

EC Multiple FRAMEWORK CONTRACT BENEFICIARIES Programme

Avaliação do Desempenho da Gestão de Finanças Públicas 2015

Cabo Verde

Projecto No. 2015/361868

RELATÓRIO FINAL

Maio 2016



Este projecto é financiado pela
União Europeia



Projecto executado pela AECOM IDev
Europe e CESO Development Consultants

O conteúdo desta publicação é da exclusiva responsabilidade de **AECOM IDev Europe SL** e **CESO Development Consultants** e não pode, de modo algum, ser tido como expressão das posições da União Europeia ou do Governo de Cabo Verde

Moeda Nacional	Escudo Cabo-verdiano (ECV)
Taxa De Câmbio	1 EUR (€) = 110,265 ECV 1 USD (\$) = 100,186 ECV (1 de março de 2016) Fonte: InforEuro http://ec.europa.eu/budget/contracts_grants/info_contracts/inforeuro/inforeuro_en.cfm
Ano Económico	Janeiro a Dezembro
Exercício Orçamental & Período de Avaliação	2012, 2013 e 2014



Relatório Final

Projecto No. 2015/361868

Preparado por:

Nicolas Drossos, Torun Reite, Antero Barbosa & Conceição Leão Baptista

AECOM ID Europe (Espanha)

The logo for AECOM, featuring the word "AECOM" in a bold, black, sans-serif font. The letter "E" is stylized with three horizontal bars.

Em consórcio com

CESO Development Consultants (Portugal)



Índice

ÍNDICE.....	3
LISTA DE ABREVIATURAS.....	6
AVALIAÇÃO SUMÁRIA	10
1. INTRODUÇÃO	22
2. ANTECEDENTES DO PAÍS	24
SITUAÇÃO ECONÓMICA.....	24
ESTRUTURA DO GOVERNO E DO ORÇAMENTO DO ESTADO.....	30
DESCRIÇÃO DO ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL DA GFP	32
3. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS 2015.....	34
VISÃO DE CONJUNTO	34
CREDIBILIDADE DO ORÇAMENTO	35
ABRANGÊNCIA E TRANSPARÊNCIA	46
ORÇAMENTAÇÃO COM BASE EM POLÍTICAS	59
PREVISIBILIDADE E CONTROLO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	67
CONTABILIDADE, REGISTO E REPORTE	110
ESCRUTÍNIO E AUDITORIA	120
PRÁTICAS DOS DOADORES.....	131
4. PROCESSOS E ESTRUTURAS DE REFORMA DA GFP	141
REFORMAS RECENTES OU EM CURSO	141
FACTORES INSTITUCIONAIS RELACIONADOS COM A COORDENAÇÃO DAS REFORMAS	145
ANEXO I: SUMÁRIO DAS PONTUAÇÕES DA AVALIAÇÃO PEFA 2015, EM COMPARAÇÃO COM 2008.....	147
ANEXO II: LISTA DE DOCUMENTAÇÃO (FONTE DE INFORMAÇÃO I).....	170
ANEXO III: PESSOAS ENTREVISTADAS (FONTE DE INFORMAÇÃO 2).....	175
ANEXO IV: APRESENTAÇÃO DO DISPOSITIVO DE CONTROLO DE QUALIDADE	177
ANEXO V: DADOS SIGOF	181
ANEXO VI: CÁLCULOS PARA OS INDICADORES PI-1 E PI-2 (M 2011)	182

ANEXO VII: CÁLCULOS PARA O INDICADOR D-1	183
ANEXO VIII: PEFA 2015 CV – METODOLOGIA 2015-TESTE	184
ANEXO IX: CÁLCULOS PARA OS INDICADORES PI-1 E PI-2 (M 2015)	185
ANEXO X: MATRIZ DOS COMENTÁRIOS DOS PARCEIROS E DO MFP COM AS RESPOSTAS DA EQUIPA PEFA.....	186
ANEXO XI: COMENTÁRIOS DA SECRETARIA PEFA COM RESPOSTAS DA EQUIPA PEFA	
187	
ANEXO XII: CONTRADITÓRIO MFP COM RESPOSTAS DA EQUIPA PEFA.....	188

Lista de Abreviaturas

ANMCV	Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde
ARAP	Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas
ARE	Agência de Regulação Económica
BO	Boletim Oficial
CCISS	Câmara de Comércio, Indústria e Serviços de Sotavento
CE	Comissão Europeia
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i> Avaliação da Responsabilidade Financeira do País
CGE	Conta Geral do Estado
CMCP	Conselho Municipal da Cidade da Praia
COFOG	Classificação das Funções do Governo
CP	Contrato-Programa
CPAR	<i>Country Procurement Assessment Review</i> Relatório de Avaliação de Contratações do País
CPT	Contas Provisórias Trimestrais
CS-DRMS	<i>Commonwealth Secretariat - Debt Recording & Monitoring System</i> Secretariado da Commonwealth - Sistema de Registo e Gestão da Dívida
CUT	Conta Única do Tesouro
CVE	Escudos Cabo-verdianos
DA	Direcção das Alfândegas
DCI	Direcção das Contribuições e Impostos
DECRP	Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza
DGCI	Direcção Geral de Cooperação Internacional
DGO	Direcção Geral do Orçamento
DGPCP	Direcção Geral do Património e da Contratação Pública
DGPOG	Direcção Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão

DGRSI	Direcção Geral da Reforma e Sistemas de Informação
DGT	Direcção Geral do Tesouro
DNAP	Direcção Nacional da Administração Pública
DNOCP	Direcção Nacional do Orçamento e da Contabilidade Pública
DNP	Direcção Nacional do Planeamento
DNRE	Direcção Nacional das Receitas de Estado
DSPE	Direcção de Serviço das Participadas dos Estados
DSTGC	Direcção de Serviços de Tesouraria e Gestão de Contas
DUC	Documento Único de Cobrança
DUE	Delegação da União Europeia
DRI	Debt Relief International
FFM	Fundo Financeiro Municipal
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
GAO	Grupo de Apoio Orçamental a Cabo Verde
GFP	Gestão das Finanças Públicas
GFS	<i>Government Financial Statistics</i> Estatísticas Financeiras do Governo
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i> Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i> Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Sector Público
ISPIIA	<i>International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing</i> Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado

MED	Ministério da Educação e Desporto
MFP	Ministério das Finanças e do Planeamento
MISAU	Ministério da Saúde
NIF	Número de Identificação Fiscal
NOSi	Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação
OE	Orçamento do Estado
PANA	Programa de Acção Nacional para o Ambiente
PEFA	<i>Public Expenditure & Financial Accountability</i> Despesa Pública e Responsabilidade Financeira
PI	Indicador de Desempenho
PIIP	Programa Plurianual de Investimento Público
QDMP	Quadro de Despesa de Médio Prazo
QEMP	Quadro de Endividamento de Médio Prazo
QOMP	Quadro Orçamental de Médio Prazo
SEE	Sector Empresarial do Estado
SIGOF	Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira
SIGPG	Sistema Integrado de Gestão do Património Georreferenciado
SRFP	Serviço da Reforma das Finanças Públicas
SSTI	Serviço de Sistemas e Tecnologia da Informação

Avaliação Sumária

O presente relatório fornece uma avaliação da Gestão das Finanças Públicas (GFP) em Cabo Verde, no final do ciclo orçamental de 2012-2014, considerando a informação orçamental, contabilística e de auditoria produzida ao longo deste período. Inclui as principais constatações desta avaliação, os resultados da avaliação das sete áreas de desempenho definidas pela metodologia PEFA, as consequências das constatações do exercício no alcance dos objectivos da GFP e as prioridades para 2016 e anos seguintes.

i. Avaliação integrada do desempenho da GFP

i.i. Visão geral do conjunto dos indicadores da avaliação PEFA (2015 vs. 2008)

Quadro 1. Resultados da GFP

Descrição		Pontuação 2008	Pontuação 2015	Alteração verificada
RESULTADOS GFP: Credibilidade do Orçamento				
PI-1	Resultado da despesa agregada comparada com o orçamento original aprovado	A	C	↓
PI-2	Composição do resultado da despesa comparada com o orçamento original aprovado	B	C+	↓
PI-3	Resultado da receita agregada comparada com o orçamento original aprovado	B	D	↓
PI-4	Montante e monitorização do pagamento de despesas em atraso	B+	A	↑
ASPECTOS TRANSVERSAIS: Abrangência e Transparência				
PI-5	Classificação do orçamento	B	A	↑
PI-6	Abrangência da informação incluída na documentação do orçamento	A	A	→
PI-7	Dimensão das operações do Governo não reportadas	B	B+	↑
PI-8	Transparência das relações fiscais intergovernamentais	B	A	↑
PI-9	Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades do sector público	D+	D+	→
PI-10	Acesso público à informação orçamental chave	C	B	↑

Descrição		Pontuação 2008	Pontuação 2015	Alteração verificada
CICLO ORÇAMENTAL				
C (i) Orçamentação com base em Políticas				
PI-11	Ordem e participação no processo de orçamentação anual	B+	A	↑
PI-12	Perspectiva plurianual do planeamento orçamental, nas políticas de despesa e no orçamento	C+	B	↑
C (ii) Previsibilidade e Controlo na Execução Orçamental				
PI-13	Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes	B	B	→
PI-14	Eficácia de medidas de registo dos contribuintes e avaliação tributária	A	A	→
PI-15	Eficácia na cobrança de impostos	D+	D+	→
PI-16	Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesa	C+	C+	→
PI-17	Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias	C+	B	↑
PI-18	Eficácia no controlo da folha de pagamento de salários	B+	B+	→
PI-19	Transparência, Concorrência e Mecanismos de Queixas nos Processos de Adjudicação (<i>procurement</i>)	B	C+	NC
PI-20	Eficácia de controlos internos para despesas não salariais	B+	A	↑
PI-21	Eficácia da auditoria interna	D+	C+	↑
C (iii) Contabilidade, Registo e Reporte				
PI-22	Prazo e regularidade de reconciliação de contas	B+	B+	→
PI-23	Disponibilidade de informação de recursos recebidos por unidade de prestação de serviços	D	A	↑
PI-24	Qualidade e prazo dos relatórios orçamentais do ano	C+	B	↑
PI-25	Qualidade e prazo dos relatórios anuais de contas	C+	C	↓
C (iv) Escrutínio Externo e Auditoria				
PI-26	Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	D+	C	↑
PI-27	Análise parlamentar da lei orçamental anual	B+	B+	→

Descrição		Pontuação 2008	Pontuação 2015	Alteração verificada
PI-28	Análise parlamentar dos relatórios de auditoria externa	D+	D+	→
PRÁTICAS DOS DOADORES				
D-1	Previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento	B+	D+	↓
D-2	Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas	D	D	→
D-3	Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais	D	D	→

NOTA: **NP – Não Pontuado** (por falta de dados)
NC – Não Comparável (devido a modificações na metodologia introduzida na metodologia em 2011)

i.ii.Principais Constatações

A avaliação demonstra que Cabo Verde aproveitou as reformas iniciadas em 2008 e está agora a experienciar a fase de consolidação dos grandes ganhos introduzidos no sistema de GFP entre o PEFA 2008 e este PEFA 2015 e continua a melhorar o seu desempenho. As áreas que mais beneficiaram desta onda de reformas são a Abrangência e Transparência do Orçamento, a Formulação do Orçamento com base em Políticas, a Previsibilidade e Controlo da Execução do Orçamento e a Contabilidade-Registos-e-Relatórios Financeiros. No entanto, ainda nem todas as reformas produziram plenamente os seus efeitos e não são reflectidas em ganhos nas pontuações PEFA, como na área das Receitas.

As pontuações comparáveis com a metodologia PEFA 2011 evidenciam uma consolidação dos ganhos de 2008. Pelas inovações introduzidas na metodologia PEFA 2011, somente um indicador PI-19 (relacionado com a Contratação Pública) não é comparável.

Em síntese, a avaliação de 2015 demonstra melhorias significativas, tendo melhorado a pontuação de 13 indicadores, permanecido inalterada a de 12 indicadores e a de 5 indicadores piorado (Tabela 1). Adicionalmente, 8 indicadores (vs. 3 em 2008) são pontuados com “A”, 9 indicadores (vs. 14 em 2008) são pontuados com “B”, 7 indicadores (vs. 6 em 2008) são pontuados com “C” e 7 indicadores (vs. 8 em 2008) são pontuados com “D” (Quadro 2).

Quadro 2. Evolução das pontuações PEFA, entre 2008 e 2015

Evolução das Pontuações

Positiva	Negativa	Igual
13	5*	12

* Sem considerar o PI-19 (não comparável)

Quadro 3. Comparação das pontuações PEFA, entre 2008 e 2015

Pontuações 2008 – 2015

A		B		C		D	
2008	2015	2008	2015	2008	2015	2008	2015
3	8	14	9	6	7	8	7

Os resultados detalhados de 2008 e 2015, por área PEFA, podem ser visualizados no Quadro 4.

Quadro 4. Desempenho por área PEFA, entre 2008 e 2015

	A		B		C		D		
	2008	2015	2008	2015	2008	2015	2008	2015	
PI-1	✓					✓			A. Credibilidade do orçamento
PI-2			✓			✓			
PI-3			✓					✓	
PI-4		✓	✓						
PI-5		✓	✓						B. Abrangência e transparência do orçamento
PI-6	✓	✓							
PI-7			✓	✓					
PI-8		✓	✓						
PI-9							✓	✓	
PI-10				✓	✓				
PI-11		✓	✓						C (i) Formulação do orçamento baseada em políticas
PI-12				✓	✓				
PI-13			✓	✓					C (ii) Previsibilidade e controlo da execução do orçamento
PI-14	✓	✓							
PI-15							✓	✓	
PI-16					✓	✓			
PI-17				✓	✓				
PI-18			✓	✓					
PI-19			✓			✓			
PI-20		✓	✓						
PI-21						✓	✓		
PI-22			✓	✓					
PI-23		✓					✓		
PI-24				✓	✓				
PI-25					✓	✓			
PI-26						✓	✓		C (iv) Fiscalização e auditoria externa
PI-27			✓	✓					
PI-28							✓	✓	
D-1			✓					✓	Práticas dos doadores
D-2							✓	✓	
D-3							✓	✓	

Entre 2008 e 2015, foram introduzidas melhorias significativas na GFP em Cabo Verde. Porém, continuam a existir algumas fragilidades, decorrentes de situações em que as reformas ou continuam, ou não produziram ainda os seus plenos efeitos. No entanto, estas fragilidades afectam áreas que são essenciais para o desempenho eficaz do sector público em Cabo Verde. As reformas da GFP em curso deveriam ser ajustadas e outras deveriam ter início para que as fragilidades remanescentes fossem corrigidas e, assim, assegurar melhorias sustentáveis em todas as áreas de desempenho da GFP.

i.iii. Resultados da avaliação das 6 Áreas de Desempenho definidas pelo PEFA

Os resultados da avaliação PEFA 2015 em Cabo Verde são resumidos de seguida, por área de desempenho como definidas pelo PEFA e de acordo com a metodologia 2011.

O quadro institucional da GFM inclui os vários níveis do Governo (central e descentralizado), as diferentes áreas do governo, os diferentes poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário), assim como as empresas públicas e as entidades públicas autónomas.

i.iii.i. A. Credibilidade do Orçamento (1ª área de desempenho)

A credibilidade do orçamento foi avaliada pelos primeiros quatro indicadores de alto nível (PI-1 a PI-4). Em 2015, **a credibilidade do orçamento foi reduzida pelo impacto dos três primeiros indicadores**, principalmente explicada (i) pelas estimativas muito optimistas; (ii) pelos efeitos demorados das reformas, ainda por concluir; e (iii) pela queda nas receitas internas e externas, causada pelos choques macroeconómicos impulsionados pela crise económica internacional.

Inversamente, **o stock e a monitorização do atraso no pagamento de despesas melhoraram**, principalmente pelos efeitos positivos (i) das medidas introduzidas entre 2008 e 2015, visando o reforço da disciplina e do controlo orçamental e (ii) da continuidade do processo de bancarização do Tesouro.

i.iii.ii. B. Abrangência e Transparência do Orçamento (2ª área de desempenho)

A abrangência e transparência do orçamento foi avaliada pelo grupo subsequente de 6 indicadores de alto nível (PI-5 a PI-10). **Em 2015, a abrangência e transparência do orçamento melhoraram significativamente**, beneficiando da (i) implementação da nova legislação (Decreto-lei n.º 37/2011), que define os classificadores das receitas, das despesas, dos activos não -financeiros, e dos activos e passivos financeiros. Assim, os códigos de classificação orgânica, económica e funcional das despesas são aplicados em conformidade com o padrão Estatísticas Financeiras do Governo (GFS)-COFOG na proposta de lei orçamental, no orçamento aprovado, na execução orçamental e na Conta Geral do Estado (CGE). Além disso aplica-se a classificação programática; (ii) *eliminação de despesas extra-orçamentais (com excepção de alguns projectos financiados com recursos externos)*; (iii) *consolidação das contas dos municípios*. Os municípios enviam os seus relatórios financeiros anuais ao Ministério das Finanças e do Planeamento (MFP) para integração na CGE. No entanto, são consolidadas na CGE apenas as execuções

Relatório Final: Maio, 2016

relacionadas com as transferências dos duodécimos e não integralmente a CG dos municípios.; (iv) reformas implementadas desde 2008 relacionadas com a monitorização do risco do Sector Empresarial do Estado (SEE); e (v) publicação de informação financeira adicional na página web do MFP.

i.iii.iii. C. (i) Formulação do Orçamento baseada em Políticas (3ª área de desempenho)

A formulação do orçamento baseada em políticas foi avaliada pelo grupo subsequente de 2 indicadores de alto nível (PI-11 a PI-12). **Em 2015, a formulação do orçamento baseada em políticas melhorou significativamente**, beneficiando da (i) melhoria no cumprimento de um calendário orçamental estabelecido. No entanto, esta dimensão é atípica em Cabo Verde, porque, apesar da existência de um calendário orçamental satisfatório, o seu cumprimento depende da existência ou ausência de eleições durante o período avaliado; (ii) *melhoria nas previsões plurianuais de forma deslizante* e (iii) ligação directa entre as previsões plurianuais (Quadro Orçamental de Médio Prazo - QOMP) e a definição dos tectos orçamentais (Quadro de Despesas de Médio Prazo – QDMP).

i.iii.iv. C. (ii) Previsibilidade e Controlo da Execução do Orçamento (4ª área de desempenho)

A previsibilidade e controlo da execução do orçamento foi avaliada pelo grupo subsequente de 9 indicadores de alto nível (PI-13 a PI-21). **Em 2015, a previsibilidade e controlo da execução do orçamento foi contrastante**, com metade dos indicadores permanecendo a níveis satisfatórios e a outra metade a níveis aceitáveis. **As melhorias foram registadas nos mecanismos de controlo interno e na eficácia da auditoria interna**, beneficiando das normas estabelecidas de acordo com as boas práticas internacionais e pelos procedimentos de funcionamento do próprio Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF), que limitam efectivamente os compromissos à disponibilidade de caixa real e às alocações orçamentais aprovadas para a maior parte dos tipos de despesas.

A previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas é geralmente satisfatória, com (i) um grau elevado de programação e monitorização dos fluxos de caixa, pela existência de um plano de tesouraria anual que é desagregado por mês; (ii) os Sectores recebem informações confiáveis sobre valores máximos para comprometimento de despesas, mensalmente e, no mínimo, com um trimestre de antecedência face ao momento do compromisso; no entanto, (iii) os ajustes nas dotações orçamentais e as realocações são frequentes e realizadas com pouca transparência.

A transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes, o seu registo e avaliação tributária e a eficácia no controlo da folha de pagamento de salários permaneceram em níveis satisfatórios entre 2008 e 2015.

Contrariamente, (i) **a eficácia na cobrança de impostos permaneceu fraca**, com um rácio de cobrança de dívidas no ano mais recente (2014) inferior a 60%.; enquanto (ii) se verificou **uma melhoria nos sistemas de contração de empréstimos e emissão de garantias**, respeitando a legislação em vigor, em particular a Lei do Orçamento, sobre a contratação de dívida e a emissão de garantias.

O grau de consolidação dos balanços de caixa do Governo permaneceu frágil, apesar da bancarização implementada em 2012 que veio reduzir o número de contas sediadas na banca comercial, porque (i) o seu mapeamento ainda não está concluído, nem a referida bancarização totalmente implementada e (ii) os Fundos de Serviços Autónomos (FSA) não directamente integrados no sistema SIGOF, permanecem com contas sediadas na banca comercial cujo controlo e consolidação são menores.

i.iii.v. C. (iii) Contabilidade, Registos e Relatórios Financeiros (5ª área de desempenho)

A contabilidade, registos e relatórios financeiros foi avaliada pelo grupo subsequente de 4 indicadores de alto nível (PI-22 a PI-25). **Em 2015, a contabilidade, registos e relatórios financeiros foi parcialmente melhorada**, beneficiando das melhorias no acompanhamento dos recursos (em espécie e em numerário) e realmente implementados pelas unidades de prestação de serviços, com (i) a criação de centros de custo orçamentais e contabilísticos para as unidades de prestação de serviços em consideração; e (ii) a obediência às regras do princípio da unidade de tesouraria, com a utilização da CUT, em resultado da “Bancarização do Tesouro”.

A regularidade, os prazos das reconciliações bancárias e a regularização dos adiantamentos e das contas suspensas permaneceram satisfatórios, com a excepção das contas que ainda existem sediadas na banca comercial.

A emissão de relatórios financeiros é atempada e permaneceu relativamente satisfatória, devido à ausência, nas Contas Provisórias Trimestrais (CPT), de informação relativa aos compromissos e porque as contas relativas aos FSA e sector empresarial do Estado permanecem fora do SIGOF, sendo os respectivos balancetes e contas de gerência integrados na CGE manualmente. Os FSA em geral estão no SIGOF, salvo algumas situações residuais. Relativamente às Empresas públicas, nos termos da lei de bases do Orçamento de Cabo Verde, estas não integram a administração central,. A CGE anual contém informação detalhada sobre a receita e a despesa relativamente à administração central directa, utilizando classificadores orçamentais devidamente aprovados e segundo diversas ópticas, nomeadamente orgânica, funcional, económica e programática; no entanto: (i) permanecem algumas omissões não materiais/significativas, nomeadamente em relação aos activos e passivos financeiros, bem como aos FSA e SEE

Relatório Final: Maio, 2016

(ii) a CGE foi submetida ao parecer do Tribunal de Contas mais de doze meses após o fim do exercício 2014 e (iii) o Plano Nacional de Contabilidade Pública respeita os padrões internacionais das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Sector Público (IPSAS – *International Public Sector Accounting Standards*), mas não é mencionado nas Notas às contas públicas.

i.iii. vi. C. (iv) Escrutínio Externo e Auditoria Externa (6ª área de desempenho)

A área de Escrutínio Externo e de Auditoria Externa foi avaliada pelo grupo subsequente de 3 indicadores de alto nível (PI-26 a PI-28). **Em 2015, o escrutínio externo e a auditoria externa foram parcialmente melhorados**, beneficiando das melhorias na abrangência das auditorias e no acompanhamento das recomendações sobre a CGE. O escrutínio parlamentar da lei orçamental continua a ser satisfatório, enquanto o exame dos relatórios de auditoria da CGE recebidos na Assembleia Nacional permaneceu insatisfatório, porque: (i) a análise das recomendações do Tribunal de Contas não é efectuada em profundidade, (ii) as auditorias efectuadas não são minuciosas; e (iii) as resoluções que aprovam a CGE não dirigem recomendações ao Governo.

i.iii.vii Práticas dos Doadores (fora das seis áreas de desempenho)

As Práticas dos Doadores foram avaliadas pelos três últimos indicadores de alto nível (D-1 a D-3). Em 2015, **as práticas dos doadores deterioraram-se pelo impacto da baixa previsibilidade do apoio directo ao orçamento**, devido a uma maior variação inter-anual (entre os quatro trimestres) dos desembolsos, situando-se acima de 50%. Entre 2012 e 2014, não houve atraso nos desembolsos e nas previsões de ajuda orçamental. Pelo contrário, os valores desembolsados foram superiores aos planeados em cada ano.

Os principais doadores (i) nem sempre fornecem estimativas orçamentais para desembolso de **ajuda a projectos**; (ii) quando fornecem dados, estes não são compatíveis com a classificação orçamental do Governo; e (iii) não fornecem relatórios sobre a execução dos desembolsos para projectos.

i.iv. Consequência das constatações PEFA no alcance dos três objectivos fundamentais da GFP

A disciplina fiscal foi geralmente reforçada em Cabo Verde, com um conjunto de políticas, normas e critérios estabelecidos satisfatórios para a realização de uma melhor Administração Tributária, uma gestão prudente da dívida pública, uma utilização mais

eficiente da despesa pública, permitindo o controlo da inflação e a obtenção de um crescimento económico sustentado, apesar da crise económica global dos últimos anos.

A alocação estratégica de recursos é relativamente satisfatória. As previsões plurianuais são estabelecidas para três anos (ano base e três anos - N+3) de uma forma deslizante para as linhas orçamentais económicas, orgânicas e programáticas. Adicionalmente, existe uma ligação directa entre as previsões plurianuais (QOMP) e a definição dos tectos orçamentais (QDMP).

A análise da sustentabilidade da dívida interna e externa é feita no âmbito do Quadro de Endividamento de Médio Prazo (QEMP), o qual tem sido actualizado anualmente, de forma abrangente e sistemática nos últimos três (ou mais) anos. No entanto, a política orçamental expansionista iniciada em 2012, concentrou-se exclusivamente no investimento público, o que apoiou a economia mas, em contrapartida, contribuiu para um agravamento da dívida pública que totalizou 116% do PIB em 2014 e 110% do PIB em 2015.

Existem planos estratégicos com estimativas plurianuais das despesas correntes e de investimento para a maioria dos sectores. No entanto, esses cálculos não estão em conformidade com os quadros de despesas agregadas de médio prazo (QOMP e QDMP), sendo elevados os desvios da despesa agregada realizada, assim como os desvios da receita realizada, nos últimos exercícios económicos.

A **entrega de serviços pelo Governo**, é relativamente satisfatória. Com as melhorias observadas na planificação e na orçamentação durante o período 2012-2014 (incluindo a introdução da orçamentação programática) e na gestão dos fluxos de caixa, assim como no controlo e auditoria interna, registaram-se efeitos positivos na eficiência operacional da administração pública e na entrega dos serviços pelo governo. No entanto, existem vários factores que poderiam ter um impacto negativo no bom funcionamento dos serviços públicos e na prestação de serviços pelo Governo:

- (i) **As reformas tributárias estão a ser finalizadas e melhoraram os procedimentos de arrecadação.** Toda a receita tributária é paga directamente em contas controladas pelo Tesouro, os valores depositados são transferidos diariamente para a CUT e a conciliação completa de lançamentos fiscais, cobranças, impostos atrasados e transferências para o Tesouro são satisfatórios. No entanto, o stock dos impostos brutos atrasados cresceu 166% entre 2012 e 2015 (PI-15, dimensão (i)) e poderia comprometer a credibilidade do orçamento e o financiamento dos serviços públicos;
- (ii) **O decréscimo da credibilidade do orçamento** teve impacto a nível de formação bruta de capital fixo, pelo défice na arrecadação de receitas e pode ter um impacto negativo na capacidade do Governo providenciar os serviços públicos básicos, previstos nas suas políticas e atrasar o cumprimento dos seus compromissos e

planos de actividades;

- (iii) **Os controlos internos e a previsibilidade da disponibilidade de fundos** para a execução orçamental são satisfatórios, mas os ajustes nas dotações orçamentais e as realocações das rubricas orçamentais são frequentes e realizadas com pouca transparência, podendo ter um impacto negativo na realização dos planos estratégicos e no bom funcionamento dos serviços públicos;
- (iv) **As fragilidades na consolidação dos balanços** da totalidade das contas do Governo, como dos Fundos de Serviços Autónomos (FSA) não directamente integrados no SIGOF, também podem ter um impacto negativo na tomada de decisões sobre a disponibilidade de recursos e a execução orçamental;
- (v) **A utilização limitada do Plano Nacional de Contabilidade Pública** e, consequentemente, dos padrões internacionais de contabilidade, na preparação das contas públicas (contas provisórias trimestrais e CGE) limita a transparência da informação financeira e a segurança das informações contabilísticas divulgadas ao público e aos parceiros e investidores, e não permite o acesso do governo às fontes de financiamento externas a um custo mais baixo;
- (vi) **O escrutínio pela Assembleia Nacional** das leis orçamentais é satisfatório e melhora a disciplina fiscal, mas as limitações no exame dos relatórios de auditoria da CGE enviados pelo Tribunal de Contas e o baixo reforço da implementação das recomendações emitidas pelos auditores, podem prejudicar a disciplina da execução orçamental e a optimização da utilização dos recursos públicos.

i.v. Prioridades para 2016 e anos seguintes

- O maior desafio para Cabo Verde será a consolidação económica/fiscal para conter as vulnerabilidades macroeconómicas, prosseguindo a consolidação orçamental focalizada na contenção das despesas correntes de funcionamento, no aumento da mobilização da receita fiscal, na melhoria do sistema de gestão dos investimentos públicos, no melhor controlo da dívida pública e na redução do endividamento e no fortalecimento das Empresas Públicas.
- Melhorias no planeamento e orçamentação, alinhando os planos estratégicos com estimativas plurianuais das despesas correntes e de investimento e com os quadros de despesas agregadas de médio prazo (QOMP e QDMP);
- Melhoria no acompanhamento do stock dos impostos brutos atrasados;

- Aumento da transparência nos ajustes das dotações orçamentais e das realocações entre linhas orçamentais durante o ano fiscal;
- Finalização do processo de bancarização e da integração dos Fundos de Serviços Autónomos (FSA) no SIGOF e automatização da consolidação da totalidade das contas bancárias públicas.
- Melhoria na monitorização das Empresas Públicas e dos FSA, pela consolidação automatizada das suas contas com a CGE e o fortalecimento e a formação da equipa da DSPE, responsável pelo acompanhamento, o controlo e a monitorização das Empresas do SEE.
- Avaliação do Plano Nacional de Contabilidade Pública com os padrões internacionais de contabilidade e de relatórios financeiros, harmonizando este plano com os padrões internacionais e implementação em todo o sector público.
- Fortalecimento do exame dos relatórios de auditoria externa do Tribunal de Contas pela Assembleia Nacional e reforço e acompanhamento da implementação pelo Governo das recomendações dos auditores.
- Continuação das reformas na Administração Tributária, com a preparação da segunda fase visando introduzir:
 - Alterações tecnológicas de acordo com as leis;
 - Formação dos funcionários;
 - Reestruturação do “*front office*” das alfândegas;
 - Revisão dos procedimentos das alfândegas;
 - Interligações com outras entidades e sistemas do *Sydonia World*.
- Contabilidade Pública. Finalização da automatização da preparação dos relatórios financeiros;
- Sistema Nacional de Investimento. Finalização do projecto da gestão da qualidade do investimento;
- Activos do Estado. Consolidação dos activos, avaliação e reavaliação pelo módulo específico SIGPG, interligado com o SIGOF, gerido pelo Património, e finalização do Manual de avaliação;
- Aquisições Públicas. Introdução de melhorias relativas a todos os tipos de contratações, para além das direccionadas para as grandes aquisições.

1. Introdução

O presente documento representa a versão Preliminar do Relatório Final da Avaliação do Sistema de Gestão das Finanças Públicas (GFP) em Cabo Verde, com base na metodologia PEFA 2011 e PEFA 2015 teste (em anexo).

Este exercício tem como **objectivo** proceder a uma avaliação externa e independente do sistema de GFP em Cabo Verde. A avaliação baseia-se na informação disponível para os níveis central e municipal, tendo usado como termo de comparação a última avaliação com a metodologia PEFA conduzida a nível nacional com base em dados de 2007. Nos casos em que houve alterações nas pontuações dos indicadores adaptados, o relatório procura explicar as razões dessas alterações.

A **equipa de avaliação** da CESO *Development Consultants* (Portugal), no âmbito do consórcio AECOM *ID Europe* (Espanha) é constituída por Nicolas Drossos na qualidade de Consultor Principal Internacional; Torun Reite (Consultora GFP Internacional); Antero Barbosa (Consultor GFP Internacional) e Conceição Leão (Consultora GFP Internacional). O **controlo de qualidade do relatório de Avaliação** foi realizado pelo Governo de Cabo Verde, pela Delegação da União Europeia em Cabo Verde (DUE), pelo Secretariado PEFA, pela Cooperação Portuguesa e pela Embaixada do Grão-Ducado do Luxemburgo em Cabo Verde, que adoptaram o sistema de qualidade "PEFA CHECK" na implementação deste processo de avaliação. Este dispositivo, assim como detalhes adicionais sobre o envolvimento dos revisores, são apresentados em detalhe no Anexo IV deste relatório: Apresentação do Dispositivo para o Controlo de Qualidade.

O Governo de Cabo Verde desempenhou um papel central na realização desta avaliação PEFA, não só pelo seu trabalho como facilitador, como também pela informação que disponibilizou e pelo seu trabalho de revisão dos relatórios produzidos, com a preparação de comentários e do Contraditório.

Durante a avaliação PEFA, foram consultados vários órgãos do sector público e de fiscalização e entrevistadas entidades da sociedade civil, tais como Câmaras de Comércio e Organizações Não-Governamentais, de modo a triangular a informação utilizada.

A **fase preparatória** da avaliação iniciou-se a 13 de Dezembro de 2015, tendo envolvido a preparação do trabalho de campo, através da recolha da documentação e dados necessários para a avaliação, bem como a organização de um **seminário de lançamento** da avaliação, a 16 do mesmo mês, no qual se procedeu à apresentação do processo de avaliação e à disseminação da informação sobre a metodologia PEFA nas versões de Relatório Final: Maio, 2016

2011 e 2015-teste. O **trabalho de campo** e de recolha de informações e evidências teve lugar durante o período de 1 a 26 de Fevereiro, tendo contado com o devido apoio do Ministério das Finanças e Planeamento. O Anexo III apresenta a lista completa de entidades e pessoas entrevistadas. No dia 25 de Fevereiro organizou-se uma sessão de apresentação dos resultados preliminares ao Governo e aos seus Parceiros (**seminário de validação**).

As **metodologias** utilizadas para esta avaliação foram desenvolvidas em 2011 e em 2015, existindo algumas pequenas diferenças entre a avaliação actual e a anterior, desenvolvida com a metodologia de 2005. A metodologia 2015-teste foi utilizada para servir como ponte entre as metodologias 2011 e 2016. Os três consultores, sob orientação do chefe de equipa, dividiram entre si os 31 indicadores (30 na metodologia 2015-teste) para poder garantir uma análise mais focada.

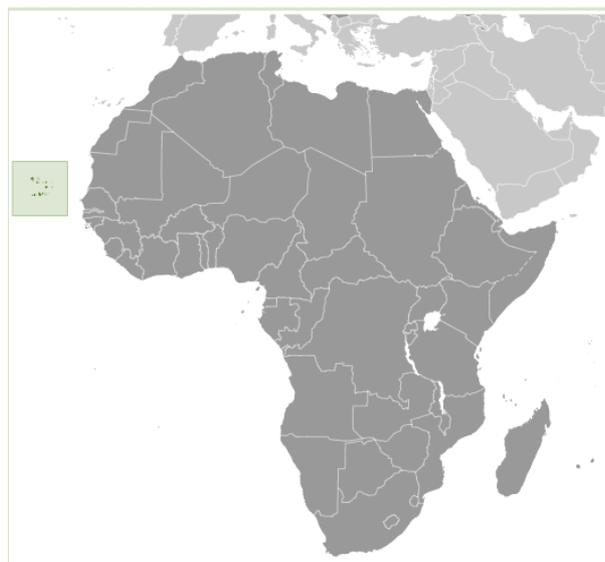
Os **documentos de referência** para a metodologia PEFA foram: (i) Quadro de Avaliação do Desempenho da GFP, (ii) Boas Práticas na aplicação da metodologia PEFA e (iii) Guião para Avaliações PEFA Repetidas, publicados pelo Secretariado PEFA, Washington DC, Janeiro 2011 e o “*PEFA Framework-Guidance for Assessors, for use with the Testing Version (dated January 2015)*” (disponíveis em www.pefa.org).

A **despesa do sector público, em Cabo Verde** é, na sua maioria, realizada pelo Governo Central e pelos seus órgãos desconcentrados. Além dos municípios não há órgãos autónomos ou entidades descentralizadas. A avaliação centra-se, assim, na despesa destes órgãos, a nível central e municipal.

2. Antecedentes do País

Situação económica

A República de Cabo Verde é um país insular formado por dez ilhas vulcânicas e vários ilhéus que historicamente sempre fizeram parte do Arquipélago de Cabo Verde, situado no Oceano Atlântico ao largo do Senegal. O país tem cerca de 500 000 habitantes distribuídos num território cujo potencial de exploração agrícola é de apenas 10% e cujos recursos minerais são limitados.



Apesar do clima árido e do terreno montanhoso, Cabo Verde registou progressos significativos na área do desenvolvimento económico e social, incluindo a redução da pobreza, encontrando-se entre os poucos países que poderiam atingir todos os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio até ao final de 2015. Com estes progressos, em 2014, o país situava-se na 123ª posição do Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Da mesma forma, os progressos em matéria de aumento de serviços básicos, incluindo saúde, água e saneamento, foram consideráveis. Cabo Verde tem uma pontuação do Indicador de Avaliação das Políticas e Instituições Nacionais (CPIA¹) de 3.9, entre as maiores dos países da Agência Internacional de Desenvolvimento (AID) do Banco Mundial, o que demonstra a força das suas instituições.

¹ O CPIA pontua os países com base num conjunto de 16 critérios agrupados em quatro: (a) gestão económica; (b) políticas estruturais; (c) políticas para a inclusão social e a equidade; e (d) a gestão do sector público e das instituições públicas.

Como pode ser observado no quadro abaixo, as perspectivas de desenvolvimento e de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) são positivas:

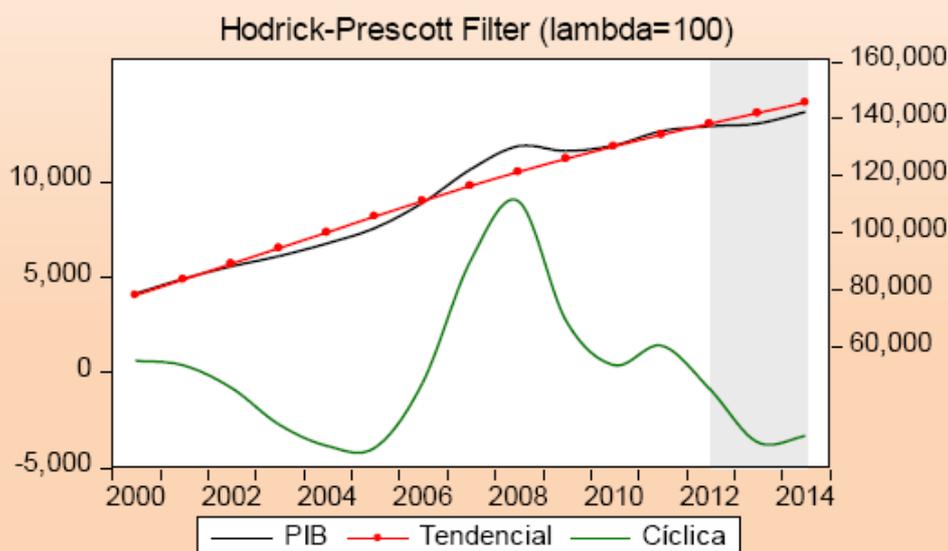
Quadro 5. Crescimento potencial do PIB

Estimação do PIB Potencial e do Hiato do Produto

Para a estimação do PIB potencial e do hiato do produto utilizou-se a série do PIB observado publicado pelo Instituto Nacional de Estatísticas, completado pela estimação e projecções do Ministério das Finanças e do Planeamento. No que se refere ao parâmetro que determina o grau de alisamento da tendência, escolheu-se dois valores:

$\lambda = 100$, uma vez que se trata de uma serie histórica anual;

O gráfico abaixo apresenta a evolução do PIB potencial e do hiato do produto quando $\lambda = 100$. Os resultados mostram que entre 2012-2014 o PIB observado encontra-se abaixo do seu potencial, o que determina um hiato do produto negativo. Nos períodos anteriores, verifica-se que o nível da actividade económica superou o seu potencial em 2000 -2001 e entre 2007-2011. Para o período 2002-2006, o PIB potencial foi superior ao observado.



Fonte: Relatório OE 2015

Actualmente, o maior desafio para Cabo Verde é a manutenção destas realizações, apesar da crise económica mundial que desacelerou o crescimento económico do país. O Banco Africano de Desenvolvimento, no seu relatório "Perspectivas económicas em África 2015" (*African Economic Outlook*), menciona que "o crescimento económico deve melhorar neste e no próximo ano para mais de 3%, apoiado no bom desempenho do sector do turismo, na retoma no crescimento do crédito privado, diversificação para áreas como a agricultura e as pescas, no aumento da produtividade e na modesta retoma da zona euro".

Os “sectores prioritários” - como os Serviços Públicos Gerais e a Educação - têm o maior peso no orçamento do país. A crise económica que impactou a despesa total em Cabo Verde (-14%, entre 2012 e 2014) resultou em variações contrastantes, com uma redução dramática na Função Económica (-31%) e nas Funções Sociais (-14%) - dentro das quais a Habitação e Desenvolvimento Colectivo registaram uma variação de -76% e a Recreação, Cultura e Religião também registou uma variação de -70%. A Segurança e Assistência Social cresceram 18%, a Protecção Ambiental 15% e a Saúde 4%:

Quadro 6a. Despesas Totais 2012-2014 por Classificação Funcional

(em milhões de escudos)

FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES	2012		2013		2014		Var. 2012-2014
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Funções Gerais de Soberania	15,924	29%	16,354	31%	15,979	34%	0%
Serviços Públicos Gerais	11,943	22%	12,157	23%	12,114	26%	1%
Defesa	836	2%	831	2%	525	1%	-37%
Segurança e Ordem Pública	3,146	6%	3,366	6%	3,340	7%	6%
Funções Sociais	21,261	38%	19,192	37%	18,299	39%	-14%
Educação	8,914	16%	8,966	17%	8,175	17%	-8%
Saúde	3,461	6%	3,238	6%	3,597	8%	4%
Segurança e Assistência Social	4,550	8%	4,924	9%	5,386	11%	18%
Habitação e Desenvolvimento Colectivo	2,582	5%	430	1%	607	1%	-76%
Recreação, Cultura e Religião	1,755	3%	1,635	3%	534	1%	-70%
Função Económica	16,741	30%	15,268	29%	11,543	24%	-31%
Assuntos económicos	16,741	30%	15,268	29%	11,543	24%	-31%
Função Ambiental	1,362	2%	1,224	2%	1,572	3%	15%
Protecção ambiental	1,362	2%	1,224	2%	1,572	3%	15%
Total da Despesa	55,289	100%	52,038	100%	47,393	100%	-14%

Fonte: DNOCP/CGE 2012, 2013, 2014

O quadro seguinte demonstra a evolução das despesas por classificação económica entre 2012 e 2014. Os Subsídios diminuíram 61% e os Activos não financeiros 53%, enquanto os Juros e outros encargos aumentaram 21%, a Aquisição de bens e serviços 15% e os Benefícios Sociais 11%.

Quadro 6b. Despesas Totais 2012-2014 por Classificação Económica (em milhões de escudos)

FUNÇÕES	2012		2013		2014		Var. 2012-2014
02.01- Despesas com pessoal	15,885,933,759	29%	16,600,681,686	32%	17,171,505,576	36%	8%
02.02 - Aquisição de bens e serviços	4,994,871,081	9%	5,061,533,953	10%	5,744,113,556	12%	15%
02.04 - Juros e outros encargos	2,857,729,387	5%	3,383,295,185	7%	3,444,017,846	7%	21%
02.05 - Subsídios	274,460,326	0%	101,012,000	0%	106,525,159	0%	-61%
02.06 - Transferências	4,057,167,861	7%	4,074,466,499	8%	4,389,216,835	9%	8%
02.07 - Benefícios Sociais	3,917,929,042	7%	4,150,377,790	8%	4,347,925,796	9%	11%
02.08 - Outras Despesas	2,421,132,269	4%	2,052,690,420	4%	2,339,050,608	5%	-3%
03.01 - Activos não financeiros	20,879,658,956	38%	16,614,623,962	32%	9,850,392,805	21%	-53%
Total da Despesa	55,288,882,681	100%	52,038,681,495	100%	47,392,748,181	100%	-14%

Fonte: DNOCP/CGE 2012, 2013, 2014

As principais rubricas orçamentais no período 2012-2014 representam entre 38% e 40% do PIB, com um peso de 12% das Despesas com pessoal, seguidas pelos Activos não financeiros que representam 9% do PIB em 2014:

Quadro 6c. Orçamento em percentagem do PIB

(em milhões de escudos)

FUNÇÕES	2012		2013		2014	
	Orçamento	% do PIB	Orçamento	% do PIB	Orçamento	% do PIB
02.01- Despesas com pessoal	17,418,248,576	12%	18,136,750,955	12%	18,486,344,313	12%
02.02 - Aquisição de bens e serviços	6,619,980,747	4%	8,937,834,557	6%	8,390,685,559	5%
02.04 - Juros e outros encargos	2,474,340,054	2%	3,680,827,484	2%	4,200,416,783	3%
02.05 - Subsídios	438,512,000	0%	450,241,974	0%	170,241,974	0%
02.06 - Transferências	4,495,561,869	3%	4,636,739,625	3%	5,370,678,966	3%
02.07 - Benefícios Sociais	3,686,646,136	2%	3,851,600,333	3%	3,985,924,150	3%
02.08 - Outras Despesas	3,177,407,847	2%	2,876,630,217	2%	3,084,248,262	2%
03.01 - Activos não financeiros	18,861,369,233	13%	17,859,829,780	12%	14,170,291,374	9%
Total da Despesa	57,172,066,462	38%	60,430,454,924	40%	57,858,831,382	38%
PIB	150,351,000,000	100%	152,640,000,000	100%	154,166,000,000	100%

Fonte: OE 2012, 2013, 2014

O quadro seguinte demonstra a evolução dos principais indicadores económicos em valores e em percentagem do PIB no período 2010-2014:

Quadro 6d. Evolução dos principais indicadores económicos

	(Em milhões de escudos)					(% do PIB)				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Receita Total & subsídios	39,729	37,935	36,688	37,716	35,327	28.7%	25.6%	24.4%	24.7%	22.9%
Receitas domésticas	30,243	33,658	32,638	33,947	32,835	21.8%	22.8%	21.7%	22.2%	21.3%
Directas (maioritariamente imposto sobre o rendimento)	7,892	8,678	8,616	8,596	7,747	5.7%	5.9%	5.7%	5.6%	5.0%
Indirectas (IVA aduaneiro, outros)	18,349	20,902	18,957	19,504	19,313	13.2%	14.1%	12.6%	12.8%	12.5%
Receitas não-fiscais	4,002	4,078	5,066	5,848	5,775	2.9%	2.8%	3.4%	3.8%	3.7%
Reembolsos do IVA	483	394	675	526	712	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.5%
Subsídios Externos	9,486	4,277	4,050	3,769	2,492	6.8%	2.9%	2.7%	2.5%	1.6%
Despesas correntes primárias	33,099	34,329	34,409	35,424	37,542	23.9%	23.2%	22.9%	23.2%	24.4%
Salários e vencimentos	14,810	15,679	15,886	16,601	17,172	10.7%	10.6%	10.6%	10.9%	11.1%
Bens e serviços	5,171	5,248	4,995	5,062	5,744	4.1%	3.6%	2.9%	2.7%	2.9%
Subsídios e transferências	5,691	5,303	4,332	4,175	4,496	4.1%	3.6%	2.9%	2.7%	2.9%
Activos não-financeiros	21,810	17,159	20,878	16,601	9,541	15.7%	11.6%	13.9%	10.9%	6.2%
Despesa Primária Total	54,909	51,537	55,289	52,039	47,393	39.6%	34.8%	36.8%	34.1%	30.7%
Saldo primário	-697	1,606	722	1,839	-1,279	-0.5%	1.1%	0.5%	1.2%	-0.8%
Resultado líquido de juros e de custos e proveitos equiparados	28,070	31,382	29,781	30,564	29,391	20.3%	21.2%	19.8%	20.0%	19.1%
Saldo global	-15,180	-13,552	-18,599	-14,309	-11,756	11.0%	-9.2%	12.4%	-9.4%	-7.6%
Financiado externamente	21,978	14,274	18,958	14,241	9,063	15.9%	9.6%	12.6%	9.3%	5.9%
Financiamento doméstico	5,026	8,202	6,223	6,710	6,117	3.6%	5.5%	4.1%	4.4%	4.0%
Juro	2,173	2,276	2,858	3,383	3,444	1.6%	1.5%	1.9%	2.2%	2.2%
PIB	138,569	147,924	150,351	152,640	154,166					

	(Em milhões de escudos)					(% do PIB)				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Dívida Pública	99,952	116,117	136,938	157,564	179,042	72.1%	78.5%	91.1%	103.2%	116.1%

Fonte: Conta Geral do Estado - http://www.minfin.gov.cv/index.php/legislacao-new/cat_view/104-contas-do-estado/77-contas-geral-do-estado

Em 2013, para manter o crescimento, o Governo adoptou uma política orçamental expansionista, concentrando-se exclusivamente no investimento público, que deu apoio à economia, mas aumentou a dívida pública, que totalizou 116% do PIB em 2014 e 110% do PIB em 2015, o que representa uma subida de 50 pontos percentuais, desde 2008. O crescimento do PIB desacelerou desde o ano 2010, mas permaneceu positivo:

Quadro 7. Crescimento do PIB

	(Em milhões de escudos)				
	2010	2011	2012	2013	2014
PIB	138,569	147,924	150,351	152,640	154,166
Crescimento Anual		6.8%	1.6%	1.5%	1.0%

O actual desafio para Cabo Verde é a consolidação económica/fiscal para conter as vulnerabilidades macroeconómicas. Assim, o Governo tem efectuado a consolidação orçamental tendo por foco a contenção das despesas correntes de funcionamento, o aumento da mobilização da receita fiscal, a melhoria do sistema de gestão dos investimentos públicos e o fortalecimento das Empresas Públicas.

Estrutura do Governo e do Orçamento do Estado

A forma de organização territorial do Estado em Cabo Verde é descentralizada. Esta descentralização deu-se de forma progressiva, tendo tido início nos anos 80 com medidas de carácter legislativo em matéria de poder local, com a Lei das Bases das Autarquias Locais (Lei 47/III/89), a Lei Eleitoral Municipal (Lei 48/III/89), a Lei da Organização e Funcionamento da Administração Municipal (Decreto-Lei 52-A/90) e a Lei das Finanças Locais (Decreto-Lei 101-0/90). Mas o poder local em Cabo Verde foi fortalecido com o novo texto Constitucional da República de 1990 e consagrado com a Lei-quadro da descentralização (LQD). A LQD foi aprovada pela Lei n.º 69/VII/2010, que estabelece o “quadro” da descentralização administrativa e o regime das parcerias público-privadas de âmbito regional, municipal e local, incluindo o Estatuto dos Municípios e o Poder Local como factor de desenvolvimento de Cabo Verde.

- Com base na Lei Constitucional n.º 1/VII/2010 os órgãos de soberania são o Presidente da República, a Assembleia Nacional, o Governo e os Tribunais e, com base na lei orgânica do Governo (Decreto-lei N.º 66/2014), a estrutura do Governo é composta por 6 órgãos de soberania (Presidência da República, Assembleia Nacional, Supremo Tribunal de Justiça, Procuradoria-Geral da República, Tribunal de Contas e Comissão Nacional de Eleições), a Chefia do Governo, 13 Ministérios, 22 Municípios (Autarquias Locais) e 38 Instituições Autónomas.

Os órgãos de Soberania, Chefia do Governo, os Ministérios e as Instituições Autónomas integram o Orçamento da Administração Central. Os Municípios são descentralizados e desconcentrados, dispondo de orçamentos próprios.

Assim, o Orçamento do Estado (OE) abrange três tipos de instituições:

- Entidades do Governo Central, que incluem os 6 órgãos de soberania (ver acima), a Chefia do Governo, 13 Ministérios;
- Autarquias Locais, que são os municípios como entidades descentralizadas e desconcentradas; e,
- Instituições autónomas, legalmente autónomas em relação a aspectos administrativos, financeiros e patrimoniais.

As Instituições Autónomas e os Municípios recebem transferências do Orçamento da Administração Central, através do Ministério das Finanças e do Planeamento (MFP).

Estrutura Orgânica do MFP. De acordo com a nova legislação (Decreto-lei nº 21/2015) sobre a sua estrutura orgânica, o MFP compreende os seguintes órgãos e gabinete centrais:

a) O Conselho Nacional do Plano;

b) O Conselho do Ministério;

c) O Gabinete do Ministro.

1. O MFP compreende a Direcção Geral do Planeamento, Orçamento e Gestão (DGPOG) como serviço central de apoio ao planeamento e gestão dos recursos do Ministério.

2. O MFP compreende, ainda, os seguintes serviços centrais de estratégia, regulamentação e coordenação da execução:

a) A Direcção Nacional do Planeamento (DNP); b) A Direcção Nacional do Orçamento e da Contabilidade Pública (DNOCP); c) A Direcção Nacional de Receitas do Estado (DNRE); d) A Direcção Geral do Património e de Contratação Pública (DGPCP); e e) A Direcção Geral do Tesouro (DGT).

3. O MFP compreende a Inspeção Geral de Finanças (IGF) como serviço central de inspecção.

4. O MFP compreende a Comissão Nacional de Normalização Contabilística (CNNC) como estrutura matricial.

5. O MFP compreende, ainda, os seguintes serviços de base territorial:

a) As Repartições de Finanças;

b) A Repartição Especial de Grandes Contribuintes; e

c) As Alfândegas.

6. O Ministro das Finanças e do Planeamento exerce, por delegação do Primeiro-Ministro, poderes de superintendência sobre o Instituto Nacional de Estatística (INE).
7. O Ministro das Finanças e do Planeamento exerce poderes de superintendência sobre o Centro de Estudos Fiscais e Aduaneiros.
8. O MFP, no âmbito das suas atribuições, assegura as relações do Governo com a Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP), com respeito pela autonomia desta, no controlo e avaliação do processo de contratação e aquisições públicas do Estado.
9. O MFP, no âmbito das suas atribuições, assegura as relações do Governo com o Banco de Cabo Verde, com respeito integral pela autonomia deste, na execução da política monetária e cambial do Governo, bem como com o Tribunal de Contas (Tribunal de Contas), sem prejuízo da independência deste.

Descrição do enquadramento legal e institucional da GFP

As principais normas que orientam a Gestão das Finanças Públicas (GFP) e a execução do Orçamento de Estado (e que fundamentam as directrizes, os despachos, as circulares e outros instrumentos normativos) são os seguintes:

Constituição da República: A Constituição da República de Cabo Verde (2ª Revisão Ordinária – 2010, promulgada pela Lei Constitucional n.º 1/VII/2010 de 3 de maio) estabelece na Parte III a organização económica e financeira do país. No artigo 94º determina que “1. O Orçamento do Estado é unitário e especifica as receitas e as despesas do sector público administrativo, discriminando-as segundo a respectiva classificação orgânica e funcional e nele se integra o orçamento da segurança social. 2. O Orçamento do Estado pode ser estruturado por programas, anuais ou plurianuais, devendo, neste último caso, inscrever-se no Orçamento de cada ano os encargos que a ele se refiram. 3. É proibida a existência de fundos secretos.”.

A Lei-quadro da descentralização (LQD), lei n.º 69/VII/2010, que estabelece o “quadro da descentralização administrativa bem como o regime de parcerias público-privadas de âmbito regional, municipal e local.

A Lei do Enquadramento Orçamental, lei n.º 78/V/98 de 7 de Dezembro que “define os princípios e as regras referentes ao Orçamento do Estado, os procedimentos para a sua elaboração, discussão, aprovação, execução, alteração, e fiscalização e a responsabilidade orçamental, bem como as regras relativas à Conta Geral do Estado”.

Esta lei será alterada por uma nova lei, cujo projecto se encontra já finalizado mas não aprovado pela Assembleia Nacional.

A lei de bases do Sistema Nacional de Planeamento, de Julho 2014 (que revoga a Lei n.º 52/II/85)

A lei de bases do Orçamento do Estado, de Julho 2014 (que revoga a Lei n.º 78/V/98)

Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de Setembro, a qual cobre as aquisições públicas, que se operam através dos contratos para efeitos de empreitadas de obras públicas, aquisição de bens, aquisição de serviços, concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos.

3. Avaliação da Gestão das Finanças Públicas 2015

Visão de Conjunto

A avaliação do desempenho da gestão das finanças públicas - GFP 2015, foi realizada com base na metodologia PEFA na sua versão 2011. Em paralelo, realizou-se também a avaliação com base na metodologia-teste 2015, a qual se apresenta em anexo. A estrutura analítica da avaliação do desempenho com base na metodologia 2011 identifica as seguintes dimensões essenciais de um sistema de GFP aberto e organizado:

- **Credibilidade do Orçamento** – O orçamento é realista e é implementado como previsto;
- **Abrangência e transparência** – O orçamento e a supervisão do risco fiscal são abrangentes e a informação relacionada é acessível ao público;
- **Orçamentação com base nas políticas** – O orçamento é preparado respeitando a política do Governo;
- **Previsibilidade e controlo na execução orçamental** – O orçamento é implementado de uma forma ordenada e previsível e existem arranjos para o exercício do controlo e gestão no uso dos fundos públicos;
- **Contabilidade, registo e relatórios financeiros** – Informação e registos adequados são produzidos, mantidos e disseminados para efeitos de controlo no processo de tomada de decisões, de gestão e de relatórios financeiros;
- **Análise externa e auditoria** – Os arranjos institucionais para o escrutínio das contas financeiras públicas e para o acompanhamento da implementação das recomendações pelo Governo estão a funcionar.

A metodologia PEFA 2011 estabelece, também, critérios relevantes no que diz respeito às práticas dos doadores:

- **Práticas dos Parceiros** – Três indicadores avaliam a previsibilidade do apoio orçamental, a informação financeira providenciada pelos parceiros. Os donativos e empréstimos externos concedidos para financiar actividades do Governo são orçamentados e desembolsados tendo presente a previsibilidade dos fundos e transparência na alocação e uso desses fundos, assim como promovendo o uso dos sistemas e procedimentos nacionais.

A figura abaixo apresenta a lista completa dos 31 indicadores em que esta avaliação se baseia e apresenta a respectiva pontuação de desempenho no final de 2009. Uma descrição completa da metodologia aplicada está disponível em www.pefa.org. Para cada

um dos 31 indicadores, esta secção do relatório apresenta a informação disponível, tendo permitido pontuar o indicador, efectuar uma comparação com a avaliação de 2010 e apresentar as perspectivas para o futuro.

A Avaliação Sumária no início do relatório dá a perspectiva global da avaliação. Uma tabela sumária das pontuações dos indicadores e das suas dimensões é incluída no Anexo I deste relatório.

Credibilidade do Orçamento

PI – 1 Resultado da despesa agregada comparado com o orçamento original aprovado

Indicador PI-1: Avaliação 2015

Este indicador avalia até que ponto o OE é realista com base em previsões aprovadas nos OE. No âmbito dessa avaliação foram analisados os dados referentes aos exercícios económicos de 2012, 2013 e 2014.

Para o seu cálculo, foram utilizados os OE 2012, OE 2013, OE 2014 e as CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014 e a informação sobre o orçamento inicial, o orçamento actual, a despesa realizada, a dotação de contingência, excluindo o financiamento externo e os juros gerados pela dívida pública. Para esse fim foram utilizados os dados sobre a realização da despesa das tabelas dinâmicas do SIGOF, proporcionados pela DNOCP em formato electrónico. Os dados foram disponibilizados conforme a classificação económica, orgânica e funcional para os três anos avaliados.

(i) Diferença entre a despesa primária real e a despesa primária orçamentada (ou seja, excluindo os encargos da dívida e os projectos financiados pelo exterior)

Na análise dos dados tomou-se em consideração a despesa primária (excluindo juros e financiamento externo) em linha com a classificação funcional. Para o período avaliado (os três anos acima referidos) a realização da despesa divergia entre 12,3% e 13,9% do orçamento inicial em todos os três anos avaliados. A variação é apresentada no quadro 8.

Quadro 8. Desvio da despesa agregada realizada

	2012	2013	2014
Execução	12,3%	13,7%	13,9%

Fontes: Orçamento Geral do Estado 2012, 2013 e 2014, CGE 2012, 2013 e 2014 e o SIGOF, tabela dinâmica.

As reduzidas taxas de realização da despesa no período avaliado estão relacionadas com o impacto económico dos choques externos e internos nos últimos anos impulsionados, entre outros fatores, pela crise financeira internacional e a recessão a nível global e regional que Relatório Final: Maio, 2016

teve como impacto um abrandamento da economia nacional. Dada a forte dependência da economia cabo-verdiana da zona Euro, onde a recessão foi substancial, um dos impactos de tais choques foi a queda na receita. Consequentemente, houve um maior endividamento e foram tomadas medidas para reforçar a gestão prudente das finanças públicas e a contenção da despesa, incluindo uma gestão rigorosa da liquidez escassa, com priorizações das despesas ao longo da implementação orçamental. Esta situação agravou o desempenho deste indicador.

Pontuação "C". O desvio da despesa agregada primária realizada situou-se entre 12,3% e 13,9% do orçamento inicial em todos os últimos três anos.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-1 Resultado da despesa agregada comparado com o orçamento original aprovado	A	C	<i>Houve uma degradação no desempenho entre 2008 e 2015, principalmente explicada pela queda nas receitas internas e externas, causada pelos choques macroeconómicos impulsionados pela crise económica internacional</i>	
i) Diferença entre a despesa primária real e a despesa primária orçamentada (ou seja, excluindo os encargos da dívida e os projectos financiados pelo exterior)	A	C	<i>Houve uma degradação no desempenho entre 2008 e 2015, principalmente explicada pela queda nas receitas internas e externas, causada pelos choques macroeconómicos impulsionados pela crise económica internacional</i>	

PI – 2 Composição das despesas realizadas comparadas com o orçamento original aprovado

Indicador PI-2: Avaliação 2015

Este indicador avalia até que ponto o OE é realista com base em previsões aprovadas nos OE, considerando a composição das despesas por classificação orgânica/administrativa, funcional (GFS COFOG) ou programática.

No âmbito dessa avaliação foram analisados os dados referentes aos exercícios económicos de 2012, 2013 e 2014, desagregados por classificação funcional.

Para o seu cálculo, foram utilizados os OE 2012, OE 2013, OE 2014 e as CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014 e a informação sobre o orçamento inicial, o orçamento actual, a dotação de contingência, excluindo o financiamento externo e os juros. Para esse fim foram usados os dados sobre a realização da despesa das tabelas dinâmicas do SIGOF, proporcionados pela DNOCP, transmitidos em formato electrónico. Os dados disponibilizados seguem a classificação económica, orgânica e funcional.

(i) A variação da composição das despesas nos últimos três anos

Na análise dos dados da despesa primária (excluindo juros e financiamento externo) optou-se por se tomar em consideração a despesa em linha com a classificação funcional, a fim de delimitar as variações resultantes de reestruturações governamentais. As rubricas orçamentais utilizadas são as mesmas que para o PI-1, como se segue:

- 07.00.01 - Serviços Públicos Gerais
- 07.00.02 - Defesa
- 07.00.03 - Segurança e ordem pública
- 07.00.04 - Assuntos económicos
- 07.00.05 - Protecção ambiental
- 07.00.06 - Habitação e desenvolvimento urbanístico
- 07.00.07 - Saúde
- 07.00.08 - Serviços culturais recreativos e religiosos
- 07.00.09 - Educação
- 07.00.10 - Protecção social

Para todas as rubricas foram consideradas as estimativas do orçamento de funcionamento e do orçamento de investimento. Os resultados são apresentados no quadro seguinte e constatou-se que a variação da composição da despesa situa-se entre 10% e 15 % em todos os três anos avaliados. Os cálculos realizados são apresentados no Anexo VI.

Quadro 9a. Variação da composição da despesa e da contingência

	PI-2 (i)	PI-2 (ii)
Ano	Composição da variação	Contingência
2012	12,3%	0.3%
2013	13,6%	
2014	13.9%	

Fontes: Orçamento Geral do Estado 2012, 2013 e 2014, CGE 2012, 2013 e 2014 e o SIGOF- tabela dinâmica.

Pontuação "C". A variação da composição da despesa situa-se entre 10% e 15% em todos os três anos avaliados.

(ii) O montante médio de despesas realmente debitado à verba para contingências ao longo dos últimos três anos.

No Orçamento do Estado (OE) de Cabo Verde não há uma prática de uso extensivo de uma dotação ou verba para os itens de contingência. Porém, como parte integrante da contenção da despesa, impuseram-se outros mecanismos para fazer face à queda nas receitas. Conforme a metodologia PEFA, a utilização limitada de verbas para itens de contingência, leva automaticamente à pontuação "A" para esta segunda dimensão do indicador que é uma nova dimensão introduzida depois da avaliação PEFA anterior. A dotação da despesa é inferior a 3% da despesa agregada e, no período avaliado, situou-se em média nos 0,3%.

Pontuação "A". O montante médio de despesas realmente debitado à verba nos últimos três anos é inferior a 3% e situou-se em média nos 0,3%.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-2 Composição das despesas realizadas comparadas com o orçamento original aprovado	B	C+	Houve uma degradação em comparação com o desempenho em 2008.	
i) A variação da composição das despesas nos últimos três anos	B	C	Houve uma degradação no desempenho entre 2008 e 2015, principalmente explicada pela queda nas receitas internas e externas causada, em primeiro lugar, pelo impacto dos choques macroeconómicos impulsionados	

			pela crise financeira/económica internacional.	
ii) O montante médio de despesas realmente debitado à verba para contingências ao longo dos últimos três anos.	NP	A	O indicador mudou e não se pode comparar	

PI – 3: Receita interna real comparada com a receita interna no orçamento originalmente aprovado

Indicador PI-3: Avaliação 2015

Este indicador mede o realismo dos planos e orçamentos quanto à arrecadação da receita. Para o seu cálculo, foram utilizados os dados dos Orçamentos do Estado 2012, 2013 e 2014 e as Contas Gerais do Estado 2012, 2013 e 2014.

(i) Receitas internas reais comparadas com a receita interna no orçamento originalmente aprovado.

Esta dimensão avalia a receita interna real e faz a comparação entre as estimativas orçamentais de receita interna e a execução da receita interna para os exercícios económicos de 2012, 2013 e 2014. As evidências incluem o Mapa I dos OEs 2012, 2013 e 2014, bem como informação interna fornecida pela Direcção Nacional de Tesouro e pela Direcção Nacional das Receitas do Estado (DNRE) sobre as previsões desagregadas da receita e as respectivas realizações da receita.

A Direcção Nacional do Planeamento (DNP) é responsável pelas previsões da receita a nível global e recebe contribuições e previsões da DNRE, uma nova estrutura institucional que foi criada em 2013 que integrou a Direcção Geral das Alfândegas (agora Direcção das Alfândegas) e a Direcção Geral das Contribuições e Impostos (agora Direcção das Contribuições e Impostos). Além disso, a DNP recebe previsões sobre o financiamento externo directamente dos parceiros internacionais e através da DNT para a projecção do Plano dos Projectos de Investimento.

A DNRE tem um papel chave na consolidação orçamental e na geração de receitas públicas. Essa reestruturação foi um dos elementos de um processo de modernização da Administração Tributária cabo-verdiana, concernente essencialmente ao acompanhamento especializado aos grandes contribuintes, à assistência aos contribuintes e à cidadania fiscal.

A nível tributário iniciaram-se várias reformas institucionais e legais entre as quais se realça o nivelamento da taxa do IVA, alterado em 2013, mas que só começa a gerar um impacto significativo em relação à receita arrecadada a partir do exercício económico de 2015.

As previsões sobre a receita do IVA foram demasiado optimistas no período avaliado por este indicador, o que em parte se pode explicar pelo abrandamento da economia nacional e a queda da receita em geral. Com efeito, a receita do IVA interno tinha taxas de realização de 59,2% em 2013 e de 67,2 % em 2014 e tinha um peso considerável na composição da receita.

Assim, a execução da receita interna foi de 88%, 81% e 83% da receita orçamentada, em 2012, 2013 e 2014, respectivamente.

No entanto, em termos nominais, a receita interna manteve-se relativamente estável nesses três anos (32.485,7 Milhões de ECV em 2012, 33.692,8 Milhões de ECV em 2013 e 32.540,5 Milhões de ECV em 2014).

Quadro 9b. Execução de receitas internas

	2012	2013	2014
Execução	88%	81%	83%

Fontes: Conta Geral do Estado 2014

Pontuação "D". A receita interna real situou-se abaixo de 92%, durante os três últimos anos, em comparação com as receitas orçamentadas.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-3	B	D	<i>Houve uma degradação da pontuação principalmente devida a estimativas muito optimistas e aos efeitos retardados das reformas, ainda não finalizadas, bem como o impacto da crise internacional na</i>	

Relatório Final: Maio, 2016

			economia Cabo-verdiana.	
--	--	--	--------------------------------	--

Perspectivas para o futuro

As várias reformas institucionais e legais entre as quais se realça o nivelamento da taxa do IVA, que foi alterado em 2013, estão a ter um impacto significativo em relação à receita arrecadada a partir do exercício económico de 2015 e actualmente as tendências na área das arrecadações continuam a ser positivas.

PI – 4: Stock e monitorização do atraso no pagamento de despesas

Indicador PI-4: Avaliação 2015

Nos termos da metodologia PEFA, as obrigações incorridas pelo Governo relacionadas com pagamentos vencidos de funcionários, fornecedores, contratados ou credores, constituem atrasados e são uma forma de financiamento não transparente. Este indicador destina-se a examinar esses casos e a avaliar até que ponto o problema sistémico que os determina está a ser controlado e tratado.

(i) Stock de atrasos de pagamento de despesas (em percentagem das despesas realizadas no exercício) e variação recente do stock.

No passado, a indisciplina orçamental de certos serviços autónomos (incluindo os hospitais centrais) constituía a principal causa dos atrasos que, apesar de existentes, não alcançavam proporções elevadas.

Entre 2012 e 2014, dois factos principais explicam a contenção dos pagamentos atrasados: i) a introdução de medidas visando o reforço da disciplina e do controlo da execução orçamental e ii) a continuação do processo de bancarização das transacções geridas pelo Tesouro, iniciado antes de 2012.

As medidas de reforço da disciplina e de controlo da execução orçamental relacionam-se com regras explícitas de orçamentação, liquidação e pagamento de despesas com o pessoal, bens e serviços, transferências e despesas de capital. Neste quadro, as sucessivas Leis do Orçamento para 2012, 2013 e 2014 passaram a consagrar normas específicas sobre os atrasados. Neste sentido, a Lei n.º 52/VIII/2013, de 30 de Dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2014, consagra um artigo específico sobre essa matéria, adoptando dispositivos que desencorajam e previnem casos de dívidas em atraso. As medidas consagradas na lei abrangem as transferências para serviços de risco, designadamente os institutos, os fundos e os serviços autónomos e as Autarquias Locais,

ou seja, as instituições dotadas de autonomia administrativa, patrimonial e financeira. Os dispositivos adoptados estendem-se também “às situações em que o Estado, enquanto avalista de operações financeiras das autarquias locais, seja chamado ao pagamento da dívida” (artigo 9º). Tratando-se de Autarquias Locais, o mecanismo subjacente consiste na obrigação de apresentação de um plano de amortização da dívida contraída pelos serviços, na retenção das transferências de que sejam beneficiárias e no desencadeamento de um processo de encontro de contas.

Por outro lado, os Decretos-Leis n.º 1/2013, 2/2013 e n.º 1/2014 que definem as normas e os procedimentos de execução orçamental para 2012, 2013 e 2014, respectivamente, especificam regras obrigatórias para todos os serviços públicos relativamente ao processamento de despesas relativas a cada agregado orçamental. São também incluídos os procedimentos e prazos para as alterações orçamentais, pagamentos e encerramento do exercício. Exceptuando os salários que são pagos até ao dia 28 de cada mês por força das Portarias anualmente aprovadas, **não existem regras relativas aos prazos de pagamento** das facturas de bens, obras ou serviços. **Os prazos considerados são os que constam dos contratos** celebrados com os fornecedores.

O relatório “Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 do TC”², o último publicado, refere que a “DGT deduziu, da transferência do Fundo de Financiamento dos Municípios, valores referentes a dívidas dos municípios para com outras instituições (exemplo concreto ocorrido em 2012 com as Câmaras de São Domingos, Santa Catarina Santiago, São Miguel, Porto Novo, Ribeira Grande Santo Antão, Tarrafal de São Nicolau, e São Salvador do Mundo em dívida com o Instituto Nacional de Gestão de Recursos Hídricos)”³. Este facto comprova que as normas estabelecidas são cumpridas, tanto mais que o TC não emitiu qualquer recomendação a esse respeito.

O processo de bancarização anteriormente referido constitui um factor que contribuiu decisivamente para a melhoria do controlo orçamental. Através desse processo, o Tesouro passou a prestar serviços às instituições públicas no domínio da execução, acompanhamento, controlo e registo das operações orçamentais. Em 2014, segundo dados da CGE para o mesmo ano⁴, encontravam-se “bancarizadas” 342 entidades, representando cerca de 94% do universo total, nas quais se encontravam 38 Institutos e Serviços Autónomos, 40 Escolas Secundárias, 17 Delegações Escolares, 102 Escolas

² Site <http://www.tribunalcontas.cv/>

³ Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012, página 138, parágrafo 242.

⁴ Conta Geral do Estado para 2014, página 141, parágrafo 354.

Primárias, 17 Delegações de Saúde, 15 Centros de Saúde, 12 estruturas da Direcção Geral dos Transportes Rodoviários, 16 Repartições das Finanças, 35 organismos da Polícia Nacional, 11 Delegações do Ministério do Desenvolvimento Rural e 36 serviços diversos .

Os relatórios das CPT de 2012, 2013 e 2014 que foram submetidos periodicamente ao Parlamento apresentam valores dos orçamentos, compromissos e pagamentos de forma detalhada, segundo as classificações orçamentais em vigor. Por outro lado, as CGE para 2012, 2013 e 2014 também apresentam os mesmos dados. De acordo com essas duas fontes, não se constata a existência de despesas extra-orçamentais e o volume dos atrasos medidos através do desvio entre os compromissos e os pagamentos no final de cada ano representa menos de 2% da despesa total. Este dado reforça a constatação de que a legislação em vigor é observada.

Quadro 10. Pagamentos atrasados em relação à despesa total

Ano / Orçamento	Compromissos	Pagamentos	Atrasados	% de Atrasados
2012	55,354,265,532	55,288,882,681	65,382,851	0.1%
Investimento	25,483,240,300	25,467,271,181	15,969,119	0.1%
Funcionamento	29,871,025,232	29,821,611,500	49,413,732	0.2%
2013	52,063,265,668	52,038,683,923	24,581,745	0.0%
Investimento	21,029,464,118	21,016,866,306	12,597,812	0.1%
Funcionamento	31,033,801,550	31,021,817,617	11,983,933	0.0%
2014	48,016,393,729	47,392,748,181	623,645,548	1.3%
Investimento	15,805,677,880	15,188,782,745	616,895,135	3.9%
Funcionamento	32,210,715,849	32,203,965,436	6,750,413	0.0%

Fontes: Conta Geral do Estado e Relatórios Trimestrais de Execução Orçamental para 2012, 2013 e 2014

Foi também consultado o relatório produzido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) ao abrigo do Artigo IV para 2014⁵, não tendo sido constatada qualquer recomendação a esse respeito.

Pontuação "A". O montante dos pagamentos atrasados é baixo e inferior a 2% do total das despesas.

(ii) Disponibilidade de dados para monitorização do stock de atrasos de pagamento de despesas

As operações fiscais e orçamentais fundamentais encontram-se informatizadas, sem que haja operações manuais paralelas. O controlo dos orçamentos, dos compromissos assumidos e dos pagamentos é feito de forma detalhada e segura. O sistema informático integrado de gestão orçamental denominado SIGOF⁶ encontra-se operacional desde 2002 e permite monitorizar os atrasos ao longo do ciclo de execução orçamental relativos a despesas com o pessoal, bens e serviços, transferências, despesas de capital e operações financeiras, incluindo a gestão da dívida interna e externa. A gestão da dívida

⁵ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14296.pdf>

⁶ O SIGOF (Sistema Integrado da Gestão Orçamental e Financeira) constitui o instrumento informático legalmente instituído para o processamento e registo das operações orçamentais, nos termos do Decreto-Regulamentar n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, artigo 8, que regulamenta a Decreto-Lei n.º 19/2001, de 19 de Novembro, que cria o Serviço Ordenador e a função do Ordenador Financeiro.

é feita com base no software *Debt Recording and Management System* (CS-DRMS) produzido pela Commonwealth, cuja interface automatizada com o sistema integrado de gestão financeira se encontra operacional. Os sistemas existentes de produção de relatórios financeiros (*financial reporting*) são flexíveis e permitem apurar os pagamentos atrasados de acordo com uma grande variedade de filtros e cruzamentos, incluindo as respectivas datas previstas para os pagamentos.

Como mencionado na 1ª dimensão, exceptuando os salários que são pagos até ao dia 28 de cada mês por força das Portarias anualmente aprovadas, não existem regras relativas aos prazos de pagamento das facturas de bens, obras ou serviços. Os prazos considerados são os que constam dos contratos celebrados com os fornecedores.

Pontuação "A". Os dados sobre o montante dos pagamentos atrasados são fiáveis e completos e são gerados, quando existem, por meio de procedimentos de rotina, constando dos relatórios produzidos mensalmente (Boletim Mensal de Execução Orçamental), trimestralmente (Contas Provisórias Trimestrais) e anualmente (CGE) e incluindo um perfil de idade.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-4	B+	A	<i>Houve uma melhoria no desempenho entre 2008 e 2015 devido à introdução de medidas visando o reforço da disciplina e do controlo orçamental.</i>	<i>Deu-se continuidade ao processo de bancarização do Tesouro iniciado antes de 2012.</i>
(i)	A	A	Sem alteração.	
(ii)	B	A	A fragilidade detectada em 2008 relativa à dívida perante a Shell tardiamente apurada pelo Tesouro foi ultrapassada. Não foram constatados outros casos.	

Abrangência e Transparência

PI – 5: Classificação do orçamento

Indicador PI-5: Avaliação 2015

Este indicador avalia os classificadores aplicados no planeamento, na formulação orçamental, na execução orçamental e na prestação de contas, dentro de uma única dimensão.

(i) O sistema de classificação utilizado para a formulação, execução e relatórios do Orçamento Central do Governo.

A classificação aplicada na formulação da proposta de OE e na execução orçamental, incluindo a prestação de contas, está em plena conformidade com a legislação em vigor, aprovada em 2011, pelo Decreto-Lei nº 37/2011, que define os classificadores das receitas, das despesas, dos activos não financeiros, e dos activos e passivos financeiros. Essa legislação é disponibilizada na página electrónica do MFP. Para a despesa a legislação prevê o uso de códigos de classificação orgânica, económica e funcional e para a receita a legislação prevê o uso de um código de classificação económica.

Os códigos de classificação orgânica, económica e funcional da despesa são aplicados em conformidade com o padrão GFS-COFOG na proposta da lei orçamental, no orçamento aprovado, na execução orçamental e na CGE. Além disso, aplica-se a classificação programática.

As rubricas funcionais utilizadas são as seguintes:

- 07.00.01 - Serviços Públicos Gerais
- 07.00.02 - Defesa
- 07.00.03 - Segurança e ordem pública
- 07.00.04 - Assuntos económicos
- 07.00.05 - Protecção ambiental
- 07.00.06 - Habitação e desenvolvimento urbanístico
- 07.00.07 - Saúde
- 07.00.08 - Serviços culturais recreativos e religiosos
- 07.00.09 - Educação
- 07.00.10 - Protecção social

O código de classificação económica da receita é aplicado em conformidade com o padrão GFS no orçamento aprovado, na execução orçamental e na prestação de contas, embora nem sempre tenha o nível de detalhe que o padrão sugere.

Pontuação "A". As classificações económica, administrativa e sub-funcional aplicadas estão em conformidade com o padrão GFS-COFOG nos processos de elaboração orçamental, no OE aprovado, na execução orçamental e na prestação de contas e produzem documentação consistente (entre o orçamento e a prestação de contas).

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-5	B	A	<i>Houve uma melhoria no desempenho entre 2008 e 2015, por causa da implementação da nova legislação (Decreto-lei nº 37/2011)</i>	

PI – 6: Exaustividade das informações incluídas na documentação do Orçamento

Indicador PI-1: Avaliação 2015

Este indicador avalia a abrangência das informações fornecidas na documentação da proposta do OE numa única dimensão.

(i) Informações contidas na documentação do Orçamento

Entre 2008 e 2015, implementaram-se várias medidas que tornaram a informação contida na documentação do Orçamento mais abrangente e exaustiva, em matéria de documentação e informação orçamental. Entre os mais importantes estão a introdução da nova classificação em 2011 (já salientada em relação ao indicador PI-5), bem como novas figuras e mapas que apresentam dados de forma mais abrangente e consistente, incluindo o histórico dos dois anos precedentes, o ano corrente e estimativas para os três anos seguintes (N+3).

A documentação da proposta de OE para 2015 inclui os elementos analisados e apresentados no Quadro 11 abaixo:

Quadro 11. Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento

Elemento	Orçamento 2015	Análise de evidências
1. Pressupostos macroeconómicos, incluindo, pelo menos, estimativas de crescimento agregado, inflação e taxa de câmbio	Sim	Os pressupostos macroeconómicos são apresentados, incluindo a previsão do crescimento real do PIB, a taxa de inflação e outros dados macroeconómicos e as previsões sobre o sector monetário e cambial, sem menção explícita da taxa de câmbio).
2. Défice orçamental, definido conforme o GFS ou outro padrão reconhecido internacionalmente.	Sim	O montante agregado do défice, como percentagem do PIB e em termos nominais dos três últimos anos, está incluído na proposta orçamental, figura 12 e 32. Os saldos global, corrente, global primário e primário corrente são apresentados nas mesmas figuras.
3. Financiamento do défice, descrevendo a composição prevista.	Sim	A composição da previsão do financiamento do défice, desagregando fontes internas (crédito interno) e externas (donativos e créditos) está claramente identificada para os três anos antes do exercício económico a que o OE se refere. Além disso, a documentação inclui estimativas para o défice do período N+3 (2015-2018).
4. Saldo da dívida, incluindo detalhes pelo menos para o início do ano corrente.	Sim	O stock da dívida pública (interna e externa) está incluído para os três últimos anos, para o ano corrente e uma estimativa para o ano seguinte.
5. Ativo financeiro, incluindo detalhes para pelo menos o início do ano em curso.	Sim	A documentação analisada contém informação sobre os activos financeiros do Estado, figura 32 do relatório OE 2015.
6. Resultado do orçamento do ano anterior, apresentado no mesmo formato que a proposta orçamental.	Sim	O resultado do orçamento dos três anos precedentes é apresentado numa forma que se permite a comparação com a proposta orçamental.
7. Orçamento para o corrente ano (o orçamento revisto ou a estimativa de execução), apresentado no mesmo formato que a proposta orçamental.	Sim	A apresentação do orçamento para o ano corrente é feita de forma comparável com a proposta do OE. Em ambos os casos, usam-se os classificadores: económico, funcional, orgânico e programático.
8. Dados resumidos do orçamento sobre receitas e despesas, segundo as principais rubricas da classificação utilizada, incluindo dados para o ano corrente e o anterior.	Sim	A apresentação do OE é feita para as grandes rubricas dos classificadores económicos das receitas e económica, orgânica, funcional e programática para as despesas.
9. Explicação das implicações para o orçamento de novas iniciativas de políticas públicas, com estimativas do impacto orçamental de todas as alterações relevantes nas políticas fiscais e/ou algumas alterações importantes nos programas de despesas.	Parcialmente	O relatório/proposta orçamental 2015 apresenta de forma resumida as linhas gerais e prioridades de política orçamental (tributária, de despesa e de financiamento). Além disso, apresentam-se medidas tomadas para a contenção da despesa e a mobilização da receita. Não é quantificado o impacto previsto da implementação de novas medidas ou alterações da política fiscal.

Oito (8) dos nove (9) elementos de informação mencionados acima, com referência às boas práticas e à metodologia PEFA, constam na documentação orçamental. Existem ainda lacunas na informação apresentada em relação às implicações orçamentais das principais políticas, que não são analisadas de forma exaustiva.

Pontuação "A". A avaliação 2015 afirma que oito dos nove elementos exigidos na metodologia PEFA estão disponíveis e incluídos na documentação orçamental do OE 2015, preparado em 2014.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-6	A	A	<i>Várias reformas realizadas e a pontuação manteve-se alta</i>	

PI – 7: Importância das operações do governo não incluídas nos relatórios

Indicador PI-7: Avaliação 2015

Este indicador debruça-se sobre a exaustividade das receitas, despesas e financiamentos incluídos nos relatórios de execução orçamental e outras demonstrações financeiras. Avalia a extensão das operações extra-orçamentais e as actividades orçamentadas não geridas pelos mecanismos de gestão orçamental e pelo sistema de contabilidade (principalmente os projectos financiados por doadores).

(i) Nível de despesas extra-orçamentais (para além dos projectos financiados por doadores) não incluídas nos relatórios orçamentais.

As CGE para 2012, 2013 e 2014 encontram-se encerradas e os respectivos relatórios foram remetidos ao Parlamento que já os submeteu à apreciação do TC. Até à presente data, o TC publicou apenas o relatório para a conta de 2012⁷, encontrando-se em curso a avaliação das restantes contas.

⁷ Ver <http://www.tribunalcontas.cv>

Os projectos financiados por doadores encontram-se inseridos no Programa Plurianual de Investimento Público (PPIP) que é analisado na dimensão seguinte. Sendo assim, a análise incide sobre o Orçamento de Funcionamento. As taxas de execução financeira deste orçamento situaram-se num intervalo entre 90 e 92%, entre 2012 e 2014. Por outro lado, nesse período, as alterações orçamentais ocorridas ao longo do ano foram insignificantes: estas representaram menos de 1% do orçamento aprovado, considerando as despesas de funcionamento, os activos e passivos financeiros. A execução orçamental teve como base o orçamento aprovado e **não foram identificadas despesas extra-orçamentais** nesse quadro. Também não foram identificadas despesas extra-orçamentais não capturadas no sistema de contabilidade, ou fora da CUT. Pela via das alterações orçamentais não terá também havido execução de despesas extra-orçamentais. De acordo com os detalhes apresentados nas contas, não se constata a existência de despesas ou financiamentos não inseridos no OE, no que se refere às operações relacionadas com o Orçamento de Funcionamento. O TC também não identificou situações de execução de despesas extra-orçamentais ao analisar esse orçamento.

O facto de todos os doadores que praticam a modalidade de ajuda orçamental e a programas (BAD, Banco Mundial, Espanha, Luxemburgo, Portugal e União Europeia) utilizarem os procedimentos orçamentais nacionais atesta a confiança que depositam nos mecanismos e rotinas em vigor. Os relatórios produzidos semestralmente pelo Grupo de Apoio Orçamental (GAO)⁸ (constituído pelo conjunto dos doadores que praticam a modalidade de ajuda orçamental) não levantam questões particulares a este respeito.

Pontuação "A". Não considerando os projectos financiados por doadores, não foram identificadas situações de despesas extra-orçamentais não relatadas nos relatórios orçamentais.

(ii) Informações de receita/despesa relativas a projectos financiados por doadores que estão incluídas nos relatórios fiscais.

Os projectos financiados por doadores integram o PPIP que é inserido no OE. A informação disponível sobre esses projectos provém dos Relatórios da CGE para 2012, 2013 e 2014.

⁸ Ver indicador D1.

Em 2012, o financiamento do PPIP foi coberto em 75,5% por recursos externos (sendo 60,1% por empréstimos essencialmente concessionais e o restante por donativos) e 24,5% por recursos internos. Em 2014, a proporção dos recursos externos baixou para 59,7% (dos quais 50,1% sob a forma de empréstimos), e a dos recursos internos subiu para 40,3%. O financiamento externo está ligado à implementação do Documento Estratégico de Crescimento e de Redução da Pobreza, cuja avaliação regular repousa na verificação das metas estabelecidas com base em indicadores pré-estabelecidos.

A informação sobre as despesas de investimento financiadas através de empréstimos externos é relevante e cobre o universo dos projectos, na medida em que os respectivos credores fornecem todos os dados. No que se refere aos donativos, há situações de financiamentos e despesas de projectos financiados no quadro bilateral ou de contribuições em espécie que **não se encontram no Orçamento**, dado que os valores envolvidos não são conhecidos⁹. Este é o caso, por exemplo, das ajudas em espécie recebidas pelos hospitais centrais e dos projectos chave-na-mão financiados pela China, cujo custo é desconhecido pelas autoridades nacionais. Pode-se, assim, admitir que mais de 50% dos projectos financiados por donativos se encontram registados nos relatórios governamentais. Esta conclusão baseia-se no facto de a maioria dos credores e dos outros doadores que participam no financiamento da Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza e dos respectivos programas, todos inseridos no OE, serem envolvidos na sua avaliação. As avaliações dos doadores não têm identificado a ocorrência de despesas extra-orçamentais.

Pontuação "B" Informações completas sobre receitas/despesas relativas a todos os projectos financiados por empréstimos e pelo menos para 50% (valor) dos projectos financiados por doações estão incluídas nos relatórios fiscais.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
-----------------	-------------------	-------------------	-------------------------	-----------------

⁹ Ver indicador D2.

PI-7	B	B+	<i>Houve uma melhoria no desempenho entre 2008 e 2015 devido à eliminação de despesas extra-orçamentais, excluindo os projectos financiados pelos doadores.</i>	O GAO constituído efectua o acompanhamento semestral dos desembolsos e do seu impacto e não identificou situações similares.
(i)	B	A	O PEFA anterior identificou um caso de despesa extra-orçamental. Não ocorreram mais casos.	
(ii)	B	B	Sem alteração.	

PI – 8: Transparência das relações fiscais intergovernamentais

Indicador PI-8: Avaliação 2015

Este indicador avalia a transparência das relações fiscais intergovernamentais a fim de assegurar a transparência na alocação e previsibilidade a médio prazo de fundos disponíveis para o planeamento e formulação de orçamento dos programas de despesas pelas entidades descentralizadas.

(i) Sistemas transparentes e baseados em regras para determinar as transferências/dotações horizontais entre os governos locais

Existem critérios claros para a determinação das transferências para os municípios. Esses são estabelecidos por Lei (Lei n.º 79/VI/2005 de 5 de Setembro das Finanças Locais) que regula o regime financeiro das autarquias locais. A legislação define claramente a autonomia patrimonial e financeira dos municípios. Além dos municípios, não existem outras entidades sub-nacionais que beneficiem de dotações/transferências orçamentais.

De acordo com a lei, constata-se a existência de dois instrumentos de transferência: o Fundo Financeiro Municipal (FFM) e os Contratos-Programa (CP). Em linha com a informação disponibilizada (OE 2014, CGE 2014) a transferência do FFM representa globalmente mais de 90% dos recursos financeiros disponíveis aos municípios. O cálculo desta percentagem foi feito com base em informações fornecidas pelo MFP, incluindo informação sobre as outras fontes de receita dos municípios com base numa amostra de relatórios financeiros dos municípios.

Os critérios para a determinação das transferências/dotações são os seguintes (Artigo 11 da lei):

Relatório Final: Maio, 2016

- 20% valor igual a todos os municípios
- 50% com base na população residente
- 15% com base na população infanto-juvenil entre 0-18 anos de idade
- 15% com base na superfície de território do município.

“Pontuação A”. As transferências no quadro do FFM são estabelecidas com base em critérios transparentes e ultrapassam 90% do total das transferências aos municípios.

(ii) Pontualidade e credibilidade das informações do Governo Central para os governos locais sobre as suas dotações para o ano seguinte

No processo de elaboração orçamental, os municípios conhecem com antecedência os seus tectos orçamentais, ou seja, o valor indicativo da transferência do FFM. Em linha com a lei n.º 79/VI/2005 esse valor deve ser comunicado à Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde (ANMCV), antes do dia 30 de Junho do ano em curso.

Na prática, o valor orçamentado é conhecido antes dessa data por ser estabelecido por critérios conhecidos e transparentes. Nos últimos anos não se verificou nenhuma diferença entre o valor antecipado e o valor efetivamente dotado. A informação sobre as transferências é comunicada pela DNOCP/MFP antes da apresentação da proposta de Lei orçamental e conforme um calendário que permite aos municípios prepararem as suas propostas orçamentais. Os municípios apresentam as suas propostas até ao dia 31 de Julho do ano em curso.

A dotação final é comunicada pela DNOCP/MFP logo após a aprovação do OE pelo Parlamento.

Quanto aos desembolsos das transferências, segue-se o sistema de duodécimos, os desembolsos são previsíveis e transparentes e o valor corresponde ao valor aprovado na lei orçamental.

“Pontuação A”. Os municípios têm acesso a informação credível sobre as dotações para o ano seguinte e a informação é apresentada dentro de prazos que permitem a elaboração atempada das propostas orçamentais municipais com base nessa informação.

(iii) Grau a que os dados fiscais consolidados (pelo menos sobre receitas e despesas) são recolhidos e reportados para o Governo de acordo com as categorias sectoriais

Os municípios apresentam as suas contas ao Tribunal de Contas anualmente e encontram-se sujeitos a inspecção, fiscalização e auditoria por parte desta instituição. Os municípios enviam

também relatórios financeiros ao MFP para a sua integração na CGE. Apenas a parte das transferências do Tesouro é consolidada e não a totalidade das suas Contas Gerais. Esses relatórios são submetidos no prazo de 18 meses a contar da data do exercício económico. É de salientar que a lei nº. 79/VI/2005 de 5 de Setembro das Finanças Locais, não obriga ao envio de dados fiscais ao MFP por parte dos municípios mas, na prática, anualmente, estes submetem relatórios financeiros à DNOCP/MFP, que os integra na CGE. Estes relatórios financeiros são preparados usando o sistema de classificação utilizado para a formulação, execução e a preparação relatórios do Orçamento central do Governo e da CGE. Os valores relatados correspondem a 90% do orçamento das entidades descentralizadas/municípios.

Pontuação "B". Os municípios submetem relatórios financeiros ao MFP anualmente e esses são apresentados na CGE num prazo de 18 meses da data do exercício económico.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M2	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-8 Transparência das relações fiscais intergovernamentais	B	A	<i>Houve uma melhoria na pontuação de B para A, devido a progressos na 3ª dimensão.</i>	
(i) Sistemas transparentes e baseados em regras para determinar as dotações horizontais	A	A		
(ii) Pontualidade e credibilidade das informações do Governo Central para os governos locais	A	A		
(iii) Grau a que os dados fiscais consolidados são recolhidos e reportados	D	B	Relatórios financeiros dos municípios são submetidos ao MFP anualmente e apresentados na CGE dentro de 18 meses	

PI – 9: Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades públicas

Indicador PI-9: Avaliação 2015

Este indicador avalia o sistema de monitorização e avaliação, por parte do Governo Central, do risco fiscal do SEE, dos serviços autónomos e dos municípios.

Relatório Final: Maio, 2016

(i) Grau de monitorização do Governo Central das instituições autónomas governamentais e empresas públicas

O Governo Central monitoriza o risco fiscal de dois tipos de entidades públicas além das entidades do Governo Central (i) as empresas públicas e (ii) os serviços públicos autónomos.

As empresas têm a competência para contratar dívida, incluindo dívidas de curto prazo, mas têm que apresentar os seus orçamentos, planos de investimento e fontes de financiamento ao Ministério de tutela, nomeadamente ao MFP. Os serviços públicos autónomos, regra geral, não têm essa competência.

Empresas Públicas. A DSPE é responsável pelo acompanhamento, o controlo e a monitorização das Empresas do SEE. As responsabilidades da DSPE são definidas no Decreto-Lei n.º 21/2015, de 27 de Março. De acordo com este decreto-lei a DSPE procede com os seguintes:

- a. A elaboração do Relatório de Passivos das Empresas do SEE. Este relatório inclui uma análise dos empréstimos garantidos e avaliados de 6 (seis) empresas da carteira principal do SEE, consideradas estratégicas e relevantes para o desenvolvimento da economia do país, ressaltando os potenciais riscos e impactos que poderão representar na tesouraria do Estado e no “stock” da dívida pública e nas políticas macroeconómicas.
- b. O recebimento e revisão dos relatórios financeiros anuais e a preparação de um relatório consolidado de risco. As Empresas do SEE submetem anualmente os seus relatórios financeiros auditados à DSPE em conformidade com a legislação em vigor (Lei n.º 4/VII/2016 que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial). A carteira principal do SEE inclui:
 1. ASA, S.A. – Empresa Nacional de Aeroportos e Segurança Aérea;
 2. ENAPOR, S.A. – Empresa Nacional de Administração dos Portos;
 3. ELECTRA, S.A. – Empresa de Eletricidade e Água;
 4. EMPROFAC, S.A. – Empresa Nacional de Produtos Farmacêuticos;
 5. IFH, S.A. – Imobiliária, Fundiária e Habitat;
 6. TACV, SA – Empresa Nacional de Transportes Aéreos de Cabo Verde.

Serviços públicos autónomos. Os serviços públicos autónomos submetem os seus relatórios financeiros à DNOCP. A avaliação de riscos é menos rigorosa para esses serviços públicos autónomos. Alguns dos principais serviços públicos autónomos são:

1. A Polícia Nacional
2. Os hospitais centrais (Agostinho Neto e Baptista de Sousa)
3. CVI - Agência Cabo-verdiana de Investimentos
4. A Fundação Cabo-verdiana de Ação Social e Escolar

O OE e as CGE apresentam informação completa sobre esses serviços.

“Pontuação B”. Todas as maiores empresas – a chamada carteira principal do SEE - e as entidades autónomas do sector público, enviam para a DSPE e para a DNOCP os seus relatórios anuais auditados. Esses relatórios são analisados e o risco financeiro é avaliado de forma consolidada pela DSPE num relatório anual, enquanto a situação financeira dos Serviços Públicos Autónomos é relatada na CGE.

(ii) Grau de monitorização do Governo Central da posição fiscal dos municípios

Os municípios enviam relatórios financeiros anuais ao Governo Central. Porém, não existem rotinas sistemáticas de monitorização ou avaliação do risco fiscal. A situação financeira dos municípios não é acompanhada de forma sistemática, o que pode constituir uma fonte potencial de risco financeiro.

Os municípios têm a competência legal para contratar dívida e a lei das Finanças Locais de 2005 define as condições para o seu endividamento.

“Pontuação D”. Os municípios submetem relatórios financeiros ao Governo Central, com uma periodicidade anual, mas não existem rotinas sistemáticas de monitorização e avaliação do risco fiscal dos municípios.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-9 Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades públicas	D+	D+	Não houve melhoria, apesar das reformas implementadas desde 2008 em relação à monitorização do risco do SEE	
(i) Grau de monitorização do	C	B	A melhoria explica-se pelas reformas	

Governo Central das instituições autónomas governamentais e empresas públicas			implementadas desde 2008 em relação à monitorização do risco do SEE	
(ii) Grau de monitorização do Governo Central da posição fiscal dos municípios	D	D		

Perspectivas para o futuro

Nos últimos anos e desde a última avaliação PEFA, de forma a mitigar os riscos contingentes, o Governo tem tomado um conjunto de medidas, visando, por um lado:

- Implementar princípios de boa “corporate governance” nas suas participadas,
- Implementar contratos com o Conselho de Administração das empresas do SEE,
- Reforçar a obrigatoriedade das contas dessas empresas serem auditadas por auditores externos certificados e,
- Assegurar que o “board” das empresas participadas pelo Estado seja liderado por um Administrador Executivo nomeado pelas tutelas,
- A recentragem do Conselho Fiscal das empresas do SEE com membros nomeados pelas tutelas, com valências e competências técnico-financeiras e de auditoria, e,

por outro lado:

- Imprimir e garantir maior eficácia no seguimento das empresas do SEE pela DSPE;
- Controlar e monitorizar essas empresas, através da implementação da Plataforma Informática de Monitorização e Controlo das empresas do SEE.

As reformas já estão formalizadas na nova legislação em vigor (Lei n.º 4/VII/2016) e algumas já são implementadas na prática. A implementação de outras medidas previstas nas reformas está actualmente em curso.

PI – 10: Acesso público à informação fiscal

Indicador PI-10: Avaliação 2015

Este indicador avalia as informações orçamentais e fiscais que são disponibilizadas ao público, como indicador de transparência nos procedimentos do sector público.

(i) Elementos de informação fiscal e orçamental disponíveis ao público

De acordo com a metodologia PEFA existem 6 elementos de informação fiscal e orçamental chave que devem estar disponíveis ao público. O quadro 12 apresenta a avaliação sobre a disponibilização desses elementos em CV:

Quadro 12. Disponibilização dos elementos de informação

Elemento chave	Avaliação	Prática actual em CV
Documentos sobre o orçamento anual: o público pode obter um conjunto completo dos documentos no momento da sua apresentação ao Parlamento;	Sim	O MFP publica na sua página (www.minfin.gov.cv) os seguintes documentos: a proposta de lei orçamental, a lei orçamental aprovada, o Decreto-lei de execução orçamental, as orientações para a elaboração orçamental e toda a legislação relevante para a elaboração orçamental e o processo de planeamento. A publicação da informação é feita de forma sistemática e imediata. Além disso, a maior parte dos documentos é também publicada no Boletim Oficial (B.O.)
Relatórios sobre a execução orçamental: os relatórios são postos à disposição do público, através de meios apropriados, até um mês após a preparação dos relatórios trimestrais;	Sim	O MFP publica mensalmente, na sua página web (www.minfin.gov.cv), uma síntese informativa sobre a execução orçamental do mês anterior. Regra geral, esta síntese é publicada até um mês após o encerramento do mês precedente.
Declarações financeiras de final de exercício (a CGE): as declarações são disponibilizadas anualmente ao público, através de meios apropriados, até seis meses após a conclusão da auditoria;	Sim	As CGE são publicadas na página web do MFP antes da conclusão da auditoria.
Relatórios de auditoria externa: todos os relatórios sobre as operações consolidadas do Governo Central são disponibilizados ao público, através de meios apropriados, até seis meses após a conclusão da auditoria;	Sim	Os pareceres de auditoria às CGE emitidos pelo Tribunal de Contas são divulgados no site do TC e acessíveis ao público.
Adjudicação de contratos: As adjudicações de todos os contratos com valor superior a aproximadamente US\$ 100.000 são publicadas, pelo menos trimestralmente, através de meios apropriados;	Parcialmente	Os concursos públicos e processos de licitações, cadernos de encargo e resultados dos processos são publicados através de meios apropriados. Os concursos (menos o ajuste directo) são publicados na página web do MFP sobre a responsabilidade da Direcção do Património e Contratação Pública.
Recursos disponíveis para unidades de serviços primários: As informações são publicadas através de meios apropriados pelo menos uma vez por ano ou disponíveis por solicitação para as unidades de serviço primárias com cobertura nacional em pelo menos dois	Não	Informação existe, mas não está acessível ao público.

Relatório Final: Maio, 2016

sectores (escolas de educação primária ou unidades sanitárias de base).		
---	--	--

Como referido acima, dos seis elementos-chave requeridos no âmbito da metodologia PEFA, somente três são integralmente preenchidos e um parcialmente preenchido.

Pontuação "B". A avaliação 2015 afirma que quatro dos seis elementos-chave estão publicados e acessíveis ao público.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-10	C	B	O desempenho melhorou entre 2008 e 2015 principalmente pelo facto de o Governo publicar mais informação na página web do MFP.	

Orçamentação com Base em Políticas

PI – 11: Ordem e participação no processo de orçamentação anual

Indicador PI-11: Avaliação 2015

Este indicador avalia os sistemas implementados para assegurar a participação no processo orçamental anual por parte das entidades orçamentais. Os documentos avaliados referem-se aos exercícios económicos 2015 pelas dimensões i) e ii) e 2013, 2014 e 2015 pela dimensão iii) em linha com a metodologia PEFA.

(i) Existência e cumprimento de um calendário orçamental estabelecido

Existe um calendário orçamental estabelecido e definido por Lei (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado 78/V/98). O MFP elabora e divulga a nota de orientação metodológica e directrizes gerais que guiam o processo de elaboração do OE onde esta incluído (como anexo) um calendário detalhado que orienta os Ministérios e outras

entidades públicas e os serviços envolvidos no processo orçamental. As directrizes incluem os tectos orçamentais para o ano fiscal seguinte (aprovados pelo Conselho de Ministros) e são divulgados até ao dia 31 de Julho de cada ano.

As etapas para a preparação do orçamento e as datas limites estabelecidas são as seguintes:

- I. Elaboração, pela DNP do MFP, do documento preliminar de análise da conjuntura económica do país, com os objectivos e metas para o próximo exercício económico a que se refere o orçamento, até ao dia 31 de Março;
- II. Elaboração, pela DGT do MFP, do Quadro Estratégico de Endividamento a Médio Prazo, até ao dia 31 de Março;
- III. Elaboração, pela DNP do MFP, do documento com as orientações para a preparação do PPIP, financiamento externo, até ao dia 31 de Março;
- IV. Elaboração, pela Secretaria de Estado da Administração Pública (SEAP) do documento de política de gestão dos recursos humanos, até o dia 31 de Março;
- V. Elaboração, pela DNOCP do MFP, do documento sobre as políticas de despesa pública, até ao dia 31 de Março.
- VI. Elaboração e consolidação pela, pela DNOCP do MFP, das previsões preliminares de receitas e despesas de funcionamento, até ao dia 31 de Março;
- VII. Apreciação e debate, ao nível do Conselho de Ministros, sobre os documentos I) a V), acima, sobre i) a conjuntura económica do país, objectivos e metas para o exercício económico; ii) as orientações para a preparação do PPIP; iii) o documento de política de gestão dos recursos humanos; e iv) o documento das políticas da despesa pública, da dívida pública e fiscal até ao dia 30 de Junho;
- VIII. Elaboração das diretrizes gerais, pela DNP e pela DNOCP do MFP, sobre a elaboração orçamental das finanças, até ao dia 15 de Julho;
- IX. Aprovação das diretrizes gerais, pelo Conselho de Ministros, sobre a elaboração orçamental, incluindo os tectos orçamentais, até ao dia 31 de Julho. As orientações orçamentais são divulgadas logo após a sua aprovação, mas não são datadas. Contudo, a DNOCP e os Ministérios e serviços afirmam que o calendário é respeitado;
- X. Em linha com o calendário estabelecido por lei, as orientações orçamentais (com os tectos) são preparadas pela DNOCP e enviadas para os Ministérios e serviços até ao dia 31 de Julho.
- XI. Elaboração da proposta orçamental, pelos Ministérios e pelas outras entidades públicas do nível central, sua consolidação pela DNOCP do MFP e envio para o Conselho de Ministros da mesma, pelo MFP, até ao dia 15 de Agosto;
- XII. Aprovação, pelo Conselho de Ministros, da proposta de OE incluindo os respectivos anexos, até ao dia 15 de Setembro.

Regra geral, este calendário é respeitado e proporciona aos Ministérios e às outras entidades públicas entre quatro a seis semanas para que possam apresentar as suas propostas. Os Ministérios e sectores afirmam que o tempo disponibilizado é suficiente para a elaboração das respectivas propostas orçamentais. Contudo, em linha com a metodologia PEFA, um período inferior a seis semanas implica uma pontuação B. Na avaliação PEFA 2008 a esse indicador foi atribuída uma pontuação A. Na prática, a legislação é igual e os procedimentos mantiveram-se entre as duas avaliações.

“Pontuação B”. O calendário para a preparação do orçamento é respeitado e o tempo disponibilizado aos Ministérios para apresentarem as suas propostas orçamentais, após o envio das orientações orçamentais, flutuou entre 4 e 6 semanas.

(ii) Clareza/abrangência das instruções sobre a preparação das propostas orçamentais (circular orçamental ou equivalente) e nível de envolvimento político

A avaliação afirma que os documentos são claros, suficientemente abrangentes e que contêm as orientações necessárias para orientar o processo da elaboração orçamental dos Ministérios e entidades públicas do Governo Central. É de salientar que o processo de elaboração do OE é apoiado pela plataforma SIGOF, o que proporciona uma ferramenta que garante consistência e unidade no processo de elaboração orçamental e representa um apoio em relação à clareza dos procedimentos e às exigências específicas de informações pelo MFP.

As Diretrizes orçamentais incluem: i) enquadramento macroeconómico, ii) enquadramento económico internacional, incluindo as principais hipóteses externas, iii) previsões sobre a economia cabo-verdiana e os riscos do cenário macroeconómico, iv) políticas e estratégias orçamentais de médio prazo (exercício económico + três anos), v) desenvolvimentos na área das Finanças Públicas, vi) o Quadro Orçamental de Médio Prazo, vi-bis) referências às principais estratégias de desenvolvimento gerais, o Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza III (DECRP III), vii) a consolidação das contas públicas, viii) os principais impactos das medidas de consolidação orçamental, e ix) princípios de qualidade das finanças públicas, despesa pública, política tributária, dívida pública, incluindo a gestão do sector empresarial.

Com base em boas práticas, e na auscultação aos Ministérios e serviços, verificou-se que as directrizes orçamentais são consideradas abrangentes e claras.

Além disso, é grande o envolvimento político na finalização das instruções para a preparação das propostas orçamentais: o Conselho de Ministros aprova os tectos orçamentais antes da divulgação dessas orientações.

“Pontuação A”. As directrizes orçamentais são claras e abrangentes. Os tectos orçamentais são aprovados pelo Conselho de Ministros antes da divulgação das orientações orçamentais e antes da submissão das propostas orçamentais no SIGOF pelos Ministérios e entidades públicas do Governo Central.

(iii) Aprovação atempada do orçamento pela Assembleia Nacional (nos últimos três anos)

Em linha com o calendário definido por Lei (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado 78/V/98) a Assembleia Nacional aprova o OE no mês de Dezembro do ano que precede o ano do exercício económico em questão.

O OE 2013 foi aprovado pela Assembleia Nacional e publicado no Boletim Oficial da República de Cabo Verde no dia 31 de Dezembro 2012;

O OE 2014 foi aprovado pela Assembleia Nacional e publicado no Boletim Oficial da República de Cabo Verde no dia 30 de Dezembro 2013; e

O OE 2015 foi aprovado pela Assembleia Nacional e publicado no Boletim Oficial da República de Cabo Verde no dia 31 de Dezembro 2014.

Em todos os três anos avaliados, o OE foi aprovado antes do início do exercício económico a que se referia.

Contudo, há previsões na Lei para que, em anos de eleições, a aprovação tenha lugar após a tomada de posse do Governo eleito. Consequentemente, nos anos de eleições há atrasos na aprovação do OE, razão pela qual se nota uma melhoria no desempenho entre 2008 e 2015. Visto que não se realizaram eleições nos três anos avaliados, nomeadamente 2013, 2014 e 2015 à dimensão (iii) foi atribuída a pontuação “A”.

Pontuação "A". Os OE dos anos 2013, 2014 e 2015 foram aprovados pela Assembleia Nacional antes do início do exercício económico a que o OE se referia.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M2	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-11	B+	A	<i>Houve uma melhoria porque durante os três anos avaliados não houve eleições.</i>	
(i) Existência e cumprimento de um calendário orçamental estabelecido	A	B	A pontuação mudou embora a legislação e os procedimentos não tenham mudado desde 2008.	A avaliação 2008 não seguiu as orientações da metodologia PEFA
(ii) Clareza/abrangência das instruções	A	A		
(iii) Aprovação atempada do orçamento	C	A	<i>A pontuação melhorou pela ausência de período eleitoral durante os três anos avaliados.</i>	

PI – 12: Perspectiva plurianual no planeamento orçamental, política de despesas e orçamentação

Indicador PI-12: Avaliação 2015

Este indicador avalia a qualidade dos sistemas de planeamento plurianual e a ligação entre o planeamento de médio e curto prazo.

(i) Preparação de previsões orçamentais plurianuais e dotações funcionais

Durante os últimos dez anos, o sistema nacional de planeamento (SNP) de Cabo Verde assenta o planeamento das políticas públicas na lógica programática, com a adopção do DECRP e do QDMP como instrumentos de planeamento de longo e de médio prazo em 2012.

O desempenho desta dimensão mostra uma melhoria desde a avaliação PEFA 2008, que principalmente se explica pelas melhorias implementadas e posteriormente formalizadas, pelas leis abaixo, no âmbito da aprovação da nova Lei de Bases do Sistema Nacional do Planeamento e da implementação parcial dessa lei, mais especificamente a implementação do instrumento QOMP e a ligação com o QDMP.

A nova **Lei de Bases** do Sistema Nacional do **Planeamento** (SNP), aprovada pela Lei n.º 72/VIII/2014, de 19 de Setembro, que substituiu a Lei n.º 52/II/85, de 10 de Janeiro, estabelece o princípio da harmonização dos instrumentos de planeamento de curto, médio e longo prazo. Assim, actualmente existem os seguintes instrumentos de planeamento:

- Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP): a última versão deste documento (DERRP III) foi preparada em 2011/2012 e cobre o período 2012-2016.
- Quadro Orçamental de Médio Prazo (QOMP): este quadro plurianual (N+3) é considerado como sendo “o instrumento de planeamento de médio prazo que estabelece o tecto da despesa total para cada um dos anos a serem incluídos no Quadro de Despesa de Médio Prazo, tendo em conta o cenário macroeconómico nacional”. O último quadro foi preparado em 2015 e cobre o período de 4 anos, 2015-2018.
- Quadro de Despesa de Médio Prazo (QDMP): este quadro de médio prazo (N+2) estabelece os tectos de despesa orçamental para a proposta orçamental e tectos indicativos para um período de três anos, de uma forma deslizante.
- Quadro de Endividamento de Médio Prazo (QEMP): este quadro de médio prazo (N+3) define a *política orçamental e fiscal e o contexto internacional*, mais especificamente uma análise da sustentabilidade da dívida interna e externa.
- Tectos orçamentais anuais: estes limites são definidos pela DNOCP em colaboração com a DNP e aprovados ao nível do Conselho de Ministros.

Estes instrumentos foram implementados em 2012, consideravelmente antes da aprovação da nova lei de 2014, e entraram em vigor a partir da elaboração orçamental de 2013. Foram formalizados com a aprovação da lei. Em linha com a prática e a legislação, existe uma ligação entre o DECRP, o QOMP, o QDMP, o QEMP e os Tectos orçamentais anuais. As ligações entre estes instrumentos são claras e as diferenças (quando existem)

entre estes instrumentos são adequadamente explicadas. Os tectos são definidos em linha com a classificação económica, orgânica e funcional.

“Pontuação B”. Previsões plurianuais são estabelecidas para três anos e 2 anos (N+2) de uma forma deslizante para as linhas orçamentais económicas, orgânicas e programáticas. Adicionalmente, existe uma ligação directa entre as previsões plurianuais (QOMP) e a definição dos tectos orçamentais (QDMP) e no caso de diferenças, essas últimas são explicadas.

(ii) Âmbito e frequência da análise de sustentabilidade da dívida

A análise da sustentabilidade da dívida interna e externa é feita no âmbito do QEMP, o qual é actualizado anualmente de forma abrangente e sistemática, fazendo parte do processo de elaboração orçamental. Esse instrumento foi introduzido pela nova Lei de Bases do SNP, acima referida. Ao nível institucional, em 2013 criou-se a unidade *Serviço de Acompanhamento Macroeconómico e Estatística* (SAME) na DNP que é responsável pela preparação do QEMP. Os relatórios emitidos anualmente pela SAME são documentos externos/internos e são publicados.

“Pontuação A”. A análise da sustentabilidade da dívida interna e externa é feita no âmbito do QEMP, que tem sido actualizado anualmente, de forma abrangente e sistemática, ao longo dos últimos 3 (ou mais) anos.

(iii) Existência de estratégias sectoriais com cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento

Existem estratégias sectoriais para os sectores-chave, tais como saúde, educação, entre outros, as quais representam, aproximadamente, 90% das despesas primárias. O cálculo foi feito com base em evidências que incluem as estratégias sectoriais de 16 Ministérios. A periodicidade dos planos estratégicos varia e não são harmonizados com os outros instrumentos no âmbito do SNP. Os cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento não são sistematicamente incluídos nessas estratégias. Além disso, os custos estimados no âmbito dos planos estratégicos sectoriais não são harmonizados com os tectos estabelecidos no QDMP.

Pontuação "C". Existem planos estratégicos com cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento para a maioria dos sectores, mas esses cálculos não estão em conformidade com os quadros de despesas agregadas de médio prazo (QOMP e QDMP).

(iv) Ligações entre orçamentos de investimento e estimativas de despesas futuras

A elaboração orçamental abrange as despesas de funcionamento e as despesas de investimento. Em alguns sectores, mais especificamente (e.g. Educação, Saúde), existe uma ligação entre os projectos de investimento e as suas implicações para despesas futuras recorrentes, mas esses cálculos não são necessariamente considerados nos planos estratégicos, nem nos quadros de despesa de médio prazo.

Existem estratégias sectoriais para os sectores-chave, tais como saúde, educação, entre outros, as quais representam, aproximadamente, 90% das despesas primárias. O cálculo foi feito com base em evidências que incluem as estratégias sectoriais de 16 Ministérios. A periodicidade dos planos estratégicos varia e não são harmonizados com os outros instrumentos no âmbito do SNP. Os cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento são incluídos nessas estratégias em alguns casos.

Pontuação "C". As decisões sobre projectos sectoriais de investimento, na maioria dos casos, não são tomadas com base nas estratégias sectoriais e o impacto financeiro dessas iniciativas não é calculado e integrado de forma sistemática nos planos orçamentais de médio e longo prazo.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M2	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-12 Perspectiva plurianual no planeamento orçamental, política de despesas e orçamentação	C+	B	Houve uma melhoria nas previsões plurianuais e no processo de estabelecimento dos tectos indicativos.	
(i) Preparação de previsões orçamentais plurianuais e dotações funcionais	C	B	Houve uma melhoria nas previsões plurianuais e no processo de estabelecimento dos tectos indicativos, porque antes da adopção da nova lei de 2014, durante os últimos dez anos, o sistema nacional de planeamento (SNP) de Cabo Verde assentava o planeamento das políticas públicas na lógica programática, com a adopção,	

			em 2012, do DECRP e do QDMP, como instrumentos de planeamento de longo e de curto prazo.	
(ii) Âmbito e frequência da análise de sustentabilidade da dívida	A	A		
(iii) Existência de estratégias sectoriais com cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento	C	C		
(iv) Ligações entre orçamentos de investimento e estimativas de despesas futuras	C	C		

Previsibilidade e Controlo na Execução Orçamental

PI – 13: Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes

Indicador PI-13: Avaliação 2015

Este indicador avalia a clareza e a abrangência das responsabilidades fiscais, o acesso dos contribuintes a informações sobre as suas responsabilidades fiscais e os procedimentos administrativos a que estão sujeitos, assim como a existência e o funcionamento de um mecanismo de recurso tributário.

(i) Clareza e abrangência das obrigações tributárias.

Entre 2012 e 2014, deu-se continuidade ao processo de reforma do sistema tributário e aduaneiro, o que envolveu a revisão da sua legislação fundamental e do seu funcionamento e relacionamento com os contribuintes.

Em 2012, foi introduzida a declaração *on-line* do IVA e informatizado o processo de restituição do Imposto Único sobre o Rendimento (IUR) e o reembolso do IVA, foi melhorada a conta corrente do contribuinte e o sistema de informação dirigida ao contribuinte.

Em 2013, foram criadas, entre outras estruturas, a Unidade dos Grandes Contribuintes, a Unidade de Atendimento ao Contribuinte e Cidadania Fiscal e a DNRE com a responsabilidade de superintender, simultaneamente, as áreas tributária e aduaneira.

Foram aprovados os seguintes diplomas:

- Código dos Benefícios Fiscais (Lei n.º 26/VIII /2013, de 21 de Janeiro);
- Regime Especial de Regularização de Dívidas (Decreto-lei n.º 35/2013, de 24

Relatório Final: Maio, 2016

de Setembro);

- Códigos Geral Tributário, do Processo Tributário e das Execuções Tributárias (Leis n.º 47/VIII/2013 e 48/VIII/2013, de 20 de Dezembro, e Lei n.º 49/VIII/2013, de 26 de Dezembro, respectivamente);
- Alterações ao Código do IVA (Lei n.º 51/VIII/2013, de 27 de Dezembro);
- Decreto-lei n.º 56/2013, de 30 de Dezembro que revê o Decreto - Lei n.º 65/2013 que versa sobre o Regulamento de Pagamento e Reembolso do IVA.

Em 2014, foram revistas ou produzidas as seguintes normas:

- Portaria n.º 2/2014, de 8 de Janeiro, que institui os novos formulários do IVA;
- Criação do Conselho Consultivo Tributário (Resolução n.º 16/ 2014, de 28 de Fevereiro);
- Regime Jurídico das Infracções Tributárias não Aduaneiras (Decreto-Legislativo n.º 3/2014, de 29 de Outubro);
- Regulamento do Código Aduaneiro (Decreto-Lei n.º 23/2014, de 02 de Abril);
- Código de Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (Lei n.º 78/VIII/2014, de 31 de Dezembro).

A legislação aduaneira é composta pelo Código Aduaneiro (Decreto-Legislativo, n.º 4/2010, de 3 de Junho) e por um conjunto de normas aprovadas em 2013 e 2014: Código de Benefícios Fiscais (Lei n.º 26/VIII/2013), Regulamento do Código Aduaneiro (Decreto-Lei n.º 13/2014, de 2 de Abril) e instruções diversas.

Os princípios gerais do ordenamento jurídico-tributário e a disciplina dos tributos públicos, não aduaneiros e locais, encontram-se definidos no Código Geral Tributário. Este código constitui o documento-reitor de todo o processo de reforma do sistema tributário e aduaneiro em curso. A reforma preconiza a melhoria da gestão e da Administração Tributária visando a melhoria da eficácia na cobrança dos impostos, tendo como base os princípios de transparência e equidade fiscal. A verificação da extensa legislação actualizada e produzida entre 2012 e 2014 permite atestar o seu alinhamento com os objectivos da reforma.

Nesse quadro, foi criada a DNRE (Decreto-Lei n.º 21/2015), definida como o serviço central do MFP que tem por incumbência a definição de políticas, planeamento, regulamentação, coordenação de serviços e avaliação do sistema tributário e aduaneiro. Especificamente, a DNRE administra os processos de arrecadação das receitas tributárias e aduaneiras, e demais tributos, bem como exerce o controlo aduaneiro. Os processos assentam em procedimentos devidamente regulamentados para os impostos e taxas fundamentais (imposto sobre o rendimento e retenção na fonte, IVA, direitos aduaneiros, taxas diversas) e têm como suporte instrumentos informáticos consolidados (SIGOF para a gestão das

receitas tributárias, designadamente os sistemas de cobrança e de arrecadação; Sydonia ++ que apoia o desembaraço aduaneiro e gere as receitas daí provenientes). Pontualmente são emitidas circulares e ordens de serviço são publicadas no site da DRNE¹⁰ com o objectivo de clarificar procedimentos específicos.

A DNRE compõe-se de duas Direcções - Direcção de Contribuições e Impostos (DCI) e Direcção das Alfândegas (DA), que administram o sistema tributário e aduaneiro, respectivamente, sendo apoiada por serviços comuns (Serviço de Auditoria Interna e Corregedoria, de Justiça Tributária e Aduaneira, de Planeamento e Coordenação da Inspecção Tributária e Aduaneira, de Logística e Gestão de Pessoal, de Tecnologia da Informação Tributária e Aduaneira, de Planeamento e Cooperação, de Atendimento ao Contribuinte e Cidadania Fiscal) e serviços territoriais (Repartições de Finanças, Repartição Especial de Grandes Contribuintes e as Alfândegas).

Na legislação tributária e aduaneira em vigor não foram identificadas normas explícitas sobre o poder discricionário em relação à avaliação das responsabilidades fiscais dos contribuintes.

Uma organização do sector privado, a Câmara de Comércio, Indústria e Serviços de Sotavento (CCISS) (que abrange as ilhas do Maio, Santiago, Fogo e Brava) foi auscultada. A CCISS reconhece que a legislação e os procedimentos são claros e aponta a instabilidade que os tem caracterizado nos anos recentes como factores que dificultam a sua aplicação. Refere, ainda, que muitas vezes não é envolvida na preparação da legislação, o que acontece por solicitação dos deputados quando as propostas chegam ao Parlamento. Por outro lado, refere que o poder discricionário dos funcionários é grande e penaliza a tesouraria e a sobrevivência das empresas, sobretudo as pequenas e médias. Como exemplo menciona a não devolução do IVA e do imposto sobre o rendimento nos prazos legais, de onde resulta uma elevada dívida acumulada do fisco para com os contribuintes¹¹; a diminuição arbitrária do valor ou a simples recusa de facturas legalmente emitidas; a determinação subjectiva da matéria colectável determinada com base em contabilidade organizada, etc.



¹⁰ <https://www.dnre.gov.cv/dnre/pt-pt/circulares>. Contém procedimentos de entrega do Modelo 106 IVA, procedimentos administrativos relativos à situação fiscal dos contribuintes, à cobrança da Taxa Ecológica, à cobrança do IVA nas prestações de serviços relativas a bens imóveis, à desmaterialização de documentos e processos relativos ao Imposto Sobre o Rendimento, etc.

¹¹ Ver indicador PI -15.

Pontuação "C". A legislação e os procedimentos legais e administrativos para a maioria dos impostos, taxas e direitos aduaneiros são abrangentes e claros. Contudo, o poder discricionário da Administração Tributária e dos funcionários não está suficientemente regulamentado e claramente definido.

(ii) Acesso dos contribuintes à informação sobre obrigações tributárias e procedimentos administrativos.

O acesso à informação sobre as obrigações dos contribuintes e os procedimentos a que se encontram sujeitos encontra-se facilitado pela quantidade e qualidade das informações expostas no site oficial da DNRE (<http://www.dnre.gov.cv>) e do MFP (<http://www.minfin.gov.cv>), assim como noutros sites da Administração Pública (<http://portokinoshilhas.gov.cv>, <http://www.governo.cv>). No primeiro site, encontra-se publicada a legislação completa nos domínios tributário e aduaneiro, citada na dimensão anterior.

Adicionalmente, são publicadas as normas revogadas, circulares e ordens de serviço diversas que esclarecem os contribuintes sobre procedimentos específicos (também citados na dimensão anterior, convenções internacionais em matéria fiscal - por exemplo, acordos de dupla tributação - e outra legislação e documentos de interesse geral (Orçamento do Estado, Orgânica da DNRE, Portarias sobre o Regime de Inspeção Tributária, a Emissão de Facturas Informatizadas, o Código do Sistema de Normalização Contabilística e o Regime Geral das Taxas).

São também publicadas brochuras, desdobráveis e cartazes sobre os objectivos da reforma fiscal, os códigos tributários recentemente aprovados, os benefícios fiscais, o sistema de declaração electrónica e os sistemas informáticos. Os ficheiros encontram-se disponibilizados em formato Pdf, PowerPoint e de vídeos. Utiliza-se, também, o site <http://youtube.com> para a divulgação de material informativo (https://www.youtube.com/channel/UCh3vll0_j3g8RdJ6jPYD5Ow/videos). As campanhas publicitárias para a sensibilização e informação dos contribuintes são divulgadas através da rádio e televisão, tendo o Programa Nacional de Cidadania Fiscal (criado em 2014, mas formalizado em 2015 através da Resolução n.º 11/2015) visibilidade e audiência a nível nacional (<https://www.dnre.gov.cv/dnre/pt-pt/programa-nacional-de-cidadania-fiscal>).

A DNRE dispõe de um serviço de *helpdesk* que funciona no horário normal de atendimento (telefone (+238) 888-9999), com o endereço email helpdesk@dnre.gov.cv. Além desse serviço e do esclarecimento presencial, o site da DNRE (<https://www.dnre.gov.cv/dnre/pt-pt/contact>) oferece aos utilizadores a possibilidade de colocarem as suas questões *on-line* e as respostas são facultadas através do endereço electrónico por eles indicado.

A CCISS considera que tem havido uma evolução no acesso às obrigações dos contribuintes e na divulgação dos procedimentos com a informatização e a disponibilização de plataformas de pagamento e de cobranças *on-line*. Contudo, a formação dos funcionários da Administração Tributária ainda apresenta debilidades.

Pontuação "A". Os contribuintes têm acesso a informações abrangentes, de fácil utilização e actualizadas, sobre as suas obrigações fiscais e os procedimentos administrativos para todos os impostos importantes. A Administração Tributária complementa essas facilidades com campanhas activas de educação dos contribuintes.

(iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de recurso tributário.

Existem dois mecanismos de recurso: o recurso hierárquico e o recurso externo.

O sistema de recurso hierárquico funciona no seio dos órgãos dos que administram o sistema tributário e aduaneiro. Do lado tributário, o recurso hierárquico é regulado pelos Códigos Geral do Tributário e do Processo Tributário. Na lei, são considerados fundamentos de reclamação: i) qualificação e quantificação errónea dos rendimentos, lucros, valores patrimoniais e outros factos tributários, incluindo a inexistência total ou parcial de facto tributário; ii) incompetência; iii) ausência ou vício da fundamentação legalmente exigida; iv) preterição de outras formalidades legais. A reclamação é apresentada por escrito, podendo sê-lo oralmente em caso de manifesta simplicidade. Ela é entregue nas repartições de finanças ou nos serviços locais da área de domicílio ou sede do contribuinte que a encaminhará para o serviço hierarquicamente superior. Por seu turno, o recurso hierárquico resulta da reclamação indeferida e é entregue no serviço que praticou o acto recorrido. O recurso hierárquico é dirigido ao(à) Ministro(a) das Finanças e, no caso dos tributos municipais, ao mais elevado superior hierárquico do autor do acto.

As estatísticas sobre as reclamações dos contribuintes recebidas pelas repartições fiscais não são transmitidas às estruturas centrais, que contabilizam apenas as reclamações que lhes são comunicadas para apreciação. Assim, as reclamações respondidas aos contribuintes pela Direcção das Contribuições e Impostos elevam-se a 78, 93, 48 em 2012, 2013 e 2014, respectivamente. Destes números, foram submetidas a recurso hierárquico 32 e 66 reclamações em 2013 e 2014, respectivamente.

Relativamente ao subsistema aduaneiro, o Código Aduaneiro regula o recurso hierárquico no artigo 208º, estabelecendo que *“das decisões dos Directores de alfândegas cabe recurso hierárquico para os Directores de Circunscricção Aduaneira e destes para o Director-Geral das Alfândegas”*. Por seu turno, das decisões do Director-Geral das Alfândegas, incluindo as relativas a recurso hierárquico, há recurso para o(a) Ministro(a) das Finanças.

Relatório Final: Maio, 2016

O mesmo Código refere no artigo 614º que “*as contestações de carácter técnico, suscitadas no acto da verificação ou reavaliação das mercadorias ou posteriormente ao seu desalfandegamento, relacionadas com a classificação pautal, origem e valor das mercadorias, são resolvidas por deliberação do Conselho Técnico Aduaneiro*”, que funciona junto da Direcção de Alfândegas. O Conselho Técnico Aduaneiro foi criado em 2014. É presidido pelo Director Nacional Adjunto das Alfândegas e composto por técnicos aduaneiros, representantes da CCISS (sector privado) e representantes da Direcção-Geral da Indústria e Comércio, todos nomeados por Portaria do(a) Ministro(a) das Finanças e Planeamento.

Quadro 13. Recursos atendidos e recusados pelo Conselho Técnico Aduaneiro

Anos	N.º de Processos de Recurso			
	Entrados	Analisados pelo CTA	Ganhos pelos Reclamantes	Perdidos pelos Reclamantes
2011	4	5	4	1
2012	9	1	1	–
2013	7	9	4	5
2014	15	10	4	6

Junto da DNRE funciona o Serviço de Justiça Tributária e Aduaneira que, entre outras competências i) elabora os projectos de respostas das reclamações e recursos hierárquicos, em estreita colaboração com as Repartições de Finanças, as Alfândegas e os Serviços de Inspeção Tributária e Antifraude, e ii) representa o interesse da Administração Fiscal e Aduaneira junto dos tribunais fiscais e aduaneiros.

O sistema de recurso externo é composto pelos tribunais fiscais e aduaneiros que são regidos pelo Decreto-Legislativo n.º 69/93, que define a orgânica e o funcionamento dos Tribunais Fiscais e Aduaneiros. Este Decreto-Legislativo estabelece que são tribunais fiscais e aduaneiros (artigo 2º e 10º): i) os tribunais fiscais aduaneiros sediados na Praia e no Mindelo, com jurisdição sobre as regiões Norte e Sul, respectivamente; e ii) o Supremo Tribunal de Justiça. A metodologia PEFA não abrange os tribunais de natureza estritamente judicial, pelo que se considera nesta avaliação apenas o primeiro grupo que se concentra no recurso de impostos.

A lei garante aos contribuintes o direito de recurso para o Tribunal Fiscal e Aduaneiro dos actos administrativos praticados pelos órgãos da Administração Tributária. Esse tribunal é composto, nos termos da sua lei orgânica (atrás citada), pelo Juiz, um Procurador da República, pelo secretário do Tribunal e pelos oficiais de diligências. O Juiz é designado pelo Conselho Superior de Magistratura Judicial e o Procurador pelo respectivo conselho. No exercício do seu mandato, *“compete aos tribunais fiscais e aduaneiros, na administração da justiça tributária, assegurar a defesa dos direitos interesses legalmente protegidos, aprender a violação da legalidade e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídico fiscais”* (Decreto-Legislativo n.º 69/93, artigo 3º). A legislação não especifica os procedimentos de recurso a cargo deste tribunal e a matéria sobre a qual incide é vaga. Não havendo regras claramente definidas e acessíveis sobre esses procedimentos questiona-se a sua transparência.

As estatísticas sobre as intervenções do Tribunal Fiscal e Aduaneiro mostram que estas se desenvolvem em torno de recursos de contra-ordenação, impugnação judicial tributária, descaminho, recurso contencioso, execução fiscal, execução do julgado, etc. Por exemplo,

dos 31 processos de recurso transitados de 2013 mais 29 entrados em 2014, foram sentenciados 29, findos 29 e 31 transitaram para o ano 2015.

A CCISS considera que o sistema de recurso não goza de independência e que o mecanismo existente peca por falta de transparência, afirmando que o sistema contra o qual se recorre está presente em todas as instâncias de recurso, hierárquico e externo. Por outro lado, estima que o sistema é oneroso e lento, tanto na tomada de decisões, como na sua implementação.

Pontuação "C". Um sistema de recurso com procedimentos administrativos funciona mas carece de reformas substanciais para ser transparente e efectivo.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-13	B	B	<i>O desempenho entre 2008 e 2015 manteve-se. A legislação é clara e encontra-se acessível. O poder discricionário carece de revisão e o sistema de recurso funciona mas necessita de reformas para se tornar transparente e efectivo.</i>	
(i)	C	C	Sem evolução.	
(ii)	A	A	Mantém-se o desempenho.	
(iii)	C	C	Sem evolução.	

Perspectivas para o futuro

A Resolução n.º 6/2015, de 11 de Fevereiro, aprova o Código de Ética e Conduta que, apesar da sua importância para a Administração Pública em geral, não tem relevância para a presente avaliação PEFA: por um lado, foi aprovado em 2015 e, por outro, menciona a redução do poder discricionário no seu preâmbulo sem apresentar mais desenvolvimentos.

Em 2015, foi publicada uma longa lista de legislação, normas e procedimentos, no quadro da reforma.

- Alteração do Código do IVA e do Código do Imposto de Selo (Lei n.º 81/VIII/2015, de 8 de Janeiro, altera os artigos 14º, 32º e 80º da Lei n.º 21/VI/2003, de 14 de Julho, com nova redação dada pela Lei n.º 51/VIII/2013, de 27 de Dezembro, que aprova o Código do IVA, e adita o n.º 5 ao artigo 27º da Lei n.º 33/VII/2008, de 8 de Dezembro, que aprova o Código do Imposto de Selo);
- Aprovação do Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (a Lei n.º 82/VIII/2015 de 7 de Janeiro);
- Regime das Retenções na Fonte das Diversas Categorias de Rendimentos (Decreto-Lei n.º 6/2015 de 23 de Janeiro);
- Rectificação Alguns Artigos do Código do Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares (Declaração de Rectificação de 11 de Fevereiro, rectifica na parte que interessa, alguns dos artigos da Lei n.º 78/VIII/2014 de 31 de Dezembro de 2014, que aprova o Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares);
- Aprovação da Declaração Periódica de Rendimentos - Modelo DPR (Portaria n.º 6/2015 de 12 de Fevereiro. A Declaração e os anexos devem ser enviados por transmissão electrónica, mediante carregamento (*upload*) dos ficheiros no formato definido pela Administração Fiscal);
- Regulamentação Procedimentos Faturação, Registo e Pagamento do TEU pelas Empresas do REMPE (Portaria n.º 7/2015 de 12 de Fevereiro, aprova o diploma que regulamenta os procedimentos de faturação, registo e pagamento do Tributo Especial Unificado pelas empresas enquadradas no Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas. Aprova ainda os modelos dos livros de registos de compras e registos de vendas e o modelo de pagamento do Tributo Especial Unificado, denominado MOD 107-REMPE);
- Rectificação do Artigo n.º 95º do Código do Imposto sobre Rendimento de Pessoas Coletivas (Declaração de Rectificação de 16 de Fevereiro, rectifica o artigo 95º "Pagamento Fracionados", da Lei n.º 82/VIII/2014, de 8 de Janeiro de 2015, que aprova o Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas);
- Regime Especial Aplicável à Transformação de Sociedades Previsto no IRPC (Portaria n.º 8/2015 de 2 de Março, tem por objeto a regulamentação do regime especial Aplicável à transformação de sociedades, previsto nos artigos 73º a 78º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas);
- Regime das Citações e Notificações pela Administração Tributária por Transmissão Electrónica de Dados (Decreto-Lei n.º 19/2015 de 19 de Março);
- Regulamentação dos Limites de Ajudas de Custo, Despesas de Representação e Subsídios (Decreto-Lei n.º 20/2015 de 25 de Março, regula os limites das ajudas de custo, despesas de representação, subsídios de refeição, subsídio de

compensação pelo uso de automóvel próprio em serviço, abonos para falhas e abonos de família, conforme determina a alínea g) do n.º 1 do artigo 2º do Código do Imposto sobre Rendimentos das Pessoas Coletivas, aprovado pela Lei n.º 78/VIII/2014, de 31 de Dezembro de 2014);

- Termos de Reconhecimento do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas (Decreto-Regulamentar n.º 6/2015 de 29 de Junho, aprova também o respectivo modelo de certificado);
- Regulamento das Depreciações e Amortizações Activos Sujeitos a Deperecimento Conforme (Portaria n.º 42/2015 de 24 de agosto, regula as depreciações e amortizações de elementos do ativo sujeitos a deperecimento de acordo com o previsto no Código do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas e fixa as respectivas taxas. A Portaria foi rectificada e totalmente republicada na I Série do Boletim Oficial n.º 52 de 28 de agosto de 2015);
- Aprovação do Regime de Inspecção Tributária, Aplicável Supletivamente à Direcção das Alfândegas (Decreto-Lei n.º 41/2015, de 27 de Agosto, aprova o Regime de Inspecção Tributária, Aplicável supletivamente à Direcção das Alfândegas, no que não for incompatível com a natureza dos procedimentos de inspecção de que está legalmente incumbida);
- Regulamentação da Aplicação das Regras sobre Preço de Transferência de Acordo com o Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (Portaria n.º 75/2015 de 31 de Dezembro);
- Aprovação da Tabela dos Coeficientes de Desvalorização da Moeda (Portaria n.º 76/2015 de 31 de Dezembro (correção monetária));
- Aprovação dos Modelos das Demonstrações Financeiras para Entidades que aplicam o PNCP (Portaria n.º 77/2015 de 31 de Dezembro);
- Aprovação Modelos Declaração Anual Rendimentos Pessoas Singulares e Coletivas MOD 112 e MOD 1B;
- Aprovação Regime Excepcional de Regularização de Dívidas Fiscais com Prazo Legal até 31/12/2015 (Decreto-Lei n.º 72/2015, de 31 de Dezembro, aprova um regime excepcional de regularização de dívidas de natureza fiscal cujo prazo legal de cobrança termina a 31 de Dezembro de 2015).

Em 2015 deu-se início à instalação de Sydonia World, que ficou concluído em 2016. O *upgrade* visa desmaterializar o processo de desembaraço aduaneiro e abreviar o mesmo. O leque de serviços a prestar será ampliado, passando a incluir o processamento dos pedidos de isenção e a produção do DUC para cada processo.

Em 2016 foi aprovada a Lei n.º 108/VIII/2016, que estabelece o regime de arbitragem como meio alternativo de resolução de conflitos tributários.

PI – 14: Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação tributária

Indicador PI-14: Avaliação 2015

Este indicador analisa o controlo no sistema de registo dos contribuintes, a eficácia das sanções resultantes do não cumprimento das obrigações de registo e declaração tributária, assim como o planeamento e a monitorização dos programas de auditoria tributária e de detecção de fraudes.

(i) Controlo no sistema de registo dos contribuintes.

O Decreto-Lei n.º 89/2005 instituiu o Número de Identificação Fiscal (NIF) atribuído às pessoas singulares e colectivas ou entidades equiparadas. O NIF constitui o parâmetro de identificação dos contribuintes. Para efeito de atribuição de NIF, todos os sujeitos passivos com rendimentos tributáveis, ainda que isentos, são obrigados a inscrever-se na Repartição de Finanças do seu domicílio fiscal ou serviço autorizado (por exemplo, Casa do Cidadão), mediante apresentação de uma declaração - Mod-109, devidamente preenchida. Além disso, a legislação nacional obriga à apresentação do NIF em todos os actos que envolvem a administração fiscal e aduaneira, os serviços da administração pública e os serviços bancários (incluindo a abertura de contas bancárias).

O registo dos contribuintes é exaustivo. Este é efectuado em 2 bases de dados que se encontram ligadas através de um sistema regular de sincronização e operam na mesma plataforma tecnológica: o SIGOF que cruza os contribuintes (pessoas singulares e colectivas) com a lista dos fornecedores do Estado, o Registo Civil (apenas para efeitos de validação), o licenciamento empresarial, o sistema de gestão do ciclo das empresas sob gestão da Direcção-Geral da Indústria e Comércio, o sistema de pagamento de salários da administração central e local, o sistema de pensões e previdência social, etc.; e o Sydonia que cobre todos os operadores relacionados com o comércio externo.

Pontuação "A". Os contribuintes são cadastrados num sistema de banco de dados completo vinculado directamente a outros sistemas de cadastro do Governo e com a legislação do sector financeiro.

(ii) Eficácia das sanções resultantes não cumprimento das obrigações de registo e declaração tributária.

As sanções encontram-se suficientemente legisladas e visam instituir regras e mecanismos de prevenção e, concomitantemente, reduzir as situações de fraude e de evasão fiscais, bem como garantir a condenação dos infractores. São fixados os casos de aplicação, os procedimentos e os prazos de pagamento para cada tipo de imposto

(designadamente o imposto sobre o rendimento, os direitos aduaneiros, o IVA), assim como os montantes e as penas correspondentes. Estas são aplicadas de forma sistemática.

Os sistemas tributário e aduaneiro dispõem de regimes sancionatórios das infracções distintos. No primeiro caso, o Regime Jurídico das infracções Tributárias não Aduaneiras (Decreto-Legislativo n.º 3/2014, de 29 de Outubro) aplica-se às infracções das normas reguladoras dos regimes tributários não aduaneiros, das prestações tributárias, dos benefícios fiscais e das obrigações tributárias acessórias. Subsidiariamente são utilizáveis, no que for aplicável: as disposições do Código Penal, do Código de Processo Penal e respectiva legislação complementar, o Regime Jurídico Geral de Contra-ordenações, o Código Geral Tributário e o Código das Execuções Tributárias.

As penas de multa são elevadas: *“a cada dia de multa corresponde uma quantia entre 500\$00 e 30.000\$00, tratando-se de pessoa singular, e entre 1.000\$00 e 50.000\$00, tratando-se de pessoa colectiva, sociedade ou entidade equiparada”* (idem, artigo 16º, parágrafo 1). O tribunal pode fixar *“...subsidiariamente, uma pena de prisão pelo tempo correspondente àquela reduzido em um terço, cuja execução deve ter início no prazo de 30 dias após se verificar que o condenado não fez o pagamento voluntário ou coercivamente da multa”* (idem, parágrafo 3). Podem ser aplicáveis cumulativamente com as penas de prisão ou multa aos agentes dos crimes tributários não aduaneiros penas acessórias diversas, tais como: a interdição temporária do exercício de certas actividades ou profissões, a dissolução da pessoa colectiva ou sociedade, a perda de benefícios fiscais, a cassação de licenças ou concessões e a suspensão de autorizações, etc.).

O Decreto-Legislativo n.º 3/2014 estabelece ainda contra-ordenações tributárias não aduaneiras classificadas como simples (puníveis até ao limite máximo de 300.000\$00) ou graves (acima de 30.000\$00), podendo o valor máximo ser atenuado se o infractor não acusar um comportamento doloso. O valor máximo envolvendo uma pessoa colectiva pode ser de 100.000.000\$00, em caso de dolo, ou de 40.000.000\$00, em caso de negligência. Para as pessoas singulares os valores máximos são de 15.000.000\$00, em caso de fraude, e de 6.000.000\$00, em caso de negligência. Aos agentes de contra-ordenações tributárias não aduaneiras graves podem também ser aplicáveis as sanções acessórias atrás enumeradas para as penas de multa.

A lei especifica, também, com detalhe, o direito à redução das sanções e o processo de sua prescrição, assim como o processo penal tributário, o processo de contra-ordenação tributário e os crimes tributários.

O sistema aduaneiro dispõe de um regime sancionatório próprio, tratado no Código Aduaneiro (Decreto-Legislativo n.º 4/2010), que consiste num Contencioso Aduaneiro que regula, para além da vertente técnico-aduaneira, as infracções fiscais aduaneiras e o

respectivo processo. São aplicáveis, subsidiariamente, com as devidas adaptações, as disposições do Código Penal, do Código de Processo Penal, do Regime Jurídico Geral de Contra-ordenações e da Lei de Investigação Criminal, do Código Civil e do Código do Processo Civil.

A competência para julgar as infracções fiscais aduaneiras é de natureza criminal, sendo o Tribunal Fiscal e Aduaneiro o órgão judicial competente para conhecer a impugnação dos actos das autoridades aduaneiras em matéria tributária, com recurso para o Supremo Tribunal.

As infracções fiscais aduaneiras classificam-se em crimes e contra-ordenações. Constituem crime (punido com três meses a três anos de prisão ou multa de 100.000\$00 a 30.000.000\$00, consoante o caso): contrabando nas suas diversas formas, fraude às garantias fiscais aduaneiras, frustração de créditos, recusa de apresentação de mercadorias, quebra de marcas e selos, receptação, etc. Por seu turno, as contra-ordenações (cujas coimas vão de 25.000\$00 a 10.000.000\$00, consoante o caso) aplicam-se a situações de extravio, circulação irregular de mercadorias, oposição a verificação ou a exames, aquisição negligente, etc.

As mercadorias objecto de crime fiscal aduaneiro e de extravio são apreendidas. Nas restantes contra-ordenações, a apreensão tem lugar nos termos previstos no regime jurídico geral das contra-ordenações. Como no caso precedente, a lei especifica também com detalhe o processo de acção penal e contra-ordenacional, as disposições sobre o processo criminal, etc.

Pontuação "A" As multas para todos os casos de não-cumprimento são estabelecidas num valor suficientemente alto para serem dissuasoras e são administradas de modo coerente.

(iii) Planeamento e monitorização dos programas de auditoria tributária e de detecção de fraudes

Com a criação da DNRE, que passou a governar o sistema tributário e aduaneiro, os mecanismos de auditoria tributária e de averiguação de fraudes foram reformados. O Decreto-Lei n.º 37/2013 confiou à DNRE a responsabilidade de, entre outros, “fazer o controlo e o acompanhamento da aplicação das leis fiscais visando assegurar a justiça tributária e aduaneira” (artigo 23º). No quadro da nova estrutura orgânica aprovada nesse diploma, foi criado o Serviço de Auditoria Interna e Corregedoria, ao qual compete desenvolver acções de auditoria interna de natureza sistémica, de gestão e de *compliance* com base em programas estabelecidos e auxiliar as inspecções da IGF e do Ministério

Público, assim como apoiar a implementação das recomendações formuladas por iniciativa própria ou por outros organismos. Apesar de não estar ainda consolidado e da escassez de pessoal, este serviço executa as actividades com base no plano estabelecido anualmente.

Junto da Direcção das Contribuições e Impostos da DNRE foi criada a Repartição Especial dos Grandes Contribuintes que absorveu competências em matéria de inspecção tributária para a categoria específica de grandes contribuintes. O essencial das auditorias tributárias sob a supervisão geral da DNRE relaciona-se com este grupo de contribuintes. Para os outros contribuintes, o Serviço de Planeamento, Coordenação e Inspeção Tributária (SPCIT) é o órgão que estabelece os planos de inspecção para as Direcções de Contribuições e Impostos e das Alfândegas, em conjugação com a Repartição Especial dos Grandes Contribuintes. A implementação dos planos é efectuada pelas repartições fiscais.

A Direcção das Alfândegas, também inserida na DNRE, passou a contar com um Serviço Antifraude cujas competências consistem na averiguação ou prevenção da evasão e da fraude fiscais, quase sempre de forma inopinada, tendo como base um plano nacional de controlo e inquéritos. Este serviço também orienta as suas averiguações com base num plano anual estabelecido pelo SPCIT.

No que se refere às auditorias tributárias e à detecção de fraudes, intervém também a IGF, à qual incumbe auditar a aderência às normas e procedimentos estabelecidos e ao Tribunal de Contas que efectua auditorias externas no quadro do seu mandato (ver Indicador PI-26). Estes organismos implementam as suas actividades com base em planos anuais de actividades.

Os serviços de auditoria e de detecção de fraudes executam as suas averiguações com base em critérios que consistem no comportamento fiscal do contribuinte, no risco fiscal associado ao volume de negócios, em sinais exteriores de riqueza, etc. O comportamento fiscal é analisado com base nos instrumentos informáticos que gerem o sistema tributário (SIGOF) e aduaneiro (Sydonia), nos quais é possível constatar as transacções relativas a um determinado contribuinte a partir do NIF, incluindo o estado do cumprimento das obrigações fiscais e as respectivas dívidas.

Pontuação "A" O sistema de auditoria e de detecção de fraudes instituído evidencia insuficiência de meios, sobretudo o pessoal técnico qualificado, que justificam o baixo número de averiguações anualmente efectuadas. De acordo com a metodologia PEFA, a pontuação deste indicador não depende deste tipo de constrangimento, valendo, assim, o facto de as auditorias tributárias e a detecção de fraudes serem geridas de acordo com planos documentados e com base em critérios de avaliação

claramente definidos para os principais impostos sujeitos ao regime de auto-liquidação (*self-assessment*¹²).

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1z	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-14	A	A	<i>As competências dos intervenientes foram clarificadas mas não houve alteração substancial no desempenho entre 2008 e 2015.</i>	
(i)	A	A	Sem alteração.	
(ii)	A	A	Sem alteração.	
(iii)	A	A	Sem alteração.	

Perspectivas para o futuro

Encontra-se em curso a melhoria dos critérios de análise do risco fiscal com apoio do FMI.

PI – 15: Eficácia na arrecadação dos impostos

Indicador PI-15: Avaliação 2015

Este indicador avalia a eficácia da arrecadação dos impostos (i) pelo montante de impostos atrasados e a eficiência da Administração Tributária no processo de colecta de impostos atrasados; (ii) pela frequência com que a cobrança de impostos é transferida para a conta do Tesouro; e (iii) pela frequência e qualidade da reconciliação dos impostos cobrados entre a Administração Tributária e o Tesouro.

- (i) *Índice de cobrança de impostos brutos atrasados, como percentagem dos impostos atrasados no início de um exercício fiscal, que foram cobrados durante esse exercício fiscal (média dos últimos dois exercícios fiscais).*

¹² Trata-se dos impostos para os quais o apuramento do valor do tributo é efectuado pelo próprio contribuinte.

Na área aduaneira, não há ocorrência de atrasados porque os procedimentos não o permite. O levantamento ou o envio de mercadorias exigem o pagamento prévio sem o qual ela é confiscada e colocada em hasta pública.

Na esfera tributária, os dados sobre os impostos atrasados são produzidos de forma consolidada pelo sistema informático de Gestão de Receitas do Estado (GRE), para cada contribuinte. Esses dados são publicados anualmente na CGE, na qual figuram o stock de atrasados no início do ano (1 de Janeiro), as liquidações¹³ totais ocorridas (incluindo impostos atrasados e do ano corrente), os impostos a cobrar e os anulados e, finalmente, o stock de atrasados no final do ano (31 de Dezembro).

Quadro 14. Stock de atrasados: Impostos liquidados, anulados e cobrados

Situação	2012	2013	2014
1. Stock em 1 de Janeiro	7,489.2	8,374.4	9,076.0
2. Durante o Ano:			
Impostos Liquidados	3,011.0	2,084.0	16,776.9 ¹⁴
Impostos a Cobrar	10,500.2	10,458.4	25,852.9
Impostos Anulados	39.2	16.3	346.6
Impostos Cobrados	2,086.6	1,366.1	3,257.4
3. Stock em 31 de Dezembro	8,374.4	9,076.0	22,248.9

Fonte: Conta Geral do Estado para 2012, 2013 e 2014.

Os dados disponíveis sobre as cobranças desagregam os relativos ao stock no início do ano e os que resultam das liquidações ocorridas no ano. Assim, o índice de cobrança com base nesta dimensão é de 4.2, 5.8% e 5.9% para 2012, 2013 e 2014, respectivamente.



¹³ Nos termos da Conta Geral do Estado, entende-se por liquidação de uma receita, o processo de apuramento da dívida e dos seus acréscimos legais, quando existam, de um devedor (contribuinte) ao Estado, podendo revestir a forma de liquidação prévia, quando a iniciativa é da responsabilidade da entidade administradora da receita, ou a forma de autoliquidação, quando o registo contabilístico resulta de um acto, cuja iniciativa pertence ao devedor e consiste na apresentação de uma declaração normalmente acompanhada do meio de pagamento (Conta Geral do Estado para 2014, página 51).

¹⁴ O aumento das liquidações em 2013 deve-se à medida de declaração oficiosa das dívidas dos contribuintes constantes nos registos da Direcção de Impostos e Auditoria adoptada nesse ano.

Pontuação "D". O rácio de cobrança de dívidas no ano mais recente (2014) é inferior a 60%.

(ii) Eficácia da transferência dos impostos cobrados para o Tesouro pela Administração Tributária.

Em Junho de 2012, foi introduzido o DUC, tendo a sua generalização ao sistema tributário e aduaneiro acontecido em 2013. Trata-se de um documento que funciona simultaneamente como factura e recibo para o contribuinte. O DUC é emitido electronicamente pelas repartições fiscais e pelas recebedorias das estâncias aduaneiras e nela constam, entre outros, a entidade emissora, o respectivo número de identificação, o número do contribuinte, a especificação do imposto, a matéria colectável, o valor a pagar e a data de emissão.

Não é possível efectuar-se uma cobrança ou um pagamento sem um DUC, considerado que todo o processo se encontra informatizado. Na posse do DUC, o pagamento é feito com cartão electrónico ou em dinheiro na dependência de um banco comercial, numa conta bancária titulada pelo Tesouro, designada “conta de passagem”. No final do dia, os saldos existentes na “conta de passagem” são transferidos para a CUT sediada no Banco Central, com base num protocolo específico assinado com os bancos.

Pontuação "A". Toda a receita tributária é paga directamente em contas controladas pelo Tesouro e os valores depositados transferidos para a CUT diariamente.

(iii) Frequência da reconciliação contabilística completa entre as avaliações, cobranças, registos de atrasos e receitas tributárias pelo Tesouro.

Aquando do pagamento, nos termos do mecanismo atrás descrito, ficam registados no banco comercial as informações que constam no DUC, como apresentado na dimensão anterior. No dia seguinte, às 8 horas, a Direcção-Geral do Tesouro recebe ficheiros electrónicos enviados pelos bancos comerciais contendo os dados sobre os recebimentos. Encontrando-se todo o processo informatizado, os ficheiros electrónicos recebidos pelo Tesouro são carregados no SIGOF e a reconciliação entre as cobranças, as receitas tributárias e o registo dos atrasados é automaticamente efectuada, constituindo o Número de Identificação Fiscal (NIF) a chave principal de transferência dos dados para a conta corrente do contribuinte. O automatismo ocorre pela via da *interface* entre os módulos específicos de gestão da tesouraria (gerida pela Direcção Geral do Tesouro) e de gestão

Relatório Final: Maio, 2016

de receitas (gerida pela Direcção das Contribuições e Impostos). Desta forma, a reconciliação dos impostos cobrados e transferidos para o Tesouro com os comprovativos é feita diariamente. Mensalmente, até ao fim do mês seguinte, efectua-se a reconciliação entre os lançamentos fiscais, cobranças, impostos atrasados e transferências para o Tesouro, os dados fornecidos pelos bancos comerciais e os que constam na conta do Tesouro no Banco Central.

Pontuação "A" A conciliação completa de lançamentos fiscais, cobranças, impostos atrasados e transferências ao Tesouro ocorre no mínimo mensalmente até ao último dia do mês seguinte a que se referem.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M 1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-15	D+	D+	Não houve alteração no desempenho entre 2008 e 2015.	
(i)	D	D	O rácio de cobrança de dívidas em 2014 foi inferior a 60%.	
(ii)	A	A	Sem alteração.	
(iii)	A	A	Sem alteração.	

PI – 16: Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas

Indicador PI-16: Avaliação 2015

Este indicador avalia o grau de confiança nas informações orçamentais que são prestadas pelo MFP aos Sectores (em especial Ministérios) de modo a que estes possam programar de forma atempada a realização das respectivas despesas e a assumpção de compromissos.

(i) Grau ao qual os fluxos de caixa são programados e monitorizados

O grau com que os fluxos de caixa são programados e monitorizados é elevado dado que existe um plano de tesouraria anual o qual é desagregado por mês.

Os planos de Tesouraria são preparados pela DGT, incumbindo esta competência especificamente à Direcção de Serviços de Tesouraria e Gestão de Contas (DSTGC). Para tal, é utilizada a informação recebida da DNOCP e, dentro desta, da Direcção de Serviços do Orçamento.

A metodologia para a preparação é a que consta no DL n.º 10/96, de 26 de Fevereiro, e num conjunto de documentos que regulamenta aquele diploma: o Guião do Plano de Tesouraria e, com este correlacionado, o Manual de Procedimentos Operacionais Bancarização (Interno) v2.0 e o Manual de Procedimentos Operacionais Bancarização (Sectores) v2.0, os quais são constituídos pela compilação de um conjunto de circulares e/ou instruções internas.

Os planos de tesouraria são adoptados após a aprovação dos decretos de execução do OE e estão integrados na plataforma SIGOF.

A sua monitorização pela DGTGC é realizada diariamente verificando-se, entre outras, o cumprimento da prioridade das despesas obrigatórias, salários e pensões, face a outras despesas. A excepção à referida monitorização diária respeita aos movimentos que não passam pela CUT e/ou pelo OE (v.g. empréstimos e donativos).

Refira-se que a monitorização, além de diária, é feita com base em reconciliações que assentam em fluxos de entradas e saídas de caixa. A actualização dos planos de tesouraria é mensal, baseada na informação prestada pelos sectores, e inscrita no SIGOF, por comparação com as previsões feitas no Plano de Tesouraria, sendo este ajustado conforme as necessidades e, face a estas, o saldo de tesouraria disponível.

As entidades executoras do orçamento estão informadas sobre a disponibilidade de recursos mensais através do SIGOF.

<p>Pontuação "A". A previsão do fluxo de caixa é preparada pela DSTGC para todo o ano fiscal e é actualizada mensalmente com base nos fluxos de entradas e saídas reais de caixa.</p>
--

(ii) Fiabilidade e horizonte da informação intra-anual e periódica para ministérios, departamentos e instituições sobre os tectos para os compromissos de despesa

A execução orçamental assenta no sistema SIGOF. Neste sistema, o orçamento é carregado com as dotações discriminadas por sector e por rúbrica, os tectos de despesa são atempadamente do conhecimento dos sectores, através dos perfis de acesso que estes possuem para entrar no aludido sistema, o que permite o planeamento e gestão dos compromissos assumidos, e/ou a assumir, por parte dos sectores (Ministérios).

Porém, esta dimensão é influenciada pelo facto de a disponibilidade de tesouraria nem sempre acompanhar a disponibilidade orçamental. Tal significa que, por vezes, e conforme informação prestada, é necessário proceder a realocações entre rubricas orçamentais ou mesmo a empréstimos de curto prazo. Ao serem realizadas pelo menos com um trimestre de antecedência, estas realocações e empréstimos a curto prazo permitem que as informações disponíveis sejam confiáveis para o trimestre após aquele em que as realocações são efectuadas, o que permite uma gestão atempada dos compromissos assumidos.

Pontuação "B". Os sectores recebem informações confiáveis sobre valores máximos para comprometimento de despesas, mensalmente e no mínimo com um trimestre de antecedência face ao momento do compromisso.

(iii) Frequência e transparência dos ajustes nas dotações orçamentais que são decididos acima do nível de gestão dos ministérios, departamentos e agências

Como mencionado acima (1ª dimensão), a gestão da receita e da despesa é realizada numa óptica essencialmente de disponibilidade de tesouraria e, portanto, de disponibilidade de saldo. Assim, as realocações ao longo do exercício orçamental são frequentes (trimestrais), embora fiquem registadas no sistema SIGOF. Estes ajustes são realizados de acordo com procedimentos estabelecidos no Decreto-Lei e nos Manuais e Guião mencionados acima na dimensão (i) embora, conforme maior detalhe abaixo, com pouca transparência.

Também conforme já referido, a Direcção de Serviços responsável pela realização destes ajustes é a DSTGC e as instituições envolvidas são informadas sobre estes ajustes através do sistema SIGOF.

Embora os procedimentos legalmente definidos sejam transparentes, os mesmos não são cumpridos na íntegra. Como a gestão da despesa assenta essencialmente numa óptica de disponibilidade de tesouraria, as decisões sobre as realocações são decididas sem que exista uma consulta prévia das entidades interessadas e, no limite, dos sectores, de modo a poder responder rapidamente às necessidades de tesouraria, dentro da disponibilidade de caixa.

Pontuação "C". As realocações são frequentes e realizadas com pouca transparência.

Comparação com a avaliação de 2008

Relatório Final: Maio, 2016

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-16	C+	C+	Mantém-se inalterado	
(i) Grau ao qual os fluxos de caixa são programados e monitorizados	A	A	Mantém-se inalterado	
(ii) Fiabilidade e horizonte da informação intra-anual e periódica para ministérios, departamentos e instituições sobre os tectos para os compromissos de despesa	B	B	Mantém-se inalterado	
(iii) Frequência e transparência dos ajustes nas dotações orçamentais que são decididos acima do nível de gestão dos ministérios, departamentos e agências	C	C	Mantém-se inalterado	

PI – 17: Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias

Indicador PI-17: Avaliação 2015

A gestão dos balanços de caixa, da dívida e das garantias governamentais são elementos importantes da gestão orçamental geral. A má gestão dos balanços de caixa, da dívida e das garantias pode gerar custos desnecessariamente altos do serviço da dívida e riscos orçamentais significativos.

Assim, a manutenção do sistema de dados de dívidas e o relatório regular sobre as principais características da carteira de dívidas e seu desenvolvimento são fundamentais para garantir a integridade dos dados e os benefícios relacionados, o que se pretende apreender com este indicador e correspondentes dimensões.

(i) Qualidade do registo e reporte dos dados da dívida

Verificou-se que existem registos de dívida interna e externa, sendo estas monitorizadas e reconciliadas mensalmente através do sistema Debt Recording and Management System (CS-DRMS). Um relatório é produzido trimestralmente.

Este sistema e análise feita sobre a informação nele contida, nomeadamente a reconciliação mensal e a produção de um relatório trimestral consolidado, permitem o

acompanhamento regular das dívidas contraídas e da sua evolução. A qualidade dos dados sobre a dívida interna e externa é, então, fiável e completa.

O acima mencionado relatório contém ainda informação sobre garantias e avales efectivamente accionados.

Existe informação publicada sobre a dívida, designadamente os encargos com os juros, discriminados por dívida interna e por dívida externa, bem como por despesas de funcionamento e despesas de investimento (vd. Síntese Informativa Mensal - Boletins de Execução Orçamental). Encontra-se ainda publicada informação sobre a dívida, desta feita com mais detalhe, quer nas Contas Provisórias do Estado e respectivos mapas anexos, quer na CGE. Refira-se ainda que é obrigatório, nos termos legais, que também a proposta de orçamento contenha a evolução do stock da dívida nos últimos três anos.

Pontuação "B". Existem registos de dívida interna e externa com dados de alta qualidade que são preenchidos, actualizados e conciliados trimestralmente, o relatório publicado contém informação sobre as garantias e avales efectivamente accionados. A gestão é abrangente e são produzidos relatórios estatísticos uma vez por ano.

(ii) Grau de consolidação dos balanços de caixa do Governo

Relativamente ao grau de consolidação dos balanços de caixa, há que distinguir os saldos das contas que integram a CUT dos saldos das contas que não a integram.

No que respeita aos primeiros, os que integram a CUT, mantida no Banco de Cabo Verde, a consolidação dos saldos de contas é realizada diariamente, o que lhes confere um elevado grau de consolidação.

Todas as contas públicas são identificadas e rastreadas pelo MFP. No entanto, ainda existem situações que não cumprem o princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente os Fundos de Serviços Autónomos (FSA) e as Empresas Públicas, cuja conciliação é feita através da integração de balancetes trimestrais que são enviados por estas entidades, o que se reflete num menor grau de consolidação mensal.

Acresce ainda que permanecem contas sedeadas na banca comercial, com valores marginais/importantes cujo controlo por parte do Tesouro é menor face às sedeadas na CUT dado que assenta na informação, e posterior conferência, enviada pela banca comercial.

A bancarização implementada em 2012 veio reduzir o número de contas sediadas na

banca comercial mas o seu mapeamento ainda não está concluído, nem a referida bancarização totalmente implementada.

Pontuação "C". O cálculo e a consolidação da maior parte dos saldos das contas públicas são realizados no mínimo uma vez por mês, mas o sistema usado não permite a consolidação de todos os saldos bancários, pelo facto de os FSA não estarem integrados directamente no sistema e de permanecerem contas sedeadas na banca comercial cujo controlo, e consolidação, é menor.

(iii) Sistemas para contrair empréstimos e emissão de garantias

A regulamentação relativa à competência para a contração de empréstimos e emissão de garantias é estipulada na Lei do Enquadramento Orçamental, Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro, que é clara ao atribuir a sua exclusividade ao MFP, como membro do Governo responsável pela área das Finanças excluindo, assim, os outros Ministros dessa possibilidade (a menos que pelos montantes envolvidos sejam da competência do Conselho de Ministros).

A competência para a contração de empréstimos e concessão de garantias encontra-se prevista, de forma anual, na Lei que aprova o OE. Tendo em conta o definido naquela Lei para 2014, Lei n.º 52/XIII/2014, de 30 de Outubro, a competência para a contração de empréstimos e garantias são os seguintes:

1. Empréstimos – membro do Governo responsável pela área das Finanças para as situações previstas nos art.ºs 33º (operações activas), 34º (aquisição de activos e assunção de activos) e 38º (Dívida pública). Quando se verifique um aumento do endividamento para financiamento do OE, a competência é do Governo, cfr. art.º 37º, e portanto, do Conselho de Ministro enquanto órgão colegial.
2. Garantias – De acordo com o art.º 36º da mesma Lei, o limite das garantias a conceder em 2014 é de 7 milhões de escudos.

De acordo com o determinado no nº 3 do art.º 80º da Lei do Enquadramento Orçamental, o limite da dívida pública é de 60% para a dívida de curto e médio prazo. Estas dívidas correspondem a 20% do PIB e são inferiores aos limites estipulados pela Lei do Enquadramento Orçamental. A dívida de longo prazo não tem limite fixo, mas o endividamento é baseado na análise de sustentabilidade anual, realizada pela DGT e pela DNP na atualização do *Medium Term Debt System* para o estabelecimento da Política de Endividamento.

Pontuação "A". Nos termos da legislação em vigor, e da Lei do Orçamento em particular, a contratação da dívida e a emissão de garantias é da exclusiva competência do Ministério das Finanças e do Planeamento, independentemente do beneficiário.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M2	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-17	C+	B	A pontuação foi melhorada pelas melhorias na 3ª dimensão.	
(i) Qualidade do registo e reporte dos dados da dívida	B	B	Mantém-se inalterado	
(ii) Grau de consolidação dos balanços de caixa do Governo	C	C	Mantém-se inalterado	A bancarização implementada em 2012 veio reduzir o número de contas sediadas na banca comercial mas o seu mapeamento ainda não está concluído, nem a referida bancarização totalmente implementada.
(iii) Sistemas para contrair empréstimos e emissão de garantias	C	A	A pontuação melhorou pelo respeito da legislação.	Nos termos da legislação em vigor, e da Lei do Orçamento em particular, a contratação da dívida e a emissão de garantias é da exclusiva competência do MFP, independentemente do beneficiário.

Perspectivas para o futuro

A bancarização iniciada em 2012 veio reduzir o número de contas sediadas na banca comercial mas o seu mapeamento ainda não está concluído, nem a referida bancarização totalmente implementada. Com a finalização do processo de bancarização, o grau de consolidação dos balanços de caixa do Governo a pontuação da segunda dimensão deste indicador seria melhorada.

PI – 18: Eficácia do controlo das folhas de salários

Indicador PI-18: Avaliação 2015

As despesas com salários assumem uma especial preponderância nas despesas globais e são susceptíveis de manipulação, designadamente devido a um controlo deficiente. O vínculo entre a base de dados dos recursos humanos e a folha de pagamento é, deste modo, um controlo-chave. Quaisquer alterações necessárias à base de dados dos recursos humanos devem ser processadas de modo oportuno, devendo os mesmos poder ser reconstituídos (“pista de auditoria”).

(i) Grau de integração e reconciliação entre os registos do pessoal e dados da folha de salários

Existe uma base de dados única dos Recursos Humanos que contém toda a informação administrativa do funcionário, nomeadamente no que se refere ao desenvolvimento da carreira. A sua constituição foi feita com base em diferentes recenseamentos, cabendo a responsabilidade de gestão da componente Recursos Humanos à Direcção Nacional da Administração Pública (DNAP) da Secretaria de Estado da Administração Pública. O sistema utilizado para o registo do pessoal consta de um processo individual e, conforme maior detalhe adiante, de uma base de dados. A DNOCP tem a responsabilidade da gestão da folha de salários, embora actualmente descentralizada. Assim, são os sectores os responsáveis directos por fazerem as alterações relativas a cada funcionário e por manterem os registos actualizados. A preparação mensal da folha de salários é, então, da competência dos sectores e os pagamentos são processados e liquidados pelo MFP, após conferência pelo controlador financeiro.

As reconciliações são sistemáticas e as diferenças entre as duas fontes de informação são eliminadas com periodicidade mensal.

A base de dados dos Recursos Humanos contém a totalidade dos funcionários. Todavia, ainda não são processados pelo sistema os salários de parte do pessoal dos Hospitais centrais, do pessoal da Polícia Judiciária, do Estado Maior das Forças Armadas, da Região de Saúde de Santiago Norte e da Comissão Nacional de Eleições. **A folha de salários destas entidades é preparada e paga pelas próprias entidades.** A realização da transferência do mês seguinte é condicionada à apresentação da folha de salários e outros comprovativos da execução do respectivo orçamento.

Ao ser uma base única permite, também, que qualquer alteração da situação profissional do funcionário tenha uma rápida repercussão na folha de salários. A reconciliação dos dados entre as duas bases de dados é realizada pela DNAP. No caso das entidades fora

do sistema da Contabilidade Pública, o procedimento é realizado pelas próprias entidades com a conferência do técnico do Núcleo de Contas do MFP.

Pontuação "B. A Base de dados é única e, portanto, directamente ligada à folha de pagamentos garantindo-se, assim, a consistência dos dados, com a excepção de algumas entidades públicas. No entanto, todas as alterações na situação de todos os funcionários públicos são adequadamente documentadas e as folhas de pagamentos são comparadas mensalmente com a informação do mês precedente.

(ii) Tempo das alterações nos registos do pessoal e na folha de salários

Dado que a base de dados dos Recursos Humanos é uma base única, permite que qualquer alteração da situação profissional do funcionário tenha uma rápida repercussão na folha de salários (menos de um mês).

Como acima referido, no caso das entidades fora do sistema da Contabilidade Pública o procedimento é realizado pelas próprias entidades que enviam as folhas de salários ao MFP para pagamento após conferência pelo controlador financeiro do MFP.

Relativamente aos pagamentos retroactivos, estes ocorrem raramente e quando a alteração funcional depende de visto do Tribunal de Contas e os valores envolvidos são pequenos. No entanto, não ocorrem por falta de saldo, visto que, nos termos legais, estas despesas têm um carácter prioritário relativamente às demais.

Pontuação "A". A folha de pagamento é suportada pela documentação completa de todas as alterações feitas nos registos pessoais mensalmente e verificada mediante dados da folha de pagamento do mês anterior. Pagamentos retroactivos ocorrem raramente e só quando a situação funcional está sujeita ao visto do Tribunal de Contas. Nestes casos, os valores envolvidos são diminutos e inferiores a 3% da despesa total com salários.

(iii) Controlos internos das alterações aos registos do pessoal e folha de salários

Tratando-se de uma base de dados, para que se aceda à mesma é necessário possuir perfil de acesso, sendo que estes permitem segregar as funções dos intervenientes no processo e gerar um registo (log) de acessos. Assim, para se introduzir uma alteração na base de dados é necessário ter um nome de utilizador e password fornecidos pelo administrador. São ainda necessários vários níveis de validação e confirmação, que ficam registados e podem ser consultados.

As alterações aos registos do pessoal estão previstas em diversos diplomas, dos quais, para o que agora importa, se destaca o Estatuto do Pessoal Dirigente, a Constituição e Extinção da Relação Jurídica de Emprego na Administração Pública e o Regime de Mobilidade dos Funcionários Públicos, e são iniciadas pelos sectores, fruto da descentralização ocorrida. As alterações à folha de salários são realizadas automaticamente pelo sistema, após a introdução, no mesmo sistema, das modificações ocorridas relativamente a cada funcionário individualmente considerado.

Relativamente ao procedimento propriamente dito, o funcionário de cada sector com perfil de acesso introduz a alteração na Base de Dados e o respectivo Director valida e fecha o acesso ao ficheiro. Posteriormente, a DNAP verifica que alteração foi feita e valida o processo. Este processo permite auditar o sistema e saber quem fez o quê, quando, onde e com que autorização.

Pontuação "A". A autorização para alterar registos e folha de pagamento é restrita e resulta numa pista de auditoria.

(iv) Existência de auditorias das folhas de salários para identificar fraquezas no controlo e/ou trabalhadores fantasmas

Em 2014, a IGF procedeu a uma profunda auditoria ao sistema de Recursos Humanos, em especial às tecnologias de informação que o sustentam, isto é, a base de dados de Recursos Humanos gerida pela DNAP, na qual se encontra o desenvolvimento da carreira

de cada funcionário público e dados como os NIF ou os dados bancários, e a respectiva ligação ao SIGOF, através do qual se faz o pagamento de salários.

Desta auditoria resultou a identificação de inexatidões que deram origem a recomendações, as quais, de acordo com o seguimento que a IGF tem vindo a efectuar, estão a ser implementadas e, portanto, as referidas inexatidões estão a ser eliminadas.

Acrescente-se que uma das áreas temáticas de actuação da IGF é precisamente a auditoria das folhas de salários, das folhas de pagamento e a realização dos pagamentos de salários e pensões. Este é um processo institucionalizado, contínuo e realizado pela IGF dado que as auditorias às despesas com o pessoal é uma das áreas de risco identificadas pela IGF. Assim, além da auditoria de 2014, acima identificada, que se destacou por mais profunda, foram sendo realizadas outras auditorias nesta área em anos anteriores, nomeadamente em 2012 e 2013.

Pontuação "A". Existe um forte sistema de auditorias anuais/contínuas da folha de pagamentos para identificar os pontos fracos do controlo e a existência de funcionários-fantasma.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M2	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-18	B+	B+	Mantém-se inalterado, com evoluções contrastadas	
(i) Grau de integração e reconciliação entre os registos do pessoal e dados da folha de salários	A	B	A pontuação baixou, porque, apesar da existência de uma base de dados única e, portanto, directamente ligada à folha de pagamentos garantindo-se assim a consistência dos dados, algumas entidades públicas preparam e enviam as folhas de pagamento independentemente e documentam todas as alterações, mas sem ligação directa com os registos do pessoal.	No exercício PEFA 2009 a situação era idêntica à agora verificada e, mesmo assim, foi pontuada com um "A"
(ii) Tempo das alterações nos registos do pessoal e na folha de salários	A	A	Mantém-se inalterado	
iii) Controlos internos das alterações aos	A	A	Mantém-se inalterado	

registos do pessoal e folha de salários				
iv) Existência de auditorias das folhas de salários para identificar fraquezas no controlo e/ou trabalhadores fantasmas	B	A	Melhoria da pontuação porque em 2014 a IGF procedeu a uma profunda auditoria ao sistema de Recursos Humanos e está a proceder ao acompanhamento da implementação das recomendações dela resultantes. O processo de auditoria foi institucionalizado na IGF e é contínuo dado que as “folhas de salários” são uma das áreas de risco identificadas por aquela entidade de auditoria. Faz-se notar ainda que, além desta, foram sendo realizadas outras auditorias nesta área em anos anteriores, nomeadamente em 2012 e 2013.	

PI – 19: Transparência, Concorrência e Mecanismos de Queixas nos Processos de Adjudicação (*procurement*)

Indicador PI-19: Avaliação 2015

Este indicador foi objeto de uma profunda alteração em 2011, tendo sido deslocado o foco das questões meramente legais para as questões mais de operativas sem que, no entanto, as anteriores tenham sido descuradas.

Contudo, a premissa de base mantém-se: através do sistema de aquisições públicas fazem-se despesas públicas significativas, motivo pelo qual este indicador assume uma importância fulcral e é constituído por quatro dimensões.

Este indicador avalia se o sistema de aquisições garante que o dinheiro seja utilizado eficazmente, tendo vista uma maior eficiência e melhor relação qualidade/preço nas aquisições associadas à prestação de serviços pelo Governo.

(i) Transparência, abrangência e concorrência no quadro legal e regulador

Os princípios de um sistema em bom funcionamento precisam de estar descritos num enquadramento legal transparente e bem definido, que estabeleça claramente as políticas, procedimentos, responsabilização e controlos adequados. Um dos princípios

fundamentais estabelecidos pelo enquadramento legal é o uso de transparência e concorrência como um meio para se obter preços justos e razoáveis e, de uma forma geral, a melhor relação qualidade/preço.

O quadro legal e regulador das aquisições públicas é constituído por um conjunto de diplomas, bem como por um manual de contratação, sendo estes os seguintes:

- Código da Contratação Pública, aprovado pela Lei n.º 88/VIII/ 2015 de 14 de Abril;
- Lei 17/VII/2007, de 10 de Setembro - estabelece o regime jurídico das Aquisições Públicas;
- Decreto-lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro - aprova o Regulamento da Lei n.º 17/VII/2007, de 1 de Setembro ou Lei das Aquisições Públicas;
- Decreto-Lei n.º 35/2005, de 30 de Maio – estabelece as bases gerais do regime de concessão de Obras Públicas e de Exploração de Bens Públicos;
- Decreto-Lei n.º 31/94, de 2 de Maio – estabelece o regime jurídico das empreitadas de obras públicas;
- Decreto-Lei n.º 15/2008, de 8 de Maio - cria a Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas – hoje designada por Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP) e aprova os respectivos estatutos;
- Decreto-Lei n.º 4/2010, de 8 de Março - Aprova o regulamento que estabelece o processo de criação, funcionamento e a composição das unidades da gestão de Aquisições (UGA) e da Unidade da Gestão das Aquisições Centralizadas (UGAG).

Feita a análise dos principais documentos legais e tendo em conta os requisitos exigidos pela metodologia, a síntese é a que consta do quadro seguinte:

REQUISITOS	S/N
O enquadramento legal e regulador das aquisições foi considerado:	
(i) Organizado hierarquicamente com a precedência claramente definida	Sim
(ii) Ser livre e facilmente acessível ao público através de meios apropriados	Sim
(iii) Aplicar-se a todas as aquisições feitas com fundos públicos	Sim
(iv) Adoptar a licitação competitiva aberta como o método obrigatório de aquisições e definir claramente as situações em que se podem utilizar outros métodos e a forma como tal tem de ser justificado	Sim
(v) Proporcionar o acesso público a todas as seguintes informações dos concursos: planos de aquisições do governo, oportunidades de licitação, adjudicação de contratos e dados sobre a resolução de reclamações sobre os concursos	Não

REQUISITOS	S/N
O enquadramento legal e regulador das aquisições foi considerado:	
(vi) Proporcionar um processo administrativo e independente de revisão do concurso para tratar das reclamações dos participantes sobre as aquisições antes da assinatura do contrato.	Sim

Pontuação "B". O quadro legal e regulador das aquisições públicas respeita seis dos sete requisitos exigidos pela metodologia PEFA.

(ii) Uso de métodos de licitação competitivos

O Código da Contratação Pública, aprovado pela Lei n.º 88/VIII/ 2015 de 14 de Abril, prevê a utilização de cinco tipos de procedimentos (concurso público; concurso público em duas fases; concurso limitado por prévia qualificação; concurso restrito; e Ajuste directo), devendo o concurso público ser o método privilegiado. Qualquer escolha é sujeita a dois critérios vinculativos, quais sejam, o valor e o material. O valor estimativo do contrato delimita o tipo do procedimento. Razões materiais excepcionais previstas na lei podem determinar a escolha do tipo de procedimento diferente, que deverá ser fundamentado por despacho, e caso for utilizado erradamente é punido de acordo com o regime das contraordenações.

Porém, e apesar da sua natureza excepcional, de acordo com a informação que nos foi prestada existem vários procedimentos por ajuste directo, em especial aqueles que são de montantes diminutos e, por este motivo, não susceptíveis de concurso público.

No entanto, foi assumido pelas autoridades competentes que não existe informação sobre o número de aquisições realizadas, o tipo de procedimento utilizado e o montante envolvido por tipo de procedimento não está disponível de forma completa.

Pontuação "D". Não existe informação completa sobre o número relativo a cada tipo de procedimento utilizado, nem sobre os correspondentes montantes por tipo de procedimento.

(iii) Acesso público completo, fiável e atempado a informações sobre aquisições

É publicada toda a informação relativa aos concursos: planos de aquisições, abertura do concurso, caderno de encargos, adjudicação e contratação. Esta informação está disponível na página da internet da ARAP (Autoridade Reguladora das Aquisições

Públicas), e no que especificamente se refere à abertura do concurso, adjudicação e contratação, é também publicado em jornais de tiragem nacional.

Porém, o mesmo já não sucede quanto aos ajustes directos que têm um tratamento menos transparente, dado que assentam no envio de convites a potenciais fornecedores.

A tal acresce que não existe informação disponível completa.

Pontuação "D". Não está ainda implementado um sistema para gerar uma cobertura substancial e fiável de informações-chave sobre aquisições pelo que, não existe uma disponibilização sistemática ao público relativa a informações-chave sobre aquisições.

(iv) Existência e funcionamento de um mecanismo de reclamação independente

Um aspecto basilar para o funcionamento eficaz do sistema de aquisições públicas, é a existência de um mecanismo de reclamação independente e transparente.

Para tal, a metodologia considera como essenciais sete pontos-chave, avaliados pela equipa PEFA, que constam do mapa seguinte:

REQUISITOS	S/N
As reclamações são analisadas por um organismo que:	
(i) É composto por profissionais experientes, familiarizados com o enquadramento legal de aquisições e inclui membros do sector privado, da sociedade civil, assim como do Governo	Sim
(ii) Não está envolvido, a título nenhum, nas transacções de aquisições ou no processo que conduz às decisões sobre adjudicações de contratos	Sim
(iii) Não cobra honorários que impeçam o acesso de qualquer uma das partes interessadas	Sim
(iv) Observa processos para apresentação e resolução de reclamações que estão claramente definidos e acessíveis ao público	Sim
(v) Exerce a sua autoridade de suspender o processo de aquisições	Sim
(vi) Emite decisões dentro do prazo especificado nas regras/regulamentos	Sim
(vii) Emite decisões que são vinculativas para todas as partes (sem excluir o acesso subsequente a uma autoridade externa superior)	Sim

Os requisitos acima referidos constam da diferente legislação que enquadra as aquisições públicas, agora parcialmente revogada e consolidada no novo Código da Contratação Pública, e foram verificados em reunião realizada para o efeito onde estiveram presentes representantes da ARAP e do MFP. Nesta foi apresentada e verificada a evidência para os principais momentos processuais. Salienta-se que o quadro legislativo então em vigor, pelo qual se aferiu do cumprimento dos aludidos requisitos, embora disperso e complexo, permitiu concluir pelo cumprimento de todos eles. De entre estes destaca-se, pela sua relevância e a título de exemplo, a existência de uma Comissão de Resolução de Conflitos

(prevista no art.º 142º do Decreto-Lei nº 1/2009, de 5 de janeiro), bem como os respetivos estatutos (que constam do Decreto Regulamentar nº 12/2011).

Esta Comissão, que é independente e previne situações de conflitos de interesses, é composta por três elementos cujo perfil deve corresponder ao necessário conhecimento dos processos e procedimentos de aquisições.

Pontuação "A". O mecanismo de reclamação instituído cumpre os sete requisitos exigidos e foi considerado como independente.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M2	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-19	Não comparável (Nota: este indicador foi objecto de uma profunda alteração em 2011)	C+		
i) Transparência, abrangência e concorrência no quadro legal e regulador		B		
ii) Uso de métodos de licitação competitivos		D	A informação disponível não está completa.	Esta situação deverá vir a ser colmatada quando estiver totalmente operacionalizada a transição para o novo Portal de contratação pública.
iii) Acesso público completo, fiável e atempado a informações sobre aquisições		D	É publicada toda a informação relativa aos concursos, porém, o mesmo já não sucede quanto aos ajustes directos.	
iv) Existência e funcionamento de um mecanismo de reclamação independente		A	O mecanismo existente corresponde aos sete critérios exigidos pela metodologia	

Perspectivas para o futuro

Está em curso a implementação de um Portal das Aquisições da Contratação Pública, o qual deverá conter toda a informação sobre as aquisições públicas.

Foi lançado em Novembro de 2015 o Portal de Contratação Pública que, conforme estipulado no novo Código de Contratação Pública, é de uso obrigatório e terá o registo de todas as informações previstas no indicador da metodologia PEFA.

Além disso, o novo quadro legal exige a utilização de instrumentos de registo dos procedimentos e dos contratos adjudicados, cujos modelos constam do próprio código, como sejam: ficha de registo de procedimento e de contrato.

A propósito do quadro legal, importa referir que a legislação foi profundamente alterada em 2015, período não abrangido pela presente avaliação, saliente-se, com a revogação dos principais normativos legais e a adoção de novos instrumentos jurídicos que configuram uma reforma da contratação pública, quais sejam:

- Lei nº 88/VIII/2015, de 14 de abril – aprova o CÓDIGO DA CONTRATAÇÃO
- Relatório Final: Maio, 2016

PÚBLICA, que regula a fase de formação dos contratos e revoga a lei e o regulamento da lei das aquisições públicas e parte do regime das empreitadas;

- Decreto-Lei nº50/2015, de 23 de Setembro – aprova o REGIME JURIDICO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, que regula a fase de execução dos contratos e revoga parte do regime jurídico das empreitas de obras públicas;
- Decreto-Lei nº 55/ 2015, de 9 de Outubro – aprova o NOVO ESTATUTO DA ARAP e revoga o anterior estatuto e a orgânica da ARAP;
- Decreto-Lei nº46/ 2015, de 21 de Setembro – aprova o NOVO REGULAMENTO DAS UGA e revoga o anterior regulamento;
- Decreto-Regulamentar nº 12/ 2015, de 31 de Dezembro, aprova o NOVO ESTATUTO DA COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DA ARAP – CRC e revoga o anterior estatuto;
- Portaria nº60/2015, de 9 de Setembro, que aprova os DOCUMENTOS DE PROCEDIMENTOS ESTANDARDIZADOS, conforme imposição do CCP;
- Deliberação nº 1/CA/2015, de 14 de Outubro - aprova o REGULAMENTO DE ACREDITAÇÃO, por imposição do regulamento das UGA;
- Deliberação nº 011/CA/2015, de 27 de Novembro – aprova a NOVA ESTRUTURA ORGÂNICA E FUNCIONAL DA ARAP;
- MANUAL DE BOAS PRATICAS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA (Publicado no site da ARAP – www.arap.cv e atualizado de acordo com as novas legislações);
- MANUAL DE ATUAÇÃO DO JÚRI DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA (Publicado no site da ARAP – www.arap.cv).

PI – 20: Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais

Indicador PI-20: Avaliação 2015

Um sistema de controlo interno que seja eficaz e compreendido por toda a organização permite à gestão minimizar o risco de ocorrência de erros e de irregularidades, bem como identificar disfunções no sistema e, deste modo, corrigi-las. Assim, o controlo interno é um instrumento de gestão que deve ser implementado e seguido em todas as fases dos processos que sustentam a actividade das entidades.

(i) *Eficácia do controlo dos compromissos de despesa*

De acordo com as fases do ciclo da despesa, os compromissos, à luz do que se dispõe no art.º 36º da Lei do Enquadramento Orçamental, Lei n.º 78/V/98, de 7 Dezembro, “... é o acto pelo qual a administração financeira assume uma obrigação de que resultará uma dívida provável”.

As despesas obrigatórias derivadas da satisfação de compromissos assumidos **contratualmente** pelo Estado, impostos por lei ou por consignação de receitas, devem ser integralmente dotadas e ter primazia face a outras despesas, tal como dispõe o art.º 32º da mesma Lei, em especial o seu n.º 2.

Os mecanismos para o controlo dos compromissos passam numa primeira fase pelo “crivo” do SIGOF pois, não havendo dotação orçamental suficiente o compromisso não pode ser lançado, sendo automaticamente impedido. Além deste controlo automático, está ainda sujeito, numa fase prévia, à validação do controlador financeiro (verificação da conformidade legal e financeira) que, só após o seu visto é considerado pelo SIGOF como um compromisso.

Assim, a operacionalização do controlo dos compromissos é realizada no SIGOF, sendo neste que são carregadas as dotações e realizadas as fases do ciclo da despesa, o que propicia um bom controlo interno das mesmas.

Os controlos são institucionalizados pela Lei do Enquadramento Orçamental, bem como pela Lei que enquadra a actuação do controlador financeiro, e são em geral respeitados pelos sectores e respectivas entidades, aplicando-se a todo tipo de despesas. Tal já não sucede quanto aos FSA que não estão integrados no sistema e cuja prestação de contas é feita através de balancetes trimestrais.

Para os FSA o limite para a cabimentação de despesas é aferido pelo valor dos adiantamentos, mensalmente regularizados. Como regularizados são considerados os adiantamentos cuja documentação de suporte da despesa é considerada como válida. Só após esta regularização é libertado o duodécimo subsequente, o que também lhe confere um bom grau de controlo.

Para as outras entidades, e não se tratando de despesas obrigatórias que têm prioridade face às restantes, os limites para o registo dos compromissos são condicionados numa primeira fase pelas dotações e, numa segunda fase, pela disponibilidade de saldo.

Pontuação "A". São efectuados controlos de compromissos de despesas, os quais limitam efectivamente os compromissos à disponibilidade de caixa real e às alocações orçamentais aprovadas.

(ii) Abrangência, relevância e entendimento de outros procedimentos/regras de controlo interno

Os procedimentos de controlo interno são baseados nas normas e boas práticas internacionais. Estes procedimentos compreendem o conjunto de normas refletidas no funcionamento do próprio SIGOF, dos quais se destaca a atribuição de perfis de acesso e a segregação de funções.

Os procedimentos de controlo interno são claros uma vez que são compreendidos pelas entidades como um todo.

Os controladores financeiros fazem parte dos controlos internos em Cabo Verde onde, apesar da denominação, também realizam uma verificação de legalidade e conformidade, sendo, então, realizados outros controlos internos (concomitantes) além dos que resultam do próprio funcionamento do sistema. Este último, de forma automática, não permite o registo das diferentes fases do ciclo da despesa se não existir dotação para tal.

Salienta-se, contudo, que o SIGOF não contém toda a informação financeira do Estado, como seja a respeitante a alguns FSA e às empresas públicas. O orçamento e a execução do orçamento dessas entidades não integra, ainda, nos termos da lei Cabo-verdiana, o OE. Os controlos internos nos FSA são estipulados na Lei do Enquadramento Orçamental e pelas respectivas Leis orgânicas, que determinam o envio de balancetes e/ou Contas de Gestão ao MFP para que as mesmas sejam incorporadas nas Contas do Estado.

Em geral, os controlos internos estabelecidos são claros e não são excessivos visto que resultam de uma combinação entre o automatismo do sistema e a intervenção humana através da figura do controlador financeiro que, deste modo, completa a verificação automática nomeadamente através da validação da conformidade da despesa.

<p>Pontuação "A". Outras normas e procedimentos de controlo interno incorporam um abrangente conjunto de controlos internos, amplamente compreendidos e eficientes.</p>
--

(iii) Grau de cumprimento das regras para o processamento e registo de transacções

As regras definidas na lei para o processamento e registo de transacções são as que resultam das fases do ciclo da despesa: cabimentação, compromisso, liquidação e pagamento. Em 2008, foi realizada a harmonização das normas de contabilidade de Cabo Verde com as normas Internacionais e a criação da Comissão Nacional de Normalização Contabilística, através do Decreto-Lei 43/2008 de 1 de Dezembro de 2008, como órgão que de actualização e de resolução dos problemas que normalmente surgem num sistema

Relatório Final: Maio, 2016

novo como o Sistema de Normalização Contabilística e de Relato Financeiro, que foi oficializado por via do Decreto - Lei 5/2008 de 4 de Fevereiro de 2008.

As regras são cumpridas, tendo-se verificado que, mesmo ao nível descentralizado, nas “unidades de custo orçamentais”, essas regras também são cumpridas. Para tal, foi-lhes disponibilizado o interface e-GOV e assim os registos contabilísticos são realizados directamente no sistema pelo tesoureiro.

Para além disso, por via da bancarização, as receitas são depositadas por estes centros nas respectivas subcontas da CUT cumprindo-se assim o princípio da unidade de tesouraria, legalmente consagrado.

Atendendo a estas duas características, a que acresce a “Bancarização do Tesouro”, também implementada em 2012, registou-se uma evolução no sistema de contabilização, reporte e controlo destas unidades. Esta constatação foi feita através das visitas *in loco*, onde foram apresentadas e apreciadas as evidências do que ficou acima descrito.

Do mesmo modo, os controladores financeiros referiram que a taxa de rejeição de “visto” por parte destes é bastante baixa, embora esse valor não tenha sido especificado.

Acresce, ainda, que os relatórios de auditoria interna realizados pelos controladores financeiros, que também são competência desta figura legal, não identificam irregularidades significativas relativamente ao cumprimento das regras para o processamento e registo das transacções.

Pontuação "A". O cumprimento das normas é muito alto e qualquer uso indevido dos procedimentos simplificados e de emergência é insignificante.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI- 20	B+	A	Melhoria na pontuação, pelos novos procedimentos de controlo implementados	
(i) Eficácia do controlo dos compromissos de despesa	B	A	Melhoria na pontuação, porque actualmente são efectuados controlos de compromissos de despesas, os quais limitam efectivamente os compromissos à disponibilidade de	

			caixa real e às alocações orçamentais aprovadas para a maior parte dos tipos de despesas	
(ii) Abrangência, relevância e entendimento de outros procedimentos/regras de controlo interno	B	A	Melhoria na pontuação, porque actualmente outras normas e procedimentos de controlo interno incorporam um abrangente conjunto de controlos internos, amplamente compreendidos e eficientes.	
(iii) Grau de cumprimento das regras para o processamento e registo de transacções	A	A	O cumprimento das normas é muito alto e qualquer uso indevido dos procedimentos simplificados e de emergência é insignificante.	

PI – 21: Eficácia da auditoria interna

Indicador PI-21: Avaliação 2015

Este indicador avalia a função de auditoria interna, aferindo se esta tem a estrutura apropriada, nomeadamente quanto à independência profissional, a abrangência suficiente do mandato, o acesso à informação e o poder de relato.

Procura ainda apreender se são utilizados métodos de auditoria de acordo com as regras e melhores práticas internacionais, incluindo técnicas de avaliação de risco, realizando auditorias temáticas e sistémicas, nas suas dimensões financeira e de conformidade.

(i) Cobertura e qualidade da função de auditoria interna

De acordo com a sua Lei Orgânica, Decreto-Lei n.º 44/2008, de 28 de novembro, a IGF é o principal órgão de auditoria interna em Cabo Verde, tendo competência transversal em todos os sectores (Ministérios), FSA, Empresas Públicas, Administração Local e privados quando detenham relações financeiras com o Estado. Outros órgãos que também participam na função de auditoria interna são as inspeções sectoriais de cada Ministério, cujo âmbito de actuação está limitado ao respectivo sector. Estes órgãos são independentes dos processos de pagamentos e de contabilidade.

As atribuições da IGF como órgão de auditoria interna são, de acordo como o art.º 3º do referido Decreto-Lei, designadamente as seguintes:

- Coordenar o sistema de controlo interno;
- Fiscalizar a execução do OE;
- Fiscalizar a gestão administrativa, financeira e patrimonial da Administração Local;
- Realizar ou mandar realizar auditorias, inspecções, averiguações, inquéritos e sindicâncias;
- Dar parecer sobre os documentos de prestação de contas das entidades públicas empresarias;
- Propor medidas tendo em vista a melhoria da actuação das entidades objecto da sua actuação;
- Instaurar processos disciplinares;
- Elaborar ou participar na elaboração de projectos de diplomas legais;
- Promover a investigação técnica, elaborar estudos e pareceres;
- Desempenhar quaisquer outras tarefas de apoio técnico especializado que lhe sejam superiormente determinadas.

Mais de 50% do tempo é despendido em ações de natureza inspectiva, em especial auditorias sistémicas, focalizadas em áreas temáticas como o pagamento de salários, aquisições públicas, Tesouraria, etc.

Em 2014, as auditorias sistémicas cobriram entidades executando mais de 50% do total do OE através, entre outras, da realização de uma auditoria ao sistema de Recursos Humanos sediado na DNAP (e respectivo *follow-up*), e em auditorias de aquisições e empreitadas públicas.

Os relatórios são todos enviados para contraditórios e, após homologação, às entidades auditadas. Porém, não há obrigação legal do seu envio sistemático ao Tribunal de Contas, tal ocorre quando se verificarem indícios de responsabilidade financeira ou se a solicitação do Tribunal de Contas.

Verificámos que são utilizadas as normas internacionais de auditoria da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (INTOSAI) dado que as auditorias realizadas pela IGF têm uma natureza externa, atenta às atribuições que lhe estão cometidas.

<p>Pontuação "B". A auditoria interna é operacional para a maioria dos órgãos do Governo Central (medido pelo valor de receita/despesas), cumprindo substancialmente as</p>
--

normas profissionais da INTOSAI e alocando às questões sistémicas pelo menos 50% do tempo do pessoal.

(ii) Frequência e distribuição dos relatórios

Actualmente todos os projectos de relatório são enviados para contraditório e todos homologados pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças (MFP).

Após homologação do Relatório Final, este é enviado às entidades auditadas. Relatórios de auditoria interna são emitidos regularmente, sendo enviados para homologação à medida que são concluídos.

Embora não exista obrigação legal do seu envio sistemático ao Tribunal de Contas, tal ocorre quando se verificarem indícios de responsabilidade financeira ou por solicitação daquele Tribunal.

Pontuação "B". Após homologação, momento em que se torna definitivo, todos os relatórios de auditoria interna são sistematicamente transmitidos às entidades auditadas para implementação das recomendações. A emissão de relatórios é regular, sendo enviados para homologação à medida que são concluídos; os relatórios não são enviados sistematicamente ao Tribunal de Contas.

(iii) Grau da resposta e acompanhamento às constatações da auditoria interna

As recomendações resultantes das auditorias são endereçadas aos dirigentes máximos das entidades auditadas e estes, ainda que forma não tempestiva, tomam medidas correctivas resultantes das recomendações dos relatórios de auditoria.

Apesar das auditorias mais relevantes serem objecto de acompanhamento da implementação das recomendações, caso da auditoria realizada ao sistema RH, não está implementado um sistema de seguimento das recomendações.

Pontuação "C". É feita a verificação da implementação das recomendações relativas às auditorias cujo risco é mais elevado. Resultante desse seguimento, verificou-se que as principais recomendações da IGF são seguidas ainda que de forma não tempestiva.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-21	D+	C+	Melhoria no desempenho pelo seguimento de padrões internacionais, em relação com a cobertura e qualidade da função de auditoria interna.	
(i) Cobertura e qualidade da função de auditoria interna	D	B	Melhoria no desempenho pelo seguimento de padrões internacionais: Actualmente, mais de 50% do tempo é despendido em ações de natureza inspectiva, em especial auditorias; em 2014 cobriram mais de 50% do total do OE através, entre outras, da realização de uma auditoria ao sistema Recursos Humanos, sediado na DNAP (e respectivo <i>follow-up</i>), e em auditorias de aquisições e empreitadas públicas. Verificou-se que são utilizadas as normas internacionais de auditoria da INTOSAI.	
(ii) Frequência e distribuição dos relatórios	C	B	Actualmente, todos os projectos de relatório são enviados para contraditório e todos homologados pelo responsável pela área das Finanças. Após homologação do Relatório Final, este é enviado às entidades auditadas.	
(iii) Grau da resposta e acompanhamento às constatações da auditoria interna	C	C	Mantém-se inalterada	

Contabilidade, Registo e Reporte

PI – 22: Pontualidade e regularidade na reconciliação de contas

Indicador PI-22: Avaliação 2015

Este indicador avalia a confiabilidade e apresentação atempada das informações financeiras do Governo. Para tal, a conciliação oportuna e atempada de dados de diferentes fontes faz parte do sistema de controlo interno e é fundamental, uma vez que só assim se consegue alcançar um elevado grau de confiança e de transparência daqueles dados, necessários no processo de toma de decisões Governo e quando constam em relatórios com uma natureza externa.

(i) Regularidade das reconciliações bancárias

Esta dimensão avalia a conciliação de dados contabilísticos, mantidos nos livros das contas públicas, com os dados das contas públicas mantidos pelos bancos central e comerciais, para que nenhuma diferença material fique sem explicação.

As reconciliações bancárias são realizadas pelo Tesouro. Existem dois tipos de contas: a CUT, utilizada para a generalidade das operações, estando esta subdividida em diversas contas em razão da natureza, e obedecendo ao princípio da unidade de tesouraria, e as contas em bancos comerciais, as quais só deveriam estar abertas com a autorização do Tesouro verificando-se, contudo, que apesar da Bancarização, cuja implementação começou a ocorrer em 2012, o mapeamento destas contas ainda não está completo pelo que, não foi possível às autoridades transmitirem o número que ainda permanece aberto na banca comercial. Pelo mesmo motivo, também não foi possível transmitir o peso que estas contas têm no conjunto dos valores totais do Governo, depositados em contas bancárias (CUT e bancos comerciais).

As reconciliações da CUT são realizadas diariamente. As reconciliações das contas em bancos comerciais, em número não determinado, não são sistemáticas/realizadas pelo Tesouro. O reporte destas últimas é feito através de saldos agregados sem identificação das entidades a que correspondem. Assim, apesar da “Bancarização do Tesouro”, implementada em 2012, este facto contraria o legalmente definido, nomeadamente o princípio da unidade de tesouraria. Porém, o Governo tem intenção, através do MFP, de manter o esforço da diminuição progressiva das contas sedeadas na banca comercial, exceção feita àquelas cuja manutenção seja do interesse público, por exigência do próprio funcionamento do organismo, , mediante autorização prévia do MFP.

Pontuação "B". As reconciliações bancárias, que são geridas pelo Tesouro (contas de passagem) ou que integram a Conta Única do Tesouro (CUT), são feitas diariamente. Porém, tal não sucede relativamente às contas que ainda existem sediadas na banca comercial.

(ii) Regularidade da reconciliação e liquidação de contas suspensas e adiantamentos

Esta dimensão avalia a aprovação e conciliação de contas em aberto e adiantamentos, isto é, de pagamentos feitos em dinheiro, dos quais nenhuma despesa foi regista no momento do adiantamento ou pagamento.

A reconciliação das contas suspensas é realizada mensalmente, 15 dias após o encerramento do período. As contas suspensas são anuladas caso não se venha a verificar o pagamento ou se coincidirem com o final do exercício orçamental são fechadas e transitam para o exercício orçamental seguinte, como nos casos em que os pagamentos são muito próximos do fim do exercício orçamental e, por este motivo, transitam para o ano seguinte. Aquelas contas cujo pagamento não venha a verificar-se, situação distinta da agora tratada, são anuladas. Ora, essa anulação só ocorre porque se verifica através da reconciliação que o pagamento não foi feito. Tal significa que as reconciliações são feitas, as providências tomadas e o sistema de controlo interno está a funcionar. Assim, os saldos transferidos são diminutos e materialmente irrelevantes. A reconciliação e liquidação destas contas é realizada no prazo de 15 dias após o encerramento do período (mês/trimestre).

Os adiantamentos são limitados e referem-se essencialmente a transferências para alguns órgãos de soberania, institutos públicos e Fundos e Serviços Autónomos (FSA). Estes são contabilizados no SIGOF em contas a regularizar. A reconciliação e liquidação destas contas é realizada dentro de 15 dias após o encerramento do período (mês).

Pontuação "A". A regularização dos adiantamentos é obrigatória no prazo de 30 dias após o fim do mês a que dizem respeito. As contas suspensas são anuladas caso não se venha a verificar o pagamento ou se coincidirem com o final do exercício orçamental são fechadas e transitam para o exercício orçamental seguinte. Assim, os saldos transferidos são diminutos e materialmente irrelevantes.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M2	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-22	B+	B+		
(i) Regularidade das reconciliações bancárias	B	B	Mantém-se inalterado	
(ii) Regularidade da reconciliação e liquidação de contas suspensas e adiantamentos	A	A	Mantém-se inalterado	

PI – 23: Disponibilidade de informação de recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços

Indicador PI-23: Avaliação 2015

Este indicador avalia se as unidades de prestação de serviços da linha de frente da comunidade (como escolas e clínicas/centros médica/os) detêm informação credível e transparente relativa à obtenção dos recursos destinados a esses serviços (em numerário ou em espécie). Pretende-se ainda avaliar o grau de reporte desta informação.

- (i) *Recolha e processamento de informação para verificar os recursos que foram de facto recebidos (em dinheiro ou espécie) pelas unidades de prestação de serviços no terreno (com enfoque nas escolas primárias e centros de saúde primária) em relação aos recursos disponibilizados.*

Esta dimensão avalia o processamento de informações para demonstrar que os recursos (em espécie e em numerário) foram realmente recebidos pelas unidades de prestação de serviços, em especial escolas e centros de saúde, independentemente do nível de Governo responsável pela operação e financiamento dessas unidades.

Dado que as escolas, bem como os centros de saúde, passaram a ser contabilisticamente consideradas “centros de custos”, conforme maior detalhe adiante, foi-lhes disponibilizado o interface e-GOV sendo através deste que os principais registos contabilísticos são registados *online*, referimo-nos, concretamente, ao registo da cobrança da receita que é feito directamente no sistema pelo tesoureiro.

Relatório Final: Maio, 2016

A tanto acresce que, por via da bancarização, as receitas são depositadas por estes centros nas respectivas subcontas da CUT cumprindo-se, assim, o princípio da unidade de tesouraria legalmente consagrado.

As unidades de prestação de serviços em apreço, escolas e centros de saúde, são serviços descentralizados pelo que o seu tratamento orçamental permanece como se tratassem de Fundos e Serviços Autónomos (FSA) mas, actualmente, e desde o ano 2012, são considerados centros de custo orçamentais e contabilísticos.

Atendendo a estas duas características, a que acresce a “Bancarização do Tesouro”, também implementada em 2012, registou-se uma evolução no sistema de contabilização, reporte e controlo, destas unidades. Assim, *i)* são produzidos relatórios trimestrais que contêm a execução das receitas e das despesas, remetidos ao Ministério da Saúde e ao MFP, sem os quais este último não liberta as transferências duodecimais do OE; *ii)* é elaborada uma conta de gerência anual, também ela remetida aos referidos Ministérios, sendo que esta integra as contas anuais do Estado na linha relativa aos FSA *iii)* a execução da receita e da despesa é feita online através do sistema e-GOF; *iv)* no que especificamente se refere às receitas em numerário, donativos incluídos, estas são diariamente inscritas no sistema, é elaborado o DUC, feita a conferência de caixa, e respectivo depósito na CUT; *v)* relativamente às receitas em espécie, onde se incluem especialmente os donativos, estes são reportados na mencionada conta de gestão e valorizados de acordo com os critérios de valorização patrimonial.

Em 2014, as funções sociais (educação e saúde), incluindo as unidades de prestação de serviços, receberam e executaram 43% do orçamento do Estado:

Quadro 15. CGE 2014 – Despesa por classificação funcional

(em milhões de escudos)

FUNÇÕES	Orçamento final	Percentagem do Orçamento
Funções Gerais de Soberania	17,923.60	50%
Funções Sociais	15,400.10	43%
Função Económica	1,927.60	5%
Função Ambiental	268.40	1%
TOTAL DA DESPESA	35,519.70	100%

Fonte: Conta Geral do Estado de 2014

Pontuação "A". Existe uma compilação diária de dados confiável sobre todos os tipos de recursos recebidos em dinheiro ou em mercadorias pelas escolas primárias e clínicas

médicas básicas de todo o país. As informações são compiladas em relatórios pelo menos uma vez por ano.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-23	D	A	No período compreendido entre a avaliação precedente e actual verificou-se uma melhoria na prestação de contas por parte destas unidades de prestação de serviços.	
i) Recolha e processamento de informação para verificar os recursos que foram de facto recebidos (em dinheiro ou espécie) pelas unidades de prestação de serviços no terreno (com enfoque nas escolas primárias e centros de saúde primária) em relação aos recursos disponibilizados.	D	A	<p>Principal evolução registada:</p> <p>a) Criação de centros de custo orçamentais e contabilísticos para as unidades de prestação de serviços em apreço;</p> <p>b) Obediência às regras do princípio da unidade de tesouraria – utilização da CUT em resultado da “Bancarização do Tesouro”.</p>	Ações de formação e sensibilização para a utilização da CUT e correspondente reporte da informação, realizadas conjuntamente pelo Ministério da Saúde, Ministério da Educação, MFP e Tribunal de Contas. Periodicidade anual (desde 2013).

PI – 24: Qualidade e pontualidade dos relatórios orçamentais durante o ano

Indicador PI-24: Avaliação 2015

Este indicador avalia o nível de acompanhamento e monitorização da execução do orçamento ao longo do exercício orçamental de modo a que seja fornecido ao MFP informação real e atempada daquela execução permitindo, assim, fazer as correcções tidas por necessárias.

Estas informações devem abranger, entre outras, a situação dos diferentes Sectores reportada ao período temporal abrangido pela análise, bem como informação relativa às diferentes fases do ciclo da despesa.

Em Cabo Verde são emitidas as denominadas “Contas Provisórias Trimestrais” (CPT) que, como o nome indica, têm uma periodicidade trimestral.

(i) Objectivo dos relatórios em termos de cobertura e compatibilidade com estimativas orçamentais

Esta dimensão avalia o grau de cobertura das CPT, em especial a comparabilidade com o constante no OE aprovado. Para tal, a DNOCP elabora as CPT, contando com a colaboração da DNP na elaboração do primeiro ponto destas contas, o qual é relativo ao “Relatório da Conjuntura e Síntese da Execução”. Deste salienta-se a análise da conjuntura internacional e nacional e a influência desta nas Contas Públicas, bem como a análise da dívida pública e correspondente stock.

Após este ponto, segue-se um conjunto de informação e mapas anexos, quer na óptica da despesa, quer na óptica da receita, trabalhada de acordo com os classificadores vigentes, em especial o económico, o orgânico e o funcional.

Dado que no âmbito das reformas em curso é expectável que o OE venha a ser elaborado por Programas Plurianuais, e uma vez que a Lei permite que o OE seja desde já apresentado também desta forma, o que é feito, as CPT contêm ainda informação relativa à execução daqueles Programas sendo, assim, consentânea com o OE.

Relativamente ao detalhe apresentado, verifica-se que as CPT contêm informação sobre os orçamentos iniciais aprovados e os orçamentos corrigidos: orçamentado, liquidado e por pagar. Contudo, permanece a falta de informação relativa aos compromissos.

Pontuação "B". As CPT contêm informação sobre os orçamentos iniciais aprovados e os orçamentos corrigidos: orçamentado, liquidado e por pagar. Contudo, permanece a falta de informação relativa aos compromissos.

(ii) Pontualidade na emissão dos relatórios

Esta dimensão avalia a tempestividade com que as CPT são elaboradas e disponibilizadas tanto à tutela, MFP, como aos sectores e bem assim ao público em geral.

As CPT têm uma periodicidade trimestral e são elaboradas nos 45 dias seguintes ao fim do trimestre a que respeitam.

Pontuação "B". As CPT são preparadas trimestralmente e emitidas no prazo de seis semanas após o encerramento do trimestre.

(iii) Qualidade da informação

Este indicador avalia a exactidão da informação constante nas CPT o que se reflete directamente na sua qualidade.

Atendendo a que a maioria das Contas Públicas é processada no âmbito do sistema SIGOF e dado que os dados nele contidos são objecto de reconciliações e verificações, nomeadamente pelo controlador financeiro, a exactidão quanto a estas é de nível elevado.

Tal nível de exactidão é também assegurado em relação à dívida pública, monitorizada e acompanha e objecto de tratamento através do sistema CS-DRMS.

Como já referido, existem ainda entidades cujas contas não são processadas dentro do sistema SIGOF, FSA e sector empresarial do Estado, mas são introduzidas nas Contas Públicas o que, embora levante alguns problemas quanto à exactidão mas não comprometem a informação constante nas CPT.

Pontuação "B". As CPT resultam da informação constante no SIGOF com excepção da informação financeira produzida fora do SIGOF dos FSA e do SEE o que levanta alguns problemas quanto à exactidão, mas não compromete a informação constante nas CPT.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI- 24	C+	B	Melhoria devido à evolução positiva da 1ª dimensão.	

(i) Objectivo dos relatórios em termos de cobertura e compatibilidade com estimativas orçamentais	C	B	Melhoria observada porque as CPT contêm informação sobre os orçamentos iniciais aprovados e os orçamentos corrigidos: orçamentado, liquidado e por pagar. Contudo, permanece a falta de informação relativa aos compromissos.	
(ii) Pontualidade na emissão dos relatórios	B	B	Mantém-se inalterado.	
(iii) Qualidade da informação	B	B	Mantém-se inalterado.	

Perspectivas para o futuro

Relativamente às reformas em curso, é intenção que o OE passe a ser feito por orçamento por resultados. Os programas actuais já são plurianuais. Com a orçamentação por programas e resultados passa-se a classificar os programas por tipo: Programa de Investimento, Unidades finalísticas e Apoio e gestão administrativa. Neste sentido, o quadro jurídico actualmente em vigor permite que o OE seja apresentado por Programas e, simultaneamente, de acordo com os classificadores vigentes, em especial, económico, orgânico e funcional. Coerentemente as CPT apresentam também a execução de acordo com ambas as perspectivas.

PI – 25: Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais

Indicador PI-25: Avaliação 2015

Este indicador avalia a transparência das demonstrações financeiras das Contas do Estado, bem como a qualidade destas, considerando o respeito das normas nacionais ou internacionais utilizadas, ou seja, pretende aprender se a informação subjacente àquelas contas, apresentada de forma consolidada, é fidedigna e credível e se cobre todas as administrações públicas, isto é, desde a administração central, directa e indirecta, até à administração local e ao SEE.

Em Cabo Verde, as contas públicas anuais consolidadas assumem a forma de CGE.

(i) Grau de cobertura dos relatórios financeiros

Esta dimensão avalia o grau de cobertura dos relatórios financeiros anuais o que, como ficou dito, assume a forma de CGE em Cabo Verde.

A CGE é preparada pela DNOCP e contém informação detalhada sobre a receita e sobre a despesa, incluindo ainda informação sobre os FSA e sector empresarial do Estado. Quanto a estes últimos, a informação é menos detalhada dado que, por ser processada fora do sistema SIGOF, apenas contém os dados fornecidos nos balancetes e nas contas de gestão que não alcançam o aprofundamento da informação processada pelo sistema informático.

A tanto acresce que a informação sobre os activos e passivos financeiros é diminuta o que resulta do facto, que ainda permanece, de óptica de elaboração da CGE ser uma óptica de caixa e não diagráfica.

Pontuação "C". A CGE contém informação detalhada sobre a receita e a despesa relativamente à administração central directa, mas permanecem algumas omissões não materiais/significativas, nomeadamente em relação aos activos e passivos financeiros, bem como aos FSA e sector empresarial do Estado.

(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios financeiros

Esta dimensão avalia a tempestividade com que CGE é apresentada para auditoria externa, a qual em Cabo Verde é assumida pelo Tribunal de Contas que, após a entrega na Assembleia Nacional, deve ser sujeita ao parecer daquele Tribunal.

A CGE relativa ao ano 2014 foi objecto de pedido de parecer ao Tribunal de Contas em 5 de janeiro de 2016 o que representa uma melhoria face à CGE de 2013 cujo pedido de parecer só foi solicitado em 21 de julho de 2015. A este propósito refira-se que o Tribunal de Contas ainda não emitiu parecer em relação a nenhuma das contas.

Tendo em conta que esta dimensão apreende somente a última Conta disponibilizada para parecer, ou seja do ano 2014, verificou-se que o parecer em causa foi solicitado, e portanto a CGE disponibilizada, doze meses após o fim do exercício orçamental a que respeita.

Pontuação "C". A CGE foi disponibilizada para parecer do Tribunal de Contas mais de dez meses após o fim do ano fiscal 2014.

(iii) Padrões de contabilidade utilizados

Este indicador avalia se são aplicados padrões de contabilidade na apresentação da CGE e se estes são consistentes ao longo do tempo e correspondem aos padrões internacionalmente reconhecidos.

Existe um Plano Nacional da Contabilidade Pública (PNCP), aprovado em 2006 através do Decreto-Lei n.º 10/2006, o qual especifica princípios de consistência, materialidade, comparabilidade e oportunidade. Este Plano está, assim, de acordo com os padrões internacionais da IPSAS.

No entanto, o referido Plano Nacional de Contabilidade Pública não é aplicado, o que prejudica a utilização de padrões internacionais de contabilidade.

Apesar deste constrangimento, ao longo do tempo a CGE tem sido consistentemente apresentada de acordo com princípios contabilísticos utilizando para tanto classificadores orçamentais devidamente aprovados e segundo diversas ópticas, nomeadamente orgânica, funcional e económica. A CGE não menciona os princípios, mas foi verificado que os padrões contabilísticos IPSAS são utilizados.

Pontuação "C". A CGE tem sido, ao longo de tempo, consistentemente apresentada de acordo com princípios contabilísticos, utilizando-se para tanto classificadores orçamentais devidamente aprovados.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI- 25	C+	C	<i>Pequena degradação no desempenho, devida ao atraso da submissão da CGE 2014</i>	
(i) Grau de cobertura dos relatórios financeiros	C	C	Mantém-se inalterado.	
(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios financeiros	B	C	A CGE foi disponibilizada para parecer do Tribunal de Contas mais de doze meses após o fim do exercício 2014.	
(iii) Padrões de contabilidade utilizados	C	C	Mantém-se inalterado.	

Perspectivas para o futuro

Em 2015, a DNOCP iniciou a publicação do boletim mensal síntese da execução orçamental.

Está em curso o desenvolvimento dos mapas patrimoniais de forma a implementar a dimensão patrimonial prevista no PNCP visto que, actualmente, o sistema, já faz os movimentos contabilísticos da Contabilidade Geral de forma automática.

Escrutínio e Auditoria

PI – 26: Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa

Indicador PI-26: Avaliação 2015

Uma auditoria externa de alta qualidade é um requisito essencial para permitir uma adequada transparência no uso de fundos públicos. Neste quadro, para avaliar a qualidade da auditoria externa ela debruça-se sobre as seguintes dimensões.

- (i) *Objectivos/natureza da auditoria efectuada (incluindo a aderência a normas internacionais de auditoria).*

O artigo 241º da Constituição da República define o Tribunal de Contas como o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas do Estado e outras contas do sector público.

O Tribunal de Contas rege-se pela sua lei orgânica n.º 86/IV/93, de 12 de Julho, que lhe confere a competência de julgar as contas dos organismos sob a sua jurisdição; é um organismo que se auto-governa e não está sujeito à interferência de outros órgãos de soberania, exercendo o seu mandato dentro dos limites impostos por lei.

Volvidos vários anos de vigência da referida lei orgânica, tornou-se necessário proceder à modernização do Tribunal de Contas, pelo que uma nova proposta de lei foi submetida ao Parlamento em 2007. A proposta encontra-se aprovada na generalidade, mas não na especialidade. É provável que a sua aprovação final ocorra após 2016, considerando as eleições gerais previstas para este ano.

A extensão da proposta de revisão do quadro jurídico-regulamentar em vigor evidencia as insuficiências ligadas à abrangência das actuais competências do Tribunal de Contas, à aderência da sua intervenção aos padrões internacionais e, em consequência, à natureza das auditorias efectuadas.

À luz da sua lei orgânica n.º 84/IV/93, as intervenções do Tribunal de Contas incidem mais no controlo da legalidade e no julgamento das contas dos organismos, serviços e entidades sujeitos à sua jurisdição (os órgãos de soberania, os organismos da administração central, as autarquias locais e os organismos autónomos estão incluídos, mas excluem-se as empresas públicas). Apesar disso, verifica-se que, dentro dos limites impostos pela escassez de auditores qualificados e de outros recursos, as auditorias vêm ganhando espaço com a disponibilidade do Manual de Auditoria¹⁵, composto por quatro volumes produzidos em 2012 (o Manual de Auditoria foi elaborado por assistência técnica especializada e absorve o essencial dos princípios e recomendações da INTOSAI).

No geral, as auditorias do Tribunal de Contas consistem no julgamento de contas e na verificação do cumprimento da legislação e dos normativos aos quais estão sujeitos os organismos e as transacções (*audits of transactions*), mas incidem também sobre certos elementos de auditoria de sistemas (*audits of systems*), tais como a origem, a fiabilidade e a integridade dos dados, a credibilidade das demonstrações, etc., sem, no entanto, entrar na análise do cumprimento dos objectivos e na eficiência, eficácia e oportunidade dos

¹⁵ O Manual de Auditoria encontra-se acessível no site do TC (Tribunal de Contas): <http://www.tribunaldecontas.cv>.

recursos utilizados. A adesão da auditoria de 2012 aos padrões internacionais emitidos pela INTOSAI é baixa.

A metodologia PEFA estipula que os relatórios de auditoria sobre os quais incidem as dimensões i) e ii) são constituídos pelos “*Audit Report on Budget Execution*” que em Cabo Verde são designados relatórios “Parecer sobre a Conta Geral do Estado”. Estes relatórios são solicitados ao Tribunal de Contas pelo Parlamento, na sequência da submissão da CGE pelo Governo. No momento em que decorria a avaliação PEFA para o período 2012 a 2014, apenas o “Parecer sobre a Conta Geral do Estado para 2012” estava disponível (as contas de 2013 foram apresentadas no Parlamento em 2015 e não foram ainda auditadas). Constatou-se, neste documento, que a auditoria cobriu a totalidade das receitas e despesas do OE para 2012. Todos os organismos e serviços autónomos estão incluídos, não sendo o caso das empresas públicas, porque a legislação em vigor não o exige. Considerando, as conclusões apresentadas no capítulo sobre o indicador PI-7, no qual foi constatada a probabilidade de existência de donativos não incluídos no OE num montante desconhecido, foi estimado que a auditoria cobriu mais de 50% do total das despesas. Todavia, apesar de ela conter elementos de avaliação sistémica, nos termos atrás referidos, não foi constatada a análise da performance.

Pontuação "C". São auditadas entidades do Governo Central que representam mais de 50% da despesa total. Embora com alguns elementos de auditoria sistémica, as auditorias são predominantemente de natureza transaccional. As normas de auditoria utilizadas pelo Tribunal de Contas aderem aos padrões internacionais de forma muito limitada.

(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios de auditoria à Assembleia Nacional

Em 2014, o Tribunal de Contas implementou o Sistema de Planeamento, Acompanhamento e Controlo (SISPAC) com o objectivo de melhorar o planeamento e monitorização do plano de actividades do Tribunal de Contas, incluindo as de auditoria, alinhando-as com o seu Plano Estratégico.

A lei em vigor estabelece que o Governo deve remeter à Assembleia Nacional a Conta Geral do Estado até 31 de Dezembro do ano seguinte àquele a que respeite. O Tribunal de Contas deve apresentar o seu parecer ao Parlamento até 180 dias a contar da data de recepção da CGE (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro, artigo 131º). Conforme se constata no quadro abaixo apresentado, nem sempre as Contas Gerais do Estado dão entrada no Parlamento no período legalmente estabelecido. Este facto provocou um certo “engarramento de contas” por analisar, o que

conjugado com a escassez de recursos humanos e o tempo efectivamente necessário para a produção dos seus relatórios fez com o Tribunal de Contas acusa-se atrasos superiores a 12 meses na submissão desses documentos à Assembleia Nacional até 2011. Tomando em conta o período do presente PEFA, verifica-se que o relatório “Parecer da CGE para 2012” foi processado em 12 meses, a partir da data de recepção do pedido.

Quadro 16. Tribunal de Contas - Data dos pareceres sobre a CGE - 2008-2014

CGE	Data de Entrada da CGE na Assembleia Nacional	Pedido do Relatório - Parecer ao Tribunal de Contas	Data do Relatório- Parecer do Tribunal de Contas
2008	2-Nov-09	4-Nov-09	12-Jan-11
2009	7-Dez-10	11-Dez-10	26-Jan-12
2010	20-Out-11	20-Out-11	22-Fev-13
2011	17-Mai-13	20-Mai-13	29-Mai-14
2012	5-Ago-14	6-Ago-14	30-Jul-15
2013	17-Jul-15	21-Jul-15	-
2014	30-Dez-15	5-Jan-16	-

Pontuação "C". O último relatório de auditoria foi submetido ao Parlamento no prazo de 12 meses a contar da data de sua recepção pelo Tribunal de Contas.

(iii) Provas de seguimento (follow-up) das recomendações da auditoria

As constatações de irregularidades (*findings*) no quadro das auditorias dão sempre origem ao exercício do contraditório e, posteriormente, à formulação de acórdãos ou recomendações por parte do Tribunal de Contas. Os acórdãos são de execução obrigatória, enquanto as recomendações não são vinculativas.

No processo do contraditório, todas as instituições respondem formalmente às questões colocadas pelo Tribunal de Contas, mas em prazos variáveis e algumas vezes de forma incompleta.

As recomendações constam nos relatórios de auditoria sobre as contas de vários serviços e organismos públicos. No que se refere à CGE, o respectivo relatório para 2012 apresenta um grande número de recomendações relativas a um leque variado de áreas de gestão

orçamental (receitas, despesas, gestão da tesouraria, gestão da dívida, operações financeiras, etc.). Neste domínio, os auditores do Tribunal de Contas efectuam reuniões periódicas com os técnicos dos serviços de contabilidade pública do MFP ao longo do ano, visando discutir a implementação das recomendações. Este facto foi confirmado pelos quadros de ambas instituições.

Relativamente às auditorias sobre as contas de gestão dos organismos e serviços autónomos, incluindo os municípios, sob a jurisdição do Tribunal de Contas não foi constatada a existência de um mecanismo de acompanhamento da implementação das recomendações.

Pontuação "C". Todas as instituições respondem de forma formal às questões colocadas pelo Tribunal de Contas, com atraso e às vezes não muito completa, havendo alguma evidência de acompanhamento das recomendações emanadas.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-26	D+	C	<i>Houve algumas melhorias no desempenho entre 2008 e 2015 relacionadas com a abrangência das auditorias e o acompanhamento das recomendações sobre a CGE.</i>	O envio tardio da CGE ao Parlamento penaliza o desempenho medido através deste indicador.
(i)	D	C	A disponibilização do Manual de Auditoria melhorou a abrangência e a capacidade de auditoria nos aspectos metodológico e técnico.	
(ii)	C	C	O atraso na formulação do relatório de auditoria da CGE mantém-se.	
(iii)	C	C	O acompanhamento da implementação das recomendações contidas na CGE melhorou, <i>mas não foi suficiente para elevar a pontuação desta dimensão.</i>	

Perspectivas para o futuro

Em Abril de 2015, o Tribunal de Contas aprovou o Código de Ética cuja elaboração contou com a contribuição especializada do Tribunal de Contas da União (Brasil) e do Tribunal de Contas de Portugal. Esse código rege-se por valores, princípios e procedimentos alinhados com as Normas de Auditoria INTOSAI, designadamente as ISSAI 30 (Código de Ética) e ISSAI 100 (Valores e Princípios Fundamentais da Auditoria Pública) que constituem recomendações que devem ser observadas por todas as Instituições Superiores de Controlo Externo.

Encontra-se em desenvolvimento o Sistema de Controlo de Qualidade que conta com o apoio técnico do Tribunal de Contas da União (Brasil) que, à excepção dos acórdãos, submeterá todos os relatórios produzidos pelo Tribunal de Contas a um controlo rigoroso. Numa primeira fase, o sistema cobrirá a fiscalização preventiva e sucessiva das contas de gestão. Posteriormente, incidirá sobre os relatórios de auditoria à CGE.

Tribunal de Contas - Nova proposta de lei (elaborada em 2007)

A proposta em aprovação prevê as seguintes linhas fundamentais: a manutenção do âmbito da fiscalização prévia; a extensão do controlo do Tribunal de Contas aos critérios de economicidade, produtividade e conveniência da Administração (nos termos das recomendações da INTOSAI); a sujeição à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas de todo o sector público administrativo e empresarial, incluindo o subsector empresarial municipal; a separação entre as competências de fiscalização e controlo financeiro e as competências jurisdicionais de efectivação de responsabilidades financeiras (ou seja, um regime integrado de fiscalização financeira, prévia, concomitante e sucessiva, devendo a fiscalização sucessiva privilegiar as auditorias); a clarificação da função jurisdicional e do regime da efectivação das responsabilidades financeiras (de modo a garantir um sistema integrado entre o controlo externo e o controlo interno das entidades que manejam dinheiros públicos); a reestruturação do relatório e parecer sobre a CGE; e a reorganização do Tribunal de Contas.

PI – 27: Exame parlamentar da lei orçamental anual

Indicador PI-27: Avaliação 2015

Este indicador examina a discussão do OE na Assembleia Nacional através da avaliação do âmbito do debate, da verificação do respeito dos procedimentos instituídos, da adequação do tempo que ela leva a analisar o orçamento e as políticas macroeconómicas, fiscais e orçamentais propostas e das regras de alteração orçamental ao longo do ano.

(iv) Objectivos da análise da Assembleia Nacional.

Anualmente, a Assembleia Nacional analisa e aprova o OE e a proposta de Lei do Orçamento submetidos pelo Governo, as CPT e a CGE.

Na análise da Lei do Orçamento, a Assembleia Nacional debruça-se, com detalhe, sobre as políticas macroeconómicas, fiscais e orçamentais, incluindo as reformas e as metas propostas para o ano em causa. São discutidos de forma detalhada os pressupostos do orçamento proposto, o quadro internacional e nacional em que se insere a proposta, a evolução recente e perspectivada do desempenho económico, as prioridades, as receitas estimadas, as despesas estimadas e o seu financiamento. São também analisadas as prioridades e metas da política de investimentos, assim como os programas, projectos e medidas para o seguinte ano económico. Contudo, apesar de os documentos apresentarem uma visão plurianual do quadro orçamental, a Assembleia Nacional não se debruça sobre o quadro fiscal e as prioridades a médio prazo.

Pontuação "B". O exame da Assembleia Nacional cobre políticas fiscais e agregados para o ano seguinte, assim como cálculos detalhados de despesas e receita. O quadro fiscal e as prioridades de médio prazo não são examinados.

(i) Em que medida os procedimentos da Assembleia Nacional são bem definidos e respeitados.

A tramitação parlamentar do OE é tratada no Regimento da Assembleia Nacional em secção própria, designada “Processos de Orçamento, Plano e Contas do Estado”. Os procedimentos instituídos para a análise do OE são respeitados, tanto pela Assembleia Nacional, como pelo Governo.

O Governo submete a proposta de orçamento anual à Assembleia Nacional até 20 de Outubro de cada ano. A proposta de orçamento é apresentada, também, aos parceiros sociais, no âmbito do Conselho de Concertação Social e aos partidos políticos. Na Assembleia Nacional, a proposta de orçamento é distribuída aos grupos parlamentares e partidos com assento parlamentar. A Comissão Especializada de Finanças e Orçamento (o mandato desta Comissão encontra-se exposta no Regimento da Assembleia Nacional, publicado no seu site oficial) analisa a proposta, lidera as negociações com o Governo e submete o seu parecer à Plenária que é lida em voz alta. A discussão é feita na generalidade e na especialidade.

Pontuação "A". Os procedimentos da Assembleia Nacional de exame do orçamento encontram-se estabelecidos e são respeitados. Eles incluem acordos organizacionais internos, como comités de revisão especializados e procedimentos de negociação.

(ii) Adequação de tempo para que a Assembleia Nacional forneça uma resposta às propostas orçamentais com estimativas detalhadas e, onde aplicável, propostas sobre agregados macro-fiscais no início do ciclo de preparação orçamental (tempo concedido na prática para todos os estágios combinados).

A Assembleia Nacional recebe a proposta de orçamento até 20 de Outubro do ano que antecede a sua vigência. A Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro, estabelece que o OE deve ser votado pela Assembleia Nacional até 15 de Dezembro e que a sua publicação ocorra antes de 20 de Dezembro. Estes dispositivos são efectivamente respeitados.

Pontuação "B". A Assembleia Nacional dispõe de menos de dois meses (55 dias) para examinar a proposta de orçamento.

(iii) Regras para emendas durante o ano sem aprovação prévia pela Assembleia Nacional.

A Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado define as competências do Governo para a realização de alterações do Orçamento e quais são as regras para o efeito (artigo 26º). Compete ao Governo: i) aumentar o nível geral de despesa somente no caso em que donativos e empréstimos externos venham a ser disponibilizados ou utilizados durante o período de execução orçamental para o financiamento de programas e projectos de investimentos, ii) inscrever ou reforçar verbas, com contrapartida em dotação provisional com o pessoal e iii) inscrever ou reforçar verbas, com contrapartida em dotação provisional e de regimes especiais, legalmente previstos, que excepcionalmente se justifiquem por razões de interesse público. Estas regras são em geral respeitadas.

As alterações devem ser, consoante os casos, comunicadas à Assembleia Nacional no prazo de 60 dias após a sua ocorrência ou no prazo máximo de 90 dias publicados no Boletim Oficial. As alterações efectuadas durante um trimestre calendário são inscritas nas CPT que são sujeitas à apreciação do Parlamento.

Pontuação "B". As regras de alterações orçamentais inter-anuais efectuadas pelo Executivo são claras e respeitadas, mas permitem amplas realocações administrativas.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-27	B+	B+	<i>Não se constata melhorias no desempenho entre 2008 e 2015.</i>	
(i)	B	B	Sem evolução.	
(ii)	A	A	Mantém-se a pontuação.	
(iii)	B	B	Sem evolução.	
(iv)	B	B	Sem evolução.	

Perspectivas para o futuro

Em 2015, foi proposta a revisão do Regimento da Assembleia com o propósito de reforçar as competências das comissões especializadas, nomeadamente a Comissão Especializada de Finanças e Orçamento, mas não foi aprovada.

PI – 28: Exame parlamentar dos relatórios de auditoria externa

Indicador PI-28: Avaliação 2015

Este indicador analisa a pontualidade do exame dos relatórios de auditoria recebidos pela Assembleia Nacional nos últimos três anos, a extensão das audiências em relação a constatações importantes feitas pela Assembleia Nacional e as recomendações emitidas por esta, assim como a respectiva implementação pelo Executivo.

(i) Pontualidade do exame dos relatórios de auditoria pela Assembleia Nacional (para relatórios recebidos nos últimos três anos).

Em matéria de exame parlamentar do relatório do Tribunal de Contas sobre a CGE, a Constituição da República estabelece que a execução do OE é fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia Nacional, que aprecia e vota a CGE, ouvido aquele Tribunal (artigo 94º). A Constituição que compete, especificamente, à Assembleia Nacional tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas e submetê-las a parecer do Tribunal de Contas (artigos 174º e 177º).

A Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado n.º 78/V/98 institui que o Governo submeta à Assembleia Nacional a CGE relativa ao ano orçamental transacto, no prazo de máximo de 12 meses após o encerramento do exercício. Por outro lado, a aprovação da CGE é regulada pela subsecção III do Regimento da Assembleia Nacional que obriga o respectivo envio à Comissão Especializada das Finanças e Orçamento. Esta comissão elabora um parecer que é lido em sessão plenária, antes da discussão e aprovação da Relatório Final: Maio, 2016

CGE que deve acontecer no máximo, nas dez primeiras sessões do ano seguinte após o recebimento da CGE.

Os relatórios do Tribunal de Contas sobre as contas de 2013 e 2014 encontram-se em elaboração. No período em avaliação, ou seja, 2012 a 2014, a Assembleia Nacional aprovou as contas de 2009, 2010 e 2011. Sendo assim, o período a considerar na avaliação desta dimensão é 2009 a 2011, anos para os quais as contas foram aprovadas com base nos relatórios de auditoria produzidos para esses anos pelo Tribunal de Contas. Conforme os dados expostos no quadro a seguir apresentado, durante os três últimos anos (2009 e 2011) a duração da avaliação dos relatórios do Tribunal de Contas foi de dois, 11 e cinco meses, respectivamente. Em consequência, em média, a apreciação dos relatórios do Tribunal de Contas entre 2009 e 2012 foi de seis meses.

Quadro 17. Prazos de avaliação dos relatórios de auditoria do TdC pela AN

Ano	Data de entrada do Relatório do Tribunal de Contas na Assembleia Nacional	Conclusão da apreciação do Relatório do Tribunal de Contas	Prazo de apreciação do Relatório do Tribunal de Contas da Conta (n.º de meses)
2009	Fevereiro de 2012	Abril de 2012	2
2010	Março de 2013	Janeiro de 2014	11
2011	Junho de 2014	Outubro de 2014	5
2012	Outubro de 2015	Dezembro 2015	4
2013	Relatório em elaboração	-	-
2014	Relatório em elaboração	-	-

Pontuação "B". Nos três últimos anos (entre 2009 e 2011) o tempo gasto para a análise do relatório do TC foi, em média, de seis meses.

(ii) Audiências em relação a constatações importantes por parte da Assembleia Nacional.

A Comissão Especializada de Finanças e Orçamento da Assembleia Nacional pode, nos termos do Regimento Interno da Assembleia Nacional, solicitar ao Governo e ao Tribunal de Contas os esclarecimentos, elementos e documentos complementares que julgar convenientes, através de audiências. Essa comissão especializada dispõe de assessoria técnica permanente que a apoia na preparação do seu parecer. Contudo, a intervenção dos partidos políticos nesse órgão é de natureza meramente política, deixando a apreciação aprofundada para a plenária, onde os deputados têm mais visibilidade. Está

característica não favorece audições aprofundadas sobre as recomendações do Tribunal de Contas que acabam por não ser analisadas de forma detalhada.

Pontuação "D". A análise das recomendações não é efectuada em profundidade e as audições também não são minuciosas.

(iii) Emissão de recomendações pela Assembleia Nacional e sua implementação pelo executivo.

O acto de aprovar ou não aprovar as CGE assume a forma de resolução. Na actual legislatura as Resoluções n.ºs 48 e 49/VIII/2012, de 11 de Maio de 2012, aprovaram as CGE referentes aos exercícios económicos de 2008 e 2009, respectivamente. A Resolução n.º 97/VIII/2014, de 21 de Fevereiro, aprovou a CGE referente ao exercício de 2010, a Resolução n.º 115/VIII/2014, de 19 de Novembro, referente ao exercício de 2011 e a Resolução n.º 115/VIII/2015, de 29 de Dezembro, referente ao exercício de 2012. Estas resoluções não contêm nenhuma advertência ao Governo e nem fazem referência à adopção das recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas.

Pontuação "D". As resoluções que aprovam a CGE não dirigem recomendações ao Governo.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador M1	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
PI-28	D+	D+	<i>O desempenho entre 2008 e 2015 não alterou apesar da redução do tempo de análise do relatório de auditoria.</i>	
(i)	C	B	A duração da análise do relatório de auditoria do Tribunal de Contas diminuiu.	
(ii)	D	D	Sem evolução.	
(iii)	D	D	Sem evolução.	

Práticas dos Doadores

D – 1: Previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento

Indicador D-1: Avaliação 2015

Este indicador avalia i) os desvios anuais no apoio orçamental realizado em relação às projecções fornecidas pelas agências dos doadores, pelo menos seis semanas antes do governo submeter as suas propostas de orçamento à Assembleia Nacional e ii) a pontualidade durante o ano dos desembolsos dos doadores (cumprimento com estimativas trimestrais agregadas).

A avaliação deste indicador baseia-se nas informações comunicadas pelos serviços do MFP, em virtude da indisponibilidade das informações solicitadas aos doadores referidos neste texto.

(i) Desvios anuais no apoio orçamental realizado em relação às projecções fornecidas pelas agências dos doadores, pelo menos seis semanas antes do governo submeter as suas propostas de orçamento à Assembleia Nacional.

No período entre 2012 e 2014, o Governo recebeu apoio orçamental de um conjunto de doadores que compõem o denominado Grupo de Apoio Orçamental (GAO): Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Espanha, Luxemburgo, Portugal e União Europeia. O apoio orçamental é acordado entre o Grupo e o Governo bem antes de seis semanas antes do Governo submeter as suas propostas de orçamento à Assembleia Nacional. A ajuda orçamental tem como suporte a verificação de um conjunto de acções, indicadores e metas expostas numa Matriz Conjunta de Apoio Geral ao Orçamento. Este instrumento constitui o quadro através do qual é avaliada a governança global do sector público, incluindo a implementação das reformas e as políticas direccionadas para a redução da pobreza.

O GAO efectua avaliações semestrais do desempenho do Governo com base na referida matriz. Mediante a verificação do bom cumprimento das condicionalidades nela inscritas, os doadores efectuem o desembolso das tranches de apoio orçamental, previamente planeadas.

Quadro 18. Previsibilidade do apoio orçamental em 2012, 2013 e 2014

Ano	Desvio do Apoio Orçamental Realizado em Relação à Previsão	Atraso Intra-anuais do Desembolso da Ajuda Orçamental
2012	-3.0%	55.3%
2013	-36.2%	201.0%
2014	-102.5%	60.7%

Conforme evidenciado no quadro acima, verifica-se que não houve atraso no desembolso da ajuda orçamental da parte dos doadores. Pelo contrário, os desembolsos foram superiores ao planeado, sobretudo no quarto trimestre de 2013 e 2014, por duas razões: i) utilização de saldos do ano anterior; e ii) desembolsos de fundos não utilizados por outros países. Estas situações decorreram relativamente aos desembolsos de fundos por parte do Banco Mundial e do BAD.

Pontuação "A". Não houve atraso nos desembolsos e nas previsões de ajuda orçamental. Pelo contrário, entre 2012 e 2014, os valores desembolsados foram superiores aos planeados em cada ano.

Nota sobre a utilização do ficheiro D1.xlsx descarregado do site www.pefa.org para efeito de cálculo das percentagens apresentadas no Quadro 18. Previsibilidade do apoio orçamental em 2012, 2013 e 2014

Os dados sobre os valores planeados e desembolsados, convertidos em Euros, foram fornecidos pelo MFP, tendo a União Europeia, Luxemburgo e Portugal confirmado os respectivos montantes de forma independente.

Para efeito de cálculo do Quadro 18. Previsibilidade do apoio orçamental em 2012, 2013 e 2014 apresentado na exposição do indicador D1, fizemos recurso ao ficheiro de formato Excel disponível no site www.pefa.org. Concretamente, utilizamos o link <http://pefa.org/en/content/previous-versions-pefa-framework-and-methodological-guidance>, opção "Spreadsheets developed to assist in the calculation of donor indicator D1 (revised January 2011) (xlsx 20.09 KB)" para descarregar o referido ficheiro.

Feita a descarga, respeitou-se as indicações seguintes:

- "Step 1: Enter the three fiscal years used for assessment in table 1.
- Step 2: Enter forecast & actual disbursement data for each of the three years in tables 2, 3, and 4 respectively.
- Step 3: Enter the actual amounts disbursed in the field for the quarter in which the actual amount was originally planned to have been disbursed.
- Step 4: Read the results for each of the three years for each indicator in table 5.

- Step 5: Go to the scoring tables for indicator D-1 in the Performance Measurement Framework in order to decide the score (A, B, C or D) for the each dimension and on that basis the overall score for the indicator. “

Percebemos o conteúdo das colunas do ficheiro Excel cuja a organização é a seguinte (ver ficheiro preenchido anexo):

- Nas Células B9, B10 e B12 foram introduzidos os anos 2012, 2013 e 2014, respectivamente.
- Para cada ano, ou seja, para 2012, 2013 e 2013, foram preenchidos os quadros do ficheiro com as seguintes colunas, mantendo a coluna “Quarter of fiscal year” inalterada, da seguinte forma (exemplo do ano 2012):
 - Ano 2012, “agreed forecast (amount)”: nesta coluna foi introduzido o valor total das previsões relativas a todos os doadores no montante de 500.000 Euros no I Trimestre e 23.200.000 Euros no III Trimestre, nas células B15 e B17, respectivamente. O total foi calculado pelo ficheiro descarregado.
 - Ano 2012, “actual disbursed (amount)”: nesta coluna foi introduzido o valor total dos desembolsos de todos os doadores no montante de 500.000 Euros no I Trimestre, 9.700.976 Euros no III Trimestre e 14.200.000 Euros no IV Trimestre, nas células C15, C17 e C18, respectivamente. O total foi também calculado pelo ficheiro descarregado.
 - Ano 2012, “planned quarter for actual”: nesta coluna foi introduzido o valor total, tal como indicado no Step 3 no montante de 500.000 Euros no I Trimestre e 23.200.000 Euros no III Trimestre, nas células B15 e B17, respectivamente. O total foi também calculado pelo ficheiro descarregado.
 - Ano 2012, “actual delayed in each period”: os valores desta coluna são calculados pelo ficheiro descarregado da seguinte forma: a diferença entre “planned quarter for actual” e “actual disbursed (amount)”. Sempre que este último valor é superior ao primeiro resulta numa variação negativa. Assim, no IV trimestre de 2012, o valor de “planned quarter for actual” foi de zero e o de “actual disbursed (amount)” foi de 14.200.000 Euros, de onde resulta uma variação negativa. Estes casos sucedem quando montantes planeados no ano passado são desembolsados no corrente ano. E quando as variações são negativas as percentagens calculadas nas células C39, C40 e C41 também são negativas e a sua interpretação é que, os valores efectivamente desembolsados num trimestre ultrapassaram os “actual amounts disbursed in the field for the quarter in which the actual amount was originally planned to have been disbursed”.

- Para os anos 2013 e 2014, as etapas de introdução de dados são idênticas às apresentadas para o caso de 2012. E os resultados obtidos seguem os mesmos procedimentos.

(ii) Pontualidade durante o ano dos desembolsos dos doadores (cumprimento com estimativas trimestrais agregadas).

A variação intra-anual dos desembolsos foi significativa no período 2012-2014. Ela deve-se ao deslizamento dos desembolsos, ou seja, à concentração dos desembolsos no terceiro e quarto trimestres de cada ano, enquanto os valores planeados estavam previstos para o primeiro e terceiro trimestres de cada ano.

Pontuação "D" No período 2012-2014, os desembolsos trimestrais foram acordados com os doadores antes do início do ano orçamental. Nesse período, os atrasos dos desembolsos trimestrais em relação aos valores previstos ultrapassaram 50% em cada ano.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
D-1	C	D+	<i>O desempenho entre 2008 e 2015 piorou devido ao aumento da variação inter-anual dos desembolsos dos doadores.</i>	
(i)	C	A	Não houve atraso no desembolso da ajuda orçamental por parte dos doadores.	
(ii)	C	D	A variação inter-anual dos desembolsos aumentou, situando-se acima de 50%.	

D – 2: Abrangência e pontualidade das informações financeiras prestadas pelos doadores para a ajuda a projectos

Indicador D-2: Avaliação 2015

Este indicador avalia a abrangência e a pontualidade das estimativas orçamentais providenciadas pelos doadores para apoio a projectos e programas e, por outro lado, a frequência e a cobertura de relatórios pelos doadores sobre os respectivos fluxos reais para apoio a projectos.

(i) Abrangência e pontualidade das estimativas orçamentais providenciadas pelos doadores para apoio a projectos

Com a introdução da ajuda orçamental, a modalidade de ajuda-projecto vem perdendo peso no apoio fornecido a Cabo Verde, tanto em volume, como em termos de estrutura de financiamento. Esta informação foi disponibilizada pelos serviços do MFP e é consistente com a tendência de queda dos donativos no financiamento do PPIP exposta aquando da apresentação do Indicador PI-7, na dimensão ii).

No geral, a ajuda-projecto não é enquadrada por um instrumento específico de gestão comum a todos os doadores que a praticam. Trata-se de uma modalidade de ajuda avulsa e casuística, que varia com o financiador externo, para empréstimos externos e donativos.

Os empréstimos dirigidos a projectos constituem situações de intervenção avulsa. Os credores mais importantes foram os seguintes em 2014: Portugal, Espanha, JICA, Banco Mundial, BADEA, Saudi Fund e OFID (OPEC Fund for International Development). Nesta modalidade, os desembolsos são conhecidos pelo Governo com base em documentos recebidos, que não constituem relatórios trimestrais, sem a desagregação requerida pelas classificações orçamentais.

Relativamente aos donativos é difícil estabelecer uma tipologia de intervenções, pelo que são apresentados os casos mais importantes. No caso de doadores que adoptam uma espécie de programas-quadro ou programas indicativos de cooperação (por exemplo, em 2014 intervieram os seguintes financiadores: MCA II – Millennium Challenge Account dos Estados Unidos -, Sistema das Nações Unidas e Luxemburgo), existe a prática de reuniões bilaterais que os formalizam e através das quais se efectua a gestão da sua implementação. Neste contexto, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades joga um papel central e é apoiado pelos serviços de planeamento do MFP e dos ministérios sectoriais beneficiários. Nos referidos programas de cooperação predomina uma listagem de acções sem a apresentação dos respectivos valores (excluindo MCA II), embora enquadradas numa estratégia definida e por um envelope global. As informações disponibilizadas não são compatíveis com as classificações do OE.

No caso do Banco Mundial, o Governo conhece os valores estimados para o financiamento de projectos e programas pelo meio da estratégia do país - “*Country Partnership Strategy*”, acordada com cada novo governo. Para os projectos/programas em preparação, um plano plurianual (para todos os anos da duração do projecto) é preparado (muito mais de 3 meses antes do início do ano fiscal) e consagrado nos acordos de financiamento. Para os projectos/programas activos, o Governo informa o Banco Mundial, até ao dia 30 de Novembro de cada ano, sobre os valores estimados a ser desembolsados durante o próximo ano para cada projecto. Assim, o Governo tem absoluto conhecimento e controlo sobre os valores a serem desembolsados. A realização destes desembolsos depende da capacidade de implementação das actividades definidas nos acordos de financiamento (empréstimos/créditos/donativos). Os valores solicitados através de pedidos de desembolso são transferidos para as Contas Designadas dos projectos dentro de cinco dias após o recebimento electrónico da solicitação. A utilização de classificadores programáticos e económicos corresponde precisamente às rubricas dos projectos por componente e categoria de despesa.

No caso da China, a modalidade de ajuda-projecto assume características particulares, por serem do tipo “chave-na-mão” e para a qual não há informação clara. Como se mencionou atrás (Indicador PI-7), estes casos não se encontram orçamentados por falta de informação.

A ajuda alimentar fornecida pelo Japão constituiu um caso particular, uma vez que assume características de ajuda-projecto. Os fundos resultantes da comercialização dos produtos doados são canalizados para projectos de redução da pobreza implementados no meio rural. A ajuda do Japão é previsível e perfeitamente enquadrada no sistema orçamental nacional.

Exceptuando o caso do Japão, e apesar da existência de dados técnicos nos diversos ministérios sobre os projectos abrangidos por esta dimensão, as informações disponíveis não evidenciam o fornecimento de estimativas orçamentais para desembolso de ajuda-projecto pelos doadores de forma harmonizada com o calendário orçamental do Governo e com desagregação compatível com a classificação orçamental do OE. Por outro lado, na modalidade de ajuda-projecto, as informações não são fornecidas pelos doadores para o ano fiscal seguinte, pelo menos três meses antes do arranque dos mesmos.

Pontuação "D". Nem todos os principais doadores fornecem estimativas orçamentais para desembolso da ajuda-projecto, pelo menos para o exercício fiscal seguinte e pelo menos três meses antes do início do ano fiscal. Por outro lado, os dados fornecidos não estão harmonizados com o calendário e não são compatíveis com a classificação orçamental do Governo.

(ii) Frequência e cobertura de relatórios pelos doadores sobre os fluxos reais dos doadores para apoio a projectos.

Os doadores não fornecem relatórios trimestrais sobre os seus desembolsos para financiamento dos projectos. Também não existem mecanismos formais para o fornecimento desses dados. Na ausência de relatórios dos doadores nos termos atrás referidos, as contas do Estado para 2012, 2013 e 2014 apresentam uma estimativa do financiamento do PPIP, que constitui o instrumento no qual os projectos financiados por doadores se encontram inseridos. Essas estimativas são a seguir apresentadas.

Quadro 19. Financiamentos externos dos projectos inscritos no Orçamento do Estado

Financiamentos Externos	2012	2013	2014
Ajuda alimentar	279	54	69
Donativos	3,650	2,461	1,279
Empréstimos	15,308	11,780	7,784
Total	19,237	14,295	9,132

Fonte: Conta Geral do Estado para 2012, 2013 de 2104

Resumindo, conforme dito atrás, os doadores não apresentam relatórios sobre os fluxos reais de financiamento dos projectos.

Pontuação "D" Os doadores não fornecem relatórios sobre a execução dos desembolsos para projectos.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
D-2	D	D	<i>O desempenho entre 2008 e 2015 não se alterou.</i>	
(i)	D	D	Sem alteração.	
(ii)	D	D	Sem alteração.	

D – 3: Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais

Indicador D-3: Avaliação 2015

Este indicador avalia uma única dimensão, ou seja, a proporção geral de fundos de ajuda ao Governo Central que são geridas com base em procedimentos nacionais.

(i) Proporção de fundos da cooperação internacional para o Governo Central gerida através de procedimentos nacionais.

A utilização de procedimentos nacionais na gestão das actividades financiadas pelos doadores, em áreas tais como aquisições públicas, pagamentos, prestação de informação através de relatórios e auditoria, relaciona-se com os recursos da Ajuda e Apoio Orçamental e da Ajuda Alimentar.

Assumindo que os dados das CGE para 2012, 2013 e 2014 são representativos, a proporção da ajuda gerida através dos mecanismos nacionais foi de 21%, 26% e 27% e para os citados anos, respectivamente. Estes números resultam da comparação das receitas de apoio orçamental e de ajuda alimentar com o total dos fundos externos recebidos. Os projectos de investimento financiados pelo Banco Mundial utilizam somente parcialmente os procedimentos nacionais.

Pontuação "D" A proporção da ajuda gerida através dos mecanismos nacionais foi de 21%, 26% e 27% e para os anos 2012, 2013 e 2014, respectivamente.

Comparação com a avaliação de 2008

Indicador	Pontuação 2008	Pontuação 2015	Desempenho 2008-2015	Outros factores
D-3	D	D	<i>O desempenho entre 2008 e 2015 não se alterou.</i>	
(i)	D	D	Sem alteração.	

4. Processos e Estruturas de Reforma da GFP

Reformas recentes ou em curso

Desde 2007, o Governo iniciou várias reformas na GFP no país. A implementação com êxito destas reformas na GFP produziram progressos significativos com efeitos positivos nas pontuações da presente avaliação PEFA 2015.

As reformas realizadas e em curso baseiam-se na legislação seguinte:

- Lei da Modernização Administrativa (Lei n.º 39/VI/2004), que estabelece medidas de modernização administrativa, com foco nos seguintes aspectos: atendimento dos cidadãos, agentes económicos, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão.
- Resolução n.º 41/2011, resolução do Conselho de Ministros que acelera a adopção e implementação da Lei n.º 39/VI/2004, de 2 de Fevereiro, doravante designada Lei de Modernização Administrativa.
- Plano de reformas que tiveram como base o Plano Estratégico do Governo e as recomendações dos principais parceiros.

As reformas mais recentes estão relacionadas com as seguintes áreas:

- Fiscal e Tributária. A área da cobrança e gestão de receitas constitui um eixo de intervenção estratégico, com um impacto significativo na simplificação dos procedimentos, na confiança e credibilidade do contribuinte nos sistemas fiscal e tributário, na melhoria do ambiente de negócios, na arrecadação de receitas e, não menos importante, no financiamento do desenvolvimento do país e da sociedade cabo-verdiana (tal como concebido no Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza).
- Bancarização do Tesouro. Na procura de racionalização dos recursos públicos, o MFP materializou o pleno funcionamento do princípio da Unidade de Tesouraria, com o lançamento em 2011 do “Projecto Bancarização do Tesouro”, tendo como objectivo um serviço bancário moderno e eficaz, o que passou por: (i) a execução, o acompanhamento, o controlo e os registos das operações (receitas e despesas) do Estado; (ii) a captação para a esfera do Tesouro das disponibilidades dos organismos públicos dispersos pelo sector bancário; (iii) a uniformização e simplificação dos processos de cobrança, introduzindo no circuito um Documento Único de Cobrança (DUC).
- Sistema Integrado de Gestão do Património Georreferenciado (SIGPG). Para permitir ao Estado conhecer o seu património real, a Direcção Geral do Património e da Contratação Pública (DGPCP) desenvolveu o SIGPG, um subsistema integrado no

Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF). Este sistema, associado aos outros sistemas tecnológicos do Estado, possibilita a todas as entidades gestoras, de uma forma desconcentrada, aceder e gerir os bens que lhes são afectos.

- e-Compras. No âmbito do Plano de Acção para a Governação Electrónica (de 2005), em 2013 iniciou-se o desenvolvimento de uma plataforma electrónica de compras públicas, inserida na ferramenta de recursos integrados do Governo e do portal de compras públicas no “Porton de nós Ilha”, assegurando todas as integrações com outras aplicações electrónicas, alimentando as rubricas do orçamento através da ligação do classificador de bens e serviços e do classificador económico, gerando automaticamente os planos anuais de aquisições, aumentando a transparência e o controlo na condução dos procedimentos e disponibilizando informação fiável e permanente. Actualmente, a disponibilização do portal de compras públicas através do “Porton de nós Ilha” está a ser operacionalizada mas também já existe um portal de contratação pública: www.compraspublicas.cv.
- Módulo de Gestão de Contratos (MGC). Para garantir eficiência e eficácia na gestão dos contratos públicos, desenvolveu-se o Módulo de Gestão de Contratos que visa disponibilizar ferramentas importantes aos sectores para uma melhor gestão dos seus contratos, principalmente aqueles que apresentam um risco elevado para o Estado. No âmbito do MGC será garantida a etapa da orçamentação prévia cujo objectivo macro é o de obter um controlo orçamental rígido, para que não haja contratos assinados sem cobertura orçamental quando se vincular o fornecedor.

Assim, desde o ano 2007 foram implementadas as seguintes reformas:

- **2007:** Lei 1717/VII/2007 para a melhoria e a transparência na área dos Concursos Públicos. No entanto, permanecem deficiências referentes ao quadro legal e regulamentar, algumas falhas relacionadas com a capacidade de estrutura e gestão institucional e com a utilização de procedimentos do país em licitações competitivas nacionais. A sua avaliação é feita a partir da análise do desempenho do sistema de GFP do país, no âmbito do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.
- **2008-2010:** Descentralização orçamental, através da qual se atribuiu ao serviço ordenador a responsabilização na execução do orçamento, a desmaterialização dos processos que suportam a realização das despesas e a consequente desconcentração dos arquivos. Com a criação da figura de Ordenador e Controlador Financeiro, possibilitou-se uma maior responsabilidade na gestão e execução orçamental e controlo.

- **2013:** A nível tributário iniciaram-se várias reformas institucionais e legais, entre as quais se realça a revisão do sistema de impostos indirectos, o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), tendo ocorrido o nivelamento em 2013, mas que só a partir do exercício económico de 2015 registou um impacto significativo na receita arrecadada.
- **2011:** Implementação do “Projecto Bancarização do Tesouro”,
- **2007-2013:** reforma na área do Orçamento com:
 - A revisão do classificador funcional de acordo com o sistema Estatísticas das Finanças Públicas - Classificação das Funções do Governo (EFP-COFOG);
 - A introdução da classificação orçamental baseada em programas;
 - O uso regular do médio prazo (QDMP) para a elaboração dos orçamentos anuais;
- **2011-2014:** reforma na área da Receita com a revisão de códigos fiscais;
- **2007-2016:** reforma na área dos Sistemas de Informação Financeira pela equipa do Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação (NOSi), com
 - a extensão do sistema SIGOF e a criação de um sistema integrado de GFP;
 - descentralização do sistema para todos os ministérios;
 - a criação do sistema e-GOV departamentais.

Outras importantes reformas realizadas ou iniciadas neste período são as seguintes:

Reforma na área dos Recursos Humanos: o processamento dos salários e suplementos encontra-se actualmente descentralizado e é realizado pelos sectores (Ministérios);

- Melhoria da eficácia da IGF e na Auditoria Interna;
- Implementação do sistema *Debt Recording and Management System* (CS-DRMS), para a gestão da dívida pública e a avaliação correcta dos passivos do estado do risco financeiro;
- Proposta de lei para melhorar os trabalhos da Comissão Especializada de Finanças e Orçamento da Assembleia Nacional;
- Proposta de lei para dar mais poder ao Tribunal de Contas.

As seguintes reformas definiram o quadro macroeconómico e de modernização da administração pública em Cabo Verde:

- **2011:** Criação de 3 instrumentos que apoiam a elaboração das previsões: o Quadro Macroeconómico que projecta o crescimento económico e os grandes agregados com base em pressupostos prévios; o QOMP, que detalha as receitas e estabelece os tectos de despesa por programa; e o QDMP, que estabelece os tectos de despesa

Relatório Final: Maio, 2016

segundo as classificações orgânica, programática, funcional e económica. A Lei de Bases do Sistema Nacional de Planeamento, revista em 2014 (Lei n.º 72/VIII/2014, de 19 de Setembro), formaliza esses instrumentos, tendo todos eles um horizonte temporal de médio prazo (pelo menos três anos).

- **2015:** no quadro do programa de modernização da administração pública, referido acima, foi estabelecida a nova estrutura orgânica do MFP (Decreto-lei N.º 21/2015) e a nova organização e normas de funcionamento do MFP. Nesta organização (artigo 47º) está prevista a DGRSI, como serviço de assessoria especial e de apoio técnico do MFP, tendo como missão definir, consensualizar, priorizar e implementar as políticas de reformas das finanças públicas, incluindo os Sistemas e Tecnologias de Informação, garantindo o alinhamento com as estratégias do Ministério.

Também, no artigo 48º está previsto o SRFP como serviço de apoio, responsável pela gestão, integração e execução da reforma das finanças públicas, dirigido por um Director de Serviço e, no artigo 49º, está previsto o Serviço de Sistemas e Tecnologia da Informação (SSTI), como serviço de apoio técnico responsável pela definição e implementação dos Sistemas e Tecnologia de Informação.

Actualmente encontram-se **em curso** as seguintes reformas:

- Administração Tributária. Continuação da reforma tributária, com o apoio do Banco Africano de Desenvolvimento, para a preparação da segunda fase, visando introduzir:
 - Alterações tecnológicas de acordo com as leis;
 - Formação dos funcionários;
 - Restruturação do “*front office*” das alfândegas;
 - Revisão dos procedimentos das alfândegas;
 - Interligações com outras entidades e sistemas do *Sydonia World*.
- Contabilidade Pública. Automatização da preparação dos relatórios financeiros (a ser finalizada em Junho 2016).
- Nova lei de bases do Orçamento. Orçamento não apenas por programa, mas também por resultados; alargando, ainda, a base de consolidação da Administração Pública, incluindo as agências reguladoras e entidades públicas empresariais.
- Sistema Nacional de Investimento. Finalização do projecto da gestão da qualidade do investimento, com o Banco Mundial (esperada em Outubro).

- Activos do Estado. Consolidação dos activos, avaliação e reavaliação pelo módulo específico SIGPG, interligado com o SIGOF, gerido pelo Património. O Manual de Avaliação está a ser elaborado internamente.
- Aquisições Públicas. Introdução de melhorias em todos os tipos de contratações (anteriormente a legislação estava direccionada apenas para as grandes aquisições).

Factores institucionais relacionados com a coordenação das reformas

Em 2007 foi criada uma estrutura institucional para desenhar e gerir as reformas da GFP, cuja eficiência foi considerada como satisfatória pelos efeitos na qualidade da GFP. Esta estrutura de coordenação das reformas baseia-se em cinco elementos:

- Um plano unificado para a reforma GFP que contém em si o Plano de Acção baseado no “*Country Financial Accountability Assessment*” (CFAA) e o Plano de Acção CPAR (PRMP) relacionado;
- O Comité de Acompanhamento liderado pelo MFP;
- Um órgão coordenador que orienta o processo de reforma e avalia o seu progresso – a equipa do projecto CFAA, inserida no Gabinete de Estudos;
- Um processo descentralizado, no qual as reformas individuais são desenhadas e lideradas pelo departamento ou agência competente (e.g. DNOCP, DGT, DNP, etc.);
e
- Uma equipa de informática autónoma, responsável pela manutenção do SIGOF e pela concepção e introdução de novos módulos – a equipa NOSI.

Os diferentes progressos significativos na GFP permitem concluir que a estrutura de gestão funciona relativamente bem. De um modo geral, parece fornecer um bom equilíbrio entre a integração (apropriação) das reformas (a nível departamental), a coordenação efectiva a nível central e a adequada liderança técnica.

Actualmente, enquanto a reforma evolui para novas fases, a estrutura actual continua a ser adequada. Assim, dentro do programa de modernização da Administração Pública, concretizou-se a implementação da nova estrutura orgânica do MFP (Decreto-lei N.º 21/2015), assim como da nova organização e das normas de funcionamento do MFP. Nesta organização (artigo 47º) está prevista a DGRSI, como serviço de assessoria especial e de apoio técnico do MFP, tendo como missão a definição, consensualização, priorização e implementação das políticas de reforma das finanças públicas, incluindo os

sistemas e tecnologias de informação, garantindo o alinhamento com as estratégias do Ministério.

No artigo 48º está igualmente previsto o SRFP, como serviço de apoio, responsável pela gestão, integração e execução destas reformas, dirigido por um Director de Serviço. No artigo 49º, está consagrado o SSTI como serviço de apoio técnico responsável pela definição e implementação dos sistemas e tecnologias de informação.

ANEXO I: Sumário das Pontuações da Avaliação PEFA 2015, em comparação com 2008

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
PI-1 M1	Resultado das despesas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado	A	C	2015: Houve uma degradação no desempenho entre 2008 e 2015, principalmente explicada pela queda nas receitas internas e externas causada pelos choques macroeconómicos impulsionados pela crise económica internacional
(i)	(i) Diferença entre a despesa primária real e a despesa primária orçamentada (ou seja, excluindo os encargos da dívida e os projectos financiados pelo exterior)	A	C	2015: O desvio da despesa agregada primária realizada situou-se entre 12,3% e 13,9 % ao orçamento inicial em todos os últimos três anos. 2007: Os desvios entre as despesas executadas e os orçamentos originais, medidos em percentagem, foram de 3,4% em 2005, de 8,9% em 2006 e de 1,7% em 2007. Constatou-se que, em apenas um ano, a despesa agregada desviou-se do orçamento originalmente aprovado em mais de 5%
PI-2 M1	Composição das despesas realizadas comparadas com o orçamento original aprovado	B	C+	2015: Houve uma degradação no desempenho entre 2008 e 2015, principalmente explicada pela queda nas receitas internas e externas causada em primeiro lugar pelos impactos económicos dos choques macroeconómicos impulsionados pela crise financeira/económica internacional.
(i)	Até que ponto a variação da composição das despesas primárias excedeu o desvio geral das despesas primárias (conforme definição em PI-1) durante os últimos três anos	B	C	2015: A variação da composição da despesa situa-se entre 10% e 15 % em todos os três anos avaliados. 2007: A variação na composição das despesas (ministérios e serviços) excedeu o desvio geral das despesas primárias (conforme definido e medido em PI-1) em 6,2% em 2005, 0,8% em 2006 e em 3,6% em 2007. Ao longo dos três anos, a variação da composição das despesas só um ano é que foi superior a 5% do desvio global das despesas primárias, pelo que a pontuação atribuída foi "B".
(ii)	O montante médio de despesas realmente debitado à verba para contingências ao longo dos últimos três anos.	N/A	A	2015: O montante médio de despesas realmente debitado à verba nos últimos três anos é inferior a 3 % e situou-se na média de 0,3 %. 2007: Dimensão não avaliada

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
PI-3 M1	Resultados das receitas agregadas comparados com o orçamento original aprovado	B	D	2015: Houve uma degradação da pontuação principalmente devida a estimativas muito optimistas e os efeitos retardados das reformas, não ainda finalizadas.
(i)	Arrecadação da receita interna comparada com as estimativas de receita interna do orçamento original aprovado.	B	D	2015: A receita interna real situou-se abaixo de 92%, durante os três últimos anos, em comparação com as receitas orçamentadas. 2007: A arrecadação das receitas internas correspondeu a 94,9% das estimativas em 2005, a 91,9% em 2006 e a 114,1% em 2007. Em 2006, por ter havido eleições a cobrança de receitas foi afectada. Estas foram inferiores a 92% das estimativas de receita interna previstas no orçamento em apenas um dos últimos três anos em análise, de onde resulta uma pontuação "C".
PI-4 M1	Stock e monitorização dos atrasados de pagamento de despesas	B+	A	2015: Houve melhoria no desempenho entre 2008 e 2015 devido à introdução de medidas visando o reforço da disciplina e do controlo orçamental. Deu-se continuidade ao processo de bancarização do Tesouro iniciado antes de 2012.
(i)	Stock de atrasados de pagamento de despesas (em percentagem das despesas realizadas no exercício) e variação recente do stock	A	A	2015: O montante dos atrasados de pagamento é baixo é inferior a 2% do total das despesas. 2007: o stock de atrasados foi insignificante (inferior a 2%) em 2005 e em 2007. Portanto, a classificação deveria ser "A"
(ii)	Disponibilidade de dados para o acompanhamento dos atrasados de despesas	B	A	2015: Os dados sobre o montante dos pagamentos atrasados são confiáveis e completos e são gerados, quando existem, por meio de procedimentos de rotina e constam nos relatórios produzidos mensalmente (Boletim Mensal de Execução Orçamental), trimestral (Contas Trimestrais Provisórias) e anualmente (CGE) e incluem um perfil de idade. 2007: Verificou-se um funcionamento deficiente da ARE que tardiamente apurou a existência de uma dívida perante a Shell e o seu montante, assim como retardou a sua comunicação à DGT
PI-5 M1	Classificação do orçamento	B	A	2015: Houve uma melhoria no desempenho entre 2008 e 2015, por causa da implementação da nova legislação (Decreto-Lei n.º 37/2011)
(i)	O sistema de classificação utilizado na formulação, execução e apresentação de relatórios do orçamento do Governo	B	A	2015: As classificações económica, administrativa e sub-funcional aplicadas são em conformidade com o padrão GFS-COFOG nos processos de elaboração orçamental, no OE aprovado, na execução orçamental e na prestação de contas e produzem documentação consistente (entre o orçamento e a prestação de contas).

Ref.	Descrição	Pontuação 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
				2007: A classificação funcional desagregada por funções e subfunções era adequada para o seguimento da estrutura funcional das despesas e é desagregada até ao último nível. Contudo, existia uma divergência com as Estatísticas Financeiras do Governo 2001 relativamente à classificação do meio ambiente. Estava em curso a revisão do classificador funcional de acordo com o sistema GFS-COFOG
PI-6 M1	Exaustividade das informações incluídas na documentação do orçamento	A	A	2015: Várias reformas realizadas e a pontuação manteve-se alta
(i)	Informações contidas na mais recente documentação do orçamento	A	A	2015: A avaliação 2015 afirma que oito dos nove elementos exigidos na metodologia PEFA estão disponíveis e incluídos na documentação orçamental do OE 2015, preparado em 2014. 2007: A documentação do OE para 2008, conforme submetido ao Parlamento, incluía oito dos nove elementos previstos na metodologia do PEFA
PI-7 M1	Importância das operações do Governo não incluídas nos relatórios	B	B+	2015: Houve melhoria no desempenho entre 2008 e 2015 devido à eliminação de despesas extra-orçamentais, excluindo os projectos financiados pelos doadores.
(i)	Nível de despesas extra-orçamentais (excluindo os projectos financiados pelos doadores) não incluídas nos relatórios fiscais	B	A	2015: Não considerando os projectos financiados por doadores, não foram identificadas situações de despesas extra-orçamentais não relatadas nos relatórios orçamentais. 2007: O nível de despesas extra-orçamentais não reportadas (excluindo os projectos financiados externamente) constituía 1-5 % da despesa total. A CGE apresentava despesas extra-orçamentais relativos aos serviços autónomos. A facilidade com que as instituições autónomas incorreram nas despesas extra-orçamentais sugere que talvez pudessem existir despesas por registar. A DGT constatou durante o exercício de 2007 uma dívida de 2006 à Shell
(ii)	Informações de receitas/ despesas de projectos financiados pelos doadores incluídas nos relatórios orçamentais	B	B	2015: Informações completas sobre receitas/despesas relativas a todos os projectos financiados por empréstimos e pelo menos para 50% (valor) dos projectos financiados por doações estão incluídas nos relatórios fiscais.

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
				2007: Estimava-se que a informação completa sobre os donativos (receitas e despesas) era pelo menos de 50%.
PI-8 M2	Transparência das relações fiscais intergovernamentais	B	A	2015: Houve uma melhoria na pontuação, de B a A, pelas melhorias da 3ª dimensão.
(i)	Sistemas transparentes e baseados em regras para determinar as dotações horizontais entre os governos locais de transferências incondicionais e condicionais do Governo Central (tanto orçamentadas, como realizadas)	A	A	2015: As transferências no quadro do Fundo Financeiro Municipal - FFM são estabelecidas com base em critérios transparentes e ultrapassam 90% do total das transferências aos municípios. 2007: As transferências no quadro do FFM baseavam-se em critérios transparentes e ultrapassavam 90% do total das transferências aos municípios
(ii)	Pontualidade e credibilidade da informação do Governo Central para os Governos Locais sobre as suas dotações para o ano seguinte	A	A	2015: Os municípios têm acesso a informação credível sobre as dotações para o ano seguinte e a informação é apresentada dentro de prazos que permitem a elaboração atempada das propostas orçamentais municipais com base nessa informação. 2007: Os municípios tomavam conhecimento dos tectos orçamentais em Agosto (a comunicação é feita pela DNOCP), antes da aprovação do OE pelo Parlamento, e também depois de o orçamento ser aprovado pelo Parlamento em Dezembro.
(iii)	Grau a que os dados fiscais consolidados (pelo menos sobre receitas e despesas) são recolhidos e reportados para o Governo de acordo com as categorias sectoriais	D	B	2015: Os relatórios financeiros são submetidos anualmente ao MFP e esses são apresentados na CGE no prazo de 18 meses após o exercício económico. 2007: A lei não obrigava ao envio de dados fiscais ao MFP por parte dos municípios, pelo que as suas contas não eram consolidadas. Os municípios apresentavam as suas contas anualmente, ao Tribunal de Contas e encontravam-se sujeitos à inspeção, fiscalização e auditoria por parte desta instituição
PI-9 M1	Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades públicas	D+	D+	2015: Não houve melhoria, apesar das reformas implementadas desde 2008 em relação a monitorização do risco do SEE
(i)	Grau de monitorização pelo Governo Central das instituições autónomas governamentais e empresas públicas	C	B	2015: Todas as maiores empresas – a chamada carteira principal do SEE e as entidades autónomas do sector público enviam para a DSPE e a DNOCP os seus relatórios anuais auditados. Esses

Ref.	Descrição	Pontuação 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
				<p>relatórios são analisados e o risco financeiro avaliado de forma consolidada num relatório anual pela DSPE, enquanto a situação financeira dos Serviços Públicos Autónomos esta relatada na CGE.</p> <p>2007: Relativamente às instituições autónomas, os relatórios eram enviados à DNOCP e, da mesma forma, nenhuma análise consolidada era feita. As empresas públicas enviavam relatórios financeiros anuais ao Tesouro e este dirige pareceres pontuais à hierarquia, sem proceder à consolidação desses relatórios e sem analisar o risco fiscal de forma agregada.</p>
(ii)	Grau de monitorização pelo Governo Central da posição fiscal dos municípios	D	D	<p>2015: Os municípios submetem relatórios financeiros ao Governo Central com uma periodicidade anual, mas não existem rotinas sistemáticas de monitorização e avaliação do risco fiscal dos municípios.</p> <p>2007: A situação financeira dos municípios não era consolidada e acompanhada, constituindo uma fonte potencial de risco financeiro.</p>
PI-10 M1	Acesso público à informação fiscal	C	B	2015: O desempenho melhorou entre 2008 e 2015 principalmente pelo facto de o Governo publicar mais informação na página web do MFP.
(i)	Elementos de informação fiscal e orçamental disponíveis ao público	C	B	<p>2015: A avaliação 2015 confirma que três dos seis elementos-chave estão publicados e acessíveis ao público. Documentos sobre o orçamento anual; Relatórios sobre a execução orçamental; Declarações financeiras de final de exercício (a CGE); Relatórios de auditoria externa; Adjudicação de contratos; Recursos disponíveis para unidades de serviços primários.</p> <p>2007: Dos seis elementos previstos, apenas um cumpria os requisitos definidos (relatórios sobre a execução orçamental).</p>
PI-11 M2	Organização e participação no processo orçamental anual	B+	A	2015: Houve uma melhoria porque durante os três anos avaliados não se realizaram eleições.
(i)	Existência e cumprimento de um calendário orçamental estabelecido	A	B	<p>2015: O calendário para a preparação do orçamento é respeitado e o tempo proporcionado aos Ministérios para apresentarem as suas propostas orçamentais, após o envio das orientações orçamentais, flutuou entre quatro e seis semanas.</p>

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
				2007: As directrizes que orientavam o processo de elaboração do OE, apresentavam em anexo o calendário detalhado que orienta os Ministérios e os serviços. Este calendário era respeitado e concedia tempo aos intervenientes para elaborarem as suas propostas
(ii)	Clareza/abrangência das instruções sobre a preparação das propostas orçamentais (circular orçamental ou equivalente) e nível de envolvimento político	A	A	<p>2015: As directrizes orçamentais são claras e abrangentes. Os tectos orçamentais são aprovados pelo Conselho de Ministros antes da divulgação das orientações orçamentais e antes da submissão das propostas orçamentais no SIGOF, por parte dos Ministérios e entidades públicas do Governo Central.</p> <p>2007: Todos os entrevistados (DNOCP, Gabinetes de Estudos da Educação e da Saúde) confirmaram que as directrizes eram claras e abrangentes. As directrizes continham uma apresentação breve da situação internacional, expõem os sectores prioritários por ordem de importância, dão orientações relativamente à contenção e à qualidade da despesa, apresentam a metodologia de elaboração do orçamento, enunciando as leis que vão ser aprovadas e as melhorias a introduzir nos instrumentos de trabalho, e orientam o tratamento das grandes massas orçamentais</p>
(iii)	Aprovação atempada do orçamento pela Assembleia Nacional (nos últimos três anos)	C	A	<p>2015: O OE dos anos 2013,2014 e 2015 foram aprovados pela Assembleia Nacional antes do início do exercício económico a que o OE se refere.</p> <p>2007: O Parlamento normalmente aprovava o OE em Dezembro do ano que antecede o ano fiscal. Contudo, em 2006 o OE foi publicado ao longo do exercício (Agosto de 2006) devido às eleições.</p>
PI-12 M2	Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento	C+	B	2015: Houve uma melhoria nas previsões plurianuais e no processo de estabelecimento dos tectos indicativos.
(i)	Preparação de previsões fiscais plurianuais e dotações funcionais	C	B	<p>2015: As previsões plurianuais são estabelecidas para três anos e dois anos (N+2) de uma forma deslizante para as linhas orçamentais económicas, orgânicas e programáticas. Além disso, existe uma ligação directa entre as previsões plurianuais (QOMP) e a definição dos tectos orçamentais (QDMP) e no caso de diferenças, essas últimas são explicadas.</p> <p>2007: No QDMP as despesas eram apresentadas por classificação económica e orgânica e as receitas por classificação económica. O QDMP foi feito em 2005 para 2006 e em 2007 para 2008.</p>

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
				<p>Por se ter constatado previsões deslizantes e desagregadas segundo a classificação económica apenas para dois anos, à dimensão (i) foi atribuída a classificação “C”.</p> <p>O QDMP de 2008 para 2009 encontrava-se em elaboração (Setembro de 2008) quando o OE estava em vias de finalização. Para que o QDMP seja útil enquanto instrumento de planeamento, as estimativas plurianuais apresentadas no QDMP devem ser disponibilizadas antes da definição dos tectos orçamentais, antecipando em cerca de quatro a seis meses a prática corrente em Cabo Verde</p>
(ii)	Âmbito e frequência da análise de sustentabilidade da dívida	A	A	<p>2015: A análise da sustentabilidade da dívida interna e externa é feita no âmbito do QEMP, que é actualizado anualmente, de forma abrangente e sistemática, ao longo dos últimos 3 (ou mais) anos.</p> <p>2007: A análise da sustentabilidade da dívida era feita regularmente. Em 2006, a análise de sustentabilidade foi feita conjuntamente com o Banco Mundial. Em 2007 foi feita conjuntamente com o DRI (Debt Relief International). A partir de 2008 a análise passou a ser feita semestralmente pelos serviços internos da DGT</p>
(iii)	Existência de estratégias sectoriais com cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento	C	C	<p>2015: Existem planos estratégicos com cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento para a maioria dos sectores, mas esses cálculos não são feitos em conformidade com os quadros de despesas agregadas de médio prazo (QOMP e QDMP).</p> <p>2007: Alguns sectores (Educação, Saúde, Agricultura e Ambiente e Formação) dispunham de planos estratégicos que cobriam as despesas de funcionamento e investimento, mas não existe uma prática sistemática que garanta a coerência e adequação com as projecções fiscais plurianuais. O último QDMP disponível, relativo a 2008-10 consolidava a evolução das despesas para apenas três sectores: educação, saúde e trabalho.</p>
(iv)	Ligações entre orçamentos de investimento e estimativas de despesas futuras	C	C	<p>2015: As decisões sobre projectos sectoriais de investimento na maioria dos casos não são tomadas com base em estratégias sectoriais e o impacto financeiro dessas iniciativas não é calculado e integrado de forma sistemática nos planos orçamentais de médio e longo prazo.</p> <p>2007: Em alguns sectores mais importantes (e.g. Educação, Saúde), a ligação entre projectos de investimento e as suas implicações para despesas futuras era tomada em conta no QDMP sectorial e no QDMP consolidado; também existia uma ligação com as políticas e estratégias sectoriais. Contudo, muitas delas não eram baseadas nos custos recorrentes decorrentes que, por sua vez, não eram tomados em conta nas previsões orçamentais plurianuais.</p>

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
PI-13 M2	Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes	B	B	2015: O desempenho entre 2008 e 2015 manteve-se. A legislação é clara e encontra-se acessível. O poder discricionário carece de revisão e o sistema de recurso funciona mas necessita de reformas para se tornar transparente e efectivo.
(i)	Clareza e abrangência das obrigações tributárias	C	C	2015: A legislação e os procedimentos legais e administrativos para a maioria dos impostos, taxas e direitos aduaneiros são abrangentes e claros. Contudo, o poder discricionário da Administração Tributária e dos funcionários não está suficiente regulamentado e claramente definido. 2007: A legislação e os procedimentos legais e administrativos para a maioria dos impostos, taxas e direitos aduaneiros eram abrangentes e claros, mas identificou-se a necessidade de limitar o poder discricionário da administração e dos funcionários.
(ii)	Acesso dos contribuintes à informação sobre obrigações tributárias e procedimentos administrativos	A	A	2015: Os contribuintes têm acesso a informações abrangentes, de fácil utilização e actualizadas, sobre as suas obrigações fiscais e os procedimentos administrativos para todos os impostos importantes. A Administração Tributária complementa essas facilidades com campanhas activas de educação dos contribuintes. 2007: O sector privado referia que o acesso à legislação e aos procedimentos era fácil mas que os operadores consideravam que o atendimento dos funcionários públicos relativo aos mesmos procedimentos era muito deficiente. Esta constatação não retirava a clareza requerida pela metodologia do PEFA
(iii)	Existência e funcionamento de um mecanismo de recurso tributário	C	C	2015: Um sistema de recurso com procedimentos administrativos funciona mas carece de reformas substanciais para ser transparente e efectivo. 2007: Existiam quatro níveis de reclamação e de recurso: i) Chefe de Repartição das Finanças; ii) Director Geral da DGC; iii) Comissão da Matéria que formulava recomendações ao Ministro das Finanças; iv) Tribunal Fiscal Aduaneiro de Sotavento, fortalecido em 2007 com a nomeação de um juiz permanente. De acordo com este cenário, considerava-se que o mecanismo existia e funcionava, mas tornava-se necessário imprimir maior equidade, transparência e eficácia ao seu funcionamento.
PI-14 M1	Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação tributária	A	A	2015: As competências dos intervenientes foram clarificadas mas não houve alteração substancial no desempenho entre 2008 e 2015.

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
(i)	Controlo no sistema de registo dos contribuintes	A	A	<p>2015: Os contribuintes são cadastrados num sistema de base de dados completo vinculado directamente a outros sistemas de cadastro do Governo e com a legislação do sector financeiro.</p> <p>2007: A base de dados sobre os contribuintes era exaustiva. Na realidade existiam duas bases de dados com possibilidades técnicas de conversação entre elas, porque operavam com base na mesma plataforma tecnológica: i) SIGOF que cruzava os contribuintes (individuais e empresas) com a lista dos fornecedores do Estado e o Registo Civil (apenas para efeitos de validação); ii) Sydonia (++) que cobria todos os declarantes relacionados com o comércio externo. A legislação exige a existência de um NIF para a abertura de contas bancárias dos particulares e empresas.</p>
(ii)	Eficácia das sanções resultantes do não cumprimento das obrigações de registo e declaração tributária	A	A	<p>2015: As multas para todos os casos de não-cumprimento são estabelecidas num valor suficientemente alto para serem dissuasoras e são administradas de modo coerente.</p> <p>2007: As multas encontravam-se legisladas nos códigos de tributação e os prazos de pagamento para cada tipo de imposto também estão claramente definidos, assim como os montantes correspondentes, e eram aplicadas de forma sistemática. O sector privado considerava que as sanções eram elevadas e não tinha opinião sobre a eficácia das sanções enquanto instrumento de combate à fraude</p>
(iii)	Planeamento e monitorização dos programas de auditoria tributária e de investigação de fraude	A	A	<p>2015: O sistema de auditoria e de detecção de fraudes instituído evidencia insuficiência de meios, sobretudo o pessoal técnico qualificado, que justificam a realização de um reduzido número de averiguações em cada ano. De acordo com a metodologia PEFA, a pontuação do indicador não depende deste tipo de constrangimento, valendo, assim, o facto de as auditorias tributárias e a detecção de fraudes serem geridas de acordo com planos documentados e com base em critérios de avaliação claramente definidos para os principais impostos sujeitos ao regime de auto-liquidação (<i>self-assessment</i>¹⁶).</p>

¹⁶ Trata-se dos impostos para os quais o apuramento do valor do tributo é efectuado pelo próprio contribuinte.

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
				2007: Na DGA funcionava a Direcção de Luta Contra a Fraude, instituída em 1999, com quatro funcionários, que procedia a auditorias pontuais com base na avaliação dos riscos fornecidos pelo Sydonia, nas participações dos funcionários aduaneiros e em denúncias. Os controlos fiscais e os controlos sobre as fraudes eram conduzidos com base em planos definidos de acordo com critérios de risco claramente estabelecidos
PI-15 M1	Eficácia na cobrança de impostos	D+	D+	2015: Não houve alteração no desempenho
(i)	Proporção de cobrança dos impostos em atraso brutos, sendo a percentagem dos impostos em atraso no início do ano fiscal que foi cobrado durante o mesmo ano fiscal (média dos dois últimos anos fiscais)	D	D	2015: O rácio de cobrança de dívidas em 2014 foi inferior a 60%. 2007: O SIGOF produzia os dados sobre as cobranças em atraso de forma consolidada para cada contribuinte, não tendo sido possível obter dados anuais mais desagregados [em particular dados que distingam entre impostos em atraso recentes e antigos (pré-existent)].
(ii)	Eficácia da transferência dos impostos cobrados para o Tesouro pela Administração Tributária	A	A	2015: Toda a receita tributária é paga directamente em contas controladas pelo Tesouro e os valores depositados são transferidos diariamente para a CUT. 2007: A transferência das cobranças realizadas pela DA e DCI para a conta do Tesouro era feita diariamente, nos termos dos protocolos assinados.
(iii)	Frequência da reconciliação contabilística completa entre as avaliações, cobranças, registos de atrasos e receitas tributárias pelo Tesouro	A	A	2015: A conciliação completa de lançamentos fiscais, cobranças, impostos atrasados e transferências para o Tesouro ocorre no mínimo mensalmente até ao último dia do mês seguinte a que se refere. 2007: A reconciliação dos impostos cobrados e transferidos para o Tesouro com os comprovativos era feita diariamente. A reconciliação completa com base em avaliações, pagamentos e atrasos pendentes era efectuada mensalmente.
PI-16 M1	Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas	C+	C+	2015: Sem alteração
(i)	Grau ao qual os fluxos de caixa são programados e monitorizados	A	A	2015: A previsão do fluxo de caixa é preparada pela DSTGC para todos os anos fiscais e é actualizada mensalmente com base nos fluxos de entradas e saídas reais de caixa.

Ref.	Descrição	Pontuação 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
				2007: As previsões de tesouraria eram preparadas para o ano fiscal, com uma posterior desagregação mensal e diária, sendo monitorizadas diariamente. O Plano era actualizado mensalmente para os dois meses seguintes, com base nas entradas e saídas efectivas de fundos.
(ii)	Fiabilidade e horizonte da informação intra-anual e periódica para ministérios, departamentos e instituições sobre os tectos para os compromissos de despesa	B	B	2015: Os sectores recebiam informações confiáveis sobre valores máximos para comprometerem despesas, mensalmente e no mínimo com um trimestre de antecedência face ao momento do compromisso. 2007: A DGT disponibilizava esses recursos aos Ministérios através do SIGOF. Estes tectos de despesa eram disponibilizados com dois meses de antecedência em relação ao período a que respeitavam. A gestão da tesouraria permitia que os Ministérios e FSA pudessem planear as suas despesas pelo menos numa base trimestral.
(iii)	Frequência e transparência dos ajustes nas dotações orçamentais que são decididos acima do nível de gestão dos ministérios, departamentos e agências	C	C	2015: As realocações são frequentes e realizadas com pouca transparência. 2007: As alterações orçamentais acima do nível de gestão dos Ministérios, FSA, isto é que alteravam a classificação funcional da despesa, tinham que ser aprovadas pelo Conselho de Ministros e remetidas para a Assembleia Nacional, para o seu conhecimento. Todavia, estas alterações realizavam-se mais do que duas vezes ao longo do ano e sem que coincidisse com períodos pré-definidos e como o resultado da análise dos resultados orçamentais contidos nos relatórios das CPT.
PI-17 M1	Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias	C+	B	2015: A pontuação foi melhorada pelas melhorias na 3ª dimensão.
(i)	Qualidade do registo e reporte dos dados da dívida	B	B	2015: Existem registos de dívida interna e externa com dados de alta qualidade que são preenchidos, actualizados e conciliados trimestralmente, o relatório publicado contém informação sobre as garantias e avales efectivamente accionados. A gestão é abrangente e são produzidos relatórios estatísticos uma vez por ano. 2007: O registo da dívida pública era feito através do programa CS-DRMS v1.3, que permite a gestão da dívida pública externa e interna (BT's, OT's, Protocolos e Créditos). Os registos da dívida pública da Administração Central eram completos e actualizados. Os dados da dívida total eram reconciliados pelo menos mensalmente, efectuando-se o cálculo trimestralmente

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
				Todavia, não se efectua o registo e a gestão das garantias e avales: as garantias e os avales emitidos durante o ano são seguidos numa base trimestral, enquanto a evolução do seu stock é feita apenas numa base anual.
(ii)	Grau de consolidação dos balanços de caixa do Governo	C	C	<p>2015: O cálculo e a consolidação da maior parte dos saldos das contas públicas são realizados no mínimo uma vez por mês, mas o sistema usado não permite a consolidação de todos os saldos bancários, pelo facto de os FSA não estarem integrados directamente no sistema e de permanecerem contas sediadas na banca comercial cujo controlo, e consolidação, é menor.</p> <p>2007: O Tesouro tinha o controlo directo i) da CUT, ii) das contas especiais (aproximadamente 115), em que os recursos da ajuda pública de alguns parceiros são depositados e iii) das contas de passagem para a cobrança de receitas tributárias e não tributárias. Os dois primeiros tipos de contas estavam sediadas no Banco de Cabo Verde e as do 3º tipo nos Bancos Comerciais, alimentando a Conta Única diariamente. O cálculo dos saldos de caixa das contas sediadas no Banco de Cabo Verde e das contas de passagem nos Bancos Comerciais era feito diariamente. Um número considerável de operações orçamentais continuava a ser executado pelos FSA, órgãos de soberania e unidades de gestão de projectos, através de contas bancárias¹⁷, sediadas em bancos comerciais, não geridas pelo Tesouro. Isto reduzia o grau de consolidação do saldo de caixa do Tesouro. Esta prática violava o princípio de unicidade de caixa previsto na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado</p>
(iii)	Sistemas para contrair empréstimos e emissão de garantias	C	A	<p>2015: Nos termos da legislação em vigor, e da Lei do Orçamento em particular, a contratação da dívida e a emissão de garantias é da exclusiva competência do Ministério das Finanças e do Planeamento, independentemente do beneficiário.</p> <p>2007: O MFP é a única entidade governamental responsável pela negociação e aprovação de empréstimos e garantias, salvo nos casos em que excediam limites definidos por Lei e que devessem ser aprovados pelo Conselho de Ministros.</p>

¹⁷ De acordo com informações da Direcção Geral do Tesouro são aproximadamente 700 contas

Ref.	Descrição	Pontuação 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
				A emissão de garantias era regulada na generalidade pelo decreto n.º45/96. Embora a Lei do Orçamento de 2007 estabeleça um limite para as garantias, este não é eficaz porque no mesmo articulado dispõe que “...Não conta para os limites fixados no número anterior, a concessão de garantias para operações a celebrar no âmbito de processos de renegociação de dívida avalizada, nem as garantias concedidas a empresas públicas no âmbito de contratos celebrados ao abrigo da ajuda alimentar concedida ao país pelos parceiros de desenvolvimento”
PI-18 M1	Eficácia do controlo das folhas de salários	B+	B+	2015: Mantém-se inalterado, com evoluções contrastadas
(i)	Grau de integração e reconciliação entre os registos do pessoal e dados da folha de salários	A	B	<p>2015: A base de dados é única e, portanto, directamente ligada à folha de pagamentos garantindo-se, assim, a consistência dos dados, com a excepção de algumas entidades públicas. No entanto, todas as alterações na situação de todos os funcionários públicos são adequadamente documentadas e as folhas de pagamentos são comparadas mensalmente com a informação do mês precedente.</p> <p>2007: Existia uma base de dados única dos Recursos Humanos, informatizada e parte integrante do SIGOF, contendo toda a informação administrativa dos funcionários. O acesso era concedido através de perfis que permitiam segregar as funções dos intervenientes no processo e gerar um registo (log) de acessos.</p>
(ii)	Tempo das alterações nos registos do pessoal e na folha de salários	A	A	<p>2015: A folha de pagamento é suportada pela documentação completa de todas as alterações feitas nos registos pessoais mensalmente e verificada mediante dados da folha de pagamento do mês anterior. Pagamentos retroactivos ocorrem raramente e só quando a situação funcional está sujeita ao visto do Tribunal de Contas. Nestes casos, os valores envolvidos são diminutos e inferiores a 3% da despesa total com salários.</p> <p>2007: Caso fosse necessário fazer alguma alteração ao registo base do funcionário, o sector solicitava o acesso à DGAP</p>
(iii)	Controlos internos das alterações aos registos do pessoal e folha de salários	A	A	<p>2015: A autorização para alterar registos e folha de pagamento é restrita e resulta numa pista de auditoria.</p> <p>2007: Após a autorização, o Director sectorial abria o ficheiro, o funcionário habilitado introduzia a alteração, o Director validava e fechava o acesso ao ficheiro. Posteriormente, a DAP verificava que alteração havia sido feita e validava o processo. Este processo cria uma rastreabilidade que permitia auditar o sistema e saber quem fez o quê, quando, onde e com que autorização originária ou delegada</p>

Ref.	Descrição	Pontuação 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
(iv)	Existência de auditorias das folhas de salários para identificar fraquezas no controlo e/ou trabalhadores fantasmas	B	A	<p>2015: Existe um sólido sistema de auditorias anuais/contínuas das folhas de pagamento para identificar os pontos fracos do controlo e a existência de funcionários fantasma.</p> <p>2007: Em 2007, a IGF efectuou uma auditoria ao processamento de salários na DGCP e no Ministério da Educação, que representava quase metade do número de funcionários cujos salários eram processados através da base de dados.</p>
PI-19 M1	Transparência, Concorrência e Mecanismos de Queixas nos Processos de Adjudicação (procurement)	B	C+	<p>2015: Não comparável: este indicador foi objecto de uma profunda alteração em 2011)</p>
(i)	<p>Transparência, abrangência e concorrência no quadro legal e regulador</p> <p>Provas do uso de concursos públicos para a adjudicação de contratos que excedem um limite monetário estabelecido nacionalmente para pequenas aquisições (percentagem do número de contratos adjudicados que estejam acima desse limite)</p>	B	B	<p>2015: O quadro legal e regulador das aquisições públicas respeita seis dos sete requisitos exigidos pela metodologia PEFA.</p> <p>2007: De acordo com os dados da DGPCP (Direcção de Serviço de Contratação Pública dentro da Direcção Geral do Património e de Contratação Pública) mais de 50% do número de contratos, acima do limite, eram atribuídos através de concurso público.</p>
(ii)	<p>Uso de métodos de licitação competitivos</p> <p>Grau de justificação para o uso de métodos de aquisição pública menos competitivos</p>	B	D	<p>2015: Não existe informação completa sobre o número de cada tipo de procedimentos, nem sobre os correspondentes montantes por tipo de procedimento.</p> <p>2007: A utilização de métodos menos competitivos, na listagem de concursos submetidos pela DGPCP, foi sempre justificada com base nos requisitos legais constantes da Lei. Todavia, o sector privado (através da CCISS) considerava que o funcionamento do sistema de concurso levava a resultados arbitrários e pouco transparentes.</p>
(iii)	Acesso público completo, fiável e atempado a informações sobre aquisições	C	D	<p>2015: Não está ainda implementado um sistema para gerar uma cobertura substancial e fiável de informações-chave sobre aquisições pelo que não existe uma disponibilização sistemática ao público de informações-chave sobre aquisições.</p> <p>2007: Não existia obrigatoriedade legal de disponibilizar e publicitar informação relativamente i) às reclamações feitas, ii) ao teor das decisões sobre elas recaídas e iii) aos prazos para a decisão.</p>

Ref.	Descrição	Pontuação 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
	Existência e funcionamento de um mecanismo de reclamação e recurso no <i>procurement</i>			
(iv)	Existência e funcionamento de um mecanismo de reclamação independente	Nova dim.	A	O mecanismo de reclamação instituído cumpre os sete requisitos exigidos e foi considerado como independente.
PI-20 M1	Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais	B+	A	2015: Melhoria na pontuação, pelos novos procedimentos de controlos implementados
(i)	Eficácia do controlo dos compromissos de despesa	B	A	2015: São efectuados controlos de compromissos de despesas, os quais limitam efectivamente os compromissos à disponibilidade real de caixa e às alocações orçamentais aprovadas. 2007: O SIGOF limitava de facto os compromissos às disponibilidades de caixa e às dotações orçamentais aprovadas, porém, a manutenção de despesas executadas fora do SIGOF fez com que merecesse uma pontuação "B"
(ii)	Abrangência, relevância e entendimento de outros procedimentos/regras de controlo interno	B	A	2015: Outras normas e procedimentos de controlo interno incorporam um abrangente conjunto de controlos internos, amplamente compreendidos e eficientes. 2007: Existiam outras normas, regras e procedimentos de controlo interno em aplicação que foram fortalecidas e padronizadas com a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública e com a publicação do Decreto-Regulamentar n.º2/07, que passou a regulamentar a figura do Controlador Financeiro e do Decreto-Regulamentar n.º3/07, que passou a regulamentar a figura do Ordenador Financeiro. No entanto, não existiam regras claras para a identificação de transacções com riscos elevados e para a prevenção de fraude nesses casos.
(iii)	Grau de cumprimento das regras para o processamento e registo de transacções	A	A	2015: O cumprimento das normas é muito alto e qualquer uso indevido dos procedimentos simplificados e de emergência é insignificante. 2007: O SIGOF tem um conjunto de regras e controlos incorporados para a realização das transacções. O grau de cumprimento das regras para o processamento e registo das transacções era elevado (a taxa de rejeição pelo Controlador Financeiro das transacções efectuadas foi inferior a 0,1% em 2007).

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
PI-21 M1	Eficácia da auditoria interna	D+	C+	2015: Melhoria no desempenho pela utilização de normas internacionais
(i)	Cobertura e qualidade da função de auditoria interna	D	B	<p>2015: A auditoria interna é operacional para a maioria dos órgãos do Governo Central (medido pelo valor de receita/despesas), cumpriu substancialmente as normas profissionais da INTOSAI e focaliza pelo menos 50% do tempo do pessoal nas questões sistémicas.</p> <p>2007: A função de auditoria interna era desempenhada pela IGF que submetia os seus relatórios à decisão do Ministro das Finanças. A IGF tinha como âmbito de intervenção o Sector Público Administrativo e as Empresas Públicas, porém era constituída por um quadro de apenas 15 inspectores activos e não era apoiada por uma rede abrangente de unidades de Auditoria Interna dentro de cada instituição (na verdade, a DA e a DCI possuíam unidades de Auditoria Interna). As auditorias, embora referidas como baseadas nas normas técnicas da ISPPIA, tinham por finalidade, na generalidade dos casos, o controlo da conformidade processual e legal. Assim, na maioria dos casos, as auditorias não tinham uma abordagem sistémica* (menos de 20% das acções).</p> <p>* Confiabilidade e integridade de informações financeiras e operacionais; eficácia e eficiência de operações; protecção de activos; e cumprimentos de leis, regulamentos e contratos.</p>
(ii)	Frequência e distribuição dos relatórios	C	B	<p>2015: Após homologação, momento em que se tornam definitivos, todos os relatórios de auditoria interna são sistematicamente transmitidos às entidades auditadas para implementação das recomendações. A emissão de relatórios é regular, sendo enviados para homologação à medida que são concluídos, mas não são enviados sistematicamente ao Tribunal de Contas.</p> <p>2007: Os relatórios finais eram exclusivamente emitidos e enviados ao Ministro das Finanças para homologação, mas não obedeciam a um calendário fixo, não sendo obrigatório dar-se conhecimento dos mesmos às entidades auditadas. A legislação em vigor, igualmente, não obrigava a IGF a enviar os seus relatórios ao Tribunal de Contas.</p>
(iii)	Grau da resposta e acompanhamento às constatações da auditoria interna	C	C	<p>2015: É feita a verificação da implementação das recomendações relativas às auditorias cujo risco é mais elevado. Em resultando desse seguimento, a IGF verificou que as principais recomendações são seguidas, ainda que de forma não tempestiva.</p> <p>2007: O enquadramento legal não obrigava a controlar o grau de cumprimento das recomendações homologadas pelo MFP, pelo que a IGF não efectuava tal seguimento de forma regular. Entretanto, a maioria das entidades auditadas respondia ao contraditório e considerava as recomendações relevantes.</p>

Ref.	Descrição	Pontuação 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
PI-22 M2	Pontualidade e regularidade na reconciliação de contas	B+	B+	2015: Não houve evolução
(i)	Regularidade das reconciliações bancárias	B	B	<p>2015: As reconciliações bancárias, que são geridas pelo Tesouro (contas de passagem) ou que integram a CUT, são feitas diariamente. Porém, tal não sucede relativamente às contas que ainda existem sediadas na banca comercial.</p> <p>2007: As reconciliações bancárias regulares para as contas geridas pelo Tesouro – a Conta Única e as contas de passagem nos Banco comerciais – aconteciam diariamente. As contas especiais no Banco de Cabo Verde eram reconciliadas mensalmente.</p> <p>Contudo, existia ainda um conjunto significativo de contas bancárias do Governo Central que não eram geridas pelo Tesouro – em particular as contas de projectos financiados com recursos externos e as contas de Institutos e FSA – que se mantinham em Bancos Comerciais. A reconciliação destas contas não é possível por falta de informação.</p>
(ii)	Regularidade da reconciliação e liquidação de contas suspensas e adiantamentos	A	A	<p>2015: A regularização dos adiantamentos é obrigatória no prazo de 30 dias após o fim do mês a que dizem respeito. As contas suspensas são anuladas caso não se venha a verificar o pagamento ou se coincidirem com o final do exercício orçamental, caso em que são fechadas e transitam para o exercício orçamental seguinte. Assim, os saldos transferidos são diminutos e materialmente irrelevantes.</p> <p>2007: Os adiantamentos eram limitados às transferências duodecimais para alguns órgãos de soberania, institutos públicos e FSA, e contabilizados pelo sistema SIGOF, em contas a regularizar. A regularização destes adiantamentos era obrigatória no prazo de 30 dias após o fim do mês. As contas suspensas e os adiantamentos eram regularizados trimestralmente, até 30 dias após o fim do trimestre. Em 2007 as contas em suspenso transitaram, para 2008, um saldo de 0.2% do orçamento executado</p>
PI-23 M1	Disponibilidade de informação de recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços	D	A	<p>2015: No período compreendido entre a avaliação precedente e a actual verificou-se uma melhoria na prestação de contas por parte das unidades de prestação de serviços.</p> <p>Principal evolução registada:</p> <p>Criação de centros de custo orçamentais e contabilísticos para as unidades de prestação de serviços em apreço;</p> <p>Obediência às regras do princípio da unidade de tesouraria – utilização da CUT em resultado da “Bancarização do Tesouro”.</p>

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
(i)	Recolha e processamento de informação para verificar os recursos que foram de facto recebidos (em dinheiro ou espécie) pelas unidades de prestação de serviços no terreno (com enfoque nas escolas primárias e centros de saúde primária) em relação aos recursos disponibilizados.	D	A	<p>2015: Existe uma compilação diária de dados confiável sobre todos os tipos de recursos recebidos em dinheiro ou em mercadorias pelas escolas primárias e clínicas médicas básicas de todo o país. As informações são compiladas em relatórios pelo menos uma vez por ano.</p> <p>2007: A informação disponibilizada pelas unidades de prestação de serviços (escolas primárias e centros de saúde) era reduzida dado estas unidades não serem consideradas centros de custo orçamentais e contabilísticos no OE e no SIGOF. Estas informações existiam a nível central nos Ministérios da Educação e da Saúde, mas não eram disponibilizados de forma regular.</p>
PI-24 M1	Qualidade e pontualidade dos relatórios orçamentais durante o ano	C+	B	2015: Melhoria resultante da evolução positiva da 1ª dimensão
(i)	Objectivo dos relatórios em termos de cobertura e compatibilidade com estimativas orçamentais	C	B	<p>2015: As CPT contêm informação sobre os orçamentos iniciais aprovados e os orçamentos corrigidos: orçamentado, liquidado e por pagar. Contudo, permanece a falta de informação relativa aos compromissos.</p> <p>2007: Os dados constantes das CPT eram abrangentes e compatíveis, com as respectivas estimativas orçamentais (iniciais aprovados e os orçamentos corrigidos), permitindo a respectiva comparação em termos de execução. Mas, só apresentavam a despesa paga e a despesa liquidada e não paga, não incluindo informação sobre os compromissos; não apresentavam informações sobre a evolução do stock da dívida externa e apresentavam lacunas na recolha e contabilização das despesas dos projectos financiados externamente, que se encontravam no orçamento, mas não eram executados na sua maioria através do SIGOF. (Esta informação era recolhida pela DGP, através dos relatórios preparados pelas DGPOGs dos Ministérios sectoriais e pelos doadores)</p>
(ii)	Pontualidade na emissão dos relatórios	B	B	<p>2015: As CPT são preparadas trimestralmente e emitidas no prazo de seis semanas após o encerramento do trimestre.</p> <p>2007: As CPT eram elaboradas, em regra, até 45 dias após o final de cada trimestre de execução</p>

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
(iii)	Qualidade da informação	B	B	<p>2015: As CPT resultam da informação constante no SIGOF com excepção da informação financeira dos FSA e do SEE, o que levanta alguns problemas quanto à exactidão, mas não compromete a informação constante nas CPT.</p> <p>2007: As CPT provinham directamente do sistema de informação de gestão orçamental e financeira, permanecendo algumas questões sobre a qualidade dos dados relativamente às entidades que tinham execução fora do SIGOF e para os projectos financiados externamente</p>
PI-25 M1	Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais	C+	C	2015: Pequena degradação no desempenho, devido ao atraso da submissão da CGE 2014
(i)	Grau de cobertura dos relatórios financeiros	C	C	<p>2015: A CGE contém informação detalhada sobre a receita e a despesa relativamente à Administração Central Directa, mas permanecem algumas omissões não materiais/significativas, nomeadamente em relação aos activos e passivos financeiros, bem como aos FSA e ao SEE.</p> <p>2007: A CGE não publicava o Balanço Anual do Estado conforme recomendado pelas melhores práticas internacionais, uma vez que o sistema de contabilidade utilizado não era digráfico, mas de base caixa e não numa base de acréscimo.</p>
(ii)	Pontualidade na submissão dos relatórios financeiros	B	C	<p>2015: A CGE foi disponibilizada para parecer do Tribunal de Contas mais de doze meses após o fim do exercício 2014..</p> <p>2007: A CGE de 2007 foi entregue mais de 6 meses após a conclusão do exercício</p>
(iii)	Padrões de contabilidade utilizados	C	C	<p>2015: A CGE é apresentada de forma consistente, respeitando princípios contabilísticos e utilizando classificadores orçamentais devidamente aprovados.</p> <p>2007: O OE e a CGE não incluíam uma referência explícita às normas e princípios contabilísticos aplicáveis, mas informava que eram preparados de acordo com a contabilidade de base caixa, apesar de o Plano Nacional da Contabilidade Pública (aprovado em 2006 através do Decreto-Lei n.º 10/2006, que especifica princípios de consistência, materialidade, comparabilidade e oportunidade, alinhados com os padrões internacionais da IPSAS) não estar a ser aplicado.</p>
PI-26 M1	Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	D+	C	2015: Registaram-se melhorias no desempenho, entre 2008 e 2015, relacionadas com a abrangência das auditorias e o acompanhamento das recomendações sobre a CGE.

Ref.	Descrição	Pontuação 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
(i)	Objectivos/natureza da auditoria efectuada (incluindo aderência a padrões de auditoria)	D	C	<p>2015: As entidades auditadas pertencem ao Governo Central e representam mais de 50% da despesa total. Embora com alguns elementos de auditoria sistémica, as auditorias são predominantemente de natureza transaccional. As normas de auditoria utilizadas pelo Tribunal de Contas aderem às normas internacionais de forma muito limitada.</p> <p>2007: As auditorias realizadas representavam menos de 50% do total da despesa pública orçamentada para cada ano e incluíam itens de receita (no caso da CGE) e de despesa.</p>
(ii)	Pontualidade na submissão dos relatórios de auditoria à Assembleia Nacional	C	C	<p>2015: O último relatório de auditoria foi submetido ao Parlamento no prazo de 12 meses a contar da data de sua recepção pelo Tribunal de Contas.</p> <p>2007: A última CGE auditada e apresentada ao Parlamento datava de 2005. O Tribunal de Contas respeitou o prazo máximo de 12 meses para a emissão do seu Parecer.</p>
(iii)	Provas de seguimento (<i>follow-up</i>) das recomendações da auditoria	C	C	<p>2015: Todas as instituições respondem formalmente às questões colocadas pelo Tribunal de Contas, embora com atraso e às vezes de forma não muito completa, havendo alguma evidência de acompanhamento das recomendações emanadas.</p> <p>2007: Não existia um modelo formal de seguimento do cumprimento das recomendações; no entanto, quando se efectuava uma auditoria à mesma entidade procurava-se fazer o seguimento dessas recomendações</p>
PI-27 M1	Exame parlamentar da lei orçamental anual	B+	B+	2015: Não se constata melhorias no desempenho entre 2008 e 2015.
(i)	Objectivos da análise da Assembleia Nacional	B	B	<p>2015: O exame da Assembleia Nacional compreende as políticas fiscais e os agregados para o ano seguinte, assim como cálculos detalhados de despesas e receita. O quadro fiscal e as prioridades de médio prazo não são examinados.</p> <p>2007: A análise da lei do orçamento anual incluía as políticas fiscais, o diagnóstico da conjuntura económica, especificação da política macroeconómica a ser executada, bem como os efeitos sobre principais variáveis e indicadores macroeconómicos para o exercício económico. Todavia, a Assembleia Nacional não analisa o quadro fiscal ou as prioridades a médio prazo</p>
(ii)	Em que medida os procedimentos da Assembleia Nacional são bem definidos e respeitados	A	A	2015: Os procedimentos da Assembleia Nacional para exame do OE encontram-se estabelecidos e são respeitados. Eles incluem acordos organizacionais internos, como comités de revisão especializados e procedimentos de negociação.

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
				2007: O processo de análise da proposta de OE pela Assembleia Nacional está desenvolvido e é consistente com as normas internacionais no que toca aos procedimentos
(iii)	Suficiência do tempo para a Assembleia Nacional dar uma resposta às propostas de orçamento (estimativas detalhadas e, onde for aplicável, propostas sobre agregados macro-fiscais na parte inicial do ciclo de preparação do orçamento) (tempo permitido na prática para todas as fases combinadas)	B	B	2015: A Assembleia Nacional dispõe de menos de dois meses (55 dias) para examinar a proposta de OE. 2007: A Assembleia Nacional dispõe de um a dois meses para rever a proposta de OE submetida pelo Governo
(iv)	Regras para emendas durante o ano sem aprovação prévia pela Assembleia Nacional	B	B	2015: As regras de alterações orçamentais inter-anuais efectuadas pelo executivo são claras e respeitadas, mas permitem amplas realocações administrativas. 2007: A Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado define as competências do Governo para a realização de alterações do OE bem como as regras aplicáveis. Todavia, as regras não se limitam à extensão das alterações orçamentais, nomeadamente para o caso de aumento de despesa com recurso a donativos e empréstimos externos.
PI-28 M1	Exame parlamentar dos relatórios de auditoria externa	D+	D+	2015: O desempenho entre 2008 e 2015 não alterou, apesar da redução do tempo de análise do relatório de auditoria.
(i)	Pontualidade do exame dos relatórios de auditoria pela Assembleia Nacional (para relatórios recebidos nos últimos três anos)	C	B	2015: Nos três últimos anos (entre 2009 e 2011) o tempo gasto para a análise do relatório do Tribunal de Contas foi, em média, de 6 meses. 2007: A Assembleia Nacional tem vindo a aprovar as CGE num prazo superior a seis meses após a entrega do Parecer do Tribunal de Contas, excepto no caso da CGE de 2001. Este facto resultou do atraso na apresentação das CGE e na recuperação, pelo Tribunal de Contas, do atraso na emissão dos respectivos Pareceres
(ii)	Audiências em relação a constatações importantes por parte da Assembleia Nacional	D	D	2015: A análise das recomendações não é efectuada em profundidade e as audições também não são minuciosas.

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
				2007: Entretanto, a Comissão Especializada de Finanças e Orçamento não dispõe de pessoal de apoio especializado que lhe permita efectuar uma análise mais aprofundada da CGE; Não existe uma prática sistemática de audição em relação às principais constatações do Parecer do Tribunal de Contas
(iii)	Emissão de recomendações pela Assembleia Nacional e implementação pelo executivo	D	D	2015: As resoluções que aprovam a CGE não dirigem recomendações ao Governo. 2007: As últimas resoluções de aprovação da CGE não contêm nenhuma recomendação dirigida ao Governo e não fazem referência à adopção das recomendações feitas pelo Tribunal de Contas.
D-1 M1	Previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento	B+	D+	2015: O desempenho entre 2008 e 2015 piorou devido ao aumento da variação inter-anual dos desembolsos dos doadores.
(i)	Desvios anuais no apoio orçamental realizado comparado com os prognósticos providenciados pelas agências doadoras pelo menos seis semanas antes de o Governo submeter as suas propostas de orçamento à Assembleia Nacional	A	A	2015: Não houve atraso nos desembolsos e nas previsões de ajuda orçamental; pelo contrário, entre 2012 e 2014, os valores desembolsados foram superiores aos planeados em cada ano. 2007: Só no ano de 2005 houve uma variação significativa da previsão em relação ao planeado
(ii)	Pontualidade durante o ano dos desembolsos dos doadores (cumprimento com estimativas trimestrais agregadas)	B	D	2015: No período 2012-2014, os desembolsos trimestrais foram acordados com os doadores antes do início do ano orçamental. Nesse período, os atrasos dos desembolsos trimestrais em relação aos valores previstos ultrapassaram 50% em cada ano. 2007: em 2 anos (2005 e 2007) houve atrasos intra-anuais inferiores a 25%
D-2 M1	Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas	D	D	2015: O desempenho entre 2008 e 2015 não alterou.
(i)	Abrangência e pontualidade das estimativas orçamentais providenciadas pelos doadores para apoio a projectos	D	D	2015: Nem todos os doadores fornecem estimativas orçamentais para o desembolso da ajuda-projecto, em particular para o exercício fiscal seguinte e pelo menos três meses antes do início do ano fiscal. Por outro lado, os dados fornecidos não estão harmonizados com o calendário e não são compatíveis com a classificação orçamental do Governo.

Ref.	Descrição	Pontuação o 2008	Pontuação Sectorial 2015	Avaliação 2015/2008
				2007: não existe um método sistemático através do qual os doadores forneçam informação ao Governo (em particular ao MFP) sobre as estimativas orçamentais dos projectos financiados externamente, segundo um formato e prazo consistente com a estrutura do orçamento e o seu calendário de preparação
(ii)	Frequência e cobertura de relatórios pelos doadores sobre os fluxos reais dos doadores para apoio a projectos	D	D	2015: Os doadores não fornecem relatórios sobre a execução dos desembolsos a projectos. 2007: muita da informação necessária existe a nível das unidades de gestão de projectos sediadas nos Ministérios sectoriais, faltando um mecanismo de recolha sistemática desses dados. Assim, não se pode considerar que exista um formato e calendário de prestação de contas por parte dos doadores.
D-3 M1	Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais	D	D	2015: O desempenho entre 2008 e 2015 não se alterou.
(i)	Proporção de fundos da cooperação internacional para o Governo Central gerida através de procedimentos nacionais	D	D	2015: A proporção da ajuda gerida através dos mecanismos nacionais foi de 21%, 26% e 27% e para os anos 2012, 2013 e 2014. 2007: O uso de procedimentos nacionais na gestão das actividades financiadas pelos doadores, em áreas como as aquisições públicas, a contabilidade, a prestação de informação e auditoria, encontra-se quase limitada aos recursos da Ajuda e Apoio Orçamental. Assim, o relatório 2008 sobre a implementação da Declaração de Paris em Cabo Verde demonstra que a proporção da ajuda pública gerida por procedimentos nacionais é de apenas 23,9%.

ANEXO II: Lista de Documentação (Fonte de Informação I)

Documentação Geral

Constituição da República: A Constituição da República de Cabo Verde (2ª Revisão Ordinária – 2010, promulgada pela Lei Constitucional No 1/VII/2010 de 3 de maio) estabelece na Parte III a organização económica e financeira do país. No artigo 94º estabelece que “1. O Orçamento do Estado é unitário e específica as receitas e as despesas do sector público administrativo, discriminando-as segundo a respectiva classificação orgânica e funcional e nele se integra o orçamento da segurança social. 2. O Orçamento do Estado pode ser estruturado por programas, anuais ou plurianuais, devendo, neste último caso, inscrever-se no Orçamento de cada ano os encargos que a ele se referiram. 3. É proibida a existência de fundos secretos.”.

LEGISLAÇÃO ADMINISTRATIVA CABO-VERDIANA da SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - 2a EDIÇÃO - VOL. IV – 2009: <http://www.dgap.com.cv/sitedgap/phocadownload/Legislacao/legislao%20administrativa%20cabo%20verdiana%20vol.%20iv.pdf>.

Estrutura Orgânica do MFP - Decr-Lei n.º 21/2015: <http://www.minfin.gov.cv/index.php/o-ministerio1/missao-e-estrutura-organica>

A Lei do Enquadramento Orçamental, lei n.º 78/V/98 de 7 de Dezembro. Esta lei “define os princípios e as regras referentes ao Orçamento do Estado, os procedimentos para a sua elaboração, discussão, aprovação, execução, alteração, e fiscalização e a responsabilidade orçamental, bem como as regras relativas à CGE”.

Esta lei seria alterada por uma nova lei, cujo projecto de lei encontrasse finalizado mas não aprovado pela NA, ainda.

A lei de bases do Sistema Nacional de Planeamento, de Julho 2014 (que revoga a Lei n.º 52/II/85)

A lei de bases do Orçamento do Estado, de Julho 2014 (que revoga a Lei n.º 78/V/98)

A Lei-quadro da descentralização (LQD), lei n.º 69/VII/2010, que estabelece o “quadro da descentralização administrativa bem como o regime de parcerias público-privadas de âmbito regional, municipal e local.

A Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de Setembro – Esta lei cobre as aquisições públicas, que se operam através dos contratos para efeito empreitadas de obras públicas, aquisição de bens, aquisição de serviços, concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos.

Relatório Final: Maio, 2016

Documentação detalhada por indicador

Indicador	Documento	Fonte
PI – 1: Resultado das despesas agregadas comparados com o orçamento original aprovado	OE 2012, OE 2013, OE 2014 e as CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014	SIGOF: Tabela dinâmica
PI – 2: Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado	OE 2012, OE 2013, OE 2014 e as CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014	SIGOF: Tabela dinâmica
PI – 3: Resultados das receitas agregadas comparados com o orçamento original aprovado	OE 2012, OE 2013, OE 2014 e as CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014	Informação interna da DNRE
PI – 4: Levantamento e monitorização do atraso no pagamento de despesas	Leis do Orçamento para 2012, 2013 e 2014 Decretos-Leis n.º 1/2013, 2/2013 e n.º1/2014 que definem as normas e os procedimentos de execução orçamental para 2012, 2013 e 2014 Boletim Mensal de Execução Orçamental (2012,2013 e 2013) Conta Geral do Estado para 2012, 2013 e 2014 Relatórios de Contas Trimestrais Provisórias de 2012, 2013 e 2014 Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 do Tribunal de Contas	Ministério das Finanças e do Planeamento Tribunal de Contas
PI – 5: Classificação do orçamento	Decreto-Lei n.º 37/2011 OE 2012, OE 2013, OE 2014 e as CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014 Relatórios financeiros semestrais e mensais	www.minfin.gov.cv
PI – 6: Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento	OE 2012, OE 2013, OE 2014 e as CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014 Relatórios financeiros semestrais e mensais	www.minfin.gov.cv
PI – 7: Dimensão das operações governamentais não reportadas	OE 2012, OE 2013, OE 2014 e as CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014 Relatórios financeiros semestrais e mensais Documento de Estratégia de Redução da Pobreza Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 do Tribunal de Contas	Ministério das Finanças e do Planeamento Tribunal de Contas
PI – 8: Transparência das relações fiscais intergovernamentais	OE 2012, OE 2013, OE 2014 e as CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014 Lei das Finanças Locais 2005 Relatórios financeiros semestrais e mensais	www.minfin.gov.cv
PI – 9: Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades públicas	OE 2012, OE 2013, OE 2014 e as CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014 Relatórios financeiros anuais das empresas públicas da carteira principal do Sector Empresarial do Estado	www.minfin.gov.cv
PI – 10: Acesso público à informação fiscal chave	OE 2012, OE 2013, OE 2014 e as CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014 Relatórios financeiros semestrais e mensais	www.minfin.gov.cv
PI – 11: Ordem e participação no processo de orçamentação anual	Diretrizes orçamentais. OE 2012, OE 2013, OE 2014 e as CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014 Relatórios financeiros semestrais e mensais QEMP, QDMP Estratégias sectoriais para 15 Ministérios.	www.minfin.gov.cv
PI – 12: Perspectiva plurianual no planeamento	Diretrizes orçamentais. OE 2012, OE 2013, OE 2014 e as CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014	www.minfin.gov.cv

Indicador	Documento	Fonte
fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento	Relatórios financeiros semestrais e mensais QEMP, QDMP Estratégias sectoriais para 15 Ministérios.	
PI – 13: Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes	Lei nº 47/2013 Código Geral Tributário Lei nº 48/2013 Código Processo Tributário - Lei nº 49/2013 Código das Execuções Tributárias Imposto de Selo Lei nº 33/2013 Lei nº 78 /2014 - Código do Imposto Rendimentos Pessoas Singulares Lei nº 82/2015 - Código do Imposto Rendimentos Pessoas Colectivas Decreto Lei nº 3/2004- Alteração ao Regime Especial de Aplicação do IVA nos Preços Fixados por Autoridade Decreto Lei nº 16/2004 - Aprova o Regime Especial de Exigibilidade do IVA às Empreitadas de Obras do Estado Decreto Lei nº 17/2004 – IVA contratos de Construção Civil Decreto Lei nº 18/2004 - Alteração ao Decreto-Lei nº 62/2003 de 30 de Dezembro Decreto Lei nº 56/2013 - Altera Regulamento do Pagamento do Reembolso do IVA Decreto Lei nº 59/2003 - Regime Especial de Isenção do IVA Lei nº 14/2002 - Bases do IVA Lei nº 21/2003 - Republicação o Código do IVA com alterações Lei nº 51/2013 - Aditamento à Lei de Bases do IVA Portaria nº 64/2014 - Emissão de facturas Informatizadas.pdf Lei nº 48/2004 - Alteração ao Regulamento do Imposto sobre Consumos Especiais Portaria nº 8/2004 - Regulamenta a emissão computadorizada de facturas e documentos equivalentes Taxas de Retenção de Impostos 2010 Decreto-Legislativo nº 3/2014 - Regime Jurídico das Infrações Tributárias não aduaneiras Regime Jurídico das Micro e Pequenas Empresas Despacho Normativo 27/2008 – Regime especial de pequenas empresas Despacho Normativo nº 1/2008 - Sistema Nacional de Normalização Contabilística - Estrutura Conceptual Lei nº 26/2013 - Código de Benefícios Fiscais Decreto-Legislativo nº 4/2010 - Código Aduaneiro Lei nº 26/2013 - Código de Benefícios Fiscais Regulamento do Código Aduaneiro Circulares da DNRE Programa Nacional de Cidadania Fiscal Brochuras e desdobráveis da DNRE	Direcção Nacional de Receitas do Estado do Ministério das Finanças e do Planeamento
PI – 14: Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação tributária	Decreto Lei nº 89/2005 - Número de Identificação Fiscal DGCI - Circular nº 01 - Procedimentos administrativos relativos à situação fiscal dos contribuintes Lei nº 47/2013 Código Geral Tributário Lei nº 48/2013 Código Processo Tributário - Lei nº 26/2013 - Código de Benefícios Fiscais Regime Especial de Regularização de Dívidas de 2013 Decreto-Legislativo nº 3/2014 - Regime Jurídico das infracções Tributárias não Aduaneiras Decreto-Lei nº 37/2013 - Cria a DNRE	Ministério das Finanças e do Planeamento

Indicador	Documento	Fonte
PI – 15: Eficácia na cobrança de impostos	Orçamento Geral do Estado para 2012, 2013 e 2014 Decretos-Leis n.º 1/2013, 2/2013 e n.º1/2014 que definem as normas e os procedimentos de execução orçamental para 2012, 2013 e 2014 Relatórios de Contas Trimestrais Provisórias de 2012, 2013 e 2014 Contas do Estado para o ano 2012, 2013 e 2014	Ministério das Finanças e do Planeamento
PI – 16: Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas	DL n.º 10/96, de 26 de Fevereiro; o Manual de Procedimentos Operacionais Bancarização (Interno) v2.0 e o Manual de Procedimentos Operacionais Bancarização (Sectores) v2.0; Planos de Tesouraria	www.minfin.gov.cv DSTGC – Informação transmitida eletronicamente
PI – 17: Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias	Síntese Informativa Mensal - Boletins de Execução Orçamental; Contas Provisórias do Estado e respectivos mapas anexos, CGE; Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro; Lei n.º 52/XIII/2014, de 30 de Outubro	www.minfin.gov.cv
PI – 18: Eficácia do controlo das folhas de salários	Estatuto do Pessoal Dirigente; Constituição e Extinção da Relação Jurídica de Emprego na Administração Pública; Regime de mobilidade dos Funcionários Públicos,	www.minfin.gov.cv Página eletrónica da DNAP
PI – 19: Transparência, Concorrência e Mecanismos de Queixas nos Processos de Adjudicação (procurement)	Lei 17/VII/2007, de 10 de Setembro; Decreto-lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro - aprova o Regulamento da Lei n.º 17/VII/2007, de 1 de Setembro ou Lei das Aquisições Públicas; Decreto-Lei n.º 35/2005, de 30 de Maio; Decreto-Lei n.º 31/94, de 2 de Maio; Decreto-Lei n.º 15/2008, de 8 de Maio; Decreto-Lei n.º 4/2010, de 8 de Março	www.minfin.gov.cv Página eletrónica da ARAP
PI – 20: Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais	Lei N.º 78/V/98, de 7 Dezembro; Decreto-Lei 43/2008 de 1 de Dezembro de 2008; Decreto - Lei 5/2008 de 4 de Fevereiro de 2008	www.minfin.gov.cv
PI – 21: Eficácia da auditoria interna	Decreto-Lei n.º 44/2008, de 28 de novembro; Manual de Auditorias; <i>Check-lists</i> temáticas	IGF – Informação transmitida eletronicamente
PI – 22: Pontualidade e regularidade na reconciliação de contas	Informações prestadas em reuniões e verificações.	Ministério das Finanças e do Planeamento
PI – 23: Disponibilidade de informação de recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços	Informações prestadas em reuniões e verificações.	Ministério das Finanças e do Planeamento Centro de Saúde e Escola visitadas
PI – 24: Qualidade e pontualidade dos relatórios orçamentais durante o ano	Contas Provisórias Trimestrais (CPT)	www.minfin.gov.cv
PI – 25: Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais	CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014	www.minfin.gov.cv Informação transmitida eletronicamente
PI – 26: Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	Constituição da República Lei n.º 86/IV/93 – Lei orgânica do Tribunal de Contas Lei 78/V/98 - Enquadramento do Orçamento do Estado Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 Relatórios Anuais de Actividades do Tribunal de Contas	www.parlamento.cv www.tribunaldecontas.cv Tribunal de Contas
PI – 27: Exame parlamentar da lei orçamental anual	Regimento da Assembleia Nacional Lei 78/V/98 - Enquadramento do Orçamento do Estado Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012	www.parlamento.cv Tribunal de Contas
PI – 28: Exame parlamentar dos relatórios de auditoria externa	Constituição da República Regimento da Assembleia Nacional Lei 78/V/98 - Enquadramento do Orçamento do Estado Relatórios do Tribunal de Contas sobre as Contas Gerais do Estado de 2009, 2010 e 2011 Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 Resoluções n.ºs 48, 49/VIII/2012 e n.º 115/VIII/2014 da Assembleia Nacional	www.parlamento.cv Tribunal de Contas

Indicador	Documento	Fonte
D-1: Previsibilidade do Apoio Direito ao Orçamento	Matriz Conjunta de Apoio Geral ao Orçamento produzido pelo Grupo de Apoio Orçamental Dados comunicados pelo Ministério das Finanças e Planeamento	Ministério das Finanças e do Planeamento
D-2: Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas	Dados comunicados pelo Ministério das Finanças e Planeamento Contas gerais do Estado para 2012, 2013 e 2014 Dados fornecidos em papel pela Delegação da União Europeia	Ministério das Finanças e do Planeamento Delegação da União Europeia
D-3: Proporção da ajuda que é gerida pelo uso e procedimentos nacionais	CGE 2012, CGE 2013 e CGE 2014	Ministério das Finanças e do Planeamento

ANEXO III: Pessoas Entrevistadas (Fonte de Informação 2)

Nome	Posição	Instituição
Lidiane Nascimento Rocha	Directora Nacional do Orçamento e da Contabilidade Pública	DNOCP
Ivanilda Monteiro	Secretária da Direcção Nacional do Orçamento e da Contabilidade Pública	DNOCP
Rosa Monteiro	Directora de Serviço do Orçamento	DNOCP (S.O)
Jorge Rodrigues	Gestor Orçamental	DNOCP (S.O)
Vera Morais	Gestor Orçamental	DNOCP (S.O)
Recilete Joia	Directora de Serviço da Contabilidade Pública	DNOCP (S.C.P)
Fernando Tavares	Técnico do Núcleo de Contas	DNOCP (S.C.P)
Edmilson Fortes	Controlador Financeiro	DNOCP (S.C.P)
Luís Alves	Director de Serviço de Tesouraria e Gestão de Contas	DGT
Rui Tavares	Coordenador de Núcleo de Tesouraria	DGT
Celina Cruz	Técnica da Direcção Geral do Tesouro	DGT
Malaquias Lopes	Técnico da Direcção de Serviço de Operações Financeira	DGT (DSOF)
Satiro Sanches	Director de Serviço da Direcção das Participações do Estado	DGT (SPE)
Elisangela Levy	Técnica do Serviço da Direcção das Participações do Estado	DGT (SPE)
Rui Maia	Director de Serviço de Mobilização de Recursos	DNP (SMRE)
Hamilton Fortes	Director do Serviço de Acompanhamento Macroeconómico e Estatísticas	DNP (SAME)
Annie Tavares	Técnica no Serviço de Acompanhamento Macroeconómico e Estatística	DNP (SAME)
António Anacleto	Coordenador de Reformas e Sistemas de Informação	DGRSI
Helton Barros	Jurista do Gabinete da Ministra das Finanças e do Planeamento	Assessoria Jurídica MFP
Margareth Soares da Luz	Técnica da Direcção Geral do Património e da Contratação Pública	DGPCP
Ana Rocha	Directora Geral da Direcção das Contribuições e Impostos	DNRE
Odete Andrade	Directora de Serviço Partilhado de Atendimento ao Contribuinte e Cidadania Fiscal	DNRE
Guntar Campos	Director Adjunto - Área Aduaneira	DNRE
Victor Veiga	Inspector Geral	IGF
Carla Sousa	Presidente do Conselho de Administração da Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas	ARAP
José Luís Neves	Secretário Geral da Câmara de Comércio, Indústria, Serviços Sortavento	CCISS
Alberto Borges	Director Administrativo e Financeiro na Câmara Municipal de Santa Cruz	Câmara Municipal de Santa Cruz - DAF
Paulo Monteiro	Secretário Municipal na Câmara Municipal da Praia	Câmara Municipal da Praia
Dr.ª Ângela Gomes	Delegada de Saúde de Santa Cruz	Centro de Saúde de Santa Cruz

Nome	Posição	Instituição
António Martins	Técnico da Direcção Geral da Descentralização e Administração Local	Direcção Geral da Descentralização e Administração Local
David Rocha	Auditor Sénior - Coordenador da Equipa do Parecer da CGE	TdC
Filomeno Tavares	Auditor	TdC
Mário Tavares	Coordenador	TdC
Euclides de Pina	Deputado Nacional	Assembleia Nacional - Comissão especializada das Finanças e do Orçamento
Paulo Soares	Presidente do Conselho de Administração	IFH (Empresa Pública)
Maria Helena Fernandes	Administrativo Financeiro	OMCV (ONG)
Gerson Soares	Director Nacional da Administração Pública	DNAP
Janine Maximiano	Directora da Base de Dados da Administração Pública	DNAP
Oswaldo Cruz	Director da Escola Secundária Manuel Lopes	Escola Secundária Manuel Lopes – Calabaceira
José I. Neves	Secretário -Geral	Câmara de Comércio de Comércio, Serviços e Indústria de Sotavento - CCISS
Guilherme BRAGANÇA	Responsável de Programas	Delegação da União Europeia em Cabo Verde
Cassandra Pereira	Adida	Delegação da União Europeia em Cabo Verde
Irina Pais	Adida	Cooperação de Portugal

ANEXO IV: Apresentação do Dispositivo de Controlo de Qualidade

Introdução

Para reforçar a confiança nos resultados da avaliação PEFA de todas as partes envolvidas, o Governo de Cabo Verde, a União Europeia e os outros parceiros técnicos e financeiros decidiram adoptar o sistema de controlo de qualidade “PEFA CHECK” no processo de elaboração desta avaliação.

A fim de satisfazer a metodologia PEFA *Check*, foram respeitados os seis critérios seguintes:

1. Uma revisão de qualidade dos TdR e do relatório de avaliação, assim como do seu Anexo com a metodologia versão teste de janeiro de 2015, será realizada pela Secretaria PEFA, pelo Governo de Cabo Verde, pelos serviços da União Europeia e pelos seguintes parceiros técnicos comprometidos com a gestão das finanças públicas de Cabo Verde: Portugal e Luxemburgo, que se constituem revisores confirmados.
2. O projeto dos TdR será submetido para revisão aos revisores confirmados antes do arranque do trabalho de avaliação.
3. Os TdR revistos, caso seja necessário, serão transmitidos a todos os examinadores, acompanhados de um quadro demonstrando as respostas a todas as observações levantadas pelos revisores.
4. O projeto de relatório completo de avaliação será submetido a todos os revisores para análise. Todos os revisores são convidados a participar no processo de finalização do relatório.
5. Um projecto final revisto será transmitido aos revisores, compreendendo um quadro indicando as respostas a todas as observações formuladas por todos os examinadores.
6. As disposições relativas ao controlo de qualidade são descritas no relatório, conforme o formato disponível no site do PEFA (ver nota “Instruções destinadas aos responsáveis pelas avaliações segundo o dispositivo de controlo de qualidade [PEFA CHECK]”)

Constituição da equipa de supervisão

- A constituição da equipa de supervisão da avaliação foi concluída a 15 de Julho de 2015, data em que a última confirmação de participação foi recebida;
- A composição da equipa de supervisão é a seguinte:

Relatório Final: Maio, 2016

- 1) Delegação da União Europeia, entidade financiadora, responsável pelo recrutamento da equipa de avaliação, assegurando o papel de coordenação da revisão por parte dos parceiros externos, representado pelo Sr. Luís Maia, Chefe da Cooperação, Sra. Cassandra Pereira, Adida, Encarregada do programa de apoio orçamental e Sr. Guilherme Bragança, Encarregado de programas;
- 2) Ministério das Finanças e do Planeamento, Sra. Lidiane Nascimento, Directora Nacional do Orçamento e Contabilidade Pública, nomeada pela Senhora Ministra das Finanças para coordenar o exercício e a equipa nacional;
- 3) Embaixada de Portugal em Cabo Verde, membro da equipa de supervisão, representada pela Sra. Irina Pais, Adida para a Cooperação;
- 4) Embaixada do Grão-Ducado do Luxemburgo em Cabo Verde, membro da equipa de supervisão, representado pelo Sr. Marc de Bourcy, Encarregado de Negócios, pelo Sr. Jorge Wahnon, Encarregado de Programas e Sr. Igor Wajnszok especialista da LUXDEV, Luxemburgo;
- 5) Secretariado do PEFA do Banco Mundial, membro da equipe de supervisão, representado por Holy-Tiana Rame, Especialista em Finanças Públicas e Sra. Maria Helena Grandão Ramos, Especialista Sénior em GFP.

Parceiros externos, para além da equipa de supervisão associados ao exercício

O lançamento do exercício PEFA 2015 de Cabo Verde contou com a estreita colaboração entre o Ministério das Finanças, o FMI e o Grupo de Apoio Orçamental em os seguintes membros também contribuíram para o sucesso do exercício: Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento, Embaixada de Espanha.

Constituição da equipa de avaliação

- A avaliação foi realizada pelo consórcio CESO Development Consultants e AECOM ID Europa, cuja Chefe de missão é o Sr. Nicolas Drossos;
- A equipa de avaliação incorporou os seguintes especialistas em finanças públicas: Sra. Torun Reite, Sr. Antero Barbosa e Sra. Conceição Baptista Leão.

Constituição da equipa nacional

"Despacho" No. 99/2015 do Ministro das Finanças (em anexo)

As disposições de controlo de qualidade seguintes foram tomadas durante a planificação e preparação do Relatório PEFA para Cabo Verde, relatório definitivo com data de 17 de Maio, 2016.

1. Exame da nota de síntese e/ou dos termos de referência

O projecto com termos de referência de data 15 de julho de 2015, foi submetido a 15 de julho ao exame dos revisores seguintes:

- 1) Sra. Carla Cruz, Ministério das Finanças e do Planeamento
- 2) Sra. Irina Pais, Cooperação Portuguesa
- 3) Sr. Marc Bourcy, Embaixador do Grão-Ducado do Luxemburgo
- 4) Sra. Cassandra Pereira, Delegação da União Europeia
- 5) Sra. Holy-Tiana Rame, Secretariado PEFA

A nota de síntese definitiva e/ou os termos de referência definitivos foram comunicados aos revisores, acompanhados de um quadro¹⁸ descrevendo as respostas a todas as observações dos revisores.

2. Exame do ou dos projetos de relatório

O projecto de relatório datado de 25/03/2016 foi submetido a 31/03/2016 ao exame dos revisores seguintes:

- 1) Delegação da União Europeia em Cabo Verde, assegurando o papel de coordenação e financiamento do exercício: representada pelo Sr. Luís Maia, Chefe da Cooperação, Sra. Cassandra Pereira, Adida, Encarregada do Programa de Apoio Orçamental e Sr. Guilherme Bragança, Encarregado de Programas;
- 2) Ministério das Finanças e do Planeamento, Sra. Lidiane Nascimento, Directora Nacional do Orçamento e Contabilidade Pública, nomeada pela Senhora Ministra das Finanças para coordenar o exercício e a equipa nacional;
- 3) Embaixada de Portugal em Cabo Verde, membro da equipa de supervisão, representada pela Sra. Irina Pais, Adida para a Cooperação;

¹⁸ Para o que forem observações menores (erros de dactilografia, estilo) uma versão revista do documento sujeita a identificação das alterações é suficiente.

- 4) Embaixada do Grão-Ducado do Luxemburgo em Cabo Verde, membro da equipa de supervisão, representado pelo Sr. Marc de Bourcy, Encarregado de Negócios, pelo Sr. Jorge Wahnon, Encarregado de Programas e Sr. Igor Wajnszok especialista da LUXDEV, Luxemburgo;
- 5) Secretariado do PEFA do Banco Mundial, membro da equipa de supervisão, representado por Holy-Tiana Rame, Especialista em Finanças Públicas e Sra. Maria Helena Grandão Ramos, Especialista Sénior em GFP.

3. Exame da versão definitiva do projeto de relatório

A versão definitiva do projeto de avaliação foi comunicada aos revisores a 17 de Maio e compreendeu um quadro descrevendo as respostas a todas as observações dos revisores.

4. O presente formulário descreve as disposições de controlo de qualidade incluídas no projeto de relatório revisto.

ANEXO V: Dados SIGOF

Ficheiro Excel.

ANEXO VI: Cálculos para os indicadores PI-1 e PI-2 (M 2011)

Ficheiro Excel.

ANEXO VII: Cálculos para o indicador D-1

Ficheiro Excel.

ANEXO VIII: Avaliação PEFA 2015 Cabo Verde – Metodologia 2015-Teste

Ficheiro Excel.

ANEXO IX: Cálculos para os indicadores PI-1 e PI-2 (M 2015)

Ficheiro Excel.

ANEXO X: Matriz dos comentários dos Parceiros e do MFP com as respostas da Equipa PEFA

Ficheiro Word.

ANEXO XI: Comentários da Secretaria PEFA com respostas da equipa PEFA

Ficheiro Word.

ANEXO XII: Contraditório MFP com respostas da equipa PEFA

Ficheiro Word.