

# O Impacto da Emissão do Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado – ano 2014

**FRANCISCO CANHENGUE**

## **Introdução**

O presente trabalho procura servir de ferramenta de gestão a quem de direito tomar as decisões que se impõem do ponto de vista económico, financeiro e patrimonial, assim como para a gestão dos recursos financeiros públicos.

A problemática assenta nas diferentes interpretações do parecer emitido pelo Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado, caso prático-2014, modalidades legalmente estabelecidas para a tramitação da CGE, contribuições do Tribunal para o controlo eficaz da legalidade e regularidade de todas as receitas cobradas e despesas realizadas.

Qualquer nação que se preze pela organização da sua economia mormente dos recursos financeiros, deve prever que todos os órgãos de controlo que nela interajam e de forma coordenada possam contribuir para a melhor fiscalização do erário público.

A aprovação e a execução do Orçamento Geral do Estado, gera um quadro legal, com destaque para a lei anual do orçamento, envolvendo a publicidade inerente à utilização dos dinheiros públicos, logo sobressai o princípio da democracia financeira, que coaduna com a instituição de sistemas de controlo interno e externo, imparcial e independente da gestão financeira nos diferentes órgãos da Administração Pública. O controlo visa naturalmente a verificação da legalidade e regularidade de toda e qualquer receita cobrada e despesa realizada. Em obediência a lei constitucional, a Lei do Orçamento Geral do Estado e a outras normas regulamentares, os órgãos executivos submetem-se ao cumprimento da obrigatoriedade de prestação de contas sobre a utilização dos recursos que lhes são alocados, uma vez consolidada representam a Conta Geral do Estado.

A aprovação e a execução do Orçamento Geral do Estado, gera um quadro legal, com destaque para a lei anual do orçamento, envolvendo a publicidade inerente à utilização dos dinheiros públicos, logo sobressai o princípio da democracia financeira, que coaduna com a instituição de sistemas de controlo interno e externo, imparcial e independente da gestão financeira nos diferentes órgãos da Administração Pública

### **Administração Pública**

Administração pública deve atuar sempre visando a satisfação do interesse público, daí, nada mais previsível e lógico do que a existência de vários mecanismos, constitucionalmente previstos, colocados à disposição dos administrados, para possibilitar a verificação da legalidade e regularidade da atuação da Administração Pública de modo a impedir a prática de atos irregulares, ilegítimos, lesivos à própria coletividade.

Administrar é gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviço, executá-lo, como também dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil. Verifica-se a existência de uma íntima sintonia entre a Administração Pública e o serviço público, fazendo pressupor, clara e nitidamente, que a execução deste seja feita privativamente por aquela, quer diretamente, quer por delegação.

Para exercer ou colocar à disposição da coletividade o conjunto de atividades e de bens, visando abranger e proporcionar o maior grau possível de bem-estar social ou “da prosperidade pública”, o Estado, aqui entendido como a organização do poder político da comunidade nacional, distribui-se em três funções essenciais: função normativa ou legislativa; função administrativa ou executiva; e função judicial.

## **Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado**

Para a aprovação da CGE, um ato através da qual, a Assembleia Nacional exerce o *controlo político* sobre o Executivo, pode socorrer-se do auxílio do TC, este órgão que dispõe de capacidades técnicas e de valiosas informações, resultantes das ações de acompanhamento da execução do orçamento em causa, das informações sobre os processos de prestação de contas e as constatações das consequentes verificações internas e externas, dos relatos/relatórios das auditorias efetuadas, dos achados dos inquéritos e averiguações, e das considerações constantes em processos de visto. Trata-se de um relevante e oportuno auxílio técnico que o Tribunal presta à Assembleia Nacional no exercício da fiscalização política.

## **Componentes da Conta Geral do Estado**

A CGE resume a escrituração contabilística dos atos e factos administrativos de natureza orçamental, financeira e patrimonial do exercício financeiro e revela a execução da lei orçamental e a gestão financeira e patrimonial do Estado.

A Lei n.º 15/10, de 14 de Julho, no seu artigo 58.º, estabelece que a CGE compreende as contas de todos os órgãos integrados no OGE, incluindo a segurança social, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da citada Lei.

De acordo com o n.º 2 da Lei n.º 15/10, de 14 de julho, os resultados do exercício são evidenciados na CGE através do Balanço Orçamental, do Balanço Financeiro, do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais e acompanhados das respetivas notas explicativas.

## A padronização dos métodos de auditoria visa um conjunto de objetivos que passam pelo fortalecimento institucional do próprio Tribunal e pela melhoria da gestão pública

### As Auditorias e Prestação de Contas

É pela função de Auditoria que o TC estabelece relações com outras instituições supremas de controlo local ou de outros países que, no geral, carecidos da função eminentemente jurisdicional, são especializadas apenas em Auditoria. Considerando a importância da matéria, o Tribunal sempre privilegiou, desde os primórdios de seu funcionamento, a formação do pessoal no sentido de as Auditorias realizadas serem de alto nível técnico e se enquadrem dentro das normas internacionais de auditoria geralmente aceites. Ao mesmo tempo, foi aprofundando e ampliando a sua inserção na arena das organizações supremas de controlo.

Deste modo, como resultado da formação técnica dos funcionários e da cooperação internacional, o Tribunal padronizou os seus métodos de auditoria e inquéritos, processo que culminou, em 2014, com a aprovação dos Manuais de Procedimentos de Auditoria.

A padronização dos métodos de auditoria visa um conjunto de objetivos que passam pelo fortalecimento institucional do próprio Tribunal e pela melhoria da gestão pública. Em termos práticos, a padronização facilita o trabalho dos Auditores, permite a avaliação do cumprimento das etapas da Auditoria e constitui-se no pressuposto para a realização de um trabalho de qualidade.

Para os organismos auditados, a padronização dos métodos de Auditoria permite o acompanhamento e, de certa forma, a avaliação do trabalho de Auditoria e, no essencial, permite que os objetivos da Auditoria, ligados à melhoria da gestão financeira pública, através do auxílio dos órgãos de gestão, sejam facilmente alcançados.

Além dos relatórios de contas remetidos ao Tribunal, constata-se também o aumento da consciência de prestação de contas, e a consequente cooperação nos trabalhos de auditorias e inquéritos realizados pelo Tribunal.

## Componentes do Relatório e Parecer

O Relatório e Parecer do Tribunal sobre a CGE, pode ser constituído por um volume, repartido em cinco partes:

- › Introdução;
- › Enquadramento Macroeconómico;
- › Descrição e caracterização da Conta Geral do Estado;
- › Conta da Segurança Social;
- › Constatações, Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta:

No **Enquadramento Macroeconómico** analisam-se as previsões económicas e orçamentais em que se baseou a elaboração e execução do Orçamento do Estado para o exercício económico em análise e faz-se uma breve descrição do comportamento da economia mundial, regional e nacional, enunciam-se as políticas públicas que influenciaram a execução orçamental e evidenciam-se condicionantes estruturais das finanças públicas;

A eficácia do planeamento orçamental é influenciada pela qualidade das previsões macroeconómicas. A transparência e a discussão das metodologias subjacentes às previsões podem aumentar a sua qualidade e promover o cumprimento da disciplina orçamental.

Devem ser definidas regras gerais relativas ao enquadramento orçamental, determinando, em particular, a realização de análises de sensibilidade, em que as previsões macroeconómicas e orçamentais devem apreciar a trajetória das principais variáveis orçamentais a partir de diferentes pressupostos de crescimento e de evolução das receitas. Neste âmbito, o Estado deve assegurar que o planeamento orçamental se baseia em previsões realistas, recorrendo, para esse efeito, a informações atuais. Estas previsões devem ser comparadas com o cenário macroeconómico mundial ou regional.

Nos pontos seguintes analisam-se as previsões macroeconómicas incluídas no orçamento do exercício em análise, bem como os desvios identificados relativamente às previsões efetuadas por outras entidades ou agências nacionais e internacionais comparativamente aos valores verificados na economia do país.

A eficácia do planeamento orçamental é influenciada pela qualidade das previsões macroeconómicas.

A transparência e a discussão das metodologias subjacentes às previsões podem aumentar a sua qualidade e promover o cumprimento da disciplina orçamental

Vejamos o que foi abordado no Parecer do Tribunal sobre a CGE do exercício de 2014 relativo ao enquadramento Macroeconómico:

*“Os Relatórios do FMI e BNA que versam sobre o desempenho da Economia Mundial apontaram o ano de 2014 como de recuperação lenta, com o PIB na ordem dos 3,30% em função da redução do preço do petróleo e que afetou o comportamento das economias emergentes e principalmente aquelas que são fortemente dependentes da exportação deste produto o que fez com que o PIB da África Subsaariana fosse revisto em baixa de 5,80% para 4,80%.*

*Para esta recuperação foi determinante o crescimento da Zona Euro em 0,80%, do Reino Unido em 2,70% e dos EUA em 2,40% a nível das economias avançadas, enquanto nas economias emergentes e em desenvolvimento foram decisivos os crescimentos da Índia em 5,80% e da China em 7,40%.”.*

Sobre o crescimento da economia mundial, referente a 2014 pode-se ler no Relatório e Parecer do TC, página 31, o seguinte:

*“Segundo o Relatório do FMI, as perspetivas atualizadas para o crescimento da economia mundial no ano de 2014 foi de 3,6% inferior às previsões constantes*

dos Relatórios do WEO emitidos em abril e julho de 2013, na ordem de 4% e 3,8%, respetivamente.

Apesar deste cenário, foi projetado para o ano de 2014 uma expansão da atividade económica mundial, na expectativa de que a mesma crescesse em termos reais a uma taxa de 3,6%, fruto da aceleração do crescimento das economias avançadas em 2% e das economias emergentes e em desenvolvimento em 5,1%.”

#### Evolução do PIB

Evolução da Economia Mundial	Anos (%)		
	2014	2013	2012
Economia Mundial	3,30	3,30	3,10
Economias Desenvolvidas	1,80	1,30	1,40
EUA	2,40	2,20	2,80
Zona Euro	0,80	(-0,50)	(-0,70)
Japão	0,10	1,60	1,40
Reino Unido	2,70	1,70	0,30
Economias Emergentes e em Desenvolvimento	4,40	4,70	4,90
Rússia	0,60	1,30	3,40
China	7,40	7,80	7,70
Índia	5,80	5,00	3,20
Brasil	0,10	2,50	1,00
África Subsaariana	4,80	5,20	4,80
SADC	3,20	3,80	3,90

E sobre a Economia real, eis o que diz o Relatório e Parecer do Tribunal sobre a CGE de 2014, página 32:

“Em termos globais, a economia apresentou no primeiro semestre de 2014 um crescimento moderado, comparado com as projeções publicadas em abril do mesmo ano. Em relação ao segundo semestre a queda de quase 50% do preço do petróleo nos mercados internacionais agravou o grau de incertezas para certos países, cujas receitas caíram para níveis não confortáveis”.

## As dificuldades económicas verificadas nos países desenvolvidos afetam também os países em desenvolvimento e em transição, devido ao facto de as exportações mostrarem-se enfraquecidas, do aumento da volatilidade dos fluxos de capitais e do aumento da oferta das *commodities*

*O crescimento efetivo da economia global, de acordo com o FMI (World Economic Outlook-WEO de abril de 2015) foi de 3,4% para 2014, apresentando assim um desvio de 0,1 pontos percentuais quando comparado com as projeções de WEO de outubro de 2014. O crescimento das economias emergentes e em desenvolvimento foi destaque, ao alcançarem a cifra de 4,6% com uma variação de 0,2 pontos percentuais em relação às estimativas.*

*As dificuldades económicas verificadas nos países desenvolvidos afetam também os países em desenvolvimento e em transição, devido ao facto de as exportações mostrarem-se enfraquecidas, do aumento da volatilidade dos fluxos de capitais e do aumento da oferta das commodities. As economias emergentes e em via de desenvolvimento observaram uma ligeira desaceleração de 5,0% em 2013 para 4,6% em 2014, resultante do decréscimo acentuado das economias brasileira, russa e sul-africana, fruto de políticas domésticas menos consistentes.”*

Ora, vejamos a previsão da mesma agência (WEO) para o ano de 2014 publicado no Relatório de fundamentação do OGE anexo a Lei n.º 13/13, 31 de dezembro, DR n.º 251-I Série.



*“O World Economic Outlook (WEO) de outubro de 2013 reviu em baixa a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) mundial para o ano em curso em menos 0,3 pontos percentuais face ao crescimento verificado no ano anterior na ordem de 3,2%. De facto, para o ano 2013 o crescimento mundial estava estimado em 2,9% em consequência do abrandamento previsto para as economias emergentes e em desenvolvimento resultantes, causando problemas de capacidade, volatilidade dos preços das commodities, suporte político e abrandamento do crédito à economia.*

*De acordo com o mesmo relatório, as perspetivas atualizadas para o crescimento da economia mundial indicam um maior crescimento em 2014 na ordem dos 3,6% porém, sempre inferior às previsões para 2014 do WEO de abril de 2013 (4%) e julho de 2013 (3,8%). Deste modo, para o ano de 2014, comparativamente à previsão para 2013 na ordem dos 2,9%, projeta-se uma expansão da atividade económica mundial, esperando que a produção económica mundial cresça, em termos reais, a uma taxa de 3,6% em consequência da aceleração do crescimento das economias avançadas (na ordem dos 2%), muito embora o crescimento das economias emergentes e em desenvolvimento, projetado em 5,1%, seja mais modesto.”*

As grandes economias em desenvolvimento, no entanto, também se depararam com problemas internos e alguns países, incluindo a China, enfrentam um declínio no investimento, resultando em restrições de financiamento em alguns sectores da economia.

Os dados relatados (antes e pós 2014) têm praticamente a mesma origem, em ambos destaca-se a comparação entre as economias dos países emergentes ou em vias de desenvolvimento com os países desenvolvidos, o índice de variação do PIB e perspetivas para o crescimento mundial, os problemas internos em alguns países. Os altos níveis de desemprego em todo o mundo também não escaparam nas projeções do OGE, estimando um ligeiro crescimento de 0,1 pontos percentuais.

## **Projeções sobre a Economia Nacional**

Vejamos as projeções constantes do relatório de fundamentação, anexo a Lei anual do OGE de 2014 e logo a seguir, o que constou do Relatório e Parecer do TC.

*“A trajetória do crescimento de médio prazo da economia angolana é desde 2013 consubstanciada pelo PND 2013-2017. Neste Plano, a estratégia de estímulo e de sustentabilidade do crescimento prioriza o alargamento da base do crescimento*

*económico do País e a correção dos desequilíbrios ainda prevalentes no setor real da economia de modo a reduzir a elevada dependência do setor petrolífero, através da consolidação e aprofundamento da diversificação da estrutura produtiva, mas também a valorização do mercado de trabalho, tanto pela via da criação de novos empregos no sector não-petrolífero, como através do melhoramento da competitividade da força de trabalho angolana.*

*Isto obriga a recorrer a uma maior promoção das capacidades do capital humano do País, sobretudo no atual contexto de crescente concorrência internacional de trabalho que assola o País e que tem importantes implicações a nível da distribuição primária do rendimento nacional.*

*Por outro lado, para além da promoção do desenvolvimento e uma maior inclusão do setor privado no processo de crescimento e desenvolvimento económico e social do País, através da introdução de melhorias a nível da estrutura do ambiente de negócios (Lei n.º 20/11, de 20 de maio-Lei do Investimento Privado), incremento do investimento privado de propriedade nacional (Regulamento da Lei n.º 30/11, de 13 de setembro, sobre as Micro, Pequenas e Médias Empresas) e o Programa de Apoio ao Pequeno Negócio (PROAPEN), incluindo a implementação do Balcão Único do Empreendedor (BUE), a estratégia de estímulo do crescimento económico prevista no Plano Nacional de Desenvolvimento visa também promover uma inserção da economia nacional no contexto da economia regional e internacional.*

*Nos últimos cinco anos, a economia angolana apresentou uma taxa de crescimento económico de 5,7%, tendo o setor não-petrolífero crescido em média, em termos reais a uma taxa de 9% e o setor petrolífero 0,6% ao ano.”*

*“A previsão orçamental para 2014, em relação ao crescimento do PIB de Angola, fixou-se em termos reais em 8,8%, sendo esta taxa superior à prevista pelo FMI para os países da África Subsaariana de 5,9% e nos países emergentes de 5,4%. A perspetiva do crescimento do setor não petrolífero foi de 9,9% comparativamente ao setor petrolífero de 6,5%. O crescimento do setor não petrolífero alinha com o objetivo do governo em reduzir gradualmente a dependência económica do petróleo.*

*Para o setor não petrolífero, o Governo fez o prognóstico do crescimento na perspetiva da aceleração da atividade económica e desenvolvimento territorial impulsionado pelo investimento público em infraestruturas económicas e sociais, por forma a garantir o relançamento da agricultura, da indústria e dos serviços, criando o aumento do emprego e a substituição das importações de bens de primeira necessidade.*

*O PIB previsto no OGE para o ano de 2014 foi de Kz 12.822,50 mil milhões, o que permitiu o cálculo da previsão do PIB per capita de Kz 525,87 mil, baseando-se na população de 24.383.301 habitantes de acordo com os dados preliminares do*