

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU



**Avaliação do Sistema de Gestão de Finanças
Públicas: Guiné-Bissau 2013**

**Aplicação da Metodologia PEFA – Despesa
Pública e Responsabilidade Financeira**

Relatório Final
(5 de fevereiro de 2014)



Moeda e taxa de câmbio

1 Euro (€) = 655,95 F CFA (Paridade fixa)

1 US \$ = 485, 25 F CFA (4 de fevereiro de 2014)

Exercício Fiscal

1 de janeiro – 31 de dezembro

Índice de Conteúdos

Nota de Abertura 8

Sumário da Avaliação 9

Seção 1 : Introdução 16

Seção 2 : Informações básicas do país 20

Subseção 2.1: Descrição da situação económica do país 20

Subseção 2.2: Descrição dos resultados orçamentais 22

Subseção 2.3: Descrição da estrutura legal e institucional do sistema do GFP 25

Seção 3 : Avaliação dos processos, instituições e sistemas GFP 28

3.1. Credibilidade do orçamento 28

3.2 Abrangência e transparência 35

3.3 Formulação do orçamento baseada na política 50

3.4 Previsibilidade e controlo na execução do orçamento 58

3.5 Contabilidade, registos e formulação de relatórios 96

3.6 Fiscalização e auditoria externa 103

3.7 Práticas do doador 111

Seção 4: Processo de reforma do Governo 120

4.1 Descrição geral de reformas recentes e em curso 120

4.2 Factores institucionais que apoiam o planeamento e a implementação de reformas 120

ANEXO 122

Anexo 1. Indicadores PI-1, PI-2 & PI-3 123

Anexo 2: Visão geral do conjunto de indicadores (2009-2013) 128

Anexo 3: Avaliação das falhas do impacto de GFP 133

Anexo 4: Lista de entrevistados 135

Anexo 5: Lista de documentos 13536

Lista de abreviaturas

| Sigla | Descrição |
|----------------|---|
| AFROSAI | Organização Africana de Instituições Supremas de Auditoria (Tribunais de Contas) |
| ARCP | Autoridade de Regulação de Concurso Público |
| BAD | Banco Africano de Desenvolvimento |
| BCEAO | Banco Central dos Estados da África Ocidental |
| BM | Banco Mundial |
| CEDEAO | Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental |
| CF | Controlo Financeiro |
| CUT | Conta Única do Tesouro |
| DCF | (Denis PI-20) |
| DGA | Direção-Geral das Alfândegas |
| DGCI | Direção-Geral de Contribuições e Impostos |
| DGCP | Direção-Geral de Contratação Pública |
| DGO | Direção-Geral do Tesouro |
| DGT | Direção-Geral do Orçamento |
| DNT | Despesas Não Titularizadas |
| EP | Empresas Públicas |
| EPA | Entidades Públicas Autónomas |
| FCFA | Franco CFA Ocidental-BCEAO |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| GFP | Gestão de Finanças Públicas |
| IAASB | Direção Internacional de Auditoria e Padrões de Garantia |
| IGAP | Inspeção-Geral da Administração Pública |
| IGF | Inspeção-Geral de Finanças |
| IGV | Imposto Geral sobre Vendas |
| INTOSAI | Organização Internacional de Instituições Supremas de Auditoria (Tribunais de Contas) |

| | |
|---------------|--|
| IPSAS | Padrões Internacionais de Contabilidade do Setor Público (da IFAC) |
| NC | Não classificado |
| MDA | Ministérios, Departamentos e outras Agências públicas |
| MdF | Ministério das Finanças |
| MdS | Ministério da Saúde |
| MFP | Ministério da Função Pública |
| NIF | Número de Identificação Fiscal |
| OECD | Organização de Cooperação Económica e Desenvolvimento |
| OGE | Orçamento Geral do Estado |
| ONG | Organizações Não-Governamentais |
| OPA | Organismo Público Autónomo |
| PEFA | Public Expenditure and Financial Accountability |
| PIP | Projetos de Investimento Público |
| SA | Serviços Autónomos |
| SAI | Instituição Suprema de Auditoria (Tribunal de Contas) |
| SIGFiP | Sistema Informático de Gestão Integrado das Finanças Públicas |
| SN | Governos Subnacionais |
| TdC | Tribunal de Contas |
| UCCP | Unidade Central de Compras Públicas |
| UE | União Europeia |
| UEMOA | União Económica e Monetária Oeste Africano |
| USD | Dólares dos Estados Unidos |
| XOF | Franco CFA Ocidental-BCEAO |

Nota de Abertura

O relatório final é o resultado de uma avaliação PEFA da Administração Central da Guiné-Bissau cofinanciada pela União Europeia e pelo Banco Mundial. Esta avaliação foi realizada por uma equipa de consultores, composta por Giovanni Caprio (Chefe de equipa, especialista PEFA), Denis Schrameck e Nicolas Drossos (especialistas seniores em GFP) e Totas Correia (especialista local GFP).

A missão de terreno teve lugar de 20 de setembro a 11 de outubro de 2013, o que permitiu aos consultores organizar várias sessões de trabalho com todos os departamentos do Ministério das Finanças, Ministérios setoriais, Tribunal de Contas, Assembleia Nacional, BCEAO, Setor Privado e doadores.

Este relatório final, datado 6 de janeiro de 2014, incorpora todos os comentários recebidos.

Os membros da equipa agradecem em particular, S.E. o Ministro das Finanças, Gino Mendes, a Secretária de Estado do Orçamento, a Senhora Tomásia Manjuba e todos os que de uma forma ou de outra contribuíram para a recolha de informação e apoiaram a equipa durante a missão no terreno.

Os membros da equipa também gostariam de agradecer à Sr.^a Eleonora Formagnana da Delegação da União Europeia em Bissau e ao Sr. Eric Brintet do Escritório do Banco Mundial em Dakar pelo apoio incondicional durante a missão de terreno.

O conteúdo do relatório é da responsabilidade do Chefe de Missão.

5 de fevereiro de 2014

Sumário da Avaliação

O objetivo do Relatório de Desempenho da GFP (RD-GFP) é fornecer uma avaliação do desempenho da GFP com base na análise conduzida pelo indicador de forma concisa e padronizada. As informações fornecidas pelo RD-GFP têm por objetivo contribuir para o diálogo com o governo e com os doadores.

O RD-GFP é um documento resumido com a seguinte estrutura e conteúdo:

Um sumário da avaliação (no início do relatório) utiliza a análise conduzida através de indicadores, para fornecer uma avaliação integrada do sistema de GFP do país em relação às seis dimensões essenciais do desempenho da GFP e a demonstração do provável impacto dessas fragilidades nos três níveis de resultados orçamentais, disciplina fiscal agregada, alocação estratégica de recursos e prestação eficiente de serviços.

Uma secção introdutória apresenta o contexto e o processo de preparação do relatório e especifica a parcela de despesas públicas captadas pelo relatório.

Uma secção apresenta as informações relativas ao país, necessárias para a compreensão da avaliação conduzida através dos indicadores e da avaliação geral do desempenho da GFP. Inclui uma breve passagem em revista da situação económica do país, uma descrição dos resultados orçamentais medidos pela realização da disciplina fiscal agregada e afetação estratégica de fundos, para além de um balanço da estrutura legal e institucional da GFP.

O conteúdo principal do relatório avalia o atual desempenho dos sistemas, processos e instituições da GFP com base nos indicadores e descreve as medidas de reforma recentes e em curso de implementação pelo governo.

Uma secção sobre o processo de reforma governamental apresenta um breve resumo das medidas de reforma implementadas recentemente pelo governo e em curso e avalia os fatores institucionais capazes de impactar o planeamento da reforma e a sua futura implementação.

Conforme acima mencionado, o relatório constitui uma constatação do atual desempenho da GFP e não inclui recomendações sobre reformas ou planos de ação.

(i) Avaliação integrada do desempenho de GFP

Credibilidade do orçamento

Em 2013, a credibilidade do orçamento foi reforçada pela melhoria introduzida nas previsões das receitas internas e pela diferença relativamente pequena verificada entre a despesa primária real e as despesas primárias previstas no orçamento. Refira-se, porém, que a situação deteriorou-se em 2012, na sequência da crise política. As receitas fiscais e não fiscais caíram substancialmente. Por outro lado, os atrasos de pagamento das despesas correntes são relativamente pequenos (menos de 5% do total da despesa corrente em 2012). Deve-se declarar também que as demoras mensais geralmente são muito mais elevadas e que, apenas no final do ano, estas diminuem substancialmente. No entanto, este relativo bom desempenho é enfraquecido pelas grandes diferenças que se verificaram na composição da despesa primária e pela falta de um sistema capaz de, no final do exercício, fornecer dados fiáveis sobre os atrasos de pagamento acumulados.

A avaliação geral PEFA de 2013 revela uma ligeira melhoria na credibilidade do orçamento, comparativamente à avaliação de 2009, melhoria esta que se deveu principalmente a uma boa previsão da receita interna (feita por uma equipa multidisciplinar MdF, ME, INE e BCEAO).

Apesar de uma ligeira melhoria, a credibilidade do orçamento continua a ser baixa, nomeadamente em matéria de execução do orçamento. Isto é sobretudo verdadeiro no sentido de que há uma equipa interdisciplinar, mas, em relação à precisão das projeções, não é o caso.

Abrangência e Transparência

Em 2013, notou-se a existência satisfatória de uma classificação orçamental. Verificando-se o mesmo em relação ao conteúdo da documentação orçamental submetida à Assembleia Nacional. Não existem dados precisos sobre as operações extraorçamentais, mas presume-se que sejam relativamente importantes, isso porque as receitas específicas que muitos ministérios recebem financiam apenas parte das suas despesas. Perdeu-se o pouco de disciplina que vinha sendo introduzida (2011-2012) sobre as receitas arrecadadas por vários ministérios para explicar as suas próprias despesas. Além disso, com o aprofundamento da crise político-militar, outros serviços públicos estão a tentar reter as escassas receitas fiscais que coletam. Assim, a cobertura e transparência deterioraram-se.

Por outro lado, a supervisão do risco orçamental exercida pela Administração Central sobre os fundos autónomos e as empresas públicas é muito incompleta. Por o governo ter aumentado a sua exposição em nome de empresas públicas em 2012 (empréstimo Ecobank para a EAGB), tem vindo a comprometer receitas orçamentais a favor de outras necessidades não prioritárias

e urgentes. O público não tem praticamente acesso às principais e importantes informações orçamentais.

Assim pode-se afirmar que de uma forma geral, em termos de cobertura e transparência a avaliação PEFA de 2013 revela uma deterioração comparativamente à avaliação de 2009.

Orçamentação com base em políticas públicas

De forma geral, em 2013, o processo de preparação do orçamento baseou-se num calendário que teve atrasos significativos na sua implementação. Além disso, pode-se dizer que não se elaborou um orçamento global plurianual. As estratégias setoriais de custos foram estabelecidas apenas para os representantes dos setores de até 25% das despesas primárias. O orçamento para despesas de capital e operacionais são processos distintos e na prática não dão origem à troca de estimativas para as despesas recorrentes.

Assim, pode-se afirmar que, em termos de elaboração de orçamento com base em políticas públicas, a avaliação PEFA 2013 não revela qualquer melhoria significativa comparativamente à avaliação de 2009.

Execução orçamental

As obrigações fiscais e aduaneiras são claras e abrangentes e os contribuintes têm acesso às informações sobre os direitos aduaneiros e fiscais. Além disso, embora ainda não de boa qualidade, existe um mecanismo de recurso contra as decisões das administrações fiscais e aduaneiras.

O cadastro de contribuintes não está sujeito a um controlo eficaz e pode-se considerar que de uma forma geral existem sanções para casos de violações, mas serão necessárias mudanças substanciais na sua estrutura, por forma a permitir-lhes ter um impacto real no cumprimento fiscal. Existe um programa contínuo de auditorias fiscais embora estas não se baseiem em critérios claros de avaliação do risco. Estas auditorias não se refletem na melhoria da coleta de receitas nem nas penalidades para casos de violações.

A taxa de recuperação de créditos fiscais relativos ao ano de 2012 ficou aquém dos 60%. As transferências de receitas fiscais para a conta do Tesouro BCEAO são feitas todos os dias, porém não se procede à reconciliação completa das atuações fiscais, cobranças, pagamentos atrasos e transferências para o Tesouro.

As previsões de fluxos de caixa são preparadas para o ano fiscal. No entanto, as entidades orçamentais apenas têm informações sobre tetos de compromisso de despesas de pelo menos um mês.

Os dados sobre a dívida pública são suficientemente bons e são geridos pelo novo sistema SYGADE (dívida externa). No entanto, o pessoal da unidade da dívida ainda não é capaz de explorar plenamente o SYGADE no sentido de produzir relatórios regulares da dívida externa.

O sistema de concursos públicos e os sistemas de controlo interno das despesas não salariais são de forma geral ineficazes.

Em comparação com a avaliação PEFA de 2009, na avaliação de 2013 constatou-se haver alguns progressos específicos em várias áreas, nomeadamente:

- Ao nível da legislação tributária e aduaneira e relativamente a campanhas de educação dos contribuintes ativos;
- Melhoria na eficiência da transferência para a conta do Tesouro dos montantes de impostos e direitos aduaneiros arrecadados;
- Na gestão da dívida pública, através do uso do sistema SYGADE (para a dívida externa);
- Na Reforma da Administração Pública, com um impacto positivo sobre os cheques. Os recenseamentos biométricos dos funcionários públicos foi a única parte da reforma executada e os seus resultados não foram totalmente satisfatórios, uma vez que não levaram a uma redução da massa salarial. Antes pelo contrário, a massa salarial aumentou, por exemplo, as despesas com os professores e os profissionais de saúde;
- Na introdução de um novo sistema legal e regulamentar para o quadro dos concursos públicos;
- Na criação de um órgão administrativo independente responsável pela investigação relacionada com queixas de compras.

Contabilidade, registo e comunicação de informações

Não são efetuadas reconciliações bancárias.

Não se procede à recolha de dados abrangentes sobre os recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços (saúde e educação), mas nos três últimos anos essa recolha têm sido realizada e processada.

Se os relatórios de execução orçamental durante o ano são suficientemente bons, o mesmo não se pode afirmar das demonstrações financeiras que são incompletas. Além disso, estas não são submetidas a auditoria do Tribunal de Contas.

De forma geral, em termos de contabilidade, o registo de informações e os relatórios financeiros da PEFA de 2013 não revelam nenhuma melhoria significativa em comparação com a avaliação de 2009.

Controlo externo

Regra geral, o controlo externo pelo Tribunal de Contas (TdC) ou pela Assembleia Nacional é muito fraco. As contas do Governo nunca foram examinadas pelo TdC nem por outra auditoria externa. As auditorias realizadas pelo TdC de algumas entidades do governo central representam muito menos de 50% dos gastos totais do Governo. O exame da legislatura cobre teoricamente políticas fiscais e associadas, assim como cálculos detalhados das despesas e receitas, apresentados segundo várias óticas e acompanhados de elementos pertinentes do contexto e do enquadramento, embora falte uma apresentação das políticas. Mas as modalidades dessa análise são muito insuficientes, pelo que se deve considerar que a análise da legislatura é extremamente limitada.

Em comparação com a de 2009, a avaliação PEFA de 2013 não revela nenhuma melhoria.

Práticas de doadores

O apoio direto ao orçamento e a ajuda / programa projeto não são administrados de maneira eficiente por parte dos doadores. Uma proporção inferior a 50% utiliza os sistemas nacionais. O apoio projeto não é bem gerido. Continua a haver uma falta de comunicação e uma incapacidade para convergir informações de ambos, dos nacionais e dos doadores. O baixo uso dos sistemas nacionais pode-se explicar, por um lado, pelas dificuldades dos doadores em encontrar o método de coleta de dados nacional, por ser ultrapassado e ineficiente e, por outro lado, pelo fracasso do governo em atualizar o método de coleta de dados nacionais.

(ii) Avaliação do impacto dos pontos fracos do GFP

A disciplina fiscal foi parcialmente reforçada por uma boa previsão da receita interna, bem como por uma boa análise da sustentabilidade da dívida pública. A pequena diferença entre a despesa primária real e a orçamentada mostra suficientemente bem que tem um impacto semelhante, mas em menor grau. Porém, a disciplina fiscal é muito enfraquecida pela ausência de um sistema capaz de fornecer dados sobre os atrasos de pagamentos, pela importância relativa das operações extraorçamentais de muitos ministérios e pela existência de dois processos distintos e não ligados de preparação do orçamento (investimento e operação). Em suma, apesar de uma pequena melhoria, há pouca disciplina fiscal, já que nem todas as fontes de receitas estão sob autoridade fiscal.

A alocação estratégica de recursos é confirmada quer pela classificação orçamental, quer pelo conteúdo da documentação do orçamento, que pode ser considerado suficientemente bom. A existência de alguns custos e do orçamento correspondente mostra que existem estratégias setoriais que pode ser suficientemente bom, o que é suficiente para ter um impacto similar. Porém, estes poucos elementos positivos são afetados por mudanças significativas na

composição das despesas reais em relação às lacunas do orçamento original aprovado: falta de informação em relatórios de projetos financiados por doadores, falta de orçamentação plurianual e fraqueza do controlo parlamentar. No cômputo geral, a execução não está em sintonia com a programação. As dotações orçamentais não são conformes às prioridades nacionais nem ao definido nas metas a médio prazo.

A prestação efetiva dos serviços públicos é sustida, por um lado, pelos sistemas de controlo da folha de pagamento e, por outro, pelos relatórios orçamentais de qualidade. No entanto, a natureza efetiva desses serviços é grandemente afetada pela falta de previsibilidade de disponibilidade de fundos para compromissos de gastos, compras, sistemas de controlos internos e sistemas de auditoria ineficaz. O baixo controlo externo quer do Tribunal de Contas, quer da Assembleia Nacional, também contribui para afetar a prestação dos serviços públicos.

As três metas fiscais acima mencionadas são por sua vez influenciadas pela qualidade de informação fiscal. Não se procede a reconciliação bancária. Isso não é suficiente para garantir a integridade dos dados, fortemente afetados por demonstrações financeiras incompletas e não auditadas e pelo fraco controlo quer pelo Tribunal de Contas, quer pela Assembleia.

Em geral, a maioria dos sistemas de GFP na Guiné-Bissau é fraca, embora tenha havido recentemente algum progresso (2010-2011). Esses avanços foram interrompidos pelos acontecimentos políticos de 2012. Esperemos que o processo de reforma seja retomado brevemente.

iii) Perspetivas de planeamento e implementação de reformas

Atualmente as principais reformas do governo são as previstas no DENARP II 2011-2015 (documento estratégico para a redução da pobreza). A implementação dessas reformas foi interrompida pelos acontecimentos políticos de 2012. Um exemplo disso é a má gestão dos PIP. Os métodos de recolha de dados continuam a deteriorar-se, resultando em taxas de execução imprecisas. Os pagamentos do projeto também diminuíram significativamente após o golpe, caindo para 74% em 2012 e 50% em 2013.

A relação do atual governo com o FMI no âmbito do Programa de Crédito Ampliado pode ser um bom sinal do compromisso do governo no sentido de conduta gentil no âmbito de reformas urgentes.

Ao nível institucional ainda não existe um dispositivo para facilitar o processo suave de planeamento e implementação de reformas no tempo.

Em termos de financiamento, convém assinalar que o orçamento de capital é atualmente financiado em 95% pela ajuda externa.

Visão geral do conjunto de indicadores (2009-2013)

| PI | A. RESULTADOS DA GFP Credibilidade do orçamento | CLASSIFICAÇÃO | |
|---|---|---------------|------|
| | | 2009 | 2013 |
| PI-1 | Resultado das despesas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado | D | C |
| PI-2 | Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original | D | D+ |
| PI-3 | Resultado das receitas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado | D | A |
| PI-4 | Levantamento e seguimento dos atrasos de pagamento das despesas | D+ | NC |
| B. PRINCIPAIS QUESTÕES TRANSVERSAIS: Abrangência e transparência | | | |
| PI-5 | Classificação do orçamento | D | C |
| PI-6 | Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento | B | C |
| PI-7 | Extensão de operações governamentais não reportadas | D | NC |
| PI-8 | Transparência das relações fiscais intergovernamentais | NA | NA |
| PI-9 | Supervisão do risco fiscal imputável a outros órgãos do setor público | D | D |
| PI-10 | Acesso do público a informações fiscais importantes | D | D |
| C. CICLO ORÇAMENTAL | | | |
| C (i) Formulação do orçamento baseada na política | | | |
| PI-11 | Método e participação no processo de orçamentação anual | D+ | NC |
| PI-12 | Perspetiva plurianual do planeamento fiscal, política de despesas e orçamentação | D+ | D+ |
| C (ii) Previsibilidade e controlo da execução do orçamento | | | |
| PI-13 | Transparência das obrigações e responsabilidades dos contribuintes | D+ | C+ |
| PI-14 | Eficácia das medidas para registo de contribuintes e avaliação das tributações | D+ | D+ |
| PI-15 | Eficácia da arrecadação de impostos | D+ | D+ |
| PI-16 | Previsibilidade da disponibilidade de fundos para o comprometimento de despesas | D+ | D+ |
| PI-17 | Registo e gestão de tesouraria, dívidas e garantias | D+ | C |
| PI-18 | Eficácia dos controlos da folha de pagamento | D | C+ |
| PI-19 | Concorrência, custo-benefício e controlo das aquisições | D | D+ |
| PI-20 | Eficácia dos controlos internos de despesas não salariais | D+ | D+ |
| PI-21 | Eficácia da auditoria interna | D+ | D+ |
| C (iii) Contabilidade, registos e relatórios financeiros | | | |
| PI-22 | Oportunidade e regularidade da conciliação de contas | NC | D |
| PI-23 | Disponibilidade de informações sobre recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços | D | D |
| PI-24 | Qualidade e oportunidade de relatórios sobre o orçamento durante o exercício | D | D+ |
| PI-25 | Qualidade e oportunidade de demonstrações financeiras anuais | D+ | NC |
| C (iv) Fiscalização e auditoria externa | | | |
| PI-26 | Abrangência, natureza e acompanhamento da auditoria externa | D | D |
| PI-27 | Fiscalização pelo poder legislativo da lei orçamental anual | D | NC |
| PI-28 | Fiscalização dos relatórios de auditoria externa pelo poder legislativo | D | D |
| D. PRÁTICAS DOS DOADORES | | | |
| D-1 | Previsibilidade do apoio direto ao orçamento | D | D |
| D-2 | Informações financeiras fornecidas pelos doadores para a formulação de orçamentos e respetivos relatórios | D | D |
| D-3 | Proporção de ajuda gerida através de procedimentos nacionais | NA | NC |

Secção 1 : Introdução

Objetivo do Relatório do Desempenho da GFP

O objetivo deste exercício é proceder à avaliação do sistema de Gestão das Finanças Públicas da Guiné-Bissau através do Quadro de Avaliação de Desempenho (quadro PEFA) desenvolvido pela Secretaria PEFA. A avaliação irá abranger o Governo Central, usando o PEFA 2009 como base de comparação. A análise também irá fornecer uma comparação entre esta avaliação e a de 2009, incluindo uma explicação dos motivos que justificam a mudança na pontuação, ou, a ausência de mudança na pontuação, e uma explicação dos motivos que justificam a ausência de mudança.

Processo de preparação do Relatório de Desempenho da GFP

A equipa de avaliação PEFA é uma equipa conjunta da UE-Banco Mundial, composta por Giovanni Caprio, Chefe de equipa, Denis Schrameck e Nicolas Drossos, especialistas internacionais GFP e Totas Correia, especialista local GFP. A participação de Giovanni Caprio e Totas Correia foi financiada pela Delegação da União Europeia em Bissau, num total de 60 dias, enquanto que a de Denis Schrameck e Nicolas Drossos foi financiada pelo Banco Mundial, também para um total de 60 dias, sendo o nível total de esforços para a atribuição de 120 homens-dia.

A atribuição PEFA começou com uma primeira fase, uma fase preparatória (secretária) em 9 de setembro de 2013. Durante o período de setembro 09-13 (cinco dias úteis), o chefe de equipa trabalhou conjuntamente com o perito local na preparação de toda a documentação e dados necessários para a atribuição. Também foi ele que procedeu à análise da documentação metodológica disponível e documentação da GFP na Guiné-Bissau. Além disso, elaborou uma nota metodológica e uma apresentação para o *briefing* de 23 de setembro com o Ministro das Finanças. Os dois especialistas internacionais GFP contribuíram para a fase preparatória do trabalho no período de 16-23 de setembro.

O trabalho de terreno começou no dia 21 de setembro. No dia 23 de setembro, foi organizada uma informação oficial pelo Ministério das Finanças (MF), para a equipa na presença do Ministro das Finanças, S.E. Gino Mendes, e da Secretária de Estado do Orçamento, Senhora Tomásia Manjuba. A informação oficial contou com a presença de todos os diretores do MF (orçamento, tesouro, contabilidade, concursos públicos, conjuntura, etc.)¹.

¹ Eram mais de 20 participantes, incluindo o chefe da equipa de trabalho da UE. A apresentação em PowerPoint sobre o exercício PEFA foi feita pelo chefe de equipa, que distribuiu a nota metodológica. O Ministro das Finanças manifestou um grande interesse no exercício e pediu à sua equipa que apoiasse a equipa PEFA no trabalho de terreno.

Foram organizadas sessões de trabalho com as entidades-chave do Governo Central no período de 25 de setembro a 11 de outubro. A coordenação de todas as atividades relacionadas com a avaliação PEFA foi assegurada pela Secretária de Estado do Orçamento, Senhora Tomásia Manjuba. Os nomes oficiais das pessoas que trabalharam com a equipa PEFA são indicados no anexo.

A avaliação foi realizada sob supervisão técnica de Eric Brintet, especialista principal em Gestão Financeira do Banco Mundial (Dacar).

Os doadores têm vindo a demonstrar interesse no PEFA. O Escritório do Representante Permanente do FMI em Bissau proporcionou à equipa PEFA informações fiscais úteis para a avaliação².

No dia 10 de outubro, penúltimo dia da missão no terreno, os membros da equipa PEFA reuniram com o representante da União Europeia em Bissau. Estiveram igualmente presentes o Representante Permanente do FMI em Bissau, os Embaixadores de Espanha, França e Portugal em Bissau. Eric Brintet (BM) também esteve presente. O chefe de missão fez uma apresentação da metodologia e a sua aplicação na Guiné-Bissau durante a missão no terreno.

Em 25 de novembro, o chefe de equipa apresentou os resultados finais da avaliação na Delegação da UE. Além dos representantes da UE, estavam também presentes o Representante Permanente do FMI, e representantes das Embaixadas da França e Portugal. Também estiveram presentes os representantes do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do Banco Africano de Desenvolvimento e do BCEAO.

Numa reunião em separado, no mesmo dia (25 de novembro), o chefe de equipa também fez uma apresentação detalhada dos resultados finais no Ministério das Finanças, na presença do Ministro e de todos os diretores gerais.

Metodologia para a preparação do relatório

O trabalho de avaliação da GFP tem sido desenvolvido com base no método em geral, e com referência aos últimos itens desse método em particular. A avaliação foi realizada através da aplicação do quadro PEFA com 31 indicadores, tendo em conta os indicadores revistos (PI- 2, PI e PI -3 -19)³. A avaliação também teve em conta os recentes documentos de referência metodológicos disponíveis:

- O primeiro documento é a nota para os planeadores e gestores (irá guiá-los), guia geral de avaliação do processo de realização da avaliação e gestão das finanças públicas, com base no quadro⁴;

² É a única agência que teve um papel ativo (com a UE e o BM) na avaliação PEFA.

³ Secretaria do PEFA, *Quadro de Avaliação do Desempenho, Gestão das Finanças Públicas*, Washington DC, janeiro de 2011 (também no sítio www.pefa.org).

⁴ Secretaria do PEFA, *Bonnes pratiques dans l'utilisation du Cadre d'évaluation PEFA*, Washington DC, 16 de março de 2009 (em www.pefa.org). Não há uma versão em português.

- O segundo documento é um guia específico para os planeadores realizarem uma avaliação periódica. Este documento faz recomendações para cada fase da avaliação deste tipo e explica os vários elementos a considerar para o sucesso do exercício⁵.

Além dos dois documentos metodológicos acima mencionados, no trabalho de terreno tem-se utilizado a orientação recente tem sido finalizada com esse objetivo. O *Field Guide* (Guia de Terreno)⁶ inclui num único documento todo o material preparado pelo secretariado PEFA e é sempre utilizado no terreno. A informação é apresentada em detalhes para cada indicador e para cada dimensão, com exemplos de evidências a considerar.

A referência aos três documentos atrás mencionados tem sido importante como estratégia de avaliação global. Mas não foi o suficiente. Com base na metodologia e orientação, a equipa liderada pelo chefe da missão foi organizada para que a cada especialista fosse atribuída a avaliação de indicadores de que tenha melhor conhecimento e experiência. Neste sentido, distinguiu-se a experiência sobre assuntos metodológicos e o conhecimento do país, que são duas coisas muito importantes.

Sob liderança do chefe da missão, a interação entre a equipa e o ponto focal, a Senhora Tomásia Manjuba, Secretária de Estado do Orçamento, também foi fundamental. Este elo de relação/ ponto focal do Ministério das Finanças atuou como interlocutora entre o governo e a equipa responsável pela elaboração e atualização do PEFA. Teve que acompanhar os pedidos de informação adicional com os especialistas. Era necessário apoiar estes especialistas na obtenção de todas as técnicas referidas.

O controlo de qualidade foi assegurado por Eric Brintet do Banco Mundial, e por Eleonora Formagnana, Assessora da Cooperação, Delegação da União Europeia na República da Guiné-Bissau.

A Secretaria PEFA em Washington DC reviu o relatório a fim de estabelecer a sua conformidade com a metodologia PEFA.

Funcionários seniores do Ministério das Finanças analisaram o projeto de relatório em detalhe. Uma revisão da exatidão dos dados utilizados.

Objetivo da avaliação fornecido pelo Relatório do Desempenho da GFP

A gestão de finanças públicas ao nível do governo central (ministérios e secretarias do Estado) abrange uma parte importante das despesas pública. No entanto, o relatório não identifica a quota de despesas públicas feitas pelo governo central. No há entidades descentralizadas na Guiné-Bissau. Não estão disponíveis informações sobre as despesas de

⁵ Secretaria do PEFA, *Guide pour les Évaluations Répétées*, Washington DC, 1 de fevereiro de 2010 (em www.pefa.org). Não há uma versão em português

⁶ Secretaria do PEFA *Field guide for undertaking an assessment using the PEFA performance measurement framework*. Encontra-se igualmente em www.pefa.org. Não há uma versão em português

entidades autónomas. Não são significativas. Há cinco principais empresas públicas. Não há dados exatos sobre os seus gastos (nem da percentagem das despesas do setor público).

| Instituições | Número de entidades | % das despesas totais Governo Central |
|---------------------------------|---------------------|---------------------------------------|
| Governo Central (GC)* | 38 | 100% |
| Órgãos governamentais autónomos | Inf n disp. | -- |
| Governos subnacionais | 0 | -- |

*Inclui ministérios (também a Assembleia Nacional Popular, o Tribunal de Contas e as secretarias de Estado)

Secção 2 : Informações básicas do país

Subsecção 2.1: Descrição da situação económica do país

Contexto do país

A Guiné-Bissau tem uma população aproximada de 1,8 milhões de habitantes⁷, com uma economia baseada principalmente na agricultura e na pesca, que representam cerca de 46% do PIB. O país tem uma área de 36 145 km².

A agricultura contribui com 80% dos empregos e 90% das exportações. A castanha de caju é o principal produto de exportação. A infraestrutura do país é inadequada e os indicadores sociais débeis, com mais de dois terços da população a viver abaixo do limiar de pobreza⁸. Embora a Guiné-Bissau continue a pertencer ao grupo de países mais pobres do mundo, observam-se avanços significativos em vários indicadores sociais chave. Os índices de matrícula escolar apresentaram uma subida excecional desde a eliminação das propinas escolares (de 45% em 2006 para 65% em 2010), com sólidos ganhos também nos indicadores de resultados educacionais, tais como os índices de alfabetização. Um Levantamento Aglomerado de Múltiplos Indicadores, realizado em julho de 2010, revelou melhorias nos resultados da saúde desde o levantamento anterior de 2006⁹.

A Guiné-Bissau é membro da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDAO), aderiu à União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) em 5 de março de 1997 e aderiu à zona franca em 17 de abril de 1997.

A crise política de 2012 afetou negativamente o desenvolvimento económico, entre outras causas devido à redução das exportações de caju e à suspensão da assistência dos doadores tradicionais, situação que foi apenas parcialmente contrabalançada por um reforço do apoio orçamental por parte da região. A consequência foi que a economia registou uma contração de 1,5% em 2012¹⁰. A inflação nos 12 meses situava-se a cerca de 2,2% no final de 2012 (5,1% em 2011).

⁷ A Guiné-Bissau é um País de África Ocidental que tinha uma população estimada em 1,8 milhões de habitantes no final de 2012 e uma densidade habitacional de 49-50 habitantes por km² e uma taxa de crescimento prevista inicialmente de 4,5%, mas a estimada é inferior a 1,5%.

⁸ A Guiné-Bissau é um dos países mais pobres do mundo, ocupando a 164.^a posição entre os 169 países incluídos no Índice de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas 2010. Em 2013, a Guiné-Bissau ocupa o 4.^o lugar a contar do fim nos 15 países mais pobres do mundo (Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2013). Dos outros onze países mais pobres do mundo vêm a seguir o Mali (10.^o), Burkina Faso (11.^o) e Níger (15.^o).

⁹ Banco Mundial, Informação país (2013)

¹⁰ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, *Relatório do Corpo Técnico sobre as consultas de 2013 ao abrigo do Artigo IV, Relatório do FMI no 13/97*, 5 de junho de 2013, p. 5

O défice da conta corrente (incluindo transferências) deteriorou-se para 6,5% do PIB em 2012, contra os 1,2% registados em 2011, refletindo igualmente a queda dos preços de exportação da castanha de caju.

A Guiné-Bissau conta com recursos naturais e geográficos que lhe permitem crescer a um ritmo aceitável. Há abundância de terras de boa qualidade e os índices pluviométricos são bons. Há também biodiversidade exótica e potencial de pesca e turismo que poderiam constituir fontes diversificadas de rendimentos.

Embora a situação continue difícil devido às incertezas políticas existentes, espera-se que a economia recupere em 2013, fruto de uma retoma da produção e exportação de caju. Em 2013, espera-se que a economia cresça 3,6% (com inflação 2,9%).

Apesar de uma recuperação económica parcial em 2013, os níveis de rendimentos permanecerão deprimidos. As perspetivas económicas estão sujeitas a riscos externos (choque no preço do petróleo a nível mundial) e internos (deterioração da situação política e de segurança, problemas de segurança alimentar, inversão brusca dos termos de troca, escalada das tensões sociais e políticas no país).

Programa geral de reforma do governo

A estratégia nacional de redução da pobreza é o programa geral de reformas do governo. No quadro da implementação da sua primeira estratégia nacional de redução da pobreza (DENARP I), a Guiné-Bissau realizou progressos significativos na estabilização da gestão macroeconómica, na reforma da administração pública e na melhoria da oferta dos serviços públicos (educação e saúde). Mas, devido a instabilidade política e institucional, penúria de infraestruturas de base, impacto das crises petrolífera e económica, internacional, etc., os primeiros resultados ficaram muito aquém dos objetivos inicialmente fixados, particularmente no que respeita ao crescimento económico, que foi, em média, de 3,1% entre 2007 e 2009, contra um objetivo inicial de 5%. Consequentemente, o nível de pobreza continua bastante elevado no país (69,3% em 2010, contra 64,7% em 2002), o que contribuiu, na verdade, para reduzir a possibilidade do país em alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) no horizonte 2015¹¹.

Com base nas lições aprendidas dessa experiência, o Governo elaborou o segundo DENARP (2011-2015). A nova estratégia é orientada para a consolidação da paz e do Estado de Direito, aceleração do crescimento económico sustentável e desenvolvimento dos recursos humanos, acelerando na prossecução dos ODM.

O DENARP II articula-se em torno de quatro eixos estratégicos:

¹¹ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, *Guiné-Bissau: Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, Relatório do FMI no 11/353*, dezembro de 2011, p. 57-109; FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, *Guiné-Bissau: Nota Consultiva Conjunta das Equipas Técnicas sobre o Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, Relatório do FMI n.º 11/352*, dezembro de 2011

- (i) Fortalecer o Estado de Direito e as Instituições Republicanas;
- (ii) Assegurar um ambiente macroeconómico sustentável e incitativo (as reformas da gestão das finanças públicas estão incluídas neste eixo);
- (iii) Promover um desenvolvimento económico sustentável e inclusivo;
- (iv) Aumentar o nível de desenvolvimento do capital humano.

Com os acontecimentos políticos de 2012 e o novo regime militar, a implementação do DENARP II foi adiada. É possível que o DENARP II venha a ser revisto.

Razão das reformas do sistema GFP

As reformas da GFP são enquadradas atualmente fora do DENARP II e são consideradas uma prioridade.

O desafio assumido pelo Governo de Transição com o Fundo Monetário Internacional (FMI), no âmbito da retoma do Programa de Facilidade de Crédito Alargado (ECF), constitui para o atual executivo Superior do Ministério das Finanças um imperativo de maior transparência e rigor na gestão de assuntos públicos e da mudança.

As orientações de política económica para o ano 2013, de acordo com o Orçamento Geral do Estado para 2013, continuarão a centrar-se no Reforço das Finanças Públicas, na Modernização da Administração Pública, na Capacitação Técnica para execução das políticas, no acesso alargado a serviços sociais, nas infraestruturas básicas e no desenvolvimento do setor privado¹². Neste contexto, a política orçamental preconizada pelo Governo de Transição, tendo em conta as restrições orçamentais impostas por causa do bloqueio da comunidade internacional, para 2013, visa atingir um défice de 1,3% do PIB, contra o défice 2,0% do PIB de 2011. Essa medida é necessária para reforçar a credibilidade alcançada no domínio das finanças públicas, graças às reformas realizadas e em curso, destinadas a aumentar as receitas e a controlar com o máximo de rigor as despesas.

Subsecção 2.2: Descrição dos resultados orçamentais

Desempenho fiscal

A evolução do orçamento nos últimos três anos (2010-2012) é caracterizada por uma diminuição das doações externas, passando de 9,7% do PIB em 2010 para 6% do PIB em 2012 (uma diminuição de quase 40%). Esta diminuição não foi acompanhada por um aumento das receitas próprias.

¹² REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, Ministério das Finanças, Unidade de Coordenação de Reforma e Modernização das Finanças Públicas, *Ações de Reforma e Modernização das Finanças Públicas*, 2013, p. 5-6

Como as despesas se mantiveram mais ou menos estáveis durante 2010-2012, o défice orçamental global aumentou significativamente de 0,2% do PIB em 2010 para 3,3% do PIB em 2012.

Os níveis da dívida externa continuam baixos (14%-15% do PIB em 2011 e 2012) após o alívio da dívida de 2010.

Tabela 2.1: Orçamento do Governo Central (2010-2012)

(Em % do PIB)

| Orçamento do governo central (Em percentagem do PIB) | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 |
| Receita total | 20,5% | 19,1% | 16,9% |
| - <i>Receitas próprias</i> | 10,8% | 11,5% | 11,0% |
| - <i>Doações</i> | 9,7% | 7,5% | 6,0% |
| Despesas totais | 20,3% | 20,5% | 20,0% |
| - <i>Despesas que não são juros</i> | -- | 20,3% | 20% |
| - <i>Despesas de juros</i> | -- | 0,2% | 0,0% |
| Défice agregado (incl. concessões, atrasos) | -0,2% | -2,0% | -3,3% |
| Défice primário | -1,2% | -1,8% | -3,1% |
| Financiamento líquido | 0,2% | 2,0% | 3,3% |
| - <i>externo</i> | 0,2% | 2,1% | 1,2% |
| - <i>interno</i> | -- | -- | 2,1% |

Fonte: Relatório do FMI n.º 13/97 (5 de junho de 2013), tabelas 1, 4a

Durante o ano de 2012, a atividade económica diminuiu, em parte devido aos cortes bruscos no investimento público para responder à forte redução das receitas orçamentais (16,9% do PIB) e à deterioração da composição da despesa pública. A implementação da reforma ficou igualmente estagnada.

Afetação de recursos

As mudanças na afetação de recursos mostram um aumento relativo dos gastos de defesa e do interior entre 2010 e 2012. Este aumento é muito pronunciado entre 2011 e 2012, especialmente para a defesa (aumento da participação relativa dessas despesas de 12,4% para 16,2%).

Tabela 2.2: Afetações orçamentais reais por setores (2010-2012)
(como percentagem das despesas)

| Afetações orçamentais reais por setores (como percentagem das despesas) | | | |
|--|-------|-------|-------|
| (totais) | | | |
| | 2010 | 2011 | 2012 |
| 1. Defesa Nacional | 12,6% | 12,4% | 16,2% |
| 2. Interior e Ordem Pública | 5,0% | 6,1% | 7,6% |
| 3. (=1+2) | 17,6% | 18,5% | 23,8% |
| 4. Saúde Pública | 11,0% | 8,2% | 5,1% |
| 5. Educação | 10,9% | 13,0% | 12,4% |
| 6. Agricultura | 6,4% | 6,3% | 1,7% |
| 7. Pescas | 5,9% | 7,1% | 3,6% |
| 8. Infraestruturas | 10,9% | 6,6% | 3,1% |
| 9. Recursos naturais, | 3,8% | 1,3% | 0,1% |
| 10. (=4+5+6+7+8+9) | 48,9% | 42,5% | 25,0% |
| 11. Finanças & Tesouro | 16,3% | 25,6% | 28,8% |
| 12. Plano | 7,3% | 5,9% | 8,5% |
| 13. Total (3+10+11+12) | 90,1% | 92,5% | 86,1% |

Fontes: Ministério das Finanças, DGO

Há também uma diminuição relativa nos setores sociais e / ou reconhecidos como prioritários no âmbito do DENARP II. A afetação de recursos para os seis setores considerados, saúde, educação, agricultura, pescas, infraestrutura e recursos naturais, diminuiu consideravelmente no período de 2010-2012, em particular entre 2011 e 2012, devido à redução drástica da ajuda externa após o estabelecimento de um governo de transição apoiado pelos militares em 2012.

**Tabela 2.3: Afetações orçamentais reais pela classificação económica (2010-2012)
(como percentagem das despesas totais)**

| Afetações orçamentais reais pela classificação económica (como percentagem das despesas totais) | | | |
|--|------------|--------------|--------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 |
| Despesas correntes | 58% | 60,0% | 74,0% |
| - Remunerações e salários | 29,8% | 25,4% | 30,0% |
| - Bens e serviços | 9,2% | 8,3% | 15,5% |
| - Pagamentos de juros | 0,5% | 0,5% | 0,5% |
| - Transferências | 7,9% | 12,7% | 15,0% |
| | | | |
| Despesas de capital | 42% | 39,5% | 26,0% |
| - Com financiamento interno | 0,5% | 1,9% | 6,0% |
| - Com financiamento externo | 41,5% | 37,6% | 20,0% |

Fontes: Relatório do FMI n.º 13/97 (5 de junho de 2013), tabelas 1, 4ª, FMI setembro de 2013, anexo 1

Quanto à despesa, a tendência dos últimos três anos (2010-2012) é muito significativa. O financiamento externo é o fio condutor dessa tendência. A sua diminuição, em termos relativos, levou a uma redução relativa das despesas de capital (e a um aumento relativo das despesas correntes)

Subsecção 2.3: Descrição da estrutura legal e institucional do sistema de GFP

Quadro legal da GFP

O quadro legal (básico) de gestão das finanças públicas (GFP) é essencialmente o proposto pelas últimas diretivas da UEMOA. As seis diretivas incluem:

- A lei das finanças;
- As regras gerais da contabilidade pública;
- A nomenclatura do orçamento do Estado;
- O plano contabilístico do Estado;
- A tabela das operações financeiras do Estado (TOFE);
- O código de transparência.

Após a tradução das seis diretivas de GFP pelo Comité da UEMOA em 2012, as autoridades prepararam as suas transposições para o direito orçamental e contabilístico nacional. Dois dos seis textos foram enviados para adoção como lei pela Assembleia Nacional Popular (a lei de enquadramento orçamental e o código de transparência), ao passo que os outros quatro

textos estão finalizados e aguardam aprovação por decreto, assim que as duas primeiras leis forem adotadas.

Quadro institucional da GFP

O relatório descreve as responsabilidades das principais entidades envolvidas na GFP, incluindo os diferentes níveis do governo (central e subnacional), as diferentes ramificações do governo (executivo, legislativo ou judiciário) assim como as empresas públicas ou os órgãos governamentais autónomos.

Quadro institucional da GFP

Executivo O Governo é o órgão executivo e administrativo supremo da República da Guiné-Bissau. Dirige a Administração Pública, coordenando a atividade dos ministérios e dos demais Organismos Centrais da Administração. Prepara o Orçamento Geral do Estado.

Legislativo A Assembleia Nacional Popular é o supremo órgão legislativo e de fiscalização política representativa de todos os cidadãos. Ela decide sobre as questões fundamentais da política interna e externa do Estado.

Ministério das Finanças (MF): O Ministério das Finanças é a entidade principal da GFP. O Ministério das Finanças inclui funções orçamentais, contabilidade, gestão da dívida pública de caixa, cobrança de receitas pela alfândega e impostos, e realiza o seu trabalho através de vários ramos, incluindo:

- Direção-Geral das Alfândegas;
- Direção-Geral do Tesouro;
- Direção-Geral do Orçamento;
- Direção-Geral de Contribuição e Impostos;
- Direção-Geral de Controlo Financeiro;
- Direção Nacional do Património;
- Direção-Geral de Supervisão e Seguros;
- Inspeção-Geral das Finanças;
- Direção-Geral de Concurso Público;
- Direção de Coordenação dos Serviços de Informática;
- Direção-Geral de Conjuntura Previsão e Relações Internacionais;
- Célula de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Solidária e de Poupança e Crédito.

Instituição Suprema de Auditoria:

Criado em 1992, o Tribunal de Contas (a instituição suprema de auditoria) depara-se ainda com dificuldades para se afirmar no controlo das finanças públicas. Ainda regido pela lei

orgânica de 1992, as suas atividades permanecem muito orientadas para o controlo prévio da legalidade e da cobertura orçamental dos atos e contratos do Estado (1.198 vistos em 2012 nesta área)¹³.

Principais características do sistema GFP

Na Guiné-Bissau não existem entidades descentralizadas, embora esteja previsto na Constituição.

Outra característica da GFP é que o orçamento de investimento é praticamente financiado com recursos externos (95% ou mais).

A terceira característica é o papel dos ministérios na cobrança de receitas para as despesas próprias e fora do OGE.

¹³ FMI, Guiné-Bissau, *Medidas a curto e médio prazo para reforçar a gestão financeira pública*, setembro de 2013, p. 52

Secção 3 : Avaliação dos processos, instituições e sistemas de GFP

O objetivo dessa secção é fornecer uma avaliação dos elementos chave do sistema de GFP, conforme constam dos indicadores, e relatar o progresso alcançado no desenvolvimento desses elementos.

O conjunto de indicadores de alto nível mede o desempenho operacional dos principais elementos dos sistemas, processos e instituições de GFP do governo central, do poder legislativo e da auditoria externa do país, considerando as seis dimensões essenciais do desempenho da GFP¹⁴. Para além disso, o Relatório do Desempenho da GFP utiliza a análise baseada em indicadores para desenvolver uma avaliação integrada do sistema de GFP, quando comparado com as seis dimensões críticas do desempenho da GFP, e para avaliar o provável impacto da fragilidade da GFP sobre os três níveis de resultados orçamentais.

3.1. Credibilidade do orçamento

PI-1. Resultado das despesas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado

O indicador avalia a credibilidade da despesa global orçamentada (2010-2012). Uma dimensão avalia a diferença entre a despesa primária e a despesa primária orçamentada (ou seja, excluídos os encargos de serviço da dívida, excluídas também as despesas com projetos financiados externamente).

i) Diferença entre a despesa primária real e a despesa orçamentada.

Em 2010, um dos últimos anos do triénio (2010-2012), a despesa real desviou-se da despesa prevista no orçamento em mais de 15% (35,8%) (Tabela 3.1). Em 2010, devido às dificuldades de caixa (tesouraria), o governo priorizou apenas os salários, em vez de bens e serviços e transferências. É isso que explica o significativo desvio.

¹⁴ A maioria dos indicadores possui várias dimensões vinculadas ao tema do indicador. Cada uma dessas dimensões deve ser avaliada separadamente. A classificação geral de um indicador é, então, baseada nas avaliações para as dimensões individuais do indicador

Tabela 3.1 - Resultado das despesas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado (2010- 2012)
(Em Mil de FCFA y %)

| Ano | Orçamento aprovado (I) | Orçamento implementado (ordens de pagamento) (II) | Diferença (III=II-I) | Desvio (IV=III/I) |
|------|------------------------|---|----------------------|-------------------|
| 2010 | 65 009 160 | 41 741 003 | -23 268 157 | -35,8% |
| 2011 | 58 222 161 | 55 415 303 | -2 806 856 | -4,8% |
| 2012 | 68 575 984 | 63 392 835 | - 5 183 149 | -7,9% |

Fontes: Orçamentos aprovados, TOFE (2010, 2011 & 2012) e anexo 1, tabelas A1.1, A1.2 y A1.3

Classificação "C". Em 2013, um dos últimos três anos, o desvio da despesa real da despesa prevista no orçamento foi de mais de 15%

| Indicador M1 | Classificação 2009 | Classificação 2013 | Desempenho 2009-2013 | Outros fatores |
|--------------|--------------------|--------------------|--|---|
| PI-1 | D | C | Houve uma melhoria no desempenho entre 2009 e 2013 | Em 2009, os desvios foram de 31,4% (2005), 1,51% (2006) e 23,22% (2007). Em dois dos últimos três anos, a despesa real desviou-se da despesa prevista no orçamento, num montante superior a 15% da despesa prevista no orçamento. |
| i) | D | C | -- | -- |

PI-2. **Composição das despesas executadas comparativamente ao orçamento original aprovado**

A primeira dimensão deste indicador mede em que medida as reafetações entre rubricas orçamentais durante a execução contribuíram para a alteração da composição das despesas. Para além de se excluir o serviço da dívida e as despesas com projetos financiados por doadores (como no PI-1), não estão incluídos no cálculo os itens de contingências/dotação provisional.

A segunda dimensão reconhece que, embora seja prudente estar preparado para acontecimentos imprevistos na forma de uma reserva para contingências, a “boa prática” aceite exige que estes montantes sejam lançados naqueles créditos orçamentais onde se inscrevem as despesas imprevistas

A versão original (2005) deste indicador foi alterada em 2011¹⁵.

i) Volume da variação na composição das despesas durante os últimos três anos, excluindo os itens de contingência.

A variação na composição das despesas primárias durante o período 2010-2012 foi de 36,8%, 18,8% e 25,3 % respetivamente (Tabela 3.2). Em 2010, os maiores desvios foram realizadas com a Assembleia, a Presidência, a defesa, a agricultura e o comércio; em 2011, com a agricultura e a infraestruturas; em 2012, com a economia, a administração territorial e os recursos naturais.

Tabela 3.2 Composição das despesas executadas comparativamente ao orçamento original aprovado

(2010-2012)

(Em %)

| Ano | Varição na composição das despesas | Despesas realmente debitadas a contingências |
|------|------------------------------------|--|
| 2010 | 36,7% | ()= 0,33% |
| 2011 | 18,8% | |
| 2012 | 25,3% | |

¹⁵ A primeira dimensão deste indicador mede em que medida as reafetações entre rubricas orçamentais durante a execução contribuíram para a alteração da composição das despesas. Para além de se excluírem o serviço da dívida e as despesas dos projectos financiados por doadores (como no PI-1), não estão incluídos no cálculo os itens de contingências. A segunda dimensão reconhece que, embora seja prudente estar preparado para acontecimentos imprevistos na forma de uma reserva para contingências (se bem que esta não deva ser tão volumosa a ponto de minar a credibilidade do orçamento global), a „boa prática” aceite exige que estes montantes sejam lançados naqueles créditos orçamentais onde se inscrevem as despesas imprevistas (por outras palavras, essa despesa não é debitada directamente na verba para contingências).

Fontes: TOFE, DGO

Classificação "D". A variação na composição das despesas ultrapassou 15% nos últimos três anos

ii) Montante médio das despesas realmente debitado à verba para contingências ao longo dos últimos três anos.

As despesas reais debitadas na verba para contingências (dotação provisória na terminologia local) foram, em média, 0,33% do orçamento original.

Classificação "A". As despesas reais debitadas na verba para contingências foram, em média, inferiores a 3% do orçamento original

| Indicador M1 | Classificação 2009 | Classificação 2013 | Desempenho 2009-2013 | Outros fatores |
|-----------------|-----------------------|-----------------------|---|----------------|
| PI-2 | D | D+ | A metodologia e o texto deste indicador mudou em 2011 e a comparação não é possível. Note-se, porém, que para a primeira dimensão o desempenho não melhora, pois a nova metodologia dá a mesma pontuação (D) nas duas avaliações (2009 e 2013) | -- |
| (i) | D | D | Não há nenhuma mudança no desempenho entre 2009 e 2013. As variações na composição das despesas para o período de 3 anos (2010-2012) permanecem elevadas em 2013 (36,8%, 18,8% e 25,3%). São um pouco superiores ao que eram em 2009, para o período 2005-2007 (31,4%, 17% e 19,88%). | -- |
| (ii) | -- | A | -- | -- |

PI-3. Receitas agregadas executadas comparativamente ao orçamento original aprovado

Este indicador mede a extensão em que a arrecadação da receita interna real deu para cobrir as estimativas usadas para definir afetações de despesas no orçamento original para os anos fiscais de 2010, 2011 e 2012. Para o cálculo destas, foram utilizados os dados do governo central contidos nas leis do orçamento geral do Estado (receita) e os relatórios de gestão financeira do Estado (ou receita real recolhidas) (ver anexo 1, Tabela A1.5) . Não existem preocupações maiores relativamente à sua adequação e fiabilidade, o que pode ser relevante para a análise.

A previsão da receita é calculada pela Direção-Geral do Orçamento (DGP) do MF, em colaboração com uma equipa multidisciplinar, que inclui representantes da Direção-Geral das Alfândegas (DGA) da Direção-Geral da Contribuição e Imposto (DGCI), da Direção-Geral da Conjuntura e Previsão, da Direção-Geral do Tesouro e do Banco Central (BCEAO). A equipa apresenta várias propostas de receita. Uma vez alcançado o consenso, os dados preliminares são finalizados com mais detalhes, usando um modelo Excel para projeções.

A versão original (2005) deste indicador foi alterada em 2011

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

A execução de receitas internas foi de 103,72% e de 101,2% em 2010 e 2011 respetivamente. Em 2012 foi de 74,43%.

Tabela 3.3: Execução de receitas internas

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------|---------|--------|--------|
| Execução | 103,72% | 101,2% | 74,43% |

Fontes: Orçamento Geral do Estado, 2010, 2011, 2012 e 2013 e FMI (anexo 1)

Classificação "A". A receita interna real situou-se entre 97% e 106% da receita interna orçamentada, em pelo menos dois dos últimos três anos.

| Indicador M1 | Classificação 2009 | Classificação 2013 | Desempenho 2009-2013 | Outros fatores |
|-----------------|-----------------------|-----------------------|--|-------------------|
| PI-3 | D | A | Houve melhoria no desempenho entre 2009 e 2013 | |
| (i) | D | A | A metodologia de PI-3 mudou em janeiro de 2011. Caso se aplique a nova metodologia com dados da avaliação de 2009 para os anos de 2005-2007, obtém um D. Em conclusão, há uma melhoria de desempenho | |

PI-4. Levantamento e monitoria dos atrasos de pagamento das despesas

Os sistemas de GFP atualmente existentes na Guiné-Bissau não conseguem gerar dados sobre atrasos de pagamento de despesas e, recentemente, esses dados não foram calculados.

Cada mês, o Escritório do Representante Permanente do FMI em Bissau elabora dados sobre as despesas por pagar (diferenças entre os valores autorizados e os valores pagos) para o orçamento de funcionamento (e uma pequena parte de recursos internos que financia o orçamento de investimento). Não se dispõe desta informação para as despesas do Orçamento de Investimento.

Em 31 de dezembro de 2012, o saldo ainda não pago para esse ano era de FCFA 3.372 milhões, ou 5,4% das despesas de funcionamento mandatadas/ordenadas. A partir dos dados mensais fornecidos pelo FMI, é possível deduzir que 3,7% das despesas por pagar representam despesas por pagar igual ou superior a 60 dias (ou atrasos no pagamento)¹⁶.

- i) *Montante de pagamentos de despesas em atraso (na forma de percentagem das despesas totais reais para o exercício financeiro correspondente) e qualquer alteração recente no capital*

Informação não disponível. A componente não foi avaliada.

Classificação "NC". A componente não foi classificada

¹⁶ FMI, Dados mensais sobre os montantes não pagos (2012)

ii) *Disponibilidade de dados para monitorização do montante de pagamento de despesas atrasadas*

Não há dados fiáveis sobre o montante em atraso relativos aos últimos dois anos.

Classificação "D" . Não há dados fiáveis sobre o montante em atraso relativos aos últimos dois anos.

| Indicador M1 | Classificação 2009 | Classificação 2013 | Desempenho 2009-2013 | Outros fatores |
|--------------|--------------------|--------------------|--|---|
| PI-4 | D+ | NC | Em 2009, não se dispunha de informação para avaliar este indicador. Não poderia ter sido avaliada, pois a informação não estava disponível | Em 2009, é possível que tenha sido feita confusão entre as despesas por pagar e os atrasos de pagamento |
| (i) | D | NC | " | " |
| (ii) | C | D | Não se dispunha, igualmente em 2009, de informação para avaliar este indicador. Pelo que o indicador não pode ser avaliado | " |

3.2 Abrangência e transparência

PI-5 Classificação do orçamento

Existem progressos em relação a 2009 a nível da classificação orçamental devido à:

- adoção das novas classificações em conformidade com as diretivas de UEMOA de 1998 para o sistema SIGFiP-GB (ver abaixo);
- aplicação na prática no OGE das novas classificações, com apoio do Afristat/FMI.

(i) Sistema de classificação utilizado para a formulação, execução e elaboração de relatórios do orçamento e relatórios do orçamento

O sistema informático de gestão integrado das finanças públicas SIGFiP-GB é o sistema de referência utilizado para o registo e seguimento orçamental.

Contém uma secção, codificada em (2) algarismos, que designa o ministério ou a instituição que efetua a despesa. O capítulo, chamado também código funcional, codificado em (3) algarismos, designa dentro do setor de atividade (9 setores), a função principal (10) e a função secundária.

O subcapítulo ou código administrativo (6 algarismos) identifica a natureza administrativa e a posição geográfica do serviço do projeto.

A natureza das operações e o código económico são classificados em 3 níveis: artigo, parágrafo e linha. O artigo (2 algarismos) e o parágrafo (1 algarismo) correspondem à conta principal e divisória do plano contabilístico do Estado; a linha (1 algarismo) especifica a natureza da despesa.

Por razões de votação do projeto de lei de enquadramento orçamental prevista até finais do ano 2013, o Orçamento Geral do Estado foi apresentado em 9 títulos.

A classificação orçamental descrita atualmente é semelhante à recomendada pela Diretiva da UEMOA de 1998, mas não são idênticas. Em particular, a classificação económica nacional tem uma secção de "outras despesas correntes", que não é abrangida pela diretiva e representa menos de 10% do orçamento total.

A codificação chamada "funcional" corresponde, na realidade, a um reagrupamento de atividade, isto é, de ministérios, numa dezena de rubricas, cuja lista varia um pouco com a mudança de governo.

Não existe nomenclatura programática, porque o orçamento não inclui programas, o que não era imposto pela diretiva comunitária de 1998.

Classificação "C". A formulação e execução do orçamento baseia-se na classificação administrativa e económica, utilizando padrões da UEMOA, que é um padrão capaz de produzir documentação consistente com os padrões GFS

Reformas

A nomenclatura atual é semelhante à da Diretiva da UEMOA de 1998, que será substituída num futuro próximo pela nomenclatura da Diretiva de 2009 que está em fase de transposição para quadro jurídico nacional. Os documentos referidos foram aprovados pelo Conselho de Ministros e submetidos para discussão à ANP.

| Indicador M1 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|-----------------|-------------------|-------------------|--------------------------------|---|
| PI-5 | D | C | Há melhorias em relação a 2009 | Em termos de classificação orçamental, a Diretiva da UEMOA de 1998 é aplicada, com poucas diferenças, na preparação, execução do orçamento e relatórios |
| (i) | D | C | Há melhorias em relação a 2009 | " |

PI-6 Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento

(i) Participação das informações acima referidas na documentação orçamental

O objeto do presente indicador é mais técnico e consiste na apreciação dos 9 pontos a seguir, assinalando sim (disponível) ou não (não disponível). Foi adicionado um breve comentário, sempre que necessário.

A documentação usada como referência e contida na proposta do OGE 2013, apresentada pela Assembleia (em 2013, pelo "Fórum dos Partidos Políticos"). O orçamento de 2013 foi aprovado no final de julho de 2013. No que se segue, o ano de 2013 é designado por ano "N" o "ano corrente" e 2012; o "ano anterior" e 2011. O relatório anual

"finanças públicas" da Direção-Geral da Conjuntura (última edição de fevereiro de 2013 sobre o ano 2012) contém informações apenas sobre agregados orçamentais.

Quadro 3.4: Informações incluídas na documentação do orçamento

| Nº | Elementos de Informação | Incluída | Documento | Comentário |
|----|--|------------|---|--|
| 1 | Premissas macroeconómicas, incluindo, pelo menos, estimativas de crescimento agregado, inflação e taxa de câmbio | Sim | Proposta de Orçamento Geral do estado (OGE) | Mesma avaliação que a de 2009. |
| 2 | Défi ce fiscal, conforme o GFS ou outro padrão reconhecido internacionalmente | Sim | <i>Idem</i> | A definição do défi ce é conforme à norma da UEMOA, que é uma norma reconhecida internacionalmente. A avaliação do ano 2009 foi "não", mas sem nenhuma explicação. |
| 3 | Financiamento do défi ce, descrevendo a composição prevista | Sim | <i>Idem</i> | Mesma avaliação que a de 2009. |
| 4 | Saldo da dívida, incluindo detalhes pelo menos para o início do ano em curso | Sim | <i>Idem</i> | Mesma avaliação que a de 2009. |
| 5 | Ativo financeiro, incluindo detalhes pelo menos para o início do ano em curso | Não | Não existe na documentação orçamental. | Mesma avaliação que a de 2009. |
| 6 | Resultado do orçamento do ano anterior apresentado no mesmo formato que a proposta orçamental | Não | Proposta da OGE | 1 / Os resultados do ano são apresentados na proposta do OGE-2013, mas somente a nomenclatura das despesas consideradas « grandes agregados », salvo uma vintena de rubricas, são descritas apenas as despesas com juros e a amortização da dívida realizada N-2. 2/ A avaliação de 2009 foi « sim » sem explicação particular. |

| Nº | Elementos de Informação | Incluída | Documento | Comentário |
|----|--|------------|-----------------|---|
| 7 | Orçamento para o corrente ano (o orçamento revisado ou o resultado estimado) apresentado no mesmo formato que o da proposta orçamental | Não | Proposta de OGE | <p>1/ É o orçamento inicial do ano N-1, que é apresentado no formato da proposta de orçamento, e não o orçamento executado. Os dados do relatório de execução orçamental compreendem as despesas por natureza, de uma nomenclatura de 4 dígitos, ou aproximadamente cem linhas, e não no mesmo formato que a proposta orçamental, que é muito mais detalhada, na ordem de um milhar de linhas, num quadro orgânico.</p> <p>2/ A avaliação de 2009 foi « sim » sem explicação particular.</p> |
| 8 | Dados resumidos do orçamento para receitas e despesas, sendo as principais rubricas da classificação utilizada, inclusive dados para o ano corrente e o anterior | Não | <i>Idem</i> | <p>1/ Este critério é cumprido para a receita, mas os dados do ano N-2 da despesa só são indicados, como acima referido, em vinte rubricas, por natureza, o que parece ser insuficiente em relação ao conceito das "principais rubricas da classificação utilizada" no Orçamento Geral do Estado. É verdade que o conceito de "principais rubricas" não é claro, e assim a avaliação "sim" não é impossível. Mas isso não muda o resultado de avaliação global de 9 itens (veja abaixo)</p> <p>2 / Mesma avaliação que a de 2009.</p> |
| 9 | Explicação das implicações para o orçamento de novas iniciativas de políticas, com estimativas do impacto orçamental de todas as alterações relevantes nas políticas e ou algumas alterações importantes nos programas de despesas | Não | <i>Idem</i> | <p>1/ Este elemento praticamente não existe</p> <p>2/ Mesma avaliação que a de 2009.</p> |

Classificação "C": Três ou quatro dos nove elementos requeridos pela metodologia PEFA constam da documentação orçamental.

| Indicador M1 | avaliação de 2009 | avaliação de 2013 | Mudança no desempenho | Outros fatores |
|-----------------|----------------------|----------------------|---|-------------------|
| PI-6 | B | C | <p>A diferença tem a ver com os dois elementos 6 e 7 que foram considerados mais favoravelmente, em 2009, ao contrário do elemento 2.</p> <p>Os resultados constatados de 2009 não foram explícitos, uma vez que não é possível caracterizar exatamente as mudanças entre 2009 e 2013</p> | -- |
| (i) | B | C | -- | -- |

PI -7. Grau de operações governamentais não reportadas

i) Nível de despesas extraorçamentais (para além dos projetos financiados por doadores) não incluídas nos relatórios orçamentais

Em muitos ministérios e repartições da administração pública, as receitas são cobradas pelos serviços básicos e afetadas às suas despesas sem constarem do orçamento.

São os casos dos Ministérios da Saúde, Educação, Justiça, Recursos Naturais, Comércio, Interior, Negócios Estrangeiros, Administração Territorial, Transportes e Telecomunicações e Obras Públicas.

A equipa do PEFA teve reuniões com os Ministros e os Técnicos dos Ministérios da Educação e da Saúde. Constatou-se serem os dois casos mais característicos como assinalado pelo Ministério das Finanças.

Para a área da educação, o dinheiro pago pelos pais e encarregados de educação dos alunos da escola secundária e que deveria servir para melhorar a qualidade dos gastos com a educação é utilizado pela escola, e o uso dessas receitas é decidido por um comité local, embora não disponham de contabilidade. Os valores resultantes não são conhecidos neste momento (2013). Atualmente, a totalidade da receita é gerida localmente e, normalmente, apenas 40% da receita é transferida para o tesouro público.

Para o setor da saúde, a cobrança de receitas dos utentes provém de 114 centros de saúde existentes no país, dos quais 80% são destinados ao centro de atendimento, e os restantes 20% são transferidos para as delegações regionais da saúde (que legalmente

não são separadas do Estado). As cobranças são feitas sob controlo de funcionários do Ministério das Finanças. Relativamente ao ano de 2012, o valor arrecadado estimou-se em 130 milhões de FCFA.

É entendimento do Ministério das Finanças que ambas e demais operações do género devem constar do OGE. Neste momento, a DGI colocou os seus agentes em quase todas as instituições geradoras de receitas, para obter não só maior abrangência na entrada das receitas, mas também o respeito dos princípios da unidade, universalidade e orçamento bruto.

Em sentido mais amplo, mas menos incontestável, podem ser consideradas extraordinárias "as despesas não tituladas", quer dizer, as despesas feitas sem autorização prévia, por causa de alegada urgência, que teoricamente deveriam entrar na execução orçamental no prazo de 2 dias, mas que só tardiamente são regularizadas.

O fluxo de despesas não regularizadas em 2005-2007 foi estimado em cerca de 15% das despesas médias anuais com salários. Depois de certas evidências, de que os fluxos anormalmente extraordinários, incluindo as DNT, cuja emergência real é muitas vezes questionável, representam atualmente cerca de 30%, mas este número não foi regularizado na sua totalidade.

O montante das despesas dos ministérios acima mencionados, feitas no tesouro não é conhecido, e essa componente não pode ser observada.

Classificação "NC". Não classificado, por falta de dados

ii) Informações de receitas/despesas, relativas a projetos financiados por doadores, incluídas nos relatórios orçamentais

O programa de investimento público previsto no orçamento de 2013 revela uma centena de projetos financiados por três fontes: receitas internas, donativos e empréstimos.

A Direção-Geral do Plano dispõe de dados sobre a execução com recursos externos, por setor, projetos e ministérios.

Mas a execução dos projetos não é repartida no orçamento nem nos relatórios orçamentais do Ministério das Finanças. O orçamento indica apenas o montante de doações e empréstimos contraídos durante os anos em curso e anterior.

Classificação "D" São seriamente deficientes as informações sobre projetos financiados por doadores incluídas nos relatórios orçamentais

| Indicador M1 | Classificação 2009 | Classificação 2013 | Desempenho 2009-2013 | Outros fatores |
|--------------|--------------------|--------------------|--|---|
| PI-7 | D | NC | Comparação impossível | -- |
| i) | D | Não classificado | O nível de despesa anormalmente extraorçamental não é conhecido | Estão em curso progressos para maior abrangência na entrada das receitas de várias instituições |
| ii) | D | D | A classificação D dada em 2009 resultou da presença de deficiências graves e relatórios incompletos sobre empréstimos para projetos Em 2013, os relatórios da reaproximação de projetos continuam a ser incompletos, uma vez que a sua execução dos projetos não aparece no orçamento e nos relatórios de execução orçamental | -- |

PI-8. Transparência das relações orçamentais intergovernamentais

Este indicador mede a clareza e a transparência das relações orçamentais entre o governo central e as regiões da Guiné-Bissau, utilizando como base a revisão das regras e procedimentos em vigor.

Atualmente, não existem governos subnacionais (SN) ou descentralizados na Guiné-Bissau e, conseqüentemente, não existe descentralização de recursos do Governo Central para os governos subnacionais. No entanto, existem oito (8) regiões e um (1) setor autónomo. Estas

subdivisões da administração pública não têm conselhos eleitos. As regiões são administradas por governadores nomeados pelo Presidente do país e têm duas fontes de financiamento: (i) orçamento atribuído (e não transferido) pelo Governo Central, (ii) receitas próprias (taxas dos mercados e de ocupação nos mercados), que não entram no orçamento do Governo Central.

Atualmente existe uma desconcentração (e não descentralização) de recursos nas regiões. Assim, o orçamento atribuído (e não transferido) é de FCFA 8,5 milhões para cada uma das 8 Regiões do país. O Ministério de Administração Territorial é o ordenador das despesas; o Ministério das Finanças autoriza os pagamentos e o Tesouro Nacional paga diretamente as despesas realizadas.

O Ministério das Finanças informa as regiões sobre a dotação orçamental atribuída com a publicação da lei das finanças. A liberação de recursos semanal segue o mesmo procedimento estabelecido para toda a administração pública no país. A execução do orçamento atribuído é feita através de procedimentos do Estado e os pagamentos finais são feitos pelo Tesouro Nacional.

As regiões têm receitas (taxas dos mercados e de ocupação nos mercados) e despesas próprias, num valor não estimado pela administração pública, que não entram no orçamento do Governo Central. No entanto, as receitas próprias não entram igualmente no orçamento do Estado e os gastos realizados através da utilização dessas receitas são executados diretamente pelas regiões sem nenhuma transparência. O Governo central não exerce nenhum controlo sobre essas receitas e despesas.

As regiões não têm capacidade de endividamento. Os Municípios fazem parte das regiões e não tem autonomia administrativa.

(i) Sistemas transparentes e baseados em procedimentos na repartição horizontal entre governos subnacionais (SN) de transferências, irrestritas e restritas, feitas pelo governo central (afetações previstas no orçamento e reais);

Classificação “NA”. A transparência e o cumprimento de regras para transferências subnacionais não podem ser avaliadas devido à ausência de governos subnacionais e à ausência de qualquer tipo de transferências.

(ii) Comunicação atempada de informações fiáveis para os governos SN sobre afetações feitas pelo governo central para o ano seguinte;

Classificação “NA”. A fiabilidade de informações sobre os créditos orçamentais a transferir pelo Governo Central para os governos subnacionais na preparação do orçamento não pode ser avaliada por ausência de governos subnacionais e ausência de qualquer tipo de transferências.

(iii) Grau de consolidação de dados orçamentais (pelo menos sobre a receita e as despesas) da administração geral, segundo categorias setoriais.

Classificação “NA”. O grau de consolidação de dados orçamentais, recolhidos e relatados ao Governo Central pelos governos subnacionais não pode ser avaliado devido à ausência de governos subnacionais e à ausência de qualquer tipo de informação orçamental.

Reformas

Atualmente, existe uma desconcentração (e não descentralização) de recursos nas regiões. No entanto, a Constituição do País, a lei de finanças locais e a diretiva sobre a descentralização da UEMOA não estão a ser executadas. O Capítulo VI da Constituição sobre o poder local, no n.º 1 do artigo 105.º especifica que: “*A organização do poder político do Estado compreende a existência de autarquias locais, que gozam de autonomia administrativa e financeira*”.

Num futuro próximo, o Governo pretende atribuir maior autonomia às Regiões. Os administradores, agora nomeados, passarão a ser eleitos.

| Indicador M2 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|-------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------------------|-----------------------|
| PI-8 | N/A | N/A | Não evoluiu entre 2009 e 2013 | -- |
| <i>(i)</i> | N/A | N/A | " | -- |
| <i>(ii)</i> | N/A | N/A | " | -- |
| <i>(iii)</i> | N/A | N/A | " | -- |

PI-9 Supervisão do risco orçamental agregado, imputável a outros órgãos do setor público

Este indicador avalia a abrangência da monitorização dos riscos orçamentais com implicações nacionais, resultantes de atividades aos níveis subnacionais (SN) do governo, das Entidades Públicas Autónomas (EPAs) e das Empresas Públicas (EPs), incluindo bancos estatais, e também das responsabilidades do Governo central resultantes de inadimplência financeira de outros órgãos do setor público, onde não existe a função de supervisão. Poderiam ser criados riscos financeiros por EPA e EPs e *inter alia* sob a forma de inadimplência do serviço da dívida (com ou sem emissão de garantias pelo governo central), perdas operacionais causadas por operações quase fiscais não financiadas, atraso no pagamento das despesas e obrigações de pensões não financiadas.

Ao nível subnacional não existe risco financeiro porque, como mencionado no indicador PI-8, as regiões não têm autonomia financeira e são dirigidas por governadores nomeados pelo Presidente do país.

Assim sendo, a análise focaliza-se na gestão pública do último ano fiscal do governo, considerando a primeira dimensão do indicador, como se segue:

(i) Abrangência da monitorização de EPAs e EPs pelo governo central.

Em relação à primeira dimensão, as entidades do setor público, sobre as quais o governo tem uma tutela ou controlo e que poderiam constituir um risco financeiro, são as Entidades Públicas Autónomas (EPAs) e as Empresas Públicas (EPs).

A diferenciação entre EPAs e EPs não é claramente definida na Guiné-Bissau, não tendo sido por isso possível encontrar legislação relevante sobre o seu funcionamento e a sua responsabilidade em relação ao governo central. Na prática, estão ligadas aos ministérios de tutela, como é o caso do Fundo Rodoviário, que depende tutelarmente do Ministério das Infraestruturas, etc.

Assim foram identificadas as seguintes EPAs e EPs:

EPAs e EPs (Entidades Públicas Autónomas e Empresas Públicas). Na Guiné-Bissau não existe diferenciação entre EPAs e EPs. Todas as entidades incluídas nestas duas categorias são conhecidas por Serviços Autónomos (SA) e referem-se às empresas públicas. Existem dois tipos de Serviços Autónomos: serviços não autossustentáveis e serviços autossustentáveis.

Os SA não autossustentáveis constam do orçamento para assim poderem receber recursos que os ajude a cobrir os custos de operação: ENAG (empresa nacional de aeroportos da Guiné-Bissau); EAGB (Empresas da Água e da Eletricidade); e APGB (Administrações Portuárias).

As SA autossustentáveis não constam do orçamento do Estado, a saber: a Agência Noticiosa da GB, o Jornal nô Pincha; a Rádio Difusão Nacional; a Rádio Televisão GB. Estas últimas, quando têm lucro, pagam os salários dos seus funcionários e outros custos operacionais com receitas próprias e entram na linha de participações do Governo.

Os Fundos Autónomos constam do orçamento Geral do Estado, numa só linha para restituições, que lhes são destinadas de acordo com disponibilidades de recursos do Estado, a saber: Fundo Rodoviário; Fundo Florestal; Fundo das Minas; Fundo de Turismo; e Fundo de Industrialização da Castanha de Caju.

Atualmente os SA e os Fundos Autónomos são monitorados por três instituições do Governo Central: pela Direção-Geral das Contribuições e Impostos – DGCI, pela Inspeção-geral das Finanças – IGF e pelo Tribunal de Contas.

Geralmente as EPAs e EPa não enviam relatórios financeiros e não são monitorados anualmente e de forma sistemática.

Classificação “D”. Poucas EPAs e EPs enviam relatórios financeiros e não estão sujeitas a nenhuma monitorização sistemática e anual, ou quando enviam relatórios eles são significativamente incompletos, debilitando os controlos do risco orçamental agregado.

(ii) Abrangência da monitorização da situação orçamental dos governos SN pelo governo central.

Na Guiné-Bissau não existe nenhuma administração subnacional ou descentralizada (ver também comentários sobre o indicador PI-8). Assim, esta dimensão não pode ser classificada. Devido à inexistência de governos subnacionais (SN) não se pode estabelecer e avaliar (i) a capacidade de qualquer entidade subnacional de gerar responsabilidades orçamentais para o governo central, (ii) o grau de monitorização da situação orçamental líquida dessas entidades pelo menos anualmente para todos os níveis de governo SN e (iii) capacidade de consolidação em relatórios anuais (ou mais frequentes) do risco orçamental para o governo central.

Classificação “NA”. Na Guiné-Bissau não existe nenhuma administração subnacional ou descentralizada.

| Indicador M1 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------------------------|---|
| PI-9 | D | D | Não teve evolução entre 2009 e 2013 | Em conformidade com as orientações e esclarecimentos PEFA, como a dimensão (ii) é não aplicável (N/A), a classificação do indicador é D como para a dimensão (i). |
| (i) | D | D | " | -- |
| (ii) | NA | NA | " | -- |

PI-10 Acesso do público a informações orçamentais importantes

Neste indicador avalia-se o nível de acesso do público a informações orçamentais importantes, como variável importante para a avaliação da transparência na administração pública do país. A transparência depende da facilidade de acesso do público em geral, ou pelo menos de um grupo relevante, às informações disponíveis sobre os planos, posições e desempenho orçamental do governo. O indicador tem uma dimensão única, baseada num número de critérios (ver a lista abaixo) relativos ao acesso do público às informações orçamentais.

A avaliação do acesso do público é realizada através da análise de seis elementos de informação, abaixo delineados, sobre as finanças do governo central. O período de referência é o último exercício fiscal, finalizado em dezembro de 2012.

A DG do Orçamento confirmou, que, desde o dia 7 de junho de 2000, passou a existir uma prática de apresentação do orçamento anual ao Conselho de Concertação Social (Sindicatos, ONGs, Setor Privado, Sociedade Civil), antes da sua apresentação à Assembleia Nacional. Essa informação foi avaliada pela Assembleia Nacional. Adicionalmente, o Ministério das Finanças criou um sítio Internet (www.minfin-bissau.net), onde publicava os relatórios da execução, os orçamentos aprovados e demais informações ao público, mas que infelizmente se encontra fora de serviço, devido ao problema de *hosting*/alojamento. O MF publicava nos jornais da capital os relatórios trimestrais da Direção Geral de Conjuntura e Previsão.

Porém, as contas financeiras anuais e trimestrais do Governo não são publicadas, e nem os relatórios de auditoria das contas financeiras.

As informações para as quais o acesso do público é essencial são apresentadas no seguinte quadro:

Quadro 3.5 - Informação acessível pelo público

| Informações requeridas | Informações acessíveis ao público | Avaliação |
|--|---|-----------------|
| <p>Documentação completa* sobre o orçamento anual, como enviada ao poder legislativo.</p> | <p>Uma parte do público pode obter um conjunto <u>não completo</u> de documentos através dos meios apropriados quando esse conjunto de documentos for enviado ao poder legislativo. (*)</p> <p>O orçamento anual é apresentado pelo Governo ao Conselho de Concertação Social (Sindicatos, ONGs, Setor Privado, Sociedade Civil), antes da sua apresentação ao Parlamento. A apresentação é realizada pela DG do Orçamento e pelo Secretário do Estado do Orçamento. Depois da aprovação pelo Parlamento, o orçamento é publicado no Boletim Oficial do Estado. Não tem publicação ampla, porém o público interessado pode adquirir o Boletim Oficial do Governo e ter acesso ao OGE anual.</p> <p>A presente avaliação demonstra uma melhoria significativa neste assunto. No entanto, como o público não tem acesso à documentação completa, a prática seguida foi considerada <u>negativa</u>, tal como aconteceu em 2009.</p> | <p>2013 (-)</p> |
| <p>Relatórios da execução orçamental durante o exercício.</p> | <p>Os relatórios durante o exercício não são disponibilizados regularmente ao público através dos meios apropriados até um mês após a sua conclusão. A informação básica relativa à execução orçamental consta da proposta de orçamento para o ano fiscal seguinte.</p> <p>As contas trimestrais são internas do ministério e não são publicadas.</p> <p>A presente avaliação não observou nenhuma melhoria neste assunto e a prática seguida foi considerada <u>negativa</u>, tal como em 2009.</p> | <p>2013 (-)</p> |
| <p>Demonstrações financeiras no final do exercício.</p> | <p>As demonstrações não são disponibilizadas regularmente ao público através dos meios apropriados até seis meses após a conclusão da auditoria.</p> <p>As contas anuais da execução orçamental não são publicadas. A última publicação das contas foi realizada em 1992. Atualmente 2010 existem contas, enquanto as contas dos anos 2011 e 2012 não foram finalizadas. (Portugal presta assistência para a preparação das contas de 2012).</p> <p>A presente avaliação não observou nenhuma melhoria neste assunto e a prática seguida foi considerada <u>negativa</u>, tal como em 2009.</p> | <p>2013 (-)</p> |
| <p>Relatórios de auditoria externa.</p> | <p>Os relatórios sobre as operações consolidadas do governo apenas são disponibilizadas ao público através dos meios apropriados seis meses após a conclusão da auditoria.</p> <p>Os relatórios de auditoria externa são geralmente preparados pelo Tribunal de Contas - TdC. As contas anuais de 2010 (e provavelmente 2011) foram enviadas ao TdC. No entanto, o TdC não reagiu em relação a essas contas, por falta de pessoal qualificado e falta de documentação de apoio relativa às despesas realizadas.</p> <p>A presente avaliação não observou nenhuma melhoria neste assunto e a prática seguida foi considerada <u>negativa</u>, tal como em 2009.</p> | <p>2013 (-)</p> |

| Informações requeridas | Informações acessíveis ao público | Avaliação |
|--|--|-----------|
| Adjudicação de contratos. | <p>As adjudicações dos contratos com valor superior a aproximadamente US\$ 100.000 não são publicadas, pelo menos, trimestralmente através dos meios apropriados.</p> <p>A adjudicação de contratos é feita pela Unidade Central de Compras Públicas (UCCP). A informação sobre as ordens de compra, convocatórias, adjudicações e contratos de licitação e contratação de obras, bens e serviços do setor público deveria ser publicada num diário. Porém, por falta de recursos para as suas publicações, apenas são publicadas as adjudicações de contratos.</p> <p>A presente avaliação não observou nenhuma melhoria neste assunto e a prática seguida foi considerada <u>negativa</u>, tal como em 2009.</p> | 2013 (-) |
| Recursos disponíveis para unidades de serviços primários. | <p>As informações não são publicadas através dos meios apropriados, pelo menos uma vez ao ano, ou disponibilizadas por solicitação, para as unidades de serviço primárias com cobertura nacional em, pelo menos, dois setores (tais como escolas de educação fundamental ou clínicas de saúde básica).</p> <p>Os Ministérios da Saúde e da Educação não mantêm registos de recursos afetados, recebidos e utilizados pelas diferentes unidades de prestação de serviços. Os diretores das diferentes administrações estão a monitorizar as receitas e despesa, as suas direções financeiras consolidam a informação (incluindo receitas próprias), mas esses ministérios não elaboram relatórios.</p> <p>A presente avaliação não observou nenhuma melhoria neste assunto e a prática seguida foi considerada <u>negativa</u>, tal como em 2009.</p> | 2013 (-) |

(*) Para ser considerada completa, a documentação do orçamento anual deve incluir informações sobre elementos apresentados no PI-6. De acordo com a análise deste indicador, a documentação do orçamento foi considerada incompleta.

Classificação “D”. Foram qualificadas negativas as informações requeridas pela metodologia PEFA de 6 em 6 meses.

| Indicador M1 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|-----------------|-------------------|-------------------|--|--|
| PI-10 | D | D | Teve uma evolução positiva entre 2009 e 2013. | Na presente avaliação, estabeleceu-se que o público tem acesso à documentação sobre o orçamento, antes da sua apresentação à Assembleia. Situação que não prevalecia em 2009 |
| (i) | D | D | O acesso do público a importantes informações orçamentais é limitado. As contas financeiras anuais e trimestrais do Governo não são publicadas, nem os relatórios de auditoria das contas financeiras. No entanto, desde 2010, uma parte do público passou a ter acesso, mas apenas parte da documentação sobre o orçamento, antes da sua apresentação à Assembleia. Esta situação não prevalecia em 2009. | -- |

3.3 Orçamentação baseada em políticas públicas

PI- 11 Método e participação no processo de preparação do orçamento

Deve-se assinalar que, em relação a 2009, foram registados progressos de método a nível da preparação técnica do orçamento, principalmente:

- uso do módulo SIGFiP na preparação do orçamento, que permitiu a automatização de muitos trabalhos e a redução dos prazos técnicos;
- carregamento pelos DAFs ministeriais, no módulo da elaboração do OGE do SIGFiP, das classificações orgânicas de cada organismo, carregamento das rubricas e das respetivas dotações;
- elaboração dos mapas de despesas de cada entidade e do mapa das despesas consolidadas através do SIGPiP;
- implantação de uma equipa para os trabalhos de enquadramento macroeconómico coordenada pela CNPE, com representantes de outras estruturas (DG da Conjuntura, INE, BCEAO, Plano, orçamento, DGCI e DGA).

Mas as condições técnicas da elaboração orçamental não fazem parte das componentes do indicador PI-11.

Legalmente, a Lei das Finanças deve ser elaborada e promulgada antes do final do ano, na falta da qual aplica-se um sistema de duodécimos provisórios. Foi criado um calendário de referência em 2004 que envolve as seguintes etapas:

Maio: envio de uma carta circular de orientação a todos os ministérios e organismos que realizam despesas.

Junho-julho: recebimento e análise das projeções de receitas DGO e propostas de orçamento dos ministérios.

Agosto-setembro: Conferência de orçamento entre a DGO e os ministérios. Em caso de desacordo entre a DGO e os ministérios, a arbitragem é feita pelo Primeiro-Ministro.

De setembro à primeira semana de outubro: Arbitragem e aprovação pelo Conselho de Ministros.

Segunda semana de outubro: Finalização e envio do material à Assembleia.

Na prática, porém, o calendário não é respeitado. Para o orçamento de 2013, o calendário

acima, foi substituído por um calendário provisório datado de 22 de janeiro de 2013, com etapas entre o início de dezembro e a terceira semana de fevereiro, com as seguintes datas:

- 31/12/2012 "Elaboração do relatório de execução orçamental das despesas de administrações financeiras do ano 2012 até novembro. Definição dos tetos a afetar a cada Ministério...".
- 31/12/2012: Consulta com os doadores sobre o sistema operacional. Financiamento de Projetos e Apoio Orçamental.
- 02/01/2013: Transmissão aos ministérios de instruções necessárias à elaboração das propostas através de uma circular, indicando os tetos definidos pelos ministérios e o calendário de preparação.
- 03/01/2013: reuniões técnicas entre o MF e cada ministério para discutir os tetos e explicar as instruções relativas à preparação do OGE para 2013.
- 11/03/2013: preparação dos orçamentos pelos ministérios e carregamento pelos DAFs no SIG-FIP.
- 16/01/2013: elaboração dos mapas de despesas de cada ministério ou demais serviços e consolidadas: elaboração dos mapas de receitas, incluindo as receitas arrecadadas pelos serviços integrados.
- 20/01/2013- : impressão dos documentos do OGE e submissão ao Conselho de Ministros.
- 24/01/2013: aprovação da proposta de lei pelo Conselho de Ministros.
- 27/01/2013: análise das alterações à proposta do OGE, apresentadas pelo Conselho de Ministros.
- 28/01/2013: submissão da proposta do OGE ao Fórum dos partidos políticos/ANP [FPP/ANP].
- 13/02/2013: aprovação da proposta por FPP/ANP.
- 15/02/2013: elaboração do relatório da proposta de lei do OGE e revisão após aprovação dos valores do orçamento por FPP/ANP.
- 20/02/2013: edição e reprodução da proposta de lei depois de aprovação por FPP/ANP.
- 21/2/2013: distribuição do OGE para 2013 a várias entidades públicas e privadas.

Note-se que este calendário não inclui a consulta dos membros da sociedade civil ou das "forças vivas" durante o processo de orçamentação. Na realidade, para o orçamento de 2013, essa consulta foi realizada entre a validação do projeto pelo Conselho de Ministros e a sua aprovação por FPP/ANP.

O cronograma real para 2013 não foi fornecido, que impede elaborar um quadro comparativo entre a previsão acima descrita e a sua realização efetiva. A circular para os ministérios, datada de 28 de dezembro de 2012, continha as mesmas datas fixadas no calendário de fevereiro de 2012 atrás referido, com uma pequena diferença para a data de aprovação, pelo Fórum dos Partidos Políticos, que passou para 28 de fevereiro. Mas, na verdade, a Lei de enquadramento orçamental foi aprovada pela Assembleia apenas em 15 de julho e promulgada pelo Presidente em 7 de agosto de 2013.

A diferença global de cerca de um semestre entre o calendário de elaboração do orçamento para 2013 relativamente ao calendário normal, explica-se pelo fato do ano de 2012 ter sido caracterizado pela aprovação de um grande orçamento retificativo (1/3 de cortes de gastos) no meio do ano, a pedido do novo "governo de transição", a partir dos acontecimentos de 12 de abril. Este procedimento foi concluído com a aprovação do orçamento retificativo em outubro de 2012. Mas foi difícil, sobre todos os pontos de vista do Ministério das Finanças e dos outros ministérios, iniciar o processo de orçamentação para 2013, paralelamente ao processo de alteração do orçamento de 2012. Assim, pode-se considerar o calendário para 2013 como atípico, porque não é representativo da prática que tem sido habitual na Guiné-Bissau.

Em 2010, o processo orçamental para 2011 foi lançado pela direção dos ministérios pela circular de 28 de julho. Essa circular convidava-os a apresentarem as suas propostas em 27 de agosto, o que lhes deixou um prazo inferior a um mês (dado o tempo de transmissão).

A circular de 2011, para a elaboração do orçamento de 2012, não foi apresentada à equipa PEFA, nem o calendário real.

i) Existência de um calendário fixo de orçamentação e o seu cumprimento

A metodologia PEFA prevê a classificação deste componente em 3 critérios: a existência de um calendário, o respeito do calendário e o prazo suficiente concedido aos ministérios para apresentarem as suas propostas (6 semanas ou, no mínimo, 4 semanas). Considera-se que estes critérios devem ser avaliados considerando o último orçamento aprovado pela Assembleia, ou seja o OGE para 2013. No entanto, dado o calendário do OGE para 2013 ter sido atípico, achou-se por bem compará-lo com o dos anos anteriores. Infelizmente, não existem dados relativos ao calendário do OGE para 2012, fora da data de aprovação pela Assembleia (14 de dezembro de 2011)

Pelo que se constata que :

- O calendário relativo ao OGE para 2013 existe, não sendo, porém, muito detalhado (do mesmo modo que para o exercício de 2011).
- O calendário do OGE para 2013 foi mal respeitado.
- O período concedido aos ministérios para transmitirem as suas propostas foi curto: 10 dias para o OGE de 2013, o que não justifica o caráter específico do procedimento para o OGE 2013; 1 mês para o OGE 2011.

Classificação "C". Existe um calendário, mas poderá sofrer atrasos frequentes. O prazo determinado pelo calendário para a preparação do orçamento pelos ministérios parece ser normalmente um mês, mas foi muito mas curto e insuficiente para o orçamento de 2013.

ii) Orientação sobre a preparação e os envios do Orçamento

A metodologia PEFA fornece uma classificação para esta componente de acordo com dois critérios:

- Existência de uma nota circular para os ministérios sujeitos a limites máximos ministeriais ;
- Intervenção do governo para alterar o teto, antes de comunicação aos ministérios.

No que respeita ao ponto essencial, que é a existência de tetos, a componente não pode ser classificada, uma vez que faltam informações suficientemente fiáveis. A DGO diz que a nota circular de orientação é acompanhada por tetos (ou mapas orçamentais), porém a equipa PEFA não conseguiu obter essas informações nos Ministérios da Educação e da Saúde. Os Anexos I a IV da circular de 2010, para o orçamento de 2011, que foram os únicos cujo modelo foi fornecido (sem valores), não contêm a indicação de tetos de despesas.

Em relação ao segundo ponto, verifica-se que a nota circular de orientação foi assinada pelo Primeiro-Ministro que, por definição, vincula o governo. Pelo que se pode considerar que o critério de intervenção do governo a montante do processo orçamental foi satisfeito.

Classificação "Não classificado". Faltam informações fiáveis: o ponto essencial da existência de tetos ministeriais não foi confirmado

iii) Aprovação oportuna do orçamento pelo poder

Os OGE para 2011 e para 2012 foram aprovados atempadamente pelo parlamento, podendo ser aplicados no início da ano, mas para 2013, houve um atraso muito grande (7 meses), o que obrigou a aplicação de duodécimos provisórios no início do ano.

Classificação "C". O orçamento foi aprovado com mais de dois meses de atraso num dos três últimos anos

| Indicador M2 | Avaliação 2009 | Avaliação2013 | Evolução de desempenho | Outros fatores |
|--------------|----------------|-------------------------|------------------------|---|
| PI-11 | D+ | Não classificado | -- | -- |
| <i>i)</i> | B | C | -- | -- |
| <i>ii)</i> | D | Não classificado | -- | Faltam, em 2013, informações fiáveis sobre tetos. Em 2009 a classificação talvez tenha sido severa, visto ter sido mencionada a existência de tetos |
| <i>iii)</i> | D | C | -- | -- |
| | | | | |
| | | | | |

PI-12. Perspetiva plurianual da planificação orçamental e da política de despesas

A Lei Orgânica do Orçamento de 2006 (publicada no Boletim Oficial de 9 de outubro de 2006) prevê que "*competete à DGO elaborar o quadro plurianual, preparar o Orçamento Geral do Estado e definir um Quadro previsional da Evolução das Contas não orçamentais do setor Público*". Esta disposição não se aplica.

O orçamento anual não inclui componente plurianual, para além do "Programa de Investimento Público" (PIP), que regista os programas financiados pelo exterior.

Há documentos que definem as estratégias políticas plurianuais de médio e longo prazo. O "Documento Estratégico Nacional para a Redução da Pobreza" (DENARP II, 2011-2015) é multissetorial. Comporta alguns quadros (n.º 12 a 17) que descrevem para cada um dos anos abrangidos as despesas, receitas e saldos de financiamentos para grandes massas (por ex. as despesas com pessoal, funcionais e de investimento), o crescimento económico, mas as implicações financeiras são muito sobrestimadas. Os ministérios, ou pelo menos alguns deles, têm estratégias setoriais de médio e longo prazo, com pouca ou nenhuma previsão financeira.

Em relação aos dois ministérios dos quais a missão se interessou de forma mais detalhada, os seus documentos estratégicos têm elementos financeiros desigualmente desenvolvidos: o Ministério da Educação estabelece uma estratégia 2010-2012 com estimativas financeiras detalhadas; o Ministério da Saúde tem um plano de longo prazo 2013-2023 com dezenas de páginas que incluem apenas um quadro financeiro para o período 2013-2018. Os valores relativos a 2013 não são os mesmos que os do orçamento. Em qualquer um destes dois casos, as estimativas não são renováveis.

Nos últimos anos o Ministério das Finanças tem estado preocupado com a implementação de um Quadro de Despesas a Médio Prazo (QDMP) intersetorial, como esperado pela UEMOA, e já implementado por muitos países africanos ao nível setorial (ministérios) ou intersetorial. Está em curso um trabalho financiado pelo BAD, mas que foi interrompido pelos acontecimentos de 12 de abril de 2012.

i) Preparação de previsões orçamentais e afetações funcionais plurianuais

O orçamento não inclui previsão plurianual para além do programa de investimentos que comporta projetos obtidos por financiamento externo.

O DENARP comporta estimativas (otimistas) em grandes massas ao longo do período 2011-2015, mas não é renovável durante o período.

Classificação "D". Não são realizadas estimativas orçamentais plurianuais renováveis

ii) Abrangência e frequência da análise de sustentabilidade da dívida

A análise da sustentabilidade da dívida (dívida externa) foi realizada pelo FMI-Banco Mundial uma vez nos últimos três anos¹⁷. O exercício tem utilizado dados fornecidos pelas autoridades. Os resultados do exercício não foram questionados por este último.

Classificação "C". Pelo menos para a dívida externa, a DSA foi realizada uma vez nos últimos três anos

iii) Existência de estratégias setoriais com custeio plurianual de despesas periódicas de investimentos

Há pelo menos em alguns ministérios setoriais estratégias de longo prazo ou de médio prazo (incluindo a saúde e a educação) que representam mais de 20 % das despesas totais, mas não são compatíveis com as previsões orçamentais.

Classificação "C". Existem estratégias para vários setores que representam de certeza mais de 20 % das despesas, mas não são compatíveis com as previsões fiscais globais

iv) Vínculos entre orçamentos de investimentos e estimativas de despesas a prazo

Não existe cálculo dos custos induzidos por investimentos subsequentes.

Classificação "D". A orçamentação das despesas normais e do investimento são processos distintos e as estimativas das despesas normais não são compartilhadas.

¹⁷ Dezembro de 2011 (Relatório do FMI no. 11/355)

| Indicador M2 | Classificação 2009 | Classificação 2013 | Desempenho 2009-2013 | Outros fatores |
|--------------|--------------------|--------------------|------------------------------------|--|
| PI-12 | D+ | D+ | Não foi constatada evolução | -- |
| <i>i)</i> | D | D | " | -- |
| <i>ii)</i> | B | C | " | Tinha sido atribuído em 2009 um B, mas a nota deve ser C |
| <i>iii)</i> | D | C | " | Tinha sido atribuído em 2009 um D, mas a nota deve ser C |
| <i>iv)</i> | D | D | " | -- |

3.4 Previsibilidade e controlo da execução do orçamento

PI-13 Transparência das obrigações e responsabilidades dos contribuintes

Esta dimensão avalia a clareza da legislação e dos procedimentos de impostos, incluindo os regulamentos alfandegários, o acesso dos contribuintes às informações sobre obrigações tributárias e procedimentos, assim como a capacidade e a transparência de funcionamento dos recursos administrativos e do contencioso administrativo.

(i) Clareza e universalidade das obrigações tributárias.

As regulamentações sobre os impostos e os direitos aduaneiros são definidos pelo código fiscal geral (do ano 1996) pelo código tributário, pelo código de registo, pelo código aduaneiro (compatível com as normas e diretrizes da UEMOA) e pela lei das finanças e por qualquer outra legislação em matéria de direitos específicos. A legislação e os procedimentos relativos à maioria dos impostos e direitos aduaneiros são relativamente claros e abrangentes, com poderes discricionários das administrações envolvidas (DGCI e DGA) geralmente limitados.

Ao nível da Direção-Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), os principais impostos e taxas são:: contribuição industrial, contribuição predial urbana, imposto profissional das empresas privadas (em relação aos trabalhadores por conta de outrem), imposto profissional (para profissionais liberais), imposto de capitais, imposto de selo e demais impostos, como o imposto especial sobre o consumo (IEC), imposto geral sobre as vendas (IGV), imposto sobre as exportações da castanha de caju, com uma tributação específica, aos quais se adicionam os impostos de importação, a saber: os direitos aduaneiros (DD), a tarifa externa comum UEMOA (TEC), royalties estatísticas (RE) e a imposição de solidariedade comunitária (ICS). A maioria dos impostos são recolhidos pela DGCI e as receitas aduaneiras pelos serviços da DGA.

Os principais impostos e as penalidades de inadimplência são claramente descritos na Carta de Comunicação da DGCI, mas as taxas de imposição não são comunicadas. No entanto, as taxas de imposição são estabelecidas pela **Coletânea** da DGCI de 1995, atualizada em 2013.

De acordo com a Coletânea de 2013, a contribuição industrial incide sobre os rendimentos atribuíveis ao exercício da atividade de natureza comercial ou industrial, com caráter permanente ou acidental.

A Coletânea estabelece também que são sujeitos passivos da contribuição industrial as pessoas que exercem atividades económicas de caráter empresarial, incluindo as prestações de serviços, na República da Guiné-Bissau, quer sejam pessoas singulares quer

sejam Coletivas que tenham a sua sede social no País, ou alguma forma de representação permanente.

Atualmente, o imposto que incide sobre empresas e indústrias é de 25% sobre os benefícios brutos. A Conservatória de Registo Predial e Empresarial fazia o registo das empresas e depois o Ministério do Comércio atribuía os alvarás. Em maio de 2011, foi criado um centro de formalização de empresas. Um agente da DGCI foi afetado ao centro e é responsável pela atribuição do número de identificação fiscal. A criação desse centro permite aos que o procuram ter a sua empresa formalizada no mesmo dia com a obrigação tributária das empresas. De acordo com o Código Industrial, todas as empresas devem entregar o balanço de cada ano fiscal à DGCI até o final do mês de abril do ano seguinte.

As últimas alterações feitas na tributação foram publicadas no Boletim Oficial N.º 40/2 do mês de outubro de 2006, art. 1.º sobre as taxas de imposto de pessoas singulares:

a) Taxas aplicáveis aos trabalhadores por conta de outrem:
(Em XOF)

| ESCALAO | REND.ANUAL | REND.MENSAL | TAXA | P.A.A | P.A.M |
|-----------------|------------|-------------|------|---------|--------|
| ATÉ | 500.000 | 41.667 | 1% | = | = |
| “ | 1.000.000 | 83.333 | 6% | 25.000 | 2.083 |
| “ | 2.500.000 | 208.333 | 8% | 45.000 | 3.750 |
| “ | 3.600.000 | 300.000 | 10% | 95.000 | 7.917 |
| SUPERIOR | 3.600.000 | 300.000 | 12% | 167.000 | 13.917 |

EXEMPLOS

Rendimento mensal x taxa – parcela a abater = Imposto

Exemplo 200.000 xof x 8%– 3.750 xof = 12.250 xof

O selo de recibo é de 0,3% sobre o rendimento mensal ou anual

b) Para os rendimentos ocasionais de contribuintes residentes aplica-se a taxa de 3%.

c) Taxas aplicáveis aos trabalhadores por conta própria e de direitos de autor:
(Em XOF)

| ESCALAO | REND.ANUAL | REND.MENSAL | TAXA | P.A.A | P.A.M |
|-----------------|------------|-------------|------|---------|--------|
| ATÉ | 2.200.000 | 183.333 | 10% | = | = |
| “ | 10.000.000 | 833.333 | 20% | 220.000 | 18.330 |
| SUPERIOR | 10.000.000 | 833.333 | 25% | 720.000 | 60.000 |

Para os cidadãos que não trabalham era cobrado o imposto de reconstrução nacional, abolido em 1994 antes das primeiras eleições (abertura de democracia) e restabelecido em 2008, faltando a elaboração do regulamento que devia ser preparado pelo Ministério da Administração do Território e pelo Ministério das Finanças.

Todas as instituições estatais geradoras de receitas são obrigadas a depositar na conta do tesouro o montante referente à percentagem destinada ao Estado. Neste sentido, uma parte do valor que a instituição em causa cobra, uma certa percentagem é utilizada para o funcionamento da referida instituição, conforme a taxa acordada com o Ministério das Finanças. A outra parte é transferida ao Ministério das Finanças. A outra parte é transferida para o Ministério das Finanças (tesouro público) através do depósito na conta transitória do Tesouro, na caixa do Ecobank instalado na DGCI. O percentual das receitas destinadas ao Tesouro é calculado pelo percentual que a DGCI colocou em diferentes instituições, segundo a tabela que segue:

Quadro 3.6: Percentual de receitas destinadas ao Tesouro

| DEPARTAMENTOS DO ESTADO | % |
|---|-----|
| REGISTO CRIMINAL/CENTRO BIOMÉTRICO | 60% |
| CONSERVATÓRIA DO REGISTO CIVIL | 60% |
| CONSERVATÓRIA DO REGISTO PREDIAL | 60% |
| SERVIÇO DO NOTARIADO | 60% |
| DELEGAÇÃO DO REGISTO /BAIRRO DE AJUDA | N/D |
| DELEGAÇÃO DO REGISTO /SANTA LUZIA | N/D |
| SERVIÇO DE MIGRAÇÃO E PASSAPORTES | 60% |
| SERVIÇOS DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS | 60% |
| SERVIÇO DE TRÂNSITO E ARMAMENTO | 60% |
| MINISTÉRIO DA ECONOMIA | 35% |
| DIRECÇÃO-GERAL DE VIAÇÃO E DOS TRANSPORTES TERRESTRES | 60% |
| MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS | 60% |
| SERVIÇOS FLORESTAIS E FAUNA | 40% |
| GUINÉ-TELECOM | N/D |
| | 25% |

| | |
|--|-----|
| EAGB | |
| MINISTÉRIO DO COMÉRCIO | 50% |
| DIREÇÃO-GERAL DO TURISMO | 25% |
| INSPEÇÃO-GERAL DO TRABALHO | N/D |
| PROTEÇÃO VEGETAL | 40% |
| AGRO-PECUÁRIA | 40% |
| MINISTÉRIO DAS PESCAS | 20% |
| SECRETARIA DE ESTADO DA ENERGIA | 25% |
| MINISTÉRIO DAS INFRAESTRUTURAS – DIREÇÃO-GERAL DO CADASTRO | 20% |
| DIREÇÃO-GERAL DA GEOLOGIA E DAS MINAS | 20% |
| INSTITUTO NACIONAL DA SAÚDE PÚBLICA | N/D |
| DIREÇÃO-GERAL DA MARINHA MERCANTE | 20% |
| TRIBUNAL DE CONTAS | 20% |
| MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (SAB) | 60% |
| MINISTÉRIO DA SAÚDE | N/D |
| LICEU SAMORA MACHEL | 60% |

Receita não Fiscal. Os **fundos autónomos** estão fora do SIGFiP e não estão sujeitos ao pagamento de impostos.

Para empresas que não apresentam o balanço, a DGCI pode exercer, à sua discricção, a presunção do rendimento e cobrar os 25% do valor estimado do imposto.

As taxas aduaneiras são atualizadas com base nas disposições da União Aduaneira UEMOA. A legislação e os procedimentos administrativos relacionados com os impostos são relativamente amplos, claros e estão descritos no **Estatuto Orgânico das Alfândegas de 1960** (readotado em 1973). Este Estatuto define a Missão da DGA (Direitos e Deveres), as estruturas (funções e tarefas) e os quadros profissionais e procedimentos.

Com a entrada na CEDEAO em 1990, a nomenclatura foi harmonizada e as Alfândegas informatizadas com o sistema SYDONIA em 1993.

Com a União Aduaneira (UEMOA) do ano 1997, a nomenclatura mudou pela primeira vez no ano 2002. A nomenclatura atual é a de 2007, incluindo as taxas de importação (sobre as

quais é adicionado o IGV (no valor e nas taxas também) de 15%. Esta taxa é atualmente a mais baixa dos países da UEMOA (que se situam entre 15% e 20%).

São igualmente previstas sanções no Código de Contencioso (de 1944 e incorporado em 1973). O valor das sanções depende do grau da fraude, variando de 3 até 12 vezes o montante do valor aduaneiro estimado pela Alfândega.

A fiscalização da DGA não é eficiente, sobretudo em relação ao destino da aplicação dos bens isentados, por falta de experiência de fiscalização e de meios financeiros e materiais (carros, vedetas, rádios, para a fiscalização no mar e em terra) das Alfândegas.

Pelo Estatuto Orgânico das Alfândegas de 1960 (internalizado em 1973), todos os importadores são obrigados a utilizar os serviços de um despachante acreditado na DGA. Esses despachantes são parte integrante do funcionamento das Alfândegas.

Classificação “B”. A legislação e os procedimentos relativos à maioria dos impostos e direitos aduaneiros são relativamente claros e abrangentes, com poderes discricionários das administrações envolvidas (DGCI e DGA) geralmente limitados.

(ii) Acesso dos contribuintes às informações sobre as responsabilidades fiscais e os procedimentos administrativos.

De forma geral, observou-se que há uma falta de compilação e consolidação da legislação, regulamentos e formalização e disseminação por parte dos funcionários das DGCI e DGA e do público em geral sobre os procedimentos administrativos em vigor.

A administração tributária tem vários canais de informação com os contribuintes. As normas para a determinação de todos os impostos são claras, mas a totalidade dos textos que fazem parte do Código dos Impostos não foi objeto de uma consolidação desde 1996 e o Guia do Contribuinte de 1993 não está disponível ao público.

Divulgação. O código geral dos impostos data de 1996. Por falta de recursos, o código foi editado num número limitado e a sua divulgação é igualmente limitada. Também existe um guia do contribuinte datado de 1993 (só disponível na DGCI).

Para facilitar a divulgação das informações sobre as responsabilidades fiscais dos contribuintes, a DGCI imprime uma carta, preparada em 2009, para as suas campanhas de informação anuais. A distribuição dessa carta é feita (i) diretamente pelos agentes da DGCI para as empresas e (ii) pela rádio para o grande público e existe uma carta de 3 páginas, utilizada pela DGCI para a divulgação dos deveres e obrigações fiscais dos contribuintes para os anos 2010, 2011 e 2012. Nessa carta de disseminação de informação apresentam-se os seguintes códigos (emitidos pela DGDI) sobre as obrigações tributárias no país: Código Industrial – CI; Código do Imposto Profissional (para os

trabalhadores por conta de outrem); Código do Imposto Profissional (para profissionais liberais); Código do Imposto Geral Sobre a Venda – IGV; e o Regulamento sobre o Imposto de Selo.

Também existem informações destinadas e enviadas aos contribuintes (em cópia papel e em formato eletrónico no sítio Internet da DGCI, a ser melhorado brevemente) sobre os direitos do contribuinte e os procedimentos administrativos tributários. Isto representa um disfuncionamento da difusão ao público do conhecimento das fontes normativas de tributação.

Em relação às Alfândegas, as tarifas aduaneiras e os procedimentos administrativos estão disponíveis, mas são conhecidos quase que exclusivamente pelos profissionais e pelos agentes (despachantes). Ainda não são colocadas à disposição do público em geral as disposições sobre o código de aduaneiro. Uma cópia do documento pode ser adquirida através do Boletim Oficial (situação semelhante ao código dos impostos). Para a difusão da informação sobre tarifas e procedimentos, a DGA organiza anualmente um encontro com os representantes dos principais operadores económicos e despachantes, sobre as principais categorias de tarifas e taxas em vigor.

Classificação “C”. Os contribuintes têm acesso a algumas informações sobre as responsabilidades fiscais e os procedimentos administrativos, mas a utilidade das informações é limitada devido ao facto de cobrirem apenas os principais impostos. Falta abrangência e atualização, bem como a disseminação junto dos funcionários da DGCI e DGA e junto dos contribuintes.

(iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de recurso contra os impostos.

Existem procedimentos de recursos administrativos contra os impostos, quer ao nível da DGCI, quer ao nível da DGA. Os mecanismos de recurso contra as decisões da DGCI incluem ações específicas contidas (i) no código dos impostos (Decreto n.º9/1984) e (ii) num guia para o contencioso, que esclarecem as relações entre a administração fiscal e o contribuinte, tendo por objetivo evitar medidas discricionárias, de acordo com a Coletânea de Legislação Fiscal, pág. 141 e 142, e os artigos 11.º a 18.º. Os mecanismos de recurso contra as decisões da DGA estão contidos no Estatuto Orgânico das Alfândegas de 1960/1973. No entanto, (i) os recursos não são registados num registo específico; (ii) existe possibilidade de recurso consagrado no código geral dos impostos, mas não existe um tribunal fiscal operacional; (iii) existe um Tribunal Fiscal, para julgar diferendos entre os contribuintes e a administração fiscal, mas não funciona por falta de recursos financeiros e falta de pessoal qualificado.

No entanto, existem casos nos quais as empresas recorrem das decisões da DGCI nos tribunais comuns e nalguns casos o Estado foi condenado, em benefício de empresas; (iv) o código aduaneiro prevê a possibilidade de recurso, mas o procedimento não é facilmente identificável dada a multiplicidade das partes interessadas e, até agora, não existe uma real formalização dos procedimentos.

Classificação “C”. Foi criado um sistema de procedimentos administrativos de recurso contra os impostos, mas é inoperacional e necessita de reformulação considerável e operacionalização do Tribunal Fiscal para que seja imparcial, transparente e eficaz, e formalização dos procedimentos das Alfândegas. No entanto, existe a possibilidade de recorrer à justiça comum para casos de diferendos entre os impostos e as empresas.

| Indicador M2 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|--------------|----------------|----------------|---|---|
| PI-13 | D+ | C+ | A evolução no desempenho deste indicador foi melhorada desde 2009 pela atualização da regulamentação fiscal e aduaneira e também pelas campanhas ativas (mas simplificadas) de educação dos contribuintes. | Observou-se a existência de (i) procedimentos contra a administração fiscal, mesmo se complicados, e (ii) existe um tribunal fiscal embora não tenha condições de funcionamento. |
| (i) | C | B | A legislação e os procedimentos relativos aos impostos e direitos aduaneiros foram melhorados desde 2009 e são relativamente claros e abrangentes, na Coletânea de 2013; as últimas alterações feitas na tributação foram publicadas no Boletim Oficial n.º 40/2 do mês de outubro de 2006, art. 1.º, no referente às taxas de imposto para pessoas singulares. | Os poderes discricionários da administração pública são geralmente limitados. Falta compilar e consolidar toda a legislação e regulamentos; falta formalizar e disseminar os procedimentos administrativos em vigor junto dos funcionários da DGCI e da DGA. |
| (ii) | D | C | Essa dimensão foi melhorada desde 2009. A DGCI complementa a falta de abrangência e de atualização das informações sobre as responsabilidades fiscais com campanhas ativas, mas simplificadas, de educação de contribuintes. | As normas para a determinação de todos os impostos são claras, mas a totalidade dos textos que fazem parte do Código dos Impostos não é consolidada desde 1996 e o Guia do Contribuinte de 1993 não está disponível ao público. |
| (iii) | D | C | Esta dimensão foi melhorada desde 2009. Observou-se a existência de (i) procedimentos contra a administração fiscal, embora complicados, e (ii) existe um tribunal fiscal, embora não tenha condições de funcionamento. | Foi constatada a existência nos últimos anos, de recurso à justiça comum para assuntos de contencioso tributário. |

PI-14 Eficácia das medidas para registo de contribuintes e avaliação das tributações

Neste indicador foram avaliados os aspetos (i) de eficácia do lançamento fiscal, garantida pela interação entre o cadastro de contribuintes responsáveis e o lançamento correto do passivo fiscal desses contribuintes; (ii) a eficácia do sistema de multas no caso de incumprimento das obrigações de cadastro e de declaração; e (iii) o planeamento e monitorização de programas de investigação de fraude e auditoria fiscal.

(i) Controlos no sistema de cadastro do contribuinte.

Existe um procedimento de atribuição do número de identificação fiscal (NIF) único para cada contribuinte em todo o país. O registo é feito na DGCI pelo serviço de inscrições que atribui e regista o NIF. Antes de 2011, existia uma Conservatória de Registo Predial e Empresarial, mas a partir de maio de 2011 foi criado um centro de formalização de empresas. Um agente da DGCI foi afetado a esse centro e atribui, no mesmo dia, um número de identificação fiscal. No PEFA de 2009 menciona-se que, de acordo com a DGCI, no final de 2008, 22.340 contribuintes constavam dessa base, incluindo 17.070 indivíduos, 1.685 empresas privadas, 272 entidades públicas e 212 ONGs e organizações internacionais. Em 1995, foi desenvolvido um módulo para registo de empresas e de trabalhadores na DGCI, mas não foi alimentado com dados. O NIF parecia bem controlado na capital Bissau, mas a ausência de conexão informatizada com o resto do país e de um banco único de dados não garantia que todos os contribuintes estivessem registados e excluía automaticamente o setor informal.

Atualmente, os controlos no sistema de cadastro não são realizados pela DGCI, porque não existe registo eletrónico (base de dados) de contribuintes (empresas e indivíduos). Para corrigir esta lacuna na DGCI, entre 2011 e 2012, foram iniciadas duas tentativas de informatização do cadastro, das quais uma com o apoio do Banco Mundial e outra com o apoio da Costa do Marfim, mas foram suspensas em abril de 2012. As tentativas para a melhoria de eficiência no setor tributário esbarravam na instalação e operacionalização de um sistema de gestão integrado de impostos (Sistema de Gestão de Taxa – Sogema. Ca), a um custo de 122 milhões FCFA.

Como resultado da falta de sistema informatizado, a DGCI não pode gerar IGV de forma eficiente. Assim, o reembolso do IGV não é imediato para as empresas, mas a DGCI concede um crédito para os meses seguintes e, no final de cada ano fiscal, utiliza os créditos para abater outros impostos.

Existem outros controlos ao nível de DGA. Assim, cada contribuinte chamado para realizar uma transação comercial deve ter um NIF. No entanto, não há nenhum arquivo específico por categoria de contribuinte, estando todos misturados na classificação geral. A **Direção-Geral da Contratação Pública** (DGCP) também verifica a existência do NIF para os candidatos que respondam aos convites para apresentação de propostas. Enquanto que os

serviços do controlo financeiro do MdF, verificam a existência de um NIF nas faturas dos fornecedores, antes da realização dos pagamentos.

Finalmente, não existe nenhum cruzamento entre as bases de dados de outros organismos, como por exemplo a inscrição no Registo Comercial. Além disso, por causa da ausência de um banco de dados único, os serviços da DGCI não têm acesso direto aos arquivos de inscrições.

Classificação “D”. O cadastro de contribuintes não está sujeito a controlos efetivos ou a sistemas de cumprimento. Os vínculos com outras funções de cadastro/licenciamento são frágeis e não são complementados por levantamentos ocasionais de contribuintes potenciais.

(ii) Eficácia das multas pelo incumprimento das obrigações de cadastro e de declaração.

Em matéria de sanções, o código tributário e, em particular, a lei do contencioso incluída no código tributário (Decreto n.º 10/84 de 3 de março) incluem explicitamente as sanções para casos de não cumprimento de obrigações de registo (NIF) e ausência de declaração do rendimento. Na prática, é possível fazer um parcelamento da dívida fiscal, tendo por finalidade incentivar os contribuintes individuais e as empresas a cumprirem as suas obrigações fiscais. O serviço jurídico da DGCI regista os documentos de contencioso, mas não acompanham na íntegra a eficácia das penalidades das sanções aplicadas.

O código tributário inclui artigos específicos sobre penalidades em caso de inadimplência, como (i) a ausência de entrega das declarações e a ausência de pagamento do imposto pelas indústrias/empresas, pelos profissionais liberais e pelas companhias aéreas e bancos (na Coletânea e na Lei do Orçamento) e (ii) ausência de entrega dos dois impostos profissionais, do I.G.V. e do imposto de selo (multa igual a 50% do imposto devido).

Penalidades: E Em todas as obrigações acessórias impostas pelo código, em caso de incumprimento, a Lei impõe ao infrator uma pena pecuniária, chamada multa. Essa sanção, para além do efeito preventivo que resulta da sua previsão normativa, é também um instrumento condicionador do cumprimento de obrigações fiscais, conforme aos artigos 6.º, 23.º, 61.º, 62.º, 63.º e 64.º do Manual do Código Tributário (MTC), 1996, pág. 85 e 86.

Finalmente, não é possível medir a eficácia das sanções, porque a recuperação das multas é longa e complexa.

Classificação “C”. De modo geral, há multas por incumprimento, mas é necessário fazer mudanças fundamentais na estrutura, nos níveis ou na administração dessas multas para que elas tenham um impacto real no cumprimento das obrigações.

(iii) Planeamento e monitorização de programas de investigação de fraude e auditoria fiscal.

Na Guiné Bissau, existe um programa contínuo de auditorias fiscais e investigações de fraude na DGCI, mas não na DGA, e os programas de auditoria não são baseados em critérios claros de avaliação dos riscos.

Na DGCI, um programa de inspeções e verificações é preparado cada ano pela unidade de controlo fiscal. Em 2006, foi criado um serviço de controlo das grandes empresas que transmite uma lista dos controlos propostos. De acordo com os dados fornecidos pela DGCI para o ano 2008, foi planeada a realização de 358 controlos aprofundados e 386 controlos "rápidos", que resultaram na recuperação de FCFA 2.437 mil milhões de impostos. Para o ano 2012, os resultados são os seguintes: realização de 50 controlos aprofundados e 38 controlos "rápidos", que resultaram na recuperação de FCFA 1.454 mil milhões de impostos.

Assim, existe um certo planeamento e monitorização de investigação e auditoria na DGCI, especialmente para os grandes contribuintes. O planeamento e monitoramento dos controlos não são sistemáticos para as empresas e para os contribuintes individuais por falta de meios humanos e financeiros. No entanto, a DGCI está a controlar as empresas privadas¹⁸ e as empresas públicas e organismos autónomos e identificou várias empresas públicas e organismos autónomos que não pagam impostos nem declaram nem cumprem as suas obrigações de depositar os fundos nos cofres do Estado, tais como os Liceus de uma maneira geral, o Tribunal de Contas, a Direção-Geral da Marinha Mercante, o Ministério das Pescas, o Hospital Simão Mendes, os Serviços de Armamento, o Ministério do Comércio, que deixou de entregar receitas desde 12 abril 2012. As delegações de registo civil sedeados nos Bairros Fiscais não entregam receitas dado que os registos de nascimento são gratuitos.

A DGA tem uma função de inspeção de fraude, tributação e repressão da fraude. Adicionalmente, na DGA não existem planos anuais de controlo. Os controlos são efetuados de forma pontual, por iniciativa da direção. Sendo assim, não é raro encontrar controlos aduaneiros que se sobrepõem com os controlos de outros órgãos, como a IGF. Os controlos pontuais após-desalfandegamento são inexistentes, bem como os controlos financeiros, porque as Alfândegas não têm capacidade técnica e financeira para os realizar.

Classificação "C". Existe um programa contínuo de auditorias fiscais e investigações de fraude na DGCI, mas não na DGA, e os programas de auditoria não são baseados em critérios claros de avaliação dos riscos.

¹⁸ Isto foi confirmado por representantes da Câmara de

| Indicador M2 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|-----------------|-------------------|-------------------|--|-------------------|
| PI-14 | D+ | D+ | Teve variações na primeira e terceira dimensões, mas não teve evolução entre 2009 e 2013. | -- |
| (i) | C | D | A evolução desta dimensão foi negativa e a classificação desta dimensão baixou para "D", tendo em conta a falta de um cadastro eletrónico de contribuintes e os frágeis vínculos com outras funções de cadastro/licenciamento. | -- |
| (ii) | C | C | Não teve evolução entre 2009 e 2013. | -- |
| (iii) | D | C | Teve uma melhoria na sistematização dos controlos contínuos entre 2009 e 2013. | -- |

PI-15 Eficácia na cobrança dos impostos

Este indicador avalia a eficácia da cobrança dos impostos (i) pelo montante de impostos atrasados e a eficiência da administração tributária no processo de coleta de impostos; (ii) pela frequência em 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.

Em geral, não existem taxas aduaneiras (impostos indiretos) atrasados nos serviços das alfândegas. Assim a cobrança de impostos atrasados refere-se às cobranças da DGCI.

A análise cobriu as principais receitas fiscais decorrentes de todas as atividades do governo central (DGCI), sobre a cobrança de impostos brutos atrasados no período dos três últimos anos fiscais.

(i) Taxa 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).

Parte do esforço de recuperação dos impostos atrasados refere-se à recuperação da dívida de imposto no contencioso. Na Guiné-Bissau, os impostos em atraso no contencioso constituem uma parte significativa de impostos a cobrar durante o ano fiscal e corresponde a aproximadamente 11% dos impostos.

As realizações em material de vários impostos atrasados recolhidos pela DGCI nos últimos três anos são apresentadas no quadro seguinte:

Quadro 3.7: Montante de impostos atrasados 2010-2012

(Em milhões de FCFA)

| Ano | C.1. Impostos Coletados | C.2. Impostos atrasados (início do ano) | C.3. C.2./C.1 (%) | C.4. Recuperação de atrasados no ano | C.5. C.4./C.2. (%) |
|-------------|----------------------------|--|----------------------|---|-----------------------|
| DGCI | | | | | |
| 2010 | 17.350.764 | 1.834.110 | 11% | 370.324 | 20% |
| 2011 | 20.199.699 | 2.579.121 | 13% | 200.503 | 8% |
| 2012 | 20.557.305 | 1.749.471 | 9% | 282.772 | 16% |

Fonte: cálculos baseados nos dados fornecidos pelo serviço do contencioso da DGCI/MdF, dezembro de 2012

Os dados apresentados sobre os impostos em atraso são monitorados pela entidade do contencioso da DGCI e são atualizados pelo menos anualmente.

Como demonstrado no quadro 3.7 acima, o montante total dos impostos em atraso ascendeu no início dos anos 2010 - 2013 a 2,6 mil milhões de FCFA e 1,7 mil milhões de FCFA. De acordo com os cálculos acima, a taxa de recuperação para estes últimos anos varia entre 8% e 20% e está bem abaixo dos 60% mencionados como critérios de classificação “D” para esta dimensão.

Uma evolução que não foi explicada é o nível dos impostos atrasados relativamente baixo (e diminuiu em 2012 em comparação com 2011), enquanto a taxa de recuperação é muito baixa.

Classificação “D”. Nos dois últimos anos fiscais 2011 e 2012, a taxa de recuperação variou entre 8% e 16% respetivamente, e o indicador de recuperação situava-se bem abaixo dos 60% nos dois últimos anos fiscais, enquanto o montante dos impostos atrasados era relativamente importante ou seja entre 13% e 9% dos impostos coletados em 2011 e 2012.

(ii) Eficácia da transferência das cobranças de impostos para o Tesouro realizada pela administração de receitas

Desde 2007, os impostos e direitos aduaneiros são depositados pelos contribuintes e pelos importadores diretamente nas caixas do ECOBANK (um banco comercial com caixas específicas nas instalações da DGCI e da DGA, em Bissau e o no interior do país). O ECOBANK é o único banco autorizado a receber receitas provenientes de impostos. As receitas fiscais são transferidas diariamente para a conta do Tesouro junto do Banco Central - BCEAO. Os valores são creditados na conta do Tesouro, o mais tardar, no prazo de 48 horas.

O procedimento de transferência diária dos impostos e direitos aduaneiros da conta do ECOBANK para o BCEAO foi melhorado em 2012. Isso representa uma melhoria significativa em relação à prática de 2008, na qual as receitas eram entregues ao tesouro pelo menos semanalmente.

A DGCI não acompanha as transferências para a conta do Tesouro. No entanto, a DGT e o BCEAO têm um sistema de monitorização das transferências dos impostos para a Conta do Tesouro diário e semanal.

Classificação “A”. As receitas fiscais são transferidas diariamente para a conta do Tesouro no Banco Central BCEAO. Os valores são creditados na conta do Tesouro, o mais tardar, no prazo de 48 horas.

(iii) Frequência da conciliação completa das contas entre lançamentos fiscais, cobranças, recibos e registos de impostos atrasados pelo Tesouro

O período de referência para a análise da dimensão atual corresponde à gestão da execução no momento da presente avaliação (2013).

O serviço de Contencioso da DGCI realiza a conciliação completa de lançamentos fiscais, cobranças e impostos atrasados mensalmente, mas não com as transferências das receitas para o Tesouro.

O Tesouro acompanha os depósitos não CUT pelo banco ECOBANK, mas não realiza conciliações completas de lançamentos fiscais, cobranças, impostos atrasados e transferências para o Tesouro. O BCEAO envia equipas mensalmente ao MdF para conciliações das contas, mas sem sucesso total. Em grande parte, isso deve-se à falta de interconexão entre os sistemas da DGCI, da DGCA e da Tesouraria para facilitar as conciliações das contas.

Classificação “D”. Não se realizam conciliações completas de lançamentos fiscais, cobranças, impostos atrasados e transferências para o Tesouro.

| Indicador M1 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|-----------------|-------------------|-------------------|--|----------------|
| PI-15 | D+ | D+ | O desempenho da segunda dimensão melhorou, mas sem impacto na classificação do indicador. | |
| (i) | D | D | Não teve evolução entre 2009 e 2013. | |
| (ii) | B | A | O desempenho desta dimensão foi melhorado em 2013, em comparação com 2009. A frequência das transferências foi melhorada desde 2008, que eram realizadas pelo menos semanalmente. | |
| (iii) | D | D | Não teve evolução entre 2009 e 2013. | |

PI-16 Previsibilidade da disponibilidade de fundos para a autorização de despesas

Este indicador avalia a medida em que o Ministério das Finanças fornece informações confiáveis sobre a disponibilidade de fundos para os Ministérios, Departamentos e outras Agências Públicas (MDAs), que recebem e gerem créditos orçamentais do governo central e, portanto, são destinatários principais de tais informações pelo Ministério das finanças.

(i) Grau em que os fluxos de caixa são previstos e monitorados.

A Comissão Técnica é composta por funcionários do Tesouro. O Comité de Tesouraria reúne semanalmente às quintas-feiras sob a presidência do chefe de serviço financeiro e contabilista da Agência Nacional do BCEAO. Uma das principais tarefas do Comité é determinar a disponibilidade de fundos para a autorização das despesas para as semanas que seguem a reunião, tendo em conta as disponibilidades financeiras atuais do Estado. As decisões são tomadas com base nas propostas sobre as operações prioritárias identificadas antecipadamente pela Comissão Técnica.

O objetivo do plano de tesouraria é colocar à disposição das autoridades financeiras, no primeiro dia de cada semana, as informações necessárias relacionadas com a disponibilidade de recursos e determinar a capacidade de pagamento e os compromissos para a semana seguinte. Uma vez aprovado, o plano é enviado ao serviço de Tesouraria que paga dentro dos limites fixados no plano de tesouraria semanal. As despesas não qualificadas a pagar continuam pendentes até a próxima reunião do Comité de Tesouraria.

Este plano de tesouraria refere-se aos recursos disponíveis na Conta Única do Tesouro, no Banco Central-BCEÃO. Paralelamente, existem contas abertas em bancos em nome dos ministérios que têm receitas próprias para lidar com despesas de operação própria, com recursos próprios que não são monitorados pelo Comité de Tesouraria.

Este tipo de gestão de tesouraria é de muito curto prazo e com pequena previsibilidade. Assim, a implementação das ações previstas no plano anual é limitada pela disponibilidade de recursos a curto prazo. No entanto, existe uma previsão de fluxo de caixa, preparada para cada ano fiscal e atualizada semanalmente (em vez de mensalmente) com base nos fluxos e influxos de caixa real.

Classificação “A”. Uma previsão de fluxo de caixa é preparada para cada ano fiscal e é atualizada semanalmente (em vez de mensalmente) com base nos fluxos e influxos de caixa real.

(ii) Confiabilidade e horizonte de informações periódicas do exercício fiscal em curso para MDAs sobre valores máximos para contração de despesas.

Os Ministérios, Departamentos e Agências Públicas (MDAs) não são fornecidos com indicação fiável de recursos reais disponíveis para compromissos. No entanto, o tempo de antecedência da informação é muito curto, de apenas uma semana. Como resultado, os MDAs não têm a informação necessária para planear e realizar gastos efetivamente e em conformidade com as dotações orçamentais. Na prática, quando têm que realizar pagamentos para compromissos e liquidações durante períodos com problemas de fluxo de caixa (situação frequente nos últimos três anos no País), a Tesouraria atrasa os pagamentos.

Classificação “D”. Os MDAs recebem uma indicação fiável de recursos reais disponíveis para compromissos para um período inferior a um mês e mais concretamente apenas para uma semana.

(iii) Frequência e transparência dos ajustes às afetações orçamentais, que são determinados acima do nível de gestão dos MDAs.

De acordo com as normas e procedimentos para os ajustes acima do nível de gestão dos MDAs, o MdF pode utilizar a provisão de créditos no orçamento, desde que não exceda os limites máximos estabelecidos na lei das finanças aprovada pela Assembleia Nacional. Se as despesas inesperadas atingirem uma proporção acima dos limites ou se surgirem receitas adicionais inesperadas, a DGO (Orçamento) deve preparar uma proposta rectificativa da lei das finanças, incorporando os novos dados. A proposta deve ser aprovada pelo Conselho de Ministros e votada pela Assembleia Nacional. Durante os últimos três anos foi realizado um só ajuste às afetações orçamentais/lei das finanças, em 2012. Foram decididos importantes ajustes orçamentais pelo Governo que tiveram impacto sobre todos os MDAs, depois do dia 12 de abril de 2012. No entanto, esses ajustes ocorreram uma única vez e foram realizados com certa transparência, de acordo com o processo que segue.

Para além dos limites máximos de compromissos semanais, os MDA são informados sobre os ajustamentos orçamentais decididos, que poderiam ocorrer várias vezes por ano. A transparência no processo é relativamente satisfatória. Para realizar os ajustes orçamentais, uma nota circular é enviada pelo MdF aos MDA para os informar sobre o ajustamento do orçamento e os novos limites, para que os MDA preparem e enviem ao MdF os seus novos orçamentos. Assim, as alterações sofridas nas alocações orçamentais são relativamente coerentes com as prioridades do Governo como apresentadas na lei das finanças inicial, no entanto com valores diminuídos. Quando acontecer, os montantes contingenciados são contabilizados em folhas de acompanhamento dos compromissos em diminuição de dotações iniciais por rubrica orçamental. O Ministro das Finanças, posteriormente, leva ao conhecimento da DGO quaisquer cancelamentos de dotações. Em geral, durante o ano fiscal não há monitorização sistemática desses dados (valores contingenciados), exceto no final do ano fiscal, quando os MDOs inquiram sobre o orçamento disponível para realizar as últimas operações do ano.

Classificação “C”. Foram efetuados importantes ajustes orçamentais do exercício fiscal 2012, mas foram realizados com certa transparência.

| Indicador M1 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|--------------|----------------|----------------|--|----------------|
| PI-16 | D+ | D+ | A evolução de duas das três dimensões foi positiva, no entanto a classificação geral do indicador permaneceu igual. | -- |
| i) | C | A | Não houve evolução importante no desempenho da dimensão. A classificação melhorou pela aplicação dos critérios PEFA sobre o indicador, considerando que uma previsão de fluxo de caixa é preparada para cada ano fiscal e é atualizada semanalmente (em vez de mensalmente), com base nos fluxos e influxos de caixa real. | -- |
| ii) | D | D | Não houve evolução entre 2009 e 2013. | -- |
| iii) | D | C | A alta frequência das alterações orçamentais realizadas continua, mas a evolução no desempenho da dimensão melhorou porque as alterações estão realizadas com uma certa transparência. | -- |

PI-17 Registo e gestão de saldos de caixa, dívidas e garantias

Neste indicador é avaliada a eficiência da gestão da dívida, em termos de contratação, serviço, repagamento e de fornecimento de garantias governamentais como elementos importantes da gestão fiscal geral, evitando custos desnecessariamente altos do serviço da dívida e riscos fiscais significativos. Esta avaliação será realizada através da avaliação de três dimensões relacionadas com o registo e os relatórios sobre as dívidas, o grau de consolidação de saldos de caixa do Governo Central e o mecanismo de contração de empréstimos e a concessão de garantias.

(i) Qualidade do registo e relatório de dados das dívidas.

A avaliação desta dimensão sobre a qualidade do registo e relatório de dados das dívidas depende de três elementos relacionados com a dívida pública (interna e externa): 1) a qualidade dos dados; 2) a existência ou não de reconciliações de dados; (3) a emissão constitui o conteúdo dos relatórios.

Os registos de dívida interna e externa são preenchidos, atualizados e conciliados no mínimo uma vez por ano, com uma qualidade de dados razoável. No entanto, existem algumas lacunas e problemas de conciliação. Os relatórios sobre o serviço e o nível da dívida são produzidos somente ocasionalmente ou com conteúdo limitado.

Os dados sobre a dívida estão relacionados com os principais componentes da (i) **dívida interna**, composta por créditos comerciais, pagamento da parte do capital dos empréstimos concedidos ao Estado por instituições de financiamento (bancos etc.); dívidas de aluguer; dívidas sobre a remuneração dos funcionários; dívidas sobre pensões dos funcionários do estado; passivos de empresas públicas liquidadas ou privatizadas e assumidas pelo Estado; restituições de impostos; expropriações sem indemnização; garantias para empresas fornecidas pelo Estado, etc. E (ii) da **dívida externa**, incluindo os seguintes: dívida bilateral (clube de Paris e não clube) e multilateral.

O Serviço da Dívida faz parte do trabalho de acompanhamento da DG do Tesouro. A DGT fornece a informação sobre a dívida anual e plurianual. Os dados sobre a dívida interna são muito limitados (são provenientes principalmente dos dados fornecidos pelo FMI), enquanto que a informação sobre a dívida externa provem do sistema SYGADE, desde 2012. No entanto, a qualidade dos dados e o acompanhamento da dívida externa pelo SYGADE não são fiáveis nem totalmente satisfatórios. Os técnicos da DGT são qualificados, mas não receberam a formação necessária para se familiarizarem com o sistema e utilizá-lo de forma eficiente.

A reconciliações de dados da dívida não é um exercício sistemático. Os valores da dívida são fornecidos na Tesouraria pela equipa de Serviço da Dívida, num formulário específico na moeda do empréstimo para a realização do pagamento, dentro da disponibilidade da caixa. Em caso de não pagamento no dia previsto, o Serviço da Dívida faz o seguimento, para encontrar e aplicar a taxa de câmbio do dia do não pagamento, com vista a atualizar o valor da dívida e registar a acumulação dos atrasados.

Os relatórios estatísticos sobre o nível da dívida (serviço de cobertura da dívida, balanço e operações) são produzidos oportunamente, mas com um alcance limitado, sem conciliar os dados do SYGADE com os dados fornecidos pelos financiadores.

| |
|---|
| <p>Classificação “C”. Os registos de dívida interna e externa são preenchidos, atualizados e conciliados no mínimo uma vez por ano, com uma qualidade de dados razoável. No entanto, existem algumas lacunas e problemas de conciliação. Os relatórios sobre o serviço e o nível da dívida são produzidos somente ocasionalmente ou com conteúdo limitado.</p> |
|---|

(ii) Grau de consolidação dos saldos de caixa do governo.

No momento da avaliação, existe uma Conta Única do Tesouro (CUT) e uma conta transitória para o pagamento dos impostos, cobranças aduaneiras e receitas do Governo no interior do País, no banco ECOBANK, que é o único banco privado autorizado a receber fundos públicos na Guiné Bissau. No entanto, existem entidades públicas geradoras de receitas, com contas segregadas, não controladas pelo Ministério das Finanças. Consequentemente, nem todos os recursos do Governo são consolidados. Como a DGT não monitora as receitas próprias das entidades geradoras de receitas, não são conhecidas todas as contas bancárias do governo (incluindo aquelas para fundos extra orçamentais e contas de projetos do governo - PIPs). O saldo destas contas não é conhecido nem se

realiza a compensação eletrónica e os acordos de pagamento em tempo hábil com os bancos públicos.

A conciliação dos saldos da CUT e de várias outras contas controladas pelo Governo (aonde a grande parte dos recursos do Governo estão depositados) é efetuada semanalmente, ou pelo menos mensalmente, com base nos extratos bancários diários enviados ao Tesouro e ao BCEAO. No entanto, o procedimento utilizado encontra algumas dificuldades práticas em relação à consolidação transitória das contas bancárias abertas no ECOBANK.

Classificação “C”. O cálculo e a consolidação da maioria dos saldos de caixa do governo realizam-se semanalmente ou pelo menos mensalmente, mas o mecanismo utilizado não permite a consolidação fiável de todos saldos bancários.

(iii) Sistemas de contração de empréstimos e emissão de garantias.

Para o desempenho da gestão de dívidas, existem elementos importantes como o registo e o relatório apropriados das garantias emitidas pelo governo, e a aprovação de todas as garantias por um único órgão público (por exemplo, o Ministério das Finanças ou uma comissão de gestão da dívida), mediante critérios adequados e transparentes. Existe também a Diretiva comunitária n.º 9/julho de 2007, da UEMOA que estabelece as condições específicas para os Estados-Membros poderiam contrair em dívidas.

Na Guiné-Bissau, só o MdF é a autoridade competente autorizada por lei para celebrar e aprovar empréstimos. De acordo com o regulamento UEMOA 9/2007, deve ser criado um Comité Nacional de Política de Endividamento deve ser criado, mas até agora esse Comité não foi constituído. Na prática, o Conselho de Ministros decide sobre os financiamentos externos e internos. Não existe regulamento do país sobre os limites de endividamento, mas a Guiné-Bissau, como “País Pobre Muito Endividado” (PPME), considera o limite de 20% estabelecido pelo Banco Mundial (www.worldbank.org/economipolicyanddept). Atualmente os critérios macroeconómicos, como análise de sustentabilidade da dívida são produzidos pelo FMI. As projeções macroeconómicas estão em fase de melhoramento no MdF.

Na prática, os Ministérios que beneficiam de financiamentos negociam as condições técnicas, enquanto a parte financeira é negociada diretamente pelo Serviço da Dívida do MF. O Ministério Público não participa nas negociações, mas analisa os documentos contratuais e formula um parecer jurídico, para o credor e para o Governo. O Ministério das Finanças assina o convénio ou contrato para a contração da dívida.

O acompanhamento das garantias oferecidas pelo Estado é teoricamente assegurado pelo Serviço da Dívida do MdF. No entanto, o Estado não tem concedido mais garantias nestes últimos anos.

Classificação “C”. A contração de empréstimos e a emissão de garantias do governo central são sempre aprovadas por um único órgão responsável, mas a tomada de decisões não é realizada mediante critérios e metas fiscais transparentes.

| Indicador M2 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|---------------|----------------|----------------|--|--|
| IPI-17 | D+ | C | Foram observadas algumas melhorias nas dimensões (i) e (ii), mas não justificam o melhoramento das classificações. | -- |
| (i) | D | C | Melhor acompanhamento do endividamento, mas com alcance limitado. Os registos da dívida interna e externa são preenchidos, atualizados e conciliados no mínimo uma vez por ano, com uma qualidade de dados razoável. No entanto, existem algumas lacunas e problemas de conciliação. Os relatórios sobre o serviço e o nível da dívida são produzidos somente ocasionalmente ou com conteúdo limitado. | Os técnicos da DGT são qualificados, mas não receberam a formação necessária para se familiarizarem com o sistema e utilizá-lo de forma eficiente. |
| (ii) | C | C | Melhor procedimento de acompanhamento dos saldos da Conta Única do Tesouro | A DGT não controla todas as contas do Governo e não consolida a conta do ECOBANK. |
| (iii) | C | C | Não houve evolução entre 2009 e 2013. | |

PI-18 Eficácia dos controlos da folha de salários

Neste indicador avalia-se a integridade dos registos de pessoal e a eficiência dos processos de gestão de recursos humanos no processamento da folha de salários do governo, incluindo os funcionários dos Organismos Públicos Autónomos (OPA). A massa salarial é um dos maiores itens de despesas do governo e é sujeita a pouco controlo e a abusos. Os salários para o trabalho oportuno e prémios que não fazem parte do sistema de folha de salários não são incluídos na avaliação deste indicador.

Na Guiné-Bissau existem três tipos de contratação para os funcionários: (i) Efetivos (aprovados pela Função Pública e nomeados pelo Primeiro-Ministro); (ii) Contratados, os quais assinam contratos com as instituições, após aprovação pela Função Pública (com cabimento de verba da DG Orçamento -MdF); e (iii) em Comissão de Serviço (a nível estratégico, sem aprovação pelo Ministério da Função Pública e sem cabimento de verba).

Quatro entidades públicas estão envolvidas no procedimento de pagamento de salários aos funcionários públicos: (i) o Ministério da Função Pública (MFP com a sua própria base de dados); (ii) a DG Orçamento-Serviço de Processamento de Salários e Pensões (com a sua base de dados e elaboração da folha de salários); (iii) a DG Orçamento-Serviço de Liquidação (para a liquidação da despesa); e (iv) a DG Tesouraria para a realização do pagamento. As três últimas entidades fazem parte do MdF.

Em 2009 foi iniciada uma reforma da administração pública e da folha de salário, acompanhada pela realização de um recenseamento biométrico de todos os funcionários. Durante o período 2010-2011 foram implementadas as reformas, confirmado o recenseamento biométrico e a arrecadação dos funcionários pela IGF. Atualmente, a folha de salários do Ministério do Interior está a ser avaliada pelo Ministério da Função Pública. Durante a avaliação, as folhas de pagamento são preparadas pelo mesmo Ministério da Função Pública. Após a finalização do processo, a elaboração da folha de salários será transferida para a DG Orçamento.

A preparação da folha e os pagamentos do Ministério da Defesa e da Assembleia Nacional Popular estão fora do circuito normal acima apresentado. Essas instituições pagam aos seus funcionários com recursos brutos recebidos do Tesouro. No entanto, existe a perspectiva de se colocar estas duas instituições debaixo do controlo do Ministério da Função Pública e da DG Orçamento.

Assim, com a inovação da folha única, o processo de pagamentos é mais controlado. O processamento administrativo de todos os funcionários é feito pelo Ministério da Função Pública, enquanto o processamento contabilístico é feito pelo MdF, com a exceção dos funcionários com comissão de serviço, os quais não são registados na base de dados do Ministério da Função Pública. Em 2011, para melhorar o controlo da folha de salários, foi iniciada a domiciliação dos salários. Assim, os salários inferiores a 50.000 FCFA por mês são recebidos em dinheiro líquido na caixa do Tesouro ou pelos DAFs, enquanto 93,7% dos salários superiores a 50.000 FCFA são domiciliados, com a única exceção dos pagamentos da Região da Quinara, aonde não existem bancos. Neste caso, o DAF de cada instituição dessa região paga os funcionários em dinheiro líquido.

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

O MFP preparou e mantém uma base de dados dos funcionários públicos, utilizada para o acompanhamento dos registos do pessoal da administração pública. A DG Orçamento (DGO) mantém outra base de dados, utilizada para a preparação da folha de salários. Toda a alteração no registo do pessoal realizada é enviada à DGO para a atualização da sua base de dados. Em alguns casos, a Função Pública e a DGO intercambiam as bases de

dados para avaliação da fiabilidade da informação e conciliação dos dados. No entanto, nalguns casos os ministérios enviam as alterações nos registos do pessoal diretamente à DGO, sem informar e obter a aprovação do MFP. Cada mês a Direção do Serviço de Processamento de Salários e Pensões da DGO prepara a folha de salários. A folha de salários é enviada em documento escrito e eletrónico à DG da Tesouraria. O Direção do Serviço de Liquidação da DGO lança a liquidação no sistema SIGFiP. Em função da disponibilidade de recursos e após autorização do Comité de Tesouraria, o Tesouro realiza o pagamento dos funcionários. O pagamento de extras não entra no controlo do MFP e é decidido pela DG Tesouro. No entanto, parece que pagamentos de extras são raros e, quando acontecem, são efetuados por outras receitas próprias dos Ministérios.

Os processadores da folha de salários da DG Tesouro têm a responsabilidade de controlar as novas entradas e as alterações realizadas nos cadastros. No entanto, o controlo que se realiza atualmente incide sobre as variações mensais da massa salarial.

Classificação “B”. Existem dois bancos de dados do pessoal, um do Ministério da Função Pública e outro da DG Orçamento, não diretamente ligados, mas com conciliações ocasionais. A folha de salários é preparada por um deles, com documentação das alterações do registo do pessoal mensalmente e diretamente ligada ao programa de elaboração da folha de salários. A DG Tesouro realiza o controlo da evolução mensal da massa salarial. No entanto, os funcionários do Ministério da Defesa Nacional e da Assembleia Nacional Popular não fazem parte da base de dados nem entram nos controlos estabelecidos.

(ii) Oportunidade de alterações nos registos pessoais e na folha de salário.

Atualmente, as alterações da folha de salários e dos registos pessoais começam com a fase de preparação do orçamento. Os ministérios preparam as informações sobre os planos de recrutamento, de aposentadoria, e de radiação de funcionários e aposentados, assim como os valores correspondentes (mensais e anuais). Este plano é enviado ao MFP, que o envia para aprovação do Primeiro-Ministro (PM). Os pagamentos de salários não aprovados pelo PM não podem ser efetuados. O MFP atualiza a sua base de dados mensalmente. Prepara uma lista com as alterações na folha de salário e envia-a ao Gabinete da Secretaria de Estado do Orçamento. O Gabinete envia-a à DG do Orçamento (DGO), solicitando informação e parecer. A DGO avalia a legalidade das alterações e promoções. Uma vez preparado, o parecer é reenviado para decisão final ao Gabinete. Após aceitação, o Gabinete envia a sua autorização à DG Orçamento para inclusão no orçamento do próximo ano e execução.

Os ajustes retroativos na folha de salários são raros e quando acontecem, correspondem a menos de 3% do valor total dos pagamentos mensais.

Atualmente, existem os seguintes controlos na folha de salários: (i) Cada mês, e antes do pagamento, o Tesouro controla a qualidade da folha em função dos valores de um mês para o outro; (ii) está previsto duas vezes por ano um controlo de pagamento presencial, mas não é realizado de forma regular e, finalmente, (iii) a folha de pagamento sofreu um controlo exaustivo efetuado pela IGF nos anos 2011 e 2012. Neste controlo, foram

encontradas muitas irregularidades e funcionários fantasmas. A base de dados foi atualizada em função das constatações da IGF.

O Ministério da Defesa Nacional e a Assembleia Nacional Popular não entram neste processo de alterações do registo.

Classificação “B”. As alterações necessárias aos registos de pessoal e à folha de salários são atualizadas mensalmente, geralmente a tempo para os pagamentos do próximo mês. Os ajustes retroativos são raros e inferiores a 3% do volume total de salários. No entanto, a classificação desta dimensão é penalizada pela existência de duas bases de dados não atualizadas simultaneamente e os mecanismos de alterações nem sempre são seguidos, como nos casos em que as administrações públicas não enviam as alterações ao Ministério da Função Pública, mas diretamente a DG Orçamento.

(iii) Controlos internos de alterações nos registos pessoais e na folha de salários.

Os controlos internos sobre a autoridade, o procedimento e o fundamento das alterações nos registos pessoais dos funcionários da administração pública foram apresentados nas dimensões 1 e 2 acima e são claros. No Estatuto do Pessoal da Administração Pública - EPAP (Decreto 12-A/94) existem procedimentos sobre os controlos internos relacionados com a folha de salários. O procedimento para a autorização das alterações na folha de salários é o seguinte: os ministérios preparam e enviam as alterações na folha de salários ao MFP, que a envia para aprovação ao Primeiro-Ministro. O MFP prepara uma lista com as alterações na folha de salários e envia-as para o Gabinete da Secretaria de Estado do Orçamento. O Gabinete envia à DG do Orçamento (DGO), solicitando informação e parecer. A DGO avalia a legalidade das alterações e promoções. Uma vez preparado, o parecer é reenviado para decisão final ao Executivo. Após aceitação, o Executivo envia a sua autorização à DGO para inclusão no orçamento do próximo ano e execução. Os pagamentos de salários não aprovados pelo PM não podem ser efetuados.

No entanto, os procedimentos atuais estão estabelecidos pela prática e nalguns casos não são seguidos, como no caso do envio de alterações pelos ministérios diretamente à DGO e não ao MFP, enquanto as alterações realizadas nas duas bases de dados (do MFP e da DGO) não forem anotadas num registo.

Os controlos internos de alterações nos registos pessoais e na folha de salários do Ministério da Defesa Nacional e da Assembleia Nacional Popular não são conhecidos. Estes ministérios pagam os seus próprios salários através do pacote global dos recursos recebidos mensalmente do Tesouro.

Classificação “C”. Existem controlos e a autoridade e o fundamento para as alterações na situação do pessoal e na folha de salários são claros, com exceção do Ministério da Defesa Nacional e da Assembleia Nacional. Assim, os controlos internos de alterações não são adequados para garantir a integridade dos dados.

(iv) Existência de auditorias de folha de salários para identificar os pontos fracos do controlo e/ou funcionários fantasmas.

No MFP existe um serviço de inspeções. No entanto, não são realizadas inspeções nem auditorias sistemáticas anos dados pessoais dos funcionários públicos por falta de meios e de aprovação do estatuto do Serviço de Inspeção. A Lei Orgânica do MFP remete as atribuições da inspeção para o estatuto da Inspeção-Geral da Administração Pública (IGAP). No entanto, o estatuto da IGAP não foi aprovado, debilitando assim a sua capacidade de controlo. A realização de controlos pela Inspeção depende atualmente da aprovação do Ministro da Função Pública e a aprovação final pelo Conselho de Ministros.

Nos anos 2011 e 2012, a Inspeção-Geral das Finanças-IGF do MdF, a pedido do Ministro das Finanças, realizou uma auditoria interna exaustiva para identificar os pontos fracos dos controlos na folha de salários e os funcionários fantasmas. Foram identificados vários pagamentos a pessoas que não trabalhavam na administração pública. Estas pessoas foram eliminadas da base de dados, realizando uma economia de 122 milhões FCFA por mês para o País. Desde então, nenhum controlo/auditoria foi realizado na folha de salários.

Portanto, as auditorias/inspeções internas não são institucionalizadas nem sistemáticas, enquanto o Ministério do Interior, o Ministério da Defesa Nacional e a Assembleia Nacional Popular e algumas Entidades Públicas Autónomas (EPAs), não fazem parte deste controle. No entanto, o Ministério da Função Pública estava a realizar o recenseamento dos funcionários do Ministério do Interior no presente exercício PEFA.

As EPAs com independência financeira não entram no orçamento público e pagam os seus funcionários diretamente, sem passar pelo procedimento dos ministérios, não estando assim sujeitas a auditorias.

Classificação “C”. Foi realizada uma auditoria interna nos últimos 3 anos, que cobriu todas as entidades do Governo Central, com a exceção do Ministério da Defesa Nacional, da Assembleia Nacional e das entidades públicas autónomas.

Reformas

Dentro dos planos da Inspeção-Geral das Finanças-IGF do MF para a formalização dos controlos internos está prevista a preparação de um *Manual de Procedimentos para a Administração Pública*. Neste Manual serão apresentados os procedimentos para as alterações na folha de salários e os controlos e auditorias. No entanto, esta formalização depende dos recursos financeiros, que não estão disponíveis atualmente.

Foi implementado um novo Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Humanos da Administração Pública – SIGRHAP (preparado localmente) e está a ser testado na DGO. Este sistema será disponibilizado para o Ministério da Função Pública no início do ano 2014. Todos

os dados do pessoal estarão numa base única e num só servidor, com controlo de todas as alterações nos dados do sistema.

| Indicador M1 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|--------------|----------------|----------------|--|---|
| PI-18 | D | C+ | Em 2009 foi iniciada uma reforma da administração pública e da folha de salários, com duas bases de dados e a realização de um recenseamento biométrico de todos os funcionários, que não existiam em 2009. | -- |
| i) | D | B | Desde a última avaliação, o Governo montou uma única base de dados da DG Orçamento utilizada diretamente para a elaboração da folha de salários e conciliação mensal, com informação cruzada com a base de dados do pessoal do Ministério da Função Pública. | A base de dados para a preparação da folha de salários dos funcionários do Ministério da Defesa Nacional e da Assembleia Nacional, assim como das Entidades Públicas Autónomas (financeiramente independentes) não fazem parte da base de dados e não entram nos controlos estabelecidos. |
| ii) | D | B | Atualmente, a base de dados do pessoal utilizada para a folha de salários é atualizada mensalmente. | Os ajustes retroativos são raros e constituem menos de 3% da massa salarial. |
| iii) | D | C | Foram estabelecidos novos procedimentos na prática e a autoridade e o fundamento para as alterações na situação do pessoal e na folha do pagamento são claros, mas não existe registo com as alterações realizadas nas duas bases de dados. | Estes procedimentos não se aplicam ao Ministério da Defesa Nacional nem à Assembleia Nacional Popular. |
| iv) | D | C | Uma auditoria interna foi realizada dentro dos últimos 3 anos, que cobriu quase todas as entidades do Governo Central. | Esta auditoria não examinou a folha de salários do Ministério do Interior, do Ministério da Defesa Nacional e da Assembleia Nacional Popular. |

PI-19 Mecanismo de transparência, concorrência e reclamações nas aquisições

Como se pode ver na análise detalhada dos indicadores do PEFA que segue, o quadro jurídico de concursos públicos foi revisto e ampliado a partir de 2010, para garantir a sua conformidade com as diretivas da UEMOA 2005, sem que as falhas no funcionamento do sistema fossem fornecidas para ser corrigido.

As deficiências nos sistemas de controlo interno e de auditoria analisados como indicadores de P20 e P21 explicam esta situação.

O quadro legal de concurso público foi completamente revisto desde 2010, com base na Lei-quadro de setembro de 2010, que tem por finalidade adequá-lo em conformidade com a Diretiva da UEMOA n.º 5 de 2005. O sistema do concurso da união comporta:

- Um código de concursos públicos de 2002, revisto em 2012, publicado na Boletim Oficial da República da Guiné-Bissau.
- A Unidade Central de Compras Públicas (UCCP), abrangendo todos os órgãos públicos, a qual organiza concursos a pedido dos ministérios e outros órgãos administrativos. Este órgão centraliza, de acordo com o seu texto de base, todos os concursos. A unidade tem uma grande equipa (21 funcionários). Organizou 15 concursos, mas de tamanho modesto, num ano de existência.
- A Direção-Geral de Concursos Públicos (DGCP) é antiga, mas o texto básico foi revisto em 2010. Verifica as propostas de concursos antes da abertura. A DGCP é dotada de quinze agentes e, no ano 2011, efetuou o controlo de 51 concursos e, em 2012, 17 concursos (este ano é considerado um ano atípico).
- A Autoridade de Regulação dos Concursos Públicos (ARCP) é responsável pela supervisão do sistema, pela resolução das reclamações feitas pelos operadores, pela sanção das violações e propõe reformas adequadas. Tem uma comissão de regulação e um comité de sanções.

A UCCP e ARCP estão previstas na lei-quadro e são instituídas por dois decretos de agosto de 2012, que definem as suas estruturas e as suas atribuições.

Uma parte importante do sistema de concurso é a distribuição do concurso público aplicável na Guiné-Bissau entre instituições nacionais e internacionais, sabendo cada uma como financiar, pelo menos parcialmente, a maior parte do concurso, e nomeadamente a mais importante (mercado trabalho). De acordo com as explicações recebidas, a situação é a seguinte:

- Algumas instituições realizam os seus concursos de acordo com suas próprias regras, como a UNICEF.
- Outras, incluindo a UEMOA, aceitam a aplicação das regras nacionais, desde que estas sejam similares às suas próprias regras.

Desde adoção das reformas recentes, nomeadamente na instituição ARCP, as regras escritas estão em conformidade com as regras comunitárias da UEMOA.

No entanto, o sistema também é regido por comportamentos habituais que privam a transparência e adulteram a sua programação.

- Não é estabelecido um plano anual de concursos públicos pelos ministérios, nem, desde 2012, pela UCCP, o que é contrário às normas comunitárias e nacionais.
- O monopólio da UCCP para a realização de concursos não é respeitado, e alguns concursos realizados pela UCCP não são assumidos pela DGCP. O número de concursos realizados fora do sistema não é conhecido, mas de acordo com os funcionários de ambas as entidades, seria elevado.
- As regras do Código dos Concursos Públicos não são rigorosamente aplicadas, pelo menos quando os responsáveis operacionais estão sobre pressão e suscetíveis de as violar. Nestas condições, o sistema legal de ordem pública não pode ser creditado de uma boa organização hierárquica ou transparente.

No entanto, a aplicação efetiva da ARCP, que é muito recente (primavera 2013), já tratou de duas reclamações com imparcialidade e começou a desempenhar o seu papel no sistema de supervisão com vista a fazer cumprir as prerrogativas da UCCP. Parecer necessário para estabelecer a primazia das normas legais.

No Código dos Concursos Públicos, o limite da oferta pública normal está acima de 10 milhões de francos CFA para obras públicas e 5 milhões de francos CFA para fornecimentos e serviços. O concurso é, em princípio, aberto e as condições para concorrer em concursos restritos sem concorrência são bem definidas.

O relatório de atividade da DGCP para 2011 revela que dois terços (2/3) dos 51 concursos foram adjudicados por concurso aberto, um terço (1/3) por concurso restrito, e nenhum no procedimento por negociação (a parte de concursos públicos seria certamente superior em termos de quantidade)..

A publicidade de concursos não é boa: um jornal local (subvencionado pelo Estado) é considerado suficiente, o que apresenta uma desvantagem para a concorrência internacional.

Os resultados dos concursos públicos são comunicados por escrito aos concorrentes, mas não se faz mais nada.

A maneira mais eficaz e mais económica para divulgar informações sobre concursos públicos e ofertas públicas, é através de um sítio Internet gerido pela UCCP, mas não começou ainda a funcionar devido à falta de fundos.

De um modo geral, não se pode considerar que a concorrência é boa, pois não há visibilidade sobre uma parte dos concursos, o que significa que aqueles que não estão sujeitos à DGCP e mesmo para aqueles submetidos a uma aplicação estrita, o código de concursos é incerto. É um facto que as regras básicas da concorrência (por exemplo, tempo mínimo para publicação) podem ser ignoradas no caso de pressão dos responsáveis pela gestão.

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

Quadro 3.8: O enquadramento legal e regulador das aquisições

| REQUISITOS | SIM/NÃO | EXPLICAÇÕES |
|---|---------|---|
| i) Ser organizado hierarquicamente com a precedência claramente definida | NÃO | O sistema inclui um código de concursos, a Unidade Central de Compras Públicas (UCCP) responsável pela realização de concursos, a Direção-Geral de Concursos Públicos (DGCP) responsável pelo controlo e, recentemente, uma Autoridade de Regulação dos Concursos Públicos (ARCP), responsável pela regulação e contencioso, como exigido por uma diretiva da UEMOA. Mas a hierarquia da organização e do Estado de regras formais é perturbada por práticas não escritas e a transparência do sistema é questionável: as prerrogativas da UCCP são mal atendidas, e uma parte dos concursos é imensurável, mas escapa aparentemente a um controlo substancial da DGCP e a pressão dos responsáveis operacionais podem afetar a aplicação das regras importantes. |
| ii) Ser livre e facilmente acessível ao público através de meios apropriados | NÃO | O Código dos Concursos Públicos e os textos constitutivos são publicados no boletim oficial. Os relatórios anuais da DGCP não são muitos informativos. A maneira mais eficaz e mais económica de fornecer todas as informações necessárias, por meio de regulamentação, é nomeadamente a criação de um sítio Internet, mas não é utilizado. |
| iii) Aplicar-se a todas as aquisições feitas com fundos públicos | NÃO | Uma parte dos concursos públicos escapa à aplicação do sistema. |
| iv) Adotar a licitação competitiva aberta como método obrigatório de aquisições e definir claramente as situações onde se podem utilizar outros métodos e a forma como tal tem de ser justificado | NÃO | O concurso é aberto ao princípio de direito comum, com exceção dos concursos regulados,, mas as exceções não são transparentes. |
| | | |

| REQUISITOS | SIM/NÃO | EXPLICAÇÕES |
|--|---------|--|
| v) Proporcionar o acesso público a todas as seguintes informações dos concursos: plano de aquisições do governo, oportunidades de licitação, adjudicação de contratos e dados sobre a resolução de reclamações, sobre os concursos | NÃO | - Não se estabelece um plano de aquisições do governo ou programa de compras. - As ofertas públicas são transmitidas pela imprensa local (um jornal local é considerado suficiente), o que dá pouco ou nenhum acesso à concorrência estrangeira. |
| 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 | Este dispositivo é um dos ARCP em que a regra de instituição está conforme à prescrição da UEMOA. O ARCP é dotado de um conselho de regulação composto por representantes dos setores público e privado. Não está envolvido nas operações, o seu acesso não é difícil, os seus processos são definidos após verificação acessível ao público e é possível suspender um processo de aquisições em curso; as suas decisões são vinculativas. Foram apresentadas duas queixas nos seus primeiros meses de existência. |

Classificação "D". O enquadramento legal e regulador das aquisições cumpre um dos seis elementos analisados.

(ii) Uso de métodos de licitação competitivos

A oferta pública segundo a norma é superior a 10 milhões de francos CFA para obras públicas e 5 milhões de francos CFA para fornecimentos e serviços. O concurso é, em princípio, aberto e as condições para concorrer a concursos restritos e sem concorrência são bem definidas.

No entanto, o respeito efetivo destas regras não pode ser garantido, dado uma parte dos concursos não estar sujeita aos critérios apresentados. É um facto que, nalguns casos, as regras básicas de concorrência (ex. mínimo de publicidade) são substituídas¹⁹.

Classificação "D". O respeito das normas escritas e a sua implementação não podem ser completamente controlados pela Direção-Geral dos Concursos Públicos. As normas não são igualmente respeitadas.

¹⁹ Isto foi confirmado por representantes da Câmara de Comércio

(iii) Acesso público a informações fiáveis e atempadas sobre os concursos.

Quadro 3.9: Acesso público a informações fiáveis

| ELEMENTOS DAS INFORMAÇÕES | ACESSO PÚBLICO | MEIOS APROPRIADOS |
|---|----------------|--|
| Planos de aquisições do Estado | Não | Este plano não existe |
| Oportunidades de licitação | Parcial | |
| Adjudicação de contratos | Parcial | Não, com exceção dos candidatos que são informados por escrito, e pode ser positivo ou negativo. |
| Dados sobre a resolução de reclamações sobre os concursos | Não | -- |

Classificação "D". O governo não possui um sistema para gerar uma cobertura substancial e fiável de informações-chave sobre as aquisições.

(iv) Existência de um sistema administrativo independente de reclamações sobre os concursos.

Quadro 3.10 Sistema Administrativo de Reclamações

| ORGANISMO DE RECLAMAÇÕES | SIM/NÃO | EXPLICAÇÕES |
|--|---------|---|
| (i) É composto por profissionais experientes, familiarizados com o enquadramento legal de aquisições e inclui membros provenientes do setor privado e da sociedade civil, assim como do governo; | SIM | -- |
| (ii) Não está envolvido, a título nenhum, nas transações 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 | É juridicamente possível, mesmo não havendo a sua aplicação nos 6 meses da existência de ARCP |
| (vi) Emite decisões dentro do prazo especificado nas | SIM | Só 2 casos tratados desde o início de |

| ORGANISMO DE RECLAMAÇÕES | SIM/NÃO | EXPLICAÇÕES |
|--|---------|---------------------------------|
| regras/regulamentos; e | | funcionamento da ARCP (6 meses) |
| (vii) Emite decisões que são vinculativas para todas as partes (sem excluir o acesso subsequente a uma autoridade externa superior). | SIM | -- |

Classificação "A". Todos os critérios são satisfeitos

Reformas

A criação de um sítio Internet gerido pela UCCP, embora deferido por falta de meios.

| Indicador M2 | Classificação 2009 | Classificação 2013 | Desempenho 2009-2013 | Outros fatores |
|--------------|--------------------|--------------------|--|---|
| PI-19 | D | D+ | O procedimento de medição de PEFA (2013) é completamente diferente do processo PEFA existente aquando da avaliação anterior (2009). As duas medidas não são comparáveis. | <i>No entanto, há uma pequena melhoria devido ao novo quadro legal e de uso do sistema de reclamações</i> |
| (i) | -- | D | -- | -- |
| (ii) | D | D | -- | -- |
| (iii) | D | D | -- | -- |
| (iv) | D | A | Há melhoria devido ao sistema de reclamações | -- |

PI-20 Eficácia dos controlos internos das despesas não salariais

Os mecanismos de controlo interno das despesas são as disposições de organização que existem na cadeia de execução das despesas para eliminar ou reduzir o risco de quaisquer erros no tratamento.

Na Guiné-Bissau, a cadeia de execução das despesas é feita a partir do ministério setorial que prepara o *dossiê* de autorização. Em seguida, é feita a liquidação, com base em documentos

justificativos, remetidos ao Ministério das Finanças em formato papel e feita a inserção dos dados no sistema informático de gestão das finanças públicas SIGFiP-GB.

No âmbito do Ministério das Finanças, a cadeia de execução das despesas inclui SIGFiP, a Direção-Geral de Controlo Financeiro, a Direção-Geral do Orçamento e a Direção-Geral do Tesouro ..

O sistema SIGFiP regista as operações de elaboração e execução do orçamento até à emissão de ordens de pagamento, mas exclui o próprio pagamento.

Existem três circuitos de execução das despesas, chamados "procedimento normal", "procedimento simplificado" e "despesas não tituladas" (DNT).

O procedimento normal está mais ligado ao título (3) do orçamento, ou seja às aquisições de bens e serviços. Este procedimento é constituído por 3 fases :

- Na fase de autorização, intervém a Direção-Geral de Controlo Financeiro para controlar o dossiê, e a Direção-Geral do Orçamento (DGO), essa efetua a validação e emissão do título de crédito e do título de certificação.
- Na fase de liquidação intervém a Direção do serviço da liquidação que pertence à DGO. Esta direção faz a emissão do mandato do pagamento.
- Por último, na fase de pagamento intervém a Direção-Geral do Tesouro e a Contabilidade Pública (DGT).

Assim, este procedimento tem um controlo interno específico, que é o controlo financeiro, e uma série de intervenções que são oportunidades de controlo interno.

O procedimento simplificado relativo às despesas com pessoal representa cerca de 40% das despesas correntes do Estado. Não existe controlo *a priori* do controlo financeiro nem da liquidação, mas são necessárias peças justificativas.

No ano de 2012, as despesas não tituladas representam cerca de 15 % das despesas totais. Correspondem, normalmente, aos casos de extrema urgência, e a lei prevê que sejam regularizadas no prazo de 48 horas. Na verdade, este procedimento é utilizado em casos que não são de extrema urgência e a regularização é feita em condições variadas. As DNTs não são objeto de controlo *a priori*.

Existe uma descrição esquemática dos procedimentos estabelecidos no SIGFiP, a qual não expõe os controlos internos "incorporados" no programa informático (por exemplo, a incapacidade de gravar despesas superiores às dotações orçamentais). Existe também um documento sobre o procedimento de controlo financeiro (CF) .

Os procedimentos de controlo financeiro e os da DGO e da DGT, são acoplados com o sistema SIGFiP e devem assegurar, em especial, que os créditos disponíveis não sejam ultrapassados e até mesmo a disponibilidade financeira (ver abaixo).

Mas para todos os ministérios não mencionados há disposições específicas de controlo

interno em várias fases da despesa, nomeadamente na formalização da hierarquia de controlo (ou seja, o fato de o responsável do serviço assegurar a qualidade dos documentos produzidos pelo serviço).

A fortiori, não existe uma análise formal dos riscos na cadeia de execução das despesas, manuais, normas, orientações, listas ou registos de controlo interno.

Por outro lado, ainda não existe um serviço de controlo interno nos ministérios, além das inspeções gerais que são, em princípio, os serviços de auditoria interna, mas que podem realizar o controlo interno. É o caso da Inspeção-Geral das Finanças (IGF), que teve uma intervenção massiva nos anos 2010-2011 sobre os salários e as pensões. Este procedimento parece ser do controlo interno e mesmo do apoio de gestão (ver o indicador P- 21)..

No total, os elementos caracterizados de controlo interno na cadeia das despesas são: i) a existência no Ministério das Finanças de três direções (CF, DGO, DGT) envolvidas numa sobreposição parcial na execução das despesas; ii) o papel do controlo financeiro, que por natureza, é um serviço de controlo interno, iii) os dispositivos de segurança incluídos no SIGFiP, sabendo que um bom sistema informático de gestão orçamental e da contabilidade poderia ser uma ferramenta muito útil para o controlo interno.

No entanto, a forma como esses três dispositivos são organizados ou geridos está muito abaixo do desejado. O controlo financeiro é regido por regras que não fazem parte da hierarquia de risco. A taxa de rejeição é registada, mas as causas das devoluções e sua evolução não são objeto de análises específicas.

- Todas as despesas da mesma categoria (procedimento normal, simplificado ou DNT) são, em princípio, controladas a todos os níveis, independentemente do seu valor ou natureza. Não existe para cada categoria de análise das questões e de outros fatores de risco permanente, para modular a realização do controlo;
- O Controlo Financeiro está totalmente concentrado no Ministério das Finanças em Bissau. Nestas condições, é impossível que esta Direção assegure a verificação do "serviço prestado", que por natureza é um ponto particularmente problemático em termos de risco da cadeia de despesas. Está em curso a experiência de instalação de uma antena em quatro ministérios;
- O Manual de procedimentos de autorização do serviço de controlo financeiro data de 1997. Não menciona o SIGFiP e não é muito operacional, mesmo se os princípios básicos são os mesmos;
- A intervenção da Direção do CF, DGO e DGT é muito complexa e dupla: o controlo da liquidação pela DGO rompe a continuidade do processo de controlo financeiro; os controlos são passíveis de duplicidade entre o CF, a DGO e a DGT.

i) Eficácia de controlos de engajamento de despesas

O controlo de disponibilidade dos créditos existe a nível da intervenção do serviço de controlo financeiro e da DGO, enquanto que a DGT intervém na fase de pagamento da despesa.

No período atual, o controlo de autorização ultrapassa mesmo o limite de quantidade de créditos. Na verdade, o Ministério das Finanças (DGT, DGO e DCF) avalia o tipo de plano de tesouraria para cada semana e o Controlo Financeiro recusa-se a autorizar despesas para além das que o tesouro público pode honrar. Quando ocorre uma autorização de despesas excessiva, o ministério solicitante é informado que a autorização foi recusada.

No entanto, o fato de apenas as despesas com pessoal e as despesas não tituladas excederem a emergência real disponível para quando a despesa ultrapassa 10% as despesas previstas no controlo *a priori*, enfraquece o rigor e a racionalidade do sistema.

Classificação "C". Esta classificação corresponde à existência de um controlo de autorização das despesas, mas parcialmente eficaz.

ii) Abrangência, relevância e compreensão de outras normas/procedimentos de controlo interno

Não foi relatada a existência nos ministérios de normas ou procedimentos de controlo interno relativo ao controlo hierárquico e, *a fortiori*, a utilização de listas ou formulários de controlo interno e análise dos riscos.

Classificação "D". As regras de procedimento de controlo claras e gerais não são cumpridas na maioria dos serviços administrativos.

iii) Grau de cumprimento das normas para processamento e registo das transações

Os procedimentos normais não se aplicam a uma parcela significativa das despesas, devido ao uso excessivo de despesas não tituladas (mais de 10%) e, ainda mais, por causa da existência de despesas extraorçamentais (não mensuráveis, mas praticadas por muitos ministérios - ver PI-7).

Classificação "D". O uso de procedimentos de urgência ou extraorçamentais é excessivo

Reformas

A experiência em curso da implementação do serviço de controlo financeiro nos quatro ministérios permitirá acompanhar a execução do serviço prestado.

Além disso, a transposição pendente da Diretiva n.º 6 de 1999 das Leis de Enquadramento Orçamental da UEMOA no quadro jurídico nacional deverá permitir a realização de progressos significativos nos procedimentos de despesas, por exemplo, no campo da execução, formulação do controlo financeiro com base em questões de riscos.

| Indicador M1 | Classificação de 2009 | Classificação de 2013 | Mudança no desempenho | Outros fatores |
|-----------------|--------------------------|--------------------------|--|-------------------|
| PI-20 | D+ | D+ | Não se observam, na globalidade, progressos significativos: a instalação do sistema informático SIGFiP é positiva, mas os procedimentos depreciativos injustificados tendem a aumentar | |
| (i) | C | C | A situação da existência de procedimentos para a autorização parcialmente ineficaz | |
| (ii) | D | D | A situação é que as regras claras de procedimento são, em geral, a maltratadas em grande parte pela Administração | |
| (iii) | D | D | A aplicação de regras normais é contornada por um uso excessivo de procedimentos de urgência ou extraorçamentais. | |

PI-21 EFICÁCIA DA AUDITORIA INTERNA

i) Cobertura e qualidade da função da auditoria interna.

A auditoria interna é confiada a inspeções gerais dos ministérios, sendo a principal destas confiada ao Ministério das Finanças. Existem no Ministério das Finanças inspeções internas nas Direções-Gerais dos Impostos e das Alfândegas. No referente aos outros ministérios, o estudo PEFA não se pode comparar com exceção do

Ministério da Saúde e do Ministério da Educação; esses dois ministérios também têm inspeções gerais de menor dimensão.

A Inspeção-Geral das Finanças (IGF) tem 35 agentes. Para o trabalho no domínio financeiro, na sua prática interministerial e dada a sua importância, é considerada potencialmente coordenadora de todas as inspeções gerais (na verdade, esse trabalho tomou a forma de algumas reuniões de contacto nos últimos anos).

Este estudo PEFA é focado sobre a eficácia da função de auditoria da IGF e considera-se extremamente improvável que outros serviços tenham melhores resultados.

A Inspeção-Geral das Finanças é potencialmente operacional em relação a todos os órgãos do governo e das empresas públicas. A sua organização básica tem três grupos chamados "tributário" (impostos, alfândegas) "administrativo" e "empresas". Não teve um programa formal de trabalho até à segunda metade de 2013: Não faria sentido, porque desde 2010 concentrou-se na realização de dois grandes trabalhos básicos, que consistem em apurar e determinar os salários reais dos funcionários públicos e as pensões em 2010-2011, e na revisão geral das despesas públicas, a pedido do "governo de transição" em 2012 e no início de 2013.

Além disso, a IGF realizou uma auditoria à empresa APGB (porto de Bissau) no final de 2012 e intervenções específicas (serviços aduaneiros para operações delicadas.)

Para o segundo semestre de 2013, o que marca um retorno a uma situação de atividade normal, prevê-se uma dúzia de missões ou trabalhos diversos.

A análise do trabalho realizado pela IGF desde 2010 mostra que não é, realmente um serviço de auditoria interna na definição internacionalmente reconhecida. É responsável pela inspeção em três níveis (o primeiro nível, o da gestão operacional, o segundo é controlo interno da administração e o terceiro é o nível de supervisão do controlo interno). De fato, a IGF intervém frequentemente para corrigir a gestão operacional, por exemplo em termos de salários e pensões ou de acompanhamento dos procedimentos aduaneiros específicos como acima referido, ou da contribuição para o trabalho de conjuntura no segundo semestre de 2013. Incluímos como caso contrário (minoridade) uma missão agendada no segundo semestre de 2013 sobre os procedimentos de controlo financeiro.

A avaliação das auditorias do sistema na atividade de IGF é dependente do sentido que é dado a este termo. Se se considera que o controlo de pagamento presencial dos funcionários públicos 2010-2011 ou a revisão de total das despesas em 2012-2013 permite examinar e corrigir as irregularidades, a ação sobre os sistemas pode ser considerada significativa. Mas, estritamente falando, uma auditoria de sistemas centra-se na análise e no processo de reforma e, portanto, difere de uma operação ou de um apoio a uma auditoria financeira. Parece correto estimar menos de 20% a participação do sistema de auditoria na atividade de IGF, o que ela reconhece.

O manual metodológico disponível para a IGF, assim como outras inspeções gerais, é o estabelecido pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, que não se refere intimamente às normas profissionais internacionais de auditoria.

No geral, a IGF parece, com base na situação (e sabendo que pretende mudar) a taxa de cobertura das despesas públicas) ser muito boa (nos trabalhos de controlo dos salários e gastos públicos), mas a sua participação nos sistemas de auditoria é fraca, e raramente os seus técnicos utilizam normas profissionais de auditoria.

Classificação "D". A função é operativa relativamente aos órgãos públicos mais importantes, realizando algumas revisões no sistema, porém ocupam menos que 20 % do tempo do pessoal.

ii) Frequência e distribuição de relatórios

Os métodos básicos da IGF incluem a elaboração de relatórios, a natureza contraditória dos projetos de relatórios e a sua divulgação no Ministério das Finanças e no Tribunal de Contas, ou junto de alguma autoridade judicial em casos excecionais.

No total, pode-se considerar que a existência de relatórios, bem como a natureza contraditória da situação dos resultados são bastante satisfatórias.

Classificação "B". Os relatórios são distribuídos ao órgão auditado e ao Ministério das Finanças

iii) Grau de reposta da direção as observações da auditoria interna

Não existe um método para quantificar o grau de implementação das recomendações de um serviço de auditoria. Além disso, pode-se observar que os padrões de auditoria desejam que os decisores destinatários de auditorias examinem as recomendações dos auditores, mas não que as sigam.

O seguimento de relatórios da IGF é, teoricamente, considerado por ela, de acordo com um princípio, para cobrir todo o campo de controlo de 3 em 3 anos, mas os funcionários da IGF concordam que o seguimento ou monitorização não é eficaz.

Quando a IGF intervém no apoio a serviços, pode-se considerar que os efeitos da intervenção são alguns meses ou pontuais.

Os funcionários da IGF consideram que existe pouco seguimento das recomendações gerais. Mesmo que esse ponto de vista seja a ordem normal das coisas, não existem elementos para o contradizer.

Classificação "C". As recomendações da auditoria não são ignoradas, mas não aparecem medidas imediatas e abrangentes tomadas por muitos gestores.

Reformas

A IGF tem que evoluir, como evidenciado na elaboração do programa estratégico plurianual, mas não há nenhuma reforma em curso.

| Indicador M1 | Classificação 2009 | Classificação 2013 | Mudança no desempenho | Outros fatores |
|--------------|--------------------|--------------------|---|----------------|
| | D+ | D+ | A auditoria da IGF foi ativa e útil nos últimos anos, mas deixou uma orientação insuficiente sobre a auditoria do sistema | -- |
| i) | D | D | A auditoria foi ativa e útil nos últimos anos, mas as revisões no sistema não cobrem 20% da atividade | -- |
| ii) | B | B | A situação permanece inalterada: os relatórios são preparados e distribuídos aos serviços interessados | -- |
| iii) | D | C | Os relatórios não são ignorados. A classificação de 2009 foi sem dúvida demasiada severa | -- |

3.5 Contabilidade, registos e formulação de relatórios

PI-22 Oportunidade e regularidade da conciliação de contas

Este indicador avalia a fiabilidade das informações financeiras assegurada pela conciliação de contas oportuna e frequente dos dados de diferentes fontes. Existem dois tipos importantes de conciliação, a saber: (i) a conciliação de dados contabilísticos, mantidos nos livros das contas públicas, com os dados das contas públicas mantidos pelos bancos centrais e comerciais, de forma a que nenhuma diferença material fique sem explicação; e (ii) a aprovação e conciliação de contas de adiantamentos ou em aberto, das quais nenhuma despesa tenha sido ainda registada.

(i) Regularidade das conciliações bancárias.

Existem dois tipos de contas na Guiné-Bissau; as contas de Projetos de Investimento Público (PIP) e as contas do Tesouro. As conciliações dessas contas não são geralmente efetuadas.

Contas dos Projetos de Investimento Público – PIP. As contas de projetos (geralmente financiados com recursos externos) são tuteladas pela DG do Plano, sob supervisão dos ministérios técnicos e são geridas diariamente pelos coordenadores dos referidos projetos, desde a fase de registo contabilístico. Os extratos de contas bancárias são fornecidos a pedido ou enviados aos gestores dos projetos pelos bancos, no final de cada mês. O Comité de Acompanhamento sediado na DG do Plano verifica regularmente a situação das contas bancárias. As conciliações bancárias são realizadas pelos gestores dos projetos de investimento, num prazo de 15 dias após o final do período. Isso inclui a conciliação entre os saldos das contas bancárias dos projetos, as contas dos doadores e os saldos com base nos relatórios financeiros e/ou a contabilidade dos projetos.

Não foram apresentadas provas das últimas reconciliações dos dados contabilísticos mantidos nos livros dos PIP com os dados das contas públicas (constatadas nos extratos bancários) dos bancos centrais e comerciais, realizadas pela DG do Plano.

Contas monitoradas pela DG Tesouro -DGT. A DGT controla três (3) contas bancárias, abertas na capital e no interior do País (a comparar com as 29 contas bancárias abertas em 2009): a Conta Única do Tesouro e as duas contas bancárias transitórias abertas no ECOBANK, que servem apenas para coleta das receitas da DGCI e da DGA e também de outras instituições públicas que geram receitas próprias.

O BCEAO confirmou a existência da Conta Única do Tesouro e de 10 contas do Governo e confirmou apoiar o Tesouro na reconciliação das contas do Governo.

A DGT não realiza reconciliações.

Portanto, os movimentos de contas públicas geridas pelo Tesouro (Banco Central e Bancos Comerciais) são monitorados diariamente pela DG do Tesouro e pelo BCEAO. A posição de contas é apresentada em tempo real. Não há reconciliações bancárias.

Classificação “D”. Não há reconciliações bancárias

(ii) Regularidade da conciliação e compensação de contas e adiantamentos suspensos.

Esta dimensão foi excluída da avaliação, porque não existem contas nem adiantamentos em aberto (suspensos). A fonte de informação é a DG do Tesouro.

Classificação “NA”. Esta dimensão foi excluída da avaliação, porque não existem contas nem adiantamentos em aberto.

| Indicador (M2) | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|----------------|----------------|----------------|--|----------------|
| PI-22 | NC | D | Em 2013, o indicador foi classificado como monodimensional, por ter sido excluída a dimensão (ii) da avaliação. | -- |
| (i) | B | D | Houve deterioração no desempenho. | -- |
| (ii) | NC | NA | Não houve evolução no desempenho desta dimensão. Esta dimensão foi excluída da avaliação, porque não existem contas nem adiantamentos em aberto, enquanto em 2009 ela não tinha sido classificada. | -- |

PI-23 Disponibilidade de informações sobre recursos recebidos por unidades de prestação de serviços

No setor da saúde, o Ministério da Saúde supervisiona onze (11) direções regionais que abrangem 114 centros de saúde primários. Todo o pessoal do centro é pago pelo Ministério da Saúde. Os medicamentos e outros equipamentos médicos (fornecidos pelos doadores) são encaminhados a partir dos centros de saúde através das direções regionais. A contabilidade é feita na direção regional em que foi entregue. No centro de saúde não se contabiliza o que foi recebido.

Existem também onze (11) direções regionais de educação que abrangem 756 escolas primárias (2010-2011). Os salários dos professores para essas escolas (que são gratuitas) são pagos pelo Ministério da Educação. Essas escolas não têm custos de funcionamento. Às vezes recebem livros ou material escolar (principalmente da UNICEF e do Banco Mundial), mas não contabilizam o que recebem

- i) *Compilação e processamento de informações para demonstrar os recursos que foram recebidos realmente (em espécie e em mercadorias) pelas unidades de prestação de serviços mais comuns da linha de frente (foco nas escolas primárias e clínicas médicas básicas), em relação aos recursos globais disponibilizados para o(s) setor(es), independentemente do nível de governo responsável pela operação e financiamento dessas unidades.*

Não foi realizada nenhuma compilação nem processamento de dados abrangentes sobre recursos fornecidos às unidades de prestação de serviços nos últimos 3 anos

Classificação "D". Não foi realizada nenhuma compilação ou processamento de dados abrangentes sobre recursos fornecidos às unidades de prestação de serviços nos últimos 3 anos

| Indicador | Classificação 2009 | Classificação 2013 | Desempenho 2009-2013 | Outros fatores |
|-----------|--------------------|--------------------|--|----------------|
| PI-23 | D | D | <i>Não houve alteração no desempenho</i> | |
| (i) | D | D | " | " |

PI-24. Qualidade e oportunidade de relatórios orçamentais do exercício fiscal em curso

A «Lei Orgânica do Ministério das Finanças» de outubro de 2006 que descreve as funções da Direção-Geral do Orçamento (DGO) menciona « produzir e difundir informação respeitante à execução orçamental... ».

Desde junho de 2012, a DGO não produz relatórios de execução orçamental em curso. Antes, estabelecia um relatório por mês para o período decorrido desde o início do ano, e atualizado para integrar os valores mais recentes. Esses relatórios foram estabelecidos no prazo dum mês.

Além disso, esses relatórios foram pouco úteis. Depois da validação do projeto pelo Diretor-Geral, o relatório foi enviado à Secretária de Estado que não o difundiu. *A fortiori*, os parlamentares da Comissão de Finanças nunca pedem relatórios intra-anuais.

Os relatórios de execução comentavam a evolução do contexto orçamental e as receitas e despesas agregadas numa dezena de rubricas económicas (despesas de investimento incluídas) para o conjunto dos ministérios. Foram dadas explicações elementares sobre as variações mais significativas.

Os outros ministérios enviam relatórios mensais ao Ministério das Finanças desde junho de 2010

A Direção-Geral da Conjuntura, Previsão e Relações Internacionais estabelece trimestral ou semestralmente relatórios sobre as finanças públicas, mas esse relatório contém muito poucos dados sobre as despesas (cf. indicador 25). Portanto, não são, estritamente falando, relatórios orçamentais, mas relatórios económicos, dado que esse é o principal papel dessa direção.

É importante observar que o sistema integrado de gestão financeira pública SIGFiP pode produzir permanentemente dados sobre a execução financeira, desde a fase de autorização até à fase de mandato (mas não regista pagamentos).

Mas essa possibilidade é completamente diferente da existência de relatórios, por muitas razões: os dados do SIGFiP carecem de verificação antes de serem considerados como dados oficiais; os dados são acessíveis somente a pessoas autorizadas do Ministério das Finanças; um relatório compõe-se não só de valores mas também de comentários sem os quais os dados têm pouco interesse ; um relatório deve ser enviado a uma lista de pessoas determinada de acordo com critérios técnicos ou políticos (por exemplo, parlamentares)..

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

Os relatórios estabelecidos mensalmente pelo ministério das finanças antes de junho de 2012 apresentavam dados sobre o contexto orçamental e as receitas e despesas associadas para uma dezena de rubricas. Não incluíram dados sobre os pagamentos realizados. A qualidade destes relatórios poderia obter uma classificação C. Mas,

desde então, a DGO deixou de estabelecer relatórios de execução orçamental intra- anuais. Em 2009, verificou-se que os relatórios de execução não foram estabelecidos constantemente, o que justificou a classificação D. A situação atual é comparável.

Classificação "D". A qualidade dos relatórios anteriores a junho de 2012 era aceitável, mas a comparação da execução com previsões é, hoje, praticamente impossível, pois não existem relatórios.

ii) Oportunidade da emissão de relatórios

Desde junho de 2012, não existem relatórios orçamentais do exercício fiscal.

Classificação "D". Não existem relatórios orçamentais do exercício fiscal, desde junho de 2012 ; anteriormente, os relatórios eram preparados num prazo inferior a 6 semanas.

iii) Qualidade das informações

Embora precisem de verificação pelos serviços competentes (controlo financeiro, DGO), os dados produzidos pelo sistema informático SIGFiP poderiam ser utilizados para produzir relatórios bastante fiáveis.

Classificação "B". Os dados produzidos pelo SIGFiP e disponíveis para estabelecer relatórios intra- anuais de execução orçamental necessitam de verificação, mas são bastante fiáveis.

| Indicador M1 | Classificação 2009 | Classificação 2013 | Desempenho 2009-2013 | Outros fatores |
|--------------|--------------------|--------------------|--|----------------|
| PI-24 | D | D+ | Há melhoria da qualidade dos dados disponíveis para estabelecer relatórios | -- |
| (i) | D | D | Não há mudança significativa | -- |
| (ii) | D | D | Não há mudança significativa | -- |
| (iii) | D | B | O funcionamento do sistema informático SIGFiP Não garante, mas melhora a qualidade dos dados disponíveis para estabelecer relatórios intra- anuais | -- |

PI- 25. Qualidade e oportunidade de demonstrações financeiras anuais

A Lei Orgânica de outubro de 2006 prevê que a DGO deve “elaborar as contas do setor público administrativo” (art. 19.º, i) e que « *compete à Direção-Geral do Tesouro a elaboração da Conta Geral do Estado*” (art. 28.º, 2a)

No entanto, não foram produzidas contas anuais depois de 2010. A conta geral de 2010 foi elaborada em abril de 2011 e enviada ao Tribunal de Contas, mas o Tribunal recusou-se a fazer este trabalho, por falta de competência bastante especializada, e porque faltavam peças justificativas. A conta de 2010 foi estabelecida com a ajuda externa portuguesa e segundo o modelo português. Não inclui dados sobre os ativos financeiros (outros que os saldos bancários). As demonstrações contabilísticas não são divulgadas.

A proposta de Orçamento geral do Estado (OGE) e o OGE de 2013 indicam no Capítulo IV “previsão” a previsão e a execução das despesas dos anos 2010, 2011 e 2012 por « grandes agregados » (11 rubricas, por natureza). O Capítulo II « Execução orçamental » apresenta comentários sobre a evolução entre a execução de 2012 e as previsões de 2013. Os dados sobre a execução das receitas e sobre a dívida são mais detalhados que os das despesas.

A Direção-Geral da Conjuntura, Previsão e Relações Internacionais produz um relatório anual « Finanças Públicas - Administração » de quinze páginas num prazo de dois meses, que apresenta as despesas do exercício anterior de maneira muito agregada (8 rubricas, por natureza) mas que se concentra na evolução da dívida e na implementação do programa « Facilidade de Crédito Alargado » do FMI, e no contexto económico.

Em qualquer caso, os dados sobre a execução do orçamento, que não incluem pagamentos efetivos, estão longe de constituir uma demonstração financeira completa.

(i) Demonstrações financeiras completas

Não foram produzidas contas anuais depois de 2010. A conta geral de 2010 foi elaborada em abril de 2011 e enviada ao Tribunal das Contas, mas o Tribunal recusou-se a fazer este trabalho. A conta de 2010 foi produzida segundo o modelo português. Não inclui dados sobre os ativos financeiros (além dos saldos bancários).

Classificação "D". Não é preparada anualmente uma demonstração consolidada. Faltam na última (2010) dados importantes.

ii) Oportunidade de apresentação das demonstrações financeiras

A conta de 2010 foi estabelecida em abril de 2011. Não são disponíveis informações sobre a data de envio para a auditoria externa (Tribunal das Contas) ou de receção desta conta.

Classificação : Não classificado

iii) Normas contabilísticas usadas

A conta de 2010 foi estabelecida com ajuda externa portuguesa e segundo o modelo português. As demonstrações contabilísticas não são divulgadas.

Classificação."D". Na última conta geral elaborada, as demonstrações contabilísticas utilizadas não foram divulgadas

| Indicador M1 | Classificação 2009 | Classificação 2013 | Desempenho 2009-2013 | Outros fatores |
|--------------|--------------------|--------------------|--|----------------|
| PI-25 | D+ | NC | -- | -- |
| i) | C | D | Não existe nenhuma Conta Geral do Estado desde 2010. | -- |
| ii) | D | NC | Não classificado. | -- |
| iii) | C | D | As demonstrações contabilísticas não são divulgadas. | -- |

3.6 Fiscalização e auditoria externa

PI-26 Abrangência, natureza e acompanhamento da auditoria externa

Este indicador avalia a qualidade da auditoria externa na Guiné-Bissau, como um requisito essencial para criar transparência no uso de fundos públicos. Os principais elementos que envolve a qualidade de uma auditoria externa compreendem o alcance/a cobertura da auditoria, a adesão às normas de auditoria, inclusive a independência da instituição de auditoria externa (o Tribunal de Contas - TdC), a oportunidade de apresentação de relatórios de auditoria à Assembleia Nacional Popular e a prova do seguimento das recomendações da auditoria. As três dimensões deste indicador aparecem em baixo..

(i) Alcance/natureza da auditoria executada (incluindo a adesão às normas da auditoria).

Na Guiné-Bissau, a instituição encarregue da auditoria das contas do Governo e a sua submissão à Assembleia Nacional é o Tribunal de Contas (TdC). A constituição do TdC é regida pela Lei Orgânica n.º 7/92 de 27 de novembro de 1992. De acordo com seu mandato, o TdC é um órgão independente e tem três funções principais: (i) realizar controlos prévios; (ii) emitir pareceres sobre as contas do Governo; (iii) realizar a fiscalização sucessiva e também realizar ações consultivas (em 2011, emitiu uma instrução sobre a forma de apresentação das contas públicas).

O TdC é membro de duas organizações colegiais internacionais: AFROSAI e INTOSAI. As normas utilizadas são as da INTOSAI, na medida do possível e em função da realidade do País. O funcionamento da entidade segue o Manual de Procedimentos do TdC do Portugal e o Manual UEMOA, os quais, de acordo com o Presidente do TdC, devem ser traduzidos e adaptados na realidade do país.

Controlo prévio. A pedido de entidades públicas, o TdC emite pareceres sobre a execução do orçamento a realizar, considerando os padrões exigidos por lei. Toda a entidade pública como ministérios, agências autónomas, instituições, institutos públicos, comunidades locais e outras organizações públicas podem solicitar este serviço remunerado no âmbito do seu controlo prévio. Estas receitas são próprias ao TdC e são uma das receitas mínimas para o seu funcionamento. Trata-se especialmente do controlo prévio dos contratos estabelecidos pelo Estado relacionados com o recrutamento de pessoal, os mercados públicos (prestação de serviços, suprimentos, obras públicas,

estrada, etc.). O TdC verifica se as despesas correspondem ao orçamento e controla a legalidade das despesas, a sua correspondência com os requisitos consagrados na lei e o cumprimento dos limites para contratos públicos.

Controlo posterior: emitir pareceres sobre as contas do Governo. O TdC tem competência para fiscalizar todas as entidades que utilizam recursos do Estado.

Pela primeira vez, o MdF apresentou as contas anuais de 2010 e 2011, mas por falta de recursos necessários, espaço de trabalho digno, equipamentos inadequados e capacidade técnica moderada, o TdC auditou estas contas e nunca realizou nenhum exame das contas anuais do Governo Central. As contas de 2012 não foram apresentadas ao TdC e, portanto, não foram auditadas. As contas do Governo nunca foram auditadas por outro auditor externo.

No entanto, o TdC realizou auditorias financeiras das seguintes instituições: Liceu Nacional, Previdência Social, Procuradoria, Ministério das Finanças, Clínicas, mas não foi possível apresentar nenhum relatório à equipa PEFA. Os gastos realizados pelas instituições auditadas representam um valor muito inferior a 50% das despesas do Governo. As contas das seguintes instituições estão a ser auditadas (com relatórios esperados no final do mês, Após a finalização da missão PEFA): Função pública, Ministério da Justiça, Emigração e Fronteiras, Fundo Rodoviário.

Classificação “D”. As contas do Governo nunca foram examinadas pelo TdC nem por outra auditoria externa. As auditorias realizadas pelo TdC de algumas entidades do governo central representam muito menos de 50% dos gastos totais do Governo.

(ii) Oportunidade de apresentação de relatórios de auditoria à legislatura.

Os relatórios de auditoria devem ser apresentados para a Assembleia Nacional num prazo de 6 meses após o encerramento do ano fiscal. No entanto, como mencionado acima, o Tribunal de Contas nunca realizou auditorias externas das contas do Governo desde o ano 1989, e as contas do Governo nunca foram auditadas por outro auditor externo.

Classificação “D”. Os relatórios de auditoria são submetidos ao poder legislativo mais de 12 meses após o final do período abrangido.

(iii) Prova do acompanhamento das recomendações da auditoria.

As contas anuais do Governo nunca foram auditadas e portanto nunca foram realizadas recomendações a este nível, nem se procedeu ao seu acompanhamento. Ao contrário, o TdC fez recomendações de auditoria às entidades do governo central que auditou. No entanto, a sua prática é de fazer o acompanhamento da implementação das

recomendações feitas nos relatórios de auditoria na auditoria seguinte da mesma entidade, o que nunca aconteceu até agora.

Classificação: "D". Não existe evidência de acompanhamento das recomendações da auditoria.

| Indicador M1 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|--------------|----------------|----------------|---|----------------|
| PI-26 | D | D | Não houve evolução no desempenho do indicador | -- |
| i) | D | D | " | -- |
| ii) | D | D | " | -- |
| iii) | D | D | " | -- |

PI-27 exame legislativo minucioso da lei orçamental anual

i) *Alcance do exame da legislatura*

O documento "Orçamento Geral do Estado - proposta", que é examinado pela Assembleia Nacional Popular, compreende primeiro o projeto de lei.

Esse projeto inclui a aprovação global das despesas, das receitas e do défice e a autorização de arrecadar receitas orçamentais. São especificadas as alterações nos regimes fiscais ou de pensão para o próximo ano. Depois aparece o lembrete das principais regras da execução orçamental financeira e pública. Durante o exame do projeto de lei, os deputados interessam-se particularmente pelas disposições relativas aos impostos.

O documento contém em seguida, um "relatório de apresentação", que define a situação macroeconómica e financeira em geral, no âmbito sub-regional e nacional, a execução orçamental do exercício em curso (para o orçamento de 2013 apresentado em julho de 2013, o que serviu de referência a esta análise foi o ano 2012), a perspetiva macroeconómica e política do exercício orçamental, é uma apresentação bastante detalhada (em trinta páginas) das previsões orçamentais (de funcionamento e de investimento) e financeiras (gestão da dívida), globalmente e por cada ministério. O programa de investimento público (PIP) para o ano fiscal é feito através de uma apresentação particular sintética dos montantes e dos projetos.

As propostas detalhadas incluem o quadro das operações financeiras do Estado (TOFE), receitas, despesas na classificação económica, despesas de

funcionamento na classificação orgânica (i.e., administrativa) segundo a nomenclatura mais detalhada existente (9 dígitos), e, por último, o Programa de Investimentos Públicos (PIP).

Uma fraqueza desta apresentação é o não expor a política subjacente às propostas de orçamento e muito menos uma visão a médio prazo.

No entanto, a análise do orçamento pela Assembleia é muito insuficiente, uma vez que só dura 2 ou 3 dias, que é, obviamente, muito pouco para um debate sobre assuntos tão complexos e importantes.

Esta apreciação é confirmada pelo fato de, pelo menos nos últimos tempos, a Assembleia não ter efetuado alterações estritamente orçamentais (ao contrário das disposições fiscais) no projeto de lei do Governo.

Classificação "D". O exame da legislatura cobre teoricamente políticas fiscais e associadas, assim como cálculos detalhados das despesas e receitas, apresentados segundo várias óticas e acompanhados de elementos pertinentes do contexto e do enquadramento, embora falte uma apresentação das políticas.

Mas as modalidades dessa análise são muito insuficientes, pelo que se deve considerar que a análise da legislatura é extremamente limitada.

(ii) Até que ponto os procedimentos da legislatura são bem estabelecidos e respeitados

As regras escritas sobre o trabalho parlamentar, particularmente na área fiscal foram solicitadas mas não foram fornecidas à equipa PEFA.

O projeto do orçamento é examinado pela Comissão Parlamentar especializada em assuntos económicos, financeiros, de plano, comércio e indústria, composta por cinco membros, antes do seu envio à plenária.

Esta avaliação não foi (ao contrário do OGE 2012) objeto de um relatório em 2013 sobre a situação dos parlamentares, o que, no entanto, parece ser uma condição necessária para os seus resultados serem verdadeiramente úteis aos deputados.

Quanto ao trabalho da plenária, independentemente da relevância das regras escritas do processo, não pode ser considerado com cuidado, como atrás se refere.

Classificação "D". Os procedimentos sobre o processo de apreciação pelo poder legislativo, embora tenham sido solicitados, não foram fornecidos. Se existem, parece que não são respeitados corretamente, pois a Comissão parlamentar competente não elaborou, em 2013, um relatório por escrito da situação, e a análise do projeto de lei pela Assembleia é demasiado sucinta.

- (iii) *A adequação de tempo para que a legislatura forneça uma resposta às propostas orçamentais de estimativas detalhadas e, onde aplicável, para propostas sobre a política macrofiscal é parca no início do ciclo de preparação orçamental (tempo concedido na prática para todas as fases combinadas).*

As datas de transmissão do projeto de OGE à Assembleia e de sua aprovação em 2013 e nos anos anteriores não foram fornecidas à equipa PEFA, porém o calendário estabelecido em janeiro para 2013 prevê menos de um mês para o exame da legislatura.

Classificação "D". O calendário para 2013 previa menos de um mês para o exame da legislatura

- (iv) *Regras para emendas no orçamento feitas no exercício fiscal em curso sem aprovação prévia da legislatura*

Uma lei orçamental retificativa foi apresentada à ANP e votada em julho de 2012, na sequência da formação de um novo “governo de transição”.

Quanto às emendas feitas no exercício fiscal em curso sem a aprovação prévia da legislatura, foi indicado que são aplicadas as mesmas regras do regulamento n.º 5 de 1997 da UEMOA, mas não foram fornecidos à equipa PEFA quaisquer dados sobre as emendas realizadas nos últimos anos.

Não classificado: Não foram fornecidos dados sobre as emendas realizadas nos últimos anos

| Indicador | Classificação de 2009 | Classificação de 2013 | Mudança no desempenho | Outros fatores |
|--------------|-----------------------|-----------------------|---|----------------|
| PI-27 | D | NC | -- | -- |
| <i>i)</i> | D | D | O exame legislativo é extremadamente limitado | -- |
| <i>ii)</i> | D | D | A situação é fraca | -- |
| <i>iii)</i> | D | D | A situação anterior era muito fraca; ainda não é satisfatória | -- |
| <i>(iv)</i> | D | Não classificado | Faltam dados sobre as emendas. Em 2009, o significado desta componente não foi bem percebido | |

PI-28 Fiscalização pelo poder legislativo e relatórios de auditoria externa

Neste indicador é avaliado o papel da Assembleia Nacional Popular (Assembleia) no exame da execução do orçamento aprovado. De uma forma geral, esse exercício é realizado por uma comissão legislativa ou financeira, que analisa os relatórios de auditoria externa e questiona as partes responsáveis sobre os resultados dos relatórios. Essa comissão também pode recomendar ações e sanções a aplicar pelo executivo, em aditamento à adoção das recomendações feitas pelos auditores externos. Esse indicador refere-se à execução orçamental pelos órgãos do governo central, incluindo órgãos autónomos. São três as dimensões a avaliar: (i) a oportunidade de exame de relatórios de auditoria pela legislatura (relatórios recebidos nos últimos três anos); (ii) o alcance das audiências sobre as principais averiguações feitas pela legislatura e (iii) a adoção das ações recomendadas pelo poder legislativo e implementadas pelo poder executivo.

(i) A oportunidade de exame de relatórios de auditoria pelo poder legislativo (relatórios recebidos nos últimos três anos).

Dentro das atribuições da Assembleia estão a análise e a aprovação das contas do Governo, apoiada pela Comissão Especializada da Área Económica, Finanças, Comércio, Plano e Indústria e por auditores externos e, mais especificamente, pelo Tribunal de Contas do País. No entanto, nos últimos três (3) anos não foi contratada nenhuma auditoria e o TdC nunca enviou relatórios com as contas auditadas do Governo, para assistir a Assembleia no cumprimento do seu papel de assegurar a prestação de contas do executivo.

Classificação “D”. A Assembleia e as suas Comissões não realizam exames de relatórios de auditoria, porque não recebem nenhum relatório por entidades de controlo externo, incluindo pelo Tribunal de Contas.

(ii) Alcance das audiências sobre as principais averiguações feitas pela legislatura.

As Comissões de Finanças das Assembleias Legislativas que recebem relatórios de auditoria organizam audiências que incluem representantes do Tribunal de Contas, para explicar as observações e conclusões apresentadas nos relatórios de auditoria, bem como das Agências auditadas, para fornecer esclarecimentos e propor um plano de ação a fim de remediar à situação observada pelos auditores externos.

A Assembleia e as suas Comissões não realizam audições, porque não recebem nem examinam nenhum relatório por entidades de controlo externo, incluindo pelo Tribunal de Contas.

Classificação “D”. A Assembleia não realiza audições aprofundadas

(iii) Adoção das ações recomendadas pela legislatura e implementadas pelo executivo

As Assembleias Legislativas emitem geralmente recomendações sobre as ações a pôr em prática pelo executivo, baseadas nas observações e recomendações da auditoria externa, e acompanham a implementação destas.

A Assembleia Nacional Popular nunca emitiu recomendações sobre as debilidades das contas do Governo.

Classificação “D”. A Assembleia Nacional nunca emitiu recomendações sobre as debilidades das contas do Governo.

| Indicador M1 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|--------------|----------------|----------------|--|----------------|
| PI-28 | D | D | Não se verificou nenhuma evolução no desempenho deste indicador | -- |
| <i>i)</i> | D | D | " | -- |
| <i>ii)</i> | D | D | " | -- |
| <i>iii)</i> | D | D | " | -- |

3.7 Práticas dos doadores

D-1 Previsibilidade do apoio direto ao orçamento

Este indicador avalia a previsibilidade dos recursos anunciados e desembolsados pelos organismos de cooperação internacionais, apoiando o orçamento geral do governo ou setores específicos. O apoio orçamental direto constitui uma fonte importante de receita para o governo central da Guiné-Bissau. Os recursos, quando recebidos pelo Tesouro Público, são geralmente utilizados conforme procedimentos do país para todas as outras receitas gerais. O apoio orçamental direto é depositado na Conta Única do Tesouro geralmente canalizado pela contas conjuntas ou separadas dos organismos de cooperação via a conta transitória do Tesouro no banco privado ECOBANK, antes de ser transferido para o Conta Única do Tesouro.

Quando o Governo não tem uma previsibilidade clara dos fluxos de apoio orçamental, a gestão fiscal do governo é afetada, assim como o nível de coleta da receita interna. As deficiências no montante total do apoio orçamental e os atrasos na distribuição dos fluxos de caixa podem prejudicar a capacidade do governo em implementar o seu orçamento conforme planeado.

No quadro abaixo estão apresentados os valores dos desembolsos, sem as datas de incorporação do apoio orçamental no Orçamento do Estado, por falta de registo:

| Quadro 3.11: Desembolsos (em FCFA) | | | | | | | |
|------------------------------------|------------------|---|--|---------------------|--|---------------------|--|
| Agência de Cooperação | Operação/ Acordo | Data de incorporação dos desembolsos no orçamento | | | | | |
| | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
| Banco Mundial | | | | 1.800.000,0 | | | |
| | | | | 4.883.439,0 | | | |
| UE | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| 1 Espanha | | 983.935,5 | | | | | |
| BAD/FAD | 1 | 1.330.212,6 | | | | | |
| | 2 | 3.124.746,3 | | | | | |
| | 3 | 4.873.365,2 | | | | | |
| CEDEAO | | | | | | 1.000.000,0 | |
| | | | | | | 200.000,0 | |
| Nigéria | | | | | | 967.000,0 | |
| | | | | | | 493.500,0 | |
| | | | | | | 5.300.000,0 | |
| Costa do Marfim | | | | | | 200.000,0 | |
| UEMOA | | 900.000,0 | | | | 1.250.000,0 | |
| | | | | | | 1.000.000,0 | |
| | | | | | | 1.500.000,0 | |
| | | | | | | 200.000,0 | |
| Angola | | | | 1.500.000,0 | | | |
| | | | | 1.740.000,0 | | | |
| | | | | 1.200.000,0 | | | |
| TOTAL | | 11.212.259,6 | | 12.423.439,0 | | 12.110.500,0 | |
| | | Fonte: TOFE-DGCPRI | | | | | |

No seguinte quadro apresentam-se as estimativas dos desembolsos pelas agências de cooperação e dos valores realizados, assim como os valores orçamentados pelo Governo e a realização de despesas:

Quadro 3.12 Apoio Orçamental (milhões)

| Agência de Cooperação | Operação | Comparação Entre os Desembolsos Estimados e Realizados | | | | | | | |
|--|------------|--|---------------------|------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|
| | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | Total | |
| | | Previsto ¹⁾ | Atual ²⁾ | Previsto ¹⁾ | Atual ²⁾ | Previsto ¹⁾ | Atual ²⁾ | Previsto ¹⁾ | Atual ²⁾ |
| União Europeia (em Euros) | 1 | 17,8 | 17,18 | 2,95 | 2,95 | | | 20,13 | 20,13 |
| | 2 | 2,95 | 2,95 | 7,50 | 7,50 | | | 10,45 | 10,45 |
| | 3 | 5,50 | 0,00 | 5,50 | 0,00 | | | 11,00 | 0,00 |
| | | | | 8,50 | 0,00 | | | 8,50 | 0,00 |
| | Total | 25,63 | 20,13 | 24,45 | 10,45 | 0,00 | 0,00 | 50,08 | 30,58 |
| | Realização | 79% | | 43% | | N/A | | 61% | |
| Banco Mundial (USD/€: 1.27) | | | | | | | | | |
| | Total | 4,72 | 4,85 | 5,04 | 4,88 | 0,00 | 0,00 | 9,76 | 9,73 |
| | Realização | 103% | | 97% | | N/A | | 100% | |
| | | | | | | | | | |
| | Total | | | | | | | | |
| | Realização | % | | % | | % | | % | |
| Total Todas as Agências | | 30,35 | 24,98 | 29,49 | 15,33 | 0,00 | 0,00 | 59,84 | 40,31 |
| União Europeia (XOF) | | 12,431 | 9,763 | 11,858 | 5,068 | 0,00 | 0,00 | 24,289 | 14,831 |
| Banco Mundial (XOF) | | 3,936 | 4,039 | 4,198 | 4,065 | 0,00 | 0,00 | 8,134 | 8,104 |
| 1. Total Agências (em XOF milhões) | | 16,367 | 13,802 | 16,056 | 9,133 | 0,00 | 0,00 | 32,423 | 22,935 |
| Realização | | 84% | | 57% | | N/A | | 71% | |
| a. União Europeia (XOF) | | 10,108 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 10,108 | 0,00 |
| b. Banco Mundial (XOF) | | 3,150 | 0,00 | 3,640 | 3,032 | 0,00 | 0,00 | 6,182 | 3,032 |
| 2. Valor incluído no Orçamento (XOF) (2=a+b) | | 13,258 | 0,00 | 3,640 | 3,032 | 0,00 | 0,00 | 13,258 | 3,032 |
| 3. Proporção de Recursos incluídos no Orçamento (3=2/1) | | 81% | 0% | 23% | 33% | N/A | N/A | 41% | 13% |
| Outros Doadores | | | | | | | | | |
| Angola | | | | 0 | 5,740 | | | - | 5,740 |
| FMI | | | | 3,718 | 3,651 | | | 3,718 | 3,651 |
| Espanha | | 656 | 984 | | | | | 656 | 984 |
| BOAD | | | 900 | | | | | - | 900 |
| BAD | | 4,290 | 9,328 | 3,850 | | | | 8,140 | 9,328 |
| França | | 1,312 | | | | | | 1,312 | - |
| UEMOA | | 243 | | | | 7,601 | 3,750 | 7,844 | 3,750 |
| CEDEAO | | | | | | 12,183 | 1,600 | 12,183 | 1,600 |
| Nigéria | | | | | | 5,300 | 6,761 | 5,300 | 6,761 |
| Total | | 6,501 | 11,212 | 7,568 | 9,391 | 25,084 | 12,111 | 39,153 | 32,714 |
| Realização | | 172% | | 124% | | 48% | | 84% | |

Fonte: Informações pelos doadores (células em **branco**) e Proposta de Orçamento Geral do Estado 2013 (células em **gris**)

Na tabela acima observa-se o seguinte:

- Uma grande diferença entre a informação enviada pelos doadores (União Europeia e Banco Mundial) e os valores incluídos na Proposta de Orçamento Geral do Estado da Guiné-Bissau;
- Uma variação de realização do apoio ao orçamento previsto pelos doadores (UE e BM), superior a 15%;
- Importantes variações de desembolsos realizados, entre os valores informados pelos Organismos de Cooperação (1. Total Agências (em XOF milhões)) e a DGO (2. Valor incluído no Orçamento (XOF));
- Não existem informações relativas a outras agências doadoras (os contactos delas foram solicitados, mas não chegaram a ser disponibilizados durante a missão);
- Uma variação atípica entre a previsão e a realização de desembolsos de apoio ao orçamento: os desembolsos realizados são 172% superiores ao valor orçamentado 2010 e somente 48% do orçamento 2012;
- Não foi fornecida nenhuma previsão abrangente ou oportuna pelas agências doadoras.

(i) Desvio anual do apoio orçamental real da previsão fornecida pelas agências doadoras, pelo menos seis semanas antes de o governo apresentar as suas propostas orçamentais à legislatura (ou pessoa jurídica aprovadora equivalente).

Pela análise do quadro n.º 3.12, acima, sobre o apoio orçamental das agências de cooperação, observa-se que existem variações excessivas entre a informação enviada pelos doadores e os valores orçamentados e também executados. Assim, é claro que o Governo não recebe informações em tempo oportuno (pelo menos seis semanas antes do governo apresentar as suas propostas orçamentais à Assembleia Nacional).

Classificação “D”. Em pelo menos dois dos últimos três anos, a contribuição para o apoio orçamental direto ficou aquém da previsão mais de 15% e nenhuma previsão abrangente ou oportuna para os anos foi fornecida pelas agências doadoras.

(ii) Oportunidade de desembolsos de doadores no exercício fiscal em curso (conformidade com as estimativas agregadas trimestralmente).

A dimensão (ii) é avaliada com base na distribuição trimestral dos fluxos de caixa do apoio orçamental real, em comparação com a distribuição prevista no plano acordado. A União Europeia providenciou informação trimestral, enquanto o Banco Mundial e o MdF apenas anual. Assim esta dimensão será avaliada numa base anual.

Classificação “D”. Com exceção da União Europeia, as estimativas de desembolso trimestrais não foram acordadas com os doadores antes ou no início do exercício fiscal e os atrasos reais do desembolso (ponderado) ultrapassaram 50% em dois dos últimos três anos.

| Indicador M1 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|--------------|----------------|----------------|--|----------------|
| D-1 | D | D | Não houve evolução no desempenho deste indicador | -- |
| i) | D | D | " | -- |
| ii) | D | D | " | -- |

D-2 Informações financeiras fornecidas por doadores para a formulação dos orçamentos e relatórios financeiros de projetos e programas

Este indicador avalia a previsibilidade de desembolso pelos organismos de cooperação para apoio a projetos e programas (abaixo somente como projetos) na fase de preparação do orçamento anual. O apoio para projetos pode ser fornecido de várias maneiras e com graus diferentes de envolvimento do governo no planeamento e gestão dos recursos. Um grau menor de envolvimento do governo no planeamento e gestão dos recursos poderia resultar em problemas no orçamento dos recursos destinados a projetos, que podem incluir a consolidação dos valores destinados a projetos na proposta orçamental (para aprovação do legislativo) e nos relatórios financeiros sobre o uso de fundos e dos desembolsos realizados. O governo, por meio de suas unidades executoras, deveria ser capaz de orçar e expor a ajuda transferida em dinheiro (geralmente como recursos extraorçamentais ou por meio de contas bancárias separadas), mas depende dos doadores para as estimativas orçamentais e para informar sobre a implementação da ajuda não financeira. Os relatórios de doadores sobre os desembolsos também são importantes para a conciliação entre os registos de desembolso de doadores e as contas de projetos de investimento do governo.

(i) Integridade e oportunidade das estimativas orçamentais por doadores para apoio a projetos.

No quadro 3.13 abaixo apresenta-se a informação enviada somente por dois organismos de cooperação, a União Europeia e o Banco Mundial, sobre os desembolsos estimados e realizados para os projetos e programas. Existem vários outros organismos de cooperação ocasionais que não forneceram informação sobre os seus programas. No entanto, esta dimensão pode ser avaliada com os dois organismos de cooperação que forneceram

informação, porque a importância dos recursos e a regularidade do apoio para projetos e programas são significativas. Pela informação recebida neste quadro fica claro que as agências fornecem estimativas para os desembolsos. No entanto, os desembolsos não são feitos em fases compatíveis com o calendário orçamental do governo nem com a classificação orçamental do governo.

Quadro 3.13: Informação sobre projetos e programas enviada pelos organismos de cooperação

| | UE | BM | BAD | CEDEAO | Nigéria | PNUN | França |
|--|-----|-----|-----|--------|---------|------|--------|
| 1. A Agência fornece estimativas de orçamento completas para os desembolsos | Sim | Sim | | | | | |
| 2. Os desembolsos para projetos são feitos em fases que são compatíveis com o calendário orçamental de governo | Não | Não | | | | | |
| 3. Os desembolsos para projetos são compatíveis com a classificação orçamental do governo | Não | Não | | | | | |
| 4. A Agência fornece relatórios trimestrais sobre todos os desembolsos realizados dentro de um mês após o encerramento de cada trimestre | Não | Não | | | | | |
| 5. Os relatórios têm uma classificação orçamental compatíveis com a do governo | Não | Não | | | | | |

Classificação “D”. Nem todos os principais doadores fornecem estimativas orçamentais para o pagamento da ajuda do projeto, pelo menos para os próximos anos fiscais e, pelo menos, 3 meses antes do seu início de maneira adequada, por trimestre e de acordo com a nomenclatura do Governo.

(ii) Frequência e cobertura do relatório feito por doadores sobre os fluxos reais de caixa de doadores para apoio de projetos.

No quadro 3.13, acima (dimensão 1) e no quadro 3.14, abaixo, está indicada a informação e a sua frequência enviada pelos organismos de cooperação sobre os fluxos reais de caixa.

Dois dos maiores organismos de cooperação enviam informação sobre os financiamentos externos estimados (programados) e realizados (pagos). No entanto, a informação não contempla a execução trimestral, nem respeita a nomenclatura do governo. A execução

disponível sobre a execução, refletida nos desembolsos do Banco Mundial e da União Europeia é somente anual.

Quadro 3.14. Financiamentos Externos – Desembolsos

| Desembolsos 2010-2012 | | | | | | | | | |
|--|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-----------------|---------------|--------------|
| Projetos | Programados | Realizados | Programados | Realizados | Programados | Realizados | Programados | Realizados | |
| | 2010 | | 2011 | | 2012 | | Total 2010-2012 | | |
| Banco Mundial (US\$) | | | | | | | | | |
| P090712- GW-Community-Driven Dev. Proj | 5.0 | - | 5.0 | 1.0 | 5.0 | 0.7 | | | |
| P097975- GW-MS infrastructure Rehab SIM | 15.0 | 2.4 | 15.0 | 2.6 | 15.0 | 1.4 | | | |
| P114937- GW-Econ.Gov. Grant EGRG | 6.0 | - | - | - | - | - | | | |
| P120910-Emergency Electricity & Water Rehab | - | - | 14.9 | 0.8 | 14.9 | 11.1 | | | |
| P122047- Biodiversity Conservation | - | - | 2.0 | - | 2.0 | 0.4 | | | |
| P123685-Third Economic Governance Reform EGRG3 | - | - | 6.4 | - | - | - | | | |
| | Total | 26.0 | 2.4 | 43.3 | 4.4 | 36.9 | 13.6 | 106.2 | 20.4 |
| | Realização | 9% | | 10% | | 37% | | 19% | |
| União Europeia (€) | | | | | | | | | |
| | Total | 2010-2012 | | | | | | 106.3 | 46.3 |
| | Realização | | | | | | | 44% | |
| Total (€) | | | | | | | | 189.88 | 62.32 |
| | Realização | | | | | | | 33% | |

Classificação: “D”. Os doadores não fornecem relatórios trimestrais, no prazo de 2 meses, depois de termina cada trimestre, sobre pelo menos 50% dos desembolsos realizados.

| Indicador M1 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|--------------|----------------|----------------|---|----------------|
| D-2 | D | D | Não teve evolução no desempenho deste indicador | -- |
| i) | D | D | " | -- |
| ii) | D | D | " | -- |

D-3 Proporção da ajuda gerida pelo uso de procedimentos nacionais

Este indicador avalia a proporção de utilização dos procedimentos nacionais para a gestão do apoio orçamental e dos projetos e programas financiados com recursos externos. Isto significa o uso dos dispositivos bancários, de aquisição, de contabilidade, de desembolso, de relatórios financeiros e de auditoria nacionais. Todo o apoio orçamental direto e não reservado (geral ou setorial) utilizaria majoritariamente e por definição os procedimentos nacionais sob todos os aspetos. Os outros tipos de financiamento de doadores como, por exemplo, apoio orçamental

reservado, fundos mistos e fundos para projetos independentes podem utilizar alguns ou nenhum dos elementos dos procedimentos nacionais.

(i) Proporção geral de fundos de ajuda ao governo central geridos através de procedimentos nacionais.

O quadro 3.15 abaixo sobre a utilização dos procedimentos nacionais para a gestão dos recursos externos recebidos para apoio orçamental e para projetos ou programas indica que a proporção de utilização dos procedimentos nacionais está limitada a 50% e 0% para apoio orçamental e projetos e programas, respetivamente, dos financiamentos da União Europeia (UE), e a 33% para o financiamento de projetos financiados pelo Banco Mundial (BM). No entanto, o Banco Mundial aceita a utilização de todos os sistemas nacionais no apoio orçamental:

Quadro 3.15: Utilização dos Sistemas Nacionais

| Organismos de Cooperação e tipos de programas | Procedimentos Nacionais | | | | | Utilização dos Sistemas Nacionais (%) |
|---|-------------------------|---------------|------------|-----------|------------|---|
| | Licitacões | Contabilidade | Pagamentos | Auditoria | Relatorios | |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| UE | | | | | | |
| Apoio Orçamental | x | √ | √ | x | √ | 50% |
| Projetos/progamas | x | x | x | x | x | 0% |
| BM | | | | | | |
| Apoio Orçamental | √ | √ | √ | √ | √ | 100% |
| Projetos/progamas | x | √ | √ | x | x | 33% |

No ultimo ano fiscal, não foram recebidos recursos da UE e do BM, que são os únicos organismos que enviaram informação sobre a utilização dos sistemas e procedimentos nacionais. De acordo com a informação apresentada no quadro 3.16 abaixo, somente 30% dos recursos recebidos pelos organismos de cooperação foram geridos através de procedimentos nacionais.

Quadro 3.16 Utilização dos Sistemas Nacionais

| Organismos de Cooperação e tipos de programas | Desembolsos | Utilização dos Sistemas | | Nacionais (%) |
|---|----------------|-------------------------|---------------|------------------|
| | | 2010-2012 | | |
| UE (em €) | | | | |
| Apoio Orçamental | 30,58 | 50% | 15,29 | |
| Projetos/programas | 46,3 | 0% | 0 | |
| BM (em €) | | | | |
| Apoio Orçamental | 9,73 | 100% | 9,73 | |
| Projetos/programas | 25,908 | 33% | 8,636 | |
| TOTAL | 112.518 | | 33.656 | 30% |
| X-rate (US\$/Euro): | 1.27 | | | |

Menos de 50% de fundos de ajuda ao governo central, recebidos da União Europeia e do Banco Mundial são geridos através de procedimentos nacionais. No entanto, este indicador não pode ser classificado, porque os outros organismos de cooperação não forneceram informação sobre a utilização dos procedimentos nacionais na gestão dos recursos enviados ao Governo da Guiné-Bissau. Os contactos destes organismos foram solicitados, mas não estavam disponíveis durante a missão.

Classificação “NC”. Em 2013, este indicador não foi classificado, devido à falta de informação suficiente de uma parte significativa dos organismos de cooperação.

| Indicador M1 | Avaliação 2009 | Avaliação 2013 | Evolução no desempenho | Outros fatores |
|-----------------|-------------------|-------------------|--|--|
| D-3 | NC | NC | Este indicador não foi classificado em 2009, por falta de informação fiável. Em 2013, este indicador não foi classificado, por falta de informação suficiente. | Em 2013, foi utilizada informação recebida das duas maiores organizações de cooperação. No entanto, este indicador não foi classificado. |
| (i) | NC | NC | " | " |

Secção 4: Processo de reforma do Governo

4.1 Descrição geral de reformas recentes e em curso

Vários avanços têm sido feitos nos últimos anos em diversas áreas da GFP:

- Ao nível da legislação tributária e aduaneira e relativamente a campanhas de educação dos contribuintes ativos;
- Melhoria na eficiência da transferência para a conta do Tesouro dos montantes de impostos e direitos aduaneiros arrecadados;
- Na gestão da dívida pública, através do uso do sistema SYGADE (para a dívida externa);
- Na Reforma da Administração Pública, com um impacto positivo sobre os cheques;
- Na introdução de um novo sistema legal e regulamentar para o quadro dos concursos públicos;
- Na criação de um órgão administrativo independente responsável pela investigação relacionada com queixas de compras.

Além disso, deve ser mencionada a gradual transposição dos textos da UEMOA. Após a tradução das seis diretivas GFP pela Comissão da UEMOA em 2012, as Autoridades prepararam a transposição da lei do enquadramento orçamental e do código de transparência de gestão das finanças públicas. Atualmente, quatro das seis diretivas (Nomenclatura Orçamental do Estado, Quadro das Operações Financeiras do Estado, Plano Contabilístico do Estado e Regulamento Geral da Contabilidade Pública), foram aprovadas no Conselho de Ministros do governo da Guiné-Bissau e aguardam a respetiva transmissão ao Parlamento para discussão e aprovação.

4.2 Fatores institucionais que apoiam o planeamento e a implementação de reformas

Ao concordar em realizar uma avaliação da gestão das finanças públicas, utilizando a metodologia PEFA, as autoridades já manifestaram interesse nas reformas da GFP.

As condições institucionais para avançar com as reformas ainda se podem considerar insuficientes. Existe ainda falta de capacidade de recursos humanos em diversas estruturas. Além disso, falta ainda desenvolver uma estratégia de reforma que contenha um plano de ação detalhado (com os custos e as respetivas fontes de financiamento claramente identificados). Ainda não foi criada uma estrutura responsável pela gestão técnica das reformas.

Isso poderia ser o resultado desta avaliação PEFA. Neste contexto, com 95% do orçamento de investimento financiados pela ajuda externa, uma vez que o papel dos doadores na implementação das reformas continua a ser essencial.

ANEXO

Anexo 1. Indicadores PI-1, PI-2 & PI-3

Quadro A1.1 Cálculo indicadores, PI-1 e PI-2 (2010)

| Dados para o ano = | | 2010 | | (Em 000 FCFA) | | |
|---|------------|-------------|--------------------|---------------|--------------------|---------------|
| Rubricas orçamentais (administração) | Orçamento | Execução | Orçamento Ajustado | Diferença | Diferença Absoluta | Percentagem |
| 1. Assembleia Nacional Popular | 1 940 000 | 2 191 889 | 1 247 578,8 | 944 310,2 | 944 310,2 | 75,69% |
| 2. Presidência da República | 1 138 358 | 1 104 841 | 732 057,4 | 372 783,6 | 372 783,6 | 50,92% |
| 3. Primatura | 602 140 | 803 933 | 387 225,3 | 416 707,7 | 416 707,7 | 107,61% |
| 4. Supremo Tribunal de Justiça & Procuradoria Geral da Rep | 1 005 540 | 971 280 | 646 644,5 | 324 635,5 | 324 635,5 | 50,20% |
| 5. Tribunal de Contas | 166 975 | 155 480 | 107 378,6 | 48 101,4 | 48 101,4 | 44,80% |
| 6. Min. Neg. Estrangeiros, da Cooperação e d. Comunidades | 2 039 421 | 2 039 741 | 1 311 514,7 | 728 226,3 | 728 226,3 | 55,53% |
| 7. Min. Defesa Nacional e d. Combatentes da Lib. Da Pátria | 8 484 234 | 8 586 649 | 5 456 057,1 | 3 130 591,9 | 3 130 591,9 | 57,38% |
| 8. Min. do Interior | 4 500 386 | 3 617 661 | 2 894 116,7 | 723 544,3 | 723 544,3 | 25,00% |
| 9. Min. da Justiça | 828 749 | 330 746 | 532 953,5 | -202 207,5 | 202 207,5 | 37,94% |
| 10. Min. Presidência Cons. Min. Comun Social e Assuntos Parl. | 367 617 | 277 791 | 236 407,8 | 41 383,2 | 41 383,2 | 17,50% |
| 11. Min. da Saúde Pública e Solidariedade Social | 4 080 968 | 2 539 633 | 2 624 396,5 | -84 763,5 | 84 763,5 | 3,23% |
| 12. Min.da Mulher Família, Coesão Social, Luta Contra Pobreza | 236 293 | 116 624 | 151 955,7 | -35 331,7 | 35 331,7 | 23,25% |
| 13. Min. da Educ. Nac. Cultura, Ciência, Juven. Desporto | 7 600 886 | 5 788 341 | 4 887 992,0 | 900 349,0 | 900 349,0 | 18,42% |
| 14. Min. das Finanças | 20 074 421 | 11 267 828 | 12 909 496,3 | -1 641 668,8 | 1 641 668,8 | 12,72% |
| 15. Min. Econ. Do Plano e da Interação Regional | 1 171 530 | 227 464 | 753 389,7 | -525 925,7 | 525 925,7 | 44,89% |
| 16. Min. da Agricultura e Desenvolvimento Rural | 6 011 633 | 515 611 | 3 865 972,2 | -3 350 361,2 | 3 350 361,2 | 55,73% |
| 17. Min. da Administração Territorial e do Poder Local | 665 276 | 318 813 | 427 826,9 | -109 013,9 | 109 013,9 | 16,39% |
| 18. Min. da Função Pública Trabalho e Reforma do Estado | 323 904 | 222 705 | 208 296,8 | 14 408,2 | 14 408,2 | 4,45% |
| 19. Min. Das Infraestruturas | 577 040 | 191 375 | 371 084,0 | -179 709,0 | 179 709,0 | 31,14% |
| 20. Min. dos Recursos Naturais e Energia | 488 379 | 208 825 | 314 067,7 | -105 242,7 | 105 242,7 | 21,55% |
| 21. Min do Comércio, Indústria e Valorização Produtos Locais | 2 705 410 | 263 773 | 1 739 800,1 | -1 476 027,1 | 1 476 027,1 | 54,56% |
| Despesas Totais | 64 509 160 | 41 484 672 | 41 806 212,4 | -65 209,9 | 15 355 292,4 | |
| Contingência | 500000 | 256331 | | | | |
| Total das despesas | 65009160 | 41741002,51 | | | | |
| Varição total (PI-1) | | | | | | 35,79% |
| Composição da variação (PI-2) | | | | | | 36,73% |
| Quota de contingência do orçamento | | | | | | 0,39% |

Fontes: MF, TOFE, SIGFIP

Quadro A1.2 Cálculo indicadores, PI-1 e PI-2 (2011)

| Dados para o ano = | | 2011 | | | | | (Em 000 FCFA) |
|--|------------|------------|--------------------|--------------|--------------------|---------------|---------------|
| Rubricas orçamentais (administração) | Orçamento | Execução | Orçamento Ajustado | Diferença | Diferença Absoluta | Percentagem | |
| 1. Assembleia Nacional Popular | 1 940 000 | 2 632 799 | 1 847 258,9 | 785 540,1 | 785 540,1 | 42,52% | |
| 2. Presidência da República | 1 104 841 | 1 048 399 | 1 052 024,4 | -3 625,4 | 3 625,4 | 0,34% | |
| 3. Primatura | 474 448 | 564 251 | 451 767,2 | 112 483,8 | 112 483,8 | 24,90% | |
| 4. Supremo Tribunal de Justiça & Procuradoria Geral da Rep | 1 233 244 | 1 133 069 | 1 174 289,2 | -41 220,2 | 41 220,2 | 3,51% | |
| 5. Tribunal de Contas | 285 581 | 236 501 | 271 928,9 | -35 427,9 | 35 427,9 | 13,03% | |
| 6. Min. Neg. Estrangeiros, da Cooperação e d. Comunidades | 1 971 426 | 2 193 524 | 1 877 182,6 | 316 341,4 | 316 341,4 | 16,85% | |
| 7. Min. Defesa Nacional e d. Combatentes da Lib. Da Pátria | 8 266 782 | 9 236 058 | 7 871 591,1 | 1 364 466,9 | 1 364 466,9 | 17,33% | |
| 8. Min. do Interior | 3 682 170 | 4 653 845 | 3 506 145,0 | 1 147 700,0 | 1 147 700,0 | 32,73% | |
| 9. Min. da Justiça | 772 465 | 552 390 | 735 537,6 | -183 147,6 | 183 147,6 | 24,90% | |
| 10. Min. Presidência Cons. Min. Comun Social e Assuntos Parl. | 385 995 | 363 178 | 367 542,6 | -4 364,6 | 4 364,6 | 1,19% | |
| 11. Min. da Saúde Pública e Solidariedade Social | 3 810 622 | 2 537 914 | 3 628 456,4 | -1 090 542,4 | 1 090 542,4 | 30,06% | |
| 12. Min. da Mulher Família, Coesão Social, Luta Contra Pobreza | 273 342 | 146 680 | 260 275,0 | -113 595,0 | 113 595,0 | 43,64% | |
| 13. Min. da Educ. Nac. Cultura, Ciência, Juven. Desporto | 7 560 916 | 7 074 959 | 7 199 468,8 | -124 509,8 | 124 509,8 | 1,73% | |
| 14. Min. das Finanças | 19 764 715 | 20 266 614 | 18 819 869,0 | 1 446 745,0 | 1 446 745,0 | 7,69% | |
| 15. Min. Econ. Do Plano e da Interação Regional | 295 536 | 279 631 | 281 408,0 | -1 777,0 | 1 777,0 | 0,60% | |
| 16. Min. da Agricultura e Desenvolvimento Rural | 3 811 317 | 903 279 | 3 629 118,2 | -2 725 839,2 | 2 725 839,2 | 71,52% | |
| 17. Min. da Administração Territorial e do Poder Local | 661 881 | 413 042 | 630 240,0 | -217 198,0 | 217 198,0 | 32,82% | |
| 18. Min. da Função Pública Trabalho e Reforma do Estado | 282 129 | 298 255 | 268 641,9 | 29 613,1 | 29 613,1 | 10,50% | |
| 19. Min. Das Infraestruturas | 813 042 | 315 472 | 774 174,8 | -458 702,8 | 458 702,8 | 56,42% | |
| 20. Min. dos Recursos Naturais e Energia | 286 914 | 183 572 | 273 198,2 | -89 626,2 | 89 626,2 | 31,24% | |
| 21. Min do Comércio, Indústria e Valorização Produtos Locais | 544 795 | 381 871 | 518 751,2 | -136 880,2 | 136 880,2 | 25,13% | |
| Despesas Totais | 57 972 161 | 55 200 820 | 55 438 868,8 | -23 565,8 | 10 429 346,5 | | |
| Contingência | 250000 | 214483 | | | | | |
| Total das despesas | 58222161 | 55415303 | | | | | |
| Variação total (PI-1) | | | | | | 4,82% | |
| Composição da variação (PI-2) | | | | | | 18,81% | |
| Quota de contingência do orçamento | | | | | | 0,37% | |

Fontes: MF, TOFE, SIGFiP

Quadro A1.3 Cálculo indicadores, PI-1 e PI-2 (2012)

| Rubricas orçamentais (administração) | Dados para o ano = 2012 | | (Em 000 FCFA) | | | |
|--|-------------------------|---------------|--------------------|--------------|--------------------|---------------|
| | Orçamento | Execução | Orçamento Ajustado | Diferença | Diferença Absoluta | Percentagem |
| 1. Assembleia Nacional Popular | 2 525 000 | 2 513 844 | 2 373 668,2 | 140 175,8 | 140 175,8 | 5,91% |
| 2. Presidência da República | 1 570 000 | 1 287 677 | 1 475 904,6 | -188 227,6 | 188 227,6 | 12,75% |
| 3. Primatura | 803 663 | 951 997 | 755 496,8 | 196 500,2 | 196 500,2 | 26,01% |
| 4. Supremo Tribunal de Justiça & Procuradoria Geral da Rep | 628 670 | 787 600 | 590 991,7 | 196 608,3 | 196 608,3 | 33,27% |
| 5. Tribunal de Contas | 1 011 399 | 1 407 309 | 950 782,4 | 456 526,6 | 456 526,6 | 48,02% |
| 6. Min. Neg. Estrangeiros, da Cooperação e d. Comunidades | 2 430 615 | 1 887 891 | 2 284 940,0 | -397 049,0 | 397 049,0 | 17,38% |
| 7. Min. Defesa Nacional e d. Combatentes da Lib. Da Pátria | 8 465 240 | 11 111 174 | 7 957 889,5 | 3 153 284,5 | 3 153 284,5 | 39,62% |
| 8. Min. do Interior | 4 994 477 | 5 273 222 | 4 695 141,1 | 578 080,9 | 578 080,9 | 12,31% |
| 9. Min. da Justiça | 883 242 | 871 969 | 830 306,3 | 41 662,7 | 41 662,7 | 5,02% |
| 10. Min. Presidência Cons. Min. Comun Social e Assuntos Parl. | 448 761 | 394 938 | 421 865,2 | -26 927,2 | 26 927,2 | 6,38% |
| 11. Min. da Saúde Pública e Solidariedade Social | 4 769 833 | 3 471 426 | 4 483 960,7 | -1 012 534,7 | 1 012 534,7 | 22,58% |
| 12. Min. da Mulher Família, Coesão Social, Luta Contra Pobreza | 277 326 | 66 134 | 260 704,9 | -194 570,9 | 194 570,9 | 74,63% |
| 13. Min. da Educ. Nac. Cultura, Ciência, Juven. Desporto | 10 414 595 | 8 799 054 | 9 790 413,0 | -991 359,0 | 991 359,0 | 10,13% |
| 14. Min. das Finanças | 18 577 784 | 20 318 701 | 17 464 354,4 | 2 854 346,5 | 2 854 346,5 | 16,34% |
| 15. Min. Econ. Do Plano e da Interação Regional | 1 469 098 | 245 820 | 1 381 050,0 | -1 135 230,0 | 1 135 230,0 | 77,27% |
| 16. Min. da Agricultura e Desenvolvimento Rural | 5 420 559 | 2 569 955 | 5 095 686,5 | -2 525 731,5 | 2 525 731,5 | 46,60% |
| 17. Min. da Administração Territorial e do Poder Local | 1 028 727 | 297 410 | 967 071,9 | -669 661,9 | 669 661,9 | 65,10% |
| 18. Min. da Função Pública Trabalho e Reforma do Estado | 463 654 | 247 650 | 435 865,6 | -188 215,6 | 188 215,6 | 40,59% |
| 19. Min. Das Infraestruturas | 1 132 562 | 189 154 | 1 064 683,7 | -875 529,7 | 875 529,7 | 77,31% |
| 20. Min. dos Recursos Naturais e Energia | 444 905 | 181 113 | 418 240,3 | -237 127,3 | 237 127,3 | 53,30% |
| 21. Min do Comércio, Indústria e Valorização Produtos Locais | 815 874 | 518 797 | 766 975,9 | -248 178,9 | 248 178,9 | 30,42% |
| Despesas Totais | 67 034 138 | 63 016 554,9 | 64 465 992,9 | -1 073 157,9 | 16 307 529,1 | |
| Contingência | 154 184 | 16 179 | | | | |
| Total das despesas | 68 575 984 | 63 178 351,94 | | | | |
| Varição total (PI-1) | | | | | | 7,87% |
| Composição da variação (PI-2) | | | | | | 25,30% |
| Quota de contingência do orçamento | | | | | | 0,24% |

Fontes: MF, TOFE, SIGFiP

Quadro A1.4 Sumário da Classificação PI-1 e PI-2 (2010-2012)

| Sumário da Classificação | | | | |
|--------------------------------|-----------------|-------------------------------------|--------------------------|--------|
| | PI-1 | PI-2 (i) | PI-2 (ii) | |
| | Variação Global | Variação na Composição das despesas | Verba para Contingências | |
| 2010 | 35,79 % | 36,73 % | 0,39 % | 0,33 % |
| 2011 | 4,82 % | 18,81 % | 0,37 % | |
| 2012 | 7,87 % | 25,30 % | 0,24 % | |
| Classificação Dimensões | -- | D | A | |
| Classificação Indicador | C | D+ | | |

Quadro A1.5: Receitas internas 2010-2012
(Em 000 000 000 de FCFA)

| Descrição | OGE 2010 PREVISÃO | OGE 2010 EXECUÇÃO | OGE 2011 PREVISÃO | OGE 2011 EXECUÇÃO | OGE 2012 PREVISÃO | OGE 2012 EXECUÇÃO |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| RECEITAS TOTAIS | 43,0 | 44,6 | 49,8 | 50,4 | 61,8 | 46,0 |
| RECEITAS TRIBUTÁRIAS | 30,1 | 33,1 | 37,9 | 40,2 | 46,7 | 38,9 |
| | | | | | | |
| RECEITAS NAO TRIBUTÁRIAS | 12,9 | 11,5 | 11,9 | 10,2 | 15,1 | 7,1 |
| | | 103,72% | | 101,20% | | 74,43% |

Fonte: IMF

Anexo 2: Visão geral do conjunto de indicadores (2009-2013)

| PI | A. RESULTADOS DA GFP Credibilidade do orçamento | CLASSIFICAÇÃO | | | | | | | | | |
|--|---|---------------|----|-----|-----|----|------|----|----|-----|----|
| | | 2009 | | | | | 2013 | | | | |
| | | PI | i | ii | iii | iv | PI | i | ii | iii | iv |
| PI-1-M1 | Resultado das despesas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado | D | D | -- | -- | -- | C | C | -- | -- | -- |
| PI-2-M1 | Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado | D | D | -- | -- | -- | D+ | D+ | D | A | -- |
| PI-3-M1 | Resultado das receitas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado | D | D | -- | -- | -- | A | A | -- | -- | -- |
| PI-4-M1 | Levantamento e monitorização do atraso no pagamento de despesas | D+ | D | C | -- | -- | NC | NC | D | -- | -- |
| B. PRINCIPAIS QUESTÕES TRANSETORIAIS: Abrangência e transparência | | | | | | | | | | | |
| PI-5-M1 | Classificação do orçamento | D | D | -- | -- | -- | C | C | -- | -- | -- |
| PI-6-M1 | Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento | B | B | -- | -- | -- | C | C | -- | -- | -- |
| PI-7-M1 | Extensão de operações governamentais não reportadas | D | D | D | -- | -- | NC | NC | D | -- | -- |
| PI-8-M2 | Transparência das relações fiscais intergovernamentais | NA | -- | -- | -- | -- | NA | -- | -- | -- | -- |
| PI-9-M1 | Supervisão do risco fiscal agregado por outros órgãos do setor público. | D | D | NAA | -- | -- | D | D | NA | -- | -- |
| PI-10-M1 | Acesso do público a importantes informações fiscais | D | D | -- | -- | -- | D | D | D | -- | -- |
| C. CICLO DO ORÇAMENTO | | | | | | | | | | | |
| C (i) Formulação do orçamento baseada na política | | | | | | | | | | | |
| PI-11-M2 | Método e participação no processo do orçamento anual | D+ | B | D | D | -- | NC | C | NC | D | -- |
| PI-12-M2 | Perspetiva para vários anos planeamento fiscal, política despesas e formulação orçamento | D+ | D | B | D | D | D+ | D | C | C | D |
| C (ii) Previsibilidade e controlo na execução do orçamento | | | | | | | | | | | |
| PI-13-M2 | Transparência das obrigações e responsabilidades dos contribuintes | D+ | C | D | D | -- | C+ | B | C | C | -- |
| PI-14-M2 | Eficácia das medidas para registo de contribuintes e avaliação dos tributos | D+ | C | C | D | -- | D+ | D | C | C | -- |
| PI-15-M1 | Eficácia do recolhimento de impostos | D+ | D | B | D | -- | D+ | D | A | D | -- |
| PI-16-M1 | Previsibilidade da disponibilidade de fundos para o comprometimento de despesas | D+ | C | C | D | -- | D+ | A | D | C | -- |
| PI-17-M2 | Registo e gestão de saldos de caixa, dívidas e garantias | D+ | D | C | C | -- | C | C | C | C | -- |
| PI-18-M1 | Eficácia dos controlos da folha de pagamento | D | D | D | D | D | C+ | B | B | C | C |
| PI-19-M2 | Concorrência, custo-benefício e controlos nas compras | D | D | D | D | -- | D+ | D | D | D | A |
| PI-20-M1 | Eficácia dos controlos internos de despesas não relacionadas a salários | D+ | C | D | D | -- | D+ | C | D | D | -- |
| PI-21-M1 | Eficácia da auditoria interna | D+ | D | B | D | -- | D+ | D | B | C | -- |
| C (iii) Contabilidade, registos e formulação de relatórios | | | | | | | | | | | |
| PI-22-M2 | Oportunidade e regularidade da conciliação de contas | NA | -- | -- | -- | -- | D | D | NA | -- | -- |
| PI-23-M1 | Disponibilidade de informações sobre recursos recebidos por unidades de prestação de | D | D | -- | -- | -- | D | D | -- | -- | -- |
| PI-24-M1 | Qualidade e oportunidade de relatórios sobre o orçamento durante o exercício | D | D | D | D | -- | D+ | D | D | B | -- |
| PI-25-M1 | Qualidade e oportunidade de demonstrações financeiras anuais | D+ | C | D | C | | NC | D | NC | D | -- |
| C (iv) Fiscalização e auditoria externa | | | | | | | | | | | |
| PI-26-M1 | Abrangência, natureza e acompanhamento da auditoria externa | D | D | D | D | -- | D | D | D | D | -- |
| PI-27-M1 | Fiscalização pelo poder legislativo da lei orçamental anual | D+ | D | D | | | NC | D | D | D | NC |
| PI-28-M1 | Fiscalização do poder legislativo e relatórios de auditoria externa | D | D | D | D | -- | D | D | D | D | -- |
| D. PRÁTICAS DO DADOR | | | | | | | | | | | |
| D-1-M1 | Previsibilidade do apoio direto ao orçamento | D | D | D | -- | -- | D | D | D | -- | -- |
| D-2-M1 | Informações financeiras fornecidas por dadores para a formulação de orçamentos e de relatórios do projeto e ajuda ao programa | D | D | D | -- | -- | D | D | D | -- | -- |
| D-3-M1 | Proporção de ajuda que é gerida pelo uso de procedimentos nacionais | NA | -- | -- | -- | -- | NC | -- | -- | -- | -- |

2.2 PEFA GUINÉ-BISSAU MUDANÇA 2009 - 2013

| PI | Indicadores | Classificação 2009 | Classificação 2013 | Mudança 2009 – 2013 |
|--|---|--------------------|--------------------|---|
| A. RESULTADOS DA GFP Credibilidade do orçamento | | | | |
| PI-1 (M1) | Resultado das despesas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado | D | C | Há uma ligeira melhoria no desempenho. |
| PI-2 (M1) | Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado | D | D+ | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| PI-3 (M1) | Resultado das receitas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado | D | A | Há uma melhora acentuada no desempenho devido a uma melhor previsão de receitas. |
| PI-4 (M1) | Levantamento e monitorização do atraso no pagamento das despesas | D+ | NC | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| B. PRINCIPAIS QUESTÕES TRANSETORIAIS: Abrangência e transparência | | | | |
| PI-5 (M1) | Classificação do orçamento | D | C | Há uma ligeira melhoria no desempenho. |
| PI-6 (M1) | Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento | B | C | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| PI-7 (M1) | Extensão de operações governamentais não relatadas | D | NC | Não há nenhuma alteração no desempenho. Há operações extraorçamentais muito significativas. |
| PI-8 (M2) | Transparência das relações fiscais intergovernamentais | NA | NA | -- |
| PI-9 (M1) | Supervisão do risco fiscal agregado por outros órgãos do setor público | D | D | Não há nenhuma alteração no desempenho. Não há supervisão do risco fiscal agregado. |
| PI-10 (M1) | Acesso do público a informações fiscais importantes | D | D | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| C. CICLO DO ORÇAMENTO | | | | |

| C (i) Formulação do orçamento baseada na política | | | | |
|---|--|-----------|-----------|---|
| PI -11 (M2) | Método e participação no processo do orçamento anual | D+ | NC | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| PI -12 (M2) | Perspetiva para vários anos do planeamento fiscal, política de despesas e formulação orçamento | D+ | D+ | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| C (ii) Previsibilidade e controlo na execução do orçamento | | | | |
| PI -13 (M2) | Transparência das obrigações e responsabilidades dos contribuintes | D+ | C+ | Há uma melhoria no desempenho. |
| PI -14 (M2) | Eficácia das medidas para registo de contribuintes e avaliação dos tributos | D+ | D+ | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| PI -15 (M1) | Eficácia do recolhimento de impostos | D+ | D+ | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| PI -16 (M1) | Previsibilidade da disponibilidade de fundos para o comprometimento das despesas | D+ | D+ | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| PI -17 (M2) | Registo e gestão de saldos de caixa, dívidas e garantias | D+ | C | Há uma melhoria no desempenho (SYGADE). |
| PI -18 (M1) | Eficácia dos controlos da folha de pagamento | D | C+ | Há uma ligeira melhoria no desempenho. |
| PI -19 (M2) | Concorrência, custo-benefício e controlos nas compras | D | D+ | Há uma ligeira melhoria no desempenho. |
| PI -20 (M1) | Eficácia dos controlos internos de despesas não relacionadas com salários | D+ | D+ | Não há nenhuma alteração no desempenho. |

- PEFA Guiné-Bissau 2013 : Relatório Final -

| | | | | |
|---|--|-----------|-----------|---|
| PI -21 (M1) | Eficácia da auditoria interna | D+ | D+ | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| C (iii) Contabilidade, registos e formulação de relatórios | | | | |
| PI -22 (M2) | Oportunidade e regularidade da conciliação de contas | NA | D | Deterioração no desempenho. |
| PI -23 (M1) | Disponibilidade de informações sobre recursos recebidos por unidades de prestação de serviços | D | D | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| PI -24 (M1) | Qualidade e oportunidade de relatórios sobre o orçamento durante o exercício | D | D+ | Há uma ligeira melhoria no desempenho (SIGFiP). |
| PI -25 (M1) | Qualidade e oportunidade de demonstrações financeiras anuais | D+ | NC | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| C (iv) Fiscalização e auditoria externa | | | | |
| PI -26 (M1) | Abrangência, natureza e acompanhamento da auditoria externa | D | D | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| PI -27 (M1) | Fiscalização pelo poder legislativo da lei orçamental anual | D+ | NC | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| PI -28 (M1) | Fiscalização do poder legislativo e relatórios de auditoria externa | D | D | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| D. PRÁTICAS DO DOADOR | | | | |
| D – 1 (M1) | Previsibilidade do apoio direto ao orçamento | D | D | Não há nenhuma alteração no desempenho. |
| D – 2 (M1) | Informações financeiras fornecidas por doadores para a formulação de orçamentos e de relatórios do projeto e ajuda ao programa | D | D | Não há nenhuma alteração no desempenho. |

- PEFA Guiné-Bissau 2013 : Relatório Final -

| D – 3 (M1) | Proporção de ajuda que é gerida pelo uso de procedimentos nacionais | NA | NC | |
|------------|---|----|----|---|
| | | | | Não há nenhuma alteração no desempenho. |

Anexo 3: Avaliação das falhas do impacto da GFP

Quadro Anexo 3.1: Avaliação do impacto dos pontos fracos da GFP

| | Disciplina fiscal associada | Afetação estratégica de recursos | Prestação efetiva dos serviços públicos |
|---|--|--|---|
| 1. Credibilidade do orçamento | A falta de credibilidade na Guiné-Bissau aumenta a probabilidade de ultrapassar o défice almejado ou de aumentar o nível de impostos atrasados. | Uma falta de credibilidade no orçamento pode levar a deficiências no financiamento de despesas prioritárias. | Há um nível desproporcional de ajustes em termos de despesas recorrentes, o que provavelmente deve impactar de forma significativa a eficiência dos recursos usados em nível de prestação de serviços. |
| 2. Abrangência e transparência | A falta de transparência limita a disponibilidade de informações referentes ao desempenho do governo na manutenção da disciplina fiscal e na gestão de riscos fiscais. Por exemplo, extratos financeiros incompletos ou inoportunos limitam o exame minucioso por parte dos mercados financeiros. | A falta de transparência limita a disponibilidade das informações sobre o uso de recursos compatíveis com as prioridades divulgadas do governo. Isso limita a capacidade da assembleia legislativa, da sociedade civil e dos media de avaliarem até que ponto o governo está a executar as prioridades da sua política. | A falta de transparência limita a disponibilidade de informações nos recursos disponíveis nas unidades de prestação de serviços. Isso diminui a capacidade das comunidades locais de exercer qualquer exame minucioso nos recursos afetados e usados nas unidades de prestação de serviços. |
| 3. Formulação do orçamento baseada na política | Um processo precário de planeamento pode levar a um orçamento que desrespeite a estrutura macroeconómica e fiscal definida pelo governo. Na verdade, o envolvimento limitado pelo Gabinete pode reduzir o peso das metas fiscais nas negociações do orçamento final. A integração limitada de implicações a médio prazo de decisões fiscais (decisões de gastos e receitas, aprovação de garantias e programas de autorização, etc.) no processo do orçamento anual pode levar a políticas insustentáveis. | A falta de participação dos ministérios, o envolvimento limitado do Gabinete ou um processo orçamental caótico devem provavelmente restringir a afetação do recurso global envolvido compatível com as prioridades do governo e aumentar a probabilidade de decisões <i>ad hoc</i> , ou seja, como e quando necessárias. A falta de uma perspetiva a médio prazo pode abalar decisões de afetação, uma vez que o período de um orçamento anual é muito pequeno para efetuar mudanças importantes em afetações das despesas, de modo que os custos da iniciativa da nova política possam ser sistematicamente subestimados. | Um processo deficiente de orçamento não permite discussões sobre a eficiência no uso de recursos. Na verdade, não permite uma revisão ordenada de políticas existentes e iniciativas da nova política. A falta de uma perspetiva de vários anos pode contribuir para um planeamento inadequado dos custos recorrentes de decisões de investimento e do financiamento de aquisições plurianuais. |

Quadro Anexo 3.2: Avaliação do impacto dos pontos fracos do GFP

| | Disciplina fiscal associada | Afetação estratégica de recursos | Prestação efetiva dos serviços públicos |
|---|---|--|---|
| 4. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento | Dispositivos de controlo deficientes podem permitir despesas (incluindo a folha de pagamento) além do orçamento ou de perdas de receitas, levando a um nível maior de défice, níveis de dívidas ou impostos atrasados. | Dispositivos de controlos deficientes podem permitir despesas não autorizadas e pagamentos fraudulentos, o que pode resultar em padrões de utilização de recursos bem diferentes das afetações iniciais. | A não observância das práticas do processo de licitação da concorrência para a aquisição de bens e serviços deve provavelmente limitar a eficiência dos programas existentes, aumentando os custos de aquisição dos bens ou levando ao fornecimento de bens de qualidade inadequada. |
| 5. Contabilidade, registos e formulação de relatórios | A falta de informações oportunas e adequadas sobre a obtenção de fluxos de despesas restringe a capacidade do governo de decidir e controlar os totais do orçamento. As informações são também necessárias em termos de níveis de dívidas, garantias, obrigações contingentes, além de custos antecipados de programas de investimento para permitir a gestão da sustentabilidade e da disponibilidade fiscal a longo prazo de políticas. | A falta de informações sobre o custo de programas e o uso de recursos pode abalar a capacidade de afetar recursos às prioridades do governo. Informações frequentes sobre a execução orçamental permite a monitorização do uso de recursos, mas também facilita a identificação de gargalos e problemas que podem levar a importantes mudanças no orçamento executado. | A falta de informações sobre como os recursos foram fornecidos e usados na prestação do serviço deve provavelmente abalar o planeamento e a gestão de serviços. Informações e registos inadequados podem reduzir a disponibilidade das evidências necessárias para uma auditoria e uma supervisão eficientes do uso de fundos e podem favorecer a ocorrência de perdas, práticas de corrupção em aquisições ou o uso de recursos de forma errada. |
| 6. Fiscalização e auditoria externa | Um exame limitado da política macrofiscal do governo e da sua implementação não pode reduzir a pressão sobre o governo para considerar questões de sustentabilidade fiscal a longo prazo e respeitar as suas metas. | Um exame limitado não deve reduzir a pressão sobre o governo para afetar e executar o orçamento compatível com suas políticas definidas. | Um exame limitado não pode reduzir o nível até ao qual o governo deve ser responsabilizado pela gestão eficiente de recursos, baseada em regras, sem as quais o valor dos serviços provavelmente seria diminuído. Além disso, uma auditoria inadequada significa que a contabilidade e o uso de fundos não estão sujeitos a uma revisão e a uma verificação detalhadas. |

Anexo 4: Lista de entrevistados

| NOME E APELIDO | ORGANIZAÇÃO | FUNÇÃO | CONTACTO |
|---------------------------|------------------------------|---|------------------|
| Gino Gomes | Ministério das Finanças | Ministro | |
| Carlos Andrade | " | Conselheiro ministro | |
| Mário Bandanhe | " | Acessor Jurídico | 00245 – 6055125 |
| Tomásia Lopes M. Manjuba | " | Secretaria do Estado do Orçamento | 00245 – 6548842 |
| Alfredo Có | " | Diretor do Serviço de Controlo Financeiro | 00245 - 537 8148 |
| António A. Miranda | " | Técnico de Controlo Financeiro | 00245 – 5336642 |
| Nelson J. Semedo | " | Técnico Sup. Controlo Financeiro | 00245 – 5117605 |
| José António Djarga Buaro | Ministério das Finanças-APC | Diretor APC | 00245 – 5125932 |
| Domingas Dias | DGCI-Ministério das Finanças | Diretora do Serviço de Informática e Estatística | 00245 – 6614481 |
| Paulo Có | " | Técnico Sup. DGCI | 00245 – 6737497 |
| Francisco Braima Nhabali | " | Diretor do Serviço de Contencioso, Legislação e Estudos | 00245 – 6879334 |
| Maria Lourdes Fati | " | Técnica Sup. DGCI | 00245 – 6700701 |
| Suleimane Seide | " | Diretor-Geral | 00245 – 6609022 |
| Paulo Mendes | " | Técnico Superior. DGCI | 00245 – 6651731 |
| Armando Chernó Djalo | " | Técnico Superior. DGCI | 00245 – 6637370 |
| João C. Sanca | " | Técnico Superior. DGCI | 00245 – 6938956 |
| Queita Balde | " | Técnico Superior. DGCI | 00245 – 6806108 |
| Adulai Sow | ANP | Presidente da Comissão Parlamentar, Finanças, Economia, Plano e Indústria | 00245 – 6545685 |
| Infali Sisse | IGF-Ministério das Finanças | Inspetor | 00245 – 5394064 |
| Simão Augusto | " | Inspetor | 00245 – 5170290 |
| Albertina Garbosa Bague | " | Inspetora | 00245 – 5494825 |

| | | | |
|---------------------------|--------------------------------|---|-----------------|
| Augusto Formosa | " | Inspetor-Geral | 00245 – 5143310 |
| Mamadu Sani | " | Inspetor-Geral Adjunto | 00245 – 5403865 |
| Rui Salvador Mandeek | " | Inspetor | 00245 – 5426666 |
| Adjunto Sene | " | Inspetor | 00245 – 5340436 |
| Jorge Anibal | DGT-Ministério das Finanças | Diretor-Geral | 00245 – 5760667 |
| Virgílio Vaz Martins | DGA-Ministério das Finanças | Diretor Auditoria Interna | 00245 – 5222739 |
| Indoma Bedanqui | DGA-Ministério das Finanças | Diretor do Serviço de Estatística e Informática | 00245 – 6720398 |
| Vitoriano A. Da Costa | " | POAV | 00245 – 5582569 |
| Mário Santos | " | Major-BAF | 00245 – 6603214 |
| António Vaz | " | Acessor Técnico Aduaneiro | 00245 – 6629896 |
| Aristino João Da Costa | " | Diretor do Serviço Técnico | 00245 – 6640163 |
| António Mutaro Seide | " | Adjunto Direç.-Geral das Alfândegas | 00245 – 6612190 |
| Marcelino Luís Mendes | " | | 00245 – 5520126 |
| José Demba Buaro | DGA-Ministério das Finanças | Diretor-Geral | 00245 – 6634888 |
| António Sani | DGCP-Ministério das Finanças | Diretor-Geral | 00245 – 5907727 |
| Makker Sanhá | " | DMP | 00245 – 5361461 |
| Júlio Correia | " | Conselheiro do SET | 00245 – 5406420 |
| Adão Jata | DGCPRI-Ministério das Finanças | Diretor do Serv. De Estatística | 00245 – 6660561 |
| João Viriato B. Rodrigues | " | Diretor-Geral | 00245 – 6259378 |
| Oscar Cunha | " | Diretor do Serv. De Estudos Económicos | 00245 – 5217646 |
| Mamadu Iaiá Bari | Ministério das Finanças | Diretor do Serviço de Informática | 00245 – 5545123 |
| Mário Dias Fati | Ministério das Finanças | CADESPE | 00245 – 5217153 |
| Elísio Gomes Sá | DGO-Ministério das Finanças | Adjunto Direç.-Geral do Orçamento | 00245 – 5383395 |
| Julião Augustino | DGCF-Ministério das Finanças | Diretor-Geral | 00245 – 5799957 |

| | | | |
|-------------------------|---|--|--|
| Valentim Sá da Silva | Ministério das Finanças | Diretor do Património | 00245 – 5985563 |
| Walo Biague | " | Diretor do SIGFiP | |
| Alberto Djedjo | Tribunal de Contas | Presidente | 00245 – 6981709 |
| Mamadu Boi Djalo | " | Chefe de Gabinete | 00245 – 5308049 |
| Amadeu Correia | " | Coordenador Técnico de Auditoria | 00245 5148728 |
| Maurício Paulo Albino | " | Conselheiro do PTC | 00245 – 5535302 |
| Domingos Malú | " | Diretor-Geral | 00245 – 5703014 |
| Quintino Gomes Cá | " | Juiz Conselheiro | 00245 – 5403684 |
| José Abdul Carimo | Ministério da Saúde | Secretário de Estado da Administração Hospitalar | 00245 – 6094747 |
| Nicolau Almeida | " | Diretor-Geral da PPS | |
| Cristóvão Manjuba | " | Diretores Serviços DT/NT | 00245 – 6621821 |
| Júlio Cesar Sa Nogueira | " | Acessor Principal SE/SNS | |
| Adulai Sow | ANP | Presidente Comissão Parlamentar, Finanças, Economia, Plano e Indústria | 00245 - 6545685 |
| Alfredo Torrez | FMI | Representante Residente | 00245 - 6809339 |
| Gaston Fonseca | " | Economista | gfonseca@mf.org |
| Sidónio dos Santos | " | | sidoso@gmail.com |
| Francisco Correia | CAON-FED | Coordenador CAON-FED | 00245 - 6611378 |
| José A. M. Tavares | Câmara do Comércio e Indústria | Secretária-Geral da CCIA | 00245 - 6712060 |
| Salio Ba | " | Diretor de Gabinete | 00245 - 5803959 |
| Isuf Dabó | " | Diretor da CCIA | 00245 - 6619145 |
| Mamadu Alfadjo Djalo | " | Pres. Conselho Fiscal | 00245 - 6820188 |
| Aureliano M. Gomes | " | Membro da CCIA | 00245 - 6614307 |
| Lazaro Barbosa | Autoridade Regul. De Concursos Públicos | Vogal | 00245 - 6801165 |
| Degol Mendes | " | Presidente | 00245 - 5258778 |

| | | | |
|---------------------------|---|--|-----------------|
| José Braima Dafé | Ministério da Função Pública e Modernização do Estado | UCIRE | 00245 - 6666072 |
| Alexandre da Silva | " | Diretor do Gabinete | 00245 - 6656731 |
| Alfa Balde | " | Inspetor-Geral do Trabalho | 00245 - 6624239 |
| Augusto Sanca | " | Inspetor do Trabalho | 00245 - 6611819 |
| Juldé Baldé | " | Diretor-Geral da Adm. Pública | 00245 - 6532980 |
| Alfa Balde | BCEAO | Chefe de Serviço da Contabilidade | 00245 - 6006050 |
| Marcelino Victor | " | Controlador das Operações | 00245 - 5837772 |
| Lassana Sambú | " | | 00245 - 5504168 |
| Cheich Tidjani Sall | " | Chefe de Serviço dos Estudos | |
| Romoville Lopes da Cruz | " | Adjunto do Chefe de SEC | 00245 - 5291920 |
| Oscar Cunha | " | Diretor do Serv. De Estudos Económicos | 00245 - 5217646 |
| Lino Sá | Ministério da Econ. Integração Regional | Diretor do PIP | 00245 - 6745968 |
| Vasco Da Silva | " | Diretor-Geral do Plano | 00245 - 6576276 |
| Francelino A. Balde | " | Técnico de DGP | 00245 - 6118023 |
| Donaldo G. Imbana | Ministério da Educação Nacional | Diretor dos Serviços Recur. Humanos | 00245 - 5599147 |
| Cassiano Augusto da Silva | " | DAF | 00245 - 5921378 |
| Mónica Buaro da Costa | " | Diretor do Gabinete | 00245 - 5808684 |
| Mamadu Saliu Jassi | " | Técnico de DGEPASE | 00245 - 5803830 |
| Mário Nosoline | " | Diretor-Geral DGEPASE | 00245 - 6624085 |
| Alfredo Gomes | " | Ministro | 00595 - 5953952 |

Anexo 5: Lista de documentos

Documentação geral

Constituição da República (1996)

FMI *Medidas de curto e médio prazo para reforçar a gestão financeira pública* 2013

PEFA *Quadro de avaliação do desempenho* (2011)

PEFA *Field guide* (2012)

PEFA *Guiné-Bissau, Relatórios de 2009 e 2006*

PEMFAR *Guiné-Bissau, Public expenditure management and financial accountability review* (2009)

Finanças públicas

Lei Orgânica do Ministério das Finanças, Out. de 2006

Projeto de Lei Orgânica do Ministério das Finanças Públicas

Diretiva da UEMOA n.º 5 de 1997, relativa a lei das finanças.

Relatório - Finanças públicas – ano 2011`, Direção da Conjuntura, Previsão e Relações Internacionais

Conta Geral do Estado do ano 2010

Orçamento

Lei das Finanças, anos 2010, 2011, 2012 (inicial e retificativa), 2013

Carta-circular do Primeiro-ministro OGE 2011 (28 de dezembro de 2010) e OGE 2013 (28 de julho de 2013)

Calendário do Orçamento Geral do Estado (OGE) de 2013 (22 de janeiro de 2013)

Relatório de execução orçamental - janeiro a novembro de 2011 - janeiro a 31 de dezembro de 2011

Relatório das atividades da Direção-Geral do Orçamento - ano 2011

Diretivas UEMOA relativas à nomenclatura orçamental N.º 7-1998 e 5-2009

A nomenclatura orçamental SIGFiP-GB (documento não datado)

Documentos estratégicos

Documento Estratégico de Ação para a Redução da Pobreza 2011-2015 (DENARP II)

Plano a longo prazo do Ministério da Saúde 2013-2023

Documento estratégico do Ministério da Educação -2010-2012

Controlo Financeiro

Decreto-lei n.º 33, relativo ao Controlador Financeiro (17 de fev. de 2006)

Decreto relativo ao controlo financeiro de 2010

Procedimentos de controlo de autorizações (Direção-Geral do Controlo Financeiro-1997)

Relatório da atividade da DGCF ano 2012

Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas (SIGFiP-GB)

Documento de apresentação de SIGFiP(9 páginas)

Concursos públicos

Regulamentação dos contratos públicos (DGCP novembro de 2012)

Lei-quadro n.º19 de 2010, relativa aos contratos públicos (promulgada em 19 de setembro)

Decreto n.º1/2012 que aprovou o diploma relativo à organização e às modalidades de funcionamento da Direção-Geral dos Concursos Públicos (promulgado em 26 de julho)

Decreto n.º 2/2012, que criou a Unidade Central das Compras Públicas (promulgado em 26 de julho)

Decreto-lei n.º 1/2012 (13 de agosto), aprovado pelo diploma relativo à instituição da Autoridade de Regulação dos Concursos Públicos

Decreto-lei n.º 2/2012 (20 de agosto), relativo ao Código dos Contratos Públicos

Relatório de atividades da Direção-Geral dos Concursos Públicos - ano 2012
(dezembro de 2012)

Inspeção-Geral das Finanças

Plano de atividade da IGF – segundo semestre de 2013

Assembleia Nacional Popular

Parecer sobre o OGE 2012 da Comissão Especializada dos Assuntos Económicos,
Financeiros, Plano, Comércio e Indústria