Região Administrativa Especial de Macau
Comissariado da Auditoria

審計署 Comissariado da Auditoria

Relatório de Auditoria Específica

Conta do Fundo de Turismo

Índice

1 Sumário de resultado de auditoria 3

2 Nota Prévia 4

3 Conteúdo e âmbito de auditoria 5

4 Base do relatório 6

5 Resultado da auditoria 7

6 Parecer de auditoria 27

Anexo 51

I Breve introdução sobre a criação e as atribuições do Fundo de Turismo 53

II O funcionamento de escritórios de representação no estrangeiro. 54

III O procedimento de liquidação e de cobranças de receitas. 55

IV O procedimento de gestão de dinheiro 59

V Ofícios da resposta do Conselho Administrativo do Fundo de Turismo 63

1 Sumário de resultado de auditoria

O Comissariado da Auditoria procedeu à realização da auditoria específica respectivamente sobre o Fundo de Turismo. A presente auditoria tem como o âmbito que engloba o controlo e a execução do orçamento do Fundo de Turismo, a sua conformidade legal, a gestão financeira e o seu controlo interno e os principais resultados verificados no decurso de auditoria são os seguintes:

1. A execução orçamental não observou o disposto no n.º 1 do art.º 10.º da Lei n.º 7/2000: "O montante inscrito em cada dotação não pode ter aplicação diferente da que se considerar contida na correspondente designação orçamental", por ter aplicado a dotação orçamental do Fundo de Turismo acerca de 2,6 milhões patacas a realizar despesas de administração e pessoal da Direcção dos Serviços de Turismo. Não houve fiscalização suficiente nem gestão adequada na execução e operação de despesas orçamentadas.

2. A fiscalização sobre os escritórios de representação no estrangeiro foi insuficiente, houve situações em que as despesas de acções promocionais pagas excederam o limite do valor autorizado. Em 2001, as despesas para as acções promocionais adiantadas por oito escritórios de representação no estrangeiro tinham um montante no valor de 1,42 milhões patacas superior às despesas orçamentais autorizadas, os cinco escritórios instalados na Austrália - Nova Zelândia, em Taiwan, na Alemanha, na Inglaterra, e nos Estados Unidos da América - Canadá tiveram gastos em excesso acerca de 560 mil patacas; houve despesas de acções promocionais que careceram de facturas, atingidos ao valor de acerca de 330 mil patacas. Foi verificada também a duplicação de pagamento, envolvendo o montante não inferior a 150 mil patacas.

3. A concessão de apoios financeiros encontrava-se fora do âmbito da competência que lhe é atribuída por lei e, concedidos os apoios financeiros pela aplicação de diversas rubricas, enquanto na conta não se reflecte com clareza e integridade o montante total de apoios financeiros concedidos.

2 Nota Prévia

No decurso de auditoria sobre a Conta Geral de 2000, verificou-se que em todos os aspectos materialmente relevantes, as demonstrações financeiras do Fundo de Turismo reflectem praticamente a execução de receitas e despesas do orçamento.

Contudo, em certos aspectos, designadamente o controlo de execução orçamental, gestão financeira, e aplicação de recursos, existem ainda pontos que merecem de analisar e estudar profundamente, pelo que o Comissariado considera haver necessidade de verificar as respectivas despesas realizadas, procurando saber a sua legalidade, realidade, exactidão e oportunidade.

O Comissariado realizou a auditoria específica do Fundo de Turismo, apresentando sugestões e medidas relativas à situações detectadas na auditoria que merecem de ser aperfeiçoadas, com vista a melhorar o regime da sua gestão financeira e o controlo interno para que os recursos públicos limitados possam ser disponibilizados a pleno e adequadamente.

3 Conteúdo e âmbito de auditoria

De acordo com as legislações vigentes e noções sobre a gestão financeira de orçamento público, o Comissariado procedeu à realização de auditoria sobre os objectos respeitantes ao regime financeiro, gestão e controlo interno, bem como aplicação de recursos e regulamentos. A presente auditoria tem como o âmbito que engloba os seguintes itens:

1. Verificar se as despesas realizadas para o pessoal, "Grande Prémio" e "Fogo de Artifício" estão em conformidade com os critérios de legalidade, razoabilidade e integridade. Verificar o regime do controlo interno relativo à gestão de despesas orçamentadas.

2. Verificar a operação de despesas de acções promocionais efectuada pelos escritórios de representante no estrangeiro, analisando a sua integridade, razoabilidade e o respectivo procedimento de fiscalização.

3. Analisar o âmbito e o procedimento de concessão de apoios financeiras estão adequados.

4. Analisar o procedimento de liquidação, arrecadação e contabilização de receitas, tendo em vista sobre a sua integridade, exactidão e veracidade da arrecadação de receitas.

5. Analisar o procedimento de recebimento e entregue de numerário bem como a sua gestão, tendo em vista sobre as entradas e saídas, contabilização, exame, registos e guarda.

6. Verificar a legalidade das despesas pagas por fundo permanente e a razoabilidade dos processamentos com base nas disposições legais em vigor que regula a criação e funcionamento do fundo permanente.

7. Analisar a legalidade e movimentos das contas de terceiros, através da revisão os registos de "Contas de Operações de Tesouraria".

4 Base do relatório

A presente auditoria específica inclui parte de acompanhamento da auditoria procedida às demonstrações financeiras da RAEM de 2000. Com o objectivo de revelar a pleno os problemas respeitantes à gestão de demonstrações financeiras, enquadrando-se neste relatório os resultados de auditoria financeira e auditoria específica tirados no decurso da auditoria sobre o Fundo de Turismo e os pareceres proferidos por este Comissariado face às situações detectadas na auditoria.

5 Resultado da auditoria

5.1 Gestão na execução orçamental

5.1.1 Aplicação indevida da dotação orçamental do Fundo de Turismo para pagar as despesas de funcionamento da Direcção dos Serviços de Turismo

De acordo com a estrutura orgânica do Fundo de Turismo em que se estipula a finalidade de que: "o Fundo tem por finalidade financiar as actividades de carácter promocional do Território, as resultantes da instalação e funcionamento da Comissão Instaladora da Escola Superior de Turismo, ou da entidade que lhe suceder, bem como as acções previstas anualmente nas Linhas de Governativa para o domínio do turismo". Contudo, no decurso da auditoria, entre as despesas realizadas durante 2000 pelo Fundo de Turismo, verificou-se a existência de um montante no valor total de MOP$2.577.275,20, a seguir indicado no mapa 1, que fora aplicado para pagamento das despesas de funcionamento corrente e do pessoal da Direcção dos Serviços de Turismo, infringido o disposto no n.º1 do art.º 10.º da Lei n.º 7/2000: "O montante inscrito em cada dotação não pode ter aplicação diferente da que se considerar contida na correspondente designação orçamental".

Mapa 1: Relação de despesas realizadas pelo Fundo de Turismo para pagar o funcionamento regular e pessoal da Direcção de Serviços de Turismo durante 2000.

Rubrica		Designação da despesas	Importância (MOP)
01-02-03-00-01	Trabalho extraordinário	Compensação de horas extraordinárias para pessoal da DST	237.171,30
01-02-04-00	Outros abonos - Abono para falhas	Procedimento de despesas e receitas relativas ao abono para falhas	72.140,00
01-06-02-00	Vestuário e artigos pessoais – compensação de encargos	Aquisição de uniformes do pessoal da DST	221.182,00
01-06-03-01	Ajudas de custo de Embarque	Deslocação ao exterior do pessoal da DST	65.850,00
01-06-03-02	Ajudas de custo diárias	Deslocação ao exterior do pessoal da DST	395.019,30
01-06-03-03	Outros abonos – compensação de encargos	Taxa de aeroporto, lavandaria, uso de telefones em deslocação ao exterior do pessoal da DST	1.166.102,80
02-02-04-00	Consumo de secretaria	Aquisição de Boletim Oficial	600,00
02-03-02-01	Despesas de energia de electricidade	Despesas de energia eléctrica para armazém da DST	3.092,00
02-03-02-02	Outros encargos de instalações	Despesas de água para armazém da DST	412,70
02-03-05-03	Outros encargos – Transportes e comunicações-	Despesas de deslocações do pessoal da DST	11.650,00
02-03-08-01	Estudos e trabalhos especiais	Despesas de pessoal do DST, e de formação de curso de mandarim	225.828,60
02-03-08-02-01	Grande Prémio de Macau	Compensação de horas extraordinária prestadas pelo pessoal da DST	168.596,20
02-03-09-00	Encargos não especificados	Despesas de participação de cursos do pessoal da DST	9.630,30
Total			**2.577.275,20**

A fim de apurar a realização de despesas efectuada pela Direcção dos Serviços de Turismo na aplicação de certas classificações económicas como "01-02-03-00-01 – Trabalho extraordinário", tendo o Comissariado procedido à análise reconstitutiva, de oito classificações económicas pelos dados obtidos (vide o mapa 2). O resultado mostra que se contabilizassem na DST as despesas indevidamente realizadas pelo Fundo de Turismo, as despesas realizadas pela DST teriam um valor muito superior ao valor das dotações orçamentais autorizadas, pela aplicação dessas classificações económicas. A classificação económica que teve o maior excesso de despesas foi "01-06-03-03 – outros abonos – compensação de encargos", atingindo o valor de 1,14 milhões patacas.

Mapa 2: Relação de despesas efectuadas pela DST com gastos em excesso durante 2000

(MOP)

Rubrica da despesas		**Orçamento autorizado (1)**	**Despesas por meio de dotação de DST (2)**	**Despesas por meio de dotação do Fundo de Turismo (3)**	**Importância com gastos em excesso (4)=(2)+(3)-(1)**
01-02-03-00-01	Trabalho extraordinário	3.490.000,00	3.487.938,40	(*) 405.767,50	403.705,90
01-02-04-00	Abonos para falhas	55.000,00	50.649,00	72.140,00	67.789,00
01-06-02-00	Vestuário e artigos pessoal — compensação de encargos	110.000,00	109.965,00	221.182,00	221.147,00
01-06-03-01	Ajustas de custo de Embarque	30.500,00	28.300,00	65.850,00	63.650,00
01-06-03-02	Ajustas de custo de diárias	0,00	0,00	395.019,30	395.019,30
01-06-03-03	Outros abonos — Compensação de encargos	145.000,00	121.325,00	1.166.102,80	1.142.427,80
02-02-04-00	Consumo de secretaria	417.250,00	417.235,00	600,00	585,00
02-03-08-01	Estudos e trabalhos especiais	1.835.700,00	1.755.971,60	225.828,60	146.100,20
Total					**2.440.424,20**

* Conforme as rubricas mencionadas no Mapa 1, aqui incluí despesas realizadas pelo Fundo de Turismo sob as classificações económicas "01-02-03-00-01 – Horas Extraordinária" e "02-03-08-02-01 – Grande Prémio de Macau".

Aliás, foi verificado que durante o ano de 2001 a Direcção dos Serviços de Turismo tinha aplicado indevidamente a dotação orçamental do Fundo de Turismo a pagar despesas correntes do pessoal dessa direcção, incluindo o Curso de Formação de Mandarim, cursos de gestão ministrado pelo Instituto de Politécnico de Macau, o uso mensal de telefone portátil, participação no "Curso do Desenvolvimento de Gestão para funcionários de alta e média categoria" ministrado pela SAFP, ajudas de custo diárias para assistir a "Exposição de Computadores de 2001" realizada em HongKong, remuneração atribuída para assessor de técnico superior do Gabinete do Director dos Serviços de Turismo, e demais remunerações do recrutamento do pessoal do ex-Gabinete de Coordenação da Cerimónia de

Transferência de Soberania, em regime do contrato individual de trabalho para prestar função na Direcção dos Serviços de Turismo.

5.1.2 Aplicação de rubricas diversas a suportar despesas da natureza idêntica

No orçamento do Fundo de Turismo, constam rubricas pela aplicação de diversa classificação económica que servem de suportar as despesas da natureza idêntica:

5.1.2.1 No orçamento do Fundo de Turismo, dispõem-se os orçamentos individualizados para "O Grande Prémio de Macau" e "Fogo de Artifício", destinando-se ao pagamento de devidas despesas. Contudo, verificou-se no decurso da auditoria que o Fundo de Turismo tinha aplicado outras dotações orçamentais a pagar despesas pertencentes a "Grande Prémio de Macau" e "Fogos Artificiais", atingindo o montante no valor de MOP$2.211.270,10. Vide o mapa 3 em relação à situação verificada:

Mapa 3: Relação de aplicação de outras dotações para pagar despesas de "Grande Prémio de Macau" e "Fogo de Artifício"

(MOP)

Rubrica da despesa		Grande Prémio de Macau	Fogo de Artifício	Total
01-01-07-00	Gratificações certas e permanentes	598.000,00	–	598.000,00
02-02-04-00	Consumo de secretaria	12.058,60	1.399,50	13.458,10
02-02-07-00	Outros bens não duradouros	1.275,00	21.946,20	23.221,20
02-03-07-01	Actividades realizadas no Exterior	21.000,00	–	21.000,00
02-03-07-02	Elaboração	60.800,00	–	60.800,00
02-03-07-03	Publicidade	1.388.777,80	14.900,00	1.403.677,80
02-03-08-01	Estudos e trabalhos especiais	20.322,00	–	20.322,00
02-03-08-02-04	Outros itens em especial	70.791,00	–	70.791,00
Total		**2.173.024,40**	**38.245,70**	**2.211.270,10**

5.1.2.2 A classificação económica "02-03-06-00 – Representação" tem a definição explicitamente definida pela Direcção dos Serviços de Finanças: "Quando efectuadas na RAEM, trata-se em regra, de despesas dos próprios organismo, serviços, ou entidades que os representam em virtude de recepções ou de simples visitas de individualidade nacionais ou estrangeiras". Contudo, verificou-se que no orçamento do Fundo de Turismo, foram aplicadas as rubricas da classificação económica, "02-03-07-06 – Apoio a reuniões em Macau", "02-03-07-08 – Apoio a entidades", "02-03-07-10 – Visita de familiarização" e "02-03-07-11 – Apoio a acção promocionais" a pagar despesas, com natureza idêntica à rubrica de "02-03-06-00 – Representação", tais como despesas de alojamento, de alimentação

e deslocações para os convidados de jornalistas de jornais ou de revistas, durante as suas visitas em Macau, jantar de acolhimento de convidados, alimentação de cerimónia de inauguração, artigos de lembrança, sorteio e espectáculos.

5.1.3 Falta de análise e planeamento minuciosos na elaboração de orçamentos

O Fundo de Turismo não planeou minuciosamente aquando da execução e administração do orçamento, surgindo em 2000 dois suplementares e nove alterações de orçamento, as situações verificadas têm no seguinte:

5.1.3.1 Em relação à despesa efectuada pela rubrica de "02-03-08-02-01 – O Grande Prémio de Macau" de 2000, cuja despesa realizada por todo o ano foi de MOP$26.700.342,50. Contudo, uma vez que no orçamento inicial só foi previsto o valor de MOP$15.932.000,00, pelo que, durante o ano de 2000, conseguiu-se respectivamente, por via do orçamento suplementar, uma dotação excepcional pelo governo da RAEM, do montante de MOP$8.459.478,00 e, por via de alteração orçamental, a transferência das dotações orçamentais de outras despesas do Fundo de Turismo, do montante de MOP$3.112.905,00, sendo assim o orçamento final atingido a MOP$27.504.383,00. Em geral, durante o ano de 2000, o orçamento final da rubrica da classificação económica "02-03-08-02-01– O Grande Prémio de Macau" teve um excesso de MOP$11.572.383,00, atingindo 72,6 por cento em comparação com o seu orçamento inicial. Na realidade, as despesas pagas tiveram um excesso de MOP$10.768.342,50, atingindo 67,6 por cento, em comparação com o orçamento inicial, quer dizer, houve um desvio cerca de 70 por cento entre o orçamento e a despesa. Os orçamentos e as despesas do "Grande Prémio de Macau" entre 1995 e 2000 foram no seguinte:

Mapa 4: Relação discriminativa dos orçamentos iniciais e das despesas pagas, da rubrica de "Grande Prémio de Macau" durante 1995-2000

(MOP)

Ano económico	O orçamento inicial	O orçamento final	A despesa paga
1995	25.000.000,00	29.630.000,00	24.177.807,00
1996	28.000.000,00	28.950.000,00	24.929.147,60
1997	27.000.000,00	27.000.000,00	24.560.217,46
1998	28.000.000,00	25.000.000,00	22.038.072,20
1999	25.000.000,00	25.000.000,00	23.632.311,70
2000	15.932.000,00	27.504.383,00	26.700.342,50

5.1.3.2 Durante o ano de 2000, verificou-se que houve onze modificações orçamentais em que surgiram simultaneamente reforços e anulações em relação a certas despesas orçamentais no mesmo ano económico (vide o mapa 5), as quais reflectem que ao alterar o orçamento não se tomou em consideração e análise profundamente, tais como por exemplo: houve três vezes de modificações orçamental sobre a rubrica de "02-03-08-03 – Desenvolvimento de produtos turísticos" em que procedeu em primeiro lugar ao reforço do orçamento inicial do valor de MOP$400.000,00, até ao valor de MOP$500.000,00, e através de duas vezes de anulação de MOP$500.000,00, acabou por reduzir o montante no valor do zero. Em 2000, houve 14 rubricas de despesas que sugiram as situações como acima referidas (vide o mapa 5)

Mapa 5: Relação de modificações de despesas orçamentadas de 2000 com surgimento simultâneo de reforço e anulação

(MOP)

Classificação económica	Rubrica da despesas	Reforço	Anulação
01-06-02-00	Vestuário e artigo de pessoal – compensação de encargos	563.650,00	234.500,00
01-06-03-01	Ajustas de custa de Embarque	50.000,00	33,000,00
01-06-03-02	Ajustas de custa diárias	200.000,00	73.000,00
01-06-03-03	Outros abonos – compensação de encargos	830.000,00	67.000,00
02-03-02-01	Energia de electricidade	32.300,00	456.000,00
02-03-07-01	Actividades realizadas no mercado estrangeiro	1.469.500,00	295.000,00
02-03-07-03	Publicidade	140.000,00	212.700,00
02-03-07-06	Apoio a reuniões em Macau	6.550,00	150.000,00
02-03-07-10	Visita de familiarização	1.062.819,00	250.000,00
02-03-07-11	Apoio a acções promocionais	577.000,00	425.000,00
02-03-08-01	Estudos e trabalhos especiais	645.240,00	200.000,00
02-03-08-02-03	Fogos artificiais	970.000,00	142.000,00
02-03-08-03	Desenvolvimento de produtos turísticos	400.000,00	500.000,00
04-03-00-00	Particulares	100.000,00	80.000,00

A fim de apurar a situação na gestão de execução bem como a modificações do orçamento, tendo este Comissariado analisado os dados de cinco rubricas de classificação económica que sofreram várias vezes de alteração. Segundo o resultado, existe nessas rubricas a situação desarrazoada de reforço e de anulação do orçamento, de forma repetida, como abaixo indicada no mapa 6:

Mapa 6: Relação discriminada do orçamento inicial, modificações orçamentais, orçamentos final e despesas realizadas durante 2000

(MOP)

Rubrica da despesa	N.º e data de publicação de B.O.	Orçamento inicial	Orçamento suplementar/ alteração orçamental		Orçamento Autorizado	Despesas realizadas
			Reforço	Anulação		
02-03-07-01 Actividades realizadas no mercado estrangeiro	N.º24 12-06-2000	25.000.000,00				
	N.º40 04-10-2000		770.000,00			
	N.º48 29-11-2000			95.000,00		
	N.º48 29-11-2000			200.000,00		
	Nº52 29-12-2000		693.000,00			
	Nº52 29-12-2000		6.500,00		26.174.500,00	25.705.056,40
02-03-07-03 Publicidade	N.º24 12-06-2000	5.000.000,00				
	N.º43 25-10-2000			200.000,00		
	N.º48 29-11-2000		140.000,00			
	Nº52 29-12-2000			12.700,00	4.927.300,00	4.707.663,60
02-03-07-10 Visita familiarização	N.º24 12-06-2000	1.000.000,00				
	N.º28 12-07-2000		800.000,00			
	N.º48 29-11-2000			200.000,00		
	N.º48 29-11-2000			50.000,00		
	Nº52 29-12-2000		51.009,00			
	Nº52 29-12-2000		211.810,00		1.812.819,00	1.554.102,30
02-03-07-11 Apoio a actividades promocionais	N.º24 12-06-2000	700.000,00				
	N.º28 12-07-2000		500.000,00			
	N.º39 27-09-2000			200.000,00		
	Nº40 04-10-2000			120.000,00		
	N.º48 29-11-2000			55.000,00		
	N.º48 29-11-2000			50.000,00		
	Nº52 29-12-2000		77.000,00		852.000,00	746.669,40
02-03-08-01 Estudos e trabalhos especiais	N.º24 12-06-2000	7.677.000,00				
	N.º39 27-09-2000		300.000,00			
	N.º48 29-11-2000			200.000,00		
	Nº52 29-12-2000		15.000,00			
	Nº52 29-12-2000		330.240,00		8.122.240,00	7.874.161,40

- As rubricas de classificação económicas de "02-03-07-01 – Actividade realizadas nos mercados estrangeiros", "02-03-07-03 – Publicidade" e "02-03-08-01 – Estudos e trabalhos especiais" tiveram 3 a 5 vezes de modificação orçamental, enquanto a diferença entre o orçamento autorizado e orçamento inicial não atingiu 5 por cento.

- A rubrica de classificação económica de "02-03-07-11 – Apoio a actividades promocionais" teve 6 vezes de modificação orçamental, enquanto o valor de montante entre o orçamento inicial e as despesas realizadas ficou muito aproximado, apenas com uma diferença de 6,7 por cento.

- A rubrica de classificação económica de "02-03-07-10 – Visita de familiarização" teve 5 vezes de modificação orçamental, entre os quais, 2 anulações totalizaram MOP$250.000,00, e 2 reforços totalizaram MOP$262.819,00, sendo a diferença entre as 4 regularizações de reforço e anulação apenas no valor de MOP$12.819,00.

- Em 29 de Novembro, foi reforçada temporariamente rubrica "Grande Prémio de Macau" para efectuar o pagamento das despesas, no valor total de MOP$850.000,00, com as dotações orçamentais de 4 rubricas "02-03-07-01 – Actividade realizadas nos mercados estrangeiros", "02-03-07-10 – Visita de familiarização", "02-03-07-11 – Apoio a actividades promocionais" e "02-03-08-01 – Estudos e trabalhos especiais", procedendo-se posteriormente em 29 de Dezembro a recuperação dos valores acima referidos nas respectivas rubricas quando se dispunha a dotação extraordinária.

5.1.3.3 O Fundo de Turismo não dispõe do seu quadro de pessoal, enquanto no orçamento do ano 2000 surgiram rubricas de despesas do pessoal, e durante todo o ano, todas as respectivas rubricas a seguir indicadas não tiveram realização de despesas, como: "Remunerações", "Subsídio de Natal", "Subsídio de férias", "Gratificações variáveis ou eventuais", "Trabalho por turnos", "Senhas de presença", "Subsídio de residência", "Abonos diversos - Numerário", "Subsídio de famílias", "Abonos diversos – Previdência social" e, "Abonos diversos – Compensação de encargos". As dotações orçamentais das classificações económicas indicadas no mapa 7 foram aplicadas finalmente para distribuir às outras classificações económicas, destinada aos reforços orçamentais de rubricas em questão.

Mapa 7: Alteração orçamental das rubricas de "Remunerações", "Subsídio de Natal", "Subsídio de férias" de 2000

(MOP)

Rubrica de despesas	Orçamento inicial	Alteração orçamental		Orçamento final	Despesa realizada
		Reforço	Anulação		
01-01-03-01 Remunerações	1.201.000,00				
			450.000,00		
			450.000,00		
			250.000,00		
			50.000,00	1.000,00	0,00
01-01-09-00 Subsídio de Natal	151.000,00				
			100.000,00		
			36.000,00	15.000,00	0,00
01-01-10-00 Subsídio de férias	151.000,00				
			150.000,00	1.000,00	0,00

5.2 A despesa e a fiscalização sobre as despesas para acções promocionais de escritórios de representação no estrangeiro

A dotação orçamental de escritórios de representação no estrangeiro de 2000 que se destinou a acções promocionais foi no valor de MOP$25.000.000,00, que se discrimina no seguinte:

Mapa 8: Despesas para acções promocionais dos escritórios de representação no estrangeiro em 2000 e 2001

(MOP)

Os escritórios de representação no estrangeiro	Orçamento autorizado de 2000	Orçamento autorizado de 2001
USA e Canadá	650.000,00	468.750,00
Tailândia	450.000,00	550.000,00
Japão	2.500.000,00	3.500.000,00
Filipinas	200.000,00	300.000,00
Singapura	875.000,00	2.900.000,00
Coreia	825.000,00	1.250.000,00
HongKong	6.000.000,00	7.500.000,00
Inglaterra	550.000,00	412.500,00
Portugal	1.500.000,00	800.000,00
Taiwan	3.500.000,00	3.500.000,00
Alemanha	1.300.000,00	1.125.000,00
China (1)	2.500.000,00	2.000.000,00
Malásia	600.000,00	750.000,00
Austrália e Nova Zelândia	700.000,00	468.750,00
Brasil (2)	130.000,00	—
Outras acções promocionais especiais (3)	2.720.000,00	975.000,00
Total	**25.000.000,00**	**26.500.000,00**

(1) Na China, não se instala o escritório de representação, a despesa refere-se à despesa total sobre a promoção de Macau no mercado da China, prevista no respectivo ano económico.

(2) Foi extinto o escritório de representação no Brasil em 2001.

(3) Refere-se à dotação orçamental destinada à acção promocional eventual, de maior dimensão.

Em relação à modalidade de funcionamento desses escritórios de representação, pode consultar a parte II do Anexo - O funcionamento de escritórios de representação no estrangeiro, donde constam as informações pormenores.

No decurso de auditoria, foi verificado que tanto o Fundo de Turismo e a Divisão de Mercados do Departamento de Promoção da DST (designado abreviadamente por Divisão de Mercados) que participa directamente na gestão, ambos não dispõem de um procedimento adequado de fiscalização e processo de confirmação de despesas para que possa supervisar o funcionamento dos escritórios de representação no estrangeiro. Além de mais, o respectivo departamento não elaborou os registos contabilísticos conforme exigido por lei, o que levou que as demonstrações financeiras não conseguiram reflectir praticamente e em exactidão, as operações financeiras bem como os saldos findos, dos escritórios de representação no estrangeiro. O pessoal do Comissariado verificou os

seguintes:

- Os contratos celebrados entre o Fundo de Turismo e os escritórios de representação no estrangeiro não fixaram explicitamente as verbas de promoção turística as quais os escritórios recebiam que devem ser aplicadas em específico, mesmo não existia uma medida efectiva para que pudesse fiscalizar se os trabalhos efectuados reuniam as condições estipuladas no contrato. De facto, ao longo do prazo, o Departamento de Promoção da DST, nunca exigiu de todos escritórios a entrega do relatório de actividades bem como respectivas provas, a fim de se justificar a conclusão da promoção de actividade, e do mesmo modo, não tinha feita qualquer avaliação ou seja análise de determinada actividade para efeitos de apreciar a sua eficácia.

- Em relação ao adiantamento por trimestre que actualmente se procede, após o pagamento das despesas, os escritórios de representação entregou as facturas de prestação de serviços e então a Divisão de Mercado veio a proceder a confirmação de quantias. Enquanto no decurso do desempenho de serviços por parte de escritórios de representação, a Divisão de Mercado não efectua fiscalização suficiente para verificar se os escritórios tenham efectuado de acordo com os projectos antecedentemente autorizados e sob o critério de utilizar as verbas conforme às suas aplicações. A situação do gasto em excesso por parte de escritórios de representação na realização de actividades, só tem sido verificada posteriormente pela a Divisão de Mercado quando esse prestar confirmação de facturas. A Divisão de Mercado acabou por elaborar uma proposta suplementar, e a submeter à ratificação, nunca ia acompanhar a causa e procurar tomar qualquer medida para melhorar a situação. Durante o ano de 2000, as 14 actividades realizadas pelos 4 escritórios de Austrália - Nova Zelândia, Brasil, Malásia, e Singapura tiveram gastos em excesso no valor MOP$152.152,59. Mais se verificou na auditoria que 9 actividades realizadas pelos 4 escritórios de HongKong, Singapura, Coreia, e Taiwan não tinham sido obtidas autorização prévia, as despesas envolvidas no valor total de MOP$524.570,74 foram ratificadas pela proposta suplementar feita posteriormente.

- A fim de reduzir a perda derivada pela diferença cambial e pelos custos bancários, não tendo o Fundo de Turismo exigido a restituição de todos os escritórios de representação no estrangeiro, os capitais no valor de MOP$3.597.672,00 que foram adiantados em 2000 mas não realizados (vide o mapa 9, coluna (3)). Por um lado, o Departamento de Promoção da DST não procedeu à escrituração na conta de 2001 em conformidade com o processo de contabilização legal, e por outro, no adiantamento trimestral, não se descontaram os saldos referidos do ano findo passado, resultado que em 2001 os escritórios de representação nos EUA - Canadá, Tailândia, Filipinas, Inglaterra, Portugal, Taiwan, Alemanha e Austrália - Nova Zelândia, tinham na mão

os capitais a mais de cerca de 1,42 milhões patacas em comparação ao orçamento autorizado do ano em causa (vide o mapa 9 coluna (8)).

- Comparando com a coluna (2) e a coluna (6), do mapa 9, verificou-se que os 5 escritórios de representação no estrangeiro, nomeadamente os EUA - Canadá, Inglaterra, Taiwan, Alemanha, e Austrália - Nova Zelândia, cujas despesas aplicadas em 2001 eram superiores aos respectivos orçamentos autorizados, com excesso cerca de MOP$566.000,00. Evidentemente, esses escritórios tinham aplicados os saldos não restituídos do ano económico anterior, uma vez que apenas as importâncias que o Fundo de Turismo entregaram a esses escritórios em 2001, foram contabilizados pelo mesmo como as despesas realizadas de 2001, e não tendo as despesas promocionais praticamente dispensadas sido reflectidas na conta, resultado em que a conta não conseguia revelar a irregularidade dos referidos gastos em excesso.

- Excepto o escritório de representação em Singapura, os restantes escritório de representação não remetiam mensalmente ao Fundo de Turismo a relação de reconciliação bancária e os extractos bancários.

- Além de as situações gerais acima referidas, encontram-se deficiências relativas ao processamento de fundo por alguns escritórios de representação:

  Os escritórios de representação na Alemanha e Taiwan, pela necessidade da factura original que serve de declaração de imposto, conseguiam apenas apresentar ao Fundo as cópias de factura para se justificar a realização de despesa. Contudo, na auditoria sobre as despesas do escritório de representação na Alemanha, verificou-se que no ano de 2000, houve uma despesa envolvida no valor de MOP$328.368,95 (equivalente a 65.673,79 do marco alemão) que careceu de devidas cópias de facturas ou documentos comprovativos. No caso do escritório de representação em Taiwan, foi verificado que esse escritório de representação, para todas as despesas, aplica mais uma despesa adicional de 5 por cento com base no valor indicado na factura, serve de imposto que o Fundo pague para o local. Porém, foi verificado que na realidade todas as importâncias indicadas nas facturas já estavam incluídas o 5 por cento da cobrança adicional, pelo que, só em 2000, as importâncias que vieram a ser pagas a mais pelo Fundo de Turismo atingiram o valor de MOP$156.128,00 (equivalem a US$19.516,00) ocupando 34,7 por cento na despesa anual.

  O escritório de representação na Coreia não dispõe de uma conta bancária independente para a despesa promocional, o respectivo capital apenas era depositado na própria conta bancária do funcionamento corrente do escritório.

- O Fundo de Turismo pagou por via de transferência telegráfica, as despesas de funcionamento e de promoção de escritórios de representação no estrangeiro, as quais careceram de devidas facturas emitidas escritórios de representação, sendo por isso difícil confirmar de imediato o recebimento de montantes transferidos.

Mapa 9: Os saldos do ano de 2000 e os orçamentos, adiantamentos e capitais disponíveis para a despesa promocional de todos os escritórios de representação no estrangeiro em 2001

(MOP)

Escritório de Representação no Estrangeiro	Orçamento inicial de 2001	Orçamento autorizado de 2001	Saldo de 2000	Montantes adiantados entregues a escritórios em 2001	Montantes disponíveis em 2001	Montante de despesas realizadas em 2001	Percentagem entre o saldo de 2000 e o orçamento inicial de 2001 (%)	Diferença entre o capital disponível e o orçamento autorizado em 2001
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) + (4)	(6)	(7) = (3) / (1)	(8) = (5) - (2)
USA - Canadá	750.000,00	468.750,00	197.108,00	468.750,00	665.858,00	477.886,00	26,3%	197.108,00
Tailândia	550.000,00	550.000,00	99.079,00	512.500,00	611.579,00	483.456,00	18,0%	61.579,00
Japão	4.500.000,00	3.500.000.00	245.143,00	2.754.127,90	2.999.270,90	2.567.221,90	5,4%	(500.729,10)
Filipinas	300.000,00	300.000,00	26.853,00	295.000,00	321.853,00	271.622,00	9,0%	21.853,00
Singapura	1.000.000,00	2.900.000,00	379.885,00	754.540,00	1.134.425,00	995.334,00	38,0%	(1.765.575,00)
Coreia	950.000,00	1.250.000,00	31.850,00	1.151.402,00	1.183.252,00	1.131.045,00	3,4%	(66.748,00)
HongKong	6.000.000,00	7.500.000,00	908.007,00	6.287.047,30	7.195.054,30	6.790.326,30	15,1%	(304.945,70)
Inglaterra	550.000,00	412.500,00	153.430,00	315.000,00	468.430,00	454.450,00	27,9%	55.930,00
Portugal	800.000,00	800.000,00	481.602,00	600.000,00	1.081.602,00	777.387,00	60,2%	281.602,00
Taiwan	3.500.000,00	3.500.000,00	450.189,00	3.484.387,70	3.934.576,70	3.666.268,70	12,9%	434.576,70
Alemanha	1.500.000,00	1.125.000,00	274.417,00	937.500,00	1.211.917,00	1.191.809,00	18,3%	86.917,00
Malásia	750.000,00	750.000,00	68.750,00	662.500,00	731.250,00	672.554,00	9,2%	(18.750,00)
Austrália - Nova Zelândia	750.000,00	468.750,00	281.359,00	468.750,00	750.109,00	750.109,00	37,5%	281.359,00
China	3.500.000,00	2.000.000,00	–	–	–	1.480.324,30	–	–
Outras acções promocionais especiais	1.100.000,00	975.000,00	–	–	–	942.044,00	–	–
TOTAL	**26.500.000,00**	**26.500.000,00**	**3.597.672,00**	**18.691.504,90**	**22.289.176,90**	**22.651.837,20**	**–**	**–**

5.3 Apoios financeiros

De acordo com o estatuto orgânico do Fundo de Turismo, a criação do fundo teve por finalidade de "financiar as actividades de carácter promocional do Território" e "financiar as acções previstas anualmente nas Linhas de Acção Governativa para o domínio do turismo". Segundo as contas de gerência do ano económico de 2000, foram concedidos os apoios financeiros por via da rubrica de "04-03-00-00 – Particulares" num valor total de MOP$219.800,00, os quais, contudo, não corresponderam ao montante registado no Boletim Oficial da RAEM do valor de MOP$111.000,00. E, após a verificação sobre as despesas de apoios financeiros, foram constatados os seguintes:

5.3.1 De entre os apoios financeiros concedidos em 2000, verificou-se que houve duas concessões envolvidas no valor total de MOP$156.000,00, destinando-se a financiar respectivamente a festa de Natal, pelo montante no valor de MOP$56.000,00, organizada por "Grupo dos Serviços de Turismo" e um concurso de gestão global de 2000, organizado por uma companhia privada, pelo montante no valor de MOP$100.000,00. Contudo, as respectivas actividades não tinham nenhuma ligação directa com a promoção turística de Macau.

5.3.2 A rubrica de "02-03-00-00 – Aquisição de serviços" em que deve constar despesas realizadas por motivo de aquisição de serviços, contudo, no decurso de auditoria, foi verificado no seguinte mapa que se incluem nesta rubrica, a importância a entregar a associações sob forma de sem contraprestação para financiar actividades de promoção turística. Na realidade o Fundo de Turismo não obteve nenhuns serviços, pelo que, houve uma grande divergência na aplicação da rubrica em causa. Ao mesmo tempo, verificou-se que o Fundo de Turismo tinha aplicada outras rubricas a conceder apoios financeiros, resultado em empolamento de conta, e que não conseguiram reflectir claramente e integral os montantes totais de concessão de apoios financeiros.

Mapa 10: As despesas constantes na rubrica "02-03-00-00 – Aquisição de serviços" que se destinam a concessão de apoios financeiros

Designação de despesas	Importância (MOP)
02-03-07-07 Apoio a congressos e a eventos especiais	452.280,00
02-03-07-08 Apoio a entidades	85.000,00
02-03-07-11 Apoio a acções promocionais	80.000,00
02-03-09-00 Encargos não especificados	50.000,00
TOTAL	**667.080,00**

5.4 A arrecadação e contabilização de receitas

Com excepção de receitas provenientes de "Imposto de Turismo" e de "diversas multas" que são transferidas da Direcção dos Serviços de Finanças, as restantes receitas são cobradas directamente pelo Fundo de Turismo. Vide a parte III do anexo sobre o funcionamento concreto de todas as arrecadações. No ano económico de 2000, houve 11 tipos de receitas (vide o mapa 11) cobradas directamente ao público, no montante total de 44,40 milhões patacas, do qual uma receita no valor de 29,70 milhões patacas, era da STDM.

Mapa 11：As principais entidades cobradoras e os locais de cobrança

Entidade cobradora	Local de cobrança	Receitas principais
O Sector de Apoio ao Fundo de Turismo	O Sector de Apoio ao Fundo de Turismo	Receitas proveniente da publicidade de publicações da DST
		Rendas do Edif. de Apoio ao Grande Prémio de Macau
	Bar do Farol da Guia	Venda de bebidas
	Balcão – Ponte Cais	Venda de artigos de lembranças
	Balcão da Div. de Relações Públicas	Venda de livros, lembranças e bilhetes de Grande Prémio
Dept.º de Produto e Projectos Especiais	O Sector de Apoio ao Fundo de Turismo	Receitas provenientes de patrocínio e de concursos comerciais de Grande Prémio
	Edif. de Apoio ao Grande Prémio de Macau	Bilhetes de entrada a Grande Prémio, e passes
Museu do Grande Prémio	Museu do Grande Prémio	Passes de Museus
	O Sector de Apoio ao Fundo de Turismo	Bilhetes de entrada de grupos vendidos no Museu do Grande Prémio de Macau
Museu do Vinho	O Sector de Apoio ao Fundo de Turismo	Bilhetes de entrada de grupos vendidos no Museu do Vinho
	Museu do Vinho	Bilhetes de entrada no Museu do Grande Prémio de Macau e no Museu do Vinho, do jogo de simuladores, e a venda de lembranças
Deptº. de Promoção	O Sector de Apoio ao Fundo de Turismo	Apoios financeiros da STDM
Deptº. de Licenciamento e Inspecção	O Sector de Apoio ao Fundo de Turismo	Licenças, emolumentos de inspecção e multas diversas
Centro de Actividades Turísticas	O Sector de Apoio ao Fundo de Turismo	Rendas de estabelecimento comercial do Centro de Actividades Turísticas, e do campo

5.4.1 O regime de controlo da arrecadação de receitas

Devido à falta de orientação por escrito para regular a arrecadação, liquidação, bem como a confirmação de receitas, portanto, para todas as entidades cobradoras, não há um procedimento uniforme, e as entidades responsáveis pela coordenação de cobranças também não efectuam a confirmação do cálculo e o acompanhamento, a tempo, da arrecadação de receitas. Foram verificados, em pormenores, os seguintes:

- Para as receitas provenientes de renda do campo e das instalações do Centro de Actividades Turísticas, publicidade do Grande Prémio/patrocínios de patrocinadores, bilhetes de entrada de grupos vendidos nos Museus, entre a entidade responsável pela liquidação de cobranças de receitas(a entidade que emite guias) e a entidade responsável pela execução de cobranças de receitas como o Sector de Apoio ao Fundo de Turismo, não existe nenhum procedimento de verificação de conta. O Sector de Apoio ao Fundo de Turismo procede à cobrança conforme apenas a cópia do ofício remetido pelas respectivas entidades ou a guia de receitas, por não disporem as facturas de ordem de números, não é possível assegurar que todas as facturas já tenham sido entregues.

- As receitas provenientes de venda de passes do Pavilhão de memória de Lin-Zexu do mês de Julho de 2001, foram por lapso contabilizadas pelo Museu do Grande Prémio na relação de desdobramento como fossem as receitas pela venda de passes entre Janeiro e Julho. O Sector de Apoio ao Fundo de Turismo não exigiu do Museu do Grande Prémio a entrega de documentos de cálculos, procedendo à liquidação conforme apenas a relação de desdobramento remetida pela entidade, o mesmo sector não verificou se a entidade já tinha entregue todas as receitas arrecadadas, pelo que, não foi possível assegurar a exactidão e a integridade de receitas.

- Em relação ao benefício do desconto de 50 por cento que o Museu do Grande Prémio e o de vinho concederam a agências de turismo e viagem, o Fundo de Turismo não conseguiu apresentar a respectiva autorização, portanto, a entidade cobradora procedeu à cobrança conforme apenas a guia de receita, e não verificou se o montante arrecadado fosse legal e integral.

- Quanto ao pagamento em atraso sobre a renda das instalações, electricidade e transportação, como o Fundo de Turismo não prosseguiu de imediato a cobrança de devida importância, até Dezembro de 2001, as receitas atrasadas atingiram o montante no valor de MOP$389.933,72 (vide o mapa 12). Foi por falta de coordenação entre o Sector de Apoio ao Fundo de Turismo e o Centro de Actividades Turísticas, a recuperação encontrava-se demorada. No decurso de auditoria, foi verificado que algumas instituições que se atrasavam no pagamento de renda, e perante essa situação de não pagamento de renda, essas instituições conseguiram ainda arrendar o campo, mais se verificou que algumas instituições devedores já tinham deixado de existir, resultado em cobrança impossível das devidas importâncias. Além disso, o Fundo de Turismo não dispõe de um regulamento uniforme em que exija o pagamento de caução por parte de arrendatários.

Mapa 12: Rendas do campo do Centro de Actividades Turísticas a receber

Duração de renda de campo	Pagamento em atraso (MOP)	N.º de instituições
Ano 1996	15.375,00	4
Ano 1997	19.500,00	2
Ano 1998	52.250,00	3
Ano 1999	111.554,64	3
Ano 2000	39.350,00	5
Ano 2001	151.904,08	4
Total	**389.933,72**	**21**

- Para além das instituições acima referidas que se encontravam a atrasar-se no pagamento de renda do campo, por um arrendatário do Centro de Actividades Turísticas que, até Outubro de 2001, atrasava-se no pagamento de rendas durante dez meses, e de energia de electricidade durante cinco meses, o montante envolvido é de MOP$482.137,50. Apesar de ter oficiado mensalmente ao arrendatário por parte do Fundo de Turismo para solicitar o pagamento, contudo na realidade, não existe uma medida positiva e eficaz para resolver os ditos assuntos, como atraso em pagamento de renda, e de electricidade. Face a problemas apresentadas por este Comissariado, o Fundo de Turismo propôs o arrendatário para vender o seu negócio, a fim de recompensar as respectivas importâncias. Em Janeiro de 2002, o arrendatário acabou por trespassar o negócio e pagou todas as dívidas.

5.4.2 Registo contabilístico e procedimento de arrecadação de receitas

Sendo como a entidade responsável de arrecadação de receitas, o Sector de Apoio ao Fundo de Turismo não dispõe do livro de conta completo sobre a receita, nem cria um procedimento uniforme para a contabilização, pelo que, não era capaz reflectir atempadamente e integral a situação de arrecadação de receitas.

5.4.2.1 Para todas as receitas, não há um livro de conta com classificação de receitas arrecadadas em que registe os pormenores de cada receitas arrecadadas. Elabora-se, com base na "guias de receitas" semanais, uma relação semanal de receitas global, enquanto não foi inscrita nela a data de arrecadação de cada receita. Uma vez que o Fundo de Turismo, procede à confirmação de cobrança, aquando da elaboração de relação semanal de receita global, assim, perde as provas fundamentais para prestar confirmação entre a arrecadação de receita, numerário, cheques, bem como extracto de depósito do banco, e sendo assim impossível efectuar a fiscalização e o acompanhamento atempado. Além disso, conforme a soma de relação semanal de receitas globais, elabora-se, no fim de cada mês, a relação mensal de receitas, só que na altura, também não existe nenhumas contas ou sejam registos contabilístico que possam reflectir a exactidão e integridade sobre receitas.

5.4.2.2 Foi verificado que na reconciliação bancária de Dezembro de 2000, a item de "Mais : Depositados em trânsito" em que as receitas arrecadadas efectivamente em Janeiro de 2001, no valor de MOP$190.519,00 (vide o mapa 13) foram contabilizadas como receitas de 2000 com a data da cobrança registada em 29 de Dezembro de 2000. Nos termos do disposto n.º 3 do art.º 17.º do D.L. n.º 41/83/M: "as receitas liquidadas e não cobradas até 31 de Dezembro deverão ser

contabilizadas pelas correspondentes rubricas do Orçamento em que a cobrança se efectuar", embora a receita acima referida tenha sido liquidada em 2000, como a data da sua cobrança ultrapassou o dia 31 de Dezembro do ano em causa, pelo que, não deve ser contabilizada como a receita de 2000.

Mapa 13：a receita de 2001 constante na conta de 2000

N.º Factura	Descrição de receita	Data indicada em cheque	Data de guia de receitas	Data de depósito em banco	Montante (MOP)
27524	Emolumento de inscrição de piloto local para concurso do 47º Grande Prémio	02.01.2001	29.12.2000	03.01.2001	187.500,00
27525	Venda de bilhetes de entrada no museu do Grande Prémio e do Vinho	02.01.2001	29.12.2000	04.01.2001	70,00
27526	Venda de bilhetes de entrada no museu do Grande Prémio e do Vinho	02.01.2001	29.12.2000	04.01.2001	1.670,00
27527	Publicidade para o restaurante de "Miss Macau"	03.01.2001	29.12.2000	04.01.2001	1.279,00
Total					**190.519,00**

5.4.2.3 No decurso de auditoria sobre a receita de moeda estrangeira, verificou-se que o Fundo de Turismo tinha depositado na conta bancária, em primeiro lugar, letras de câmbio, e após a resgate de letra de câmbio, o montante líquido após desconto de emolumento bancário foi contabilizado como receita, o acto não observou o disposto no n.º l do art.º 6.º do D.L. n.º 41/83/M: "todas as despesas serão inscritas no Orçamento pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie", uma vez que não tratou o respectivo emolumento bancário como sendo uma despesa de administração.

5.4.3 Controlo de documentos comprovativos originais

Falta de um regime de gestão sobre os recibos. Não se procedeu ao controlo de bilhetes de entrada, quer bilhete utilizada, quer bilhete não utilizada ou anulada. Não houve um regime de levantamento, não dispôs do registo completo, não se efectuou periodicamente a confirmação de recibos e do número total de bilhetes depositados no cofre. Houve também falta de fiscalização na entrega de importâncias cobradas, quanto a montantes se conforme na realidade da prática de cobrança.

5.5 Gestão do numerário

O Fundo de Turismo tem a sua receita de várias naturezas, e o sítio de cobrança localiza-se na DST e nas outras repartições instaladas fora da DST:

Mapa 14：as entidades responsáveis pela cobranças ao público

Entidade cobradora	Receitas principais em numerário arrecadadas
O Sector de Apoio ao Fundo de Turismo	Licenças, emolumentos de inspecção, multas diversas
Bar do Farol da Guia	Venda de bebidas
Balcão – Ponte Cais	Venda de artigos de lembranças
Balcão da DST	Venda de publicações, de lembranças, de bilhetes de Grande Prémio
Balcão do Centro Shun Tak	Bilhetes de entrada a Grande Prémio
Museu de Grande Prémio	Passes de museus
Museu do Vinho	Bilhetes de entrada e de lembranças (Museus do Grande Prémio e do Vinho), jogos de simuladores, e cupão de prova de vinho
Deptº. de Produto e Projecto Especiais	Passes de Grande Prémio

5.5.1 Procedimento de gestão do numerário com orientações por escrito e uniformizado

À falta das orientações internas dadas por escrito, houve situação em que o regime de gestão diferente sobre o numerário entre as subunidades. Não houve um critério unificado em que regule a arrecadação do dinheiro e a sua confirmação, conservação, o prazo de entrega, bem como o conteúdo sobre documentos de sua arrecadação etc.. Foram verificados os seguintes na auditoria:

- Devido à falta de definição do prazo de entrega de importância, o Museu do Grande Prémio procedeu, no mês de Agosto de 2001, à entrega de importância derivada da venda de passes de museu em período entre Janeiro a Julho do corrente ano, pelo que, foram acumulado um montante no valor de MOP$280.000,00.

- O balcão da DST, do Novo Terminal e o Bar do Farol da Guia não dispõem de um procedimento, de forma detalha, para registar a movimentação de numerário, mesmo após a venda de produtos não ter sido actualizado o registo de *Stock*. Aliás, para o pessoal do balcão sujeito à rotação, não houve o procedimento sobre a confirmação, a entrega e recebimento do numerário.

- No tempo fora do horário expediente (por exemplo: no intervalo do meio-dia, hora após laboral, fim de semana e em dias feriados), o Fundo de Turismo encarrega o pessoal de segurança da venda de bilhetes dos dois museus, contudo, na altura, não existe nenhum procedimento entre o pessoal de museu e o de segurança, em relação à entrega e o recebimento.

5.5.2 Gestão sobre dinheiro em cofre

O Fundo de Turismo não teve registos adequados para o depósito e levantamento, confirmação, liquidação bem como a salvaguarda do numerário do cofre, isto é, por falta de justificações documentais, a subunidade responsável por cobrança não consegue confirmar, instantemente, a exactidão do dinheiro depositado no cofre, e a veracidade sobre os saldos dos movimentos de dinheiro, as quais foram verificadas em seguinte:

- A chave do cofre do Sector de Apoio ao Fundo de Turismo é guardado pelo encarregado de "receitas", quando tiver necessidade o pessoal responsável pelo "fundo permanente" de depositar ou levantar importâncias, pode ele solicitar a chave e por si próprio abre o cofre. Por sua vez, todos os depósitos e levantamentos do dinheiro em cofre e do fundo permanente, careciam das devidas inscrições ou registos.

- Quanto ao Museu do Grande Prémio acima referido, que chegou a acumular um montante no valor de MOP$280.000,00, esse também não dispõe de um registo de numerário depositado no cofre, sendo assim impossível saber de imediato, os saldos do numerário depositado no cofre.

5.6 A criação e operação do fundo permanente

O Fundo de Turismo criou um fundo permanente pelo valor de MOP$90.000,00, destinando-se a pagar despesas de aquisição de serviços e bens não duradouros, em caso urgente, e pelo valor não superior a MOP$1.000,00. Verificou-se o seguinte na auditoria :

5.6.1 A criação do fundo permanente

Quando na criação do fundo permanente, não se procedeu, conforme exigido por lei, à uma cabimentação geral sobre o montante total do fundo e, à escrituração por cada classificação económica das despesa pagas pelo fundo. Todos os pagamentos das despesas pagas por fundo, foram efectuados antes de ter assegurado a suficiência da verba orçamentada.

5.6.2 A operação do fundo permanente

Não se elaboraram orientações internas por escrito em que definam o procedimento sobre a autorização e a realização de despesas pagas através do fundo permanente, bem como a entrega de documentos, e a liquidação de despesas, surgindo que, antes de realizar a despesa, não tinha submetido à autorização prévia, ao abrigo do disposto previsto pelo D.L. n.º 30/98/M.

Foram efectuados respectivamente, em Setembro de 2000, por via do fundo permanente, o pagamento das despesas decorridas no período entre Abril a Agosto, pelo valor de MOP$110.603,00, e o pagamento em Dezembro, das despesas decorridas no período entre Outubro a Dezembro, pelo valor de MOP$101.009,00, tendo o montante dos pagamentos ultrapassado o limite no valor de MOP$90.000,00 do fundo permanente, infringiu o disposto previsto pelo D.L. n.º 30/98/M.

Por o Fundo de Turismo não ter criado um fundo de maneio, conforme a situação da realidade, para as repartições instaladas no exterior, tais como no Centro de Shun Tak e no balcão do Aeroporto Internacional Novo de HongKong, em Chek Lap Kok, destinando-se a pagar despesas de funcionamento corrente mensal, as respectivas despesas são adiantadas pelo pessoal.

5.7 A gestão sobre a operação de tesouraria

No decurso de auditoria sobre as importâncias recebidas temporárias, verificou-se que o Fundo de Turismo não dispõe de um registo contabilizado para as importâncias temporárias, o qual foi verificado em seguinte:

- Não se elabora um registo independente e classificado de "Conta de Operações de Tesouraria", para qualquer tipo de importâncias recebidas temporárias. Usa-se apenas o livro de caixa para registar todas as importâncias recebidas temporárias e as receitas orçamentadas, e se efectua mensalmente a transferência dos saldos da receita orçamentada, constantes no livro de caixa, para a conta, tratando ao fim do ano os remanescentes existentes no livro de caixa como os saldos de importância a pagar, para elaborar os mapas financeiros de "Conta de Operações de Tesouraria".

- Até ao presente não se consegue localizar a causa pela existência nos saldos, do "item por ajustar" desconhecida, no valor de MOP$57.210,72.

- De entre as contas de importância recebida temporária da "Conta de Operações de Tesouraria", constou uma importância no valor de MOP$71,65, resultado de acumulação dos saldos das importâncias arrecadadas inferiores a uma pataca desde 1988 até 2000, arredondada nos termos do D.L. n.º 57/87/M, de 27 de Julho. Essas importâncias são partes da receitas próprias do Fundo de Turismo, devendo ser contabilizadas na conta do Fundo, e não depositadas na "Conta de Operações de Tesouraria", o que levou à existência nela do saldo pendente não justificado.

6 Parecer de auditoria

6.1 Gestão sobre despesas orçamentadasGestão sobre despesas orçamentadas

Na auditoria, foi verificado que a Direcção dos Serviços de Turismo aplicou o capital do Fundo de Turismo para suportar despesas da administração e do pessoal dos seus Serviços, isto é, ultrapassou o âmbito de aplicação de recurso previsto pela próprio estatuto orgânico e não está cumprido a exigência legal nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do D.L. n.º 7/2000 e da legislação da Lei de Enquadramento do Orçamento D.L. n.º 41/83/M que regula as actividades financeiras e execução orçamental. Também impede-se a demonstração completa na conta da situação sobre a execução orçamental da Direcção dos Serviços de Turismo e o Fundo de Turismo, não facilitando a supervisão adequada do uso do erário público.

O Fundo de Turismo careceu de um planeamento global, sem uma atitude rigorosa, pelo que, entre as diversas modificações orçamentais efectuadas, se verificaram os orçamentos suplementares e alterações desnecessárias. Se o Fundo de Turismo conseguisse proceder o melhoramento da referida situação, podia dispensar as modificações servido apenas de resolver a necessidade urgente de fundos, acabando por dever efectuar a recuperação. Entende-se que o processo repetido de modificações irá aumentar o encargo de trabalho de gestão corrente, levando o aumento de custos e a diminuição de eficácia de administração.

Nestes termos, o Comissariado considera que :

1. O Fundo de Turismo deve tomar uma atitude rigorosa na elaboração e regularização do orçamento, especialmente deve ter uma análise profunda e prudente sobre a situação de despesas ao longo dos anos económicos e o trabalho no futuro com vista a elaborar um orçamento que seja adequado à situação real. No processo de modificações orçamentais, deve-se considerar profundamente a partir de assuntos globais e de ano inteiro, com vista a eliminar as desnecessárias regularizações repetidas.

2. Embora o pessoal da Direcção dos Serviços de Turismo seja responsável pela coadjuvação de operação orçamental do Fundo de Turismo, deve aplicar rigorosamente a dotação orçamental conforme as próprias atribuições legais. As dotações orçamentais do Fundo de Turismo são aplicáveis exclusivamente às despesas destinadas à promoção turística de Macau.

3. Na aplicação de dotação orçamental, deve rigorosamente observar todas as normas legais que dizem respeito à gestão de contas públicas, tais como as normas e os

procedimentos de despesas, bem como a autorização, o pagamento e a sua fiscalização.

Resposta do Serviço*

Resposta ao ponto 5.1.1

"Relativamente a este Ponto, e conforme atrás sublinhado, importa sobretudo realçar a relação de complementaridade existente entre a DST e o FT, entidades que de modo algum podem ser analisadas de forma autónoma e estanque. Não obstante a existência de enquadramentos jurídicos e orçamentos individualizados, a DST e o FT co-existem com um fim único comum: a promoção da imagem turística de Macau.

A criação do FT no âmbito da DST surge exactamente da necessidade de atribuir a esta Direcção de Serviços um instrumento adicional de execução da política da Administração para o sector do Turismo. Qualquer avaliação das actividades da DST e do FT terá por isso que ser perspectivada numa óptica de conjunto, visando um objectivo único. Ora este desiderato só pode ser atingido mediante uma certa flexibilidade de análise da respectiva execução orçamental, sem que tal signifique menos rigor ou clareza na gestão que é feita dos dinheiros públicos.

Esta óptica de complementaridade leva a que, em muitos casos, seja impossível determinar com exactidão qual o melhor enquadramento orçamental para uma determinada despesa ou receita, verificando-se em alguns domínios zonas cinzentas. Com efeito, ao contrário do que se afirma no Relatório desse Comissariado, a execução orçamental por parte da DST cumpriu o estipulado na Lei n.° 7/2000 (ponto 5.1.1 do

---

* *Devido a grande quantidade e complexidade de dados envolvidos na presente auditoria específica, este Comissariado após a conclusão da sua primeira versão do relatório, tomando as necessárias previdências, mandá-la para os respectivos serviços a fim de recolher as respectivas opiniões. Em seguida, redigiu de novo a segunda versão do relatório, incluindo as opiniões deste Comissariado. E este Comissariado tem já enviado o presente relatório publicado (i.e. a segunda versão do relatório) aos serviços relativos, conforme o procedimento de divulgação do relatório de auditoria, e tem obtida mais uma vez as respostas.*

Para evitar uma repetição de matéria, este Comissariado tem processado o presente relatório na seguinte forma: a) as duas opiniões de resposta dos serviços em diferente período de tempo foram produzidas no fim do relatório sob a forma de anexo; b) integrou-se nos respectivos números das "Respostas do Fundo" a nova resposta dos serviços, relativamente às opiniões de auditoria que se dizem respeito, isto é, quando o serviço deu as respostas em diferente período de tempo sobre o mesmo assunto, este Comissariado apenas integrou a última resposta, e a resposta da primeira vez foi processado como uma referência no anexo. As "Opiniões do Comissariado da Auditoria (um)" já estavam incluídas na segunda versão do relatório, e também foram desenvolvidas na segunda resposta pelo serviço, portanto, estavam contidas na parte principal do texto; As "Opiniões do Comissariado da Auditoria (dois)" são umas opiniões de auditoria expressadas, conforme a última resposta dos Serviços, por isso são umas conclusões finais das opiniões de auditoria.

relatório, capítulo 5. Resultado da Auditoria).

Assim, estes Serviços não subscrevem o entendimento de que houve aplicação indevida dos recursos financeiros do FT para pagamento de despesas de funcionamento da DST, como são elencadas no Mapa 1 (fl. 7) do Relatório, atendendo a que as despesas aí referidas relacionam-se com a realização de actividades que a DST está obrigada a realizar.

Contudo, mesmo admitindo, apenas por mero exercício académico, que algumas das despesas inscritas no orçamento do FT se referiam a despesas de funcionamento, sempre se dirá que somente a aquisição de Boletim Oficial (trata-se de um exemplar) poderia ser enquadrada nessa perspectiva, mas mesmo aqui é necessário clarificar que se trata de um exemplar subscrito para uso do próprio Sector de Apoio ao Fundo de Turismo, pelo que julgamos não ser correcta qualquer conclusão que não tenha em linha de conta aspectos como:

- *natureza das atribuições que são cometidas legalmente ao Serviço,*
- *actividades que realiza e que são objecto de aprovação prévia, e*
- *prática de funcionamento adoptada.*

Afigura-se portanto existirem razões bastantes para se concluir pela razoabilidade da actuação por parte da DST, sem que isso seja impeditivo da introdução de melhoramentos e admitindo sempre que é necessário e desejável aperfeiçoar a gestão e fiscalização dos fundos públicos. Nesta perspectiva, permitimo-nos discordar da conclusão de que houve empolamento de contas ou que as mesmas não foram capazes de refletir a verdadeira execução orçamental e careceram de supervisão, pois, tal como ficou acima demonstrado, o âmbito do trabalho da DST, bem como os respectivos orçamentos, encontram-se claramente expressos.

No entanto, será também importante referir que, consecutivamente, e já por vários anos, aquando da elaboração das propostas orçamentais por parte da DST, têm sido propostos valores no orçamento de funcionamento que permitiriam suportar despesas que agora são apontadas pelo Comissariado como indevidamente realizadas ou de dotação errada. Tal intenção, porém, nunca teve acolhimento favorável, pelo que, para se continuar a cumprir as acções consideradas essenciais para o desenvolvimento das políticas de turismo, foi e é naturalmente necessário que os recursos financeiros estejam disponibilizados pela outra fonte existente, neste caso o Fundo de Turismo."

Opiniões do Comissariado da Auditoria – Acompanhamento (1)*

Em relação a esta resposta, este Comissariado entendeu o ponto de vista desse Fundo: considerando que como a DST e o FT executam a política turística para alcançar o objectivo comum, podem os dois ser considerados como um todo, sem estanque da aplicação dos recursos.

Contudo, este Comissariado tem opiniões reservadas em relação a esse ponto. O Fundo de Turismo é um "fundo com fins específicos previstos por lei" que é constituído para promover as actividades turísticas, com o apoio técnico e administrativo da DST.

Portanto, em cumprimento do espírito da aplicação específica de fundo e face ao facto que esse pessoal de apoio do Fundo de Turismo é pessoal da DST, cujas despesas deveriam ser suportadas pela DST, não devendo ser suportadas por dotações orçamentais do Fundo de Turismo, com vista a evitar os recursos do Fundo de Turismo passar a ser uma medida suplementar para compensar a insuficiência de fundo dos serviços Públicos. Por este motivo, se os recursos do FT forem aplicados conforme o âmbito estipulado expressamente na lei orgânica, o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 28/94/M, poderá o Fundo de Turismo seguir rigorosamente o conceito da aplicação específica de fundo, cumprindo mais estreitamente o espírito da Lei n.º 7/2000.

Opiniões do Comissariado da Auditoria – Acompanhamento (2)*

Este Comissariado, como não pode manifestar a sua concordância das citadas respostas, dadas pela Direcção dos Serviços de Turismo (DST), queria dar as seguintes opiniões:

(A) "A criação do Fundo de Turismo (FT) no âmbito da DST surge exactamente da necessidade de atribuir a esta Direcção de Serviços um instrumento adicional de execução da política da Administração para o sector do Turismo, ..." Este Comissariado não pode manifestar a sua concordância que o FT integra no âmbito da DST. A DST e o FT são duas entidades públicas completamente diferentes tanto a estrutura orgânica como o sistema de gestão financeira: a DST é um serviço público que dispõe o seu quadro de pessoal e adopta uma gestão financeira do serviço não autónomo contrapondo com o FT que é um fundo, não tendo o seu quadro de pessoal, que adopta uma gestão financeira dotada de autonomia administrativa e financeira, e tem uma finalidade especial e legalmente fixada. Pelo que, a linha de separação entre os dois é clara, explicita e inequívoca. Equacionando os artigos dos dois estatutos orgânicos, este Comissariado entende que: a DST e o FT são entidades públicas da RAEM que asseguram a promoção da imagem turística de Macau, sendo o FT um "fundo com finalidade especial e legalmente fixada" para financiar as

actividades turísticas, e a DST apenas dá o seu apoio dos trabalhos técnicos e administrativos ao FT. É inadequada de considerar o FT como um instrumento da DST.

(B) "..... Ora este desiderato só pode ser atingido mediante uma certa flexibilidade de análise da respectiva execução orçamental, sem que tal signifique menos rigor ou clareza na gestão que é feita dos dinheiros públicos.

Esta óptica de complementaridade leva a que, em muitos casos, seja impossível determinar com exactidão qual o melhor enquadramento orçamental para uma determinada despesa ou receita, verificando-se em alguns domínios zonas cinzentas. ....." que se referiu os princípios da elaboração, da execução e da gestão do orçamento. A elaboração anual das propostas orçamentais deve ser uma tarefa rigorosa e bem organizada, de modo a assegurar uma situação financeira segura e são da RAEM e a obedecer aos princípios do equilíbrio do orçamento. Quanto à preparação do orçamento dalguns serviços, deve também fazer uma estimativa depois de analisar, com seriedade e suficientemente, os recursos financeiros necessários para as actividades do ano seguinte. A execução do orçamento aprovado pela Assembleia Legislativa deve ser considerada, sem ambiguidade, um acto administrativo. As despesas correntes da DST, referidas nas rubricas do mapa 1 no ponto 5.1.1, já estavam incluídas no orçamento da DST. Aproveitando a conveniência de gestão simultânea e comum de registar as mesmas despesas no orçamento de outra entidade, é um acto irregular por não ter seguido previamente os procedimentos legais e de efectuar transferências entre os orçamentos. Citando o facto referido na resposta da DST, "..... consecutivamente, e já por vários anos, aquando da elaboração das propostas orçamentais por parte da DST, têm sido propostos valores no orçamento de funcionamento que permitiriam suportar despesas que agora são apontadas pelo Comissariado como indevidamente realizadas ou de dotação errada. Tal intenção, porém, nunca teve acolhimento favorável, ...", é óbvio que a DST conhece bem que é inadequada transferir a dotação orçamental não pertencente à DST para a sua utilização. No entanto, a DST não equacionou, no seu funcionamento efectivo, um método eficaz para aproveitar os próprios recursos, no sentido de aperfeiçoar os trabalhos e tinham utilizados indevidamente os outros recursos, considerando a repetição gera a regra.

Este Comissariado reiterou que a dotação do Fundo de Turismo não se deve servir como financiamento às despesas do pessoal e do funcionamento da DST, e mais, o orçamento do Fundo de Turismo não se deve servir também uma verba suplementar da DST, aproveitando a dotação orçamental do Fundo de Turismo para pagamento quando ocorre uma situação de demasiados gastos da DST (conforme se referiu no mapa 2 do ponto

5.1.1).

Resposta ao 5.1.2

"Relativamente à possível aplicação de rubricas diversas a despesas de natureza idêntica, e para além do que acima se referiu a propósito da complementaridade de atribuições e de meios ao dispor da DST e do FT, cabe aqui esclarecer que os «eventos especiais» (assim chamados pela sua dimensão e impacto) são efectivamente dotados de orçamentos individualizados. Todavia, tal não significa que de forma estanque possam ser concretizados e separados da sua função primordial, pois qualquer um desses projectos especiais constituem instrumentos de promoção turística de Macau e nessa medida, terão de ser necessariamente enquadrados numa perspectiva mais lata de promoção turística da RAEM, pelo que muitas das acções neles realizadas são constituídas por duas componentes: uma directa que se prende com a realização do próprio evento e outra mais indirecta, resultante dos benefícios promocionais que se pretendem gerar através da realização do próprio evento. Neste capítulo, tem sido constante a preocupação de encontrar o melhor equilíbrio entre as duas componentes na caracterização das respectivas despesas, admitindo-se, contudo, que nem sempre tenha sido encontrada a melhor solução."

Opiniões do Comissariado da Auditoria – Acompanhamento

Este Comissariado entendeu que entre as despesas para a promoção turística, o Fundo de Turismo em prática encontra a dificuldade para diferenciar as despesas para serem inscritas nas rubricas de «os eventos especiais» ou nas demais rubricas de despesa.

No entanto, este Comissariado julgou que a elaboração dos orçamentos individualizados para a manutenção das actividades que visa a gestão do orçamento eficaz e prudente, a fiscalização mais cuidadosas da distribuição e a aplicação dos recursos públicos, facilitaria o controlo e a aplicação dos custos de actividades, bem como o conhecimento das situações actuais dos todos os centros de custo, assegurando assim a operação financeira eficaz.

Nesta perspectiva, é aconselhável que o Fundo de Turismo aplique os dois orçamentos (orçamento individualizado e as dotações orçamentais de outras despesas) para pagar as despesas derivadas das actividades da natureza diferente, procedimento que, por ter informações integradas da execução orçamental, além de permitir o aperfeiçoamento da fiscalização das contas, proporcionando ao governo da RAEM dados completos e fiáveis para o efeito da referência na distribuição dos recursos públicos, também respeita os dispostos na alínea 1 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 53/93/M que regula o regime financeiro dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira: "Se for encargo das entidades autónomas a manutenção de actividade ou actividades determinadas, por si

geradoras receitas e despesas, ou apenas de despesas, é obrigatória a elaboração de orçamentos individualizados para essas actividades, que figuram em anexo ao orçamento da entidade autónoma.".

Resposta ao ponto 5.1.3

"Conforme referido na anterior resposta desta Direcção de Serviços, o Relatório desse Comissariado sugere a falta de análise e planeamento aquando da elaboração orçamental. Esta critica pode, mais uma vez, ser rebatida recorrendo aos normativos legais, designadamente ao Decreto-Lei n.° 59/93/M, de 27 de Setembro, onde se determina que no decurso de um ano económico apenas se podem elaborar um máximo de três orçamentos suplementares, sendo que o primeiro é obrigatório para apurar e integrar o saldo transitado de exercícios anteriores, recorrendo-se aos restantes dois, apenas e sempre que haja alteração do montante global das origens e aplicações de recursos no orçamento aprovado, devendo para tal ser elaborada a respectiva proposta fundamentada que terá de ser aprovada e objecto de concordância por parte da entidade de gestão dos fundos públicos. A respectiva publicação em Boletim Oficial acarreta posteriormente a distribuição das verbas adicionais ou supressão de verbas nas diversas rubricas, revestindo a forma de uma alteração orçamental.

No caso concreto do FT, realizaram-se no período em análise apenas dois orçamentos suplementares, portanto, em conformidade com os limites estipulados e em qualquer dos casos os processos que conduziram à aprovação das respectivas alterações deram cumprimento aos requisitos legalmente exigidos.

O número pouco usual de alterações orçamentais realizadas durante o ano de 2000 prende-se com circunstâncias especiais, nomeadamente a conjuntura histórico-económica então vivida de acentuada recessão no momento da sua elaboração, tendo conduzido a uma abordagem mais conservadora nas previsões, que todavia, com o decurso normal do ano económico, e com uma melhoria de condições, aliada à necessidade de assegurar os elevados padrões de qualidade e segurança, foi possível assegurar uma dotação suplementar mediante uma transferência do O.R., designadamente para a realização daquele que é um importante cartaz turístico, o Grande Prémio de Macau. Também aqui é necessário sublinhar que as despesas realizadas durante o ano de 2000 com aquele evento ficaram dentro dos limites do orçamentado.

Ao contrário do que se afirma no Relatório desse Comissariado, o elevado número de alterações orçamentais deve ser visto não como uma prova de falta de planeamento, mas antes como uma demonstração de que a previsão orçamental foi demasiado restritiva e conservadora, obrigando a uma ginástica financeira e a uma gestão excepcionalmente

apertada da despesa.

Como nota adicional refira-se que após o reforço no orçamento do Grande Prémio para 2000, o valor final do orçamento cifrou-se em MOP$27,504,383.00, ou seja, apenas superior em 1.9% ao montante orçamentado para o Grande Prémio de 1997 (MOP$27,000,000.00), ano em que se deu início ao ciclo recessivo da economia asiática, cujos efeitos no presente se fazem ainda sentir de alguma forma e deverão, nessa medida, ser levados em consideração na avaliação.

Tais factos permitem ainda explicar que as alterações orçamentais só se puderam realizar por haver melhoria de condições, isto é, disponibilidade financeira adicional, pelo que se procedeu a ajustamentos em 14 rúbricas (mapa 5 do relatório) que se relacionam com despesas de acções de natureza promocional que anteriormente, por falta de recursos financeiros, se pensava ser impossível de realizar. Face à melhoria observada na conjuntura foi entendido reforçar a actividade promocional, particularmente durante o segundo semestre do ano, daí que os ajustamentos tenham incidido mais nesse período.

Comparativamente, julgamos que a análise à conta do ano 2001, tal como se prevê também para o ano de 2002, será possível verificar que o número de alterações orçamentais tenderá a reduzir-se significativamente tendo em conta a normalização do funcionamento dos serviços, em resultado de uma maior estabilização da conjuntura.

A este propósito, e conforme atrás referido, cumpre ainda recordar que o trabalho de promoção turística, nomeadamente a sua planificação anual é condicionada por um ambiente de forte dinâmica e por um elevado grau de imponderabilidade, que exige uma grande flexibilidade e um apurado sentido de aproveitamento das oportunidades que surjem ao longo do ano para promoção de Macau, numa envolvente de forte concorrência por parte de outros destinos turísticos. Neste contexto, qualquer alteração ou ajustamento no conjunto ou contornos das acções promocionais à partida projectadas, deverá ser encorajada, na medida em que demonstra um acompanhamento de perto da situação dos mercados, dando naturalmente origem aos necessários ajustamentos orçamentais.

Refira-se, aliás, que esta dinâmica e flexibilidade próprias do sector do turismo são de algum modo incompatíveis com o cumprimento estrito de todas as formalidades próprias da contabilidade pública, devendo ser sublinhado o esforço que é necessário fazer pela equipa da DST e do FT para dar resposta às solicitações de uma forma eficaz, sem questionar o sistema e dando cumprimento a todos as exigências legais.

Em concreto, no ponto 5.1.3.3 continua a referir-se que o FT, apesar de não dispôr de quadro de pessoal, foi dotado com várias rubricas a esse respeito sem que no entanto tenham sido realizadas despesas, tendo finalmente sido usadas essas verbas para reforços

orçamentais de outras rúbricas. Tal deveu-se ao entendimento, aquando da elaboração da proposta orçamental em 1999, e num contexto político-administrativo completamente diferente, de se prever a possibilidade de um futuro recrutamento de pessoal no âmbito do FT. Todavia, com o decurso do ano, tal não veio a concretizar-se, pelo que se optou pela anulação das verbas correspondentes a essas rubricas transitando para outras com maior incidência promocional.

Também aqui, uma análise à conta do ano 2001, permitirá reforçar a ideia de que o FT é essencialmente um instrumento ao serviço da promoção turística, mas salvaguardando sempre as diferentes componentes existentes nesse âmbito (materiais e humanas).

5.1.4 A realização de despesas sem cabimentação (suprimido)

(Como se referiu no processo da auditoria financeira da conta de 2001 da DST que, ia melhorar o regime do controlo interno da cabimentação no ano de 2002, este Comissariado suprimiu, portanto, os respectivos resultados no presente relatório de auditoria específica, e vai acompanhá-los na auditoria financeira de 2002)

5.1.5 Não exigência rigorosa do fornecimento de facturas de prestador de serviços (suprimido)

Estes dois Pontos foram integralmente suprimidos na presente versão revista do Relatório, sem que todavia seja apresentada qualquer justificação para tal facto. Com efeito, apesar de na versão original do Relatório se afirmar que no âmbito do FT foram realizadas despesas sem a necessária cabimentação e que não se verificou um rigoroso controlo no fornecimento de facturas por parte de prestadores de serviços, tais afirmações foram pura e simplesmente eliminadas na nova versão. Atendendo à ausência de explicação, fica-se sem saber se tal supressão resultou de lapso ou de aceitação dos argumentos aduzidos pelo FT na resposta anterior."

(Depois de analisar as respostas dadas pela DST, este Comissariado transferiu os respectivos resultados de auditoria ao ponto de "5.2 – A despesa e a fiscalização sobre as despesas para acções promocionais de escritórios de representação no estrangeiro" do presente relatório, para os descrever adequadamente.)

Opiniões do Comissariado da Auditoria – Acompanhamento (1)

Este Comissariado julgou que o orçamento se fosse elaborado conforme o plano e os recursos fossem distribuídos para cada rubrica do orçamento através da análise prudente, poderia evitar as regularizações orçamentais desnecessários, reduzindo a aplicação dos

recursos administrativos. No caso de haver situações imprevistas, deve-se atender à situação e à necessidade global, distribuindo, de modo flexível os recursos, e só assim é que corresponde ao princípio de aplicação de forma eficaz e prudente dos recursos públicos.

Respeitante às resultados verificados no relatório deste Comissariado, o Fundo de Turismo, em concreto, na elaboração do orçamento carece de análise e planeamento mais minuciosos, por exemplo, este Comissariado sugeriu que se poderá referenciar o orçamento e os dados da conta dos anos anteriores na elaboração do orçamento dos que se destina aos eventos especiais como o "Grande Prémio de Macau" e "Fogos Artificiais", de forma a reduzir o processamento desnecessário do orçamento suplementar e a alteração orçamental. Por outro lado, se o Fundo de Turismo, no momento de fazer a alteração orçamental, movimentasse as verbas restantes nas rubricas que não iriam ser utilizadas, poderia evitar o surgimento, na mesma rubrica, situações repetidas da distribuição das verbas adicionais ou supressão de verbas.

Opiniões do Comissariado da Auditoria – Acompanhamento (2)

As verbas são importantes para sustentar as actividades dos serviços públicos, mas não significam que os recursos públicos são inesgotáveis. Tendo em conta, o orçamento seja um plano de operação financeira, para atingir o objectivo da eficiência e da rigorosa gestão orçamental, os gestores devem possuir um sentido apurado em relação à nossa sociedade, conhecendo o meio ambiente que rodeia, e na perspectiva de interesse global a aplicar flexivelmente o fundo possuído dando as respostas atempadas. Na perspectiva de gestão orçamental, a alteração e o orçamento suplementar são os meios legais para regular cada dotação orçamental, além de se executá-los conforme o necessário procedimento legal, prestar ainda atenção ao facto de que o contexto, referido em cada ajustamento, não são isolados ou unilaterais mas são globais e interligados. Todas as movimentações orçamentais devem ser equacionadas as diversas consequências, conforme a necessidade do meio do ambiente enfrentado.

No entanto, incluíram-se sucessivamente as movimentações repetidas dos 11 ajustamentos orçamentais do FT, algumas delas foram realizadas para resolver os problemas momentâneos. Sendo transferida, a livre arbítrio, a dotação orçamental, até tenha utilizado o fundo destinado para as despesas da electricidade, uma dotação orçamental da despesa corrente indispensável. Em consequência, não apenas agrava-se a situação complicada dos correntes trabalhos administrativos como também por causa das repetições de procedimentos desnecessários fazer com que as verbas não podem ser inscritas atempadamente e aproveitar a oportunidade de enfrentar imediatamente as necessidades do desenvolvimento da DST.

Os serviços públicos devem elaborar as propostas orçamentais e, definir o âmbito da utilização e o valor do ano seguinte, conforme os próprios regulamentos orgânicos. A distribuição dos recursos públicos em diferente período de tempo deve ser realizada em conformidade com a necessidade das actividades, de modo obter o maior rentabilidade. Durante a verificação da proposta orçamental, a tutela depende da apresentação dos dados, reais e fidedignos, pelo gestor do FT para poder mobilizar os diversos recursos.

No entanto, o gestor do FT não cumpriu os seus deveres para assegurar uma rigorosa gestão orçamental dos recursos públicos quando elaborar e executar o orçamento. Por exemplo: o próprio quadro de pessoal não se existe no FT, mas durante a elaboração do orçamento, colocaram inadequadamente os recursos financeiros nas despesas relativas ao pessoal; quanto ao orçamento do Grande Prémio de Macau, as despesas anuais foram mais de 24 milhões nos anos desde 1995 até 1999, bem como a despesa realizada, no ano de 2000, foi 27 milhões, mostrando que o orçamento inicial do ano de 2000, no valor de 16 milhões, não satisfez a realidade concreta; tendo procedidos ajustamentos em 14 rubricas das despesas das quais se relacionam com as acções de natureza promocional, nomeadamente, as actividades realizadas no mercado exterior, a publicidade, os patrocínios para as acções e os estudos de investigação especial, para reforçar a actividade promocional no segundo semestre do ano, embora tenham repetidos, por várias vezes, o reforço e a anulação orçamentais (mapa 6), o resultado final obtido apenas se mostrou uma diferença de 3% até 5% entre a despesa realizada e o orçamento inicial, sendo que não possa provar o sucesso dos ajustamentos.

6.2 Despesas para acções promocionais efectuadas por escritórios de representação no estrangeiro e a sua fiscalização

O Fundo de Turismo autorização prévia mediante das propostas apresentadas por escritórios de representação no estrangeiro, pelo que, não se procede à fiscalização para a integridade, razoabilidade, e veracidade de cada despesa, fazendo com que o procedimento de gestão passa a ser apenas uma formalidade, o que não é capaz de fiscalizar e prevenir efectivamente a situação de gasto em excesso de despesas promocionais por parte de escritórios de representação no estrangeiro, por falta de um conjunto de procedimento de gestão efectivo.

Desde que o Fundo de Turismo não exigiu a entrega não periódica do registo de conta bancária por parte de escritórios de representação, não é capaz de fiscalizar os referidos escritórios, como não capaz de controlar se as despesas adiantadas tenham sido postos na área adequada, e mesmo não capaz de confirmar a integridade e veracidade dos saldos do ano findo de modo a que possa assegurar o capital não ter sido posto na outra finalidade por parte do escritório de representação. O comissariado considera que:

1. Seja introduzida cláusula explícita no contrato celebrado entre o Fundo de Turismo e os escritórios de representação no estrangeiro, a fim de definir as regras detalhadas sobre o âmbito e conteúdo de promoção turística de Macau, realizada por parte do escritório de representação.

2. Sejam regulados todos os escritórios de representação no estrangeiro para seguir o conteúdo deferido na proposta de actividade, as despesas de acções promocionais não devem ser ultrapassada o limite cabimentado. Face à operação de escritório de representação no estrangeiro, é necessário criar uma medida rigorosa de fiscalização, bem como um procedimento de confirmação de despesas realizadas.

3. Todos os escritórios de representação no estrangeiro devem entregar a proposta de todas as actividades promocionais, bem como o relatório de avaliação, isto é, a fim de assegurar a prestação de respectivo serviços por parte do escritório de representação. É necessário não só confirmar a integridade, razoabilidade e veracidade de cada despesa promocional realizada, mas também verificar as facturas apresentadas pelo escritório bem como a exactidão da respectiva despesa realizada. Caso tiver o gasto em excesso, deve procurar saber o motivo e proceder ao acompanhamento devido.

4. Cada ano ao entregar os fundos aos escritórios de representação, deve tomar em consideração os saldos de fundo do ano findo na mão, com vista a assegurar as despesas promocionais na mão de todos os escritórios corresponderem à dotação orçamental do respectivo ano económico.

5. Seja confirmada necessariamente a veracidade dos saldos do ano findo de cada escritório de representação, e vai-se reflectir praticamente na conta as despesas e os saldos do respectivo ano económico, conforme a legislação vigente e o procedimento de contabilidade.

Resposta do Serviço

"Desde logo, o FT regista com agrado na nova versão do Relatório a supressão da anterior referência à execução orçamental de 2001, uma vez que a mesma estava fora do âmbito da presente auditoria, tal como ela foi delimitada pelo próprio Comissariado de Auditoria.

(Este Comissariado não alterou nem suprimiu o conteúdo dos resultados de auditoria nesta parte.)

De igual modo, tal como se explanou na resposta ao Relatório anterior, antes de entrarmos na análise detalhada das questões suscitadas neste Ponto, importa recordar

uma ideia já anteriormente explicitada e que se prende com o forte dinamismo e competitividade vividos no sector do turismo, facto que obriga a um permanente acompanhamento dos mercados. O sucesso das políticas e estratégias a aplicar nesta área, depende em larga escala da capacidade de resposta rápida e em tempo útil às novas tendências e às solicitações dos mercados. Esta constante mutabilidade e flutuação de mercados é também ela incompatível com uma estratégia de planeamento rígido de longo prazo, bem como com uma execução orçamental pouco flexível, razão pela qual têm a DST e o FT procurado, dentro dos limites e condicionamentos existentes, responder de forma eficaz às diferentes solicitações e desafios.

Em especial, no que concerne à política de gestão e articulação com os escritórios de representação da DST no exterior, verifica-se por norma a necessidade de se fazerem ao longo do ano ajustamentos ao planeamento anual de actividades, procurando por essa via tirar partido das sucessivas oportunidades promocionais que vão surgindo. Tal facto obriga a um enorme esforço de gestão orçamental.

Ainda no que diz respeito à realização de acções promocionais através dos escritórios de representação no exterior e em concreto no que diz respeito à necessidade de aumento do controlo das despesas efectuadas, nomeadamente as realizadas por via telegráfica e relacionadas com o funcionamento desses mesmos escritórios, informamos que a partir do corrente ano foi inserida uma cláusula nos contratos de prestação de serviços celebrados entre a DST e os representantes do mercado exterior, em que é exigido que estes disponham de uma conta bancária exclusiva para as despesas promocionais relacionadas com a DST, a fim de permitir uma demonstração mais clara da utilização das verbas afectas a esse mesmo fim.

Por outro lado, foi reforçada a fiscalização sobre os trabalhos dos escritórios, nomeadamente no acompanhamento da execução dos planos promocionais, respectiva realização de despesas e apresentação dos justificativos (incluindo os extractos bancários) e bem assim, quando se verifique a existência de saldos promocionais no final de cada ano económico serão estes integrados nos valores totais do orçamento do ano seguinte."

Opiniões do Comissariado da Auditoria – Acompanhamento

No que diz respeito às medidas tomadas pelo FT para melhorar a fiscalização dos escritórios de representação no exterior, este Comissariado irá acompanhá-las na auditoria financeira de 2002.

6.3 Apoio financeiro

O Fundo de Turismo não têm de uma medida de concessão e de fiscalização, regulamentada pela orientação dada por escrito, levou a ter a concessão de apoio financeiro fora da competência atribuída do Fundo de Turismo, surgindo a colocação de recursos não justificada. A realização de despesas por via de aplicar as diferentes rubricas, por um lado não satisfaz a exigência da gestão de execução orçamental, por outro, torna-se difícil a fiscalização.

É necessário criar um regime com alto grau de transparência, imparcialidade e abertura, de modo a assegurar a concessão de apoios financeiros pelo Fundo de Turismo reside na legalidade, imparcialidade e razoabilidade. A contabilização de apoios financeiros deve ser prosseguida nos termos do regulamento de Contabilidade Pública, previsto pelo D.L. n.º 41/83/M, visando a aumentar a transparência de conta. O Fundo de Turismo deve regular o âmbito de concessão de apoios financeiros, conforme as próprias atribuições, criando o critério uniforme quer para solicitação quer para apreciação, e a medida de fiscalização. As instruções de concessão de apoios financeiros, pelos menos, devem incluir os seguintes:

1. Elaborar, e seja divulgado ao público, o critério de solicitação de apoio financeiro (incluindo o critério de rejeição);

2. Elaborar, e sejam divulgados ao público, os documentos e informações essenciais que o requerente deve apresentar, as informações através dos quais se possa conhecer o *background* do requerente(incluindo os membros e o responsável do conselho, a proveniência económica bem como os outros patrocínios), o objectivo de solicitação, a proposta e o orçamento, etc.;

3. Exigir a prestação de declaração de garantia do requerente, sobre os documentos/informações por si fornecidos;

4. Elaborar o procedimento interno que visa a verificar os documentos e informações essenciais fornecidos pelo requerente;

5. Nos termos da Secção VI do capítulo 1.º da Parte II do «Código do Procedimento Administrativo», criar o procedimento de impedido;

6. Criar as condições em que o requerente deve cumprir ao receber e depois de receber os apoios financeiros, quer dizer, condições adicionais antes de concessão, e após concessão (por exemplo: a garantia de aplicação de fundos, condições/situação de reposição de apoios financeiros, relatório de ocorrência, relação de processo, etc.);

7. Elaborar o critério explicito de solicitação que serve como padrão de autorização, limite de quantia concedida, e ordem de prioridade;

8. Criar o procedimento que visa a assegurar antes de concessão, o requerente já tiver cumprido as requisições adicionais;

9. Criar o procedimento de acompanhamento que visa a assegurar o requerente, após a concessão de apoios financeiros, cumpre as requisições adicionais;

10. Além disso, a escrituração de apoios financeiros, deve ser utilizada a classificação de despesas de uniformizada e adequada, com vista a aumentar o grau de transparência, fazendo com que o dirigente possa saber claramente a real situação de concessão de apoios financeiros, e tomar a efectiva fiscalização.

Resposta do Serviço

"*Relativamente à questão levantada no Ponto 5.3.1, cumpre referir que a DST reconhece o desadequado enquadramento orçamental das despesas aí referidas, assegurando-se um diferente tratamento financeiro nas próximas execuções orçamentais.*

Já quanto à questão relatada no Ponto 5.3.2, a DST não subscreve a afirmação de que as despesas inscritas na rubrica "02-03-00-00 — Aquisição de Serviços", consubstanciam simples apoios financeiros a associações, sem que tenham implicado qualquer contraprestação sob a forma de serviços. Tal facto não corresponde à realidade, uma vez que as verbas atribuídas através destas rubricas implicaram efectivamente a prestação de serviços ou o desenvolvimento de actividades relacionadas ou com relevância em termos de promoção turística.

Cabe ainda referir que, em face da natureza e características do trabalho promocional, os apoios a conceder às diferentes entidades podem revestir formas várias que, no entanto, para além da oportunidade, são sempre objecto de análise e aprovação em função dos contributos e benefícios que se possam extrair dos mesmos para a promoção turística de Macau. Todavia, reconhecendo a existência de várias rubricas com classificação semelhante, tem-se procurado (a partir do orçamento para 2002) proceder a uma agregação gradual das várias rubricas existentes, cuja finalidade se destine a apoiar as iniciativas que, pelo seu mérito, poderão contribuir favoravalmente para o desenvolvimento turístico, permitindo reflectir de forma mais correcta a aplicação dos recursos.

Outras acções existem em que os pedidos são endereçados à DST no sentido desta apoiar financeiramente determinada iniciativa. Nestes casos é aplicado o disposto no

Despacho n.° 54/GM/97, existindo internamente um conjunto de orientações para o efeito, mas que serão incluídas as que o Comissariado entendeu propor no presente Relatório."

Opiniões do Comissariado da Auditoria – Acompanhamento (1)

Como foi referido na resposta do FT, esse Fundo reconheceu a existência de várias rubricas de apoios financeiros semelhantes e prometeu que irá proceder a uma agregação das rubricas existentes no ano de 2002.

Importa ainda referir que, a inscrição dos apoios financeiros concedidos por Fundo do Turismo nas rubricas indicadas pelo Despacho n.º 54/GM/97, além de poder tornar mais clara as demonstrações das contas, proporcionando ao pessoal responsável pela gestão dados financeiros efectivos, assegurando assim a fiscalização da aplicação dos recursos públicos, ao mesmo tempo, também se corresponde às classificações económicas das despesas e ao registo contabilístico definidos pelo Decreto-Lei n.º 41/83/M. Em relação às medidas para o melhoramento, este Comissariado irá fazer o acompanhamento na auditoria financeira de 2002.

Opiniões do Comissariado da Auditoria – Acompanhamento (2)

Os meios de apoio financeiro são diversos, que podem ser concedida em espécie ou em forma de prestação de serviços, e ainda podem ser um subsídio, dinheiro atribuído directamente, portanto, deve ser adoptada uma adequada classificação económica para relevar, com toda a veracidade, a respectiva natureza de despesas do apoio financeiro, atingindo assim o objectivo da gestão orçamental, através um uniforme classificação económica de distinguir as despesas públicas, de modo que a contabilidade pública poder apresentar de uma forma justa e imparcial a situação das receitas e das despesas. Em conformidade com a contabilidade pública, o subsídio em dinheiro deve ser escriturado na rubrica "04-00-00-00", enquanto concessão em espécie e os serviços prestados devem ser escriturados respectivamente nas rubricas "02-02-00-00 Aquisição de bens não duradouros" e "02-03-00-00 Aquisição de serviços". No entanto, o FT inscreveu inadequadamente o subsídio em dinheiro na rubrica "02-03-00-00 Aquisição de serviços".

6.4 A cobrança e a contabilização de receitas

O Fundo de Turismo carece da concepção rigorosa sobre a gestão de receitas, por falta da ordem de numeração de todas as guias de cobranças de departamentos, é possível ter a omissão de entregar as guias por causa de negligência, enquanto o Sector de Apoio, como a entidade cobradora, não consegue assegurar se as subunidades já tenham entregue todos os documentos, levando que não era capaz de proceder à cobrança nem ao acompanhamento, pelo que a fonte de fundo não está garantida.

Durante a cobrança de receitas, uma vez que por falta a prova documental para justificar o cálculo de receitas, a entidade responsável - o Sector de Apoio não consegue confirmar se estava certo o cálculo de importância cobrada, e mesmo não pode verificar a existência de cobrança não razoável. Caso houver um defeito no processo de confirmação, é muito provável aumentar o risco de fraude. Por outro lado, face à beneficiação concedida pelos dois museus a agências de turismo e viagem, a entidade responsável nunca chegou a confirmar se as importâncias cobradas estavam em conformidade com as requisições legais, isto é, não é capaz de prevenir o erro ou a cobrança a menos, a fim de assegurar a integridade e exactidão de receitas.

Devido à falta de um regime de contabilização para a cobrança de receitas, de forma rigorosa, a fidelidade dos dados financeiros será afectada, por sua vez, à falta de livros completos bem como processo uniforme da contabilidade, não é possível tomar conhecimento dos dados sobre os montantes cobrados, de integridade e de imediato, pelo que, é difícil fiscalizar efectivamente a cobrança de receitas a fim de assegurar a suficiência de fundos para suportar as despesas. Pelo que, não está em conformidade com o n.º 1 do artigo 14.º do D.L. n.º 53/93/M: "a legalidade das despesas a efectuar pelas entidades autónomas depende, simultaneamente, de terem cabimento em rubricas adequadas do seu orçamento privativo aprovado e da efectiva existência de contrapartida nas receitas que as compensam", a executar efectivamente uma gestão financeira, a fim de eliminar a situação de que "as receitas não conseguem suportar as despesas".

A fim de assegurar a integridade e a exactidão de receitas, para garantir os rendimentos do governo, o Fundo de Turismo deve criar um regime de gestão, de forma adequada, visando permitir o pessoal executivo conhecer profundamente e observar rigorosamente os procedimentos e as requisições, e pôr em prática a execução dos procedimentos definidos e fiscalização devida, fazendo com que todas as receitas possam ser cobradas conforme o prazo e o montante, procedendo-se à contabilização atempada. Pelo que, as medidas concretas são os seguintes:

1. Deve-se elaborar um mapa de progresso em que se discriminam em pormenor o prazo de cobrança de cada receita, o montante previsto a ser cobrado, a entidade cobradora, a fim de permitir o pessoal de gestão a efectuar a fiscalização.

2. Deve-se elaborar uma orientação de trabalho interno, de forma pormenorizado, para ser observada pelos respectivos subunidades, em que se discriminam explicitamente o processo de gestão sobre a cobrança de receitas, incluindo o processo de cobrança, confirmação e liquidação, bem como as atribuições funcionais do pessoal encarregado por cada processo.

3. Deve-se estabelecer os registos contabilísticos de receitas, do modo completo, para reflectir atempadamente e integral a situação de cada receita cobrada, nele se indica explicitamente a natureza, o montante e data de cobrança de cada receita, e realiza-se periodicamente a confirmação com as contas bancárias.

4. Deve-se realizar com periodicidade regular, a verificação de conta com a entidade responsável pela cobrança e emissão de guia de cobrança, para efeitos de assegurar que todas as receitas a receber sejam cobradas conforme o tempo oportuno e o montante, se proceda ao acompanhamento da cobrança atrasada.

5. Deve-se criar um mecanismo de confirmação de receitas, e definir, quando efectuar liquidação, os necessários documentos comprovativos de receitas a ser apresentados por todas as subunidades e, antes de contabilização, deve-se confirmar se a receitas é cobrada em conformidade com a respectiva legislação e inscrita devidamente na respectiva classificação económica.

6. Deve-se adoptar, segundo a natureza da despesa, a inspecção com periodicidade eventual ou regular, ou seja, outra metodologia analítica para verificar a veracidade de dados de receitas.

7. Deve-se conservar em boa condição, todos os suportes originais, contas, registos, etc., para efeitos de confirmação. Por outro lado, os documentos tais como contas, registo bem como balanços, devem ser formalizados e uniformizados, a fim de evitar o tratamento diferente por parte de cada subunidade, afectando o procedimento de confirmação.

8. Deve-se uniformizar o processo de fiscalização e controlo de recibos, deve-se dispor de um registo completo em que consta a quantidade, numeração de recibos ou bilhetes de entrada, sejam como forem utilizadas, anuladas, deve-se dispor de um regime para o levantamento de recibos, procedendo-se, com periodicidade regular ou eventual, à confirmação de quantidade e numeração de recibos depositados no cofre, deve-se incumbir o pessoal responsável de confirmar as facturas e bilhetes de entrada, utilizadas ou anuladas, caso existir recibos ou bilhetes de entrada declaradas inúteis nos termos das disposições legais, deve-se registá-las, procedendo-se à destruição desses na presença e supervisão de terceiro.

Resposta do Serviço

"*Quanto ao regime de arrecadação de receitas, afigura-se que em face aos aspectos referidos no relatório e à pertinência dos mesmos, encontra-se de momento em fase de estudo, um novo programa informático de controlo que permita alcançar*

fundamentalmente dois objectivos:

- *assegurar um sistema integrado de confirmação, arrecadação e liquidação das receitas cobradas, mediante a emissão de recibo normalizado; e*

- *garantir a exactidão e a integridade das receitas cobradas e/ou a cobrar.*

No que se refere ao regime de registo contabilístico e procedimento de arrecadação de receitas, foram já introduzidas alterações no sentido da conta expressar com exatidão os lançamentos, tendo em conta a data da efectiva arrecadação, como também se procedeu a alterações desde 2001 no que concerne às despesas inscritas integralmente sem dedução de qualquer espécie aquando da cobrança.

Ainda no que se refere à cobrança e à contabilização de receitas, procedeu-se à criação de impressos próprios que permitam demonstrar de forma ainda mais exacta a situação financeira cm cada momento.

No decurso das auditorias susequentes tivemos oportunidade de apresentar a sua aplicabilidade para a qual estamos receptivos a outras sugestões e opiniões que entendam, por bem, emitir para o melhoramento do sistema."

Opiniões do Comissariado da Auditoria – Acompanhamento

O Fundo de Turismo aceitou as sugestões deste Comissariado e está a estudar as medidas para fazer o aperfeiçoamento, o qual será acompanhado por este Comissariado na auditoria financeira de 2002.

6.5 Gestão de dinheiro em cofre

O dinheiro em cofre, pela a sua natureza de alto liquidez, terá um grande risco de desfalcamento, furto, ou fraude, na circunstância em que faltam de orientação por escrito na gestão, do regime adequado no controlo interno, de registos completos. Por outro lado, devido à falta do mecanismo de confirmação, de entrega e recebimento de numerário ou bilhetes de entrada sobre o funcionamento do balcão, caso houver o erro sobre o montante de numerário ou a quantidade de bilhetes, é difícil procurar saber a sua causa, e a responsabilidade, mesmo é difícil prosseguir o acompanhamento após a ocorrência de tais assuntos.

Devido à não criação, para a arrecadação e para o "fundo permanente", de uma gestão independente do cofre e para registar o depósito e levantamento, quando existir o erro sobre o montante de numerário, é difícil confirmar se houver importância da "receitas" a mais ou a menos depositada no cofre ou a discrepância encontrada no "fundo permanente".

Pelo que, este Comissariado sugere que o Fundo de Turismo deve criar um regulamento de gestão sobre o numerário, com orientação dada por escrito, a fim de permitir o pessoal responsável conhecer profundamente e observar rigorosamente o respectivo processo e exigência. O regulamento deve incluir os conteúdos concretos como discriminados no seguinte:

1. O processo de apuramento da entrega e do recebimento de numerário: quando se efectuar a entrega e recebimento de verbas, deve proceder à confirmação e assinatura, de modo a conseguir detectar o erro na altura, distinguindo bem as atribuições, também pode prevenir as situações irregulares durante a arrecadação.

2. O processo de verificação de receitas em numerário: como dispõe de um registo detalhe de venda em numerário, examina e verifica se as importâncias em numerário estão em conformidade com a "guia de eventual de receitas" e os recibos/talões, a fim de assegurar a integridade de receitas.

3. Criação do registo de recebimento e pagamento para numerário no cofre: a fim de assegurar cada pagamento e recebimento do numerário na tesouraria disporem do devido registo.

4. Conforme a necessidade de todas as subunidades, define-se o processo de supervisão, com a regular periodicidade e montante, fixando o limite de numerário depositado no cofre, o número de vezes do depósito no banco e o prazo de apresentação de dados de receitas, bem como a inscrição no diário bancário em conformidade com o extracto bancário.

5. Equipada devidamente certa instalação de "hardware" para proteger o numerário, a transportação de numerário deve ser acautelada pela providência de segurança específica e coordenada, a fim de assegurar o seguro de pessoal e de bens.

6. Solicitar a outra entidade pública para depositar as importâncias na conta bancária do Fundo de Turismo atempadamente, em conformidade com os exactos montantes arrecadados, e se procede à entrega e à escrituração conforme o talão do depósito bancária, isto é, não só pode assegurar o seguro de pessoal e de bens, como também pode dispensar o processo entre subunidades, de entrega e recebimento bem como confirmação de numerário.

7. Efectuar contagem *in loco* de numerário no cofre pelo terceiro com periodicidade regular ou eventual, a fim de assegurar o montante guardado no cofre corresponder ao montante constante na conta, caso existir o montante a mais ou a menos, deve-se de imediato procurar saber a razão, informando o assunto à hierarquia superior.

8. Definir a medida de supervisão a ser tomada pela hierarquia superior, a fim de assegurar o regular funcionamento estar em conformidade com o procedimento definido pelo regulamento de gestor, ao mesmo tempo, define-se o mecanismo de informação sobre o procedimento contra infracções e situações irregulares.

Resposta do Serviço

"Conforme previamente reportado, e no que respeita à gestão do numerário, a DST tem procurado proceder a uma uniformização do regime de gestão praticado pelas diferentes subunidades, sendo certo que os contornos específicos das actividades das diversas unidades, conduzem por vezes à necessidade de adopção de metodologias diferenciadas. Contudo, cumpre referir que as situações referidas no ponto 5.5.1 resultaram por vezes de decisões acordadas entre diversas Direcções de Serviços envolvidas (ex: Passes dos Museus).

A gestão e movimento do dinheiro em cofre será objecto de análise cuidada no sentido de se introduzirem novos procedimentos que assegurem a correcta gestão do numerário em cofre, como também será equacionado um sistema que permita garantir o correcto controlo da realização de despesas mediante a utilização do fundo permanente.

Tendo em vista acautelar o rigoroso controlo dos movimentos de numerário em cofre, foi adquirido uma nova caixa-cofre para conferir maior fiabilidade e ficando apenas à guarda da Chefia do Sector de Apoio ao Fundo de Turismo, a quem cabe registar e verificar o movimento de numerário existente, em cada momento."

Opiniões do Comissariado da Auditoria – Acompanhamento

Este Comissariado entendeu que o Fundo de Turismo estava à procura activamente de um regime eficaz da gestão do numerário e a sua dificuldade enfrentada na definição de um regime uniforme e eficaz, devido ao facto da diferente natureza das receitas cobradas pelas diversas subunidades. Por este motivo, este Comissariado sugeriu que o Fundo de Turismo possa elaborar o procedimento de gestão e de entrega e recepção do numerário que se adapta ao funcionamento de cada subunidade para garantir a segurança e a exactidão do dinheiro, evitando que cada subunidade estabelece o seu próprio critério por ter diferente entendimento, dificultando assim a fiscalização da gestão financeira.

No que concerne ao novo procedimento da gestão do dinheiro em cofre, este Comissariado irá fazer o acompanhamento na auditoria de 2002.

6.6 A criação e a operação de fundo permanente

Devido à não observação do disposto previsto pelo D.L. n.º 30/98/M na criação e operação do fundo permanente, pode haver pagamento de despesas que não forem inscritas no orçamento ou sem suficiente dotação na respectiva rubrica, colocando o risco potencial de demasiado gasto.

O Comissariado considera que caso seja necessário pagar as despesas por via do fundo permanente, a criação e a operação do fundo permanente deve observar a regra estipulada pelo Decreto-Lei acima referido, tais como:

1. Estabelecer os procedimentos que regulam a natureza das despesas pagas através do fundo permanente, o seu limite, cabimentação, constituição de entidade de gestão, competência de autorização para despesas, e o processo de recomposição do fundo permanente e reposição do saldo.

2. Criar a orientação de procedimento funcional do fundo permanente e assegurar que a orientação seja observada, incluindo procedimento de autorização de despesas, procedimento de restituição de fundo permanente adiantado, prazo de entrega de documentos de despesas, prazo de contabilização, deposição de contabilização de despesas, tais como: deve ter o registo contabilístico, de forma independente, discriminado por classificações económicas, e procedendo-se à contagem com periodicidade de numerários e liquidação de contas.

3. Conforme a real situação de cada escritório de representação no estrangeiro, de cada departamento ou entidade instalado fora dos serviços, seja elaborada a correspondente medida a fim de pagar despesas urgentes ou inadiáveis.

4. Criar o sistema de informação, com periodicidade regular, relatada a situação de aplicação e de operação do fundo permanente, ou seja de imediato, da situação do fundo permanente que merece de ser apreciada, a fim de permitir o pessoal de gestão efectuar de imediato o acompanhamento e regularização de montante e do prazo de recomposição, com vista a tornar a aplicação de recursos mais eficiente.

Resposta do Serviço

"As alterações de procedimentos também se fizeram sentir ao nível do funcionamento do fundo permanente, o qual desde finais do ano de 2002 se passou a processar em moldes que permitam após a cabimentação proceder-se a um controle periódico da respectiva situação, designadamente respeitando o estipulado no Decreto-Lei n.° 30/98/M."

6.7 O registo contabilístico e gestão sobre a "Conta de Operações de Tesouraria"

A "Conta de Operações de Tesouraria" serve para a escrituração de fluxos que não envolvem alterações do património e nessa medida não possam ser aplicada no financiamento de despesas de correntes da sua actividade. A criação e operação de "Conta de Operações de Tesouraria" destinam-se a registar as contas recebidas eventualmente, pertencentes aos recursos de terceiros, ou contas a receber, autorizadas pela legislação, respeitantes a direitos de crédito ou fundos adiantados.

Devido à falta de "Conta de Operações de Tesouraria" independente e pormenor e à gestão fraca da mesma, não foi possível fornecer de imediato os integrais dados contabilísticos de fundos de terceiros, levando a confusão de conta. À falta de dados correctos sobre os fundos disponíveis, não foi possível criar uma medida suficiente para prevenir a aplicação indevida de recursos de terceiros.

Neste termos, o Comissariado considera que o Fundo de Turismo deve criar o registo, de forma independente e adequada. Cada conta deve ser criada em conformidade com a entidade a que pertencem os fundos recebidos eventualmente, deve ser bem inscrita todo o recebimento, de modo a assegurar que a operação de tesouraria possa reflectir as entradas, saídas e saldos de fundos, pelo que a conta possa reflectir em adequado, integral e verdadeiramente a situação de fluxo de fundo. Procede-se com periodicidade regular a verificação das contas entre contas de operação orçamental, conta bancária, e dinheiro em cofre, de modo a regularizar e acompanhar todas as despesas não registadas devidamente. Uma "Conta de Operações de Tesouraria" integral pode efectivamente supervisar todos os fundos além da actividade orçamental, com vista a evitar os capitais da "Conta de Operações de Tesouraria" ser aplicados a suportar despesas provenientes da própria actividade orçamental.

Aliás, na "Conta de Operações de Tesouraria" não se deve constar receitas orçamentadas e de despesas orçamentadas, a Conta não pode financiar as actividades orçamentais, pelo que, o Fundo de Turismo deve procurar para regularizar a situação de o valor proveniente do arredondamento de receita inferior a 1 pataca com brevidade possível.

Resposta do Serviço

"Na gestão da Conta de Operações de Tesouraria foi tomada boa nota das observações emitidas por esse Comissariado, designadamente quanto à criação de um registo próprio para a escrituração das entradas de receitas temporárias, por forma a assegurar a correcta contabilização da mesma.

Por outro lado, foi introduzido um registo contabilístico e de gestão da Conta de Operações de Tesouraria, para a qual se passou através de registo informático a registar todas as transacções, detalhando-se: o meio de pagamento, assunto, data de entrada e destino dos valores recebidos."

Opiniões do Comissariado da Auditoria – Acompanhamento

Relativamente ao novo procedimento do Fundo de Turismo, este Comissariado irá fazer o acompanhamento na auditoria financeira de 2002.