

---

# Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado

---

2016

---





### **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 2016.

Este é o quinto 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 2016.

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 2016 sobre a qual incide o Parecer que aqui se apresenta reporta-se a um exercício orçamental executado dentro da normalidade constitucional, caracterizado por num ambiente de instabilidade política e institucional, sobretudo por ter havido nesse mesmo ano a sucessão de três Governos.

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 do 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 desfasamento temporal de quatro 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, 80 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** – Gássimo Djaló

### 2. Equipa Técnica

**Coordenador**, Amadeu Correia

Aldonsa Mendes  
Alficene Seidi  
Amadu Tidjane Baldé\*  
Aminata Djamanca  
Félix Armando Sanhá  
Frankling Vieira  
Guela Baldé  
Idriça Mané  
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](mailto:tdecontasgb68@gmail.com)

Site: [www.tcontas.gw](http://www.tcontas.gw)

### 4. Capa

Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

### 5. Composição e Concepção Gráfica

Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

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



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

# Índice

## ÍNDICE GERAL

<b>ÍNDICE DE QUADROS</b> .....	<b>11</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b> .....	<b>13</b>
<b>ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>14</b>
<b>FONTES</b> .....	<b>17</b>
<b>SIGLAS, ACRÓNOMOS E ABREVIATURAS</b> .....	<b>21</b>
<b>TÍTULO I - ASPECTOS GERAIS</b> .....	<b>25</b>
a) Enquadramento Legal e Institucional .....	26
b) Atribuições e Competências do Tribunal de Contas em Sede do PCGE .....	30
c) Estrutura do Parecer .....	31
d) Princípio do Contraditório .....	31
e) Síntese das Observações e Recomendações.....	32
e).1 - Do Capítulo I - Processo Orçamental .....	32
e).2 - Do Capítulo II - Receita .....	41
e).3 - Do Capítulo III - Despesa .....	46
e).4 - Do Capítulo IV - Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado .....	50
e).5 - Do Capítulo V - Dívida Pública .....	54
e).6 - Do Capítulo VI - Património do Estado .....	60
e).7 - Do Capítulo VII - Tesouraria do Estado .....	66
e).8 - Do Capítulo VIII - Segurança Social.....	70
e).9 - Do Capítulo IX - Contabilidade Patrimonial.....	75
e).10 - Do Capítulo X - Seguimento das Recomendações .....	80
<b>TÍTULO II - RELATÓRIO TÉCNICO</b> .....	<b>83</b>
<b>CAPÍTULO 0 - CONTEXTO MACRO ECONÓMICO</b> .....	<b>84</b>
0.1 - Contexto Internacional .....	85
0.1.1 - Mercados Financeiros .....	88
0.2 - Contexto na Sub-Região da UEMOA .....	89
0.2.1- Evolução dos Preços.....	92
0.2.2 - Finanças Públicas e a Situação da Dívida Externa .....	92
0.3 - Contexto Nacional.....	94
0.3.1 - Preços e Inflação .....	98
0.3.2 - Síntese da Evolução do Sector Monetário e do Crédito .....	99
0.3.3 - Sistema Financeiro .....	100
0.3.4 - Balança de Pagamentos .....	101
0.3.5 - Situação dos Critérios de Convergência da UEMOA .....	102
Critérios da Primeira Ordem: .....	103
Critérios da Segunda Ordem: .....	104
<b>CAPÍTULO I - PROCESSO ORÇAMENTAL</b> .....	<b>105</b>
1.1 - Considerações Gerais .....	106
1.2 - Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado 2016 .....	107
1.2.1 - Análise do Cumprimento de Prazos .....	107
1.2.2 - Análise em Termos de Estrutura Formal da Proposta de Lei do OGE.....	111
1.2.2.1 - Da Plenitude dos Mapas da PLOGE.....	111
Documentos Anexos (<Artigo 46.º da LEOGE): .....	111
Anexos Explicativos (Artigo 46.º da LEOGE):.....	112

1.2.2.2 - Do Conteúdo do Articulado e dos Mapas Orçamentais Anexos .....	113
1.2.3 - Análise por Classificação Orçamental .....	115
1.2.3.1 - Orçamento da Receita na Óptica Económica .....	116
1.2.3.1.1 - Evolução da Receita Global Orçamentada no Triénio 2014 - 2016 .....	119
1.2.3.2 - Orçamento da Despesa na Óptica Económica .....	121
1.2.3.3 - Orçamento da Despesa na Óptica Orgânica .....	123
1.2.3.4 - Orçamento da Despesa na Óptica Funcional .....	125
1.2.3.5 - Orçamento da Despesa na Óptica Programática .....	128
1.3 - Decreto Contendo as Disposições Necessárias à Execução do OGE .....	128
1.4 - Alterações Orçamentais .....	129
1.4.1 - Da Competência do Legislativo (ANP) .....	129
1.4.2 - Da Competência do Executivo (Governo) .....	130
1.5 - Evolução da Despesa Global Orçamentada no Triénio 2014 - 2016 .....	134
<b>CAPÍTULO II - RECEITA .....</b>	<b>137</b>
2.1 - Considerações Gerais .....	138
2.2 - Análise do Circuito e do Sistema de Processamento das Receitas .....	140
2.3 - Receita Global .....	147
2.3.1 - Receitas Correntes - Tributárias e Não Tributárias .....	150
2.3.1.1 - Receitas Tributárias .....	150
2.3.1.1.1 - Impostos Directos .....	152
2.3.1.1.2 - Impostos Indirectos .....	153
2.3.1.2 - Receitas Não Tributárias .....	154
2.3.1.2.1 - Transferências Correntes .....	155
2.3.2 - Outras Receitas .....	157
2.4 - Evolução da Receita Global Executada no Período 2014 – 2016 .....	158
2.4.1 - Evolução da Receita Global no Período 2014 – 2016 .....	159
2.4.2 - Evolução das Receitas Tributárias no Período 2014 - 2016 .....	161
5 - Dívida Fiscal .....	164
<b>CAPÍTULO III – DESPESA .....</b>	<b>166</b>
3.1 - Considerações Gerais .....	167
3.2 - Análise Global da Execução do Orçamento de Despesa .....	168
3.2.1 - Despesas de Funcionamento .....	171
3.2.1.1 - Na Óptica Económica .....	171
3.3.1.1.1 - Estrutura e Nível de Execução das Despesas Correntes .....	173
3.3.1.1.2 - Estrutura e Nível de Execução das Despesas de Bens de Capital e Investimento Público ..	175
3.3.1.2 - Na Óptica Orgânica .....	176
3.3.1.3 - Na Óptica Funcional .....	178
3.4 - Restos a Pagar e Dívida Administrativa .....	179
3.5 - Pagamentos no Período Complementar .....	180
3.6 - Despesas dos Fundos e Serviços Autónomos .....	181
3.7 - Programa de Investimentos Públicos - PIP .....	182
3.7.1 - Despesas do PIP .....	183
3.7.1.1 - Na Óptica Económica .....	183
3.7.1.2 - Na Óptica Orgânica .....	184
3.7.1.3 - Na Óptica Funcional .....	186
3.7.2 - Financiamento dos Investimentos do Plano .....	186

<b>CAPÍTULO IV – SUBSÍDIOS, BENEFÍCIOS FISCAIS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO (2016)</b> .....	<b>191</b>
4.1 - Considerações Gerais .....	192
4.2 - Apoios Não Reembolsáveis Concedidos .....	192
4.3 - Benefícios Fiscais Concedidos .....	199
4.3.1 - Direcção Geral das Alfândegas .....	200
4.3.2 - Direcção Geral das Contribuições e Impostos .....	204
4.3.3 - Análise Evolutiva das Isenções Fiscais e Aduaneiras Concedidas no Período 2014-2016 .....	204
<b>CAPÍTULO V – DÍVIDA PÚBLICA</b> .....	<b>206</b>
5.1 - Considerações Gerais .....	207
5.2 - Operações Passivas na CGE.....	210
5.3 - Dívida Interna .....	214
5.3.1 - Dívida Interna Estruturada e Não Estruturada.....	215
5.3.2 - Empréstimos de Retrocessão .....	217
5.3.3 - Bilhetes do Tesouro .....	217
5.3.4 - Avais e Garantias do Estado .....	219
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).....	220
5.4 - Dívida Externa .....	223
5.4.1 - Dívida Multilateral .....	225
5.4.2 - Dívida Bilateral .....	226
<b>CAPÍTULO VI – PATRIMÓNIO DO ESTADO</b> .....	<b>229</b>
6.1 - Considerações Gerais .....	230
6.2 - Gestão dos Bens Móveis, Veículos e Imóveis.....	232
6.3 - O Parque de Viaturas do Estado .....	241
6.4 - O Património Financeiro do Estado .....	243
<b>CAPÍTULO VII – TESOURARIA DO ESTADO</b> .....	<b>247</b>
7.1 - Considerações Gerais .....	248
7.2 - Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública .....	250
7.2.1 - Operações do Tesouro Público.....	251
7.2.2.1- Saldo da Tesouraria do Estado.....	253
7.2.2.2 - Período Complementar das Despesas e Fim do Exercício Orçamental .....	254
7.2.2.3 - Operações de Tesouraria.....	255
7.2.2.3.1 - Contas Especiais do Tesouro.....	257
7.3 - Apresentação da Tabela de Operações Financeiras do Estado na CGE.....	258
7.4 - Unidade e Universalidade de Caixa na Tesouraria Pública .....	259
<b>CAPÍTULO VIII – SEGURANÇA SOCIAL</b> .....	<b>262</b>
8.1 - Considerações Gerais .....	263
8.2 - Obrigatoriedade de Prestação de Contas .....	265
8.3 - O Orçamento e Conta Global da Segurança Social .....	267
8.4 - Orçamento e Conta da Segurança Social Geridos pela Administração Central.....	268
8.5 - Orçamento e Conta da Segurança Social Geridos pelo INSS .....	270
<b>CAPÍTULO IX – CONTABILIDADE PATRIMONIAL</b> .....	<b>277</b>
9.1 - Considerações Gerais .....	278
9.2 - Quadro Geral da Contabilidade do Estado no seio da UEMOA.....	280
9.2.1 - Contextualização .....	280

9.2.2 - Adopção do Plano Contabilístico do Estado pela Guiné-Bissau .....	281
9.3 - Análise da Contabilização de Operações de Receita, Despesa e de Tesouraria .....	283
9.4 - Centralização das Operações Efectuadas pelo Tesouro .....	284
9.5 - Implementação da Contabilidade Patrimonial através do Sistema Integrado da Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP) .....	285
9.6 - Análise da Apresentação das Demonstrações Financeiras, em Contabilidade Patrimonial, Incluídas na Conta Geral do Estado .....	287
9.6.1 - Análise da Apresentação do Balancete do Razão Geral .....	288
9.6.2 - Análise da Apresentação do Balanço .....	289
9.6.3 - Análise da Apresentação da Demonstração de Resultados .....	294
9.6.4 - Conclusões Finais .....	294
<b>CAPÍTULO X - SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>297</b>
10.1- Considerações Gerais .....	298
10.2 - Análise do Acatamento das Recomendações Formuladas nos PCGE de 2009 e 2010 .....	299
10.2.1 - Recomendações Acolhidas .....	300
10.2.2 - Recomendações Não Acolhidas .....	302
10.3 - Considerações Finais .....	312

## ÍNDICE DE QUADROS

<b>Quadro 0.1</b> - Produto interno bruto por sector de actividade 2012- 2016.....	95
<b>Quadro 0.2</b> - Evolução das exportações por tipo de produto a preços correntes 2010 - 2014.....	97
<b>Quadro 0.3</b> - Financiamento do programa do governo 2012 – 2016 .....	98
<b>Quadro I.1</b> - Prazos de apresentação, de votação e de publicação do OGE.....	107
<b>Quadro I.2</b> - Orçamento Geral do Estado.....	113
<b>Quadro I.3</b> - Orçamento da receita na óptica económica.....	118
<b>Quadro I.4</b> - Orçamento da receita na óptica económica no triénio 2014-2016 .....	120
<b>Quadro I.5</b> - Orçamento de despesa na óptica económica.....	122
<b>Quadro I.6</b> - Despesa na óptica orgânica.....	124
<b>Quadro I.7</b> - Despesas por Funções do Estado .....	127
<b>Quadro I.8</b> - Alterações orçamentais da despesa.....	131
<b>Quadro I.9</b> - Alterações orçamentais da despesa por classificação orgânica .....	133
<b>Quadro I.10</b> - Evolução da Despesa Global orçamentada 2014 -2016.....	134
<b>Quadro II.1</b> - Receita global prevista e executada .....	148
<b>Quadro II.2</b> - Receitas arrecadadas pela DGA .....	151
<b>Quadro II.3</b> - Receitas arrecadadas pela DGCI.....	152
<b>Quadro II.4</b> - Impostos directos previstos e executados.....	153
<b>Quadro II.5</b> - Impostos indirectos previstos e executados .....	154
<b>Quadro II.6</b> - Receitas não tributárias previstas e executadas .....	155
<b>Quadro II.7</b> - Transferências correntes previstas e executadas .....	155
<b>Quadro II.8</b> - Transferências das Administrações públicas previstas e executadas.....	156
<b>Quadro II.9</b> - Transferências do exterior previstas e executadas.....	157
<b>Quadro II.10</b> - Outras receitas previstas e executadas .....	158
<b>Quadro II.11</b> - Evolução da receita global entre 2014-2016 .....	159
<b>Quadro II.12</b> - Evolução das Receitas tributárias entre 2014-2016.....	162
<b>Quadro III.1</b> - Comparação das despesas previstas e executadas - 2016 .....	170
<b>Quadro III.2</b> - Despesas correntes e de capital previstas e executadas .....	172
<b>Quadro III.3</b> - Despesas correntes previstas e executadas .....	173
<b>Quadro III.4</b> - Despesas de capital e Investimento público previstas e executadas .....	175
<b>Quadro III.5</b> - Despesas previstas e executadas por departamentos orgânicos .....	177
<b>Quadro III.6</b> - Despesas por funções do Estado.....	178
<b>Quadro III.7</b> - Investimentos do Plano na óptica económica .....	183
<b>Quadro III.8</b> - Investimentos do Plano por ministérios.....	185
<b>Quadro III.9</b> - Investimentos do Plano na óptica funcional .....	186
<b>Quadro III.10</b> - Modalidades de financiamento do PIP.....	187
<b>Quadro III.11</b> - Financiadores do PIP em 2016.....	188
<b>Quadro III.12</b> - Evolução da despesa global entre 2014-2016.....	190

<b>Quadro IV.1</b> - Fundos transferidos rubrica Transferências correntes .....	193
<b>Quadro IV.2</b> - Fundos previstos e transferidos às Sociedades e quase-sociedades financeiras .....	195
<b>Quadro IV.3</b> - Fundos previstos e transferidos aos órgãos da Administração pública .....	196
<b>Quadro IV.4</b> - Apoios previstos e concedidos às Instituições privadas sem fins lucrativos.....	197
<b>Quadro IV.5</b> - Apoios previstos e concedidos às famílias .....	198
<b>Quadro IV.6</b> - Apoios previstos e transferidos ao Exterior .....	198
<b>Quadro IV.7</b> - Benefícios fiscais concedidos, segundo os regimes aduaneiros .....	201
<b>Quadro IV.8</b> - Incentivos e benefícios concedidos através da DGA.....	202
<b>Quadro IV.9</b> - Benefícios Fiscais - DGP.....	203
<b>Quadro IV.10</b> - Divergência entre as isenções declaradas pela DGP e DGA.....	203
<b>Quadro IV.11</b> - Evolução das Isenções, no período de 2014-2016, segundo o regime aduaneiro .....	205
<b>Quadro V.1</b> - Operações Passivas de Receita e Despesa na CGE .....	211
<b>Quadro V.2</b> - Apuramento da dívida interna - 1974 a 1999 .....	215
<b>Quadro V.3</b> - Apuramento da Dívida Interna - 2000 a 2007 .....	216
<b>Quadro V.4</b> - Evolução do stock da dívida externa.....	224
<b>Quadro V.5</b> - Stock da Dívida Multilateral.....	225
<b>Quadro V.6</b> - Desembolsos.....	226
<b>Quadro V.7</b> - Stock da Dívida Bilateral.....	227
<b>Quadro VII.1</b> - Movimentação dos Fluxos Orçamentais do Estado.....	252
<b>Quadro VII.2</b> - Contas Especiais do Tesouro .....	257
<b>Quadro VII.3</b> - Divergência na TOFE entre os valores na CGE e na DGPEE.....	259
<b>Quadro VIII.1</b> - Receitas e Despesas da Segurança Social da Administração Central .....	269
<b>Quadro VIII.2</b> - Entidades públicas com dívidas junto do INSS .....	272
<b>Quadro VIII.3</b> - Outras dívidas de Entidades públicas junto do INSS.....	274
<b>Quadro X.1</b> - Recomendações do PCGE 2009 e 2010 .....	300

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico I.1</b> - Orçamento Geral do Estado .....	114
<b>Gráfico I.2</b> - Orçamento da receita da óptica económica .....	118
<b>Gráfico I.3</b> - Orçamento da despesa na óptica económica .....	123
<b>Gráfico I.4</b> - Evolução da Despesa Global orçamentada 2014 - 2016 .....	135
<b>Gráfico I.5</b> - Evolução da Despesa Global orçamentada 2014 - 2016 .....	135
<b>Gráfico II.1</b> - Receitas correntes previstas e executadas.....	148
<b>Gráfico II.2</b> - Evolução da Receita global entre 2014-2016 - Receitas correntes.....	160
<b>Gráfico II.3</b> - Evolução da Receita global entre 2014-2016 - Outras receitas correntes.....	160
<b>Gráfico II.4</b> - Evolução das Receitas tributárias entre 2014-2016 - Impostos directos .....	163
<b>Gráfico II.5</b> - Evolução das Receitas tributárias entre 2014-2016 - Impostos indirectos .....	163
<b>Gráfico III.1</b> - Orçamento final .....	170
<b>Gráfico III.2</b> - Execução orçamental.....	170
<b>Gráfico III.3</b> - Desvio.....	171
<b>Gráfico III.4</b> - Despesas correntes e de capital previstas e executadas.....	172
<b>Gráfico IV.1</b> - Fundos transferidos rubrica Transferências correntes .....	194
<b>Gráfico V.1</b> - Evolução do stock da dívida externa .....	224
<b>Gráfico VIII.1</b> - Entidades públicas com dívidas junto do INSS.....	273
<b>Gráfico VIII.3</b> - Outras dívidas de Entidades públicas junto do INSS .....	274

## ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

Recomendação n.º I.1 .....	33
Recomendação n.º I.2 .....	33
Recomendação n.º I.3 .....	34
Recomendação n.º I.4 .....	34
Recomendação n.º I.5 .....	34
Recomendação n.º I.6 .....	34
Recomendação n.º I.7 .....	35
Recomendação n.º I.8 .....	35
Recomendação n.º I.9 .....	36
Recomendação n.º I.10 .....	37
Recomendação n.º I.11 .....	37
Recomendação n.º I.12 .....	38
Recomendação n.º I.13 .....	39
Recomendação n.º I.14 .....	39
Recomendação n.º I.15 .....	40
Recomendação n.º I.16 .....	40
Recomendação n.º I.17 .....	41
Recomendação n.º II.1 .....	41
Recomendação n.º II.2 .....	42
Recomendação n.º II.3 .....	42
Recomendação n.º II.4 .....	43
Recomendação n.º II.5 .....	43
Recomendação n.º II.6 .....	44
Recomendação n.º II.7 .....	45
Recomendação n.º II.8 .....	45
Recomendação n.º II.9 .....	46
Recomendação n.º III.1 .....	46
Recomendação n.º III.2 .....	47
Recomendação n.º III.3 .....	48
Recomendação n.º III.4 .....	49
Recomendação n.º III.5 .....	49
Recomendação n.º III.6 .....	49
Recomendação n.º III.7 .....	50
Recomendação n.º III.8 .....	50
Recomendação n.º III.9 .....	50
Recomendação n.º IV.1 .....	51

<b>Recomendação n.º IV.2</b> .....	52
<b>Recomendação n.º IV.3</b> .....	53
<b>Recomendação n.º IV.4</b> .....	53
<b>Recomendação n.º IV.5</b> .....	54
<b>Recomendação n.º IV.6</b> .....	54
<b>Recomendação n.º V.1</b> .....	54
<b>Recomendação n.º V.2</b> .....	55
<b>Recomendação n.º V.3</b> .....	56
<b>Recomendação n.º V.4</b> .....	57
<b>Recomendação n.º V.5</b> .....	58
<b>Recomendação n.º V.6</b> .....	58
<b>Recomendação n.º V.7</b> .....	59
<b>Recomendação n.º V.8</b> .....	59
<b>Recomendação n.º V.9</b> .....	60
<b>Recomendação n.º V.10</b> .....	60
<b>Recomendação n.º VI.1</b> .....	61
<b>Recomendação n.º VI.2</b> .....	61
<b>Recomendação n.º VI.3</b> .....	62
<b>Recomendação n.º VI.4</b> .....	62
<b>Recomendação n.º VI.5</b> .....	63
<b>Recomendação n.º VI.6</b> .....	63
<b>Recomendação n.º VI.7</b> .....	63
<b>Recomendação n.º VI.8</b> .....	64
<b>Recomendação n.º VI.9</b> .....	65
<b>Recomendação n.º VI.10</b> .....	65
<b>Recomendação n.º VI.11</b> .....	65
<b>Recomendação n.º VI.12</b> .....	66
<b>Recomendação n.º VI.13</b> .....	66
<b>Recomendação n.º VII.1</b> .....	66
<b>Recomendação n.º VII.2</b> .....	68
<b>Recomendação n.º VII.3</b> .....	68
<b>Recomendação n.º VII.4</b> .....	68
<b>Recomendação n.º VII.5</b> .....	69
<b>Recomendação n.º VII.6</b> .....	70
<b>Recomendação n.º VII.7</b> .....	70
<b>Recomendação n.º VIII.1</b> .....	71
<b>Recomendação n.º VIII.2</b> .....	72
<b>Recomendação n.º VIII.3</b> .....	73

<b>Recomendação n.º VIII. 4</b> .....	74
<b>Recomendação n.º VIII. 5</b> .....	74
<b>Recomendação n.º IX.1</b> .....	75
<b>Recomendação n.º IX.2</b> .....	76
<b>Recomendação n.º IX.3</b> .....	78
<b>Recomendação n.º IX.4</b> .....	79

## FONTES

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

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, (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, (2016), “Relatório anual”, pp. 7-18, [www.BCEAO.net](http://www.BCEAO.net).

Banco Central dos Estados da África Ocidental, (2016), “Anuaire Estatistique”.

Banco de Portugal, (2016/2017), “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, (2015), “Proposta da Lei de Orçamento Geral do Estado para 2016”.

Conselho de Ministros da RGB, (2012), Decreto-Lei nº 3/2012, de 17 de Outubro, “Estatutos do Instituto Nacional de Segurança Social”, In Boletim Oficial n.º 42.

Conselho de Ministros da RGB, (2016), Decreto nº 1/2016, de 7 de Janeiro, “Regulamento Geral da Contabilidade Pública”, In 3º Suplemento ao Boletim Oficial, n.º 1.

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, (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, (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, (2016), Decreto nº 4/2016, de 7 de Janeiro, “Nomenclatura Orçamental”, In 3º Suplemento ao Boletim Oficial, n.º 1.

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”.

Conselho de Ministros da RGB, (2021), Decreto n.º 29/2021, 29 de Junho, “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 da GB (2016), Decreto n.º 3/2016, 7 de Janeiro, “Plano de Contabilidade do Estado”.

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

Direcção Geral do Orçamento, (2016), “Relatório de Apresentação do Orçamento Geral do Estado para o ano de 2016”.

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, (2016), “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”.

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

Ministério da Economia e Finanças, (2016), “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**

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

<b>DGCP</b>	Direção Geral dos Concursos Públicos
<b>DGP</b>	Direção Geral do Plano
<b>DGTCP</b>	Direção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública
<b>DLEOGE</b>	Decreto-Lei de Execução do Orçamento Geral do Estado
<b>DPIP</b>	Direção de Programação de Investimento Público
<b>DSDP</b>	Direção de Serviço da Dívida Pública e Participação Financeira
<b>DSI</b>	Direção de Serviços de Informática
<b>etc.</b>	Locução latina et cetera, significando “e outras coisas mais”
<b>EPAP</b>	Estatuto do Pessoal da Administração Pública
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FA</b>	Fundos Autónimos
<b>FCFA</b>	Francos da Comunidade Financeira Africana
<b>FED</b>	Reserva Federal Americana
<b>FBCF</b>	Formação Bruta de Capital Fixo
<b>FIDA</b>	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
<b>FISCAP</b>	Fiscalização das Atividades de Pesca
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FSA</b>	Fundos e Serviços Autónomos
<b>FDA</b>	Fundo de Desenvolvimento de Africano
<b>FUNPI</b>	Fundo de Promoção para Industrialização dos Produtos Agrícolas
<b>GI</b>	Gabinete de Inspeção Interna
<b>GEP's</b>	Gabinetes de Estudos e Planificação Sectorial
<b>GRP</b>	Gabinetes Regionais e Planificação
<b>HIPC</b>	Países Pobres Altamente Endividado
<b>IADM</b>	Iniciativa Alívio da Dívida Multilateral
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>IGV</b>	Imposto Geral Sobre Vendas
<b>INSS</b>	Instituto Nacional de Segurança Social

<b>LEOGE</b>	Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado
<b>LEPS</b>	Lei de Enquadramento da Protecção Social
<b>LOGE</b>	Lei do Orçamento Geral do Estado
<b>LOTIC</b>	Lei Orgânica do Tribunal de Contas
<b>MEF</b>	Ministério da Economia e das Finanças
<b>MEPIR</b>	Ministério da Economia, Plano e Integração Regional
<b>MF</b>	Ministério das Finanças
<b>MLP</b>	Médio longo prazo
<b>MPCMAP</b>	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares
<b>MVCIL</b>	Missão de Verificação e Certificação In Loco
<b>NOE</b>	Nomenclatura Orçamental do Estado
<b>Nymex</b>	New York Mercantile Exchange
<b>OGE</b>	Orçamento Geral do Estado
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>OPEP</b>	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
<b>OTB</b>	Overland Trust Bank
<b>PCGE</b>	Parecer sobre Conta Geral do Estado
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIP</b>	Programa de Investimento Público
<b>POGE</b>	Processo de Orçamento Geral de Estado
<b>PPME</b>	Iniciativa para Alívio da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados
<b>PLOGE</b>	Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado
<b>PVE</b>	Parque de Viaturas do Estado
<b>RANP</b>	Regimento da Assembleia Nacional Popular
<b>RAP</b>	Restos a pagar
<b>RGCP</b>	Regulamento Geral da Contabilidade Pública
<b>RPNP</b>	Restos a pagar não processados

<b>RPP</b>	Restos a pagar processados
<b>SEPIR</b>	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional
<b>SIGEF</b>	Sistema Integrado de Gestão de Impostos
<b>SIGFIP</b>	Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas
<b>SIST.NU/UNICEF</b>	Sistema das Nações Unidas/Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>SNPE</b>	Secretariado Nacional do Património do Estado
<b>SYDONIA ++</b>	Sistema Automático Aduaneiro
<b>SYGADE</b>	Sistema Informatizado de Gestão da Dívida
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>TdR</b>	Termos de Referência
<b>TVM</b>	Taxa de Variação Média
<b>TG</b>	Tesouraria Geral do Estado
<b>TOFE</b>	Tabela de Operações Financeiras do Estado
<b>UEMOA</b>	União Económica e Monetária do Oeste Africano
<b>USD/BBL</b>	Brent Crude Oil em Dólar Americanos
<b>USD</b>	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 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), que vão no sentido de que cada Estado deve consagrar inequivocamente no seu texto constitucional as matérias referentes ao seu órgão supremo de controlo financeiro.

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

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

O Tribunal de Contas, tal como os demais tribunais superiores da Guiné-Bissau, é independente (artigo 3.º LOTIC) e os seus juizes, com a categoria de Juizes Conselheiros, são independentes e inamovíveis (artigo 9.º LOTIC) e são irresponsáveis pelos seus julgamentos e decisões (artigo 10.º LOTIC).

Inserir-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 2016, enviada a este Tribunal no dia 5 de Dezembro de 2018.

Além da análise Preliminar da CGE de 2016, a emissão do presente Parecer assentou nos trabalhos preparatórios de base conducentes à sua emissão, desenvolvidos em 2021 pelo Tribunal de Contas no MEF, no INSS e na Direcção Nacional do BCEAO, com particular destaque para as direcções gerais e demais entidades executoras do MEF.

Até a data da emissão do Parecer sobre o exercício em apreço, regista-se a impossibilidade de aceder às bases de dados sobre a execução orçamental, 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, de acordo com a LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, conforme o estatuído nos seus artigos 74.º e 75.º.

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 2016 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 2016, 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 (LOTC), Decreto-Lei n.º 7/92, de 27 de Novembro, já que no exercício das suas funções o “Tribunal tem direito a exigir a coadjuvação das entidades públicas e a colaboração das entidades privadas”, sob pena de accionar os mecanismos sancionatórios previstos na lei.

Portanto, a única informação disponível sobre a entrega da CGE pelo Governo aos órgãos de controlo externo das Finanças Públicas indica que o MEF remeteu ao Tribunal de Contas a CGE de 2016 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 2016 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 sejam 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 à audição dos membros do governo.

A ANP efectua igualmente o controlo *a posteriori*/definitivo, aquando da discussão e votação da proposta de lei de regularização (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.º 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 orçamental<sup>1</sup> e compreende a Conta da Administração Central, que por sua vez abrange os serviços integrados e as transferências para os serviços e fundos autónomos<sup>2</sup>.

Entretanto, constatou-se que, na CGE de 2016, foram incluídas algumas demonstrações financeiras, em contabilidade digráfica ou patrimonial<sup>3</sup>, cuja apreciação será feita em capítulo próprio à frente, Capítulo IX – Contabilidade Patrimonial.

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

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

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

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

---

1 Contabilidade unigráfica.

2 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.

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

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 2016, 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 2016, 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 pelo Tribunal em 2015, relativos às CGE de 2009 e 2010, o Parecer da CGE de 2016 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

LOTIC, que concede ao Tribunal de Contas a faculdade de “exigir de quaisquer entidades documentos e informações necessários [...] e às diligências que julgar convenientes”.

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

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

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

#### **e) Síntese das Observações e Recomendações**

As observações e recomendações, que seguidamente se apresentam, decorrem da análise dos diferentes capítulos que compõem o Título II - Relatório Técnico, deste Parecer, onde se apreciou a actividade económico-financeira do Estado, relativamente à Conta Geral do Estado (CGE) do exercício de 2016.

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

**Observação I.1:** A Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março 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 da Proposta 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 a Proposta de Lei do OGE de 2016 não foi aprovada pela ANP e nem se quer foi objecto de publicação no BO.

**Observação I.4:** Verificou-se que o Governo cobrou receitas e realizou despesas com base na Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado de 2016 aprovada em Conselho de Ministros, e que não chegou de ser aprovada pela Assembleia Nacional Popular, contrariando assim o disposto no n.º 4 do artigo 58.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, ou seja, não cobrou impostos e nem realizou despesas, com base no OGE de 2015, por duodécimos provisórios, como deveria ter ocorrido, na ausência de aprovação da Proposta de Lei do OGE.

**Observação I.5:** Nos termos do n.º 2 do artigo 58.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, quando for respeitado o prazo para a entrega do projecto de lei do orçamento no Parlamento, e a lei não venha a ser adoptada, o mais tardar, na data de encerramento da sessão orçamental, admite-se que a Proposta de Lei do OGE seja aprovada por decreto do Governo. No entanto, não tendo o Governo aprovado tal decreto, não poderia agir de forma diferente que não seja a de executar em 2016, o OGE de 2015 por duodécimos, o que, como

referido, não aconteceu, tendo o Governo executado uma Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado que não foi aprovada pelo Parlamento.

**Observação I.6:** Preceituam, ainda, os n.os 1 e 2 do artigo 62.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, que, a partir da promulgação da lei do orçamento do ano ou da publicação do decreto previsto no seu artigo 58.º, o Governo emite as disposições regulamentares ou administrativas relativas à distribuição dos créditos do orçamento geral, dos orçamentos anexos e das contas especiais, de acordo com a nomenclatura em vigor. Estas disposições repartem e fixam os créditos, de acordo com os anexos explicativos previstos no artigo 46.º da LEOGE, podendo ser modificados ou alterados, se for esse o caso, apenas pela ANP. Porém, constatou-se que esses preceitos não foram observados.

#### **Recomendação n.º I.3**

---

*Não deve o Governo, sem o uso da prerrogativa legal que lhe oferece o n.º 2 do artigo 58.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, executar uma Proposta de Lei do OGE não aprovada pelo Parlamento, devendo também ser factual na descrição no Relatório da CGE do que efectivamente ocorreu no ano económico de 2016, informando que o OGE de 2016 não foi efectivamente executado por duodécimos do orçamento de 2015, mas antes, foi executado de acordo com a Proposta de Lei do OGE 2016, não aprovada pelo Parlamento.*

---

#### **Recomendação n.º I.4**

---

*Que o Governo emita as normas de execução orçamental que julgue necessárias para disciplinar a aplicação do regime estabelecido, durante o período transitório, conforme estatui os n.os 1 e 2 do artigo 62.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.*

---

#### **Recomendação n.º I.5**

---

*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.*

---

#### **Recomendação n.º I.6**

---

*Quando ocorrer alguma das situações que inviabilizem a aprovação do Orçamento Geral do Estado pela ANP, isto conduz à prorrogação da vigência do orçamento do ano anterior, inclusive o seu articulado, correspondentes mapas orçamentais, bem como os seus desenvolvimentos e decretos-leis*

*de execução orçamental, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 58.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, ficando o Governo autorizado, em conformidade com as disposições constitucionais em vigor, a continuar a cobrar impostos e a fazer despesas, com base no orçamento do ano precedente, por duodécimos provisórios.*

---

**Observação I.7:** 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 que deve ser fixado e publicado anualmente o calendário de preparação do orçamento, o que não se verificou.

#### **Recomendação n.º I.7**

*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.8:** A Proposta de Lei do OGE para 2016 não se encontra devidamente instruído, pela não inclusão de alguns documentos e anexos explicativos, mencionados no artigo 46.º da Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, LEOGE, designadamente, o Plano de tesouraria previsional mensal de execução do orçamento do Estado, Documento de programação orçamental e económica plurianual, Documentos de programação plurianual das despesas, entre outros.

#### **Recomendação n.º I.8**

*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.9:** A Análise Preliminar da Proposta de Lei 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.

## Recomendação n.º I.9

---

*As futuras reformas legais da LEOGE devem estabelecer a obrigatoriedade de serem anexadas à LOGE os mapas orçamentais relativos ao Programa de Investimento Público (PIP), as Operações Financeiras e a Tabela das Operações Financeiras do Estado (TOFE), segundo a nomenclatura de classificação orçamental em vigor.*

---

**Observação I.10:** A Proposta da Lei do Orçamento de 2016 estimou as Receitas correntes em 96.364,53 milhões de FCFA e as Outras receitas em 77.482,93 milhões de FCFA, sendo que o total das despesas se situou na ordem dos 173.847,46 milhões de FCFA, o que sugere um equilíbrio entre as receitas e as despesas previsionais.

**Observação I.11:** Na Proposta da Lei do OGE de 2016 prevê-se receita total na ordem de 173,847,46 milhões de FCFA, sendo 96.364,53 milhões de FCFA de Receitas correntes (55,4%) e 77.482,93 milhões de FCFA de Outras receitas (44,6%), estas últimas totalmente cobertas com recurso ao financiamento público.

**Observação I.12:** O total inicial da despesa foi de 173.847,46 milhões de FCFA, tendo as Despesas correntes sido fixadas em 89.099,06 milhões de FCFA (51,3%), a Amortização da dívida em 25.506,98 milhões de FCFA (14,7%), o Investimento público em 54.881,95 milhões de FCFA (31,6%), e as Contas especiais do Tesouro em 3.981,00 milhões de FCFA (2,3%).

**Observação I.13:** Também se observou no Orçamento final (corrigido) que a previsão da receita de 2016 não sofreu alteração, tendo-se fixado as receitas totais em 173,847,46 milhões de FCFA, sendo 96.364,53 milhões de FCFA de Receitas correntes (55,4%) e 77.482,93 milhões de FCFA de Outras receitas de capital (44,6%), tendo, estas últimas, sido totalmente cobertas com recurso ao financiamento público.

**Observação I.14:** O Orçamento final (corrigido), fixou a despesa em 141.146,66 milhões de FCFA, tendo as Despesas correntes (74,8%) sido estimadas em 105.557,69 milhões de FCFA, as Despesas de capital (0,5%) em 709,06 milhões de FCFA, a Amortização da dívida (22,1%) em 31.225,91 milhões de FCFA e as Contas especiais do Tesouro (2,6%) em 3.654,00 milhões de FCFA. O Investimento público não registrou qualquer valor no orçamento final.

**Observação I.15:** Na Proposta da Lei do Orçamento inicial, o equilíbrio entre as Receitas e as Despesas resultou num saldo nulo, enquanto que no Orçamento corrigido o resultado foi um superavit na ordem de 32.700,80 milhões de FCFA, em parte resultante da omissão na CGE das despesas relativas ao Investimento público que haviam sido programadas na Proposta de Lei do Orçamento inicial, mas excluídas do Orçamento final

**Observação I.16:** 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.17:** 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.

#### **Recomendação n.º I.10**

---

*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.18:** Embora a LEOGE estabelece no seu artigo 7.º que o Orçamento Geral do Estado deve especificar, para cada ano civil, as receitas e as despesas orçamentais autorizadas, a Proposta da Lei do Orçamento de 2016, não especificou os recursos e os encargos das Contas especiais do Tesouro nos termos dos artigos 27.º e 28.º, ambos da LEOGE.

#### **Recomendação n.º I.11**

---

*Zelar pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, LEOGE, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto ao princípio de especificação previsto no artigo 7.º da mesma Lei.*

---

**Observação I.19:** A LEOGE fixa os princípios fundamentais de apresentação das operações do OGE, dos orçamentos anexos e das Contas especiais do Tesouro. Entretanto, a Proposta do OGE 2016 omitiu os orçamentos anexos e as Contas especiais do Tesouro, conforme previstos nos seus artigos 34.º e 36.º, ambos da LEOGE.

### **Recomendação n.º I.12**

*Dar cumprimento ao preceituado na LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, quanto à apresentação da totalidade das operações do OGE requeridas na referida Lei.*

---

**Observação I.20:** Em 2016, da receita total orçada em 173.847,46 milhões de FCFA, 55,4% diz respeito às Receitas correntes no montante de 96.364,53 milhões de FCFA, e 44,6% às Outras receitas, ascendendo a 77.482,93 milhões de FCFA. Nas Receitas correntes merece realce a rubrica Impostos indirectos com um peso de 30,1%. Nas Outras receitas, destacam-se as rubricas Transferências extraordinárias e Passivos financeiros com pesos de 29,8% e 14,8%, respectivamente. Nesta última rubrica está incluída a emissão da dívida pública (Títulos do Tesouro) via receitas provenientes das operações financeiras no valor de 25.761,69 milhões de FCFA.

**Observação I.21:** A previsão das Despesas correntes representou a maior fatia das despesas orçamentadas (51,5%), essencialmente concentradas na rubrica Despesas com pessoal (18,2%). As despesas previstas para o Investimento público representaram 31,6% e a Amortização da dívida pública e as Contas especiais do Tesouro representaram, 14,7% e 2,3%, respectivamente.

**Observação I.22:** Em 2016, a Secretaria do Estado do Tesouro (31,3%), os Ministérios das Finanças (20,9%); da Educação Nacional e Ensino Superior (8,8%); da Defesa Nacional e dos Combatentes da Liberdade da Pátria (8,6%); e da Saúde Pública (4,2%) foram as estruturas do Governo que tiveram a maior parcela do Orçamento. As Secretarias de Estado da Gestão Hospitalar; da Ordem Pública; do Ensino Superior; da Segurança Alimentar; e do Ordenamento do Território, não registaram quaisquer recursos alocados no Orçamento final.

**Observação I.23:** A LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, dispõe no n.º 1, do artigo 16.º, que o Orçamento Geral do Estado, os orçamentos anexos e as Contas especiais do Tesouro são apresentados de acordo com as classificações administrativa, por programa, funcional

e económica conforme o quadro B do Classificador do Orçamento do Estado (COE), fixado por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro. Porém, um dos mapas não inclusos nos anexos orçamentais da Proposta de Lei do OGE, para 2016, é o referente à classificação funcional. Por outro lado, tanto no Relatório de Apresentação da Proposta de Lei do OGE, como na CGE, o classificador funcional utilizado é diferente do adoptado pelo Estado da Guiné-Bissau<sup>4</sup>.

### **Recomendação n.º I.13**

---

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

---

**Observação I.24:** Observou-se em 2016 que, a maior parcela do OGE foi alocada às Funções Económica e Financeira (57,3%), dentro das quais se destacam a Secretaria de Estado do Tesouro (31,3%) e o Ministério das Finanças (20,9%). Às funções de Defesa e Soberania; Social; e Produtiva e Infra-estruturas, foram alocadas 25,6%, 15,9% e 1,2%, respectivamente.

**Observação I.25:** O Tribunal de Contas ficou impossibilitado de analisar o Programa de Investimento Público (PIP), pois esse se encontra identificado na Proposta de Lei do OGE para 2016, apenas com a designação “Despesas de Investimento”, com previsão no valor de 54.881,95 milhões de FCFA, sem qualquer desagregação de programas e/ou projectos.

### **Recomendação n.º I.14**

---

*Zelar pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto ao princípio da classificação das receitas e despesas previsto no seu artigo 16.º.*

---

**Observação I.26:** No decurso de execução do OGE para o ano de 2016, as disposições regulamentares ou administrativas, relativas à distribuição dos créditos do orçamento geral, dos orçamentos anexos e das Contas especiais do Tesouro, em função da concretização dos objectivos definidos para cada despesa orçamental, não foram aprovados e publicados.

---

<sup>4</sup> 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.15**

---

*Zelar pelo cumprimento das disposições da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, nomeadamente quanto à aprovação de decretos de repartição de créditos abertos, conforme previsto no seu artigo 62.º.*

---

**Observação I.27:** No decurso do ano de 2016, registaram-se na execução da Proposta de Lei do OGE, alterações orçamentais que originaram uma diminuição, relativamente ao orçamento inicial da despesa total, no valor de 32.700,37 milhões de FCFA, não necessitando esta alteração orçamental a intervenção da ANP, uma vez que tais créditos orçamentais podem ser anulados pelo ministro responsável das finanças, de acordo com o artigo 25.º da LEOGE.

**Observação I.28:** Nos termos do artigo 26.º da LEOGE, tal despacho de anulação deveria ter sido comunicado ao Parlamento e ao Tribunal de Contas, e quanto ao primeiro para efeito de ratificação, o que não veio a acontecer.

### **Recomendação n.º I.16**

---

*O Governo deve dar cumprimento às disposições da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, nomeadamente quando, no caso de anulação de créditos orçamentais, como previsto no art.º 25.º, cumprir com os n.os 1 e 2 do art.º 26.º, quanto à emissão do competente decreto de anulação e sua comunicação ao Parlamento, para os efeitos previstos nessas disposições, nomeadamente quanto ao dever de informação ao Parlamento do acompanhamento orçamental, bem como da solicitação da ratificação desses movimentos na lei do orçamento seguinte.*

---

**Observação I.29:** As alterações orçamentais no exercício de 2016 reduziram as dotações da Despesa na Proposta de Lei do OGE inicial em 18,8%, justificadas pela anulação total da despesa de Investimento público, no valor de 54.881,95 milhões de FCFA, e pela diminuição das dotações da despesa nas rubricas de Aquisição de bens e serviços e das Contas especiais do Tesouro, em 0,4% e 8,2%, respectivamente.

**Observação I.30:** Os casos excepcionais de alterações orçamentais, em que o Governo tem competências para alterar o orçamento, devem obedecer a determinados requisitos legais, conforme disposições dos artigos 21.º a 25.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, nomeadamente a sua autorização por decreto, o que não aconteceu durante a execução orçamental de 2016.

**Observação I.31:** O Tribunal de Contas oficiou à DGO, solicitando a lista de alterações orçamentais efectuadas e documentos contendo autorizações para o reforço ou transferências de créditos orçamentais, referente ao ano de 2016, não tendo obtido resposta por parte da referida Direcção, até a data de emissão do presente Parecer, 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.17**

---

*Definir por Decreto as regras gerais que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo, nos termos dos artigos 21.º a 25.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março e zelar pela sua aplicabilidade.*

---

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

**Observação II.1:** O Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, elenca, no n.º 2 do artigo 80.º, as informações que, em matéria das receitas do Estado, devem constar da Conta Geral da Administração das Finanças a apresentar ao Tribunal de Contas em anexo à CGE para efeitos de análise, nomeadamente: o balanço geral das contas; a evolução das receitas orçamentais; a evolução das operações constatadas nas Contas especiais do Tesouro; a evolução das contas de resultados. Porém, o que se constatou é que a CGE de 2016 omitiu o Mapa das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro, legalmente exigido.

### **Recomendação n.º II.1**

---

*Nas próximas CGE, deve ser incluída toda a informação exigível pelo Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, conforme definida no n.º 2 do artigo 80.º, nomeadamente a evolução das receitas orçamentais e a evolução das operações constatadas nas Contas especiais do Tesouro.*

---

**Observação II.2:** Em 2016, 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, 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 a DGCI apostem na capacitação dos seus técnicos com vista a poderem aprimorar os seus conhecimentos no manejo dos referidos sistemas e na sua apropriação.*

---

**Observação II.6:** A Proposta de Lei do OGE para 2016, aprovada apenas em Conselho de Ministros e executada pelo Governo, 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 45.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 45.º). Porém, nos trabalhos de MVCIL junto do Ministério das Finanças, mais precisamente na Direcção Geral das Alfândegas (DGA) e na Direcção Geral da Contribuição e Impostos (DGCI), constatou-se que este preceito legal não está a ser observado, visto que as receitas das Repartições Regionais das Alfândegas são depositadas em bancos locais, quinzenalmente, apresentando-se os justificativos ao Tesouro Público para o efeito de integração no sistema informático SYDONIA++.

#### **Recomendação n.º II.4**

---

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

---

**Observação II.7:** No exercício económico de 2016, 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 2016, apesar das diversas diligências efectuadas na missão de verificação e certificação no terreno.

#### **Recomendação n.º II.5**

---

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

---

**Observação II.8:** De acordo com a proposta de Lei do OGE 2016 e a CGE 2016, o montante global da receita do Estado prevista foi de 173.847,46 milhões de FCFA, contra os 125.724,25 milhões de FCFA executado, representando uma taxa de execução de 72,3%, relativamente ao orçamento corrigido.

**Observação II.9:** A taxa de execução anual da receita representou 72,3%, configurando, consequentemente, um desvio negativo de 27,7%, face à previsão, resultante de um desvio negativo das Receitas correntes (12,2%) e negativo das Outras receitas de 46,9%.

**Observação II.10:** A grande parte das rubricas orçamentais da receita registou uma execução inferior a 100%, com excepção do Rendimento de propriedade que registou uma execução de 1.098,5%.

### **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 50,5%. Convém destacar que o desempenho negativo das Receitas correntes, em relação ao orçamentado, se deveu sobretudo à arrecadação das receitas não tributárias e tributárias, com menos 13,0% e 11,9%, respectivamente.

**Observação II.12:** No cômputo geral, o desempenho dos impostos directos foi de 18.372,59 milhões de FCFA com uma taxa de execução de 92,8%, reduzindo a previsão, em todas as suas rubricas, à excepção do Imposto de capital e Imposto sobre a propriedade que acusaram desvios positivos de 41,1% e 76,0%, respectivamente, em relação ao previsto. Por outro lado, os Impostos indirectos tiveram um desempenho de 45.140,84 milhões de FCFA, representando uma taxa de execução de 86,3%, justificado pelo facto de todas as suas sub-rubricas terem tido uma execução abaixo dos 100%.

**Observação II.13:** Em 2016, as receitas provenientes das Transferências correntes atingiram um total de 7.227,66 milhões de FCFA, com uma execução correspondente a 91,3%, em função dos 7.912,40 milhões de FCFA previstos. Observa-se que, embora a taxa de execução mais elevada tenha sido na rubrica das Transferências das Administrações públicas (95,5%), a maior parte da arrecadação deve-se ao Exterior (5.434,52 milhões de FCFA). 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, com excepção da União Europeia, 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 61,9%, explicado pela execução das verbas previstas em todas as suas rubricas a menos de 100%. Ainda, denota-se que, das receitas deste grupo, a maior fatia resultou de Transferências do exterior, 67,2%, no montante de 27.621,01 milhões de FCFA, sendo praticamente a totalidade afecta a Ajudas a projectos, recebendo a Ajuda ao orçamento apenas 0,6% do total da rubrica.

#### **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, considerando para efeito de consolidação, os dados mais realistas no OGE, sob pena da consequente subavaliação da execução do Programa de Investimento Público (PIP).*

---

**Observação II.16:** Durante os trabalhos da MVCIL ao MF não foi possível obter junto da DGCI e da DGA as informações concernentes à Dívida fiscal o que indicia a inexistência de mecanismos de apuramento e controlo de dívida dos contribuintes junto desses serviços.

**Observação II.17:** 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.18:** 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 prescrição<sup>5</sup>

### **Recomendação n.º II.9**

---

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

---

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

**Observação III.1:** O Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, elenca no n.º 2 do artigo 80.º, as informações que devem constar da Conta Geral da Administração das Finanças (CGAF) a apresentar ao Tribunal de Contas em anexo à CGE para efeitos de análise. Porém, à semelhança do ocorrido no Capítulo II – Receita, o que se constatou é que na CGE de 2016 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.

### **Recomendação n.º III.1**

---

*Nas próximas CGE, deve incluir o mapa das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro, em respeito à estrutura formal definida no n.º 2 do artigo 80.º do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública e a sua elaboração deve ser norteada pelo previsto no Decreto n.º 4/2016, de 7 de Janeiro, sobre a Nomenclatura Orçamental do Estado.*

---

<sup>5</sup> 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.

**Observação III.2:** O total das despesas executadas situou-se na ordem de 87.321,12 milhões de FCFA, contra os 141.146,66 milhões de FCFA previstos, registando-se assim, uma taxa de execução de 61,9%, derivado do comportamento das Despesas correntes (78,3%), dos Bens de capital (69,7%) e da Amortização da dívida (13,3%), uma vez que não houve qualquer previsão e execução do Investimento público. A rubrica Contas especiais do Tesouro, embora registando previsão orçamental, não teve qualquer execução.

**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 36,1% e 24,7%. A rubrica menos representativa das Despesas correntes foi a dos Juros da dívida, com uma participação de 4,8%.

Em relação às despesas com aquisição de Bens de capital, a rubrica que apresenta a maior representatividade é a de Maquinaria e equipamentos, embora com um peso de apenas 0,2% no cômputo geral. A rubrica de Amortização da dívida registou um peso de 1,4%, não tendo o Investimento público registado qualquer previsão ou execução.

**Observação III.4:** As Despesas correntes realizadas situaram-se na ordem de 82.672,04 milhões de FCFA, contra os 105.557,69 milhões de FCFA previstos, registando-se assim, uma taxa de execução de 78,3%, sendo que, com um peso de 38,1% e 26,1%, surgem as rubricas de Despesas com pessoal e Transferências Correntes, respectivamente.

**Observação III.5:** Em 2016, foi violado o princípio de especificação orçamental previsto no artigo 7.º da Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, visto que, na execução, constatou-se que 20,4% das Despesas correntes realizadas dizem respeito às Outras despesas correntes, com uma taxa de execução de 84,9%, 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.2**

---

*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 de Março, Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado.*

---

**Observação III.6:** 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 fini* da LEOGE.

### **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 tenha a devida expressão na CGE, conferindo um maior rigor e transparência à actividade financeira do Estado.*

**Observação III.7:** A nível orgânico o Ministério da Economia e Finanças é o que detém a maior parcela das despesas executadas, seguida da Secretaria de Estado do Tesouro e Ministério da Educação, Ensino Superior, Juventude, Cultura e Desportos com uma representatividade de 28,5%, 15,9% e 12,%, respectivamente.

**Observação III.8:** Na execução a nível da óptica funcional, destacam-se as Funções Económica e Financeira que tiveram um peso significativo de 46,5% do total das despesas, equivalente a 40.521,69 milhões de FCFA. As Funções de Defesa e Soberania registaram uma participação de 32,0%, seguida da Função Social e Funções Produtiva e Infra-estruturas, com pesos de 20,5% e 1,1%, respectivamente.

**Observação III.9:** Constatou-se que a execução da despesa na óptica económica no valor total de 87.321,12 milhões de FCFA, apresentado no Quadro IV da CGE de 2016, conforme reproduzido no Quadro III.1, atrás, diverge para mais em 122,84 milhões de FCFA do montante total de 87.198,28 milhões de FCFA, apresentado no Quadro VI (execução da despesa na óptica funcional) e Quadro VII (execução da despesa na óptica orgânica), ambos constantes da CGE.

#### **Recomendação n.º III.4**

---

*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.10:** 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 da gestão anterior para além do período complementar legalmente previsto

#### **Recomendação n.º III.5**

---

*Que o Governo zele pelo cumprimento das disposições do artigo 78.º do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, no que se refere à efectivação de pagamentos para além do período complementar definido legalmente.*

---

**Observação III.11:** Da análise empreendida à Proposta de Lei do OGE e à CGE de 2016, 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.

**Observação III.12:** 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.

#### **Recomendação n.º III.6**

---

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

---

**Observação III.13:** A execução das despesas de projectos e programas de investimento público, financiados com recursos externos, não foram objecto de registo no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP), bem como a nível da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), da Direcção Geral do Controlo Financeiro (DGCF) e da Direcção Geral do Orçamento (DGO).

#### **Recomendação n.º III.7**

---

*Em conformidade com o mecanismo de execução das operações de despesas do Estado, previsto no artigo 44.º do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, deverão ser assegurados que foram introduzidas no SIGFIP todas as fichas de programas e projectos constantes da carteira de Programa de Investimento Público, aprovada pelas leis do orçamento, e a cujos plafonds se sujeitam os ordenadores de créditos, bem como os contabilistas públicos, nos termos do n.º 1 do art.º 15.º da Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.*

---

**Observação III.14:** 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.8**

---

*Que o Governo tome medidas correctivas no sentido de garantir um melhor seguimento da execução do PIP, com vista a melhorar o controlo e a avaliação da sua implementação, bem como reforçar a capacidade institucional dos Gabinetes Regionais de Planificação (GRP) 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.9**

---

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

---

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

**Observação IV.1:** Observou-se que, em 2016, os fundos executados através da rubrica Transferências correntes atingiram o montante de 26.686,88 milhões de FCFA. Tendo-se registado relativamente aos valores orçamentados um desvio negativo de 11,5%, em virtude da menor execução nas rubricas de Administrações públicas e Exterior que registaram desvios na ordem de 2.143,87 e 639,11 milhões de FCFA, respectivamente.

**Observação IV.2:** Verificou-se que os fundos transferidos às Administrações Públicas e às Famílias foram os mais significativos, representando 40,6% e 30,2%, respectivamente, do total das transferências efectuadas, atingindo, pela mesma ordem, os valores de 10.841,14 milhões de FCFA e 8.063,18 milhões de FCFA.

**Observação IV.3:** Constatou-se em 2016 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 (24.998,92 e 21.569,75 milhões de FCFA, respectivamente), não coincidem com os valores constantes no “Quadro IV.1— Fundos transferidos através da rubrica Transferências correntes”, deste Capítulo, pois as fontes de recolha de dados são diferentes. O Quadro III.3 reproduz os dados constantes da CGE, ao passo que o Quadro IV.1 inclui os dados extraídos do SIGFIP, recolhidos na DGO.

#### **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 2016, os fundos transferidos às Sociedades e quase-sociedades não financeiras atingiram o montante de 425,82 milhões FCFA, representando 2,0% do total das Transferências Correntes. O destaque vai para a Agência Noticiosa da Guiné-Bissau, que, com o valor recebido de 156,52 milhões de FCFA, representou 36,8% e 0,7%, em relação ao total das transferências para as Sociedades e quase-sociedades não financeiras e ao total geral das Transferências correntes, respectivamente.

**Observação IV.5:** Observa-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 aos diversos organismos do Estado.*

---

**Observação IV.6:** Quanto aos órgãos da Administração Pública, as entidades que mais beneficiaram dos fundos transferidos, foram os Serviços Autónomos, com uma execução de 7.062,31 milhões de FCFA, e a Assembleia Nacional Popular, com 3.763,26 milhões de FCFA, representando estas entidades, em conjunto, 99,9% dos fundos transferidos, tendo a Segurança Social assumido um valor residual.

**Observação IV.7:** Nas Instituições privadas sem fins lucrativos, constata-se que, em 2016, o Estado transferiu a quantia de 2.623,99 milhões de FCFA, o que representa uma percentagem de 12,2% do total geral das transferências do ano. A maior fatia recaiu nos particulares, representando um valor de 2.193,53 milhões de FCFA, correspondendo a 83,6% do total dos apoios a este tipo de entidades e 10,2% do total geral das Transferências, em 2016. Os valores transferidos, correspondentes aos valores contemplados no orçamento, registam uma taxa de execução de 89,8%.

**Observação IV.8:** Da análise efectuada na rubrica de famílias, os apoios atingiram o montante de 8.063,18 milhões de FCFA, representando 37,4% do total geral das transferências do Estado, registando uma taxa de execução de 95,6%. Observa-se que foram as Pensões provisórias de aposentação que recolheram praticamente a totalidade dos apoios às famílias (78,4%), representando 29,3% do total geral das transferências do ano, seguido pelas pensões de aposentação, reforma e invalidez que representaram 21,6% e 8,1%, na mesma ordem.

**Observação IV.9:** A nível dos fundos transferidos para o Exterior, os mesmos, representaram 4.732,75 milhões de FCFA, sendo, na totalidade, afectos às representações diplomáticas, representando 22,0% do total geral das Transferências. Com destaque para a Embaixada da República da Guiné-Bissau no Senegal, com um valor de 210,00 milhões de FCFA (4,4%), seguida a Embaixada da República da Guiné-Bissau em Portugal, com um valor de 175,5 milhões de FCFA, representando 3,7% do total das transferências ao exterior.

**Observação IV.10:** Para efeitos deste Parecer, consideram-se Benefícios Fiscais (BF's)<sup>6</sup> as medidas de carácter excepcional instituídas para a tutela de interesses públicos extrafiscais 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.

**Observação IV.11:** Sobre esta matéria, 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.12:** De acordo com os dados da DGA, em 2016, os BF's concedidos atingiram o montante de 5.700,57 milhões de FCFA, correspondente a 9,0 % 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 (64,0%) e outras isenções concedidas no âmbito da contrapartida nacional a projectos de investimentos (28,4%).

### **Recomendação n.º IV.4**

---

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

---

**Observação IV.13:** Segundo os dados recolhidos junto da DGP, o montante global das isenções concedidas, no âmbito dos benefícios fiscais, foi de 2.568,74 milhões de FCFA. No entanto, 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 757,77 milhões de FCFA, apurando-se assim uma diferença de 1.810,97 milhões de FCFA.

---

<sup>6</sup> Também podem assumir a designação de Receita Cessante ou Despesa Fiscal

### **Recomendação n.º IV.5**

---

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

---

**Observação IV.14:** 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.

### **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 2016, 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.

### **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 (31.225,91 milhões de FCFA) e o valor executado (4.154,82 milhões de FCFA), registando uma taxa de execução de 13,3%.

**Observação V.3:** Nas operações passivas de receita, o Orçamento executado apresenta um valor de 13.509,94 milhões de FCFA inferior ao Orçamento corrigido de 25.761,69 milhões de FCFA, respectivamente. A execução é constituída exclusivamente pela contracção de empréstimos a médio e longo prazo (m.l.p.), que representaram a totalidade das operações passivas de receita (entrada de fundos com repercussão no passivo financeiro do Estado).

**Observação V.4:** O passivo do Estado diminuiu em 4.154,82 milhões de FCFA, resultante da Amortização da dívida interna (3.918,55 milhões de FCFA) e da dívida externa (236,27 milhões de FCFA), enquanto que aumentou em 13.509,94 milhões de FCFA, por via da contracção de empréstimos a m.l.p., resultando num aumento do passivo do Estado, em termos líquidos, de 9.355,12 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 regras básicas aplicáveis em matéria de endividamento público e da gestão da dívida pública. A nível operacional, tal quadro legal, deverá ser seguido pela definição de um guia ou manual de procedimentos que enuncie claramente as funções e procedimentos de cada sector e actividade. Este guia reduzirá os riscos inerentes à gestão global da dívida e o risco operacional da rotação de pessoal afecto ao serviço.

**Observação V.6:** Também, não foram publicados em 2016, por parte da DGTCP, relatórios intercalares ou anuais com estatísticas provisórias ou definitivas, respectivamente da dívida pública interna e externa, que evidenciem a situação devedora do Estado, bem como o acompanhamento das situações de reconciliação e de validação da dívida pública junto dos credores. Esta divulgação, ao mesmo tempo, estabelece um processo dinâmico de controlo de qualidade da base de dados, de forma que seja suficientemente completa, precisa e consistente de modo a produzir informação fiável e oportuna que cumpra com os interesses nacionais e das instituições internacionais, contribuindo decisivamente para melhorar a transparência da gestão pública<sup>7</sup>.

### **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.*

---

<sup>7</sup> O Regulamento n.º 9/2007/CM/UEMOA, de 4 de Julho, que define um quadro de referência em relação à dívida pública, recomenda que cada estado membro deve preparar e publicar anualmente um relatório da dívida pública

**Observação V.7:** A PLOGE de 2016 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 b) do artigo 46.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março. Idêntica situação se verificou, relativamente à CGE, já que, nas Operações de Tesouraria previstas na alínea e) n.º1 do artigo 55.º do RGCP, Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, 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 n.º1 do artigo 55.º do RGCP, Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro.*

**Observação V.8:** A Dívida interna verificada em 2015 pela equipa do Tribunal de Contas, aquando da emissão do parecer de 2009 e 2010, permanece exactamente na mesma situação, ou seja, decorridos mais de 6 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:** A esse propósito, saliente-se uma maior intervenção do BCEAO de modo a aprimorar a capacidade de monitorização da dívida e da liquidação dos stocks em atraso. Veja-se a esse propósito, o artigo 9.º do Acto Adicional n.º 01/2015/CCEG/UEMOA, de 19 de Janeiro de 2015, que aprova os critérios de convergência para vigorarem de 2015 a 2019, onde se diz “Os Estados Membros com pagamentos em atraso deverão reduzir progressivamente o stock existente, com vista à sua total quitação até 31 de Dezembro de 2019”.

**Observação V.10:** Na Missão de Verificação e Certificação In Loco efectuada em 2021 junto da DGDP, observou-se que ainda não existe um inventário de dívidas de retrocessão ao Estado, e nem se conhece os montantes e as empresas que beneficiaram desses empréstimos reembolsáveis. Tal facto limita, dificulta e condiciona a análise da dívida pública, no tocante aos empréstimos de retrocessão, impossibilitando o Tribunal de Contas de se pronunciar, neste Parecer, sobre este tipo de empréstimos.

#### **Recomendação n.º V.4**

---

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

---

**Observação V.11:** De acordo com os dados facultados na MVCIL efectuada em 2021, junto da DGTCP, foi possível apurar que em 29 de Abril de 2016, efectuou-se uma emissão (adjudicação/solicitação) de BT's no valor de 12.000.000.000 FCFA. Nesta sequência, o mercado ofereceu uma submissão no valor total de 23.500.000.000 FCFA. Em consequência, o Governo da Guiné-Bissau retém apenas o montante de 13.000.000.000 FCFA, o qual foi reembolsado integralmente em 27 de Outubro do mesmo ano e no período de maturidade de 182 dias previsto. Igualmente, em 26 de Outubro de 2016, foi efectuada uma outra adjudicação/solicitação de BT's no montante de 13.000.000.000 FCFA. Porém, com a oferta do mercado no valor total de 17.000.000.000 FCFA, o valor solicitado aumentou para 14.300.000.000 FCFA, reembolsado totalmente em 23 de Outubro de 2018 no período de maturidade de 728 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 seus tectos ou limites, 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.

**Observação V.12:** Observou-se, ainda, da análise do mapa de títulos públicos facultado pelos serviços da DGTCP, que foram adjudicadas em 12 de Julho de 2016, obrigações do Tesouro no valor de 11.000.000.000 FCFA, montante reembolsado integralmente em 12 de Junho de 2019 no período de maturidade de 3 anos previsto. Contudo, não foi fornecido, como solicitado, os indicadores de risco correspondentes, nem a justificação do empréstimo em relação ao objectivo do endividamento, o seu tecto ou limite, uma descrição de juros pagos e da taxa de câmbio relativamente a essa emissão, ficando assim o Tribunal impossibilitado de efectuar uma análise deste título da dívida interna do Estado neste Parecer e de se pronunciar cabalmente sobre a apreciação do cumprimento da sua legalidade e regularidade financeira, por falta de apresentação, em tempo útil, dos documentos solicitados.

## Recomendação n.º V.5

---

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

---

**Observação V.13:** Na MVCIL na 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.14:** 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 efectuado o levantamento da situação referente a esta parte da dívida pública indirecta do Estado, a fim de se conhecerem os montantes, os beneficiários, o propósito, princípios, normas, bem como as modalidades que assumiram essas garantias e avales.*

---

**Observação V.15:** 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 34.227.274.993,00 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.16:** 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.17:** A celebração desses contratos, sem autorização da Lei do Orçamento Geral Estado (LOGE) de 2015, consubstancia uma 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.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 V.18:** 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.19:** 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.20:** 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.21:** Constatou-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 património 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 programas informáticos a criar para o efeito.*

---

**Observação VI.11:** Verificou-se, em 2016, que não se encontra ainda em implementação um programa de gestão do património imobiliário que incida sobre os bens imóveis do domínio privado do Estado sob utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, ou por entidades terceiras, bem como os bens imóveis devolutos e os bens imóveis sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, designadamente os tomados de arrendamento.

### **Recomendação n.º VI.7**

---

*Promover um Programa de Gestão do Património Imobiliário, através do estabelecimento de medidas e procedimentos de coordenação, não apenas da eficiência na administração dos bens*

*imóveis do Estado, mas também a adequação da gestão imobiliária às orientações da política económica e financeira, global e sectorialmente definidas, assumindo-se, como um instrumento de planeamento inovador que permitirá melhorar o reconhecimento, a valorização e a preservação do património do Estado, definindo as directrizes adequadas à melhoria da sua gestão.*

---

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

#### **Recomendação n.º VI.8**

---

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

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

---

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

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

utilização desta faculdade, como complemento do seu estatuto remuneratório, tornando este regime, inicialmente intencionado como um regime excepcional, na existência actual de um regime quase regra.

### **Recomendação n.º VI.9**

---

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

---

### **Recomendação n.º VI.10**

---

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

---

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

### **Recomendação n.º VI.11**

---

*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 2016, 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 a correspondente despesa e receita anual 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 2016, 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 sejam incluídas na CGE, todas as informações atinentes aos fluxos da Tesouraria do Estado, em conformidade com o disposto na alínea d), do artigo 92.º 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 2016, 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 125.724,65 milhões de FCFA e saíram 87.321,12 milhões de FCFA. Assim, o saldo credor da execução orçamental de 2016, transitado para o período seguinte, foi apurado no valor de 38.5403,53 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 2015.

**Observação VII.4:** Ainda, referente aos saldos, neste caso nas contas de caixa, diz o mesmo relatório<sup>8</sup>, na análise dos saldos de contas de balanço, a propósito da conta “53 – Contas Caixa” que os valores constantes nessas contas “não correspondem à realidade, visto que o Tesouro não conseguiu fazer a conciliação das contas, bem como a integração dos saldos transitados do exercício de 2015”, 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, seja, como é actualmente na Guiné-Bissau, um regime de contabilidade unigráfica (ou de caixa), ou um regime de contabilidade digráfica (ou de acréscimo), a reconciliação dos saldos das contas do Estado é um procedimento comum de controlo interno, imprescindível à comprovação e validação dos saldos iniciais e finais das contas do Tesouro.

**Observação VII.6:** A CGE de 2016 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 outras<sup>9</sup>, 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, constata-se que a CGE de 2016 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.

---

<sup>8</sup> Página 10.

<sup>9</sup> Na MVCIL junto da Direcção Nacional do BCEAO, na Guiné-Bissau, foram solicitados os extractos bancários dessas contas, não tendo os mesmos sido facultados.

## Recomendação n.º VII.2

---

*Que seja cumprida a lei no que respeita ao princípio de unidade de caixa previsto no artigo 57.º do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, 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.7:** Observou ainda, embora fosse uma exigência legal, que a CGE de 2016 omitiu o Mapa 10 - Operações efectuadas por encontro na “Tabela da Direcção Geral da Contabilidade Pública” das operações de tesouraria, que reflecte as “operações de fim do ano”<sup>10</sup> e das “operações por encontros”<sup>11</sup> elaborado pela referida Direcção.

## Recomendação n.º VII.3

---

*Que seja cumprida a lei no que respeita ao fecho do exercício orçamental, em consonância com o artigo 71.º do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública.*

---

**Observação VII.8:** Em 2016, constatou-se que não foram apresentados 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 da MVCIL o Tribunal de Contas solicitou através de ofícios à DGTCP algumas informações requeridas, que não lhe foram facultadas, impossibilitando-o 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.*

---

---

10 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 55.º do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro (RGCP).

11 São os lançamentos necessários ao encerramento da CGE previstos no artigo 71.º, do RGCP.

**Observação VII.9:** A previsão da despesa das Contas especiais do Tesouro na CGE de 2016 ascendeu a 3.654 milhões de FCFA, não tendo registado execução, contrariamente às receitas, que não reflectem quaisquer valores, quer em termos de previsão, quer em termos de execução.

**Observação VII.10:** Pese embora o n.º1 do artigo 37.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º2/2015, 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 2016, verificou-se a omissão do registo completo dos movimentos das Contas especiais do Tesouro.

**Observação VII.11:** O Tribunal de Contas constatou que, em 2016, não houve imputação por conta do Fundo de Gestão dos recursos haliêuticos, única conta especial relevada na CGE de 2016, 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.º2/2015, de 5 de Março.*

---

**Observação VII.12:** 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.13:** Observou-se que, as divergências no montante total de 1,67 milhões de FCFA, resultaram de valores registados para mais nas seguintes rubricas da TOFE, apresentadas na CGE: 21,27 milhões de FCFA no saldo global (Base autorizações), 3,39 milhões de FCFA, no ajustamento, e 24,66 milhões de FCFA no saldo global (Base caixa) e, para menos, em 3 rubricas: 97,72 milhões de FCFA nas Receitas e Donativos, 88,99 milhões de FCFA, nas Despesas e Empréstimos Líquidos e 26,33 milhões de FCFA no Financiamento.

#### **Recomendação n.º VII.6**

---

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

---

**Observação VII.14:** O Tesouro continua ainda em 2016, a deparar com algumas dificuldades no integral cumprimento da unicidade de caixa pelos serviços estatais colectores de receitas do Estado.

**Observação VII.15:** Constatou-se em 2014, que o Tesouro se deparou com algumas dificuldades no integral cumprimento da medida tomada pelo Governo para a centralização de todas as receitas, cobradas pelos serviços estatais colectores de receitas do Estado, na Conta do Tesouro Público no BCEAO, bem como na omissão na CGE do movimento das contas de ordem e na não apensação aos ministérios dos respectivos orçamentos anexos dos Serviços e Fundos Autónomos, conforme se encontra previsto na lei.

#### **Recomendação n.º VII.7**

---

*A CGE deve incluir a informação sobre todas as contas dos Fundos e Serviços Autónomos, inclusivamente a conta consolidada dos mesmos, tendo em conta o cumprimento 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, Lei n.º 4/2007, de 3 de Setembro (LEPS) que a gestão do Sistema de Protecção Social Obrigatória está sujeita à fiscalização financeira jurisdicional e no seu n.º 2 impõe à entidade

gestora, neste caso o INSS, a obrigação de elaborar “anualmente o relatório de actividades, o balanço e a demonstração de resultados”. Portanto, o INSS como sendo um instituto público, submete-se ao regime jurídico-financeiro dos Fundos e Serviços Autónomos.

**Observação VIII.2:** Sobre esta matéria, acresce o artigo 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 e, se necessário das receitas apuradas. Nesta sequência, ficou consagrada a obrigatoriedade de apensar à CGE, a conta do INSS, facto que, até à esta data, não se tem verificado.

#### **Recomendação n.º VIII.1**

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

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

### **Recomendação n.º VIII. 2**

---

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

---

**Observação VIII.5:** Em 2016, conforme os dados extraídos na CGE, O Tribunal de Contas apurou um saldo contabilístico negativo de 7.149,96 milhões de FCFA que comprovam o balanceamento deficitário, entre as receitas e as despesas do Regime de Aposentação dos funcionários públicos em 2016.

**Observação VIII.6:** Nas contas da Segurança Social em 2016, o total da Receita resultante da compensação de aposentação ascendeu a 1.170,76 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 8.320,72 milhões de FCFA, tendo o Estado financiado o défice deste sistema em 7.149,96 milhões de FCFA, contra um resultado previsto de 7.321,49 milhões de FCFA.

**Observação VIII.7:** A CGE de 2016 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 2016, o que, até à data da emissão do presente Parecer, não foi remetido ao Tribunal.

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

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

### **Recomendação n.º VIII. 3**

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

**Observação VIII.10:** Durante os trabalhos de verificação junto do INSS, o Tribunal de Contas deparou com a situação de diversas entidades públicas que, desde 1997, vêm requisitando adiantamentos, a título de empréstimo, ao INSS em grave violação da lei.

**Observação VIII.11:** As dívidas das entidades públicas junto do INSS, ascendem, em 2016, a 510.326,63 milhões de FCFA, sendo o grosso dessas dívidas pertencentes à própria tutela, Ministério da Administração Pública, 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 solicitou mais fundos 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 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 Administração Pública, Emprego, Trabalho e Segurança Social (tutela), 727.104,50 milhões de FCFA, ao Ministério das Finanças (91,62%) e 4.206,20 milhões de FCFA (0,5%) ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Cooperação Internacional e das Comunidades.

**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 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 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. Portanto, a transposição não respeitou o prazo estabelecido de Dezembro de 2011, continuando o país na situação de ausência de um quadro contabilístico claramente formalizado e actualizado, pois, como se verá à frente, o PCE ainda não mereceu 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) em 2021, concretamente junto da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), enquanto recebedor e pagador do Estado, foi possível constatar que estas disposições, relativas à ligação da contabilidade orçamental e a contabilidade geral ou patrimonial, de forma a coexistirem num único sistema integrado de informação, ainda que cada uma deva manter a autonomia das suas regras de gestão, não estão a ser observadas.

**Observação IX.3:** 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.

### **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.4:** A Conta Geral do Estado de 2016 inclui: um balanço sintético, datado de 31 de Dezembro de 2016, uma demonstração de resultados e um balancete geral acumulado das operações do tesouro.

**Observação IX.5:** 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.

**Observação IX.6:** 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 2015, 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.7:** 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.

**Observação IX.8:** Tampouco, conducente à produção do Balanço, não foi elaborado, como era exigível, o Inventário dos bens, direitos e obrigações do Estado a 1 de Janeiro de 2016.

**Observação IX.9:** No Balanço a 31 de Dezembro de 2016, 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 PCE<sup>12</sup>.

**Observação IX.10:** 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. Não havendo inventário e valorização das suas rubricas, não se podem considerar fiáveis os valores que constam do Balanço a 31 de Dezembro de 2016, apresentado na CGE, pois nem sequer tais valores estão contabilizados no SIGFIP.

**Observação IX.11:** 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.12:** Não se entende, assim, como podem constar no Balanço apresentado valores reais das Imobilizações corpóreas, incorpóreas e Investimentos financeiros, sem a elaboração prévia de um levantamento exaustivo de todos os bens móveis e imóveis do Estado, direitos e obrigações, seguido da consequente elaboração de um inventário, definição dos critérios de avaliação e respectiva avaliação de todos os bens direito e obrigações do Estado.

**Observação IX.13:** 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.

---

<sup>12</sup> A exemplo do balanço apresentado na CGE de 2014 e 2015

**Observação IX.14:** Na Demonstração de resultados apresentada na CGE de 2016, 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.15:** 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.16:** Foi constatado que os valores das demonstrações financeiras incluídas na CGE, a título de contabilidade patrimonial (Balço 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.17:** A título de exemplo, cite-se o Relatório da CGE, no título “Análise dos saldos das contas do Balço”, onde é dito que na elaboração das contas do exercício de 2016 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 transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 9/2009/CM/UEMOA, relativa ao Plano de Contabilidade do Estado (PCE).*

---

**Observação IX.18:** Como conclusão final, relativamente aos instrumentos de contabilidade patrimonial apresentados na CGE (Balanço Sintético a 31 de Dezembro de 2016, Demonstração de Resultados de 2016 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 2016, 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.

**Observação IX.19:** 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, para o ano de 2016, 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 nacional.

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

**Observação X.6:** A recomendação acolhida prendia-se com a necessidade de os serviços competentes do Ministério da Educação Nacional passarem a remeter, com antecedência ao Ministério 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, entendendo Tribunal pertinente reiterar a mesma para os serviços que ainda, ao arrepio da lei, não apresentam nos prazos legais as suas contas de gerência.

**Observação X.8:** No mesmo Capítulo III – Despesa, relativamente aos projectos de investimento, foi recomendado que fossem tomadas medidas por parte dos órgãos responsáveis pelo controlo, no sentido dos projectos e programas serem objecto de avaliação regular, através da produção e apresentação, pelos ministérios e instituições envolvidos, de relatórios de desempenho, nos prazos consagrados na lei, assim se assegurando que seja reflectida, de forma integral, a aplicação em despesa da totalidade dos recursos alocados. No que concerne a esta recomendação, verificou-se junto da Direcção de Programação de Investimento Público (DPIP) que esta recomendação está a ser parcialmente acatada, no sentido em que, uma maior parcela dos serviços intervenientes em projectos e programas está a reflectir, através de relatório, 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 de 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 2016, 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 2016, foi marcada pela desaceleração da actividade económica, registada principalmente nos países industrializados, como consequência da queda do investimento, pelo recuo dos preços de petróleo e das incertezas deixadas pelo Reino Unido, resultantes da sua decisão de sair na União Europeia, o “Brexit”. Neste contexto económico, segundo os dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), a economia mundial sofreu uma ligeira desaceleração, representando a taxa de crescimento económico 3,1% em 2016, contra 3,2% registada em 2015.

A inflação continuou em desaceleração, em conjunto com a queda dos preços das *commodities*<sup>13</sup>, nomeadamente do petróleo e produtos alimentícios. Nos países altamente industrializados, o impulso dos instrumentos da política monetária e outros factores conjunturais favoráveis contribuíram para estabilidade da taxa de inflação que se fixou na ordem de 0,7% em 2016 contra 0,3% em 2015. No conjunto dos países emergentes e em desenvolvimento, a taxa de inflação andou em torno de 4,5% em 2016 face a 4,7% em 2015.

Nos países altamente industrializados, a ligeira regressão económica é evidenciada na taxa de crescimento da economia que representou 1,6% em 2016 contra 2,1% em 2015, de acordo com os dados do FMI, apesar das políticas monetárias acomodáticas dos bancos centrais e da queda dos preços do petróleo. Nos Estados Unidos, o Produto Interno Bruto (PIB) real fixou-se na ordem de 1,6% em 2016 contra 2,6% em 2015, devido a uma actividade mais débil do que o esperado no primeiro semestre do ano.

A valorização do dólar americano e o fraco investimento empresarial persistente afectou a actividade económica. Na Zona Euro, a actividade económica limitou-se a 1,7% em 2016, depois de uma realização de 2,0% em 2015, resultante do enfraquecimento do consumo e do investimento privado, embora suportado pelas flexibilização das condições

---

<sup>13</sup> O termo é usado sobretudo com referência aos produtos de base em estado bruto (*matérias-primas*) ou com pequeno grau de industrialização, de qualidade quase uniforme, produzidos em grandes quantidades e por diferentes produtores.

de financiamento. Os temores relacionados ao choque do Brexit também tiveram um efeito de amortecimento sobre a actividade económica.

No componente do índice de emprego, o seu ritmo de destruição em termos globais reduziu-se na maioria dos países industrializados. Assim, a taxa de desemprego nos Estados Unidos, na ordem de 4,7% em 2016, implicou uma queda de 0,3 pontos percentuais em relação ao ano de 2015. No Japão, a procura de emprego caiu 0,2 ponto percentuais, ficando em 3,1% em 2016. Na Zona Euro, embora esteja em patamar elevado, a taxa de desemprego passou de 10,4% em 2015 para 9,3% em 2016.

Nos países emergentes e em desenvolvimento, a taxa de crescimento económico registou 4,1% em 2016 contra 4% em 2015. Na China a taxa de crescimento da actividade económica fixou-se na ordem 6,7% contra 6,9% registada em 2015, motivada pela nova política das autoridades chinesas, orientando os motores de crescimento para o aumento do consumo interno e de serviços.

Na Índia, a taxa do crescimento da actividade económica representou 6,6% em 2016 contra 7,6% registada em 2015. Esta desaceleração foi sentida em quase em todos os sectores de actividade, tendo contribuído para detioração do crescimento económico. No Brasil, a actividade económica conheceu um crescimento de 3,5% em 2016 contra 3,8% registado em 2015, sobre os efeitos da queda de preços dos produtos básicos e das tensões sociopolíticas. Na Rússia, a economia estabilizou com uma queda limitada a 0,6%, após uma queda de 3,7% em 2015, associada à recuperação dos preços do petróleo, ao levantamento das sanções internacionais e ao abrandamento das condições financeiras.

Na África subsaariana, a taxa de crescimento da economia atingiu 1,6% em 2016 face a 3,4% registada em 2015, sendo este o seu nível mais baixo desde 1993.

A redução dos preços das *commodities* contribuiu para a deterioração da actividade económica da região, com particular destaque para as duas maiores economias africanas, a saber, a África de Sul e a Nigéria. Também o seu reflexo foi sentido na zona da Comunidade Económica e Monetária da África Central (CEMAC).

Na Nigéria, a actividade económica contraiu na ordem de 1,5% em 2016, devido à escassez de divisas, devido à queda das receitas do petróleo, da baixa de produção de energia eléctrica,

motivando, por conseguinte, a perda de confiança dos investidores. Na África de Sul, o crescimento da actividade económica abrandou significativamente para 0,3% em 2016 face a 1,3% registado em 2015. A economia sul-africana foi penalizada pela queda dos preços dos produtos básicos, défice energético e do clima de tensão sociopolítica persistente. Na zona CEMAC o crescimento económico atingiu 1,6% em 2016 contra 2,8% em 2015.

Em relação às *commodities*, as incertezas em torno da recuperação global, o ajuste lento da oferta de vários produtos, bem como as flutuações nas taxas de câmbio têm pesado negativamente nos negócios. Os índices calculados pelo FMI indicam, em média anual, uma queda de preços de 16,8%, nos produtos energéticos e 6,5% nos produtos industriais. Por outro lado, os produtos alimentícios cresceram 1,9%.

Especificamente, a queda nos preços de produtos energéticos, essencialmente o petróleo, esteve ligada à abundância da produção e a disponibilidade de stocks globais. A título de exemplo, o preço médio do petróleo, na New York Mercantile Exchange (Nymex), representou 44,1 dólares/ barril em 2016, contra 53,0 dólares/ barril em 2015 e mais de 100 dólares/barril em 2014, resultante do aumento da oferta face à procura em declínio.

É importante destacar que o crescimento da oferta de petróleo foi causado pelo acréscimo de stock nos Estados Unidos e do retorno do petróleo iraniano aos mercados internacionais, na senda do acordo alcançado sobre o programa nuclear do país.

Contudo, foi impulsionado, também, pelas perturbações verificadas nos grandes países produtores e exportadores designadamente, o Iraque e a Nigéria, pelas flutuações dos mercados em crescente evolução e pelo acordo assinado entre os países membros e não membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em finais do ano 2016, sobre a redução da produção do petróleo que resultou bastante satisfatório. As perturbações nos grandes produtores e exportadores (Iraque e Nigéria), as preocupações do mercado com o crescimento global e o acordo alcançado entre membros e não membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em final do ano, na redução da produção de petróleo, surtiram um efeito moderador.

Os preços mundiais dos produtos exportados registaram uma contracção em 2016, em relação ao ano 2015, particularmente nos preços de petróleo (-11,3%), cacau (-7,7%) e borracha

(-1,1%). Por outro lado, os aumentos mais importantes verificaram-se nos preços de caju (+13,3%), óleo de palma (+13,8%), ouro (+8,0%) e algodão (+3,8%), devido ao aumento da procura, especialmente nos Estados Unidos e Europa. A dinâmica do óleo de palma é principalmente atribuível à baixa nas reservas globais, com o declínio dos stocks globais, bem como as preocupações com as perspectivas de produção, causadas pelo fenómeno climático “El Niño”, que teve um impacto negativo sobre a procura. A queda do preço do cacau esteve ligada a uma perspectiva favorável da sua produção na Costa de Marfim e a redução da procura na China. Os preços do metal amarelo cresceram, aproveitando o status de refúgio seguro para o ouro, num contexto marcado pelo aumento da volatilidade dos mercados financeiros e pelas incertezas sobre recuperação económica da zona euro.

### **0.1.1 – Mercados Financeiros**

Nos mercados financeiros, em termos globais, os principais índices das bolsas de valores nos mercados de acções registaram tendências contrastantes, como reflexo da queda das condições monetárias e financeiras no primeiro trimestre do ano de 2016 e da volatilidade dos mercados financeiros.

A queda mais significativa foi conduzida pela deterioração das condições monetárias e financeiras a partir do segundo trimestre, marcadas pela incerteza do referendo de 23 de Junho de 2016 sobre a manutenção do Reino Unido na União Europeia. Registou-se um certo relaxamento dos mercados nesse período induzido pelas orientações de políticas monetárias restritivas aplicadas pelos principais bancos centrais.

Nos Estados Unidos, os principais índices da Nova Bolsa de Valores York: o Dow Jones e o NASDAQ registaram, em 2016, um crescimento médio anual, de 1,9% e 0,9%, respectivamente. Os resultados eleitorais inesperados nos Estados Unidos e o plano de recuperação planeado pelo presidente recém-eleito imprimiu uma tendência de alta nos mercados financeiros americanos, principalmente no último trimestre de 2016. No Japão, o índice Nikkei registrou uma queda de 11,9%, situando-se na ordem de 16.920,5 pontos em 2016. No Reino Unido, o índice Footsie 100 regrediu 1,8% para ficar em 6.474,14 pontos em 2016. Na Zona Euro, o índice EuroStoxx 50 perdeu 440,4 pontos, em comparação com seu nível médio em 2015, para permanecer em 3.003,7 pontos em 2016.

A nível das bolsas de valores africanas, os índices sofreram mudanças contrastando de acordo com a direcção da actividade económica nos principais sectores. Assim, os índices bolsistas de Accra e Lagos diminuíram na ordem de 13,8% e 16,3%, respectivamente, em relação ao ano 2015. Quanto à bolsa de Joanesburgo, o índice FTSE/JSE ALL Share regrediu na ordem de 0,7% num contexto de desaceleração económica, causado pela redução na procura, insuficiência da produção energética e do perturbado clima sociopolítico.

## **0.2 – Contexto na Sub-Região da UEMOA**

A actividade económica no seio da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) evoluiu num ambiente sub-regional marcado pela degradação da conjuntura económica na Nigéria, importante parceiro comercial de alguns países da União.

No entanto, essas economias têm demonstrado resiliência, motivado essencialmente pelos persistentes investimentos nas infra-estruturas básicas, bom desempenho da produção agrícola e melhoria do clima sociopolítico e segurança.

Neste contexto específico, de acordo com o relatório do BCEAO, as últimas estimativas revelaram um ligeiro aumento do Produto Interno Bruto (PIB) da União, em termos reais de 6,8% em 2016 face a 6,6% em 2015. A expansão económica foi impulsionada pelo sector terciário, principal motor do crescimento, com uma contribuição de 3,8 p.p., a favor do bom desempenho das actividades comerciais e de transporte, bem como do dinamismo dos serviços financeiros e de telecomunicações.

O sector secundário, o segundo pilar do crescimento económico, registou um contributo de 2,2 pontos, fundamentalmente devido à robustez do investimento público e privado, que aumentou numa proporção de 13,4% e 3,7%, respectivamente. A contribuição do sector primário foi de 0,8 pontos, um aumento de 0,1 pontos em relação a 2015, devido ao aumento da produção de alimentos (+7,5%) e às especulações, no âmbito do algodão em caroço, amendoim e borracha. A actividade económica manteve-se forte em todos os Estados-Membros da União durante o ano de 2016, em particular na Costa do Marfim e no Senegal, onde o crescimento do PIB real registou 9,3% e 6,7%, respectivamente.

Considerando as avaliações feitas pelos serviços oficiais dos Estados-Membros da União, especialmente em relação à produção agrícola, a Safra 2016/2017 foi, em termos gerais,

satisfatória. A problemática da instalação tardia das chuvas diminuiu, em certa medida, e as chuvas foram abundantes e bem distribuídas ao longo do tempo e do espaço, apesar de, em certas regiões, se terem registado inundações, cujos efeitos, todavia, exerceram um efeito limitado nas colheitas.

As estimativas de colheita revelam um aumento de 7,5% em 2016 na produção de alimentos ao nível da União, que totalizaram 58.201.501 toneladas, atribuído principalmente à colheita favorável de tubérculos (+10,7%).

Os cereais e outros produtos tiveram uma evolução de 6,0% e 4,3% respectivamente de uma campanha para a outra. Comparando as safras do ano 2016 com a média dos últimos cinco anos, registou-se um acréscimo de 20,2%.

A produção de algodão em caroço aumentou em 21,3%, fixando-se em 2.442.035 toneladas, conjugada com o crescimento registado na Costa do Marfim (+30,6%), Benin (+30,0%), Burkina Faso (+18,1%) e Mali (+17,2%). Este crescimento, resulta principalmente de chuvas satisfatórias registradas nas áreas de produção, manutenção das medidas de apoio aos produtores, do fornecimento de insumos em particular e da forte assistência técnica.

A produção do amendoim representou 2.870.111 toneladas, ou seja, um aumento de 5,5%, impulsionado principalmente pela produção no Benin (+14,9%), Mali (+7,4%) e Níger (+4,2%). Enquanto a produção de amendoim no Senegal, principal produtor da União, com 1.050.042 toneladas, em 2016, caiu na ordem de 6,4%. Também, a quantidade de borracha produzida durante a campanha 2016/2017, aumentou em 10,0% em relação à campanha anterior, pelo incremento de áreas plantadas, registando 396.001 toneladas.

Evidentemente, outra componente importante é a produção de cacau e café, cultivados principalmente na Costa do Marfim, que registaram reduções na produção de 8,5% e 16,3% respectivamente, devido ao repouso vegetativo. Essas colheitas representaram, em unidade física, o total de 1.681.284 e 122.010 toneladas na campanha 2016/2017, contra 1.836.800 e 145,7 mil toneladas na campanha anterior. A produção de castanha de caju totalizou 1.227.834 toneladas na campanha de 2016/2017, uma queda de 2,5%, como consequência do declínio nas colheitas na Costa do Marfim, na ordem de 6,0%. Esta situação ficou a dever-se à redução nas áreas plantadas.

A produção mineira ao longo do ano de 2016, teve um desenvolvimento desequilibrado ao nível da União. A extracção do ouro e petróleo bruto cresceu fortemente em relação aos outros minerais extraídos na Zona, quando o índice da produção do ramo “actividades extractivas” caiu 1,1%, em variação média do ano de 2016, principalmente devido à queda da produção no Mali, Níger e Togo. Os dados revelam que em termos gerais, a mineração de ouro teve um aumento de 2,6%, subindo para 110.349,1 kg em 2016, potenciado pelo aumento da produção em Burkina Faso (+6,0%), Costa do Marfim (+2,1%) e Mali (+0,9%). Ao passo que no Níger, a quantidade de ouro produzida caiu 26,9% em 2016.

A produção de fosfatos consolidou-se no Senegal, graças à actividade industrial orientada para a promoção de produtos químicos no país, com 1.384.000 toneladas em 2016, ou seja, 37,6% a mais, relativamente a 2015. O Togo registou uma queda de 26,7% na extracção de fosfatos durante 2016, motivada pela queda da procura externa. Em termos gerais, na União, as quantidades extraídas em 2016 totalizaram 2.227.466 toneladas, um aumento de 3,3% em relação à produção de ano de 2015.

A produção de urânio sofreu uma rotura ligeira na procura global. Representou 3.495,0 toneladas em 2016, ou seja, uma queda de 15,1%, em comparação com o ano precedente. Enquanto a produção de petróleo bruto, aumentou 43,0% na União, motivada pelo acréscimo na Costa do Marfim, com uma produção de 16.058,0 mil barris, um acréscimo anual de 61,0%. No Níger, a produção de petróleo situou-se em 6.013,9 mil barris em 2016, um aumento de 10,2% em relação ao ano de 2015.

A produção industrial na UEMOA, embora ainda em terreno positivo, desacelerou ligeiramente ao longo do ano. Ela registou, em média, um aumento de 8,8% em 2016, após um aumento de 9,5% no ano anterior. Esta ligeira contracção na taxa de crescimento teve como reflexo a diminuição nas taxas de produção na indústria de transformação, que registou um crescimento de 6,5% em 2016 face a 14,0%, observado no ano anterior. A desaceleração observada neste ramo está essencialmente ligada à queda na produção de alimentos (-3,4%) e do petróleo refinado (-0,4%).

### **0.2.1– Evolução dos Preços**

Na evolução dos preços, é importante destacar que, em 2016, ao nível da União, a inflação manteve a tendência de queda, iniciada em 2012. Na verdade, a taxa de inflação média na União representou 0,3% em 2016, face a 1,0% em 2015. A queda no nível geral dos preços, durante todo ano de 2016, foi um reflexo dos preços dos produtos alimentares locais, em particular os cereais e tubérculos.

A diminuição da inflação em 2016, também, foi influenciada pela queda dos preços nos combustíveis, em consequência directa da queda dos preços de petróleo bruto a nível mundial, iniciada em 2014, levando em consideração a tendência decrescente dos preços internacionais do petróleo. Além disso, as medidas tomadas pelos Estados membros como parte integrante da luta contra o fenómeno da “vida cara” contribuiu para a queda dos preços em causa.

A queda dos preços em 2016 induziu um diferencial de inflação entre UEMOA e seus principais parceiros, que alcançou 3,0 pontos percentuais a favor da União. Vis-à-vis no Gana e Nigéria, esse diferencial chegou aos 17,2 e 15,3 pontos percentuais, respectivamente.

### **0.2.2 – Finanças Públicas e a Situação da Dívida Externa**

Em 2016, o perfil das finanças públicas dos Estados-Membros da União foi marcado pelos esforços contínuos de investimento em infra-estruturas e sectores sociais, com vista à criação de condições para um crescimento sustentável e inclusivo, contribuindo, assim, para o aumento das despesas correntes.

Neste contexto, as operações financeiras do Estado resultaram num défice orçamental superior ao registado em 2015. O défice geral, na base de compromissos, com as doações incluídas, situou-se em 2.341,9 mil milhões de FCFA no final de Dezembro de 2016, contra 2.205,4 mil milhões um ano atrás. Em percentagem do PIB, este défice registou uma ligeira melhoria de 0,1 pontos percentuais para se situar em 4,0% em 2016.

No que se refere às receitas orçamentais, cujo aumento, em termos orçamentais na União, foi principalmente induzido pela recuperação mais vigorosa em todos os países, como resultado das reformas empreendidas nos últimos anos para melhorar a eficiência das autoridades

financeiras e ampliar a base tributável. Na verdade, as receitas aumentaram no valor de 954,4 mil milhões de FCFA em 2016, o que corresponde a 9,3% em relação ao nível registrado em 2015. Este aumento é registado em todos os países da União, com a excepção do Níger que teve um recuo de 5,3%. Os aumentos orçamentais mais significativos foram registados na Burquina Faso (+16,0%), Costa do Marfim (+13,4%) e Mali (+9,6%).

Apesar dessa melhoria na arrecadação das receitas, cuja principal fonte são as receitas fiscais, a taxa de pressão fiscal permaneceu em declínio. Passou de 16,6% em 2015 para 17,1% em 2016, abaixo do padrão da comunidade fixado depois da última revisão dos critérios de convergência, em Janeiro de 2015, que deve registar um valor igual ou superior a 20%. A receita não tributária ascendeu a 1.004,9 mil milhões de FCFA em 2016, contra 1.227,9 mil milhões de FCFA em 2015.

As doações orçamentais, atingiram o montante de 1.321,7 mil milhões de FCFA, no final de Dezembro de 2016, representando um aumento ligeiro de 0,8% em relação a 2015. Os gastos e empréstimos líquidos aumentaram em 8,0%, tendo atingido o valor de 13.808,6 mil milhões de FCFA em 2015, para 14.910,4 mil milhões de FCFA, no final Dezembro de 2016. Esta evolução dos gastos públicos reflecte o ritmo de aumento nas despesas correntes e de investimento durante o ano 2016, na continuação da aposta em programas de investimento público no sector das infra-estruturas. Em percentagem do PIB, situaram-se em 9,5%, em 2016, face a 9,2%, em 2015.

As despesas correntes registaram um aumento de 6,2% em 2016, situando-se em 9.041,9 mil milhões de FCFA, em conexão com o aumento dos salários e vencimentos (+ 7,5%), encargos e juros (+21,3%). Quanto às despesas de investimento, somaram 5.550,7 mil milhões de FCA em 2016, um aumento de 648,1 mil milhões, ou seja, 13,2% em relação ao ano precedente, resultante essencialmente do incentivo a programas de investimento público em áreas de infra-estruturas básicas. As despesas de investimento financiadas com recursos internos representaram 62,0%, em comparação com 60,5%, em 2015.

Em 2016, considerando as dificuldades resultantes das desfavoráveis condições financeiras nos mercados internacionais, nenhum Estado membro da União interveio para mobilizar recursos através de emissões de Euro Bonds.

Assim, de acordo com o relatório do BCEAO, a dívida externa global dos Estados-Membros da União, em 2015, situou-se em 13.328,1 mil milhões de francos CFA, contra 11.347,2 mil milhões de francos CFA, em 2014, um aumento de 17,5%. Essa evolução é atribuível ao aumento na contracção de empréstimos que totalizaram 1.947,0 mil milhões de francos CFA em 2015, um aumento de 53,7%, em relação ao ano de 2014.

O rácio dívida externa/PIB ficou em 24,9% em 2015, contra os 23,0% do ano anterior. Por país, o Benin registou 20,8%, contra 18,2% em 2014, o Burkina Faso, 24,6% contra 22,8%, a Costa do Marfim 20,1%, contra 19,6%, na Guiné-Bissau, 32,2% contra 34,5%, no Mali, 22,7% contra 20,9%, no Níger, 26,6% contra 18,6%, no Senegal, 39,5% contra 38,0%, e no Togo, 25,5% contra 21,2%. Nenhum país da União acumulou atrasos de pagamento nas suas dívidas externas, em 2016.

Assim, à luz da Iniciativa para Alívio da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados (PPME)<sup>14</sup> e da Iniciativa Multilateral de Diminuição da Dívida<sup>15</sup> (MDRI, sigla em inglês). A análise da dívida dos países da União revela em termos gerais uma melhoria do perfil dos indicadores de endividamento. As análises recentes de sustentabilidade da dívida efectuadas na maioria dos países indicam um risco de insolvabilidade baixo ou moderado, enquanto, em alguns países da União, o rácio da dívida externa ainda regista uma tendência de aumento, de ano para ano.

Em perspectiva, os estados membros devem prosseguir com as reformas estruturais para aumentar seu potencial de crescimento e, ao mesmo tempo, implementar estratégias de endividamento público, compatíveis com a preservação da sustentabilidade da dívida de médio e longo prazo.

### **0.3 – Contexto Nacional**

A actividade económica da Guiné-Bissau nos últimos anos, foi marcada pela persistente instabilidade política, o que tem inviabilizado um mais robusto desenvolvimento económico, pois, apesar da recuperação económica em curso, tem constituído um entrave para a definição e implementação de políticas consistentes. Nessas circunstâncias, o crescimento económico

---

14 HIPC, sigla em inglês.

15 Em inglês, The Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)

tem estado a caminhar ligeiramente e com flutuações imprevisíveis. Os apoios orçamentais conseguidos através dos parceiros de cooperação multilaterais reanimaram a economia, tendo sido sentido no constante crescimento económico desde 2013. Essa recuperação de actividade económica, também resulta principalmente da boa colheita de caju e dos serviços de construção e telecomunicações que contribuíram para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Adicionalmente, o impasse que impediu a continuação do programa de ajustamento celebrado com o FMI, em Julho de 2015, ao abrigo da *Estende Credite Facilita*, foi ultrapassado pela declaração do Governo guineense em declarar nula a intervenção estatal em duas entidades financeiras resgatadas em 2015, sendo, assim, ultrapassado este diferendo com o FMI, possibilitando o retorno do programa. Este programa é extremamente vital não só pelo apoio financeiro, mas pelo efeito catalisador do apoio dos parceiros de desenvolvimento do país.

De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE), o Produto interno Bruto (PIB) atingiu 700.523 milhões de FCFA em 2016, contra 619.726 milhões de FCFA em 2015, correspondendo, em termos reais, a um aumento de 5,8% em 2016, contra 6,3% registado em 2015.

A produção nacional em termos sectoriais, registou um crescimento em todos os sectores, com o primário a representar 323.829 milhões de FCFA, com particular destaque para a agricultura, que se fixou no valor de 271.451 milhões de FCFA. No sector terciário, com 253.722 milhões de FCFA, destacou-se o comércio, com uma contribuição na ordem de 134.497 milhões de FCFA; seguem-se os serviços administrativos que tiveram uma representação de 56.025 milhões de FCFA, durante o ano 2016, conforme indica o quadro a seguir:

**Quadro 0.1 - Produto interno bruto por sector de actividade 2012- 2016**

(em milhões de FCFA)

Designação	2012	2013	2014	2015	2016
Sector Primário	236 844	228 032	214 247	289 958	323 829
Sector Secundário	68 400	74 527	75 084	75 941	87 710
Sector Terceário	192 263	207 232	218 398	225 755	253 722

Fonte:INE

Os sectores secundário e terciário deveram o seu bom desempenho à subida de rendimentos e de melhorias no fornecimento de água e electricidade, com particular destaque para o sector da construção.

O sector secundário registou 87.710 milhões de francos CFA em 2106, face a 75.941 milhões de francos CFA em 2015, devido ao aumento da produção agrícola. No entanto, o relatório do INE indica que o crescimento do sector de electricidade e água regrediu na ordem de 2,7% depois do acréscimo de 13% em 2015, como resultado da queda do investimento público e da aquisição de combustíveis. O crescimento da actividade de construção, depois do pico registado em 2014, tem vindo em queda, reduzindo em 2016, na ordem de 16%, com uma redução de 19%, em 2015.

De acordo com os dados do INE, a taxa de crescimento das exportações desacelerou 7,3% em 2016, depois de um aumento de 47,1% registado em 2015, atingindo o valor de 183.159 milhões de FCFA, face ao valor de 170.643, registado em 2015. Esta queda nas exportações é motivada pela redução de outros bens, tais como, madeira, mancarra e serviços, embora, o recuo não se tenha tornado tão preocupante, devido ao aumento do volume de exportações da castanha de caju na ordem de 8,3% durante o ano em causa, que continua a ser maior produto de exportação do país.

A redução de distorções de mercado na sequência do encerramento do Fundo de Promoção da Industrialização dos Produtos Agrícolas (FUNPI), o qual era financiado por uma sobretaxa sobre o valor das exportações da castanha de caju, bem como um preço internacional do produto em alta, ultrapassando mesmo o anterior máximo verificado em 2011, contribuíram para o melhor ano de produção deste produto no país, que atingiu 206.895 toneladas no total das exportações, correspondente ao valor de 161,700 milhões de FCFA em 2016, contra as 191.520 toneladas no valor 133.140 milhões de FCFA em 2015; os serviços registaram 19.200 milhões de FCFA em 2016, contra 21.452 milhões de FCFA em 2015, como se observa no quando seguinte, onde se evidencia a evolução das exportações por tipo de produto a preços correntes:

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

(em milhões de FCA)

Designação	2012	2013	2014	2015	2016
Noz de Caju	64 404	74 135	88 102	133 140	161 700
Outros produtos agrícolas	765	141	141	141	0
Produtos de extração	0	0	0	0	0
Outros bens	2 355	2 156	4 573	15 910	2 259
Serviços	11 071	18 842	23 200	21 452	19 200
<b>Total</b>	<b>78 595</b>	<b>95 274</b>	<b>116 016</b>	<b>170 643</b>	<b>183 159</b>

Fonte: INEC

Quanto às importações, o relatório do INE, revela que, as importações tiveram um aumento de 5,2% em 2016, comparativamente ao ano de 2015, representando o valor de 212.015 milhões de FCFA, contra 201.522 milhões de FCFA no ano precedente. A taxa de investimento aumentou ligeiramente numa proporção de 4,9% em 2016, contra 4,2% em 2015.

Os financiamentos externos tiveram uma regressão de 9,9% em 2016, atingindo o montante de 40.664 milhões de FCFA, contra os 45.150 milhões registado no ano anterior. Os donativos e os empréstimos registaram 27.154 milhões de FCFA e 13.510 milhões, respectivamente em 2016, contra os 35.115 e 10.035 milhões registados em 2015. A falta de apoio externo contribuiu para a queda da taxa de investimento nas actividades de alguns projectos e programas de desenvolvimento, com particular destaque na reabilitação das infra-estruturas de apoio à produção e outros investimentos.

A queda do Governo, democraticamente eleito, acompanhada com a falta de funcionamento de Assembleia Nacional Popular durante a legislatura contribuíram para a redução dos donativos e sobretudo dos empréstimos no âmbito do apoio externo para financiar as actividades programadas a nível do Orçamento Geral do Estado, como se destaca no quadro a seguir:

### Quadro 0.3 - Financiamento do programa do governo 2012 – 2016

(em milhões de FCFA)

Designação	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Financiamento Externo</b>	<b>21 055</b>	<b>23 419</b>	<b>39 233</b>	<b>45 150</b>	<b>40 664</b>
Donativos	15 945	17 516	26 179	35 115	27 154
Empréstimos	5 110	5 903	13 054	10 035	13 510
<b>Financiamento Interno</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1 697</b>	<b>3 536</b>	<b>2 790</b>
<b>Total</b>	<b>21 055</b>	<b>23 419</b>	<b>40 930</b>	<b>48 686</b>	<b>43 454</b>

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 RANCA) destacou esta área como a pedra angular para impulsionar o crescimento económico sustentável.

#### 0.3.1 – Preços e Inflação

A taxa de inflação mantém uma tendência de queda, abaixo do nível previsto nos objectivos do programa monetário da UEMOA (2,0%), situando-se na ordem de 1,5% em 2016, com a mesma proporção registada em 2015. Este ritmo estável de inflação foi induzido pela estabilidade dos preços dos produtos têxteis, alimentares, designadamente o arroz, farinha de pão, açúcar, peixe, frutas e legumes, telecomunicações e outros bens e serviços diversos, durante o ano 2016.

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 inflação manteve-se moderada e controlada, apesar do sopro das variações dos preços dos produtos alimentares.

Os efeitos de baixa na componente da procura interna, a valorização do EURO e o impacto dos baixos preços mundiais dos produtos alimentares e outros produtos importados tenderam 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 4,3%, 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.

De acordo com o relatório de convergência da CEDEAO, a massa monetária conheceu uma progressão de 203,0 mil milhões de FCFA, em finais de Dezembro de 2016, contra 167,4 mil milhões de FCFA do ano precedente, ou seja, um aumento de 21,3%. Este crescimento deve-se ao reforço da ajuda externa, ao aumento de crédito interno e ao acréscimo das receitas de exportação da castanha de caju.

O crédito interno aumentou em 6,1% sobretudo ao nível do sector privado para atingir 132,2 mil milhões de francos CFA em 2016, contra 124,6 mil milhões de francos CFA em 2015. A nível nacional, o crédito à economia representou 63,0 mil milhões de francos CFA em 2016, contra os 62,8 mil milhões de FCFA registados em 2015.

Como consequência do desenvolvimento das operações bancárias, a oferta de moeda registou um acréscimo de 13,5%, que se traduziu num aumento de 23,2%, na moeda em circulação, e 0,2% nos depósitos à vista.

### **0.3.3 – Sistema Financeiro**

O sistema financeiro da Guiné-Bissau é composto por quatro bancos comerciais (Ecobank, Orabank, Banco da África Ocidental - BAO e o Banco da União – BDU) e três bancos multilaterais de desenvolvimento (Banco Central dos Estados 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.

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

Esta questão prende-se essencialmente com os seguintes factores: a escassez de recursos a longo prazo, pois cerca de 90% dos depósitos nos bancos são a curto prazo, a pouca credibilidade 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 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 de equipamento necessário para o seu funcionamento, contrariamente ao que se verifica nos restantes países do bloco.

#### **0.3.4 – Balança de Pagamentos**

Ao nível da balança de pagamentos, de acordo com os dados do BCEAO, o sector externo atingiu um saldo global de 42,5 mil milhões de FCFA em 2016, contra 35,8 mil milhões em 2015.

É de realçar que a Guiné-Bissau tem registado, durante quatro anos consecutivos uma balança de pagamento superavitária.

O saldo da balança corrente representou 12,0 mil milhões de FCFA em 2016, contra 12,4 mil milhões em 2015, motivado pela queda de renda primária e secundária, atenuado pelo melhoramento da balança de bens.

A situação de indefinição política e o diferendo com o FMI - entretanto sanado - implicaram a retirada de apoio financeiro por parte dos parceiros de desenvolvimento do país, à semelhança do que ocorrera em 2015. O resultado destes movimentos foi uma detioração de 1,1 p.p. na balança corrente, que se situou em 0,9% do PIB.

A balança comercial passou de 26,8 mil milhões de FCFA em 2015, para 32,9 mil milhões de FCFA em 2016, consequência, em grande medida, do aumento da produção da castanha de caju.

Assim, a balança comercial, pelo segundo ano consecutivo, apresentou, assim, um saldo positivo equivalente a 4,3% do PIB, tendo para esse resultado concorrido também uma melhoria nos termos de troca. O desempenho das restantes rubricas que compõem o saldo da balança corrente foi, contudo, negativo, face a 2015, com particular destaque nas transferências oficiais (maioritariamente donativos)

### **0.3.5 – Situação dos Critérios de Convergência da UEMOA**

Em termos sintéticos pode-se destacar que a recuperação económica na Guiné-Bissau prosseguiu em 2016, não obstante a manutenção da situação de indefinição política no país. A produção de castanha de caju atingiu máximos, beneficiando da subida do seu preço internacional. As contas externas e as finanças públicas deterioraram-se, em ambos os casos, principalmente devido à redução dos donativos dos parceiros de desenvolvimento. Entretanto, tendo sido ultrapassado o impasse para a continuação do programa de ajustamento celebrado com o FMI, ao abrigo da *Extended Credit Facility*, após a anulação da intervenção estatal em duas entidades financeiras, existem boas perspectivas pelos efeito catalisador que o programa reveste no apoio dos parceiros de desenvolvimento do país.

A inflação, apesar de continuar em terreno positivo, manteve a sua trajectória, registando o mesmo valor de 2015 (1,5%), ainda bem dentro dos critérios de convergência definidos pela UEMOA (menor ou igual a 3%). O programa de ajustamento celebrado com o FMI foi retomado, na sequência da reversão dos resgates bancários de 2015, enquanto o sistema financeiro continua a lidar com importantes desafios.

De seguida, procede-se à análise dos padrões de convergência que cada estado membro da UEMOA 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 2019<sup>16</sup>, 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 2016, a análise sobre o cumprimento dos critérios de primeira ordem (3) e de segunda ordem (2):

#### **Crítérios da Primeira Ordem:**

- Primeiro: o rácio do saldo orçamental global incluindo os donativos reportado ao PIB nominal atingiu -4,1% em 2016 contra -2,4% em 2015, para um critério de maior ou igual a -3%;
- Segundo: a taxa de inflação média anual representou 1,5% em 2016, o mesmo valor registado em 2015, para um critério inferior ou igual a 3%;

---

<sup>16</sup> 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

- Terceiro: O rácio da dívida interna e externa efectiva sobre o PIB nominal foi de 26,6% em 2016 contra 26,4%, no período homólogo de 2015, para um critério comunitário de inferior ou igual a 70,0%.

### **CrITÉRIOS da Segunda Ordem:**

- Primeiro: o rácio massa salarial sobre as receitas fiscais atingiu 49,6% em 2016 contra 50,0% em 2015, para um critério inferior ou igual a 35%;
- Segundo: a taxa de pressão fiscal<sup>17</sup> representou 9,2% em 2016 contra 9,1% em relação a 2015, para um critério de maior 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 2016, 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.

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.

---

<sup>17</sup> 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 2/2015, de 5 de Março, 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 Estado<sup>18</sup> (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 da CGE, das informações respeitantes à Proposta do OGE (PLOGE), em termos de prazos para a sua submissão à Assembleia Nacional Popular (ANP), votação e publicação, estrutura formal e seu conteúdo, de forma a aferir acerca da conformidade legal face à LEOGE, à LOGE, ao RGCP e demais legislação complementar.

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

---

18 Apesar desta regra constar da lei, não foi objecto de aprovação e publicação à data de emissão presente parecer.

A análise empreendida pelo Tribunal nos pontos a seguir indicados, permite constatar algumas insuficiências na proposta do OGE para 2016, quer a nível de apresentação, quer a nível de classificação e respectivas alterações orçamentais.

## 1.2 – Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado 2016

### 1.2.1 – Análise do Cumprimento de Prazos

A LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, dispõe nos n.ºs 1 e 2 do seu artigo 58.º, que a proposta de lei do orçamento, incluindo o relatório e os anexos explicativos são entregues ao Parlamento até ao dia da abertura da sessão orçamental de Novembro, devendo ser aprovada o mais tardar na data do 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, de votação e de publicação do OGE**

(em datas)

Processo	LEOE		RANP	Legislação
	Até dia da abertura da sessão orçamental de Novembro		Até 15 de Outubro	
Apresentação da proposta de Lei	Até dia da abertura da sessão orçamental de Novembro		Até 15 de Outubro	Art. 58.º n.º1 da LEOGE Art. 130.º n.º2 do RANP
Votação	Até encerramento da sessão Novembro		Até 31 de Dezembro	Art. 58.º n.º2 da LEOGE Art. 133.º do RANP
Publicação	Lei não define prazo		Lei não define prazo	

Fonte: LEOGE de 2015 e Regimento da ANP de 2010

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

Perante esta constatação de prazos legais diferenciados, fixados ao Governo e à ANP para a apresentação e votação do OGE, que ainda prevalece até à data presente, o Tribunal de Contas reitera a recomendação anteriormente formulada:

### **Recomendação n.º I.1**

---

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

---

No que diz respeito à data de apresentação da PLOGE de 2016 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. Ficando assim impossibilitado de verificar o cumprimento da legalidade, relativamente à data de apresentação da Proposta do OGE à ANP, por parte do Governo, no exercício em apreço.

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

### **Recomendação n.º I.2**

---

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

---

Em relação à data de sua aprovação e publicação, embora esta última não esteja explicitamente prevista em lei, constatou-se que a PLOGE de 2016 não foi aprovada pela ANP e nem objecto de publicação no BO.

Sobre esta matéria, o Relatório da CGE de 2016<sup>19</sup>, especifica que “a Assembleia Nacional +Popular (ANP) não se reuniu para a aprovação do Orçamento Geral de Estado (OGE) 2016, não obstante o Governo ter aprovado no Conselho de Ministros, a Proposta de Lei do OGE devidamente discutida e acordada com o Fundo Monetário Internacional (FMI) no âmbito do programa assinado com essa instituição desde Julho de 2015 ao abrigo da Facilidade de Crédito Alargado com a duração de 3 anos”.

---

19 Página 2

Ainda diz o Relatório da CGE de 2016 que, o Governo, em conformidade com as disposições legais, continuou a cobrar as receitas e executar as despesas com base na Lei n.º 2/2015 (Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado), que no seu artigo 58.º, ponto 4, prescreve que, se acontecer que a proposta de lei do orçamento não possa ser votada antes do início do ano financeiro, tendo em conta o procedimento previsto no número 3 do mesmo artigo, o Governo fica autorizado, em conformidade com as disposições constitucionais em vigor, a continuar a cobrar impostos e a fazer despesas, com base no orçamento do ano precedente, por duodécimos provisórios).

No entanto, não foi isso o que concretamente aconteceu, pois o Governo cobrou receitas e realizou despesas com base na Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado de 2016 aprovada em Conselho de Ministros, e que não chegou a receber a aprovação do Parlamento, contrariando assim o estatuído no n.º 4 do artigo 58.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, ou seja, não cobrou impostos e nem realizou despesas, com base no OGE de 2015, por duodécimos provisórios, como deveria ter ocorrido, na ausência de aprovação da PLOGE.

É verdade que o n.º 2 do mesmo artigo e diploma preceitua que, quando é respeitado o prazo para a entrega do projecto de lei do orçamento no Parlamento, e a lei não seja adoptada, o mais tardar, na data de encerramento da sessão orçamental, se permita que essa proposta de lei seja aprovada por decreto do Governo.

No entanto, não tendo o Governo aprovado tal decreto, não poderia agir de outra forma que não a execução em 2016, do OGE de 2015 por duodécimos, o que, como dito atrás, não aconteceu, tendo o Governo executado uma Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado que não foi aprovada pelo Parlamento.

Acrescem, ainda, os n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, que, a partir da promulgação da lei do orçamento do ano ou da publicação do decreto previsto no seu artigo 58.º, o Governo emite as disposições regulamentares ou administrativas relativas à distribuição dos créditos do orçamento geral, dos orçamentos anexos e das contas especiais, de acordo com a nomenclatura em vigor. Estas disposições repartem e fixam os créditos, de acordo com os anexos explicativos previstos no artigo 46.º da LEOGE, modificados, se for esse o caso pelos votos do Parlamento.

De acordo com estes factos, confirmados pelo Tribunal de Contas, durante a MVCIL ao MEF realizada em 2021, esses preceitos não foram observados.

Assim, o Tribunal de Contas entende relevante suscitar as seguintes recomendações:

### **Recomendação n.º I.3**

---

*Não deve o Governo, sem o uso da prerrogativa legal que lhe oferece o n.º 2 do artigo 58.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, executar uma Proposta de Lei do OGE não aprovada pelo Parlamento, devendo também ser factual na descrição no Relatório da CGE do que efectivamente ocorreu no ano económico de 2016, a saber, que o OGE de 2016 não foi efectivamente executado por duodécimos do orçamento de 2015, mas antes, foi executado de acordo com a Proposta de Lei do OGE 2016, não aprovada pelo Parlamento.*

---

### **Recomendação n.º I.4**

---

*Que o Governo emita as normas de execução orçamental que julgue necessárias para disciplinar a aplicação do regime estabelecido, durante o período transitório, conforme estatui os n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.*

---

### **Recomendação n.º I.5**

---

*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.*

---

### **Recomendação n.º I.6**

---

*Quando ocorrer alguma das situações que inviabilizem a aprovação do Orçamento Geral do Estado pela ANP, conduz-se à prorrogação da vigência do orçamento do ano anterior, abrangendo o seu articulado, correspondentes mapas orçamentais, bem como os seus desenvolvimentos e decretos-leis de execução orçamental, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 58.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, a saber, em conformidade com as disposições constitucionais em vigor, a continuar a cobrar impostos e a fazer despesas, com base no orçamento do ano precedente, por duodécimos provisórios.*

---

Ainda, sobre ao prazo de apresentação e votação da Proposta de Lei do OGE, 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.

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

### **Recomendação n.º I.7**

*A partir da elaboração do OGE para 2022 e seguintes 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 da Proposta de Lei do OGE**

### **1.2.2.1 – Da Plenitude dos Mapas da PLOGE**

Conforme as disposições do artigo 44.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, a Proposta de Lei do OGE compreende o texto da proposta de lei como tal e os anexos que a acompanham, e dela fazem parte integrante.

O artigo 46.º do mesmo diploma, dispõe que a proposta de LOGE é acompanhada, entre outros, de um relatório que define o equilíbrio económico e financeiro, os resultados conhecidos e as perspectivas, bem como de anexos explicativos.

Assim, da análise empreendida à PLOGE, verificou-se que a mesma não se encontra devidamente instruída, pela não inclusão dos seguintes documentos e anexos explicativos:

#### **Documentos anexos (<artigo 46.º da LEOGE):**

- a) Plano de tesouraria previsional mensal de execução do orçamento do Estado;
- b) Documento de programação orçamental e económica plurianual nos termos do artigo 52.º da LEOGE;
- c) Documentos de programação plurianual das despesas, que nos termos do artigo 53.º da LEOGE, serviram de base à preparação dos orçamentos dos ministérios.

**Anexos explicativos (artigo 46.º da LEOGE):**

- a) Da justificação da evolução dos créditos em relação às despesas efectivas do ano anterior;
- b) Do calendário dos pagamentos referentes às autorizações de engajamento;
- c) Que apresentam um registo desenvolvido dos remanescentes a pagar pelo Estado à data do depósito do projecto de proposta de lei geral do orçamento;
- d) Que apresentam registo desenvolvido dos valores por cobrar;
- e) Que indicam o montante, os beneficiários e as modalidades de repartição dos subsídios atribuídos pelo Estado às outras administrações públicas;
- f) Que contêm informações detalhadas sobre o montante e o calendário do serviço da dívida do Estado e a estratégia de endividamento público, prevista nas disposições do regulamento relativo ao quadro de referência da política de endividamento público e de gestão da dívida pública nos Estados membros da UEMOA.

Pelo que, o facto da POLGE executada não incluir os documentos e anexos explicativos acima referidos (artigo 46.º da LEOGE), dificultou o trabalho de análise da POLGE, comparativamente à LEOGE.

Pese embora a LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, retome, 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 da POLGE para 2016, omitiu, em capítulo próprio, grande parte dos princípios orçamentais.

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

**Recomendação n.º I.8**

---

*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 da Proposta 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 a referida omissão no Orçamento, o Tribunal reitera a seguinte recomendação.

### Recomendação n.º I.9

*As futuras reformas legais da LEOGE devem estabelecer a obrigatoriedade de serem anexadas à LOGE os mapas orçamentais relativos ao Programa de Investimento Público (PIP), as Operações Financeiras e a Tabela das Operações Financeiras do Estado (TOFE), segundo a nomenclatura de classificação orçamental em vigor.*

#### 1.2.2.2 – Do Conteúdo do Articulado e dos Mapas Orçamentais Anexos

A Proposta de Lei do Orçamento de 2016 estimou as Receitas correntes em 96.364,53 milhões de FCFA e as Outras receitas em 77.482,93 milhões de FCFA, sendo que o total das despesas se situou na ordem dos 173.847,46 milhões de FCFA, o que sugere um equilíbrio entre as receitas e as despesas previsionais, conforme quadro e gráfico abaixo:

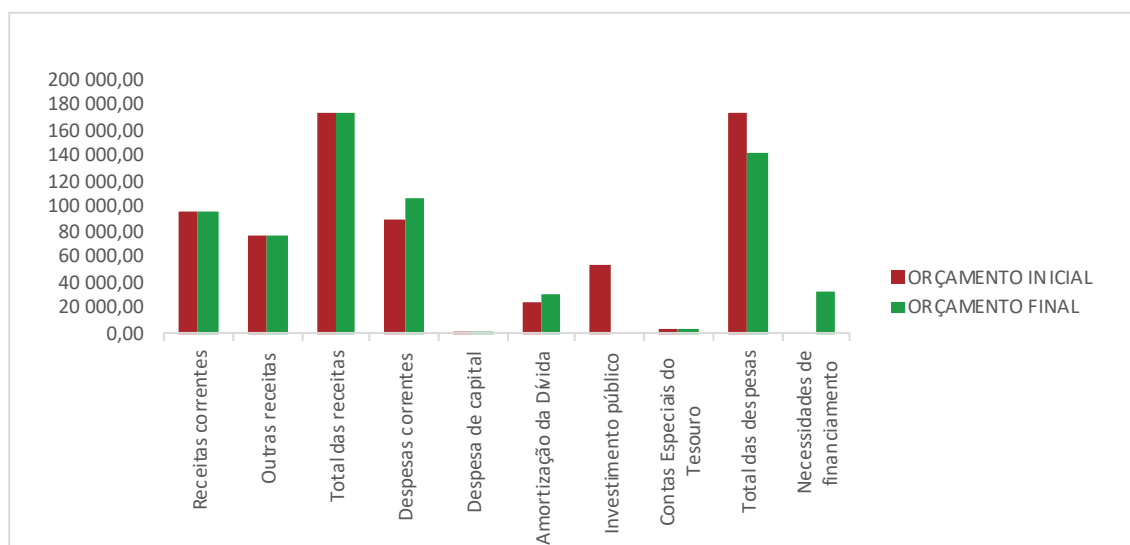
**Quadro I.2 - Orçamento Geral do Estado**

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		ORÇAMENTO FINAL	
	VALOR	%	VALOR	%
Receitas correntes	96,364.53	55.4	96,364.53	55.4
Outras receitas	77,482.93	44.6	77,482.93	44.6
<b>Total das receitas</b>	<b>173,847.46</b>	<b>100.0</b>	<b>173,847.46</b>	<b>100.0</b>
Despesas correntes	89,099.06	51.3	105,557.69	74.8
Despesa de capital	378.04	0.2	709.06	0.5
<b>Amortização da Dívida</b>	<b>25,506.98</b>	<b>14.7</b>	<b>31,225.91</b>	<b>22.1</b>
<b>Investimento público</b>	<b>54,881.95</b>	<b>31.6</b>	<b>0.00</b>	<b>0.0</b>
<b>Contas Especiais do Tesouro</b>	<b>3,981.00</b>	<b>2.3</b>	<b>3,654.00</b>	<b>2.6</b>
<b>Total das despesas</b>	<b>173,847.46</b>	<b>100.0</b>	<b>141,146.66</b>	<b>100.0</b>
<b>Necessidades de financiamento</b>	<b>0.00</b>	<b>0.0</b>	<b>32,700.80</b>	<b>23.2</b>

Fonte: POGE/CGE

**Gráfico I.1 - Orçamento geral do Estado**



Fonte: POGE/CGE

Ainda se observa que se prevê 96.364,53 milhões de FCFA de Receitas correntes (55,4%) e 77.482,93 milhões de FCFA de Outras receitas (44,6%), estas últimas totalmente cobertas com recurso ao financiamento público.

O total inicial da despesa foi de 173.847,46 milhões de FCFA, tendo as Despesas correntes sido fixadas em 89.099,06 milhões de FCFA (51,3%), a Amortização da Dívida em 25.506,98 milhões de FCFA (14,7%), o Investimento público em 54.881,95 milhões de FCFA (31,6%), e as Contas especiais do Tesouro em 3.981,00 milhões de FCFA (2,3%).

Extrai-se, ainda, do Quadro anterior que, no Orçamento final (corrigido) a previsão da receita de 2016 não sofreu alteração.

No concernente à despesa, o Orçamento final (corrigido), fixou a despesa em 141.146,66 milhões de FCFA, tendo as Despesas correntes (74,8%) sido estimadas em 105.557,69 milhões de FCFA, as Despesas de capital (0,5%) em 709,06 milhões de FCFA, a Amortização da dívida (22,1%) em 31.225,91 milhões de FCFA e as Contas especiais do Tesouro (2,6%) em 3.654,00 milhões de FCFA. O Investimento público registou em termos do orçamento final o valor zero.

Embora no Orçamento inicial, o equilíbrio entre as Receitas e as Despesas resultasse num saldo nulo, no Orçamento corrigido o resultado foi um superavit orçamental na ordem de

32.700,80 milhões de FCFA, em parte resultante da omissão na CGE das despesas relativas ao Investimento público que haviam sido programadas no Orçamento inicial mas excluídas do Orçamento final.

### **1.2.3 – Análise por Classificação Orçamental**

Nos termos do n.º 2 do artigo 16.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, o Orçamento Geral do Estado, os orçamentos anexos e as Contas especiais do Tesouro são apresentados de acordo com as classificações administrativa, por programa, funcional e económica.

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

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

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

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

Perante esta constatação, o Tribunal expende a seguinte recomendação:

#### **Recomendação n.º I.10**

---

*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 estabelecer no seu artigo 7.º que o Orçamento Geral do Estado especifica, para cada ano civil, as receitas e as despesas orçamentais autorizadas pela Lei de Orçamento, a proposta do OGE para 2016, não especificou os recursos e os encargos das Contas especiais do Tesouro nos termos previstos nos artigos 27.º e 28.º da LEOGE, respectivamente.

Perante este facto, entente o Tribunal recomendar:

### **Recomendação n.º I.11**

---

*Zelar pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, LEOGE, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto ao princípio de especificação previsto no artigo 7.º da mesma Lei.*

---

Salienta-se, ainda, que a LEOGE, fixa os princípios fundamentais de apresentação das operações do OGE, dos orçamentos anexos e das Contas especiais do Tesouro. Entretanto, a Proposta do OGE 2016 é omissa, no que concerne à apresentação dos orçamentos anexos e das Contas especiais do Tesouro, conforme previstos nos seus artigos 34.º e 36.º, respectivamente.

Perante este facto, tona-se pertinente recomendar:

### **Recomendação n.º I.12**

---

*Dar cumprimento ao preceituado na LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, quanto à apresentação da totalidade das operações do OGE requeridas na referida Lei.*

---

#### **1.2.3.1 – Orçamento da Receita na Óptica Económica**

A Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado (PLOGE) para o ano de 2016 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 2016, 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:
  - Aditamento ao Código do Imposto Geral Sobre Vendas e Serviços, art.º 13.º;

- Alteração da taxa do imposto selo, bem como a actualização das taxas de antecipação da contribuição industrial, art.º 16.º e 19º, respectivamente;
  - Alteração dos Códigos do Imposto Profissional, da Contribuição Industrial, da Contribuição Predial Rústica e do Imposto de Capitais, art.º 9.º, 7.º, 14.º, e 11.º, respectivamente;
  - Alterações ao Código de Imposto Especial sobre o Consumo (IEC), artigo 17.º.
- 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 45.º;
  - Os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras, auferidos pelos serviços e fundos autónomos, constituem receitas gerais do Estado do corrente exercício orçamental, n.º 2 do art.º 45.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 45.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.

A POLGE aprovado em Conselho de Ministro para o ano económico de 2016 prevê uma receita total de 173.847,46 milhões de FCFA, classificada por categoria económica conforme o quadro e gráfico seguintes:

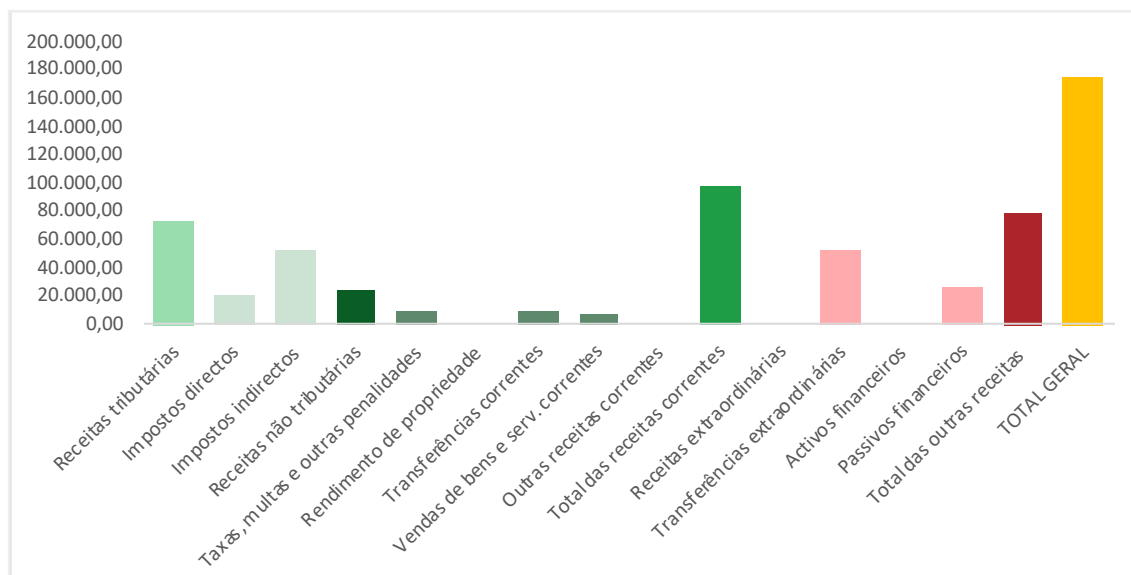
### Quadro I.3 - Orçamento da receita na óptica económica

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL	
	VALOR	%
<b>Receitas correntes</b>		
<b>Receitas tributárias</b>	<b>72,130.81</b>	<b>41.5</b>
Impostos directos	19,796.70	11.4
Impostos indirectos	52,334.11	30.1
<b>Receitas não tributárias</b>	<b>24,233.72</b>	<b>13.9</b>
Taxas, multas e outras penalidades	8,932.94	5.1
Rendimento de propriedade	0.00	0.0
Transferências correntes	8,100.98	4.7
Vendas de bens e serv. correntes	7,199.80	4.1
Outras receitas correntes	0.00	0.0
<b>Total das receitas correntes</b>	<b>96,364.53</b>	<b>55.4</b>
<b>Outras receitas</b>		
Receitas extraordinárias	0.00	0.0
Transferências extraordinárias	51,721.24	29.8
Activos financeiros	0.00	0.0
Passivos financeiros	25,761.69	14.8
<b>Total das outras receitas</b>	<b>77,482.93</b>	<b>44.6</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>173,847.46</b>	<b>100.0</b>

Fonte: POGE 2016

### Gráfico I.2 - Orçamento da receita da óptica económica



Fonte: POGE 2016

Conforme observável do quadro anterior, da receita total orçada em 173.847,46 milhões de FCFA, 55,4% diz respeito às Receitas correntes no montante de 96.364,53 milhões de FCFA, e 44,6% às Outras receitas, ascendendo a 77.482,93 milhões de FCFA.

Nas Receitas correntes merece realce a rubrica Impostos indirectos com um peso de 30,1%. Nas Outras receitas, destacam-se as rubricas Transferências extraordinárias e Passivos financeiros com pesos de 29,8% e 14,8%, respectivamente. Nesta última rubrica está incluída a emissão da dívida pública (Títulos do Tesouro) via receitas provenientes das operações financeiras no valor de 25.761,69 milhões de FCFA.

A este propósito, estabelece o artigo 3.º da Proposta de LOGE que os encargos líquidos que podem eventualmente resultar do conjunto de operações previstas no seu artigo 2.º são cobertos, quer pelos recursos da tesouraria, quer pelos recursos de empréstimos concessionais que o Governo está autorizado a contrair, em particular por emissão de bilhetes/títulos de Tesouro, sendo o ministro responsável pelas finanças o único autorizado a celebrar convenções ou acordos relativos aos empréstimos ou donativos.

#### **1.2.3.1.1 – Evolução da Receita Global Orçamentada no Triénio 2014 – 2016**

O quadro I.4 representa a evolução da Receita Global, considerando os orçamentos finais (corrigidos) dos exercícios orçamentais de 2014 a 2016 e permite extrair algumas conclusões relativas ao período.

### Quadro I.4 - Orçamento da receita na óptica económica no triénio 2014-2016

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2014		2015		2016		TVM
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>Receitas correntes</b>							
<b>Receitas tributárias</b>	<b>38 409,16</b>	<b>32,0</b>	<b>47 387,11</b>	<b>57,3</b>	<b>72 130,81</b>	<b>41,5</b>	<b>37,8</b>
Impostos directos	12 635,10	10,5	14 565,56	9,8	19 796,70	11,4	25,6
Impostos indirectos	25 774,06	21,5	32 821,55	22,1	52 334,11	30,1	43,4
<b>Receitas não tributárias</b>	<b>19 949,93</b>	<b>16,6</b>	<b>18 206,95</b>	<b>12,3</b>	<b>24 233,72</b>	<b>13,9</b>	<b>12,2</b>
Taxas, multas e outras penalidades	8 660,62	7,2	7 560,20	5,1	8 932,94	5,1	2,7
Transferências correntes	9 255,44	7,7	8 230,45	5,6	8 100,98	4,7	-6,3
Vendas de bens e serv. correntes	2 033,87	1,7	2 416,30	1,6	7 199,80	4,1	108,4
<b>Total das receitas correntes</b>	<b>58 359,09</b>	<b>48,7</b>	<b>65 594,00</b>	<b>44,3</b>	<b>96 364,53</b>	<b>55,4</b>	<b>29,7</b>
<b>Outras receitas</b>							
Transferências extraordinárias	32 380,00	27,0	45 152,77	30,5	51 721,24	29,8	27,0
Passivos financeiros	29 120,00	24,3	37 475,00	25,3	25 761,69	14,8	-1,3
<b>Total das outras receitas</b>	<b>61 500,00</b>	<b>51,3</b>	<b>82 628,00</b>	<b>55,7</b>	<b>77 482,93</b>	<b>44,6</b>	<b>14,1</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>119 859,09</b>	<b>100,0</b>	<b>148 222,00</b>	<b>100,0</b>	<b>173 847,46</b>	<b>100,0</b>	<b>20,5</b>
<b>PIB</b>	<b>520 872</b>		<b>619 726</b>		<b>700 523</b>		
<b>Índice de Inflação</b>	<b>0,990</b>		<b>1,015</b>		<b>1,015</b>		<b>1,3</b>
<b>Valores Correntes de 2016</b>	<b>123 481,83</b>		<b>150 445,33</b>		<b>173 847,46</b>		<b>18,7</b>

Fonte: CGE e INE.

A Receita global prevista, em termos nominais, apresentou uma trajetória ascendente no período em análise. A taxa de crescimento médio anual foi de 20,5%, essencialmente justificado pelo crescimento médio anual das estimativas orçamentais verificadas nas rubricas das Receitas correntes (29,7%) e das Outras Receitas (14,1%).

No que concerne às Receitas correntes, orçamentadas no triénio, registou-se um crescimento médio anual de 29,7%, essencialmente justificado pelo crescimento médio anual das Receitas tributárias (37,8%) e menos nas Receitas não tributárias, 12,2%.

Nas Receitas não tributárias, entre 2014 e 2016, a única rubrica que registou um decréscimo médio anual (-6,3%), foram as Transferências correntes, contrariando a tendência de crescimento médio anual verificada nas restantes rubricas no período em referência.

Já no tocante às Outras receitas, em termos de crescimento médio anual das previsões orçamentais, estas registaram um acréscimo de 14,1%, justificado pelo crescimento

médio anual das Transferências extraordinárias, já que os Passivos financeiros tiveram um crescimento negativo (-1,3%).

### 1.2.3.2 – Orçamento da Despesa na Óptica Económica

A Proposta de Lei do OGE para 2016, 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 33.º;
- Ficam sujeitas, em 2016, às regras do regime duodecimal todas as dotações orçamentais, n.º 1 do art.º 34.º;
- 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, n.º 4 do art.º 33.º;
- 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 25.º;
- 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, n.º1 do art.º 26.º;
- É retomada a promoção dos funcionários e agentes da administração pública, nos termos do Estatuto do Pessoal da Administração Pública (EPAP), n.º 3 do art.º 42.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 43.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.ºs 1 e 4 do art.º 44.º.

Assim, conforme consta do quadro e gráfico a seguir, a Proposta de Lei do OGE do ano económico de 2016, fixou, em termos de classificação económica, a despesa total em 173.847,46 milhões de FCFA.

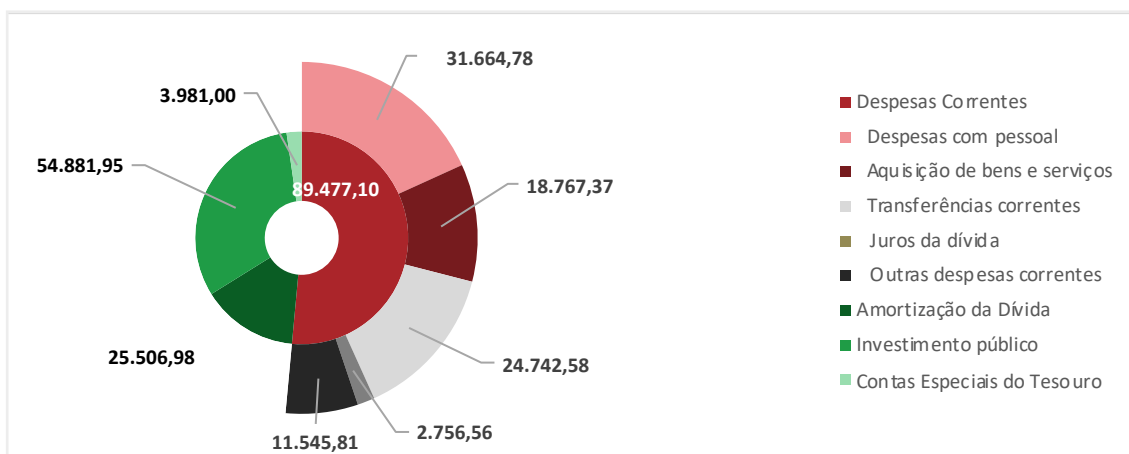
#### Quadro I.5 - Orçamento de despesa na óptica económica

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL	
	valor	%
<b>Despesas Correntes</b>	<b>89,477.10</b>	<b>51.5</b>
Despesas com pessoal	31,664.78	18.2
Aquisição de bens e serviços	18,767.37	10.8
Transferências correntes	24,742.58	14.2
Juros da dívida	2,756.56	1.6
Outras despesas correntes	11,545.81	6.6
<b>Amortização da Dívida</b>	<b>25,506.98</b>	<b>14.7</b>
<b>Investimento público</b>	<b>54,881.95</b>	<b>31.6</b>
<b>Contas Especiais do Tesouro</b>	<b>3,981.00</b>	<b>2.3</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>173,847.46</b>	<b>100.0</b>

Fonte: POGE 2016

**Gráfico I.3 - Orçamento da despesa na óptica económica**



Fonte: POGE 2016

A análise do quadro e gráfico acima permite visualizar que a previsão das Despesas correntes representou a maior fatia das despesas orçamentadas (51,5%), essencialmente concentradas na rubrica Despesas com pessoal (18,2%). As despesas previstas para o Investimento público representaram 31,6% e a Amortização da dívida pública e as Contas especiais do Tesouro representaram, 14,7% e 2,3%, respectivamente.

### 1.2.3.3 – Orçamento da Despesa na Óptica Orgânica

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, excluindo o Investimento Público.

## Quadro I.6 - Despesa na óptica orgânica

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	MINISTÉRIO	ORÇAMENTO FINAL	
		VALOR	%
1	Assembleia Nacional Popular	4 164,48	3,0
2	Presidência da República	1 818,09	1,3
3	Presidência do Conselho de Ministros	2 130,47	1,5
4	Supremo Tribunal de Justiça	1 109,92	0,8
5	Tribunal de Contas	486,52	0,3
6	Ministério da Justiça	1 195,10	0,8
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	1 487,99	1,1
8	Ministério dos Neg. Estrang. da Cooperacao Internacional e das Comunidades	3 438,10	2,4
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	12 117,01	8,6
10	Ministério da Administração Interna	8 036,71	5,7
12	Ministério das Finanças	29 432,10	20,9
13	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho	387,86	0,3
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	12 472,60	8,8
17	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares	159,43	0,1
18	Ministério da Saúde Pública	5 931,59	4,2
19	Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra Pobreza	253,18	0,2
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	301,00	0,2
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	214,62	0,2
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	1 422,93	1,0
25	Ministério do Comércio e Promoção Empresarial	353,70	0,3
26	Ministério do Turismo e Artesanato	205,75	0,1
27	Secretaria de Estado dos Transportes e Comunicações	233,04	0,2
28	Secretaria de Estado do Ambiente	174,10	0,1
29	Secretaria de Estado das Pescas e Economia Marítima	3 865,78	2,7
30	Secretaria de Estado das Comunidades	59,52	0,0
32	Secretaria de Estado do Tesouro	44 158,72	31,3
33	Secretaria de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais	517,99	0,4
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desportos	741,07	0,5
36	Secretaria de Estado da Gestão Hospitalar	40,00	0,0
38	Secretaria de Estado da Ordem Pública	19,50	0,0
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade de Pátria	2 211,74	1,6
45	Secretaria de Estado do Ensino Superior	46,90	0,0
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	550,83	0,4
47	Secretaria de Estado da Segurança Alimentar	28,50	0,0
49	Ministério da Energia e Indústria	192,80	0,1
95	Secretaria de Estado de Administração do Poder Local	519,96	0,4
96	Ministério da Comunicação Social	625,58	0,4
98	Secretaria de Estado do Ordenamento do Território	41,50	0,0
<b>TOTAL</b>		<b>141 146,66</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGE/SIGFIP

Como se pode extrair no quadro anterior, a Secretaria do Estado do Tesouro (31,3%), os Ministérios das Finanças (20,9%); da Educação Nacional e Ensino Superior (8,8%); da Defesa Nacional e dos Combatentes da Liberdade da Pátria (8,6%); e da Saúde Pública (4,2%) foram os órgãos do Governo que tiveram a maior parcela do Orçamento. As Secretarias de Estado da Gestão Hospitalar; da Ordem Pública; do Ensino Superior; da Segurança Alimentar; e do Ordenamento do Território, não registam recursos alocados no Orçamento final.

#### **1.2.3.4 – Orçamento da Despesa na Óptica Funcional**

A LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, dispõe no n.º 1, do artigo 16.º, que o Orçamento Geral do Estado, os orçamentos anexos e as Contas especiais do Tesouro são apresentados de acordo com as classificações administrativa, por programa, funcional e económica.

A classificação funcional articula-se, conforme o quadro B do Classificador do Orçamento do Estado (COE), fixado por Despacho n.º 66/2008, de 25 de Novembro, 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.

Pese embora, a 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, apresenta as despesas do Orçamento Geral do Estado de acordo com seus objectivos socioeconómicos.

Conforme mencionado, um dos mapas não inclusos nos anexos orçamentais da Proposta do OGE, para 2016, 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 Bissau<sup>20</sup>.

Perante esta constatação, entende o Tribunal de Contas expender a seguinte recomendação:

---

20 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.13**

---

*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 da Proposta do OGE, apresentando, na óptica funcional, os sectores onde foram alocados os recursos públicos em 2016, para a prossecução das principais funções do Estado, a nível do OGE, excluindo o Investimento Público:

## Quadro I.7 - Despesas por Funções do Estado

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)	
		VALOR	%
	<b>FUNÇÕES DE DEFESA E SOBERANIA</b>	<b>36 063,41</b>	<b>25,6</b>
1	Assembleia Nacional Popular	4 164,48	3,0
2	Presidência da República	1 818,09	1,3
3	Presidência do Conselho de Ministros (Primatura)	2 130,47	1,5
4	Supremo Tribunal de Justiça	1 109,92	0,8
5	Tribunal de Contas	486,52	0,3
6	Ministério da Justiça	1 195,10	0,8
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	1 487,99	1,1
8	Ministério dos Neg. Estrang. da Cooperacao Internacional e das Comunidades	3 438,10	2,4
30	Secretaria de Estado das Comunidades	59,52	0,0
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	12 117,01	8,6
10	Ministério da Administração Interna	8 036,71	5,7
38	Secretaria de Estado da Ordem Pública	19,50	0,0
	<b>FUNÇÃO SOCIAL</b>	<b>22 482,09</b>	<b>15,9</b>
17	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares	159,43	0,1
19	Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra Pobreza	253,18	0,2
18	Ministério da Saúde Pública	5 931,59	4,2
36	Secretaria de Estado da Gestão Hospitalar	40,00	0,0
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	12 472,60	8,8
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desportos	741,07	0,5
45	Secretaria de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica	46,90	0,0
96	Ministério da Comunicação Social	625,58	0,4
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade de Pátria	2 211,74	1,6
	<b>FUNÇÕES ECONÓMICA E FINANCEIRA</b>	<b>80 926,17</b>	<b>57,3</b>
12	Ministério da Economia e Finanças	29 432,10	20,9
32	Secretaria de Estado do Tesouro	44 158,72	31,3
33	Secretaria de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais	517,99	0,4
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	550,83	0,4
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	1 422,93	1,0
47	Secretaria de Estado da Segurança Alimentar	28,50	0,0
29	Secretaria de Estado das Pescas e Economia Marítima	3 865,78	2,7
98	Secretaria de Estado do Ordenamento do Território	41,50	0,0
95	Secretaria de Estado de Administração do Poder Local	519,96	0,4
13	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho	387,86	0,3
	<b>FUNÇÕES PRODUTIVA E INFRAESTRUTURAS</b>	<b>1 675,01</b>	<b>1,2</b>
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	301,00	0,2
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	214,62	0,2
28	Secretaria de Estado do Ambiente	174,10	0,1
49	Ministério da Energia e Indústria	192,80	0,1
25	Ministério do Comércio e Artesanato	353,70	0,3
26	Ministério do Turismo e Artesanato	205,75	0,1
27	Secretaria de Estado dos transportes e Comunicações	233,04	0,2
	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>141 146,66</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGE/Relatório de apresentação do OGE

De acordo com o quadro supra, a maior parcela do OGE foi alocada às Funções Económica e Financeira (57,3%), dentro das quais se destacam a Secretaria de Estado do Tesouro (31,3%) e o Ministério das Finanças (20,9%).

Às funções, de Defesa e Soberania; Social; e Produtiva e Infra-estruturas; foram alocadas 25,6%, 15,9% e 1,2%, respectivamente.

### **1.2.3.5 – Orçamento da Despesa na Óptica Programática**

A LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, 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 na Proposta do OGE para 2016, apenas no Orçamento inicial com a designação “Despesas de Investimento”, com previsão no valor de 54.881,95 milhões de FCFA sem qualquer previsão no Orçamento final. Esta designação, consta ainda, na óptica económica, sem qualquer expressão nas ópticas orgânica e funcional, nem merecendo desagregação por programas e/ou projectos, não permitindo, assim, a análise, no presente Capítulo, de como os recursos do Estado foram alocados a nível programático.

Assim, é oportuno o Tribunal aferir a seguinte recomendação:

#### **Recomendação n.º I.14**

---

*Zelar pelo cumprimento dos princípios orçamentais previstos na LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, aquando da elaboração do OGE, nomeadamente quanto ao princípio da classificação das receitas e despesas previsto no seu artigo 16.º.*

---

### **1.3 – Decreto Contendo as Disposições Necessárias à Execução do OGE**

Conforme estipula o n.º 1 do artigo 62.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, o Governo emite as disposições regulamentares ou administrativas relativas à distribuição dos créditos do orçamento geral, dos orçamentos anexos e das contas especiais, de acordo com a nomenclatura em vigor.

Porém, no decurso de execução do OGE para o ano 2016, 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, considera oportuno o Tribunal de Contas recomendar:

### **Recomendação n.º I.15**

*Zelar pelo cumprimento das disposições da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, nomeadamente quanto à aprovação de decretos de repartição de créditos abertos, conforme previsto no seu artigo 62.º.*

## **1.4 – Alterações Orçamentais**

A aprovação do orçamento está vinculada na tradição democrática ao poder Legislativo, ou seja, à Assembleia Nacional Popular (ANP). 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, os artigos 21.º a 25.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, estabelece as regras e responsabilidades de efectivação das alterações orçamentais que, em parte, foram transpostas no articulado da Proposta de Lei do OGE para 2016, conforme a seguir se indica.

### **1.4.1 – Da Competência do Legislativo (ANP)**

A Proposta de Lei do OGE, para 2016 salvaguardou que quaisquer projectos de alteração ou de modificação, que impliquem o aumento do limite da despesa total do OGE, só podem ser efectuados mediante projectos de correspondentes receitas aprovados pela ANP (n.º 1 do artigo 35.º).

No decurso do ano de 2016, registaram-se, na execução da Proposta de Lei do OGE, alterações orçamentais que originaram uma diminuição, relativamente ao orçamento inicial, da despesa total no valor de 32.700,37 milhões de FCFA, não implicando tal alteração orçamental a intervenção da ANP, uma vez que tais créditos orçamentais podem ser anulados pelo ministro responsável pelas finanças, de acordo com o artigo 25.º da LEOGE, violando assim o princípio da legalidade na vertente de tipicidade quantitativa.

Todavia, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º, tal decreto de anulação deveria ter sido comunicado, após a data de assinatura, ao Parlamento, ao mesmo tempo sendo, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, solicitado ao Parlamento a sua ratificação na lei do orçamento seguinte, o que não veio a acontecer, pois tal decreto não veio a ser aprovado nem comunicado ao Parlamento.

Pelo que, perante estas constatações, o Tribunal entende formular a seguinte recomendação:

### **Recomendação n.º I.16**

---

*O Governo deve dar cumprimento às disposições da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, nomeadamente quando, no caso de anulação de créditos orçamentais, como previsto no art.º 25.º, cumprir com os n.os 1 e 2 do art.º 26.º, quanto à emissão do competente decreto de anulação e sua comunicação ao Parlamento, para os efeitos previstos nessas disposições, nomeadamente quanto ao dever de informação ao Parlamento do acompanhamento orçamental, bem como da solicitação da ratificação desses movimentos na lei do orçamento seguinte.*

---

#### **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 Proposta de Lei do OGE para 2016:

- 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 (n.º 3 do artigo 35.º);
- Em situações absolutamente excepcionais, o reforço de verbas, por transferência da dotação provisional prevista no orçamento do Ministério da Economia e Finanças (MEF) para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, são autorizadas pelo Ministro da Economia e Finanças, mediante autorização prévia do Primeiro-Ministro (n.º 5 do artigo 35.º).

Conforme o quadro abaixo, o Governo anulou as despesas de Investimento público, assim como verbas de Aquisição de bens e serviços e de Contas especiais do Tesouro:

### Quadro I.8 - Alterações orçamentais da despesa

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		DESVIO	
	valor	%	valor	%	valor	%
<b>Despesas Correntes</b>	<b>89 099,06</b>	<b>51,3</b>	<b>105 557,69</b>	<b>74,8</b>	<b>16 458,63</b>	<b>18,5</b>
Despesas com pessoal	31 664,78	18,2	39 034,14	27,7	7 369,36	23,3
Aquisição de bens e serviços	18 389,33	10,6	18 323,33	13,0	-66,00	-0,4
Transferências correntes	24 742,58	14,2	24 998,92	17,7	256,34	1,0
Juros da dívida	2 756,56	1,6	3 304,10	2,3	547,54	19,9
Outras despesas correntes	11 545,81	6,6	19 897,20	14,1	8 351,39	72,3
<b>Bens de Capital</b>	<b>378,04</b>	<b>0,2</b>	<b>709,06</b>	<b>0,5</b>	<b>331,02</b>	<b>87,6</b>
Construções diversas	55,26	0,1	201,78	0,1	146,52	265,1
Material e mobiliário	118,62	0,1	246,89	0,2	128,27	108,1
Material de cultura	204,16	0,1	260,39	0,2	56,23	27,5
<b>Amortização da Dívida</b>	<b>25 506,98</b>	<b>14,7</b>	<b>31 225,91</b>	<b>22,1</b>	<b>5 718,93</b>	<b>22,4</b>
<b>Investimento público</b>	<b>54 881,95</b>	<b>31,6</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>-54 881,95</b>	<b>-100,0</b>
<b>Contas Especiais do Tesouro</b>	<b>3 981,00</b>	<b>2,3</b>	<b>3 654,00</b>	<b>2,6</b>	<b>-327,00</b>	<b>-8,2</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>173 847,46</b>	<b>100,0</b>	<b>141 146,66</b>	<b>100,0</b>	<b>-32 700,80</b>	<b>-18,8</b>

Fonte: POGE/CGE

Como se pode verificar, as alterações orçamentais no exercício de 2016 reduziram as dotações da Despesa na Proposta de Lei do OGE inicial em 18,8%, justificadas pela anulação total da despesa de Investimento público, no valor de 54.881,95 milhões de FCFA, e pela diminuição das dotações da despesa nas rubricas de Aquisição de bens e serviços e das Contas Especiais Tesouro, em 0,4% e 8,2%, respectivamente.

As exceções relativas à utilização de saldos de dotações dos anos anteriores de financiamento nacional associados ao co-financiamento, bem como os de fundos autónomos com origem quer em transferências do Orçamento Geral do Estado quer com origem em receitas próprias, embora não previstas na LEOGE, foram salvaguardadas na Proposta de Lei do OGE para 2016, ao abrigo dos artigos 31.º e 32.º do Capítulo V.

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 disposições dos artigos 21.º a 25.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, nomeadamente a sua autorização por decreto, o que até à data da emissão do presente parecer 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 2016, 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 de 2016.

Assim, relativamente ao cumprimento das normas relativas às alterações orçamentais, o Tribunal Contas entende relevante reiterar a seguinte recomendação:

### **Recomendação n.º I.17**

---

*Definir por Decreto as regras gerais que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo, nos termos dos artigos 21.º a 25.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março 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 autónomo 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 32.700,37 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	5 155,92	3,0	4 164,48	3,0	-991,44	-19,2
2	Presidência da República	2 016,63	1,2	1 818,09	1,3	-198,54	-9,8
3	Presidência do Conselho de Ministros	2 203,29	1,3	2 130,47	1,5	-72,82	-3,3
4	Supremo Tribunal de Justiça	982,36	0,6	1 109,92	0,8	127,56	13,0
5	Tribunal de Contas	437,84	0,3	486,52	0,3	48,68	11,1
6	Ministério da Justiça	2 752,91	1,6	1 195,10	0,8	-1 557,81	-56,6
7	Ministério Público (Procuradoria Geral da República)	1 206,49	0,7	1 487,99	1,1	281,50	23,3
8	Ministério dos Neg. Estrang. da Cooperacao Internacional e das Comunidades	3 114,75	1,8	3 438,10	2,4	323,35	10,4
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	12 294,72	7,1	12 117,01	8,6	-177,71	-1,4
10	Ministério da Administração Interna	7 686,59	4,4	8 036,71	5,7	350,12	4,6
12	Ministério da Economia e Finanças	20 066,98	11,5	29 432,10	20,9	9 365,12	46,7
13	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho	561,54	0,3	387,86	0,3	-173,68	-30,9
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	13 295,70	7,6	12 472,60	8,8	-823,10	-6,2
17	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares	133,03	0,1	159,43	0,1	26,40	19,8
18	Ministério da Saúde Pública	10 906,54	6,3	5 931,59	4,2	-4 974,95	-45,6
19	Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra Pobreza	2 185,82	1,3	253,18	0,2	-1 932,64	-88,4
21	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	10 688,11	6,1	301,00	0,2	-10 387,11	-97,2
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	1 186,55	0,7	214,62	0,2	-971,93	-81,9
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	6 970,67	4,0	1 422,93	1,0	-5 547,74	-79,6
25	Ministério do Comércio e Artesanato	646,35	0,4	353,70	0,3	-292,65	-45,3
26	Ministério do Turismo e Artesanato	263,42	0,2	205,75	0,1	-57,67	-21,9
27	Secretaria de Estado dos transportes e Comunicações	2 268,32	1,3	233,04	0,2	-2 035,28	-89,7
28	Secretaria de Estado do Ambiente	3 219,70	1,9	174,10	0,1	-3 045,60	-94,6
29	Secretaria de Estado das Pescas e Economia Marítima	4 727,71	2,7	3 865,78	2,7	-861,93	-18,2
30	Secretaria de Estado das Comunidades	73,04	0,0	59,52	0,0	-13,52	-18,5
32	Secretaria de Estado do Tesouro	36 818,72	21,2	44 158,72	31,3	7 340,00	19,9
33	Secretaria de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais	229,02	0,1	517,99	0,4	288,97	126,2
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desportos	1 257,48	0,7	741,07	0,5	-516,41	-41,1
36	Secretaria de Estado da Gestão Hospitalar	45,00	0,0	40,00	0,0	-5,00	-11,1
38	Secretaria de Estado da Ordem Pública	36,00	0,0	19,50	0,0	-16,50	-45,8
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade de Pátria	1 958,64	1,1	2 211,74	1,6	253,10	12,9
45	Secretaria de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica	53,40	0,0	46,90	0,0	-6,50	-12,2
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	9 015,49	5,2	550,83	0,4	-8 464,66	-93,9
47	Secretaria de Estado da Segurança Alimentar	35,00	0,0	28,50	0,0	-6,50	-18,6
49	Ministério da Energia e Indústria	7 933,97	4,6	192,80	0,1	-7 741,17	-97,6
95	Secretaria de Estado da Administração do Poder Local	807,92	0,5	519,96	0,4	-287,96	-35,6
96	Ministério da Comunicação Social	546,24	0,3	625,58	0,4	79,34	14,5
98	Secretaria de Estado do Ordenamento do Território	65,00	0,0	41,50	0,0	-23,50	-36,2
<b>TOTAL</b>		<b>173 847,46</b>	<b>100,0</b>	<b>141 146,66</b>	<b>100,0</b>	<b>-32 700,80</b>	<b>-18,8</b>

Fonte: POGE/CGE/SIGFIP

Nas alterações orçamentais, o destaque vai para o Ministério da Economia e das Finanças com um acréscimo de 9.365,12 milhões de FCFA, seguido da Secretaria de Estado do Tesouro e do Ministério da Administração Interna, com aumentos de 7.340,00 milhões de FCFA e 350,12 milhões de FCFA, respectivamente.

Em contrapartida, viram diminuídas as suas verbas, em milhões de FCFA, os Ministérios das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação (-10.387,11 milhões de FCFA); da Energia e Indústria (-7.741,17 milhões de FCFA), da Agricultura e Desenvolvimento Rural (-5.547,74 milhões de FCFA), da Saúde Pública (-4.974,95 milhões de FCFA); e da Justiça (-1.557,81 milhões de FCFA); e a Secretária de Estado do Plano e Integração Regional (-8.464,66 milhões de FCFA).

### 1.5 – Evolução da Despesa Global Orçamentada no Triénio 2014 – 2016

O Quadro I.10 e os Gráfico I.4 e I.5 ilustram a evolução bianual da Despesa Global, considerando os orçamentos finais (corrigidos) dos exercícios orçamentais de 2014, 2015 e 2016.

**Quadro I.10 - Evolução da Despesa Global orçamentada 2014 -2016**

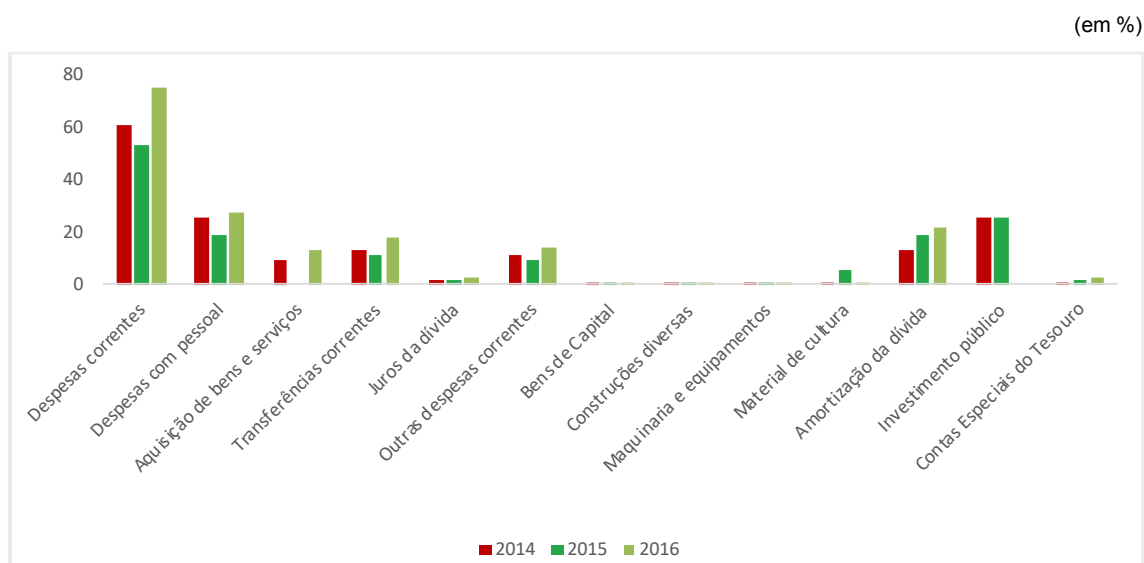
(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2014		2015		2016		TVM
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>Despesas correntes</b>	<b>73 166,90</b>	<b>61,0</b>	<b>90 203,59</b>	<b>53,3</b>	<b>105 557,69</b>	<b>74,8</b>	<b>20,2</b>
Despesas com pessoal	30 769,29	25,7	31 907,88	18,8	39 034,14	27,7	13,0
Aquisição de bens e serviços	11 445,05	9,5	18 926,88	0,0	18 323,33	13,0	31,1
Transferências correntes	15 564,94	13,0	19 676,80	11,6	24 998,92	17,7	26,7
Juros da dívida	2 144,00	1,8	3 440,82	2,0	3 304,10	2,3	28,3
Outras despesas correntes	13 243,62	11,0	16 251,21	9,6	19 897,20	14,1	22,6
<b>Bens de Capital</b>	<b>115,98</b>	<b>0,1</b>	<b>1 014,82</b>	<b>0,6</b>	<b>709,06</b>	<b>0,5</b>	<b>372,4</b>
Construções diversas	70,20	0,1	132,03	0,1	201,78	0,1	70,5
Maquinaria e equipamentos	22,64	0,0	108,68	0,5	246,89	0,2	253,6
Material de cultura	23,15	0,0	774,11	5,2	260,39	0,2	1 589,1
<b>Amortização da dívida</b>	<b>15 326,37</b>	<b>12,8</b>	<b>31 925,16</b>	<b>18,8</b>	<b>31 225,91</b>	<b>22,1</b>	<b>53,1</b>
<b>Investimento público</b>	<b>30 648,84</b>	<b>25,6</b>	<b>42 923,55</b>	<b>25,3</b>	-	<b>0,0</b>	<b>-30,0</b>
<b>Contas Especiais do Tesouro</b>	<b>601,00</b>	<b>0,5</b>	<b>3 327,00</b>	<b>2,0</b>	<b>3 654,00</b>	<b>2,6</b>	<b>231,7</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>119 859,09</b>	<b>100,0</b>	<b>169 394,10</b>	<b>100,0</b>	<b>141 146,66</b>	<b>100,0</b>	<b>12,3</b>
<b>PIB</b>	<b>520 872</b>		<b>619 726</b>		<b>700 523</b>		<b>16,0</b>
<b>Índice de Inflação</b>	<b>0,990</b>		<b>1,015</b>		<b>1,015</b>		<b>1,3</b>
<b>Valores Correntes de 2016</b>	<b>123 481,84</b>		<b>171 935,01</b>		<b>141 146,66</b>		<b>10,7</b>

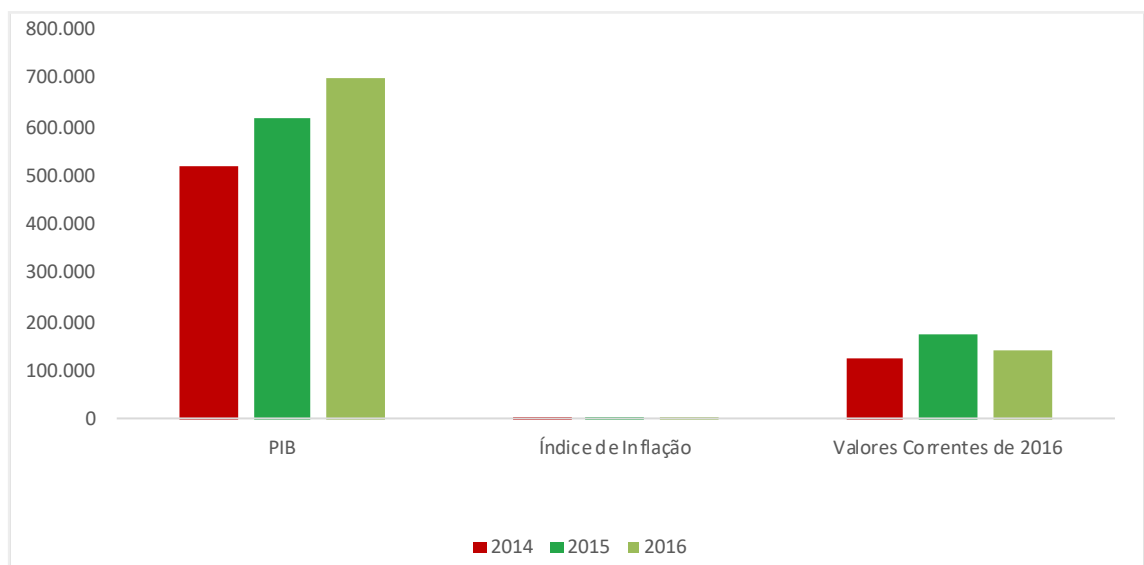
Fonte: CGE e INE

TVM: Taxa de variação média

**Gráfico I.4 - Evolução da Despesa Global orçamentada 2014 - 2016**



**Gráfico I.5 - Evolução da Despesa Global orçamentada 2014 - 2016**



Como se pode depreender do quadro anterior, as estimativas orçamentais das Despesas correntes registaram um crescimento médio anual de 12,3%, devido essencialmente ao crescimento médio anual ocorridas nas previsões das rubricas de Despesas correntes (20,2%) de Bens de capital (372,4%) de Amortização da dívida (53,1%) e das Contas especiais do Tesouro (231,7%), já que o Investimento público teve um decréscimo médio anual de 30% no período, justificado pela anulação da verba inicial orçamentada para Investimento Público.

O crescimento médio anual da Despesa de 12,3% é justificado pela trajectória crescente no primeiro período (entre 2014 e 2015) seguido de uma quebra no segundo período (entre 2015 e 2016).

A Despesa em termos reais (valores correntes de 2016) manteve idêntica trajectória de crescimento, registando uma taxa de variação média de 10,7%.

# 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.

Relativamente ao seu conteúdo, o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, estabelece no seu artigo 35.º que as receitas do Estado compreendem o produto de impostos, taxas, direitos, donativos e outros produtos autorizados pelas leis e regulamentos em vigor ou resultantes de decisões de justiça ou de convenções.

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

Paralelamente, a Nomenclatura Orçamental do Estado (NOE), aprovada pelo Decreto n.º 4/2016, de 7 de Janeiro, que fixa os classificadores das receitas e das despesas, dispõe nos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º que as receitas do Orçamento Geral do Estado, das Contas especiais do Tesouro e dos orçamentos anexos definidas na Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado são classificados de acordo com a sua natureza, correspondendo à base tributável e, eventualmente, de acordo com a sua fonte, sendo obrigatórios dois níveis de codificação, a saber: o artigo e o parágrafo.

O artigo representa a categoria económica da natureza da despesa e é identificado pelos dois primeiros dígitos do código de classificação das receitas e codificado em dois (2) dígitos. O parágrafo é uma subdivisão do artigo que especifica a natureza da despesa e é identificado pelos três primeiros dígitos do código de classificação das receitas. O parágrafo pode subdividir-se em rubricas ou linhas para detalhar as operações de receitas.

A PLOGE de 2016, além de se submeter à legislação acima referida, distingue as Receitas correntes das Outras receitas. As Correntes têm origem no rendimento da respectiva gestão financeira, esgotando-se ao longo da correspondente execução orçamental. As Outras receitas englobam todas as operações de entrada de fundos que não são consideradas correntes. Neste caso, a Conta contemplou as Receitas extraordinárias e as de capital.

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

Assim sendo, a emissão do presente Parecer baseia-se apenas na estrutura apresentada na PLOGE e na CGE 2016, considerando as Receitas correntes, tributárias e não tributárias as Outras receitas, designadamente as receitas de transferências extraordinárias, os activos e passivos financeiros e Outras receitas de capital.

Ainda, tendo em consideração o Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, que elenca, no n.º 2 do artigo 80.º, as informações que devem constar da Conta Geral da Administração das Finanças a apresentar ao Tribunal de Contas em anexo à CGE para efeitos de análise, sendo, em matéria das receitas do Estado, as que a seguir se indicam:

- O balanço geral das contas;
- A evolução das receitas orçamentais;
- A evolução das operações constatadas nas Contas especiais do Tesouro;
- A evolução das contas de resultados.

Porém, o que se constatou é que, a CGE de 2016 não apresentou nenhuma das informações atrás elencadas, algumas apenas exequíveis quando estiver em vigor a contabilidade geral ou patrimonial. Todavia, em termos contabilidade orçamental, não foram apresentadas as informações referentes à evolução das receitas orçamentais e à evolução das operações constatadas nas Contas especiais do Tesouro .

Sobre esta omissão, entende o Tribunal de Contas recomendar:

## **Recomendação n.º II.1**

*Nas próximas CGE, deve ser incluída toda a informação exigível pelo Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, conforme definida no n.º 2 do artigo 80.º, nomeadamente a evolução das receitas orçamentais e a evolução das operações constatadas nas Contas especiais do Tesouro.*

Pelo que, para efeitos de emissão do PCGE de 2016, 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 (Quadro III.1), 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 Proposta de Lei do Orçamento para 2016, com base na qual o Governo arrecadou 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 45.º);
- Os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras, auferidos pelos serviços e fundos autónomos, constituem receitas do Estado (n.º 2 do artigo 45.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, devendo ser depositadas até ao último dia útil da semana (n.ºs 3 e 4 do artigo 45.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 45.º);

- Determinação de que todos os contratos de arrendamento do património imobiliário do Estado sejam celebrados com o Ministério da Economia e Finanças e os pagamentos devidos pelos mesmos serão efectuados ao Tesouro Público (n.º 6 do artigo 45.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 45.º);
- Determinação de que as receitas decorrentes dos preparos e das custas finais em processos judiciais serão repartidas na proporção de 40% para o Tesouro Público e 60% para os Tribunais (n.º 8 do artigo 45.º).

Por outro lado, o Decreto n.º 25/93, de 15 de Março, que estabelece o regime da actividade financeira dos fundos autónomos refere, ainda, no 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 2/2015, de 5 de Março, relativa à Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), estabelece, ao abrigo do n.º 1 do artigo 34.º, que as operações financeiras dos serviços do Estado a que a proposta de lei não atribui personalidade jurídica e cuja actividade tende essencialmente a produzir bens ou prestar serviços que dão lugar a pagamento de preços, podem ser objecto de orçamentos anexos, devendo a Conta Geral do Estado ser acompanhada, nos termos da alínea b) do artigo 50.º da LEOGE de anexos explicativos que apresentem, por programa, dotação, orçamento anexo e Contas especiais do Tesouro, o montante definitivo dos créditos abertos, das despesas e, se necessário, das receitas apuradas.

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. À Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública (DGTCP), enquanto responsável pela administração da tesouraria central do Estado, no que respeita à arrecadação de receitas, compete à luz do artigo 2.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio, controlar a movimentação e utilização dos fundos do Tesouro no país e no estrangeiro, bem como a respectiva contabilização; a gestão da rede de cobranças do Estado e dos meios de pagamento do Tesouro; a promoção da unidade de tesouraria do Estado; assegurar o relacionamento com o Banco dos Estados da África Ocidental (BCEAO) como caixa geral do Tesouro; a concessão de subsídios, indemnizações compensatórias e bonificações de juros, nos termos previstos na lei; preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do

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

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

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

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

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

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

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

Assim, entende o Tribunal de Contas pertinente formular a seguinte recomendação:

### **Recomendação n.º II.2**

---

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### **Recomendação n.º II.3**

---

*O Ministério das Finanças deve continuar a aperfeiçoar os mecanismos de modernização e reforço dos seus serviços, designadamente no tocante aos sistemas informáticos existentes SIGFIP e SYDONIA++, e à sua integração com os demais sistemas, bem como ao reforço da eficiência e da independência das estruturas internas de controlo e inspecção tributária, garantindo 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 Proposta de Lei do OGE para 2016, aprovado apenas em Conselho de Ministros e executado pelo Governo, 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 45.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 45.º).

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

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

Assim, considera o Tribunal de Contas pertinente aduzir a seguinte recomendação:

### **Recomendação n.º II.4**

---

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

---

## 2.3 – Receita Global

Apesar das diversas diligências efectuadas na missão de verificação e certificação no terreno, pelas limitações expostas, a análise comparativa não será exaustiva, dado que, por um lado, o Tribunal ficou impossibilitado de apurar na íntegra todas as informações sobre as receitas arrecadadas, designadamente às concernentes ao Tesouro Público e, por outro, devido à insuficiência de informações na Conta de 2016.

Assim, perante estas constatações, o Tribunal de Contas entende oportuno formular a seguinte recomendação:

### Recomendação n.º II.5

---

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

---

De acordo com a proposta de Lei do OGE 2016 e a CGE de 2016, o montante global da receita do Estado prevista foi de 173.847,46 milhões de FCFA, contra os 125.724,65 milhões de FCFA executado, representando uma taxa de execução de 72,3%, relativamente ao orçamento corrigido.

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

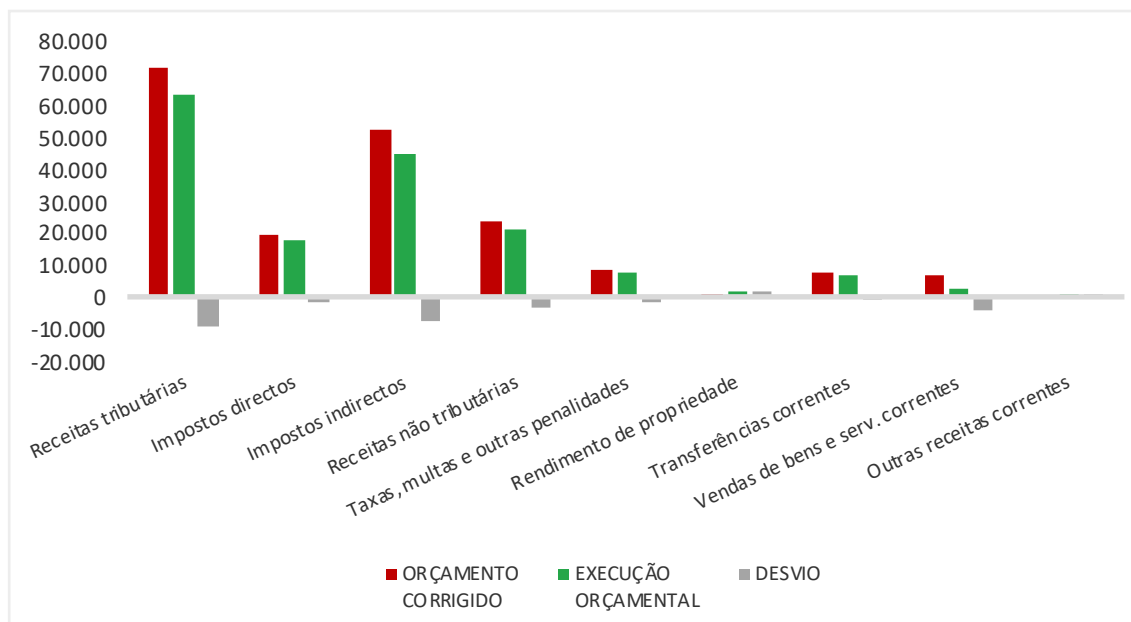
## Quadro II.1 - Receita global prevista e executada

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	VALOR	%	%
<b>Receitas correntes</b>									
<b>Receitas tributárias</b>	<b>72,130.81</b>	<b>74.9</b>	<b>41.5</b>	<b>63,513.43</b>	<b>75.1</b>	<b>50.5</b>	<b>-8,617.38</b>	<b>-11.9</b>	<b>88.1</b>
Impostos directos	19,796.70	20.5	11.4	18,372.59	21.7	14.6	-1,424.11	-7.2	92.8
Impostos indirectos	52,334.11	54.3	30.1	45,140.84	53.4	35.9	-7,193.27	-13.7	86.3
<b>Receitas não tributárias</b>	<b>24,233.72</b>	<b>25.1</b>	<b>13.9</b>	<b>21,080.27</b>	<b>24.9</b>	<b>16.8</b>	<b>-3,153.45</b>	<b>-13.0</b>	<b>87.0</b>
Taxas, multas e outras penalidades	8,932.94	9.3	5.1	8,003.00	9.5	6.4	-929.94	-10.4	89.6
Rendimento de propriedade	188.59	0.2	0.1	2,071.66	2.4	1.6	1,883.07	998.5	1,098.5
Transferências correntes	7,912.40	8.2	4.6	7,227.66	8.5	5.7	-684.74	-8.7	91.3
Vendas de bens e serv. correntes	7,199.80	7.5	4.1	3,266.06	3.9	2.6	-3,933.74	-54.6	45.4
Outras receitas correntes	0.00	0.0	0.0	501.71	0.6	0.4	501.71	-	-
<b>Total das receitas correntes</b>	<b>96,364.53</b>	<b>100.0</b>	<b>55.4</b>	<b>84,593.70</b>	<b>100.0</b>	<b>67.3</b>	<b>-11,770.83</b>	<b>-12.2</b>	<b>87.8</b>
<b>Outras receitas</b>									
Receitas extraordinárias	0.00	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.0	-	-
Transferências extraordinárias	51,721.24	66.8	29.8	27,621.0	67.2	22.0	-24,100.2	-46.6	53.4
Activos financeiros	0.00	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.0	-	-
<b>Passivos financeiros</b>	<b>25,761.69</b>	<b>33.2</b>	<b>14.8</b>	<b>13,509.94</b>	<b>32.8</b>	<b>10.7</b>	<b>-12,251.8</b>	<b>-47.6</b>	<b>52.4</b>
Empréstimos a Projectos	14,761.69	19.1	8.5	13,509.94	32.8	10.7	-1,251.8	-8.5	91.5
Outros Passivos Financeiros	11,000.00	14.2	6.3	0.00	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Outras receitas de capital	0.00	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.0	-	-
<b>Total das outras receitas</b>	<b>77,482.93</b>	<b>100.00</b>	<b>44.57</b>	<b>41,130.95</b>	<b>100.00</b>	<b>32.7</b>	<b>-36,351.98</b>	<b>-46.9</b>	<b>53.1</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>173,847.46</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>125,724.65</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>-48,122.81</b>	<b>-27.7</b>	<b>72.3</b>

Fonte: OGE e CGE

## Gráfico II.1 - Receitas correntes previstas e executadas



Fonte: OGE e CGE

Como se pode verificar do quadro anterior, as Receitas correntes registaram uma taxa de execução de 87,8%, contra os 53,1% das Outras receitas, tendo no cômputo geral, as

Receitas correntes representado, no total das receitas arrecadadas, 67,3%, contra 32,7% das Outras receitas.

Em termos gerais, observa-se, ainda, que, nas Receitas correntes, a taxa de execução dos Impostos directos e indirectos é de 88,1% da previsão (Impostos directos, 92,8%, e Impostos indirectos, 86,3%). As Taxas, multas e outras penalidades atingiram os 89,6%, tendo o Rendimento de propriedade, atingido 1.098,5%.

Nas Outras receitas, as Transferências extraordinárias, a taxa de execução ficou pelos 53,1%, tendo as receitas dos Passivos financeiros se quedado por uma execução de 52,4%.

Contacta-se, ainda, que, em termos globais, a taxa de execução anual da receita representou 72,3% configurando, conseqüentemente, um desvio negativo de 27,7%, face à previsão, resultante de desvios negativos das Receitas correntes (-12,2%) e Outras receitas (-46,9%).

O desvio negativo observado nas Receitas correntes deve-se sobretudo à arrecadação de menos 11,9% nas Receitas tributárias, em relação ao valor previsto, que por sua vez é explicado pela baixa arrecadação, em relação ao previsto na sub-rubrica de Impostos indirectos (-13,7%).

Já o desvio negativo observado na execução das Outras receitas (-46,9%), deve-se à baixa concretização das Transferências extraordinárias e da contracção da dívida pública prevista nos Empréstimos a projectos, que registaram um desvio para menos de 46,6% e 47,6% respectivamente.

Porém, tendo as rubricas orçamentais da receita registado uma execução inferior a 100%, com excepção do Rendimento de propriedade que registou uma execução de 1.098,5%, entende o Tribunal aduzir a seguinte recomendação:

#### **Recomendação n.º II.6**

---

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

---

### **2.3.1 – Receitas Correntes - Tributárias e Não Tributárias**

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

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

No ano em apreço, as Receitas correntes representaram 50,5% 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 50,5%, representando só por si 75,1% das Receitas correntes.

De acordo com as informações recolhidas na MVCIL ao MF, a DGA, em conformidade com o quadro abaixo, arrecadou 41.444,79 milhões de FCFA, sendo 93,3% resultante das Receitas tributárias, das quais, os pesos mais significativos foram de 41,6%, respeitante a impostos sobre as transacções internacionais, e 30,9%, relativamente ao Imposto geral sobre a venda de bens importados.

No que concerne às Receitas não tributárias, representaram 6,7% do total da receita arrecadada por essa entidade, sendo compostas pelas rubricas de Deslocações e ajudas de custo (4,8%) e pelos Emolumentos do pessoal aduaneiro (1,8%).

## Quadro II.2 - Receitas arrecadadas pela DGA

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	%
<b>Receitas tributárias</b>		
<b>Impostos directos</b>	<b>2.468,32</b>	<b>6,0</b>
Impostos sobre o rendimento	2.468,32	6,0
Contribuição industrial	2.468,32	6,0
<b>Impostos indirectos</b>	<b>36.202,98</b>	<b>87,4</b>
Imposto/transações internacion.	17.249,70	41,6
Direito de importação	10.699,69	25,8
Direito de exportação	6.550,01	15,8
Imposto especial sobre consumo	4.393,89	10,6
Bens importados	4.393,89	10,6
Imposto geral sobre venda	12.816,63	30,9
Bens importados	12.816,63	30,9
Outros impostos(PC,RS e PC-CEDEAO)	1.742,76	4,2
<b>Total das receitas tributárias</b>	<b>38.671,30</b>	<b>93,3</b>
<b>Receitas não tributárias</b>		
<b>Taxas, multas e outras penalidades</b>	31,99	0,1
Taxas	23,50	0,1
Multas e penalidades	8,48	0,0
<b>Vendas de bens e serviços</b>	0,25	0,0
<b>Emolumentos de pessoal aduaneiro</b>	731,56	1,8
<b>Deslocações e ajudas de custo</b>	2.007,98	4,8
<b>Outras receitas correntes</b>	1,71	0,0
<b>Total das receitas não tributárias</b>	<b>2.773,49</b>	<b>6,7</b>
<b>Total das receitas correntes</b>	<b>41.444,79</b>	<b>100,0</b>

Fonte: DGA

Quanto à DGCI, como se apresenta no quadro seguinte, o total das receitas cobradas foi de 37.203,30 milhões de FCFA, sendo 86,6% provenientes das Receitas tributárias e 13,4% de Receitas não tributárias. Nas Receitas tributárias, merecem destaque os Impostos sobre o rendimento (59,2%), evidenciando-se, dentre estes, a Contribuição industrial e o Imposto profissional, com 38,7% e 12,8%, respectivamente. Nos impostos indirectos, o protagonismo é assumido pelo Imposto geral sobre venda (produção local), 20,3%. as Receitas não tributárias são compostas pelas Outras receitas correntes (12,5%) e Taxas, multas e outras penalidades (0,9%).

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 sobre a Venda e Contribuição Industrial de importadores incumpridores.

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

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	%
<b>Receitas tributárias</b>		
<b>Impostos directos</b>	<b>23.015,46</b>	<b>61,9</b>
Impostos sobre o rendimento	22.032,13	59,2
Contribuição industrial	14.414,64	38,7
Contribuição predial	2.840,18	7,6
Imposto profissional	4.771,85	12,8
Impostos complementares	5,46	0,0
Outros impostos directos	983,33	2,6
Imposto de capital	833,52	2,2
Imposto sobre propriedade	149,81	0,4
<b>Impostos indirectos</b>	<b>9.205,71</b>	<b>24,7</b>
Imposto ext/castanha de cajú	266,12	0,7
Imposto geral sobre venda	7.548,89	20,3
Produção local	7.548,89	20,3
Outros impostos indirectos	1.390,71	3,7
Selos e estampilhas	1.390,71	3,7
<b>Total das receitas tributárias</b>	<b>32.221,18</b>	<b>86,6</b>
<b>Receitas não tributárias</b>		0,0
<b>Taxas, multas e outras penalidades</b>	<b>316,95</b>	<b>0,9</b>
Taxas	316,95	0,9
<b>Transferências</b>	-	<b>0,0</b>
<b>Vendas de bens e serviços</b>	-	<b>0,0</b>
<b>Outras receitas correntes</b>	<b>4.665,18</b>	<b>12,5</b>
<b>Total das receitas não tributárias</b>	<b>4.982,13</b>	<b>13,4</b>
<b>Total das receitas correntes</b>	<b>37.203,30</b>	<b>100,0</b>

Fonte: DGCI

#### 2.3.1.1.1 – Impostos Directos

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

O quadro II.4 indica o comportamento dos impostos directos, designadamente os que recaem sobre os rendimentos e os outros impostos directos, com taxas de execução de 90,9% e 145,5%, respectivamente:

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

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
<b>Impostos sobre o rendimento</b>	<b>19.120,71</b>	<b>96,6</b>	<b>17.389,26</b>	<b>94,6</b>	<b>-1.731,45</b>	<b>-9,1</b>	<b>90,9</b>
Contribuição industrial	10.616,40	53,6	9.771,76	53,2	-844,64	-8,0	92,0
Contribuição predial	3.447,28	17,4	2.840,18	15,5	-607,10	-17,6	82,4
Imposto profissional	5.050,04	25,5	4.771,85	26,0	-278,19	-5,5	94,5
Impostos complementares	6,99	0,0	5,46	0,0	-1,53	0,0	0,0
Impostos de Reconstrução Nacional	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
<b>Outros impostos directos</b>	<b>675,99</b>	<b>3,4</b>	<b>983,33</b>	<b>5,4</b>	<b>307,34</b>	<b>45,5</b>	<b>145,5</b>
Imposto de capital	590,87	3,0	833,52	4,5	242,65	41,1	141,1
Imposto sobre propriedade	85,12	0,4	149,81	0,8	64,69	76,0	176,0
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>19.796,70</b>	<b>100,0</b>	<b>18.372,59</b>	<b>100,0</b>	<b>-1.424,11</b>	<b>-7,2</b>	<b>92,8</b>

Fonte: OGE e CGE

No cômputo geral, o desempenho dos impostos directos foi de 18.372,59 milhões de FCFA com uma taxa de execução de 92,8%, reduzindo a previsão, em todas as suas rubricas, à excepção do Imposto de capital e Imposto sobre propriedade que acusaram uns desvios positivos de 41,1% e 76,0%, respectivamente 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 (94,5%, 92,0% e 82,4%, respectivamente).

O desvio positivo dos Outros impostos directos é justificado pelas sobreexecuções registadas no Imposto de capital (+41,1%) e no Imposto sobre a propriedade (+76,0%).

### 2.3.1.1.2 – Impostos Indirectos

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

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

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>Imposto/transações internacion.</b>	<b>22.464,97</b>	<b>42,9</b>	<b>18.992,46</b>	<b>42,1</b>	<b>-3.472,51</b>	<b>-15,5</b>	<b>84,5</b>
Direito de importação	12.524,98	23,9	10.699,69	23,7	-1.825,29	-14,6	85,4
Imposto ext/castanha de caju	7.739,93	14,8	6.550,01	14,5	-1.189,92	-15,4	84,6
Outros	2.200,06	4,2	1.742,76	3,9	-457,30	-20,8	79,2
<b>Imposto especial sobre consumo</b>	<b>5.576,57</b>	<b>10,7</b>	<b>4.393,89</b>	<b>9,7</b>	<b>-1.182,68</b>	<b>-21,2</b>	<b>78,8</b>
Bens importados	5.576,57	10,7	4.393,89	9,7	-1.182,68	-21,2	78,8
<b>Imposto geral sobre venda</b>	<b>21.781,92</b>	<b>41,6</b>	<b>20.363,78</b>	<b>45,1</b>	<b>-1.418,14</b>	<b>-6,5</b>	<b>93,5</b>
Bens importados	14.081,92	26,9	12.816,63	28,4	-1.265,29	-9,0	91,0
Produção local	7.700,00	14,7	7.547,15	16,7	-152,85	-2,0	98,0
<b>Outros impostos indirectos</b>	<b>2.510,65</b>	<b>4,8</b>	<b>1.390,71</b>	<b>3,1</b>	<b>-1.119,94</b>	<b>-44,6</b>	<b>55,4</b>
Selos e estampilhas	2.510,65	4,8	1.390,71	3,1	-1.119,94	-44,6	55,4
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>52.334,12</b>	<b>100,0</b>	<b>45.140,84</b>	<b>100,0</b>	<b>-7.193,28</b>	<b>-13,7</b>	<b>86,3</b>

Fonte: OGE e CGE

A análise do quadro indica que os Impostos indirectos tiveram um desempenho de 45.140,84 milhões de FCFA, representando uma taxa de execução de 86,3%, justificado pelo facto de todas as suas sub-rubricas terem tido uma execução abaixo dos 100%.

Em termos de valor, é o Imposto geral sobre venda (Bens importados) que detém a maior fatia, com 28,4% do total dos Impostos indirectos, logo seguido pelo Direito de importação, com 23,7%.

### 2.3.1.2 – Receitas Não Tributárias

As Receitas não tributárias ou não fiscais decorrem de Taxas, multas e outras penalidades, Rendimentos de propriedade, Transferências, Vendas de bens e serviços e Outras receitas correntes, tendo, no ano em apreço, representado 24,9% do total das Receitas correntes. Essas receitas acumularam um montante de 21.080,27 milhões de FCFA, sendo o valor previsto de 24.233,73 milhões de FCFA, como a seguir se indica:

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

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>Receitas não tributárias</b>							
<b>Taxas, multas e outras penalidades</b>	<b>8 932,94</b>	<b>36,9</b>	<b>8 003,27</b>	<b>38,0</b>	<b>-929,67</b>	<b>-10,4</b>	<b>89,6</b>
Taxas, Multas e penalidades	8 932,94	36,9	8 003,27	38,0	-929,67	-10,4	89,6
<b>Rendimentos da propriedade</b>	<b>188,59</b>	<b>0,8</b>	<b>2 071,66</b>	<b>9,8</b>	<b>1 883,07</b>	<b>998,5</b>	<b>1098,5</b>
Transferências	7 912,40	32,7	7 227,46	34,3	-684,94	-8,7	91,3
Vendas de bens e serviços	7 199,80	29,7	3 266,06	15,5	-3 933,74	-54,6	45,4
<b>Outras receitas correntes</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>501,71</b>	<b>2,4</b>	<b>501,71</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>24 233,73</b>	<b>100,0</b>	<b>21 080,27</b>	<b>100,0</b>	<b>-3 163,57</b>	<b>-13,1</b>	<b>87,0</b>

Fonte: OGE e CGE

Neste grupo, destacam-se as receitas arrecadadas com as Taxas, multas e outras penalidades, cujo valor foi de 8.003,27 milhões de FCFA, o equivalente a 38,0% do total das receitas não tributárias. Seguem-se as receitas de Transferências que representaram 34,3% do total.

Relativamente a Outras receitas correntes, embora sem qualquer previsão, registou uma execução de 501,71 milhões de FCFA, violando deste modo o princípio da legalidade na vertente de tipicidade qualitativa, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da LEOGE.

### 2.3.1.2.1 – Transferências Correntes

Em 2016, as receitas provenientes das Transferências correntes atingiram um total de 7.227,66 milhões de FCFA, com uma execução correspondente a 91,3%, em função dos 7.912,40 milhões de FCFA previstos, como se evidencia no quadro seguinte:

## Quadro II.7 - Transferências correntes previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>Transferências correntes</b>	<b>7 912,40</b>	<b>100,0</b>	<b>7 227,66</b>	<b>100,0</b>	<b>-684,74</b>	<b>-8,65</b>	<b>91,3</b>
Administrações públicas	1 877,60	23,7	1 792,94	24,8	-84,66	-4,5	95,5
Administrações privadas	0,00	0,0	0,00	0,0	-	-	0,0
Exterior	6 034,80	76,3	5 434,52	75,2	-600,28	-9,9	90,1
<b>Transferências de capital</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>7 912,40</b>	<b>100,0</b>	<b>7 227,66</b>	<b>100,0</b>	<b>-684,74</b>	<b>-8,7</b>	<b>91,3</b>

Fonte: OGE e CGE

Observa-se que, embora a taxa de execução mais elevada tenha sido na rubrica das Transferências das Administrações públicas (95,5%), a maior parte da arrecadação deve-se ao Exterior (5.434,52 milhões de FCFA), correspondendo a 75,2% o total das transferências correntes.

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

As transferências das Administrações públicas foram as que a seguir se indicam, tendo, relativamente ao valor total, os Fundos Autónomos representado 34,6%, e a Segurança Social 65,3%. Os Fundos Autónomos, registaram uma execução de 235,8%, enquanto a Segurança Social viu transferido menos 27,4% do que o valor previsto no orçamento:

#### Quadro II.8 - Transferências das Administrações públicas previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>Fundos Autónomos</b>	<b>263,16</b>	<b>11,8</b>	<b>620,51</b>	<b>34,6</b>	<b>357,35</b>	<b>135,8</b>	<b>235,8</b>
Fundo do Turismo	34,72	0,0	15,78	0,9	-18,94	<b>-54,6</b>	45,4
Fundo Florestal	6,15	0,0	297,80	16,6	291,65	<b>4742,3</b>	4842,3
Fundo Rodoviário	221,86	11,8	2,82	0,2	-219,04	<b>-98,7</b>	1,3
Fndo Florestal(madeira)	0,43	0,0	304,11	17,0	303,68	<b>70623,3</b>	70723,3
<b>Segurança Social</b>	<b>1 614,44</b>	<b>75,8</b>	<b>1 172,43</b>	<b>65,3</b>	<b>-442,01</b>	<b>-27,4</b>	<b>72,6</b>
Compensação de Aposentação	1 423,58	75,8	1 170,76	65,3	-252,82	-17,8	82,2
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	-
Dir. Nac. V. T. Terrestre	-	-	1,67	-	1,67	-	-
Assistência Func. Tuberc.	190,86	10,2	0,00	0,0	-190,86	-100,0	-
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1 877,60</b>	<b>87,6</b>	<b>1 792,94</b>	<b>99,9</b>	<b>-84,66</b>	<b>-4,51</b>	<b>95,5</b>

Fonte: OGE e CGE

No que diz respeito às Transferências do exterior, as mesmas referem-se à compensação financeira e outras receitas recebidas da União Europeia, conforme indica o quadro abaixo, cifrando-se o seu valor global em 5.434,52 milhões de FCFA.

## Quadro II.9 - Transferências do exterior previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%	
União Europeia	6.034,80	100,0	5.434,52	100,0	- 600,28	-9,9	90,1	
Compensação Financeira	6034,8	100,0	4.066,93	74,8	- 1.967,87	0,0	0,0	
Outra (Programa Científico)		0,0	1.367,59	25,2	1.367,59			
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>6.034,80</b>	<b>100,0</b>	<b>5.434,52</b>	<b>100,0</b>	<b>-600,28</b>	<b>-9,95</b>	<b>90,1</b>	

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 omissão na CGE de importantes recursos recebidos do exterior, entende o Tribunal de Contas recomendar o seguinte:

### 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 CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>Outras receitas</b>							
<b>Receitas extraordinárias</b>	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
<b>Transferências extraordinárias</b>	51 721,24	77,8	27 621,01	67,2	-24 100,23	-46,6	53,4
Exterior	51 721,24	77,8	27 621,01	67,2	-24 100,23	-46,6	53,4
Ajuda a projectos	29 898,44	45,0	27 359,01	66,5	-2 539,43	-8,5	91,5
Ajuda ao orçamento	21 822,80	32,8	262,00	0,6	-21 560,80	-98,8	1,2
<b>Activos financeiros</b>	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
<b>Passivos financeiros</b>	14 761,69	22,2	13 509,94	32,8	-1 251,75	-8,5	91,5
Empréstimos a médio e longo prazo	14 761,69	22,2	13 509,94	32,8	-1 251,75	-8,5	91,5
Outros passivos financeiros	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
<b>Outras receitas de capital</b>	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>66 482,93</b>	<b>100,0</b>	<b>41 130,95</b>	<b>100,00</b>	<b>-25 351,98</b>	<b>-38,1</b>	<b>61,9</b>

Fonte: OGE e CGE

No cômputo geral, as Outras receitas acusaram uma taxa de execução de 61,9%, explicado pela execução das verbas previstas em todas as suas rubricas abaixo de 100%.

Ainda, denota-se que, das receitas deste grupo, a maior fatia resultou de Transferências do exterior, 67,2%, no montante de 27.621,01 milhões de FCFA, sendo praticamente a totalidade afecta a Ajudas a projectos, recebendo a Ajuda ao orçamento apenas 0,6% do total da rubrica, receitas estas, canalizadas para o investimento público.

O desvio negativo observado na execução das Outras receitas (-38,1%), deve-se à não concretização da totalidade das Transferências extraordinárias (Ajuda a projectos e Ajuda ao orçamento) e à contracção da dívida pública abaixo do valor previsto.

Neste cenário, é oportuno o Tribunal expender 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, considerando para efeito de consolidação, os dados mais realistas no OGE, sob pena da consequente subavaliação da execução do Programa de Investimento Público (PIP).*

## 2.4 – Evolução da Receita Global Executada no Período 2014 – 2016

A seguir analisa-se a evolução da receita em termos globais, e, especificamente, das receitas tributárias no triénio 2014-2016.

## 2.4.1– Evolução da Receita Global no Período 2014 – 2016

O Quadro II.11 e Gráfico 11.2 representam a evolução das receitas totais no período 2014 - 2016:

**Quadro II.11 - Evolução da receita global entre 2014-2016**

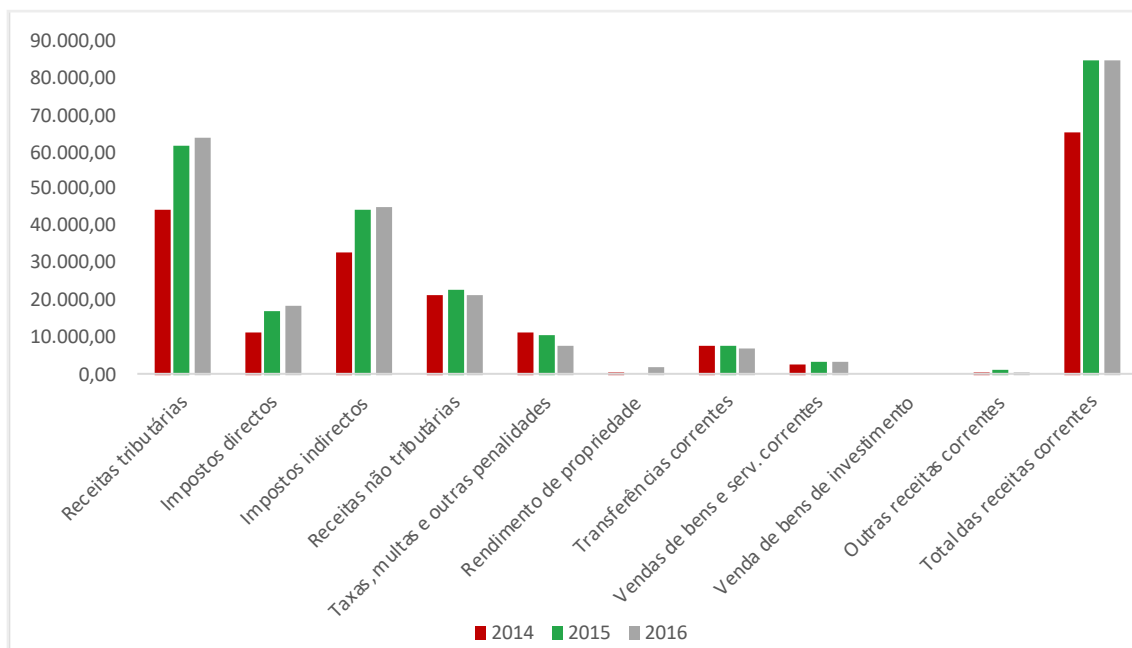
(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2014		2015		2016		TVE
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	%
<b>Receitas tributárias</b>							
<b>Impostos directos</b>	<b>11,278.13</b>	<b>2.2</b>	<b>17,259.40</b>	<b>2.8</b>	<b>18,372.59</b>	<b>2.6</b>	<b>29.7</b>
Impostos sobre o rendimento	11,088.94	2.1	16,617.25	2.7	17,389.25	2.5	27.3
Contribuição industrial	6,549.87	1.3	9,517.71	1.5	9,771.76	1.4	24.0
Contribuição predial	1,169.69	0.2	2,884.33	0.5	2,840.18	0.4	72.5
Imposto profissional	3,362.39	0.6	4,207.30	0.7	4,771.85	0.7	19.3
Impostos complementares	6.99	0.0	7.91	0.0	5.46	0.0	-8.9
Impostos de Reconstrução Nacional	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	-
Outros impostos directos	189.19	0.0	642.15	0.1	983.33	0.1	146.3
Imposto de capital	108.12	0.0	583.84	0.1	833.52	0.1	241.4
Imposto sobre propriedade	81.07	0.0	58.31	0.0	149.81	0.0	64.4
<b>Impostos indirectos</b>	<b>32,896.97</b>	<b>6.3</b>	<b>44,690.23</b>	<b>7.2</b>	<b>45,140.84</b>	<b>6.4</b>	<b>18.4</b>
Imposto/transações internacion.	15,714.14	3.0	19,058.21	3.1	18,992.46	2.7	10.5
Direito de importação	10,779.83	2.1	11,093.19	1.8	10,699.69	1.5	-0.3
Direito de exportação	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	-
Imposto ext/castanha de cajú	3,523.56	0.7	5,355.32	0.9	6,650.01	0.9	38.1
Imposto ext/madeira	0.00	0.0	711.07	0.1	0.00	0.0	-
Outros	1,410.75	0.3	1,898.63	0.3	1,742.76	0.2	13.2
Imposto especial sobre consumo	2,726.29	0.5	4,601.25	0.7	4,393.89	0.6	32.1
Bens importados	2,726.29	0.5	4,601.25	0.7	4,393.89	0.6	32.1
Imposto geral sobre venda	13,071.23	2.5	19,558.97	3.2	20,363.98	2.9	26.9
Bens importados	8,450.34	1.6	12,573.74	2.0	12,816.83	1.8	25.4
Produção local	4,620.89	0.9	6,985.23	1.1	7,547.15	1.1	29.6
Outros impostos indirectos	1,385.31	0.3	1,471.81	0.2	1,390.71	0.2	0.4
Selos e estampilhas	1,385.31	0.3	1,471.81	0.2	1,390.71	0.2	0.4
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>44,175.10</b>	<b>8.5</b>	<b>61,949.63</b>	<b>10.0</b>	<b>63,513.43</b>	<b>9.1</b>	<b>21.4</b>
<b>PIB</b>	<b>520,872</b>		<b>619,726</b>		<b>700,523</b>		
<b>Índice de Inflação</b>	<b>0.990</b>		<b>1.015</b>		<b>1.015</b>		
<b>Valores Correntes de 2016</b>	<b>45,510.29</b>		<b>62,878.87</b>		<b>63,513.43</b>		
<b>Cresc. receita em termos reais (%)</b>	<b>-</b>		<b>38.2</b>		<b>1.0</b>		
<b>Receita em termos reais/PIB (%)</b>	<b>8.7</b>		<b>10.1</b>		<b>9.1</b>		

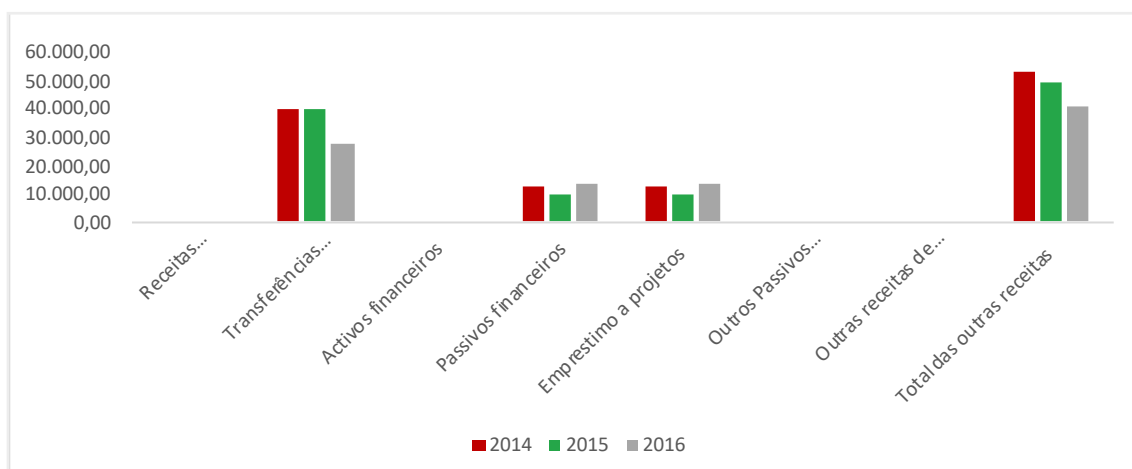
Fonte: CGE e INE

TVM: Taxa de variação média

**Gráfico II.2 - Evolução da Receita global entre 2014-2016 - Receitas correntes**



**Gráfico II.3 - Evolução da Receita global entre 2014-2016 - Outras receitas correntes**



Fonte: CGE e INE

Da análise dos referidos quadro e gráficos, pode-se constatar que no triénio 2014 - 2016 registou-se um crescimento médio anual na execução da receita de 3,3%, em termos nominais, vindo, todavia, sempre a decrescer em termos de representatividade em relação ao PIB (22,8%, em 2014, 21,7%, em 2015, e 17,9% em 2016). Também, em termos constantes em relação ao PIB, veio sempre em queda, fixando-se nos 20,3% em 2016.

A evolução da receita em termos reais, a preços de 2016, regista um acréscimo no biénio 2014-2015, para, no período em análise, registar um decréscimo de 8%, devido essencialmente à quebra de receita no período de 2015 para 2016, explicada pela redução das transferências extraordinárias (-31,0%), registando, esta rubrica, como se denota do quadro, uma variação média no triénio de -15,9%.

Em termos das receitas tributárias, a TVM no triénio foi de 21,4%, concluindo-se assim que a política tributária do Governo não teve influência na diminuição das receitas no período, dado que o referido decréscimo, como referido, se ficou a dever à redução das receitas extraordinárias dos parceiros.

#### **2.4.2 – Evolução das Receitas Tributárias no Período 2014 – 2016**

Como referido, o decréscimo das receitas do Estado no triénio em análise não ficou a dever-se ao comportamento das Receitas fiscais, pois, como veremos no Quadro II.12 e 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 2014-2016

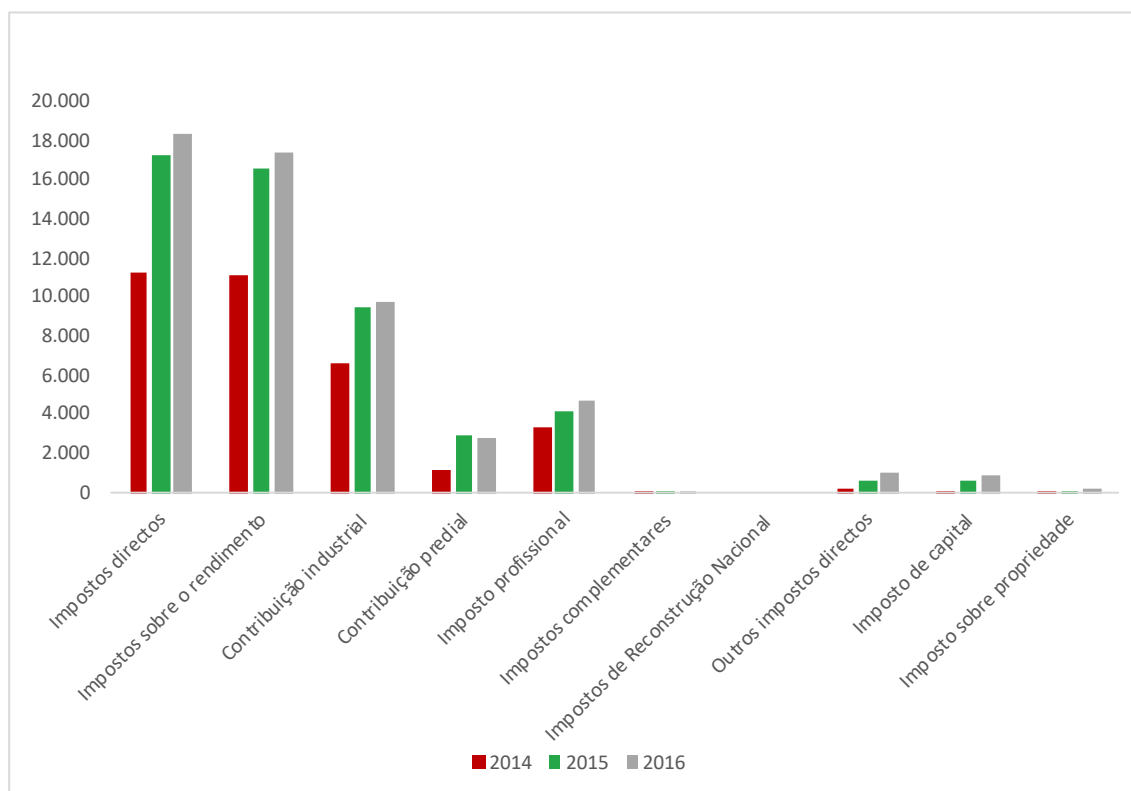
(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2014		2015		2016		TVE
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	%
<b>Receitas tributárias</b>							
<b>Impostos directos</b>	<b>11.278,13</b>	<b>2,2</b>	<b>17.259,40</b>	<b>2,8</b>	<b>18.372,59</b>	<b>2,6</b>	<b>29,7</b>
Impostos sobre o rendimento	11.088,94	2,1	16.617,25	2,7	17.389,25	2,5	27,3
Contribuição industrial	6.549,87	1,3	9.517,71	1,5	9.771,76	1,4	24,0
Contribuição predial	1.169,69	0,2	2.884,33	0,5	2.840,18	0,4	72,5
Imposto profissional	3.362,39	0,6	4.207,30	0,7	4.771,85	0,7	19,3
Impostos complementares	6,99	0,0	7,91	0,0	5,46	0,0	-8,9
Impostos de Reconstrução Nacional	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	-
Outros impostos directos	189,19	0,0	642,15	0,1	983,33	0,1	146,3
Imposto de capital	108,12	0,0	583,84	0,1	833,52	0,1	241,4
Imposto sobre propriedade	81,07	0,0	58,31	0,0	149,81	0,0	64,4
<b>Impostos indirectos</b>	<b>32.896,97</b>	<b>6,3</b>	<b>44.690,23</b>	<b>7,2</b>	<b>45.140,84</b>	<b>6,4</b>	<b>18,4</b>
Imposto/transações internacion.	15.714,14	3,0	19.058,21	3,1	18.992,46	2,7	10,5
Direito de importação	10.779,83	2,1	11.093,19	1,8	10.699,69	1,5	-0,3
Direito de exportação	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	-
Imposto ext/castanha de cajú	3.523,56	0,7	5.355,32	0,9	6.650,01	0,9	38,1
Imposto ext/madeira	0,00	0,0	711,07	0,1	0,00	0,0	-
Outros	1.410,75	0,3	1.898,63	0,3	1.742,76	0,2	13,2
Imposto especial sobre consumo	2.726,29	0,5	4.601,25	0,7	4.393,89	0,6	32,1
Bens importados	2.726,29	0,5	4.601,25	0,7	4.393,89	0,6	32,1
Imposto geral sobre venda	13.071,23	2,5	19.558,97	3,2	20.363,98	2,9	26,9
Bens importados	8.450,34	1,6	12.573,74	2,0	12.816,83	1,8	25,4
Produção local	4.620,89	0,9	6.985,23	1,1	7.547,15	1,1	29,6
Outros impostos indirectos	1.385,31	0,3	1.471,81	0,2	1.390,71	0,2	0,4
Selos e estampilhas	1.385,31	0,3	1.471,81	0,2	1.390,71	0,2	0,4
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>44.175,10</b>	<b>8,5</b>	<b>61.949,63</b>	<b>10,0</b>	<b>63.513,43</b>	<b>9,1</b>	<b>21,4</b>
<b>PIB</b>	<b>520.872</b>		<b>619.726</b>		<b>700.523</b>		
<b>Índice de Inflação</b>	<b>0,990</b>		<b>1,015</b>		<b>1,015</b>		
<b>Valores Correntes de 2016</b>	<b>45.510,29</b>		<b>62.878,87</b>		<b>63.513,43</b>		
<b>Cresc. receita em termos reais (%)</b>	<b>-</b>		<b>38,2</b>		<b>1,0</b>		
<b>Receita em termos reais/PIB (%)</b>	<b>8,7</b>		<b>10,1</b>		<b>9,1</b>		

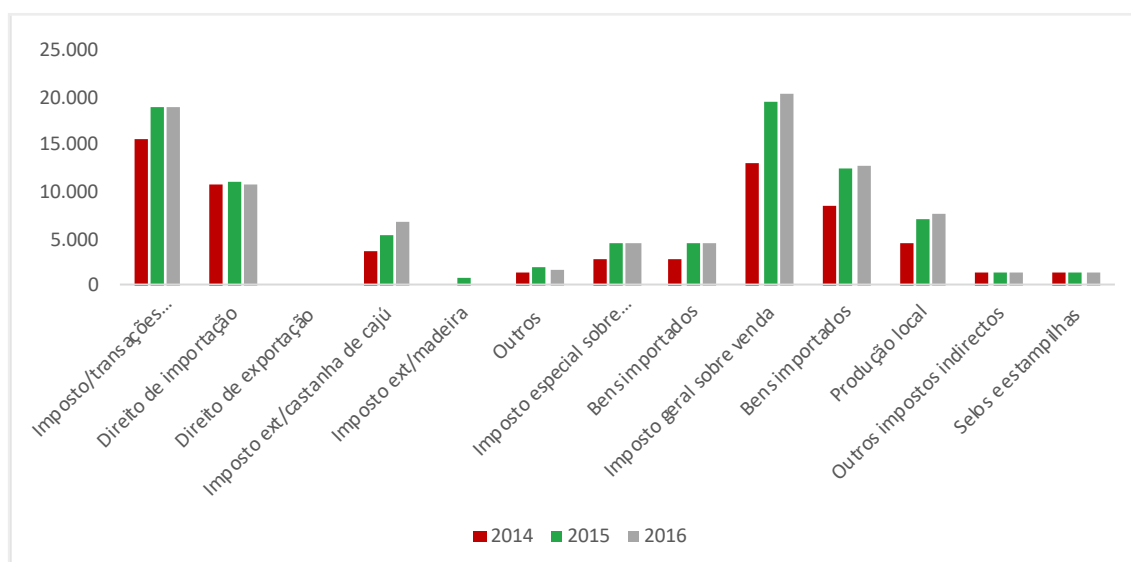
Fonte: CGE e INE

TVM: Taxa de variação média

**Gráfico II.4 - Evolução das Receitas tributárias entre 2014-2016 - Impostos directos**



**Gráfico II.5 - Evolução das Receitas tributárias entre 2014-2016 - Impostos indirectos**



Fonte: CGE e INE

Da análise do quadro, observa-se que as Receitas tributárias registaram, no triénio 2014 - 2016 um crescimento médio anual de 21,4%, em termos nominais, com aumentos em todos os anos, apenas decrescendo no último ano, em termos de representatividade em

relação ao PIB (8,5%, em 2014, 10,0%, em 2015, e 9,1% em 2016). Também, em termos constantes em relação ao PIB, se confirma a mesma evolução, com uma redução de 1 ponto percentual, em 2016.

Em termos de valores correntes, a preços de 2016, igualmente se regista um acréscimo em todos os anos do triénio 2014-2016, embora mais acentuado no período 2014-2015.

Em termos médios no triénio, observa-se que o crescimento se deu em todas as rubricas da Receita tributária, com os impostos directos a registarem um crescimento de 29,7% e o Impostos indirectos, 18,4%, confirmando-se assim que a diminuição da receita global do Estado, como constatado atrás, no Quadro II.11, não foi influenciada pela política tributária do Governo, dado que o referido decréscimo, como referido, se deveu, em grande medida, à redução, no período em análise, da contribuição dos parceiros.

## **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 abaixo dos 100%, com excepção das Multas penalidades e Rendimentos da propriedade.

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 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 2016, pendentes de pagamento.

Embora, essa questão não se coloca relativamente ao imposto profissional, a nível da Dívida fiscal, o Relatório da CGE de 2016 refere que na conta 41 – Contribuintes e utentes registou-se apenas contribuintes do Fundo de Promoção da Industrialização dos Produtos Agrícolas (FUNPI) com uma receita de 463,9 milhões de FCFA pendente de cobrança junto aos operadores.

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

Tal facto exige uma intervenção extraordinária e rigorosa do Governo, que, simultaneamente, permita recuperar parte importante dos créditos fiscais, tendo em conta os respectivos prazos de caducidade e prescrição<sup>21</sup>

Pelo que é oportuno o Tribunal enunciar 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.*

---

---

21 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

Nos termos do artigo 7º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (LEOGE), Lei n.º 2/2015, de 5 Março, o orçamento geral do Estado especifica as receitas e as despesas orçamentais autorizadas pela lei do orçamento geral do Estado.

O artigo 11.º do diploma acima referenciado estipula que as despesas orçamentais do Estado compreendem:

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

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

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

E as despesas de capital compreendem:

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

O Decreto n.º 4/2016, de 7 de Janeiro, que fixa o quadro da nomenclatura orçamental do Estado, considera quatro categorias para a classificação das despesas, sendo a administrativa ou orgânica (artigo 5.º), a programática (artigo 8.º), a funcional (artigo 9.º) e a económica (artigo 11.º).

Assim, neste capítulo, é feita a análise da correcção jurídico-financeira da execução das despesas estimadas na Proposta de Lei do OGE (PLOGE) de 2016, nas quatro categorias de classificação de despesas anteriormente referidas, dos restos a pagar e pagamentos no período complementar.

Observe-se, como se encontra desenvolvido no Capítulo I - Processo Orçamental, deste Parecer, que o Governo cobrou receitas e realizou despesas com base na Proposta de Lei do Orçamento Geral do Estado de 2016 aprovada em Conselho de Ministros, e que não chegou a receber a aprovação do Parlamento, contrariando assim o estatuído no n.º 4 do artigo 58.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

### **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 art.º 33.º e n.º 1 do art.º 34.º, da PLOGE de 2016.

Sobre estes requisitos, dispõe o Regulamento Geral da Contabilidade Pública (RGCP), Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, no seu artigo 43.º, que as despesas do Estado são autorizadas por lei do Orçamento Geral do Estado. E as dos seus estabelecimentos públicos de carácter administrativo são autorizadas pelos seus respetivos conselhos de administração ou outros órgãos deliberativos.

Acresce ainda nos seus artigos 44.º e 45.º, que as despesas são engajadas, liquidadas e autorizadas antes do seu pagamento, salvo casos excepcionais, não devendo o montante total

dos engajamentos exceder o montante das autorizações orçamentais, devendo subordinar-se às leis e regulamentos em vigor.

Assim sendo, a emissão do presente Parecer baseia-se na estrutura apresentada na PLOGE, executada pelo Governo e na respectiva CGE, considerando as Despesas ordinárias ou correntes (pessoal, funcionamento e transferências) e as Despesas de capital, designadamente os investimentos realizados pelo Estado e as transferências de capital, além das despesas relativas à amortização da dívida e das Contas especiais do Tesouro.

Ainda, tendo em consideração o Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, que elenca no n.º 2 do artigo 80.º, as informações que devem constar da Conta Geral da Administração das Finanças a apresentar ao Tribunal de Contas em anexo à CGE para efeitos de análise, sendo, em matéria das despesas do Estado, as que a seguir se indicam:

- a) O balanço geral das contas;
- b) A evolução das despesas orçamentais;
- c) A evolução das operações constatadas nas Contas especiais do Tesouro;
- d) A evolução das contas de resultados.

Porém, à semelhança do ocorrido no Capítulo II – Receita, o que se constatou é que na CGE de 2016 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 omissão, entende o Tribunal de Contas atender para a seguinte recomendação:

### **Recomendação n.º III.1**

---

*Nas próximas CGE, incluir o mapa das Operações relativas às Contas especiais do Tesouro, em respeito à estrutura formal definida no n.º 2 do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública e a sua elaboração ser norteadada pelo previsto no Decreto n.º 4/2017, de 7 de Janeiro, sobre a Nomenclatura Orçamental do Estado.*

---

Para efeitos de emissão do PCGE de 2016, 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 gráficos a seguir, a comparação entre a despesa orçada e a realizada em 2016, tanto a nível de despesas correntes e bens de capital como de Investimento Público:

### Quadro III.1- Comparação das despesas previstas e executadas - 2016

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Despesas correntes	105,557.69	74.8	82,672.04	94.7	-22,885.65	-21.7	78.3
Bens de capital	709.06	0.5	494.26	0.6	-214.80	-30.3	69.7
Amortização da dívida	31,225.91	22.1	4,154.82	4.8	-27,071.09	-86.7	13.3
Investimento público	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	-	-
Contas Especiais do Tesouro	3,654.00	2.6	0.00	0.0	-3,654.00	-100.0	0.0
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>141,146.66</b>	<b>100.0</b>	<b>87,321.12</b>	<b>100.0</b>	<b>-53,825.54</b>	<b>-38.1</b>	<b>61.9</b>

Fonte: CGE

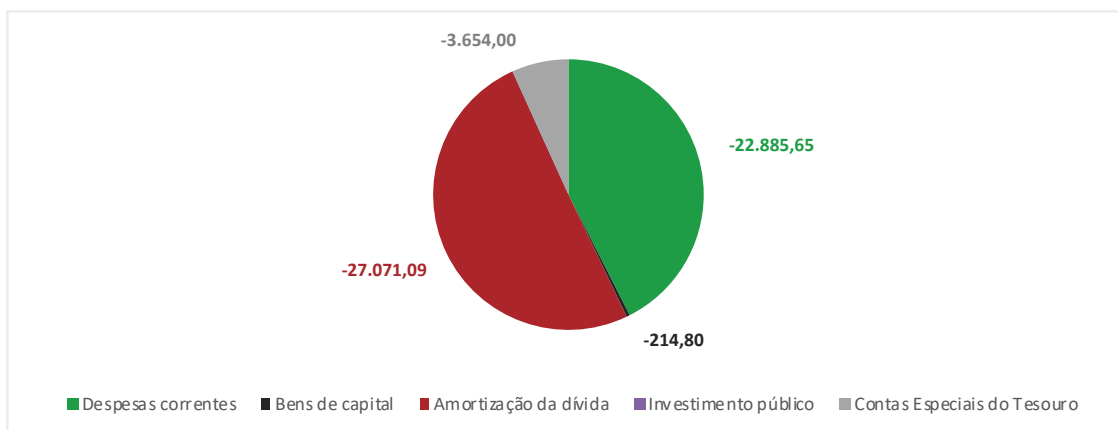
Gráfico III.1 – Orçamento final



Gráfico III.2 – Execução orçamental



**Gráfico III.3 – Desvio**



Fonte: CGE

Como se pode verificar do quadro e gráficos acima, o total das despesas executadas situou-se na ordem de 87.321,12 milhões de FCFA, contra os 141.146,66 milhões de FCFA previstos, registando-se assim, uma taxa de execução de 61,9%, derivado do comportamento das despesas correntes (78,3%), dos Bens de capital (69,7%) e da amortização da dívida (13,3%), uma vez que não houve qualquer previsão e execução do Investimento público.

A rubrica Contas especiais do Tesouro, embora registando previsão orçamental, não teve qualquer execução.

### **3.2.1 – Despesas de Funcionamento**

Em 2016, a estrutura das despesas de funcionamento do Estado efectuadas nas ópticas económica, orgânica e funcional, desdobra-se nos seguintes subpontos.

#### **3.2.1.1 – Na Óptica Económica**

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

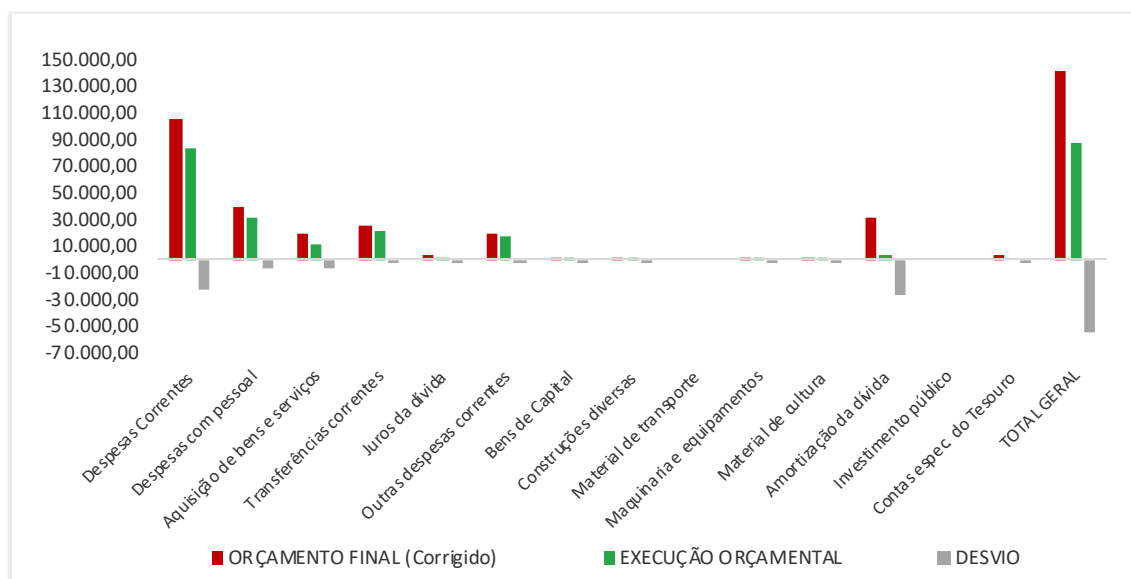
### Quadro III.2 - Despesas correntes e de capital previstas e executadas

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>Despesas Correntes</b>	<b>105,557.69</b>	<b>74.8</b>	<b>82,672.04</b>	<b>94.7</b>	<b>-22,885.65</b>	<b>-21.7</b>	<b>78.3</b>
Despesas com pessoal	39,034.14	27.7	31,534.48	36.1	-7,499.66	-19.2	80.8
Aquisição de bens e serviços	18,323.33	13.0	11,475.59	13.1	-6,847.74	-37.4	62.6
Transferências correntes	24,998.92	17.7	21,569.75	24.7	-3,429.17	-13.7	86.3
Juros da dívida	3,304.10	22.1	1,200.68	4.8	-2,103.42	-63.7	13.3
Outras despesas correntes	19,897.20	14.1	16,891.54	19.3	-3,005.66	-15.1	84.9
<b>Bens de Capital</b>	<b>709.06</b>	<b>0.5</b>	<b>494.26</b>	<b>0.6</b>	<b>-214.80</b>	<b>-30.3</b>	<b>69.7</b>
Construções diversas	201.78	0.1	158.81	0.2	-42.97	-21.3	78.7
Material de transporte	0.00	0.0	0.00	-	-	-	-
Maquinaria e equipamentos	246.89	0.2	189.13	0.2	-57.76	-23.4	76.6
Material de cultura	260.39	0.2	146.32	0.2	-114.07	-43.8	56.2
<b>Amortização da dívida</b>	<b>31,225.91</b>	<b>2.3</b>	<b>4,154.82</b>	<b>1.4</b>	<b>-27,071.09</b>	<b>-86.7</b>	<b>36.3</b>
<b>Investimento público</b>	<b>0.00</b>	<b>0.0</b>	<b>0.00</b>	<b>0.0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Contas espec. do Tesouro</b>	<b>3,654.00</b>	<b>2.6</b>	<b>0.00</b>	<b>0.0</b>	<b>-3,654.00</b>	<b>-100.0</b>	<b>0.0</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>141,146.66</b>	<b>100.0</b>	<b>87,321.12</b>	<b>100.0</b>	<b>-53,825.54</b>	<b>-38.1</b>	<b>61.9</b>

Fonte: CGE

### Gráfico III.4 - Despesas correntes e de capital previstas e executadas



Fonte: CGE

Conforme o quadro e gráfico anteriores, 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 36,1% e 24,7%. A rubrica menos representativa das Despesas correntes foi a dos Juros da dívida, com uma participação de 4,8%.

Em relação às despesas com aquisição de Bens de capital, a rubrica que apresenta a maior representatividade é a de Maquinaria e equipamentos, embora com um peso de apenas 0,2% no cômputo geral.

A rubrica de Amortização da dívida registou um peso de 1,4%, não havendo qualquer previsão e execução do Investimento público.

Conforme já referido antes, a rubrica Contas especiais do Tesouro, embora registando previsão orçamental, não teve qualquer execução.

### 3.3.1.1.1 – Estrutura e Nível de Execução das Despesas Correntes

No seguinte quadro, evidenciam-se as despesas correntes, em termos de previsão e execução orçamental, respeitantes ao exercício de 2016:

**Quadro III.3 - Despesas correntes previstas e executadas**

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
<b>DESPESAS CORRENTES</b>							
<b>Despesas com pessoal</b>	<b>39 034,14</b>	<b>37,0</b>	<b>31 534,48</b>	<b>38,1</b>	<b>-7 499,66</b>	<b>-19,2</b>	<b>80,8</b>
Remunerações certas	38 420,12	36,4	31 276,95	37,8	-7 143,17	-18,6	81,4
Abonos variáveis ou eventuais	302,92	0,3	0,00	0,0	-302,92	-100,0	0,0
Segurança social	311,10	0,3	257,53	0,3	-53,57	-17,2	82,8
<b>Aquisição de Bens e Serviços</b>	<b>18 323,33</b>	<b>17,4</b>	<b>11 475,59</b>	<b>13,9</b>	<b>-6 847,74</b>	<b>-37,4</b>	<b>62,6</b>
Bens duradouros	0,00	0,0	0,00	0,0	-	-	-
Bens não duradouros	3 891,73	3,7	1 741,49	2,1	-2 150,24	-55,3	44,7
Aquisição de Serviços	14 431,60	13,7	9 734,10	11,8	-4 697,50	-32,6	67,4
<b>Transferências Correntes</b>	<b>24 998,92</b>	<b>23,7</b>	<b>21 569,75</b>	<b>26,1</b>	<b>-3 429,17</b>	<b>-13,7</b>	<b>86,3</b>
Soc. e quase-soc. não Fin.	8 863,86	8,4	7 077,88	8,6	-1 785,98	-20,1	79,9
Administrações públicas	4 232,48	4,0	3 763,26	4,6	-469,22	-11,1	88,9
Instituições privadas s/ fins luc.	2 923,27	2,8	2 623,98	3,2	-299,29	-10,2	89,8
Famílias	8 433,97	8,0	8 063,19	9,8	-370,78	-4,4	95,6
Exterior	545,34	0,5	41,44	0,1	-503,90	-92,4	7,6
<b>Juros da dívida</b>	<b>3 304,10</b>	<b>3,1</b>	<b>1 200,68</b>	<b>1,5</b>	<b>-2 103,42</b>	<b>-63,7</b>	<b>36,3</b>
Dívida-juros vencidos	3 304,10	3,1	1 200,68	1,5	-2 103,42	-63,7	36,3
<b>Outras Despesas Correntes</b>	<b>19 897,20</b>	<b>18,8</b>	<b>16 891,54</b>	<b>20,4</b>	<b>-3 005,66</b>	<b>-15,1</b>	<b>84,9</b>
Restituições	9 408,10	8,9	6 881,04	8,3	-2 527,06	-26,9	73,1
Despesas comuns	10 489,10	9,9	10 010,50	12,1	-478,60	-4,6	95,4
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>105 557,69</b>	<b>100,0</b>	<b>82 672,04</b>	<b>100,0</b>	<b>-22 885,65</b>	<b>-21,7</b>	<b>78,3</b>

Fonte: CGE

Observa-se através do quadro que as Despesas correntes realizadas situaram-se na ordem de 82.672,04 milhões de FCFA, contra os 105.557,69 milhões de FCFA previstos, registando-se assim, uma taxa de execução de 78,3%, sendo que, com um peso de 38,1% e 26,1%, surgem as rubricas de Despesas com pessoal e Transferências Correntes, respectivamente.

Da leitura do quadro anterior pode-se concluir, ainda, que 20,4% das Despesas correntes realizadas dizem respeito às Outras despesas correntes, que registaram uma taxa de execução de 84,9%, 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,

indenizações 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 Março, Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado).

Assim, considera o Tribunal recomendar o seguinte:

### **Recomendação n.º III.2**

*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 de Março, Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado.*

Conforme já referido acima, as Transferências Correntes, no valor de 21.569,75 milhões de FCFA, registaram uma taxa de execução de 86,3%. 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 11.475,59 milhões de FCFA, registando um grau de execução de 62,6%.

Os Encargos da dívida (Juros da dívida interna e externa), no valor de 1.200,68 milhões de FCFA, representaram 1,5% das despesas correntes em 2016.

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

As despesas de Capital e Investimento público situaram-se nos 4.649,08 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	%	%
<b>DESPESAS DE CAPITAL E INV. PÚBLICO</b>							
<b>Investimentos</b>	<b>709,06</b>	<b>1,99</b>	<b>494,26</b>	<b>10,6</b>	<b>-214,80</b>	<b>-30,3</b>	<b>69,7</b>
Construções diversas	201,78	0,6	158,81	3,4	-42,97	-21,3	78,7
Material de transporte	0,00	0,0	0,00	0,0	-	-	-
Maquinaria e equipamentos	246,89	0,7	189,13	4,1	-57,76	-23,4	76,6
Material de cultura	260,39	0,7	146,32	3,1	-114,07	-43,8	56,2
<b>Amortização da dívida</b>	<b>31 225,91</b>	<b>87,7</b>	<b>4 154,82</b>	<b>89,4</b>	<b>-27 071,09</b>	<b>-86,7</b>	<b>13,3</b>
Amortização da dívida	31 225,91	87,7	4 154,82	89,4	-27 071,09	-86,7	13,3
<b>Orçamento de Investimento Público</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Financiamento interno	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	-	-
Financiamento externo	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	-	-
<b>Contas especiais do Tesouro</b>	<b>3 654,00</b>	<b>10,3</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>-3 654,00</b>	<b>-100,0</b>	<b>0,0</b>
Contas especiais do Tesouro	3 654,00	10,3	0,00	0,0	-3 654,00	-100,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>35 588,97</b>	<b>100,0</b>	<b>4 649,08</b>	<b>100,0</b>	<b>-30 939,89</b>	<b>-86,9</b>	<b>13,1</b>

Fonte: CGE

Do total executado, 10,6% destinou-se à Aquisições de bens de capital e 89,4% à Amortização da dívida, já que o Orçamento de Investimento público e as Contas especiais do Tesouro não tiveram qualquer execução.

Entretanto, a não execução do Orçamento do Investimento Público deveu-se à omissão na CGE (Quadro IV- Execução Orçamental Despesas), da programação e execução dos recursos provenientes de financiamento externo, nos valores de 44.660,13 milhões de FCFA e de 40.868,96 milhões de FCFA, respectivamente, incluindo os recursos internos programados e executados em 10.221,82 milhões de FCFA e 2.811,32 milhões de FCFA. Isto de acordo com os dados recolhidos junto à Direcção Geral do Plano (Direcção de Serviços

de Programação dos Investimentos Públicos) e da Direcção-Geral do Orçamento (Direcção de Serviços de Informática).

Acrescente-se ainda que esta omissão de dados deve-se ao facto da programação e execução das despesas de projectos e programas de investimento público financiados com recursos externos e internos 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 (MEF), junto da Direcção de Serviços de Informática (DSI), da Direcção Geral do Controlo Financeiro (DGCF), da Direcção Geral do Orçamento (DGO) e da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP).

A omissão de tais relevantes despesas na execução do OGE representa uma flagrante violação do princípio da Unidade e Universalidade do OGE, que define claramente que “todas as receitas e despesas” devem constar no Orçamento (artigo 32.º in finis da LEOGE).

Pelo que, entende o Tribunal de Contas formular a seguinte recomendação:

### **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 tenha a devida expressão na CGE, conferindo um maior rigor e transparência à actividade financeira do Estado.*

---

#### **3.3.1.2 – Na Óptica Orgânica**

O quadro III.5 apresenta a previsão e a execução das despesas correntes, de bens de capital e do investimento público 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	4 164,48	3,0	3 763,26	4,3	-401,22	-9,6	90,4
2	Presidência da República	1 818,08	1,3	1 533,74	1,8	-284,34	-15,6	84,4
3	Presidência do Conselho de Ministros (Primatura)	2 130,47	1,6	1 397,64	1,6	-732,83	-34,4	65,6
4	Supremo Tribunal de Justiça	1 109,92	0,8	790,54	0,9	-319,38	-28,8	71,2
5	Tribunal de Contas	486,52	0,4	307,75	0,4	-178,77	-36,7	63,3
6	Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos	1 195,10	0,9	944,27	1,1	-250,83	-21,0	79,0
7	Ministério Público Procuradoria Geral da República	1 487,99	1,1	1 199,25	1,4	-288,74	-19,4	80,6
8	Ministério dos Neg. Estrang. Da Cooperacao Internacional	3 438,10	2,5	2 717,99	3,1	-720,11	-20,9	79,1
9	Ministério Defesa Nacional	12 117,01	8,8	9 330,31	10,7	-2 786,70	-23,0	77,0
10	Ministério Interior	8 036,71	5,9	5 909,84	6,8	-2 126,87	-26,5	73,5
12	Ministério da Economia e Financas	29 432,10	21,4	24 876,89	28,5	-4 555,21	-15,5	84,5
13	Ministério da Reforma Função Pública e Trabalho	387,86	0,3	292,95	0,3	-94,91	-24,5	75,5
15	Ministério da Educacao, Ensino Superior, Juventude, Cultura e Desportos	12 472,60	9,1	10 914,08	12,5	-1 558,52	-12,5	87,5
17	Ministério da Presidencia de Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares	159,43	0,1	124,01	0,1	-35,42	-22,2	77,8
18	Ministério da Saude Publica	5 931,59	4,3	3 724,09	4,3	-2 207,50	-37,2	62,8
19	Ministério da Família e Coesão Social	242,98	0,2	158,78	0,2	-84,20	-34,7	65,3
21	Ministério das Obras Publicas, Construção e Urbanismo	301,00	0,2	157,73	0,2	-143,27	-47,6	52,4
22	Ministério da Energia, Industria e Recursos Naturais	214,62	0,2	112,40	0,1	-102,22	-47,6	52,4
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	1 422,93	1,0	417,14	0,5	-1 005,79	-70,7	29,3
25	Ministério do Comercio e Promoção Empresarial	353,70	0,3	270,05	0,3	-83,65	-23,6	76,4
26	Ministério do Turismo e Artesanato	205,75	0,1	133,41	0,0	-72,34	-35,2	64,8
27	Secretaria Estado dos transportes e Comunicacoes	68,19	0,0	33,86	0,0	-34,33	-50,3	49,7
28	Secretaria de Estado do Ambiente	174,10	0,1	98,04	0,1	-76,06	-43,7	56,3
29	Secretaria de Estado das Pescas e Economia Maritima	211,78	0,2	113,36	0,1	-98,42	-46,5	53,5
30	Secretaria de Estado das Comunidades	59,52	0,0	19,27	0,0	-40,25	-67,6	32,4
32	Secretaria de Estado do Tesouro (excepto pensoes e reformas, juros da divida e amort. Dívida)	44 158,72	32,2	13 858,76	15,9	-30 299,96	-68,6	31,4
33	Secretaria de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais	518,00	0,4	481,57	0,6	-36,43	-7,0	93,0
35	Secretaria de Estado da Juventude Cultura e Desportos	737,57	0,5	601,47	0,7	-136,10	-18,5	81,5
36	Secretaria de Estado da Gestao Hospitalar	40,00	0,0	15,20	0,0	-24,80	-62,0	38,0
38	Secretaria de Estado da Ordem Pública	19,50	0,0	0,00	0,0	-19,50	-100,0	0,0
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade da Patria	2 211,74	1,6	1 770,50	2,0	-441,24	-19,9	80,1
45	Secretaria de Estado de Ensino e Investigação Científica	46,90	0,0	10,42	0,0	-36,48	-77,8	22,2
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	550,83	0,4	258,02	0,3	-292,81	-53,2	46,8
47	Secretaria de Estado da Segurança Alimentar	28,50	0,0	0,00	0,0	-28,50	-100,0	0,0
49	Ministério da Energia	192,80	0,1	122,45	0,1	-70,35	-36,5	63,5
95	Secretaria de Estado da Administração do Poder Local	519,96	0,4	195,50	0,2	-324,46	-62,4	37,6
96	Ministério da Comunicação Social	625,58	0,5	516,28	0,6	-109,30	-17,5	82,5
98	Secretaria de Estado do Ordenamento de Território	41,50	0,0	27,50	0,0	-14,00	-33,7	66,3
<b>TOTAL</b>		<b>137 314,11</b>	<b>100,0</b>	<b>87 198,28</b>	<b>99,8</b>	<b>-50 115,83</b>	<b>-36,5</b>	<b>63,5</b>

Fonte: CGE

Como se pode extrair do quadro anterior, o Ministério da Economia e Finanças é o que detém a maior parcela das despesas executadas, seguido da Secretaria de Estado do Tesouro e do Ministério da Educação, Ensino, Superior, Juventude, Cultura e Desportos com uma representatividade de 28,5%, 15,9% e 12,5%, respectivamente.

Em termos gerais, e a nível orgânico, a execução da despesa teve um desvio negativo de 36,5%, contribuindo para essa baixa execução, nomeadamente, o Ministério do Turismo e Artesanato e as Secretarias de Estado dos Transportes e Comunicações; das Comunidades; da Gestão Hospitalar; da Ordem Pública; de Ensino e Investigação Científica; da Segurança Alimentar; e do Ordenamento do Território.

### 3.3.1.3 – Na Óptica Funcional

O quadro que a seguir se apresenta revela, na óptica funcional, os sectores onde foram alocados os recursos públicos para a prossecução das principais funções do Estado:

**Quadro III.6 - Despesas por funções do Estado**

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
	<b>FUNÇÕES DE DEFESA E SOBERANIA</b>	<b>36 063,40</b>	<b>26,3</b>	<b>27 913,86</b>	<b>32,0</b>	<b>-8 149,54</b>	<b>-22,6</b>	<b>77,4</b>
1	Assembleia Nacional Popular	4 164,48	3,0	3 763,26	4,3	-401,22	-9,6	90,4
2	Presidência da República	1 818,08	1,3	1 533,74	1,8	-284,34	-15,6	84,4
3	Presidência do Conselho de Ministros (Primatura)	2 130,47	1,6	1 397,64	1,6	-732,83	-34,4	65,6
4	Supremo Tribunal de Justiça	1 109,92	0,8	790,54	0,9	-319,38	-28,8	71,2
5	Tribunal de Contas	486,52	0,4	307,75	0,4	-178,77	-36,7	63,3
6	Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos	1 195,10	0,9	944,27	1,1	-250,83	-21,0	79,0
7	Ministério Público Procuradoria Geral da República	1 487,99	1,1	1 199,25	1,4	-288,74	-19,4	80,6
8	Ministério dos Neg. Estrang. Da Cooperacao Internacional	3 438,10	2,5	2 717,99	3,1	-720,11	-20,9	79,1
9	Ministério Defesa Nacional	12 117,01	8,8	9 330,31	10,7	-2 786,70	-23,0	77,0
10	Ministério Interior	8 036,71	5,9	5 909,84	6,8	-2 126,87	-26,5	73,5
30	Secretaria de Estado das Comunidades	59,52	0,0	19,27	0,0	-40,25	-67,6	32,4
38	Secretaria de Estado da Ordem Pública	19,50	0,0	0,00	0,0	-19,50	-100,0	0,0
	<b>FUNÇÃO SOCIAL</b>	<b>22 468,39</b>	<b>16,4</b>	<b>17 834,83</b>	<b>20,5</b>	<b>-4 633,56</b>	<b>-20,6</b>	<b>79,4</b>
15	Ministério da Educacao, Ensino Superior, Juventude, Cultura e Desportos	12 472,60	9,1	10 914,08	12,5	-1 558,52	-12,5	87,5
17	Ministério da Presidencia de Conselho de Ministros e Assuntos Parlament	159,43	0,1	124,01	0,1	-35,42	-22,2	77,8
18	Ministério da Saude Pública	5 931,59	4,3	3 724,09	4,3	-2 207,50	-37,2	62,8
19	Ministério da Família e Coesão Nacional	242,98	0,2	158,78	0,2	-84,20	-34,7	65,3
35	Secretaria de Estado da Juventude Cultura e Desportos	737,57	0,5	601,47	0,7	-136,10	-18,5	81,5
36	Secretaria de Estado da Gestao Hospitalar	40,00	0,0	15,20	0,0	-24,80	-62,0	38,0
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade da Patria	2 211,74	1,6	1 770,50	2,0	-441,24	-19,9	80,1
45	Secretaria de Estado de Ensino e Investigaçao Científica	46,90	0,0	10,42	0,0	-36,48	-77,8	22,2
96	Ministério da Comunicação Social	625,58	0,5	516,28	0,6	-109,30	-17,5	82,5
	<b>FUNÇÕES ECONÓMICA E FINANCEIRA</b>	<b>77 272,18</b>	<b>56,3</b>	<b>40 521,69</b>	<b>46,5</b>	<b>-36 750,49</b>	<b>-47,6</b>	<b>52,4</b>
12	Ministério da Economia e Financas	29 432,10	21,4	24 876,89	28,5	-4 555,21	-15,5	84,5
32	Secretaria de Estado do Tesouro (excepto "pensoes e reformas", "juros	44 158,72	32,2	13 858,76	15,9	-30 299,96	-68,6	31,4
33	Secretaria de Estado do Orçamento e Assuntos Fiscais	518,00	0,4	481,57	0,6	-36,43	-7,0	93,0
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	550,83	0,4	258,02	0,3	-292,81	-53,2	46,8
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	1 422,93	1,0	417,14	0,5	-1 005,79	-70,7	29,3
47	Secretaria de Estado da Segurança Alimentar	28,50	0,0	0,00	0,0	-28,50	-100,0	0,0
29	Secretaria de Estado das Pescas e Economia Marítima	211,78	0,2	113,36	0,1	-98,42	-46,5	53,5
98	Secretaria de Estado do Ordenamento de Território	41,50	0,0	27,50	0,0	-14,00	-33,7	66,3
95	Secretaria de Estado da Administração do Poder Local	519,96	0,4	195,50	0,2	-324,46	-62,4	37,6
13	Ministério da Reforma Função Pública e Trabalho	387,86	0,3	292,95	0,3	-94,91	-24,5	75,5
	<b>FUNÇÕES PRODUTIVA E INFRAESTRUTURAS</b>	<b>1 510,16</b>	<b>1,1</b>	<b>927,94</b>	<b>1,1</b>	<b>-582,22</b>	<b>-38,6</b>	<b>61,4</b>
21	Ministério das Obras Públicas, Construção e Urbanismo	301,00	0,2	157,73	0,2	-143,27	-47,6	52,4
22	Ministério da Energia, Indústria e Recursos Naturais	214,62	0,2	112,40	0,1	-102,22	-47,6	52,4
28	Secretaria de Estado do Ambiente	174,10	0,1	98,04	0,1	-76,06	-43,7	56,3
49	Ministério da Energia	192,80	0,1	122,45	0,1	-70,35	-36,5	63,5
26	Ministério do Turismo e Artesanato	205,75	0,1	133,41	0,2	-72,34	-35,2	64,8
25	Ministério do Comercio e Promoção Empresarial	353,70	0,3	270,05	0,3	-83,65	-23,6	76,4
27	Secretaria Estado dos transportes e Comunicacoes	68,19	0,0	33,86	0,0	-34,33	-50,3	49,7
	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>137 314,11</b>	<b>100,0</b>	<b>87 198,28</b>	<b>100,0</b>	<b>-50 115,83</b>	<b>-36,5</b>	<b>63,5</b>

Fonte: CGE

Conforme demonstra o quadro III.6, acima, a taxa de execução global, em 2016, foi de 63,5%, representando um desvio para menos, entre o Orçamento corrigido e o executado, de 50.115,83 milhões de FCFA.

Destacam-se as Funções Económica e Financeira que tiveram um peso significativo de 46,5% do total das despesas, equivalente a 40.521,69 milhões de FCFA. As Funções de Defesa e Soberania registaram uma participação de 32,0%, seguida da Função Social e Funções Produtiva e Infra-estruturas, com pesos de 20,5% e 1,1%, respectivamente.

Em termos gerais, à semelhança do ocorrido a nível orgânico, em termos funcionais, tanto as funções Produtiva e de Infra-estruturas (1,1%), como as funções Económica e Financeira (46,5%) tiveram uma participação e execução na despesa baixa, de 61,4% e 52,4%, respectivamente, considerando, sobretudo, o impacto do peso das despesas de investimento não realizadas por todos os Ministérios e Secretárias de Estado dada a não execução da totalidade das despesas programadas.

Constatou-se finalmente que, a execução da despesa na óptica económica no valor total de 87.321,12 milhões de FCFA, apresentado no Quadro IV da CGE de 2015, conforme reproduzido no Quadro III.1, atrás, diverge para mais em 122,84 milhões de FCFA do montante total de 87.198,28 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.4**

---

*Perante esta evidente falha de controlo interno, em que os dados constantes da CGE são apresentados de forma discrepante em diferentes mapas, que o Governo crie 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.*

---

### **3.4 – 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 POGÉ de 2016, fixou despesas no valor total de 173.847.829.022.000 FCFA. Ao longo do exercício, a dotação corrigida da despesa atingiu o total de 141.146.661.868 FCFA, representando decréscimo de 32.700.360.132 FCFA em relação ao inicialmente previsto.

O montante efectivamente comprometido (engajado) atingiu 93.365.458.159 FCFA, representando 66,1% do orçamento corrigido. Do qual, foi liquidado o valor total bruto de 87.125.463.661 FCFA. Deduzindo desse o valor os descontos efectuados no montante de 4.222.019.386 FCFA, a diferença líquida autorizada para pagamento totaliza 82.903.444.275 FCFA.

Do referido valor líquido, o Tesouro pagou o montante de 75.157.839.851 FCFA, restando pagar 7.745.604.424 FCFA, verba esta que se enquadra na Dívida Administrativa, referente ao exercício de 2016.

### **3.5 – Pagamentos no Período Complementar**

O Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, estabelece no seu artigo 78.º, que a contabilidade geral do Estado é elaborada exclusivamente pelos contabilistas diretos do Tesouro e pelos contabilistas das administrações financeiras, por ano civil, podendo beneficiar de um período complementar de uma duração máxima de um mês, a contar do fim do exercício orçamental. E durante esse período, nenhuma operação orçamental pode ser efetuada, exceptuando-se as operações de regularização de natureza contabilística.

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 período complementar legalmente previsto.

Assim, o Tribunal de Contas recomenda:

### **Recomendação n.º III.5**

*Que o Governo zele pelo cumprimento das disposições do artigo 78.º do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, no que se refere à efectivação de pagamentos para além do período complementar definido legalmente.*

### **3.6 – Despesas dos Fundos e Serviços Autónomos**

Dispõe a alínea b) do artigo 50.º da Lei n.º 2/2015, de 5 Março, que a Conta Geral do Estado é acompanhado dos anexos explicativos que apresentam, por programa, dotação, orçamento anexo e as Contas especiais do Tesouro, o montante definitivo dos créditos abertos, das despesas, e se necessário, das receitas apuradas.

Da análise empreendida à PLOGE 2016 e à CGE de 2016, constatou-se que este preceito legal não foi observado, pois que, as receitas e as despesas dos Fundos e Serviços Autónomos não foram objecto de orçamentos anexos ao OGE do exercício em análise.

De acordo com as informações recolhidas na Missão de Verificação e Certificação in loco aos diferentes serviços intervenientes na execução orçamental do MF, as despesas executadas pelos FSA e IP foram efectuadas com recursos disponíveis fora do Tesouro, ou seja, depositando as suas receitas próprias em contas abertas junto dos bancos comerciais, contrariando o disposto na lei, relativamente à unicidade de Caixa (ou de Tesouraria), ao mesmo tempo que a utilização das quantias inscritas nos respectivos orçamentos não é feita mediante folhas processadas e remetidas aos serviços competentes para conferência, verificação do duplo cabimento e autorização de pagamento, violando igualmente o preceituado no 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, o Tribunal de Contas considera oportuno formular a seguinte recomendação:

### **Recomendação n.º III.6**

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

### **3.7 – Programa de Investimentos Públicos – PIP**

O Programa de Investimento Público é um dos mais importantes instrumentos utilizados pelo Governo para a materialização das suas políticas. É nele que o Governo expressa a sua intenção de prosseguir a implementação do seu Programa de Governação, consubstanciado no Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II 2011-2015) e na estratégia de Boa Governação, de modo a que as repercussões concorram de forma convergente para a redução do nível da pobreza.

As prioridades definidas no Programa de Investimento Público baseiam-se, pois, nas reorientações e estratégias definidas nos Programas do Governo e de Boa Governação e no DENARP II, nomeadamente:

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

A análise da execução do PIP engloba os dados obtidos na Direcção Geral do Plano (DGP), mais concretamente na Direcção de Serviços de Programação dos Investimentos Públicos, pois, como se deixou dito atrás, a execução das despesas de projectos e programas e de investimento público, financiados com recursos externos, não são objecto de registo no

Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP), bem como a nível da Direcção Geral do Tesouro e Contabilidade Pública (DGTCP), da Direcção Geral do Controlo Financeiro (DGCF) e da Direcção Geral do Orçamento (DGO).

Assim, torna-se oportuno expender a seguinte recomendação:

### Recomendação n.º III.7

*Em conformidade com o mecanismo de execução das operações de despesas do Estado, previsto no artigo 44.º do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, deverão ser assegurados que foram introduzidas no SIGFIP todas as fichas de programas e projectos constantes da carteira de Programa de Investimento Público, aprovada pelas leis do orçamento, e a cujos plafonds se sujeitam os ordenadores de créditos, bem como os contabilistas públicos, nos termos do n.º 1 do art.º 15.º da Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.*

### 3.7.1 – 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.

#### 3.7.1.1 – Na Óptica Económica

A execução das despesas de investimento do plano, segundo a óptica económica, permite analisar o peso da execução do PIP a nível das Despesas de Funcionamento e das Despesas de Capital, através do quadro seguinte:

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

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)	%	EXECUTADO	%	DESVIO	%
<b>Despesas de Funcionamento</b>	<b>22,368.39</b>	<b>40.8</b>	<b>19,051.62</b>	<b>43.6</b>	<b>-3,316.77</b>	<b>85.2</b>
Despesa com pessoal	2,768.93	5.0	12.72	0.0	-2,756.21	0.5
Aquisição de bens e serviços	13,126.04	23.9	12,925.50	29.6	-200.54	98.5
Combustível	0.00	0.0	9.71	0.0	9.71	-
Assistência técnica estrangeira	1,610.66	2.9	480.14	1.1	-1,130.52	29.8
Assistência técnica nacional	4,862.76	8.9	5,623.55	12.9	760.79	115.6
<b>Despesas de Investimento</b>	<b>32,513.56</b>	<b>59.2</b>	<b>24,628.66</b>	<b>56.4</b>	<b>-7,884.90</b>	<b>75.7</b>
Material de transporte	746.98	1.4	889.68	2.0	142.70	119.1
Maquinaria e equipamento	18,513.91	33.7	14,197.54	32.5	-4,316.37	76.7
Aquisições, construções e alicerce de imóveis	12,522.83	22.8	6,787.95	15.5	-5,734.88	54.2
Formação local	729.84	1.3	2,753.49	6.3	2,023.65	377.3
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>54,881.95</b>	<b>100.0</b>	<b>43,680.28</b>	<b>100.0</b>	<b>-11,201.67</b>	<b>79.6</b>

Fonte: CGE/DGP

O Programa do Investimento Público (PIP) teve uma taxa de execução de 79,6% justificado pela execução das Despesas de funcionamento (85,2%) e das Despesas de Investimento (75,7%).

Do montante de 43.680,28 milhões de FCFA de despesas realizadas no âmbito do PIP, cerca de 24.228,66 milhões (56,4%) correspondem a despesas de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e 43,6% a Despesas de funcionamento.

Nas despesas de funcionamento, as sub-rubricas mais expressivas foram, a despesa com a Aquisição de bens e serviços (29,6%), correspondendo a despesa com a Assistência técnica nacional, a 12,9%, e a despesa com a Assistência técnica estrangeira, a 1,1%. As demais rubricas, a saber, as Despesas com pessoal e os Combustíveis tiveram pouca expressão.

No que concerne às Despesas de investimento, em 2016, 32,5% dizem respeito à rubrica de Maquinaria e equipamento, 15,5% a despesas de Aquisições, construções e alicerce de imóveis, 6,3% a Formação profissional, e 2,0% a despesas com Material de transporte.

### **3.7.1.2 – Na Óptica Orgânica**

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

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

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	PIP				DESVIO		TAXA DE EXEC.
		PROGRAMADO		EXECUTADO		VALOR	%	
		VALOR	%	VALOR	%			
1	Assembleia Nacional Popular	655.99	1.2	0.00	0.0	-655.99	-100.0	0.0
6	Ministério da Justiça	1,674.63	3.1	395.40	0.9	-1,279.23	-76.4	23.6
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	1,258.49	2.3	5.37	0.0	-1,253.12	-99.6	0.4
10	Ministério da Administração Interna	293.22	0.5	32.78	0.1	-260.44	-88.8	11.2
13	Ministério da Função Pública e Trabalho	151.10	0.3	109.35	0.3	-41.75	-27.6	72.4
15	Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior	3,713.88	6.8	3,425.47	7.8	-288.41	-7.8	92.2
18	Ministério da Saúde Pública	5,419.49	9.9	12,256.10	28.1	6,836.61	126.1	226.1
19	Ministério da Mier, Família e Coesão Social	1,934.86	3.5	1,755.62	4.0	-179.24	-9.3	90.7
21	Ministério das Obras Públicas, Construções e Urbanismo	10,382.44	18.9	7,697.31	17.6	-2,685.13	-25.9	74.1
22	Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente	964.52	1.8	191.89	0.4	-772.63	-80.1	19.9
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	5,554.28	10.1	1,661.51	3.8	-3,892.77	-70.1	29.9
25	Ministerio de Comercio e Artesanato	241.20	0.4	83.00	0.2	-158.20	-65.6	34.4
27	Secretaria de Estado dos transportes e Comunicações	2,051.03	3.7	320.62	0.7	-1,730.41	-84.4	15.6
28	Secretaria de Estado do Ambiente	3,047.34	5.6	884.14	2.0	-2,163.20	-71.0	29.0
29	Secretaria de Estado das Pescas e Economia Marítima	561.86	1.0	1,252.62	2.9	690.76	122.9	222.9
30	Secretaria de Estado da Cooperação Internacional e das Comunidades	5.00	0.0	0.00	-	-5.00	-	-
35	Secretaria de Estado da Juventude, Cultura e Desportos	495.32	0.9	105.32	0.2	-390.00	-78.7	21.3
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade de Pátria	13.60	0.0	0.00	0.0	-13.60	-100.0	0.0
46	Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional	8,504.14	15.5	8,125.13	18.6	-379.01	-4.5	95.5
49	Ministério da Energia e Indústria	7,764.26	14.1	4,970.33	11.4	-2,793.93	-36.0	64.0
95	Secretaria de Estado do Ordenamento e Administração do Território	145.30	0.3	402.09	0.9	256.79	176.7	276.7
96	Ministerio da Comunicação Social	-	-	6.23	0.0	6.23	-	-
97	Secretaria de Estado do Turismo	50.00	0.1	0.00	0.0	-50.00	-100.0	0.0
<b>TOTAL</b>		<b>54,881.95</b>	<b>100.0</b>	<b>43,680.28</b>	<b>100.0</b>	<b>-11,201.67</b>	<b>-20.4</b>	<b>79.6</b>

Fonte: DGP/SIGFIP

Conforme se pode extrair do quadro anterior, o Ministério da Saúde Pública apresenta a maior fatia de investimento (28,1%), com cerca de 12.256,10 milhões de FCFA executados, registando uma execução de 226,1%, seguido da Secretária de Estado do Plano e Integração Regional (18,6%), com 8.125,13 milhões de FCFA, e do Ministério das Obras Públicas, Construções e Urbanismo (17,6%), com 7.697,31 milhões de FCFA.

Em termos de execução, dos 23 departamentos orgânicos apresentados, 3 departamentos, o Ministério da Saúde Pública e as Secretarias de Estado das Pescas e Economia Marítima e do Ordenamento e Administração do Território), representando cerca de 13% das orgânicas, , registaram uma execução para além de 100%, relativamente às despesas de investimento previstas.

A Assembleia Nacional Popular, a Secretária de Estado da Cooperação Internacional e das Comunidades e as Secretárias de Estado dos Combatentes da Liberdade de Pátria e do Turismo não executaram quaisquer valores das verbas que lhes foram alocadas para investimento. Por outro lado, o Ministério da Comunicação Social, embora sem alocação de verba no âmbito do PIP, apresentou uma execução de 6,23 milhões de FCFA.

### 3.7.1.3 – Na Óptica Funcional

O quadro a seguir apresenta a execução das despesas de investimento do plano pelas diversas funções do Estado:

**Quadro III.9 - Investimentos do Plano na óptica funcional**

(em milhões de FCFA)

Código Orgânico	DESIGNAÇÃO	PROGRAMADO		EXECUTADO		DESVIO		TAXA DE EXEC.
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
	<b>FUNÇÕES DE DEFESA E SOBERANIA</b>	<b>3 887,33</b>	<b>7,1</b>	<b>433,55</b>	<b>1,0</b>	<b>-3 453,78</b>	<b>-88,8</b>	<b>11,2</b>
1	Assembleia Nacional Popular	655,99	1,2	0,00	0,0	-655,99	-100,0	0,0
6	Ministério da Justiça	1 674,63	3,1	395,40	0,9	-1 279,23	-76,4	23,6
9	Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria	1 258,49	2,3	5,37	0,0	-1 253,12	-99,6	0,4
10	Ministério da Administração Interna	293,22	0,5	32,78	0,1	-260,44	-88,8	11,2
30	Secretaria de Estado da Cooperação Internacional das Comur	5,00	0,0	0,00	0,0	-5,00	-100,0	0,0
	<b>FUNÇÕES SOCIAIS</b>	<b>11 577,15</b>	<b>21,1</b>	<b>17 548,74</b>	<b>40,2</b>	<b>11 659,66</b>	<b>100,7</b>	<b>151,6</b>
15	Ministério da Educação	3 713,88	6,8	3 425,47	7,8	-288,41	-7,8	92,2
18	Ministério da Saúde Pública	5 419,49	9,9	12 256,10	28,1	10 321,24	190,4	226,1
19	Ministério da Mulher Família e Coesão Social	1 934,86	3,5	1 755,62	4,0	1 260,30	65,1	90,7
96	Ministerio da comunicação Social	0,00	0,0	6,23	0,0	-	-	-
34	Secretári de Estado da Juventude Cultura e Desportos	495,32	0,9	105,32	0,2	91,72	18,5	21,3
39	Secretaria de Estado dos Combatentes da Liberdade da Pátria	13,60	0,0	0,00	0,0	-13,60	-100,0	0,0
	<b>FUNÇÕES ECONÓMICAS E FINANCEIRAS</b>	<b>14 916,68</b>	<b>27,2</b>	<b>11 550,70</b>	<b>26,4</b>	<b>-122,22</b>	<b>-0,8</b>	<b>77,4</b>
13	Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa	151,10	0,3	109,35	0,3	-41,75	-27,6	72,4
23	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	5 554,28	10,1	1 661,51	3,8	-3 892,77	-70,1	29,9
29	Secretária de Estado das Pescas e Economia Marítima	561,86	1,0	1 252,62	2,9	690,76	122,9	222,9
46	Secretária de Estado do Plano e Integração Regional	8 504,14	15,5	8 125,13	18,6	-379,01	-4,5	95,5
95	Secretária de Estado do Orden. e Administração do Território	145,30	0,3	402,09	0,9	256,79	176,7	276,7
	<b>FUNÇÕES PRODUTIVA E INFRAESTRUTURAS</b>	<b>24 500,79</b>	<b>44,6</b>	<b>14 147,29</b>	<b>32,4</b>	<b>-10 353,50</b>	<b>-42,3</b>	<b>57,7</b>
21	Ministério das Obras Públicas, Construções e Urbanismo	10 382,44	18,9	7 697,31	17,6	-2 685,13	-25,9	74,1
22	Ministério dos Recursos Naturais	964,52	1,8	191,89	0,4	-772,63	-80,1	19,9
27	Secretaria de Estado dos Transp. Comunicações	2 051,03	3,7	320,62	0,7	-1 730,41	-84,4	15,6
28	Secretária de Estado do Ambiente	3 047,34	5,6	884,14	2,0	-2 163,20	-71,0	29,0
49	Ministério da Energia e Indústria	7 764,26	14,1	4 970,33	11,4	-2 793,93	-36,0	64,0
25	Ministerio de Comercio e Artesanato	241,20	0,4	83,00	0,2	-158,20	-65,6	34,4
97	Secretaria de Estado do Turismo	50,00	0,1	0,00	0,0	-50,00	-100,0	0,0
	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>54 881,95</b>	<b>100,0</b>	<b>43 680,28</b>	<b>100,0</b>	<b>-11 201,67</b>	<b>-20,4</b>	<b>79,6</b>

Fonte: DGP/SIGFIP

Da análise dos dados do quadro, observa-se que a maior parte das despesas de investimento foi canalizada para a Funções Sociais (40,2%), seguida das Funções Produtiva e Infraestruturas (32,4%), ao encontro com os objectivos específicos previstos no DENARP II. Das funções Produtiva e Infra-estruturas, a verba executada de maior expressão foi a efectivada pelo Ministério das Obras Públicas, Construções e Urbanismo com um peso de 17,6%, no total das despesas realizadas por funções.

### 3.7.2 – Financiamento dos Investimentos do Plano

A verba alocada aos Investimentos do Plano, distribuída pelas diferentes modalidades de financiamento interno e externo, encontra-se indicada no quadro seguinte:

### Quadro III.10 - Modalidades de financiamento do PIP

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	PROGRAMADO		EXECUTADO		DESVIO		TAXA DE EXEC.%
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
<b>Financiamento interno</b>	<b>10 221,82</b>	<b>18,6</b>	<b>2 811,32</b>	<b>6,4</b>	<b>-7 410,50</b>	<b>-72,5</b>	<b>27,5</b>
Tesouro	10 221,82	18,6	2 811,32	6,4	-7 410,50	-72,5	27,5
OFN-Outras fontes nacionais		0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
<b>Financiamento externo</b>	<b>44 660,13</b>	<b>81,4</b>	<b>40 868,96</b>	<b>93,6</b>	<b>-3 791,17</b>	<b>0,0</b>	<b>91,5</b>
Donativos	29 898,44	54,5	27 359,02	62,6	-2 539,42	-8,5	91,5
Empréstimos	14 761,69	26,9	13 509,94	30,9	-1 251,75	-8,5	91,5
AAL-Ajuda alimentar	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>54 881,95</b>	<b>100,0</b>	<b>43 680,28</b>	<b>100,0</b>	<b>-11 201,67</b>	<b>-20,4</b>	<b>79,6</b>

Fonte: DGP

Em termos da modalidade de financiamento do Programa do Investimento Público (PIP) dos 79,6% da taxa de execução global, o Financiamento interno executou 27,5% e o financiamento Externo 91,5%.

O quadro anterior permite ainda observar que o montante executado do financiamento interno atingiu o montante de 2.811,32 milhões de FCFA, correspondente a 6,4% do total global, e o financiamento externo o montante de 40.868,96 milhões de FCFA, equivalente a 93,6% do total.

De realçar que, no financiamento interno, foi executado apenas a fonte Tesouro, enquanto no financiamento externo, as despesas financiadas por Donativos atingiram cerca de 27.359,02 milhões de FCFA, tendo os Empréstimos se cifrado em 13.509,94 milhões de FCFA.

O quadro seguinte apresenta a execução do PIP de 2016 por fonte de financiamento, indicando os respectivos financiadores:

### Quadro III.11 - Financiadores do PIP em 2016

(em milhões de FCFA)

Tipo de Financiador	Execução	
	VALOR	%
<b>DONATIVOS</b>	<b>27,359.02</b>	<b>62.6</b>
FIDA	270.29	0.6
FAO	714.74	1.6
UEMOA	1,164.33	2.7
EU/PORTUGAL	54.95	0.1
UICN/UEMOA	221.37	0.5
IDA/GEF	1,014.58	2.3
EU/CA ON-FED	140.36	0.3
REPÚBLICA POPULAR DA CHINA	333.65	0.8
BAD	2.80	0.0
BM	4,470.84	10.2
PNUD/GEF	320.95	0.7
UICN/SWISSAID	24.87	0.1
PNUD/UNEP/GEF	56.89	0.1
UICN/MAVA	170.79	0.4
EU/PNTC	53.25	0.1
Sist.NU/HCR/PPG1SENG	32.78	0.1
PNUD/BAD	333.01	0.8
EU/FED	83.01	0.2
PNUD/BM/FMI/OMC/CNUCED/CCI	83.00	0.2
SIST.NU/UNICEF	6,453.63	14.8
PAM/UNICEF	1,956.55	4.5
FM	6,835.02	15.6
BM/OMS/PNUD/UNICEF	118.68	0.3
OMS/BM	155.56	0.4
EU/FNUAP	198.09	0.5
SIST.NU/FNUAP	126.00	0.3
PAM	692.63	1.6
FNUAP	161.75	0.4
KINDEROLF/INTERNACIONAL	542.66	1.2
Sist.NU/UNICEF/CEEAO/	33.32	0.1
SIST.NU/PNUD	58.30	0.1
PNUD	480.37	1.1
<b>EMPRÉSTIMOS</b>	<b>13,509.94</b>	<b>30.9</b>
BOAD	7,565.27	17.3
EUA	2.80	0.0
INDIA	2,813.95	6.4
BM/IDA	112.19	0.3
BM	2,573.30	5.9
BAD/FAD	159.80	0.4
BAD/FAD/FSN	282.63	0.6
<b>FINANCIAMENTO INTERNO</b>	<b>2,811.32</b>	<b>6.4</b>
UEMOA/BOAD	21.02	0.0
SIST.NU/FCP	5.37	0.0
<b>Tesouro</b>	<b>2,784.93</b>	<b>6.4</b>
GOVERNO DA GUINÉ-BISSAU	2,784.93	6.4
<b>TOTAL</b>	<b>43,680.28</b>	<b>100.0</b>

Fonte: DGP

Conforme se tinha observado do Quadro III.10, a grande fatia do investimento efectuado teve como origem os donativos externos (62,6%) e, destes, destacam-se, como doadores com parcelas acima dos 10% do valor global investido, em 2016, o FM, SIST.NU/UNICEF e o BM com valores correspondentes a 15,6%, 14,8% e 10,2%, respectivamente.

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

Assim, considera o Tribunal de Contas atinente aduzir as seguintes recomendações:

#### **Recomendação n.º III.8**

---

*Que o Governo tome medidas correctivas no sentido de garantir um melhor seguimento da execução do PIP, com vista a melhorar o controlo e a avaliação da sua implementação, bem como reforçar a capacidade institucional dos Gabinetes Regionais de Planificação (GRP) 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.9**

---

*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.*

---

O Quadro III.12 e Gráficos III.5 e III.6 a seguir, ilustra a evolução da Despesa Global, considerando a execução orçamental dos exercícios de 2014 a 2016.

### Quadro III.12 - Evolução da despesa global entre 2014-2016

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2014		2015		2016		TVM
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	%
<b>Despesas Correntes</b>	<b>67,391.50</b>	<b>12.9</b>	<b>83,073.73</b>	<b>13.4</b>	<b>82,672.04</b>	<b>11.8</b>	<b>11.4</b>
Despesas com pessoal	26,790.48	5.1	30,976.19	5.0	31,534.48	4.5	8.7
Aquisição de bens e serviços	10,905.04	2.1	15,599.72	2.5	11,475.59	1.6	8.3
Transferências correntes	15,391.48	3.0	18,902.43	3.1	21,569.75	3.1	18.5
Juros da dívida	1,478.64	0.3	1,493.84	0.2	1,200.68	0.2	-9.3
Outras despesas correntes	12,825.86	2.5	16,101.55	2.6	16,891.54	2.4	15.2
<b>Bens de Capital</b>	<b>110.04</b>	<b>0.0</b>	<b>929.62</b>	<b>0.2</b>	<b>494.26</b>	<b>0.1</b>	<b>349.0</b>
Construções diversas	67.74	0.0	113.19	0.0	158.81	0.0	53.7
Material de transporte	23.15	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	-
Maquinaria e equipamentos	19.15	0.0	50.36	0.0	189.13	0.0	219.3
Material de cultura	0.00	0.0	766.07	0.1	146.32	0.0	-
<b>Amortização da dívida</b>	<b>1,407.96</b>	<b>0.3</b>	<b>7,404.16</b>	<b>1.2</b>	<b>4,154.82</b>	<b>0.6</b>	<b>191.0</b>
<b>Investimento público</b>	<b>159.71</b>	<b>0.0</b>	<b>3,656.38</b>	<b>0.6</b>	<b>0.00</b>	<b>0.0</b>	<b>1,044.7</b>
<b>Contas Espec. do Tesouro</b>	<b>600.00</b>	<b>0.1</b>	<b>19.37</b>	<b>0.0</b>	<b>0.00</b>	<b>0.0</b>	<b>-98.4</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>69,669.21</b>	<b>13.4</b>	<b>95,083.26</b>	<b>15.3</b>	<b>87,321.12</b>	<b>12.5</b>	<b>14.2</b>
<b>PIB</b>	<b>520,872</b>		<b>619,726</b>		<b>700,523</b>		<b>16.0</b>
<b>Índice de Inflação</b>	<b>0.990</b>		<b>1.015</b>		<b>1.015</b>		<b>1.3</b>
<b>Valores Correntes de 2016</b>	<b>71,774.96</b>		<b>96,509.51</b>		<b>87,321.12</b>		<b>-</b>
<b>Despesa em termos reais/PIB (%)</b>	<b>13.8</b>		<b>15.6</b>		<b>12.5</b>		<b>12.5</b>

Fonte: CGE e INE

Da análise do quadro anterior e gráficos anteriores, pode-se constatar que, no período 2014 a 2016, registou-se um crescimento médio anual da despesa global de 14,2%, passando de 69.669,21 para 87.321,12 milhões de FCFA. Este crescimento ficou a dever-se essencialmente ao crescimento médio anual das Despesas Correntes (11,4%), tendo as Transferências correntes, as Outras despesas correntes e as Despesas com pessoal sido as rubricas com mais contributo para esse aumento.

Com excepção das Contas especiais do Tesouro, que registaram um decréscimo, em termos médios de 98,4%, 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 termos nominais, em 2014, representava 13,4% do PIB, registando um aumento em 1,9 p.p. em 2015, para cair para menos 2,8 p.p., em 2016. Entretanto, se considerarmos a evolução da despesa em termos reais, a preços de 2016, observa-se uma evolução idêntica, registando um pico em 2015, para cair em 2016, mas, ainda assim, com uma representatividade superior a 2014. Em termos de representatividade do PIB, a despesa, expressa em valores correntes de 2016, tendo em atenção o aumento dos preços, registou um acréscimo médio de 12,5% no triénio.

# **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 (2016)**

### **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 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 2016.

### **4.2 – Apoios Não Reembolsáveis Concedidos**

O quadro da nomenclatura orçamental do Estado fixado pelo Decreto n.º 4/2016, 7 de Janeiro, dispõe nos n.ºs 1, 2 e 3 do seu artigo 11.º, que a classificação económica da nomenclatura

orçamental tem de ser coerente com o Plano de Contabilidade Geral do Estado, a qual compreende dois níveis de codificação que permitem identificar as despesas por natureza, a saber: o artigo e o parágrafo. O artigo representa a categoria económica da natureza da despesa e é identificado pelos dois primeiros caracteres da conta, de acordo com o Plano de Contabilidade do Estado e é codificado com dois (2) caracteres.

Assim, em termos de apoios não reembolsáveis, a Nomenclatura do Orçamento Geral do Estado distingue subvenções na categoria económica 63 e Transferências na categoria 64.

A Proposta do Orçamento Geral do Estado (OGE) de 2016 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

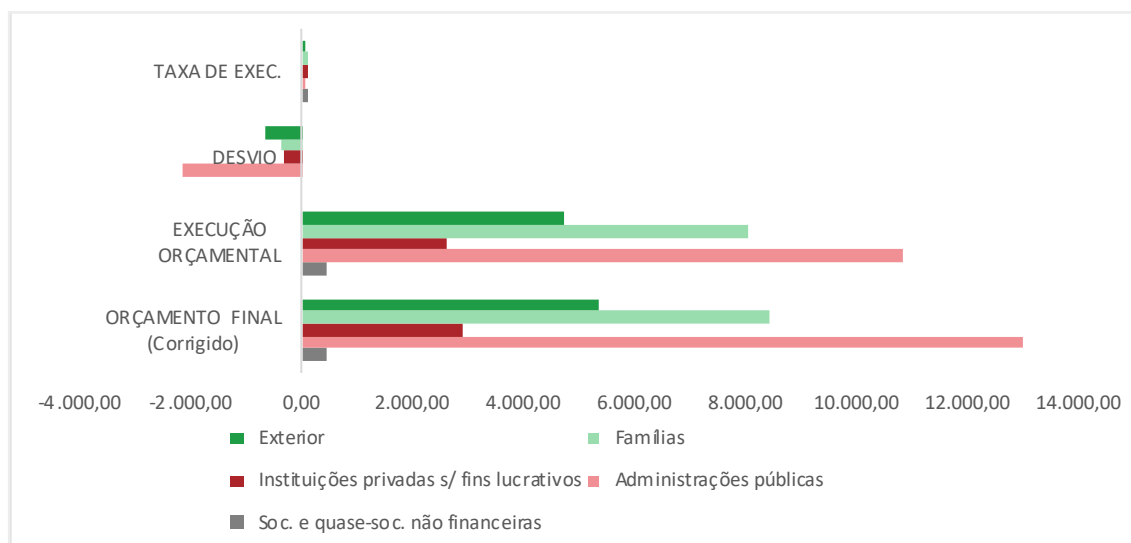
(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO FINAL (Corrigido)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
	Soc. e quase-soc. não financeiras	425.82	1.4	425.82	1.6	0.00	0.0
Administrações públicas	12,985.01	43.1	10,841.14	40.6	-2,143.87	-16.5	83.5
Instituições privadas s/ fins lucrativos	2,923.28	9.7	2,623.99	9.8	-299.29	-10.2	89.8
Famílias	8,433.96	28.0	8,063.18	30.2	-370.78	-4.4	95.6
Exterior	5,371.86	17.8	4,732.75	17.7	-639.11	-11.9	88.1
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>30,139.93</b>	<b>100.0</b>	<b>26,686.88</b>	<b>100.0</b>	<b>-3,453.05</b>	<b>-11.5</b>	<b>88.5</b>

Fonte: CGE e SIGFIP

### Gráfico IV.1 - Fundos transferidos rubrica Transferências correntes

(em milhões de FCFA)



Fonte: CGE e SIGFIP

Da análise do quadro e gráfico precedentes, observou-se que, em 2016, os fundos executados através da rubrica Transferências correntes atingiram o montante de 26.686,88 milhões de FCFA.

Tendo-se registado relativamente aos valores orçamentados um desvio negativo de 11,5%, em virtude da menor execução nas rubricas de Administrações públicas e Exterior que registaram desvios na ordem de 2.143,87 e 639,11 milhões de FCFA, respectivamente.

Também se verificou claramente que os fundos transferidos às Administrações Públicas e às Famílias foram os mais significativos, representando 40,6% e 30,2%, respectivamente, do total das transferências efectuadas, atingindo, pela mesma ordem, os valores de 10.841,14 milhões de FCFA e 8.063,18 milhões de FCFA.

No quadro das observações, evidenciou-se ainda que, em termos do valor previsto e executado, na componente Transferências correntes, os dados constantes no Capítulo III - Despesa, do presente Parecer no Quadro III.3 (24.998,92 e 21.569,75 milhões de FCFA, respectivamente), 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.

Perante estas constatações, o Tribunal recomenda:

## 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 425,82 milhões de FCFA, representando 2,0% do total geral 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	148,33	34,8	0,6	148,33	34,8	0,7	100,0
Televisão da Guiné-Bissau	88,18	20,7	0,4	88,18	20,7	0,4	100,0
Jornal Nô Pintcha	32,79	7,7	7,7	32,79	7,7	0,2	100,0
Agência Noticiosa da Guiné-Bissau	156,52	36,8	0,6	156,52	36,8	0,7	100,0
<b>Total dos fundos transferidos às Sociedades e quase sociedades financeiras</b>	<b>425,82</b>	<b>100,0</b>	<b>1,7</b>	<b>425,82</b>	<b>100,0</b>	<b>2,0</b>	<b>100,0</b>
<b>TOTAL GERAL DAS TRANSFERÊNCIAS</b>	<b>24 998,32</b>		<b>100,0</b>	<b>21 569,75</b>		<b>100,0</b>	<b>86,3</b>

Fonte: SIGFIP

Dentro deste grupo, o destaque vai para a Agência Noticiosa da Guiné-Bissau, que, com o valor recebido de 156,52 milhões de FCFA, representou 36,8% e 0,7%, em relação ao total das transferências para as Sociedades e quase-sociedades não financeiras e ao total geral das Transferências correntes, respectivamente.

A seguir, a Rádio Difusão Nacional arrecadou o valor de 148,33 milhões de FCFA, representando 34,8% do total das transferências para estas entidades. Em relação ao total das Transferências Correntes, o seu peso cifrou-se em 0,7%. Em termos de execução, os valores previstos no Orçamento corrigido foram executados na totalidade.

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 dos elementos recolhidos na MVCIL, junto à DGO, com a consulta aos dados fornecidos pelo SIGFIP.

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

Assim, é entendimento do Tribunal de Contas formular 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 os Serviços Autónomos, com uma execução de 7.062,31 milhões de FCFA, e a Assembleia Nacional Popular, com 3.763,26 milhões de FCFA, representando estas entidade, só por si, 99,9% 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	4 164,48	32,1	16,7	3 763,26	34,7	17,4	90,4
Serviços Autónomos	8 769,16	67,5	35,1	7 062,31	65,1	32,7	80,5
Segurança Social	51,37	0,4	0,2	15,57	0,1	0,1	30,3
<b>Total dos fundos concedidos às Administrações públicas</b>	<b>12 985,01</b>	<b>100,0</b>	<b>51,9</b>	<b>10 841,14</b>	<b>100,0</b>	<b>50,3</b>	<b>83,5</b>
<b>TOTAL GERAL DAS TRANSFERENCIAS</b>	<b>24 998,92</b>		<b>100,0</b>	<b>21 569,76</b>		<b>100,0</b>	<b>86,3</b>

Fonte: CGE

Em termos de execução, este grupo registou uma taxa de execução global de 83,5%, tendo a Segurança Social, assumido a realização mais baixa, 30,3%, em relação às verbas destinadas no Orçamento corrigido.

No que toca às Instituições privadas sem fins lucrativos, constata-se que, em 2016, o Estado transferiu a quantia de 2.623,99 milhões de FCFA, que representa uma percentagem de 12,2% 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	43,60	1,5	0,2	10,21	0,4	0,0	23,4
Associações Desportivas	327,41	11,2	1,3	321,58	12,3	1,5	98,2
Diversos Sindicatos	46,37	1,6	0,2	44,78	1,7	0,2	96,6
Particulares	2 438,77	83,4	9,8	2 193,53	83,6	10,2	89,9
Associações Culturais	67,13	2,3	0,3	53,89	2,1	0,2	80,3
<b>Total dos apoios às Instituições privadas</b>	<b>2 923,28</b>	<b>100,0</b>	<b>11,7</b>	<b>2 623,99</b>	<b>100,0</b>	<b>12,2</b>	<b>89,8</b>
<b>TOTAL GERAL DAS TRANSFERÊNCIAS</b>	<b>24 998,92</b>	<b>-</b>	<b>100,0</b>	<b>21 569,75</b>	<b>-</b>	<b>100,0</b>	<b>86,3</b>

Fonte: CGE

A maior fatia recaiu nos particulares, representando um valor de 2.193,53 milhões de FCFA, correspondendo a 83,6% do total dos apoios a este tipo de entidades e 10,2% do total geral das Transferências, em 2016.

Os valores transferidos, correspondentes aos valores contemplados no orçamento, correspondem a uma taxa de execução de 89,8%.

Da análise efectuada na rubrica de famílias, conforme se pode observar no quadro IV.5, os apoios atingiram o montante de 8.063,18 milhões de FCFA, representando 37,4% do total geral das transferências do Estado, registando uma taxa de execução de 95,6%.

### 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	6 322,47	75,0	25,3	6 322,37	78,4	29,3	100,0
Pensões de aposentação, reforma e invalidez	2 085,50	24,7	8,3	1 740,82	21,6	8,1	83,5
Outras despesas de segurança social	26,00	0,3	0,1	0,00	0,0	0,0	0,0
<b>Total das Famílias</b>	<b>8 433,96</b>	<b>100,0</b>	<b>33,7</b>	<b>8 063,18</b>	<b>100,0</b>	<b>37,4</b>	<b>95,6</b>
<b>TOTAL GERAL DAS TRANSFERÊNCIAS</b>	<b>24 998,92</b>			<b>21 569,75</b>			<b>86,3</b>

Fonte: CGE

Observa-se que foram as pensões provisórias de aposentação que recolheram praticamente a totalidade dos apoios (78,4%), representando 29,3% do total geral das transferências do ano, seguido pelas Pensões de aposentação, reforma e invalidez que representaram 21,6% e 8,1%, 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	45,7	9,8	2 319,1	49,0	10,8	94,5
Cabo Verde	55,8	1,0	0,2	55,8	1,2	0,3	100,0
Portugal	175,6	3,3	0,7	175,5	3,7	0,8	99,9
Senegal	210,0	3,9	0,8	210,0	4,4	1,0	100,0
Guiné Conakry	134,5	2,5	0,5	134,5	2,8	0,6	100,0
China	152,7	2,8	0,6	152,7	3,2	0,7	100,0
Bélgica	142,9	2,7	0,6	142,9	3,0	0,7	100,0
Irão	123,5	2,3	0,5	123,9	2,6	0,6	100,3
Marrocos	78,7	1,5	0,3	78,8	1,7	0,4	100,1
New York	103,3	1,9	0,4	103,3	2,2	0,5	100,0
Brasil	86,0	1,6	0,3	86,0	1,8	0,4	100,0
Alemanha	113,1	2,1	0,5	113,1	2,4	0,5	100,0
Rússia	112,7	2,1	0,5	112,7	2,4	0,5	100,0
Cuba	103,6	1,9	0,4	103,6	2,19	0,6	100,0
Argélia	113,6	2,1	0,5	113,6	2,4	0,5	100,0
Angola	32,4	0,6	0,1	32,4	0,7	0,2	100,0
França	158,7	3,0	0,6	158,7	3,4	0,7	100,0
Gâmbia	139,5	2,6	0,6	139,5	2,9	0,6	100,0
Ziguinchor	88,5	1,6	0,4	88,5	1,9	0,4	100,0
Espanha	126,9	2,4	0,5	126,9	2,7	0,6	100,0
Outras Embaixadas	97,5	1,8	0,4	97,5	2,1	0,5	100,0
Direcção Administrativa Financeira	22,32	0,4	0,1	22,32	0,5	0,1	100,0
Outros	545,34	10,15	2,18	41,44	0,88	0,19	7,60
<b>Total dos Apoios ao Exterior</b>	<b>5 371,86</b>	<b>100,0</b>	<b>21,5</b>	<b>4 732,75</b>	<b>100,00</b>	<b>22,0</b>	<b>88,1</b>
<b>TOTAL GERAL DAS TRANSFERÊNCIAS</b>	<b>24 998,92</b>			<b>21 569,75</b>		<b>100,0</b>	<b>86,3</b>

Fonte: SIGFIP

A nível dos fundos transferidos para o Exterior, os mesmos, representaram 4.732,75 milhões de FCFA, sendo, na totalidade, afectos às representações diplomáticas, representando 22,0% do total geral das Transferências.

Destacando-se a Embaixadas da República da Guiné-Bissau no Senegal, com um valor de 210,0 milhões de FCFA (4,4%), seguida das Embaixadas da República da Guiné-Bissau em Portugal, com um valor de 175,5 milhões de FCFA, representando 3,7% do total dos apoios concedidos ao exterior. O agrupamento designado outras Embaixada uma percentagem 2,1%.

Aqui também, a exemplo das Sociedades e quase-sociedades não financeiras e das administrações públicas, não se distinguiram os duodécimos concedidos dos apoios não reembolsáveis pelo que, o Tribunal de Contas reitera à recomendação n.º IV.2, acima referenciada.

#### **4.3 – Benefícios Fiscais Concedidos**

Para efeitos deste Parecer, consideram-se Benefícios Fiscais (BF's)<sup>22</sup> as medidas de carácter excepcional instituídas para a tutela de interesses públicos extrafiscais 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:

---

<sup>22</sup> Também podem assumir a designação de Receita Cessante ou Despesa Fiscal

- 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.
- 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, perante estes factos, e considerando a importância que a mesma reveste para a transparência da despesa pública, o Tribunal de Contas, entende oportuno enunciar 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 às direcções do Ministério das Finanças com competências em matéria de atribuição, registo e controlo dos benefícios fiscais. Assim, a seguir indicam-se as informações recolhidas durante a MVCIL a estas entidades:

#### **4.3.1 – Direcção Geral das Alfândegas**

De acordo com o artigo 5.º, alínea c) do Decreto-Lei n.º 6/2014, de 3 de Junho, que aprova o Estatuto Orgânico da DGA, compete-lhe controlar as mercadorias e os meios de transporte

na entrada, permanência, trânsito e saída do território aduaneiro e garantir a correcta aplicação das disposições legais.

Ainda, em matéria de benefícios fiscais, compete à DGA verificar os pressupostos das isenções aduaneiras e o cumprimento das obrigações impostas aos respectivos beneficiários, nomeadamente instruir processos e pronunciar-se sobre a conformidade dos pedidos de concessão de isenções que devam ser apreciados a nível superior, ao abrigo do artigo 40.º, n.º1, alínea c), do mesmo diploma.

Apresentam-se a seguir os benefícios fiscais concedidos em 2016, 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	3,647.52	64.0	5.7
Mercadorias enviadas a organizações de natureza caritativa ou humanitária	133.80	2.3	0.2
Ofertas recebidas no âmbito das relações internacionais	21.76	0.4	0.0
Privilégios e imunidades habituais concedidos por força de acordos, convenções e tratados internacionais	280.30	4.9	0.4
Outras isenções	1,617.19	28.4	2.5
<b>Total dos Benefícios</b>	<b>5,700.58</b>	<b>100.0</b>	<b>9.0</b>
<b>Total das Receitas Fiscais do Estado</b>	<b>63,513.43</b>		<b>100.0</b>

Fonte: DGA

Conforme se pode verificar no quadro anterior, os BF's concedidos atingiram o montante de 5.700,58 milhões de FCFA, correspondente a 9,0 % 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 (64,0%) e outras isenções concedidas no âmbito da contrapartida nacional a projectos de investimentos (28,4%).

Assim, dada a importância desta matéria, o Tribunal de Contas considera pertinente enunciar a seguinte recomendação:

#### Recomendação n.º IV.4

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

Verifica-se que, das isenções concedidas através da DGA, algumas 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 DGA<sup>23</sup>**

(em milhões de FCFA)

CODIGO	DESIGNAÇÃO	TIPO DO BENEFICIO CONCEDIDO	VALOR	%
C121	Emigrantes guineenses	Isenção de DD e ACI	54.02	0.9
C124	Instalação de partidos políticos	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI	0.00	0.0
C131	Importações de ONG's	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI	433.00	7.6
C140	Franquia diplomática	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI, PCS, RS, PC e todas as taxas	3,160.50	55.4
C123	Missões religiosas caritativas	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI, PCS, RS, PC e todas as taxas	133.80	2.3
C110	Donativos ao Estado	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI, PCS e PC	21.77	0.4
C122	Antigos combatentes	Redução de 25% do DD e isenção de ACI	0.50	0.0
C129	Magistrados judiciais	Isenção de DD e ACI	24.80	0.4
C163	Produtos industriais originários da UEMOA	Isenção de taxas aduaneiras da UEMOA: DD, PCS e RS	280.30	4.9
C225	Gasoleo para centrais eléctricas daEAGB	Isenção de IEC e Paga DD, IGV, PC	37.50	0.7
C104	Casos excepcionais	Isenção de DD, IEC, IGV e ACI	15.59	0.3
C130	Importações do Estado e Projectos do Estado	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI	869.20	15.2
C132	Investimento privado que constrói	Isenção de DD, IEC, IGV, ACI	669.60	11.7
C133	Investimento privado só em equipamentos	Redução de 50% do DD, IEC, IGV, ACI	0.00	0.0
C134	De excepção	Redução de 30% do DD, IEC, IGV, ACI	0.00	0.0
<b>TOTAL</b>			<b>5,700.58</b>	<b>26.99</b>

Fonte: DGA

Durante a MVCIL, Direcção Geral do Plano (DGP), constatou-se a que esta, também, intervém no circuito de concessão de Benefícios fiscais, emitindo o seu parecer nos pedidos relativos aos donativos que são concedidos ao Estado, aos bens das missões religiosas

23 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).

caritativas, às importações e projectos do Estado, às importações das ONG's e ainda os referentes aos investimentos privados e equipamentos.

Segundo os dados recolhidos junto da DGP, e de acordo com o Quadro IV.9, indicado a seguir, o montante global das isenções concedidas nesse âmbito foi de 2.568,74 milhões de FCFA.

#### Quadro IV.9 - Benefícios Fiscais - DGP

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	VALOR	%
Ministérios	2,568.74	100.0
ONG's	0.00	0.0
Parceiros	0.00	0.0
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>2,568.74</b>	<b>100.0</b>

Fonte: DGP

Porém, verifica-se que esse valor não coincide com o montante fornecido pela DGA na parte respeitante aos projectos com a intervenção da DGP, os quais totalizam 757,77 milhões de FCFA, apurando-se assim uma diferença de 1.810,97 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	21,77
Missões Religiosas Caritativas	133,80
Importações do Estado e Projectos do Estado	169,20
Importações de ONG's	433,00
Investimento Privado só em Equipamentos	0,00
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>757,77</b>
<b>Valor declarado pela DGP, cfr Nota explicativa</b>	<b>2 568,74</b>
<b>Diferença</b>	<b>1 810,97</b>

Fonte: DGA e DGP

Assim, entende este Tribunal proferir a seguinte recomendação:

## **Recomendação n.º IV.5**

---

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

---

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

O Estatuto Orgânico da DGCI, Decreto-Lei n.º 6/2014, de 30 de Maio, estipula nos artigos 2.º e 3.º que compete a esta Direcção assegurar a arrecadação dos impostos e outras receitas do Estado cuja cobrança lhe seja legalmente cometida, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e do quadro harmonizado da UEMOA, em matéria tributária.

Compete-lhe, ainda, ao abrigo do artigo 3.º alínea h) do mesmo Decreto-Lei, acompanhar e monitorar a execução dos benefícios fiscais e proceder à determinação e controlo da respectiva despesa fiscal.

Em 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 considera oportuno expender 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 2014–2016**

O quadro a seguir indicado revela a evolução das isenções fiscais e aduaneiras declaradas pela DGA no período 2014-2016:

### Quadro IV.11 - Evolução das Isenções, no período de 2014-2016, segundo o regime aduaneiro

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	2014		2015		2016		TVA
	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	3 647,52	64,0	-12,3
Mercadorias enviadas a organizações de natureza caritativa ou humanitária	23,30	0,3	163,50	3,3	133,80	2,3	291,8
Ofertas recebidas no âmbito das relações internacionais	691,20	9,5	39,30	0,8	21,77	0,4	-69,5
Privilégios e imunidades habituais concedidos por força de acordos, convenções e tratados internacionais	196,60	2,7	298,90	6,0	280,30	4,9	22,9
Outras isenções:	1 404,10	19,4	983,10	19,8	1 616,69	28,4	17,2
<b>Total dos Benefícios</b>	<b>7 242,40</b>	<b>100,0</b>	<b>4 954,40</b>	<b>100,0</b>	<b>5 700,08</b>	<b>100,0</b>	<b>-8,3</b>

Fonte: DGA

TVA - Taxa de variação anual

Observa-se que, no cômputo geral, as isenções apontam para um decréscimo médio anual de 8,3%, apesar das oscilações ocorridas no triénio. Do quadro acima pode-se ainda constatar que houve uma diminuição das isenções no período 2014-2015 (7.242,40 milhões de FCFA contra 4.954,40 milhões de FCFA), compensada com um aumento no período 2015-2016 (4.954,40 milhões de FCFA contra 5.700,08 milhões de FCFA), mas que não chega a atingir os valores registados inicialmente em 2014.

As rubricas de Mercadorias destinadas a emigrantes, cooperantes, partidos políticos, organizações não-governamentais e corpo diplomático e de Ofertas recebidas no âmbito das relações internacionais registaram uma diminuição média anual de -12,3% e - 69,5%, respectivamente, enquanto as rubricas de Mercadorias enviadas a organizações de natureza caritativa ou humanitária, de Privilégios e imunidades habituais concedidos por força de acordos, convenções e tratados internacionais e de Outras isenções registaram um crescimento médio anual de 291,8%, 22,9% e 17,2%, respectivamente 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

Tomado no seu sentido amplo, a dívida pública “abrange o conjunto de situações derivadas não só de recurso ao empréstimo público, mas também da prática de outras operações de crédito como sejam, os avales, os débitos resultantes do crédito administrativo, vitalício, empresarial ou monetário e da assunção de operações em contrapartida de atribuições patrimoniais.”<sup>24</sup>

Porém, em sentido restrito, a dívida pública “corresponde apenas às situações passivas de que o Estado é titular em virtude do recurso a empréstimos públicos.”<sup>25</sup>

Assim, a Dívida Pública compreende as obrigações financeiras assumidas com entidades públicas e privadas, dentro ou fora do território nacional, em virtude de leis, contratos, acordos e realização de operações de crédito 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.

---

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

25 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 n.º 2 do artigo 55.º Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, as operações de tesouraria compreendem:

- As operações de recebimento e de desembolso;
- O aprovisionamento e a devolução de fundos das caixas públicas;
- O desconto e o recebimento de títulos e obrigações emitidas a favor do Estado ao abrigo da legislação em vigor;
- A gestão dos fundos depositados pelos correspondentes e as operações executadas por sua conta;

- Os saques sobre financiamento externos, a emissão, a conversão, a gestão e o reembolso dos empréstimos públicos a curto, médio e longo prazos;
- As operações de empréstimos e adiantamentos;
- A cobrança dos produtos das cessões de activos.

Nesta sequência, em conformidade com o apurado no Capítulo I - Processo Orçamental deste Parecer, a proposta de Lei do OGE (PLOGE) para 2016 estimou as Receitas correntes em 96.364,53 milhões de FCFA e as Outras receitas em 77.482,93 milhões de FCFA, sendo que o total das despesas se situou na ordem dos 173.847,46 milhões de FCFA.

A PLOGE de 2016 dispõe no seu artigo 25.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 (MEF).

Constata-se, todavia, que a CGE de 2016, 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, como critérios de primeira ordem, o rácio do saldo orçamental global incluindo os donativos reportado ao PIB nominal 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 geracional<sup>26</sup>.

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 2016:

---

<sup>26</sup> 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

(milhões de FCFA)

OPERAÇÕES PASSIVAS / DESPESAS				OPERAÇÕES PASSIVAS / RECETAS			
PREVISÃO	EXECUÇÃO	TX. EXEC. %		PREVISÃO	EXECUÇÃO	TX. EXEC. %	
Amortização da dívida	31 225,91	4 154,82	13,3	Passivos Financeiros	25 761,69	13 509,94	52,4
Empréstimos a m.l.p.	31 225,91	4 154,82	13,3	Empréstimos a m.l.p.	14 761,69	13 509,94	91,5
Amortizações internas	24 432,27	3 918,55	0,0	Projectos	14 761,69	13 509,94	91,5
Amortizações externas	6 793,64	236,27	3,5	Outros passivos financeiros	11 000,00	0,00	0,0
				Refinanciamento da dívida	0,00	0,00	
				Diversos	11 000,00	0,00	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>31 225,91</b>	<b>4 154,82</b>	<b>13,3</b>	<b>TOTAL</b>	<b>25 761,69</b>	<b>13 509,94</b>	<b>52,4</b>

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 (31.225,91 milhões de FCFA) e o valor executado (4.154,82 milhões de FCFA), registando uma taxa de execução de 13,3%.

Também, no que concerne às operações passivas de receita, o Orçamento executado apresenta um valor inferior face ao Orçamento corrigido, 13.509,94 milhões de FCFA, face a 25.761,69 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 acima, 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 4.154,82 milhões de FCFA, resultante da amortização da dívida interna (3.918,55 milhões de FCFA.) e da dívida externa (236,27 milhões de FCFA), enquanto que aumentou em 13.509,94 milhões de FCFA, por via da contracção de empréstimos a m.l.p., resultando num aumento do passivo do Estado, em termos líquidos, de 9.355,12 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 das Finanças assina o acordo ou contrato para a contracção da dívida.

Por forma a dar cumprimento ao disposto no artigo 8.º do Regulamento n.º 09/2007/CM/UEMOA, relativo ao Quadro de referência da política de endividamento Público e de gestão da dívida pública nos Estados membros da UEMOA, foi criado pelo Decreto n.º 28/2021, de 29 de Junho, o Comité Nacional de Dívida Pública, abreviadamente designado por “CNDP”, que tem por missão elaborar, coordenar, publicar, seguir a implementação da política nacional de endividamento e de gestão da dívida pública e velar pelo seu cumprimento e coerência com os objectivos de desenvolvimento e capacidade financeira do Estado.

Adicionalmente, havendo a necessidade do país se dotar de um diploma interno que regulamente o regime comunitário, estabeleceram-se através do Decreto n.º 29/2021, de 29 de Junho, relativo ao Endividamento e à Gestão da Dívida Pública, as regras básicas aplicáveis em matéria de endividamento público e da gestão da dívida pública.

O diploma acima dispõe no n.º 1 do seu artigo 3.º que o recurso ao endividamento público deve conformar-se com as necessidades de financiamento geradas pela execução das tarefas prioritárias do Estado, bem como salvaguardar, no médio prazo, o equilíbrio tendencial das contas públicas.

Acresce o n.º 2, do mesmo artigo, que a gestão da dívida pública deverá orientar-se por princípios de rigor e eficiência, assegurando a disponibilização do financiamento requerido por cada exercício orçamental e prosseguindo os seguintes objectivos:

- a) Minimizar custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo;
- b) Garantir uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- c) Prevenir a excessiva concentração temporal das amortizações;
- d) Evitar a exposição a riscos excessivos;
- e) Promover um equilibrado e eficiente funcionamento dos mercados financeiros.

A nível operacional, tal quadro legal, deverá ser seguido pela definição de um guia ou manual de procedimentos que enuncie claramente as funções e procedimentos de cada sector e actividade. Este guia reduzirá os riscos inerentes à gestão global da dívida e 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 2016, por parte da DGTCP, relatórios intercalares ou anuais com estatísticas provisórias ou definitivas, respectivamente, da dívida pública interna e externa, que evidenciem a situação devedora do Estado, bem como o acompanhamento das situações de reconciliação e de validação da dívida pública junto dos credores.

Esta divulgação, ao mesmo tempo, estabelece um processo dinâmico de controlo de qualidade da base de dados, de forma que seja suficientemente completa, precisa e consistente de modo a produzir informação fiável e oportuna que cumpra com os interesses nacionais e das instituições internacionais, contribuindo decisivamente para melhorar a transparência da gestão pública<sup>27</sup>.

Em face destes factos, o Tribunal de Contas expende a seguinte recomendação:

---

27 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.

## **Recomendação n.º V.2**

---

*Seja definido um guia ou manual de procedimento 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, a PLOGE de 2016, 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 b) do artigo 46.º da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

Idêntica situação se verificou, relativamente à CGE, já que, nas Operações de Tesouraria previstas na alínea e) n.º1 do artigo 55.º do RGCP, Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, foram omitidas a emissão, conversão, gestão e reembolso de empréstimos públicos de curto prazo.

Assim, entende o Tribunal de Contas aduzir 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 b) do artigo 46.º, da LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março, e das Operações de Tesouraria, nos termos alínea e) n.º1 do artigo 55.º do RGCP, Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro.*

---

### 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 E 2004	2010	2011		
67 899 116 474	42 297 206 886	25 601 909 588	4 261 840 000	3 500 000 000	3 500 000 000	11 261 840 000	14 340 069 588

**Índices:**

Validado/Reclamado (%)	37,7
Pago/Validado (%)	44,0

Fonte: DGDP

Observa-se que o estado da Dívida interna, verificado em 2015 pela equipa do Tribunal de Contas, aquando da emissão do Parecer de 2009 e 2010, permanece exactamente no mesmo estado, ou seja, decorridos mais de 6 anos, não foi efectuado qualquer pagamento no que concerne à dívida interna apurada e validada, correspondendo a sua situação à retratada no quadro atrás.

Esta dívida, referente ao período de 1974 a 1999, foi apurada através de uma auditoria solicitada pelo Governo em 2004.

Os pagamentos iniciados em 2004 apenas tiveram sucessão em 2010 e 2011, tendo-se pago até ao momento 44% do montante validado pelo Governo.

O montante de 14.340.069.588 FCFA, equivalente a 56% do valor validado, corresponde a restos a pagar, suspensos desde 2011 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 a Proposta de Lei Orçamento Geral do Estado (PLOGE), quer a CGE de 2016, não fazem qualquer referência ao estado da eventual validação da carteira desta dívida ou de definição de 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 6 anos, não foi efectuado 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**

---

*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 inegável 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, foi possível apurar que em 29 de Abril de 2016, efectuou-se uma emissão (adjudicação/solicitação) de BT's no valor de 12.000.000.000 FCFA. Nesta sequência, o mercado ofereceu uma submissão no valor total de 23.500.000.000 FCFA. Em consequência, o Governo da Guiné-Bissau retém apenas o montante de 13.000.000.000 FCFA, o qual foi reembolsado integralmente em 27 de Outubro do mesmo ano e no período de maturidade de 182 dias previsto. Igualmente, em 26 de Outubro de 2016, foi efectuada uma outra adjudicação/solicitação de BT's no montante de 13.000.000.000 FCFA. Porém, com a oferta do mercado no valor total de 17.000.000.000 FCFA, o valor solicitado aumentou para 14.300.000.000 FCFA, reembolsado totalmente em 23 de Outubro de 2018 no período de maturidade de 728 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 seus tectos ou limites, 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.

Observou-se, ainda, da análise do mapa de títulos públicos facultado pelos serviços da DGTCP, que foram adjudicadas em 12 de Julho de 2016, obrigações do Tesouro no valor de 11.000.000.000 FCFA, montante reembolsado integralmente em 12 de Junho de 2019 no período de maturidade de 3 anos previsto. Contudo, não foi fornecido, como solicitado, os indicadores de risco correspondentes, nem a justificação do empréstimo em relação ao objectivo do endividamento, o seu tecto ou limite, uma descrição de juros pagos e da taxa de câmbio relativamente a essa emissão.

Também, no que concerne a esta emissão de obrigações do Tesouro, ficou o Tribunal impossibilitado de efectuar uma análise deste título da dívida intrerna 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 estas constatações, considera o Tribunal dever advertir para o acatamento da seguinte recomendação:

### **Recomendação n.º V.5**

---

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

---

### **5.3.4 – Avals e Garantias do Estado**

Os avals e garantias constituem uma forma indirecta de dívida pública, em que o Estado assume a responsabilidade de, em caso de incumprimento do devedor, pagar a dívida ao credor.

A emissão e gestão dos avals e garantias do Estado é da competência da DGTCP, conforme o artigo 2º, alínea f) do Decreto que estabelece a Organização e Funcionamento da DGTCP.

Não foi reportado na CGE informação sobre os avals e garantias ainda activos, concedidos em 2016 ou em anos transactos.

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

Também aqui, se registou a falta de acatamento da requisição de documentos e informações efectuada pelo Tribunal, 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 avals e garantias concedidos pelo Estado.

Pelo que o Tribunal de Contas considera ser atinente recomendar que a informação sobre tais passivos contingentes seja expressa na CGE, bem como seja dado seguimento à recomendação a seguir:

## **Recomendação n.º V.6**

---

*Que seja efectuado o levantamento da situação referente a esta parte da dívida pública indirecta do Estado, a fim de se 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. o 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 nota<sup>28</sup> 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.

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, consubstancia 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.º 1 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.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.*

---

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

---

28 Ofício datado de 1 de Julho de 2015.

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 exhaustiva 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

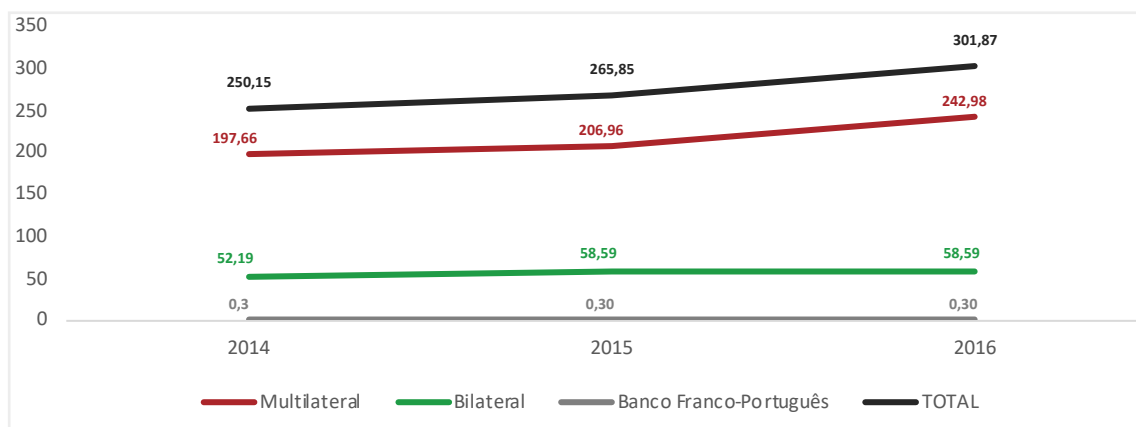
(em milhões de USD)

DESIGNAÇÃO	2014	(%)	2015	(%)	2016	(%)
Multilateral	197.66	79.0	206.96	77.9	242.98	80.5
Bilateral	52.19	20.9	58.59	22.0	58.59	19.4
Banco Franco-Português	0.3	0.1	0.30	0.11	0.30	0.1
<b>TOTAL</b>	<b>250.15</b>	<b>100.0</b>	<b>265.85</b>	<b>100.0</b>	<b>301.87</b>	<b>100.0</b>
<b>VARIAÇÃO ANUAL (%)</b>			<b>6.28</b>		<b>13.55</b>	

Fonte: DSDP

### Gráfico V.1 - Evolução do stock da dívida externa

(em milhões de USD)



Fonte: DSDP

Do quadro e gráfico acima, observa-se um acréscimo de 13,55%, relativamente a 2015, o qual ficou a dever-se à não amortização da dívida dos credores Multilaterais, de acordo com os dados do FMI, registando uma taxa de crescimento anual representando mais do dobro do que a registada no período anterior.

Em termos de distribuição, observa-se que a dívida externa multilateral apresenta a maior parcela do stock da dívida externa, com 80,5% em 2016, seguida pela dívida bilateral, com um peso de 19,4%, 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 2016, em milhões de Dólares Americanos.

**Quadro V.5 - Stock da Dívida Multilateral**

(em milhões de USD)

ORGANISMO	STOCK 31/12/2015	DESEMB...	PROGRAMADO		AMORTIZAÇÃO		ATRASADOS		STOCK s/ AJUST.	AJUST.	STOCK 31/12/2016
			CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS			
<b>MULTILATERAL</b>	<b>206,83</b>	<b>35,83</b>	<b>4,28</b>	<b>1,43</b>	<b>3,72</b>	<b>0,38</b>	<b>0,56</b>	<b>1,05</b>	<b>238,94</b>	<b>4,05</b>	<b>242,99</b>
ADB	0,30			0,07		0,07			0,30	0,01	0,31
ADF	2,74		0,07	0,05	0,07	0,05			2,67	0,11	2,78
BADEA	11,71								11,71	0,00	11,71
ECOWAS/CEDEAO	4,11								4,11	0,00	4,11
EIB	0,10		3,04		3,04				-2,94	4,86	1,92
FIDA/BADEA	11,27								11,27	0,00	11,27
IDA	35,21		0,03	0,01	0,02	0,01	0,01		35,19	0,00	35,19
FAD	0,00	0,21							0,21	-0,21	0,00
IDA/EU	0,00									0,00	0,00
BAD-FNS	0,00	0,04							0,04	-0,04	0,00
IDB	14,61		0,11				0,11		14,61	-0,18	14,43
OPEC Fund	8,50								8,50	0,00	8,50
BOAD	106,15	35,58	0,44	1,30		0,25	0,44	1,05	141,73	-0,19	141,54
IMF	12,13		0,59		0,59				11,54	-0,31	11,23

Fonte: DGDP

O stock final, sem o ajustamento efectuado pelo FMI, montaria a 238,93 milhões de USD, tendo após o trabalho de conciliação se cifrado em 242,99 milhões de USD, ou seja, o trabalho de reconciliação de dados resultou num aumento de 4,05 milhões de dólares americanos.

Em termos de ajustamento para menos, o mais significativo deu-se com a dívida ao Fundo Monetário Internacional (IMF) que passou de 12,13 para 11,23 milhões de USD, com uma redução de 0,31 milhões de dólares americanos. Os ajustamentos que registaram os valores mais significativos para mais foram os relativos ao Banco Europeu de Investimento (EIB), com mais 4,86 milhões de USD e ao Fundo de Desenvolvimento de África (ADF), com mais 0,11 milhões de USD.

Em termos de variação de stock, destaca-se o Banco Oeste Africano de Desenvolvimento (BOAD) que passou de 106,15 para 141,54 milhões de USD, um aumento de 33,34%,

continuando, assim, a deter o crédito mais significativo, com um peso de 58,25% do total da dívida multilateral do país.

Observa-se igualmente que se acumularam atrasados em relação aos valores programados para a amortização das obrigações com estes credores internacionais, pois para uma previsão de 4,28 e 1,43 milhões de USD, respectivamente de capital e juros, foram amortizados 3,72 e 0,38 milhões de USD, representando em 2016, o pagamento de 86,92% do capital e 26,57% dos juros que se encontravam programados.

Em termos de parceiros multilaterais, o Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD), o Banco Africano de Desenvolvimento-Fundo Nacional de Saúde (BAD-FNS) e o Banco Oeste Africano de Desenvolvimento (BOAD) efectuaram desembolsos, que montam a 35.832.826 USD, conforme se designa no quadro seguinte:

#### Quadro V.6 - Desembolsos

(em USD)

ORGANISMO	DATA	VALOR FCFA	FINALIDADE		TOTAL USD
			BAI. PAG.	PROJECTOS	
FAD	19/01/ a 09/06/2016	124 625 620	0	212 286	212 286
BAD-FNS	08/04/2016	21 090 000		36 275	36 275
BOAD	05/01/ a 04/10/2016	20 751 454 699	0	35 584 265	35 584 265
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>20 897 170 319</b>	<b>0,00</b>	<b>35 832 826</b>	<b>35 832 826</b>

O montante total de 35.832.826 USD desembolsado, resultou de várias tranches ao longo do ano, sendo a primeira em de 5 de Janeiro e a última em 4 de Outubro, 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 31/12/2015	DESEMB.	PROGRAMADO		AMORTIZAÇÃO		ATRASADOS		STOCK S/ AJUST.	AJUST.	STOCK 31/12/2016
			CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS	CAPITAL	JUROS			
<b>BILATERAL</b>	<b>53,28</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,19</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,19</b>	<b>53,28</b>	<b>0,00</b>	<b>53,28</b>
Belgium	1,09								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
Algeria											
Angola											
Kuwait	28,90			0,10				0,10	28,90		28,90
Lybia	3,70								3,70		3,70
Pakistan	2,60								2,60		2,60
Saudi Arabia	15,60			0,09				0,09	15,60		15,60
Taiwan P.C.											
<b>NÃO SOBERANA</b>	<b>0,30</b>		<b>0,00</b>	<b>0,06</b>					<b>0,30</b>	<b>5,00</b>	<b>5,30</b>
Banco Franco-Português	0,30								0,30	0,00	0,30

Fonte: DSDP

Observe-se que, no ano 2016, no âmbito da dívida bilateral, registou-se, a nível da dívida soberana, apenas a programação de juros, sem que os mesmos fossem pagos devido às dificuldades financeiras sentidas pelo país.

À semelhança da dívida multilateral, também aqui, o stock final do ano de 2016 foi apurado através dos dados conciliados pelo FMI, tendo sido fixado em 53,28 milhões de USD.

Os valores mais significativos, de 28,90 e 15,60 milhões de USD, referem-se à dívida a 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 2016.

Constata-se que, relativamente à dívida externa, tem havido discrepâncias entre a informação processada e contabilizada na DGDP e a confirmada/enviada pelos financiadores/doadores, justificado pelos frequentes casos de reconciliação de dados. Tal situação, conforme informações adicionais recolhidas no terreno, durante as MVCIL, deriva do atraso sistemático que se tem verificado na comunicação das informações, quer de desembolso,

quer de reembolso, que só acabam por ser processadas, posteriormente, aquando do seu conhecimento.

Nos termos do exposto, entende o Tribunal de Contas recomendar:

### **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.*

---

# Capítulo VI

## Património do Estado

## CAPÍTULO VI - PATRIMÓNIO DO ESTADO

### 6.1 – Considerações Gerais

O Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública (RGCP), fixa no artigo 1.º as regras fundamentais que regem a execução dos orçamentos públicos, a contabilidade, o controlo das operações financeiras, a gestão dos dinheiros, de valores e bens que pertencem ou que foram confiados ao Estado e aos seus estabelecimentos públicos de carácter administrativo.

Estabelece, ainda, no artigo 2.º que os bens imobiliários, mobiliários, valores, títulos e existências que constituem o património do Estado e de outros organismos públicos são adquiridos, afectados, conservados e cedidos nas condições definidas pelo mesmo Decreto e pelas regras específicas relativas à celebração dos contratos públicos, à contabilidade dos dinheiros, dos valores e das existências.

À luz dos n.os 1 e 2 do artigo 63.º, do Decreto acima referido, a gestão do património do Estado é da competência de cada ordenador, no limite da parte existente no seu ministério ou instituição, sem prejuízo dos poderes das autoridades responsáveis pelo património não financeiro, sendo as modalidades de recepção, utilização e conservação dos bens, das existências, dos objetos e dos valores fixados por lei.

Por fim, estatui o seu n.º 3 que as regras de classificação e avaliação dos diversos elementos do património mobiliário e imobiliário e dos stocks, os limites sobre os quais devem ser fixadas as taxas de amortização ou as provisões por depreciação, assim como as modalidades de reavaliação estão previstas por um dispositivo comunitário, dispositivo este que ainda não emitido.

Segundo o artigo 81.º do Decreto supra citado, a contabilidade das existências, de valores e de títulos é uma contabilidade de inventário permanente que tem por objecto a descrição das existências, dos bens móveis e imóveis, de outros stocks, além dos dinheiros e valores do Estado. Ela permite um acompanhamento das imobilizações incorpóreas, das imobilizações corpóreas, dos stocks e dos valores inactivos.

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 2016, inclui um documento chamado de “Balanço Sintético”, datado de 31/12/2016, 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 financeiro.

O assunto relativo à inclusão de um balanço financeiro na CGE de 2016, será tratada, neste Parecer, no Capítulo IX – Contabilidade Patrimonial do Estado.

Assim, neste Capítulo, procede-se apenas à análise da situação do património real do Estado, bem como do seu património financeiro no âmbito dos seus direitos e, se aborda a avaliação dos aspectos gerais da gestão patrimonial, designadamente, dos bens móveis, imóveis e do património financeiro do Estado.

## 6.2 – Gestão dos Bens Móveis, Veículos e Imóveis

O património real, corpóreo e incorpóreo, do Estado é constituído pelos bens de domínio público e privado do Estado.

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

Faz-se referência no artigo 8.º que a República da Guiné-Bissau exerce a sua soberania:

“1) Sobre todo o território nacional, que compreende:

- a) A superfície emersa compreendida nos limites das fronteiras nacionais;
- b) O mar interior e o mar territorial definidos na lei, assim como os respectivos leitos e subsolos;
- c) O espaço aéreo suprajacente aos espaços geográficos referidos nas alíneas anteriores”.

Ao definir as formas de propriedade, o n.º 2, do seu artigo 12.º, estabelece que:

“São propriedade do Estado o solo, o subsolo, as águas, as riquezas minerais, as principais fontes de riqueza florestal e as infra-estruturas sociais”.

Mas em nenhuma disposição se faz referência explícita ao conceito de bens de domínio público nem à sua discriminação.

Também, em lei ordinária, não se encontram definidos quais os bens que integram o domínio público do Estado, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.

Esta matéria requer especial atenção, uma vez que o regime jurídico dos bens imóveis do domínio público do Estado é recortado pelos princípios da inalienabilidade, inexpropriabilidade<sup>29</sup>, imprescritibilidade, impenhorabilidade e pela possibilidade de os bens em causa serem utilizados, pela Administração, através de reservas e mutações dominiais

---

29 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.

e de cedências de utilização e, pelos particulares, designadamente através de licenças ou concessões de exploração. Perante este constrangimento constitucional, o Tribunal de Contas reitera a recomendação formulada nos pareceres sobre CGE de 2014 e 2015:

### **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.*

---

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.

Portanto, 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.”

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

Para o efeito, 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 apontadas, o Tribunal de Contas reitera as seguintes recomendações:

### **Recomendação n.º VI.2**

---

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

---

### **Recomendação n.º VI.3**

---

*Sejam definidos e publicados os critérios de avaliação, as taxas de amortização e reintegração e a definição dos critérios de reavaliação dos bens do Estado. Modernamente, as taxas de reintegração levam em consideração para os veículos, a variação do período de vida útil, consoante o tipo de combustível, cilindrada ou força propulsora do mesmo. Do mesmo modo, para os imóveis do domínio público ou privado do Estado, as taxas são fixadas diversamente em função dos materiais e das tecnologias de construção.*

---

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 nos PCGE de 2014 e 2015, 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 Conservatória<sup>30</sup>.

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

---

30 Conservatória do Registo Predial, Comercial e Propriedade Automóvel.

forma sistemática e que, entre outros, garanta o controlo da valorização, amortização e as variações patrimoniais.

Pelo que, perante estas constatações, o Tribunal de Contas considera 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 enunciativo 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.

Assim, considera o Tribunal de Contas pertinente formular a seguinte recomendação:

#### **Recomendação n.º VI.5**

---

*Aprovação de um Programa de Gestão do Património Imobiliário Público, para um horizonte temporal definido, 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.

Perante os factos descritos, entende o Tribunal de Contas aduzir 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 imóveis<sup>31</sup>;
4. E, por último, o eixo da regularização jurídica, com a regularização registral e matricial dos imóveis do domínio privado do Estado que lhes estão afectos.

Assim, considera o Tribunal expender 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.

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 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:

---

<sup>31</sup> Poderá ser constituído um Fundo para a de reabilitação e conservação patrimonial, tendo por objecto o financiamento das operações de reabilitação e de conservação dos imóveis do Estado.

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 expede a seguinte recomendação:

### **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.

Perante estes factos, entende o Tribunal de Contas enunciar 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 a SNPE e as autoridades policiais competentes, nomeadamente, a Polícia de Ordem Pública (POP) e a Guarda Nacional (GN), para o efectivo cumprimento da lei.*

---

### **Recomendação n.º VI.10**

---

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

---

As observações e recomendações atrás expendidas são o resultado das verificações efectuadas e tornam claro que a 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**

Sobre esta matéria, o artigo 62.º do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, relativo ao RGCP, define o património financeiro do Estado como o conjunto dos activos financeiros detidos, que compreendem o numerário, os depósitos à vista e a prazo, os valores mobiliários ou os créditos sobre terceiros.

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 que estabeleça e regulamente a inventariação e gestão do património financeiro do Estado.

Perante esta omissão em termos de enquadramento legal, o Tribunal de Contas recomenda:

### **Recomendação n.º VI.11**

---

*Seja consagrada em dispositivo legal, a definição e regulamentação do regime jurídico e dos princípios de 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 2016, 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 da DGTCP, constatou-se que não existem elementos sobre a titularização do património financeiro do Estado relativamente ao ano de 2016, 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, em face destes factos, 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, por um lado, algumas empresas que beneficiaram de tais empréstimos já não operam no mercado e não se sabe se liquidaram efectivamente as suas obrigações para com o Estado. Por outro, nas empresas que ainda existem, não foi ainda efectuado um levantamento cruzado da posição das respectivas dívidas.

O apuramento desta situação pelo Tribunal, conduz à formulação da seguinte recomendação:

### **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, enquanto uma das principais instituições da gestão financeira é, em qualquer Estado moderno, um serviço ou conjunto de serviços, cuja competência consiste precisamente em gerir a generalidade dos dinheiros públicos, cabendo-lhe, primordialmente, assegurar a execução do OGE, através da arrecadação das receitas e da realização das despesas.

Como é sabido, o Tesouro tem por missão fundamental assegurar a execução do Orçamento Geral do Estado, ajustando as despesas às receitas arrecadadas, através das operações patrimoniais e das operações de tesouraria, constituindo estas, uma das grandes áreas da actividade financeira pública que decorre fora do Orçamento, mas que com ele está intimamente relacionada. Pelo que se impõe a distinção entre as operações que decorrem da execução orçamental - operações orçamentais - e as que se processam à sua margem - operações de tesouraria.

Nesta perspectiva, as operações orçamentais de receita e despesa, estando previstas no Orçamento, sujeitam-se aos processos próprios de execução orçamental e ao controlo da Contabilidade Pública, dando origem à inscrição definitiva na CGE e provocam uma entrada ou saída irreversível de fundos dos cofres públicos.

Por seu turno, as operações de tesouraria, por se realizarem à margem do Orçamento, podem ser, tanto operações de entrada, como de saída de fundos, não estando sujeitas aos processos rígidos da Contabilidade Pública nem à regra da anualidade. Além de imprescritíveis, tais saídas de fundos dão origem a uma nova entrada naqueles cofres e revertem na afectação normal da execução orçamental, a qual cabe à entidade a quem pertencem.

Embora a Tesouraria do Estado integre todos os recursos financeiros do Estado, quer sejam os resultantes das operações orçamentais, quer sejam os resultantes de operações extra-orçamentais, neste capítulo, a atenção do Tribunal de Contas incidirá sobre três aspectos em concreto, a saber: os fluxos do Tesouro Público, os saldos iniciais e finais e as operações de tesouraria do Estado do exercício em referência.

Considerando tal incidência para a verificação e análise mais apropriada dos fluxos da Tesouraria do Estado em 2016, revelou-se pertinente fazer confrontação entre a estrutura formal da CGE face ao exigido pela Lei.

Nesse sentido, a análise efectuada à CGE de 2016, permitiu a este Tribunal constatar a omissão de certas informações concernentes aos fluxos da Tesouraria do Estado, nomeadamente as previstas nos preceitos abaixo mencionados.

Sobre esta matéria, o artigo 49.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º 2/2015, de 5 de 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 apresentem 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 lhe 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 esta constatação, o Tribunal de Contas entende relevante expender a seguinte recomendação:

## **Recomendação n.º VII.1**

---

*Que sejam incluídas na CGE, todas as informações atinentes aos fluxos da Tesouraria do Estado, em conformidade com o disposto na alínea d), do artigo 92.º 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.*

---

### **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 Inspeção Interna, abreviado de GI, pela sua importância na análise, adequação e funcionamento dos procedimentos e dos sistemas de informação internos e no âmbito da rede de cobranças do Estado, diagnosticando condicionantes, contribuindo assim para o impacto no desempenho da qualidade dos procedimentos contabilísticos, das contas e dos relatórios anuais.

Ainda, o GI deve assegurar a devida articulação com os órgãos de controlo e serviços de auditoria de entidades que se relacionem funcionalmente com a DGTCP, por forma a definir medidas e propor soluções tendentes à eliminação de deficiências, tendo em vista o competente acompanhamento e a melhoria na actuação dos serviços (artigo 21.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio).

Pode ainda o GI ser complementado pela Brigada de Verificação, com competências para proceder à verificação da actividade dos contabilistas directos do Tesouro e dos funcionários encarregues da cobrança das contribuições especiais ou pelas Percepções<sup>32</sup>.

### **7.2.1 – Operações do Tesouro Público**

Relativamente ao exercício orçamental de 2016, constatou-se que a referida CGE não reflecte toda a actividade financeira pública no ano em análise, designadamente falta de consolidação

---

32 Postos desconcentrados de contabilistas do Tesouro, criados na dependência do Tesouro.

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 2016, a saber: o saldo inicial, os fluxos orçamentais (receita, despesas e operações financeiras), as operações de tesouraria (Outras operações) e o Resultado da execução orçamental).

#### Quadro VII.1 - Movimentação dos Fluxos Orçamentais do Estado

(em milhões de FCFA)

RUBRICA	SALDO INICIAL	DÉBITO	RUBRICA	CRÉDITO	SALDO FINAL
Saldo do ano anterior	0.00				
Receitas Orçamentais	Rec orçamentais	84,593.70	Desp. Orçamentais	83,166.30	
Op. Financeiras	Op. Financeiras	41,130.95	Op. Financeiras	4.154,82	
<b>Entradas</b>		<b>125,724.65</b>	<b>Saídas</b>	<b>87,321.12</b>	
			<b>Resultado execução orçamental</b>		<b>38,403.53</b>
<b>Outras operações</b>		<b>4.465,59</b>	<b>Outras Operações</b>	<b>4.222,02</b>	

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 125.724,65 milhões de FCFA e saíram 87.321,12 milhões de FCFA.

O resultado da execução orçamental de 2016 foi apurado no valor de 38.5403,53 milhões de FCFA.

Da informação constante no quadro acima depreende-se que, em 2016, as receitas orçamentais constituíram o grosso das entradas no fundo da Tesouraria do Estado, ascendendo a 84.593,70 milhões de FCFA, enquanto nos movimentos de saída, a rubrica das despesas orçamentais assumiu o valor de 83.166,30 milhões de FCFA.

Nas Outras operações, foram registados movimentos relativos a operações de Tesouraria Entradas e Saídas, ascendendo a 4.465,59 e 4.222,02 milhões de FCFA, respectivamente,

correspondendo as Outras operações, no valor de 4.465,59, a descontos efectuados e não entregues que se encontravam por pagar a 31 de Dezembro 2016.

Entretanto, como se observa do quadro anterior, 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 2015.

#### **7.2.2.1– Saldo da Tesouraria do Estado**

Conforme consta no Relatório da CGE de 2016<sup>33</sup>, “As contas do exercício de 2016 foram elaboradas pela transferência dos saldos do balanço de 2015 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 relatório<sup>34</sup>, na análise dos saldos de contas de balanço, a propósito da conta “53 – Contas Caixa” que os valores constantes nessas contas “não correspondem à realidade, visto que, o Tesouro não conseguiu fazer a conciliação das contas, bem como a integração dos saldos transitados do exercício de 2015”.

Observe-se a este propósito que, contrariamente ao que é dito no Relatório da CGE de 2016, citado atrás, independentemente do regime contabilístico aplicado à Contabilidade Pública do Estado na Guiné-Bissau, seja um regime de contabilidade unigráfica (ou de caixa), seja um regime de contabilidade digráfica (ou de acréscimo), a reconciliação dos 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 1/2016, de 7 de Janeiro, estabelece no n.º 2 do seu artigo 27.º, a obrigatoriedade de, em 31 de Dezembro de cada ano, proceder-se ao encerramento de todas as caixas públicas e reportar em acta

---

33 Página 7

34 Página 11.

que constata e detalhe o estado da caixa e dos valores, bem como o das contas de depósitos, justificado por uma demonstração de aproximação.

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 outras<sup>35</sup>, 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 dos 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 57.º do Regulamento Geral da Contabilidade Pública, Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, 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.*

---

#### **7.2.2.2 – Período Complementar das Despesas e Fim do Exercício Orçamental**

Nos termos do artigo 71.º do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, a contabilidade do Estado é anual e compreende:

- a) Todas as operações vinculadas ao Orçamento do ano em causa até à data do fecho deste Orçamento de acordo com a lei;

---

<sup>35</sup> Na MVCIL junto da Direcção Nacional do BCEAO, na Guiné-Bissau, foram solicitados os extractos bancários dessas contas, não tendo os mesmos sido facultados.

- b) Todas as operações de tesouraria e as operações sobre o património feitas durante o ano bem como as operações de regularização.

Constatou-se ainda, embora fosse uma exigência legal, que a CGE de 2016 omitiu o Mapa 10 - Operações efectuadas por encontro na “Tabela da Direcção Geral da Contabilidade Pública” das operações de tesouraria, que reflecte as “operações de fim do ano”<sup>36</sup> e as “operações por encontros”<sup>37</sup> elaborado pela referida Direcção.

Acresce o mesmo diploma que as substituições ou modificações que se considerassem necessárias poderiam ser efectuadas por simples despacho do MEF, se a técnica de contabilidade conjugada com as leis em vigor assim o aconselhasse.

Pelo que, a análise do saldo final apresentado no Quadro VII.1, atrás, referente ao exercício de 2016, 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. Pelo que entende proferir a seguinte recomendação:

### **Recomendação n.º VII.3**

---

*Que seja cumprida a lei no que respeita ao fecho do exercício orçamental, em consonância com o artigo 71.º do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública.*

---

#### **7.2.2.3 – Operações de Tesouraria**

De acordo com o artigo 55.º do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, as operações de tesouraria, são definidas como sendo,

---

36 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 55.º do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro (RGCP).

37 São os lançamentos necessários ao encerramento da CGE previstos no artigo 71.º, do RGCP.

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 a curto, médio e longo prazos.

Assim, as operações de tesouraria compreendem, nomeadamente: as operações de recebimento e desembolso; o aprovisionamento e a devolução de fundos de caixas públicas; o desconto e o recebimento de títulos de obrigações emitidas a favor do Estado ao abrigo da legislação em vigor; a gestão dos fundos depositados pelos correspondentes e as operações executadas por sua conta; os saques sobre financiamentos externos, a emissão, conversão, gestão e o reembolso dos empréstimos públicos a curto, médio e longo prazos; as operações de empréstimos e adiantamentos e a cobrança dos produtos das cessões de activos.

Na mesma esteira, preceitua o artigo 73.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, Lei n.º2/2015, 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, condicionando sobremaneira o exercício da competência deste Tribunal, impossibilitando-o de se pronunciar com mais precisão sobre os demais movimentos efectuados por operações de tesouraria em 2016.

Pelo que, perante estes factos, o Tribunal de Contas recomenda:

## 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 2016.

**Quadro VII.2 - Contas Especiais do Tesouro**

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	RECETA		DESVIO		DESPESA		DESVIO	TX. EXEC. %
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	VALOR	%	PREVISÃO	EXECUÇÃO	VALOR	
<b>Contas Especiais do Tesouro</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	-	<b>3,654.00</b>	<b>0.00</b>	<b>-3,654.00</b>	<b>0.0</b>
Ajuda à Integração Regional	0.00	0.00	0.00	-	0.00	0.00	0.00	
Fundo de gestão dos recursos halêuticos					3,654.00	0.00	-3,654.00	0.0
<b>Total Geral</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	-	<b>3,654.00</b>	<b>0.00</b>	<b>-3,654.00</b>	<b>0.0</b>

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 2016 ascendeu a 3.654 milhões de FCFA, não tendo registado execução, contrariamente às receitas, que não reflectem quaisquer valores, quer em termos de previsão, quer em termos de execução.

Conforme o preceituado no n.º1 do artigo 36.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral de Estado, Lei n.º2/2015, de Março, as Contas especiais do Tesouro apenas 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.º1 do artigo 37.º do diploma supra prever que, a apresentação das operações das Contas especiais do Tesouro são previstas, autorizadas e executadas nas mesmas condições que as operações do OGE, tanto nos mapas de previsão do OGE, como

nos mapas de execução na CGE de 2016, verificou-se a omissão do registo completo dos movimentos das Contas especiais do Tesouro.

O Tribunal de Contas constatou que, em 2016, não houve imputação das despesas realizadas por conta da única Conta Especial do Tesouro, referida na CGE de 2016, a conta do Fundo de Gestão, não se registando a sua imputação nas rubricas orçamentais próprias, da receita e da despesa, em violação ao princípio da especificação das receitas e despesas prevista no artigo 7.º da LEOGE.

Pelo que, perante estas lacunas, entende o Tribunal recomendar:

### **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 do reporte de informação na CGE.

Da análise efectuada à CGE, constatou-se que algumas rubricas da TOFE não coincidem com os valores apresentados no OGE. De igual modo, na Missão de Verificação e Certificação in Loco (MVCIL), efectuada junto do MF, foi facultada pela DGPEE uma segunda versão da referida Tabela com valores divergentes da primeira apresentada na CGE, o que não deixa de suscitar dúvidas acerca da fiabilidade das informações da TOFE reportadas na CGE.

As divergências apuradas pelo Tribunal nos valores de algumas rubricas da TOFE, resultantes da confrontação dos dados constantes da TOFE na CGE, com os da Tabela disponibilizada pela DGPEE, foram compiladas no seguinte quadro.

### Quadro VII.3 - Divergência na TOFE entre os valores na CGE e na DGPEE

DESIGNAÇÃO	CGE	DGPEE	DIVERGÊNCIA
Receitas e Donativos	14.49	112.21	-97.72
Despesas e Empréstimos Líquidos	25.24	114.23	-88.99
SALDO GLOBAL (Base autorizações)	-10.75	-32.02	21.27
Ajustamentos	1.29	-2.10	3.39
SALDO GLOBAL (Base caixa)	-9.46	-34.12	24.66
Financiamento	11.46	37.79	-26.33
<b>GAP</b>	<b>2.01</b>	<b>3.68</b>	<b>-1.67</b>

Fonte: CGE e DGPEE

Observa-se através do quadro acima, que as divergências no montante total de (-1,67 milhões de FCFA), resultaram de valores registados para mais nas seguintes rubricas da TOFE, apresentadas na CGE: 21,27 milhões de FCFA no saldo global (Base autorizações), 3,39 milhões de FCFA, no ajustamento, e 24,66 milhões de FCFA no saldo global (Base caixa) e, para menos, em 3 rubricas: 97,72 milhões de FCFA nas Receitas e Donativos, 88,99 milhões de FCFA, nas Despesas e Empréstimos Líquidos e 26,33 milhões de FCFA no Financiamento.

Sendo assim, o Tribunal de Contas formula a seguinte recomendação:

#### Recomendação n.º VII.6

*Que os registos contabilísticos sejam efectuados de acordo com os princípios contabilísticos e orçamentais consagrados na lei e regulamentos subjacentes, de forma que a CGE 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 2016.

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 45.º do OGE de 2016).

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 n.º 1 do artigo 57.º do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, sobre o Regulamento da Contabilidade Pública, que os fundos detidos pelos contabilistas públicos são geridos de acordo com o princípio da unidade de caixa. Salvo derrogação expressa do Ministro Responsável pelas Finanças, um posto contabilístico dispõe de uma única caixa, de uma conta bancária corrente ou postal, independentemente do número de unidades administrativas cuja gestão assegura.

Neste âmbito, informa ainda o Relatório da CGE de 2016<sup>38</sup> que:

“O Tesouro tem duas caixas que são: i) a caixa principal e ii) a caixa de pagamentos. A caixa principal tem um saldo de 518,90 milhões de FCFA enquanto a caixa de pagamentos tem um saldo credor de 1.234,90 milhões de FCFA. Estes valores não correspondem à realidade,

---

38 Pág. 11.

visto que, o Tesouro não conseguiu fazer a conciliação das contas e mesmo a integração dos saldos transitados do exercício de 2015”.

Factos estes que, constatados e registados pelo Governo na CGE, evidenciam que o Tesouro tem deparado com algumas dificuldades no integral cumprimento da unicidade de caixa pelos serviços estatais colectores de receitas do Estado.

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

Pelo que, ficou o Tribunal impossibilitado de se pronunciar sobre o estado de cumprimento do princípio da unidade e da universalidade no exercício em apreço.

Desta forma e perante estas constatações, entende o Tribunal suscitar a seguinte recomendação:

#### **Recomendação n.º VII.7**

---

*A CGE deve incluir a informação sobre todas as contas dos Fundos e Serviços Autónomos, inclusivamente a conta consolidada dos mesmos, tendo em conta o cumprimento 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.*

---

# 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 se encontrem 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 acima mencionado, 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 resultados<sup>39</sup>”. 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,

---

39 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 nos Pareceres de 2014 e 2015, 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.*

Relativamente ao Sistema de Protecção Social de Cidadania, a LEPS não designa a entidade gestora em concreto. Porém, sobre a submissão de contas da entidade gestora deste Regime de Segurança Social ao Tribunal de Contas, importa salientar três importantes linhas de orientação, a saber:

Em primeiro lugar, o n.º 3 do seu artigo 31.º preconiza a existência de uma entidade gestora, com autonomia administrativa e financeira e tutelada pelo Governo. Seguidamente, traça como fonte de financiamento privilegiado do sistema as transferências do OGE e receitas das autarquias locais<sup>40</sup> e, finalmente, submete a entidade gestora não só ao controlo financeiro do Governo, como ao controlo jurisdicional (artigo 32.º), numa clara alusão ao Tribunal de Contas.

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.

---

<sup>40</sup> 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 gastos 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).

Assentado 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, é entendimento do Tribunal de Contas enfatizar a seguinte recomendação:

#### **Recomendação n.º VIII. 2**

---

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

---

#### **8.4 – Orçamento e Conta da Segurança Social Geridos pela Administração Central**

Tal como acima referido, a gestão da segurança social dos funcionários públicos incumbe ao Estado, Administração Central, através da Direcção de Serviços de Pensões e Reformas, conforme previsto no artigo 18.º do Decreto n.º 1/2010, de 31 de Maio, sobre a Organização e Funcionamento da Direcção Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública.

Assim, para financiar o sistema, à luz do n.º 1 do artigo 262.º do Decreto n.º 12-A/94, de 28 de Fevereiro, do Estatuto do Pessoal da Administração Pública e confirmado pelo artigo 15.º da Lei n.º 9/2013, de 7 de Agosto, sobre o salário bruto mensal dos Funcionários e Agentes da Administração Pública, aplica-se um desconto de 6%.

Ressalta-se que, nos termos do artigo 33.º da LEPS, o Sistema de Protecção Social obrigatória é financiado, para além da contribuição dos trabalhadores e das entidades empregadoras;

pelos juros de mora devidos pelo atraso no pagamento das contribuições; valores resultantes da aplicação de sanções; rendimentos de património; transferências do OGE; subsídios, donativos, legados e heranças; e 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 7.149,96 milhões de FCFA que comprovam o balanceamento deficitário, entre as receitas e as despesas do Sistema de Aposentação dos funcionários públicos em 2016.

#### Quadro VIII.1- Receitas e Despesas da Segurança Social da Administração Central

(em milhões de FCFA)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Receita</b>	<b>1 423,58</b>	<b>100,0</b>	<b>1 170,76</b>	<b>100,0</b>	<b>-252,82</b>	<b>-17,8</b>
Compensação de aposentação	1 423,58	100,0	1 170,76	100,0	-252,82	-17,8
Comp. Aposent. /Atrasados	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
<b>Despesa</b>	<b>8 745,07</b>	<b>100,0</b>	<b>8 320,72</b>	<b>100,0</b>	<b>-424,35</b>	<b>-4,85</b>
Abono de família	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Encargos com Saúde	311,10	3,6	257,53	3,1	-53,57	-17,2
Pensões provisórias de aposentação	6 322,47	72,3	6 322,37	76,0	-0,10	0,0
Pensões	6 322,47	72,3	6 322,37	76,0	-0,10	0,0
Outras despesas	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Pensões de aposentação, reforma, invalidez e sobrevivência	2 085,50	23,8	1 740,82	20,9	-344,68	-16,5
Combatentes - Pensões	2 085,50	23,8	1 740,82	20,9	-344,68	-16,5
Combatentes - Outras	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Outras despesas de Segurança Social	26,00	0,3	0,00	0,0	-26,00	0,0
<b>Saldo</b>	<b>-7 321,49</b>	<b>100,0</b>	<b>-7 149,96</b>	<b>100,0</b>	<b>171,53</b>	<b>-2,3</b>

Fonte: CGE e OGE

Conforme a análise do quadro supra, o total da Receita resultante da compensação de aposentação ascendeu a 1.170,76 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 8.320,72 milhões de FCFA,

tendo o Estado financiado o défice deste sistema em 7.149,96 milhões de FCFA, contra um resultado previsto de 7.321,49 milhões de FCFA.

Denota-se que o expressivo das despesas, refere-se ao pagamento das pensões, quer sejam as provisórias de aposentação de 6.322,37 milhões de FCFA, quer sejam de reforma, invalidez e de sobrevivência de 1.740,82 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 2016 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 2014, acompanhado do parecer do revisor Oficial de Contas e aprovado pela tutela.

Até a data da emissão do presente Parecer, não foi suprido o Tribunal 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 falta de elaboração do Relatório e Contas, por parte do INSS, nos termos requeridos nos seus estatutos.<sup>41</sup>

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 Contas<sup>42</sup>.”

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,

---

41 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.

42 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.

àquele a que dizem respeito, acompanhadas de parecer do Revisor Oficial de Contas, para aprovação (artigo 29.º); sobre a aprovação e publicação do Relatório e Contas, que deverão ser enviados para o Ministro das Finanças dentro dos prazos legais antes definidos (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 a sistemática falta do INSS em apresentar as suas Contas, bem como à sua publicação no Boletim Oficial, como bem se vê nos estatutos do INSS, atrás aludidos.

Conclui-se assim que o Governo não tem criado as condições necessárias para que o INSS seja suprido dos meios para poder cumprir com os seus Estatutos, na elaboração, apresentação e publicação das suas Contas.

Esta limitação impossibilita o Tribunal de Contas de se pronunciar neste Parecer sobre os resultados financeiros do INSS relativos ao ano de 2016.

Por tudo que se expõe atrás, entende o Tribunal de Contas aduzir a seguinte recomendação:

### **Recomendação n.º VIII.3**

---

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

---

Durante os trabalhos de verificação junto do INSS, foi constatada a situação de diversas entidades públicas terem solicitado, desde 1997, a esta instituição diversos adiantamentos, a título de empréstimo.

Para esses adiantamentos, foram vários os motivos invocados, que incluem, além das viagens ao estrangeiro para tratamento médico e em missões de serviço de responsáveis máximos das respectivas entidades devedoras, compra de combustível para o respectivo funcionamento e aquisição de viaturas. Para além destas dívidas, considera-se também o Instituto credor do valor de um depósito que detinha junto do Banco Internacional da Guiné-Bissau (BIG), situações estas demonstradas no Quadro VIII.2 e Gráfico VIII.1 abaixo:

### Quadro VIII.2 - Entidades públicas com dívidas junto do INSS

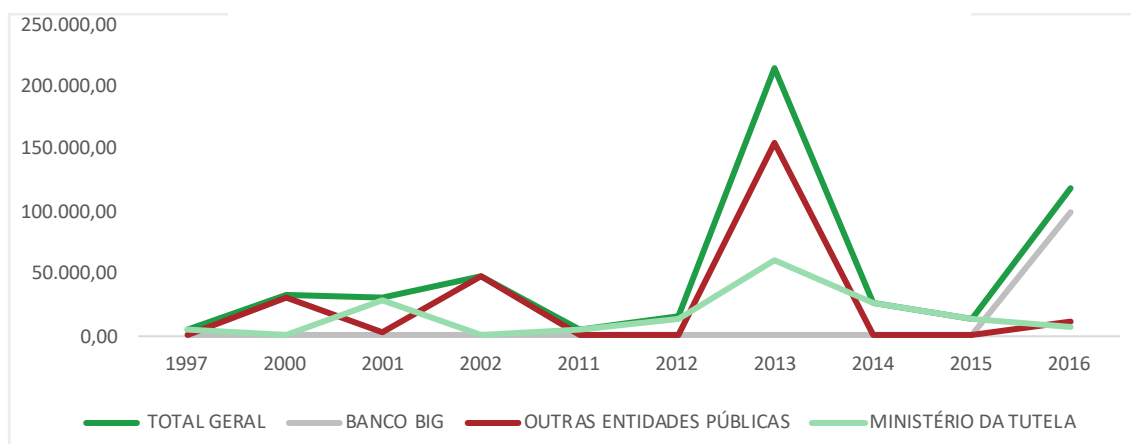
(em milhões de FCFA)

ANO	ENTIDADES DEVEDORAS						
	MINISTÉRIO DA TUTELA		OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS		BANCO BIG		TOTAL GERAL
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR
1997	5,815.43	3.6	0.00	0.0	0.00	0.0	5,815.43
2000	652.00	0.4	31,216.50	12.6	0.00	0.0	31,868.50
2001	28,987.80	17.8	2,054.54	0.8	0.00	0.0	31,042.34
2002	0.00	0.0	47,388.00	19.1	0.00	0.0	47,388.00
2011	4,472.90	2.8	0.00	0.0	0.00	0.0	4,472.90
2012	13,403.38	8.3	1,500.00	0.6	0.00	0.0	14,903.38
2013	60,737.49	37.4	154,206.20	62.2	0.00	0.0	214,943.69
2014	26,610.00	16.4	0.00	0.0	0.00	0.0	26,610.00
2015	14,505.53	8.9	0.00	0.0	0.00	0.0	14,505.53
2016	7,238.49	0.0	11,550.00	4.7	99,988.39	100.0	118,776.88
<b>TOTAL</b>	<b>162,423.01</b>	<b>31.8</b>	<b>247,915.24</b>	<b>48.6</b>	<b>99,988.39</b>	<b>19.6</b>	<b>510,326.63</b>

Fonte: INSS

### Gráfico VIII.1 - Entidades públicas com dívidas junto do INSS

(em milhões de FCFA)



Fonte: INSS

Conforme a análise do quadro e gráfico acima, as dívidas do Estado 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 solicitou mais fundos ao Instituto (37,4%).

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

Também se considera o Instituto credor de um depósito que detinha junto do banco BIG, no valor de 99.988,39 milhões de FCFA, representando 19,6% do total em dívida, não tendo este valor ainda lhe sido restituído pela Comissão Liquidatária do Banco até à presente data.

Contudo, o Tribunal de Contas, ao longo da MVCIL realizado em Maio de 2021, junto ao INSS, teve ainda acesso ao Mapa de dívidas referente aos anos económicos de 2011 a 2013, 2016 e 2020, tendo constatado outros empréstimos adicionais, não contemplados no arrolamento de dívidas, contempladas pelo INSS.

O resultado desse levantamento é apresentado no quadro e gráfico seguintes:

### Quadro VIII.3 - Outras dívidas de Entidades públicas junto do INSS

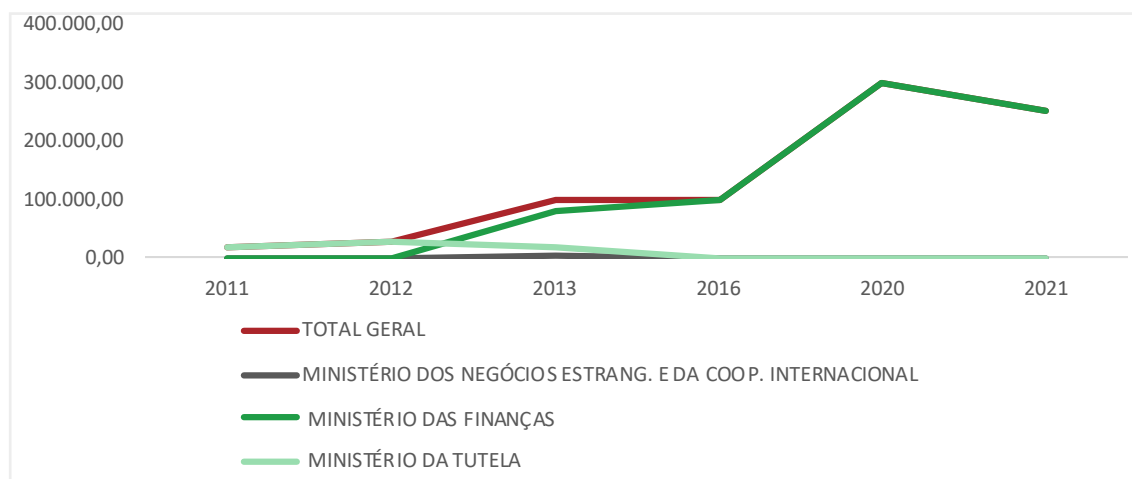
(em milhares de FCFA)

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
<b>TOTAL</b>	<b>62,284.70</b>	<b>7.8</b>	<b>727,104.50</b>	<b>91.62</b>	<b>4,206.20</b>	<b>0.5</b>	<b>793,595.40</b>

Fonte: Relatório de Peritagem da Auditoria do Tribunal de Contas 2017 ao INSS

### Gráfico VIII.3 - 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 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 Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social (tutela), 727.104,50 milhões de FCFA, ao Ministério das Finanças (91,62%) e 4.206,20 milhões de FCFA (0,5%) ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e das 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 rendibilidade.

Ora, se os fundo 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 ativos, 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, Ministério da Tutela não está, na protecção dos interesses dos beneficiários, a exercer, de forma adequada e prudente, os seus poderes no “exercício do controlo da gestão do Instituto, podendo solicitar para o efeito, todas as informações e documentos julgados úteis para o acompanhamento continuado das actividades do mesmo”, conforme disposto na alínea b), do n.º 2, do artigo 5.º, dos estatutos do INSS.

Estes factos revestem ainda maior gravidade, uma vez que já foram identificados no Parecer das CGE de 2009 e 2010, tendo na altura da emissão dos pareceres (2015) sido recomendado

no sentido da regularização destas situações, geradas sistematicamente ao arrepio da lei, recomendações estas, que não foram acatadas pelo Instituto e pelo Governo.

Sendo assim, devem tais valores serem restituídos ao INSS pelas entidades devedoras pois está em causa a legalidade, o rigor e a transparência, princípios basilares de um estado de direito.

Perante tal situação, o Tribunal de Contas entende, de forma enfática expender as seguintes recomendações:

#### **Recomendação n.º VIII. 4**

---

*Que o 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 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 1/2016, de 7 de Janeiro, 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 dobradas<sup>43</sup> e, sendo o caso, segundo o procedimento de direitos comprovados, salvo derrogações previstas pela regulamentação em vigor.

Sobre a mesma matéria, dispõe, ainda, o Regulamento Geral da Contabilidade Pública no artigo 76.º, o seguinte:

- A contabilidade geral do Estado tem por objecto descrever o património do Estado e a sua evolução;

---

43 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 no n.º 4 do seu artigo 80.º, 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 2016 inclui em anexo algumas das demonstrações financeiras acima referenciadas, designadamente o balanço, reportado a 31 de Dezembro de 2016, 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 TI<sup>44</sup> e se aborda e avalia as restrições e limitações da informação incluída nas demonstrações financeiras, designadamente do balanço, da

---

44 Tecnologia da informação.

demonstração de resultados e do balancete acumulado das operações de tesouraria no âmbito da CGE 2016, bem como na falta de apresentação na CGE de peças essenciais em cumprimento do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, 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, relativo 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.

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 (Burkina Faso, Benin, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo) 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 do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro, relativo 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 do mesmo Diploma 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 do Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro, relativo 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, dispõem os n.ºs 3 e 4 do artigo 45.º do Capítulo VI da Proposta de Lei do OGE de 2016, 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), junto da 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 do Decreto n.º 1/2016, de 7 de Janeiro sobre o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, 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 do Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro, relativo 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.

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 tesouraria<sup>45</sup>, 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 Estado<sup>46</sup>.

O PCE passa a contemplar os subsistemas de contabilidade orçamental, contabilidade financeira e contabilidade de gestão.

A contabilidade financeira, que deve ter por base as normas internacionais de contabilidade para o sector público<sup>47</sup>, 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 51/2016, de 7 de Janeiro, relativo ao Regulamento Geral da Contabilidade Pública, menciona no artigo 84.º que “a contabilidade analítica dos custos tem por objeto indicar os elementos de custos dos serviços prestados ou custos de produção dos bens produzidos e dos serviços fornecidos, bem como permitir o controlo dos rendimentos

---

45 Também designado como mapa de fluxos de caixa.

46 Ainda, qualquer operação específica ou modificação das normas contabilísticas entre dois exercícios deve ser descrita e justificada no mapa anexo.

47 Designadas por IPSAS – Internacional Public Sector Accounting Standards, emitidas, desde 2002, pelo International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).

e desempenhos dos serviços, nomeadamente no quadro dos orçamentos programas e da gestão centrada nos resultados”.

Diz ainda o n.º 2, do mesmo artigo, que as modalidades de aplicação desta contabilidade são definidas por lei, o que ainda não veio a ocorrer.

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, torna-se premente 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 de 2016.*

---

Especificamente, sobre o Módulo de Gestão Contabilística do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFIP), atende o Tribunal relevante deduzir a seguinte recomendação:

#### **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 2016 inclui: um balanço sintético, datado de 31 de Dezembro de 2016, 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 (2015), como veremos nos pontos seguintes:

### **9.6.1 – Análise da Apresentação do Balancete do Razão Geral**

O Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro, sobre ao Plano de Contabilidade do Estado, consagra no n.º 1 do artigo 19.º 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 2016, 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 2015, 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 do Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro, relativo 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 do referido diploma 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 reportado 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 2014, pois só assim se parte para a elaboração do Balanço de Abertura, balanço esse que, de igual modo, não foi elaborado.

Neste balanço, de 31 de Dezembro de 2016, encontram-se também omissas as contas de existências e as contas de regularização de activos e passivos (amortizações e reintegrações, bem como as provisões), contrariando-se assim as normas contabilísticas definidas pelo PCE<sup>48</sup>.

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.

---

48 <sup>7</sup> A exemplo do balanço apresentado na CGE de 2014.

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 passivos<sup>49</sup>.

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 2016, 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.

---

49 <sup>8</sup> 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).

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 2015, também agora, com a apresentação do balanço a 31 de Dezembro de 2016, 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 2015, 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, cálculo automático de amortizações/reintegrações e reavaliações; e quais os campos de pesquisa.

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

O Tribunal tem vindo a recomendar a implementação de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que 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 informação<sup>50</sup>.

### **9.6.3 Análise da Apresentação da Demonstração de Resultados**

O artigo 25.º do Decreto n.º 3/2016, de 7 de Janeiro, relativo 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 2016, 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 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 2016 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-

---

<sup>50</sup> As pertinentes constatações e recomendações sobre esta matéria, foram oportunamente relatadas no Capítulo VI – Património do Estado, deste Parecer.

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 considera pertinente expender 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 2016, Demonstração de Resultados de 2016 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 2016, 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 2016, 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, é entendimento do Tribunal fazer sobressair a seguinte recomendação:

### **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
<b>Total</b>		<b>60</b>	<b>64</b>

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 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 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 do 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.*

---

2. 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 2016, persistem deficiências, pendentes de serem colmatadas, que justificam reiterar, no Parecer da CGE de 2016, 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 2016, adaptadas à nova situação encontrada no terreno e à actualização da legislação vigente em 2016.

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, conseqüentemente, 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 Outros Formas de Apoio Concedidos pelo Estado**

### **Recomendação n.º IV.1**

---

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

---

### **Recomendação n.º IV.2**

---

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

---

### **Recomendação n.º IV.3**

---

*Dada a importância dos Benefícios fiscais nas receitas cessantes, anualmente, seria importante que tais valores passassem a ter expressão na CGE, designadamente os respectivos montantes, beneficiários e fins para os quais se encontram destinados.*

---

### **Recomendação n.º IV.4**

---

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

---

### **Recomendação n.º IV.5**

---

*Instituir, na DGCI, mecanismos eficazes de controlo e seguimento das isenções fiscais de todos os impostos cuja arrecadação é da sua responsabilidade, em articulação com as Direcções Geral das Alfandegas 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 2016, com trabalhos no terreno 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**

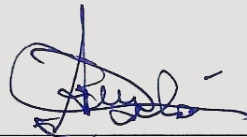
O Plenário do Tribunal de Contas, reunido nos dias 1 e 18 de fevereiro de 2022, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 15.º, e para efeitos da alínea c) do artigo 12.º, ambos, de Decreto-Lei n.º 7//92, de 27 de novembro, que aprova a respetiva Lei Orgânica, delibera:

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.

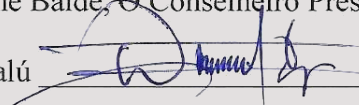
Bissau, 22 de fevereiro de 2022.

**Os Juízes Conselheiros:**

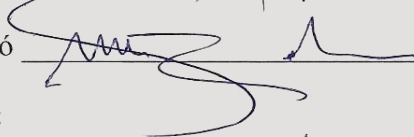
Amadu Tidjane Baldé, O Conselheiro Presidente



Domingos Malú



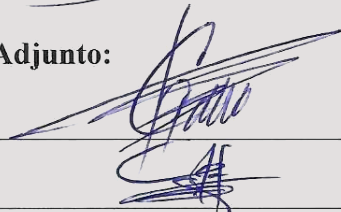
Gássimo Djaló



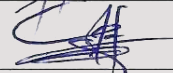
**Fui presente:**

**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](mailto:tdecontasgb68@gmail.com)

Site: [www.tcontas.gw](http://www.tcontas.gw)

Financiado pela União Europeia



Com o Apoio de



