃO
BCEAO-Conta Corrente	199,5	68 665,8	67 728,7	1 136,5	937,0
BCEAO - Conta Especial	57,9	3,8	0,0	61,7	3,8
BCEAO - Outras Contas TP	18 127,9	14,6	14 823,2	3 319,3	-14 808,6
BAO - Conta Corrente	50,9	4 468,1	4 842,0	-323,0	-373,9
BAO - Conta Especial F.Sectoral Pesca	262,9	515,7	282,3	496,4	233,4
BDU - Conta Corrente	134,5	0,0	67,1	67,3	-67,2
BDU - Conta Dom Japonês	1 783,2	486,9	640,9	1 629,1	-154,0
ECOBANK - Conta Corrente	164,7	0,0	115,6	49,1	-115,6
BRS - Conta Corrente	4,7	0,0	4,3	0,3	-4,4
Conta Caixa Principal	58,1	0,0	54,7	3,4	-54,7
<b>Saldo Contas de Disponibilidades</b>	<b>20 844,4</b>	<b>74 154,8</b>	<b>88 558,7</b>	<b>6 440,4</b>	<b>-14 404,5</b>
<b>Contas de Terceiros</b>	<b>0,0</b>	<b>70 215,4</b>	<b>83 604,1</b>	<b>13 388,6</b>	<b>13 388,6</b>
<b>Contas Capitais Permanentes</b>	<b>39 705,1</b>	<b>29 006,0</b>	<b>0,0</b>	<b>10 699,1</b>	<b>10 699,1</b>
<b>Resultado Orçamental 2009</b>	<b>0,0</b>	<b>52 070,3</b>	<b>55 821,2</b>	<b>3 750,8</b>	<b>3 750,8</b>
<b>Total Geral</b>	<b>60 549,4</b>	<b>196 440,6</b>	<b>256 990,1</b>	<b>17 139,4</b>	<b>17 139,4</b>

Fonte : CGE

No cômputo geral observa-se no quadro supra que o Saldo das Contas Correntes da Tesouraria do Estado diminuiu em 14.404,5 milhões de FCFA em 2010 justificado essencialmente pela redução de disponibilidades em milhões de FCFA, verificadas nas Outras Contas TP<sup>57</sup> (14.808,6), nas contas correntes do BAO (373,9), na Conta BDU Dom Japonês (154,0), ECOBANK (115,6), BDU (67,2) e BRS (4,4), bem como na Conta Caixa em 54,7 milhões de FCFA.

Constatou-se ainda que nas Contas Correntes, a Conta Corrente no BCEAO, a Conta Especial no BCEAO e a Conta Especial F. Sectorial Pescas no BAO foram as únicas 3 contas que no período registaram uma variação positiva de 937,0, 3,8 e 233,4 milhões de FCFA, respectivamente.

Relativamente aos saldos transitados (inicial e final) em disponibilidade no valor de 20.844,4 e 6.440,4 milhões de FCFA, respectivamente, constatou-se que o saldo final de 2009 foi coincidente com o saldo inicial de 2010.

Porém, naquele saldo consolidado encontra-se a conta Corrente do Tesouro sedeadada no Banco da África Ocidental (BAO), com saldo negativo no final de 2010, no valor de 323,0 milhões de FCFA que, conforme informa a CGE, deve-se ao adiantamento de fundos (empréstimo) solicitados pelo Tesouro àquela Instituição financeira. Informa ainda a CGE que as disponibilidades da conta do BDU Dom Japonês, no valor de 1.629,1 milhões de FCFA estava indisponível para o pagamento de despesas correntes, dado que a convenção entre os Governos Japonês e Guienense, havia consignado tal financiamento aos projectos sociais aprovados pelo Governo Japonês.

Entretanto, além do Saldo da Conta de Disponibilidades, encontram-se incluídos nos saldos transitados consolidados e apresentados no Balancete das Operações do Tesouro, as disponibilidades das Contas de Terceiros, dos Capitais Permanentes e do Resultado Orçamental 2010.

---

<sup>57</sup> Tesouraria Pública.

Embora informe a CGE de 2010 que, o montante do Saldo de Capitais Permanentes, ascendendo a 10.699,1 milhões de FCFA, represente o resultado patrimonial do Estado no final de 2010, o mesmo não reflecte a real situação patrimonial do país, por isso mesmo, pode vir a ser modificado, se entretanto se vier a conhecer o inventário, já que não houve qualquer inventário inicial que antecederesse a elaboração da primeira conta referente ao exercício de 1995 ou qualquer ligação daquela com a conta de 2009, mais recentemente elaborada.

Finalmente, no respeitante ao Resultado da Execução Orçamental de 2009, foi registado a diferença da execução orçamental, entre receitas e despesas, ascendendo a 3.750,8 milhões de FCFA.

À semelhança do ocorrido em 2009, os saldos em disponibilidades das contas bancárias e em caixa a 31 de Dezembro de 2010, não foram reconciliadas. A título exemplificativo, a CGE refere que “não foi possível incluir no balancete os movimentos de débitos e créditos da conta caixa. Limitou-se a incorporar os saldos no início do ano e o saldo do dia 31 de Dezembro de 2010”.

Observe-se a este propósito que, a reconciliação dos saldos das contas do Estado é um procedimento comum de controlo interno, imprescindível à comprovação e validação dos saldos finais das contas do Estado.

Sobre esta matéria, o subsequente Regulamento Geral da Contabilidade Pública de 2010, 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.

Tendo em conta as constatações acima referidas e à semelhança de 2009, conclui-se igualmente em 2010 que não foi integralmente respeitado o princípio da “unidade e universalidade de caixa”, estabelecido na Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado<sup>58</sup> (LEOGE), não tendo sido prática a realização das reconciliações bancárias, o que provocou dificuldade no apuramento real dos valores das contas do Estado e os seus respectivos saldos consolidados. Perante este facto, entende o Tribunal recomendar:

### **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.*

#### **7.2.2.2 - Período complementar das despesas e fim do exercício orçamental**

Relativamente ao período complementar, o artigo 3.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, sobre os Princípios Gerais da Contabilidade Pública, determina os prazos para autorização das despesas e fim do exercício orçamental, estabelecendo que a conta corrente do Tesouro, no que respeita às receitas, encerra a 31 de Dezembro e só encerra a 31 de Março do ano seguinte, relativamente às despesas, escriturando-se com referência a 31 de Dezembro todas as despesas respeitantes ao ano económico findo pagas no mencionado prazo.

Assim, conforme o artigo 4.º do mesmo Decreto, as despesas do ano económico findo, constituem folhas de despesas que só podem ser liquidadas pela DGCP, até 31 de Março imediato e, levarão escrita bem visível, a designação de “pagamento referente a 31 de Dezembro do referido ano a realizar até 31 de Março seguinte,” obedecendo às regras e aos requisitos legais citados no artigo 5.º do aludido diploma.

<sup>58</sup> Lei n.º 3/87, de 9 de Junho.

À semelhança do ocorrido em 2009, constatou-se que, embora fosse uma exigência legal, a CGE de 2010 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”<sup>59</sup> e as “operações por encontros”<sup>60</sup> elaborados pela referida Direcção.

No tocante às receitas “Dívida Fiscal” a CGE refere que o Tesouro não recebeu no final do ano económico a lista dos montantes das liquidações das receitas processadas na Direcção-Geral dos Impostos e na das Alfândegas que não foram pagas pelos contribuintes.

No referente às despesas, “reste-a-payer”, a CGE de 2010 veio informar que os atrasados internos dos exercícios de 2008 e 2009, no início de 2010, se situavam em 31.543,0 milhões de FCFA, sendo que, ao longo do referido ano, desse montante foram amortizados 19.247,0 milhões de FCFA, respeitantes a títulos do tesouro (7.561,0), empréstimos bancários (4.226,0) e dívida ao sector privado (3.500,0), ficando por pagar em compromisso, o montante de 12.296,0 milhões de FCFA, relativos aos anos em referência.

O conhecimento de tais operações permitiria ao Tribunal 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.

Acresce que o mesmo diploma refere que as substituições ou modificações que se considerassem necessárias poderiam ser efectuadas por simples despacho do MF, se a técnica de contabilidade conjugada com as leis em vigor assim o aconselhasse.

---

<sup>59</sup> 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 n.º 4 do artigo 32.º, do Decreto n. 51/85, de 30 de Dezembro,

<sup>60</sup> São os lançamentos necessários ao encerramento da CGE previstos no n.º 4 do artigo 32.º, do mesmo Decreto.

---

Pelo que, a análise do saldo atrás apresentado no quadro, referente ao exercício de 2010, pelo Tribunal 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 valores reconciliados, constituindo assim, uma irregularidade. Nestes termos o Tribunal volta a recomendar:

### **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.*

#### **7.2.2.3 - Operações de Tesouraria**

Na Guiné-Bissau, de acordo com o artigo 78.º do Decreto-Lei n.º 5/2010, de 26 de Abril, que define 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.

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 pertencentes a terceiros, conforme definido no artigo 85.º do mesmo diploma legal.

Entretanto, não foram apresentadas na presente 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 se pronunciar, sobre as operações de tesouraria realizadas no presente exercício.

Porém, em termos operacionais, as operações de tesouraria devem ser objecto de registo no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP), pelo que no quadro da MVCIL levada a cabo no MEF, a DGTCP foi encarregue de facultar à Equipa Técnica do PCGE algumas informações requeridas através de ofícios, entre as quais, as discrepâncias observadas na CGE, do Balancete das Operações do Tesouro, do Quadro I - TOFE e mapas de Receitas e Despesas orçamentais e do Mapa Global dos fluxos de Caixa do Estado e desagregação dos respectivos saldos iniciais e finais inseridos na CGE.

Tais diligências que 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, enquanto órgão de controlo externo das Finanças Públicas, não foram facultadas, demonstrando uma limitação da Administração Pública que condicionou sobremaneira o exercício da competência do Tribunal de Contas, impossibilitando-o de se pronunciar com mais precisão sobre os demais movimentos efectuados por operações de tesouraria em 2010. Pelo que se volta a 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 previsto 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 movimentadas em 2010.

**Quadro VII.3 - Contas Especiais do Tesouro**

(Em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	RECEITA		DESVIO		TAXA EXEC	DESPESA		DESVIO		TAXA EXEC
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	VALOR	%	%	PREVISÃO	EXECUÇÃO	VALOR	%	%
	Conta Especial do Tesouro	100,0	248,8	148,8	59,8	148,8	3208,0	1631,8	1576,2	49,1
F. Gestão dos recursos haliêuticos	100,0	248,8	148,8	59,8	148,8	3208,0	1631,8	1576,2	49,1	50,9
<b>Total Geral</b>	<b>121114,4</b>	<b>55817,7</b>	<b>148,8</b>	<b>0,3</b>	<b>46,1</b>	<b>124985,0</b>	<b>51453,6</b>	<b>1576,2</b>	<b>49,1</b>	<b>41,2</b>

Fonte: CGE

A análise do quadro acima permitiu ao Tribunal constatar que as receitas, cuja previsão era de 100,0 milhões de FCFA, tiveram uma execução de 248,8 milhões de FCFA (148,8%), contrariamente às despesas que tiveram uma execução de 50,9%, representando um desvio orçamental de 49,1% face à previsão.

A CGE de 2010 informa que, por contas das dotações das Contas Especiais do Tesouro, foram realizadas despesas ascendendo a 1.631,8 milhões de FCFA, relativas aos fundos de mineração e de gestão de recursos haliêuticos do Ministério das Pescas.

Pelo que, à semelhança do constatado em 2009 pelo Tribunal, em 2010 continua não sendo prática, a imputação das despesas realizadas por conta das dotações das Contas Especiais do Tesouro, nas rubricas orçamentais próprias, da receita e da despesa, em violação ao princípio da especificação das receitas e despesas prevista no artigo 6.º da LEOGE. Pelo que, entende o Tribunal reiterar a seguinte recomendação:

### 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.*

Por outro, denota-se que pese embora desde 1999, prevalecerem os princípios fundamentais de apresentação das operações do OGE, dos orçamentos anexos, e das Contas Especiais do Tesouro aos Estados membros da UEMOA<sup>61</sup> tanto nos mapas de previsão do OGE, como nos mapas de execução na CGE de 2010, se verifica a omissão do registo completo dos movimentos das Contas Especiais do Tesouro.

Embora, sobre esta matéria o próprio Relatório da CGE de 2010<sup>62</sup>, reconhece que o OGE compreende o orçamento da Administração Central, da qual fazem parte os serviços integrados e fundos autónomos, e, sobre tal omissão, vem informar que “na feitura da presente Conta Geral do Estado, não se tratou dos anexos às demonstrações financeiras visto que os compromissos extra-contabilísticos do tesouro não foram rigorosamente identificados por falta de registos”.

Sobre a mesma questão, o mesmo Relatório<sup>63</sup> acrescenta que apesar “de se reconhecer ser a estrutura da Conta Geral do Estado antes delineada, a que melhor pode fazer transparecer o que foi a execução orçamental do respectivo ano económico, em todos os seus aspectos relevantes, aceita-se que nos primeiros anos possa uma ou outra conta ou resumo, não ser incluída na Conta Geral do Estado, por falta de fontes próprias ainda não estabelecidas”.

<sup>61</sup> A Directiva n.º 4/98/CM/UEMOA, sobre a nomenclatura orçamental do Estado, fixou os princípios fundamentais de apresentação das operações do OGE, dos orçamentos anexos, e das Contas Especiais do Tesouro dos Estados membros da UEMOA.

<sup>62</sup> Página 3.

<sup>63</sup> Página 4.

Assim, para que a CGE evidencie a execução orçamental e financeira, bem como o resultado do exercício e a avaliação do desempenho, dos órgãos e instituições do Estado, a mesma deve ser elaborada com base nos princípios e regras de contabilidade geralmente aceites, como também com clareza, exactidão e simplicidade, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira.

Porém, face a ausência das operações extra-orçamentais realizadas pela tesouraria do Estado em 2010, torna impossível o Tribunal de Contas pronunciar-se neste Parecer sobre o seu registo no sistema de contabilização da actividade financeira do Estado.

### **7.3 - Unidade e Universalidade de Caixa na Tesouraria Pública**

Durante a MVCIL ao MEF e à Direcção Nacional do BCEAO, realizada em 2015, o Tribunal pôde 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 e das contas especiais do Tesouro, previstos no OGE para 2010.

Neste sentido, uma das medidas adoptadas pelo Governo nos dois últimos exercícios, foi 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<sup>64</sup>. Tal medida revela-se necessária 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.

Porém, face às dificuldades sentidas pelo Tesouro quanto ao integral cumprimento da unicidade de caixa pelos serviços estatais colectores de receitas do Estado, destaque-se, entre outras medidas, as seguintes, iniciadas em 2010, tendo em vista a centralização de todas as receitas internas ao nível do Tesouro público:

- a) Reforço das medidas de segurança e de controlo ao nível das alfândegas e dos impostos;
- b) Controlo dos movimentos dos contentores nas alfândegas;
- c) Controlo das exportações ao nível da báscula situada no Porto de Bissau.

Além da centralização de todas as receitas internas no Tesouro, no âmbito da reforma financeira do Estado e do Tesouro Público, é de salientar em 2010, o seguimento dos movimentos da tesouraria do Estado pelo Gabinete do MF, mediante controlo diário dos cheques endossados para pagamento no Tesouro, contribuindo assim, para um maior controlo e eficiência na contabilização das despesas públicas e melhores resultados na gestão dos dinheiros públicos.

---

<sup>64</sup> Com excepção das receitas das Repartições Regionais de Finanças (RGF), que devem ser depositadas até ao último dia útil da semana, não podendo, de acordo com o princípio da não consignação, ser efectuada qualquer retenção na fonte.

Assim, mediante artigo 5.º do OGE para 2010, o Governo salvaguardou o reforço do controlo financeiro, com o objectivo de garantir e assegurar o rigor na execução orçamental. De facto, embora o orçamento previsse o congelamento a nível das admissões na função pública, excepcionalmente no seu artigo 21.º facultava o recrutamento por via do concurso público, de contabilistas, controladores financeiros e outros agentes junto de todos serviços da administração central, dos Institutos, Cofres, FA, Gabinetes, Comissões, ou de serviços portadores de outra denominação.

Os controladores financeiros, enquanto parte essencial do controlo administrativo (auto-controlo), em conformidade com o OGE para 2010, estariam na dependência directa do MF e teriam posteriormente as suas competências definidas no Regulamento Geral da Contabilidade Pública, que só veio a ser concretizado com a transposição da Directiva n.º 06/97/CM/UEMOA para a legislação nacional em 2010. De facto durante a MVCIL ao MEF foi possível confirmar, pelo menos, uma dessas nomeações, por via do despacho, datado de final de Novembro de 2009, prevendo o respectivo Manual de Procedimentos e o organigrama próprio.

Acresce que o Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento da Contabilidade Pública, no seu artigo 81.º prevê que os fundos e todas as disponibilidades na posse de 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 bancária e de uma só conta corrente postal.

Porém, durante a MVCIL ao MEF 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 (MEF) 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 do exercício em apreço.

Perante esses factos, torna-se pertinente reiterar a recomendação anteriormente formulado:

#### **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.*



## **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.

O Direito à Segurança Social na Guiné-Bissau concretiza-se em vários regimes que, por sua vez, podem ser reconduzidos a três categorias fundamentais consagrados por lei: i) o sistema de protecção social dos Funcionários e Agentes da Administração Central e Local (funcionários públicos); ii) o sistema de Protecção dos trabalhadores do Sector Privado e trabalhadores de entidades públicas não abrangidos pelo sistema de protecção dos Funcionários e Agentes da Administração Pública e por fim, iii) a lei prevê o denominado Sistema de Protecção Social de Cidadania, de cariz universal.

A Protecção Social dos funcionários públicos é financiada através de um desconto obrigatório, previsto no artigo 79.º do Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro, que aprova o Estatuto do Pessoal da Administração Pública (EPAP). O referido desconto é fixado na base de uma taxa legal a aplicar às respectivas remunerações, a que a lei designou de compensação para aposentação.

Conforme cita o n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º 9/2013, de 7 de Agosto, relativa a Lei do Orçamento Geral do Estado para o ano 2013, o desconto é feito “pelo Tesouro no momento do processamento da folha de pagamento e depositado numa conta especial, que será gerida conjuntamente pelos Ministérios responsáveis pela Função Pública e pelas Finanças”.

Para os trabalhadores do sector privado, a Protecção Social desdobra-se no sistema de Protecção Social Obrigatória e sistema de Protecção Social Complementar.

Embora actualmente esteja legalmente salvaguardada, nos dispositivos legais vigentes durante o exercício económico de 2010, prevalecia uma indefinição relativamente à entidade responsável pela gestão deste regime. Porém, com a aprovação dos novos Estatutos do Instituto Nacional da Segurança Social (actual INSS), então Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), pelo Decreto-Lei n.º 3/2012, de 17 de Outubro, a gestão deste sistema passou a integrar o leque das competências do mesmo Instituto, conforme a alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, pese embora a lei não tivesse atribuído exclusividade na gestão do referido sistema.

O Sistema de Protecção Social Obrigatória, conforme cita o n.º 1 do artigo 10.º da Lei de Enquadramento da Protecção Social, doravante designada de LEPS, “tem carácter comutativo e assenta-se numa lógica de seguro, sendo financiado através de contribuições dos trabalhadores e, quando for o caso, das entidades empregadoras” e a sua gestão está a cargo do INSS.

O Sistema de Protecção Social Obrigatória desdobra-se nos seguintes regimes:

- Regime dos trabalhadores por conta de outrem; e
- Regime dos trabalhadores por conta própria.

O Sistema de Protecção Social Complementar, conforme refere o artigo 27.º da mesma lei “é de adesão facultativa, assenta numa lógica de seguro e pretende reforçar a cobertura fornecida no âmbito dos regimes integrados na protecção social obrigatória”. Só podem beneficiar deste sistema de protecção os indivíduos que, estando inscritos num dos Regimes de Protecção Social Obrigatória, o tenham voluntariamente aderido.

Além dos sistemas de protecção social acima apresentados são dignos de menção os recém-criados Fundo Especial de Pensão para as Forças Armadas de Defesa e Segurança<sup>65</sup> e as Pensões e Subvenções dos Titulares dos Órgãos de Soberania.

Assim, o Fundo Especial de Pensão das Forças Armadas de Defesa e Segurança, nos termos do artigo 16.º do Decreto que o institui, dispõe que a sua gestão deverá ser atribuída a uma entidade privada, mediante concurso público, sendo financiado principalmente pelas transferências do Estado, participações dos beneficiários e por eventuais donativos de outras entidades.

Por seu lado, as Pensões e Subvenções dos Titulares dos Órgãos de Soberania que recentemente foram objecto de actualização, por via do Decreto n.º 2/2014, de 8 de Abril, não contém quaisquer normas específicas quanto ao seu financiamento e gestão mas, tendo em conta a natureza das despesas envolvidas, é de se concluir que são suportadas integralmente por fundos provenientes do OGE e a gestão feita nos mesmos moldes da segurança social dos funcionários públicos, sujeitando-se por isso ao controlo do Tribunal de Contas nos mesmos termos.

O Sistema de Protecção Social de Cidadania é financiado através do imposto e visa “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” nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 4/2007, de 3 de Setembro, da LEPS.

---

<sup>65</sup> O Decreto-Lei que institui este fundo não tem número. Foi publicado no 2.º Suplemento ao Boletim Oficial número 16, de 22 de Abril de 2015.

Embora o propósito do legislador fosse instituir o direito à segurança social como um dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores, obrigando o Estado, gradualmente, a criar um sistema capaz de garantir aos trabalhadores a efectivação dos seus direitos, pelo acima exposto, denota-se claramente a multiplicidade de sistemas de protecção social existentes e, conseqüentemente a proliferação de instituições responsáveis pela sua gestão. Esta realidade, só por si, limita a consolidação da conta do sistema de segurança social na Guiné-Bissau.

Portanto, na aferição da sujeição das contas dessas entidades, o Tribunal de Contas pronunciar-se-á, caso a caso, sobre a sujeição à jurisdição e/ou controlo financeiro e, conseqüentemente, sobre a prestação de contas, no âmbito da fiscalização externa das despesas públicas.

Concomitantemente, neste capítulo, resumem-se os fluxos de receitas da Protecção Social dos funcionários públicos da Administração Central directa do Estado, quaisquer que sejam os regimes associados, em contrapartida das despesas ocorridos durante o exercício, respectivamente.

## **8.2 - Obrigatoriedade de prestação de contas**

Conforme já mencionado, em 2010, a entidade responsável pela gestão dos regimes obrigatórios de protecção social, dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores por conta própria era o então denominado INPS, hoje INSS.

Ora, o n.º 1 do artigo 34.º da LEPS estatui 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 INPS, a obrigação de elaborar “anualmente o relatório de actividades, o balanço e a demonstração de resultados”.

Nos seus próprios Estatutos vigentes em 2010, o INPS é qualificado como Instituto Público (IP), conforme reza o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 1/97, de 29 de Abril, e, como tal, o regime jurídico-financeiro que lhe é aplicável é o dos Serviços e Fundos Autónomos.

Vem a este propósito salientar, sobre esta matéria, o disposto no n.º 6 do artigo 32.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, sobre os Princípios Gerais de Contabilidade Pública, que manda apensar à CGE as Contas de Gerência dos Serviços e Fundos Autónomos. Nesta conformidade, ficou consagrada a obrigatoriedade de apensar à CGE, a conta do INPS.

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 locais<sup>66</sup> 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.

---

<sup>66</sup>Apesar de ainda não existirem de facto.

Igualmente, atento às suas fontes de financiamento, não restam dúvidas, pelos elementos acima expostos, quanto à sujeição da entidade gestora da Protecção Social de Cidadania à jurisdição do Tribunal de Contas, pelo princípio da sequela dos dinheiros públicos consagrado na alínea e) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto n.º 7/92, de 27 de Novembro, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Esta sujeição concretiza-se nomeadamente pela obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal, nos termos do artigo 38.º da mesma lei.

Todavia, a lei é ambígua quanto à questão de saber se a sua conta deve integrar a CGE e, conseqüentemente ser objecto de análise no âmbito do PCGE. Com efeito, a subsunção do caso da entidade gestora do Sistema de Protecção Social de Cidadania a qualquer dos elementos que devem integrar a CGE arrolados no artigo 32.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, depende da aferição da natureza jurídica da entidade em concreto. Por exemplo, se a mesma for um Instituto Público, seria subsumível ao regime jurídico-financeiro dos Serviços e Fundos Autónomos, o que obriga à apensação da referida conta na CGE. Se, pelo contrário, a referida entidade assumir o carácter de uma empresa pública, deixaria a sua conta de se apensar à CGE, na medida em que assim a lei não o determina.

Quanto ao Sistema de Pensões dos funcionários públicos, uma vez que a sua gestão incumbe ao Estado Administração Central, através da Direcção de Serviço de Pensões e Reformas, a respectiva conta de gestão consta da CGE, enquanto parte integrante das receitas e despesas do Mapa 1, em conformidade com o n.º 3 do artigo 32.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro.

Por último, a entidade gestora do Sistema de Pensões das Forças Armadas de Defesa e Segurança está sujeita à prestação de Contas, por força do disposto no n.º 1 do artigo 38.º da LOTC. Porém, a mesma não integra a CGE, em virtude do carácter privado que a entidade reveste, conforme já se deixou referido atrás.

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 n.º 7/92, de 27 de Novembro.

### **8.3 - Orçamento e conta global da Segurança Social**

A Conta Global da Segurança Social deve incluir a Conta da Segurança Social 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, conclui-se que prevalece uma proliferação de contas referentes à Segurança Social.

A este propósito, salienta-se o facto de o INSS, como as demais entidades gestoras acima identificadas, nunca terem submetido as respectivas contas à apreciação deste Tribunal, com base na alegada isenção dos seus Estatutos (no caso do INSS), situação que desfavorece a possibilidade de uma adequada integração e consolidação do resultado orçamental.

Perante tais factos, o Tribunal de Contas encontra-se impossibilitado de se pronunciar, no âmbito do PCGE de 2010, sobre a Conta Global consolidada da Segurança Social, limitando-se futuramente a se pronunciar, no âmbito da sua competência de fiscalização jurisdicional, sobre o sistema de segurança social garantido por cada uma delas. Pelo que, entende o Tribunal manter a recomendação de 2009:

#### **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.*

#### **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 Serviço de Pensões e Reformas.

Assim, para financiar o sistema, conforme previsto no 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%. A Lei não prevê qualquer comparticipação do Estado no financiamento deste sistema.

Porém, observando os dispêndios feitos na cobertura dos riscos contemplados, constata-se que as despesas realizadas superam as receitas arrecadadas por via dos descontos acima referidos. Tal significa que, embora indirectamente, o Estado acaba por participar no financiamento do referido sistema.

Segundo os dados extraídos da CGE de 2010, o Tribunal de Contas apurou no presente exercício um saldo contabilístico negativo de 4.380,70 milhões de FCFA que comprovam o balanceamento deficitário, entre as receitas e as despesas do Sistema de Segurança Social dos funcionários públicos em 2010.

#### 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	%
<b>Receita</b>	<b>1 310,00</b>	<b>100,0</b>	<b>1 238,28</b>	<b>100,0</b>	<b>-71,72</b>	<b>-5,5</b>
Compensação de aposentação	1 310,00	100,0	1 238,28	100,0	-71,72	-5,5
Comp. Aposent. /Atrasados	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	-
Compensação de sobrevivência	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	-
Comp. Sobreviv./Atrasados	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	-
Assistencia Func. Tuberc.	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	-
Assist. Trab. FP no Exterior	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	-
<b>Despesa</b>	<b>5 976,92</b>	<b>100,0</b>	<b>5 619,18</b>	<b>100,0</b>	<b>-357,73</b>	<b>-6,0</b>
Encargos com Saúde	448,66	7,5	278,08	4,9	-170,59	-38,0
Pensões provisórias de aposentação	3 904,74	65,3	3 718,39	66,2	-186,35	-4,8
Pensões de aposentação, reforma, invalidez e sobrevivência	1 621,01	27,1	1 621,01	28,8	0,00	0,0
Outras despesas de Segurança Social	2,50	0,0	1,70	0,0	-0,80	-32,0
<b>Saldo</b>	<b>-4 666,92</b>	<b>100,0</b>	<b>-4 380,70</b>	<b>100,0</b>	<b>286,2</b>	<b>-6,1</b>

Fonte: CGE e OGE

Conforme a análise do quadro acima, o total da Receita resultante da compensação de aposentação ascendeu a 1.310,0 milhões de FCFA.

Conforme o disposto no n.º 1 do artigo 262.º do Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro, e no n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 9/2013, de 7 de Agosto, para financiar as despesas inerentes à Segurança Social dos funcionários públicos, o OGE de 2010 previu apenas dois tipos de descontos sobre as remunerações, a "Compensação para Aposentação" e a "Compensação para Aposentação Atrasados". Porém, em rigor, a única verba estimada em 2010, no valor de 1.310,00 milhões de FCFA, foi o desconto de "Compensação para Aposentação" conforme previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 79.º do Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro.

O Abono de Família, enquanto um direito legalmente consagrado aos funcionários públicos (artigos 71.º e seguintes do Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro), à semelhança das remanescentes sub-rubricas da receita, não teve qualquer previsão legal no presente exercício económico.

No tocante às despesas com a saúde, as pensões (aposentação, reforma, invalidez e sobrevivência), bem como com as outras despesas, registou-se um total de 5.617,48 milhões de FCFA, tendo o Estado financiado o défice deste sistema em 4.379,00 milhões de FCFA, contra o resultado negativo de 4.725,58 milhões de FCFA, que havia sido apurado pelo Tribunal de Contas em 2009.

Relativamente aos encargos com a saúde, previstos legalmente na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º do Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro, é reconhecido aos funcionários públicos o direito de "gozar de assistência médica e medicamentosa para si e respectivos familiares a seu cargo, nos termos da legislação aplicável", remetendo a regulamentação das condições de exercício deste direito para legislação específica.

Pelo que, a Lei do OGE, para 2010, regulamentou o direito à assistência médica e medicamentosa aos funcionários públicos no artigo 19.º do seu articulado, prescrevendo valores que variam, conforme as suas categorias, entre os 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil FCFA) e os 2.500.000 (dois milhões e quinhentos mil FCFA) para suportar os "encargos com a saúde" dos funcionários públicos e seus familiares legalmente abrangidos.

Em coerência com esta regulamentação legal do direito à assistência médica, nos mapas anexos do OGE para 2010 foi previsto o montante de 2.500 milhões de FCFA, a título de despesas com encargos com a saúde. Todavia, tal verba não chegou a ser executada no exercício de 2010.

Denota-se que o expressivo das despesas, refere-se ao pagamento das pensões, quer sejam as provisórias de aposentação de (3.718,39 milhões de FCFA), quer sejam as de aposentação, de reforma, invalidez e de sobrevivência (1.621,01 milhões de FCFA).

As "Pensões Provisórias de Aposentação" representaram uma das mais importantes subrubricas de despesas com a Segurança Social dos funcionários públicos em 2010, com uma previsão orçamental de 3.904,74 milhões de FCFA e uma execução de 3.718,39 milhões de FCFA, registando uma execução de 66,2%, relativamente ao previsto.

A "Aposentação Provisória" é a situação em que se encontram os funcionários e agentes da Administração Pública desligados do respectivo serviço mas cujo processo de aposentação ainda está em curso. A estes é fixada a "Pensão Provisória de Aposentação" (n.º 1 do artigo 266.º do Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro).

Tais situações justificam-se pelo intenso programa de reforma da função pública levado a cabo pelo Governo no período, cujas linhas orientadoras apontaram para a redução do pessoal efectivo, a começar pela aposentação daqueles que tinham atingido o limite de idade para o efeito ou relativamente aos quais se verificou terem preenchidos outros pressupostos de aposentação – alíneas b) e d) do artigo 5.º e artigos 7.º e 9.º, todos do Decreto-Lei n.º 5/2009, de 15 de Fevereiro, que aprova as "Linhas Gerais de Orientação da Reforma da Administração Pública".

Ainda sobre as despesas com a Segurança Social dos funcionários e agentes da Administração Pública, a subrubrica residual intitulada de "Outras despesas de segurança social", embora com baixa previsão orçamental, não chegou a ser executada em 2010.

## 8.5 - Orçamento e conta da Segurança Social geridos pelo INSS

Embora exista uma obrigatoriedade legal de apensar a conta do INSS à CGE, conforme acima referido, constatou-se que a CGE de 2010 é omissa quanto ao cumprimento do disposto no n.º 6 do artigo 32.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro.

Durante os trabalhos preparatórios realizados para a emissão do presente Parecer, o Tribunal de Contas solicitou ao INSS o envio daquela conta que, pelo facto de não ter sido elaborada, não foi disponibilizada.

Deste modo, tais limitações impossibilitaram que o Tribunal de Contas se pronunciasse neste Parecer sobre os resultados financeiros do INSS relativas ao ano 2010. Pelo que é entendimento deste Tribunal reiterar a recomendação anteriormente formulada no PCGE de 2009:

### **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.*

Durante os trabalhos de verificação junto do INSS, foi constatada a situação de diversas entidades públicas que, desde o ano de 1997, têm solicitado a esta instituição adiantamentos, a título de empréstimo.

Para esses adiantamentos, foram vários os motivos invocados, que incluem, além das viagens ao estrangeiro para tratamento médico de responsáveis máximos das respectivas entidades devedoras, compra de combustível para o respectivo funcionamento, aquisição de viaturas e viagens ao estrangeiro em missões de serviço. 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 VIII.2 abaixo indicado:

**Quadro VIII.2 - Entidades públicas com dívidas junto do INSS**

(Em milhares de FCFA)

ANO	ENTIDADES DEVEDORAS						
	MINISTÉRIO DA TUTELA		OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS		BANCO BIG		TOTAL GERAL
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR
1997	5 815,43	3,7	0,00	0,0	0,00	0,0	5 815,43
2000	652,00	0,4	31 216,50	12,7	0,00	0,0	31 868,50
2001	28 987,80	18,7	2 054,54	0,8	0,00	0,0	31 042,34
2002	0,00	0,0	47 388,00	19,2	0,00	0,0	47 388,00
2011	4 472,90	2,9	0,00	0,0	0,00	0,0	4 472,90
2012	13 403,38	8,6	0,00	0,0	0,00	0,0	13 403,38
2013	60 737,49	39,1	154 206,20	62,6	0,00	0,0	214 943,69
2014	26 610,00	17,1	0,00	0,0	0,00	0,0	26 610,00
2015	14 505,53	9,3	0,00	0,0	0,00	0,0	14 505,53
	0,00	0,0	11 550,00	4,7	99 988,39	100,0	111 538,39
<b>TOTAL</b>	<b>155 184,52</b>	<b>30,9</b>	<b>246 415,24</b>	<b>49,1</b>	<b>99 988,39</b>	<b>19,9</b>	<b>501 588,14</b>

Fonte: INSS

Conforme a análise do quadro acima, as dívidas do Estado junto do INSS, ascendem, em 2015, a 501.588,14 milhares de FCFA, sendo o grosso dessas dívidas pertencentes à própria tutela, Ministério da Função Pública e Trabalho, que beneficiou de adiantamentos de fundos a título de empréstimo, no período compreendido entre 1997 a 2015, no montante de 155.184,52 milhares de FCFA, representando 30,9% do total em dívida, com destaque para 2013, ano em que a tutela mais requisições de fundos solicitou ao Instituto (39,1%).

Várias outras entidades públicas contraíram créditos junto desta instituição, ascendendo no seu todo a 246.415,42 milhares de FCFA, representando 49,1% do valor total em dívida, mais uma vez, a maior parte concentrando-se no ano 2013, com 62,6% 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 milhares de FCFA, representando 19,9% 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 ao INSS, teve ainda acesso ao Relatório de Peritagem realizado pela empresa Audi Conta, referente às contas do exercício 2011, 2012 e 2013, tendo constatado outros empréstimos adicionais, não contemplados no arrolamento de dívidas, contempladas pelo INSS, apresentados no quadro anterior.

Assim sendo, com base no referido Relatório, se apresenta, no quadro abaixo, o apuramento feito pelo Tribunal, relativo a outras dívidas da tutela e outras entidades públicas junto do INSS:

**Quadro VIII.3 - Outras dívidas de Entidades públicas junto do INSS**

(Em milhares de FCFA)

ANO	ENTIDADES DEVEDORAS				
	MINISTÉRIO DA TUTELA		MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANG. E DA COOP. INTERNACIONAL		TOTAL GERAL
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR
2011	15 600,00	25,0	0,00	0,0	15 600,00
2012	28 763,30	46,2	0,00	0,0	28 763,30
2013	17 921,40	28,8	4 206,20	6,3	22 127,60
<b>TOTAL</b>	<b>62 284,70</b>	<b>93,7</b>	<b>4 206,20</b>	<b>6,3</b>	<b>66 490,90</b>

Fonte: Relatório de Peritagem da Audi Conta ao INSS

Conforme aquele apuramento, são de acrescentar à situação do endividamento do Estado, referente ao período de 2011 a 2013, o montante de 66.490,90 milhares de FCFA. Desse montante em dívida, 62.284,70 milhares de FCFA (93,7%), referem-se ao Ministério da Função Pública e Trabalho (tutela) e 4.206,20 milhares de FCFA (6,3%) ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação Internacional.

Tais casos de endividamento do Estado junto do 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 rentabilidade.

Note-se que o INSS, até 2010, geria apenas o dinheiro resultante das contribuições dos trabalhadores do Sector Privado e aqueles do sector público não incluídos no regime da Segurança Social dos funcionários públicos. Portanto, os beneficiários desses empréstimos não contribuem para os fundos geridos pelo INSS.

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 reiterar as recomendações anteriormente formuladas:

### **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 objetivo de promover a sua validação e devolução, a fim de que tal situação ilegal seja sanada no mais curto espaço de tempo.*

**Aprovado em Sessão Plenária do Tribunal de Contas, em Bissau aos 22 de Setembro de 2015.**

**Vasco Manuel Evangelista Biague, Conselheiro Presidente**

**Firmino José Mendes Moreira, Juíz Conselheiro - Relator**

**Adelino Francisco Sanca, Juíz Conselheiro - Membro**

**Joao Bacar Sambú, Juíz Conselheiro – Membro**

**Quintino Gomes Cá, Juíz Conselheiro - Membro**

**Fui presente,**

**Armando Tchoba dos Santos Pereira, Representante  
do Ministério Público**

