
Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado

2015





Nota de apresentação

No exercício da sua função consultiva à Assembleia Nacional Popular, no quadro de controlo político orçamental, o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau emitiu o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) de 2015.

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

No presente Parecer foram analisados e formulados juízos sobre a legalidade e correcção financeira de aspectos relacionados com receita, despesa, benefícios fiscais e apoios públicos, dívida pública, tesouraria do Estado, património e segurança social, referentes à execução orçamental de 2015.

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

A Conta Geral do Estado de 2015 sobre a qual incide o Parecer que aqui se apresenta reporta-se a um exercício orçamental executado dentro da normalidade constitucional, não obstante ter havido nesse mesmo ano mudanças de Governo.

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

exercício orçamental apreciado (2015) e o momento em que foram desenvolvidos efectivamente os trabalhos da emissão do Parecer (2020 e 2021), o que afectou, embora em menor intensidade, a consistência e fiabilidade de algumas informações recolhidas durante as Missões de Verificação e Certificação in Loco realizadas junto dos diferentes serviços da Administração Pública.

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

O Tribunal formulou, neste Parecer, 79 recomendações, das quais 59 foram reiteradas das 64 recomendações efectuadas em cada um dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2009 e 2010, o que demonstra que foram poucos os avanços na reforma das finanças públicas e que há muito por fazer.

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

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

Os sinceros agradecimentos do Tribunal de Contas a essas entidades.

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


O Tribunal de Contas tem orgulho e regozija-se da sua equipa técnica nacional (Equipa PCGE), da qual fiz parte até à minha nomeação ao cargo de Presidente do Tribunal de Contas em 22 de Julho de 2021, pelo excelente e extraordinário trabalho desenvolvido

que resultou nesta conquista, sobretudo dos jovens quadros nele integrados – num acto de transição geracional e de passagem de testemunho –, pela elevada competência e qualidade profissional demonstrada, sinal claro que a emissão de futuros pareceres está garantida. A todos a nossa gratidão e um muito obrigado.

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

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

O Presidente do Tribunal de Contas



Amadu Tidjane Baldé

FICHA TÉCNICA

1. Relator

Juiz Conselheiro – Domingos Malú

2. Equipa Técnica

Coordenador, Idricha Mané

Coordenador Adjunto, Amadeu Correia

Aldonsa Mendes

Alficene Seidi

Amadu Tidjane Baldé*

Aminata Djamanca

Félix Armando Sanhá

Frankling Vieira

Guela Baldé

Murido Ferreira da Silva

3. Propriedade

Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

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

Email: tdecontasgb68@gmail.com

Site: www.tcontas.gw

4. Capa

Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

5. Composição e Concepção Gráfica

Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

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



UNIÃO EUROPEIA



PROGRAMA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA GOVERNANÇA ECONÓMICA
E SISTEMAS DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NOS PALOP-TL | FASE II



PN
UD
Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

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

Índice

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS	11
ÍNDICE DE GRÁFICOS	13
ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES	14
FONTES	16
SIGLAS, ACRÓNOMOS E ABREVIATURAS.....	20
TÍTULO I - ASPECTOS GERAIS.....	23
a) Enquadramento Legal e Institucional	24
b) Atribuições e Competências do Tribunal de Contas em Sede do PCGE	29
c) Estrutura do Parecer	29
d) Princípio do Contraditório	30
e) Síntese das Observações e Recomendações.....	30
e).1- Do Capítulo I - Processo Orçamental.....	30
e).2 - Do Capítulo II - Receita.....	38
e).3 - Do Capítulo III - Despesa	44
e).4 - Do Capítulo IV - Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado	48
e).5 - Do Capítulo V - Dívida Pública	52
e).6 - Do Capítulo VI - Património do Estado	58
e).7 - Do Capítulo VII - Tesouraria do Estado	63
e).8 - Do Capítulo VIII - Segurança Social.....	68
e).9 - Do Capítulo IV - Contabilidade Patrimonial.....	72
e).10 - Do Capítulo X - Seguimento das Recomendações	77
TÍTULO II – RELATÓRIO TÉCNICO	80
CAPÍTULO 0 - CONTEXTO MACRO ECONÓMICO.....	81
0.1 - Contexto Internacional	82
0.1.1 - Mercados Financeiros	85
0.2 - Contexto na Sub-Região da UEMOA.....	87
0.2.1 - Evolução dos Preços	89
0.3 - Contexto Nacional.....	91
0.3.1 - Preços e Inflação.....	96
0.3.2 - Síntese da Evolução do Sector Monetário e do Crédito.....	97
0.3.3 - Sistema Financeiro	98
0.3.4 - Balança de Pagamentos	100
0.3.5 - Situação dos Critérios de Convergência da UEMOA	100
CAPÍTULO I - PROCESSO ORÇAMENTAL	103
1.1 - Considerações Gerais	104
1.2 - Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado 2014.....	105
1.2.1 - Análise do Cumprimento de Prazos	105
1.2.2 - Análise da Estrutura Formal do OGE.....	108
1.2.2.1 - Da Plenitude dos Mapas do OGE	108
1.2.2.2 - Do Conteúdo do Articulado e dos Mapas Orçamentais Anexos	110
1.2.3 - Análise por Classificação Orçamental.....	112
1.2.3.1 - Orçamento da Receita na Óptica Económica	114
1.2.3.2 - Orçamento da Despesa na Óptica Económica.....	119
1.2.3.3 - Orçamento da Despesa na Óptica Orgânica	121

1.2.3.4 - Orçamento da Despesa na Óptica Funcional	122
1.2.3.5 - Orçamento da Despesa na Óptica Programática	124
1.3 - Decreto Contendo as Disposições Necessárias à Execução do OGE	124
1.4 - Alterações Orçamentais	125
1.4.1 - Da Competência do Legislativo (ANP)	125
1.4.2 - Da Competência do Executivo (Governo)	126
1.5 - Evolução da Despesa Global Orçamentada no Biénio 2014 – 2015	130
CAPÍTULO II - RECEITA	132
2.1 - Considerações Gerais	133
2.2 - Análise do Circuito e do Sistema de Processamento das Receitas	135
2.3 - Receita Global	142
2.3.1 - Receitas Correntes - Tributárias e Não Tributárias	145
2.3.1.1 - Receitas Tributárias	146
2.3.1.1.1 - Impostos Directos	148
2.3.1.1.2 - Impostos Indirectos	148
2.3.1.2 - Receitas Não Tributárias	149
2.3.1.2.1 - Transferências Correntes	150
2.3.2 - Outras Receitas	152
2.4 - Tendência Evolutiva das Receitas Cobradas no Período 2014 – 2015	154
2.4.1 - Evolução da Receita Global no Período 2014 – 2015	154
2.4.2 - Evolução das Receitas Tributárias no Período 2014 – 2015	155
2.5 - Dívida Fiscal	158
CAPÍTULO III – DESPESA	160
3.1 - Considerações Gerais	161
3.2 - Análise Global da Execução do Orçamento de Despesa	162
3.2.1 - Despesas de Funcionamento	165
3.2.1.1 - Na Óptica Económica	165
3.2.1.1.1 - Estrutura e Nível de Execução das Despesas Correntes	166
3.2.1.1.2 - Estrutura e Nível de Execução das Despesas de Bens de Capital e Investimento Público ..	169
3.2.1.2 - Na Óptica Orgânica	170
3.2.1.3 - Na Óptica Funcional	171
3.3 - Restos a Pagar e Dívida Administrativa	173
3.4 - Pagamentos no Período Complementar	174
3.5 - Despesas dos Fundos e Serviços Autónomos	175
3.6 - Programa de Investimentos Públicos – PIP	177
3.6.1 - Despesas do PIP	178
3.6.1.1 - Na Óptica Económica	178
3.6.1.2 - Na Óptica Orgânica	179
3.6.1.3 - Na Óptica Funcional	180
3.6.2 - Financiamento dos Investimentos do Plano	181
CAPÍTULO IV - SUBSÍDIOS, BENEFÍCIOS FISCAIS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO	186
4.1 - Considerações Gerais	187
4.2 - Apoios Não Reembolsáveis Concedidos	188

4.3 - Benefícios Fiscais Concedidos	194
4.3.1 - Direcção Geral das Alfândegas	195
4.3.2 - Direcção Geral das Contribuições e Impostos	199
4.3.3 - Análise Evolutiva das Isenções Fiscais e Aduaneiras Concedidas no Período 2014–2015	199
CAPÍTULO V - DÍVIDA PÚBLICA	201
5.1 - Considerações Gerais	202
5.2 - Operações Passivas na CGE	205
5.3 - Dívida Interna	209
5.3.1 - Dívida Interna Estruturada e Não Estruturada	210
5.3.2 - Empréstimos de Retrocessão	212
5.3.3 - Bilhetes do Tesouro	212
5.3.4 - Avals e Garantias do Estado	213
5.3.5 - Contratos de Cessão de Créditos Celebrados Entre o Governo e os Bancos BAO (Banco da África Ocidental) e BDU (Banco da União)	214
5.4 - Dívida Externa	217
5.4.1 - Dívida Multilateral	219
5.4.2 - Dívida Bilateral	221
CAPÍTULO VI - PATRIMÓNIO DO ESTADO	223
6.1 - Considerações Gerais	224
6.2 - Gestão dos Bens Móveis, Veículos e Imóveis	225
6.3 - O Parque de Viaturas do Estado	235
6.4 - O Património Financeiro do Estado	237
CAPÍTULO VII - TESOURARIA DO ESTADO	240
7.1 - Considerações Gerais	241
7.2 - Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública	243
7.2.1 - Operações do Tesouro Público	245
7.2.2.1 - Saldo da Tesouraria do Estado	246
7.2.2.2 - Período Complementar das Despesas e Fim do Exercício Orçamental	248
7.2.2.3 - Operações de Tesouraria	249
7.2.2.3.1 - Contas Especiais do Tesouro	250
7.3 - Apresentação da Tabela de Operações Financeiras do Estado na CGE	251
7.4 - Unidade e Universalidade de Caixa na Tesouraria Pública	253
CAPÍTULO VIII - SEGURANÇA SOCIAL	255
8.1 - Considerações Gerais	256
8.2 - Obrigatoriedade de Prestação de Contas	258
8.3 - O Orçamento e Conta Global da Segurança Social	260
8.4 - Orçamento e Conta da Segurança Social Geridos pela Administração Central	261
8.5 - Orçamento e Conta da Segurança Social Geridos pelo INSS	263
CAPÍTULO IX - CONTABILIDADE PATRIMONIAL	269
9.1 - Considerações Gerais	270
9.2 - Quadro Geral da Contabilidade do Estado no seio da UEMOA	272
9.2.1 - Contextualização	272
9.2.2 - Adopção do Plano Contabilístico do Estado pela Guiné-Bissau	275
9.3 - Análise da Contabilização de Operações de Receita, Despesa e de Tesouraria	275
9.4 - Centralização das Operações Efectuadas pelo Tesouro	276

9.5 - Implementação da Contabilidade Patrimonial através do Sistema Integrado da Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP)	277
9.6 - Análise da Apresentação das Demonstrações Financeiras, em Contabilidade Patrimonial, Incluídas na Conta Geral do Estado	280
9.6.1 - Análise da Apresentação do Balancete do Razão Geral	280
9.6.2 - Análise da Apresentação do Balanço.....	281
9.6.3 - Análise da Apresentação da Demonstração de Resultados	286
9.6.4 - Conclusões Finais	286
CAPÍTULO X - SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES.....	289
10.1- Considerações Gerais	290
10.2 - Análise do Acatamento das Recomendações Formuladas nos PCGE de 2009 e 2010	291
10.2.1 - Recomendações Acolhidas	292
10.2.2 - Recomendações Não Acolhidas	294
10.3 - Considerações Finais	304
ANEXO - DELIBERAÇÃO DA APROVAÇÃO DO PCGE NA SESSÃO PLENÁRIA DO TCGB	305

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 0.1 - Produto interno bruto por sector de actividade 2011 - 2015	93
Quadro 0.2 - Evolução das exportações por tipo de produto a preços correntes 2011 - 2015	94
Quadro 0.3 - Financiamento do programa do governo 2011 - 2015	95
Quadro I.1 - Prazos de apresentação, votação e publicação do OGE	105
Quadro I.2 - Orçamento geral do Estado	110
Quadro I.3 - Orçamento da receita na óptica económica	115
Quadro I.4 - Orçamento da receita na óptica económica	117
Quadro I.5 - Orçamento da despesa na óptica orgânica	120
Quadro I.6 - Despesa na óptica orgânica	121
Quadro I.7 - Despesas por funções do Estado	123
Quadro I.8 - Alterações orçamentais da despesa	127
Quadro I.9 - Alterações orçamentais da despesa por classificação orgânica	129
Quadro I.10 - Evolução da Despesa Global orçamentada 2014 –2015	130
Quadro II.1 - Receita global prevista e executada	143
Quadro II.2 - Receitas arrecadadas pela DGA	146
Quadro II.3 - Receitas arrecadadas pela DGCI	147
Quadro II.4 - Impostos directos previstos e executados	148
Quadro II.5 - Impostos indirectos previstos e executados	149
Quadro II.6 - Receitas não tributárias previstas e executadas	150
Quadro II.7 - Outras receitas previstas e executadas	153
Quadro II.8 - Transferências das administrações públicas previstas e executadas	151
Quadro II.9 - Transferências do exterior previstas e executadas	152
Quadro II.10 - Outras receitas previstas e executadas	153
Quadro II.11 - Evolução da receita global entre 2014 –2015	154
Quadro II.12 - Evolução das Receitas tributárias entre 2014–2015	156
Quadro III.1 - Comparação das despesas previstas e executadas	164
Quadro III.2 - Despesas correntes e de capital previstas e executadas	165
Quadro III.3 - Despesas correntes previstas e executadas	167
Quadro III.4 - Despesas de capital e investimento público previstas e executadas	169
Quadro III.5 - Despesas previstas e executadas por departamentos orgânicos	171
Quadro III.6 - Despesas por funções do Estado	172
Quadro III.7 - Investimentos do plano na óptica económica	178
Quadro III.8 - Investimentos do plano por ministérios	179
Quadro III.9 - Investimentos do plano na óptica funcional	180
Quadro III.10 - Modalidades de financiamento do PIP	181
Quadro III.11 - Financiadores do PIP em 2014	182
Quadro III.12 - Evolução da despesa global entre 2014-2015	184

Quadro IV.1 - Fundos transferidos através da rubrica transferências correntes	188
Quadro IV.2 - Fundos previstos e transferidos às sociedades e quase-sociedades financeiras	190
Quadro IV.3 - Fundos previstos e transferidos aos órgãos da administração pública	191
Quadro IV.4 - Apoios previstos e concedidos às instituições privadas sem fins lucrativos	192
Quadro IV.5 - Apoios previstos e concedidos às famílias	192
Quadro IV.6 - Apoios previstos e transferidos ao exterior.....	193
Quadro IV.7 - Benefícios fiscais concedidos, segundo os regimes aduaneiros	196
Quadro IV.8 - Incentivos e benefícios concedidos através da DGA.....	197
Quadro IV.9 - Benefícios Fiscais - DGP.....	198
Quadro IV.10 - Divergência entre as isenções declaradas pela DGP e DGA.....	198
Quadro V.1 - Operações passivas de receita e despesa na CGE.....	206
Quadro V.2 - Apuramento da dívida interna - 1974 a 1999	210
Quadro V.3 - Apuramento da dívida interna - 2000 a 2007	211
Quadro V.4 - Evolução do stock da dívida externa	218
Quadro V.5 - Stock da dívida multilateral	220
Quadro V.6 - Desembolsos.....	221
Quadro V.7 - Stock da dívida bilateral.....	222
Quadro VII.1 - Movimentação dos fluxos orçamentais do Estado.....	246
Quadro VII.2 - Contas Especiais do Tesouro	251
Quadro VII.3 - Divergência na TOFE entre os valores na CGE e na DGPEE.....	253
Quadro VIII.1 - Receitas e despesas da segurança social da administração central.....	263
Quadro VIII.2 - Entidades públicas com dívidas junto do INSS	266
Quadro VIII.3 - Outras dívidas de entidades públicas junto do INSS.....	267
Quadro X.1 - Recomendações do PCGE 2009 e 2010	292

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I.1 - Orçamento geral do Estado – receitas	111
Gráfico I.2 - Orçamento geral do Estado – despesas	111
Gráfico I.3 - Receita global orçamentada – Receitas correntes	116
Gráfico I.4 - Receita global orçamentada – Outras receitas	116
Gráfico I.5 - Orçamento da receita na óptica económica – Receitas correntes	118
Gráfico I.6 - Orçamento de despesa na óptica económica	120
Gráfico II.1 - Receita global prevista e executada – Receitas correntes	143
Gráfico II.2 - Receita global prevista e executada – Outras receitas	144
Gráfico II.3 - Evolução da receita global entre 2014–2015 – Totais.....	155
Gráfico II.4 - Evolução das Receitas tributárias entre 2014–2015 – Impostos directos	157
Gráfico II.5 - Evolução das Receitas tributárias entre 2014–2015 – Impostos indirectos	157
Gráfico III.1 - Comparação das despesas previstas e executadas – 2015	164
Gráfico III.2 - Despesas correntes e de capital previstas e executadas.....	166
Gráfico III.3 - Despesas correntes e de capital previstas e executadas.....	184
Gráfico IV.1 - Fundos transferidos através da rubrica Transferências correntes	188
Gráfico V.1 - Evolução do stock da dívida externa	218
Gráfico VIII.1 - Entidades públicas com dívidas junto do INSS.....	265
Gráfico VIII.2 - Outras dívidas de entidades públicas junto do INSS	267

ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

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

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

FONTES

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

Assembleia Nacional Popular, (2015), Lei n.º 3/2015, de 21 de Abril. “Lei de Orçamento Geral do Estado”, In 4º Suplemento ao Boletim Oficial, n.º 16.

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

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

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

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

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

Banco Central dos Estados da África Ocidental, (2015), “Relatório anual”, pp. 7-18, www.BECEAO.net.

Banco Central dos Estados da África Ocidental, (2015), “Anuaire Estatistique”.

Banco de Portugal, (2015/2016), “Evolução das Economias dos PALOP e de Timor-Leste”

Conferência dos Chefes de Estado e do Governo da UEMOA, (2015), Acto adicional n.º1/2015, 19 de Janeiro, “Modificação 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 CEDEAO, (2016), “Relatório de Convergência”, pp. 80.

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

Conselho de Ministros da RGB, (2010), Decreto-Lei nº 5/2010, de 26 de Abril, “Regulamento Geral da Contabilidade Pública”, In Boletim Oficial n.º 17.

Conselho de Ministros da RGB, (2002), Decreto-Lei nº 4/2002, de 3 de Dezembro, “Código dos Contratos Públicos”, In Boletim Oficial n.º 48.

Conselho de Ministros da RGB, (2006), Decreto-Lei nº 9/2006, de 9 de Outubro, “Estatuto Orgânico do Ministério da Economia e Finanças”, In Boletim Oficial n.º 4.

Conselho de Ministros da RGB, (2008), Decreto nº 8/2008, de 27 de Agosto, “Nomenclatura Orçamental”, In 2º Suplemento ao Boletim Oficial, n.º 34.

Conselho de Ministros da RGB, (1993), Decreto nº 25/1993, de 15 de Março, “Regime de Actividade Financeira dos Fundos Autónomos”, In Boletim Oficial, n.º 11.

Conselho de Ministros da RGB, (2010), Decreto nº 1/2010, de 31 de Maio, “Organização e funcionamento da Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública”, In Boletim Oficial, n.º 22.

Conselho de Ministros da RGB, (2012), Decreto-Lei nº 2/2012, de 20 de Agosto, “Código dos Contratos Públicos”, In Boletim Oficial, n.º 34.

Conselho de Ministros da RGB, (1994), Decreto nº 12-A/94, de 28 de Fevereiro, “Estatuto do Pessoal da Administração Pública”, In Boletim Oficial n.º 9.

Conselho de Ministros da RGB, (2015), Decreto-Lei nº 9/2015, de 22 de Abril de 2015, de “Fundo Especial de Pensão para as Forças Armadas de Defesa e Segurança” In 2º Suplemento ao Boletim Oficial, n.º 16.

Conselho de Ministros da RGB, (2018), Decreto-Lei nº 2/2018, de 13 de Agosto, “Orgânica do Governo de Inclusão”.

Conselho de Ministros da RGB, (1991), Decreto nº 18/1991, de 31 de Julho, “Contrato de Compra e Venda dos Prédios e Património do Estado”, In Boletim Oficial, n.º 11.

Conselho de Ministros da RGB, (2000), Decreto nº 1/2000, de 30 de Março, “Levantamento e Inventariação dos Processos de Imóveis do Estado alienados/comprados”, In Boletim Oficial, n.º 13.

Conselho de Ministros da RGB, (1992), Decreto nº30-A/92, de 30 de Junho, “Estatuto do Quadro do Pessoal Dirigente da Função Pública”, In Coletânea de Legislação Administrativa, Boletim Oficial, n.º 30.

Conselho de Estado da RGB, (1992), Decreto-Lei nº 7/1992, de 27 de Novembro, “Lei Orgânica do Tribunal de Contas”, In Boletim Oficial, n.º 47.

Conselho de Ministros da RGB, (2014), Decreto-Lei nº 6/2014, de 3 de Junho, “Estatuto Orgânico da Direcção Geral das Alfândegas”, In Boletim Oficial, n.º 22.

Conselho de Ministros da RGB, (2014), Decreto-Lei nº 6/2014, de 30 de Maio, “Estatuto Orgânico da Direcção Geral das Contribuições e Impostos”, In Boletim Oficial, n.º 21.

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

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

Conselho de Ministros de UEMOA, (2009), Directiva n.º7/2009, “Regulamento Geral da Contabilidade Pública”.

Conselho de Ministros de UEMOA, (2009), Directiva n.º9/2009, “Plano de Contabilidade do Estado”.

Direcção Geral do Orçamento, (2014), “Proposta de Orçamento Geral do Estado para o ano de 2015”.

Direcção Geral do Orçamento, (2014), “Relatório de Apresentação do Orçamento Geral do Estado para o ano de 2015”.

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

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

Instituto Nacional de Estatística “Relatório sobre Contas Nacionais”.

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

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

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

Ministro das Finanças, (2008), Despacho nº 66/2008, de 25 de Novembro, “Classificador”.

Ministro das Finanças (2008), Despacho nº 54/2008, de 09 de Setembro, “Plano de Contabilidade Simplificado do Estado”.

Ministério da Economia e Finanças, (2015), “Relatório das Finanças Públicas”.

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

SIGLAS, ACRÓNOMOS E ABREVIATURAS

ADF	Fundo de Desenvolvimento de África
ANP	Assembleia Nacional Popular
APGB	Administração dos Portos da Guiné-Bissau
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BAO	Banco da África Ocidental
BCE	Banco Central Europeu
BCEAO	Banco Central dos Estados de África Ocidental
BDU	Banco da União
BF's	Benefícios Fiscais
BIG	Banco Internacional da Guiné-Bissau
BO	Boletins Oficiais
BOAD	Banco Oeste Africano de Desenvolvimento
BRS	Banco Regional de Desenvolvimento
BRS	Banco Regional de Desenvolvimento
BT's	Bilhetes do Tesouro
CEMAC	Comunidade Económica e Monetária da África Central
CET	Contas Especiais do Tesouro
CGE	Conta Geral do Estado
CIPA	Centro de Investigação Pesquisa Aplicada
CMU	Conselho de Ministros da União
CNDP	Comité Nacional da Dívida Pública
COE	Classificador do Orçamento do Estado
DENARP	Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza
DGA	Direcção Geral das Alfândegas
DGCF	Direcção Geral do Controlo Financeiro
DGCI	Direcção Geral das Contribuições e Impostos
DGO	Orçamento Geral do Estado

DGP	Direcção Geral do Plano
DGPEE	Direcção Geral de Previsão e Estudos Económicos
DGPEE	Direcção Geral de Previsão e Estudos Económicos
DGTCP	Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública
DSI	Direcção de Serviços de Informática
EPAP	Estatuto do Pessoal da Administração Pública
FCFA	Francos da Comunidade Financeira Africana
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FISCAP	Fiscalização e Controlo das Actividades de Pesca
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FUNPI	Fundo de Promoção da Industrialização dos Produtos Agrícolas
GI	Gabinete de Inspeção Interna
IADM	Iniciativa Alívio da Dívida Multilateral
IGV	Imposto Geral sobre Vendas
INEC	Instituto Nacional de Estatística e Censo
INSS	Instituto Nacional da Segurança Social
IP	Investimento Público
LEOGE	Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado
LOGE	Lei do Orçamento Geral do Estado
MEF	Ministério das Económia e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
MVCIL	Missão de Verificação e Certificação in Loco
OGE	Orçamento Geral do Estado
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Programa de Investimento Público
RAP	Restos a pagar

RGCP	Regulamento Geral da Contabilidade Pública
RPNP	Restos a Pagar Não Processados
RPP	Restos a Pagar Processados
SIGFIP	Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas
SIST.NU/UNICEF	Sistema das Nações Unidas/Fundodas Nações Unidas para a Infância
SNPE	Secretariado Nacional do Património do Estado
SYDONIA ++	Sistema Automático Aduaneiro
SYGADE	Sistema Informatizado de Gestão da Dívida
SYSCOA	Sistema Contabilístico da África Ocidental
TC	Tribunal de Contas
TdR	Termos de Referência
TVM	Taxa de Variação Média
TG	Tesouraria Geral do Estado
TOFE	Tabela de Operações Financeiras do Estado
UEMOA	União Económica e Monetária da África Ocidental
UMOA	União Monetária da África Ocidental
USD	Dólar dos Estados Unidos da América

Título I

Aspectos Gerais

TÍTULO I – ASPECTOS GERAIS

a) Enquadramento Legal e Institucional

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

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

Sem prejuízo de outras competências em matéria de controlo da gestão económico-financeira e patrimonial, o Tribunal de Contas, no âmbito da sua missão fiscalizadora da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira, os procedimentos contabilísticos, assegurando-se da correcta utilização dos créditos, fundos e valores geridos pelos serviços estatais. Tem, pois, um papel primordial no exercício das funções de controlo financeiro e orçamental, incluindo o poder de efectivação das responsabilidades por infracções financeiras.¹

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

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

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

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

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

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

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

É, pois, no cumprimento destes preceitos legais que se apresenta o presente Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2015, enviada a este Tribunal no dia 5 de Dezembro de 2018.

Além da análise Preliminar da CGE de 2015, a emissão do presente Parecer assentou nos trabalhos preparatórios de base conducentes à sua emissão, desenvolvidos em 2021 pelo Tribunal de Contas no MF, no MEPIR, no INSS e na Direcção Nacional do BCEAO, com particular destaque para as direcções gerais e demais entidades executoras do MF.

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

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

74.º e 75.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

Assim, consciente das apontadas limitações que ainda se deixam expressas para a melhor compreensão e valorização do mesmo, o Parecer sobre a Conta Geral do Estado para o ano de 2015 não poderia ser emitido senão apenas numa base jurídico-formal com fundamento nos elementos fornecidos pelo Governo na CGE e nas informações e os dados recolhidos durante as Missões de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL).

Nos termos do artigo 2.º da LOTC, Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, conjugado com o artigo 75.º n.os 1 e 3 da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, estão sob a jurisdição do Tribunal de Contas o Estado e todos os seus serviços, os serviços autónomos, a administração local, as empresas públicas e quaisquer entidades que utilizem fundos provenientes de algumas das entidades referidas anteriormente ou obtidos com a sua intervenção, nomeadamente através de subsídios, empréstimo ou avales.

Contudo, no que diz respeito ao exercício de 2015, não foi possível ao Tribunal de Contas determinar a data de entrega na ANP da referida Conta, objecto deste Parecer, quer por via da análise dos documentos na sua posse, quer por via de pedidos de esclarecimento adicionais efectuados às outras entidades públicas com competência na matéria.

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

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

Portanto, a única informação disponível sobre a entrega da CGE pelo Governo aos órgãos de controlo externo das Finanças Públicas indica que o MF remeteu ao Tribunal de Contas a CGE de 2015 em 2018, a qual deu entrada na Secretaria desta Corte Suprema de Controlo das Finanças Públicas, no dia 5 de Dezembro do mesmo ano. Portanto, é nesta conformidade que, relativamente ao Tribunal de Contas, se constata que a CGE de 2015 não deu entrada, dentro do prazo estabelecido.

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

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

Nos termos do n.º 1 do artigo 63.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, o projecto da Conta Geral do Estado é apresentado na Assembleia Nacional e distribuído, até ao dia da abertura da sessão orçamental do ano seguinte ao da execução do orçamento a que se refere.

Na mesma linha, o Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas, Lei n.º 1/2015, de 5 de Março, no seu ponto 5.4 in fine da parte V, determina que, as contas anuais são apresentadas ao Parlamento e publicadas antes da aprovação do orçamento do ano seguinte.

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

No que tange ao controlo concomitante, o Parlamento, à luz do artigo 74.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, zela no decurso da gestão anual, pela execução da Lei do Orçamento do Estado, podendo proceder a investigações in loco e solicitar informações, que não lhe podem ser recusadas, bem como proceder a audições dos membros do governo.

A ANP efectua igualmente o controlo a posteriori/definitivo, aquando da discussão e votação da Conta Geral do Estado (CGE), nos termos dos n.os 2 e 4 do artigo 75.º da mesma lei.

Nesse sentido, pode o Parlamento solicitar ao Tribunal de Contas a realização de quaisquer inquéritos necessários à sua informação.

No entanto, como já se disse, o Tribunal não dispõe de conhecimento sobre a entrega da CGE de 2015 à ANP, visto que ao Tribunal não foi facultada qualquer informação sobre esta matéria, tornando-se, assim, impossível a sua pronúncia sobre o cumprimento, ou não, do prazo de entrega da CGE ao Parlamento.

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

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

A CGE sobre a qual incide este Parecer foi elaborada com base na contabilidade orçamental² e compreende a Conta da Administração Central, que por sua vez abrange os serviços integrados e as transferências para os serviços e fundos autónomos³.

Entretanto, constatou-se que, na CGE de 2015, foram incluídas algumas demonstrações financeiras, em contabilidade digráfica ou patrimonial⁴, cuja apreciação será feita em capítulo próprio à frente, Capítulo IX – Contabilidade Patrimonial.

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

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

2 Contabilidade unigráfica.

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

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

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

Porém, neste Parecer, prevalece essencialmente a função consultiva do Tribunal de Contas, como atrás se mencionou, em que, cumprindo as injunções legais que se lhe impõem na matéria, aprecia a actividade financeira do Estado e pronuncia-se sobre a legalidade e a correcção jurídico-financeira das operações orçamentais examinadas, a economia, a eficiência e a eficácia da gestão, formulando recomendações à ANP e ao Governo com vista a serem supridas as deficiências detectadas, nos termos da alínea a) do artigo 12.º da LOTC e n.os 2 e 3 do artigo 75.º da LEOGE.

c) Estrutura do Parecer

Este Parecer emitido pelo Tribunal de Contas relativo ao exercício económico de 2015, é composto por duas partes. A primeira, “TÍTULO I – Aspectos Gerais”, apresenta os aspectos gerais do documento, e a segunda, “TÍTULO II – Relatório Técnico”, além do enquadramento macroeconómico, aprecia a actividade económico-financeira do Estado relativamente ao exercício de 2015, conforme expressa na CGE, nos domínios do Processo Orçamental, da Receita, da Despesa, dos Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado, da Dívida Pública, do Património do Estado, da Tesouraria do Estado e da Segurança Social.

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

d) Princípio do Contraditório

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

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

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

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

e) Síntese das Observações e Recomendações

As observações e recomendações, que seguidamente se apresentam, decorrem da análise dos diferentes capítulos que compõem o Título II - Relatório Técnico, deste Parecer, onde se apreciou a actividade económico-financeira do Estado, relativamente à Conta Geral do Estado (CGE) do exercício de 2015.

e).1 – Do Capítulo I – Processo Orçamental

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

prazos legalmente fixados para a apresentação e adopção dos documentos em referência continuou a prevalecer.

Recomendação n.º I.1

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

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

Recomendação n.º I.2

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

Observação I.3: Constatou-se que o OGE de 2015 foi aprovado em 9 de Dezembro de 2014 e objecto de publicação extemporânea no BO, em 21 de Abril de 2015. Apesar da aprovação ter respeitado os prazos supra mencionados, a publicação tardia do OGE impossibilitou a sua entrada em vigor no dia 1 de Janeiro do ano a que respeita, prevalecendo o país, até Abril de 2015, na situação de ausência de qualquer OGE publicado, e, assim, sendo executado, na base de duodécimos do orçamento do ano anterior.⁵

Observação I.4: Verificou-se ainda que, a sua publicação extemporânea no BO, peca na sua plenitude por não contemplar nenhum dos mapas e anexos explicativos, já que, à excepção do articulado da Lei do OGE, foram omitidos todos os mapas anexos da receita e da despesa nas ópticas orgânica, funcional e programática.

⁵ O OGE para 2015 foi aprovado a 9 de Dezembro de 2014, promulgado pelo Presidente da República a 20 de Abril do ano seguinte e publicado no BO n.º 16, pela Lei n.º 3/2015, de 21 de Abril.

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

Recomendação n.º I.3

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

Observação I.5: A Lei n.º 1/2015, de 5 de Março, relativa ao Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas, no seu ponto 2.4, estabelece a fixação e a publicitação anual do calendário de preparação do orçamento, o que não se verificou.

Recomendação n.º I.4

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

Observação I.6: O OGE para 2015 não se encontra devidamente instruído, pela não inclusão de alguns mapas e anexos explicativos, mencionados nas alíneas a) a e) do n.º 2 do artigo 33.º da Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, LEOGE, designadamente, o balanço financeiro, os quadros sintéticos sobre o financiamento do Estado e do sector público administrativo, o plano de tesouraria previsional, a tabela previsional de operações financeiras do Estado e a apresentação funcional do Orçamento.

Recomendação n.º I.5

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

Observação I.7: A Análise Preliminar do OGE permitiu constatar a omissão na LEOGE, relativamente aos mapas previsionais do Programa de Investimento Público (PIP), das Operações Financeiras e da Tabela de Operações Financeiras do Estado (TOFE).

Recomendação n.º I.6

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

Observação I.8: No cômputo geral, a Lei do Orçamento inicial de 2015 estimou as Receitas correntes em 65.594,00 milhões de FCFA e as Outras receitas em 82.628,00 milhões de FCFA, sendo que o total das despesas se situou na ordem dos 148.222,00 milhões de FCFA, o que sugere um saldo orçamental nulo em relação às receitas totais.

Observação I.9: A previsão inicial do Orçamento das receitas de 2015 foi fixada em 148.222,00 milhões de FCFA, sendo 65.594,00 milhões de FCFA de Receitas correntes (44,3%) e 82.628,00 milhões de FCFA de Outras receitas (55,7%), estas últimas totalmente cobertas com recurso ao financiamento público.

Observação I.10: O total inicial do Orçamento da despesa foi de 148.222,00 milhões de FCFA, tendo as Despesas correntes sido fixadas em 70.162,00 milhões de FCFA (53,3%)⁶, a Amortização da dívida em 30.948,00 milhões de FCFA (20,9%), o Investimento público em 42.924,00 milhões de FCFA (29,0%) e as Contas especiais do Tesouro em 3.327,00 milhões de FCFA (2,2%).

Observação I.11: Também se observou que, no Orçamento final (corrigido) a previsão da receita de 2015 não sofreu alteração, tendo-se fixado as receitas totais em 148.222,00 milhões de FCFA, sendo 65.594,00 milhões de FCFA de Receitas correntes (44,3%) e 82.628,00 milhões de FCFA de Outras receitas (55,7%), sendo, estas últimas totalmente cobertas com recurso ao financiamento público.

Observação I.12: O Orçamento final (corrigido) fixou a despesa em 169.394,10 milhões de FCFA, tendo as Despesas correntes (53,3%) sido estimadas em 90.203,57 milhões de FCFA, com as Despesas de capital (0,6 %) em 1.014,82 milhões de FCFA, a Amortização da dívida

⁶ Observe-se que no Orçamento final (corrigido), que as Despesas de capital aparecem incluídas na Aquisição de bens e serviços, contrariamente ao que acontece no orçamento inicial, constante do OGE. Assim, para efeitos comparativos, individualizaram-se, no Orçamento final (corrigido), constante do Quadro I.2, as Despesas de capital, no montante de 1.014,81 milhões de FCFA.

(18,8%) em 31.925,16 milhões de FCFA, o Investimento público (25,3%) em 42.923,55 milhões de FCFA e as Contas especiais do Tesouro (2,0%) em 3.327,00 milhões de FCFA.

Observação I.13: No Orçamento inicial, a diferença entre as Receitas e as Despesas resultou num saldo equilibrado nulo, mas constatou-se que, no Orçamento corrigido, a diferença entre as Receitas e as Despesas resultou num défice orçamental na ordem de 21.172,10 milhões de FCFA, representando as necessidades de financiamento, 12,5% do total das Despesas, ultrapassando, assim, o limite do tecto da despesa fixado no Orçamento inicial.

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

Observação I.15: Em cumprimento do disposto no artigo 6.º do Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, sobre a Nomenclatura Orçamental do Estado (NOE), o Ministro das Finanças determinou por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro, a fixação, através de uma nomenclatura orçamental (classificador), as normas de apresentação das operações do Orçamento Geral do Estado (OGE) e das Contas especiais do Tesouro (CET). Acresce que o referido Despacho, em vigor desde 1 de Janeiro de 2009, deveria ser objecto de publicação no Boletim Oficial, o que não aconteceu, em violação do n.º 1 do artigo 5.º do Código Civil, conjugado com o Decreto n.º 24/1974, de 11 de Janeiro de 1975, que determinam a obrigatoriedade de publicitação de normas no Boletim Oficial (BO).

Recomendação n.º I.7

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

Observação I.16: Verificou-se que, pese embora a LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, estabelecer no seu artigo 17.º que o orçamento é constituído pelo conjunto de contas que especificam, para cada ano civil, todos os recursos e todos os encargos do Estado, no OGE para 2015 não foram especificadas as Contas especiais do Tesouro, nos termos do artigo 24.º da LEOGE.

Recomendação n.º I.8

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

Observação I.17: Não obstante a Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, LEOGE, fixar os princípios fundamentais de apresentação das operações do OGE, dos orçamentos anexos e das Contas especiais do Tesouro, o OGE para 2015 é omissivo, no que concerne à apresentação dos orçamentos anexos, conforme previstos no artigo 21.º da LEOGE.

Recomendação n.º I.9

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

Observação I.18: Em 2015, da receita total orçada em 148.222,00 milhões de FCFA, 44,3% diz respeito às Receitas correntes, 65.594,00 milhões de FCFA, e 55,7% às Outras receitas, 82.628,00 milhões de FCFA. Nas Receitas correntes merece realce a rubrica Impostos indirectos com um peso de 22,1%. Nas Outras receitas, destacam-se as rubricas Transferências extraordinárias e Passivos financeiros com pesos de 30,5% e 25,3%, respectivamente. Nesta última rubrica está incluída a emissão da dívida pública (Títulos do Tesouro) via receitas provenientes das operações financeiras no valor de 25.000,00 milhões de FCFA.

Observação I.19: A previsão das Despesas correntes representou a maior fatia das despesas orçamentadas (47,9%), essencialmente concentradas na rubrica Despesas com pessoal (20,8%) contra 29,0% do Investimento público. A Amortização da dívida e as Contas especiais do Tesouro representaram, 20,9% e 2,2%, respectivamente.

Observação I.20: Em 2015, a Secretaria do Estado do Tesouro (26,7%), os Ministérios das Finanças (14,1%); da Educação Nacional e Ensino Superior (9,0%); da Defesa Nacional e dos Combatentes da Liberdade da Pátria (6,2%); e da Saúde Pública (5,3%) foram as estruturas do Governo que tiveram a maior parcela do Orçamento, enquanto as Secretarias de Estado da Gestão Hospitalar (0,0%); da Ordem Pública(0,0%); do Ensino Superior (0,0%); da Segurança Alimentar(0,0%); e do Turismo(0,1%), são as estruturas orgânicas com menos recursos alocados no OGE para 2015.

Observação I.21: A LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, dispõe no n.º 2 do artigo 33.º, que a proposta da Lei do Orçamento poderá, nomeadamente, ser acompanhada, de entre outros anexos explicativos, da apresentação funcional do orçamento, conforme o quadro B do Classificador do Orçamento do Estado (COE), fixado por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro, do Ministro das Finanças. Porém, um dos mapas não inclusos nos anexos orçamentais do OGE para 2015, publicado no Boletim Oficial (BO), é o referente à classificação funcional. Por outro lado, tanto no Relatório de Apresentação do OGE, como na CGE, o classificador funcional utilizado é diferente do adoptado pelo Estado da Guiné-Bissau⁷.

Recomendação n.º I.10

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

Observação I.22: Observou-se em 2015 que, a maior parcela do OGE foi alocada às Funções Económica e Financeira (53,9%), dentro da qual se destacam a Secretaria de Estado do Tesouro (26,7%), o Ministério da Economia e Finanças (14,1%), a Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional (5,1%) e o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (4,9%).

Observação I.23: O Tribunal de Contas ficou impossibilitado de analisar o Programa de Investimento Público (PIP), pois encontra-se identificado no OGE para 2015, publicado no BO, apenas com a designação “Despesas de Investimento”, com previsão no valor de 42.923,55 milhões de FCFA, sem qualquer desagregação de programas e/ou projectos.

Recomendação n.º I.11

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

⁷ Conforme consta do quadro B do Classificador do Orçamento do Estado (COE), fixado por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro.

Observação I.24: No decurso de execução do OGE para o ano 2015, o Governo não aprovou decretos relativos, por um lado, à repartição dos créditos abertos, por capítulo para cada Ministério ou orçamento anexo e, por outro, à repartição por conta individualizada das operações envolvendo Contas especiais do Tesouro, conforme estipula o n.º 1, do artigo 43.º, da LEOGE.

Recomendação n.º I.12

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

Observação I.25: No decurso do ano de 2015, registaram-se, no OGE, alterações orçamentais que originaram um aumento de despesa total no valor de 21.172,10 milhões de FCFA, relativamente ao orçamento inicial, sem aprovação de um decreto de adiantamento de abertura de crédito e sua submissão à ratificação do Parlamento, nos termos do artigo 35.º da LEOGE.

Recomendação n.º I.13

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

Observação I.26: Constatou-se que o OGE para 2015 foi omissivo, relativamente ao montante da dotação provisional, em violação ao princípio da especificação previsto no artigo 17.º da LEOGE.

Recomendação n.º I.14

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 17.º da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

Observação I.27: As alterações orçamentais, no exercício de 2015, aumentaram as Despesas do OGE inicial em 26,9% justificadas pelo aumento das Despesas correntes em 5,9%, dos Bens de capital em 17,8% e das Amortizações da dívida em 3,2%. As maiores alterações foram registadas no acréscimo das verbas atribuídas a Despesas correntes, com

um aumento e 20.041,10 milhões de FCFA (sobressaindo-se aqui as rubricas de Aquisição de bens e serviços e de Outras despesas correntes, com desvios na ordem dos 42,6% e 142,2%, respectivamente) e da Amortização da dívida, com 977,16 milhões de FCFA, respectivamente.

Observação I.28: Os casos excepcionais de alterações orçamentais, em que o Governo tem competências para alterar o orçamento, devem obedecer a determinados requisitos legais, conforme n.º 2 do artigo 15.º da LEOGE, nomeadamente a sua aprovação por decreto, o que até à data não ocorreu.

Observação I.29: O Tribunal de Contas oficiou à DGO no sentido da remessa a este Tribunal das cartas de solicitação de alterações orçamentais e documentos contendo autorizações para o reforço ou transferências de créditos orçamentais, referente ao ano de 2015, não tendo obtido resposta por parte da referida Direcção, ficando assim impossibilitado de verificar o cumprimento da legalidade, no que se refere às alterações orçamentais efectuadas, sua contrapartida e entidade autorizadora, no exercício em apreço.

Recomendação n.º I.15

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

e).2 – Do Capítulo II – Receita

Observação II.1: O Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, elenca no n.º 2 do artigo 92.º, as informações que devem constar da CGE para efeitos de análise, em matéria das receitas do Estado. Porém, o que se constatou é que, na CGE de 2015, não se esgotou, em termos de estrutura formal, a totalidade dos mapas legalmente exigidos, pecando, assim, nomeadamente, pela omissão do Mapa das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro.

Recomendação n.º II.1

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

Observação II.2: Em 2015, houve insuficiências na consolidação das receitas fiscais e não fiscais do Estado, isto porque, constatou-se através de informações dos diversos responsáveis dos serviços objecto da MVCIL, em 2021, que existem diversos organismos intervenientes no circuito de arrecadação das receitas do Estado, sem, no entanto, reforçar os mecanismos de articulação e controlo entre os mesmos; além do ECOBANK, as receitas fiscais também foram colectadas através dos balcões do banco BAO ou ainda directamente pela Caixa do Tesouro, como foram os casos das repartições fiscais de Buba e Bissorã.

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

Recomendação n.º II.2

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

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

Observação II.5: Durante a MVCIL, efectuadas ao MF em 2021, constataram-se diversas dificuldades no funcionamento dos serviços de controlo interno da DGA e da DGCI, com competências em matéria de fiscalização das receitas do Estado.

Recomendação n.º II.3

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

Observação II.6: A Lei do OGE para 2015 estabelece que todas as receitas cobradas pelos serviços do Estado devem dar entrada na Conta do Tesouro Público no BCEAO, no dia seguinte após a efectivação da cobrança, não podendo, de acordo com o princípio da não consignação, ser efectuada qualquer retenção na fonte (n.º 3 do art.º 39.º), exceptuando-se as receitas das Repartições Regionais das Finanças que devem ser depositadas até ao último dia útil de semana (n.º 4 do art.º 39.º). Porém, nos trabalhos de MVCIL junto ao Ministério das Finanças, mais precisamente na Direcção Geral das Alfândegas (DGA) e na Direcção Geral da Contribuição e Impostos (DGCI), constatou-se que este preceito legal não está a ser observado.

Recomendação n.º II.4

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

Observação II.7: No exercício económico de 2015, o Tribunal de Contas ficou impossibilitado de apurar na íntegra todas as informações sobre as receitas arrecadadas, designadamente as concernentes ao Tesouro Público, devido à insuficiência de informações na CGE de 2015, apesar das diversas diligências efectuadas na missão de verificação e certificação no terreno.

Recomendação n.º II.5

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

Observação II.8: De acordo com o OGE e a CGE, o montante global da receita do Estado prevista em 2015 foi de 148.222,00 milhões de FCFA, contra os 134.671,98 milhões de FCFA executado, representando uma taxa de execução de 90,9%, relativamente ao orçamento corrigido. As Receitas correntes registaram uma taxa de execução 129,3%, contra os 60,3% das Outras receitas.

Observação II.9: A taxa de execução anual da receita 90,9%, com um desvio negativo de 9,1%, face à previsão, resulta de um desvio positivo das Receitas correntes (29,3%) e negativo das Outras receitas de 39,7%.

Observação II.10: A grande parte das rubricas orçamentais da receita registaram uma execução acima dos 100%, com excepção das Transferências correntes (94,0%), das Transferência extraordinárias (88,7%) e dos Passivos financeiros (26,2%),

Recomendação n.º II.6

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

Observação II.11: A DGCI e a DGA são os Serviços do Estado com maior intervenção na cobrança das receitas correntes, sendo destas, grande parte proveniente das receitas fiscais – Impostos no ano em apreço. As Receitas tributárias ou fiscais foram as que mais contribuíram para o total das receitas do Estado, com um peso de 46,0%, representando, só por si, 73,0% das Receitas correntes. Convém aqui recordar que o desempenho positivo das Receitas correntes se deveu sobretudo à arrecadação das Receitas tributárias, com mais de 30,7% do valor previsto para o ano.

Observação II.12: No cômputo geral, o desempenho dos impostos directos foi de 17.259,40 milhões de FCFA com uma taxa de execução de 118,5%, aumentando a previsão, em todas

as suas rubricas, à excepção do Imposto sobre propriedade que acusou um desvio negativo de 73,8%, relativamente ao previsto. Por outro lado, os Impostos indirectos tiveram um desempenho de 44.690,24 milhões de FCFA, representando uma taxa de execução de 136,2%, justificado pelo facto de todas as suas sub-rubricas terem tido uma execução acima dos 100%, com excepção de Selos e estampilhas, com 84,3%.

Observação II.13: Em 2015, as receitas provenientes das Transferências correntes atingiram um total de 7.734,09 milhões de FCFA, com uma execução correspondente a 94,0%, em função dos 8.230,44 milhões de FCFA previstos. Observa-se que, embora a taxa de execução mais elevada tenha sido na rubrica das Transferências das Administrações públicas (136,4%), a maior parte da arrecadação deve-se às Transferências correntes do exterior (6.034,80 milhões de FCFA), e não houve qualquer previsão ou execução nas transferências das Administrações privadas, assim como nas Transferências de capital.

Observação II.14: No que diz respeito às Transferências do exterior, estas representaram no OGE e na CGE as rubricas de Compensação financeira e Outra (Programa Científico), receitas recebidas da União Europeia. Todavia, existem múltiplos outros acordos com os parceiros comerciais, além da União Europeia, nomeadamente com a República Popular da China, República Federativa da Rússia, República do Senegal, República de Cabo Verde, Reino de Marrocos, República de Angola e diversas Associações Privadas, sendo assim omitidos os demais recursos financeiros provenientes de transferências do exterior.

Recomendação n.º II.7

Quer no Orçamento Geral do Estado, quer na Conta Geral do Estado devem ser reflectidos todos os recursos financeiros provenientes de acordos de cooperação e dos respectivos protocolos de aplicação com países terceiros e associações privadas, pois tal omissão viola as disposições da unidade orçamental, nomeadamente o n.º 2 do art.º 5.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março que define que a lei do Orçamento Geral do Estado prevê e autoriza para cada ano civil, a totalidade dos recursos e dos encargos do Estado.

Observação II.15: As Outras receitas acusaram uma taxa de execução de 60,3%, explicado pela execução das verbas previstas nas Transferências extraordinárias, nomeadamente nas Ajudas a projectos, onde se registou uma taxa de execução de 132,0%, com um valor previsto de 26.104,77 milhões de FCFA, tendo alcançado um valor arrecadado de 34.468,41

milhões de FCFA. Ainda, denota-se que, das receitas deste grupo, 69,1% provêm da Ajuda a projectos e 11,2% do Apoio orçamental, ambas aplicadas no investimento público.

Observação II.16: Observou-se que o OGE para 2015 foi objecto de aprovação a 9 de Dezembro de 2014, mas foi publicado extemporaneamente em Abril de 2015. Portanto, a cobrança e arrecadação das receitas do primeiro quadrimestre esteve condicionado ao regime duodecimal e sujeito ao condicionamento de contenção orçamental.

Recomendação n.º II.8

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

Observação II.17: Durante os trabalhos da MVCIL ao MF não foi possível obter junto da DGCI e da DGA informações concernentes à Dívida fiscal o que indicia a inexistência de mecanismos de apuramento e controlo de dívida dos contribuintes junto desses serviços.

Observação II.18: A regularização das dívidas fiscais ao Estado deve constituir um objectivo primordial do Governo. A falta de controlo e a conseqüente acumulação de situações de incumprimento ao longo dos anos, a manterem-se, continuarão a produzir efeitos nocivos, quer no plano financeiro, quer no plano da concorrência.

Observação II.19: Tal facto exige uma intervenção extraordinária e rigorosa do Governo, que, simultaneamente, permita recuperar parte importante dos créditos fiscais, tendo em conta os respectivos prazos de caducidade e prescrição⁸

Recomendação n.º II.9

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

⁸ A caducidade regulamenta o prazo para o exercício do direito de liquidação pelo Estado. Na prescrição, estipula-se um determinado prazo, findo o qual, extingue-se o direito.

e).3 – Do Capítulo III – Despesa

Observação III.1: O Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, elenca no n.º 2 do artigo 92.º, as informações que devem constar da CGE para efeitos de análise. Porém, à semelhança do ocorrido no Capítulo II – Receita, o que se constatou é que na CGE de 2015 não se contemplou, em termos de estrutura formal, a totalidade dos mapas legalmente exigidos, pecando assim, nomeadamente, pela omissão do Mapa com a descrição das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro.

Recomendação n.º III.1

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

Observação III.2: O total das despesas executadas em 2015, situou-se na ordem de 95.083,26 milhões de FCFA, contra os 169.394,10 milhões de FCFA previstos, registando-se, assim, uma taxa de execução de 56,1%, derivado do comportamento da execução das Despesas correntes (92,1%) e da Amortização da dívida (23,2%), já que as despesas de Investimento público programadas tiveram uma taxa de execução de 8,5%.

Em termos das demais despesas realizadas, as rubricas de Amortização da dívida e das Contas especiais do Tesouro apresentaram uma taxa de execução de 8,5% e 0,6%, respectivamente.

Observação III.3: A rubrica que consumiu a maior parcela das Despesas correntes foi a das Despesas com pessoal, seguida das Transferências correntes, respectivamente, com um peso de 32,6% e 19,9%. A rubrica menos representativa das Despesas correntes foi a dos Juros da dívida, com uma participação de 7,8%. Em relação às despesas com aquisição de Bens de capital, a rubrica que apresenta a maior representatividade é a de Material de cultura, embora com um peso de apenas 0,8% no cômputo geral.

Observação III.4: Verificou-se em 2015 que, do total liquidado relativo à Taxa de Fundo de Pensões para aposentação em 6%, que incide sobre o salário bruto mensal dos funcionários e dos agentes da Administração Pública, conforme o n.º1 do artigo 10.º da Lei do OGE de 2015, foi descontado o valor de 4.465,59 milhões de FCFA, sendo pago o total líquido de 89.741,82 milhões de FCFA.

Observação III.5: Dispõem ainda os n.os 2 e 3 do artigo 10.º da Lei do OGE de 2015, que a Taxa de Fundo de Pensões descontada é depositada numa conta especial que será gerida conjuntamente pelos Ministérios responsáveis pela Função Pública e Economia e Finanças. No entanto, estes preceitos legais não foram observados até à data da emissão do presente Parecer.

Recomendação n.º III.2

Que o Governo aprove o diploma regulamentar da modalidade de gestão da Taxa do Fundo de Pensões de Aposentação na base dos descontos efectuados sobre salários dos funcionários e agentes da Administração Pública, em cumprimento do disposto no artigo 10.º da Lei do OGE de 2015, Lei n.º 3/2015, de 21 de Abril.

Observação III.6: Em 2015, foi violado o princípio de especificação orçamental previsto no artigo 7.º da Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, visto que, nas despesas correntes realizadas, constatou-se que 19,4% dessas despesas dizem respeito às Outras despesas correntes, que registaram uma taxa de execução de 99,1%, 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.

Recomendação n.º III.3

Que o Governo zele pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na LEOGE, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto ao princípio de especificação, consagrado no artigo 7.º da Lei n.º 2/2015, de 5 Março, Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado.

Observação III.7: Continuou-se a verificar disparidade entre dados constantes da CGE e os recolhidos no terreno, pois, a execução das despesas em projectos e programas de investimento público financiados com recursos externos não foram objecto de registo no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP). A omissão de tais relevantes despesas na execução do OGE representa uma flagrante violação do princípio da Unidade e Universalidade do OGE, previsto no artigo 32.º in fine da LEOGE.

Recomendação n.º III.4

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

Observação III.8: A nível orgânico, o Ministério das Finanças é o que detém a maior parcela das despesas executadas, seguido pela Secretaria de Estado do Tesouro e pelo Ministério da Defesa Nacional, com uma representatividade de 24,9%, 18,9% e 10,9%, respectivamente.

Observação III.9: Na execução a nível da óptica funcional, destacam-se as Funções Económica e Financeira, que tiveram um peso significativo de 49,3% do total das despesas, equivalente a 46.746,89 milhões de FCFA. As Funções Defesa e Soberania registaram uma participação de 31,3%, seguidas da Função Social e Funções Produtiva e Infra-estruturas, com pesos de 18,4% e 1,0%, respectivamente.

Observação III.10: No entanto, constatou-se que, a execução da despesa na óptica económica no valor total de 95.083,26 milhões de FCFA, apresentado no Quadro IV da CGE de 2015, conforme reproduzido no Quadro III.1, diverge para mais em 196,66 milhões de FCFA do montante total de 94.886,60 milhões de FCFA, apresentado no Quadro VI (execução da despesa na óptica funcional) e Quadro VII (execução da despesa na óptica orgânica), também ambos constantes da CGE.

Recomendação n.º III.5

Perante esta evidente falha de controlo interno, em que os dados constantes da CGE são apresentados de forma discrepante em diferentes mapas, deve o Governo criar os mecanismos necessários para que os dados de execução orçamental da despesa na CGE sejam coerentes e devidamente consolidados em termos de classificações económica, orgânica e funcional, conferindo um maior rigor e transparência à actividade financeira do Estado.

Observação III.11: De acordo com os dados do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) facultados pela Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), foi possível constatar efectivação de pagamento de mandatos de gestões anteriores para além do fim do período de execução orçamental previsto, em violação dos Princípios da Legalidade, (vertente tipicidade quantitativa da despesa) artigo 40.º da Lei n.º3/2015, 21 de Abril, Lei de Orçamento Geral de Estado e o Princípio da Anualidade previsto no n.º1 do artigo 4.º da LEOGE, Lei n.º2/2015, de 5 de Março.

Recomendação n.º III.6

Que o Governo zele pelo cumprimento das disposições do n.º 1 do artigo 99.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao fecho das operações orçamentais, conjugado com o n.º 1 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

Observação III.12: No exercício orçamental de 2015, constatou-se que as receitas e as despesas dos Fundos e Serviços Autónomos não foram objecto de orçamentos anexos ao OGE.

Observação III.13: As despesas executadas pelos FSA e IP foram efectuadas com recursos disponíveis fora do Tesouro, ou seja, depositando as suas receitas próprias em contas abertas junto dos bancos comerciais, contrariando o disposto na lei, relativamente à unicidade de Caixa (ou de Tesouraria), ao mesmo tempo que a utilização das quantias inscritas nos respectivos orçamentos não é feita mediante folhas processadas e remetidas aos serviços competentes para conferência, verificação do duplo cabimento e autorização de pagamento, violando igualmente o preceituado no artigo 35.º da LEOGE, que dispõe sobre os procedimentos relativos à execução dos orçamentos anexos, violando assim o princípio de Plenitude, conforme previsto no artigo 32.º in fine da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 Março.

Recomendação n.º III.7

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 em observância ao princípio de Plenitude previsto no artigo 32.º in fine da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 Março.

Observação III.14: A MVCIL ao MF em 2021, permitiu verificar que, a execução das despesas de projectos e programas de investimento público, financiados com recursos externos, não são objecto de registo no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP), bem como a nível da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), da Direcção Geral do Controlo Financeiro (DGCF) e da Direcção Geral do Orçamento (DGO).

Recomendação n.º III.8

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

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

Recomendação n.º III.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 Gabinetes Regionais de Planificação (GRP's) e dos Gabinetes de Estudo e Planificação Sectorial GEP's dos ministérios e melhorar o perfil dos gestores dos projectos, através de promoção de acções de formação.

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

Recomendação n.º III.10

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

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

Observação IV.1: Observou-se que em 2015, os fundos executados através da rubrica Transferências correntes atingiram o montante global de 24.136,78 milhões FCFA, tendo-se registado, relativamente aos valores do Orçamento final, um desvio para menos de 2,5%,

justificado pela menor execução nas rubricas de Administrações públicas e Exterior que registaram desvios na ordem de 379,27 e 115,50 milhões de FCFA, respectivamente.

Observação IV.2: Verificou-se que, os fundos transferidos à Administração Pública e às Famílias foram os mais significativos, representando, no total das transferências efectuadas, 35,4% e 26,3% respectivamente, atingindo, pela mesma ordem, os valores de 8.551,10 e 6.339,59 milhões FCFA.

Observação IV.3: Constatou-se em 2015 que, em termos do valor previsto e executado, na componente Transferências correntes, os dados constantes no Capítulo III – Despesa, do presente Parecer no Quadro III.3 (19.676,80 e 18.902,43, milhões de FCFA, respectivamente), não coincidem com os valores constantes no Quadro IV.1 – Transferências previstas e executadas, pois as fontes de recolha de dados são diferentes. O Quadro III.3 reproduz os dados constantes da CGE, ao passo que o presente Quadro IV.1 inclui os dados extraídos do SIGFIP, recolhidos na DGO.

Recomendação n.º IV.1

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

Observação IV.4: Em 2015, os fundos transferidos às Sociedades e quase-sociedades não financeiras atingiram o montante de 368,78 milhões FCFA, representando 2,0% do total das Transferências Correntes. O principal destinatário, a Agência Noticiosa da Guiné-Bissau, que, com o valor recebido de 251,14 milhões de FCFA, representou 68,1% e 1,3%, em relação ao previsto, respectivamente, ao total das transferências para as Sociedades e quase-sociedades não financeiras e ao total geral das Transferências correntes.

Observação IV.5: Observe-se, ainda, que a Conta Geral do Estado não distingue os duodécimos concedidos aos diversos órgãos, dos apoios não reembolsáveis concedidos aos mesmos, pelo que o Tribunal de Contas se vê, assim, impedido de se pronunciar sobre o total dos apoios não reembolsáveis.

Recomendação n.º IV.2

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

Observação IV.6: Quanto aos órgãos de Administração Pública, as entidades que mais beneficiaram dos fundos transferidos, foram Assembleia Nacional Popular, com uma execução de 4.536,53 milhões de FCFA, e os Serviços Autónomos, com a de 3.962,56 milhões de FCFA, representando estas entidades 99,7% dos fundos transferidos, tendo a Segurança Social assumido um valor residual.

Observação IV.7: O Estado transferiu a quantia de 2.272,24 milhões de FCFA às Instituições privadas sem fins lucrativos, que representa uma percentagem de 12,0% do total geral das transferências do ano. A maior fatia recaiu nos particulares, com um valor de 2.077,55 milhões de FCFA, correspondendo a 91,4% do total dos apoios a este tipo de entidades e 11,0% do total geral das Transferências, em 2015. Os valores transferidos correspondentes aos valores contemplados no orçamento, representam uma taxa de execução de 96,6%.

Observação IV.8: O apoio do Estado às famílias atingiu o montante de 6.339,59 milhões de FCFA, representando 33,5% do total geral das transferências do Estado, registando uma taxa de execução de 99,4%. Observa-se que foram as Pensões provisórias de aposentação que recolheram praticamente a totalidade dos apoios (72,5%), representando 24,3% do total geral das transferências do ano, registando uma taxa de execução plena, seguido pelas Pensões de aposentação, reforma e invalidez que representaram 27,5% e 9,2%, respectivamente, com uma taxa de execução de 98%.

Observação IV.9: Os fundos transferidos para o Exterior, representaram 6.605,07 milhões de FCFA, sendo, na totalidade, afectos às representações diplomáticas, representando 34,9% do total geral das Transferências. Com destaque para a Embaixada da República da Guiné-Bissau em Portugal, com um valor de 218,2 milhões de FCFA (3,3%), seguida das Embaixadas da República da Guiné-Bissau no Senegal e na Argélia, ambas com uma representatividade de 1,7% do total dos apoios concedidos ao exterior. O agrupamento designado, Outras embaixadas registou uma percentagem de 10,1%.

Observação IV.10: O Tribunal de Contas observou que, ainda, persiste uma multiplicidade e dispersão da legislação relativa aos benefícios fiscais e à inexistência de uma lei-quadro de incentivos fiscais à data da emissão do presente Parecer.

Recomendação n.º IV.3

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

Observação IV.11: De acordo com os dados da DGA, em 2015, os BF's concedidos atingiram o montante de 4.954,40 milhões de FCFA, correspondente a 8,0%⁹ do total das receitas fiscais do ano. Este valor constitui uma receita cessante em benefício dos contribuintes. Nota-se também que a maior parte dos benefícios reportam-se às Mercadorias destinadas a emigrantes, cooperantes, partidos políticos, organizações não-governamentais e corpo diplomático (70,2%) e a Outras isenções concedidas no âmbito da contrapartida nacional a projectos de investimentos (19,8%).

Recomendação n.º IV.4

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

Observação IV.12: As missões de terreno realizadas pelo Tribunal de Contas em 2021, permitiram apurar uma diferença de 180,84 milhões de FCFA entre a DGA e a DGP, em matéria de isenções concedidas na parte respeitante aos projectos com a intervenção da DGP, os quais totalizam 1.922,30 milhões de FCFA, contra os 1.304,74 milhões FCFA, declarados pela DGP.

Recomendação n.º IV.5

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

⁹ 4 954,40/61 949,63*100

Observação IV.13: Em sede da MVCIL junto a DGCI, além do relatório da DGP com as isenções concedidas no quadro de projectos de investimento, constatou-se que esta entidade não dispõe de informações adicionais e de um registo organizado das isenções concedidas no âmbito da sua actividade de arrecadação de impostos.

Recomendação n.º IV.6

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

e).5 – Do Capítulo V – Dívida Pública

Observação V.1: A CGE de 2015 não fornece informações sobre a movimentação da dívida pública, interna e externa, directa e indirecta do Estado, não permitindo, por conseguinte, conhecer com exactidão o respectivo stock inicial e final e encargos da dívida pública, bem como o cumprimento das determinações da ANP sobre os limites impostos à sua contracção no ano em referência.

Recomendação n.º V.1

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

Observação V.2: Constatou-se, relativamente às operações passivas de despesa (saídas de fundos, com repercussão no passivo financeiro do Estado), que se verifica uma enorme disparidade entre o valor do orçamento (31.925,16 milhões de FCFA) e o valor executado (7.404,16 milhões de FCFA), registando uma taxa de execução de 23,2%.

Observação V.3: Nas operações passivas de receita, o Orçamento executado apresenta um valor de 9.814,18 milhões de FCFA inferior face ao Orçamento corrigido no valor de 37.475,00 milhões de FCFA. A execução é constituída exclusivamente pela contracção de empréstimos a médio e longo prazo (m.l.p.), que representaram a totalidade das operações passivas de receita (entrada de fundos com repercussão no passivo financeiro do Estado).

Observação V.4: O passivo do Estado diminuiu em 7.404,16 milhões de FCFA, resultante da Amortização da dívida interna (6.479,59 milhões de FCFA) e da dívida externa (924,57 milhões de FCFA), enquanto aumentou em 9.814,18 milhões de FCFA, por via da contracção de empréstimos a m.l.p., resultando num aumento do passivo do Estado, em termos líquidos, de 2.410,02 milhões de FCFA.

Observação V.5: O Decreto n.º 29/2021, de 29 de Junho, relativo ao Endividamento e à Gestão da Dívida Pública, estabelece as regras básicas aplicáveis em matéria de endividamento público e da gestão da dívida pública. A nível operacional, esse quadro legal, deverá ser seguido pela definição de um Guia ou Manual de Procedimentos que enuncie claramente as funções e procedimentos de cada sector e actividade, reduzindo os riscos inerentes à gestão global da dívida e o risco operacional da rotação de pessoal afecto ao serviço, o que não se verificou até à data da emissão do presente Parecer.

Observação V.6: Também, não foram publicados em 2015, 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 pública¹⁰.

Recomendação n.º V.2

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

Observação V.7: O OGE para 2015 não contemplou a Tabela Previsional de Operações Financeiras do Estado que reflecta a situação da dívida interna e externa do país, conforme previsto na b) do artigo 46.º da LEOGE, Lei n.º2/2015, de 5 de Março. Idêntica situação

¹⁰ O Regulamento n.º9/2007/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.

se verificou, relativamente à CGE, já que, nas Operações de Tesouraria previstas na alínea e) do artigo 78.º do RGCP, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, foram omitidas a emissão, conversão, gestão e reembolso de empréstimos públicos de curto prazo.

Recomendação n.º V.3

Que os futuros OGE e CGE, passem a reflectir dados da Dívida Pública, designadamente a Tabela Previsional de Operações Financeiras do Estado, nos termos da alínea b) do artigo 46.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, e das Operações de Tesouraria, nos termos da alínea e) do artigo 78.º do RGCP, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril.

Observação V.8: Observa-se que o ponto de situação da Dívida interna, verificado em 2015 pela equipa do Tribunal de Contas, quando da emissão do parecer de 2009 e 2010, permanece exactamente no mesmo Estado, ou seja, decorridos mais de 5 anos, não foi efectuado qualquer pagamento no que concerne à dívida interna apurada e validada, quer no que concerne ao “Apuramento da dívida interna de 1974 a 1999”, quer ao “Apuramento da Dívida Interna de 2000 a 2007”.

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

Recomendação n.º V.4

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

Observação V.10: De acordo com os dados facultados na MVCIL efectuada em 2021, junto da DGTCP, observou-se que em 14 de Abril do ano 2015, efectuou-se uma emissão de BT’s no valor de 15.000.000.000 FCFA, o qual foi reembolsado na totalidade em 11 de Abril de 2017 antes do período de maturidade de 60 meses previsto. Em 15 de Julho do mesmo ano, foi efectuada uma outra emissão de BT’s no montante de 11.000.000.000 FCFA,

reembolsado em 13 de Julho de 2016 na íntegra no período de maturidade de 364 dias fixado. No entanto, não foi fornecido, como solicitado, os indicadores de risco correspondentes, nem a justificação dos empréstimos em relação aos objectivos do endividamento, os tectos ou limites de endividamento, uma descrição de juros pagos e das taxas de câmbio relativamente a essas emissões, ficando assim o Tribunal impossibilitado de efectuar uma análise deste título da dívida interna do Estado neste Parecer e de se pronunciar cabalmente sobre a apreciação do cumprimento da sua legalidade e regularidade financeira, por falta de apresentação, em tempo útil, dos documentos solicitados.

Recomendação n.º V.5

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

Observação V.11: Na MVCIL à DGTCP, foi solicitada a lista das garantias e avales concedidos pelo Estado, identificando o avalizado, o credor, montante e objecto, não sendo a mesma facultada, o que revestiu uma condicionante à análise desta matéria por parte do Tribunal. Também aqui, se registou a falta de acatamento da requisição de documentos e informações efectuada pelo Tribunal de Contas.

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

Recomendação n.º V.6

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

Observação V.13: Em 10 de Julho e 17 de Novembro de 2015, o Governo da Guiné-Bissau, através do Ministro das Finanças, rubricou um Contrato de Financiamento com o Banco da África Ocidental (BAO) e com o Banco da União (BDU), que se situava num valor total de

34.227.274.993 FCFA, sendo BAO, 26.309.688.803 FCFA, e BDU 7.917.586.190 FCFA, com uma taxa de juro anual de 6% e 1,5%, respectivamente, acrescida de uma comissão de 1% sobre o montante da dívida.

Observação V.14: Esses contratos destinavam-se, por um lado, à compra de carteiras de crédito mal parado junto dos referidos bancos com o escopo de resgatar os agentes económicos que operam no domínio da construção, indústria, comércio, prestação de serviços, e, por outro lado, ao apoio orçamental do ano económico 2015 no valor de 1.000.000.000,FCFA junto do BAO.

Observação V.15: A celebração desses contratos sem autorização da Lei do Orçamento Geral Estado (LOGE) de 2015, consubstancia numa violação do princípio da legalidade previsto no artigo 40.º da LOGE, Lei n.º 3/2015, de 21 de Abril e do n.º1 do artigo 4.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

Recomendação n.º V.7

Que o Governo zele pelo escrupuloso cumprimento do princípio da legalidade orçamental consagrado no n.º1 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

Observação V.16: As análises procedidas pelo Tribunal de Contas, permitiram observar que, além do facto de não terem sido indicados nos referidos contratos de forma explícita e objectiva os critérios usados para a afectação dos créditos às empresas privadas seleccionadas como beneficiárias, essa operação de cessão de crédito desencadeada pelo Governo da Guiné-Bissau, não se encontra reflectida na Conta Geral do Estado de 2015, situação que colide com os princípios democráticos de legalidade, transparência e responsabilidade na gestão das finanças públicas, violando assim as disposições do Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas, adoptado pela Lei n.º 1/2015, de 5 de Março, nos termos do qual, o Governo deve publicar informações detalhadas sobre o nível e a composição da sua dívida interna como externa.

Recomendação n.º V.8

Que o Governo na prossecução dos seus actos, passe a observar as normas constantes do Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas, adoptado pela Lei n.º 1/2015, de 5 de Março, nomeadamente sobre a disponibilização ao público de todas as informações concernentes a

composição da sua carteira de dívida, nos termos do seu ponto 3.4.da parte III, garantindo que as acções do presente não coloquem em causa o respeito pelo princípio de equidade intergeracional.

Observação V.17: Dispõe a alínea e) do n.º 1 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, que cria o Tribunal de Contas e aprova a sua lei orgânica que, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “Outros actos que a lei determinar, nomeadamente as operações de tesouraria e dívida pública”. Não obstante, a disposição desse imperativo legal, o governo não submeteu os referidos contratos ao controlo prévio do Tribunal de Contas, o que consubstancia numa violação de um procedimento, senão de uma condição sine qua non para a sua eficácia.

Recomendação n.º V.9

Que o governo zele pela submissão dos contratos de qualquer natureza com entidades financeiras ou não, ao controlo prévio do Tribunal de Contas, conforme as injunções do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, que cria o Tribunal de Contas e aprova a sua lei orgânica, sob pena do Tribunal accionar os mecanismos sancionatórios previstos na lei.

Observação V.18: Observe-se que, em Março de 2016, o Governo decidiu unilateralmente rescindir o contrato de financiamento assinado com os referidos bancos comerciais, com o propósito de salvaguardar a continuidade do programa com o FMI, bem como os vários financiamentos em carteira, incluindo parte dos financiamentos prometidos na Mesa Redonda de Bruxelas e de apoios dos parceiros de desenvolvimento.

Observação V.19: Consta-se que, relativamente à dívida externa, tem havido discrepâncias entre a informação processada e contabilizada na DGDP e a confirmada/enviada pelos financiadores/doadores, justificado pelos frequentes casos de reconciliação de dados. Tal situação, conforme informações adicionais recolhidas no terreno, durante as MVCIL, deriva do atraso sistemático que se tem verificado na comunicação das informações, quer de desembolso, quer de reembolso, que só acabam por ser processadas, posteriormente, aquando do seu conhecimento.

Recomendação n.º V.10

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

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

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

Recomendação n.º VI.1

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

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

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

Observação VI.4: A aplicação de uma contabilidade patrimonial no país torna-se inexequível e desprovida de propósito, antes de serem criados todos os normativos legais de suporte ao levantamento, elaboração do cadastro individual de todos os bens do Estado,

o estabelecimento dos inventários de base e geral, os critérios de valorização e a definição dos critérios de amortização, reintegração e reavaliação.

Recomendação n.º VI.2

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

Recomendação n.º VI.3

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

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

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

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

Recomendação n.º VI.4

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

Observação VI.8: O trabalho cabal de inventariação e cadastro dos imóveis do Estado impõe-se não só para o conhecimento do parque imobiliário do Estado, mas, igualmente, com vista à regularização jurídica dos imóveis do domínio privado do Estado, à programação global da ocupação de espaços, da conservação e reabilitação e da rentabilização dos imóveis afectos aos diferentes serviços e organismos da administração pública, essencial para uma boa gestão dos recursos do Estado nesta matéria.

Recomendação n.º VI.5

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

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

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

Recomendação n.º VI.6

Definir, através de instruções próprias, o modo de cumprimento dos deveres de colaboração e de informação das unidades de gestão patrimonial; aprovar a adopção de instrumentos informáticos adequados à elaboração e actualização do inventário; fixar as indicações sobre a descrição e

organização dos registos de dados previstos na legislação regulamentadora e o modo da sua concretização, através de instruções que podem em parte remeter para as regras de preenchimento dos próprios programas informáticos a criar para o efeito.

Observação VI.11: Verificou-se, em 2015, que não se encontra ainda em implementação um programa de gestão do património imobiliário que incida sobre os bens imóveis do domínio privado do Estado sob utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, ou por entidades terceiras, bem como os bens imóveis devolutos e os bens imóveis sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, designadamente os tomados de arrendamento.

Recomendação n.º VI.7

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

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

Recomendação n.º VI.8

Que em próxima inventariação da situação do Parque de Viaturas do Estado (PVE), seja incluída a verificação da existência de título de utilização válido e juridicamente regularizado, tanto no caso em que confira a posse como no caso em que confira o direito de utilização a favor da entidade contabilística.

Para efeitos de inventariação, os veículos identificam-se através da matrícula, da marca, do modelo, do combustível, da cilindrada e da atribuição do número de inventário, do número de registo, do tipo de veículo, data e custo de aquisição, de construção ou valor de avaliação.

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

Observação VI.14: O quadro legal sobre a utilização de viaturas do Estado por parte do pessoal dirigente da Função Pública, nomeadamente na alínea a) do n.º 1, do artigo 18.º, do Estatuto do quadro do pessoal dirigente da Função Pública, aprovado pelo Decreto n.º 30-A/92, de 30 de Junho, que estabelece ao pessoal dirigente dos níveis I e II em efectividade de funções o direito a “uso pessoal da viatura de serviço”, além de suscitar dúvidas sobre o conteúdo e a natureza da expressão “uso pessoal”, permanece profundamente desajustado à realidade vigente, uma vez que quer através de estatutos de pessoal dirigente, quer através de autorizações ministeriais avulsas, têm sido autorizados os dirigentes à utilização desta faculdade, como complemento do seu estatuto remuneratório, tornando este regime, inicialmente intencionado como um regime excepcional, na existência actual de um regime quase regra.

Recomendação n.º VI.9

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

Recomendação n.º VI.10

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

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

Recomendação n.º VI.11

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

Observação VI.16: Nas verificações junto da DGTCP, verificou-se que não existem elementos sobre a titularização do património financeiro do Estado relativamente ao ano de 2015, não sendo conhecido por esta Direcção Geral o valor (quer o nominal, quer o valor de cotação, dependendo da qualidade do título) da carteira das participações societárias em empresas públicas e privadas, sociedades anónimas e por quotas. Desta forma, também não se conhece do registo de todos os actos a isso obrigados por lei, não só para a segurança jurídica e publicidade do património financeiro do Estado, mas também para que as correspondentes despesa e receita anuais coincidam com os movimentos da carteira.

Recomendação n.º VI.12

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

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

Recomendação n.º VI.13

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

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

Observação VII.1: A CGE de 2015 não foi devidamente instruída, tendo omitido alguns mapas da Tesouraria do Estado, não respeitando a estrutura formal legalmente exigida pelo Regulamento Geral de Contabilidade Pública, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, no seu artigo 92.º e pela Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, ao abrigo dos artigos 49.º e 50.º.

Recomendação n.º VII.1

Que seja incluída na CGE, todas as informações atinentes aos fluxos da Tesouraria do Estado, em conformidade com o disposto na alínea d), do artigo 92.º do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril e dos artigos 49.º e 50.º, ambos da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

Observação VII.2: Em 2015, na movimentação de fundos por operações orçamentais (receitas orçamentais e operações financeiras), constatou-se que, entraram na Caixa do Tesouro, por conta daquelas operações, o montante de 134.671,98 milhões de FCFA e saíram 95.083,26 milhões de FCFA. Assim, o resultado da execução orçamental de 2015 foi apurado no valor de 39.588,72 milhões de FCFA.

Observação VII.3: Observou-se que, em relação ao saldo do ano anterior, todas as operações assumem o valor zero, não tendo sido evidenciado no Balancete Geral Acumulado das Operações do Tesouro, o saldo do ano anterior, relativamente à Tesouraria do Estado, respeitante ao saldo final do ano de 2014¹¹.

Observação VII.4: Ainda, referente aos saldos, neste caso nas contas de caixa, diz o relatório da CGE¹², na análise dos saldos de contas de balanço, a propósito da conta “53 – Conta Caixa” que os valores constantes nessa conta “não correspondem à realidade, visto que o Tesouro não conseguiu fazer a conciliação das contas, bem como a integração dos saldos transitados de exercício de 2014, que figuram no balanço com saldos devedores”.

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

¹¹ Esta situação data o exercício orçamental de 2013, pela não apresentação da Conta Geral do Estado referente ao ano de 2013, cujo saldo inicial deveria servir de referência para o cálculo do saldo final do referido ano, e conseqüentemente ser transitado enquanto saldo inicial do exercício orçamental posterior, ou seja, na CGE de 2014. A situação da não apresentação das CGE de 2011 a 2013 é abordada no Título I – Aspectos Gerais do PCGE de 2014 e 215.

¹² Página 10.

Observação VII.6: Ora, o que efectivamente se constata é que a CGE não apresenta os movimentos do Tesouro Público, no que diz respeito aos saldos iniciais e finais (devidamente discriminadas em função da sua origem, a saber, Contas da Execução Orçamental, Contas Transitórias, Contas de Adiantamento de Fundos, Contas de Movimentos de Empréstimos internos e externos, nas várias moedas, Contas de Donativos, Contas de Desembolsos de Projectos, Contas dos Institutos e Serviços e Fundos Autónomos, entre outras¹³, e as contas de Numerário). Assim, não pôde o Tribunal proceder à análise desses saldos, uma vez que tais saldos não têm expressão na CGE.

Observação VII.7: Por outro lado, a CGE não apresenta qualquer mapa demonstrativo das entradas e saídas de todos os fundos à guarda do Tesouro, que permita expressar uma “Conta de Gerência do Estado” ou um “Balanço Global de Caixa”, assente na fórmula: Saldo Inicial + Entradas – Saídas = Saldo para o período seguinte.

Recomendação n.º VII.2

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

Observação VII.8: Observou-se ainda, embora fosse uma exigência nos termos do artigo 98.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, que a CGE de 2015 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”¹⁴ e as “operações por encontros”¹⁵ elaborado pela referida Direcção.

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

14 Consistem em correcções de lançamento não efectuados anteriormente ao encerramento da CGE e aos movimentos de operações de tesouraria que se reconhecem mais tarde terem sido indevidamente efectuadas, previstos no artigo 78.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril (RGCP).

15 São os lançamentos necessários ao encerramento da CGE previstos na alínea b do artigo 98.º, do RGCP.

Recomendação n.º VII.3

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

Observação VII.9: Em 2015, constatou-se que não foram apresentadas na CGE em análise, os mapas do resumo geral e da conta geral das operações de tesouraria com indicação dos movimentos e respectivos saldos, nem as reposições efectuadas por Ministérios. Não obstante, no quadro de MVCIL o Tribunal de Contas solicitou através de ofícios à DGTCPC algumas informações requeridas, que não lhe foram facultadas, impossibilitando assim o Tribunal de Contas de se pronunciar com mais precisão sobre as operações de tesouraria realizadas no exercício.

Recomendação n.º VII.4

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

Observação VII.10: A previsão da despesa das Contas especiais do Tesouro na CGE de 2015 ascendeu a 3.327,00 milhões de FCFA, tendo a execução sido fixada nos 19,37 milhões de FCFA, representando uma taxa de execução de 0,6%, contrariamente às receitas que não reflectem quaisquer valores em termos de previsão e execução.

Observação VII.11: Pese embora, o n.º1 do artigo 37.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º2/2015, de 5 de Março, prever que a apresentação das operações das Contas especiais do Tesouro são previstas, autorizadas e executadas nas mesmas condições que as operações do OGE, tanto nos mapas de previsão do OGE, como nos mapas de execução na CGE de 2015, verificou-se a omissão do registo completo dos movimentos das Contas especiais do Tesouro.

Observação VII.12: O Tribunal de Contas constatou que, em 2015, não houve imputação das despesas realizadas por conta do Fundo de gestão dos recursos haliêuticos, única conta relevada na CGE de 2015, nem registou imputação nas rubricas orçamentais próprias, da

receita e da despesa, em violação ao princípio da especificação das receitas e despesas prevista no artigo 7.º da LEOGE.

Recomendação n.º VII.5

Que seja imputada 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 7.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

Observação VII.13: O Tribunal de Contas deparou com divergências da informação entre a CGE e a recolhida na Direcção Geral de Previsão e Estudos Económicos (DGPEE), dificultando a análise do reporte de informação na CGE, sendo que, da análise efectuada à CGE, constatou-se que algumas rubricas da Tabela de Operações Financeiras do Estado (TOFE) não coincidem com os valores apresentados no OGE. De igual modo, na Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL), efectuada junto do MF, foi facultada pela DGPEE uma segunda versão da referida Tabela com valores divergentes da primeira apresentada na CGE, o que não deixa de suscitar dúvidas acerca da fiabilidade das informações da TOFE reportadas na CGE.

Observação VII.14: Observou-se que, as divergências no montante total de 2,22 milhões de FCFA resultaram de valores registados para mais nas seguintes rubricas da TOFE, apresentadas na CGE: 21,60 milhões de FCFA, no saldo global (Base autorizações), 8,08 milhões de FCFA, no ajustamento, e 21,76 milhões de FCFA, no saldo global (Base caixa) e, para menos, em 3 rubricas: Receitas e Donativos (-106,91 milhões de FCFA), Despesas e Empréstimos Líquidos (-120,57 milhões de FCFA) e Financiamento (-19,54 milhões de FCFA).

Recomendação n.º VII.6

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

Observação VII.15: Ainda em 2015, o Tesouro continua-se a deparar com algumas dificuldades no integral cumprimento da unicidade de caixa pelos serviços estatais colectores de receitas do Estado.

Observação VII.16: Durante a MVCIL ao MF não foi atendido o pedido de informações adicionais, relativamente às contas dos Fundos e Serviços Autónomos, abertas junto do Tesouro e bancos comerciais, tendo sido reforçado na Direcção Nacional do BCEAO, a necessidade de disponibilização dos extractos bancários das contas do Tesouro, o que foi inviabilizado sob a justificação da obrigatoriedade do Governo (MF) apresentar formalmente uma solicitação de autorização.

Recomendação n.º VII.7

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

e).8 – Do Capítulo VIII – Segurança Social

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

Observação VIII.2: Sobre esta matéria, acresce o artigo 50.º alínea b) da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, que a Conta Geral do Estado é acompanhado dos anexos explicativos que apresentam por programa, dotação, orçamento anexo e contas especiais de Tesouro, o montante definitivo dos créditos abertos, das despesas e, se necessário das receitas apuradas. Nesta sequência, ficou consagrada a obrigatoriedade de apensar à CGE, a conta do INSS, facto que, até à data, não se tem verificado.

Recomendação n.º VII.1

Como já foi advertido no Parecer de 2014, a CGE deve incluir a informação sobre todas as contas dos Fundos e Serviços Autónomos, nestes se incluindo o Instituto Nacional da Segurança Social (INSS), bem como a conta consolidada dos mesmos, tendo em conta o cumprimento dos princípios da unidade e da universalidade da Tesouraria do Estado, e ter apenso os respectivos orçamentos anexos, de forma a que o Tribunal de Contas esteja na posse de dados e informações para o pronunciamento do cumprimento dos referidos princípios.

Observação VIII.3: Foram criados, por um lado, 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. A este propósito, salienta-se o facto de o INSS, como as demais entidades gestoras, terem submetido extemporaneamente as suas contas à apreciação deste Tribunal, situação que desfavorece uma integração e consolidação adequadas do resultado orçamental.

Recomendação n.º VIII.2

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

Observação VIII.4: Em 2015, conforme os dados extraídos na CGE, o Tribunal de Contas apurou um saldo contabilístico negativo de 5.358,59 milhões de FCFA que comprovam o balanceamento deficitário, entre as receitas e as despesas do Regime de Aposentação dos funcionários públicos em 2015.

Observação VIII.5: Nas contas da Segurança Social em 2015, o total da Receita resultante da compensação de aposentação ascendeu a 1.282,51 milhões de FCFA. As despesas com a saúde, pensões provisórias de aposentação, pensões (aposentação, reforma, invalidez e sobrevivência), bem como com as outras despesas de segurança social, totalizaram 6.641,10 milhões de FCFA, tendo o Estado financiado o défice deste sistema em 5.358,59 milhões de FCFA, contra um resultado previsto de 5.776,50 milhões de FCFA.

Observação VIII.6: A CGE de 2015 é omissa quanto ao cumprimento do disposto na alínea b) do artigo 50.º da Lei n.º 2/2015, de 5 de Março (LEOGE), no que concerne à obrigatoriedade legal de apensar a Conta do INSS à CGE. Durante a MVCIL ao INSS, o Tribunal de Contas solicitou à referida Instituição que lhe fosse facultado o Relatório de Contas de 2015, o que, até à data da emissão do presente Parecer, não foi remetido ao Tribunal.

Observação VIII.7: A Segurança Social em cada país está assente em princípios aceites internacionalmente, entre outros, o princípio do primado da responsabilidade pública que consiste no dever do Estado criar as condições necessárias à efectivação do direito à Segurança Social e de organizar e coordenar todo o sistema de Segurança Social e o Princípio da informação, que consiste na divulgação a todas as pessoas, quer dos seus direitos e deveres, quer da sua situação perante o sistema, no seu atendimento personalizado e isso não se compadece com a sistemática falta do INSS em apresentar as suas Contas, bem como à sua publicação no Boletim Oficial.

Observação VIII.8: Por outro lado, o Tribunal de Contas constatou que o INSS não cumpre cabalmente com os seus Estatutos, no que se refere a elaboração, apresentação e publicação das suas Contas, tendo essa limitação impossibilitado o Tribunal de Contas de se pronunciar neste Parecer sobre os resultados financeiros do INSS, relativos ao ano de 2015.

Recomendação n.º VIII. 3

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

Observação VIII.9: Durante os trabalhos de verificação junto do INSS, o Tribunal de Contas deparou com a situação de diversas entidades públicas que, desde 1997, vêm requisitando adiantamentos, a título de empréstimo ao INSS em grave violação da lei.

Observação VIII.10: As dívidas das entidades públicas ao INSS ascendem, em 2016, a 510.326,63 milhões de FCFA, sendo o grosso dessas dívidas pertencentes à própria tutela, Ministério da Administração Pública, Emprego, Trabalho e Segurança Social, que beneficiou de adiantamentos de fundos a título de empréstimo, no período compreendido entre 1997 a

2016, no montante de 162.423,01 milhões de FCFA, representando 31,8% do total em dívida, com destaque para 2013, ano em que a tutela mais fundos solicitou ao Instituto (37,4%).

Observação VIII.11: Além da tutela, várias outras entidades públicas contraíram créditos junto desta instituição, ascendendo no seu todo a 247.915,24 milhões de FCFA, representando 48,6% do valor total em dívida, mais uma vez, a maior parte concentrando-se no ano 2013, com 62,2% do total em dívida.

Observação VIII.12: Ainda, ao longo da MVCIL, realizada em 2021, junto ao INSS, a Equipa do Parecer teve acesso ao Mapa de dívidas referente aos anos económicos de 2011 a 2013, 2016 e 2020, tendo constatado outros empréstimos adicionais, não contemplados no arrolamento de dívidas ao INSS. São assim de acrescentar à situação de endividamento ao INSS, referente ao período de 2011 a 2021, o montante de 793.595,40 milhões de FCFA. Desse montante em dívida, 62.284,70 milhões de FCFA (7,8%) referem-se ao Ministério da tutela, 727.104,50 milhões de FCFA, ao Ministério das Finanças (91,6%) e 4.206,20 milhões de FCFA (0,5%) ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Cooperação Internacional e das Comunidades.

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

Observação VIII.14: Para além disso, tratam-se de valores que advêm das contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais, visando um plano de pensões que, à data da reforma, o trabalhador espera ter acesso, quer aos valores acumulados das contribuições efectuadas, quer aos rendimentos gerados durante o período de vida activa, fundos estes que devem ser administrados com o máximo rigor e critério, numa perspectiva de rendibilidade.

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

Recomendação n.º VIII. 4

Que o INSS 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 boa gestão financeira.

Recomendação n.º VIII. 5

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

e). 9 – Do Capítulo IX – Contabilidade Patrimonial

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

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

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

por este Secretariado realizado qualquer procedimento consistente de levantamento do Património do Estado.

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

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

Recomendação n.º IX.1

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

Recomendação n.º IX.2

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

Observação IX.6: A Conta Geral do Estado de 2015 inclui um balanço sintético, datado de 31 de Dezembro de 2015, uma demonstração de resultados e um balancete geral acumulado das operações do Tesouro.

Observação IX.7: Para além da integração extemporânea destas demonstrações financeiras, sem as mesmas resultarem da devida escrituração no SIGFIP, as mesmas não descrevem de modo regular e sincero, ou, como se pode dizer também, de forma verdadeira e apropriada,

a situação económica e financeira do Estado, bem como os acontecimentos, as operações e as situações do exercício, por forma a dar uma imagem fiel do património, da situação financeira e dos resultados do Estado, nem foram elaboradas e apresentadas de modo a permitir a comparação da informação nelas constantes com a do ano anterior (2014).

Observação IX.8: Na análise da apresentação na CGE do Balancete Geral Acumulado das Operações do Tesouro, observa-se que, o mesmo, evidencia apenas os movimentos acumulados a débito e a crédito e respectivos saldos devedores e credores, o que impossibilitou ao Tribunal de Contas conhecer os saldos iniciais devedores e credores do ano 2014, quer para as operações orçamentais quer para as operações de tesouraria e disponibilidades. Observe-se ainda que, a estrutura do modelo apresentado, não corresponde ao modelo comumente definido, que é um modelo a oito (8) colunas.

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

Observação IX.10: Na análise do Balanço, datado de 31 de Dezembro de 2015, conforme apresentado na CGE de 2015, o segundo ano em que, de forma tentada, se iniciaria a Contabilidade Patrimonial do Estado, o Balanço, à data de 31 de Dezembro de 2015, deveria conter uma coluna comparativa, com os valores do Balanço a 31 de Dezembro do ano anterior¹⁶.

Observação IX.11: Também, conducente à produção do Balanço de Abertura, não foi elaborado, como era exigível o Inventário dos bens, direitos e obrigações do Estado a 1 de Janeiro de 2015.

Observação IX.12: No Balanço a 31 de Dezembro de 2015, encontram-se omissas as contas de existências e as contas de regularização de activos e passivos (amortizações e reintegrações, bem como as provisões), contrariando assim as normas contabilísticas definidas pelo PCE¹⁷;

¹⁶ O balanço patrimonial deve ser comparativo, ou seja, ter duas colunas de valor contra cada item do balanço, uma coluna mostra a posição financeira do ano actual, enquanto outra coluna mostra a posição financeira do ano anterior para que se possa compreender e analisar facilmente o desempenho financeiro do Estado em relação ao ano anterior.

¹⁷ A exemplo do balanço apresentado na CGE de 2014.

Observação IX.13: Conforme foi apurado na MVCIL, efectuada junto ao Secretariado Nacional do Património do Estado (SNPE), não foi ainda feito o levantamento dos bens corpóreos do Estado, móveis e imóveis, nem, assim, feita a sua valorização. Não havendo inventário e valorização das suas rubricas, não se podem considerar fiáveis os valores que constam do Balanço a 31 de Dezembro de 2015, apresentado na CGE, pois nem sequer tais valores estão contabilizados no SIGFIP.

Observação IX.14: Também, não se inclui qualquer mapa das variações do património global do Estado, nem relativamente ao património real do Estado, nem, como veremos adiante, relativamente ao stock e às variações do património financeiro.

Observação IX.15: Não se entende, assim, como podem constar no Balanço apresentado valores reais das Imobilizações corpóreas, Incorpóreas e Investimentos financeiros, sem a elaboração prévia de um levantamento exaustivo de todos os bens móveis e imóveis do Estado, direitos e obrigações, seguido da consequente elaboração de um inventário, definição dos critérios de avaliação e respectiva avaliação de todos os bens direito e obrigações do Estado.

Observação IX.16: Nas verificações efectuadas junto ao Secretariado Nacional de Património do Estado (SNPE) que integra o Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares (MPCMAP), foi possível apurar a inexistência de qualquer aplicativo informático que permita gerir de forma eficiente um trabalho de levantamento e gestão do património do Estado.

Observação IX.17: Na análise da apresentação na CGE da Demonstração de resultados apresentada na CGE 2015, o número e designação-título de contas de custos e proveitos, não correspondem integralmente ao PCE. Por outro lado, não integra a variação de existências e o registo das amortizações e provisões.

Observação IX.18: Constatou-se ainda que, a estrutura de apresentação não conforma com o modelo definido nas normas contabilísticas da UEMOA relativa a apresentação das demonstrações financeiras.

Observação IX.19: Assim, foi constatado que os valores das demonstrações financeiras incluídas na CGE, a título de contabilidade patrimonial (Balanço Sintético, datado de 31

de Dezembro de 2015, Demonstração de Resultados e Balancete Geral Acumulado das operações do Tesouro) foram obtidos de forma externa à estrutura administrativa do Estado, pois tais peças contabilísticas e os lançamentos contabilísticos de suporte à sua elaboração final não se encontram relevados no Sistema Integrado da Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) e, como tal, não são verificáveis.

Observação IX.20: No Relatório da CGE, no título “Análise dos saldos das contas do Balanço”, onde é dito que na elaboração das contas do exercício de 2015 os lançamentos dos documentos presentes tiveram “apoios insuficientes ou inexistentes das autoridades na sua disponibilização”; ainda, na consideração da obtenção do saldo da conta “40-Fornecedores-mandatos emitidos” se diz que “a montante, o Tesouro não consegue apresentar um registo fiável de pagamentos efectuados através do Caixa, por mandato.”

Recomendação n.º IX.3

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

Observação IX.21: Como conclusão final, relativamente aos instrumentos de contabilidade patrimonial apresentados na CGE (Balanço Sintético a 31 de Dezembro de 2015, Demonstração de Resultados de 2015 e Balancete Geral Acumulado), não tendo sido adoptados minimamente os procedimentos atrás elencados para a elaboração de um Inventário que reflecta a situação financeira e patrimonial, em termos de bens, direitos e obrigações, passo essencial e imprescindível para a constituição do Balanço Inicial, a 1 de Janeiro de 2015 e, com fidedignidade e na sequência o Balanço a 31 de Dezembro de 2015, não tendo sequer o Balanço Inicial de 2014 sido produzido, não se oferecem dúvidas, como aliás é reconhecido no Relatório da CGE, que as peças contabilísticas apresentadas não reflectem a sua verdadeira situação e valores.

Observação IX.22: Nesta sequência, não se oferecem dúvidas ao Tribunal de Contas de que, a consistência, integralidade e fiabilidade das contas e respectivas demonstrações financeiras, em termos de Contabilidade Patrimonial do Estado, apresentadas na CGE de 2015, não estão isentas de distorções materialmente relevantes e, como tal, não reflectem de forma verdadeira e apropriada a situação económica e financeira do Estado.

Recomendação n.º IX.4

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

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

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

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

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

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

Observação X.4: No Capítulo I - Processo Orçamental, constatou-se que das 12 recomendações formuladas, uma (1) obteve acolhimento por parte do Governo. Pois, como se encontra reproduzido no penúltimo Capítulo IX - Contabilidade Patrimonial deste Parecer,

à data de 2021, todas as Directivas do UEMOA, nessa matéria, haviam sido transpostas para a ordem jurídica.

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

Observação X.6: A recomendação acolhida prendia-se com a necessidade de os serviços competentes do Ministério da Educação Nacional passarem a remeter, com antecedência ao Ministério 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, o que momentaneamente veio a acontecer.

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

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

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

Observação X.10: Conclui-se assim que, exceptuando as 5 recomendações acima, expendidas à data do Parecer de 2015, persistem deficiências, pendentes a serem corrigidas, que justificam reiterar, no Parecer da CGE de 2015, as 59 recomendações que não tiveram acolhimento, referentes aos exercícios orçamentais de 2009 e 2010.

Observação X.11: Desta feita, e garantido o princípio do contraditório, a necessidade de acatamento das principais recomendações já formuladas, justifica a sua manutenção no presente Parecer sobre a CGE de 2015, adaptadas à nova situação encontrada no terreno e à actualização da legislação vigente nesse ano, estando as mesmas enumeradas em Capítulo próprio deste Parecer, Capítulo X – Seguimento das recomendações, no ponto 10.2.2 – Recomendações não acolhidas.

Título II

Relatório Técnico

Capítulo 0

Contexto Macro Económico

TÍTULO II – RELATÓRIO TÉCNICO

CAPÍTULO 0 – CONTEXTO MACRO ECONÓMICO

0.1 – Contexto Internacional

A economia mundial em 2015 foi caracterizada por um ambiente económico e financeiro influenciado pela volatilidade dos mercados financeiros e da queda acentuada ao nível dos preços das principais matérias-primas exportadas, o que puxou a carruagem da economia mundial para um andamento menos constante do que o esperado.

Em 2015, o crescimento da economia mundial desacelerou, principalmente devido ao abrandamento de 0,5 pontos percentuais (p.p.) nas trocas comerciais de mercadorias, o que se ficou a dever à diminuição das importações por parte de “economias emergentes”, nomeadamente os países asiáticos, que não registavam quedas desde 2009.

Enquanto que é nitidamente notável uma ligeira recuperação económica principalmente em países altamente industrializados, o minguado crescimento económico foi notório na maioria dos principais países emergentes e em desenvolvimento, enquanto os países avançados registaram uma recuperação moderada. Assim, de acordo com as estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI), a taxa de crescimento económico representou 3,1%, em 2015, contra 3,4%, registada em 2014.

A inflação continuou na sua fase regressiva, acompanhada com a queda dos preços do petróleo e dos produtos alimentícios. Nos países mais industrializados, o impulso dos instrumentos da política monetária e outros factores conjunturais favoráveis contribuíram para a estabilidade da taxa de inflação que se fixou na ordem de 0,3%, em 2015, contra 1,4%, registada em 2014. No conjunto dos países emergentes e em desenvolvimento, a taxa de inflação regrediu em torno de 4,7%, em 2015, face a 5,1%, em 2014.

Nos países altamente industrializados, a ligeira progressão económica foi sustentada pela política monetária acomodaticia dos bancos centrais, pela melhoria dos mercados financeiros e pela queda dos preços do petróleo, evidenciado na taxa de crescimento da economia que representou 1,9%, em 2015, contra 1,8%, em 2014, de acordo os dados do FMI.

O preço do petróleo registou uma forte diminuição, tendo passado de 100 USD/bbl¹⁸ em 2014, para 53 USD/bbl, em 2015 (-47%). Esta tendência deu-se devido ao excedente da oferta que resultou de factores como o abrandamento do comércio mundial, o abrandamento do crescimento económico na China, a manutenção das quotas de produção da Organização dos Países Exportadores do Petróleo (OPEP) e a expectativa de um aumento da produção no Irão.

O crescimento da economia dos EUA revelou-se mais sustentado em 2015, atingindo 2,6% em termos reais, consequência do aumento da procura interna e do reforço do consumo e investimento no sector imobiliário como contrapartida de um enfraquecimento da produção industrial que se deveu à apreciação do dólar e à quebra das importações em algumas “economias emergentes”.

No Japão registou-se um crescimento económico de 0,5%, em 2015, contra uma pequena contracção verificada em 2014 (-0,1%), resultante da flexibilidade da política monetária e orçamental, bem como do relançamento do investimento, o que facilitou o crescimento das actividades empresariais e da procura interna.

Na Zona Euro, a actividade económica conheceu uma dinâmica progressiva passando de um crescimento de 0,9%, em 2014, para 1,6%, em 2015. Esta ligeira aceleração do crescimento na Zona Euro beneficiou da diminuição do preço do petróleo e da depreciação do Euro, tal como contribuíram positivamente os alívios de algumas restrições orçamentais e o “quantitative easing” do Banco Central Europeu (BCE¹⁹). Contudo, face ao conjunto da economia mundial, o ritmo de crescimento da Zona Euro tem sido lento uma vez que o investimento é pouco sustentado o que leva a que a diminuição do desemprego seja também muito gradual. No conjunto dos três primeiros trimestres de 2015, o emprego na área do Euro aumentou, em média, 1% em termos homólogos (0,6% no ano de 2014) e o valor médio da taxa de desemprego na área do Euro manteve-se acima de 10% no final de 2015 (11,6%, em média, em 2014).

Na componente do índice de emprego, o ritmo de destruição de empregos, em termos globais, reduziu-se na maioria dos países industrializados. Assim, a taxa de desemprego regrediu nos Estados Unidos na ordem dos 5%, em 2015, contra a progressão de 6,2% em

18 Brent crude oil price.

19 Política de expansão monetária, através de medidas de alívio quantitativo, nas quais o Banco Central injecta directamente dinheiro na economia comprando activos, através da compra de dívida titularizada privada, quer, inclusive, de dívida pública.

2014. No Japão, essa taxa fixou-se ao nível de 3,3% em 2015 contra 3,6% registada em 2014. Na zona Euro, a taxa de desemprego regrediu representando 10,4% em 2015 face a 11,6% em 2014.

Nos países emergentes e em desenvolvimento, o crescimento económico desacelerou em 2015, registando 4%, em 2015, contra 4,6%, registado em 2014, resultante do abrandamento da economia chinesa, da volatilidade dos mercados financeiros, no ressurgimento das tensões geopolíticas na maioria dos países da região e no impacto negativo da queda dos preços das matérias-primas para os países exportadores.

A economia chinesa registou um retrocesso, evoluindo num ritmo de 6,9% em 2015. Este é o seu nível mais baixo desde 2009, depois de uma progressão de 7,3%, registada em 2014, motivado pela fraca procura interna e externa, das perturbações dos mercados bolsistas e da estagnação contínua do sector mobiliário. Na mesma senda, o Brasil e a Rússia também registaram uma diminuição do ritmo de expansão da sua economia, registando um recuo de 3,8% e 3,7%, respectivamente, depois de progredir 0,1% e 0,6%, em 2014, situação motivada pela queda dos preços das matérias-primas básicas e das tensões sociais e geopolíticas.

Contudo, essas circunstâncias foram, de certa forma, atenuadas no conjunto dos países emergentes, pelo dinamismo da economia indiana orientada principalmente para o estímulo do investimento público e pelo baixo nível dos custos de produção, provocado pela queda dos preços das matérias-primas. De acordo com os dados do FMI, o crescimento do Produto Interno Bruto da Índia representou 7,3% em 2015, valor que se mantém estável, em relação ao nível registado em 2014.

Na África subsaariana, a taxa de crescimento da economia abrandou, para se estabelecer em 3,4% em 2015, depois de ter registado 5,0% em 2014, sobretudo graças à baixa dos preços dos produtos básicos, o que influenciou as grandes economias da região, nomeadamente a África do Sul, onde o crescimento económico se fixou em 1,3% em 2015, face a 1,5% em 2014. A evolução da actividade económica do país foi afectada principalmente pelas greves dos trabalhadores do sector mineiro, da falta de infra-estruturas, com particular destaque no fornecimento de electricidade, e da situação política e social tensa no país. Na Nigéria, o crescimento do Produto Interno Bruto abrandou, fixando-se em 2,7%, em 2015, depois

de 6,3% registado em 2014. As dificuldades do sector petrolífero, causadas pela queda dos preços do petróleo no mercado internacional explicam globalmente o abrandamento da economia nigeriana.

0.1.1 – Mercados Financeiros

Os mercados financeiros em 2015, ao nível dos principais mercados bolsistas, tiveram uma evolução desequilibrada. No primeiro semestre do ano em causa, os principais índices do mercado de acções tiveram em alta, devido a uma recuperação consolidada das actividades económicas dos países altamente industrializados. Em contrapartida, o segundo semestre do ano foi caracterizado por uma volatilidade dos mercados financeiros, ligada à evolução desfavorável da economia chinesa e do mercado de matérias-primas. Nos Estados Unidos, os principais índices da New York Stock Exchange (NYSE), o Dow Jones e o NASDAQ, representaram em média um crescimento anual de 4,9% e 13,0%, respectivamente, em relação ao ano precedente.

No Japão, o índice Nikkei registrou um acréscimo de 23,9%, passando de 15.465,5 pontos em 2014 para 19.163,3 pontos em 2015. Na Zona Euro, o índice EuroStoxx 50 ganhou 300,4 pontos, em relação ao seu nível de 2014, para se estabelecer em 3.445,7 pontos em 2015. Por outro lado, no Reino Unido, o índice Footsie 100 regrediu 1,05% para se fixar em 6.614,8 pontos em 2015.

Da mesma forma, nas bolsas de valor africanas, os principais índices bolsistas registaram diversas evoluções, em função da orientação da actividade económica nos sectores essenciais. Assim, os índices emblemáticos de Lagos e de Accra registaram uma regressão na ordem de 21,5% e 5,7%, respectivamente. Quanto à bolsa de Joanesburgo, o principal índice FTSE/JSE ALL Share bonificou-se em 5,4% apesar das interrupções nas actividades do sector de mineração e das dificuldades de fornecimento de energia eléctrica. Na zona UEMOA, os índices BRVM10 e BRVM Compósito, que estavam em 267,53 e 258,08 pontos, respectivamente, em 2014, situaram-se, pela mesma ordem, em 290,38 pontos e 303,93 pontos em 2015.

Os preços das matérias-primas e dos produtos energéticos tiveram, em grande parte, uma tendência regressiva, em função do enfraquecimento da procura global, atrelados, em

especial, pelo abrandamento do crescimento económico dos países emergentes, em particular da China, bem como da valorização do dólar. Os índices calculados pelo FMI revelam, em variação homóloga, uma queda nos preços de produtos energéticos de 44,8%, dos produtos industriais, na ordem de 19,5%, e dos produtos alimentares de 17,2%.

Evidentemente, a queda nos preços dos produtos de energia foram os mais destacados, especialmente o petróleo. Em 2015, o preço médio de petróleo Brent fixou-se em 53 dólares/baril, contra cerca de 100 dólares em 2014, ou seja, um recuo de 47%. Esta queda de preços, num contexto de abrandamento da economia mundial, esteve ligada essencialmente ao excesso de oferta de crude no mercado, devido, nomeadamente, ao afluxo de petróleo de xisto de origem norte-americana e do abandono do sistema de quota regulador da produção pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Nessa óptica, outra questão relevante são as preocupações relacionadas à valorização do dólar americano face às principais moedas internacionais, além da intensa procura chinesa e perspectivas de um regresso ao petróleo iraniano ao mercado internacional, na sequência da suspensão das sanções ocidentais, o que contribuiu para acentuar a queda de preço de petróleo.

Por um lado, os preços mundiais das principais matérias-primas exportadas pela União registaram uma queda em 2015 em relação ao ano 2014, excluindo os do cacau e do caju que registaram preços mais favoráveis. Por outro, a queda significativa verificou-se nos preços do óleo de palma (-24,3%), o algodão (-15,0%), o café (-12,8%) e o ouro (-8,4%). A queda do preço de óleo de palma justifica-se pela diminuição da procura mundial, bem como ao aumento da produção no Sudeste Asiático, especialmente na Malásia. Contribuiu também para a queda do preço de petróleo, a menor atractividade para a produção de bicarbonetos, cujo óleo de palma é uma das principais matérias-primas.

Os preços do algodão foram afectados pelo aumento da produção e do stock mundial, num contexto de abrandamento da procura, principalmente da China. A queda de preços de outros produtos, designadamente o ouro e o café resultaram fundamentalmente do abrandamento da procura mundial e da valorização do dólar americano.

Pelo contrário, o aumento dos preços do cacau e caju, cujos aumentos derivam da forte procura mundial ligada ao acréscimo do consumo do chocolate na Ásia, Europa e Estados Unidos. Esta crescente tendência foi reflectida na queda da produção de cacau no Gana, que é o segundo maior produtor mundial, e dos receios das más colheitas na Malásia e na Indonésia, devido às condições meteorológicas desfavoráveis no período.

0.2 – Contexto na Sub-Região da UEMOA

Face ao contexto da conjuntura económica internacional em recuperação gradual e desequilibrada, os parceiros de desenvolvimento continuam a apoiar financeiramente os países africanos para minimizar as debilidades das suas economias. Estes apoios impulsionaram a actividade económica da União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) de forma apreciável em 2015. O crescimento económico foi sustentado pela preservação da estabilidade da estrutura macroeconómica dos seus Estados membros, da melhoria do clima sociopolítico e segurança, bem como da manutenção contínua na implementação de projectos de fortalecimento de infra-estruturas básicas, nacionais e regionais. Além de desfrutar, também, do benefício da recuperação gradual da procura por parte de alguns países avançados.

Neste contexto específico, de acordo com o relatório do BCEAO, o Produto Interno Bruto (PIB) da União progrediu na ordem de 7,0%, em 2015, contra a progressão de 6,5%, em 2014. Esta melhoria resulta fundamentalmente da dinâmica da produção manufactureira, apoiada pelo fornecimento da energia eléctrica, do aumento do sector da construção civil e Obras Públicas e do incentivo ao investimento público e privado na maioria dos países membros. Também, o aumento do PIB foi induzido pelo acréscimo da produção agrícola durante a safra 2015/2016, conjugado com o impulso das actividades de serviços, com a divulgação de novos produtos, nomeadamente nas telecomunicações e no sector bancário (p. ex. *mobile banking*).

Destaca-se o sector terciário como motor principal para o crescimento económico da União, com uma contribuição na formação do PIB na ordem de 3,9%, motivado pelo dinamismo das actividades comerciais, de serviços e de comunicações. É seguido pelo sector secundário que representou uma contribuição de 1,7% em relação ao ano precedente (mais 0,9 p.p. do

que em 2014), como consequência da recuperação das actividades das indústrias extractivas. Ao passo que, o sector primário teve uma menor participação, na ordem de 1,4% em 2015.

A produção agrícola melhorou devido à boa distribuição no espaço e no tempo das chuvas na região e apesar de atraso do início da campanha 2015/2016, o que não afectou o nível de colheita, com a excepção no norte do Benin e do Togo. Isso resultou no aumento da produção alimentícia ao nível da União em 6.9% em relação à campanha anterior. Este acréscimo da produção alimentar verificou-se com particular incidência nos cereais (+11,2%), e nas outras culturas (+8,1%), incluindo os tubérculos (+2%). Os aumentos mais importantes na produção de alimentos foram registados no Senegal (+71,7%), na Guiné-Bissau (+31,8%), no Mali (+15,3%), no Níger (+14,8%) e na Costa de Marfim (+8,9%). Enquanto no Benin, Togo e Burquina Faso a produção alimentícia regrediu na ordem dos 8,6%, 4,3% e 3,5%, respectivamente.

As outras culturas de rendimento tiveram uma progressão significativa, exceptuando a produção de algodão que regrediu passando de uma colheita de 2.198.938 toneladas na campanha 2014/2015 para 2.062.093 toneladas na do ano seguinte. A regressão dessa cultura foi motivada pela queda registada no Burquina Faso (-18,3%) e Benin (-22,9%), respectivamente, primeiro e quarto produtor ao nível da União, devido às fracas chuvas na zona cultivada.

O amendoim registou um acréscimo da sua produção na ordem de 26,8% na campanha de 2015/2016 para se fixar em 2.609.785 toneladas, resultando essencialmente das boas colheitas verificadas nos principais países produtores da União designadamente: no Senegal (+67,6%), no Níger (+14,9%), no Burquina Faso (+9,1%) e no Mali (+3,9%). Também, o café e o cacau tiveram uma progressão de 16,6% e 4,9%, respectivamente, em relação à campanha de 2014/2015, induzido pelo bom desempenho governamental e da pluviometria altamente satisfatória. A produção da castanha de caju e da borracha ao nível da União, registaram uma progressão de 9,9% e 0,8% respectivamente, para se situar, pela mesma ordem, em 1.073.606 toneladas e 320.000 toneladas, durante a campanha de 2015/2016.

A produção mineira em termos gerais teve resultados satisfatórias. O índice da produção da indústria extractiva progrediu em 2015 em relação ao ano precedente, como se pode

evidenciar, na extracção de ouro que registou uma alta de 4,0%, situando-se em 104,2 toneladas, resultante do aumento da produção em todos os países produtores da União.

Assim, em termos quantitativos no Burquina Faso, a produção foi estimada em 34,6 toneladas em 2015, ou seja, um acréscimo de 2% em relação ao ano de 2014. Na Costa de Marfim foram produzidas 20,1 toneladas em 2015, o que representa uma evolução de 15,7% em relação ao ano anterior. No Mali, a produção de ouro cresceu na ordem de 46,5 toneladas, o que implica uma progressão de 1,4% em relação ao ano precedente e, no Níger, as quantidades produzidas subiram para 1,2 toneladas em 2015, ou seja, 79,2% a mais do que 2014.

Também, na União, a produção do fosfato teve um acréscimo de 15,9% em 2015, relativamente ao ano 2014, situando-se em 2.156.194 toneladas, resultante das medidas tomadas para a dinamização da sua produção pelos principais países produtores designadamente o Senegal e o Togo, onde as quantidades produzidas tiveram um aumento de 33,7% e 3,7% respectivamente, o que corresponde ao nível da produção, pela mesma ordem, de 1.006.000 toneladas e 1.150.194 toneladas nesse período. A produção do urânio representou 4.115,2 toneladas em 2015, contra 3.991,7 toneladas registadas em 2014, ou seja, um acréscimo de 3,1% de acordo com o relatório anual do BCEAO.

Por sua vez, é importante relevar que a produção petrolífera em termos globais, na União, progrediu na ordem de 1,6%. Na Costa de Marfim as estatísticas disponíveis revelam um aumento de 15,7% correspondente à produção de 7.347,0 milhões de barris. Enquanto que, no Níger, a produção do petróleo registou uma queda de 12,7%, fixando-se em 5.459,0 milhões de barris, como consequência das perturbações verificadas nos centros de extracção.

0.2.1– Evolução dos Preços

Da evolução dos preços é importante destacar que, em 2015, ao nível da União, a inflação aumentou em relação ao ano precedente, sem que, no entanto, comprometesse os níveis compatíveis com a estabilidade dos preços. Na verdade, a taxa de inflação média na União representou 1,0% em 2015 contra -0,1%, registada em 2014.

Neste contexto de inflação baixa e a incerteza no desenvolvimento económico, o BCEAO manteve inalteradas as suas taxas de juro directoras, com vista a apoiar a actividade económica.

O aumento do nível geral dos preços no consumo deveu-se em particular aos produtos alimentícios, designadamente: os cereais, os legumes, os tubérculos e os produtos de pesca. Esta evolução do nível geral dos preços durante todo ano de 2015, também teve como reflexo o encarecimento dos materiais de construção, em particular o cimento, nomeadamente na Costa de Marfim, dada a nova procura de alojamento nesse país francófono.

Apesar da tendência em alta assinalada, na maioria dos países da União, os preços de hidrocarbonetos foram revistos em baixa no segundo trimestre do ano de 2015, depois da queda dos preços internacionais do petróleo. Pelo que, em finais do ano em causa, o preço médio dos combustíveis representou uma queda global de 9,0%, em variação anual.

A inflação subjacente excluindo os preços mais voláteis, teve uma tendência progressiva passando da média anual de 0,4% em 2014 para 0,6% em 2015 devido ao encarecimento dos serviços.

O diferencial da taxa de inflação entre a UEMOA e o conjunto dos seus parceiros internacionais permaneceu favorável à zona em 2015, fixando-se, este diferencial, em 1,4 pontos percentuais, em relação ao conjunto dos parceiros da União. No Gana e na Nigéria este diferencial da inflação representou 16,1 e 8,0 pontos percentuais, respectivamente. Ao contrário, na zona Euro, o diferencial foi desfavorável em 1,0 pontos percentuais.

No que se refere às receitas fiscais, cujo aumento em termos orçamentais na União foi principalmente induzido pela recuperação económica em todos os países. Como resultado das reformas empreendidas nos últimos anos para melhorar a eficiência das autoridades financeiras e ampliar a base tributável, as receitas orçamentais aumentaram no valor de 830,3 milhões de FCFA, que corresponde 8,0% em relação ao nível registado em 2014. Houve uma progressão de receitas em todos os países na União, sendo os mais significativos, de um ano para outro, os registados na Costa de Marfim (+21,2%) no Mali (+20,4%) no Togo (+10,4%). O Benin, a Guiné-Bissau e o Níger registaram acréscimo de 5,0%, 3,8% e 5,1% respectivamente.

Apesar dessa melhoria na arrecadação de receitas, a taxa de pressão fiscal continua baixa. Esta taxa fixou-se em 16,4% em 2015, permanecendo ainda abaixo do padrão da comunidade, igual ou superior a 20%, valor fixado depois da última revisão dos critérios de convergência

em Janeiro 2015. As receitas não tributárias ascenderam a 1.217,0 milhões em 2015, contra 917,0 milhões em 2014.

As doações orçamentais atingiram o montante de 1.283,5 milhões no final de Dezembro de 2015, representando um aumento de 4,1% em relação a Dezembro de 2014. Os apoios orçamentais representaram 36,3% do total dos donativos. Os gastos e empréstimos líquidos aumentaram em 14,0%, tendo atingido o valor de 11.991,0 milhões no final de Dezembro de 2014 para 13.671,6 milhões de francos CFA no final Dezembro de 2015. Esta evolução de gastos públicos reflecte, quer o ritmo de aumento das despesas correntes, quer o aumento significativo das despesas de investimento.

As despesas correntes registaram um aumento de 13,1% em 2015, situando-se em 8.490,3 milhões FCFA, em conexão com o aumento dos salários e vencimentos (+ 11,3%), encargos e juros (+ 32,1%) e subsídios e transferências (+ 9,4%). As despesas de capital registaram o valor de 4.786,7 milhões de FCFA em finais de Dezembro de 2015, ou seja, um aumento de 520,1 milhões de FCFA, devido ao engajamento na implementação dos programas de investimento público, concretamente nas infra-estruturas básicas. As despesas de capital financiadas com recursos internos representaram 60,3% em 2015, contra 59,0% em 2014.

0.3 – Contexto Nacional

Desde a sua independência em 1973 que a Guiné-Bissau não tem conseguido fundar alicerces sólidos no que concerne ao seu desenvolvimento socioeconómico, essencialmente porque a sua economia continua intrinsecamente dependente do sector agrícola, ficando assim sujeita às inerências climáticas. Para além disso, é um país que mantém uma forte dependência das ajudas externas.

Também, as actividades económicas da Guiné-Bissau nos últimos anos, foram marcadas pela persistente instabilidade política o que tem comprometido o seu desenvolvimento económico. Observe-se que as dificuldades de entendimento político impossibilitaram a aprovação do Orçamento Geral do Estado para 2016 e do programa do Governo. Perante este cenário, alguns parceiros de desenvolvimento da Guiné-Bissau, nomeadamente o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento e a União Europeia – chegaram a

anunciar a retirada de apoios financeiros, à semelhança do que já sucedera no período que antecedeu a realização das eleições legislativas e presidenciais da primeira metade de 2014.

Apesar deste contexto desafiante, o desempenho da economia guineense em 2015, como se verá à frente, foi bastante positivo, dando continuidade à recuperação iniciada no ano anterior. A boa colheita de castanha de caju - que representa entre 80 e 90 por cento do valor das exportações de bens - e a evolução favorável dos termos de troca foram determinantes para a expansão de 4,8% na riqueza produzida em 2015.

Adicionalmente, as melhorias registadas no fornecimento de electricidade e água nesse ano tiveram também um contributo importante para a aceleração da actividade económica, em especial nos sectores secundário e terciário. A inflação, que regressou a valores positivos no decorrer de 2015, permaneceu, contudo, em níveis relativamente baixos. A recuperação da actividade económica e a dissipação do efeito da quebra do preço dos combustíveis (mais acentuada durante a época chuvosa em 2014) conduziram ao aumento do nível geral de preços, particularmente na segunda metade do ano. A taxa de inflação homóloga situou-se em 2,4 por cento em Dezembro de 2015.

Nessas circunstâncias, o crescimento económico tem caminhado frouxamente e sujeito a flutuações imprevisíveis. Entretanto, os apoios orçamentais conseguidos através dos parceiros de cooperação multilaterais reanimaram a economia, surtindo efeito no crescimento económico registado em 2015, a exemplo do que se tinha já acontecido em 2014.

Para isso contribuiu decisivamente os avanços encorajadores no plano político, nomeadamente, com a realização de forma satisfatória das eleições presidenciais e legislativas em Abril de 2014, a entrada em funções dos órgãos saídos das eleições e a formação de um governo que integra a maioria dos partidos políticos.

De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE), o Produto interno Bruto (PIB) atingiu o valor de 619.726 milhões de FCFA em 2015 contra 520.872 milhões de FCFA em 2014 e, em termos reais, aumentou na ordem de 6,1% em 2015, face a 1,0% em 2014. A este ritmo de crescimento, não é alheio o aumento da produção agrícola, sobretudo na área da agricultura alimentar e da produção e exportação da castanha de caju, bem como no comércio e nas telecomunicações.

Apresenta-se de seguida o quadro evolutivo 2011- 2015 do Produto Interno Bruto por Sector de Actividade:

Quadro 0.1 – Produto Interno Bruto por Sector de Actividade 2011– 2015

(em milhões de FCFA)

Designação	2011	2012	2013	2014	2015
Setor Primário	233,346	236,844	228,032	214,247	289,958
Setor Secundário	64,277	68,4	74,527	75,084	75,941
Setor Terciário	210,225	192,263	207,232	218,398	225,755

Fonte:INE

Deste modo, a produção nacional em termos sectoriais, registou um crescimento progressivo no sector primário e terciário, em virtude do qual o primário representou 289.958 milhões de FCFA, com particular destaque para a agricultura, que se fixou no valor de 241.283 milhões de FCFA na composição do PIB. No sector terciário, com 225.755 milhões de FCFA, destacou-se o comércio, com uma contribuição na ordem de 108.445 milhões de FCFA e os serviços administrativos que tiveram uma representação de 54.346 milhões de FCFA, durante o ano 2015.

No sector secundário, a actividade agro-alimentar, com maior participação nesse sector registou, em 2015, 60.476 milhões de FCFA, contra 58.856 milhões de FCFA em 2014, devido ao acréscimo da produção agrícola dos produtos alimentares destinados para transformação. No entanto, o crescimento do sector de electricidade e água abrandou na ordem de 6,5% comparado com o aumento de 37,8% registada em 2014, como resultado do apoio para as infra-estruturas de produção e aquisição de combustíveis. O crescimento da actividade de construção reduziu significativamente em 2015 (-23,7%), contra uma redução de 8% em 2014, motivado pela retracção do investimento público.

Embora a contribuição do sector terciário no Produto Interno Bruto (PIB) tenha baixado ligeiramente (-0,1 p.p.) resultado da baixa verificada na actividade dos serviços financeiros (-11,9%), do abrandamento das actividades de hotelaria e restauração e da administração pública (redução de despesas salarial, em resultado da actualização da base de dados do salário), ainda assim a contribuição deste sector continua alta (3,1 p.p.). Esta forte contribuição se explica pelo peso do comércio (17,5% do PIB), do transporte e telecomunicação (4,9%) e dos serviços da administração pública (8,9%).

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

Quadro 0.2–Evolução das exportações por tipo de produto a preços correntes 2011 – 2015

(em milhões de FCFA)

Designação	2011	2012	2013	2014	2015
Noz de Caju	105,619	64,404	74,135	88,102	133,140
Outros produtos agrícolas	655	765	141	141	141
Produtos de extracção	11	0	0	0	0
Outros bens	9,939	2,355	2,156	4,573	15,910
Serviços	23,168	11,071	18,842	23,200	21,452
Total	139,392	78,595	95,274	116,016	170,643

Fonte:INE

De acordo com o quadro acima, em termos nominais, as exportações representaram o montante de 170.643 milhões de FCFA em 2015, contra 116.016 milhões em 2014, registando uma taxa de crescimento de 47,1% em 2015, contra 21,8% em 2014, como resultado das boas colheitas na campanha agrícola e dos preços favoráveis do principal produto de exportação, a castanha de caju, que representou 75,9% do total das exportações de bens, em 2014, e 78,0% em 2015.

A quantidade oficialmente exportada da castanha de caju, atingiu 180,6 mil toneladas no total das exportações, correspondente ao valor de 133.140 milhões de FCFA em 2015, contra as 143,5 mil toneladas, no valor 88.102 milhões de FCFA em 2014; os serviços registaram 21.452 milhões de FCFA em 2015, contra 23.200 milhões de FCFA em 2014, enquanto os outros bens aumentaram significativamente, registando o valor de 15.910 milhões de francos CFA em 2015, contra o valor de 4.573 milhões de FCFA em 2014.

No que concerne às importações, registou-se um aumento de 1,2% em 2015 comparado com o ano 2014, representando o valor de 201.522 milhões de FCFA, contra 167.347 milhões de FCFA no ano precedente. Também, em termos relativos, o rácio Exportações/PIB registou o valor de 28% em 2015, contra 22% em 2014. Com as importações a registarem os rácios 33% e 32%, respectivamente, a taxa de cobertura observou uma melhoria, fixando-se em 85% em 2015, contra 69% em 2014.

Como se pode observar no quadro abaixo, os financiamentos externos registaram um aumento anual na ordem 15,1% em 2015, contra 67,5% registado em 2014, atingindo o montante de 45.150 milhões de FCFA neste ano, contra os 39.233 milhões do ano anterior. Os donativos encaixaram de 35.115 milhões de FCFA em 2015, contra 26.179 milhões de FCFA em 2014. Em contrapartida, os empréstimos tiveram uma diminuição de 3,019 milhões de FCFA em 2015, em relação a 2014. Os apoios em causa, 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 à produção e outros investimentos.

O Governo, democraticamente eleito, teve maior probabilidade de receber mais donativos no âmbito do apoio externo para financiar as actividades programadas a nível do Orçamento Geral do Estado, onde o Financiamento Externo, em termos nominais, alcançou o maior valor do quinquénio, 45.150 milhões de FCFA, um aumento de 15,1%, em relação a 2014.

Quadro 0.3 – Financiamento do Programa do Governo 2011 – 2015

(em milhões de FCFA)

Designação	2011	2012	2013	2014	2015
Financiamento Externo	28,229	21,055	23,419	39,233	45,150
Donativos	21,196	15,945	17,516	26,179	35,115
Empréstimos	7,033	5,11	5,903	13,054	10,035
Financiamento Interno	0,178	0	0	1,697	3,536
Total	28,407	21,055	23,419	40,930	48,686

Fonte:SEPIR

Apesar da integração da Guiné-Bissau na UEMOA, o sector privado 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 2 e TERRA RANKA) destacou esta área como a pedra angular para impulsionar o crescimento económico sustentável.

As contas públicas sofreram uma significativa deterioração em 2015 (défice de -7,7% do PIB) em consequência de uma redução na quebra dos donativos. A estabilidade do sistema financeiro continua a ser um dos grandes desafios das autoridades guineenses. A deterioração das condições económicas, no seguimento das perturbações políticas de Abril de 2012, traduziu-se também no crédito em incumprimento, que passou de 6,4% em 2012 para 25,7% em 2014.

A despesa pública ressentiu-se e acabou por registar um aumento acentuado (28,7% face a 2014), que ultrapassou o orçamentado em 30%. Este aumento dos gastos ficou a dever-se, em grande medida, à já referida intervenção no sistema financeiro, que elevou o peso da despesa pública a 27,5% do PIB (3,3 pontos percentuais acima do verificado no ano anterior). Os desenvolvimentos do lado da receita foram positivos (aumento de 3,5% face a 2014), principalmente em resultado da maior arrecadação de receitas tributárias (40,1% face a 2014).

0.3.1 – Preços e Inflação

A taxa de inflação aumentou ficando dentro do nível previsto nos objectivos do programa monetário da UEMOA (2,0%), situando-se na ordem de 1,5% em 2015, contra a deflação de 1%, registada em 2014. Este acréscimo de inflação foi induzido pelo aumento de preços nos legumes frescos (11,4%), no alojamento, electricidade e água (5,7%), na carne (4,2%), no transporte (3,8%) e na educação (3,7%). Entretanto, o aumento do deflator do PIB que aumentou em 12,5%, ficou a dever-se essencialmente pelo preço da castanha de caju.

É importante destacar que, a integração da Guiné-Bissau na Zona UEMOA, 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 tensão sobre os preços 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 definem-se as directivas da política monetária e do crédito estabelecidas 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%. Numa das reuniões dos Estados membros em 2010, decidiu-se alterar este coeficiente ao nível único de 7%, para todos os países da União.

A paridade fixa estabelecida entre o FCFA e o Euro determina que se verifique uma estabilidade cambial entre a Guiné-Bissau e os seus principais parceiros comerciais, com excepção da Índia, pelo que a depreciação de 6,5% do FCFA face à rupia indiana durante 2015 constituiu o principal factor explicativo para o ganho de competitividade verificado (quando medida pelo índice de taxa de câmbio efectiva).

De acordo com o relatório do BCEAO, a massa monetária consolidou-se em 2.731,4 milhões ou 14,4%, para se estabelecer em 21.689,7 milhões em finais de Dezembro de 2015. Este reforço reflectiu-se na consolidação dos depósitos nos bancos de 2.141,5 milhões ou 15,2% e o aumento da circulação fiduciária de 560,3 milhões, ou seja, 12,0%. Este crescimento deve-se ao reforço da ajuda externa e do aumento de crédito interno. O montante dos créditos à economia estabeleceu-se em 62,6 milhões em finais de Dezembro de 2015, em alta de 1,5 mil milhões durante doze meses, devido sobretudo à alta de 1,9 milhões (3,0%) das verbas tradicionais. As novas disposições dos empréstimos bancários beneficiaram sobretudo as empresas que actuam na comercialização da castanha de caju. Os créditos de curto prazo

consolidaram-se de 4,8 milhões, enquanto os de médio e longo prazo sofreram um recuo de 3,3 milhões de FCFA.

A massa monetária voltou a expandir em 2015 (26,8% face a 2014), impulsionada pela acumulação de reservas cambiais e por um aumento expressivo do crédito ao sector público, em consequência de um aumento expressivo do crédito ao sector público (143% face a 2014) o que acabou por ditar o não cumprimento da meta de fim de ano prevista no programa de ajustamento acordado com o FMI.

0.3.3 – Sistema Financeiro

O sistema financeiro bancário da Guiné-Bissau assenta em quatro bancos comerciais (Ecobank, Orabank, Banco da África Ocidental - BAO e o Banco da União – BDU) e três bancos multilaterais de desenvolvimento (Banco Central dos Estados 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 financiadores são os governos dos países membros da UEMOA e BOAD.

A instabilidade política persistente na Guiné-Bissau tem Estado a dificultar severamente as operações das instituições financeiras existentes pela redução de apoios financeiros por parte dos parceiros de desenvolvimento.

Outro risco resulta do desentendimento com o Fundo Monetário internacional relativamente à intervenção estatal em dois bancos privados (BAO e BDU) em dificuldades, a qual implicou o incumprimento de metas estabelecidas no programa de ajustamento celebrado com a instituição em Julho de 2015. No âmbito deste programa apoiado pela Extended Credit Facility - e que veio dar sequência a um programa ao abrigo da Rapid Credit Facility, acordado em Novembro de 2014 - foram definidos valores máximos para o montante de crédito bancário concedido ao sector público, tendo o limite previsto para o final de 2015, sido ultrapassado em virtude da intervenção no sistema financeiro. Em resultado, o FMI suspendeu novos desembolsos enquanto não forem tomadas medidas correctivas relativamente a estes resgates, bem como às necessidades de financiamento provocadas pela diminuição dos apoios concedidos pelos doadores tradicionais. O impacto desta decisão

poderá ter outras consequências, além da suspensão do apoio financeiro da instituição, uma vez que a boa prossecução do programa é fundamental enquanto elemento catalisador do apoio dos parceiros de desenvolvimento.

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, em função da menor confiança por parte da banca a novos empréstimos, acrescido pela pouca margem de liquidez ao nível das instituições bancárias. Também merece referência a problemática em 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 os seus fluxos de caixa, a falta de um sistema informativo a nível nacional que permita conhecer a vida financeira das empresas e a ausência de uma base jurídica 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.

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

Outra questão agravante que complica, todavia, as operações financeiras é que, até então, não se verifica o uso de cartão de crédito, pela falta do equipamento necessário para o seu funcionamento, contrariamente ao que se verifica nos restantes países do bloco.

0.3.4 – Balança de Pagamentos

O saldo das transacções com o exterior foi bastante positivo em 2015, particularmente no que diz respeito às transacções comerciais. A balança comercial (de bens) apresentou um excedente não muito comum (2,9% do PIB), possível devido a um dos melhores desempenhos das exportações de bens dos últimos anos (aumento de 86,6% face a 2014), que mais compensou o aumento de cerca de 28% das importações. Já a evolução das outras componentes da balança corrente (serviços, rendimentos e transferências correntes) foi menos positiva, não obstante, contudo, a que o saldo corrente externo atingisse 3,9% do PIB (uma melhoria de 3,3 p.p. face a 2014).

Relativamente às balanças de capital e financeira, destaca-se o financiamento obtido junto do FMI e a manutenção da tendência de recuperação do investimento directo estrangeiro, em retoma desde a acentuada quebra verificada em 2012.

0.3.5 – Situação dos Critérios de Convergência da UEMOA

Em termos resumidos, pode-se afirmar que em 2015, a economia guineense continuou a recuperação iniciada em 2014, beneficiando de condições favoráveis na produção de castanha de caju, que continua a ser o principal produto de exportação e factor decisivo para o resultado favorável das transacções com o exterior. A inflação, em trajectória ascendente, voltou a terreno positivo, permanecendo, contudo, em valores aceitáveis e de acordo com os níveis definidos pelos critérios de convergência da UEMOA. As dificuldades patentes no sistema financeiro levaram à intervenção do Governo, o que acarretou um expressivo aumento de défice público. Os principais riscos para a economia permanecem como sendo a indefinição política e as dificuldades em cumprir com as metas definidas no programa de ajustamento com o FMI.

A UEMOA definiu os padrões de convergência que cada Estado membro deve atingir para a harmonização dos critérios globais de desenvolvimento e do crescimento económico sustentável a nível da sub-região. Ao longo da sua execução, estes critérios não têm vindo

a ser cumpridos, dado o fracasso registado nas diferentes economias da União, com pouca viabilidade de sucesso em torno dos objectivos preconizados, principalmente devido à ocorrência de diversas crises sociopolíticas e à lentidão das reformas estruturais nos Estados membros.

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 2019²⁰, introduzindo novos critérios que se pretende constituam referências estruturais indicativas, sujeitas a um acompanhamento rigoroso pelo papel determinante que desempenham na concretização do objectivo da sustentabilidade das economias.

O objectivo desta Lei Adicional foi estabelecer entre os Estados membros da UEMOA um Pacto de Convergência, Estabilidade, Crescimento e Solidariedade com vista a:

- fortalecer a convergência das economias dos Estados membros;
- consolidar a estabilidade macroeconómica;
- acelerar o crescimento económico;
- aprofundar a solidariedade entre os Estados membros.

A implementação do Pacto compreendeu duas (2) fases: a fase de convergência de 1 de Janeiro de 2015 a 31 de Dezembro de 2019, e a fase de estabilidade, a partir de 1 de Janeiro de 2020.

Seguidamente, evidencia-se, para 2015, a análise sobre o cumprimento dos critérios de primeira ordem (3) e de segunda ordem (2):

Critérios da Primeira Ordem:

- Primeiro: o rácio do saldo orçamental global incluindo os donativos reportado ao PIB nominal atingiu -2,4% em 2015 contra -2,2 % em 2014, para um critério de superior ou igual a -3%;

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

- Segundo: a taxa de inflação média anual representou 1,5% em 2015 contra -1,0% em 2014, para um critério de inferior ou igual a 3%;
- Terceiro: o rácio da dívida pública interna e externa em relação ao PIB nominal fixou-se na ordem de 26,4% em 2015 contra 31,0% do PIB em 2014, para um critério comunitário de inferior ou igual a 70,0%.

Critérios da Segunda Ordem:

- Primeiro: o rácio da massa salarial sobre as receitas fiscais atingiu 50,0% em 2015 contra 71,1% em 2014 para um critério de inferior ou igual a 35%;
- Segundo: a taxa de pressão fiscal²¹ representou 9,1% em 2015 contra 7,9% em 2014, para um critério de superior ou igual a 20%.

Embora o horizonte temporal para o início da fase de estabilidade, fosse definido a partir de 1 de Janeiro de 2020, a Guiné-Bissau, em 2015, encontrava-se já dentro dos padrões definidos para os critérios de primeira ordem.

Com respeito aos critérios de segunda ordem, nenhum deles preencheu, na mesma data, os objectivos definidos. O rácio massa salarial/receitas fiscais ficou bem acima do valor definido no Pacto de Convergência, Estabilidade, Crescimento e Solidariedade da União, embora tendo registado uma melhoria relativamente a 2014.

No que concerne, ao rácio da pressão fiscal, ou carga fiscal, que corresponde à relação percentual entre o total dos impostos e contribuições efectivas para a Segurança Social e o Produto Interno Bruto (PIB), regista-se um valor bem abaixo do valor para este indicador, mas também aqui se registando algum progresso relativamente ao ano anterior.

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

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

Capítulo I

Processo Orçamental

CAPÍTULO I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.1 – Considerações Gerais

As regras fundamentais relativas à natureza, ao conteúdo e aos procedimentos de elaboração, de apresentação e de adopção do Orçamento Geral do Estado (OGE), assim como as respectivas operações de execução, controlo e responsabilidade orçamental, são estabelecidas na Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, que se complementam com a Lei do Orçamento Geral do Estado (LOGE), pelo Decreto contendo as disposições necessárias à sua execução, por norma designado de Decreto-Lei de Execução do Orçamento Geral do Estado²² (DLEOGE), pelo Regulamento Geral da Contabilidade Pública (RGCP), Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, e pelo Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas, Lei n.º 1/2015, de 5 de Março.

Com efeito, no âmbito dos trabalhos preparatórios conducentes à emissão do presente Parecer procedeu-se à análise preliminar do OGE, em termos de prazos para a sua submissão à Assembleia Nacional Popular (ANP), votação e publicação, estrutura formal e seu conteúdo, de forma a aferir acerca da conformidade legal face à LEOGE, à lei do OGE, ao RGCP 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) nos Ministérios das Finanças (MF); da Economia, Plano e Integração Regional (MEPIR); no Instituto Nacional de Segurança Social (INSS); e no Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO), bem como de outras informações e leis veiculadas nos Boletins Oficiais (BO), na comunicação social e nos relatórios produzidos por entidades diversas referentes ao processo orçamental.

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

Deste modo, a análise empreendida pelo Tribunal nos pontos a seguir indicados, permite constatar algumas insuficiências na proposta do OGE para 2015, quer a nível de apresentação, quer a nível de classificação e respectivas alterações orçamentais.

1.2 – Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado 2015

1.2.1 – Análise do Cumprimento de Prazos

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

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

(em datas)

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

Fonte: LEOGE de 2010 e Regimento da ANP de 2010

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

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

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

Perante esta constatação de prazos legais diferenciados, fixados ao Governo e à ANP para a apresentação e votação do OGE, que ainda prevalece à data presente, o Tribunal de Contas reitera a recomendação já formulada no Parecer de 2014²³:

Recomendação n.º I.1

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

No que concerne à data de apresentação do OGE de 2015 à ANP, o Tribunal de Contas solicitou esclarecimentos no decurso da MVCIL ao MF, designadamente à DGO, não tendo obtido resposta por parte da referida Direcção.

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

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

Recomendação n.º I.2

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

Relativamente à data de sua aprovação e publicação, embora esta última não esteja explicitamente prevista em lei, constatou-se que o OGE de 2015 foi aprovado em 9 de Dezembro de 2014 e objecto de publicação extemporânea no BO, em 21 de Abril de 2015.

23 A maioria das recomendações expendidas no presente Parecer já tinham sido formuladas nos últimos pareceres às Contas de 2009 e 2010 e 2014. Veja-se a esse propósito, neste Parecer, o Capítulo X – Seguimento das Recomendações.

Portanto, apesar da aprovação ter respeitado os prazos supra mencionados, a publicação tardia do OGE impossibilitou a sua entrada em vigor no dia 1 de Janeiro do ano a que respeita, prevalecendo o país, até Abril de 2015²⁴, na situação de ausência de qualquer OGE publicado, e, assim, sendo executado, na base de duodécimos do orçamento do ano anterior²⁵. Pelo que, o OGE de 2014, que havia sido aprovado pela ANP a 29 de Setembro de 2014 e publicado no BO a 17 de Outubro do mesmo ano, foi executado em regime duodecimal no primeiro quadrimestre do ano de 2015, condicionado às limitações de contenção orçamental do regime duodecimal acrescidas das insuficiências relativas ao processo orçamental já referidas no Parecer de 2014.

Outrossim, a sua publicação extemporânea no BO, peca na sua plenitude por não contemplar nenhum dos mapas e anexos explicativos, já que, à excepção do articulado da Lei do OGE, foram omitidos todos os mapas anexos da receita e da despesa nas ópticas orgânica, funcional e programática.

Perante este facto, é entendimento do Tribunal de Contas recomendar:

Recomendação n.º I.3

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

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

24 O OGE para 2015 foi aprovado a 9 de Dezembro de 2014, promulgado pelo Presidente da República a 20 de Abril do ano seguinte e publicado no BO n.º 16, pela Lei n.º 3/2015, de 21 de Abril.

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

De acordo com informações a que o Tribunal de Contas teve acesso na DGO, essa disposição não foi observada. Pelo que entende o Tribunal, entende formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º I.4

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

1.2.2 – Análise em termos de estrutura formal do OGE

1.2.2.1 – Da Plenitude dos Mapas do OGE

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

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

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

- a) “i) – Por Capítulo, o custo dos serviços aprovados, tal como estão definidos no artigo 34.º da presente Lei, e as novas medidas que justifiquem as alterações propostas sobre o montante dos serviços anteriormente aprovados, nomeadamente os créditos relativos à criação, supressão e alteração do emprego”;
- b) “ii) – O escalonamento, para os anos subsequentes, dos pagamentos resultantes das autorizações de programa”;
- c) “iii) – A lista das Contas especiais do Tesouro discriminando o montante das receitas, das despesas, e, se for caso, os descobertos previstos para estas contas”;
- d) “iv) – A lista completa e a avaliação das taxas parafiscais destinadas a financiar a actividade de determinados organismos públicos, comerciais ou industriais “;

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

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

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

Pelo que, o facto do OGE publicado no BO omitir a inclusão dos mapas orçamentais atrás referidos (n.os 1 e 2, do artigo 33.º da LEOGE), dificultou o trabalho de análise do OGE, comparativamente à LEOGE.

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

Sobre esta matéria, é entendimento do Tribunal de Contas recomendar:

Recomendação n.º I.5

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

A Análise Preliminar do Orçamento permitiu ainda constatar a omissão na LEOGE, relativamente aos mapas previsionais do Programa de Investimento Público (PIP), das

Operações Financeiras e da Tabela de Operações Financeiras do Estado (TOFE), cujo objectivo primordial é relevar o Investimento Público (IP) e as necessidades de financiamento do Estado, respectivamente.

Perante esta omissão, o Tribunal reitera a seguinte recomendação.

Recomendação n.º I.6

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

1.2.2.2 – Do Conteúdo do Articulado e dos Mapas Orçamentais Anexos

A Lei do Orçamento inicial de 2015 estimou as Receitas correntes em 65.594,00 milhões de FCFA e as Outras receitas em 82.628,00 milhões de FCFA, sendo que o total das despesas se situou na ordem dos 148.222,00 milhões de FCFA, o que sugere um saldo orçamental nulo em relação às receitas totais, conforme se apresenta no quadro e gráficos abaixo:

Quadro I.2 – Orçamento geral do Estado

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		ORÇAMENTO FINAL	
	VALOR	%	VALOR	%
Receitas correntes	65 594,00	44,3	65 594,00	44,3
Outras receitas	82 628,00	55,7	82 628,00	55,7
Total das receitas	148 222,00	100,0	148 222,00	100,0
Despesas correntes	70 162,00	47,3	90 203,57	53,3
Despesas de capital	861,00	0,6	1 014,82	0,6
Amortização da Dívida	30 948,00	20,9	31 925,16	18,8
Investimento público	42 924,00	29,0	42 923,55	25,3
Contas especiais do Tesouro	3 327,00	2,2	3 327,00	2,0
Total das despesas	148 222,00	100,0	169 394,10	100,0
Necessidades de financiamento	0,00	0,0	21 172,10	12,5

Fonte: OGE/CGE

Gráfico I.1 – Orçamento geral do Estado – receitas

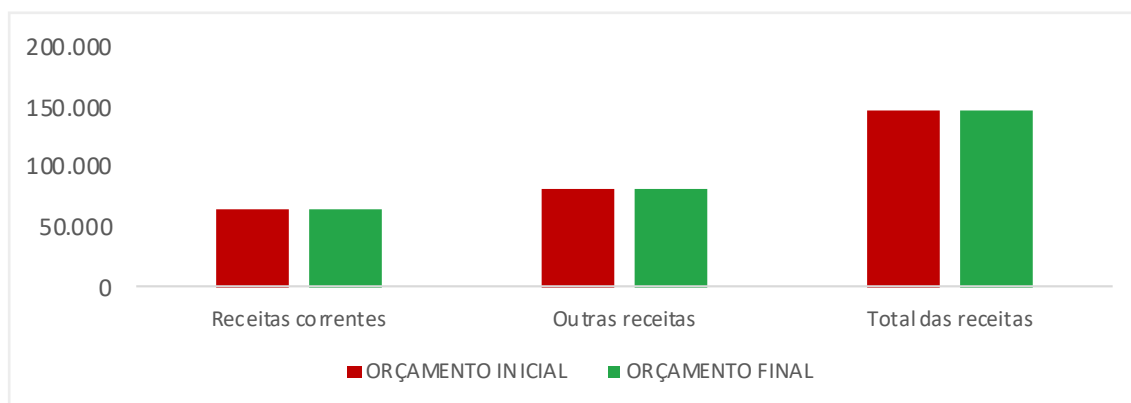
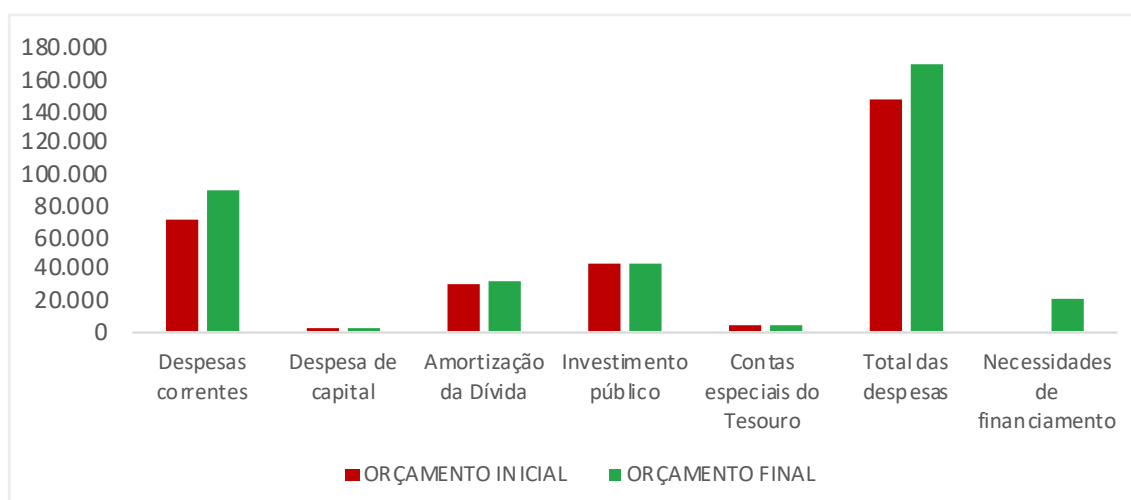


Gráfico I.2 – Orçamento geral do Estado – despesas



Fonte: OGE/CGE

A previsão inicial do Orçamento das receitas de 2015 foi fixada em 148.222,00 milhões de FCFA, sendo 65.594,00 milhões de FCFA de Receitas correntes (44,3%) e 82.628,00 milhões de FCFA de Outras receitas (55,7%), estas últimas totalmente cobertas com recurso ao financiamento público.

O total inicial do Orçamento da despesa foi de 148.222,00 milhões de FCFA, tendo as Despesas correntes sido fixadas em 70.162,00 milhões de FCFA (53,3%)²⁶, a Amortização da Dívida em 30.948,00 milhões de FCFA (20,9%), o Investimento público em 42.924,00 milhões de FCFA (29,0%), e as Contas especiais do Tesouro em 3.327,00 milhões de FCFA (2,2%).

²⁶ Observe-se que no Orçamento final (corrigido), que as Despesas de capital aparecem incluídas na Aquisição de bens e serviços, contrariamente ao que acontece no orçamento inicial, constante do OGE. Assim, para efeitos comparativos, individualizaram-se, no Orçamento final (corrigido), constante do Quadro I.2, as Despesas de capital, no montante de 1.014,81 milhões de FCFA.

Também se extrai do quadro anterior que, no Orçamento final (corrigido) a previsão da receita de 2015 não sofreu alteração, tendo-se fixado as receitas totais em 148.222,00 milhões de FCFA, sendo 65.594,00 milhões de FCFA de Receitas correntes (44,3%) e 82.628,00 milhões de FCFA de Outras receitas (55,7), sendo, estas últimas totalmente cobertas com recurso ao financiamento público.

No que tange à despesa, o Orçamento final (corrigido), fixou a despesa em 169.394,10 milhões de FCFA, tendo as Despesas correntes (53,3%) sido estimadas em 90.203,57 milhões de FCFA, com as Despesas de capital (0,6 %) em 1.014,82 milhões de FCFA, a Amortização da dívida (18,8%) em 31.925,16 milhões de FCFA, o Investimento público (25,3%) em 42.923,55 milhões de FCFA e as Contas especiais do Tesouro (2,0%) em 3.327,00 milhões de FCFA.

Ainda, conforme o quadro acima, embora no Orçamento inicial, a diferença entre as Receitas e as Despesas resultasse num saldo equilibrado nulo no Orçamento corrigido o resultado foi um défice orçamental na ordem de 21.172,10 milhões de FCFA, representando as necessidades de financiamento, 12,5% do total das Despesas, e ultrapassando, assim, o limite do tecto da despesa fixado no Orçamento inicial.

1.2.3 – Análise por Classificação Orçamental

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

Estabelece ainda no n.º 2 do seu artigo 10.º que, o mesmo capítulo, pode ser dotado simultaneamente de créditos de autorização de programa e de créditos de pagamento.

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

Segundo o referido Decreto, a nomenclatura orçamental das despesas articula-se à volta de três classificações principais: por secção (que designa o ministério ou a instituição com

responsabilidades políticas ou competências administrativas para efectuar despesa), por natureza e por funções.

Em cumprimento do disposto no artigo 6.º do mesmo Diploma, o Ministro das Finanças determinou por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro, a fixação, através de uma nomenclatura orçamental (classificador), as normas de apresentação das operações do Orçamento Geral do Estado (OGE) e das Contas especiais do Tesouro (CET).

Acresce que o referido Despacho, em vigor desde 1 de Janeiro de 2009, deveria ser objecto de publicação no Boletim Oficial, o que não aconteceu, em violação do n.º 1 do artigo 5.º do Código Civil, conjugado com o Decreto n.º 24/1974, de 11 de Janeiro de 1975, que determinam a obrigatoriedade de publicitação de normas no Boletim Oficial (BO).

Perante esta constatação, o Tribunal recomenda:

Recomendação n.º I.7

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

Denota-se que, pese embora a LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, estabelecer no seu artigo 17.º que o orçamento é constituído pelo conjunto de contas que especificam, para cada ano civil, todos os recursos e todos os encargos do Estado, no OGE para 2015 não se especificaram as Contas especiais do Tesouro, nos termos previstos no artigo 24.º da LEOGE.

Perante este facto, entente o Tribunal recomendar:

Recomendação n.º I.8

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

Realça-se, ainda, que a Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, LEOGE, fixa os princípios fundamentais de apresentação das operações do OGE, dos orçamentos anexos e das Contas especiais do Tesouro. Entretanto, o OGE para 2015 é omissivo, no que concerne à apresentação dos orçamentos anexos, conforme previstos no artigo 21.º da LEOGE.

Perante este facto, tona-se pertinente recomendar:

Recomendação n.º I.9

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

1.2.3.1 – Orçamento da Receita na Óptica Económica

A Lei do Orçamento Geral do Estado (LOGE) para o ano de 2015 aprovou um conjunto de medidas de política económica e financeira, direccionadas para a área de receitas, que a seguir se apresentam:

- Durante o ano de 2015, o Governo está autorizado a cobrar impostos, taxas, contribuições e outras receitas previstas pela legislação em vigor e de acordo com as alterações constantes na lei, n.º 2 art.º 1.º:
 - Alterações ao artigo 1.º do Código de SISA e de Sucessões e Doações, aprovado pela Portaria n.º 160-B, de 30 de Abril de 1920, nos termos do n.º 1 do art.º 23.º;
 - Autorização ao Governo para a criação da taxa turística individual no montante de mil FCFA, por cada diária, n.º 1 do art.º 8.º;
 - Fixação da taxa de 17% calculada ad valorem para o Imposto Geral sobre Vendas (IGV) e da taxa reduzida de 10% para os bens e serviços, art.º 19.º;
 - Alteração da taxa do imposto de selo, fundo de pensões e propinas, bem como a actualização das taxas de antecipação da contribuição industrial, art.os 29.º, 10.º, 11.º, e 16.º, respectivamente;
 - Alteração dos Códigos do Imposto Profissional, da Contribuição Industrial, da Contribuição Predial Urbana e do Imposto de Capitais, art.os 13.º, 15.º, 14.º, 17.º, respectivamente;
- O Governo adoptará as medidas necessárias ao rigoroso controlo das receitas de todos os serviços da Administração Central, dos Institutos, Cofres, Fundos Autónomos, Gabinetes ou Comissões, ou de serviços portadores de outra designação, de modo

a garantir o respeito pelos princípios da unidade, da universalidade e do orçamento bruto, n.º 1 do art.º 39.º;

- Os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras, auferidos pelos serviços e fundos autónomos em virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras, constituem receitas gerais do Estado do corrente exercício orçamental, n.º 2 do art.º 39.º;
- Todas as receitas cobradas pelos serviços do Estado devem dar entrada na Conta do Tesouro Público no BCEAO, no dia seguinte após a efectivação da cobrança, não podendo, de acordo com o princípio da não consignação, ser efectuada qualquer retenção na fonte, n.º 3 do art.º 39.º;
- Fica proibida a afectação do produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas, salvo os casos definidos na lei, n.º 3 art.º 5.º.

O OGE aprovado para o ano económico de 2015 prevê uma receita total de 148.222,00 milhões de FCFA, classificada por categoria económica conforme o quadro e gráficos seguinte:

Quadro I.3 – Orçamento da receita na óptica económica

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL	
	VALOR	%
Receitas correntes		
Receitas tributárias	47,387.06	32.0
Impostos directos	14,565.51	9.8
Impostos indirectos	32,821.55	22.1
Receitas não tributárias	18,206.95	12.3
Taxas, multas e outras penalidades	7,560.20	5.1
Rendimento de propriedade	0.00	0.0
Transferências correntes	8,230.45	5.6
Vendas de bens e serv. correntes	2,416.30	1.6
Outras receitas correntes	0.00	0.0
Total das receitas correntes	65,594.00	44.3
Outras receitas		
Receitas extraordinárias	0.00	0.0
Transferências extraordinárias	45,152.77	30.5
Activos financeiros	0.00	0.0
Passivos financeiros	37,475.00	25.3
Total das outras receitas	82,628.00	55.7
TOTAL GERAL	148,222.00	100.0

Fonte: OGE

Gráfico I.3 – Receita global orçamentada – Receitas correntes

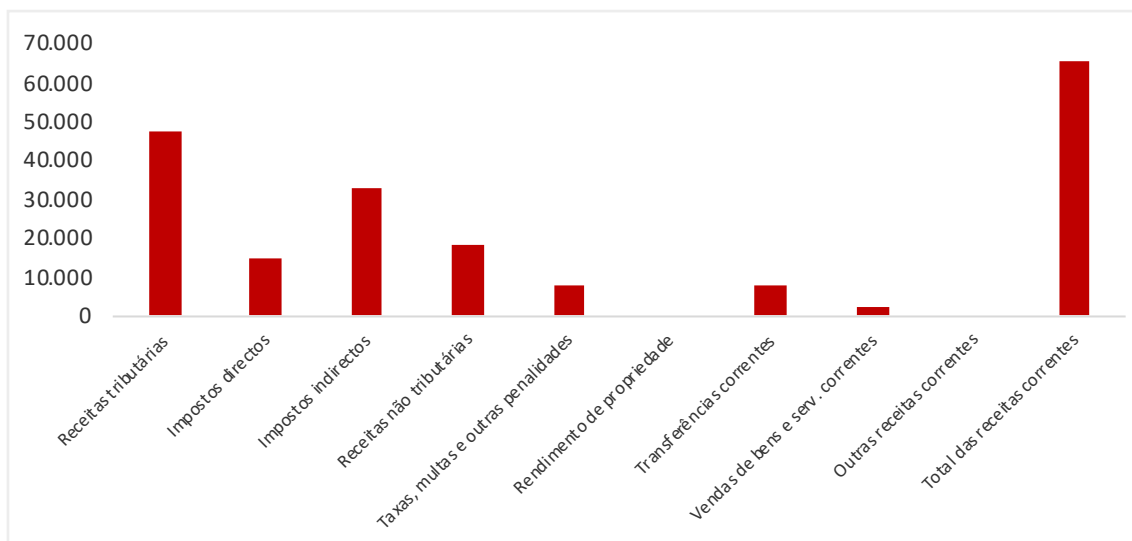
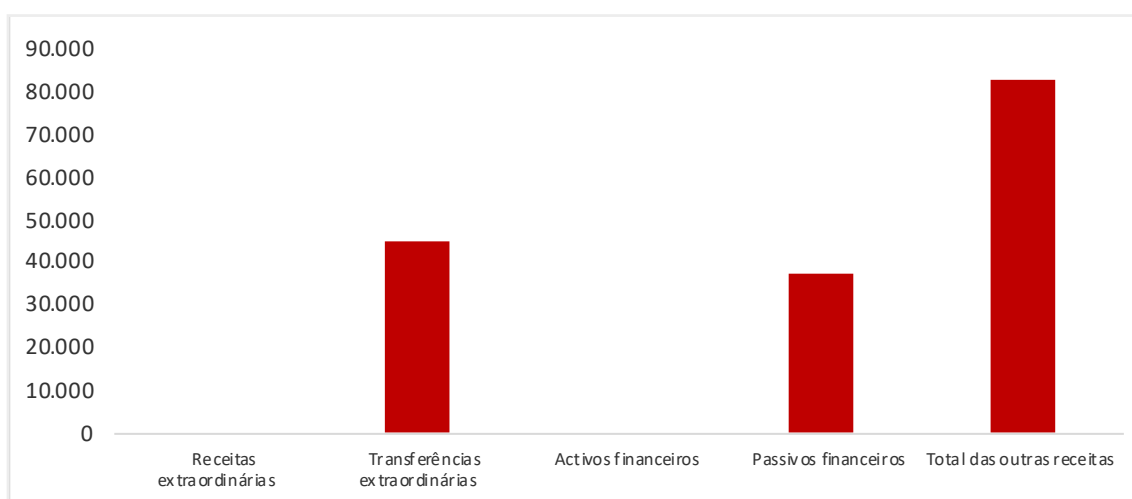


Gráfico I.4 – Receita global orçamentada – Outras receitas



Fonte: OGE

Pode-se observar do quadro anterior, que da receita total orçada em 148.222,00 milhões de FCFA, 44,3% diz respeito às Receitas correntes, 65.594,00 milhões de FCFA, e 55,7% às Outras receitas, 82.628,00 milhões de FCFA.

Nas Receitas correntes merece realce a rubrica Impostos indirectos com um peso de 22,1%. Nas Outras receitas, destacam-se as rubricas Transferências extraordinárias e Passivos financeiros com pesos de 30,5% e 25,3%, respectivamente. Nesta última rubrica está incluída a emissão da dívida pública (Títulos do Tesouro) via receitas provenientes das operações financeiras no valor de 25.000,00 milhões de FCFA.

A este propósito, relembre-se que, para cobrir o défice orçamental, o artigo 2.º da Lei do OGE²⁷ previu o montante de 57.628,00 milhões de FCFA, apurado em relação às receitas internas, ficando, desde logo, o Ministério da Economia e Finanças autorizado à contracção dos empréstimos concessionais necessários, junto das instituições financeiras, em que a Guiné-Bissau está filiada, e de outros mercados financeiros.

1.2.3.1.1 – Evolução da Receita Global Orçamentada no Biénio 2014 – 2015

O Quadro I.4 e Gráfico I.5 representa a evolução da Receita Global, considerando os orçamentos finais (corrigidos) dos exercícios orçamentais de 2014 e 2015 e permite extrair algumas conclusões relativas ao período.

Quadro I.4 – Orçamento da receita na óptica económica

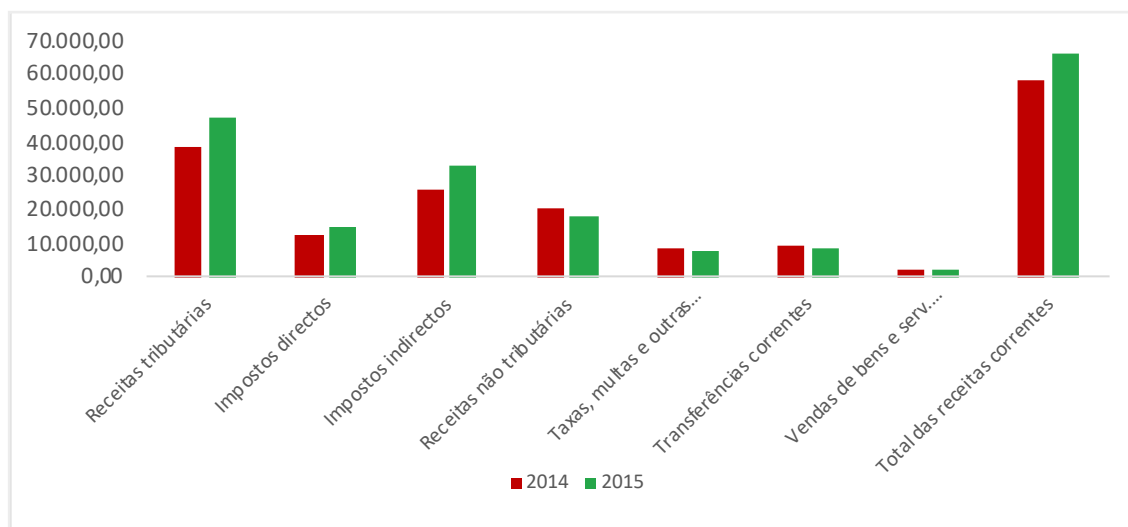
(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2014		2015		VAR
	VALOR	%	VALOR	%	%
Receitas correntes					
Receitas tributárias	38,409.16	32.0	47,387.11	32.0	23.4
Impostos directos	12,635.10	10.5	14,565.56	9.8	15.3
Impostos indirectos	25,774.06	21.5	32,821.55	22.1	27.3
Receitas não tributárias	19,949.93	16.6	18,206.95	12.3	-8.7
Taxas, multas e outras penalidades	8,660.62	7.2	7,560.20	5.1	-12.7
Transferências correntes	9,255.44	7.7	8,230.45	5.6	-11.1
Vendas de bens e serv. correntes	2,033.87	1.7	2,416.30	1.6	18.8
Total das receitas correntes	58,359.09	48.7	65,594.00	44.3	12.4
Outras receitas					
Transferências extraordinárias	32,380.00	27.0	45,152.77	30.5	39.4
Passivos financeiros	29,120.00	24.3	37,475.00	25.3	28.7
Total das outras receitas	61,500.00	51.3	82,628.00	55.7	34.4
TOTAL GERAL	119,859.09	100.0	148,222.00	100.0	23.7
PIB	520,872	-	619,726	-	19.0
Índice de Inflação	0.990	-	1.015	-	2.5
Valores Correntes de 2015	121,656.98	-	148,222.00	-	21.8

Fonte: CGE e INE

27 Lei n.º 3/2015, que aprova o OGE para 2015, aprovada a 9 de Dezembro de 2014, promulgada e publicada no BO n.º 16, a 20 e 21 de Abril de 2015, respectivamente.

Gráfico I.5 – Orçamento da receita na óptica económica – Receitas correntes



Fonte: CGE e INE

A Receita global prevista apresentou uma trajetória ascendente no período em análise. A taxa de acréscimo foi de 23,7%, essencialmente justificado pelo aumento nas estimativas orçamentais verificadas nas rubricas Outras Receitas (34,4%) e Receitas correntes (12,4%). Porém, o crescimento anual verificado no PIB a preços correntes (PIB nominal) e na inflação que se situaram nos 19,0% e 2,5%, respectivamente, fez com que, a taxa de crescimento real bianual das previsões orçamentais da Receita global se situasse nos 21,8%.

No que concerne às Receitas correntes, orçamentadas no biénio, registou-se um aumento de 12,4%, em relação ao ano anterior, com as receitas tributárias a registarem um aumento de 23,4% essencialmente justificado pelas sub-rubricas de Impostos indirectos e directos, com aumentos previstos de 27,3%, e 15,3%, respectivamente.

As Receitas não tributárias em termos orçamentais, entre 2014 e 2015, registaram uma redução de 8,7%, justificado pela redução nas previsões das Taxas, multas e outras penalidades e Transferências correntes (12,7% e 11,1%, respectivamente). Contrariamente à rubrica de Vendas de bens e serviços correntes que no período considerado registou um acréscimo de 18,8%.

Já no tocante às Outras receitas, em termos de previsões orçamentais, registou-se um acréscimo de 34,4%, justificado tanto pelas Transferências extraordinárias (39,4%), como pelos Passivos Financeiros (28,7%).

1.2.3.2 – Orçamento da Despesa na Óptica Económica

A Lei do OGE, para a vigência do ano económico de 2015, prevê um conjunto de medidas de política económica e financeira direccionadas à área das despesas, que abaixo se elencam:

- O Governo e a administração local tomarão as medidas necessárias à rigorosa utilização e contenção das despesas públicas e ao controlo da sua eficácia, eficiência e pertinência, de forma a alcançar a meta estabelecida de redução do défice orçamental, n.º 1 do art.º 5º;
- Ficam sujeitas, em 2015, às regras do regime duodecimal todas as dotações orçamentais, n.º 1 do art.º 6º;
- Nenhuma despesa pode ser efectuada sem que, além de ser legal, se encontre suficientemente discriminada no Orçamento Geral do Estado e tenha cabimento no correspondente crédito orçamental, art.º 40º;
- É vedado a qualquer órgão da administração pública contrair dívida ou realizar acto de que possa resultar responsabilidade financeira para o Estado, sem visto prévio ou autorização do Ministério da Economia e Finanças, art.º 42º;
- Os fundos autónomos só podem emitir pedidos de libertação de créditos após terem sido esgotadas as verbas provenientes de receitas próprias e/ou de disponibilidades de tesouraria por si geradas, incluindo saldos de gerência transitados e autorizados, devendo os respectivos montantes ser justificados com base na previsão de pagamentos para o respectivo mês, por subagrupamentos da classificação económica, através do envio de um mapa de origem e aplicação de fundos, segundo modelo definido pela Direcção Geral do Orçamento, art.º 43º;
- Ficam suspensas as admissões e promoções na função pública até à conclusão das reformas da administração pública em curso, excepto para a admissão, mediante concurso, de quadros superiores, de acordo com o previsto no quadro orgânico do pessoal de cada ministério, excepto a exclusão prevista no n.º 2 do artigo seguinte, n.º 1 do art.º 48.º;

- O Ministro da Economia e Finanças está autorizado, no decorrer da vigência da presente Lei de Orçamento, a proceder à regularização dos compromissos de despesa das instituições do Estado e dos Ministérios em função das disponibilidades financeiras advenientes da cobrança de receitas orçamentais, art.º 50.º;
- O não cumprimento das obrigações de prestação de informação sobre a execução orçamental solicitadas pelo Ministério da Economia e Finanças determina a retenção de 10 % do duodécimo das transferências do Orçamento Geral do Estado à entidade incumpridora, a efectuar no duodécimo do mês seguinte ao incumprimento, exceptuando-se os encargos com a remunerações certas e permanentes, n.º 1 do art.º 51.º.

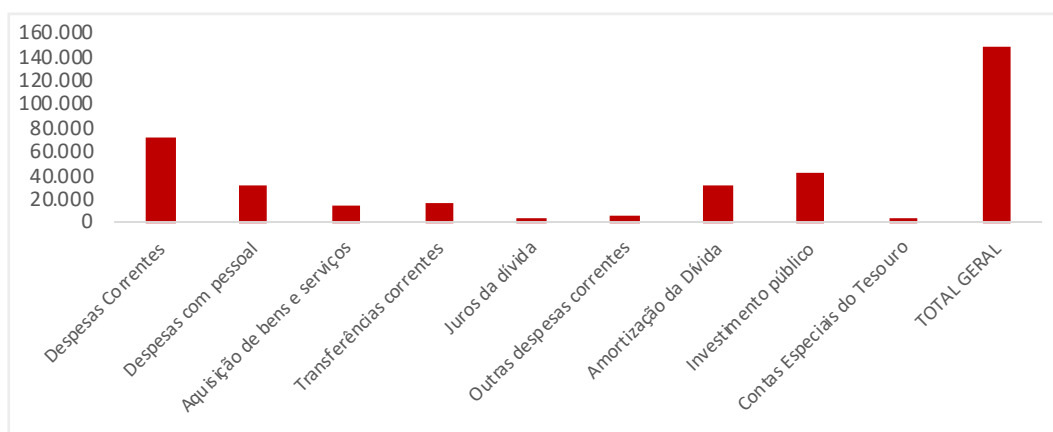
Quadro I.5 – Orçamento de despesa na óptica económica

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL	
	valor	%
Despesas Correntes	71,023.29	47.9
Despesas com pessoal	30,769.29	20.8
Aquisição de bens e serviços	14,133.78	9.5
Transferências correntes	15,969.39	10.8
Juros da dívida	3,440.83	2.3
Outras despesas correntes	6,710.00	4.5
Amortização da Dívida	30,948.00	20.9
Investimento público	42,923.55	29.0
Contas Especiais do Tesouro	3,327.00	2.2
TOTAL GERAL	148,222.00	100.0

Fonte: OGE 2015

Gráfico I.6 – Orçamento de despesa na óptica económica



Fonte: OGE 2015

O quadro e gráfico acima permite visualizar que a previsão das Despesas correntes representou a maior fatia das despesas orçamentadas (47,9%), essencialmente concentradas na rubrica Despesas com pessoal (20,8%) contra 29,0% do Investimento público. A Amortização da Dívida Pública e as Contas especiais do Tesouro representaram, 20,9% e 2,2%, respectivamente.

1.2.3.3 – Orçamento da Despesa na Óptica Orgânica

Embora o OGE para 2015, publicado no BO, não contemple o mapa da classificação orgânica da despesa, o quadro abaixo, com os dados pretendidos, corresponde ao mapa equiparado extraído da CGE para efeitos de análise, que integra a despesa por Ministérios e Secretarias de Estado.

Quadro I.6 – Despesa na óptica orgânica

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	MINISTÉRIO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)	
		VALOR	%
1	Assembleia Nacional Popular	4 548,58	2,7
2	Presidência da República	1 262,07	0,7
3	Presidência do Conselho de Ministros	1 345,53	0,8
4	Supremo Tribunal de Justiça	893,28	0,5
5	Tribunal de Contas	356,80	0,2
6	Ministério da Justiça	2 141,19	1,3
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	1 212,80	0,7
8	Ministério dos Neg. Estrang. da Cooperacao Internacional e das Comunidades	2 718,86	1,6
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	10 572,66	6,2
10	Ministério da Administração Interna	7 099,08	4,2
12	Ministério das Finanças	23 940,85	14,1
13	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho	531,14	0,3
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	15 200,25	9,0
17	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentar	198,44	0,1
18	Ministério da Saúde Pública	8 982,46	5,3
19	Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra Pobreza	1 736,99	1,0
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	8 047,14	4,8
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	1 131,83	0,7
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	8 252,66	4,9
25	Ministério do Comércio e Artesanato	287,21	0,2
27	Secretaria de Estado dos transportes e Comunicações	775,93	0,5
28	Secretaria de Estado do Ambiente	2 593,04	1,5
29	Secretaria de Estado das Pescas	4 041,29	2,4
30	Secretaria de Estado das Comunidades	301,36	0,2
32	Secretaria de Estado do Tesouro	45 235,55	26,7
33	Secretaria de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais	416,33	0,2
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desportos	869,15	0,5
36	Secretaria de Estado da Gestão Hospitalar	35,00	0,0
38	Secretaria de Estado da Ordem Pública	33,00	0,0
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade de Pátria	1 887,65	1,1
45	Secretaria de Estado do Ensino Superior	40,40	0,0
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	8 586,57	5,1
47	Secretaria de Estado da Segurança Alimentar	33,00	0,0
49	Ministério da Energia e Indústria	3 190,98	1,9
95	Secretaria de Estado do Ordenamento e Administração do Território	337,97	0,2
96	Ministério da Comunicação Social	445,71	0,3
97	Secretaria de Estado do Turismo	111,36	0,1
TOTAL		169 394,10	100,0

Fonte:CGE/SIGFIP

Como se pode extrair no quadro anterior, a Secretaria do Estado do Tesouro (26,7%), os Ministérios das Finanças (14,1%); da Educação Nacional e Ensino Superior (9,0%); da Defesa Nacional e dos Combatentes da Liberdade da Pátria (6,2%); e da Saúde Pública (5,3%) foram os órgãos do Governo que tiveram a maior parcela do Orçamento, enquanto as Secretarias de Estado da Gestão Hospitalar (0,0%); da Ordem Pública(0,0%); do Ensino Superior (0,0%); da Segurança Alimentar(0,0%); e do Turismo(0,1%), são as estruturas orgânicas com menos recursos alocados no OGE para 2015.

1.2.3.4 – Orçamento da Despesa na Óptica Funcional

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

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

Conforme mencionado, um dos mapas não inclusos nos anexos orçamentais do OGE, para 2015, publicado no Boletim Oficial (BO), é o referente à classificação funcional. Por outro lado, tanto no Relatório de Apresentação do OGE, como na CGE, o classificador funcional utilizado é diferente do retido pelo Estado da Guiné-Bissau²⁸.

Perante esta constatação, o Tribunal recomenda:

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

Recomendação n.º I.10

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

À semelhança do ocorrido com a classificação orgânica da despesa, elaborou-se o quadro abaixo com os dados correspondentes, extraídos do mapa equiparado do Relatório de Apresentação do OGE, apresentando, na óptica funcional, os sectores onde foram alocados os recursos públicos em 2015, 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 FINAL (Corrigido)	
		VALOR	%
	FUNÇÕES DE DEFESA E SOBERANIA	32,485.21	19.2
1	Assembleia Nacional Popular	4,548.58	2.7
2	Presidência da República	1,262.07	0.7
3	Presidência do Conselho de Ministros (Primatura)	1,345.53	0.8
4	Supremo Tribunal de Justiça	893.28	0.5
5	Tribunal de Contas	356.80	0.2
6	Ministério da Justiça	2,141.19	1.3
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	1,212.80	0.7
8	Comunidades	2,718.86	1.6
30	Secretaria de Estado das Comunidades	301.36	0.2
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	10,572.66	6.2
10	Ministério da Administração Interna	7,099.08	4.2
38	Secretaria de Estado da Ordem Pública	33.00	0.0
	FUNÇÃO SOCIAL	29,396.05	17.4
17	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares	198.44	0.1
19	Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra Pobreza	1,736.99	1.0
18	Ministério da Saúde Pública	8,982.46	5.3
36	Secretaria de Estado da Gestão Hospitalar	35.00	0.0
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	15,200.25	9.0
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desportos	869.15	0.5
45	Secretaria de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica	40.40	0.0
96	Ministério da Comunicação Social	445.71	0.3
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade de Pátria	1,887.65	1.1
	FUNÇÕES ECONÓMICA E FINANCEIRA	91,375.36	53.9
12	Ministério da Economia e Finanças	23,940.85	14.1
32	Secretaria de Estado do Tesouro	45,235.55	26.7
33	Secretaria de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais	416.33	0.2
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	8,586.57	5.1
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	8,252.66	4.9
47	Secretaria de Estado da Segurança Alimentar	33.00	0.0
29	Secretaria de Estado das Pescas	4,041.29	2.4
95	Secretaria de Estado do Ordenamento e Administração do Território	337.97	0.2
13	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho	531.14	0.3
	FUNÇÕES PRODUTIVA E INFRAESTRUTURAS	16,137.49	9.5
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	8,047.14	4.8
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	1,131.83	0.7
28	Secretaria de Estado do Ambiente	2,593.04	1.5
49	Ministério da Energia e Indústria	3,190.98	1.9
97	Secretaria de Estado do Turismo	111.36	0.1
25	Ministério do Comércio e Artesanato	287.21	0.2
27	Secretaria de Estado dos transportes e Comunicações	775.93	0.5
	TOTAL GERAL	169,394.10	100.0

Fonte: CGE/Relatório de apresentação do OGE

Observa-se que, a maior parcela do OGE foi alocada às Funções Económica e Financeira (53,9%), dentro das quais se destacam a Secretaria de Estado do Tesouro (26,7%), o Ministério da Economia e Finanças (14,1%), a Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional (5,1%) e o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (4,9%).

1.2.3.5 – Orçamento da Despesa na Óptica Programática

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

Todavia, o Programa de Investimento Público (PIP) encontra-se identificado no OGE para 2015, publicado no BO, apenas com a designação “Despesas de Investimento”, com previsão no valor de 42.923,55 milhões de FCFA. Esta designação, unicamente na óptica económica, sem qualquer desagregação por programas e/ou projectos, não permite, assim, a análise, no presente capítulo, de como os recursos do Estado foram alocados a nível programático.

Assim, entende o Tribunal de Contas recomendar:

Recomendação n.º I.11

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

1.3 – Decreto Contendo as Disposições Necessárias à Execução do OGE

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

Porém, no decurso de execução do OGE para o ano 2015, os referidos decretos justificativos da distribuição das dotações em função da concretização dos objectivos definidos para cada despesa orçamental não foram aprovados e publicados.

Assim, entende o Tribunal de Contas recomendar:

Recomendação n.º I.12

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

1.4 – Alterações Orçamentais

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

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

Sobre esta matéria, o artigo 15.º da LEOGE estabelece as regras e responsabilidades de efectivação das alterações orçamentais que, em parte, foram transpostas no articulado da Lei do OGE para 2015, conforme a seguir se indica

1.4.1 – Da Competência do Legislativo (ANP)

A Lei do OGE, para 2015, salvaguardou que quaisquer projectos de alteração ou de modificação que impliquem o aumento do limite da despesa total do OGE, só podem ser efectuadas mediante projectos de correspondentes receitas aprovados pela ANP (artigo 7.º).

Todavia, no decurso do ano de 2015, registaram-se, no OGE, alterações orçamentais que originaram um aumento de despesa total no valor de 21.172,10 milhões, relativamente ao orçamento inicial, sem aprovação de um decreto de adiantamento de abertura de crédito e sua submissão à ratificação do Parlamento, nos termos do artigo 35.º da LEOGE, violando assim o princípio da legalidade na vertente de tipicidade quantitativa.

Perante esta constatação, o Tribunal recomenda:

Recomendação n.º I.13

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

1.4.2 – Da Competência do Executivo (Governo)

Os casos excepcionais, em que o Governo tem competências para alterar o orçamento, obedecendo a determinados requisitos legais, foram mencionados na Lei do OGE para 2015:

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

No entanto, constatou-se que o OGE para 2015 foi omissivo, relativamente ao montante da dotação provisional, em violação ao princípio da especificação previsto no artigo 17.º da LEOGE, pelo que, é entendimento do Tribunal formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º I.14

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 17.º da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

Conforme o quadro abaixo, o Governo, embora, como já referido, destituído de competência para tal, reforçou verbas das Despesas correntes, assim como verbas de Bens de capital, excepto juros da dívida:

Quadro I.8 – Alterações orçamentais da despesa

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		DESVIO	
	valor	%	valor	%	valor	%
Despesas Correntes	70,162.50	47.3	90,203.59	53.3	20,041.09	94.7
Despesas com pessoal	30,769.29	20.8	31,907.88	18.8	1,138.59	5.4
Aquisição de bens e serviços	13,273.00	9.0	18,926.88	11.2	5,653.88	26.7
Transferências correntes	15,969.39	10.8	19,676.80	11.6	3,707.41	17.5
Juros da dívida	3,440.82	2.3	3,440.82	2.0	0.00	0.0
Outras despesas correntes	6,710.00	4.5	16,251.21	9.6	9,541.21	45.1
Bens de Capital	861.17	0.6	1,014.82	0.6	153.65	0.7
Construções diversas	107.76	0.1	132.03	0.1	24.27	0.1
Material e mobiliário	70.95	0.1	108.68	0.1	37.73	0.2
Material de cultura	682.46	0.5	774.11	0.5	91.65	0.4
Amortização da Dívida	30,948.00	20.9	31,925.16	18.8	977.16	4.6
Investimento público	42,923.55	29.0	42,923.55	25.3	0.00	0.0
Contas Especiais do Tesouro	3,327.00	2.2	3,327.00	2.0	0.00	0.0
TOTAL GERAL	148,222.00	100.0	169,394.10	100.0	21,172.10	100.0

Fonte: OGE e CGE 2015

Como se pode verificar, as alterações orçamentais no exercício de 2015, aumentaram as Despesas do OGE inicial em 26,9% justificadas pelo aumento das Despesas correntes em 5,9%, dos Bens de capital em 17,8% e das Amortizações da dívida em 3,2%.

As maiores alterações foram registadas no acréscimo das verbas atribuídas a Despesas correntes, com um aumento de 20.041,10 milhões de FCFA (sobressaindo-se aqui a Aquisição de bens e serviços e as Outras despesas correntes, com desvios na ordem dos 42,6% e 142,2%, respectivamente) e a Amortização da Dívida, com 977.16 milhões de FCFA, respectivamente.

As sub-rubricas orçamentais Juros da dívida e as rubricas Investimento público e Contas especiais do Tesouro não sofreram qualquer alteração orçamental.

As excepções relativas à utilização de saldos de dotações dos anos anteriores de financiamento nacional associados ao co-financiamento, bem como os de fundos autónomos com origem quer em transferências do Orçamento Geral do Estado quer com origem em receitas próprias, embora não previstas na LEOGE, foram salvaguardadas na Lei do OGE para 2015, ao abrigo do artigo 3.º do Capítulo I.

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

Importa destacar que o Tribunal de Contas oficiou à DGO a remessa de cartas de solicitação de alterações orçamentais e documentos contendo autorizações para o reforço ou transferências de créditos orçamentais, referente ao ano de 2015, não tendo obtido resposta por parte da referida Direcção.

Logo, o Tribunal de Contas ficou impossibilitado de verificar o cumprimento da legalidade, relativamente às alterações orçamentais efectuadas, sua contrapartida e entidade autorizadora, no exercício em apreço.

Assim, sobre o exposto, relativo ao cumprimento das normas relativas às alterações orçamentais, o Tribunal Contas entende reiterar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º I.15

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

Já no que concerne à falta de resposta da DGO às solicitações por escrito do Tribunal, novamente se deixa enfatizado o dever do estrito cumprimento por parte dos *órgãos da Administração Pública* para 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, pois o Tribunal de Contas, no exercício das suas funções, “tem direito a exigir a coadjuvação das entidades públicas e a colaboração das entidades privadas”. A falta de acatamento reiterado deste preceito legal está sujeito à abertura de processo de multa por parte do Tribunal.

Segundo a *óptica* orgânica, o total do Orçamento corrigido sofreu alteração em relação ao orçamento inicial. Verificaram-se alterações a nível das despesas por Ministérios (centros de custo) no valor total de 21.172,10 milhões de FCFA. Isto deve-se ao facto de o Governo, através da compensação interministérios, ter reforçado as verbas de algumas estruturas orgânicas em detrimento de outras, conforme a seguir se indica:

Quadro I.9 – Alterações orçamentais da despesa por classificação orgânica

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	ENTIDADES	ORÇAMENTO INICIAL		ORÇAMENTO CORRIGIDO		DESVIO	
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
1	Assembleia Nacional Popular	3 102,50	2,1	4 548,58	2,7	1 446,08	46,6
2	Presidência da República	1 241,04	0,8	1 262,07	0,7	21,03	1,7
3	Presidência do Conselho de Ministros	1 051,44	0,7	1 345,53	0,8	294,09	28,0
4	Supremo Tribunal de Justiça	881,85	0,6	893,28	0,5	11,43	1,3
5	Tribunal de Contas	354,30	0,2	356,80	0,2	2,50	0,7
6	Ministério da Justiça	2 180,85	1,5	2 141,19	1,3	-39,66	-1,8
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	1 190,40	0,8	1 212,80	0,7	22,40	1,9
8	Ministério dos Neg. Estrang. da Cooperacao Internacional e das Comunidar	2 701,67	1,8	2 718,86	1,6	17,19	0,6
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	11 003,24	7,4	10 572,66	6,2	-430,58	-3,9
10	Ministério da Administração Interna	7 014,07	4,7	7 099,08	4,2	85,01	1,2
12	Ministério da Economia e Finanças	10 032,60	6,8	23 940,85	14,1	13 908,25	138,6
13	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho	436,15	0,3	531,14	0,3	94,99	21,8
15	Ministério da Educacao Nacional e Ensino Superior	14 776,32	10,0	15 200,25	9,0	423,93	2,9
17	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlama	191,81	0,1	198,44	0,1	6,63	3,5
18	Ministério da Saúde Pública	9 344,58	6,3	8 982,46	5,3	-362,12	-3,9
19	Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra Pobreza	1 704,14	1,1	1 736,99	1,0	32,85	1,9
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	8 471,74	5,7	8 047,14	4,8	-424,60	-5,0
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	1 131,83	0,8	1 131,83	0,7	0,00	0,0
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	8 746,66	5,9	8 252,66	4,9	-494,00	-5,6
25	Ministério do Comércio e Artesanato	287,21	0,2	287,21	0,2	0,00	0,0
27	Secretaria de Estado dos transportes e Comunicações	783,11	0,5	775,93	0,5	-7,18	-0,9
28	Secretaria de Estado do Ambiente	2 598,04	1,8	2 593,04	1,5	-5,00	-0,2
29	Secretaria de Estado das Pescas	4 041,29	2,7	4 041,29	2,4	0,00	0,0
30	Secretaria de Estado das Comunidades	301,36	0,2	301,36	0,2	0,00	0,0
32	Secretaria de Estado do Tesouro	40 571,51	27,4	45 235,55	26,7	4 664,04	11,5
33	Secretaria de Estado do Orcamento e Assuntos Fiscais	642,82	0,4	416,33	0,2	-226,49	-35,2
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desportos	799,14	0,5	869,15	0,5	70,01	8,8
36	Secretaria de Estado da Gestão Hospitalar	35,00	0,0	35,00	0,0	0,00	0,0
38	Secretaria de Estado da Ordem Pública	33,00	0,0	33,00	0,0	0,00	0,0
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade de Pátria	1 887,65	1,3	1 887,65	1,1	0,00	0,0
45	Secretaria de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica	40,40	0,0	40,40	0,0	0,00	0,0
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	6 449,16	4,4	8 586,57	5,1	2 137,41	33,1
47	Secretaria de Estado da Segurança Alimentar	33,00	0,0	33,00	0,0	0,00	0,0
49	Ministério da Energia e Indústria	3 207,98	2,2	3 190,98	1,9	-17,00	-0,5
95	Secretaria de Estado do Ordenamento e Administração do Território	467,97	0,3	337,97	0,2	-130,00	-27,8
96	Ministério da Comunicação Social	310,00	0,2	445,71	0,3	135,71	43,8
97	Secretaria de Estado do Turismo	176,00	0,1	111,36	0,1	-64,64	-36,7
TOTAL		148 222,00	100,0	169 394,10	100,0	21 172,10	14,3

Fonte: CGE/SIGFIP

Nas alterações orçamentais, o destaque vai para o Ministério das Finanças com um acréscimo de 13.908,25 milhões de FCFA, seguido das Secretarias de Estado do Tesouro e do Plano e Integração Regional, com aumentos de 4.664,04 milhões de FCFA e 2.137,41 milhões de FCFA, respectivamente. A Assembleia Nacional Popular (ANP) acusou um desvio para mais de 1.446,08 milhões de FCFA.

Em contrapartida, viram diminuídas as suas verbas, em milhões de FCFA, os Ministérios da Agricultura e Desenvolvimento Rural (-494,00), da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria (-430,58), das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação (-424,60) e da Saúde Pública (-362,12).

1.5 – Evolução da Despesa Global Orçamentada no Biénio 2014 – 2015

O Quadro I.10 e o Gráfico I.7 ilustra a evolução bianual da Despesa Global, considerando os orçamentos finais (corrigidos) dos exercícios orçamentais de 2014 e 2015.

Quadro I.10 – Evolução da Despesa Global orçamentada 2014 –2015

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2014		2015		DESVIO
	VALOR	%	VALOR	%	VAR.%
Despesas correntes	73,166.90	61.0	90,203.59	53.3	23.3
Despesas com pessoal	30,769.29	25.7	31,907.88	5.1	3.7
Aquisição de bens e serviços	11,445.05	9.5	18,926.88	0.0	65.4
Transferências correntes	15,564.94	13.0	19,676.80	11.6	26.4
Juros da dívida	2,144.00	1.8	3,440.82	2.0	60.5
Outras despesas correntes	13,243.62	11.0	16,251.21	9.6	22.7
Bens de Capital	115.98	0.1	1,014.82	0.6	775.0
Construções diversas	70.20	0.1	132.03	0.1	88.1
Maquinaria e equipamentos	22.64	0.0	108.68	0.5	380.1
Material de cultura	23.15	0.0	774.11	5.2	3,244.6
Amortização da dívida	15,326.37	12.8	31,925.16	18.8	108.3
Investimento público	30,648.84	25.6	42,923.55	25.3	40.0
Contas Especiais do Tesouro	601.00	0.5	3,327.00	2.0	453.6
TOTAL GERAL	119,859.09	100.0	169,394.10	100.0	41.3
PIB	520,872	-	619,726	-	19.0
Índice de Inflação	0.990	-	1.015	-	2.5
Valores Correntes de 2015	121,656.98	-	169,394.10	-	39.2

Fonte: CGE e INE

Como se pode deprender do quadro anterior, as estimativas orçamentais das Despesas correntes registaram um crescimento anual de 41,3%, devido essencialmente às oscilações ocorridas nas previsões das rubricas de Aquisição de bens e serviços (65,4%) e Juros da dívida (60,5%). As rubricas de Transferência correntes, de Outras despesas correntes e das Despesas com o pessoal registaram uma tendência de crescimento anual menos acentuada de 26,4%, 22,7% e 3,7%, respectivamente.

Quanto aos Bens de capital, os valores orçamentados no biénio apresentaram uma variação anual de 775,0%, devido em grande parte à rubrica Material de cultura (3.244,6%) e Maquinaria e equipamentos (380,1%). As construções diversas registaram uma tendência de crescimento menos acentuada de 88,1%.

A amortização da dívida, o Investimento Público e as Contas especiais do Tesouro tiveram um crescimento de 108,3%, 40,0% e 453,6%, respectivamente.

No cômputo geral, a previsão orçamental da Despesa global apresentou uma trajectória crescente no período em análise (41,3%). Porém, considerando que a tendência de crescimento anual do PIB a preços correntes (PIB nominal) e da Inflação registada no período, se situou nos 19,0% e 2,5%, respectivamente, conclui-se que o crescimento real da previsão orçamental da Despesa global em 2015 foi de 39,2%.

Capítulo II

Receita

CAPÍTULO II – RECEITA

2.1 – Considerações Gerais

Em cumprimento do princípio da legalidade das receitas, dispõe o n.º 1 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, que nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada se não for previamente autorizada numa proposta de lei do orçamento.

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

O artigo 8.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 Março, vem elencar o conteúdo das receitas do Estado, compreendendo os impostos e taxas, bem como os produtos de multas e penalidades; remunerações pelos serviços prestados e emolumentos; fundos de comparticipação, donativos, legados, rendimentos patrimoniais, participações financeiras e receitas diversas.

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

O OGE de 2015, e a Lei do Orçamento Geral do Estado de 2015, Lei n.º 3/2015, de 9 de Dezembro 2014, além de se submeter à legislação acima referida distingue as Receitas correntes das Outras receitas. As Correntes têm origem no rendimento da respectiva gestão financeira, esgotando-se ao longo da correspondente execução orçamental. As Outras receitas englobam todas as operações de entrada de fundos que não são consideradas correntes. Neste caso, a Conta contemplou as Receitas extraordinárias e as de capital.

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

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

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

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

Todavia, o que se constatou é que, na CGE 2015, não se incluiu, em termos de estrutura formal, a totalidade dos mapas legalmente exigidos, pecando, assim, nomeadamente, pela omissão do Mapa das operações relativas às Contas especiais do Tesouro.

Sobre esta lacuna, é pertinente o Tribunal de Contas recomendar:

Recomendação n.º II.1

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

Para efeitos de emissão do PCGE de 2015, no presente capítulo, recorreu-se ainda aos trabalhos de terreno efectuados pelo Tribunal de Contas em 2021, dada a limitada informação

disponibilizada na CGE e para que o mesmo pudesse complementar a análise da execução das receitas cobradas no período em análise, apresentadas na CGE (Mapa III), com os dados recolhidos durante a Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL) ao MF.

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

A Lei do Orçamento para 2015, Lei n.º 3/2015, de 21 de Abril, que autorizou o Governo a arrecadar as receitas estabeleceu, de entre outras, um conjunto de medidas com vista à sua execução:

- O Governo adoptará medidas necessárias ao rigoroso controlo das receitas de todos os serviços da administração Central, dos Institutos, Cofres, Fundos Autónomos, Gabinetes ou Comissões, ou de serviços portadores de outra designação, de modo a garantir o respeito pelos princípios da unidade, da universalidade e do orçamento bruto (n.º 1 do artigo 39.º);
- Os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras, auferidos pelos serviços e fundos autónomos em virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras, constituem receitas gerais do Estado do corrente exercício orçamental (n.º 2 do artigo 39.º);
- Todas as receitas cobradas pelos serviços do Estado devem dar entrada na Conta do Tesouro Público no BCEAO, no dia seguinte após a efectivação da cobrança, não podendo, de acordo com o princípio da não consignação, ser efectuada qualquer retenção na fonte, exceptuando, do referido prazo, as receitas das Repartições Regionais de Finanças que não tenham bancos comerciais, que devem ser depositadas até ao último dia útil da semana (n.os 3 e 4 do artigo 39.º);
- A antecipação da arrecadação da Contribuição Industrial estabelecida na Lei n.º 6/A-95, de 5 Julho, é extensiva ao fornecimento de bens e serviços prEstados ao Estado, bem como ao valor da factura emitida para efeito de despacho aduaneiro no acto de exportação, à excepção da castanha do caju (n.º 5 do artigo 39.º);
- Todos os contratos de arrendamento do património imobiliário do Estado são celebrados com o Ministério da Economia e Finanças e os pagamentos devidos pelos mesmos serão efectuados ao Tesouro Público (n.º 6 do artigo 39.º);

- Deliberação de que os credores do Estado e de outros organismos públicos não podem opor a compensação legal, no caso de serem ao mesmo tempo devedores do Estado ou de organismos públicos (n.º 7 do artigo 39.º);
- As receitas decorrentes dos preparos e das custas finais em processos judiciais serão repartidas na proporção de 40% para o Tesouro Público e 60% para os Tribunais (n.º 8 do artigo 39.º);
- Alteração ao artigo 1.º do Código de Sisa e de sucessões e Doações, aprovado pela Portaria n.º 160-B, de 30 de Abril de 1920, com a adopção da seguinte redacção: “São sujeitos, em geral, a contribuição de Registo, os actos que importam cedência de terreno e transmissão perpétua e temporária de propriedade imobiliária de qualquer valor, espécie e natureza, por título gratuito e oneroso, qualquer que seja a denominação ou forma de título. Compreendem-se nesta categoria, declaração de cedência de terreno, contrato de compra venda ou troca” (artigo 23.º do Capítulo III da Lei do Orçamento Geral de Estado).

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

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

Desse modo, com base nas orientações acima emanadas, e de acordo com o preceituado no Decreto-Lei n.º 9/2006, de 9 de Outubro, que aprova a lei orgânica do Ministério das Finanças, a Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), a Direcção Geral das Alfândegas (DGA) e a Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP)

intervêm no circuito da liquidação, cobrança e contabilização das receitas do Estado, conforme a seguir se indica:

1. À Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) cabe, ao abrigo dos artigos 2.º e 3.º, ambos do Estatuto Orgânico da DGCI, Decreto-Lei n.º 6/2014, de 30 de Maio, assegurar a arrecadação dos impostos e outras receitas do Estado cuja cobrança lhe seja legalmente cometida. Assim, de entre outras atribuições, executar a política tributária, dirigindo e controlando o funcionamento dos seus serviços; promover a correcta aplicação das normas legais e das decisões administrativas; exercer a acção de inspecção tributária prevenindo e combatendo a fraude e a evasão fiscais; prestar esclarecimentos aos contribuintes acerca da interpretação das leis fiscais e suas obrigações e o modo mais cómodo e seguro de as cumprir; promover o lançamento, a liquidação e a cobrança dos impostos, cuja arrecadação esteja a seu cargo, e proceder à avaliação dos níveis de cobrança;
2. À Direcção Geral das Alfândegas (DGA) compete, de entre outras, administrar as três categorias de impostos e taxas, nomeadamente: Taxas de Tarifa Exterior Comum (Direito de Exportação, Direito de importação, Taxa Comunitária da CEDEAO, Taxa Comunitária de Solidariedade e Taxa de informática); Taxas Internas (Imposto Especial sobre Consumo, Imposto Geral sobre Vendas e Serviços e Adiantamento de Contribuição Industrial) e Impostos especiais (Imposto de Exportação de Castanha, Imposto de Exportação de Madeira e Imposto de Trânsito Internacional);
3. Por outro lado, à luz do artigo 2.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio, no que respeita à arrecadação de receitas, compete à Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública (DGTCP), enquanto responsável pela administração da tesouraria central do Estado, controlar a movimentação e utilização dos fundos do Tesouro no país e no estrangeiro, bem como a respectiva contabilização; a gestão da rede de cobranças do Estado e dos meios de pagamento do Tesouro; a promoção da unidade de tesouraria do Estado; assegurar o relacionamento com o Banco dos Estados da África Ocidental (BCEAO) como caixa geral do Tesouro; a concessão de subsídios, indemnizações compensatórias e bonificações de juros, nos termos previstos na lei; preparação e acompanhamento das matérias respeitantes

ao exercício da tutela financeira do sector público, administrativo e empresarial e o exercício da função accionista do Estado nos planos interno e externo; a recuperação de créditos decorrentes das operações de intervenção financeira; a centralização das operações orçamentais e da tesouraria efectuadas por uma rede de contabilistas públicos e de produção periódica de sínteses de operações contabilísticas, entre outras que a lei lhe confere.

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

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

pagamento; insere o número do talão do banco, confere e faz a impressão do recibo que entrega ao representante do Tesouro, que também por sua vez regista no sistema informático todos os elementos constantes no recibo do pagamento. No final de cada dia, os representantes da DGCI, DGTCP e do ECOBANK prosseguem com a reconciliação dos dados e documentos de suporte emitidos.

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

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

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

Perante estes factos, entende o Tribunal oportuno formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º II.2

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

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

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

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

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

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

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

Para fazer face a essas limitações, a DGA programa a migração dos dados para o SYDONIA Word, que está a ser utilizado noutros países da comunidade aduaneira, da qual a Guiné-Bissau é parte integrante.

Porém, constataram-se, durante a MVCIL, à semelhança do ano 2014, quando da emissão dos pareceres de 2009 e 2010, 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 de Contas aceder às

informações pertinentes para a prossecução da sua missão de controlo externo, o Tribunal entende formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º II.3

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

Em relação ainda ao circuito de receitas, a Lei do OGE para 2015, Lei n.º 3/2015, de 21 de Abril, estabelece que todas as receitas cobradas pelos serviços do Estado devem dar entrada na Conta do Tesouro Público no BCEAO, no dia seguinte após a efectivação da cobrança, não podendo, de acordo com o princípio da não consignação, ser efectuada qualquer retenção na fonte (n.º 3 do art.º 39.º), exceptuando-se as receitas cobradas pelas Repartições Regionais das Finanças que não tenham bancos comerciais, as quais devem ser depositadas até ao último dia útil da semana (n.º 4 do art.º 39.º).

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

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

Assim, entende o Tribunal de Contas expender a seguinte recomendação:

Recomendação n.º II.4

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

2.3 – Receita Global

Pese embora as diversas diligências efectuadas na missão de verificação e certificação no terreno, pelas limitações acima expostas, a análise comparativa não foi exaustiva, dado que, por um lado, o Tribunal ficou impossibilitado de apurar na íntegra todas as informações sobre as receitas arrecadadas, designadamente às concernentes ao Tesouro Público e, por outro lado, devido à insuficiência de informações na Conta Geral do Estado de 2015.

Neste particular, é entendimento do Tribunal aduzir a seguinte recomendação:

Recomendação n.º II.5

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

Em conformidade com o OGE e a CGE, o montante global da receita do Estado prevista em 2015 foi de 148.222,00 milhões de FCFA, contra os 134.671,98 milhões de FCFA executado, representando uma taxa de execução de 90,9%, relativamente ao orçamento corrigido.

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

Quadro II.1 – Receita global prevista e executada

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (CORRIGIDO)			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	VALOR	%	%
Receitas correntes									
Receitas tributárias	47,387.11	72.2	32.0	61,949.63	73.0	46.0	14,562.52	30.7	130.7
Impostos directos	14,565.56	22.2	9.8	17,259.40	20.4	12.8	2,693.84	18.5	118.5
Impostos indirectos	32,821.55	50.0	22.1	44,690.23	52.7	33.2	11,868.68	36.2	136.2
Receitas não tributárias	18,206.95	27.8	12.3	22,862.57	27.0	17.0	4,655.62	25.6	125.6
Taxas, multas e outras penalidades	7,560.20	11.5	5.1	10,628.40	12.5	7.9	3,068.20	40.6	140.6
Rendimento de propriedade	0.00	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.00	-	-
Transferências correntes	8,230.45	12.5	5.6	7,734.09	9.1	5.7	-496.36	-6.0	94.0
Vendas de bens e serv. correntes	2,416.30	3.7	1.6	3,254.51	3.8	2.4	838.21	34.7	134.7
Outras receitas correntes	0.00	0.0	0.0	1,244.73	1.5	0.9	1,244.73	-	-
Total das receitas correntes	65,594.00	100.0	44.3	84,812.20	100.0	63.0	19,218.20	29.3	129.3
Outras receitas									
Receitas extraordinárias	0.00	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.0	-	-
Transferências extraordinárias	45,152.77	54.6	30.5	40,045.6	80.3	29.7	-5,107.2	-11.3	88.7
Activos financeiros	0.00	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.0	-	-
Passivos financeiros	37,475.00	45.4	25.3	9,814.18	19.7	7.3	-27,660.8	-73.8	26.2
Outras receitas de capital	0.00	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.0	-	-
Total das outras receitas	82,628.00	100.0	55.7	49,859.78	100.0	37.0	-32,768.22	-39.7	60.3
TOTAL GERAL	148,222.00	100.0	100.0	134,671.98	100.0	100.0	-13,550.02	-9.1	90.9

Fonte: OGE e CGE

Gráfico II.1 – Receita global prevista e executada – Receitas correntes

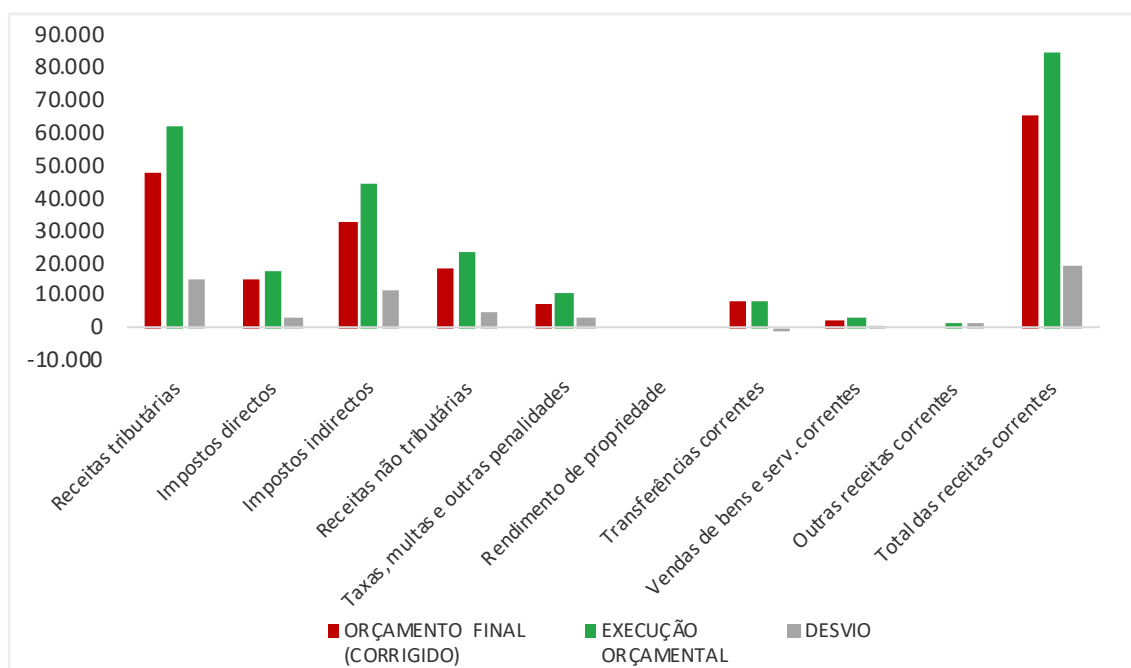
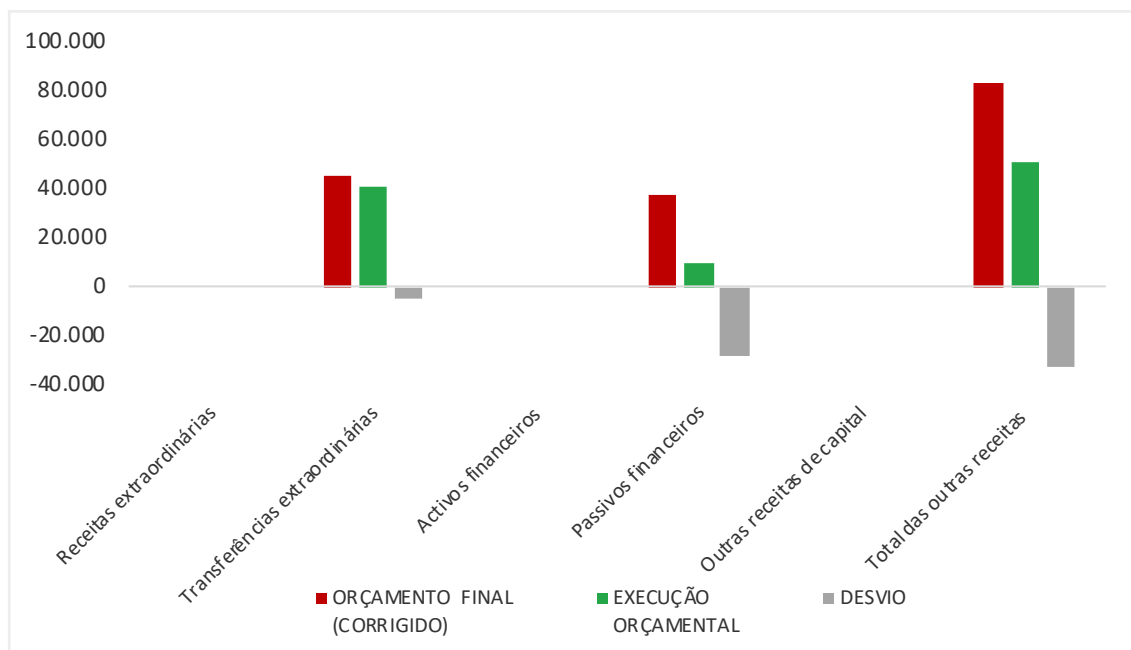


Gráfico II.2 – Receita global prevista e executada – Outras receitas



Fonte: OGE e CGE

Como se pode verificar do quadro anterior, as Receitas correntes registaram uma taxa de execução de 129,3%, contra os 60,3% das Outras receitas, tendo no cômputo geral, as Receitas correntes representado, no total das receitas arrecadadas, 63,0%, contra 37,0% das Outras receitas.

Em termos gerais, observa-se, ainda, que, nas Receitas correntes, a taxa de execução dos Impostos directos e indirectos atingiu 130,7% da previsão, destacando-se a execução dos impostos indirectos, que chegaram aos 136,2% do orçamentado. As Taxas, multas e outras penalidades atingiram os 140,6%, não tendo o Rendimento de propriedade registado qualquer previsão ou execução.

Nas Outras receitas, o destaque vai para as Transferências extraordinárias, em que a taxa de execução foi de 88,7%, tendo as receitas dos Passivos financeiros se quedado por uma execução de 26,2%.

Representando a taxa de execução anual da receita 90,9%, verificou-se, conseqüentemente, um desvio negativo de 9,1%, face à previsão, resultante de um desvio positivo das Receitas correntes (29,3%) e negativo das Outras receitas de 39,7%.

O desvio positivo observado nas Receitas correntes deve-se sobretudo à arrecadação de mais 30,7% nas Receitas tributárias, em relação ao valor previsto, que por sua vez é explicado pela elevada arrecadação, em relação ao previsto na sub-rubrica de Impostos indirectos (36,2%).

Já o desvio negativo observado na execução das Outras receitas (-39,7%), deve-se à não concretização da totalidade da contracção da dívida pública prevista, que registou um desvio para menos de 73,8%.

Porém, pelo facto de grande parte das rubricas orçamentais da receita terem registado uma execução acima dos 100%, com excepção das Transferências correntes (94,0%), das Transferência extraordinárias (88,7%) e dos Passivos financeiros (26,2%), entende o Tribunal de Contas recomendar:

Recomendação n.º II.6

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

2.3.1 – Receitas Correntes – Tributárias e Não Tributárias

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

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

No ano em apreço, as Receitas correntes representaram 63,0% do total das receitas do Estado.

A seguir apresenta-se uma análise por subgrupos das Receitas correntes, nomeadamente as receitas tributárias e não tributárias.

2.3.1.1 – Receitas Tributárias

As Receitas tributárias ou fiscais foram as que mais contribuíram para o total das receitas do Estado, com um peso de 46,0%, representado, só por si, 73,0% das Receitas correntes. Convém aqui recordar que o desempenho positivo das Receitas correntes se deveu sobretudo à arrecadação das receitas tributárias, com mais de 30,7% do valor previsto para o ano.

De acordo com as informações recolhidas na MVCIL ao MF, a DGA, conforme o quadro abaixo, arrecadou 41.675,37 milhões de FCFA, sendo 93,2% resultante das Receitas tributárias, das quais 41,2% respeitante a impostos sobre as Transacções internacionais (dentro destas, os Direitos de importação e os Direitos de exportação, representaram 26,6% e 14,6%, respectivamente no total, das receitas arrecadadas por esta Direcção Geral), tendo o Imposto geral sobre venda (Bens importados) representado 30,2%.

No que concerne às Receitas não tributárias, representaram 6,8% do total da receita arrecadada por essa entidade, sendo compostas pelas rubricas de Deslocações e ajudas de custo (5,0%) e pelos Emolumentos do pessoal aduaneiro (1,8%).

Quadro II.2 – Receitas arrecadadas pela DGA

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	%
Receitas tributárias		
Impostos directos	2 619,58	6,3
Impostos sobre o rendimento	2 619,58	6,3
Contribuição industrial	2 619,58	6,3
Impostos indirectos	36 233,19	86,9
Imposto/transacções internacion.	17 159,58	41,2
Direito de importação	11 093,19	26,6
Direito de exportação	6 066,39	14,6
Imposto especial sobre consumo	4 601,25	11,0
Bens importados	4 601,25	11,0
Imposto geral sobre venda	12 573,74	30,2
Bens importados	12 573,74	30,2
Outros impostos (PC,RS e PC-CEDEAO)	1 898,63	4,6
Total das receitas tributárias	38 852,77	93,2
Receitas não tributárias		
Taxas, multas e outras penalidades	21,88	0,1
Taxas	12,24	0,0
Multas e penalidades	9,64	0,0
Vendas de bens e serviços	0,56	0,0
Emolumentos de pessoal aduaneiro	732,69	1,8
Deslocações e ajudas de custo	2 065,16	5,0
Outras receitas correntes	2,31	0,0
Total das receitas não tributárias	2 822,60	6,8
Total das receitas correntes	41 675,37	100,0

Fonte: DGA

Quanto à DGCI, como se apresenta no quadro seguinte, o total das receitas cobradas foi de 32.228,05 milhões de FCFA, sendo 79,8% proveniente das Receitas tributárias e 20,2% de Receitas não tributárias. Nas Receitas tributárias, com um peso de 50,9%, destacam-se os Impostos sobre o rendimento, evidenciando-se, dentre estes, a Contribuição industrial e o Imposto profissional, com 28,9% e 13,1%, respectivamente. Nos Impostos indirectos, o protagonismo é assumido pelo o Imposto geral sobre venda (produção local), 21,7%. As Receitas não tributárias são compostas pelas Outras receitas correntes (16,1%) e Taxas, multas e outras penalidades (4,1%).

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

Quadro II.3 – Receitas arrecadadas pela DGCI

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	%
Receitas tributárias		
Impostos directos	17 040,53	52,9
Impostos sobre o rendimento	16 398,37	50,9
Contribuição industrial	9 298,84	28,9
Contribuição predial	2 884,33	8,9
Imposto profissional	4 207,30	13,1
Impostos complementares	7,90	0,0
Outros impostos directos	642,16	2,0
Imposto de capital	583,85	1,8
Imposto sobre propriedade	58,31	0,2
Impostos indirectos	8 676,02	26,9
Imposto ext/castanha de cajú	218,87	0,7
Imposto geral sobre venda	6 985,35	21,7
Produção local	6 985,35	21,7
Outros impostos indirectos	1 471,81	4,6
Selos e estampilhas	1 471,81	4,6
Total das receitas tributárias	25 716,55	79,8
Receitas não tributárias		0,0
Taxas, multas e outras penalidades	1 333,54	4,1
Taxas	1 333,54	4,1
Transferências	-	0,0
Vendas de bens e serviços	-	0,0
Outras receitas correntes	5 177,96	16,1
Total das receitas não tributárias	6 511,50	20,2
Total das receitas correntes	32 228,05	100,0

Fonte: DGCI

2.3.1.1.1 – Impostos Directos

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

O quadro II.4, a seguir, indica o comportamento dos impostos directos, designadamente os que recaem sobre os rendimentos e os outros impostos directos, com taxas de execução de 118,6% e 115,7%, respectivamente:

Quadro II.4 – Impostos directos previstos e executados

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (CORRIGIDO)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Impostos sobre o rendimento	14 010,64	96,2	16 617,25	96,3	2 606,61	18,6	118,6
Contribuição industrial	8 037,76	55,2	9 517,71	55,1	1 479,95	18,4	118,4
Contribuição predial	2 671,27	18,3	2 884,33	16,7	213,06	8,0	108,0
Imposto profissional	3 301,61	22,7	4 207,30	24,4	905,69	27,4	127,4
Impostos complementares	0,00	0,0	7,91	0,0	7,91	0,0	0,0
Impostos de Reconstrução Nacional	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Outros impostos directos	554,93	3,8	642,15	3,7	87,22	15,7	115,7
Imposto de capital	332,07	2,3	583,84	3,4	251,77	75,8	175,8
Imposto sobre propriedade	222,86	1,5	58,31	0,3	-164,55	-73,8	26,2
TOTAL GERAL	14 565,56	100,0	17 259,40	100,0	2 693,84	18,5	118,5

Fonte: OGE e CGE

No cômputo geral, o desempenho dos impostos directos foi de 17.259,40 milhões de FCFA com uma taxa de execução de 118,5%, aumentando a previsão, em todas as suas rubricas, à excepção do Imposto sobre propriedade que acusou um desvio negativo de 73,8%, relativamente ao previsto.

No grupo dos impostos sobre o rendimento e em termos de execução, enumeram-se as receitas provenientes do Imposto profissional, da Contribuição industrial e da Contribuição predial (127,4%, 118,4% e 108,0%, respectivamente).

2.3.1.1.2 – Impostos Indirectos

Este grupo contempla as receitas provenientes das transacções internacionais (direitos de importação, Imposto extraordinário da castanha de caju e Imposto extraordinário da

madeira), o Imposto especial sobre o consumo, o Imposto geral sobre venda e Selos e estampilhas fiscais, conforme se indica no quadro seguinte:

Quadro II.5 – Impostos indirectos previstos e executados

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (CORRIGIDO)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Imposto/transações internacion.	13 468,41	41,0	19 058,21	42,6	5 589,80	41,5	141,5
Direito de importação	8 227,33	25,1	11 093,19	24,8	2 865,86	34,8	134,8
Imposto ext/castanha de cajú	4 050,00	12,3	5 355,32	12,0	1 305,32	32,2	132,2
Imposto ext/madeira	0,00	-	711,07	1,6	711,07	-	-
Outros	1 191,08	3,6	1 898,63	4,2	707,55	59,4	159,4
Imposto especial sobre consumo	3 650,57	11,1	4 601,25	10,3	950,68	26,0	126,0
Bens importados	3 650,57	11,1	4 601,25	10,3	950,68	26,0	126,0
Imposto geral sobre venda	13 957,54	42,5	19 558,97	43,8	5 601,43	40,1	140,1
Bens importados	9 134,99	27,8	12 573,74	28,1	3 438,75	37,6	137,6
Produção local	4 822,55	14,7	6 985,23	15,6	2 162,68	44,8	144,8
Outros impostos indirectos	1 745,03	5,3	1 471,81	3,3	-273,22	-15,7	84,3
Selos e estampilhas	1 745,03	5,3	1 471,81	3,3	-273,22	-15,7	84,3
TOTAL GERAL	32 821,55	100,0	44 690,23	100,0	11 868,68	36,2	136,2

Fonte: OGE e CGE

A análise do quadro acima indica que os Impostos indirectos tiveram um desempenho de 44.690,24 milhões de FCFA, representando uma taxa de execução de 136,2%, justificado pelo facto de todas as suas sub-rubricas terem tido uma execução acima dos 100%, com excepção de Selos e estampilhas, com 84,3%.

O quadro indica também que, à semelhança dos impostos directos, a execução dos Impostos Indirectos superou a previsão, com destaque para os Outros impostos/transacções internacionais que atingiram 159,4%, do previsto; seguiram-se-lhe o Imposto geral sobre venda de produção local, 144,8%, e o Imposto geral sobre venda de bens importados, 137,6%.

2.3.1.2 – Receitas Não Tributárias

As Receitas não tributárias ou não fiscais decorrem de Taxas, multas e outras penalidades, Rendimentos da propriedade, Transferências, Vendas de bens e serviços e Outras receitas correntes, tendo, no ano em apreço, representado 27,0% do total das Receitas correntes e 17,0% da Receita global, conforme visto, atrás, no Quadro II.1.

Essas receitas acumularam um montante de 22.862,57 milhões de FCFA, sendo o valor previsto de 18.206,95 milhões de FCFA, como a seguir se indica:

Quadro II.6 – Receitas não tributárias previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (CORRIGIDO)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Receitas não tributárias							
Taxas, multas e outras penalidades	7 560,20	41,5	10 628,40	46,5	3 068,20	40,6	140,6
Taxas, Multas e penalidades	7 560,20	41,5	10 628,40	46,5	3 068,20	40,6	140,6
Rendimentos da propriedade	0,00	0,0	0,00	-	0,00	-	-
Transferências	8 230,45	45,2	7 734,09	33,8	-496,36	-6,0	94,0
Vendas de bens e serviços	2 416,30	13,3	3 254,51	14,2	838,21	34,7	134,7
Outras receitas correntes	0,00	0,0	1 244,73	5,4	1 244,73	-	-
TOTAL GERAL	18 206,95	100,0	22 862,57	100,0	4 654,78	25,6	125,6

Fonte: OGE e CGE

Neste grupo, evidenciam-se as receitas arrecadadas com as Taxas, multas e outras penalidades, cujo valor foi de 10.628,40 milhões de FCFA, o equivalente a 46,5% do total das receitas não tributárias. Seguem-se as receitas de Transferências que representaram 33,8% do total, não se tendo previsto receitas na rubrica de Rendimentos da propriedade.

2.3.1.2.1 – Transferências Correntes

Em 2015, as receitas provenientes das Transferências correntes atingiram um total de 7.734,09 milhões de FCFA, com uma execução correspondente a 94,0%, em função dos 8.230,44 milhões de FCFA previstos, como se mostra no quadro seguinte:

Quadro II.7 – Transferências correntes previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO (CORRIGIDO)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Transferências correntes	8 230,44	100,0	7 734,09	100,0	-496,35	-6,03	94,0
Administrações públicas	1 245,64	15,1	1 699,29	22,0	453,65	36,4	136,4
Administrações privadas	0,00	0,0	0,00	0,0	-	-	0,0
Exterior	6 984,80	84,9	6 034,80	78,0	-950,00	-13,6	86,4
Transferências de capital	0,00	0,0	0,00	0,0	0	-	0,0
TOTAL GERAL	8 230,45	100,0	7 734,09	100,0	-496,36	-6,0	94,0

Fonte: OGE e CGE

Observa-se que, embora a taxa de execução mais elevada tenha sido na rubrica das Transferências das Administrações públicas (136,4%), a maior parte da arrecadação deve-se às Transferências correntes do exterior (6.034,80 milhões de FCFA).

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

As transferências das Administrações públicas são as que a seguir se indicam, tendo, relativamente ao valor total, os Fundos Autónomos representado 16,5%, e a Segurança Social 75,5%. Os Fundos Autónomos viram transferidos mais 47,6%, enquanto a Segurança Social mais 34,4% do que os respectivos valores previstos no orçamento.

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

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (CORRIGIDO)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Fundos Autónomos	189,64	11,9	279,94	16,5	90,30	47,6	147,6
Fundo do Turismo	16,01	0,0	19,36	1,1	3,35	20,9	120,9
Fundo Florestal	25,00	0,0	4,17	0,2	-20,83	-83,3	16,7
Fundo Rodoviário	148,63	11,9	255,99	15,1	107,36	72,2	172,2
Serviços autónomos	0,00		0,42		0,42		
Segurança Social	1 056,00	73,8	1 419,34	75,5	363,34	34,4	134,4
Compensação de Aposentação	918,86	73,8	1 282,51	75,5	363,65	39,6	139,6
Comp. Aposent./Atrasados	0,0	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	-
Compensação de Sobrevivência	0,0	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	-
Comp. Sobrev./Atrasados	0,0	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	-
Assistência Trabalho FP no Exterior	137,1	11,0	136,83	8,1	-0,31	0,0	-
TOTAL GERAL	1 245,64	85,7	1 699,28	91,9	453,64	36,42	136,4

Fonte: OGE e CGE

No que diz respeito às Transferências do exterior, estas representaram na CGE a compensação financeira e outras receitas recebidas da União Europeia, conforme indica o quadro abaixo, registando o seu valor global 6.034,80 milhões de FCFA.

Quadro II.9 – Transferências do exterior previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (CORRIGIDO)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
União Europeia	6 984,80	100,0	6 034,80	100,0	-950,00	-13,6	86,4
Compensação Financeira	6 284,8	90,0	4 066,93	67,4	-2 217,87	-35,3	64,7
Outra (Programa Científico)	700,00	10,0	1 967,87	32,6	1 267,87	181,1	281,1
TOTAL GERAL	6 984,80	100,0	6 034,80	100,0	-950,00	-13,60	86,4

Fonte: OGE e CGE

Todavia, existem múltiplos outros acordos com os parceiros comerciais, além da União Europeia, nomeadamente com a República Popular da China, República Federativa da

Rússia, República do Senegal, República de Cabo Verde, Reino de Marrocos, República de Angola e diversas Associações Privadas.

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

Perante esta preterição na menção na CGE de importantes recursos recebidos do exterior, entende o Tribunal de Contas expender a seguinte recomendação:

Recomendação n.º II.7

Quer no Orçamento Geral do Estado, quer na Conta Geral do Estado devem ser reflectidos todos os recursos financeiros provenientes de acordos de cooperação e dos respectivos protocolos de aplicação com países terceiros e associações privadas, pois tal omissão viola as disposições da unidade orçamental, nomeadamente o n.º 2 do art.º 5.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março que define que a lei do Orçamento Geral do Estado prevê e autoriza para cada ano civil, a totalidade dos recursos e dos encargos do Estado.

2.3.2 – Outras Receitas

Este grupo corresponde às receitas provenientes de transferências extraordinárias recebidas do exterior, dos empréstimos a médio e longo prazo e outros passivos financeiros.

O quadro II.10 evidencia a execução dessas receitas, segundo a classificação económica:

Quadro II.10 – Outras receitas previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (CORRIGIDO)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Outras receitas							
Receitas extraordinárias	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Transferências extraordinárias	45 152,77	54,6	40 045,59	80,3	-5 107,18	-11,3	88,7
Exterior	45 152,77	54,6	40 045,60	80,3	-5 107,17	-11,3	88,7
Ajuda a projectos	26 104,77	31,6	34 468,41	69,1	8 363,64	32,0	132,0
Ajuda ao orçamento	19 048,00	23,1	5 577,19	11,2	-13 470,81	-70,7	29,3
Activos financeiros	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Passivos financeiros	37 475,00	45,4	9 814,18	19,7	-27 660,82	-73,8	26,2
Empréstimos a médio e longo prazo	12 475,00	15,1	9 814,18	19,7	-2 660,82	-21,3	78,7
Outros passivos financeiros	25 000,00	30,3	0,00	0,0	-25 000,00	-100,0	0,0
Outras receitas de capital	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
TOTAL GERAL	82 628,00	100,0	49 859,78	100,0	-32 768,22	-39,7	60,3

Fonte: OGE e CGE

No cômputo geral, as Outras receitas acusaram uma taxa de execução de 60,3%, explicado pela execução das verbas previstas nas Transferências extraordinárias, nomeadamente nas Ajudas a projectos, onde se registou uma taxa de execução de 132,0%, com um valor previsto de 26.104,77 milhões de FCFA, alcançando um valor arrecadado de 34.468,41 milhões de FCFA.

O desvio negativo observado na execução das Outras receitas (-39,7%), deve-se à não concretização da totalidade das transferências do exterior, no que concerne à Ajuda ao Orçamento que teve um declínio de 70,7%, relativamente ao previsto, e à contracção da dívida pública prevista, em termos de Empréstimos a médio e longo prazo e Outros passivos financeiros, que tiveram uma realização bem abaixo das previsões, com desvios para menos de 21,3% e 100%.

Constata-se que o OGE para 2015 foi objecto de aprovação a 9 de Dezembro de 2014, mas foi publicado extemporaneamente em Abril de 2015. Portanto, a cobrança e arrecadação das receitas do primeiro quadrimestre esteve condicionado ao regime duodecimal e sujeito ao condicionamento de contenção orçamental.

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

Recomendação n.º II.8

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

2.4 – Tendência Evolutiva das Receitas Cobradas no Período 2014 – 2015

A seguir analisa-se a evolução da receita em termos globais, e, especificamente, das receitas tributárias no biénio 2014-2015.

2.4.1– Evolução da Receita Global no Período 2014 – 2015

O Quadro II.11 e Gráfico II.3 representa a evolução das receitas totais no período 2014 - 2015:

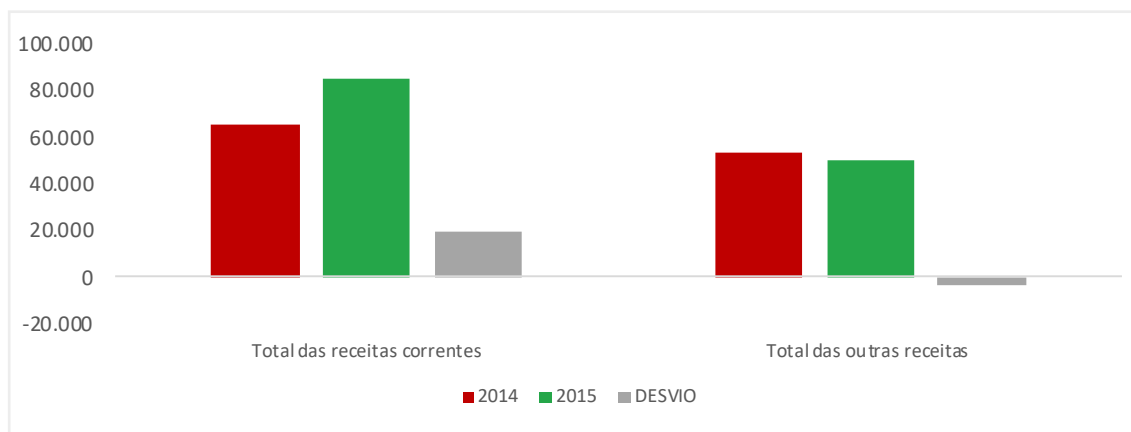
Quadro II.11 – Evolução da receita global entre 2014 –2015

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2014		2015		DESVIO	
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	%
Receitas correntes						
Receitas tributárias	44,175.10	8.5	61,949.63	10.0	17,774.53	40.2
Impostos directos	11,278.13	2.2	17,259.40	2.8	5,981.27	53.0
Impostos indirectos	32,896.97	6.3	44,690.23	7.2	11,793.26	35.8
Receitas não tributárias	21,374.33	4.1	22,862.57	3.7	1,488.24	7.0
Taxas, multas e outras penalidades	11,050.10	2.1	10,628.40	1.7	-421.70	-3.8
Rendimento de propriedade	191.52	0.0	0.00	0.0	-191.52	-100.0
Transferências correntes	7,837.66	1.5	7,734.09	1.2	-103.57	-1.3
Vendas de bens e serv. correntes	2,294.35	0.4	3,254.51	0.5	960.16	41.8
Venda de bens de investimento	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	-
Outras receitas correntes	0.70	0.0	1,244.73	0.2	1,244.03	177718.6
Total das receitas correntes	65,549.43	12.6	84,812.20	13.7	19,262.77	29.4
Outras receitas		0.0		0.0		
Receitas extraordinárias	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	-
Transferências extraordinárias	40,338.70	7.7	40,045.60	6.5	-293.10	-0.7
Activos financeiros	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	
Passivos financeiros	13,053.87	2.5	9,814.18	1.6	-3,239.69	-24.8
Empréstimo a projetos	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	
Outros 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	-
Total das outras receitas	53,392.52	10.3	49,859.78	8.0	-3,532.74	-6.6
TOTAL GERAL	118,941.95	22.8	134,671.98	21.7	15,730.03	13.2
PIB	520,872		619,726			
Índice de Inflação	0.990		1.015			
Valores Correntes de 2015	120,726.08		134,671.98			
Cresc. receita em termos reais (%)	-		11.6			
Receita em termos reais/PIB (%)	23.2		21.7			

Fonte: CGE e INE

Gráfico II. 3 – Evolução da receita global entre 2014 –2015 – Totais



Fonte: CGE e INE

Da análise ao quadro supra, pode-se constatar que no período de 2014 a 2015 registou-se um acréscimo da receita global de 13,2%, em termos nominais, representando, todavia, um decréscimo em termos de representatividade em relação ao PIB (22,8%, em 2014, face a 21,7%, em 2015). Entretanto, se considerarmos a evolução da receita em termos reais, a preços de 2015, também aqui se regista um acréscimo acentuado, subindo 11,6% no biénio. Em proporção ao PIB, a receita em termos reais em 2014 representava 23,2%, enquanto, em 2015, esse valor cai para 21,7%.

Tal facto é explicado pela redução de 6,6%, ocorrida nas Outras receitas, mais concretamente na sua sub-rubrica de Transferências extraordinárias e nos Passivos financeiros.

Em contraciclo, verificou-se que as receitas correntes cresceram 29,4%, justificado pelo crescimento das tributárias e não tributárias em 40,2% e 7,0%, respectivamente.

Conclui-se assim que a política tributária do Governo não teve influência na diminuição das receitas de 2014 para 2015, dado que o referido decréscimo ficou a dever-se à redução drástica das transferências extraordinárias e passivos financeiros de parceiros financiadas pelo exterior.

2.4.2 – Evolução das Receitas Tributárias no Período 2014 – 2015

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.12 e

Gráficos II.4 e II.5, a seguir, tanto em termos nominais como reais, as mesmas revelaram um desempenho positivo:

Quadro II.12 – Evolução das Receitas tributárias entre 2014–2015

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2014		2015		DESVIO	
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	%
Receitas tributárias						
Impostos directos	11,278.13	21.7	17,259.40	33.1	5,981.27	53.0
Impostos sobre o rendimento	11,088.94	21.3	16,617.25	31.9	5,528.31	49.9
Contribuição industrial	6,549.87	12.6	9,517.71	18.3	2,967.84	45.3
Contribuição predial	1,169.69	2.2	2,884.33	5.5	1,714.64	146.6
Imposto profissional	3,362.39	6.5	4,207.30	8.1	844.91	25.1
Impostos complementares	6.99	0.0	7.91	0.0	0.92	13.2
Impostos de Reconstrução Nacional	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	-
Outros impostos directos	189.19	0.4	642.15	1.2	452.96	239.4
Imposto de capital	108.12	0.2	583.84	1.1	475.72	440.0
Imposto sobre propriedade	81.07	0.2	58.31	0.1	-22.76	-28.1
Impostos indirectos	32,896.97	63.2	44,690.24	85.8	11,793.27	35.8
Imposto/transações internacion.	15,714.14	30.2	19,058.21	36.6	3,344.07	21.3
Direito de importação	10,779.83	20.7	11,093.19	21.3	313.36	2.9
Imposto ext/madeira	0.00	0.0	711.07	1.4	711.07	-
Imposto ext/castanha de cajú	3,523.56	6.8	5,355.32	10.3	1,831.76	52.0
Outros	1,410.75	2.7	1,898.63	3.6	487.88	34.6
Imposto especial sobre consumo	2,726.29	5.2	4,601.25	8.8	1,874.96	68.8
Bens importados	2,726.29	5.2	4,601.25	8.8	1,874.96	68.8
Imposto geral sobre venda	13,071.23	25.1	19,558.97	37.6	6,487.74	49.6
Bens importados	8,450.34	16.2	12,573.74	24.1	4,123.40	48.8
Produção local	4,620.89	8.9	6,985.23	13.4	2,364.34	51.2
Outros impostos indirectos	1,385.31	2.7	1,471.81	2.8	86.50	6.2
Selos e estampilhas	1,385.31	2.7	1,471.81	2.8	86.50	6.2
TOTAL GERAL	44,175.10	84.8	61,949.63	118.9	17,774.53	40.2
PIB	52,082		61,926			
Índice de Inflação	0.990		1.015			
Valores Correntes de 2015	44,837.73		61,949.63			
Cresc. receita em termos reais (%)	-		38.2			
Receita em termos reais/PIB (%)	86.1		100.0			

Fonte: CGE e INE

Gráfico II.4 – Evolução das Receitas tributárias entre 2014–2015 – Impostos directos

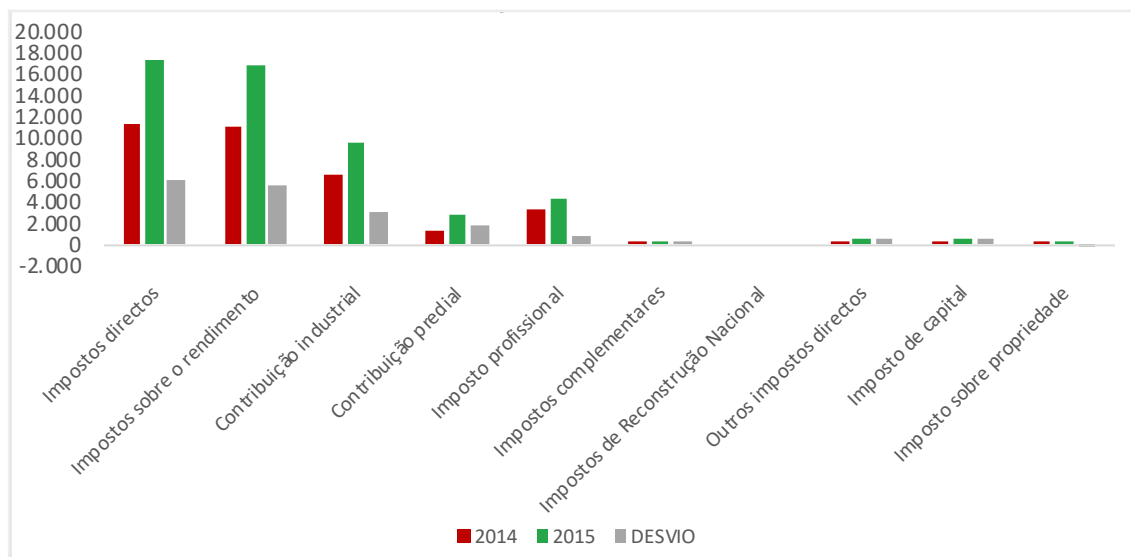
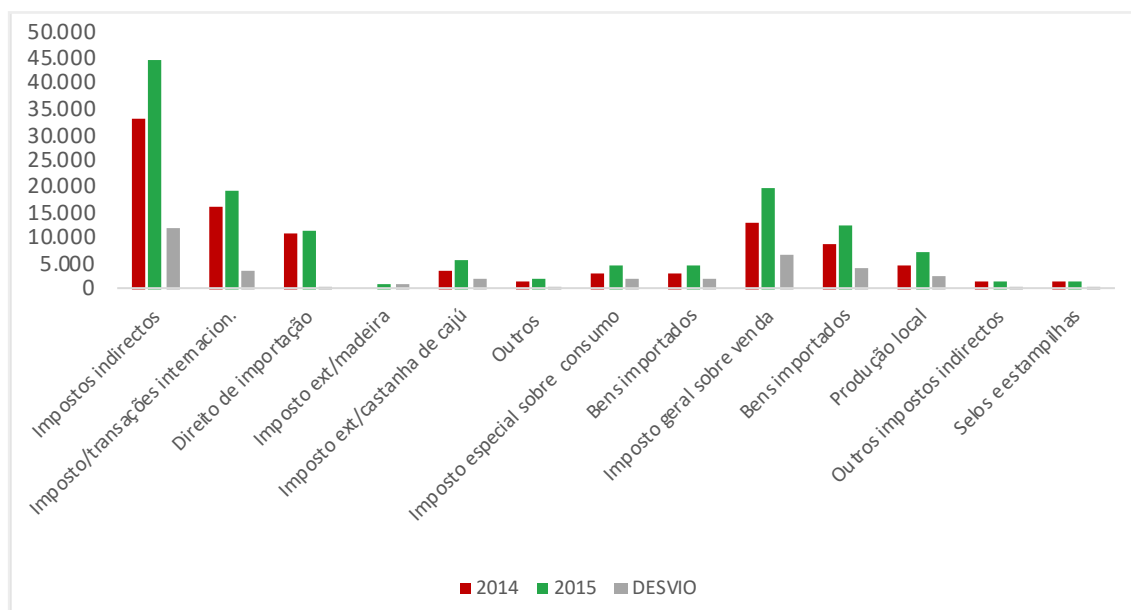


Gráfico II.5 – Evolução das Receitas tributárias entre 2014–2015 – Impostos indirectos



Fonte: CGE e INE

As Receitas tributárias apresentaram uma trajectória ascendente no período em análise. Cresceram 40,2%, em termos nominais e aumentaram a sua participação no PIB de 84,8% para 118,9% no mesmo período de 2014. Os impostos directos corresponderam com um crescimento de 53,0%, com uma participação no PIB a aumentar 11,4 pontos percentuais (p.p.). No que tange aos impostos indirectos, o aumento pautou-se nos 35,8%, com a sua participação no PIB a crescer 22,6 p.p.

Se considerarmos o crescimento em termos reais, a valores correntes de 2015, também aqui as Receitas tributárias registaram um incremento acentuado (38,2%).

Da mesma forma, em termos reais ou constantes, a sua participação no PIB registou um comportamento positivo no período em análise, passando de 86,1%, em 2014, para 100,0%, em 2015, registando, assim, um acréscimo de 13,9 p.p.

2.5 – Dívida Fiscal

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

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

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

Outrossim, a análise detalhada do ponto 2.3.1.1.1 - Impostos directos permitiu ainda evidenciar as rubricas cuja arrecadação ficaram aquém dos 100%, designadamente, em sede do Imposto sobre o rendimento (Contribuição industrial e Contribuição predial) e em sede dos Outros impostos directos (Imposto de capital e Imposto sobre a propriedade) que poderiam justificar os casos de liquidação e notificação junto dos contribuintes que se encontram, no prazo estipulado para esse efeito e à data do encerramento do exercício orçamental de 2015, pendentes de pagamento. Contudo, essa questão não se coloca relativamente ao imposto profissional.

Ainda, a nível da Dívida fiscal, a CGE de 2015 exemplifica que as receitas do Fundo de Promoção da Industrialização dos Produtos Agrícolas (FUNPI) ascenderam a 5.458,00 milhões de FCFA, tendo-se recebido apenas 4.994,00 milhões de FCFA, estando 464,00 milhões de FCFA pendente de cobrança junto aos operadores.

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

Tal facto exige uma intervenção extraordinária e rigorosa do Governo, que, simultaneamente, permita recuperar parte importante dos créditos fiscais, tendo em conta os respectivos prazos de caducidade e prescrição²⁹

Pelo que é oportuno o Tribunal expender a seguinte recomendação:

Recomendação n.º II.9

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

²⁹ A caducidade regulamenta o prazo para o exercício do direito de liquidação pelo Estado. Na prescrição, estipula-se um determinado prazo, findo o qual, extingue-se o direito.

Capítulo III

Despesa



CAPÍTULO III – DESPESA

3.1 – Considerações Gerais

De acordo com o n.º 2 do artigo 5º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 Março, a Lei do Orçamento Geral do Estado (LOGE) prevê e autoriza para cada ano civil, a totalidade dos recursos e dos encargos do Estado. Assim, despesas públicas (os encargos do Estado) podem definir-se como o conjunto de dispêndios realizados pelo Estado para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.

Sobre esta matéria, a Lei do Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), dispõe no n.º 1 do seu artigo 11.º que as despesas orçamentais do Estado compreendem:

- a) a) As despesas correntes;
- b) b) As despesas de capital.

Especifica, ainda, nos n.ºs 2 e 3 que as despesas correntes são constituídas de:

- a) Despesas com o pessoal;
- b) Encargos financeiros da dívida;
- c) Despesas com aquisições de bens e serviços;
- d) Despesas com transferências correntes;
- e) Despesas com diminuição de receitas.

Enquanto as despesas de capital compreendem:

- a) Despesas de investimento do Estado;
- b) b) Despesas com transferências de capital.

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

Assim, neste capítulo, é feita análise da correcção jurídico-financeira da execução das despesas estimadas no OGE de 2015, nas quatro categorias de classificação de despesas anteriormente referidas, do cumprimento das disposições da Lei n.º 3/2015, de 21 de Abril, que aprova o respectivo orçamento, dos restos a pagar e pagamentos no período complementar.

3.2 – Análise Global da Execução do Orçamento de Despesa

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

Os requisitos de conformidade legal, regularidade financeira e obediência ao princípio da utilização por duodécimos, estão consagrados, respectivamente, no n.º 4 do artigo 58.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, em vigor no ano a que se refere o presente Parecer, bem como no n.º 4 do artigo 5º Capítulo II da LOGE 2015, Lei n.º 3/2015, de 21 de Abril.

Sobre estes requisitos, dispõe o Regulamento Geral da Contabilidade Pública (RGCP), Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, no seu artigo 61.º que as despesas do Estado e de outros organismos públicos devem ser autorizadas no respectivo orçamento e ser conforme as leis e regulamentos, devendo ser pagas através de dotações orçamentais do referido ano, qualquer que seja a data do crédito.

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

Assim sendo, a emissão do presente Parecer baseia-se na estrutura apresentada no OGE e CGE 2015, considerando as Despesas ordinárias ou correntes (pessoal, funcionamento e

transferências) e as Despesas de capital, designadamente os investimentos realizados pelo Estado e as transferências de capital, além das despesas relativas à amortização da dívida e das Contas especiais do Tesouro.

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

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

Porém, à semelhança do ocorrido no Capítulo II – Receita, o que se constatou é que na CGE de 2015 não se contemplou, em termos de estrutura formal, a totalidade dos mapas legalmente exigidos, pecando assim, nomeadamente, pela omissão do Mapa com a descrição das operações relativas às Contas especiais do Tesouro.

Sobre esta omissão, entende o Tribunal de Contas enunciar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.1

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

Para efeitos de emissão do PCGE de 2015, no presente Capítulo, recorreu-se ainda aos trabalhos de terreno efectuados pelo Tribunal de Contas em 2021, dada a limitada informação disponibilizada na CGE e para que o mesmo pudesse complementar a análise da execução das despesas realizadas como apresentadas na CGE (Mapa das despesas) com os dados da despesa recolhidos durante a Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL) ao MF.

Assim, para aferir sobre os aspectos da conformidade legal e da regularidade financeira, apresenta-se no quadro e gráfico a seguir, a comparação entre a despesa orçada e a realizada em 2015, tanto a nível de despesas correntes e bens de capital como de Investimento Público:

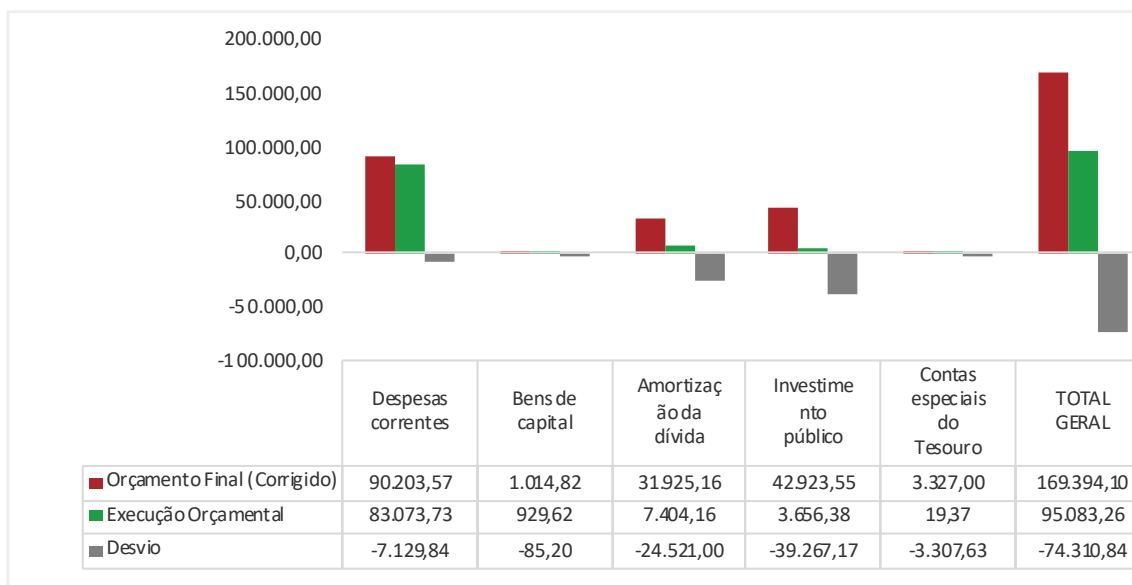
Quadro III.1 – Comparação das despesas previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Despesas correntes	90,203.57	53.3	83,073.73	87.4	-7,129.84	-7.9	92.1
Bens de capital	1,014.82	0.6	929.62	1.0	-85.20	-8.4	91.6
Amortização da dívida	31,925.16	18.8	7,404.16	7.8	-24,521.00	-76.8	23.2
Investimento público	42,923.55	25.3	3,656.38	3.8	-39,267.17	-91.5	8.5
Contas especiais do Tesouro	3,327.00	2.0	19.37	0.0	-3,307.63	-99.4	0.6
TOTAL GERAL	169,394.10	100.0	95,083.26	100.0	-74,310.84	-43.9	56.1

Fonte: CGE

Gráfico III.1 – Comparação das despesas previstas e executadas – 2015



Fonte: CGE

Como se pode verificar no quadro supra, o total das despesas executadas situou-se na ordem de 95.083,26 milhões de FCFA, contra os 169.394,10 milhões de FCFA previstos,

registando-se assim, uma taxa de execução de 56,1%, derivado do comportamento da execução das despesas correntes (92,1%) e da amortização da dívida (23,2%), já que as despesas de Investimento público programadas tiveram uma taxa de execução de 8,5%.

Em termos das demais despesas realizadas, as rubricas de Amortização da dívida e das Contas especiais do Tesouro apresentaram uma taxa de execução de 91,6% e 0,6%, respectivamente.

3.2.1 – Despesas de Funcionamento

Em 2015, a estrutura das despesas de funcionamento do Estado efectuadas nas ópticas económica, orgânica e funcional, teve o seguinte desdobramento.

3.2.1.1 – Na Óptica Económica

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

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

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Despesas Correntes	90,203.57	53.3	83,073.73	87.4	-7,129.84	-7.9	92.1
Despesas com pessoal	31,907.88	18.8	30,976.19	32.6	-931.69	-2.9	97.1
Aquisição de bens e serviços	18,926.85	11.2	15,599.72	16.4	-3,327.13	-17.6	82.4
Transferências correntes	19,676.80	11.6	18,902.43	19.9	-774.37	-3.9	96.1
Juros da dívida	3,440.83	18.8	1,493.84	7.8	-1,946.99	-6.1	23.2
Outras despesas correntes	16,251.21	9.6	16,101.55	16.9	-149.66	-0.9	99.1
Bens de Capital	1,014.82	0.6	929.62	1.0	-85.20	-8.4	91.6
Construções diversas	132.03	0.1	113.19	0.1	-18.84	-14.3	85.7
Material de transporte		0.0		0.0	0.00		
Maquinaria e equipamentos	108.68	0.1	50.36	0.1	-58.32	-53.7	46.3
Material de cultura	774.11	0.5	766.07	0.8	-8.04	-1.0	99.0
Amortização da dívida	31,925.16	2.0	7,404.16	1.6	-24,521.00	-712.6	23.2
Investimento público	42,923.55	25.3	3,656.38	3.8	-39,267.17	-91.5	8.5
Contas espec. do Tesouro	3,327.00	2.0	19.37	0.0	-3,307.63	-99.4	0.6
TOTAL GERAL	169,394.10	100.0	95,083.26	100.0	-74,310.84	-43.9	56.1

Fonte: CGE

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



Fonte: CGE

Conforme o quadro acima, pode-se concluir que a rubrica que consumiu a maior parcela das Despesas correntes foi a das Despesas com pessoal, seguida das Transferências correntes, respectivamente com um peso de 32,6% e 19,9%. A rubrica menos representativa das Despesas correntes foi a dos Juros da dívida, com uma participação de 7,8%.

Em relação às despesas com aquisição de Bens de capital, a rubrica que apresenta a maior representatividade é a de Material de cultura, embora com um peso de apenas 0,8% no cômputo geral.

As rubricas de Amortização da dívida, Investimento público e Contas especiais do Tesouro representaram, respectivamente 1,6%, 3,8% e 0,0% da despesa total.

3.2.1.1.1 – Estrutura e Nível de Execução das Despesas Correntes

No quadro seguinte, evidenciam-se as despesas correntes, em termos de previsão e execução orçamental, respeitantes ao exercício de 2015:

Quadro III.3 – Despesas correntes previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
DESPESAS CORRENTES							
Despesas com pessoal	31 907,88	35,4	30 976,19	37,3	-931,69	-2,9	97,1
Remunerações certas	31 302,88	34,7	30 642,60	36,9	-660,28	-2,1	97,9
Abonos variáveis ou eventuais	285,00	0,3	32,09	0,0	-252,91	-88,7	11,3
Segurança social	320,00	0,4	301,50	0,4	-18,50	-5,8	94,2
Aquisição de Bens e Serviços	18 926,85	21,0	15 599,72	18,8	-3 327,13	-17,6	82,4
Bens duradouros	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Bens não duradouros	3 457,76	3,8	2 753,32	3,3	-704,44	-20,4	79,6
Aquisição de Serviços	15 469,09	17,1	12 846,40	15,5	-2 622,69	-17,0	83,0
Transferências Correntes	19 676,80	21,8	18 902,43	22,8	-774,38	-3,9	96,1
Soc. e quase-soc. não Fin.		0,0		0,0	0,00		
Administrações públicas	4 469,79	5,0	4 031,45	4,9	-438,34	-9,8	90,2
Instituições privadas s/ fins luc.	209,51	0,2	194,56	0,2	-14,95	-7,1	92,9
Famílias	13 066,77	14,5	12 773,67	15,4	-293,10	-2,2	97,8
Exterior	1 930,74	2,1	1 902,75	2,3	-27,99	-1,4	98,6
Juros da dívida	3 440,83	3,8	1 493,84	1,8	-1 946,99	-56,6	43,4
Dívda-juros vencidos	3 440,83	3,8	1 493,84	1,8	-1 946,99	-56,6	43,4
Outras Despesas Correntes	16 251,21	18,0	16 101,55	19,4	-149,66	-0,9	99,1
Restituições	9 163,33	10,2	9 153,57	11,0	-9,76	-0,1	99,9
Despesas comuns	7 087,88	7,9	6 947,98	8,4	-139,90	-2,0	98,0
TOTAL GERAL	90 203,57	100,0	83 073,73	100,0	-7 129,85	-7,9	92,1

Fonte: CGE

Observa-se através do quadro anterior, que as Despesas correntes realizadas situaram-se em 83.073,73 milhões de FCFA, em face dos 90.203,57 milhões de FCFA previstos, registando-se assim, uma taxa de execução de 92,1%, sendo que 37,3% dizem respeito à rubrica de Despesas com pessoal, registando uma taxa de execução de 97,1%.

Em aplicação do disposto no n.º1 do artigo 10.º da Lei do OGE de 2015, que fixa a Taxa de Fundo de Pensões para aposentação em 6%, incidindo sobre o salário bruto mensal dos funcionários e dos agentes da Administração Pública. do total liquidado, foi descontado o valor de 4.465,59 milhões de FCFA, sendo pago o total líquido de 89.741,82 milhões de FCFA.

Dispõem ainda os n.ºs 2 e 3 do diploma supracitado, que a Taxa de Fundo de Pensões descontada é depositada numa conta especial que será gerida conjuntamente pelos Ministérios responsáveis pela Função Pública e Economia e Finanças, cuja modalidade de gestão será objecto de um diploma aprovado pelo Governo, sob proposta conjunta dos

Ministros das áreas referenciadas. Estes preceitos legais não foram observados até à data da emissão do presente Parecer.

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

Recomendação n.º III.2

Que o Governo aprove o diploma regulamentar da modalidade de gestão da Taxa do Fundo de Pensões de Aposentação na base dos descontos efectuados sobre salários dos funcionários e agentes da Administração Pública, em cumprimento do disposto no artigo 10.º da Lei do OGE de 2015, Lei n.º 3/2015, de 21 de Abril.

Da leitura do quadro anterior pode-se concluir, ainda, que 19,4% das Despesas correntes realizadas dizem respeito às Outras despesas correntes, que registaram uma taxa de execução de 99,1%, ou seja, uma significativa parte da execução da despesa foi canalizada para uma rubrica residual, destinada às restituições de cobrança (incentivos para a cobrança de receitas e restituições diversas) e despesas comuns (condenações, indemnizações e gastos de justiça e outras despesas comuns), sendo claro que tal rubrica está a ser utilizada para o pagamento de despesas que não se enquadram no seu âmbito, violando assim o princípio de especificação orçamental, segundo o qual o Orçamento Geral do Estado deve especificar suficientemente as receitas nele previstas e as despesas nele fixadas (artigo 7.º da Lei n.º 2/2015, de 5 de Março).

Assim, perante este facto já recorrente, considera o Tribunal de Contas pertinente endossar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.3

Que o Governo zele pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na LEOGE, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto ao princípio de Especificação, consagrado no artigo 7.º da Lei n.º 2/2015, de 5 Março, Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado.

As Transferências Correntes, no valor aproximado de 18.902,43 milhões de FCFA, tiveram uma taxa de execução de 96,1%. 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).

A execução das despesas com Aquisição de bens e serviços totalizou 15.599,72 milhões de FCFA, registando um grau de execução de 82,4%.

Os Encargos da dívida (Juros da dívida interna e externa), no valor de 1.493,84 milhões de FCFA, representaram 1,8% das despesas correntes em 2015.

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

As despesas de Capital e Investimento público situaram-se nos 12.009,53 milhões de FCFA, como pode ser observado no quadro seguinte:

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

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
DESPESAS DE CAPITAL E INV. PÚBLICO							
Investimentos	1 014,82	1,28	929,62	7,7	-85,20	-8,4	91,6
Construções diversas	132,03	0,2	113,19	0,9	-18,84	0,0	0,0
Material de transporte	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Maquinaria e equipamentos	108,68	0,1	50,36	0,4	-58,32	0,0	0,0
Material de cultura	774,11	1,0	766,07	6,4	-8,04	-1,0	99,0
Amortização da dívida	31 925,16	40,3	7 404,16	61,7	-24 521,00	-76,8	23,2
Amortização da dívida	31 925,16	40,3	7 404,16	61,7	-24 521,00	-76,8	23,2
Orçamento de investimento Público	42 923,55	54,2	3 656,38	30,4	-39 267,17	-91,5	8,5
Financiamento interno	42 923,55	54,2	3 656,38	30,4	-39 267,17	-91,5	8,5
Financiamento externo	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Contas especiais do Tesouro	3 327,00	4,2	19,37	0,2	-3 307,63	-99,4	0,6
Contas especiais do Tesouro	3 327,00	4,2	19,37	0,2	-3 307,63	-99,4	0,6
TOTAL	79 190,53	100,0	12 009,53	100,0	-67 181,00	-84,8	15,2

Fonte: CGE

Do total executado, 7,7% destinou-se a Aquisições de bens de capital, 61,7% à Amortização da dívida, 30,4% ao Investimento público e os restantes 0,2%, às Contas especiais do Tesouro. Como já se deixou referido atrás, a execução das despesas com o Investimento público ficou muito aquém da previsão (8,5%).

Entretanto, a baixa execução do Investimento público deveu-se à omissão na CGE (Quadro IV- Execução Orçamental Despesas), da execução dos recursos provenientes de financiamento externo, no valor de 45.029,73 milhões de FCFA, de acordo com os dados

recolhidos junto da Direcção Geral do Plano (Direcção de Serviços de Programação dos Investimentos Públicos).

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

A omissão de tais relevantes despesas na execução do OGE representa uma flagrante violação do princípio da Unidade e Universalidade do OGE, que define claramente que “todas despesas e todas as receitas” são imputados ao Orçamento Geral (artigo 32.º *in fini* da LEOGE).

Pelo que o Tribunal de Contas recomenda:

Recomendação n.º III.4

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

3.2.1.2 – Na Óptica Orgânica

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

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

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	MINISTÉRIO	ORÇAMENTO FINAL		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
1	Assembleia Nacional Popular	4 548,58	2,7	4 356,53	4,6	-192,05	-4,2	95,8
2	Presidência da República	1 262,07	0,7	1 157,04	1,2	-105,03	-8,3	91,7
3	Presidência do Conselho de Ministros	1 345,53	0,8	1 097,89	1,2	-247,64	-18,4	81,6
4	Supremo Tribunal de Justiça	893,28	0,5	869,93	0,9	-23,35	-2,6	97,4
5	Tribunal de Contas	356,80	0,2	332,62	0,4	-24,18	-6,8	93,2
6	Ministério da Justiça	2 141,19	1,3	943,20	1,0	-1 197,99	-55,9	44,1
7	Ministério Público Procuradoria Geral da República)	1 212,80	0,7	1 166,80	1,2	-46,00	-3,8	96,2
8	Ministério dos Neg. Estrang. Da Cooperacao Internacional e das Comunidades	2 718,86	1,6	2 486,63	2,6	-232,23	-8,5	91,5
9	Ministério Defesa Nacional	10 572,66	6,2	10 354,90	10,9	-217,76	-2,1	97,9
10	Ministério da Administracao Interna	7 099,08	4,2	6 919,10	7,3	-179,98	-2,5	97,5
12	Ministério da Financas	23 940,85	14,1	23 604,48	24,9	-336,37	-1,4	98,6
13	Ministério da Reforma Administrativa Funcao e Trabalho	531,14	0,3	325,55	0,3	-205,59	-38,7	61,3
15	Ministério da Educacao Nacional e Ensino Superior	15 200,25	9,0	10 675,99	11,3	-4 524,26	-29,8	70,2
17	Ministério da Presidencia do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares	198,44	0,1	154,86	0,2	-43,58	-22,0	78,0
18	Ministério da Saude Publica	8 982,46	5,3	3 756,23	4,0	-5 226,23	-58,2	41,8
19	Ministério da Solidariedade Social da Familia e Luta Contra Pobreza	1 736,99	1,0	207,72	0,2	-1 529,27	-88,0	12,0
21	Ministério das Obras Publicas Urbanismo e Habitacao	8 047,14	4,8	258,23	0,3	-7 788,91	-96,8	3,2
22	Ministério da Energia, Industria e Recursos Naturais	1 131,83	0,7	114,00	0,1	-1 017,83	-89,9	10,1
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	8 252,66	4,9	474,55	0,5	-7 778,11	-94,2	5,8
25	Ministério do Comercio e Artesanato	287,21	0,2	220,94	0,2	-66,27	-23,1	76,9
27	Secretaria de Estado dos Transportes e Comunicações	775,93	0,0	32,28	0,0	-743,65	-95,8	4,2
28	Secretária do Estado do Ambiente	2 593,04	1,5	92,18	0,1	-2 500,86	-96,4	3,6
29	Secretária do Estado das Pescas	4 041,29	2,4	128,99	0,1	-3 912,30	-96,8	3,2
30	Secretaria de Estado das Comunidades	301,36	0,2	21,82	0,0	-279,54	-92,8	7,2
32	Secretaria de Estado do Tesouro	45 235,55	26,7	17 915,97	18,9	-27 319,58	-60,4	39,6
33	Secretaria de Estado do Orcamento e Assuntos Fiscais	416,33	0,2	391,65	0,4	-24,68	-5,9	94,1
35	Secretaria de Estado da Juventude Cultura e Desportos	869,15	0,5	400,63	0,4	-468,52	-53,9	46,1
36	Secretaria de Estado da Gestao Hospitalar	35,00	0,0	11,25	0,0	-23,75	-67,9	32,1
38	Secretaria de Estado da Ordem Publica	33,00	0,0	0,00	0,0	-33,00	-100,0	0,0
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade de Pátria	1 887,65	1,1	1 785,58	1,9	-102,07	-5,4	94,6
45	Secretaria de Estado do Ensino Superior	40,40	0,0	12,98	0,0	-27,42	-67,9	32,1
46	Secretaria de Estado do Plano e Integral Regional	8 586,57	5,1	3 667,63	3,9	-4 918,94	-57,3	42,7
47	Secretaria de Estado da Seguranca Alimentar	33,00	0,0	9,32	0,0	-23,68	-71,8	28,2
49	Ministério da Energia e Indústria	3 190,98	1,9	233,31	0,2	-2 957,67	-92,7	7,3
95	Secretaria de Estado do Ordenamento e Administração do Território	337,97	0,2	228,75	0,2	-109,22	-32,3	67,7
96	Ministério da Comunicação Social	445,71	0,3	431,71	0,5	-14,00	-3,1	96,9
97	Secretaria de Estado do Turismo	111,36	0,1	45,36	0,0	-66,00	-59,3	40,7
TOTAL		169 394,10	99,5	94 886,60	100,0	-74 507,50	-44,0	56,0

Fonte: CGE

Como se pode extrair do quadro anterior, o Ministério das Finanças é o que detém a maior parcela das despesas executadas, seguido pela Secretaria de Estado do Tesouro e pelo Ministério da Defesa Nacional, com uma representatividade de 24,9%, 18,9% e 10,9%, respectivamente.

Em termos gerais, e a nível orgânico, a execução da despesa teve um desvio negativo de 44,0%, devido sobretudo à não execução da totalidade das despesas programadas por Ministérios.

3.2.1.3 – Na Óptica Funcional

O quadro que a seguir se apresenta revela, na óptica funcional, os sectores onde foram alocados os recursos públicos para a prossecução das principais funções do Estado:

Quadro III.6 – Despesas por funções do Estado

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
	FUNÇÕES DE DEFESA E SOBERANIA	32 485,21	19,2	29 706,46	31,3	-2 778,75	-8,6	91,4
1	Assembleia Nacional Popular	4 548,58	2,7	4 356,53	4,6	-192,05	-4,2	95,8
2	Presidência da República	1 262,07	0,7	1 157,04	1,2	-105,03	-8,3	91,7
3	Presidência do Conselho de Ministros (Primatura)	1 345,53	0,8	1 097,89	1,2	-247,64	-18,4	81,6
4	Supremo Tribunal de Justiça	893,28	0,5	869,93	0,9	-23,35	-2,6	97,4
5	Tribunal de Contas	356,80	0,2	332,62	0,4	-24,18	-6,8	93,2
6	Ministério da Justiça	2 141,19	1,3	943,20	1,0	-1 197,99	-55,9	44,1
7	Ministério Público (PGR)	1 212,80	0,7	1 166,80	1,2	-46,00	-3,8	96,2
8	Ministério dos Neg. Estrang. da Cooperação Internacional e das Comunidades	2 718,86	1,6	2 486,63	2,6	-232,23	-8,5	91,5
30	Secretaria de Estado das Comunidades	301,36	0,2	21,82	0,0	-279,54	-92,8	7,2
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	10 572,66	6,2	10 354,90	10,9	-217,76	-2,1	97,9
10	Ministerio da Administração Interna	7 099,08	4,2	6 919,10	7,3	-179,98	-2,5	97,5
38	Secretaria de Estado da Ordem Pública	33,00	0,0	0,00	0,0	-33,00	-100,0	0,0
	FUNÇÃO SOCIAL	29 396,05	17,4	17 436,95	18,4	-11 959,10	-40,7	59,3
17	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares	198,44	0,1	154,86	0,2	-43,58	-22,0	78,0
19	Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra Pobreza	1 736,99	1,0	207,72	0,2	-1 529,27	-88,0	12,0
18	Ministério da Saúde Pública	8 982,46	5,3	3 756,23	4,0	-5 226,23	-58,2	41,8
36	Secretaria de Estado da Gestão Hospitalar	35,00	0,0	11,25	0,0	-23,75	-67,9	32,1
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	15 200,25	9,0	10 675,99	11,3	-4 524,26	-29,8	70,2
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desportos	869,15	0,5	400,63	0,4	-468,52	-53,9	46,1
45	Secretaria de Estado do Ensino e Investigação Científica	40,40	0,0	12,98	0,0	-27,42	-67,9	32,1
96	Ministério da Comunicação Social	445,71	0,3	431,71	0,5	-14,00	-3,1	96,9
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade da Pátria	1 887,65	1,1	1 785,58	1,9	-102,07	-5,4	94,6
	FUNÇÕES ECONÓMICA E FINANCEIRA	91 375,36	53,9	46 746,89	49,3	-44 628,47	-48,8	51,2
12	Ministério da Economia e Finanças	23 940,85	14,1	23 604,48	24,9	-336,37	-1,4	98,6
32	Secretaria de Estado do Tesouro	45 235,55	26,7	17 915,97	18,9	-27 319,58	-60,4	39,6
33	Secretaria de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais	416,33	0,2	391,65	0,4	-24,68	-5,9	94,1
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	8 586,57	5,1	3 667,63	3,9	-4 918,94	-57,3	42,7
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	8 252,66	4,9	474,55	0,5	-7 778,11	-94,2	5,8
47	Secretaria de Estado da Segurança Alimentar	33,00	0,0	9,32	0,0	-23,68	-71,8	28,2
29	Secretaria de Estado das Pescas	4 041,29	2,4	128,99	0,1	-3 912,30	-96,8	3,2
95	Secretaria de Estado do Ordenamento e Administração do Território	337,97	0,2	228,75	0,2	-109,22	-32,3	67,7
13	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho	531,14	0,3	325,55	0,3	-205,59	-38,7	61,3
	FUNÇÕES PRODUTIVA E INFRAESTRUTURAS	16 137,49	9,5	996,30	1,0	-15 141,19	-93,8	6,2
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	8 047,14	4,8	258,23	0,3	-7 788,91	-96,8	3,2
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	1 131,83	0,7	114,00	0,1	-1 017,83	-89,9	10,1
28	Secretaria de Estado do Ambiente	2 593,04	1,5	92,18	0,1	-2 500,86	-96,4	3,6
49	Ministério da Energia e Indústria	3 190,98	1,9	233,31	0,2	-2 957,67	-92,7	7,3
97	Secretaria de Estado do Turismo	111,36	0,1	45,36	0,0	-66,00	-59,3	40,7
25	Ministério do Comércio e Artesanato	287,21	0,2	220,94	0,2	-66,27	-23,1	76,9
27	Secretaria de Estado dos Transportes e Comunicações	775,93	0,5	32,28	0,0	-743,65	-95,8	4,2
	TOTAL GERAL	169 394,10	100,0	94 886,60	100,0	-74 507,50	-44,0	56,0

Fonte: CGE

Conforme demonstra o quadro III.6, acima, a taxa de execução global, em 2015, foi de 56,0%, representando um desvio para menos, entre o Orçamento corrigido e o executado, de 74.507,50 milhões de FCFA.

Destacam-se as Funções Económica e Financeira que tiveram um peso significativo de 49,3% do total das despesas, equivalente a 46.746,89 milhões de FCFA. As Funções Defesa e Soberania registaram uma participação de 31,3%, seguidas da Função Social e Funções Produtiva e Infra-estruturas, com pesos de 18,4% e 1,0%, respectivamente.

Constatou-se finalmente que, a execução da despesa na óptica económica no valor total de 95.083,26 milhões de FCFA, apresentado no Quadro IV da CGE de 2015, conforme reproduzido no Quadro III.1, atrás, diverge para mais em 196,66 milhões de FCFA do montante total de 94.886,60 milhões de FCFA, apresentado no Quadro VI (execução da despesa na óptica funcional) e Quadro VII (execução da despesa na óptica orgânica), também ambos constantes da CGE.

Perante esta constatação, entende o Tribunal de Contas aduzir a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.5

Perante esta evidente falha de controlo interno, em que os dados constantes da CGE são apresentados de forma discrepante em diferentes mapas, deve o Governo criar os mecanismos necessários para que os dados de execução orçamental da despesa na CGE sejam coerentes e devidamente consolidados em termos de classificações económica, orgânica e funcional, conferindo um maior rigor e transparência à actividade financeira do Estado.

3.3 – Restos a Pagar e Dívida Administrativa

Restos a pagar (RAP) são despesas fixadas no orçamento de determinado ano, mas não executadas naquele exercício, correspondendo, portanto, às despesas engajadas (comprometidas), e não pagas até 31 de Dezembro desse ano. Dividem-se fundamentalmente em dois tipos. Os restos a pagar processados (RPP), que são despesas liquidadas, com obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificadas pela administração, mas ainda não pagas. Os restos a pagar não processados (RPNP), por sua vez, são despesas não liquidadas, ou seja, aquelas em relação as quais ainda não houve a entrega de bens ou serviços ou a verificação do direito adquirido pelo credor. Neste tópico, serão analisados apenas os restos a pagar processados.

Assim, de acordo com os dados do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) facultados pela Direcção de Serviços de Informática (DSI) da DGO, o OGE de 2015, aprovado pela Lei n.º 3/2015, de 21 de Abril, fixou despesas no valor total de 148.222,00 milhões de FCFA. Ao longo do exercício, com a abertura de créditos adicionais, a dotação corrigida da despesa atingiu o total de 169.394,10 milhões de FCFA, representando incremento de 21.172,10 milhões de FCFA em relação ao inicialmente previsto.

O montante efetivamente comprometido (engajado) atingiu 111.344,38 milhões de FCFA, representando 65,7% do Orçamento Corrigido. Do qual, foi liquidado o valor total bruto de 94.207,41 milhões de FCFA. Deduzindo desse valor os descontos efectuados no montante de 4.465,59 milhões de FCFA, a diferença líquida autorizada para pagamento totaliza 89.741,82 milhões de FCFA.

Do referido valor líquido, o Tesouro pagou o montante de 77.286,06 milhões de FCFA, restando pagar 12.455,75 milhões de FCFA que se enquadram na Dívida Administrativa do Exercício de 2015.

Sobre esta matéria, constatou-se que no exercício económico de 2015, a execução da receita cifrou-se no montante de 134.671,98 milhões de FCFA, representando uma taxa de execução de 90,9%, relativamente ao orçamento corrigido de 148.222,00 milhões de FCFA, enquanto o total das despesas executadas situou-se na ordem de 95.083,26 milhões de FCFA, contra os 169.394,10 milhões de FCFA previstos, registando-se assim, uma taxa de execução de 56,1%.

Comparando a execução da receita no valor de 134.671,98 milhões de FCFA com a da despesa no montante de 95.083,26 milhões de FCFA, resulta um saldo de 39.588,72 milhões de FCFA. Deduzido desse valor os restos a pagar de 12.455,75 milhões de FCFA, salda o valor de 27.132,97 milhões de FCFA. Portanto, denota-se que, quer a execução da receita quer a da despesa não reflectem a realidade no exercício em apreço.

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

3.4 – Pagamentos no Período Complementar

O Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública dispõe no seu artigo 98.º que, a Contabilidade do Estado é anual e compreende:

- a) Todas as operações ligadas ao orçamento do ano em causa até ao fecho desse orçamento segundo as regras próprias aplicáveis ao Estado ou outros organismos públicos;
- b) Todas as operações de tesouraria realizadas no decurso do ano, assim como as operações de regularização.

Adicionalmente, o n.º 1 do artigo 99.º do decreto supramencionado, dispõe que as contas do Estado e dos organismos públicos são fechadas no fim do período de execução do orçamento pelos ordenadores no que se refere à contabilidade administrativa, pelos contabilistas principais em relação à contabilidade de operações de fundos e valores confiados à sua guarda e pelos contabilistas do património no que concerne aos bens e materiais de aprovisionamento ou em curso.

Entretanto, de acordo com os dados do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) facultados pela Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), foi possível constatar a efectivação de pagamentos de mandatos da gestão anterior para além do fim do período de execução orçamental previsto, em violação dos princípios da legalidade e anualidade consagrados, respectivamente, no artigo 27.º da LOGE, Lei n.º 5/2014, de 17 de Outubro e no n.º 1 do artigo 99.º do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril.

Assim, o Tribunal de Contas considera oportuno formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.6

Que o Governo zele pelo cumprimento das disposições do n.º 1 do artigo 99.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao fecho das operações orçamentais, conjugado com o n.º 1 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

3.5 – Despesas dos Fundos e Serviços Autónomos

Dispõe a alínea b) do artigo 50.º da Lei n.º 2/2015, de 5 Março (LEOGE), que a Conta Geral do Estado é acompanhada dos anexos explicativos que apresentam, por programa, dotação, orçamento anexo e Contas especiais do Tesouro, o montante definitivo dos créditos abertos, das despesas, e, se necessário, das receitas apuradas.

Da análise empreendida ao OGE e à CGE de 2015, constatou-se que este preceito legal não foi observado, pois que, as receitas e as despesas dos Fundos e Serviços Autónomos não foram objecto de orçamentos anexos ao OGE do exercício em análise, o que viola o princípio de Plenitude, previsto no artigo 32.º in fine da Lei, de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 Março.

De acordo com as informações recolhidas na Missão de Verificação e Certificação in loco aos diferentes serviços intervenientes na execução orçamental do MF, as despesas executadas pelos FSA e IP foram efectuadas com recursos disponíveis fora do Tesouro, ou seja, depositando as suas receitas próprias em contas abertas junto dos bancos comerciais, contrariando o disposto na lei, relativamente à unicidade de Caixa (ou de Tesouraria), ao mesmo tempo que a utilização das quantias inscritas nos respectivos orçamentos não é feita mediante folhas processadas e remetidas aos serviços competentes para conferência, verificação do duplo cabimento e autorização de pagamento, violando igualmente o preceituado no artigo 35.º, que dispõe sobre os procedimentos relativos à execução dos orçamentos anexos.

A fiscalização desta norma pressupõe o fornecimento de informações necessárias que permitam monitorizar o cumprimento dos requisitos estabelecidos. Porém, a forma como os dados são apresentados na CGE não permite verificar o cumprimento por essas entidades (FSA) de tais requisitos estabelecidos.

Várias são as consequências desta situação, entre as quais, a dificuldade na determinação, com a maior precisão possível, do défice das contas públicas e das necessidades do seu financiamento, por via do endividamento.

Assim, é entendimento do Tribunal enfatizar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.7

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, em observância ao princípio de Plenitude, previsto no artigo 32.º in fine da Lei, de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 Março.

3.6 – Programa de Investimentos Públicos – PIP

O Programa de Investimento Público é um dos mais importantes instrumentos utilizados pelo Governo para a materialização das suas políticas. É nele que o Governo expressa, a sua intenção de prosseguir a implementação do seu Programa de Governação, consubstanciado no Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II 2011-2015) e na estratégia de Boa Governação, de modo a que as repercussões concorram de forma convergente para a redução do nível da pobreza.

As prioridades definidas no Programa de Investimento Público baseiam-se, pois, nas reorientações e estratégias definidas nos Programas do Governo e de Boa Governação e no DENARP II, nomeadamente:

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

A análise da execução do PIP engloba os dados obtidos na Direcção Geral do Plano (DGP), mais concretamente na Direcção de Serviços de Programação dos Investimentos Públicos, assim como os dados obtidos através do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP). Contudo, como se deixou atrás reproduzido, é certo que os programas e projectos de investimento não estão a ser introduzidos no SIGFIP, e, assim, a componente externa não está a ser executada a nível da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), da Direcção Geral do Controlo Financeiro (DGCF) e da Direcção Geral do Orçamento (DGO).

Assim, é entendimento do Tribunal enfatizar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.8

Em conformidade com o mecanismo de execução das operações de despesas do Estado, previsto no artigo 62.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, deverá ser assegurado que foram introduzidas no SIGFIP todas as fichas de programas e projectos constantes da carteira do Programa de Investimento Público, aprovada pelas leis do orçamento, e 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.

3.7.1 – Despesas do PIP

À semelhança do analisado no orçamento de funcionamento, torna-se pertinente analisar a execução do Investimento público, considerando as ópticas económica, funcional e orgânica.

3.6.1.1 – Na Óptica Económica

A execução das despesas de investimento do plano, segundo a óptica económica, permite analisar o peso da execução do PIP a nível das Despesas de Funcionamento e das Despesas de Capital, através do quadro seguinte:

Quadro III.7 – Investimentos do Plano na óptica económica

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL		EXECUTADO	%	DESVIO	
	(Corrigido)	%			%	
Despesas de Funcionamento	19 986,17	46,6	19 073,13	39,2	-913,03	-4,6
Despesa com pessoal	179,78	0,4	375,40	0,8	195,63	108,8
Aquisição de bens e serviços	15 810,37	36,8	11 950,80	24,5	-3 859,58	-24,4
Combustível	5,00	0,0	0,00	0,0	-5,00	-100,0
Assistência técnica estrangeira	1 372,14	3,2	1 721,54	3,5	349,40	25,5
Assistência técnica nacional	2 618,88	6,1	5 025,40	10,3	2 406,52	91,9
Despesas de Investimento	22 937,38	53,4	29 612,98	60,8	6 675,60	29,1
Material de transporte	529,20	1,2	710,16	1,5	180,96	34,2
Maquinaria e equipamento	12 113,16	28,2	16 244,64	33,4	4 131,48	34,1
Construção civil	8 629,65	20,1	8 279,07	17,0	-350,58	-4,1
Formação	1 665,37	3,9	4 379,11	9,0	2 713,74	163,0
TOTAL GERAL	42 923,55	100,0	48 686,11	100,0	5 762,57	13,4

Fonte: CGE/DGP

Do montante de 48.686,11 milhões de FCFA de despesas realizadas no âmbito do PIP, cerca de 29.612,98 milhões (60,8%) correspondem a despesas de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e 39,2% a Despesas de funcionamento.

As subrubricas mais expressivas foram, a despesa com a Aquisição de bens e serviços (24,5%), correspondendo a despesa com a Assistência técnica nacional, a 10,3%, e a despesa com a Assistência técnica estrangeira, a 3,5%.

No que concerne às Despesas de investimento, em 2015, 33,4% dizem respeito à rubrica Maquinaria e equipamento, 17,0% à Construção civil, 9,0% a despesas com a formação e 1,5% a despesas com Material de transporte.

3.6.1.2 – Na Óptica Orgânica

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

Quadro III.8 – Investimentos do Plano por ministérios

(em milhões de FCFA)

Código	Ministérios/Sectores	PIP				DESVIO		TAXA DE EXEC.
		PROGRAMADO		EXECUÇÃO		VALOR	%	%
		VALOR	%	VALOR	%			
1	Assembleia Nacional Popular	2,50	0,0	53,94	0,1	51,44	2 057,7	2 157,7
6	Ministério da Justiça	1 226,83	2,9	4 899,03	10,1	3 672,20	299,3	399,3
9	Ministério Defesa Nacional	138,88	0,3	28,55	0,1	-110,33	-79,4	20,6
10	Ministério da Administração Interna	109,18	0,3	63,83	0,1	-45,35	-41,5	58,5
13	Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa	151,10	0,4	27,53	0,1	-123,57	-81,8	18,2
15	Ministério Educação Nacional	4 815,00	11,2	8 421,10	17,3	3 606,11	74,9	174,9
18	Ministério da Saúde Pública	4 697,62	10,9	12 007,58	24,7	7 309,96	155,6	255,6
19	Ministério da Família e Coesão Social	1 517,53	3,5	2 051,21	4,2	533,68	35,2	135,2
21	Ministério das Obras Públicas, Construção e Urbanismo	8 257,28	19,2	7 355,12	15,1	-902,16	-10,9	89,1
22	Ministério dos Recursos Naturais	971,55	2,3	451,30	0,9	-520,25	-53,5	46,5
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	7 464,34	17,4	2 511,62	5,2	-4 952,72	-66,4	33,6
25	Ministério do Comércio e Artesanato	11,20	0,0	179,10	0,4	167,90	1 499,1	1 599,1
27	Secretaria de Estado dos Transportes e Comunicações	584,45	1,4	531,84	1,1	-52,61	-9,0	91,0
28	Secretaria de Estado do Ambiente	2 469,54	5,8	1 124,63	2,3	-1 344,91	-54,5	45,5
29	Secretaria de Estado das Pescas e Economia Marítima	531,86	1,2	1 491,80	3,1	959,94	180,5	280,5
30	Secretaria de Estado da Cooperação Internacional e das Comunidades	250,36	0,6	125,40	0,3	-124,96	-49,9	50,1
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desporto	430,30	1,0	15,04	0,0	-415,25	-96,5	3,5
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade da Pátria	13,60	0,0	0,00	0,0	-13,60	-100,0	0,0
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	5 951,81	13,9	5 367,32	11,0	-584,48	-9,8	90,2
49	Ministério da Energia e Indústria	3 088,63	7,2	1 971,76	4,0	-1 116,87	-36,2	63,8
95	Secretaria de Estado do Ordenamento e Administração Territorial	130,00	0,3	0,00	0,0	-130,00	-100,0	0,0
97	Secretaria de Estado do Turismo	110,00	0,3	8,39	0,0	-101,61	-92,4	7,6
TOTAL		42 923,55	100,0	48 686,11	100,0	5 762,57	13,4	113,4

Fonte: CGE/DGP

Conforme se pode extrair do quadro anterior, o Ministério da Saúde Pública apresenta a maior fatia de investimento (24,7%) com cerca de 12.007,58 milhões de FCFA executados, registando uma execução de 255,6%, seguido, por ordem decrescente, pelos ministérios da Educação Nacional (17,3%), com 8.421,10 milhões de FCFA, das Obras Públicas, Construção e Urbanismo (15,1%), com 7.355,12 milhões de FCFA, da Secretaria de Estado do Plano e da Integração Regional (11,0%), com 5.367,32 milhões de FCFA, e do Ministério da Justiça (10,1%), com 4.899,03 milhões de FCFA.

Em termos de execução, dos 22 departamentos orgânicos, 7 departamentos registaram uma execução para além de 100%, relativamente às despesas de investimento previstas.

As Secretarias de Estado dos Combatentes da Liberdade da Pátria e do Ordenamento de Administração Territorial de não executaram quaisquer valores das verbas que lhes foram alocadas para investimento.

3.6.1.3 – Na Óptica Funcional

O quadro a seguir apresenta a execução das despesas de investimento do plano pelas diversas funções do Estado:

Quadro III.9 – Investimentos do Plano na óptica funcional

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	PROGRAMADO		EXECUTADO		DESVIO	
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
	Funções de Defesa e Soberania	1 727,75	4,0	5 170,75	10,6	3 443,0	199,3
1	Assembleia Nacional Popular	2,50	0,0	53,94	0,1	51,4	2 057,7
6	Ministério da Justiça	1 226,83	2,9	4 899,03	10,1	3 672,2	299,3
9	Ministério da Defesa Nacional	138,88	0,3	28,55	0,1	-110,3	-79,4
10	Ministério da Administração Interna	109,18	0,3	63,83	0,1	-45,4	-41,5
30	Secretária de Estado da Coop. Intern. e das Comunidades	250,36	0,6	125,40	0,3	-125,0	-49,9
	Funções Sociais	11 474,05	26,7	22 494,93	46,2	11 020,9	96,1
15	Ministério da Educação Nacional	4 815,00	11,2	8 421,10	17,3	3 606,1	74,9
18	Ministério da Saúde Pública	4 697,62	10,9	12 007,58	24,7	7 310,0	155,6
39	Secretária de Estado dos Combatentes da Liberdade da Pátria	13,60	0,0	0,00	0,0	-13,6	-100,0
19	Ministério da Mulher, Família e Coesão Social	1 517,53	3,5	2 051,21	4,2	533,7	35,2
35	Secretária de Estado da Juventude, Cultura e Desportos	430,30	1,0	15,04	0,0	-415,3	-96,5
	Funções Económicas e Financeiras	14 240,31	33,2	9 577,37	19,7	-4 662,9	-32,7
13	Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa	151,10	0,4	27,53	0,1	-123,6	-81,8
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	7 464,34	17,4	2 511,62	5,2	-4 952,7	-66,4
25	Ministério do Comércio e Artesanato	11,20	0,0	179,10	0,4	167,9	1 499,1
29	Secretaria de Estado das Pescas e Economia Marítima	531,86	1,2	1 491,80	3,1	959,9	180,5
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	5 951,81	13,9	5 367,32	11,0	-584,5	-9,8
95	Secretaria de Estado do Ordenamento e Administração Território	130,00	0,3	0,00	0,0	-130,0	-100,0
	Funções Produtiva e Infraestruturas	15 481,45	36,1	11 443,06	23,5	-4 038,4	-26,1
21	Ministério das Obras Públicas das Construções e Urbanismo	8 257,28	19,2	7 355,12	15,1	-902,2	-10,9
22	Ministério dos Recursos Naturais	971,55	2,3	451,30	0,9	-520,2	-53,5
27	Secretaria de Estado dos Transportes e Comunicações	584,45	1,4	531,84	1,1	-52,6	-9,0
28	Secretaria de Estado do Ambiente	2 469,54	5,8	1 124,63	2,3	-1 344,9	-54,5
49	Ministério da Energia e Indústria	3 088,63	7,2	1 971,76	4,0	-1 116,9	-36,2
97	Secretaria de Estado do Turismo	110,00	0,3	8,39	0,0	-101,6	-92,4
	TOTAL GERAL	42 923,55	100,0	48 686,11	100,0	5 762,6	13,4

Fonte: DGP

Da análise dos dados do quadro acima, observa-se que a maior parte das despesas de investimento foi canalizada para as Funções sociais (46,2%), seguida das Funções produtiva e infraestruturas (23,5%), ao encontro dos objectivos específicos previstos no DENARP II. Das funções produtiva e infra-estruturas, a verba executada de maior expressão foi a efectuada pelo Ministério das Obras Públicas, Construções e Urbanismo com um peso de 15,1%, no total das despesas realizadas por funções.

3.6.2 – Financiamento dos Investimentos do Plano

A verba alocada aos Investimentos do Plano, distribuída pelas diferentes modalidades de financiamento interno e externo, encontra-se indicada no quadro seguinte:

Quadro III.10 – Modalidades de financiamento do PIP

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	PROGRAMADO		EXECUTADO		DESVIO		TAXA DE EXEC.%
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
Financiamento interno	4 343,80	10,1	3 535,58	7,3	-808,22	-18,6	81,4
Tesouro	4 343,80	10,1	3 535,58	7,3	-808,22	-18,6	81,4
OFN-Outras fontes nacionais	0,00		0,00		0,00		
Financiamento externo	38 579,75	89,9	45 150,54	92,7	6 570,79	17,0	117,0
Donativos	26 104,77	60,8	35 115,34	72,1	9 010,57	34,5	134,5
Empréstimos	12 474,98	29,1	10 035,19	20,6	-2 439,78	-19,6	80,4
AAL-Ajuda alimentar	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
TOTAL GERAL	42 923,55	100,0	48 686,11	100,0	5 762,57	13,4	113,4

Fonte: DGP

O quadro anterior permite observar que o montante executado do financiamento interno atingiu o montante de 3.535,58 milhões de FCFA, correspondente a 7,3% do total global, e o financiamento externo o montante de 45.150,54 milhões de FCFA, equivalente a 92,7% do total. As taxas de execução realizadas foram, pela mesma ordem, de 81,4% e 117,0%.

De realçar que no financiamento interno, foi executado apenas a fonte Tesouro, enquanto no financiamento externo, as despesas financiadas por donativos atingiram cerca de 35.115,34 milhões de FCFA, tendo os empréstimos se cifrado em 10.035,19 milhões de FCFA.

O quadro seguinte apresenta a execução do PIP de 2015 por fonte de financiamento, indicando os respectivos financiadores:

Quadro III.11 – Financiadores do PIP em 2015

(em milhões de FCFA)

Tipo de Financiador	Execução	
	VALOR	%
DONATIVOS	35 115,34	72,1
U.E/FED	89,68	0,2
U.E/FNUAP	2,30	0,0
U.E/PNTC	75,92	0,2
SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS (PNUD)	2 148,15	4,4
SIST.NU/UNICEF	7 689,27	15,8
SIST.NU/FNUAP	446,32	0,9
SIST.NU/HCR/PPG1SENG	157,88	0,3
PNUD/BAD	182,32	0,4
PNUD/BM/FM/OMC/CNUCED/CCI	179,10	0,4
FNUAP	47,57	0,1
BOAD	167,88	0,3
PAM	1 808,61	3,7
PAM/UNICEF	6 837,64	14,0
FAO	949,62	2,0
BAD	275,48	0,6
BAD/FAD	50,00	0,1
BM	2 224,33	4,6
BM/GFRP	3,00	0,0
BM/OMS/PNUD/UNICEF	200,74	0,4
REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	4 371,15	9,0
INDIA/BRASIL	9,57	0,0
UEMOA	800,59	1,6
UICN/UEMOA	236,52	0,5
IDA/GEF	1 154,11	2,4
OAPI	9,84	0,0
PNUD/GEF	196,97	0,4
PNUD/GEF/ONUDI	1,78	0,0
PNUD/UNEP/GEF	14,27	0,0
UICN/MAVA	289,30	0,6
UICN/SWISSAID	7,82	0,0
OMS/BM	415,68	0,9
FM	2 646,61	5,4
USA/IPHD	493,34	1,0
KINDERDOLF/INTERNACIONAL	931,98	1,9
EMPRÉSTIMOS	10 035,19	20,6
BOAD	6 538,01	13,4
UEMOA/BOAD	253,85	0,5
INDIA	277,00	0,6
BM/IDA	330,76	0,7
BM	2 287,65	4,7
BAD/FAD/FSN	347,92	0,7
FINANCIAMENTO INTERNO	3 535,58	7,3
Outro	1 713,42	3,5
BOAD	861,66	1,8
SIST.NU/UNICEF	7,50	0,0
SIST.NU/PNUD	76,00	0,2
BAD/FAD/FSN	30,00	0,1
PNUD/BAD	325,00	0,7
REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	5,00	0,0
UEMOA	346,81	0,7
UEMOA/BOAD	21,45	0,0
SIST.NU/HCR/PPG1SENG	5,00	0,0
FM	15,00	0,0
CEDEAO	10,00	0,0
KINDERDOLF/INTERNACIONAL	10,00	0,0
Tesouro	1 822,16	3,7
GUINÉ-BISSAU	1 822,16	3,7
TOTAL	48 686,11	100,0

Fonte: DGP

Conforme se tinha observado do Quadro III.10, a grande fatia do investimento efectuado teve como origem os donativos externos (72,1%) e, destes, destacam-se, como doadores com parcelas acima dos 10% do valor global investido, em 2015, o SIST.NU/UNICEF e o PAM/UNICEF com valores correspondentes a 15,8% e 14,0%, respectivamente.

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

Assim, entende o Tribunal de Contas pronunciar as seguintes recomendações:

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 Gabinetes Regionais de Planificação (GRP's) e dos Gabinetes de Estudo e Planificação Sectorial GEP's dos ministérios e melhorar o perfil dos gestores dos projectos, através de promoção de acções de formação.

Recomendação n.º III.10

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

O Quadro III.12 e Gráfico III.3, a seguir, ilustram a evolução da Despesa Global, considerando a execução orçamental dos exercícios de 2014 e 2015.

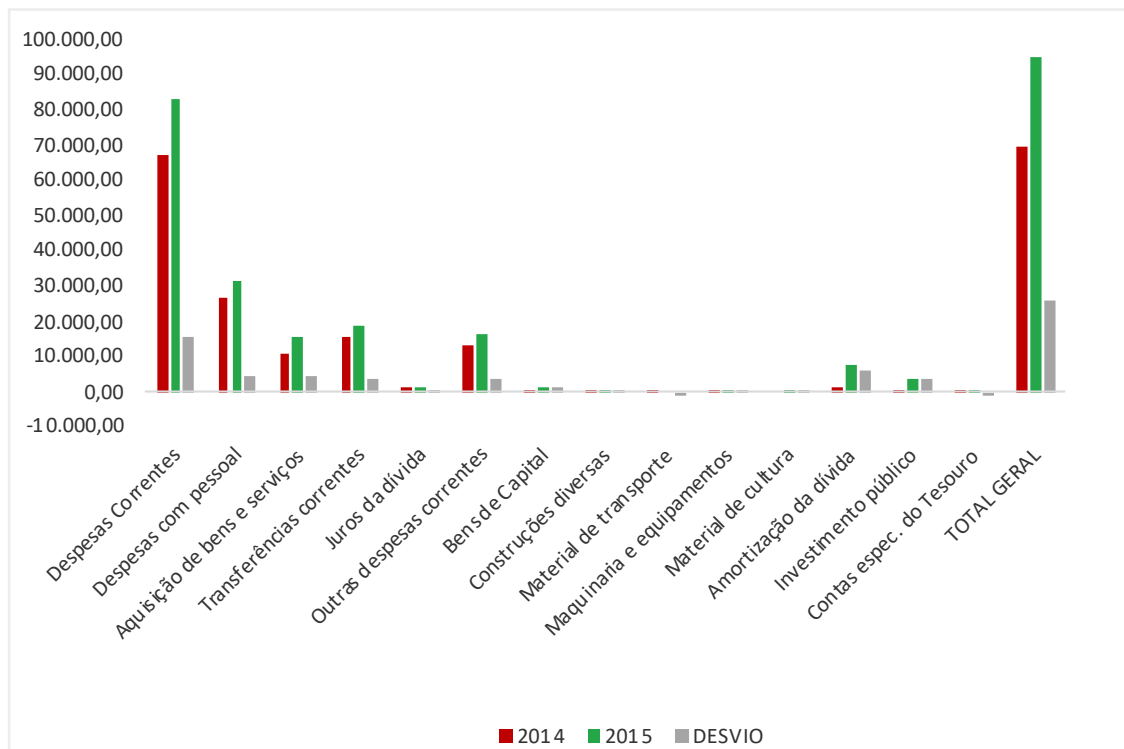
Quadro III.12 – Evolução da despesa global entre 2014–2015

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2014		2015		DESVIO	
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	%
Despesas Correntes	67,391.50	12.9	83,073.73	13.4	15,682.23	23.3
Despesas com pessoal	26,790.48	5.1	30,976.19	5.0	4,185.71	15.6
Aquisição de bens e serviços	10,905.04	2.1	15,599.72	2.5	4,694.68	43.1
Transferências correntes	15,391.48	3.0	18,902.43	3.1	3,510.95	22.8
Juros da dívida	1,478.64	0.3	1,493.84	0.2	15.20	1.0
Outras despesas correntes	12,825.86	2.5	16,101.55	2.6	3,275.69	25.5
Bens de Capital	110.04	0.0	929.62	0.2	819.58	744.8
Construções diversas	67.74	0.0	113.19	0.0	45.45	67.1
Material de transporte	23.15	0.0	0.00	0.0	-23.15	-100.0
Maquinaria e equipamentos	19.15	0.0	50.36	0.0	31.21	163.0
Material de cultura	0.00	0.0	766.07	0.1	766.07	
Amortização da dívida	1,407.96	0.3	7,404.16	1.2	5,996.20	425.9
Investimento público	159.71	0.0	3,656.38	0.6	3,496.67	2189.4
Contas espec. do Tesouro	600.00	0.1	19.37	0.0	-580.63	-96.8
TOTAL GERAL	69,669.21	13.4	95,083.26	15.3	25,414.05	36.5
PIB	520,872		619,726			
Índice de Inflação	0.990		1.015			
Valores Correntes de 2015	70,714.25		95,083.26			
Cresc. despesa em termos reais (%)	-		34.5			
Despesa em termos reais/PIB (%)	13.6		15.3			

Fonte: CGE e INE

Gráfico III.3 – Evolução da despesa global entre 2014–2015



Fonte: CGE e INE

Da análise do quadro anterior, pode-se constatar que, no período 2014 a 2015, registou-se um incremento da despesa global de 36,5%, em termos nominais, passando de 69.669,21 para 95.083,26 milhões de FCFA. Este acréscimo ficou a dever-se essencialmente ao aumento das despesas de funcionamento, com um acréscimo de 15.682,23 milhões de FCFA, face a 2014, representando um incremento de 23,3%, tendo a Aquisição de bens e serviços sido a rubrica que maior contributo deu para esse aumento (43,1%).

Com excepção das Contas especiais do Tesouro, que registaram um decréscimo de 580,63 milhões de FCFA, todos os outros agregados, Despesas correntes, Bens de capital, Amortização da dívida e Investimento público, registaram acréscimos no seu valor, relativamente a 2014.

A despesa global, em 2014, representava 13,4% do PIB, registando um aumento em 1,9 p.p. em 2015. Entretanto, se considerarmos a evolução da despesa em termos reais, a preços de 2015, observa-se que a despesa/PIB cresceu, pois, de uma representatividade de 13,6%, em 2014, passou para 15,3% em 2015, concluindo-se que, no biénio em referência, tendo em atenção o aumento dos preços, a despesa registou um acréscimo de 1,7 p.p., relativamente à sua representatividade na produção nacional.

Capítulo IV

Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado

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

4.1 – Considerações Gerais

A Lei orgânica do Tribunal de Contas, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, no seu artigo 1.º define o Tribunal de Contas como órgão independente de fiscalização das receitas e despesas públicas e de julgamento das contas que a Lei mandar submete-lhe.

O n.º 2 do artigo 2.º do mesmo diploma, estabelece ainda que, estão sob a sua jurisdição o Estado e todos os seus serviços, os serviços autónomos, a administração local, as empresas públicas e quaisquer entidades que utilizem fundos de proveniência pública, designadamente através de subsídios, empréstimos ou avales.

Com isto, o diploma acima referido consagra o princípio da perseguição do dinheiro e valores públicos (Direito de sequência), inclusive os que o Estado renuncia a favor de diferentes entidades, ou seja, os benefícios fiscais concedidos.

Sobre a mesma matéria, o n.º 3 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, confere ao Tribunal de Contas, no âmbito do controlo jurisdicional, a competência de fiscalizar a gestão das administrações encarregadas da execução dos programas e das dotações, ou seja, os mecanismos de renúncia de receita devem ser norteados pelos aspectos da legalidade, eficácia, economicidade, eficiência e efectividade, em cumprimento ao princípio da Eficiência Financeira.

Por isso, embora a lei não obrigue que a Conta Geral do Estado apresente as demonstrações financeiras relativas aos benefícios fiscais, dada a relevância que o custo da renúncia de tais receitas pode acarretar para o Estado, não pode deixar o Tribunal de Contas de se pronunciar sobre esta matéria, neste Capítulo do Parecer, especialmente sobre duas questões a saber: apoios não reembolsáveis e benefícios fiscais concedidos em 2015.

4.2 – Apoios Não Reembolsáveis Concedidos

O quadro da nomenclatura orçamental do Estado fixado pelo Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, no seu artigo 5.º, apresenta as operações do Orçamento Geral do Estado por títulos e define o Título 4 como Transferências correntes.

O Orçamento Geral do Estado (OGE) de 2015 não se reporta às subvenções, pelo que no quadro e gráfico seguintes indicam-se apenas os fundos transferidos, por destinatários, a partir da rubrica do orçamento designada por Transferências correntes:

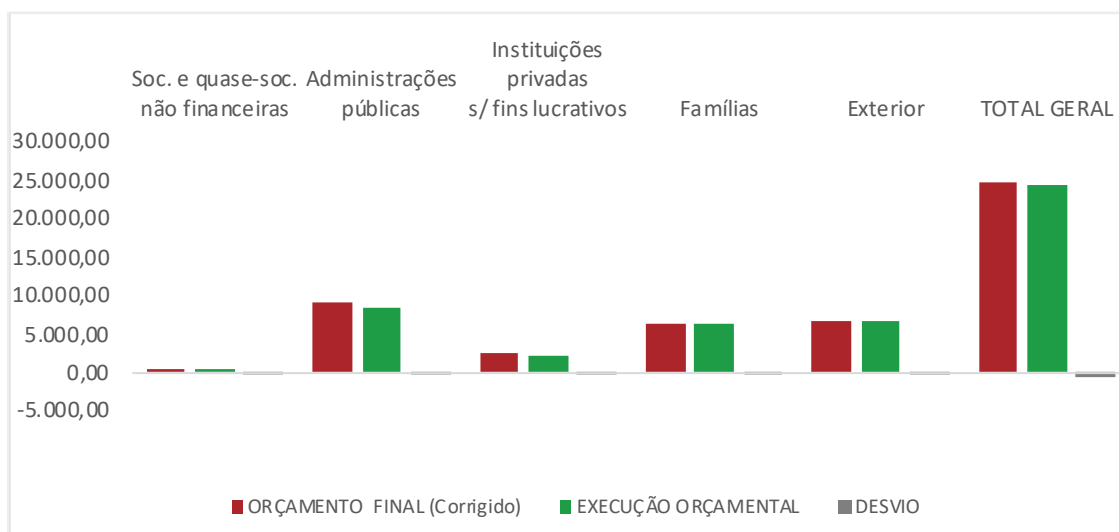
Quadro IV.1 – Fundos transferidos rubrica Transferências correntes

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
Soc. e quase-soc. não financeiras	369.78	1.5	368.78	1.5	-1.00	-0.3	99.7
Administrações públicas	8,930.37	36.1	8,551.10	35.4	-379.27	-4.2	95.8
Instituições privadas s/ fins lucrativos	2,352.74	9.5	2,272.24	9.4	-80.50	-3.4	96.6
Famílias	6,375.35	25.8	6,339.59	26.3	-35.76	-0.6	99.4
Exterior	6,720.57	27.2	6,605.07	27.4	-115.50	-1.7	98.3
TOTAL GERAL	24,748.81	100.0	24,136.78	100.0	-612.03	-2.5	97.5

Fonte: CGE e SIGFIP

Gráfico IV.1 – Fundos transferidos rubrica Transferências correntes



Fonte: CGE e SIGFIP

Da análise do quadro precedente, observou-se que, em 2015, os fundos executados através da rubrica Transferências correntes atingiram o montante global de 24.136,78 milhões FCFA, tendo-se registado, relativamente aos valores do Orçamento final, um desvio para menos de 2,5%, justificado pela menor execução nas rubricas de Administrações públicas e Exterior que registaram desvios na ordem de 379,27 e 115,50 milhões de FCFA, respectivamente.

Também se verificou claramente que os fundos transferidos às Administrações Públicas e às Famílias foram os mais significativos, representando, no total das transferências efectuadas, 35,4% e 26,3% respectivamente, atingindo, pela mesma ordem, os valores de 8.551,10 e 6.339,59 milhões FCFA.

Evidencia-se ainda que, em termos do valor previsto e executado, na componente Transferências correntes, os dados constantes no Quadro III.3 (19.676,80 e 18.902,43, milhões de FCFA, respectivamente) do Capítulo III – Despesa, do presente Parecer, não coincidem com os valores constantes no Quadro acima, pois as fontes de recolha de dados são diferentes. O Quadro III.3 reproduz os dados constantes da CGE, ao passo que o presente Quadro inclui os dados extraídos do SIGFIP, recolhidos na DGO.

Entendendo assim, o Tribunal suscitar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IV.1

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

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

No Quadro IV.2, a seguir, observa-se que os fundos transferidos às Sociedades e quase-sociedades não financeiras atingiram o montante de 368,78 milhões de FCFA, representando 2,0% do total das Transferências Correntes.

Quadro IV.2 – Fundos previstos e transferidos às Sociedades e quase-sociedades financeiras

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	%
Rádio Difusão Nacional	32,26	8,7	0,2	32,26	8,7	0,2	100,0
Televisão da Guiné-Bissau	56,48	15,3	0,3	56,48	15,3	0,3	100,0
Jornal Nô Pintcha	28,90	7,8	0,1	28,90	7,8	0,2	100,0
Agência Noticiosa da Guiné-Bissau	252,14	68,2	1,3	251,14	68,1	1,3	99,6
Total dos fundos transferidos às Sociedades e quase sociedades financeiras	369,78	100,0	1,9	368,78	100,0	2,0	99,7
TOTAL GERAL DAS TRANSFERÊNCIAS	19 676,80		100,0	18 902,43		100,0	96,1

Fonte: SIGFIP

Dentro deste grupo, o destaque vai para a Agência Noticiosa da Guiné-Bissau, que, com o valor recebido de 251,14 milhões de FCFA, representou 68,1% e 1,3%, em relação, respectivamente, ao total das transferências para as Sociedades e quase-sociedades não financeiras e ao total geral das Transferências correntes.

Seguiu-se a Televisão da Guiné-Bissau que arrecadou o valor de 56,48 milhões de FCFA, representando 15,3% do total das transferências para estas entidades. Em relação ao total das Transferências Correntes, o seu peso cifrou-se apenas em 0,3%. De realçar que em termos de execução, os valores previstos no Orçamento corrigido foram executados na totalidade, com excepção da Agência Noticiosa da Guiné-Bissau, com uma ligeira diminuição relativamente ao valor orçamentado.

No quadro das verificações, observou-se que, na CGE, não é possível discriminar as transferências para este grupo de beneficiários das Transferências correntes do Estado, sendo, o quadro atrás, elaborado através elementos recolhidos na MVCIL junto da DGO, com a consulta dos dados fornecidos pelo SIGFIP.

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

Por este facto, o Tribunal de Contas entende pertinente aduzir a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IV.2

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

Quanto aos órgãos da Administração Pública, as entidades que mais beneficiaram dos fundos transferidos, foram Assembleia Nacional Popular, com uma execução de 4.536,53 milhões de FCFA, e os Serviços Autónomos, com a de 3.962,56 milhões de FCFA, representando estas entidades 99,7% dos fundos transferidos, tendo a Segurança Social assumido um valor residual, conforme se destaca do Quadro IV.3, a seguir:

Quadro IV.3 – Fundos previstos e transferidos aos órgãos da Administração pública

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	
Assembleia Nacional Popular	4 548,58	50,9	23,1	4 536,53	53,1	24,0	99,7
Serviços Autónomos	4 349,62	48,7	22,1	3 982,56	46,6	21,1	91,6
Segurança Social	32,17	0,4	0,2	32,01	0,4	0,2	99,5
Total dos fundos concedidos às Administrações públicas	8 930,37	100,0	45,4	8 551,10	100,0	45,2	95,8
TOTAL GERAL DAS TRANSFERENCIAS	19 676,80		100,0	18 902,43		100,0	96,1

Fonte: CGE

Em termos de execução, este grupo registou uma taxa de execução global de 95,8%, com a Assembleia Nacional Popular a assumir uma realização de 99,7%, em relação às verbas destinadas no Orçamento corrigido.

No que toca às Instituições privadas sem fins lucrativos, constata-se que, em 2015, o Estado transferiu a quantia de 2.272,24 milhões de FCFA, que representa uma percentagem de 12,0% do total geral das transferências do ano. Os beneficiários desses apoios encontram-se elencados no quadro IV.4 abaixo.

Quadro IV.4 – Apoios previstos e concedidos às Instituições privadas sem fins lucrativos

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	
Associações de Caridade	34,00	1,4	0,2	25,16	1,1	0,1	74,0
Associações Desportivas	105,12	4,5	0,5	101,34	4,5	0,5	96,4
Diversos Sindicatos	48,20	2,0	0,2	47,49	2,1	0,3	98,5
Particulares	2 142,83	91,1	10,9	2 077,55	91,4	11,0	97,0
Associações Culturais	22,19	0,9	0,1	20,70	0,9	0,1	93,3
Total dos apoios às Instituições privadas	2 352,34	100,0	12,0	2 272,24	100,0	12,0	96,6
TOTAL GERAL DAS TRANSFERÊNCIAS	19 676,80	-	100,0	18 902,43	-	100,0	96,1

Fonte: OGE e CGE

A maior fatia recaiu nos particulares, com um valor de 2.077,55 milhões de FCFA, correspondendo a 91,4% do total dos apoios a este tipo de entidades e 11,0% do total geral das Transferências, em 2015.

Os valores transferidos, correspondentes aos valores contemplados no orçamento, representam uma taxa de execução de 96,6%.

Da análise efectuada na rubrica de famílias, conforme se pode observar no quadro IV.5, os apoios atingiram o montante de 6.339,59 milhões de FCFA, representando 33,5% do total geral das transferências do Estado, registando uma taxa de execução de 99,4%.

Quadro IV.5 – Apoios previstos e concedidos às Famílias

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	
Pensões provisórias de aposentação	4 595,36	72,1	23,4	4 595,36	72,5	24,3	100,0
Pensões de aposentação, reforma e invalidez	1 779,00	27,9	9,0	1 744,24	27,5	9,2	98,0
Outras despesas de segurança social	1,00	0,0	0,0	0,00			-
Total das Famílias	6 375,35	100,0	32,4	6 339,59	100,0	33,5	99,4
TOTAL GERAL DAS TRANSFERÊNCIAS	19 676,80	-	100,0	18 902,43	-	100,0	96,1

Fonte: OGE e CGE

Observa-se que foram as pensões provisórias de aposentação que recolheram praticamente a totalidade dos apoios (72,5%), representando 24,3% do total geral das transferências do

ano, registando uma taxa de execução plena, seguido pelas Pensões de aposentação, reforma e invalidez que representaram 27,5% e 9,2%, respectivamente.

O quadro IV.6 que se segue indica a repartição pelas diversas embaixadas dos Apoios previstos e transferidos para o Exterior.

Quadro IV.6 – Apoios previstos e transferidos ao Exterior

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	
Embaixadas	2 454,7	36,5	12,5	2 319,1	35,1	12,3	94,5
Cabo Verde	43,2	0,6	0,2	43,2	0,7	0,2	99,9
Portugal	218,2	3,2	1,1	218,2	3,3	1,2	100,0
Senegal	113,4	1,7	0,6	113,4	1,7	0,6	100,0
Guiné Conakry	71,0	1,1	0,4	71,0	1,1	0,4	100,0
China	82,2	1,2	0,4	82,2	1,2	0,4	100,0
Bélgica	78,0	1,2	0,4	78,0	1,2	0,4	100,0
Irão	63,8	0,9	0,3	63,8	1,0	0,3	100,1
Marrocos	67,4	1,0	0,3	67,4	1,0	0,4	100,0
New York	75,1	1,1	0,4	75,1	1,1	0,4	100,0
Washington	59,4	0,9	0,3	59,4	0,9	0,3	99,9
Brasil	77,3	1,1	0,4	77,3	1,2	0,4	100,0
Alemanha	63,9	1,0	0,3	63,9	1,0	0,3	100,0
Rússia	77,9	1,2	0,4	77,9	1,2	0,4	100,0
Cuba	69,9	1,0	0,4	69,9	1,1	0,4	100,0
Argélia	72,1	1,1	0,4	110,3	1,7	0,6	152,9
Angola	58,5	0,9	0,3	68,3	1,0	0,4	116,8
França	86,6	1,3	0,4	86,6	1,3	0,5	100,0
Gâmbia	76,1	1,1	0,4	76,1	1,2	0,4	100,0
Ziguinchor	76,8	1,1	0,4	76,8	1,2	0,4	99,9
Mauritânia	30,4	0,5	0,2	30,4	0,5	0,2	99,9
Espanha	62,7	0,9	0,3	62,7	0,9	0,3	100,1
Outras Embaixadas	671,9	10,0	3,4	671,9	10,2	3,6	100,0
Direcção Administrativa Financeira	39,38	0,6	0,2	39,38	0,6	0,2	100,0
Outros	1 930,74	28,7	9,8	1 902,75	28,8	10,1	98,6
Total dos Apoios ao Exterior	6 720,57	100,0	34,2	6 605,07	100,0	34,9	98,3
TOTAL GERAL DAS TRANSFERÊNCIAS	19 676,80			18 902,43			96,1

Fonte: SIGFIP

A nível dos fundos transferidos para o Exterior, os mesmos, representaram 6.605,07 milhões de FCFA, sendo, na totalidade, afectos às representações diplomáticas, representando 34,9% do total geral das Transferências.

Destacando-se a Embaixada da República da Guiné-Bissau em Portugal, com um valor de 218,2 milhões de FCFA (3,3%), seguida das Embaixadas da República da Guiné-Bissau no Senegal e na Argélia, ambas com uma representatividade de 1,7% do total dos

apoios concedidos ao exterior. O agrupamento designado, Outras Embaixadas registou uma percentagem de 10,2%.

Aqui também, a exemplo das Sociedades e quase-sociedades não financeiras e das administrações públicas, não se distinguiram os duodécimos concedidos dos apoios não reembolsáveis pelo que, sobre este aspecto em particular, o Tribunal de Contas remete à recomendação n.º IV.2, acima referenciada.

4.3 – Benefícios Fiscais Concedidos

Para efeitos deste Parecer, consideram-se Benefícios Fiscais (BF's)³⁰ as medidas de carácter excepcional instituídas para a tutela de interesses públicos extra fiscais relevantes (e.g. as isenções, reduções de taxas, as deduções à matéria colectável e à colecta, as amortizações e reintegrações aceleradas e, outras, que se enquadrem na definição), ou seja, o uso de medidas fiscais que resultam numa tributação menor ou num desagravamento fiscal.

Sendo a Guiné-Bissau um país de poucos recursos é normal que os sucessivos Governos empenhem esforços com vista à implementação de benefícios fiscais com o objectivo de desenvolver as capacidades de intervenção das instituições estatais e que encorajem a iniciativa privada.

Sobre esta matéria dispõe o n.º 2 do artigo 55.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 Março, que os apoios concedidos pelo Estado podem ter a forma de subvenções do OGE, dos Orçamentos anexos ou das Contas especiais do Tesouro, a afectação na totalidade ou parcial do produto dos tributos de qualquer natureza, ou qualquer outra forma de contribuição ou de subvenção.

Assim, as normas que regem a concessão e fiscalização das isenções aduaneiras são as que a seguir se indicam:

- O Código de Investimento, aprovado pela Lei n.º 13/2011, de 6 de Julho;
- O Regime Geral dos Incentivos, aprovado pela Lei n.º 2/95, de 24 de Maio;
- As Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas, Consulares, do Acto Adicional n.º 4/96;

30 Também podem assumir a designação de Receita Cessante ou Despesa Fiscal.

- Despacho n.º 32/2008, de 19 de Maio, que Regulamenta a Isenção Aduaneira para os Magistrados Judiciais;
- Protocolo Adicional n.º III da UEMOA.

Vários outros diplomas avulsos referentes aos impostos também dispõem sobre esta matéria.

Observa-se, assim, que, ainda, persiste uma multiplicidade e dispersão da legislação relativa aos benefícios fiscais e à inexistência de uma lei-quadro de incentivos fiscais à data presente.

Assim, considerando a importância que a mesma reveste para a transparência da despesa pública, o Tribunal de Contas, perante estes factos, considera oportuno formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IV.3

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

A Direcção Geral das Alfândegas (DGA), a Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) e a Direcção Geral do Plano (DGP) destacam-se de entre as direcções do Ministério das Finanças com competências em matéria de atribuição, registo e controlo dos benefícios fiscais. Assim, a seguir indicam-se as informações recolhidas durante a MVCIL a estas entidades:

4.3.1 – Direcção Geral das Alfândegas

De acordo com a alínea c) do artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 6/2014, de 3 de Junho, que aprova o Estatuto Orgânico da DGA, compete-lhe controlar as mercadorias e os meios de transporte na entrada, permanência, trânsito e saída do território aduaneiro e garantir a correcta aplicação das disposições legais.

Ainda, em matéria de benefícios fiscais, compete à DGA verificar os pressupostos das isenções aduaneiras e o cumprimento das obrigações impostas aos respectivos beneficiários, nomeadamente instruir processos e pronunciar-se sobre a conformidade dos pedidos de concessão de isenções que devam ser apreciados a nível superior, ao abrigo do artigo 40.º, n.º 1, alínea c), do mesmo diploma.

Apresentam-se a seguir os benefícios fiscais concedidos em 2015, através da DGA:

Quadro IV.7 – Benefícios fiscais concedidos, segundo os regimes aduaneiros

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	%	%
Mercadorias destinadas a emigrantes, cooperantes, partidos políticos, organizações não-governamentais e corpo diplomático	3 478,60	70,2	5,6
Mercadorias enviadas a organizações de natureza caritativa ou humanitária	163,50	3,3	0,3
Ofertas recebidas no âmbito das relações internacionais	30,30	0,6	0,0
Privilégios e imunidades habituais concedidos por força de acordos, convenções e tratados internacionais	298,90	6,0	0,5
Outras Isenções	983,10	19,8	1,6
Total dos Benefícios	4 954,40	100,0	8,0
Total das Receitas Fiscais do Estado	61 949,63		100,0

Fonte: DGA

Conforme se pode verificar no quadro anterior, os BF's concedidos atingiram o montante de 4.954,40 milhões de FCFA, correspondente a 8,0%³¹ do total das receitas fiscais do ano. Este valor constitui uma receita cessante em benefício dos contribuintes.

Nota-se também que a maior parte dos benefícios reportam-se às Mercadorias destinadas a emigrantes, cooperantes, partidos políticos, organizações não-governamentais e corpo diplomático (70,2%) e a Outras isenções concedidas no âmbito da contrapartida nacional a projectos de investimentos (19,8%).

Assim, dada a importância desta matéria, o Tribunal de Contas considera pertinente enunciar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IV.4

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

31 $4\,954,40/61\,949,63 \times 100$

Verifica-se que, das isenções concedidas através da DGA, algumas reportam-se a impostos que são geridos pela DGCI, conforme se apresenta no quadro IV.8 abaixo:

Quadro IV.8 – Incentivos e benefícios concedidos através da DGA³²

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	TIPO DO BENEFICIO CONCEDIDO	VALOR	%
Emigrantes guineenses	Isenção de DD e ACI	69,70	1,2
Instalação de partidos políticos	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI	0,00	0,0
Importações de ONG's	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI	682,40	12,2
Franquia diplomática	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI, PCS, RS, PC e todas as taxas	2 728,30	48,7
Missões religiosas caritativas	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI, PCS, RS, PC e todas as taxas	41,50	0,7
Donativos ao Estado	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI, PCS e PC	30,30	0,5
Antigos combatentes	Redução de 25% do DD e isenção de ACI	1,10	0,0
Magistrados judiciais	Isenção de DD e ACI	41,50	0,7
Produtos industriais originários da UEMOA	Isenção de taxas aduaneiras da UEMOA: DD, PCS e RS	289,90	5,2
Gasoleo para centrais eléctricas daEAGB	Isenção de IEC e Paga DD, IGV, PC	41,70	0,7
Casos excepcionais	Isenção de DD, IEC, IGV e ACI	14,60	0,3
Importações do Estado e Projectos do Estado	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI	719,10	12,8
Investimento privado que constrói	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI	936,00	16,7
Investimento privado só em equipamentos	Redução de 50% do DD, IEC, IGV, ACI	0,00	0,0
De excepção	Redução de 30% do DD, IEC, IGV, ACI	2,20	0,0
TOTAL		5 598,30	29,56

Fonte: DGA

Durante a MVCIL, constatou-se que a Direcção Geral do Plano (DGP) também intervém no circuito de concessão de Benefícios fiscais, emitindo o seu parecer nos 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.

De acordo com os dados recolhidos junto da DGP, e conforme o Quadro IV.9, indicado a seguir, o montante global das isenções concedidas nesse âmbito foi de 1.651,33 milhões de francos CFA.

32 DD: Droit Douanier; ACI: Antecipação de Contribuição Industrial; IEC: Imposto Especial de Consumo; IGV: Imposto Geral sobre Vendas; PCS: Imposto Comunitário de Solidariedade da UEMOA; PC: Imposto Comunitário da CEDEAO; RS: Redevance Statistique (taxa).

Quadro IV.9 – Benefícios Fiscais – DGP

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	%
Ministérios	1 525,23	92,4
ONG's	10,60	0,6
Parceiros	115,50	7,0
TOTAL GERAL	1 651,33	100,0

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 1.651,33 milhões de FCFA, apurando-se assim uma diferença de 178,03 milhões de FCFA, conforme abaixo se indica:

Quadro IV.10 – Divergência entre as isenções declaradas pela DGP e DGA

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR
Donativos ao Estado	30,30
Missões Religiosas Caritativas	41,50
Importações do Estado e Projectos do Estado	719,10
Importações de ONG's	682,40
Investimento Privado só em Equipamentos	0,00
TOTAL GERAL	1 473,30
Valor declarado pela DGP, cfr Nota explicativa	1 651,33
Diferença	178,03

Fonte: DGA e DGP

Assim, torna-se pertinente, este Tribunal de Contas formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IV.5

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

4.3.2 – Direcção Geral das Contribuições e Impostos

O Estatuto Orgânico da DGCI, Decreto-Lei n.º 6/2014, de 30 de Maio, estipula nos artigos 2.º e 3.º que compete a esta Direcção assegurar a arrecadação dos impostos e outras receitas do Estado cuja cobrança lhe seja legalmente cometida, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e do quadro harmonizado da UEMOA, em matéria tributária.

Compete-lhe, ainda, ao abrigo do artigo 3.º alínea h) do mesmo Decreto-Lei, acompanhar e monitorar a execução dos benefícios fiscais e proceder à determinação e controlo da respectiva despesa fiscal.

Em 2021, nas verificações junto da DGCI, observou-se que, além do relatório da DGP com as isenções concedidas no quadro de projectos de investimento, esta entidade não dispõe de informações adicionais e de um registo organizado das isenções concedidas no âmbito da sua actividade de arrecadação de impostos.

Dada a importância da informação sobre as isenções fiscais concedidas anualmente, o Tribunal de Contas entende atinente enunciar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IV.6

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

4.3.3 Análise Evolutiva das Isenções Fiscais e Aduaneiras Concedidas no Período 2014–2015

O quadro a seguir indicado revela a evolução das isenções fiscais e aduaneiras declaradas pela DGA no período 2014-2015:

Quadro IV.11 – Evolução das Isenções, no período de 2009–2010, segundo o regime aduaneiro

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2014		2015		Desvio	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Mercadorias destinadas a emigrantes, cooperantes, partidos políticos, organizações não-governamentais e corpo diplomático	4 927,80	68,0	3 478,30	70,2	-1 449,50	-29,4
Mercadorias enviadas a organizações de natureza caritativa ou humanitária	23,30	0,3	163,50	3,3	140,20	601,7
Ofertas recebidas no âmbito das relações internacionais	691,20	9,5	30,30	0,6	-660,90	-95,6
Privilégios e imunidades habituais concedidos por força de acordos, convenções e tratados internacionais	196,60	2,7	298,90	6,0	102,30	52,0
Outras isenções	1 404,10	19,4	983,10	19,8	-421,00	-30,0
Total dos Benefícios	7 242,40	100,0	4 954,40	100,0	2 288,00	31,6

Fonte: DGA

Observa-se que, no cômputo geral, as isenções concedidas diminuíram em 31,6%, tendo os decréscimos mais acentuados ocorrido nas rubricas de Ofertas recebidas no âmbito das relações internacionais (-95,6%) e nas Outras isenções (-30%).

Apesar do decréscimo sofrido no biénio, a rubrica Mercadorias destinadas a emigrantes, cooperantes, partidos políticos, organizações não-governamentais e corpo diplomático continua a registar o valor mais significativo (68,0% em 2014, face a 70,2% em 2015).

Porém, verificou-se que as rubricas de Mercadorias enviadas a organizações de natureza caritativa ou humanitária (0,3% em 2014, face a 3,3% em 2015) e os Privilégios e imunidade habituais concedidos por força de acordos, convenções e tratados internacionais (2,7% em 2014, face a 6,0% em 2015) registaram um aumento significativo, contrariando assim, a tendência de decréscimo verificado na evolução geral das isenções fiscais e aduaneiras do período em análise.

Capítulo V

Dívida Pública

CAPÍTULO V – DÍVIDA PÚBLICA

5.1 – Considerações Gerais

Tomada na sua acepção ampla, a dívida pública “abrange o conjunto de situações derivadas não só de recurso ao empréstimo público, mas também da prática de outras operações de crédito como sejam, os avales, os débitos resultantes do crédito administrativo, vitalício, empresarial ou monetário e da assunção de operações em contrapartida de atribuições patrimoniais.”³³

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.”³⁴

Assim, a Dívida Pública compreende as obrigações financeiras assumidas com entidades públicas e privadas, dentro ou fora do território nacional, em virtude de leis, contratos, acordos e realização de operações de crédito contraídas pelo Estado.

Entretanto, através do Decreto n.º 30/2021, de 29 de Junho, é criada a Direcção Geral da Dívida Pública, conforme já previsto no Decreto-Lei n.º 3/2020, de 16 de Fevereiro de 2021, relativo à Orgânica do Governo.

Nesta linha, tendo em conta a aplicação ao país das melhores práticas internacionais nas actividades de gestão da dívida pública, bem como dar cumprimento ao disposto no artigo 8.º do Regulamento n.º 09/2007/CM/UEMOA, relativo ao Quadro de referência da política de endividamento público e de gestão da dívida pública nos Estados membros da UEMOA, foi criado o Comité Nacional da Dívida Pública (CNDP), através do Decreto n.º 28/2021, de 29 de Junho.

Tem por missão elaborar, coordenar, publicar, seguir a implementação da política nacional de endividamento e de gestão da dívida pública e velar pelo seu cumprimento e coerência com os objectivos de desenvolvimento e capacidade financeira do Estado, sendo composto por uma comissão técnica e um secretariado permanente.

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

34 Idem.

Na mesma data, foi publicado o Decreto n.º 29/2021, que visa dotar o país de um diploma interno que regulamente o regime comunitário que estabelece as regras básicas em matéria do endividamento e da gestão da dívida pública.

Refere-se ao Regulamento n.º 9/2007/CM/UEMOA, que estabelece um quadro de referência da política de endividamento público e de gestão da dívida pública para os respectivos Estados membros.

Assim, todos os trabalhos, realizados pela Equipa do Tribunal de Contas, no que concerne à dívida pública decorreram junto da Direcção Geral da Dívida Pública (DGDP).

A Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, estipula, ao abrigo do seus artigos 27.º e 28.º que as operações de Tesouraria compreendem as receitas provenientes da cessão dos activos; o produto dos empréstimos a curto, médio e longo prazos; os depósitos nas contas dos correspondentes; e os reembolsos de empréstimos e adiantamento, e que, segundo o n.º 1 do artigo 36.º, são executados em conformidade com as autorizações gerais aprovadas em cada ano pela proposta de Lei de Orçamento para registar as operações efectuadas pelos serviços do Estado.

Ainda, nos termos do n.º 4 do disposto no artigo 27.º, os títulos de dívida pública emitidos pelo Estado são expressos em moeda nacional e não podem prever isenção fiscal nem ser utilizados como meio de pagamento de uma despesa pública, salvo disposição contrária de uma lei de orçamento.

De acordo com o artigo 78.º alíneas a), c), e e) do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, as operações de tesouraria abrangem:

- As operações de encaixe e de desembolso;
- O aprovisionamento e a devolução de fundos de caixas públicas;
- O desconto e o recebimento de títulos e obrigações emitidas a favor do Estado ou de outros organismos públicos no quadro da regulamentação em vigor;
- A gestão dos fundos depositados pelos correspondentes e as operações executadas por sua conta;

- A emissão, conversão gestão e o reembolso de empréstimos públicos de curto prazo.

Nesta sequência, em conformidade com o apurado no Capítulo I - Processo Orçamental deste Parecer, a Lei do OGE para 2015 estimou as Receitas correntes em 65.594,00 milhões de FCFA e as Outras receitas em 82.628,00 milhões de FCFA, sendo que o total das despesas se situou na ordem dos 148.222,00 milhões de FCFA, Nesta senda, refere ainda, o n.º 2 do artigo segundo, que para a cobertura do défice orçamental apurado em relação às receitas internas na ordem dos 57.628 milhões de FCFA, ficando o Governo, através do Ministério da Economia e Finanças (MF), 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.

A Lei do Orçamento Geral do Estado (LOGE) de 2015 dispõe no seu artigo 42.º que é vedado a qualquer órgão da administração pública contrair dívida ou realizar acto de que possa resultar responsabilidade financeira para o Estado, sem visto prévio ou autorização do Ministério da Economia e Finanças.

Constata-se, todavia, que a CGE de 2015, submetida à apreciação técnica deste Tribunal, não fornece informações sobre a movimentação da dívida pública, interna e externa, directa e indirecta do Estado, não permitindo, por conseguinte, conhecer com exactidão o respectivo stock inicial e final e encargos da dívida pública, bem como o cumprimento das determinações da ANP sobre os limites impostos à sua contracção no ano em referência.

Assim, as análises, constatações e recomendações que o Tribunal de Contas a seguir apresenta, sobre a caracterização da Dívida Pública, não são baseadas nos dados recolhidos na CGE, mas antes no trabalho no terreno desenvolvido junto da Direcção Geral da Dívida Pública (DGDP).

A UEMOA definiu os padrões de convergência que, cada Estado membro, deve atingir para a harmonização dos critérios globais de desenvolvimento e do crescimento económico sustentável a nível da sub-região, sendo, para 2015, como critérios de primeira ordem, o rácio do saldo orçamental global incluindo os donativos reportado ao PIB nominal, a taxa de inflação média anual e o rácio da dívida pública interna e externa, em relação ao PIB nominal.

Embora se tenha já pronunciado, no Capítulo 0 - Contexto Macroeconómico deste Parecer sobre tais critérios, a omissão destes dados na CGE viola o imperativo de dar a conhecer ao cidadão, através da prestação anual das contas do Estado, a informação apurada e atempada sobre a dívida pública do país, sabendo-se que o cidadão tem direito a essa informação actualizada, não só pela importância que o endividamento do Estado implica na vida das pessoas e empresas, mas também pela percepção de eventual injustiça geracional³⁵.

Deve o Estado, através dos serviços que intervêm nos processos de endividamento, recolher e reunir as informações relativas à dívida pública e velar pela partilha e circulação destas informações entre os diferentes serviços que participam na cadeia da dívida pública.

Por outro lado, deve garantir que essa informação chegue ao público, nomeadamente as linhas mestras da política e da estratégia nacional de endividamento, bem como o acompanhamento (*follow-up*) dessas medidas, avaliando e divulgando os resultados das políticas implementadas.

Assim, quanto à omissão dos dados da dívida pública na CGE, o Tribunal de Contas, de forma enfática, enuncia a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.1

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

5.2 – Operações Passivas na CGE

No quadro seguinte, apresenta-se o movimento da receita e despesa, relativamente à execução orçamental das operações passivas do Estado em 2015:

³⁵ Ao contrair dívida hoje, um Estado está a assumir o compromisso de amanhã vir a pagar juros sobre essa sua obrigação, sendo, na generalidade, o benefício colhido pelas actuais gerações, enquanto que o sacrifício do pagamento do capital e dos juros em dívida caberá às gerações futuras.

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

(em milhões de FCFA)

OPERAÇÕES PASSIVAS / DESPESAS	PREVISÃO	EXECUÇÃO	TX. EXEC. %	OPERAÇÕES PASSIVAS / RECEITAS	PREVISÃO	EXECUÇÃO	TX. EXEC. %
Amortização da dívida	31 925,16	7 404,16	23,2	Passivos Financeiros	37 475,00	9 814,18	26,2
Empréstimos a m.l.p.				Empréstimos a m.l.p.	12 475,00	9 814,18	78,7
Amortizações internas	30 556,95	6 479,59	21,2	Projectos	12 475,00	9 814,18	78,7
Amortizações externas	1 368,21	924,57	67,6	Outros passivos financeiros	25 000,00	0,00	0,0
				Refinanciamento da dívida	0,00	0,00	0,0
				Diversos	25 000,00	0,00	0,0
TOTAL	31 925,16	7 404,16	23,2	TOTAL	37 475,00	9 814,18	26,2

Fonte: CGE

Constata-se, relativamente às operações passivas de despesa (saídas de fundos, com repercussão no passivo financeiro do Estado), que se verifica uma enorme disparidade entre o valor do orçamento (31.925,16 milhões de FCFA) e o valor executado (7.404,16 milhões de FCFA), registando uma taxa de execução de 23,2%.

Também, no que concerne às operações passivas de receita, o Orçamento executado apresenta um valor inferior face ao Orçamento corrigido, 9.814,18 milhões de FCFA, face a 37.475,00 milhões de FCFA, respectivamente. A execução é constituída exclusivamente pela contracção de empréstimos a m.l.p., que representaram a totalidade das operações passivas de receita (entrada de fundos com repercussão no passivo financeiro do Estado).

Como se evidencia do quadro atrás, as operações passivas do Estado são as operações de entrada (receita) e saída (despesa) de fundos que afectam o passivo do Estado, respectivamente, acumulando ou reduzindo o seu passivo financeiro.

As saídas (despesa) abrangem as operações financeiras, englobando as de tesouraria e as de médio e longo prazo, que envolvam pagamentos decorrentes, quer da amortização de empréstimos, titulados ou não, quer do reajuste de adiantamentos ou de subsídios reembolsáveis, quer, ainda, da execução de avales ou garantias. As despesas com passivos financeiros deverão incluir os prémios ou descontos.

As operações passivas do Estado de entrada de fundos (receita) são as que afectam o passivo do Estado, mas, desta feita, decorrentes das receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto, médio e longo prazo.

Assim, o passivo do Estado diminuiu em 7.404,16,00 milhões de FCFA, resultante da amortização da dívida interna (6.479,59,00 milhões de FCFA) e da dívida externa (924,57,00 milhões de FCFA), enquanto que aumentou em 9.814,18,00 milhões de FCFA, por via da contracção de empréstimos a m.l.p., resultando num aumento do passivo do Estado, em termos líquidos, de 2.410,02,00 milhões de FCFA.

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

Em termos funcionais, os Ministérios que beneficiam de financiamentos negociam as condições técnicas, enquanto a parte financeira é negociada directamente pela Direcção Geral da Dívida Pública. O Ministério Público não participa nas negociações, mas analisa os documentos contratuais e formula um parecer jurídico através do seu Conselho Consultivo para o credor e para o Governo. O Ministério da Economia e Finanças assina o acordo ou contrato para a contracção da dívida.

Por forma a dar cumprimento ao disposto no artigo 8.º do Regulamento n.º 09/2007/CM/UEMOA, relativo ao Quadro de referência da política de endividamento Público e de gestão da dívida pública nos Estados membros da UEMOA, foi criado pelo Decreto n.º 28/2021, de 29 de Junho, o Comité Nacional de Dívida Pública, abreviadamente designado por “CNDP”, que tem por missão elaborar, coordenar, publicar, seguir a implementação da política nacional de endividamento e de gestão da dívida pública e velar pelo seu cumprimento e coerência com os objectivos de desenvolvimento e capacidade financeira do Estado.

Adicionalmente, havendo a necessidade do país se dotar de um diploma interno que regulamente o regime comunitário, estabeleceram-se através do Decreto n.º 29/2021, de 29 de Junho, relativo ao Endividamento e à Gestão da Dívida Pública, as regras básicas aplicáveis em matéria de endividamento público e da gestão da dívida pública.

O diploma acima dispõe no n.º 1 do seu artigo 3.º que o recurso ao endividamento público deve conformar-se com as necessidades de financiamento geradas pela execução das tarefas prioritárias do Estado, bem como salvaguardar, no médio prazo, o equilíbrio tendencial das contas públicas.

Acresce o n.º 2, do mesmo artigo, que a gestão da dívida pública deverá orientar-se por princípios de rigor e eficiência, assegurando a disponibilização do financiamento requerido por cada exercício orçamental e prosseguindo os seguintes objectivos:

- a) Minimizar custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo;
- b) Garantir uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- c) Prevenir a excessiva concentração temporal das amortizações;
- d) Evitar a exposição a riscos excessivos;
- e) Promover um equilibrado e eficiente funcionamento dos mercados financeiros.

A nível operacional, tal quadro legal, deverá ser seguido pela definição de um guia ou manual de procedimentos que enuncie claramente as funções e procedimentos de cada sector e actividade. Este guia reduzirá os riscos inerentes à gestão global da dívida e ao risco operacional da rotação de pessoal afecto ao serviço. Todavia, até a data de emissão do presente parecer, não se verificou qualquer definição de guia ou manual de procedimentos sobre a matéria.

Também, não foram publicados em 2015, 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 pública³⁶.

³⁶ 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.2

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

5.3 – Dívida Interna

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

A carteira da dívida interna de um país é composta por créditos comerciais; pagamento da parte do capital dos empréstimos concedidos ao Estado por instituições de financiamento (bancos, etc.); dívidas de aluguer; dívidas sobre a remuneração dos funcionários; dívidas sobre pensões dos funcionários do Estado; passivos de empresas públicas liquidadas ou privatizadas e assumidas pelo Estado; restituições de impostos; expropriações sem indemnização; garantias para empresas fornecidas pelo Estado; entre outros.

Porém, conforme referido no Capítulo I- Processo Orçamental deste Parecer, o OGE de 2015 não contemplou a Tabela Previsional de Operações Financeiras do Estado que reflecta a situação da dívida interna e externa do país, conforme previsto na alínea d) do n.º 2 do artigo 33.º da LEOGE, Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro.

Idêntica situação se verificou, relativamente à CGE, já que, nas Operações de Tesouraria previstas na alínea e) do artigo 78.º do RGCP, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, foram omitidas a emissão, conversão, gestão e reembolso de empréstimos públicos de curto prazo.

Assim, torna-se pertinente o Tribunal de Contas endereçar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.3

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

5.3.1 – Dívida Interna Estruturada e Não Estruturada

A dívida interna do país assume dois tipos: uma dívida estruturada que é sustentada por acordos, normalmente com o BCEAO, e uma dívida não estruturada contraída pelo Estado guineense junto dos operadores económicos sem acordos sustentados.

O processo do pagamento da dívida interna, neste último caso, assume contornos diferentes uma vez que se trata de uma dívida atípica.

O Banco Mundial (BM), em várias missões, tem Estado a coordenar o processo de pagamento da dívida interna contraída pelo Estado. As diferentes missões têm trabalhado em duas fases, sendo a primeira, o reconhecimento dos documentos indicativos da dívida interna, e a segunda o seu pagamento.

Foram, durante os trabalhos da MVCIL, desenvolvidos junto da DSDP, apurados os seguintes valores concernentes ao apuramento por parte dessa Direcção dos créditos internos:

Quadro V.2 – Apuramento da dívida interna – 1974 a 1999

(em FCFA)

VALOR			PAGAMENTOS			TOTAL PAGAMENTOS	SALDO POR LIQUIDAR
RECLAMADO	EXCLUÍDO	VALIDADO	FASE PILOTO DE 2004	2010	2011		
67 899 116 474	42 297 206 886	25 601 909 588	4 261 840 000	3 500 000 000	3 500 000 000	11 261 840 000	14 340 069 588

Índices:

Validado/Reclamado (%)	37,7
Pago/Validado (%)	44,0

Fonte: DGDP

Observa-se que o ponto de situação da Dívida interna, verificado em 2015 pela equipa do Tribunal de Contas, aquando da emissão do parecer de 2009 e 2010, permanece exactamente no mesmo Estado, ou seja, decorridos mais de 6 anos, não foi efectuado qualquer pagamento no que concerne à dívida interna apurada e validada, correspondendo a sua situação à retratada no quadro atrás.

Esta dívida, referente ao período de 1974 a 1999, foi apurada através de uma auditoria solicitada pelo Governo em 2004.

Os pagamentos iniciados em 2004 apenas tiveram sucessão em 2010 e 2011, tendo-se pago até ao momento 44% do montante validado pelo Governo.

O montante de 14.340.069.588,00 FCFA, equivalente a 56% do valor validado, corresponde a restos a pagar, suspensos desde 2011, até à data presente.

Quanto à dívida do período de 2000 a 2007, ilustrada no quadro abaixo, o seu valor resultou de auditoria efectuada em 2010, carecendo ainda de aprovação pelo Governo.

Quadro V.3 – Apuramento da Dívida Interna – 2000 a 2007

(em FCFA)

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

Fonte: DGDP

Quer o OGE, quer a CGE de 2015, não fazem qualquer referência ao Estado da eventual validação da carteira desta dívida ou da definição da estratégia para o efeito, nem a eventuais medidas de reescalonamento do serviço da dívida em causa e o seu refinanciamento junto do BCEAO.

Também, a situação reflectida no Quadro acima, referente ao “Apuramento da Dívida Interna - 2000 a 2007” é a mesma que a retractada atrás no “Quadro V.2 - Apuramento da dívida interna - 1974 a 1999”, ou seja, decorridos mais de 5 anos, não foi efectuada qualquer pagamento no que concerne à dívida interna apurada e validada.

Por Despacho n.º 20/GMEF/2015, de 12 de Março, instituiu-se uma Comissão de Reavaliação da auditoria à dívida referente ao período 2000-2007, assim como a preparação de uma nova auditoria à dívida do período de 2008 a 2012, com o objectivo de estabelecer uma estratégia para a sua liquidação.

Por outro lado, o não registo centralizado da dívida do Estado, controlo e eficiente acompanhamento impossibilita o conhecimento com exactidão do verdadeiro valor da dívida interna já contraída, bem como a dívida que o Estado continua a contrair.

A esse propósito, saliente-se uma maior intervenção do BCEAO de modo a aprimorar a capacidade de monitorização da dívida e da liquidação dos stocks em atraso. Veja-se a esse propósito, o artigo 9.º do Acto Adicional n.º 01/2015/CCEG/UEMOA, de 19 de Janeiro de 2015, que aprova os critérios de convergência para vigorarem de 2015 a 2019, onde se diz “Os Estados Membros com pagamentos em atraso deverão reduzir progressivamente o stock existente, com vista à sua total quitação até 31 de Dezembro de 2019”.

5.3.2 – Empréstimos de Retrocessão

Os empréstimos de retrocessão são créditos outorgados e financiados pelos diferentes parceiros, nos quais o Estado foi co-garante da sua devolução.

Na Missão de verificação Certificação In Loco efectuada em 2021 junto da DGDP, observou-se que ainda não existe um inventário dessas dívidas ao Estado, e nem se conhece os montantes e as empresas que beneficiaram desses empréstimos reembolsáveis. Tal facto limita, dificulta e condiciona a análise da dívida pública, no tocante aos empréstimos de retrocessão, impossibilitando o Tribunal de Contas de se pronunciar, neste Parecer, sobre este tipo de empréstimos.

Recomendação n.º V.4

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

5.3.3 – Bilhetes do Tesouro

Os Bilhetes do Tesouro são um importante instrumento de financiamento do Estado e de intervenção monetária, completando, com um seguimento de curto prazo, uma curva de rendimentos de títulos líquidos. São emitidos pelo Estado para efeitos de política monetária e são também utilizados para financiar défices temporários de tesouraria, gerados pela sazonalidade da receita fiscal, bem como a cobertura de eventuais atrasos nos desembolsos dos parceiros. Além do mercado primário, intenta-se o desenvolvimento da circulação e liquidez dos títulos públicos no mercado secundário.

De acordo com os dados facultados na MVCIL efectuada em 2021, junto da DGTCP, observou-se que em 14 de Abril do ano 2015, efectuou-se uma emissão de BT's no valor de 15.000.000.000 FCFA, o qual foi reembolsado na totalidade em 11 de Abril de 2017 antes do período de maturidade de 60 meses previsto. Em 15 de Julho do mesmo ano, foi efectuada uma outra emissão de BT's no montante de 11.000.000.000 FCFA, reembolsado em 13 de Julho de 2016 na íntegra no período de maturidade de 364 dias fixado. No entanto, não foi fornecido, como solicitado, os indicadores de risco correspondentes, nem a justificação dos empréstimos em relação aos objectivos do endividamento, os tectos ou limites de endividamento, uma descrição de juros pagos e das taxas de câmbio relativamente a essas emissões.

Ficou assim o Tribunal impossibilitado de efectuar uma análise deste título da dívida interna do Estado neste Parecer e de se pronunciar cabalmente sobre a apreciação do cumprimento da sua legalidade e regularidade financeira, por falta de apresentação, em tempo útil, dos documentos solicitados.

Perante este facto, entende o Tribunal aduzir a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.5

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

5.3.4 – Avals e Garantias do Estado

Os avals e garantias constituem uma forma indirecta de dívida pública, em que o Estado assume a responsabilidade de, em caso de incumprimento do devedor, pagar a dívida ao credor.

A emissão e gestão dos avals e garantias do Estado é da competência da DGTCP, conforme a alínea f) do artigo 2º, do Decreto que estabelece a Organização e Funcionamento da DGTCP.

Não foi reportado na CGE informação sobre os avales e garantias ainda activos, concedidos em 2015 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.

Também aqui, se registou a falta de acatamento da requisição de documentos e informações efectuada pelo Tribunal, no exercício das suas competências, pelo que se remete aqui, com igual ênfase, para a Recomendação n.º V.5, atrás.

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

Pelo que o Tribunal de Contas considera ser atinente recomendar que a informação sobre tais passivos contingentes seja expressa na CGE, bem como seja implementada a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.6

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

5.3.5 – Contratos de Cessão de Créditos Celebrados Entre o Governo e os Bancos BAO (Banco da África Ocidental) e BDU (Banco da União)

Em 10 de Julho de 2015, o Governo da Guiné-Bissau, através do Ministro das Finanças, rubricou um Contrato de Financiamento com o Banco da África Ocidental (BAO) e, em 17 de Novembro do mesmo ano, com o Banco da União (BDU), que se situava num valor total de 34.227.274.993 FCFA, sendo BAO, 26.309.688.803 FCFA, e BDU 7.917.586.190 FCFA, com uma taxa de juro anual de 6% e 1,5%, respectivamente, acrescida de uma comissão de 1% sobre o montante da dívida.

Esses contratos destinavam-se, por um lado, à compra de carteiras de crédito mal parado junto dos referidos bancos com o escopo de resgatar os agentes económicos que operam

no domínio da construção, indústria, comércio, prestação de serviços, e, por outro lado, ao apoio orçamental do ano económico 2015 no valor de 1.000.000.000,00 FCFA junto do BAO.

Prova disso, é a própria nota do então Primeiro-Ministro, cujo teor a seguir se transcreve: “Após a análise atenta dos documentos submetidos à apreciação do Governo para a concretização da operação referida em tópico, tenho o prazer de, pela presente, confirmar a V. Exas. que os mesmos correspondem às orientações e expectativas do Governo no sentido de encorajar e promover uma maior participação do sector privado nacional no esforço de desenvolvimento em curso no nosso país”.

“Por isso, damos o nosso pleno assentimento para a assinatura do correspondente contrato de financiamento, no qual o Governo será representado pelo Excelentíssimo Senhor Dr. Geraldo Martins, Ministro da Economia e finanças. Como é do conhecimento de V. Exas. do financiamento global de 27.309.688.803,00 (vinte e sete mil, trezentos e nove milhões, seiscentos e oito mil, oitocentos e três francos cfa), 1.000.000.000,00 (mil milhões de FCFA) serão destinados a apoiar o Orçamento Geral do Estado para o corrente ano de 2015”.

Em 2016, numa nota³⁷ endereçada ao Tribunal de Contas, explica o Governo sucessor que, a compra de dívida dos privados pelo Estado, transferiu riscos para o Estado da Guiné-Bissau, e teve como consequência a suspensão do programa com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a anulação do apoio orçamental ao Governo para 2016, num valor de 22,4 bilhões de FCFA.

Considerando os impactos dessa decisão para as finanças públicas e os avultados valores monetários em causa, o Tribunal de Contas não poderia no âmbito da emissão do presente Parecer, deixar de se pronunciar nos termos que se seguem:

O Orçamento Geral do Estado (OGE), sendo um instrumento de governação, passa pelo crivo do poder legislativo, conforme a exigência da alínea g) do artigo 85.º da Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB) que, segundo o qual, compete à Assembleia Nacional Popular aprovar o OGE. Daí que, políticas económicas dessa dimensão, devem ser referenciadas no OGE, o que não se verificou na Lei do Orçamento Geral do Estado de 2015.

37 Ofício datado de 01 de Julho de 2015

A celebração de contratos de cessão de créditos entre o Governo, através do Ministro das Finanças e os bancos BAO e BDU, sem autorização da Lei do Orçamento Geral Estado (LOGE) de 2015, consubstância numa violação do princípio da legalidade na vertente de tipicidade qualitativa previsto no artigo 40.º da LOGE, Lei n.º 3/2015, de 21 de Abril, conjugado com o n.º1 do artigo 4.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março. Pelo que, entende o Tribunal de Contas pertinente aduzir a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.7

Que o governo zele pelo escrupuloso cumprimento do princípio da legalidade orçamental consagrado no n.º1 do artigo 4.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

Além de mais, importa salientar que o Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas, adoptado pela Lei n.º 1/2015, de 5 de Março, estatui no seu ponto 3.4 parte III que, o Governo publica informações detalhadas sobre o nível e a composição da sua dívida interna como externa; contudo, nas análises procedidas pelo Tribunal de Contas, permitiu-se observar que, além do facto de não terem sido indicados nos referidos contratos de forma explícita e objectiva os critérios usados para a afectação dos créditos às empresas privadas seleccionadas como beneficiárias, essa operação de cessão de crédito desencadeada pelo Governo da Guiné-Bissau, não se encontra reflectida na Conta Geral do Estado de 2015, situação que colide com os princípios democráticos de legalidade, transparência e responsabilidade na gestão das finanças públicas. Iguamente condiciona e impossibilita o Tribunal de Contas de efectuar uma análise exaustiva sobre o assunto.

Sendo assim, perante tal omissão, entende o Tribunal de Contas formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.8

Que o Governo na prossecução dos seus actos, passe a observar as normas constantes do Código de Transparência na Gestão das Finanças Públicas, adoptado pela Lei n.º 1/2015, de 5 de Março, nomeadamente sobre a disponibilização ao público de todas as informações concernentes a composição da sua carteira de dívida, nos termos do seu ponto 3.4.da parte III, garantindo que as acções do presente não coloquem em causa o respeito pelo princípio de equidade intergeracional.

Por outro lado, dispõe a alínea e) do n.º 1 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, que cria o Tribunal de Contas e aprova a sua lei orgânica que, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas “Outros actos que a lei determinar, nomeadamente as operações de tesouraria e dívida pública”. Não obstante, a disposição desse imperativo legal, o governo não submeteu os referidos contratos ao controlo prévio do Tribunal de Contas, o que consubstancia uma violação de um procedimento, senão de uma condição *sine qua non* para a sua eficácia.

Observe-se, ainda, que esta decisão do Governo de avançar para a contratualização destes contratos de cessão de crédito, sem o escrutínio do Tribunal de Contas, através da submissão a visto prévio, como é imperativo legal, levou a que o FMI, como referido, suspendesse o programa de ajustamento celebrado entre o FMI e o Governo, em Julho de 2015, ao abrigo da *Extended Credit Facility*, só sendo ultrapassado pela declaração do Governo em declarar nula a intervenção estatal nas duas entidades financeiras resgatadas em 2015, possibilitando assim o retorno ao programa. Programa este, extremamente vital não só pelo apoio financeiro, mas pelo efeito catalisador do apoio dos parceiros de desenvolvimento do país.

Perante este acto de subtracção à fiscalização do Tribunal de Contas destes contratos celebrados pelo Governo, entende o Tribunal relevar de forma enfática a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.9

Que o governo zele pela submissão dos contratos de qualquer natureza com entidades financeiras ou não, ao controlo prévio do Tribunal de Contas, conforme as injunções do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, que cria o Tribunal de Contas e aprova a sua lei orgânica, sob pena do Tribunal accionar os mecanismos sancionatórios previstos na lei.

De salientar finalmente que, em Março de 2016, o Governo decidiu unilateralmente rescindir o contrato de financiamento assinado com os referidos bancos comerciais, com o propósito de salvaguardar a continuidade do programa com o FMI, bem como os vários financiamentos em carteira, incluindo parte dos financiamentos prometidos na Mesa Redonda de Bruxelas e de apoios dos parceiros de desenvolvimento.

5.4 – Dívida Externa

A Dívida Externa é aquela que é contraída pelo Estado junto de outros Estados, organismos internacionais, ou outras entidades de direito público ou privado, com residência ou domicílio fora do país, e cujo pagamento é exigível fora do território nacional.

Esta inclui dois grupos de créditos: os contraídos com organismos internacionais ou outras entidades de direito público ou privado, designados de multilaterais, e os obtidos junto dos Estados, denominados bilaterais.

À semelhança do ocorrido com a dívida pública interna, também a CGE não apresenta qualquer quadro informativo da dívida pública externa.

Segundo informação recolhida junto da DGDP, foi possível elaborar os seguintes quadro e gráfico:

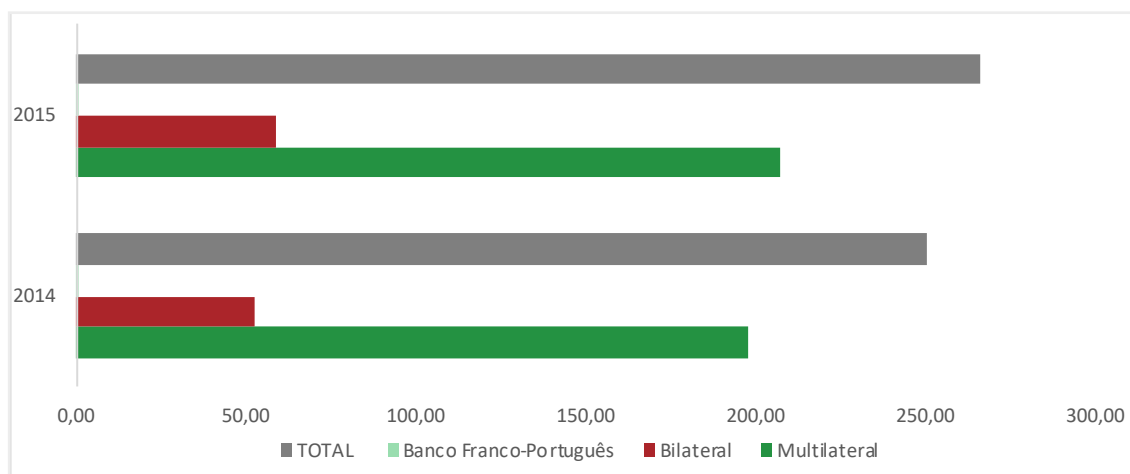
Quadro V.4 – Evolução do stock da dívida externa

(em milhões de USD)

DESIGNAÇÃO	2014	(%)	2015	(%)
Multilateral	197.66	79.0	206.96	77.9
Bilateral	52.19	20.9	58.59	22.0
Banco Franco-Português	0.30	0.1	0.30	0.1
TOTAL	250.15	100.0	265.85	100.0
VARIAÇÃO ANUAL (%)			6.28	

Fonte: DSDP

Gráfico V.1 – Evolução do stock da dívida externa



Fonte: DSDP

Do quadro e gráfico acima, observa-se um acréscimo de 6,28%, relativamente a 2014, o qual ficou a dever-se à não amortização da dívida dos credores Multilaterais, de acordo com os dados do FMI.

Em termos de distribuição, observa-se que é a dívida externa multilateral que apresenta a maior parcela do stock da dívida externa, com 77,8% em 2015, seguida pela dívida bilateral, com um peso de 22,0%, representando a dívida comercial com o Banco Franco-Português um valor residual.

5.4.1 – Dívida Multilateral

De acordo com a informação facultada pela DGDP, elaborou-se o seguinte quadro, apresentando o *stock* actual da dívida multilateral, por grupo de credores, reportada a 31 de Dezembro de 2015, em milhões de Dólares Americanos.

Quadro V.5 – Stock da Dívida Multilateral

(em milhões de USD)

ORGANISMO	STOCK 31/12/2014	DESEMB...	PROGRAMADO		AMORTIZAÇÃO		ATRASADOS		STOCK s/ AJUST.	AJUST.	STOCK 31/12/2015
			CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS			
MULTILATERAL	197,66	9,86	0,72	0,66	0,72	0,66	-	-	206,80	0,24	207,04
ADB			0,16		0,16						0,30
ADF	18,14								18,14	-15,40	2,74
BADEA	12,47								12,47	-0,76	11,71
ECOWAS/CEDEAO	4,20								4,20	-0,09	4,11
EIB	0,12								0,12	-0,02	0,10
FIDA	11,26								11,26	0,01	11,27
FAD	0,00	0,21							0,21	0,00	0,21
IDA	33,13	0,28		0,09		0,09			33,41	1,80	35,21
IDA/EU	0,00								0,00	0,00	0,00
IDB	15,25		0,11		0,11				15,14	-0,53	14,61
OPEC Fund	8,50								8,50	0,00	8,50
BOAD	92,49	9,37	0,45	0,57	0,45	0,57			101,41	4,74	106,15
IMF	2,10								2,10	10,03	12,13

Fonte: DGDP

O stock final, sem o ajustamento efectuado pelo FMI, montaria a 206,80 milhões de USD, tendo após o trabalho de conciliação se cifrado em 207,04 milhões de USD, ou seja, o trabalho de reconciliação de dados resultou num valor ajustado para mais em 0,24 milhões de dólares americanos.

Em termos da dívida com maior peso, o ajustamento mais significativo deu-se com a dívida ao Fundo de Desenvolvimento de África (ADF) que passou de 18,14 para 2,74 milhões de USD, com uma redução de 15,40 milhões de dólares americanos. Os ajustamentos que registaram os valores mais significativos para mais foram os relativos ao Fundo Monetário Internacional (IMF), com mais 10,03 milhões de USD e ao Banco Oeste Africano de Desenvolvimento (BOAD), com mais 4,74 milhões de USD.

Em termos de variação de stock, destaca-se o Banco Oeste Africano de Desenvolvimento (BOAD) que passou de 92,49 para 106,15 milhões de USD, um aumento de 14,77%, continuando, assim, a deter o crédito mais significativo, com um peso de 51,32% do total da dívida multilateral do país.

Observa-se igualmente que não se acumularam atrasados em relação aos valores programados para a amortização das obrigações com estes credores internacionais, pois para uma previsão de 0,72 e 0,66 milhões de USD, respectivamente de capital e juros, foram amortizados integralmente, representando em 2015, o pagamento de 100% do capital e 100% dos juros que se encontravam programados.

Em termos de parceiros multilaterais, o Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) e o Banco Oeste Africano de Desenvolvimento (BOAD) efectuaram desembolsos, que montam a 9.868.609 USD, conforme se designa no quadro seguinte.

Quadro V.6 – Desembolsos

(em USD)

ORGANISMO	DATA	VALOR FCFA	FINALIDADE		TOTAL USD
			BAL. PAG.	PROJECTOS	
FAD/IDA/BOAD	30/01/ a 30/11/2015	7 759 656 958	0	9 868 609	9 868 609
TOTAL GERAL		7 759 656 958	0,00	9 868 609	9 868 609

Fonte: DGDP

O montante total de 9.868.609 USD desembolsado, resultou de várias tranches ao longo do ano, sendo a primeira em de 30 de Janeiro e a última em 30 de Novembro, destinando-se exclusivamente a apoio a projectos.

5.4.2 – Dívida Bilateral

De seguida, apresenta-se o quadro de análise do stock da dívida bilateral que o Estado guineense assumiu com os diferentes parceiros.

Quadro V.7 – Stock da Dívida Bilateral

(em milhões de USD)

ORGANISMO	STOCK 31/12/2014	DESEMB.	PROGRAMADO		AMORTIZAÇÃO		ATRASADOS		STOCK S/ AJUST.	AJUST.	STOCK 31/12/2015
			CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS			
BILATERAL	52,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	52,19	1,09	53,28
Belgium										1,09	1,09
Brazil	0,19								0,19		0,19
France											
Germany											
Italy (OTB)											
Russia	0,90								0,90		0,90
Portugal											
Italy											
Spain											
Abu Dhabi	0,30								0,30		0,30
Angola	0,00										
Kuwait	28,90								28,90		28,90
Lybia	3,70								3,70		3,70
Pakistan	2,60								2,60		2,60
Saudi Arabia	15,60								15,60		15,60
NÃO SOBERANA	5,30		0,00	0,06	0,06				5,30	0,00	5,30
Banco Franco-Português	0,30								0,30	-	0,30
Exim Bank-India	5,00			0,06	0,06				5,00	-	5,00

Fonte: DSDP

Observe-se que, no ano 2015, no âmbito da dívida bilateral, não se registou, a nível da dívida soberana, qualquer programação e pagamento de capital ou juros, inerente às dificuldades financeiras sentidas pelo país.

À semelhança da dívida multilateral, também aqui, o stock final do ano de 2015 foi apurado através dos dados conciliados pelo FMI, tendo sido fixado em 53,28 milhões de USD, após o ajustamento efectuado.

Os valores mais significativos, de 28,90 e 15,60 milhões de USD, referem-se à dívida ao Kuwait e à Arábia Saudita, respectivamente, o que, em conjunto, representa 85,3% do total da dívida bilateral do país. No âmbito desta dívida nenhum desembolso foi efectuado em 2015.

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

Assim, sobre esta matéria, torna-se oportuno o Tribunal de Contas expender a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.10

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

Capítulo VI

Património do Estado

CAPÍTULO VI – PATRIMÓNIO DO ESTADO

6.1 – Considerações Gerais

O Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, fixa no artigo 1.º as regras fundamentais relativas à gestão dos fundos, valores e bens pertencentes ou confiados ao Estado, entidades públicas nacionais ou locais, colectividades territoriais, assim como aos serviços e organismos sujeitos por lei ao regime jurídico da contabilidade pública.

Estabelece ainda, no n.º 1, do artigo 3.º, que os bens imobiliários, mobiliários, valores, títulos e existências que constituem Património do Estado e de outros organismos públicos são adquiridos, afectados, mantidos e cedidos nas condições fixadas pelo mesmo Decreto e pelas regras particulares relativas às colectividades locais, à realização de concursos públicos, à contabilidade de fundos, valores e do património.

À luz do n.º 2, do artigo 85.º, do Decreto acima referido, as modalidades de recepção, utilização e conservação de bens, do património e valores são determinados segundo as regras aplicáveis ao Estado e aos outros organismos públicos.

Por fim, estatui no artigo 86.º que as regras de classificação e avaliação dos diversos elementos do património mobiliário e imobiliário e das existências, os limites sobre os quais devem ser fixadas as taxas de amortização ou as provisões por depreciação, bem como as modalidades de reavaliação são previstas pelas regulamentações aplicáveis ao Estado e aos outros organismos públicos.

Para o efeito, a necessidade de se conhecer a amplitude e a consistência do património do Estado, bem como mantê-lo permanentemente actualizado, é uma matéria essencial para a recolha de indicações quanto à existência, natureza, valor, afectação e conservação dos bens públicos.

Para além do simples recenseamento, o inventário geral dos bens do Estado prossegue outros objectivos, como sejam a possibilidade de se fazer uma apreciação global do valor desses bens e confrontá-lo com a dívida pública.

Outro aspecto relevante do inventário é a sua utilidade como um dos meios de apreciação da gestão da coisa pública, permitindo assegurar, entre outras, o emprego judicioso dos fundos públicos e verificar em que medida a aplicação de tais fundos fizeram enriquecer o património como suporte material da vida política, administrativa, económica, social e intelectual do País.

Sem este instrumento, torna-se inviável a produção do balanço do Estado, no qual se confrontam os valores globais do activo (bens, créditos e liquidez) com os do passivo (dívida pública, outras obrigações e provisões), com referência ao final de cada ano financeiro. É ainda o inventário que permite elaborar a conta geral das variações patrimoniais que funciona como o natural e indispensável complemento do balanço.

Ora, o que se verificou é que a Conta Geral do Estado de 2015 inclui um documento chamado de “Balanço Sintético”, datado de 31/12/2015, mas não tendo como suporte qualquer inventário dos bens activos e passivos, nem se incluindo qualquer mapa das variações do património global do Estado, quer, relativamente ao património real do Estado, quer, como veremos adiante, relativamente ao stock e às variações do património financeiro³⁸.

Assim, neste Capítulo, procede-se apenas à análise da situação do património real do Estado, bem como do seu património financeiro no âmbito dos seus direitos e, se aborda a avaliação dos aspectos gerais da gestão patrimonial, designadamente, dos bens móveis, imóveis e do património financeiro do Estado.

6.2 – Gestão dos Bens Móveis, Veículos e Imóveis

O património real, corpóreo e incorpóreo, do Estado é constituído pelos bens de domínio público e privado do Estado.

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

³⁸ A matéria relativa à inclusão de um balanço financeiro na CGE, será tratada, com mais detalhe, neste parecer, no Capítulo IX – Contabilidade Patrimonial 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, inexpropriabilidade³⁹, imprescritibilidade, impenhorabilidade e pela possibilidade de os bens em causa serem utilizados, pela Administração, através de reservas e mutações dominiais e de cedências de utilização e, pelos particulares, designadamente através de licenças ou concessões de exploração. Perante este constrangimento constitucional, o Tribunal de Contas não pode deixar de expender a seguinte recomendação:

39 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.

Recomendação n.º VI.1

Que 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.

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

Existe um total vazio legal neste domínio, para além de uma legislação perfeitamente obsoleta, do tempo colonial, datada de Outubro de 1960, a saber, a Portaria n.º 1283 – “Regulamento para o serviço de Almojarifado de Fazenda da Província da Guiné.”

Torna-se necessário o estabelecimento de uma lei de base e respectivos regulamentos que estabeleçam a sistematização dos inventários dos bens móveis, veículos, imóveis e direitos a eles inerentes, para o conhecimento da natureza, composição e utilização do património do Estado.

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

Pelo que, torna-se pertinente a definição dos critérios de inventariação que deverá suportar o novo regime de contabilidade patrimonial a que os serviços públicos passarão a estar sujeitos e a uniformização dos critérios de inventariação e contabilização dos bens móveis, veículos e imóveis e direitos a eles inerentes, em ordem à consolidação para a construção do balanço do Estado a integrar na CGE.

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

Face às circunstâncias e limitações, o Tribunal de Contas entende pertinente aduzir 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

Que 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.

Na MVCIL, o Tribunal de Contas focalizou a acção de terreno deste Capítulo no Secretariado Nacional do Património do Estado (SNPE) a fim de apreciar, relativamente à emissão do Parecer, a actual situação no que respeita ao inventário do património do Estado.

Conforme referido no PCGE de 2014, através do Decreto-Lei n.º 1/2015, de 8 de Janeiro, que aprova o Estatuto Orgânico do Governo, o Secretariado Nacional do Património do Estado (SNPE) integra o Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares (MPCMAP).

Pese embora esta integração, o SNPE está sob tutela do Ministro da Economia e Finanças (MEF), nos termos do Decreto-Lei n.º 2/2018, 13 de Agosto, que aprova a Orgânica do Governo de Inclusão.

Das verificações efectuadas, neste serviço, constatou-se o seguinte:

1. O serviço não se encontra dotado de instalações condignas que permitam realizar funcionalmente o desenvolvimento das suas competências;
2. Inexistência de qualquer aplicativo informático que permita gerir de forma eficiente um trabalho de levantamento e gestão do património do Estado;
3. Exiguidade de meios financeiros com que o Serviço é dotado, minimamente necessários para a prossecução da sua actividade;
4. Manifesta insuficiência de recursos humanos para fazer face à prossecução da sua missão;
5. O serviço está a actuar sem um quadro legal de enquadramento da actividade de gestão do património do Estado.

Sendo assim, o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido por este Secretariado Nacional não tem tido qualquer consequência prática na disciplina e controlo dos bens do Estado.

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

Nesse levantamento, as fichas de identificação dos bens móveis eram incompletas, não constando, entre outros, os seguintes campos:

1. Localização;
2. Descrição da marca, modelo, etc.;
3. Data de aquisição (ano e mês), factura, entidade fornecedora, contrato de assistência;
4. Vida útil estimada, amortização;
5. Valorização, custo de aquisição, classificação da despesa;
6. Afectação.

Quando se pretende proceder a um trabalho de levantamento dos bens móveis, por muito incipiente que seja, onde não se encontram minimamente caracterizados os bens, o objecto desse trabalho não só é inócuo, mas representa um desperdício de dinheiro dos contribuintes.

No levantamento dos veículos, não foram igualmente constituídas fichas de identificação do bem, onde constasse, entre outras informações cadastrais, as seguintes:

1. Cilindrada, n.º de motor, n.º de chassis, cor, ano de fabrico;
2. Data de aquisição (ano e mês), factura, entidade fornecedora, contrato de assistência, revisões, inspecções, seguro, acidentes, etc.;
3. Vida útil estimada, amortização;
4. Valorização, custo de aquisição, classificação da despesa.

O trabalho residiu simplesmente na elaboração de uma lista dos veículos existentes nos serviços verificados, não tendo sido seguido por um trabalho de confronto com os documentos de aquisição do material de transporte nos últimos anos, nem a respectiva acareação com o registo de propriedade junto da respectiva Conservatória⁴⁰.

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

Naturalmente, tais deficiências não podem ser apontadas ao serviço interveniente, mas antes ao Governo que cria um serviço, sem que o mesmo disponha dos meios para a realização de um trabalho desta índole, que só pode ser feito mediante a existência prévia de um quadro legal definidor das regras de inventariação e definição dos modelos de fichas cadastrais a preencher por cada bem.

Do mesmo modo, tal levantamento e registo tem de ser suportado por uma aplicação informática moderna que acolha o assentamento e tratamento da informação de uma forma sistemática e que, entre outros, garanta o controlo da valorização, amortização e as variações patrimoniais.

40 Conservatória do Registo Predial, Comercial e Propriedade Automóvel.

Pelo que, perante estes factos, o Tribunal de Contas entende oportuno recomendar:

Recomendação n.º VI.4

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

Este trabalho de inventariação e cadastro dos imóveis do Estado impõe-se não só para o conhecimento do parque imobiliário do Estado, 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.

Entende, assim, o Tribunal de Contas enunciar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.5

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

O modelo de gestão imobiliária deve ser suportado por adequadas tecnologias de informação que permita a compatibilização, informação recíproca e actualização entre as bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais públicos.

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

O presente modelo deverá funcionar com base em sistema desmaterializado de prestação e actualização permanente de informação relativa aos imóveis.

Um programa de inventariação desta índole deve incluir os bens imóveis e os direitos a eles inerentes, da administração directa e indirecta do Estado, destinando-se a assegurar o pleno conhecimento dos referidos bens imóveis, e deve abranger, designadamente, a seguinte informação:

- 1) Identificação;
- 2) Situação jurídico-registral;
- 3) Classificação;
- 4) Natureza;
- 5) Localização;
- 6) Estado de conservação;
- 7) Entidade que o ocupa;
- 8) Caracterização do pessoal que trabalha regularmente no imóvel;
- 9) Propriedade/situação do imóvel;
- 10) Tipo de valor.

A concepção e implementação do referido programa de inventariação compreenderá igualmente os inventários dos imóveis militares e paramilitares, bem como dos imóveis que integram o património cultural, sujeitos a regras especiais e complementares, sendo, por isso, efectuados de forma segregada.

Sobre as constatações anteriores, considera o Tribunal de Contas expender a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.6

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

Um programa de gestão do património imobiliário deve incidir sobre:

- 1) Os bens imóveis do domínio público do Estado, independentemente do seu concreto regime de administração ou da natureza da entidade por eles responsável;
- 2) Os bens imóveis do domínio privado do Estado sob utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, ou por entidades terceiras, bem como os bens imóveis devolutos;
- 3) Os bens imóveis sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, não previstos no número anterior, designadamente os tomados de arrendamento.

A implementação de um programa, a este nível, deve ser desdobrada em diversos eixos de actuação:

- 1) Eixo da inventariação, que passará por um levantamento global dos imóveis do Estado a nível nacional, incluindo institutos, fundos autónomos e administração local, através de um programa global a aprovar em termos legais, com especificação da calendarização em que o mesmo será realizado por aqueles serviços e organismos públicos;
- 2) Eixo do regime de utilização, tendo em atenção a aplicação do princípio da onerosidade, relativamente aos espaços ocupados pelos seus serviços. Procurando alcançar as vantagens advenientes de uma gestão globalmente coordenada, as quais passam não só por um fortalecimento da eficiência na prossecução do interesse público mas também pela diminuição de encargos em termos financeiros e por uma utilização mais racional dos recursos;

- 3) Eixo da avaliação, ocupação e conservação dos imóveis que pressupõe a avaliação, ocupação, conservação e reabilitação de imóveis⁴¹;
- 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, entende o Tribunal formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.7

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

Entretanto, com objectivos e amplitude diferentes, na sequência do Decreto n.º 1/2000, de 30 de Março, procedeu o Estado a um levantamento e inventariação dos processos de imóveis do Estado alienados/comprados ao abrigo do Decreto n.º 18/91, de 31 de Julho.

Permitia este último diploma que os prédios património do Estado, sitos em Bissau e actualmente habitados por membros do Governo e equiparados e outros servidores do Estado, podiam ser alienados a favor dos seus actuais ocupantes.

Entretanto, a promulgação do Decreto n.º 1/2000, de 30 de Março, aponta, no seu preâmbulo, para a necessidade de reposição da justiça e da restituição da dignidade do Estado, no sentido de pôr cobro às ilegalidades e irregularidades verificadas na alienação dos prédios que constituem o património do Estado, acrescidas de total ausência de transparência que deve nortear o processo de alienação de bens na Administração Pública, traduzindo-se em actos lesivos dos interesses públicos.

Mais considera que a alienação dos bens património do Estado deve ser feita através do concurso público, uma situação que não se verificou.

Assim, revogando o Decreto n.º 18/91, de 31 de Julho, dispõe, o Decreto n.º 1/2000, de 30 de Março, no seu artigo 1.º:

⁴¹ 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.

1. Todos os contratos de compra e venda dos prédios património do Estado celebrados com os respectivos ocupantes ou com outras pessoas singulares ou colectivas, nos termos do Decreto n.º 18/91, de 31 de Julho, consideram-se nulos e sem efeito.
2. Todas as individualidades que tenham exercido altos cargos públicos no país e que, por lei, gozam de direito à residência oficial do Estado, estão abrangidas por este diploma, sem prejuízo de tratamento específico da sua situação, caso tenham sido abrangidas pelo Decreto n.º 18/91, de 31 de Julho.
3. Aqueles que, por abuso no exercício de funções ou na qualidade de membros do Governo ou enquanto antigos membros do Governo e nessa qualidade ou por interposta pessoa de membro da sua família com ele vive em comunhão de mesa, adquiriram para si, para seu cônjuge ou para seu ascendente em primeiro -grau o bem imóvel do domínio patrimonial do Estado, em 30 (trinta) dias, devem desocupar os mesmos para fins de restituição ao Estado, sob pena de desocupação coerciva.
4. As disposições do presente diploma não se aplicam aos militares e para-militares ou civis antigos combatentes que não tenham beneficiado de direitos e regalias do anterior regime, desde que comprovem não dispor de meios de sobrevivência.

Na MVCIL levada a cabo em 2021, junto do SNPE, permitiu constatar que as disposições do Decreto n.º 1/2000, de 30 de Março, não foram cumpridas na íntegra, isto porque o inventário facultado ao Tribunal abrangeu apenas os processos de contratos de compra e venda de bens imóveis celebrados no âmbito do Decreto n.º 18/91, de 31 de Julho.

6.3 – O Parque de Viaturas do Estado

Nas verificações efectuadas no SNPE, a análise incidiu sobre o ponto de situação da elaboração do cadastro e do inventário geral, da fiscalização, da racionalização da gestão, da definição de políticas de investimento, bem como dos principais obstáculos enfrentados pelo SNPE, organismo responsável pela actividade gestonária patrimonial, domínio de inquestionável dimensão nas contas públicas.

Neste ponto, o destaque vai para a análise da situação do Parque de Viaturas do Estado (PVE).

Como se deixou dito atrás, o levantamento dos veículos, efectuado em 2018 e 2019, não seguiu as regras de inventariação atinente a este tipo de bens, não só no universo abarcado, pois, não envolveu a totalidade dos serviços do Estado, como relativamente à informação que deverá conter a ficha cadastral destes bens.

Para além disso, o trabalho residiu numa lista de veículos existentes nos serviços verificados, não tendo sido seguido por um trabalho de verificação dos registos dos mesmos junto da respectiva Conservatória.

Assim sendo, o Tribunal de Contas recomenda:

Recomendação n.º VI.8

Que em 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 que, no decorrer desta acção, se pretendeu verificar, prende-se com a utilização indevida das viaturas do Estado como viaturas pessoais, em violação à lei, situação já constatada no decorrer dos trabalhos realizados em 2015, nessa entidade, relativos à emissão dos pareceres por este Tribunal, relativamente às CGE de 2009 e 2010,

A este propósito, refira-se, a título exemplificativo, a utilização de viaturas do Estado por parte do pessoal dirigente da Função Pública, prevista na alínea a) do n.º 1, do artigo 18.º, do Estatuto do quadro do pessoal dirigente da Função Pública, aprovado pelo Decreto n.º 30-A/92, de 30 de Junho, que estabelece ao pessoal dirigente dos níveis I e II em efectividade de funções o direito a “uso pessoal da viatura de serviço”.

Este quadro legal além de suscitar dúvidas sobre o conteúdo e a natureza da expressão “uso pessoal”, permanece profundamente desajustado à realidade vigente, uma vez que quer através de estatutos de pessoal dirigente, quer através de autorizações ministeriais avulsas, têm sido autorizados os dirigentes à utilização desta faculdade, como complemento do seu estatuto remuneratório, tornando este regime, inicialmente intencionado como um regime excepcional, na existência actual de um regime quase regra.

Sobre esta matéria, considera o Tribunal de Contas oportuno formular as seguintes recomendações:

Recomendação n.º VI.9

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

Recomendação n.º VI.10

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

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.

6.4 – O Património Financeiro do Estado

O património financeiro do Estado, tratado neste ponto, é constituído, em termos de direitos financeiros do Estado, pelas acções, quotas e outras partes de capital detidas pelo Estado em empresas, títulos de participação, participação em fundos de investimento mobiliários e imobiliários, e outras participações financeiras.

As operações financeiras do Estado abrangem as transacções que conduzem à variação dos seus activos e passivos mobiliários ou financeiros.

Entretanto, não existe no quadro legal vigente, qualquer dispositivo legal que estabeleça e regulamente a inventariação e gestão do património financeiro do Estado.

Perante esta lacuna legal, é entendimento do Tribunal recomendar:

Recomendação n.º VI.11

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

A apreciação do património financeiro do Estado tem, entre outros objectivos, a análise e o apuramento do valor global da carteira de activos, o tipo de activos detidos, bem como as receitas provenientes de tais activos financeiros, a nível dos rendimentos proporcionados pelas privatizações de partes do capital detido pelo Estado nas empresas, da participação no lucro das empresas públicas, através da distribuição de dividendos, bem como dos reembolsos decorrentes da concessão dos empréstimos de retrocessão.

A omissão de informação, neste domínio, na CGE de 2015, impossibilita o Tribunal de Contas de emitir parecer sobre o apuramento do valor global no início e final do ano e das variações anuais registadas na carteira dos activos financeiros do Estado.

Evidencia-se apenas, em termos orçamentais, no Quadro VIII – Receitas Orçamentais, as rubricas de “Dividendos e participações nos lucros de sociedades e quase-sociedades não financeiras” que inclui as empresas públicas, “Dividendos e participações nos lucros de instituições de crédito”, neste caso o BCEAO e “Dividendos e participações nos lucros de empresas de seguros”, neste caso o INSS, em que estas rubricas apresentam em termos de previsão e execução o valor zero.

Nas verificações efectuadas junto à DGTCP, constatou-se que não existem elementos sobre a titularização do património financeiro do Estado relativamente ao ano de 2015, não sendo conhecido por esta Direcção Geral o valor (quer o valor nominal, quer o valor de cotação, dependendo da qualidade do título) da carteira das participações societárias em empresas públicas e privadas, sociedades anónimas e por quotas.

Desta forma, também não se conhece do registo de todos os actos a isso obrigados por lei, não só para a segurança jurídica e publicidade do património financeiro do Estado, mas também para que as correspondentes despesa e receita anuais coincidam com os movimentos da carteira.

Assim sendo, o Tribunal de Contas fica limitado no exercício das suas competências de fiscalização externa das despesas públicas, numa matéria particularmente sensível que é o património financeiro, por defrontar-se, em sede do PCGE, com enormes dificuldades na análise e apreciação desta vertente importante das operações activas do Estado, por falta de informação.

Assim, perante esta constatação, o Tribunal de Contas recomenda:

Recomendação n.º VI.12

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

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

Ora, sendo os empréstimos de retrocessão concedidos pelo Estado – créditos do Estado e dívida externa contraída graças à cooperação bilateral – tais empréstimos influenciam, desta forma, o próprio endividamento externo, sendo por isso essencial o seu acompanhamento e controlo.

Entretanto, o que se constatou é que algumas empresas que beneficiaram de tais empréstimos já não operam no mercado e não se sabe se liquidaram efectivamente as suas obrigações para com o Estado. Por outro, nas empresas que ainda existem, não foi ainda efectuado um levantamento cruzado da posição das respectivas dívidas.

Perante o conhecimento desta situação, o Tribunal de Contas entende atinente recomendar:

Recomendação n.º VI.13

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

Capítulo VII

Tesouraria do Estado

CAPÍTULO VII – TESOURARIA DO ESTADO

7.1 – Considerações Gerais

O Tesouro Público é, em qualquer Estado moderno, um serviço ou conjunto de serviços, cuja competência consiste precisamente em gerir a generalidade dos dinheiros públicos, cabendo-lhe, primacialmente, assegurar a execução do OGE, através da arrecadação das receitas e da realização das despesas.

Como é sabido, o Tesouro tem por missão fundamental assegurar a execução do Orçamento Geral do Estado, ajustando as despesas às receitas arrecadadas, através das operações patrimoniais e das operações de tesouraria, constituindo estas, uma das grandes áreas da actividade financeira pública que decorre fora do Orçamento, mas que com ele está intimamente relacionada. Pelo que se impõe a distinção entre as operações que decorrem da execução orçamental - operações orçamentais - e as que se processam à sua margem - operações de tesouraria.

Nesta perspectiva, as operações orçamentais de receita e despesa, estando previstas no Orçamento, sujeitam-se aos processos próprios de execução orçamental e ao controlo da Contabilidade Pública, dando origem à inscrição definitiva na CGE e provocam uma entrada ou saída irreversível de fundos dos cofres públicos.

Por seu turno, as operações de tesouraria, por se realizarem à margem do Orçamento, podem ser, tanto operações de entrada, como de saída de fundos, não estando sujeitas aos processos rígidos da Contabilidade Pública nem à regra da anualidade. Além de imprescritíveis, tais saídas de fundos dão origem a uma nova entrada naqueles cofres e revertem na afectação normal da execução orçamental, a qual cabe à entidade a quem pertencem.

Embora a Tesouraria do Estado integre todos os recursos financeiros do Estado, quer sejam os resultantes das operações orçamentais, quer sejam os resultantes de operações extra-orçamentais, neste Capítulo, a atenção do Tribunal de Contas incidirá sobre três aspectos em concreto, a saber: os fluxos do Tesouro Público, os saldos iniciais e finais e as operações de tesouraria do Estado do exercício em referência.

Considerando tal incidência para a verificação e análise mais apropriada dos fluxos da Tesouraria do Estado em 2015, revelou-se pertinente fazer confrontação entre a estrutura formal da CGE face ao exigido pela Lei.

Nesse sentido, a análise efectuada à CGE de 2015, permitiu a este Tribunal de Contas vislumbrar a omissão de certas informações concernentes aos fluxos da Tesouraria do Estado, nomeadamente as previstas nos preceitos abaixo mencionados.

Estatui o Decreto n.º5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, na alínea d), do seu artigo 92.º, que, a Conta Geral do Estado compreende, entre outras, a descrição das operações relativas às Contas especiais do Tesouro.

Sobre esta matéria, o artigo 49.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 Março, preceitua no seu ponto II que a CGE de um exercício presta contas sobre a gestão da tesouraria do Estado e da aplicação da tabela de financiamento do Estado.

Adicionalmente, estabelece a alínea b) do artigo 50.º do mesmo diploma que a CGE deve ser acompanhada de, entre outros, de anexos explicativos que apresentam por programa, dotação, orçamento anexo e Contas especiais do Tesouro, o montante definitivo dos créditos abertos, das despesas e, se necessário, das receitas apuradas.

A LEOGE, reforça ainda a análise e a pronúncia do Tribunal de Contas, no âmbito da Fiscalização Jurisdicional nesta matéria, determinando nos n.os 1 e 3 do seu artigo 75.º que compete:

- a) Julgar as contas dos contabilistas públicos;
- b) Exercer um controlo sobre a gestão das administrações encarregadas da execução dos programas e das dotações, bem como emitir um parecer sobre os relatórios anuais de desempenho.

A omissão das informações previstas nos preceitos atrás mencionados impede parcialmente o Tribunal de Contas de conferir e se pronunciar sobre a movimentação dos fluxos da Tesouraria do Estado, em particular no tocante ao saldo, bem como de verificar o regular emprego judicioso dos recursos movimentados por operações de tesouraria e em que medida foram regularizadas e imputadas à CGE.

Perante este facto, considera o Tribunal de Contas aduzir a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.1

Que seja incluída na CGE, todas as informações atinentes aos fluxos da Tesouraria do Estado, em conformidade com o disposto na alínea d), do artigo 92.º do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril e dos artigos 49.º e 50.º, ambos da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 2/2015, de 15 de Março.

7.2 – Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública

De acordo com o artigo 4.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio, a Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública (DGTCP) está estruturada em dois (2) serviços, a saber:

- 1) Os serviços operativos, que integram a Tesouraria Geral e as Direcções de Serviços de Moeda, Crédito e Mercado Financeiro Regional; da Dívida Pública e Participação Financeira; de Informação e Administração; e de Pensões e Reformas;
- 2) Os Serviços de Apoio, que integram a Direcção de Serviços de Estudos e da Regulação Contabilística e Financeira; e o Gabinete de Inspeção Interna.

Nos termos do artigo 1.º do mesmo diploma, a DGTCP tem a missão de assegurar a administração da tesouraria central do Estado, bem como a efectivação das operações de intervenção financeira do Estado, competindo-lhe o estudo, preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público, administrativo e empresarial e da função accionista.

Pelo facto da análise das operações pretendidas neste Capítulo estarem concentradas na Tesouraria Geral do Estado, abreviadamente designada de TG, um dos serviços operativos da DGTCP, importa realçar à luz do artigo 5.º do mesmo Decreto, entre outras, as seguintes atribuições:

- a) Execução de todas as operações de receita e de despesa do OGE, das Contas especiais do Tesouro, dos orçamentos anexos, das operações de tesouraria e de quaisquer outras operações financeiras do Estado e das autarquias locais, exceptuando as operações confiadas a contabilistas da administração fiscal e aos administradores contabilistas;

- b) Definição e elaboração da contabilidade do Estado e dos mapas financeiros periódicos;
- c) Gestão dos títulos e dos valores da propriedade do Estado, bem como dos fundos depositados por correspondentes do Tesouro.

Além daquelas competências, a TG deve ainda assegurar: i) A coordenação e a centralização das operações dos preceptores (contabilistas secundários), dos recebedores municipais, bem como dos contabilistas das Administrações das contribuições especiais das representações diplomáticas; ii) a gestão diária e previsional da Tesouraria do Estado e das autarquias locais; iii) a manutenção da conta corrente do Tesouro no BCEAO e das contas de disponibilidades dos contabilistas do Tesouro e dos agentes e contabilistas das missões diplomáticas e consulares; iv) a verificação, no local, das operações dos contabilistas públicos e dos funcionários encarregues da cobrança das contribuições especiais e das caixas especiais e v) o seguimento financeiro e contabilístico das operações das autarquias locais.

Realça-se ainda, a importância do Gabinete de Inspecção Interna, abreviado de GI, pela sua importância na análise, adequação e funcionamento dos procedimentos e dos sistemas de informação internos e no âmbito da rede de cobranças do Estado, diagnosticando condicionantes, contribuindo assim para o impacto no desempenho da qualidade dos procedimentos contabilísticos, das contas e dos relatórios anuais.

Ainda, o GI deve assegurar a devida articulação com os órgãos de controlo e serviços de auditoria de entidades que se relacionem funcionalmente com a DGTCP, por forma a definir medidas e propor soluções tendentes à eliminação de deficiências, tendo em vista o competente acompanhamento e a melhoria na actuação dos serviços (artigo 21.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio).

Pode ainda o GI ser complementado pela Brigada de Verificação, com competências para proceder à verificação da actividade dos contabilistas directos do Tesouro e dos funcionários encarregues da cobrança das contribuições especiais ou pelas Percepções⁴².

42 Postos desconcentrados de contabilistas do Tesouro, criados na dependência do Tesouro.

7.2.1 – Operações do Tesouro Público

Relativamente ao exercício orçamental de 2015, o que se constata é de que a referida CGE não reflecte toda a actividade financeira pública no ano em análise, designadamente falta da consolidação da escrituração da totalidade de entradas e saídas de fundos (Saldo inicial; receita cobrada; despesa paga; transferências e reposições de fundos; operações de tesouraria; Saldo final), além das operações de encerramento da Conta, as ditas “operações de fim do exercício”.

Pelo que, no quadro abaixo, com dados extraídos da CGE, estão reflectidos apenas aos movimentos dos fluxos orçamentais ocorridos na Tesouraria do Estado no exercício orçamental de 2015, a saber: o saldo inicial, os fluxos orçamentais (receita, despesas e operações financeiras), as operações de tesouraria (Outras operações) e o Resultado da execução orçamental).

Quadro VII.1 – Movimentação dos Fluxos Orçamentais do Estado

(em milhões de USD)

RUBRICA	SALDO INICIAL	DÉBITO	RUBRICA	CRÉDITO	SALDO FINAL
Saldo do ano anterior	0.00				
Receitas Orçamentais		84,812.20	Despesas Orçamentais	87,679.10	
Op. Financeiras		49,859.78	Op. Financeiras	7,404.16	
Entradas		134,671.98	Saídas	95,083.26	
			Resultado execução orçamental		39,588.72
Outras operações		3.886,59	Outras Operações	4.465,59	

Fonte: CGE

Na movimentação de fundos por operações orçamentais (receitas orçamentais e operações financeiras), constatou-se que, entraram na Caixa do Tesouro, por conta daquelas operações, o montante de 134.671,98 milhões de FCFA e saíram 95.083,26 milhões de FCFA.

O resultado da execução orçamental de 2015 foi apurado no valor de 39.588,72 milhões de FCFA.

Da informação constante no quadro acima depreende-se que, em 2015, as receitas orçamentais constituíram o grosso das entradas no fundo da Tesouraria do Estado,

ascendendo a 84.812,20 milhões de FCFA, enquanto nos movimentos de saída, a rubrica das despesas orçamentais assumiu o valor mais expressivo de 87.679,10 milhões de FCFA.

Nas Outras operações, foram registados movimentos relativos a operações de Tesouraria Entradas e Saídas, ascendendo a 3.886,59 e 4.465,59 milhões de FCFA, respectivamente, correspondendo as Outras operações, no valor de 3.886,59, a descontos efectuados e não entregues que se encontravam por pagar a 31 de Dezembro 2015.

Entretanto, como se observa do quadro, no que respeita ao saldo do ano anterior, todas as operações assumem o valor zero, não tendo sido evidenciado no Balancete Geral Acumulado das Operações do Tesouro, o saldo do ano anterior, relativamente à Tesouraria do Estado, respeitante ao saldo final do ano de 2014.

7.2.2.1 – Saldo da Tesouraria do Estado

Conforme consta no Relatório da CGE de 2015⁴³, “as contas do exercício de 2015 foram elaboradas pela transferência dos saldos do balanço de 2014 e lançamentos dos documentos presentes com apoios insuficientes ou inexistentes das autoridades na sua disponibilização. Ainda assim, foi com grande esforço que se conseguiu obter elementos para a elaboração dessas contas junto da Tesouraria Geral e de outros departamentos de Estado onde estes documentos são tratados”.

Ainda, referente aos saldos, neste caso nas contas de caixa, diz o mesmo relatório⁴⁴, na análise dos saldos de contas de balanço, a propósito da conta “53 – Conta Caixa” que os valores constantes nessa conta “não correspondem à realidade, visto que o Tesouro não conseguiu fazer a conciliação das contas, bem como a integração dos saldos transitados de exercício de 2014”.

Observe-se a este propósito que, contrariamente ao que foi dito no Relatório da CGE de 2015, citado atrás, independentemente do regime contabilístico aplicado à Contabilidade Pública do Estado, na Guiné-Bissau, seja no regime de contabilidade unigráfica (ou de caixa), seja no regime de contabilidade digráfica (ou de acréscimo), a reconciliação dos

43 Página 6.

44 Página 10.

saldos das contas do Estado é um procedimento comum de controlo interno, imprescindível à comprovação e validação dos saldos iniciais e finais das contas do Tesouro.

Sobre esta matéria, o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, veio estabelecer no seu artigo 30.º, a obrigatoriedade de, em 31 de Dezembro de cada ano, proceder-se ao encerramento de todas as caixas públicas e reportar em detalhe a arrecadação de fundos, valores e contas de depósitos, justificadas por um relatório de reconciliação.

Ora, o que efectivamente se constata é que a CGE não apresenta os movimentos do Tesouro Público, no que diz respeito aos saldos iniciais e finais (devidamente discriminadas em função da sua origem, a saber, Contas da Execução Orçamental, Contas Transitórias, Contas de Adiantamento de Fundos, Contas de Movimentos de Empréstimos internos e externos, nas várias moedas, Contas de Donativos, Contas de Desembolsos de Projectos, Contas dos Institutos e Serviços e Fundos Autónomos, entre outras⁴⁵, e as contas de Numerário).

Assim, não pôde o Tribunal proceder à análise desses saldos, uma vez que tais saldos não têm expressão na CGE.

Por outro lado, a CGE não apresenta qualquer mapa demonstrativo das entradas e saídas de todos os fundos à guarda do Tesouro, que permita expressar uma “Conta de Gerência do Estado” ou um “Balanço Global de Caixa”, assente na fórmula: Saldo Inicial + Entradas – Saídas = Saldo para o período seguinte.

Perante estes factos, o Tribunal de Contas entende enfatizar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.2

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

⁴⁵ Na MVCIL junto da Direcção Nacional do BCEAO, na Guiné-Bissau, foram solicitados os extractos bancários dessas contas, não tendo os mesmos sido facultados.

7.2.2.2 – Período Complementar das Despesas e Fim do Exercício Orçamental

Nos termos do artigo 98.º do Decreto n 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, a contabilidade do Estado é anual e compreende:

- a) Todas as operações ligadas ao Orçamento do ano em causa até à data do fecho desse Orçamento segundo as regras próprias aplicáveis ao Estado ou outros organismos públicos;
- b) Todas as operações de tesouraria e as operações mencionadas no artigo 81.º realizadas no decurso do ano, assim como as operações de regularização.

Constatou-se ainda, embora fosse uma exigência legal, a CGE de 2015 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”⁴⁶ e as “operações por encontros”⁴⁷ elaborado pela referida Direcção.

Acresce o mesmo diploma 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.

Pelo que, a análise do saldo final apresentado no quadro VII.1, atrás, referente ao exercício de 2015, pelo Tribunal de Contas é limitativa, já que o seu valor não corresponde ao saldo real, tendo em conta que o mesmo reflecte a posição financeira do Estado a 31 de Dezembro, não contemplando as operações do período complementar, nem os valores reconciliados, constituindo assim, uma irregularidade.

O conhecimento de tais operações permitiria ao Tribunal de Contas conferir sobre os recursos movimentados por operações de tesouraria e se pronunciar em que medida foram regularizadas e imputadas na CGE do exercício em causa.

Assim, torna-se pertinente o Tribunal expender a recomendação seguinte:

46 Consistem em correcções de lançamento não efectuados anteriormente ao encerramento da CGE e aos movimentos de operações de tesouraria que se reconhecem mais tarde terem sido indevidamente efectuadas, previstos no artigo 78.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril (RGCP).

47 São os lançamentos necessários ao encerramento da CGE previstos na alínea b do artigo 98.º, do RGCP.

Recomendação n.º VII.3

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

7.2.2.3 – Operações de Tesouraria

De acordo com o artigo 78.º do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, as operações de tesouraria, são definidas como sendo, todos os movimentos de numerário, de valores mobilizáveis, de contas de depósitos e de contas correntes, bem como os movimentos de contas de crédito e de dívidas de curto prazo.

Assim, as operações de tesouraria compreendem, nomeadamente: as operações de encaixe e de desembolso; o provisionamento e a devolução de fundos de caixas públicas; o desconto e o recebimento de títulos de obrigações emitidas a favor do Estado ou de outros organismos públicos; a gestão dos fundos depositados pelos correspondentes e as operações executadas por sua conta; e a emissão, conversão, gestão e o reembolso de empréstimos públicos de curto prazo.

Importa ainda, mencionar as outras operações que dizem respeito aos bens, materiais e valores do Estado e de outros organismos públicos, bem como aos bens e valores pertencentes a terceiros, conforme definido no artigo 85.º do diploma acima referido.

Na mesma esteira, preceitua o artigo 73.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, que os recursos e os encargos da tesouraria do Estado são imputados às contas de tesouraria, por operação, no momento da sua cobrança e pagamento.

Entretanto, não foram apresentadas na CGE em análise, os mapas do resumo geral e da conta geral das operações de tesouraria com indicação dos movimentos e respectivos saldos, nem as reposições efectuadas por Ministérios, impossibilitando o Tribunal de Contas de se pronunciar sobre as operações de tesouraria realizadas no exercício.

As informações solicitadas tinham por pretensão dirimir e esclarecer eventuais dúvidas e recolher informações adicionais a fim de otimizar a actividade de controlo e fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas, enquanto órgão de controlo externo das Finanças Públicas.

A falta de entrega da referida documentação evidenciou uma limitação séria, por parte da Administração Pública, em dar resposta às solicitações do Tribunal de Contas, condicionando sobremaneira o exercício da competência deste Tribunal de Contas, face à impossibilidade de se pronunciar com mais precisão sobre os demais movimentos efectuados por operações de tesouraria em 2015.

Pelo que, perante esta constatação, é entendimento do Tribunal de Contas recomendar:

Recomendação n.º VII.4

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

7.2.2.3.1 – Contas Especiais do Tesouro

Conforme informações extraídas da CGE, foram compiladas no quadro abaixo, os dados sobre as Contas especiais do Tesouro em 2015.

Quadro VII.2 – Contas especiais do Tesouro

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	RECETA		DESVIO		DESPESA		TX. EXEC. %	
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	VALOR	%	PREVISÃO	EXECUÇÃO		
Contas Especiais do Tesouro	0,00	0,00	0,00	-	3 327,00	19,37	-3 307,63	0,6
Ajuda à Integração Regional	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-
Fundo de gestão dos recursos haléuticos					3 327,00	19,37	-3 307,63	0,6
Total Geral	0,00	0,00	0,00	-	3 327,00	19,37	-3 307,63	0,6

Fonte: CGE

A análise do quadro acima permitiu ao Tribunal de Contas constatar que a previsão da despesa das Contas especiais do Tesouro na CGE de 2015 ascendeu a 3.327,00 milhões de FCFA, tendo a execução se fixado nos 19,37 milhões de FCFA, representando uma taxa

de execução de 0,6%, contrariamente às receitas que não reflectem quaisquer valores em termos de previsão e execução.

Conforme o preceituado no n.º 1 do artigo 36.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, as Contas especiais do Tesouro podem ser abertas por uma proposta de lei do orçamento para registar as operações efectuadas pelos serviços do Estado.

Denota-se que, pese embora o n.º 1 do artigo 37.º do diploma supra prever que, as operações das Contas especiais do Tesouro são previstas, autorizadas e executadas nas mesmas condições que as operações do OGE, tanto nos mapas de previsão do OGE, como nos mapas de execução na CGE de 2015, verificou-se a omissão do registo completo dos movimentos das Contas especiais do Tesouro.

O Tribunal de Contas constatou que, em 2015, não houve imputação das despesas realizadas por conta da única conta especial, referida na CGE de 2015, a conta do Fundo de gestão dos recursos haliêuticos, 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 7.º da LEOGE.

Sendo assim entendimento do Tribunal de Contas aferir a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.5

Que seja imputada 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 7.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

7.3 – Apresentação da Tabela de Operações Financeiras do Estado na CGE

A nível da Tabela de Operações Financeiras do Estado, mormente designada por TOFE, o Tribunal de Contas deparou com divergências da informação presente na CGE e a recolhida na Direcção Geral de Previsão e Estudos Económicos (DGPEE), dificultando a análise de reporte de informação na CGE.

Da análise efectuada à CGE, constatou-se que algumas rubricas da TOFE não coincidem com os valores apresentados no OGE. De igual modo, na Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL), efectuada junto do MF, foi facultada pela DGPEE uma segunda versão da referida Tabela com valores divergentes da primeira apresentada na CGE, o que não deixa de suscitar dúvidas acerca da fiabilidade das informações da TOFE reportadas na CGE.

As divergências apuradas pelo Tribunal de Contas nos valores de algumas rubricas da TOFE, resultantes da confrontação dos dados constantes da TOFE na CGE, com os da Tabela disponibilizada pela DGPEE, foram compiladas no seguinte quadro.

Quadro VII.3 – Divergência na TOFE entre os valores na CGE e na DGPEE

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	CGE	DGPEE	DIVERGÊNCIA
Receitas e Donativos	17,95	124,86	-106,91
Despesas e Empréstimos Líquidos	21,92	142,49	-120,57
SALDO GLOBAL (Base autorizações)	3,96	-17,64	21,60
Ajustamentos	0,76	-7,32	8,08
SALDO GLOBAL (Base caixa)	-3,20	-24,96	21,76
Financiamento	5,82	25,36	-19,54
GAP	2,62	0,40	2,22

Fonte: CGE e DGPEE

Observa-se através do quadro acima, que as divergências no montante total de 2,22 milhões de FCFA resultaram de valores registados para mais nas seguintes rubricas da TOFE, apresentadas na CGE: 21,60 milhões de FCFA, no saldo global (Base autorizações), 8,08 milhões de FCFA, no ajustamento, e 21,76 milhões de FCFA, no saldo global (Base caixa) e, para menos, em 3 rubricas: Receitas e Donativos (-106,91 milhões de FCFA), Despesas e Empréstimos Líquidos (-120,57 milhões de FCFA) e Financiamento (-19,54 milhões de FCFA).

Assim, o Tribunal de Contas considera relevante formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.6

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

7.4 – Unidade e Universalidade de Caixa na Tesouraria Pública

Durante a MVCIL ao MF e à Direcção Nacional do BCEAO, o Tribunal de Contas 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, conforme previsto no OGE para 2015.

Conforme já mencionado no Capítulo I - Processo Orçamental, deste Parecer, uma das medidas adoptadas pelo Governo, que tem vindo a merecer referência no OGE, é a obrigatoriedade de todas as receitas cobradas pelos serviços do Estado darem entrada na Conta do Tesouro Público no BCEAO, no dia seguinte à efectivação da cobrança não podendo, de acordo com o princípio da não consignação, ser efectuada qualquer retenção na fonte. Exceptuando-se do prazo referido acima, as receitas das Repartições Regionais de Finanças, que não tenham bancos comerciais, devendo estas ser depositadas até ao último dia útil da semana (n.os 3 e 4 do artigo 39.º do OGE de 2015).

Tais medidas revelam-se necessárias ao rigoroso controlo das receitas de todos os serviços da Administração Central, dos Institutos, Cofres, Fundos Autónomos, Gabinetes ou Comissões, ou de serviços portadores de outra designação, já que garante o respeito dos princípios da unidade, da universalidade e do orçamento bruto.

Sobre esta matéria, dispõe o artigo 81.º n.ºs 1 e 2 do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, sobre o Regulamento da Contabilidade Pública que, os fundos na posse dos contabilistas públicos

são geridos segundo o princípio da unidade de caixa, pelo que, cada unidade contabilística deve dispor de uma única caixa, de uma única conta corrente bancária e de uma só conta corrente postal.

Neste âmbito, informa ainda o Relatório da CGE de 2015⁴⁸ que:

“O Tesouro tem duas caixas que são: i) a caixa principal e ii) a caixa de pagamentos. O caixa principal tem um saldo de 508,00 milhões de FCFA a crédito, enquanto a caixa de pagamentos tem um saldo credor de 5.052,00 milhões de FCFA. Estes valores não correspondem à realidade, visto que, o Tesouro não conseguiu fazer a conciliação das contas, bem como a integração dos saldos transitados do exercício de 2014, que figuram no balanço com saldos devedores”.

Factos estes que, constatados e reportados pelo Governo na CGE, evidenciam que o Tesouro tem deparado com algumas dificuldades no integral cumprimento da unicidade de caixa pelos serviços estatais colectores de receitas do Estado.

Durante a MVCIL ao MF não foi atendido o pedido de informações adicionais, relativamente às contas dos Institutos e Fundos, abertas junto do Tesouro e bancos comerciais, tendo sido reforçado na Direcção Nacional do BCEAO, a necessidade de disponibilização dos extractos bancários das contas do Tesouro, o que foi inviabilizado sob a justificação da obrigatoriedade do Governo (MF) apresentar formalmente uma solicitação de autorização.

Pelo que, ficou o Tribunal de Contas impossibilitado de se pronunciar sobre o Estado de cumprimento do princípio da unidade e da universalidade no exercício em apreço.

Desta forma e perante estas constatações, entende o Tribunal de Contas suscitar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.7

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

48 Pág. 10.

Capítulo VIII

Segurança Social

CAPÍTULO VIII – SEGURANÇA SOCIAL

8.1 – Considerações Gerais

A Segurança Social é um sistema que pretende assegurar direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidade, bem como, promover o bem-estar e a coesão social para todos os cidadãos guineenses ou estrangeiros que exerçam a actividade profissional ou residem no território nacional.

A protecção social procura também assegurar os meios de subsistência à população em situações de carência e sua inserção na comunidade, contudo, integra o leque dos direitos fundamentais de aplicabilidade diferida, estando a sua garantia dependente do desenvolvimento económico do país.

O direito à Segurança Social na Guiné-Bissau concretiza-se em vários regimes conforme abaixo se discriminam:

- Sistema de protecção social dos Funcionários e Agentes da Administração Central e Local (funcionários públicos), designado compensação para aposentação, financiado através de um desconto obrigatório fixado na base de uma taxa legal de 6% aplicável nas respectivas remunerações, nos termos do n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º5/2014, de 17 de Outubro, Lei do Orçamento Geral do Estado, conjugado com o artigo 79.º do Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro, Estatuto do Pessoal da Administração Pública, (EPAP);
- Sistema de Protecção social obrigatório dos trabalhadores por conta de outrem ou trabalhadores por conta própria, de carácter comutativo e assenta-se numa lógica de seguro, sendo financiado através de contribuições dos trabalhadores e, quando for o caso, das entidades empregadoras conforme o disposto no n.º 1 do artigo 10.º da Lei de Enquadramento da Protecção Social (LEPS);
- Protecção Social de Cidadania, que tem como fundamento a solidariedade nacional e reflecte características distributivas, e é essencialmente financiado através do imposto, visando o bem-estar das pessoas, das famílias e da comunidade, através da promoção

social e do desenvolvimento regional, reduzindo progressivamente as desigualdades sociais e as assimetrias regionais (nos 1 e 2 do artigo 4.º da LEPS);

- Protecção Social Complementar, consagrada no artigo 27.º da mesma lei é um regime de adesão facultativa, assente numa lógica de seguro e pretende reforçar a cobertura fornecida no âmbito dos regimes integrados na protecção social obrigatória, e só podem beneficiar deste sistema de protecção os indivíduos que, estando inscritos num dos Regimes de Protecção Social Obrigatória.

O artigo 4.º n.º 1 alínea b) do Decreto-Lei n.º 3/2012, de 17 de Outubro, relativo ao Estatutos do Instituto Nacional da Segurança Social (INSS), estabelece que constituem atribuições do INSS, gerir em regime de exclusividade, os regimes obrigatórios de Previdência Social, designadamente o Regime Geral e o Seguro Obrigatório de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais.

Ainda, a alínea b), do mesmo preceito, estatui que, o INSS tem a atribuição de gerir outros regimes, tais como o de cidadania ou residência, ou tutelar outras instituições, que eventualmente lhe sejam confiadas, nos termos da Lei.

Além dos sistemas de protecção social acima apresentados, é digno de menção o Fundo Especial de Pensão para as Forças Armadas de Defesa e Segurança, criado pelo Decreto-Lei n.º 9/2015, de 21 de Abril, cujo financiamento, nos termos do artigo 5.º, seria assegurado por: a) doações ou empréstimos recebidos pelo Estado para esse fim; b) contribuições do Estado; c) rendimentos do património do Fundo Especial de Pensão; d) poupança de salários dos beneficiários do Fundo Especial de Pensão durante os cinco anos pelo governo; e e) quaisquer outros recursos.

Previa-se a atribuição da gestão deste Fundo a uma entidade privada, mediante concurso público, conforme dispõem os n.ºs 1 e 2 do artigo 16.º. Todavia, até à presente data, essa selecção e atribuição não foi feita.

Assim, este Fundo, embora criado pelo diploma atrás referido, nunca chegou a ser implementado.

Pese embora, a segurança social seja um dos direitos fundamentais dos trabalhadores, a Constituição da República obriga que o Estado, gradualmente, crie um sistema capaz de garantir aos trabalhadores a efectivação dos seus direitos, nomeadamente na velhice, na doença ou quando lhe ocorra incapacidade de trabalho.

Pelo acima exposto, denota-se claramente uma multiplicidade de sistemas de protecção social existentes e, conseqüentemente, a proliferação de instituições responsáveis pela sua gestão em termos práticos.

Considerando que o INSS está sujeito à jurisdição e/ou controlo financeiro do Tribunal de Contas, conforme estatuído na alínea d) do artigo 50.º da Lei n.º 12/2010, de 29 de Setembro, Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, a análise deste capítulo, circunscrever-se-á aos fluxos de receitas da Protecção Social dos funcionários públicos da Administração Central directa, em comparação com as despesas ocorridos durante o exercício de 2015, tendo em conta os Regimes de Protecção Social previstos na Lei.

8.2 – Obrigatoriedade de Prestação de Contas

Conforme supramencionado, o INSS é a entidade responsável pela gestão dos regimes obrigatórios de protecção social, dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores por conta própria.

Ora, o n.º 1 do artigo 34.º da LEPS estabelece que a gestão do Sistema de Protecção Social Obrigatória está sujeita à fiscalização financeira jurisdicional e no seu n.º 2 impõe à entidade gestora, neste caso o INSS, a obrigação de elaborar “anualmente o relatório de actividades, o balanço e a demonstração de resultados⁴⁹”. Portanto, o INSS como sendo um instituto público, submete-se ao regime jurídico-financeiro dos Serviços e Fundos Autónomos.

Sobre esta matéria, acresce o artigo 50.º, alínea b), da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, que a Conta Geral do Estado é acompanhada dos anexos explicativos que apresentam por programa, dotação, orçamento anexo e contas especiais de Tesouro, o montante definitivo dos créditos abertos, das despesas,

49 Entretanto, segundo informado na MVCIL, a elaboração das contas foi confiada pelo INSS a uma empresa privada, com vista a que, anualmente, o relatório de actividades, o balanço e a demonstração de resultados possam ser elaboradas, nos termos da lei.

e, se necessário, das receitas apuradas. Nesta sequência, ficou consagrada a obrigatoriedade de apensar à CGE, a conta do INSS, facto que, até a esta data, não se tem verificado.

Recomendação n.º VIII.1

Como já foi advertido no Parecer de 2014, a CGE deve incluir a informação sobre todas as contas dos Fundos e Serviços Autónomos, nestes se incluindo o Instituto Nacional da Segurança Social (INSS), bem como a conta consolidada dos mesmos, tendo em conta o cumprimento do princípio da unidade e da universalidade da Tesouraria do Estado, e ter apenso os respectivos orçamentos anexos, de forma a que o Tribunal de Contas esteja na posse de dados e informações para o pronunciamento do cumprimento dos referidos princípios.

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 locais⁵⁰ e, finalmente, submete a entidade gestora não só ao controlo financeiro do Governo, como ao controlo jurisdicional (artigo 32.º), numa clara alusão ao Tribunal de Contas.

A gestão efectiva de Protecção Social de Cidadania consagrada na lei é atribuição do Governo, através da Direcção de Serviços de Pensões da Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública.

Atento às suas fontes de financiamento, não restam dúvidas, pelos elementos acima expostos, que a entidade gestora da Protecção Social de Cidadania sujeita-se à jurisdição do Tribunal de Contas, de acordo com o princípio da sequela dos dinheiros públicos consagrado na alínea e) do n.º 2 do artigo 2.º da sua Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto n.º 7/92, de 27 de Novembro. Esta sujeição concretiza-se nomeadamente na obrigatoriedade de prestação de contas ao Tribunal, nos termos do artigo 38.º do mesmo Decreto.

⁵⁰ Apesar de ainda não existirem de facto.

Quanto ao Sistema de Pensões dos funcionários públicos, uma vez que a sua gestão incumbe ao Estado, Administração Central, através da Direcção de Serviços de Pensões e Reformas, as respectivas contas de gestão integram a CGE, enquanto parte integrante das receitas e despesas, em conformidade com os artigos 8.º e 11.º da LEOGE, respectivamente.

Porém, salvaguarda-se que, independentemente da não sujeição à prestação de contas por parte do INSS ou de qualquer das outras entidades gestoras dos sistemas de segurança social no âmbito da emissão do PCGE, o Tribunal de Contas pode proceder, em qualquer momento, à fiscalização das contas daquelas instituições ao abrigo das disposições combinadas dos artigos 5.º e 42.º do Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro.

8.3 – O Orçamento e Conta Global da Segurança Social

O INSS, para a prossecução da sua missão, arrecada receitas e realiza despesas para a satisfação dos interesses dos cidadãos, razão pela qual, também se sujeita às regras de organização do orçamento, nomeadamente ao princípio de plenitude (unidade e universalidade).

Com base no exposto, a Conta Global da Segurança Social deve incluir a Conta do INSS e as contas das demais entidades nacionais gestoras dos sistemas de segurança social. Contudo, a integração dessas contas numa análise consolidada do sistema tem-se revelado pouco viável pelas seguintes razões:

Por um lado, foram criados pelo legislador, vários sistemas de protecção social, levando à existência de uma diversidade de entidades gestoras. Por outro, embora esteja normalizado o princípio de que cada uma delas deve elaborar a sua própria conta de gestão, a lei não estabelece a obrigatoriedade de apresentação de uma conta global consolidada da Segurança Social.

Perante a ausência de quaisquer mecanismos jurídicos capazes de proporcionar à sociedade uma visão de conjunto dos recursos afectos a tal função de grande importância para o Estado, acaba por prevalecer a proliferação de contas referentes à Segurança Social.

A este propósito, salienta-se o facto de que a única informação disponível sobre a entrega do Relatório e Contas de gerência pelas entidades gestoras de vários sistemas de protecção

social à apreciação deste órgão de controlo externo das Finanças Públicas, indica que apenas o INSS remeteu ao Tribunal de Contas os Relatórios e Contas de gerência relativos aos anos económicos de 2014 e 2015 em 2018, as quais deram entrada na Secretaria desta Corte Suprema de Controlo das Finanças Públicas em 29 de Novembro do mesmo ano, situação que desfavorece uma integração e consolidação adequadas do resultado orçamental.

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

Perante estes factos, torna-se pertinente o Tribunal de Contas enfatizar com relevo a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VIII. 2

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

8.4 – Orçamento e Conta da Segurança Social Geridos pela Administração Central

Tal como acima referido, a gestão da segurança social dos funcionários públicos incumbe ao Estado, Administração Central, através da Direcção de Serviços de Pensões e Reformas, conforme previsto no artigo 18.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio, sobre a Organização e Funcionamento da Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública.

Assim, para financiar o sistema, à luz do n.º 1 do artigo 262.º do Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro, do Estatuto do Pessoal da Administração Pública e confirmado pelo artigo 15.º da Lei n.º 9/2013, de 7 de Agosto, sobre o salário bruto mensal dos Funcionários e Agentes da Administração Pública, aplica-se um desconto de 6%.

Ressalta-se que, nos termos do artigo 33.º da LEPS, o Sistema de Protecção Social obrigatória é financiado, para além da contribuição dos trabalhadores e das entidades empregadoras; pelos juros de mora devidos pelo atraso no pagamento das contribuições; valores resultantes da aplicação de sanções; rendimentos de património; transferências do OGE; subsídios, donativos, legados e heranças; e participações previstas na Lei. Esta última parte, não se refere a participação do Estado ou das outras entidades gestoras de Sistema de Protecção Social.

Porém, observando os dispêndios feitos, constata-se que as despesas realizadas superam as receitas arrecadadas por via dos descontos e outras fontes acima referidas. Tal significa que, embora indirectamente, o Estado acaba por participar no financiamento do referido sistema.

De facto, os dados constantes na CGE apontam para um saldo contabilístico negativo de 5.358,59 milhões de FCFA que comprovam o balanceamento deficitário, entre as receitas e as despesas do Sistema de Segurança Social dos funcionários públicos em 2015.

Quadro VIII.1– Receitas e Despesas da Segurança Social da Administração Central

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Receita	918,86	100,0	1 282,51	100,0	363,65	39,6
Compensação de aposentação	918,86	100,0	1 282,51	100,0	363,65	39,6
Comp. Aposent. /Atrasados	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	
Despesa	6 695,36	100,0	6 641,10	100,0	-54,26	-0,8
Abono de família	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	
Encargos com Saúde	320,00	4,8	301,50	4,5	-18,50	-5,8
Pensões provisórias de aposentação	4 595,36	68,6	4 595,36	69,2	0,00	0,0
Pensões	4 595,36	68,6	4 595,36	69,2	0,00	0,0
Outras despesas	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	
Pensões de aposentação, reforma, invalidez e sobrevivência	1 779,00	26,6	1 744,24	26,3	-34,76	-2,0
Combatentes - Pensões	1 779,00	26,6	1 744,24	26,3	-34,76	-2,0
Combatentes - Outras	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	
Outras despesas de Segurança Social	1,00	0,0	0,00	0,0	-1,00	
Saldo	-5 776,50	100,0	-5 358,59	100,0	417,91	-7,2

Fonte: CGE e OGE

Conforme a análise do quadro supra, o total da Receita resultante da compensação de aposentação ascendeu a 1.282,51 milhões de FCFA. As despesas com a saúde, pensões provisórias de aposentação, pensões (aposentação, reforma, invalidez e sobrevivência), bem como com as outras despesas de segurança social, totalizaram 6.641,10 milhões de FCFA,

tendo o Estado financiado o défice deste sistema em 5.358,59 milhões de FCFA, contra um resultado previsto de 5.776,50 milhões de FCFA.

Denota-se que o expressivo das despesas, refere-se ao pagamento das pensões, quer sejam as provisórias de aposentação de 4.595,36 milhões de FCFA, quer sejam de reforma, invalidez e de sobrevivência de 1.744,24 milhões de FCFA.

8.5 – Orçamento e Conta da Segurança Social Geridos pelo INSS

Embora exista uma obrigatoriedade legal de apensar a Conta do INSS à CGE, constatou-se que a CGE de 2015 é omissa quanto ao cumprimento do disposto na alínea b) do artigo 50.º da Lei n.º 2/2015, de 5 de Março (LEOGE).

Porém, durante a MVCIL ao INSS, o Tribunal de Contas solicitou à referida Instituição que lhe fosse facultada o Relatório de Contas de 2015.

Até a data da emissão do presente Parecer, não foi suprido o Tribunal Contas deste documento, à semelhança do ocorrido na verificação efectuada em 2015, respeitante à elaboração do Parecer sobre as CGE de 2009 e 2010. A razão prende-se com a ausência da elaboração do Relatório e Contas, por parte do INSS⁵¹.

Observe-se que, atinente à matéria de elaboração, apresentação e publicação de contas pelo Instituto, o artigo 9.º dos Estatutos do Instituto Nacional da Segurança Social (INSS), Decreto-Lei n.º 3/2012, de 17 de Outubro, sobre as competências do Conselho de Administração, dispõe no seu n.º 3, que: “O Relatório de Contas anuais do Instituto deve ser aprovado até ao final do mês de Fevereiro do ano seguinte ao exercício anterior, precedido do parecer do Revisor Oficial de Contas⁵².”

O Capítulo V – Gestão Financeira e Patrimonial dos Estatutos do INSS dispõe extensivamente: sobre o “Relatório e Contas da gerência” que, fechadas à data de 31 de Dezembro, devem ser remetidas ao Governo, através do Ministro da Tutela, até 30 de Abril do ano seguinte, àquele a que dizem respeito, acompanhadas de parecer do Revisor Oficial de Contas, para,

51 Pelo que foi possível apurar, o INSS contratou uma empresa privada para a preparação das suas contas, uma vez que o Instituto não dispõe dos meios humanos e técnicos para a sua elaboração.

52 O artigo 6.º dos Estatutos do Instituto Nacional da Segurança Social (INSS), Decreto-Lei n.º 3/2012, de 17 de Outubro, dispõe a existência de um Revisor Oficial de Contas, como um dos seus órgãos sociais. Não havendo contas para apresentar à revisão oficial, este órgão não tem existência real e efectividade na orgânica da instituição.

aprovação (artigo 29.º); sobre a aprovação e publicação do Relatório e Contas, que deverão ser enviados para o Ministro das Finanças dentro dos prazos legais antes definidos (n.º 1 do artigo 30.º); e sobre a publicação do mesmo Relatório e Contas no Boletim Oficial, depois de aprovados (n.º 2 do artigo 30.º).

Sendo um dos objectivos prioritários da Segurança Social a promoção da eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão, não se vislumbra como se pode atingir este propósito sem contas.

Também, a Segurança Social em cada país está assente em princípios aceites internacionalmente, entre outros, o princípio do primado da responsabilidade pública que consiste no dever do Estado de criar as condições necessárias à efectivação do direito à Segurança Social e de organizar e coordenar todo o sistema de Segurança Social.

De igual modo, o princípio da informação consiste na divulgação a todas as pessoas, quer dos seus direitos e deveres, quer da sua situação perante o sistema, no seu atendimento personalizado e isso não se compadece com o sistemático atraso do INSS em apresentar as suas Contas, bem como à sua publicação no Boletim Oficial, como bem se vê nos estatutos do INSS, atrás aludidos.

Esta limitação impossibilita o Tribunal de Contas de se pronunciar neste Parecer sobre os resultados financeiros do INSS relativos ao ano de 2015.

Por tudo o que se encontra dito atrás, entende o Tribunal de Contas recomendar.

Recomendação n.º VIII. 3

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

Durante os trabalhos de verificação junto do INSS, foi constatada a situação de diversas entidades públicas terem solicitado, desde 1997, a esta instituição diversos adiantamentos, a título de empréstimo.

Para esses adiantamentos, foram vários os motivos invocados, que incluem, além das viagens ao estrangeiro para tratamento médico e em missões de serviço de responsáveis máximos das

respectivas entidades devedoras, compra de combustível para o respectivo funcionamento e aquisição de viaturas. Para além destas dívidas, considera-se também o Instituto credor do valor de um depósito que detinha junto do Banco Internacional da Guiné-Bissau (BIG), situações estas demonstradas no Quadro VIII.2 e Gráfico VIII.1 abaixo:

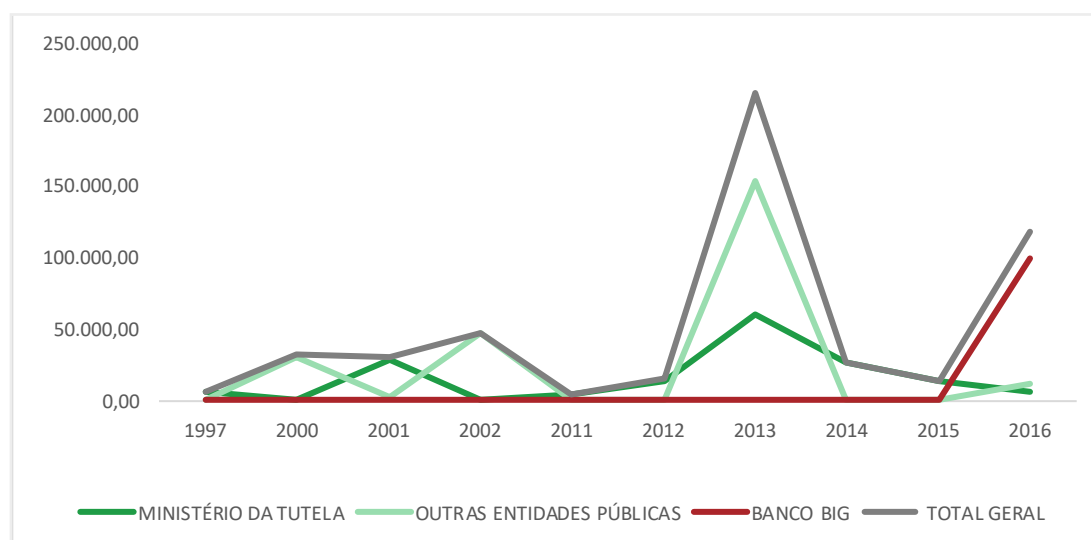
Quadro VIII.2 – Entidades públicas com dívidas junto do INSS

(em milhares de FCFA)

ANO	MINISTÉRIO DA TUTELA		OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS		BANCO BIG		TOTAL GERAL
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR
1997	5,815.43	3.6	0.00	0.0	0.00	0.0	5,815.43
2000	652.00	0.4	31,216.50	12.6	0.00	0.0	31,868.50
2001	28,987.80	17.8	2,054.54	0.8	0.00	0.0	31,042.34
2002	0.00	0.0	47,388.00	19.1	0.00	0.0	47,388.00
2011	4,472.90	2.8	0.00	0.0	0.00	0.0	4,472.90
2012	13,403.38	8.3	1,500.00	0.6	0.00	0.0	14,903.38
2013	60,737.49	37.4	154,206.20	62.2	0.00	0.0	214,943.69
2014	26,610.00	16.4	0.00	0.0	0.00	0.0	26,610.00
2015	14,505.53	8.9	0.00	0.0	0.00	0.0	14,505.53
2016	7,238.49	0.0	11,550.00	4.7	99,988.39	100.0	118,776.88
TOTAL	162,423.01	31.8	247,915.24	48.6	99,988.39	19.6	510,326.63

Fonte: INSS

Gráfico VIII.1 – Entidades públicas com dívidas junto do INSS



Fonte: INSS

Conforme a análise do quadro e gráfico acima, as dívidas ao INSS, ascendem, em 2016, a 510.326,63 milhões de FCFA, sendo o grosso dessas dívidas pertencentes à própria tutela, Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social, que beneficiou de adiantamentos de fundos a título de empréstimo, no período compreendido entre 1997 a

2016, no montante de 162.423,01 milhões de FCFA, representando 31,8% do total em dívida, com destaque para 2013, ano em que a tutela mais fundos solicitou ao Instituto (37,4%).

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

Também se considera o Instituto credor de um depósito que detinha junto do banco BIG, no valor de 99.988,39 milhões de FCFA, representando 19,6% do total em dívida, não tendo este valor ainda lhe sido restituído pela Comissão Liquidatária do Banco até à presente data.

Contudo, o Tribunal de Contas, ao longo da MVCIL realizado em Maio de 2021, junto ao INSS, teve ainda acesso ao Mapa de dívidas referente aos anos económicos de 2011 a 2013, 2016 e 2020, tendo constatado outros empréstimos adicionais, não contemplados no arrolamento de dívidas, contempladas pelo INSS.

O resultado desse levantamento é apresentado no quadro e gráfico seguintes:

Quadro VIII.3 – Outras dívidas de entidades públicas junto do INSS

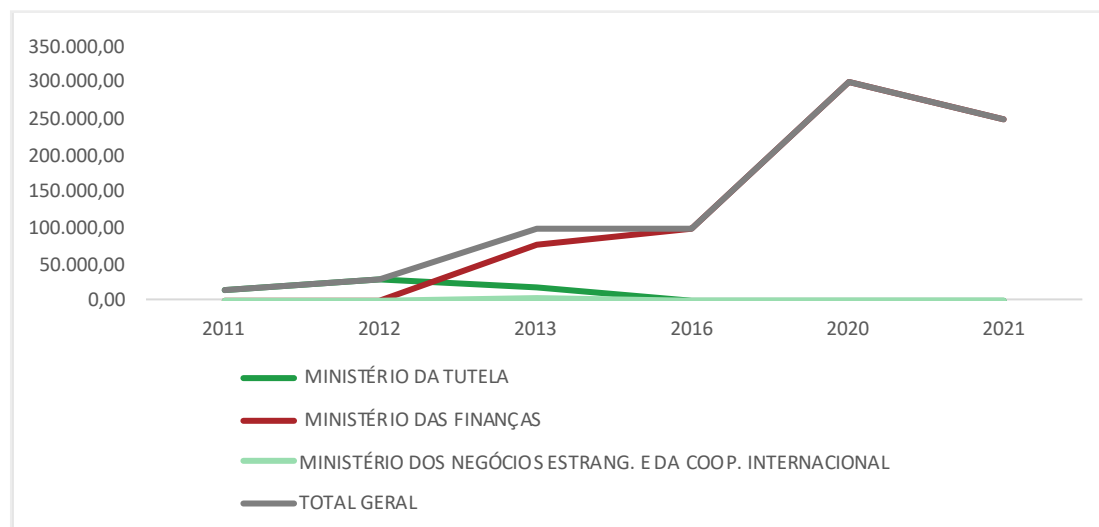
(em milhares de FCFA)

ANO	ENTIDADES DEVEDORAS						
	MINISTÉRIO DA TUTELA		MINISTÉRIO DAS FINANÇAS		MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANG. E DA COOP. INTERNACIONAL		TOTAL GERAL
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
2011	15,600.00	25.0	0.00	0.0	0.00	0.0	15,600.00
2012	28,763.30	46.2	0.00	0.0	0.00	0.0	28,763.30
2013	17,921.40	28.8	77,104.50	30.8	4,206.20	100.0	99,232.10
2016	0.00	0.0	100,000.00	40.0	0.00	0.0	100,000.00
2020	0.00	0.0	300,000.00	120.0	0.00	0.0	300,000.00
2021	0.00	0.0	250,000.00	34.4	0.00	0.0	250,000.00
TOTAL	62,284.70	7.8	727,104.50	91.6	4,206.20	0.5	793,595.40

Fonte: Relatório de Peritação da Auditoria do Tribunal de Contas 2017 ao INSS

Gráfico VIII.2 – Outras dívidas de Entidades públicas junto do INSS

(em milhares de FCFA)



Fonte: Relatório de Peritagem da Auditoria do Tribunal de Contas 2017 ao INSS

Conforme aquele apuramento, são de acrescer à situação de endividamento ao INSS, referente ao período de 2011 a 2021, o montante de 793.595,40 milhões de FCFA. Desse montante em dívida, 62.284,70 milhões de FCFA (7,8%) referem-se ao Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social (tutela), 727.104,50 milhões de FCFA, ao Ministério das Finanças (91,6%) e 4.206,20 milhões de FCFA (0,5%) ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Cooperação Internacional e das Comunidades.

Tais casos de endividamento do Estado ao INSS, conhecidos e reportadas 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.

Ora, se os fundos não estão disponíveis, pois foram transferidos, a título de empréstimo, para diversas entidades públicas, o INSS não os pode aplicar financeiramente, quer na constituição de reservas, como impõem os seus estatutos, quer, com eles, gerar rendimentos, ficando assim prejudicadas as garantias das prestações sociais aos beneficiários activos, pensionistas e seus familiares nos termos da lei, sendo esta, uma das atribuições centrais do Instituto (alínea g), do n.º 1, do artigo 4.º, dos estatutos do INSS).

Também, neste contexto, o Ministério da tutela, não está, na protecção dos interesses dos beneficiários, a exercer, de forma adequada e prudente, os seus poderes no “exercício do controlo da gestão do Instituto, podendo solicitar para o efeito, todas as informações e documentos julgados úteis para o acompanhamento continuado das actividades do mesmo”, conforme disposto na alínea b), do n.º 2, do artigo 5.º, dos estatutos do INSS.

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

Sendo assim, devem tais valores serem restituídos ao INSS pelas entidades devedoras pois está em causa a legalidade, o rigor e a transparência, princípios basilares de um Estado de direito.

Perante tal situação, o Tribunal de Contas entende enfaticamente recomendar:

Recomendação n.º VIII. 4

Que o INSS 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 boa gestão financeira.

Recomendação n.º VIII. 5

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

Capítulo IX

Contabilidade Patrimonial

CAPÍTULO IX – CONTABILIDADE PATRIMONIAL

9.1 – Considerações Gerais

O Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, estabelece no artigo 91.º que a contabilidade do Estado e de outros organismos públicos compreende uma contabilidade administrativa, uma contabilidade geral e patrimonial, também chamada de contabilidade financeira, contabilidade digráfica ou contabilidade das partidas dobradas, mantida pelos contabilistas públicos e, segundo as necessidades e características próprias do Estado ou de outros organismos públicos, uma contabilidade analítica, uma contabilidade de valores e títulos.

O n.º 1 do artigo 95.º, do mesmo diploma, especifica que a contabilidade geral e patrimonial organizada pelos contabilistas públicos descreve:

- a) As operações orçamentais;
- b) As operações de tesouraria;
- c) As operações realizadas com terceiros;
- d) Os movimentos do património e os valores de exploração;
- e) As situações e resultados periódicos e anuais.

Conforme o n.º 2, do mesmo artigo, a contabilidade geral e patrimonial é organizada segundo o método das partidas dobradas⁵³ e, sendo o caso, segundo o procedimento de direitos comprovados, salvo derrogações previstas pela regulamentação em vigor.

Sobre a mesma matéria, a Directiva n.º 07/2009/CM/UEMOA relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública no seio da UEMOA, adoptada no âmbito do novo quadro harmonizado das finanças públicas, dispõe no artigo 76.º, o seguinte:

- A contabilidade geral do Estado tem por objecto descrever o património do Estado e a sua evolução;

⁵³ Método pelo qual qualquer operação registada por débito numa conta deve ser também registada como crédito numa ou várias outras contas pelo mesmo montante. Igualmente, qualquer operação registada como crédito de uma conta deve ser também registada como débito numa ou várias outras contas pelo mesmo montante.

- É feita em partida dobrada e baseada no princípio da constatação dos direitos e das obrigações, nas condições fixadas pela Directiva relativa ao Plano de Contabilidade do Estado;
- As operações são consideradas de acordo com o exercício a que se reportam, independentemente da data do pagamento ou recebimento;
- A contabilidade geral do Estado assenta na contabilidade patrimonial;
- A contabilidade geral do Estado é uma contabilidade de exercício. Tem por objecto reconstituir:
 - a) as operações orçamentais;
 - b) as operações de tesouraria;
 - c) as operações realizadas com terceiros e as operações pendentes e de regularização;
 - d) os movimentos do património e dos valores;
 - e) os fluxos de gestão internos: amortizações, provisões, os proveitos e custos associados.

Acresce o n.º 4 do artigo 80.º da Directiva supracitada, que a contabilidade geral do Estado permite igualmente produzir as demonstrações financeiras do Estado que compreendem o balanço, a conta de resultado, o quadro das operações financeiras do Tesouro, o quadro dos fluxos de tesouraria e a demonstração anexa nas condições definidas pela directiva sobre o PCE.

Ora, o que se constatou é que a Conta Geral do Estado de 2015 inclui em anexo algumas das demonstrações financeiras acima referenciadas, designadamente o balanço, reportado a 31 de Dezembro de 2015, a demonstração de resultados e o balancete geral acumulado das operações do Tesouro.

Assim, neste capítulo, procede-se à análise contextualizada do quadro geral da Contabilidade Geral no seio da UEMOA, da adopção e implementação do Plano de Contabilidade do Estado pela Guiné-Bissau em Sistemas de TI⁵⁴ e se aborda e avalia as restrições e limitações da informação incluída nas demonstrações financeiras, designadamente do balanço, da demonstração de resultados e do balancete acumulado das operações de tesouraria no âmbito da CGE 2015, bem como na falta de apresentação na CGE de peças essenciais em cumprimento do Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública.

9.2 – Quadro Geral da Contabilidade do Estado no seio da UEMOA

9.2.1 – Contextualização

O Tratado que transforma a União Monetária da África Ocidental (UMOA) em União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) foi assinado em 10 de Janeiro de 1994, em Dakar, por Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo. Em 2 de Maio de 1997, a Guiné-Bissau aderiu à União.

O Tratado prevê no seu artigo 4.º, entre outros objectivos, harmonizar, na medida do necessário para o bom funcionamento do mercado comum, as legislações dos Estados-Membros e, em particular, o regime tributário, ou dito de outra forma, prevê a criação de um quadro harmonizado das finanças públicas que vise o desenvolvimento e a melhoria da gestão fiscal.

Assim, em 1997, 1998 e 2000, o Conselho de Ministros da UEMOA adoptou seis (6) directivas que constituem o quadro harmonizado das finanças públicas da União, incluindo a Directiva n.º 05/98/CM/UEMOA, de 22 de Dezembro, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE), alterada pela Directiva n.º 05/99/CM/UEMOA, de 21 de Dezembro.

Após uma missão de avaliação realizada em 2004 sobre a implementação destas 6 primeiras directivas do quadro harmonizado das finanças públicas, e por recomendação do Comité de Acompanhamento dessas directivas, a Comissão decidiu propor ao Conselho de Ministros a reformulação de directivas de 1997, 1998 e 2000.

54 Tecnologia da informação.

Foi assim que o Conselho de Ministros da UEMOA adoptou, em Março e Junho de 2009, as seis (6) novas Directivas que renovam o quadro harmonizado das finanças públicas da União, incluindo a Directiva n.º 9/2009/CM/UEMOA relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE).

O Plano de Contabilidade do Estado, adiante designado por PCE, foi transposto para a ordem jurídica interna através do Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro, aprovado em Conselho de Ministros de 29 de Maio de 2013 e promulgação em 20 de Julho de 2015.

Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do PCE, a Contabilidade Geral do Estado é aplicável à administração central e aos seus estabelecimentos públicos de carácter administrativo.

O artigo 2.º do PCE estabelece no n.º 1 que a Contabilidade Geral do Estado tem por objecto o conhecimento exacto e sincero do seu património e das operações que efectua, em função dos direitos e obrigações que lhe são reconhecidos.

O n.º 2 do mesmo artigo especifica que esta contabilidade reconstitui todas as operações que têm um impacto na situação patrimonial do Estado, nomeadamente a variação das existências, as operações orçamentais e as operações de tesouraria.

Em termos de fontes, dispõe o artigo 3.º do PCE que a Contabilidade Geral do Estado se inspira nas normas internacionais, nomeadamente no Sistema Contabilístico da África Ocidental (SYSCOA), desenvolvido em meados dos anos 90 sob o impulso do Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO), devido à necessidade de alimentação da Central de Balanços com informações fiáveis para melhorar o ambiente económico de empresas do espaço regional.

Em todos os Estados, a contabilidade mantida pelos organismos públicos permite descrever e controlar as operações de receitas e de despesas tendo em conta as autorizações orçamentais a fim de informar os órgãos de controlo, de gestão e o órgão deliberativo.

9.2.2 – Adopção do Plano Contabilístico do Estado pela Guiné-Bissau

O prazo para a transposição integral em todos os Estados-Membros das seis (6) primeiras directivas constitutivas do quadro harmonizado das finanças públicas no seio da União adoptadas em 1997, 1998 e 2000 pelo Conselho de Ministros da UEMOA, incluindo a

Directiva n.º 05/98/CM/UEMOA, de 22 de Dezembro, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado, alterada pela Directiva n.º 05/99/CM/UEMOA, de 21 de Dezembro, havia sido fixado até Janeiro de 2002, o mais tardar.

O Estado da Guiné-Bissau, através do Ministro das Finanças decide, por Despacho n.º 54/2008, de 9 Setembro, adoptar provisoriamente o Plano de Contabilidade Simplificado do Estado, e a sua entrada de imediato em vigor, enquanto se esperava pela conclusão do processo da sua revisão em curso na UEMOA. Contudo, o referido Despacho não foi publicado no BO, nem tampouco esse plano simplificado foi aplicado.

O desejo de fortalecer a eficácia das políticas orçamentais nacionais levou o Conselho de Ministros dos oito (8) Estados membros da UEMOA a adoptar, em Março e Junho de 2009, seis (6) novas directivas que formam o novo quadro comunitário harmonizado para a gestão financeira pública, dentre as quais a Directiva n.º 9/2009/CM/UEMOA relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE).

O Conselho, durante os debates realizados por ocasião da aprovação destas directivas, recomendou a elaboração de um plano de acção para a implementação das mesmas, a fim de assegurar a sua adequada divulgação, apropriação e transposição para os quadros jurídicos e regulamentares nacionais.

A transposição das disposições da Directiva n.º 09/2009/CM/UEMOA relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE), bem como as das demais novas directivas de 2009 pelos Estados-membros nas suas legislações nacionais, deveria ocorrer até 31 de Dezembro de 2011 e aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 2012.

Na Guiné-Bissau, a Directiva n.º 09/2009/CM/UEMOA relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE), teve transposição para o direito interno através do Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro, aprovado em Conselho de Ministros de 29 de Maio de 2013 e promulgação em 20 de Julho de 2015.

Portanto, a transposição não respeitou o prazo estabelecido de Dezembro de 2011, continuando o país, actualmente ainda, na situação de ausência de um quadro contabilístico claramente formalizado e actualizado, pois, como se verá à frente, o PCE ainda não mereceu implementação até à data de emissão do presente parecer.

9.3 – Análise da Contabilização de Operações de Receita, Despesa e de Tesouraria

O artigo 70.º da Directiva n.º 07/2009 / CM / UEMOA, relativa ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, estabelece que a contabilidade do Estado compreende uma contabilidade orçamental e uma contabilidade geral.

Acresce o artigo 72.º da mesma Directiva que a contabilidade orçamental tem por objecto reconstituir, para o exercício em causa, as operações de execução do orçamento do Estado e de outros organismos públicos em receitas e despesas e em conformidade com a nomenclatura de apresentação e de voto do orçamento ou do mapa das previsões.

Esta contabilidade é realizada pelos contabilistas públicos no que diz respeito a recebimentos e pagamentos relativos às operações de receitas e de despesas.

Ela permite, por um lado, seguir as liquidações, emissões, assunções, cobranças e saldos a recuperar em matéria de receitas, e, por outro, seguir os engajamentos, liquidações, autorizações de pagamento, pagamentos e saldos a pagar em matéria de despesas.

A contabilidade orçamental espelha um resultado que corresponde à diferença entre as receitas cobradas e as despesas autorizadas sobre o orçamento geral e as contas especiais, a título do ano em referência.

Sobre esta matéria, dispõe o artigo 6.º da Directiva n.º 09/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contas do Estado, que as operações orçamentais são consideradas no exercício ao qual estão ligadas, independentemente da sua data de cobrança ou de pagamento.

Assim, para que se possam transpor para a contabilidade geral as operações orçamentais, aplica-se o princípio do acréscimo, ou seja, as receitas são registradas com base na cobrança de títulos ou contratos para transacções com base no sistema de emissão prévia de títulos. Outras receitas são registradas no momento da declaração e/ou pagamento espontâneo de impostos de qualquer tipo pelos contribuintes.

Do mesmo modo, as despesas, são registadas no acto de liquidação, e por excepção a este princípio, as despesas sem autorização prévia são registadas no acto de pagamento.

Portanto, a ligação entre a contabilidade orçamental e a contabilidade geral é essencial para a produção de informações úteis para as autoridades de controlo e gestão.

Com efeito, no âmbito da Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL), efectuada no Ministério das Finanças (MF) em 2021, concretamente junta da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), enquanto recebedor e pagador do Estado, foi possível constatar que estas disposições, relativas à ligação da contabilidade orçamental e a contabilidade geral ou patrimonial, de forma a coexistirem em um único sistema integrado de informação, ainda que cada uma deva manter a autonomia das suas regras de gestão, não estão a ser observadas, uma vez que o PCE não se encontra implementado, como melhor se desenvolverá à frente.

9.4 – Centralização das Operações Efectuadas pelo Tesouro

A contabilidade do Estado é organizada de forma descentralizada e diversificada. Ela é descentralizada devido à dispersão geográfica dos serviços administrativos e também dos utilizadores. Ela é diversificada devido ao carácter muitas vezes técnico de determinadas operações. Contudo, e seja qual for esta descentralização e a diversificação que dela resulta, a contabilidade do Estado é organizada de forma a centralizar todas as informações de que os poderes públicos necessitam na condução dos assuntos do Estado.

Sobre esta matéria, dispõe os n.ºs 3 e 4 do artigo 39.º, do OGE de 2015, Lei n. 3/2015, de 21 de Abril, 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, exceptuam-se as receitas das Repartições Regionais de Finanças, que não tenham bancos comerciais, devendo, neste caso, as receitas ser depositadas até ao último dia útil da semana.

Na Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL), à Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), constatou-se que este preceito não é cumprido, pois as Repartições Regionais de Finanças dão entrada das suas receitas quinzenalmente através de próprios recebedores, isto devido à falta de afectação do pessoal do Tesouro.

9.5 – Implementação da Contabilidade Patrimonial através do Sistema Integrado da Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP)

O artigo 80.º da Directiva n.º 07/2009/CM/UEMOA, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública no seio da UEMOA, dispõe, no seu n.º 1, que as contas anuais do Estado são elaboradas pelo ministro responsável pelas finanças e incluem a Conta Geral da Administração das Finanças e as demonstrações financeiras.

Refere ainda no n.º 4 que a contabilidade geral do Estado permite igualmente produzir as demonstrações financeiras do Estado que compreendem o balanço, a conta de resultado, o quadro das operações financeiras do Tesouro, o quadro dos fluxos de tesouraria e a demonstração anexa, produzidas nas condições definidas pela directiva sobre o Plano Contabilístico do Estado.

Sobre a mesma matéria, o artigo 44.º da Directiva n.º 09/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado, estabeleceu que deve proceder-se, até 1 de Janeiro de 2017, à aplicação integral das disposições relativas à implementação da contabilidade patrimonial, podendo conceder-se um prazo suplementar de dois anos, isto é, até 1 de Janeiro de 2019.

Dispõe-se no n.º 1 do artigo 49.º da Lei do OGE de 2015, Lei n. 3/2015, de 21 de Abril, que o Governo, sob proposta do Ministro da Economia e Finanças, está autorizado a recrutar, mediante concurso, e colocar contabilistas, controladores financeiros e outros agentes junto de todos os serviços da administração central, dos Institutos, Cofres, Fundos Autónomos, Gabinetes, Comissões, ou de serviços portadores de outra denominação

No n.º 2 do mesmo artigo e diploma estabelece-se que compete, igualmente ao Governo, recrutar, mediante concurso, técnicos informáticos para assegurar o funcionamento efectivo do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP).

A Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL), realizada na Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), permitiu inteirar que, pese embora a extensão do SIGFIP a esta Direcção Geral, integrando o Módulo de Gestão Contabilística, através do qual é possível produzir as demonstrações financeiras do Estado, o referido módulo não funciona na prática, ou seja, as receitas e despesas orçamentais não são relevadas

contabilisticamente no sistema, em termos de contabilidade patrimonial, não permitindo assim, na prática, a implementação do PCE. A razão deve-se, segundo explicado, à falta de domínio do sistema pela maior parte do pessoal.

Entretanto, a implementação de um sistema de contabilidade patrimonial vai mais longe do que apenas a integração das receitas e despesas do Estado em termos de acréscimo.

Trata-se de uma sistema que responde às exigências de um adequado planeamento, relato e controlo financeiro, permitindo reconstituir todas as operações que têm um impacto na situação patrimonial do Estado e não apenas os fluxos de caixa (“Conta de Gerência”).

A implementação do PCE permite implementar a base de acréscimo na contabilidade e relato financeiro da administração central e seus estabelecimentos públicos de carácter administrativo, articulando-a com a actual base de caixa, subjacente à contabilidade orçamental, estabelecer os fundamentos para uma orçamentação do Estado em base de acréscimo, fomentar a harmonização contabilística, institucionalizar o Estado como uma entidade que relata, mediante a preparação de demonstrações orçamentais e financeiras, numa base individual e consolidada, aumentar o alinhamento entre a contabilidade pública e as contas nacionais e contribuir para a satisfação das necessidades dos utilizadores da informação do sistema de contabilidade e relato orçamental e financeiro da administração central e seus estabelecimentos públicos.

As demonstrações financeiras finais, de acordo com o artigo 23.º do PCE, compreendem o balanço, a conta de resultados, o quadro de fluxos de tesouraria⁵⁵, a tabela das operações financeiras do Tesouro e um mapa anexo que apresenta um conjunto das informações úteis à compreensão e à utilização das demonstrações financeiras do Estado⁵⁶.

O PCE passa a contemplar os subsistemas de contabilidade orçamental, contabilidade financeira e contabilidade de gestão.

55 Também designado como mapa de fluxos de caixa.

56 Ainda, qualquer operação específica ou modificação das normas contabilísticas entre dois exercícios deve ser descrita e justificada no mapa anexo.

A contabilidade financeira, que deve ter por base as normas internacionais de contabilidade para o sector público⁵⁷, permite registar as transacções e outros eventos que afectam a posição financeira, o desempenho financeiro e os fluxos de caixa de uma determinada entidade.

A contabilidade de gestão permite avaliar o resultado das actividades e projectos que contribuem para a realização das políticas públicas e o cumprimento dos objectivos em termos de serviços a prestar aos cidadãos.

Ainda, o Decreto n.º 5/2010, de 26 de Abril, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, estabelece no artigo 91.º que a contabilidade do Estado, compreende, segundo as necessidades e características próprias do Estado ou de outros organismos públicos, uma contabilidade analítica, uma contabilidade das matérias, valores e títulos, mantidos pelos contabilistas.

Em termos de “vacatio legis”, para a implementação do PCE, estabelece o n.º 1 do artigo 44.º do Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro de 2016, que deve proceder-se, até 1 de Janeiro de 2017, à aplicação integral das disposições relativas à implementação da contabilidade patrimonial.

Estabelece ainda o n.º 2, do mesmo artigo, que, pode conceder-se um prazo suplementar de dois anos para a implementação do PCE.

Assim, perante estas constatações, é oportuno o Tribunal de Contas, formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IX.1

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

Especificamente, sobre o Módulo de Gestão Contabilística do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP), considera o Tribunal oportuno deduzir a seguinte recomendação:

⁵⁷ Designadas por IPSAS – Internacional Public Sector Accounting Standards, emitidas, desde 2002, pelo International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).

Recomendação n.º IX.2

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

9.6 – Análise da Apresentação das Demonstrações Financeiras, em Contabilidade Patrimonial, Incluídas na Conta Geral do Estado

A Conta Geral do Estado de 2015 inclui um balanço sintético, datado de 31 de Dezembro de 2015, uma demonstração de resultados e um balancete geral acumulado das operações do Tesouro.

Porém, para além da integração extemporânea destas demonstrações financeiras, sem as mesmas resultarem da devida escrituração no SGFIP, as mesmas não descrevem de modo regular e sincero, ou, como se pode dizer também, de forma verdadeira e apropriada, a situação económica e financeira do Estado, bem como os acontecimentos, as operações e as situações do exercício, por forma a dar uma imagem fiel do património, da situação financeira e dos resultados do Estado, nem foram elaboradas e apresentados de modo a permitir a comparação da informação nelas constantes com a do ano anterior (2014), como veremos nos pontos seguintes:

9.6.1 – Análise da Apresentação do Balancete do Razão Geral

O artigo 19.º da Directiva n.º 09/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado, consagra no seu n.º 1 que os documentos contabilísticos cuja existência é obrigatória, são, entre outros, o balancete, documento recapitulativo que mostra no fecho do exercício, relativamente a cada conta, o saldo devedor ou o saldo credor no início do exercício, o acumulado desde a abertura do exercício dos movimentos devedores e o acumulado dos movimentos credores, o saldo devedor ou o saldo credor, na data considerada.

Além do seu papel de ferramenta de controle (igualdade entre os totais dos débitos e dos créditos, assim como entre saldos devedores e saldos credores), o balancete serve para dar uma visão sintética das contas do grande livro, e para preparar a elaboração da contas financeiras e de gestão.

O Balancete Geral Acumulado das Operações do Tesouro, apresentado na CGE de 2015, evidencia apenas os movimentos acumulados a débito e a crédito e respectivos saldos devedores e credores, o que impossibilitou ao Tribunal de Contas conhecer os saldos iniciais devedores e credores do ano 2014, quer para as operações orçamentais quer para as operações de tesouraria e disponibilidades. Observe-se ainda que, a estrutura do modelo apresentado, não corresponde ao modelo comumente definido, que é um modelo a oito (8) colunas.

Também, não foi possível apurar da regularidade e sinceridade dos valores constantes desta demonstração, uma vez que não resultou de operações contabilísticas registadas e verificáveis no SIGFIP.

9.6.2 – Análise da Apresentação do Balanço

Nos termos do artigo 15.º da Directiva n.º 09/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado, a Contabilidade Geral do Estado respeita o princípio de intangibilidade do balanço de abertura, ou seja, o balanço detalhado de abertura de um exercício deve corresponder, exactamente, ao balanço detalhado de encerramento do exercício precedente.

O artigo 28.º da referida directiva dispõe que as demonstrações contabilísticas e financeiras devem respeitar, entre outras, as seguintes disposições:

- a) O balanço de início e/ou o balanço de abertura de um exercício deve corresponder ao balanço de fim e/ou o balanço de encerramento do exercício precedente;
- b) A apresentação das demonstrações contabilísticas e financeiras deve ser idêntica de um exercício para outro;
- c) Cada uma das rubricas das demonstrações financeiras deve comportar o código relativo à rubrica correspondente do exercício precedente.

Também, como se encontra descrito no Parecer da CGE de 2014, não foi elaborado, como era exigível, o Inventário dos bens, direitos e obrigações do Estado a 1 de Janeiro de 2015.

Neste balanço de 31 de Dezembro de 2015, encontram-se também omissas as contas de existências e as contas de regularização de activos e passivos (amortizações e

reintegrações, bem como as provisões), contrariando-se assim as normas contabilísticas definidas pelo PCE⁵⁸.

Também, não havendo inventário e valorização das suas rubricas, não se entende como foram obtidos os valores que constam no Balanço na rubrica de Imobilizações incorpóreas, Imobilizações corpóreas, Investimentos financeiros e outros bens e direitos pois, como referido, tais valores não estão contabilizados no SIGFIP.

Conforme foi apurado na Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL), efectuada junto do Secretariado Nacional do Património do Estado (SNPE), não foi ainda feito o levantamento dos bens corpóreos do Estado, móveis e imóveis, nem, assim, feita a sua valorização.

Para o efeito, a necessidade de se conhecer a amplitude e a consistência do património do Estado, bem como mantê-lo permanentemente actualizado, é uma matéria essencial para a recolha de indicações quanto à existência, natureza, valor, afectação e conservação dos bens públicos.

Para além do simples recenseamento, o inventário geral dos bens do Estado prossegue outros objectivos, como sejam a possibilidade de se fazer uma apreciação global do valor desses bens e confrontá-lo com a dívida pública.

Outro aspecto relevante do inventário é a sua utilidade como um dos meios de apreciação da gestão da coisa pública, permitindo assegurar, entre outras, o emprego judicioso dos fundos públicos e verificar em que medida a aplicação de tais fundos fizeram enriquecer o património como suporte material da vida política, administrativa, económica, social e intelectual do País.

Sem este instrumento, torna-se inviável a produção do balanço do Estado, no qual se confrontam os valores globais do activo (bens, créditos e liquidez) com os do passivo (dívida pública, outras obrigações e provisões), com referência ao final de cada ano financeiro, relevando-se assim o património líquido, que é resultante da diferença entre o total de activos e o total de passivos⁵⁹.

58 A exemplo do balanço apresentado na CGE de 2014.

59 As amortizações e as provisões são inscritas distintamente no activo, em diminuição do valor bruto dos bens e os créditos correspondentes para dar o seu valor contabilístico líquido (artigo 33.º do PCE).

É ainda o inventário que permite elaborar a conta geral das variações patrimoniais que funciona como o natural e indispensável complemento do balanço.

Ora, o que se verificou é que a Conta Geral do Estado de 2015, inclui um balanço, mas não inclui qualquer mapa das variações do património global do Estado, nem relativamente ao património real do Estado, nem, como veremos adiante, relativamente ao *stock* e às variações do património financeiro.

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

Assim, a exemplo do que aconteceu com a apresentação de um balanço a 31 de Dezembro, na CGE de 2014, também agora, com a apresentação do balanço a 31 de Dezembro de 2015, ficaram sem resposta as seguintes questões que merecerão importante consideração quando da fase de implementação da Contabilidade Patrimonial do Estado:

- a) Qual o quadro legal que se encontra estabelecido para a definição das regras de inventariação e valorização do património do Estado;
- b) Como se procedeu ao arrolamento e à contagem física dos bens do activo e do passivo e qual foi o universo de inventariação na administração central e seus estabelecimentos públicos de carácter administrativo, etc.;
- c) Se foi feito um inventário inicial, geral, analítico e classificado de todos os bens apurados, de vida superior a um ano, móveis, veículos, imóveis rústicos e urbanos, bens tangíveis e intangíveis, direitos (Activo) e obrigações (Passivo) e, eventualmente, bens de domínio público do Estado, reportado à data de 1 de Janeiro de 2014, conducente à sua avaliação e respectiva relevação nas peças contabilísticas finais;

- d) Se foram realizadas reconciliações periódicas entre o registo das fichas do imobilizado e os registos contabilísticos, quanto aos montantes de aquisição desses bens, identificando os pontos críticos do processo de contagem e o estabelecimento de procedimentos de homogeneização na descrição do bem.
- e) Se foi definido o nível de materialidade para os bens que devem ou não ser inventariados e foi classificada a informação que deverá conter cada folha de contagem;
- f) Como foram tratados os bens de relevância histórica, bens cedidos a título gratuito e bens recebidos por transferência e quais os critérios adoptados para a sua inventariação e avaliação;
- g) Se os bens objecto de registo, segundo a legislação em vigor, se encontram devidamente registados nas respectivas conservatórias (Conservatórias do Registo Predial, Comercial e Propriedade Automóvel);
- h) Quais os critérios adoptados para a valorização dos bens identificados e inventariados, em termos do seu valor actual, período de vida útil esperada e eventual reavaliação; como foram tratados os bens de reduzido valor, em termos de reconhecimento para registo e em termos da quota de reintegração;
- i) Como foi valorizado o terreno de implantação, em relação a imóveis adquiridos sem indicação expressa do valor do terreno;
- j) Se existem bens em uso pelo Estado que não sejam de sua propriedade. Se sim, como foram calculadas e contabilizadas as respectivas taxas de reintegração, no caso, p.e.: de bens em regime de locação financeira (leasing) ou em locação operacional;
- k) Se foram apenas inventariados os bens que produzem benefícios futuros para a entidade, devendo os restantes constar de uma lista de bens a abater;
- l) Se foram identificados os principais riscos na valorização dos bens inventariados;

- m) Se foi elaborado um manual de procedimentos, a fim de uniformizar as contagens e a respectiva quantificação e valorização, regulamento onde se encontrem as instruções que permitam a divulgação e imposição aos intervenientes no processo, dos procedimentos de inventariação, avaliação e actualização do património;
- n) Se foram objecto de amortização todos os bens móveis, incluindo as grandes reparações e beneficiações a que os mesmos tenham sido sujeitos, que aumentem o seu valor ou a duração provável da sua utilização;
- o) Qual o processo de avaliação das “imobilizações incorpóreas” registadas no balanço e se existem outras imobilizações incorpóreas não registadas no balanço com a devida justificação;
- p) Porque não foram mencionadas as imobilizações em curso no balanço e, se for o caso, quais as que ainda não se encontravam concluídas à data;
- q) Um trabalho desta envergadura não pode ser feito sem uma aplicação informática. Qual o processo de “carregamento” dos bens inventariados nessa aplicação;
- r) Se a aplicação informática de suporte permite uma eficiente gestão de todos os bens e suas principais funcionalidades (gestão de avarias/reparações; gestão de manutenção, incluindo “alertas”; gestão de contractos de assistência técnica; relatórios de ponto de situação, calculo automático de amortizações/reintegrações e reavaliações; e quais os campos de pesquisa.

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

O Tribunal tem vindo a recomendar a implementação de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que registe e mantenha os dados

do inventário geral no final de cada ano mas, também, os dados relativos à totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano

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

Também, não possui os equipamentos informáticos que uma tarefa destas exige, pois, o modelo de gestão imobiliária deve ser suportado por adequadas tecnologias de informação⁶⁰..

9.6.3 Análise da Apresentação da Demonstração de Resultados

O artigo 25.º da Directiva n.º 09/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado, estabelece que a demonstração de resultado do exercício espelha os proveitos e os custos. Os custos são classificados segundo a sua natureza de funcionamento, de transferências e subvenções ou de operações financeiras. Os proveitos distinguem-se entre proveitos fiscais e outros proveitos. As dotações para amortizações e provisões são imputadas aos custos correspondentes. A diferença entre os proveitos e os custos permite apurar o resultado do exercício.

Na Demonstração de resultados apresentada na CGE 2015, o número e designação-título de contas de custos e proveitos, não correspondem integralmente ao PCE. Por outro lado, não integra a variação de existências, e o registo das amortizações e provisões.

Por fim a estrutura de apresentação não conforma com o modelo definido nas normas contabilísticas da UEMOA relativa a apresentação das demonstrações financeiras.

9.6.4 – Conclusões Finais

Observe-se que os valores constantes das demonstrações financeiras incluídas na CGE, a título de contabilidade patrimonial, foram obtidos de forma externa à estrutura administrativa do Estado, pois tais peças contabilísticas e os lançamentos contabilísticos de suporte à sua

⁶⁰ As pertinentes constatações e recomendações sobre esta matéria, foram oportunamente relatadas no Capítulo VI - Património do Estado, deste Parecer.

elaboração final não se encontram relevados no Sistema Integrado da Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) e, como tal, não são verificáveis.

A título de exemplo, cite-se o Relatório da CGE, no título “Análise dos saldos das contas do Balanço”, onde é dito que na elaboração das contas do exercício de 2015 os lançamentos dos documentos presentes tiveram “apoios insuficientes ou inexistentes das autoridades na sua disponibilização”; ainda, na consideração da obtenção do saldo da conta “40-Fornecedores-mandatos emitidos” se diz que “a montante, o Tesouro não consegue apresentar um registo fiável de pagamentos efectuados através do Caixa, por mandato.”

Face às inúmeras deficiências, em termos de apresentação e fiabilidade das demonstrações em contabilidade patrimonial, conforme descritas nos pontos anteriores, o Tribunal de Contas enuncia a seguinte recomendação:

Recomendação n.º IX.3

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

Como conclusão final, relativamente aos instrumentos de contabilidade patrimonial apresentados na CGE (Balanço Sintético a 31 de Dezembro de 2015, Demonstração de Resultados de 2015 e Balancete Geral Acumulado), não tendo sido adoptados minimamente os procedimentos atrás elencados para a elaboração de um Inventário que reflecta a situação financeira e patrimonial, em termos de bens, direitos e obrigações, passo essencial e imprescindível para a constituição do Balanço Inicial, a 1 de Janeiro de 2014 e, com fidedignidade e na sequência o Balanço a 31 de Dezembro de 2015, não tendo sequer o balanço inicial de 2014 sido produzido, não se oferecem dúvidas, como aliás é reconhecido na Relatório da CGE, que as peças contabilísticas apresentadas não reflectem a sua verdadeira situação e valores.

Assim, não se oferecem dúvidas ao Tribunal de Contas de que a consistência, integralidade e fiabilidade das contas e respectivas demonstrações financeiras, em termos de Contabilidade Patrimonial do Estado, apresentadas na CGE, para o ano de 2015, não estão isentas de distorções materialmente relevantes e, como tal, não reflectem de forma verdadeira e apropriada a situação económica e financeira do Estado.

Nesse sentido, recomenda o Tribunal que:

Recomendação n.º IX.4

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

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

Capítulo X

Seguimento das Recomendações

CAPÍTULO X – SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

10.1 – Considerações Gerais

O artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, confere ao Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo de fiscalização da legalidade das receitas e despesas públicas e de julgamento das contas, competência para dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, inserindo-se na competência da Assembleia Nacional Popular (ANP), enquanto autoridade orçamental, fiscalizar a execução do Orçamento Geral do Estado.

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

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

Sobre esta matéria, estabelece o n.º 2 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, que o Tribunal de Contas assiste a Assembleia Nacional Popular no controlo da execução da lei do orçamento, sem prejuízo das suas atribuições em matéria de controlo jurisdicional e não jurisdicional, tal como definidas na legislação nacional.

É, pois, no cumprimento destes preceitos legais que o Tribunal de Contas emitiu pela primeira vez em 2015, Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado relativas aos anos económicos de 2009 e 2010, enviadas ao Tribunal em 27 de Setembro de 2010 e em 28 de Abril de 2011, respectivamente.

Assim, os referidos Pareceres são compostos por duas partes. A primeira, intitulada “TÍTULO I – Aspectos Gerais”, apresenta os aspectos gerais do Parecer, em termos de enquadramento geral, estrutura do Parecer e princípio do contraditório, e a segunda, designada de “TÍTULO II – Relatório Técnico”, estruturada por 8 Capítulos e enquadrada

pelo contexto macroeconómico, permitiu apreciar, conforme expressa nas CGE de 2009 e 2010, a actividade económico-financeira do Estado, nos domínios do Processo Orçamental, da Receita, da Despesa, dos Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado, da Dívida Pública, do Património do Estado, da Tesouraria do Estado e da Segurança Social.

Em cada um dos capítulos, apresentaram-se um conjunto de constatações, observações e recomendações, organizadas pelos vários aspectos relativamente aos quais o Tribunal emitiu juízo: legalidade e regularidade; correcção financeira; economia, eficiência e eficácia da gestão; fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

Portanto, no presente Capítulo procede-se à análise por capítulo das acções orientadas de acompanhamento das recomendações activas formuladas nos Pareceres de 2009 e 2010.

10.2 – Análise do Acatamento das Recomendações Formuladas nos PCGE de 2009 e 2010

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

Quadro X.1 – Recomendações do PCGE 2009 e 2010

(em unidade)

CAPÍTULO	DESIGNAÇÃO	RECOMENDAÇÕES	
		PCGE 2009	PCGE 2010
I	Processo Orçamental	10	12
II	Receita	5	4
III	Despesa	8	10
IV	Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outros Formas de Apoio Concedidos pelo Estado	5	5
V	Dívida Pública	9	10
VI	Património do Estado	12	13
VII	Tesouraria do Estado	7	6
VIII	Segurança Social	4	4
Total		60	64

Fonte: PCGE 2009 e 2010

Em geral, as recomendações formuladas visavam colmatar as deficiências quanto à reforma do quadro legal, melhorar a fiabilidade do sistema de gestão de segurança social, bem como os diversos aspectos relacionados com a transparência e o reporte das informações que devem constar no OGE e na CGE.

Como se explanará à frente, das 60 recomendações emitidas no Parecer de 2009, foram acolhidas 5 recomendações, o que dá uma taxa de acatamento de 8,3%.

Relativamente às 64 recomendações expendidas no Parecer de 2010, foram acolhidas 5, resultando numa taxa de acatamento de 7,8%.

10.2.1 – Recomendações Acolhidas

Procede-se de seguida por capítulo do Parecer à análise das recomendações acatadas, quer na sua forma total ou parcial.

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

- a) No Capítulo I - Processo Orçamental, constatou-se que das 12 recomendações formuladas, uma (1) obteve acolhimento por parte do Governo, já que conforme referido no penúltimo Capítulo IX - Contabilidade Patrimonial deste Parecer, à data de 2021, todas as Directivas da UEMOA haviam sido transposta para a legislação nacional.

Recomendação n.º I.7

Dar cumprimento ao preceituado nas Directivas da UEMOA, de forma a garantir a transposição das suas disposições legais na legislação nacional.

- b) No Capítulo III - Despesa, observou-se que, das 10 recomendações formuladas, foram acolhidas pelo Governo as três (3), que se enumeram de seguida, sendo a primeira inteiramente acolhida e as duas (2) últimas acolhidas parcialmente.

Recomendação n.º III.1

Os Serviços competentes do Ministério da Educação Nacional passem a remeter, com antecedência ao Ministério da Economia e Finanças, dados estatísticos actualizados dos possíveis recém-formados a ingressar no sistema, para efeito de uma fiável previsão dos respectivos encargos no OGE.

Recomendação n.º III.4

No que concerne às contas de gerência dos SFA, sejam as mesmas tempestivamente remetidas ao Tribunal de Contas para efeito de análise, até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam, sob pena de serem accionadas as medidas sancionatórias previstas na lei.

No respeitante a esta recomendação, observe-se que o universo dos Serviços e Fundos Autónomos que prestam contas ao Tribunal de Contas tem aumentado significativamente, considerando-se assim que esta recomendação está a ser parcialmente acatada, mantendo-se a mesma para os serviços que ainda, ao arrepio da lei, não apresentam nos prazos legais as suas contas de gerência.

Recomendação n.º III.8

Sejam tomadas medidas por parte dos órgãos responsáveis pelo controlo, no sentido dos projectos e programas serem objecto de avaliação regular, através da produção e apresentação, pelos ministérios e instituições 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.

No que concerne a esta recomendação, verificou-se junto da Direcção de Programação de Investimento Público (DPIP) que esta recomendação também está a ser parcialmente acatada, no sentido em que, uma maior parcela dos serviços intervenientes em projectos e programas está a reflectir, através de relatórios, periódicos e anuais, a aplicação em despesa da totalidade dos recursos públicos alocados.

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

Recomendação n.º V.6

Seja posta em prática uma reorganização do Serviço da Dívida Pública, ou através da aplicação da lei orgânica já aprovada pelo Governo para a DGTCP ou através de nova legislação que permita a organização e centralização das funções inerentes ao registo e controlo da dívida pública.

Pelo que, exceptuando as 5 recomendações acima, à data do Parecer de 2015, persistem deficiências, pendentes de serem colmatadas, que justificam reiterar, no Parecer da CGE de 2015, as 59 recomendações que não tiveram acolhimento, referentes aos exercícios orçamentais de 2009 e 2010.

Desta feita, e garantido o princípio do contraditório, a necessidade de acatamento das principais recomendações já formuladas, justifica a sua manutenção no presente Parecer sobre a CGE de 2015, adaptadas à nova situação encontrada no terreno e à actualização da legislação vigente em 2015.

Pelo que se transcrevem no ponto seguinte as recomendações que ainda permanecem em situação de incumprimento, pois ainda não foram tomadas as medidas necessárias à supressão das deficiências ou insuficiências que as justificaram.

10.2.2 – Recomendações Não Acolhidas

As 59 recomendações formuladas e não acolhidas, correspondem a 92,2%% do total constante nos Pareceres de 2009 e 2010, que a seguir se identificam por capítulo do Parecer:

a) Capítulo I - Processo Orçamental

Recomendação n.º I.1

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

Recomendação n.º I.2

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

Recomendação n.º I.3

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

Recomendação n.º I.4

A partir da elaboração do OGE para 2016 e seguintes deve o Governo anualmente, de forma tempestiva, fixar e tornar público o calendário de preparação do orçamento, nos termos previstos no ponto 2.4 do ponto II da Lei n. 1/2005, de 5 de Março em 2015.

Recomendação n.º I.5

Os próximos OGE devem respeitar a estrutura formal definida na Lei e a sua elaboração ser norteada pelo princípio da sinceridade previsto no artigo 30.º da nova LEOGE.

Recomendação n.º I.6

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

Recomendação n.º I.8

Em conformidade com n.º 2 do artigo 7.º da LEOGE e o artigo 6.º do Decreto n.º 8/2008, de 27 de Agosto, sobre a nomenclatura orçamental, o Governo deve aprovar e publicar por Decreto a estrutura dos códigos da classificação orçamental prevista na lei.

Recomendação n.º I.9

Zelar pelo respeito e cumprimento dos princípios orçamentais da classificação das receitas e despesas, neste ano de 2010 previstos no artigo 7.º da Lei n.º 3/87, de 9 de Junho (LEOGE), aquando da elaboração do OGE, segundo a óptica funcional.

Recomendação n.º I.10

Melhorar a qualidade e fiabilidade das informações prestadas, garantindo assim, uma gestão mais rigorosa e transparente das alterações orçamentais efectuadas ao longo do ano pelo Governo e/ou pela ANP, em reforço à coerência dos registos evidenciados nos diferentes quadros da CGE e,

bem assim, o cumprimento da LEOGE e das disposições orçamentais de cada ano, no respeitante as alterações orçamentais da competência exclusiva do poder legislativo.

Recomendação n.º I.11

O OGE deve especificar, inscrevendo no orçamento do MF, o montante da dotação provisional e o seu percentual no articulado da respectiva lei, em respeito ao princípio da especificação prevista no artigo 6.º da LEOGE.

Recomendação n.º I.12

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

b) Capítulo II - Receita

Recomendação n.º II.1

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

Recomendação n.º II.2

O Ministério das Finanças deve continuar a aperfeiçoar os mecanismos de modernização e reforço dos seus serviços, designadamente no tocante aos sistemas informáticos existentes SIGFIP, SYDONIA++, e à sua integração com os demais sistemas existentes, bem como ao reforço da eficiência das estruturas internas de controlo e inspeção tributária, garantindo aos contribuintes e outros órgãos de controlo, nomeadamente o Tribunal de Contas, a disponibilização tempestiva de informações fiscais.

Recomendação n.º II.3

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

Recomendação n.º II.4

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

c) Capítulo III – Despesa

Recomendação n.º III.2

Que o Governo zele pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na LEOGE, aquando da elaboração do OGE de 2016 e subsequentes, nomeadamente quanto ao princípio de Especificação.

Recomendação n.º III.3

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

Recomendação n.º III.5

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

Recomendação n.º III.6

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

Recomendação n.º III.7

Que o Governo continue a objectivar medidas que permitam honrar os seus compromissos de contrapartida nacional com os seus parceiros de desenvolvimento, no quadro dos diferentes programas e projectos permitindo assim que o PIP contribua, com maior eficácia, para o crescimento económico e, ao mesmo tempo, inverta a tendência de incumprimento da norma comunitária nesta matéria.

Recomendação n.º III.9

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

Recomendação n.º III.10

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

d) Capítulo IV - Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado

Recomendação n.º IV.1

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

Recomendação n.º IV.2

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

Recomendação n.º IV.3

Dada a importância dos Benefícios fiscais nas receitas cessantes, anualmente, seria importante que tais valores passassem a ter expressão na CGE, designadamente os respectivos montantes, beneficiários e fins para os quais se encontram destinados.

Recomendação n.º IV.4

Que se proceda a uma melhor consolidação de informações entre as entidades intervenientes no circuito de concessão de Benefícios fiscais de modo a conseguir maior fiabilidade e consistência dos dados.

Recomendação n.º IV.5

Instituir, na DGCI, mecanismos eficazes de controlo e seguimento das isenções fiscais de todos os impostos cuja arrecadação é da sua responsabilidade, em articulação com as Direcções Gerais das Alfândegas e do Plano.

e) Capítulo V - Dívida Pública

Recomendação n.º V.1

Na perspectiva de uma apresentação mais consistente e sistémica, à CGE deverá juntar-se informação que permita evidenciar o respectivo stock inicial, novos desembolsos, encargos vencidos e pagos de capital e juros, no ano, montante da dívida contratada e o stock final por instrumentos.

Recomendação n.º V.4

Sob pena de se comprometer a integridade, exactidão, coerência e fiabilidade dos dados da dívida pública, torna-se necessário proceder a todo um processo de modernização deste aplicativo, elaboração de um manual de procedimentos do SYGADE, seguido de formação ao pessoal que for responsável pelo seu manuseamento.

Recomendação n.º V.5

Seja posta em prática um plano de tesouraria dirigido ao pagamento de tais atrasados, já auditados e validados pelo Governo, a fim de encerrar um processo que data do ano de 1974, em prol da confiança do Estado e no desempenho de um maior papel por parte das empresas credoras no desenvolvimento da actividade económica.

Recomendação n.º V.7

Seja efectuado um inventário sobre os empréstimos de retrocessão ainda recuperáveis pelo Estado, pois existem situações de empresas devedoras que já não se encontram em actividade e que nunca foram chamadas ao pagamento destes empréstimos.

Recomendação n.º V.8

Emissão por parte do Governo do regime jurídico dos Bilhetes do Tesouro, que estabeleça, entre outros aspectos, as características e regras de emissão, colocação e transmissão, a competência para a fixação do limite máximo anual, taxa de desconto, amortização, registo e liquidação, bem como deve estar claramente definida a articulação entre as várias entidades intervenientes, uma vez que tal articulação envolve inclusive o conhecimento do funcionamento do mercado monetário em cada momento.

Recomendação n.º V.9

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

Recomendação n.º V.10

No quadro da dívida externa, a respectiva conciliação tem Estado a ser seguida pelo FMI. No entanto deve o Serviço da dívida de sua iniciativa conciliar pelo menos trimestralmente perante os credores os respectivos saldos e na unidade básica de moeda em que a mesma estiver titulada.

f) Capítulo VI - Património do Estado

Recomendação n.º VI.1

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

Recomendação n.º VI.2

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

Recomendação n.º VI.3

Sejam definidos e publicados os critérios de avaliação, as taxas de amortização e reintegração e a definição dos critérios de reavaliação dos bens do Estado. Modernamente, as taxas de reintegração levam em consideração para os veículos, a variação do período de vida útil, consoante o tipo de combustível, cilindrada ou força propulsora do mesmo. Do mesmo modo, para os imóveis do domínio público ou privado do Estado, as taxas são fixadas diversamente em função dos materiais e das tecnologias de construção.

Recomendação n.º VI.4

Estabelecer os critérios de avaliação e reavaliação, as taxas de amortização e reintegração dos bens do domínio público e privado do Estado e proceder à aprovação do quadro legal enunciador do regime de aquisição, gestão e alienação dos bens móveis do domínio privado do Estado, bem

como das instruções para a elaboração do cadastro e dos inventários de base, permitindo assim, elaborar o inventário geral do Estado.

Recomendação n.º VI.5

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

Recomendação n.º VI.6

Definir, através de instruções, o modo de cumprimento dos deveres de colaboração e de informação das unidades de gestão patrimonial;

Aprovar a adopção de instrumentos informáticos adequados à elaboração e actualização do inventário;

Fixar as indicações sobre a descrição e organização dos registos de dados previstos na legislação regulamentadora e o modo da sua concretização, através de instruções que podem em parte remeter para as regras de preenchimento dos programas informáticos a criar para o efeito.

Recomendação n.º VI.7

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

Recomendação n.º VI.8

Que na próxima inventariação da situação do PVE, seja incluída a verificação da existência de título de utilização válido e juridicamente regularizado, tanto no caso em que confira a posse como no caso em que confira o direito de utilização a favor da entidade contabilística.

Para efeitos de inventariação, os veículos identificam-se através da matrícula, da marca, do modelo, do combustível, da cilindrada e da atribuição do número de inventário, do número de registo, do tipo de veículo, data e custo de aquisição, de construção ou valor de avaliação.

Recomendação n.º VI.9

O controlo sobre as situações atrás descritas passa inevitavelmente pelo estabelecimento da colaboração exercida entre a DGPE e as autoridades policiais competentes, nomeadamente, a Polícia de Ordem Pública (POP) e a Guarda Nacional (GN).

Recomendação n.º VI.10

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

Recomendação n.º V.11

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

Recomendação n.º VI.12

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

Recomendação n.º VI.13

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

g) Capítulo VII - Tesouraria do Estado

Recomendação n.º VII.1

Incluir na CGE, os mapas sobre a situação da Tesouraria do Estado, em conformidade com o disposto na parte I do artigo 32.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, sobre os Princípios Gerais da Contabilidade Pública.

Recomendação n.º VII.2

Que seja cumprida a lei no que respeita ao princípio de unidade e universalidade de caixa previsto no artigo 3.º da LEOGE e ao apuramento dos saldos e, efectuada anualmente as reconciliações bancárias, para que o saldo contabilístico reflecta o verdadeiro saldo do exercício.

Recomendação n.º VII.3

Que seja cumprida a lei no que respeita ao período complementar para o pagamento das despesas e fim do exercício orçamental, em consonância com no artigo 3.º do Decreto n.º 51/85, de 30 de Dezembro, sobre os Princípios Gerais da Contabilidade Pública.

Recomendação n.º VII.4

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

Recomendação n.º VII.5

Imputar na CGE a contabilização das receitas e despesas realizadas por conta das dotações das Contas especiais do Tesouro nas respectivas rubricas orçamentais, em respeito ao princípio da especificação prevista no artigo 6.º da LEOGE.

Recomendação n.º VII.6

Conforme previsão legal, a CGE deve incluir as contas de ordem e ter apenso aos ministérios, os respectivos orçamentos anexos, permitindo assim que o Tribunal de Contas esteja na posse de dados e informações para o pronunciamento do cumprimento do princípio da unidade e da universalidade nos exercícios orçamentais futuros.

h) Capítulo VIII - Segurança Social

Recomendação n.º VIII. 1:

Para efeitos de controlo jurisdicional e fiscalização, devem as entidades autónomas responsáveis pela gestão dos diversos sistemas de Segurança Social vigentes, submeterem as respectivas contas de gerência ao Tribunal de Contas, nos termos da lei.

Recomendação n.º VIII. 2:

Que em cada exercício económico, o INSS proceda a elaboração das suas Contas de Gerência, de modo a possibilitar a sua apensação às futuras CGE.

Recomendação n.º VIII. 3:

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

Recomendação n.º VIII.4

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

10.3 – Considerações Finais

Como conclusão final, relativamente ao acolhimento das recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas nos dois primeiros Pareceres da Conta Geral do Estado, relativos aos exercícios de 2009 e 2010, emitidos pelo Tribunal em 2015, constata-se, nos trabalhos conducentes à elaboração do presente Parecer, relativo ao ano de 2015, efectuados em 2021, que, volvidos 6 anos, as acções correctivas produzidas ainda revelam um grau de implementação baixo e insuficiente, e que, algumas áreas, como, a Receita, a Dívida Pública, o Património, a Tesouraria do Estado, e a Segurança Social carecem de especial atenção e prudência.

Deliberação da Aprovação do PCGE na Sessão Plenária do TCGB

RESOLUÇÃO N.º 02 /PLTC/2022

**Aprovação de Relatórios e Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 2014,
2015 e 2016**

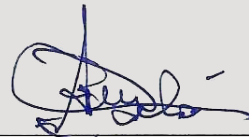
O Plenário do Tribunal de Contas, reunido nos dias 1 e 18 de fevereiro de 2022, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 15.º, e para efeitos da alínea c) do artigo 12.º, ambos, de Decreto-Lei n.º 7//92, de 27 de novembro, que aprova a respetiva Lei Orgânica, delibera:

1. Aprovar o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014;
2. Aprovar o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015;
3. Aprovar o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016.

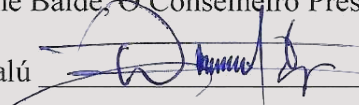
Bissau, 22 de fevereiro de 2022.

Os Juízes Conselheiros:

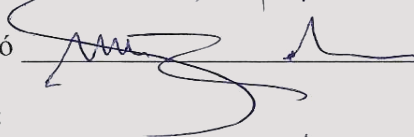
Amadu Tidjane Baldé, O Conselheiro Presidente



Domingos Malú



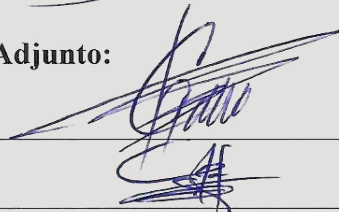
Gássimo Djaló



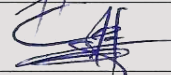
Fui presente:

O Procurador Geral Adjunto:

Cipriano Naguelim



Quintino Inquebi





Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

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

Bissau – Guiné Bissau

Email: tdecontasgb68@gmail.com

Site: www.tcontas.gw

Financiado pela União Europeia



Com o Apoio de



