



PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
2017

Praia, novembro de 2020



**DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO
DO TRIBUNAL DE CONTAS**



Deliberação n.º 01/2020
de 03 de novembro

O Plenário do Tribunal de Contas, reunido em sessão extraordinária, no dia 03 de novembro de 2020;

Após a discussão da proposta do Parecer sobre a Conta Geral do Estado do ano de 2017, sob a responsabilidade do Juiz Conselheiro, Dr. Claudino Semedo e coordenado por este e pelo Juiz Conselheiro, Dr. José Maria Cardoso;

Ao abrigo do art.º 62º do Regulamento do Tribunal de Contas e

No uso dos poderes que lhe confere a alínea a) do art.º 76º da Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro:

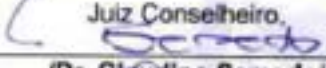
Aprova por unanimidade o Relatório, com declaração de voto em relação ao texto do parecer que se faz constar da ata sobre a Conta Geral do Estado do ano de 2017.

Tribunal de Contas, na Praia, aos 03 de novembro de 2020,

O Presidente,


/Dr. João da Cruz Borges Silva/

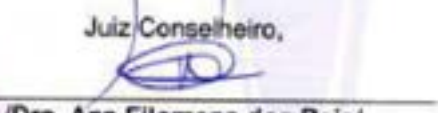
Juiz Conselheiro,


/Dr. Claudino Semedo/

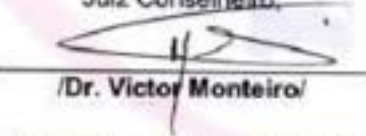
Juiz Conselheiro,


/Dr. José Maria Cardoso/

Juiz Conselheiro,


/Dra. Ana Filomena dos Reis/

Juiz Conselheiro,


/Dr. Victor Monteiro/



**PARECER SOBRE A
CONTA GERAL DO ESTADO**



FICHA TÉCNICA



FICHA TÉCNICA

1. Coordenadores

Juiz Conselheiro – Claudino Maria Monteiro Semedo

Juiz Conselheiro – José Maria Cardoso

2. Equipa Técnica

David Carlos Monteiro Rocha

Elizabete Almeida Salomão

João Correia Martins

José Lino Correia

Sónia Helena Monteiro Correia

3. Propriedade

Tribunal de Contas de Cabo Verde

Achada de Santo António

C.P. 126

Prédio Diocesana Center

Praia – Cabo Verde

Tel. 262 35 52 – Fax. 262 35 51

Email: tcontascaboverde@tcontas.gov.cv

4. Capa

Núcleo de Informática do Tribunal de Contas

5. Composição e Conceção Gráfica

Tribunal de Contas

6. Financiador

Camões Instituto da Cooperação e da Língua



ÍNDICES



ÍNDICE GERAL

TÍTULO I - ASPETOS GERAIS	2
1. Enquadramento Legal e Institucional	2
2. Síntese das Principais Constatações e Recomendações	4
2.1 Do Capítulo I - Processo Orçamental	4
2.2 Do Capítulo II – Receita	6
2.3 Do Capítulo III – Despesa	8
2.4 Do Capítulo IV – Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado	11
2.5 Do Capítulo V – Dívida Pública	13
2.6 Do Capítulo VI – Património do Estado	14
2.7 Do Capítulo VII – Tesouraria do Estado	16
2.8 Do Capítulo VIII – Segurança Social	18
3. Acompanhamento das Recomendações	20
TÍTULO II PARECER – RELATÓRIO TÉCNICO	26
CAPÍTULO I - PROCESSO ORÇAMENTAL	26
1.1 Lei do Orçamento do Estado e Decreto-Lei de Execução Orçamental	28
1.1.1 Análise do Orçamento do Estado	29
1.1.1.1 Orçamento da Receita	31
1.1.1.2 Consignação de Receitas	31
1.1.1.3 Orçamento da Despesa	34
1.1.1.3.1 Orçamento dos SFA e IP	36
1.1.1.4 Programa de Investimento Público (PIP)	37
1.1.1.5 Princípios Orçamentais/Execução de Receitas	37
1.1.1.6 Financiamento	38
1.1.1.7 Decreto-Lei de Execução do Orçamento do Estado	39
1.2 Alterações Orçamentais	43
1.2.1 Ótica Económica	44
1.2.2 Ótica Funcional	45
1.2.3 Ótica Programática	47
1.2.3.1 Modalidade de Financiamento do PIP	48
1.3 Publicação de Diplomas	49
1.4 Reformas	51
CAPÍTULO II – RECEITA	54
2.1 Normas e Procedimentos de Execução das Receitas do Estado	54
2.2 Receita Global	56
2.2.1 Evolução da Receita Global	57
2.2.2 Receitas Fiscais - Sistema Fiscal Cabo-verdiano	58
2.2.2.1 Impostos Diretos	59
2.2.2.1.1 Imposto sobre Rendimento das Pessoas Singulares	60



2.2.2.1.2	Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas	60
2.2.2.2	Impostos Indiretos	60
2.2.2.2.1	Imposto sobre o Valor Acrescentado	61
2.2.2.2.2	Outros Impostos sobre Bens e Serviços	62
2.2.2.2.3	Receitas Consignadas	63
2.2.2.2.3.1	Taxa Contribuição Turística	63
2.2.2.2.3.2	Taxa Ecológica	65
2.2.2.2.3.3	Taxa de Manutenção Rodoviária	66
2.2.2.2.3.4	Outras Receitas Consignadas	68
2.2.2.2.4	Imposto sobre Transações Internacionais	69
2.2.2.3	Evolução das Receitas Fiscais	70
2.2.3	Segurança Social, Transferências e Outras Receitas	71
2.2.4	Receitas Consulares	72
2.2.5	Receitas Serviços Médico Hospitalar	74
2.2.6	Dívida Fiscal	76
2.3	Reformas	78
CAPÍTULO III - DESPESA		84
3.1	Considerações Gerais	84
3.2	Análise global da execução do Orçamento da Despesa	85
3.2.1	Despesas Globais incluindo Ativos e Passivos por Classificação Económica	85
3.2.1.1	Outras Despesas	88
3.2.2	Despesa Globais por Classificação Orgânica	91
3.2.2.1	Despesa com pessoal por orgânica	93
3.2.3	Despesas globais por Classificação Funcional	94
3.2.3.1	Rubrica "Outros não Especificados"	95
3.2.4	Consolidação da Execução Orçamental	97
3.2.4.1	Erros e omissões registados na CGE	98
3.2.4.2	Análise das despesas dos Órgãos de Soberania, Autoridades Independentes, SFA e IP	98
3.2.4.3	Análise da despesa de Assembleia Nacional	102
3.2.4.4	Análise dos mapas orçamentais dos Municípios	103
3.2.5	Despesas executadas por Programa	106
3.2.5.1	O Sistema Nacional de Investimento e do Seguimento e avaliação do PIP	109
3.2.5.2	Análise da Evolução do PIP	112
3.2.5.3	Despesas de Reconstrução dos estragos causados pela erupção na ilha do Fogo	114
3.2.5.4	Financiamento PIP	117
3.3	Reformas	118
CAPÍTULO IV - SUBSÍDIOS, BENEFÍCIOS FISCAIS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO		122
4.1	Enquadramento Legal	122
4.2	Apoios não Reembolsáveis Concedidos	122
4.3	Benefícios Fiscais Concedidos	125



4.3.1	Na Direção das Alfândegas	132
4.3.2	Na Direção das Contribuições e Impostos	133
4.3.3	Cruzamento de dados concedidos entre a CGE e a DCI	136
4.3.4	Impacto dos Benefícios Fiscais concedidos em 2017	139
4.4	Reformas	140
CAPÍTULO V - Dívida Pública		144
5.1	Considerações Gerais	144
5.2	Enquadramento da Dívida Pública	144
5.3	Aspetos Legais	145
5.4	Estratégia e Programa de Financiamento para 2017	145
5.5	Operações Financeiras do Estado	146
5.5.1	Evolução do défice e financiamento do orçamento do Estado	148
5.5.2	Dívida Pública Ativa	149
5.5.2.1	Empréstimos de Retrocessão	149
5.5.3	Dívida Pública Passiva	150
5.5.3.1	Dívida Interna	151
5.5.3.1.1	Evolução do stock da Dívida Interna	152
5.5.3.1.2	<i>Trust Fund</i>	155
5.5.3.2	Dívida Externa	157
5.5.3.2.1	Evolução do stock da Dívida Externa	159
5.5.3.2.2	Serviço da Dívida Passiva	160
5.5.3.3	Sustentabilidade da Dívida segundo o padrão do Fundo Monetário Internacional	162
5.6	Avaes e Garantias concedidos pelo Estado	164
5.6.1	Análise do Impacto dos Avaes na Dívida Pública	164
5.7	Dívida Pública Global do Estado (Direta e Indireta)	168
5.8	Risco de Crédito e Ratings	172
5.9	Cabo Verde no contexto dos Pequenos Países Insulares	172
5.10	Reformas	175
CAPÍTULO VI - Património do Estado		178
6.1	Considerações Gerais	178
6.2	Ativos não Financeiros	179
6.2.1	Análise Global de Aquisição dos Ativos não Financeiros	181
6.2.1.1	Aquisição de Maquinaria e Equipamento	186
6.2.1.2	Edifícios, Terrenos e Outras Construções	188
6.2.1.3	Incorporação dos Bens Imóveis	189
6.2.2	Gestão e Controlo das Viaturas do Estado	190
6.3	Património Financeiro do Estado	191
6.3.1	Análise da Carteira de Participações do Estado	192
6.4	Reformas	196
CAPÍTULO VII - Tesouraria do Estado		200
7.1	Considerações Gerais	200



7.2 Planejamento da Tesouraria do Estado	201
7.3 Operações do Tesouro Público.....	202
7.3.1 Fluxos Financeiros do Estado	202
7.4 Operações de Tesouraria	204
7.5 Saldo da Tesouraria do Estado.....	209
7.6 Bancarização do Tesouro	213
7.7 Reformas	217
CAPÍTULO VIII - SEGURANÇA SOCIAL	220
8.1 Enquadramento	220
8.1.1 Principais medidas legislativas	221
8.2 Orçamento e Conta Global da Segurança Social	222
8.2.1 Orçamento e Conta da Segurança Social geridos pela Administração Central.....	231
8.2.2 Orçamento e Conta da Segurança Social geridos pelo INPS	235
8.2.2.1 Intermediação da Direção de Serviço de Segurança Social	238
8.2.2.2 Investimentos Financeiros	239
8.2.2.3. Comparação de informações entre os documentos do INPS e a CGE	240
8.2.2.4. Resultados.....	244
8.3 Situação da Dívida do Estado para com o INPS.....	244
8.4 Informações do Relatório de Auditoria.....	246
8.5 Reformas	249
PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO.....	252
9.1 Enquadramento Legal Institucional	252
9.1.1 Competência, Prazos, Objeto e Âmbito do Parecer.....	252
9.2 Considerações Gerais	252
9.2.1 Irregularidades genéricas.....	253
9.2.2 Irregularidades específicas relativas à CGE de 2017	254
9.3 Parecer	255
ANEXOS.....	257



ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO I.1 - APROVAÇÃO DA LOE E DO DLEOE	28
QUADRO I.2 - ORÇAMENTO DO ESTADO	30
QUADRO I.3 - DESPESAS DOS SFA E IP	36
QUADRO I.4 - RECEITAS NÃO INSCRITAS NO OE	38
QUADRO I.5 - ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS ÓTICA ECONÓMICA	44
QUADRO I.6 - ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS ÓTICA FUNCIONAL	46
QUADRO I.7 - ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS PIP	47
QUADRO I.8 - MODALIDADE DE FINANCIAMENTO DO PIP	49
QUADRO II.1 - RECEITA GLOBAL 2017 – PREVISÃO E EXECUÇÃO	56
QUADRO II.2 - RECEITAS FISCAIS PREVISTAS E COBRADAS	59
QUADRO II.3 - ANÁLISE COMPARATIVA IMPOSTO DIRETOS	60
QUADRO II.4- IMPOSTOS INDIRETOS	61
QUADRO II.5 - RECEITA DO IVA - DA VS DCI	61
QUADRO II.6 - HÓSPEDES POR TIPO DE ESTABELECIMENTO DE ALOJAMENTO TURÍSTICO (2013 – 2017)	63
QUADRO II.7- RECEITAS CONSIGNADAS	68
QUADRO II.8 - VARIAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE TRANSAÇÕES INTERNACIONAIS	70
QUADRO II.9 - SEGURANÇA SOCIAL, TRANSFERÊNCIAS E OUTRAS RECEITAS	71
QUADRO II.10 – RECEITAS CONSULARES	72
QUADRO II.11 - RECEITAS DOS SERVIÇOS MÉDICO HOSPITALARES	74
QUADRO II.12 - RANK DOING BUSINESS	77
QUADRO III.1 - DESPESAS GLOBAIS INCLUINDO ATIVOS NÃO FINANCEIROS PREVISTAS E EXECUTADAS	85
QUADRO III.2 - VARIAÇÃO DAS DESPESAS GLOBAIS INCLUINDO ATIVOS NÃO FINANCEIROS	86
QUADRO III.3 - OUTRAS DESPESAS	89
QUADRO III.4- DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL POR ORGÂNICA	92
QUADRO III.5 - VARIAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DA DESPESA COM O PESSOAL POR ORGÂNICA	93
QUADRO III.6 - DESPESAS FUNCIONAL GLOBAIS DOS ANOS DE 2016 E 2017	95
QUADRO III.7 - OUTROS NÃO ESPECIFICADOS	96
QUADRO III.8 - CRUZAMENTO DAS DESPESAS DE FUNCIONAMENTO ENTRE CGE E A CG..	100
QUADRO III.9 - CRUZAMENTO DAS DESPESAS DA ASSEMBLEIA NACIONAL - CGE E CG.....	102
QUADRO III.10 - CRUZAMENTO DO FFM ENTRE A CGE E AS CG DOS MUNICÍPIOS	105
QUADRO III.11 - DESPESAS POR PROGRAMA DO ANO DE 2017 SEGUNDO OS PILARES DO PEDS	107
QUADRO III.12 - DESPESAS DE INVESTIMENTO POR ÁREA ESTRATÉGIA, NO ANO DE 2017	108
QUADRO III.13 - DESPESAS EXECUTADAS PELO FAR EM 2017	116
QUADRO III.14 – FINANCIAMENTO DO PIP, ANO DE 2017, POR PILARES	117
QUADRO IV.1 - APOIOS NÃO REEMBOLSÁVEIS	123
QUADRO IV.2 - SUBSÍDIOS ÀS EMPRESAS	124
QUADRO IV.3 - EVOLUÇÃO DOS APOIOS CONCEDIDOS NO PERÍODO 2015-2017	125
QUADRO IV.4 - INCENTIVOS E BENEFÍCIOS CONCEDIDOS NA LEI DE BF	129
QUADRO IV.5 - BENEFÍCIOS FISCAIS NO PERÍODO 2015 - 2017	131
QUADRO IV.6 - ISENÇÃO NA IMPORTAÇÃO EM 2017	132
QUADRO IV.7 - BF CONCEDIDOS PELA DCI POR SETOR DE ATIVIDADE	137
QUADRO IV.8 - EMPRESAS QUE NÃO DECLARARAM OS BF	137
QUADRO V.1 - OPERAÇÕES FINANCEIRAS ATIVAS E PASSIVAS DO ESTADO	147
QUADRO V.2 - COMPOSIÇÃO E FLUXOS DO FINANCIAMENTO INTERNO	151
QUADRO V.3 - INSTRUMENTO DA DÍVIDA INTERNA	152
QUADRO V.4 - DÍVIDA PÚBLICA POR SUBSCRITORES	153



QUADRO V.5 - VALORES DÍVIDA INTERNA E PIB POR ANOS.....	154
QUADRO V.6 - RENDIBILIDADE DO CVDTF - TRUST FUND.....	156
QUADRO V.7 - STOCKS E FLUXOS DO FINANCIAMENTO EXTERNO.....	158
QUADRO V.8 - ENCARGOS COM A DÍVIDA PÚBLICA.....	161
QUADRO V.9 - SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA.....	163
QUADRO V.10- INDICADORES DE CABO VERDE.....	163
QUADRO V.11 - AVALES E GARANTIAS DO ESTADO.....	165
QUADRO V.12- VALORES DA DÍVIDA GLOBAL E DA DÍVIDA PÚBLICA DIRETA VS PIB.....	169
QUADRO VI. 1- ATIVOS NÃO FINANCEIROS - FUNCIONAMENTO.....	181
QUADRO VI.2 - ATIVOS NÃO FINANCEIROS - INVESTIMENTO.....	182
QUADRO VI.3 - FONTE DE FINANCIAMENTO DOS ATIVOS NÃO FINANCEIROS - INVESTIMENTOS.....	183
QUADRO VI.4 - ATIVOS NÃO FINANCEIROS POR ESTRUTURA ORGÂNICA - INVESTIMENTOS	184
QUADRO VI.5 - PRINCIPAIS PROGRAMAS MIOTH.....	185
QUADRO VI. 6 - AQUISIÇÃO DE BENS MÓVEIS POR ESTRUTURA ORGÂNICA - INVESTIMENTO	187
QUADRO VI.7 - AQUISIÇÃO DE VIATURAS.....	188
QUADRO VI.8 - AQUISIÇÕES DE BENS MÓVEIS POR ESTRUTURA ORGÂNICA - INVESTIMENTO	188
QUADRO VI.9 - OUTRAS CONSTRUÇÕES - PROGRAMAS.....	189
QUADRO VI.10 - CARTEIRA PRINCIPAL E SECUNDARIA DAS EMPRESAS PARTICIPADAS DO ESTADO.....	193
QUADRO VII.1 – EVOLUÇÃO TRIENAL DOS FLUXOS FINANCEIROS DO ESTADO.....	203
QUADRO VII.2 – OPERAÇÕES DE TESOURARIA.....	205
QUADRO VII.3 - EVOLUÇÃO DOS SALDOS TRANSITADOS NA TESOURARIA DO ESTADO.....	210
QUADRO VII.4 – COMPARAÇÃO DAS ORIGENS DOS SALDOS FINAIS DO SETOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO.....	210
QUADRO VII.5 - MEIOS DE PAGAMENTOS UTILIZADOS NA DESPESA ORÇAMENTAL.....	215
QUADRO VII.6 - BANCARIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES.....	216
QUADRO VIII.1 - VALORES DAS RECEITAS E DESPESA GLOBAIS NA CGE DIVERGENTES DOS NA LOE DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DO INPS.....	227
QUADRO VIII.2 - DIFERENÇA ENTRE O ORÇAMENTO INICIAL NAS RUBRICAS DE MAPA XIV DO OE E DO MAPA III.14 DA CGE.....	230
QUADRO VIII.3 - BALANÇO DA SEGURANÇA SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	232
QUADRO VIII.4 - EVOLUÇÃO DA CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE 2015 A 2017.....	234
QUADRO VIII.5- INFORMAÇÃO FINANCEIRA DO INPS.....	236
QUADRO VIII.6 - INVESTIMENTOS FINANCEIROS DO INPS.....	239
QUADRO VIII.7 - BALANÇO DA SEGURANÇA SOCIAL DA CGE VS PAO E RELATÓRIO E CONTAS DO INPS.....	241
QUADRO VIII.8 - EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS NO PERÍODO 2015-2017.....	244
QUADRO VIII.9 - DÍVIDA DO ESTADO PARA COM O INPS 2015-2017.....	245



ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO II.1 - EVOLUÇÃO DA RECEITA GLOBAL - 2013 A 2017	57
GRÁFICO II.2 - RECEITA GLOBAL VS. PIB.....	58
GRÁFICO II.3 - OUTROS IMPOSTOS SOBRE BENS E SERVIÇOS	62
GRÁFICO II.4 - EVOLUÇÃO QUINQUENAL DA CONTRIBUIÇÃO TURÍSTICA.....	64
GRÁFICO II.5 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS FISCAIS 2015 - 2017	70
GRÁFICO II.6 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA FISCAL	76
GRÁFICO III.1 - VARIAÇÃO BIENAL DAS DESPESAS GLOBAIS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	87
GRÁFICO III.2 - EVOLUÇÃO TRIENAL DO PIP	113
GRÁFICO IV.1 - BF CONCEDIDOS PELA DA POR CONCELHO.....	133
GRÁFICO IV.2 - BF CONCEDIDOS PELA DCI POR CONCELHO.....	138
GRÁFICO V.1 – DÉFICE E FINANCIAMENTO LÍQUIDO FACE AO PIB.....	148
GRÁFICO V.2 - EVOLUÇÃO DO RÁCIO DA DÍVIDA INTERNA / PIB.....	155
GRÁFICO V.3 - DÍVIDA EXTERNA	159
GRÁFICO V.4 - DÍVIDA PÚBLICA GLOBAL	169
GRÁFICO V.5 - PIB DE CABO VERDE, MAURÍCIAS, SEYCHELES E MADAGÁSCAR	173
GRÁFICO V.6 - STOCK DA DÍVIDA EXTERNA.....	174
GRÁFICO V.7 - CRÉDITO RECEBIDO DO SETOR FINANCEIRO	174
GRÁFICO VI.1 - EMPRESAS E PARTICIPAÇÕES DO ESTADO	194
GRÁFICO VIII.1 - EVOLUÇÃO DAS PENSÕES - 2015 A 2017.....	233



ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO N.º I.1 – 1/PCGE17	29
RECOMENDAÇÃO N.º I.2 – 2/PCGE17	38
RECOMENDAÇÃO N.º II.1 – 3/PCGE17	66
RECOMENDAÇÃO N.º II.2 – 4/PCGE17	69
RECOMENDAÇÃO N.º II.3 – 5/PCGE17	78
RECOMENDAÇÃO N.º III.1 – 6/PCGE17	91
RECOMENDAÇÃO N.º III.2 – 7/PCGE17	91
RECOMENDAÇÃO N.º III.3 – 8/PCGE17	104
RECOMENDAÇÃO N.º III.4 – 9/PCGE17	112
RECOMENDAÇÃO N.º III.5 – 10/PCGE17	115
RECOMENDAÇÃO N.º IV.1 – 11/PCGE17	127
RECOMENDAÇÃO N.º IV.2 – 12/PCGE17	134
RECOMENDAÇÃO N.º IV.3 – 13/PCGE17	135
RECOMENDAÇÃO N.º IV.4 – 14/PCGE17	140
RECOMENDAÇÃO N.º V.1 – 15/PCGE17	167
RECOMENDAÇÃO N.º V.2 – 16/PCGE17	170
RECOMENDAÇÃO N.º V.3 – 17/PCGE17	171
RECOMENDAÇÃO N.º VI.1 – 18/PCGE17	180
RECOMENDAÇÃO N.º VI.2 – 19/PCGE17	186
RECOMENDAÇÃO N.º VI.3 – 20/PCGE17	190
RECOMENDAÇÃO N.º VI.4 – 21/PCGE17	191
RECOMENDAÇÃO N.º VII.1 – 22/PCGE17	201
RECOMENDAÇÃO N.º VII.2 – 23/PCGE17	208
RECOMENDAÇÃO N.º VII.3 – 24/PCGE17	209
RECOMENDAÇÃO N.º VII.4 – 25/PCGE17	209
RECOMENDAÇÃO N.º VII.5 – 26/PCGE17	213
RECOMENDAÇÃO N.º VII.6 – 27/PCGE17	214
RECOMENDAÇÃO N.º VIII.1 – 28/PCGE17	225
RECOMENDAÇÃO N.º VIII.2 – 29/PCGE17	226
RECOMENDAÇÃO N.º VIII.3 – 30/PCGE17	230
RECOMENDAÇÃO N.º VIII.4 – 31/PCGE17	242
RECOMENDAÇÃO N.º VIII.5 – 32/PCGE17	243
RECOMENDAÇÃO N.º VIII.6 – 33/PCGE17	246



ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO I - JUSTIFICAÇÃO DA DIFERENÇA NA CG DA A.N.....	258
ANEXO II – EXTRATO DA CONTA FAR 2017 NO TESOURO	260
ANEXO III - BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS PELA DCI EM 2017.....	268
ANEXO IV - EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE RETROCESSÃO SEGUNDO OS DADOS DA TD	269
ANEXO V – DUC DA ENAPOR – COBRANÇA DÍVIDA EMPRÉSTIMOS RETROCESSÃO	274
ANEXO VI - QUADRO DAS GARANTIAS DO ESTADO	276
ANEXO VII - ESCALA AGÊNCIA RATING.....	277
ANEXO VIII – SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DE CABO VERDE.....	278
ANEXO IX – QUADRO VIII.5 - INFORMAÇÃO FINANCEIRA DO INPS- RETIFICADO	279
ANEXO X - QUADRO VIII.10 - BALANÇO DA SEGURANÇA SOCIAL DA CGE VS PAO E RELATÓRIO E CONTAS DO INPS - RETIFICADO	280
ANEXO XI – RECEITAS DO FAMR COBRADOS EM 2017 – NA CONTA DE GERÊNCIA	281
ANEXO XII – QUESTIONÁRIO APLICADO NA DNOCP-MF – ENVIADO VIA OUTLOOK.....	283
ANEXO XIII - CONTRADITÓRIO DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS.....	287
ANEXO XIV - CONTRADITÓRIO DO INSTITUTO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	288
ANEXO XV - RELATÓRIO DA AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES SOBRE À GESTÃO E CONTROLO DAS VIATURAS DO ESTADO.....	289



FONTES

- Assembleia Nacional; (2ª Revisão Ordinária - 2010), "Constituição da República de Cabo Verde".
- Assembleia Nacional; (1993). "Lei n.º 84/IV/93, 12 de julho - Competência, Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas", In BO n.º 45, I Série.
- Assembleia Nacional; (1998). "Lei de Enquadramento Orçamental", In BO n.º 45, I Série.
- Assembleia Nacional; (2003). "Regime Jurídico das Agências Reguladoras Independentes", In BO n.º 13, I Série.
- Assembleia Nacional; (2007). Lei n.º 17/VII/2007, de 10/08, "Regime Jurídico das Aquisições Públicas".
- Assembleia Nacional; (2011). "Altera a Lei de Enquadramento Orçamental", In BO n.º 29, I Série.
- Assembleia Nacional; (2012). "Regime Jurídico das Entidades Reguladoras Independentes nos Sectores Económico e Financeiro", In BO n.º 39, I Série.
- Assembleia Nacional; (2013). Lei 26/VIII/2013, de 21 de janeiro, Código de Benefícios Fiscais, com as alterações efetuadas pela Lei n.º 102/VIII/2016, de 6 de janeiro e pelo OE de 2017.
- Assembleia Nacional; (2016). "Lei do Orçamento do Estado para o ano económico de 2017", In BO n.º 13, I Série.
- Assembleia Nacional; (2014). Lei n.º 70/VIII/2014, de 26 de agosto, Regime Jurídico Especial das micro e pequenas empresas, In BO n.º 51, I Série.
- Assembleia Nacional; (2014). Lei n.º 78/VIII/2014, de 31 de dezembro, Código de Imposto sobre as Pessoas Singulares, In BO n.º 81, I Série.
- Assembleia Nacional; (2015). Lei n.º 82/VIII/2015, de 8 de janeiro, Código de Imposto sobre as Pessoas Coletivas, In BO n.º 3, I Série.
- Assembleia Nacional; (2015). Lei n.º 88/VIII/2015, de 14 de abril, Código da Contratação Pública, In BO n.º 24, I Série.
- Conselho de Ministros; (1997). Decreto-Lei n.º 2/97, de 21/01, Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais.
- Conselho de Ministros; (1998). Decreto Regulamentar n.º 6/98, de 7/12, regulamenta a Organização do Cadastro, do Inventário e o Controlo dos Bens Patrimoniais.
- Conselho de Ministros; (1998). "Define as Normas e os Procedimentos Relacionados com a Gestão do Sistema de Pagamentos e Recebimentos do Tesouro", In BO n.º 28, I Série.
- Conselho de Ministros; (2009). Decreto-Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro "Regulamento do Regime Jurídico das Aquisições Públicas".
- Conselho de Ministros; (2009). Decreto-Lei n.º 59/2009, de 14 de dezembro, Regime Jurídico dos Bêchets do Tesouro.
- Conselho de Ministros; (1997). Decreto-Lei 2/97, de 21/01, Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais.
- Conselho de Ministros; (1998). Decreto Regulamentar 6/98, de 7/12, regulamenta a Organização do Cadastro, do Inventário e o Controlo dos Bens Patrimoniais.
- Conselho de Ministros; (1998). "Define as Normas e os Procedimentos Relacionados com a



Gestão do Sistema de Pagamentos e Recebimentos do Tesouro”, In BO n.º 28, I Série.

Conselho de Ministros; (2011), “Os Classificadores económicos das Receitas, das Despesas, dos Ativos não Financeiros e dos Ativos e Passivos Financeiros”, In Boletim Oficial n.º 42 2º Suplemento, I Série.

Conselho de Ministros; (2012), “Regime Jurídico da Tesouraria do Estado”, In Boletim Oficial n.º 20, I Série.

Conselho de Ministros; (2017), Decreto-Lei n.º 1/2017, de 12 de janeiro “Normas e Procedimentos Necessários à Execução do Orçamento do Estado para 2017” In Boletim Oficial n.º 3, I Série.

Conselho de Ministros; (2015), “Decreto-Lei n.º 21/2015 de 27 de março, Orgânica do MFP”, In Boletim Oficial n.º 21, I Série.

Conselho de Ministros; (2015), Decreto-Lei n.º 23/2015, de 21 de abril, “Cria o Fundo de Apoio e Reconstrução dos Estragos derivados da erupção vulcânica do dia 23 de novembro de 2014.

Conselho de Ministros; (2017), “Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável 2017-2021”.

Dionizio, Víctor; (2003), “Avaliação do Internacional Support for Cabo Verde Stabilization Trust Fund (CVDTF)”.

Franco, António L. De Sousa; (1993), “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Almedina Coimbra, Vol. I e II, 4ª Edição.

INPS, “Relatório e Contas INPS 2016”.

INPS, “Relatório e Contas INPS 2017”.

José Joaquim Teixeira Ribeiro (1997), “Lições de Finanças Públicas”, Coimbra, Editora, Lda

MFP; DGT; (2017), “Carteira de Participação do Estado”.

MFP; (2017), “Conta Geral do Estado – 2016.

MFP; (2018), “Conta Geral do Estado – 2017.

MFP; (2017), “Tabela Dinâmica do SIGOF – 2017”.

Pinto, Ana Calado; Melo, Tiago Joanaz; Santos, Paula Gomes (2013), Gestão Orçamental e Contabilidade Pública, Edições Técnicas.

Samuelson; Nordhaus, (2005), “Macroeconomia”, McGraw – Hill, 18ª edição.

TdC; (2019) “Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2016”

WWW.Africaneconomicoutlook.org/po/em-foco



PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS

AAC	Agência de Aviação Civil
ACI	Agência Cabo-verdiana de Investimentos
ACPP	Autoridade Competente para os Produtos da Pesca
ADEI	Agência para o Desenvolvimento Empresarial e Inovação
AFD	Agence Française de Developpement
Al.	Alínea
Alt.	Alteração
AN	Assembleia Nacional
ANAC	Agência Nacional das Comunicações
ANAS	Agência Nacional de Água e Saneamento
ANSA	Agência Nacional de Segurança Alimentar
AP	Administração Pública
ARAP	Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas
ARC	Autoridade Reguladora para Comunicação Social
ARE	Agência de Regulação Económica
ARFA	Agência de Regulação e Supervisão de Produtos Farmacêuticos e Alimentares
ASA	Aeroportos e Segurança Aérea
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BADEA	Banco Árabe de Desenvolvimento em África
BAI	Banco Africano de Investimentos
BCA	Banco Comercial do Atlântico
BCN	Banco Cabo-verdiano de Negócios
BCV	Banco de Cabo Verde
BEI	Banco Europeu de Investimento
BESCV	Banco Espírito Santo de Cabo Verde
BF	Benefícios Fiscais
BFI	Banco Fiduciário Internacional
BIA	Banco Interatlântico
BIDC	Banco de Investimento e Desenvolvimento da CEDEAO
BM	Banco Mundial
BMGCV	Banco Montepio Geral de Cabo Verde
BO	Boletim Oficial
BPI	Banco Português de Investimento
BT	Bilhetes do Tesouro
CABMAR	Empresa Pública dos Estaleiros Navais de Cabo Verde
CCCD	Comissão de Coordenação e Combate à Droga
CCP	Código da Contratação Pública
CCT	Conta Caixa Tesouro
CCV	Correios de Cabo Verde
ECV	Caixa Económica de Cabo Verde
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CG	Conta de Gerência
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado



CGJ	Cofre Geral de Justiça
CIRPC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
CIRPS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CJ	Centro de Juventude
CMB	Câmara Municipal da Brava
CMM	Câmara Municipal do Maio
CMRB	Câmara Municipal de Ribeira Brava
CMRG-SA	Câmara Municipal da Ribeira Grande de Santo António
CMSC	Câmara Municipal de Santa Cruz
CMSD	Câmara Municipal de São Domingos
CMSSM	Câmara Municipal de São Salvador do Mundo
CMT-SN	Câmara Municipal do Tarrafal de São Nicolau
CNDS	Centro Nacional Desenvolvimento Sanitário
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CNPD	Comissão Nacional de Proteção de Dados
CNPS	Centro Nacional de Pensões Sociais
CRCV	Constituição da República de Cabo Verde
CRPET	Comando Regional da Praia - Esquadra de Trânsito
CSMJ	Conselho Superior de Magistratura Judicial
CUT	Conta Única do Tesouro
CV	Cabo Verde
CVE	Escudos de Cabo Verde
CVDTF	Cabo Verde Trust Fund (International Support for Cabo Verde Stabilization)
CVFF	Cabo Verde Fast Ferry
DA	Direção das Alfândegas
DCI	Direção de Contribuições e Impostos
DECRP	Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza
DGPCP	Direção-Geral do Património e Contratação Pública
DGPOG	Direção-Geral de Planeamento Orçamento e Gestão
DGT	Direção-Geral do Tesouro
DGTR	Direção Geral dos Transportes Rodoviários
DI	Direitos de Importação
Dif.	Diferença
Div.	Dívida
DLEOE	Decreto-Lei de Execução do Orçamento do Estado
DNAP	Direção Nacional de Administração Pública
DNOCP	Direção Nacional do Orçamento e da Contabilidade Pública
DNRE	Direção Nacional da Receita do Estado
DSOF	Direção de Serviços Operações Financeiras
DSPE	Direção de Serviços de Participação do Estado
DSSS	Direção de Serviço de Segurança Social
DUC	Documento Único de Cobrança
ECCV	Ecobank de Cabo Verde
EHTCV	Escola de Hotelaria e Turismo de Cabo Verde
ELECTRA	Empresa de Eletricidade e Água



ENAPOR	Empresa Nacional de Administração dos Portos
EPCGE	Equipa do Parecer sobre a Conta Geral do Estado
EPE	Entidade Pública Empresarial
Esc.	Escalão
EUR	Euro
Exec.	Execução
FA	Forças Armadas
FAC	Fundo Autónomo da Cultura
FAD	Fundo Africano de Desenvolvimento
FAMR	Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária
FAR	Fundo de Apoio e Reconstrução dos estragos derivados da erupção vulcânica do dia 23 de novembro de 2014
FASC	Fundo Autónomo de Solidariedade para as Comunidades
FEED	Fundo Especial de Estabilização e Desenvolvimento
FFM	Fundo de Financiamento Municipal
FIC	Feira Internacional de Cabo Verde
FICASE	Fundação Cabo-verdiana de Ação Social e Escolar
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNA	Fundo Nacional do Ambiente
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FSST	Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo
Fun.	Funcionamento
GARANTIA	Companhia de Seguros de Cabo Verde
GRE	Sistema Informático de Gestão das Receitas do Estado
HAN	Hospital Agostinho Neto
HBS	Hospital Baptista de Sousa
HRSN	Hospital Regional Santiago Norte
HRJM	Hospital regional João Moraes
HS	Hospital do Sal
IAHN	Instituto do Arquivo Histórico Nacional
IBNL	Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro
IBRD	International Bank for Reconstructions and Development
ICCA	Instituto Cabo-verdiano da Criança e do Adolescente
ICE	Imposto sobre Consumos Especiais
ICIEG	Instituto Cabo-verdiano para Igualdade e Equidade de Género
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IDA (AID)	Agência Internacional para o Desenvolvimento
IE	Instituto de Estradas
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IFH	Imobiliária, Fundiária e Habitat
IGF	Inspeção-Geral das Finanças
IIPC	Instituto de Investigação e Património Culturais
IMP	Instituto Marítimo Portuário
IMPAR	Companhia Cabo-verdiana de Seguros



INCV	Imprensa Nacional de Cabo Verde
INDP	Instituto Nacional de Desenvolvimento das Pescas
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
INGT	Instituto Nacional de Gestão do Território
INIDA	Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário
INMG	Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
Inv.	Investimento
IP	Instituto Público
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRPC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRPS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IUE	Instituto Universitário de Educação
IUP	Imposto Único sobre o Património
IUR	Imposto Único sobre o Rendimento
IUR-PC	Imposto Único sobre o Rendimento – Pessoas Coletivas
IUR-PS	Imposto Único sobre o Rendimento – Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JICA	Japan International Cooperation Agency
LEC	Laboratório de Engenharia Civil
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LIC	Low Income Countries
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOFTC	Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas
MAA	Ministério da Agricultura e Ambiente
MAHOT	Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território
MAI	Ministério da Administração Interna
MCA	Millennium Challenge Account
MDR	Ministério do Desenvolvimento Rural
ME	Ministério da Educação
MEE	Ministério da Economia e Emprego
MF	Ministério das Finanças
MFP	Ministério das Finanças e do Planeamento
MPD	Movimento para a Democracia
MIEM	Ministério das Infraestruturas e Economia Marítima
MIGA	Modelo Integrado de Gestão de Ativos
MIOth	Ministério das Infraestruturas, Ordenamento do Território e Habitação
MIREX	Ministério das Relações Exteriores
MJT	Ministério da Justiça e Trabalho
MSA	Módulo de Seguimento e Avaliação
MSSS	Ministério da Saúde e da Segurança Social
MTDS	<i>Medium Term Debt Strategy</i> (estratégia do endividamento a médio prazo)
MVCIL	Missão de Verificação e Certificação <i>In-loco</i>
M&E	Monitoring and Evaluation



N.º	Número
NB	Novo Banco
NCRF	Normas Contabilística e de Relatório Financeiro
NDF	Nederland Fund (Fundo Holandês)
NOSI	Núcleo Operacional da Sociedade de Informação
NTF	Nigerian Trust Fund (Fundo Fiduciário da Nigéria)
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OE	Orçamento do Estado
OFID	OPEC Fund for International Development
OFN	Outras Fontes Nacionais
OGE	Orçamento Geral do Estado
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries (Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP)
OPT	Operações de Tesouraria
ORB	OPEC Reference Basket
Orç.	Orçamento
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OT	Obrigações do Tesouro
PAO (INPS)	Plano de Atividades e Orçamento do INPS
PAVA	Plano de Acompanhamento do IVA
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PEA	Perspetivas Económicas em África
PEDS	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PIB (p.c.)	Produto Interno Bruto a Preços Correntes
PIP	Programa de Investimentos Públicos
PJ	Polícia Judiciária
PN	Polícia Nacional
PNCP	Plano Nacional de Contabilidade Pública
p.p.	Pontos Percentuais
PR	Presidência da República
PRE	Programa de Racionalização das Estruturas
PVE	Parque de Viaturas do Estado
QDMP	Quadro de Despesa de Médio Prazo
QOMP	Quadro Orçamental a Médio Prazo
Ref.	Referência
RFCP	Regime Financeiro da Contabilidade Pública
REGC	Repartição Especial dos Grandes Contribuintes
REMPE	Regime Especial das Micro e Pequenas Empresas
RERD	Regime Especial de Regularização das Dívidas
RF	Repartição de Finanças
RH	Recursos Humanos
RJAP	Regime Jurídico das Aquisições Públicas



RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas
RJTE	Regime Jurídico da Tesouraria do Estado
RPC	Relatório de Passivos Contingências
RRJAP	Regulamento do Regime Jurídico das Aquisições Públicas
RSSN	Região Sanitária Santiago Norte
RTC	Rádio Televisão Cabo-verdiana
SCS	Sociedade Cabo-verdiana de Sabões
SEE	Setor Empresarial do Estado
SF	Saldo Final
SI	Saldo Inicial
SIGOF	Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira
SIGPG	Sistema Integrado de Gestão do Património Georreferenciado
SIPS	Sistema Integrado de Previdência Social
SISEF	Sistema Integrado de Segurança e Eficiência Fiscal
SN	São Nicolau
SNI	Sistema Nacional de Investimento
SNP	Sistema Nacional de Planeamento
SOF	Serviço de Operações Financeiras
SONERF-EPE	Sociedade Nacional de Engenharia Rural e Florestas – Entidade Pública Empresarial
SPA	Setor Público Administrativo
ST	Santiago
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TACV	Transportes Aéreos de Cabo Verde
TC	Taxa Comunitária
TCCV	Tribunal de Contas de Cabo Verde
TCMF	Titulos Consolidados de Mobilização Financeira
TD	Tabela Dinâmica
TdC	Tribunal de Contas de Cabo Verde
TEF	Transferência Eletrónica de Fundos
TEU	Tributo Especial Unificado
TRF	Transferência
TSMR	Taxa de Serviço de Manutenção Rodoviária
TSU	Taxa Social Única
TVM	Taxa Variação Média
Tx.	Taxa
UCID	União Cabo-verdiana Independente e Democrática
USCBF	Unidade de Seguimento e Controlo de Benefícios Fiscais
UGA	Unidade de Gestão das Aquisições
UNICV	Universidade de Cabo Verde
USD	United States Dollars (Dólares dos Estados Unidos)
Var.	Variação



Titulo I
Aspetos Gerais



TÍTULO I - ASPETOS GERAIS

1. Enquadramento Legal e Institucional

1. O Tribunal de Contas é, de acordo com o art.º 219º da Constituição da República de Cabo Verde (CRCV), o órgão supremo da fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo à lei regular a organização, a composição e o seu funcionamento. A sua missão essencial é o exercício do controlo externo da gestão financeira pública, através da fiscalização prévia da legalidade e regularidade dos atos e contratos das entidades a ele sujeitas, da fiscalização concomitante e da fiscalização sucessiva das suas contas, com o objetivo de promover a transparência e responsabilidade, e assegurar a garantia do exercício dos princípios gerais da organização económica definidos na CRCV, bem como o desenvolvimento da cultura de prestação de contas, daqueles que se encontram investidos na missão de gerir dinheiros e outros bens públicos postos à sua disposição.

2. Assim, a lei que estabelece a competência, organização e funcionamento do Tribunal de Contas (LOFT), bem como o estatuto dos respetivos juizes - Lei n.º 84/IV/93¹, de 12 de julho – nos seus art.ºs 9º al. a) e 11º, confere ao Tribunal de Contas a competência para emitir o Parecer sobre a Conta Geral do Estado. Nesta qualidade, o Tribunal de Contas pode obter do Ministério das Finanças (MF) e de qualquer outro departamento governamental, documentos e informações que entender pertinentes e proceder, em qualquer momento, à fiscalização sucessiva da legalidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas dos serviços e organismos sujeitos à sua jurisdição (n.º 2 do art.º 11º e n.º 2 do art.º 15º da citada Lei).

3. Inserido no poder judiciário, este Tribunal exerce, assim, funções da maior relevância no nosso ordenamento jurídico-financeiro, decorrentes do poder que a Lei lhe confere para julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitos à sua jurisdição, e efetivar as responsabilidades financeiras daí advenientes – sancionatórias e reintegratórias - próprias de um Estado de Direito.

¹ Revogada pela Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro, que regula a organização, a composição, a competência, o processo e o funcionamento do Tribunal de Contas. Este diploma entrou em vigor em 2 de abril de 2018.



4. Todavia, no âmbito do presente Parecer prevalece, essencialmente, a função consultiva deste Tribunal. É assim, pois, no quadro da organização económica e financeira do Estado, definida pela Constituição, e como forma de garantir, entre outros princípios, as condições de realização da democracia económica - art.º 94º da CRCV, sobre o Orçamento do Estado (OE) - incumbe a fiscalização da execução do Orçamento ao Tribunal de Contas e à Assembleia Nacional, cabendo a esta apreciar e votar a Conta do Estado, ouvido o Tribunal.

5. Deste modo, o Tribunal de Contas não julga a Conta Geral do Estado (CGE). Apenas a aprecia na base de critérios técnicos e de legalidade, examinando, designadamente, o cumprimento dos princípios e normas da contabilidade pública, do direito financeiro e demais diplomas com implicações ao nível orçamental. Cabe-lhe, pois, examiná-la tecnicamente, exercendo, se necessário, nos termos do n.º 2 do art.º 15º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, a fiscalização sucessiva da legalidade e emitir um parecer fundamentado sobre a forma como decorreu, no exercício, a execução do OE, designadamente, declarando se foram ou não integralmente cumpridas as leis orçamentais e outras leis especiais em vigor durante a gerência, e quais as infrações dos seus responsáveis, sem prejuízo de poder efetivar, autonomamente, responsabilidade financeira aos ordenadores da despesa pública por ilícitos financeiros praticados no decurso da execução orçamental.

6. Sublinhe-se que nessa apreciação o Tribunal de Contas não formula juízos de natureza política, de conveniência ou oportunidade da cobrança desta ou daquela receita ou da realização desta ou daquela despesa pública, desde que uma e outra obedeçam aos requisitos prescritos nas leis. Todavia, não se coíbe, onde e quando se mostrar necessário, de recomendar ao Parlamento e ao Governo, no âmbito das suas competências, a tomada de medidas corretivas ou de providências com vista a melhorar a execução anual do Orçamento, tendo sempre em conta o princípio da mais racional utilização possível das dotações aprovadas e o princípio da melhor gestão da tesouraria.

7. A CRCV na al. a) do seu art.º 178º, sobre a competência da Assembleia Nacional em matéria financeira, reserva-lhe o poder para receber, submeter à apreciação do Tribunal de Contas e apreciar a Conta Geral do Estado, a qual será apresentada até 31 de dezembro do ano seguinte àquele a que respeita. É nesta conformidade que deu entrada neste Tribunal, fora de prazo, no dia 04 de janeiro de 2019 para Parecer a Conta Geral do Estado de 2017, remetida pela Assembleia Nacional (AN) e composta por duas partes: a primeira com 118



páginas - o Relatório e, a segunda com 195 páginas não numeradas - Quadros Anexos à Conta.

2. Síntese das Principais Constatações e Recomendações

8. As constatações e recomendações, que seguidamente se apresentam, são produtos da análise dos diferentes capítulos que compõem o Título II - Relatório Técnico, onde se apreciou a atividade financeira do Estado na Conta Geral de 2017, nos domínios do Processo Orçamental, da Receita, da Despesa, dos Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado, da Dívida Pública, do Património do Estado, da Tesouraria do Estado e da Segurança Social.

2.1 Do Capítulo I - Processo Orçamental

Constatação n.º I.1 – 1/PCGE17: O OE para o ano económico de 2017, foi o primeiro a ser preparado com base na metodologia decorrente da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (PEDS) para o horizonte temporal 2017-2021, cuja arquitetura, em termos de linhas de políticas, assenta na estrutura de Visão, Pilares, Áreas Estratégicas, Programas e Projetos.

Constatação n.º I.2 – 2/PCGE17: Para uma melhor operacionalização do PEDS, os setores deveriam elaborar os seus planos estratégicos em consonância com o PEDS. Contudo, registam-se fragilidades em alinhar temporalmente os planos setoriais com o PEDS, explicada essencialmente pelo atraso na conceção dos planos dos ministérios/departamentos.

Constatação n.º I.3 – 3/PCGE17: Cumpriram-se os prazos legais de entrega e aprovação do OE e do DLEOE, porém, os da publicação não foram respeitados conforme estipula os art.ºs 20º e 22º da LEO.



Recomendação n.º I.1 – 1/PCGE17

Que a A.N e o MF diligenciem para a publicação da LOE e do DLEOE dentro do prazo conforme determinado no n.º 1 do art.º 20.º e no n.º 2 do art.º 22.º da LEO.

Constatação n.º I.4 – 4/PCGE17: Para o ano de 2017 foi inicialmente inscrito no OE um total de 51.020,7 milhões de CVE para as receitas e ativos não financeiros, e um total de 56.664 milhões de CVE para as despesas e ativos não financeiros, o que originou um défice orçamental previsional de 5.642,8 milhões de CVE, equivalente a 3,3% do PIB.

Constatação n.º I.5 – 5/PCGE17: Os impostos continuam sendo a rubrica das receitas com maior previsão, 37.407,5 milhões de CVE representando 73% do total das receitas orçadas em 2017, registando um aumento de 7% face ao ano anterior.

Constatação n.º I.6 – 6/PCGE17: A rubrica Despesas com o Pessoal, que também compreende as despesas do Estado como entidade patronal, continua a ter um peso significativo de 36,6% no orçamento de despesas.

Constatação n.º I.7 – 7/PCGE17: As receitas próprias orçamentadas nos SFA e IP cobriram 27,1% das despesas de funcionamento previstas.

Constatação n.º I.8 – 8/PCGE17: O princípio da unidade e universalidade consagrado na LEO, não foi respeitado, registando-se receitas que não foram objeto de inscrição orçamental, incluindo algumas receitas consignadas nomeadamente, os Prémios Simples de Seguro Obrigatório, e as Taxas sobre autorização, licenças e alvarás para uso e porte de arma de fogo.

Constatação n.º I.9 – 9/PCGE17: Permanecem fora do sistema de bancarização algumas entidades nomeadamente, a Assembleia Nacional, a Presidência da República e a Universidade de Cabo Verde, violando o princípio da unicidade de caixa previsto na LEO.

Recomendação n.º I.2 – 2/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que garanta o cumprimento e respeito pelos princípios orçamentais, em conformidade com a LEO, designadamente o da Unidade e Universalidade e o da Unicidade.



Constatação n.º I.10 – 10/PCGE17: O orçamento para o ano de 2017 previu um déficit orçamental de 5.642,8 milhões de CVE, financiado através de um passivo financeiro no valor de 12.325,5 milhões de CVE, sendo 8.198,4 milhões do mercado externo e 4.127,2 milhões de CVE do mercado interno, e de um ativo financeiro no montante de 6.682,7 milhões de CVE, resultante de investimentos em ações e outras participações.

Constatação n.º I.11 – 11/PCGE17: O financiamento do déficit com recurso ao endividamento interno, no valor de 4.127,2 milhões de CVE, representando 2,4% do PIB, respeitou o limite imposto pelo disposto no n.º 2 do art.º 6º da LEO, segundo o qual o déficit do Orçamento do Estado financiado com recursos internos não poderá ultrapassar 3% do PIP.

Constatação n.º I.12 – 12/PCGE17: O Governo efetuou alterações ao orçamento de funcionamento, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 26º da LEO, que não alteraram o valor do orçamento. Segundo o n.º 4 do mesmo art.º, o membro do Governo responsável pela área das finanças deveria publicar essas alterações, por portaria, no prazo máximo de 90 dias. Entretanto não há evidências da publicação da referida portaria.

2.2 Do Capítulo II – Receita

Constatação n.º II.1 – 13/PCGE17: O orçamento corrigido no ano 2017, no que tange às receitas do Estado, atingiu o valor de 51.020,31 milhões de CVE, sendo que 42.973,2 milhões de CVE corresponde às Receitas Correntes, 2.771,1 milhões de CVE de Transferências de Capital, 483 milhões de CVE de Ativos não Financeiros e 7.563,7 milhões de CVE pertencente a rubrica outras receitas.

Constatação n.º II.2 – 14/PCGE17: A arrecadação efetiva das receitas do Estado, no ano em apreço, foi de 49.631,71 milhões de CVE, representando uma taxa de execução de 97%.

Constatação n.º II.3 – 15/PCGE17: Os aumentos na arrecadação dos impostos (+11,1%), bem como o aumento das receitas de capital (+33%) contribuíram para o aumento da receita total.



Constatação n.º II.4 – 16/PCGE17: A cobrança das receitas fiscais em 2017, no valor de 35.840,0 milhões de CVE, registou um ligeiro aumento de 11,1%, correspondente a 3.567,1 milhões de CVE, relativamente ao período homólogo, cujo total arrecadado foi de 32.274,9 milhões de CVE.

Constatação n.º II.5 – 17/PCGE17: O Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) representa a fonte de receita do Estado de maior expressão, tendo arrecadado a quantia de 13.306,2 milhões de CVE.

Constatação n.º II.6 – 18/PCGE17: A arrecadação do imposto do Turismo, denominado de Contribuição Turística, criado na LOE 2013, cujo mecanismo de liquidação e cobrança foi instituído na Lei 23/VIII/2013, de 31 de dezembro, atingiu o montante de 849,4 milhões de CVE, evidenciando evoluções positivas contínuas desde a sua criação.

Constatação n.º II.7 – 19/PCGE17: Na CGE consta que o montante total da arrecadação da taxa ecológica cifrou-se em 684.174.759.CVE. Porém, na Conta de Gerência (CG) do Fundo Nacional de Ambiente está registado como transferência da DGT o valor de 647.343.647 CVE, evidenciando uma discrepância no montante de 36.831.112 CVE em relação ao total arrecadado em sede da taxa ecológica.

Recomendação n.º II.1 – 3/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que assegure que as receitas consignadas só poderão ser utilizadas para liquidação e pagamento das despesas pré-determinadas na medida das disponibilidades existentes, e proporcionadas pela cobrança efetiva das receitas, confirmada pela sua entrada na Caixa do Tesouro, conforme estipula o n.º 3 do art.º 8º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro.

Constatação n.º II.8 – 20/PCGE17: Na CGE consta o valor executado de 639.072.776 de CVE, todavia, e na CG do FAMR consta, como receitas transferidas em 2017, o montante de 482.808.501 de CVE, sendo 295.289.648 de CVE da Vivo Energy Cabo Verde, SA e 187.518.853 de CVE da ENACOL – Empresa Nacional Combustíveis, SA.

Constatação n.º II.9 – 21/PCGE17: Regista-se um conjunto de receitas consignadas que, por lei, deveriam ser consignadas às entidades beneficiadas para que se possa dar o cabal cumprimento da lei, mas que não constam da LOE e nem se sabe o destino que é dado a essas receitas.



Recomendação n.º II.2 – 4/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que zele para que todas as receitas consignadas constem de um mapa informativo com indicação da respetiva contrapartida em despesa, sejam elas de funcionamento ou de investimento, conforme está estipulado no n.º 3º do art.º 8º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro.

Constatação n.º II.10 – 22/PCGE17: Do universo de dezoito (18) representações diplomáticas de Cabo Verde no exterior, apenas sete (7), correspondente a 39% do total, deram cumprimento à lei em 2017, no que concerne à submissão das respetivas contas de gerência ao TdC para efeitos de julgamento.

Constatação n.º II.11 – 23/PCGE17: Na LOE foi consignado o valor de 43.387.657 CVE, provenientes de receitas consulares, para o Fundo Autónomo de Solidariedade das Comunidades, e da respetiva CG consta que foi transferido 42.779.652 CVE.

Constatação n.º II.12 – 24/PCGE17: Não foi possível o apuramento da dívida fiscal apresentada na CGE, pelo facto do sistema GRE apresentar inúmeros problemas técnicos.

Recomendação n.º II.3 – 5/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que assegure a revisão e/ou parametrização profunda do sistema GRE, de forma a permitir que a administração tributária esteja munida de um sistema informático que produza informações completas, consistentes, fiáveis e tempestivamente.

2.3 Do Capítulo III – Despesa

Constatação n.º III.1 – 25/PCGE17: O Orçamento Global de 2017 fixou 56.663,6 milhões de CVE de despesas e ativos e passivos que ao longo do exercício foi corrigido para 63.400,7 milhões de CVE, obtendo uma execução de 54.818,4 milhões de CVE, correspondente a 86,5 %.

Constatação n.º III.2 – 26/PCGE17: Na globalidade, em 2017 registou-se um aumento de despesa executada num valor percentual de 11,5% face ao ano anterior, justificado sobretudo pelo aumento das despesas registadas nas rubricas de Ativos não Financeiros (79,3%) e nas de Transferências (22,6%).



Constatação n.º III.3 – 27/PCGE17: A CGE continua a apresentar um montante excessivo das operações orçamentadas e executadas nas rubricas "Outras", em virtude de registo nesta rubrica de despesa que possuem enquadramento em rubricas próprias.

Recomendação n.º III.1 – 6/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que assegure, no processo da orçamentação e execução, que as despesas sejam registadas nas rubricas correspondentes, reduzindo ao mínimo possível a classificação em rubricas residuais.

Recomendação n.º III.2 – 7/PCGE17

Que o Ministro das Finanças tome medidas assertivas para que os órgãos competentes dos próprios serviços, fundos e institutos públicos e em particular o controlador financeiro possam assegurar o exercício de autocontrolo para uma produção mais atualizada de informação contabilística fiável, oportuna, própria e adequada aos agentes destinatários.

Constatação n.º III.4 – 28/PCGE17: A maioria das entidades da Administração Pública Central gastaram mais de 50% dos seus orçamentos de funcionamento com o pessoal, no qual se destacaram o Conselho Superior do Ministério Público (91,0%), o Ministério da Educação (87,9%) e o Ministério da Administração Interna (87,8%).

Constatação n.º III.5 – 29/PCGE17: As despesas funcionais que registaram maiores fatias de execuções orçamentais foram as de serviços públicos gerais (27,3%), de proteção social (20,3%) e de educação (17,8%).

Constatação n.º III.6 – 30/PCGE17: Os erros e omissões reproduzidos na CGE condicionam, em certa medida, a consolidação da CGE, especialmente os princípios fundamentais estabelecidos no art.º 33º da LEO. Na CGE, no Mapa III - Fluxos Financeiros do Estado, no lado das entradas, atingem o valor negativo de -1.437.124.632 de CVE e, no lado das saídas, chegam ao valor de 45.908.519 de CVE.

Constatação n.º III.7 – 31/PCGE17: Na CGE a estrutura do Mapa V (designada na CGE de mapa IV – 5) não está a ser respeitada nos termos da al. e) do n.º 1 do art.º 18º da LEO.

Constatação n.º III.8 – 32/PCGE17: A Assembleia Nacional não está a respeitar o princípio de unidade de caixa definida no RJTE pelo facto de haver saldos em depósito fora do banco de tesouro.



Constatação n.º III.9 – 33/PCGE17: Até à presente data o Estado não tem cumprido com o princípio da consolidação orçamental do Sector Público Administrativo definido no art.º 5º da LEO, isso porque o orçamento consolidado das autarquias locais não foi integrado no orçamento do Estado como elemento informativo e na CGE 2017 não consta a sua execução.

Recomendação n.º III.3 – 8/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que assegure a integração gradual do orçamento consolidado das autarquias locais no orçamento do Estado como elemento informativo e, posteriormente, na CGE constar a sua execução.

Constatação n.º III.10 – 34/PCGE17: Em 2017 foi realizada despesa de investimento num valor total de 16.611 milhões de CVE, equivalente a uma execução de 73,8% do orçamento corrigido.

Constatação n.º III.11 – 35/PCGE17: O Sistema Nacional de Investimento (SNI) tem funcionado com deficiência e o processo de Seguimento e Avaliação dos programas, projetos e unidades tem sido ineficaz.

Recomendação n.º III.4 – 9/PCGE17

Ao Ministro das finanças que tome medidas que possam assegurar a eficiência do funcionamento do SNI e da operacionalização dos processo de Seguimento e Avaliação dos programas, projetos e unidades.

Constatação n.º III.12 – 36/PCGE17: À semelhança dos anos anteriores, o Relatório e Contas do Fundo de Apoio e Reconstrução dos estragos derivados da erupção vulcânica ainda não deu entrada no Tribunal de Contas.

Recomendação n.º III.5 – 10/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que assegure que a conta de gerência do FAR seja submetida ao TdC, conforme determina o Decreto-Lei n.º 23/2015, de 21 de abril.



2.4 Do Capítulo IV – Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado

Constatação n.º IV.1 – 37/PCGE17: Os apoios não reembolsáveis, concedidos pelo Estado em 2017, totalizaram 1.429,11 milhões de CVE, tendo a rubrica Bolsas de Estudo e Outros Benefícios Educacionais obtido maior peso (44,7%) do total executado.

Constatação n.º IV.2 – 38/PCGE17: Os apoios concedidos pelo Estado, via orçamento de funcionamento, representaram 2,9% do total das despesas de funcionamento da Administração Central.

Constatação n.º IV.3 – 39/PCGE17: Na concessão de BF o princípio da transparência ainda não está totalmente garantido, na medida em que, a Administração Fiscal não procede à divulgação, através do portal eletrónico, da lista anual das pessoas coletivas às quais sejam concedidos benefícios fiscais, conforme determina o disposto nos n.ºs 1 e 3 do art.º 4º do CBF.

Recomendação n.º IV.1 – 11/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que zele para a divulgação, através do portal eletrónico da Administração Fiscal, da lista anual das pessoas coletivas às quais sejam concedidos benefícios fiscais, em cumprimento do estipulado no CBF.

Constatação n.º IV.4 – 40/PCGE17: Em 2017 o sistema de monitorização e acompanhamento exercida pela Administração Fiscal sobre as entidades que usufruíram de BF era frágil, o que compromete o controlo e avaliação por parte da Administração Fiscal, dos BF concedidos e seus respetivos impactos.

Constatação n.º IV.5 – 41/PCGE17: Os BF concedidos pela DA e DCI em 2017 ascenderam a 6.119 milhões de CVE, o que representam 16,4% do total das receitas fiscais em 2017 (37.407 milhões de CVE).

Constatação n.º IV.6 – 42/PCGE17: O valor da despesa fiscal registada na CGE em 2017 encontra-se subestimado, por não incluir os valores provenientes de benefícios fiscais em sede do IRPS e IS.



Constatação n.º IV.7 – 43/PCGE17: O Concelho da Praia com 2.875 milhões de CVE (51,4%) representa mais de metade das receitas renunciadas pela DA, no ano de 2017, seguido do Concelho do Sal que regista 1.505 milhões de CVE (26,9%).

Constatação n.º IV.8 – 44/PCGE17: O setor do Turismo, com 21 empresas beneficiárias, foi o setor com maior parcela dos BF concedidos pela DCI em 2017, representando 79,4% do total, seguido do sector financeiro com 17,7%.

Constatação n.º IV.9 – 45/PCGE17: A Direção das Contribuições e Impostos ao contrário da Direção da Alfandega não dispõe de um sistema de informação que possibilite o registo, a quantificação e o acompanhamento de todos os benefícios fiscais concedidos.

Recomendação n.º IV.2 – 12/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que crie as condições para quantificar, inventariar e evidenciar na íntegra toda a despesa fiscal gerada pela concessão de todos os benefícios fiscais concedidos, na CGE de forma a que os valores da despesa fiscal reflitam globalmente os benefícios concedidos durante o ano.

Constatação n.º IV.10 – 46/PCGE17: O processo de quantificação da despesa fiscal não tem por base nenhuma metodologia aprovada pela Administração Tributária, e não existe um classificador específico para os BF, que contenha os códigos para discriminação da despesa fiscal por tipo, modalidade técnica e por sector de atividade/finalidade.

Recomendação n.º IV.3 – 13/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que adote medidas tendentes à implementação de um manual de procedimentos, e à criação de um classificador específico para os BF.

Constatação n.º IV.11 – 47/PCGE17: O Ministério das Finanças não conhece o impacto, económico e social, dos BF concedidos, na vida das empresas, das famílias e por conseguinte na economia do País.

Recomendação n.º IV.4 – 14/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que adote medidas para a criação de condições técnicas e tecnológicas tendentes ao cálculo e produção de informações relativas ao impacto dos BF na economia do país.



2.5 Do Capítulo V – Dívida Pública

Constatação n.º V.1 – 48/PCGE17: O resultado obtido no mercado interno, ultrapassa a estrutura de financiamento, segundo a estratégia delineada pelo Governo no que concerne à dívida pública, atingindo a cifra de 11.592 milhões de CVE, o que representa 53,4% dos empréstimos obtidos.

Constatação n.º V.2 – 49/PCGE17: Em 2017, o financiamento face ao PIB atingiu 3,8%, enquanto o défice orçamental manteve a tendência de 2016, ou seja 3%.

Constatação n.º V.3 – 50/PCGE17: O stock da dívida pública ascendeu a 218.094,8 milhões de CVE, o que representa um aumento de 3,2% face ao ano de 2016.

Constatação n.º V.4 – 51/PCGE17: O stock final da dívida interna, em 2017, atingiu o valor de 55.696,7 milhões de CVE, constituído maioritariamente pela dívida de médio e longo prazo (OT), representando 95,2% do total da dívida interna.

Constatação n.º V.5 – 52/PCGE17: O stock final da dívida externa cifrou em 162.395,9 milhões de CVE, mais 2% que no período homólogo (158.664,3 milhões de CVE).

Constatação n.º V.6 – 53/PCGE17: A generalidade dos avales concedidos às empresas do seu perímetro, o montante global situar-se-ia em 231.990 milhões CVE.

Constatação n.º V.7 – 54/PCGE17: O Fundo despendido por virtude da execução dos avales do Estado serão descritos numa conta especial de operação de tesouraria, sob a designação "Execução de avales do Estado", estatuído no n.º 2 do art.º 17º do Decreto-Lei n.º 45/96, de 25 de novembro não foi implementado.

Recomendação n.º V.1 – 15/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que tome medidas necessárias à constituição do Fundo de Garantia dos Avales do Estado, em conformidade com o art.º 13º do Decreto-Lei n.º 45/96, de 25 de novembro, enquanto provisão para fazer face a possíveis riscos de incumprimento das entidades beneficiárias.



Constatação n.º V.8 – 55/PCGE17: A dívida pública global (direta e indireta) do Estado atingiu 134% do PIB o equivalente ao montante de 231.991 milhões de CVE.

Constatação n.º V.9 – 56/PCGE17: A dívida pública refletida na conta Geral do Estado de 2017 não engloba a dívida das Autarquias Locais. Espera-se que nos anos vindouros as mesmas possam estar refletidas no aglomerado global das dívidas globais do Estado.

Recomendação n.º V.2 – 16/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que crie as condições necessárias, de modo que as dívidas das autarquias locais possam estar refletidas nas dívidas do Estado.

Recomendação n.º V.3 – 17/PCGE17

Ao Ministério das Finanças que tenha em atenção o nível de endividamento das Empresas do Setor Empresarial do Estado pelo facto de poderem inflacionar a dívida global do Estado.

2.6 Do Capítulo VI – Património do Estado

Constatação n.º VI.1 – 57/PCGE17: A CGE do ano de 2017 não apresenta nenhuma informação respeitante ao património do Estado, nomeadamente a sua inventariação, e as respetivas alterações patrimoniais, eventualmente ocorridas durante o exercício orçamental em apreço.

Constatação n.º VI.2 – 58/PCGE17: O principal instrumento utilizado no processo da reforma, que agrega todos os procedimentos e normas para efeito de inventário, cadastro, avaliação e reavaliação patrimonial (o MIGA) continua ainda sem suporte legal.

Recomendação n.º VI.1 – 18/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que garanta que sejam implementados os critérios oficiais de avaliação e reavaliação, bem como as taxas de amortização estabelecidos na lei afim de se proceder ao inventário geral do Estado.



Constatação n.º VI.3 – 59/PCGE17: O total das aquisições dos ativos não financeiros de funcionamento cifrou-se em 193.384.706 de CVE, correspondentes a 78,8% face ao orçamento corrigido, o que evidencia uma performance positiva na execução, registrando um aumento de 86,5% face ao período homólogo.

Constatação n.º VI.4 – 60/PCGE17: Os ativos não financeiros, adquiridos no orçamento de investimento, foi de 9.865.198.372 de CVE, equivalente a 73,9% das respectivas dotações orçamentais.

Constatação n.º VI.5 – 61/PCGE17: A principal modalidade de financiamento das aquisições dos ativos não financeiros continua a ser o empréstimo.

Constatação n.º VI.6 – 62/PCGE17: Os recursos obtidos através de Fundo da Contrapartida Alimentar registaram um acréscimo acentuado de 526,4% (mais de 69.493.132 de CVE) quando comparado com o exercício anterior, cujo total foi de 13.201.000 de CVE.

Constatação n.º VI.7 – 63/PCGE17: A maior parte das aquisições dos ativos não financeiros foram realizadas pelo Ministério das Infraestruturas, do Ordenamento do Território e Habitação no montante de 5.425.591.382 de CVE, representativos de 55% do total das aquisições de todas as orgânicas do Estado.

Constatação n.º VI.8 – 64/PCGE17: Os programas com maior peso do Ministério das Infraestruturas, Ordenamento do Território e Habitação, estiveram relacionados com as infraestruturas rodoviárias, que no cômputo geral representam 80% do valor total dos programas realizados em 2017.

Constatação n.º VI.9 – 65/PCGE17: Decorridos 20 anos após a aprovação do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro, que organiza o cadastro e inventário dos bens do Estado, até à presente data a DGPCP não deu cabal cumprimento aos preceitos estipulados no referido diploma.

Recomendação n.º VI.2 – 19/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que assegure que a DGPCP passe a efetuar anualmente o cálculo dos rácios para o efeito previsto no art.º 20º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro.



Constatação n.º VI.10 – 66/PCGE17: O processo de incorporação de bens imóveis no inventário geral do patrimônio do Estado não tem sido realizado à luz do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro.

Recomendação n.º VI.3 – 20/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que providencie no sentido de que a DGPCP passe a zelar para a concretização dos processos de incorporação dos bens imóveis e móveis no inventário geral do patrimônio do Estado, envolvendo as entidades setoriais, conforme os normativos legais.

Constatação n.º VI.11 – 67/PCGE17: Os princípios e as metodologias de inventariação do patrimônio financeiro ainda carecem de regulamentação, através da publicação de uma portaria do Ministro responsável pela área das finanças.

Recomendação n.º VI.4 – 21/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que promova a regulamentação dos princípios e metodologias de inventariação do patrimônio financeiro do Estado, em conformidade com o n.º 2 do art.º 7º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro.

Constatação n.º VI.12 – 68/PCGE17: Regista-se uma diminuição nas empresas cujo capital o Estado é detentor de 100% (menos duas empresas) quando comparado com a carteira das empresas e participações do Estado, referente ao ano de 2016.

Constatação n.º VI.13 – 69/PCGE17: O Sector Empresarial do Estado (SEE) distribuiu em dividendos, o valor de 691.917.711 CVE, representando um decréscimo de 23,2% em relação aos dividendos distribuídos no período homólogo.

2.7 Do Capítulo VII – Tesouraria do Estado

Constatação n.º VII.1 – 70/PCGE17: O TdC à semelhança dos anos anteriores, reconhece na CGE a ausência material dos mapas legalmente exigidos à luz da LEO², o que delimita o pronunciamento aprofundado sobre o cumprimento de todos os requisitos legais relativos às Operações de Tesouraria.

² Designadamente: i) as Reposições abatidas nos pagamentos por ministérios; ii) a conta geral das operações de tesouraria e transferências e adiantamentos de fundos, nos termos da al. V) do art.º 34º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro.



Recomendação n.º VII.1 – 22/PCGE17

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que tome medidas necessárias para que haja o desenvolvimento e implementação dos mapas previsionais das Operações de Tesouraria e Contas do Tesouro, com o apuramento dos respectivos saldos, em cumprimento da al. e) do art.º 19º, bem como dos mapas relativos à Situação de Tesouraria, mencionados no número V do art.º 34º, todos da LEO (Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro).

Constatação n.º VII.2 – 71/PCGE17: As operações financeiras, do lado das entradas, registaram um aumento de 11%, resultado, conforme consta na CGE, dos acréscimos dos desembolsos externos e reembolso dos empréstimos de retrocessão no ano em apreço.

Constatação n.º VII.3 – 72/PCGE17: Em 2017 o Estado encontrava-se numa posição devedora para com as entidades destinatárias das retenções, destacando-se a dívida avultada para com o INPS, decorrente das retenções da TSU, no montante de 280.434.677 CVE, correspondente 95,5% do total do saldo devedor.

Constatação n.º VII.4 – 73/PCGE17: A Portaria que determina as condições das operações de tesouraria, nos termos de n.º 3 do art.º 37º do Regime Jurídico de Tesouraria, ainda não foi regulamentada.

Recomendação n.º VII.2 – 23/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que regule as condições das operações de tesouraria através da Portaria, conforme prevista no n.º 3 do art.º 37º do RJTE.

Constatação n.º VII.5 – 74/PCGE17: Os princípios de Orçamento Bruto (art.º 7º da LEO), de Unidade e da Universalidade (art.º 3º da LEO) continuam a não ser respeitados, assim como o articulado n.º 1 do art.º 39º do RJTE que determina a regularização das OPT e sua imputação às contas orçamentais no ano económico em que tiverem lugar.

Recomendação n.º VII.3 – 24/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que zele para que as operações de tesouraria sejam executadas a título provisório e por antecipação, garantindo-se a sua regularização e imputação às contas orçamentais no ano económico que tiverem lugar, conforme determina o art.º 39º do Decreto-Lei n.º 10/2012, de 2 de abril.



Recomendação n.º VII.4 – 25/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que garanta o cumprimento do respeito pelos Princípios de Orçamento Bruto (art.º 7º), de Unidade e da Universalidade (art.º 3º) e de Disciplina e do Controlo Orçamental (dos n.ºs 4 e 5 do art.º 24º), conforme a LEO.

Constatação n.º VII.6 – 75/PCGE17: A não submissão dos depósitos das Autarquias Locais e da Previdência Social na consolidação dos saldos das contas dos depósitos do Sector Público Administrativo demonstram que os princípios da Unidade de Tesouraria e de Consolidação Orçamental prevista na LEO e no RJTE não estão sendo cumprido na sua plenitude.

Recomendação n.º VII.5 – 26/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que garanta que os processos de consolidação e regularização dos saldos das contas da Administração Pública sejam efetuados na íntegra, em conformidade com a LEO e o Regime de Tesouraria do Estado.

Constatação n.º VII.7 – 76/PCGE17: À semelhança do ano anterior, nem todas as recebedorias asseguram o depósito diário das receitas cobradas em contas de passagem expressamente indicadas pela Direção Geral do Tesouro, conforme determina o n.º 3 do art.º 11º do RJTE.

Recomendação n.º VII.6 – 27/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que assegure o depósito diário das receitas cobradas em contas de passagem expressamente indicadas pela Direção Geral do Tesouro, conforme determina o n.º 3 do art.º 11º do RJTE.

2.8 Do Capítulo VIII – Segurança Social

Constatação n.º VIII.1 – 77/PCGE17: O setor da segurança social carece de normas e princípios contabilísticos específicos.

Constatação n.º VIII.2 – 78/PCGE17: O Orçamento do Estado e a Conta Geral do Estado não integram o orçamento e a conta da segurança social, conforme determina a LEO.



Recomendação n.º VIII.1 – 28/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que conceda as condições necessárias para as partes interessadas procedam de modo que o INPS tenha os normativos contabilísticos necessários, para que possa melhorar a "accountability" por ser uma instituição de grande importância no panorama da Segurança Social nacional e internacional.

Constatação n.º VIII.3 – 79/PCGE17: O INPS tem o conhecimento da criação do Comité de Relato Financeiro, no entanto, o instituto não foi integrado nesta equipa, e nem dispõe de informações sobre os trabalhos desenvolvidos.

Recomendação n.º VIII.2 – 29/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que crie as condições basilares para a implementação da reforma a nível do CRF e dotá-la de condições técnicas bastantes no intuito de introduzir o IPSAS, como referencial contabilístico ao setor público, envolvendo o INPS nessa matéria.

Constatação n.º VIII.4 – 80/PCGE17: Há evidências de valores divergentes no quadro apresentados nas páginas 103 e 104 da CGE, relativo à Administração Central e da Segurança Social, em comparação com a inscrição global inicial no mapa XIV da LOE 2017.

Constatação n.º VIII.5 – 81/PCGE17: As informações do orçamento e a conta do INPS no PAO 2017, no Relatório e Contas do INPS e da CGE são díspares.

Recomendação n.º VIII.3 – 30/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que imprima maior rigor e a fiabilidade nos valores registados nos quadros orçamentais do Estado.

Constatação n.º VIII.6 – 82/PCGE17: A consolidação de contas do INPS carece de alinhamento. As rubricas (aquisições de bens e serviço, despesas de capital, despesas correntes e rendimentos financeiros) apresentam divergências e os motivos se prendem com a periodicidade na entrega dos documentos de gestão do INPS ao MF.

Recomendação n.º VIII.4 – 31/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que estabeleça o calendário de modo que os responsáveis das entidades em causa possam colaborar no intuito de resolver a tempestividade na remessa das demonstrações financeiras.



Recomendação n.º VIII.5 – 32/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que dê primazia na celeridade da remessa das demonstrações financeiras e uma melhor articulação entre INPS e MF, no apuramento dos valores definitivos.

Constatação n.º VIII.7 – 83/PCGE: As dívidas do Estado para com o INPS aumentaram no período 2015 a 2017. Nesse período, as dívidas dos Municípios e Serviços Municipalizados tiveram a variação de 16,4% e 39,5%, respetivamente.

Constatação n.º VIII.8 – 84/PCGE: As dívidas dos Institutos Públicos para com o INPS, na ordem de 0,5% de 2015 para 2016, em 2017 atingiu a variação positiva de 3,4%. Por conseguinte, as dívidas das Empresas Públicas no biénio 2016/2017, tiveram uma diminuição de 1,2% e no ano seguinte, 2017, registou um acréscimo de 8,2%.

Constatação n.º VIII.9 – 85/PCGE17: O INPS tem a receber, da Direção Geral do Tesouro, as dívidas que resultam dos protocolos celebrados com a mesma.

Recomendação n.º VIII.6 – 33/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que publique os valores das dívidas, assim como na correspondente amortização, para o conhecimento da sociedade civil, como determina o princípio da transparência na gestão das finanças públicas.

3. Acompanhamento das Recomendações

9. O Tribunal de Contas, no uso das suas atribuições, fez o seguimento de 25 das 33 recomendações formuladas no PCGE em 2016, isso porque 8 recomendações não foram objeto de análise no PCGE de 2017, sendo 4 formuladas no capítulo da despesa (subcapítulo de contratação pública) e 4 no capítulo da Dívida Pública.

10. Em resultado do acompanhamento realizado concluiu-se que destas 25 apenas 4 recomendações foram integralmente acolhidas, permanecendo 21 restantes por corrigir o que justifica a manutenção das mesmas no atual parecer.



11. Destaca-se, com uma certa preocupação, o facto de a maioria das recomendações mantidas neste Parecer remontam aos anos anteriores, principalmente as formuladas nos capítulos: (i) Subsídios, Benefícios Fiscais e Outras Formas de Apoio; (ii) Património do Estado; (iii) Tesouraria do Estado e (iv) Segurança Social, o que demonstra que o grau de acolhimento é muito baixo.

12. O quadro a seguir sintetiza, por capítulo, o grau de acolhimento das recomendações.

Capítulos	Recomendações Formuladas		Recomendações			
	2016	2017	Novas	Repetidas	Acolhidas	Grau Acolhimento
Cap. I - Proc. Orçamental	1	2	1	1	0	0%
Cap. II - Receitas	2	3	1	2	0	0%
Cap. III - Despesas	9	5	3	2	3	33%
Cap. IV - Subsídios, Benefícios Fiscais	3	4	1	3	0	0%
Cap. V - Dívida Pública	5	3	2	1	0	0%
Cap. VI - Património Estado	4	4	0	4	0	0%
Cap. VII - Tesouraria do Estado	5	6	2	4	1	20%
Cap. VIII - Segurança Social	4	6	2	4	0	0%
Total das Recomendações	33	33	12	21	4	12%

13. De se referir que no capítulo Património do Estado o grau de incumprimento é mais notável, pois, das várias recomendações feitas ao executivo não se vislumbra medidas concretas para acolhimento das propostas apresentadas pelo TdC. A título de exemplo o relatório técnico da CGE não trás nenhuma informação sobre as opções que o governo tem tomado nesta matéria.

14. Muitas das recomendações não acolhidas respeitam, segundo o MF, a deficiências que só deverão ser ultrapassadas no quadro das reformas em curso e, face à demora na concretização das mesmas, só produzirão efeitos a partir dos anos seguintes.



Título II
Relatório Técnico



Título II
Capítulo I – **Processo Orçamental**



TÍTULO II PARECER – RELATÓRIO TÉCNICO

CAPÍTULO I - PROCESSO ORÇAMENTAL

15. O n.º 1 do art.º 94º da CRCV determina que: *"O orçamento do Estado é unitário e especifica as receitas e as despesas do sector público administrativo, discriminando-as segundo a respetiva classificação orgânica e funcional e nele se integra o orçamento da segurança social"*. O n.º 2 do supracitado art.º diz que: *"O Orçamento do Estado pode ser estruturado por programas, anuais ou plurianuais, devendo, neste último caso, inscrever-se no Orçamento de cada ano os encargos que a ele se refiram"*.

16. Acresce, ainda, o n.º 2 do art.º 11º da Lei de Enquadramento Orçamental que *"O Orçamento do Estado pode ser apresentado sob a forma do Orçamento-Programa, englobando as receitas e as despesas, o qual deverá refletir as políticas, os objetivos, as metas e as atividades a serem desenvolvidas de acordo com o Plano Nacional de Desenvolvimento"*.

17. A CRCV no n.º 8 do art.º 94º estabelece igualmente que *"A lei de bases do Orçamento do Estado define as regras da sua elaboração, apresentação, votação execução e fiscalização, bem como o processo a seguir quando não seja possível cumprir os prazos de apresentação e votação do Orçamento"*. Em 2017, a lei de bases do Orçamento do Estado em vigor era a Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro, com as devidas alterações introduzidas pela Lei n.º 5/VIII/2011, de 29 de agosto, e que se complementam com as normas da Lei do Orçamento do Estado (LOE) e as do Decreto-Lei de Execução do Orçamento do Estado (DLEOE), publicadas pelos diplomas que a seguir se analisam.

18. Para a elaboração do OE de 2017 aplicou-se o classificador das receitas, das despesas, dos ativos não financeiros e dos ativos e passivos financeiros, aprovado através do Decreto-Lei n.º 37/2011, de 30 de dezembro, bem como as demais legislações que orientam a elaboração do OE.

19. O OE para o ano económico de 2017, foi o primeiro a ser preparado com base na metodologia decorrente da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento



Sustentável (PEDS) para o horizonte temporal 2017-2021, cuja arquitetura, em termos de linhas de políticas, assenta na estrutura de Visão, Pilares, Áreas Estratégicas, Programas e Projetos, visando atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS).

20. Genericamente, o PEDS é um instrumento de governação estratégica, cuja estrutura programática assenta em três pilares (Economia, Estado Social e Soberania) e comporta 35 programas (de categoria finalística e de investimento), incluindo um programa de "Gestão e Administração Geral" transversal a toda a máquina administrativa do Estado, e com um orçamento global estimado em 389.208.119.737 CVE, visando responder a 4 (quatro) objetivos macro que a seguir se enumeram:

- Fazer de Cabo Verde uma economia de circulação no Atlântico Médio;
- Garantir a sustentabilidade económica e ambiental;
- Assegurar a inclusão social e redução das desigualdades e assimetrias sociais e regionais;
- Reforçar a soberania, valorizando a democracia e orientando a democracia para os desafios do desenvolvimento do país.

21. O PEDS 2017-2021 é um documento que materializa, em termos programático e operacionais, o programa do Governo da IX Legislatura. O PEDS descreve o processo de conceção e implementação da estratégia do Governo, para lançar as bases do desenvolvimento sustentável de Cabo Verde, tendo em vista a construção de um melhor futuro para todos os Cabo-Verdianos. O Plano contribui para a agenda de desenvolvimento global (2030) e foi desenvolvido, levando em consideração o alinhamento com os princípios dos ODS.

22. Para uma melhor operacionalização do PEDS, os setores deveriam elaborar os seus planos estratégicos em consonância com aquele. Contudo, e à data do presente PCGE, registam-se fragilidades em alinhar temporalmente os planos setoriais com o PEDS, explicada essencialmente pelo atraso na conceção dos planos dos ministérios/departamentos.



1.1 Lei do Orçamento do Estado e Decreto-Lei de Execução Orçamental

Quadro I.1 - Aprovação da LOE e do DLEOE

	Lei do Orçamento do Estado			Decreto-Lei de Execução Orçamental		
	Assemb. Nacional	Datas Limite da LEO	Obs	Governo	Datas Limite da LEO	Obs
Aprovação	7 de dezembro	15 de dezembro	Aprovação dentro do prazo estabelecido na LEO	22 de dezembro	31 de dezembro	Aprovação dentro do prazo estabelecido na LEO
Publicação	30 de dezembro	20 de dezembro	Publicação fora do prazo estabelecido na LEO	12 de janeiro de 2017	31 de dezembro	Publicação fora do prazo estabelecido na LEO

Fonte: UPOGE - www.Parlamento.cv, LOE, LEO e DLEOE

23. A proposta do OE para o ano de 2017, segundo informações recolhidas no *site* do Parlamento³, deu entrada na Assembleia Nacional (A.N) no dia 20 de outubro de 2016 foi discutida e aprovada, pela A.N, no dia 7 de dezembro de 2016. A LOE para o ano de 2017, Lei n.º 5/IX/2016, foi publicada no dia 30 de dezembro. Cumpriam-se os prazos legais de entrega e aprovação do OE, porém, a publicação não respeitou os prazos legais, uma vez que, ocorreu com um ligeiro atraso de 10 (dez) dias.

24. No que concerne ao DLEOE observou-se o cumprimento do prazo para a aprovação, mas a sua publicação ocorreu com 12 (doze) dias de atraso, portando, fora do prazo legal fixado nos termos do n.º 2 do art.º 22.º da LEO.

25. Em sede de contraditório os responsáveis reconheceram que *"Efetivamente, não se tem cumprido os prazos legais para a publicação da Lei do Orçamento do Estado e do DLEOE no Boletim Oficial. É da competência da Assembleia Nacional, após a homologação do Presidente da República fazer a sua publicação, sendo certo que a proposta foi depositada na A.N pelo Governo no dia 20 de outubro"*.

26. Recorrentemente tem-se verificado o não cumprimento dos prazos legais de publicação quer da LOE quer do DLEOE. À semelhança dos pareceres anteriores o Ministério de Finanças, em sede de contraditório, escusa-se dessa responsabilidade alegando que a publicação do OE no Boletim Oficial é da competência da Assembleia Nacional, após a homologação do Presidente da República. Contudo, a publicação do DLEOE, tarefa da competência do Governo, continua a ocorrer fora do prazo estipulado. De

³ www.parlamento.cv



referir que a publicação dos referidos diplomas fora dos prazos legalmente previstos viola o disposto nos art.ºs 20º e 22º, da LEO.

27. Efetivamente a competência para a publicação da LOE é da A.N, assim como, é da competência do Governo a publicação do DLEO, conforme determina os art.ºs 20.º e 22.º da LEO, respetivamente, assim sendo recomenda-se:

Recomendação n.º I.1 – 1/PCGE17

Que a A.N e o MF diligenciem para a publicação da LOE e do DLEOE dentro do prazo conforme determinado no n.º 1 do art.º 20.º e no n.º2 do art.º 22.º da LEO.

28. A Lei n.º 5/IX/2016, de 30 de dezembro, que aprovou o orçamento do Estado para o ano de 2017, introduziu alterações profundas à legislação fiscal Cabo-verdiana, alterações essas que deram azo à republicação dos seguintes diplomas:

- da Lei n.º 70/VIII/2014, de 26 de agosto, com as alterações efetuadas pelo Decreto-Lei n.º 12/2016, de 1 de março, que aprova o regime jurídico das micro e pequenas empresas (REMPE);
- da Lei n.º 26/VIII/2013, de 21 de janeiro, com as alterações efetuadas pela Lei n.º 102/VIII/2016, de 6 de janeiro, que aprova o Código de Benefícios Fiscais (CBF);
- da Lei n.º 82/VIII/2015, de 8 de janeiro que aprova o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRPC);
- da Lei n.º 78/VIII/2014, de 31 de dezembro, que aprova o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRPS);
- da Lei n.º 33/VIII/2008, de 8 de dezembro, com as alterações efetuadas pela Lei n.º 81/VIII/2015, de 8 de janeiro, que aprova a Código do Imposto de Selo.

1.1.1 Análise do Orçamento do Estado

29. Para o ano de 2017 foi inicialmente inscrito no OE um total de 51.020,7 milhões de CVE para as receitas e ativos não financeiros, e um total de 56.663,5 milhões de CVE para as despesas e ativos não financeiros, o que originou um défice orçamental provisional de 5.642,8 milhões de CVE, equivalente a 3,3% do PIB⁴. Os valores previsionais das receitas, incluindo os ativos não financeiros aumentaram 1% e as despesas diminuíram 4,6% face

⁴ Fonte: Dados definitivos do INE



aos valores previsionais de 2016 (59.423.3 milhões de CVE). O déficit orçamental face ao PIB previsto diminuiu em 2,1 p.p. em relação ao período homólogo.

Quadro I.2 - Orçamento do Estado

(Em milhões de CVE)

Designação	Ano 2016	Ano 2017		Variação 2017/2016
	Orçamento Inicial	Orçamento Inicial	% no Total das Receitas	
Receitas				
Impostos	34 937,8	37 407,5	73,3%	7,1%
Segurança Social	207,8	58,7	0,1%	-71,8%
Outras Receitas	8 877,3	7 563,7	14,8%	-14,8%
Transferência	6 332,3	5 507,3	10,8%	-13,0%
Subtotal Receitas	50 355,2	50 537,3	99,1%	0,4%
Ativos Não Financeiros	135,4	483,4	0,9%	257,0%
Subtotal de Ativos não Financeiros	135,4	483,4	0,9%	257,0%
Total Receitas e Activos não Financeiros	50 490,6	51 020,7	100,0%	1,0%
Despesas				
Despesas com pessoal	20 380,0	20 724,0	36,6%	1,7%
Aquisição de bens e serviços	9 810,5	8 985,9	15,9%	-8,4%
Juros e outros encargos	4 261,0	4 709,0	8,3%	10,5%
Subsídios	245,5	232,6	0,4%	-5,3%
Transferências	6 265,1	6 078,4	10,7%	-3,0%
Benefícios sociais	5 102,3	5 475,7	9,7%	7,3%
Outras despesas	3 549,4	2 574,7	4,5%	-27,5%
Subtotal Despesas	49 613,80	48 780	86,1%	-1,7%
Ativos não Financeiros	9 809,1	7 883,2	13,9%	-19,6%
Subtotal de Ativos não Financeiros	9 809,1	7 883,2	13,9%	-19,6%
Total Despesas e Ativos não Financeiros	59 423,3	56 663,5	100%	-4,6%
Necessidade de Financiamento	8 932,7	5 642,8		-36,8%
Fonte de financiamento				
Ativos Financeiros		6 882,7		
Passivos financeiros		12 325,5		
Financiamento		5 642,8		
Gap		0		

Fonte: UPCGE - dados do OE e CGE 2016 e 2017

30. À semelhança dos últimos três anos, os impostos continuam sendo a rubrica das receitas com maior previsão, 37.407,5 milhões de CVE representando 73% do total das receitas orçadas em 2017, registando um aumento de 7% face ao ano anterior, seguido da rubrica Outras Receitas com 15%.

31. A rubrica Despesas com o Pessoal, que também compreende as despesas do Estado como entidade patronal, continua a ter um peso significativo de 36,6% no orçamento de despesas, representando um ligeiro aumento de 1,7% face à previsão do ano transato, seguida da rubrica Aquisição de Bens e Serviços com 15,9% e Transferências com 10,7%.



1.1.1.1 Orçamento da Receita

32. A LOE para o ano de 2017 aprovou um conjunto de medidas de política econômica e financeira, direcionadas para a área das receitas, que a seguir se apresentam:

- A não transferência de receitas do OE cobradas de forma descentralizada, do produto da cobrança de impostos retidos na fonte, bem como das contribuições devidas à Previdência Social constitui infração disciplinar grave quando não caiba responsabilidade criminal;
- Autorização ao Governo de cobrar as contribuições e impostos constantes dos códigos, regulamentos e demais legislações tributárias, com as subsequentes modificações em diplomas complementares em vigor, de acordo com as alterações previstas na lei em apreço, segundo o n.º 1 do art.º 20º da LOE;
- O Documento Único de Cobrança (DUC), instituído pelo Decreto-Lei n.º 10/2012, de 2 de abril, que aprova o Regime Jurídico da Tesouraria do Estado é o único documento a ser aceite pela Direção de Contribuições e Impostos (DGCI) como prova de pagamentos de receitas estatais, para efeito de cálculo de impostos, taxas e contribuições a serem pagos ou reavido por parte do contribuinte, segundo o n.º 2 do art.º 20º da LOE.

1.1.1.2 Consignação de Receitas

33. Conforme se depreende do n.º 2 do art.º 8.º da LEO a receita consignada é aquela que a título excepcional e por imposição legal é afeta a determinadas despesas. A LOE para o ano de 2017 determinou a consignação das seguintes receitas:

- ao Fundo de Solidariedade das Comunidades o montante de 43.387.657 CVE proveniente das receitas consulares, art.º 13º;
- ao Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo o montante de 890.870.183 CVE, proveniente da contribuição turística, art.º 14º;
- à FICASE, ICCA, Fundo do Desporto, Promoção de Atividades Culturais e Assuntos Sociais, é consignado, nos termos do Decreto-Lei n.º 98-A/88, de 2 de novembro, o montante de 56.325.414 CVE, correspondentes a 13% das receitas do totoloto, art.º 15º;
- ao Fundo de Manutenção Rodoviária o montante de 611.036.429 CVE, provenientes da taxa de manutenção rodoviária, art.º 16º;



- ao Fundo de Ambiente o montante de 740.000.000 CVE, proveniente da taxa ecológica, no art.º 17º.

34. O n.º 4 do art.º 8º da LEO determina que as receitas consignadas deverão constar de um mapa informativo, com a indicação das respetivas contrapartidas em despesas, sejam elas de funcionamento ou de investimentos, o que não se verifica, nos mapas do OE de 2017.

35. Relativamente à não inclusão do mapa informativo acima referido os responsáveis reafirmaram, aquilo que tinha sido dito em sede da Missão da Verificação e Certificação in loco (MVCIL), que: *"O mapa informativo das receitas consignadas não veio publicado na Lei do OE de 2017. Contudo, este mapa consta do relatório de enquadramento da proposta do OE 2018 depositado na Assembleia Nacional e também publicado no site do MF."*

36. Efetivamente através da consulta ao site do MF⁵, mais concretamente no portal da DNOCP, constatou-se que, da proposta do orçamento para o ano de 2018 (pág. 169), consta o mapa informativo com a indicação das receitas consignadas e das respetivas contrapartidas em despesa. Igualmente, as propostas do orçamento para os anos subsequentes também já contêm, nos anexos informativos, o mapa das receitas consignadas. Todavia, no OE aprovado para o ano de 2017 este mapa não consta.

37. A LOE no seu art.º 15º sob a epígrafe "receitas do totoloto", consignou 13% das receitas provenientes do Totoloto às seguintes entidades conforme a distribuição abaixo indicada:

- Assuntos Sociais - 3%
- Fundo do Desporto - 3%
- Promoção de atividades culturais - 3%
- FICASE - 2%
- ICCA - 2%

38. De referir que, para o ano de 2017, a lei do orçamento alterou a percentagem a distribuir à FICASE e ao ICCA atribuindo a cada uma destas entidades o correspondente a 2% da receita cobrada, contrariando o previsto nas al. g) e h) do n.º 2, do art.º 10.º do Decreto n.º 98-A/88, de 2 de novembro, que estipula para essas entidades a percentagem de 3 e 1, respetivamente.

⁵ www.mf.gov.cv



39. O art.º 18º da LOE prevê a regulamentação, em diploma próprio pelo Governo, da distribuição das receitas consignadas para os Fundos de Sustentabilidade Social para o Turismo, Manutenção Rodoviária e Ambiente. Porém, a distribuição das receitas consignadas aos referidos fundos já se encontra regulamentada, nomeadamente, através dos seguintes diplomas:

- a) Fundo Autônomo de Manutenção Rodoviária; Decreto-Lei n.º 16/2008, de 2 de junho com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 47/2010, de 1 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 7/2014, de 12 de fevereiro;
- b) Fundo de Ambiente: Lei n.º 17/VIII/2012, de 23 de agosto; Decreto-Lei n.º 62/2016, de 29 de novembro;
- c) Fundo Sustentabilidade Social para o Turismo: Decreto Regulamentar n.º 20/2013, de 4 de setembro; Resolução n.º 94/2013, de 14 agosto; Resolução n.º 96/2017, de 22 de agosto.

40. O Mapa XIII - Finanças Locais, mapa de transferências do Estado aos Municípios não contempla a parcela do imposto sobre o jogo a transferir para os municípios conforme determina a al. f) do n.º 5 do art.º 25º da Lei n.º 77/VI/2005, de 16 de agosto, pelas alterações introduzidas pela Lei n.º 62/VIII/2010, de 31 de maio.

41. Em sede da MCVIL e reiterada durante o contraditório a DNOCP, informou que *"A partir de 2018, esta questão ficou ultrapassada, passando a refletirem no mapa XIII os montantes relativos aos impostos sobre jogos, que representam cerca de 0,09% do total da transferência aos municípios em 2019"*.

42. Efetivamente, da consulta dos orçamentos já aprovados, confirma-se, a partir do ano de 2018, a inscrição no Mapa XIII- Finanças Locais -Transferências do Estado aos Municípios, o montante do Imposto Especial sobre Jogos a transferir aos municípios.

43. Ainda relativamente às receitas consignadas de referir que, ao abrigo do disposto n.º 2, do art.º 8.º da LEO, a LOE para o ano de 2017 apenas consignou as receitas previstas nos art.ºs 13.º a 18.º. Contudo, por imposição legal, existem outras receitas consignadas que deveriam constar da LOE e que não foram contempladas em 2017, designadamente:

- O Imposto Especial sobre Bebidas Alcoólicas e Tabaco, nos termos dos art.ºs 3º e 4º do Decreto-Lei n.º 81/94, de 20 de dezembro;
- A Taxa de Compensação Equitativa pela Cópia Privada, prevista no art.º 10º da Lei n.º 118/VIII/2016, de 24 de março;



- Os Prêmios Simples de Seguro Obrigatório, conforme determina o n.º 1, do art.º 42º do Decreto-Lei n.º 17/2003, de 10 de fevereiro;
- As Taxas sobre autorização, licenças e alvarás para uso e porte de arma de fogo, ao abrigo do disposto no art.º 4º da Portaria n.º 46/2013, de 20 de setembro.

44. Relativamente aos motivos da não inscrição no OE de todas as receitas consignadas prevista nas leis em vigor, em sede de contraditório os responsáveis argumentaram: *"No que toca ao Imposto Especial sobre Bebidas Alcoólicas e Tabaco, tendo em conta os artigos 3º e 4º do Decreto-Lei n.º 81/94, de 20 de dezembro:*

- *já haviam sido trocados vários emails junto ao TC sobre o assunto e essa taxa já havia sido revogada. Segundo Informação dos juristas foi revogado pela Lei n.º 14/VI/2002, de 19 de setembro, que define o sistema de tributação sobre o consumo, (IVA e ICE) na sua alínea d), artigo 38º; e*
- *em abril de 2003, foi aprovada a Lei n.º 22/VI/2003, de 24 de abril, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2004, regulando o imposto de consumos especiais bem como as taxas e os produtos sujeitos (combustível, bebidas alcoólicas, tabaco, perfumes etc.).*

A Taxa de Compensação Equitativa pela Cópia Privada, prevista no artigo 10º da Lei n.º 118/VIII/2016, de 24 de março: foi inscrita no Orçamento de 2017 como financiador com um montante inicial de 74.000.000 milhões de CVE e consta do mapa das receitas consignadas apresentada no relatório de enquadramento da proposta do OE 2020 submetida a A.N. e publicada no site do MF.

45. Particularmente no que concerne às explicações apresentadas sobre o Imposto Especial sobre Bebidas Alcoólicas e Tabaco e à Taxa de Compensação Equitativa pela Cópia Privada considera-se esclarecidos os factos. Porém, relativamente às outras receitas consignadas citadas nomeadamente, os Prêmios Simples de Seguro Obrigatório, e as Taxas sobre autorização, licenças e alvarás para uso e porte de arma de fogo, os responsáveis do MF nada alegaram a respeito, pelo que é de se manter as observações de que estas receitas não foram inscritas no OE para o ano de 2017.

1.1.1.3 Orçamento da Despesa

46. A LOE para a vigência do ano económico de 2017, prevê um conjunto de medidas de política económicas e financeiras, direcionado à área das despesas, que abaixo se elencam:



- Cativa 10% do total das verbas orçamentadas nos agrupamentos económicos de remunerações variáveis, aquisição de bens e serviços e de ativos não financeiros, nos termos definidos no n.º 1 do art.º 3º;
- Cativação até 10% do orçamento de investimento, nos termos do Decreto-Lei de execução orçamental, bem como 10% das receitas consignadas para os fundos e suas aplicações, como indica o n.º 4 do art.º 3º da LOE;
- Autoriza o Governo a suspender ou condicionar as despesas orçamentais da Administração Central, dos Institutos Públicos, Serviços e Fundo Autónomos ou de Fundos Públicos se a situação financeira do País o justificar, art.º 4º;
- Prioriza a mobilidade de pessoal entre departamentos do Estado e destes para os Municípios por forma a rentabilizar os recursos humanos já existentes na Administração Pública, n.º 1 do art.º 10º;
- Proíbe a Administração Pública Central Direta e Indireta do Estado de efetuar pagamentos e de assumir responsabilidades com a contratação de pessoal pela rubrica "Outros Serviços", n.º 15 do art.º 10º;
- Fixa o Fundo de Financiamento dos Municípios (FFM) em 2.927.290.498 CVE, art.º 11º;
- Discrimina positivamente os municípios com uma população inferior a 15.000 (quinze mil) habitantes com uma transferência no montante de 100.000.000 CVE, n.º 1 do art.º 12º;
- Autoriza o Governo a adquirir créditos, bem como a assumir passivos das empresas públicas e das sociedades de capitais públicos objetos de reestruturação e saneamento, n.º 1 do art.º 56º;
- Autoriza o Governo a aumentar o endividamento interno líquido em 4.127.155.000 CVE para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do orçamento do Estado, por imperativo do n.º 1 do art.º 60º;
- Autoriza o Governo, através do membro do Governo responsável pela área das Finanças, a aumentar o endividamento externo, mediante utilizações e contratação de novos empréstimos, nos preceitos do n.º 2 do art.º 60º;
- Fixa em 4.000.000 CVE o montante a partir do qual os contratos de empreitadas de obras públicas e de fornecimentos de bens, celebrados pelas autarquias locais e associações de municípios, devem ser remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização preventiva, art.º 62º.



1.1.1.3.1 Orçamento dos SFA e IP

47. No OE para 2017, para o subsetor Serviços e Fundos Autônomos (SFA) e Institutos Públicos (IP) foi inscrito o montante de 2.193.780.374 CVE de receitas próprias, 8.083.669.442 CVE de despesas de funcionamento e 5.697.906.539 CVE de despesa de investimento, conforme mostra o quadro que segue:

Quadro I.3 - Despesas dos SFA e IP

(Em CVE)

Entidade	Receitas Próprias Lei n.º 5/IX/16	Despesas funcionamento Lei n.º 5/IX/16	Despesas de Investimento TD SIGOG	Despesas Total
CJ				0
INE	19 436 458	179 739 812	35 740 428	215 480 240
ARAP	0	36 889 062	3 850 000	40 739 062
ADEI	3 000 000	104 000 000		104 000 000
IEFP	0	90 121 635	136 245 450	226 367 085
INDP	35 332 112	47 448 463	280 713 771	328 162 234
ACPD	47 000 000	47 000 000		47 000 000
ACI	5 000 000	100 942 718	39 838 318	140 781 036
FADTM	60 000 000	135 161 626		135 161 626
PN	0	2 245 263 989	321 011 896	2 566 275 885
FAS	0	43 387 657		43 387 657
FA	0	802 242 793	61 267 149	863 509 942
PJ	0	321 152 609	59 000 000	380 152 609
CCCD	0	17 733 480	4 828 421	22 561 901
CGJ	420 000 000	215 379 495		215 379 495
FICASE	70 000 000	795 397 545	203 506 414	998 903 959
UNICV	571 693 957	853 844 156	29 045 425	882 889 581
IUE	90 000 000	155 702 931		155 702 931
ICIEG	0	19 362 439	4 500 000	23 862 439
ICCA	0	84 296 940	46 223 638	130 520 578
AHN	0	35 841 074		35 841 074
IBNL	1 600 000	29 361 309		29 361 309
IPC	0	55 578 137	18 078 158	73 656 295
FAC	0	67 340 000		67 340 000
HAN	250 937 520	514 909 653		514 909 653
HBS	196 415 384	361 882 083		361 882 083
INSP	0	22 350 552	20 180 000	42 530 552
RSSN	69 543 483	193 005 671		193 005 671
HRJM	16 510 166	24 225 596		24 225 596
HS	15 477 948	15 477 948		15 477 948
HRFB	10 677 240	32 049 119		32 049 119
INIDA	30 503 002	66 464 259	79 116 336	145 580 595
INMG	135 680 382	146 780 046	18 000 000	164 780 046
ANAS	102 544 455	115 244 455	2 606 511 861	2 721 756 316
IE	6 800 000	35 406 251	532 262 260	567 668 511
INGT	28 241 210	65 298 882	586 950 585	652 249 467
FAMR	7 387 057	7 387 057	611 036 429	618 423 486
Total	2 193 780 374	8 083 669 442	5 697 906 539	13 781 575 981

Fonte: UPCGE - Dados do OE e TD do SIGOF de 2017



48. As receitas próprias orçamentadas nos SFA e IP cobriram 27,1% das despesas de funcionamento previstas. Constatou-se que as receitas próprias dos SFA e IP tiveram um aumento de 1,3% em relação ao ano anterior (2.165.316.622 CVE).

49. As despesas de funcionamento dos SFA e IP foram apresentadas no OE nas óticas econômica, orgânica e funcional, e as despesas de investimento na ótica programática. No entanto, através da tabela dinâmica do SIGOF, foi possível extrair os valores previstos no OE para a execução do Programa de Investimento Público (PIP) nos SFA e IP por classificação orgânica.

50. Constata-se que dos valores inscritos no orçamento de investimento dos SFA e IP, a Agência Nacional de Água e Saneamento (ANAS) foi a que recebeu a maior fatia do orçamento na ordem de 46% do total, representando em termos absolutos (2.606.51.861 CVE) seguido do Fundo de Manutenção Rodoviário que ficou com 10,72% o que representa em termos absolutos (611.036.429 CVE).

1.1.1.4 Programa de Investimento Público (PIP)

51. A CRCV no n.º 2 do art.º 94º estabelece que *"O Orçamento do Estado pode ser estruturado por programas, anuais ou plurianuais, devendo, neste último caso, inscrever-se no Orçamento de cada ano os encargos que a ele se refiram"*.

52. O Orçamento de 2017⁵ no Mapa X prevê para o programa de investimento público um total de 15.764,1 milhões de CVE, o que representa 9,1% do PIB, distribuído da seguinte forma: O pilar economia abrange 20 programas com um orçamento de 12.391,6 milhões de CVE, o pilar social possui 8 programas com um orçamento de 1.581,7 milhões de CVE e, o pilar soberania detém 6 programas e um orçamento de 1.790,8 milhões de CVE.

1.1.1.5 Princípios Orçamentais/Execução de Receitas

53. O princípio da unidade e universalidade consagrado na LEO, determina que o OE compreende todas as receitas e despesas da Administração Central. Todavia, no OE para o ano de 2017 não foi possível localizar a inscrição das seguintes receitas conforme o quadro que segue:

⁵ Com a declaração de retificação da Lei do OE publicada no BO n.º 14 de 23 de março de 2017



Quadro I.4 - Receitas não inscritas no OE

(Em CVE)			
Class Econ	Designação	OE	CGE
01.04.01.05.05	Rendas de habitações	Não Prevista	1 097 000
01.04.02.02.01.00.03	Taxas serviço Sanidade	Não Prevista	599 590
01.04.02.02.01.00.05	Taxas de serviço de viação	Não Prevista	70 903 145
01.04.02.02.01.02.05	Taxa pela extração de materiais inertes em exploração	Não Prevista	1 145 000
01.04.02.02.02.01	Emolumentos de portos e capitánias	Não Prevista	53 525 390
Total			127 270 125

Fonte:UPCGE - OE e CGE de 2017

54. Em sede da MCVIL e reiterado no pré-parecer foi questionado este facto à DNOCP, entretanto, não se obteve nenhuma resposta a respeito, pelo que concluímos que o princípio da universalidade consagrado na LEO não foi respeitado no OE do ano de 2017.

55. De referir que nos termos do n.º 1 do art.º 23º da LEO, "nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, se não tiver sido objeto de inscrição orçamental". A não observância do referido disposto legal configura infração financeira passível de multa ao abrigo do disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 35º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, revogada pela Lei n.º 24/IX/2018 de 2 de fevereiro.

Recomendação n.º I.2 – 2/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que garanta o cumprimento e respeito pelos princípios orçamentais, em conformidade com a LEO, designadamente o da Unidade e Universalidade e da Transparência.

56. O princípio da unicidade de caixa continua a não ser respeitado por todos. Em sede da MCVIL a DNOCP afirmou que, não obstante os esforços empreendidos junto das instituições, ainda continua fora do sistema de bancarização algumas entidades, nomeadamente, a Assembleia Nacional, a Presidência da República e a Universidade de Cabo Verde. Estas entidades apresentam resistência à bancarização alegando a perda da sua autonomia financeira.

1.1.1.6 Financiamento

57. O orçamento para o ano de 2017 previu um défice orçamental de 5.642,8 milhões de CVE, financiado da seguinte forma:

I – Processo Orçamental



- De um passivo financeiro no valor de 12.325,5 milhões de CVE, sendo 8.198,4 milhões do mercado externo e 4.127,2 milhões de CVE do mercado interno;
- E de um ativo financeiro no montante de 6.682,7 milhões de CVE, resultante de investimentos em ações e outras participações.

58. O financiamento do défice com recurso ao endividamento interno, previsto no orçamento de 2017, no valor de 4.127,2 milhões de CVE, representando 2,4% do PIB, respeitou o limite imposto pelo disposto no n.º 2 do art.º 6º da LEO, segundo o qual o défice do Orçamento do Estado financiado com recursos internos não poderá ultrapassar 3% do PIP.

1.1.1.7 Decreto-Lei de Execução do Orçamento do Estado

59. O Governo, no uso da faculdade conferida pela al. c) do n.º 2, do art.º 204.º da CRCV, estabeleceu algumas medidas de política na execução do orçamento de 2017, com o objetivo de reforçar a disciplina e o controlo orçamental, com destaque, designadamente, para as áreas de:

- **Programa de racionalização das estruturas**

De acordo o art.º 2º do DLEOE - Programa de racionalização das estruturas (PRE), durante a execução orçamental de 2017 dever-se-ia dar continuidade às medidas de política, com objetivos de reduzir o número de estruturas orgânicas da Administração Pública Central, inclusive dos Serviços e Fundos Autónomos e Institutos Públicos, otimizar os índices de tecnicidade dos recursos humanos da Administração Pública Central, ajustando o contingente de efetivos às estruturas orgânicas e otimizar a gestão de pessoal através de mapeamento de competências disponíveis e necessárias e de utilização do instrumento de mobilidade interna.

As medidas de intervenção de poupança, no âmbito do PRE, deveriam contribuir para a capacitação de pessoal e para a redução dos custos de funcionamento e de aquisições de bens e serviços, na Administração Central.



- **Recrutamento, evolução na carreira e mobilidade de pessoal**

Durante o ano de 2017, o ingresso na Administração Pública ficou condicionado à utilização prévia dos instrumentos de mobilidade previstos na lei e cabe à DNAP promover e coordenar a utilização desses instrumentos de mobilidade, nos termos do art.º 3º do DLEOE. As contratações no âmbito de projetos de investimentos públicos devem ser feitas obrigatoriamente por concurso nos termos da lei.

A evolução e o desenvolvimento profissional na carreira na Administração Pública e nas entidades públicas empresariais realizam-se de acordo com a disponibilidade orçamental e financeira. Nos termos do art.º 5º (Exclusividade), do mesmo Decreto-Lei, fica proibido a concessão de licença para estudos durante o período normal de funcionamento da Administração Pública.

- **Aposentação antecipada no interesse da Administração**

Nos termos do art.º 13º do DLEOE foi permitido ao funcionário titular de cargo do regime geral de carreira e regime geral de emprego e com o tempo mínimo de 30 anos de serviço requerer a aposentação antecipada no interesse da Administração. Excetua-se desta prerrogativa o pessoal da carreira médica, da carreira de enfermagem, da carreira docente e das forças de segurança. Ainda o art.º determina que os lugares deixados vagos pelos funcionários aposentados serão automaticamente extintos.

- **Património Público**

O art.º 17º determinou, para as aquisições públicas, a cativação de 20% do total das verbas orçamentadas nos agrupamentos económicos, remunerações variáveis, aquisição de bens e serviços, excetuando as verbas destinadas aos medicamentos, alimentos, serviços de limpeza, higiene e conforto, vigilância e segurança, rendas, alugueres e seguros.

Nos termos do n.º 1 do art.º 18º a aquisição e locação de bens móveis e serviços deve obedecer aos preceitos estabelecidos na Lei n.º 88/VIII/2015, de 14 abril, que regula o Código da Contratação Pública (CCP).



- **Processamento de receitas pelos departamentos governamentais**

Ficou estipulado no art.º 47º que todas as Recebedorias do Estado devem dispor de sistema informático adaptado ao Documento Único de Cobrança (DUC) e plenamente integrado no sistema de controlo de recebimento administrado pela Direção Geral do Tesouro (DGT). Devem ainda as Recebedorias do Estado assegurar o depósito diário das receitas cobradas em conta de passagem expressamente indicadas pela DGT, abertas junto dos Bancos Comerciais, através de DUC.

- **Receitas consignadas**

Uma das medidas introduzidas pelo DLEOE para o ano de 2017 é a de que o Conselho de Ministros aprovará anualmente, a anteceder a aprovação do OE, as diretivas de aplicação das receitas consignadas, sob proposta do membro do governo responsável pela gestão dessas receitas. As diretivas definem as prioridades de investimento a serem financiados pelas receitas consignadas, devidamente fundamentadas e com a previsão orçamental.

A execução de despesas dos Fundos com receitas consignadas não está sujeita ao visto do Controlador Financeiro, é executada em 3 fases e está sujeita à inspeção trimestral da IGF.

- **Processamento de despesas pelos departamentos governamentais**

Os departamentos governamentais foram autorizados a ordenar, até aos montantes das disponibilidades inscritas nos seus orçamentos, e de acordo com os créditos disponibilizados pela DGT, o pagamento aos fornecedores ou beneficiários. Não devendo, contudo, ser pagas quaisquer faturas emitidas por fornecedores ou beneficiários do Estado detentores de dívidas fiscais (n.ºs 1 e 2 do art.º 56º).

- **Regime Duodecimal**

Ficaram sujeitos ao regime de transferências duodecimal, os Órgãos de Soberania, as Forças Armadas, a Polícia Judiciária, os Hospitais Centrais e Regionais, o Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica, a Comissão de Recenseamento Eleitoral e a Comissão Nacional de Eleições (art.ºs 45º e 65º).



- **Utilização das dotações Orçamentais**

Cativação até 10% do orçamento de investimento, nos termos do Decreto-Lei de execução orçamental, bem como 10% das receitas consignadas para os fundos e suas aplicações, como indica o n.º 4 do art.º 3º da LOE.

- **Prazos para autorização das despesas e fim do exercício Orçamental**

- Alterações Orçamentais – até 15 de novembro;
- Cabimentação – até 25 de novembro;
- Liquidação – até 5 de dezembro;
- Liquidação dos contratos-programa – até 10 de dezembro;
- Autorização – até 30 de novembro
- Pagamentos – até 31 de dezembro.

O limite da liquidação das despesas até 5 de dezembro não se aplica às despesas com salários do pessoal jornalheiro afeto aos projetos de investimento, evacuação de doentes, deslocações e estadia e outras consideradas urgentes, devidamente justificadas.

- **Execução dos Orçamentos pelos SFA e IP**

Refere o art.º 60º do DLEOE que *“Cada Serviço ou Fundo Autónomo, Instituto Público e Unidades de Coordenação de Projetos, com exceção do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), deve possuir conta exclusivamente junto do Tesouro, sobre a qual se registam, a crédito e a débito, os movimentos necessários para a execução do seu orçamento”*. O n.º 3 do mesmo art.º refere que *“O incumprimento do estipulado no número anterior implica o encerramento da conta pela DGT e conseqüente suspensão dos duodécimos”*.

- **Prestação de contas pelos SFA e IP**

Conforme o n.º 1 do art.º 66º para efeitos do controlo sistemático e sucessivo da gestão orçamental, os Serviços, Fundos Autónomos e Institutos Públicos, integrados ou não no SIGOF, bem como as Embaixadas e Postos Consulares, delegações do Ministério da Educação, Escolas Secundárias e Delegacias de Saúde devem remeter, mensalmente,



à DNOCP, até o dia 5 (cinco) do mês seguinte, balancetes de execução orçamental de receitas e despesas, com a identificação das respetivas fontes de financiamento.

- **Execução do PIP**

O n.º 1 do art.º 71º do DLEO prevê que todo o projeto de investimento público deve ser inscrito no Sistema Nacional de Investimento, no módulo de Gestão pré Investimento Público.

A execução do PIP incumbe aos Departamentos Governamentais e aos Institutos Públicos (n.º 1 do art.º 73º). Acresce o n.º 2 do mesmo art.º que a execução do PIP pode ser descentralizada para as Câmaras Municipais, Organizações da Sociedade Civil (OSC), empresas públicas ou outras entidades com as quais o Governo tenha convenção, mediante celebração de contratos-programa.

Para seguimento e avaliação dos projetos e unidades inserido no módulo de seguimento e avaliação (MAS), o n.º 1 do art.º 80º, determina que todos os projetos de investimento e as unidades finalísticas, bem como os respetivos programas, devem ter anexado o seu quadro Lógico, o qual deve identificar os respetivos objetivos incluindo impacto, efeito e produto: atividades; indicadores; metas e meio de verificação.

- **Discriminação positiva**

Todos os municípios abrangidos pela discriminação positiva deviam assinar até 31 de janeiro um contrato programa com as metas relativas ao emprego e rendimento. O desembolso do contrato é feito em regime duodecimal e os municípios são obrigados a remeter trimestralmente os relatórios com a execução física e financeira.

1.2 Alterações Orçamentais

60. Nos pontos a seguir serão analisadas as alterações orçamentais ocorridas em 2017 nas diferentes óticas.



1.2.1 Ótica Económica

61. De acordo com o quadro seguinte o Governo efetuou alterações ao orçamento de funcionamento, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 26º da LEO, que não alteraram o valor do orçamento. Segundo o n.º 4 do mesmo art.º, o membro do Governo responsável pela área das finanças deverá publicar essas alterações, por portaria, no prazo máximo de 90 dias. O Ministério das Finanças não tem publicado as alterações orçamentais através de portaria, mas sim no site do próprio Ministério.

Quadro I.5 - Alterações Orçamentais Ótica Económica

(em milhões de CVE)

Designação	Orç. Inicial	Alterações		Orç. Final	Variação
		Func.	Inv		
Despesas com pessoal	19 221,0	79,1		19 300,1	79,1
Aquisição de bens e serviços	4 639,3	-84,2		4 555,1	-84,2
Juros e outros encargos	4 709,0	-177,6		4 531,4	-177,6
	231,7	10,2		241,9	10,2
Transferências	4 348,1	55,8		4 404,0	55,8
Benefícios sociais	5 210,2	23,7		5 233,9	23,7
Outras despesas	2 262,0	125,8		2 387,7	125,8
Ativos não financeiros	278,3	-32,8		245,4	-32,8
Programa de Investimento	15 764,1		6 737,2	22 501,3	6 737,2
TOTAL	56 663,5	0,0	6 737,2	63 400,7	6 737,2

Fonte: UPCGE - dados do OE e da CGE 2017

62. Conforme informações da CGE a rubrica 02.08.03- Partido Políticos regista-se uma alteração de 10.559 milhões de CVE, o orçamento inicial de 74.000 milhões passou para 84.559 milhões.

63. Questionados sobre a respetiva alteração, em contraditório os responsáveis responderam que *"A alteração feita na rubrica 02.08.03 - Partido Políticos deriva da compensação dos valores transferidos a menos aos partidos políticos no período 2006 a 2011 (MPD e UCID), conforme apurado no processo que se anexa ao presente contraditório. Coube ao MPD o montante de 9.876.303 CVE e a UCID 682.956 CVE"*.

64. Face às explicações apresentadas e aos documentos enviados em sede de alegações, considera-se clarificada a situação.

65. Em contrapartida, durante o ano de 2017, registaram-se alterações no orçamento de investimento que originaram um aumento do orçamento global em 6.737 milhões de CVE,



justificadas na CGE pág. 37, pelo reforço efetuado aos projetos de investimentos financiados com donativos (1.939 milhões de CVE), recursos aos empréstimos externos (4.771 milhões de CVE) e fundo contrapartida (25,5 milhões de CVE). Segundo a LEO, n.º 3 do art.º 26º essas alterações deverão ser comunicadas à Assembleia Nacional no prazo de 60 dias a contar da sua ocorrência. Não há registo que essas alterações foram comunicadas à A.N.

66. Os responsáveis pronunciaram-se *"O MF tem vindo a publicar no seu site, como medida de transparência e publicitação, toda e qualquer alteração orçamental, inclusive inscrição de projetos quer por via de realocação de verbas, quer por via de desembolso de Donativo e empréstimos, conforme se pode atestar no seguinte URL: <https://www.mf.gov.cv/weviob/dnocp/altera%C3%A7%C3%B5es-or%C3%A7amentais>. Mais se informa que se passou a reportar esta informação, mensalmente, a A.N via digital"*.

67. Não obstante a publicação no site do MF das alterações orçamentais, no que respeita ao reporte das informações mensais à A.N, via digital, os responsáveis não juntaram evidências que sustentam a referida afirmação, por forma a concluirmos que efetivamente este procedimento está sendo cumprido.

1.2.2 Ótica Funcional

68. O quadro que segue ilustra as alterações orçamentais ocorridas na ótica funcional:



Quadro I.6 - Alterações Orçamentais Ótica Funcional

(Em CVE)

Natureza	Funções	Orçamento Inicial	Alteração Orçamental	Orçamento Corrigido
FUN	Funções Gerais de Soberania	19 274 740 697	-18 644 900	19 256 095 797
	Serviços Públicos Gerais	14 381 824 512	11 627 003	14 393 451 515
	Defesa	892 510 179	-6 775 564	885 734 615
	Segurança e ordem pública	4 000 406 006	-23 496 339	3 976 909 667
	Funções Sociais	19 958 321 908	31 847 898	19 990 169 806
	Habituação e desenvolvimento urbanístico	82 155 351	-800 000	81 355 351
	Saúde	4 137 735 409	-15 746 850	4 121 988 559
	Serviços culturais recreativos e religiosos	428 507 292	5 785 339	434 292 631
	Educação	9 294 653 711	-19 915 151	9 274 738 560
	Protecção social	6 015 270 145	62 524 560	6 077 794 705
	Funções Económica	1 387 489 768	-10 794 998	1 376 694 770
	Assuntos económicos	1 387 489 768	-10 794 998	1 376 694 770
	Funções Ambiental	278 883 968	-2 408 000	276 475 968
	Protecção ambiental	278 883 968	-2 408 000	276 475 968
	FUN Total		40 899 436 341	0
INV	Funções Gerais de Soberania	2 171 530 628	26 541 977	2 198 072 605
	Serviços Públicos Gerais	1 326 887 350	69 769 856	1 396 657 206
	Defesa	61 267 149	8 760 384	70 027 533
	Segurança e ordem pública	783 376 129	-51 988 263	731 387 866
	Funções Sociais	4 558 565 942	5 065 869 197	9 624 435 139
	Habituação e desenvolvimento urbanístico	1 418 901 172	365 579 589	1 784 480 761
	Saúde	454 529 584	264 991 067	719 520 651
	Serviços culturais recreativos e religiosos	113 294 356	33 270 374	146 564 730
	Educação	1 430 750 157	72 099 237	1 502 849 394
	Protecção social	1 141 090 673	4 329 928 930	5 471 019 603
	Funções Económica	6 134 024 647	1 059 136 708	7 193 161 355
	Assuntos económicos	6 134 024 647	1 059 136 708	7 193 161 355
	Funções Ambiental	2 899 965 825	585 678 309	3 485 644 134
	Protecção ambiental	2 899 965 825	585 678 309	3 485 644 134
	INV Total		15 764 087 042	6 737 226 190
Total Geral		56 663 523 383	6 737 226 190	63 400 749 573

Fonte: UPOGE - OE; TD do SIGOF de 2017

69. Na ótica funcional, constatou-se que, no orçamento de funcionamento o maior volume de alterações orçamentais ocorreu nas Funções Sociais, tendo a rubrica registado um reforço de 31,8 milhões de CVE, explicada, segundo a CGE, paragrafo 92, essencialmente pela insuficiência de verbas nas rubricas pensões de aposentação, pensões de sobrevivência e pensões de reserva. Em contrapartida nas Funções Gerais da Soberania registaram-se uma subtração de 18,6 milhões de CVE.



70. No orçamento de investimento, em todas as Funções registaram-se reforço de verbas, de destacar as Funções Sociais com o maior volume (5.065,9 milhões de CVE) e as Funções Gerais da Soberania com menor volume (26,5 milhões de CVE).

1.2.3 Ótica Programática

Quadro I.7 - Alterações Orçamentais PIP

Programa	(Em CVE)		
	Orçamento Inicial	Alteração Orçamental	Orçamento Corrigido
Ajustamento E Reequacionamento Da Promoção Habitacional	49 581 509	-32 674 483	16 907 026
Consolidação E Promoção Do Sector Empresarial Nacional	73 492 573	0	73 492 573
Consolidação, Modernização E Expansão Do Sistema Educativo	1 279 297 295	44 835 839	1 324 133 134
Descentralização e Reforço do Poder Local	26 116 348	39 695 020	65 811 368
Desenvolver A Cultura E Promover O Ambiente Cultural	79 977 598	32 932 050	112 909 648
Desenvolver O Mercado E Promover As Exportações	63 017 467	15 972 718	78 990 185
Desenvolvimento Das Infra-Estruturas De Transporte	658 904 753	-84 482 927	574 421 826
Desenvolvimento Do Sector Energético	1 074 475 890	243 218 601	1 317 694 491
Desenvolvimento Do Sistema De Transportes	379 923 557	194 073 460	573 997 017
Garantia Da Segurança Alimentar As Populações	49 654 395	8 529 024	58 183 419
Juventude, Cidadania E Desenvolvimento	13 582 644	0	13 582 644
Melhoramento Do Funcionamento Do Sistema De Justiça	778 879 223	-142 176 263	636 700 960
Melhoria Da Gestão Das Infraestruturas Económicas	920 796 606	-15 985 425	904 810 181
Modernização Do Sector Agrário E Desenvolvimento Rural	1 554 312 464	53 084 143	1 607 396 607
Modernização dos serviços de Registo Notariado lde.	6 730 000	13 650 000	20 380 000
Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico	596 798 204	325 759 262	922 557 466
Organização E Modernização Da Comunicação Social	2 049 968	1 350 000	3 399 968
População E Desenvolvimento	34 256 334	47 298 974	81 555 308
Promoção Do Desporto	50 000 000	0	50 000 000
Promoção Do Emprego - Formação Profissional E Qualificação	164 747 034	531 862 219	696 609 253
Promoção E Reforço Do Saneamento Básico	2 626 634 827	626 600 802	3 253 235 629
Promoção/Desenvolvimento Do Turismo	608 836 641	127 728 493	736 565 134
Protecção Dos Direitos Da Criança	66 455 188	3 316 178	69 771 366
Protecção E Conservação Do Ambiente	1 324 462 481	38 594 231	1 363 056 712
Protecção, Inserção E Integração Social	398 011 290	-7 553 673	390 457 617
Reduzir A Pobreza E Promover A Inclusão Social Dos Grupos Desfavorecidos	672 527 452	4 304 569 537	4 977 096 989
Reforço Da Capacidade De Gestão E Do Desempenho Da Economia Nacional	232 628 738	116 910 374	349 539 112
Reforma Do Sistema De Segurança Social E Melhoria Das Condições De Trabalho	4 185 836	0	4 185 836
Reforma Do Sistema Fiscal	0	4 000 000	4 000 000
Reforma e Modernização da Administração Pública	1 246 454 792	13 400 652	1 259 855 444
Reforma E Modernização Das Forças Armadas	61 267 149	-3 500 000	57 767 149
Reformar O Sistema Para Promover A Saúde	459 229 584	228 040 184	687 269 768
Reorganização E Desenvolvimento Das Pescas	206 800 203	8 179 200	214 979 403
Total Geral	15 764 087 042	6 737 226 190	22 501 313 232

Fonte: UPCGE-TD da SIGOF de 2017

71. Os programas que sofreram alterações para mais foram os seguintes: (i) Reduzir a Pobreza e Promover a Inclusão Social dos Grupos Desfavorecidos; (ii) Promoção; e Reforço do Saneamento Básico; (iii) Promoção do Emprego - Formação Profissional e Qualificação;

I – Processo Orçamental



(iv) Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico e (v) Desenvolvimento do Setor Energético. Contrariamente, os programas (vi) Melhoramento do Funcionamento do Sistema de Justiça; (vii) Desenvolvimento das Infraestruturas de Transporte; (viii) Ajustamento e Reequacionamento da Promoção Habitacional; e (ix) Melhoria Da Gestão Das Infraestruturas Económicas sofreram reduções face ao orçamento inicial.

72. Questionados a que se deveu a alteração orçamental na rubrica Reforma do Sistema Fiscal no valor de 4.000.000 CVE, visto que no orçamento inicial não foi inscrito nenhum valor neste programa.

73. Os responsáveis esclareceram "(...) *que não existe a rúbrica e nem o programa Reforma do Sistema Fiscal. O que foi criada e reforçada com 4.000.000 CVE foi a Unidade de Estudo sobre Competitividade Fiscal Cabo-verdiana (em contrapartida da anulação de verba, em igual montante, no projeto de Fundo de Pré-investimento, nos termos previstos na lei de base do orçamento, bem como dos diplomas que regulam o orçamento do exercício económico de 2017) que se enquadra no âmbito da política fiscal definida pelo Governo da IX legislatura que perspetiva criar o melhor ambiente fiscal e colocar o País em 10 anos, no top 15 do Mundo em matéria de competitividade fiscal. (...)*".

74. As alegações produzidas não alteram a constatação inicial, pois os dados extraídos da TD do SIGOF, conforme ilustra o Quadro I.7- Alterações Orçamentais PIP, ilustram a Reforma do Sistema Fiscal como sendo um programa e sem nenhuma dotação inicial. Tal facto configura infração financeira pela violação das normas sobre a execução orçamental prevista e passível de multa ao abrigo da al. b) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, revogada pela Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.

1.2.3.1 Modalidade de Financiamento do PIP

75. O orçamento inicial do Programa de Investimento Público para 2017 ronda 15.764 milhões de CVE, o que representa 9,1% do PIB. À semelhança dos anos anteriores, para 2017, o PIP é financiado, em grande parte, por recursos externos, ou seja, 53,4% do total do PIP previsto para 2017 e correspondendo a 4,86% do PIB. O Financiamento Interno ronda à volta dos 46,6% do total do financiamento do PIP, previsto para 2017 (7.351 milhões de CVE), equivalentes a 4,2% do PIB.



Quadro I.8 - Modalidade de Financiamento do PIP

(Em milhões de CVE)

Modalidade de Financiamento	Inicial	%	Corrigido	%	Alterações	
					valor	var %
Interna	7 351,4	46,6%	7 351,4	32,7%	0,0	0,0%
Tesouro	7 206,4	45,7%	7 206,4	32,0%	0,0	0,0%
OFN	145,0	0,9%	145,0	0,6%	0,0	0,0%
Externa	8 412,7	53,4%	15 150,0	67,3%	6 737,3	80,1%
Donativos	3 823,1	24,3%	5 763,0	25,6%	1 939,9	50,7%
Empréstimo	4 290,5	27,2%	9 062,4	40,3%	4 771,9	111,2%
Ajuda Alimentar	299,1	1,9%	324,6	1,4%	25,5	8,5%
Total	15 764,1	100%	22 501,4	100%	6 737,3	42,7%

Fonte:UPCGE- dados da CGE-2017

76. Verifica-se no quadro acima que a alteração no orçamento do PIP representou um aumento de 42,7% em relação ao orçamento inicial. A maior alteração, em termos relativos e absolutos, ocorreu nos empréstimos com um aumento de 111,2% correspondente a 4.771,9 milhões de CVE.

1.3 Publicação de Diplomas

77. No ano de 2017 foram publicados vários diplomas que interferem, direta ou indiretamente, na gestão do Orçamento do Estado e das Finanças Públicas, nomeadamente:

- Lei n.º 9/IX/2017, de 12 de maio: institui o regime geral de reforma antecipada dos funcionários Municipais de água e saneamento operando na ilha de Santiago;
- Lei n.º 17/IX/2017, de 13 de dezembro: cria o juízo crime e o juízo Cível no Tribunal Judicial de Comarca de primeiro acesso de Santa Cruz;
- Lei n.º 16/IX/2017, de 13 de dezembro: procede à primeira alteração à Lei n.º 89/VII/2011, de 14 de fevereiro, que aprova a Orgânica do Ministério Público;
- Decreto-Lei n.º 33/2017, de 25 de julho: aprova o Estatuto do Pessoal Oficial de justiça das secretarias judiciais e das secretarias do Ministério Público;
- Decreto-Lei n.º 19/2017, de 8 de maio: procede à segunda alteração do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 10 de setembro, que estabelece o estatuto do pessoal do quadro especial da Administração Pública;
- Decreto-Lei n.º 16/2017, de 30 de março: estabelece os requisitos provisórios exigidos para a promoção e a atribuição do abono de desempenho do pessoal em regime de carreira e de emprego na Administração Pública;



- Decreto-Lei n.º 21/2017, de 15 de maio: aprova o plano de cargos, carreiras e salários do pessoal que integra a carreira médica;
- Decreto-Lei n.º 48/2017, de 26 de outubro: procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2011, de 3 de janeiro, que aprova os estatutos da Imprensa Nacional de Cabo Verde, SA;
- Decreto-Lei n.º 60/2017, de 28 de dezembro: cria o Fundo de Modernização da Justiça e aprova os respetivos estatutos;
- Decreto-Lei n.º 46/2017, de 11 de outubro: procede à primeira alteração do Decreto-Lei n.º 10/2017 de 14 de março, que aprova o Estatuto do Pessoal dos Registos, Notariado e Identificação;
- Decreto-Legislativo n.º 1/2017, de 15 de maio: altera o Estatuto do Pessoal da Polícia Judiciária aprovado pelo Decreto-Legislativo n.º 2/2008, de 18 de agosto;
- Resolução n.º 7/2017, de 7 de fevereiro: descongela as admissões na Administração Pública para ingresso de novos quadros do Ministério da Saúde;
- Resolução n.º 30/2017 de 21 de abril: concede, excecionalmente, ao Conselho Superior do Ministério Público autorização para nomeação de 7 Procuradores Assistentes;
- Resolução n.º 83/2017, de 3 de agosto: descongela as admissões na Administração Pública para recrutamento de inspetores do trabalho, do nível I, para os serviços do departamento governamental responsável para a área da justiça e do trabalho;
- Resolução n.º 88/2017, de 3 de agosto: descongela as admissões na Administração Pública para efeito de ingresso na carreira Diplomática de 15 Secretários de Embaixada;
- Resolução n.º 101/2017, de 6 de setembro: autoriza a admissão na Administração Pública para contratação de docentes dos ensinos básico e secundário;
- Resolução n.º 57/IX/2017, de 16 de novembro: altera a resolução n.º 123/V/99, de 21 de junho, que regulamenta o subsídio de deslocação dos deputados, previsto no n.º 1 do art.º 17º da Lei n.º 35/V/97, de 25 de agosto, que aprova o Estatuto dos Deputados;
- Resolução n.º 128/2017, de 17 de novembro: autoriza as admissões na Administração Pública para recrutamento de 2 técnicos para o departamento governamental responsável pelas áreas de Infraestrutura, do Ordenamento do Território e Habitação;
- Resolução n.º 134/2017, de 23 de novembro: autoriza as admissões na Administração Pública previstas e datadas no orçamento, para o recrutamento de enfermeiros, pessoal de apoio operacional e técnicos em diversas áreas, todos no Ministério da Saúde e da Segurança Social;



- Resolução n.º 1/2017, de 9 de janeiro: autoriza a Direção Geral do Tesouro a conceder um aval aos Transportes Aéreos de Cabo Verde-TACV, para garantia de uma operação de crédito junto do BCN no valor de 175.000.000 CVE;
- Resolução n.º 56/2017, de 15 de junho: autoriza a Direção Geral do Tesouro a conceder um aval aos Transportes Aéreos de Cabo Verde-TACV, para garantia de uma operação de crédito junto da CECV no valor de 300.000.000 CVE;
- Resolução n.º 57/2017, de 15 de junho: autoriza a Direção Geral do Tesouro a conceder um aval à Electra para garantia de uma emissão Obrigacionista junto da Bolsa de Valores, no valor de 1.950.000.000 CVE;
- Resolução n.º 76/2017, de 25 de julho: autoriza a Direção Geral do Tesouro a conceder um aval à ADS para garantia de uma operação de crédito junto do BCN, no valor de 140.000.000 CVE.

1.4 Reformas

78. No âmbito da reforma das Finanças Públicas em Cabo Verde foram aprovados um conjunto de diplomas, pese embora com aplicação para os anos seguintes, que irão mudar toda a abordagem do processo orçamental até então em vigor, com principal destaque para os seguintes:

- Lei n.º 72/VIII/2014, de 19 de setembro, que define as bases do Sistema Nacional do Planeamento;
- Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho, que estabelece as bases do Orçamento de Estado, definindo os princípios e regras que regulam a sua formulação, programação, aprovação, execução, avaliação, controlo e responsabilização. Esta Lei, com aplicação prevista para o exercício orçamental de 2021, estabelece novas regras, novos princípios e introduz alterações no processo orçamental, matéria até então regulamentada pela LEO (Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro, alterada pela Lei n.º 5/VIII/2011, de 29 de agosto);
- Decreto-Lei n.º 42/2019, de 24 de setembro, que define as normas e os procedimentos necessários para a elaboração, monitoramento, avaliação e atualização do Quadro de Despesas de Médio Prazo. Trata-se de um importante instrumento de planeamento de médio prazo.



Título II
Capítulo II – Receita



CAPÍTULO II – RECEITA

79. No âmbito do PCGE, o TdC aprecia a atividade financeira do Estado no ano a que a conta se reporta, *inter alia*, no domínio das receitas, com vista ao cumprimento da LEO e demais legislações complementares que disciplinam a arrecadação das receitas públicas, as quais são classificadas por categorias económicas e agrupadas, de acordo com o classificador económico das receitas, em Impostos, Segurança Social, Transferências, e Outras Receitas, comparando as receitas orçamentadas com as efetivamente realizadas.

80. No ano de 2016 foi aprovada uma nova orgânica, através do Decreto-Lei n.º 57/2016, de 9 de novembro, que estabelece a estrutura, organização e normas de funcionamento do MF, departamento governamental que, entre outras atribuições e competências, é encarregue, de orientar a administração financeira do Estado a nível orçamental, fiscal, patrimonial, da contabilidade pública, do tesouro público, e da inspeção financeira.

2.1 Normas e Procedimentos de Execução das Receitas do Estado

81. O Decreto-Lei n.º 1/2017, de 12 de janeiro, no que concerne à execução das receitas estabeleceu, entre outras, as seguintes regras:

- ✓ *N.º 6 do art.º 47º - "As receitas consulares arrecadadas pelas missões diplomáticas e consulares de Cabo Verde no exterior devem ser depositadas nas contas bancárias dessas missões, procedendo-se a comunicação à DGT, à DNOCP e à DGPOG do MNEC";*
- ✓ *N.º 7 do art.º 47º - "Ficam consignadas ao financiamento de despesas inscritas nos orçamentos de cada missão diplomática ou consular, as receitas consulares por elas arrecadadas, devendo ser deduzidas das transferências para os fundos de gestão os montantes correspondentes";*
- ✓ *Art.º 63º - "Todas as receitas arrecadadas pelos Serviços, Fundos Autónomos e Institutos Públicos devem ser depositadas imediatamente numa das contas de passagem expressamente indicada pela Direção Geral do Tesouro, abertas junto das*



agências dos Bancos Comerciais, através do DUC ou pagas nos meios da Rede Vinti4”.

82. Embora tenha havido algum avanço registado no orçamento de 2019 referente à prestação e consolidação de contas das embaixadas, constata-se que em 2017, permanece reiteradamente o incumprimento das regras anteriormente citadas, estabelecidas no DLEOE aludidas nos parágrafos anteriores, principalmente no que tange à comunicação das receitas arrecadas à DGT, à DNOCP e à DGPOG do MNEC.

83. No contraditório exercido pelo MFP, este afirma que *“Em 2017, ainda se verificavam alguns constrangimentos em relação às embaixadas no que tange a prestação de contas. Como forma de ultrapassar essa limitação adotou-se as seguintes medidas:*

- 1. No OE 2019, foi efetuada, pela primeira vez a orçamentação das embaixadas como centro de custo desagregadas em várias rúbricas económicas, o que outrora era orçada em apenas duas rúbricas económicas (subsídios e transferências);*
- 2. Foi emitido o despacho n.º 33/2019, de 18 de janeiro, do MF, que tem como objeto a definição de procedimentos para a remissão de informações relativas à execução das receitas e despesas;*

De realçar que essas medidas têm surtido efeito e as embaixadas prestaram contas relativamente ao ano de 2019, pelo que essas mudanças estarão na CGE 2019”.

84. Confirma-se no OE 2019, e também no despacho do Ministro das Finanças, as medidas supramencionadas. Entretanto, e tendo em consideração o cumprimento do estipulado na lei, que eventualmente culminará com a racionalização dos recursos do erário público, faz-se realce à necessidade premente que, na execução do orçamento respetivo, sejam respeitadas as medidas adotadas. O Tribunal de Contas fará o devido acompanhamento do despacho do Ministro, bem como do Orçamento do Estado, afim de averiguar se as medidas implementadas melhoraram a prestação de contas por parte das Embaixadas.

85. A prestação de contas caracteriza-se num momento marcante num Estado de direito democrático. Independentemente da fiscalização administrativa e o controlo da execução orçamental exercida pelos próprios titulares a nível dos ordenadores financeiros e pelo Ministério das Finanças, através dos controladores financeiros, ainda o Governo através da Inspeção Geral das Finanças faz o controlo, procedendo à fiscalização e controlo da execução orçamental das receitas e despesas previstas no Orçamento do Estado.

II – Receitas



2.2 Receita Global

86. O orçamento corrigido no ano de 2017, no que tange às receitas do Estado, atingiu o valor de 51.020,31 milhões de CVE, sendo que 42.973,2 milhões de CVE correspondente a Receitas Correntes, 2.771,1 milhões de CVE de Transferências de Capital, 483 milhões de CVE de Ativos não Financeiros e 7.563,7 milhões de CVE pertencente a rubrica outras receitas.

Quadro II.1 - Receita Global 2017 – Previsão e Execução

(Em milhões de CVE)

Designação	Orçamento Corrigido	Exec. Orçamental		Diferenças	
		Valor	%	valor absoluto	%
Receitas Correntes	42 973,2	49 504,5	115%	6 531,33	15%
Impostos	37 407,1	35 842,1	96%	-1 565,00	-4%
Impostos sobre o rendimento	11 589,9	11 292,1	97%	-297,83	-3%
(IRPS)	7 316,1	7 062,4	97%	-253,66	-3%
IRPC	4 273,8	4 229,6	99%	-44,17	-1%
Impostos sobre Bens e Serviços	17 475,0	16 785,4	96%	-689,60	-4%
Imposto sobre o valor acrescentado	13 784,0	13 306,2	97%	-477,80	-3%
Imposto sobre Bens e Serviços	3 691,0	3 479,2	94%	-211,80	-6%
Impostos sobre transações intern	7 637,1	7 223,6	95%	-413,47	-5%
Outros Impostos	705,1	541,0	77%	-164,10	-23%
Segurança Social	58,7	60,4	103%	1,70	3%
Transferências Total:	5 507,4	6 389,3	116%	881,93	16%
Transferências Correntes:	2 736,2	396,4	14%	-2 339,83	-86%
De Governo Estrangeiro	2 463,0	278,2	11%	-2 184,83	-89%
Donativos Directos	2 463,0	266,3	11%	-2 196,73	-89%
Outras	0,0	11,9	0%	11,90	0%
Das Administrações Públicas	273,2	118,2	43%	-155,00	-57%
Transferências de Capital:	2 771,1	5 992,9	216%	3 221,75	116%
De Governo Estrangeiro	2 705,0	5 914,5	219%	3 209,50	119%
Ajuda Orçamental	1 139,4	2 701,5	237%	1 562,10	137%
Ajuda Alimentar	299,1	283,2	95%	-15,90	-5%
Donativos Diretos	1 266,5	2 929,8	231%	1 663,30	131%
Outras	0,0	0,0	0%	0,00	0%
De Organizações Internacionais	66,1	78,4	119%	12,25	19%
Das Administrações Públicas	0,0	0,0	0%	0,00	0%
Outras Receitas	7 563,7	7 212,7	95%	-351,00	-5%
Rendimentos de Propriedade	957,3	976,0	102%	18,70	2%
Venda de Bens e Serviços	5 124,0	5 189,2	101%	65,20	1%
Multas e Outras Penalidades	795,0	497,7	63%	-297,30	-37%
Outras Transferências	269,7	28,3	10%	-241,40	-90%
Outras Receitas Diversas e não Especificadas	417,7	521,5	125%	103,80	25%
Activos Não Financeiro	483,4	168,5	35%	-314,93	-65%
Total	51 020,31	49 673,00	97%	-1 347,30	-3%

Fonte: UPGCE- Dados do OE e da CGE 2017

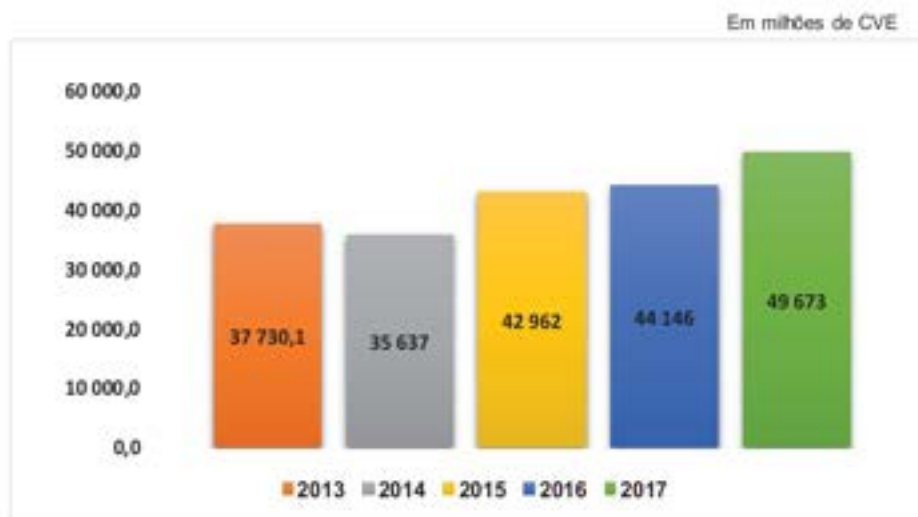


87. Em termos de arrecadação efetiva das receitas do Estado, no ano em apreço, foi de 49.673 milhões de CVE, representando uma taxa de execução de 97%, face às dotações iniciais.

2.2.1 Evolução da Receita Global

88. Comparativamente ao período transato, regista-se um acréscimo de 12,5% (mais 5.527 milhões de CVE), na arrecadação total das receitas da Administração Central.

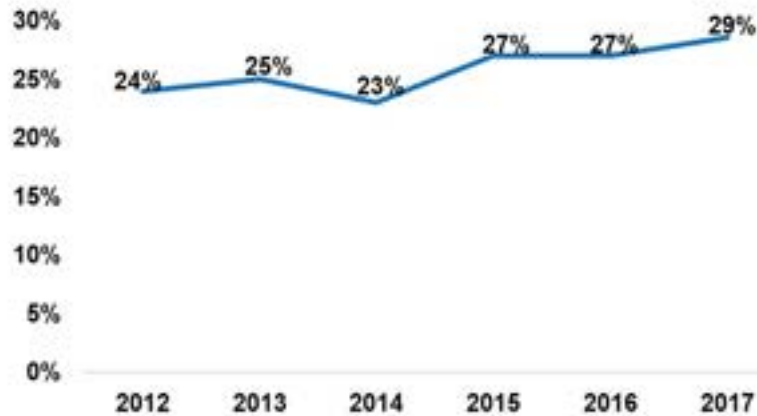
Gráfico II.1 - Evolução da Receita Global - 2013 a 2017



Fonte: UPCGE - Dados CGE 2013 a 2017

89. O desempenho na arrecadação dos impostos, cujo aumento registado foi de 11,1%, bem como o aumento das receitas de capital (mais 53%), em relação ao período homólogo, respetivamente, contribuíram para o aumento da receita total, verificado no ano em apreço.

Gráfico II.2 - Receita Global vs. PIB



Fonte: EPCGE - Dados do INE e da CGE 2017

90. O ligeiro acréscimo de 12,5% verificado na arrecadação total das receitas da Administração Central, teve um pequeno impacto face ao PIB do ano em apreço, tendo-se alterado de 27% em 2016, para 28,6% em 2017.

2.2.2 Receitas Fiscais - Sistema Fiscal Cabo-verdiano

91. O Sistema Fiscal Cabo-verdiano é constituído por um conjunto de normas jurídicas, esparsas em códigos e outras legislações sobre a matéria tributária, cujos princípios orientadores são consagrados na CRCV, que no n.º 1 do art.º 93º determina que “O sistema fiscal é estruturado com vista a satisfazer as necessidades financeiras do Estado e demais entidades públicas, realizar os objetivos da política económica e social do Estado e garantir uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza”. E acrescenta no n.º 2, 3 e 6 do mesmo art.º que “Os impostos são criados por lei, que determinará a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e a garantia dos contribuintes, não podendo ninguém ser obrigado a pagar os impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, que tenham natureza retroativa ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei”.

92. O Sistema Fiscal Cabo-verdiano é composto por vários impostos, sendo estes a principal fonte de receita do Estado, e, são divididos em duas grandes categorias, impostos diretos e indiretos. No ano em apreço, a administração tributária, na cobrança dos impostos teve a seguinte performance.

II – Receitas



Quadro II.2 - Receitas Fiscais Previstas e Cobradas

(Em milhões de CVE)

	Orçamento Corrigido	Peso Orç. Cor.	Execução	Taxa Exec.	Peso Exec.	Desvio	
						Valor	%
Imposto diretos	11 589,9	30,9%	11 292,0	97,4%	31,5%	-297,90	-2,6%
IRPS	7 316,1	19,5%	7 062,4	96,5%	19,7%	-253,70	-3,5%
IRPC	4 273,8	11,4%	4 229,6	99,0%	11,8%	-44,20	-1,0%
Impostos indiretos	25 867,7	69,1%	24 550,0	94,9%	68,5%	-1 317,70	-5,1%
Imposto Sobre Bens e Serviços	17 525,5	46,8%	16 785,3	95,8%	46,8%	-740,20	
Imposto sobre Valor Acrescentado - IVA	13 784,0	36,8%	13 306,2	96,5%	37,1%	-477,80	-3,5%
Imposto sobre Consumos Especiais - ICE	2 060,5	5,5%	1 937,3	94,0%	5,4%	-123,20	-6,0%
Contribuição Turística	890,9	2,4%	849,4	95,3%	2,4%	-41,5	-4,7%
Taxa Ecológica	740,0	2,0%	684,0	92,4%	1,9%	-56,0	-7,6%
Imposto de Incêndio	50,1	0,1%	8,4	16,8%	0,0%	-41,7	-83,2%
Impostos sobre Transações Internacionais	7 637,1	20,4%	7 223,7	94,6%	20,2%	-413,40	-5,4%
Direitos de Importação	7 380,1	19,7%	6 906,5	93,6%	19,3%	-473,60	-6,4%
Taxa CEDEAO	257,0	0,7%	317,2	123,4%	0,9%	60,20	23,4%
Outros Impostos	705,1	1,9%	541,0	76,7%	1,5%	-164,1	-23,3%
Imposto de Selo	567,9	1,5%	509,2	89,7%	1,4%	-58,7	-10,3%
Outros - Imposto Especial sobre o Jogo	137,2	0,4%	31,8	23,2%	0,1%	-105,4	-76,8%
Total	37 457,6	100%	35 842,0	95,7%	100%	-1 615,60	-4,3%

Fonte: UPCGE - DE e do Mapa I da CGE 2017

93. A cobrança das receitas fiscais em 2017, no valor de 35.842,0 milhões de CVE, registou um ligeiro aumento de 11,1%, correspondente a 3.567,1 milhões de CVE, relativamente ao período homólogo, cujo total arrecadado foi de 32.274,9 milhões de CVE.

2.2.2.1 Impostos Diretos

94. Conforme o quadro que segue, a performance na arrecadação dos impostos diretos em 2017, registou um aumento de 12,4%, correspondente a 1.242,40 milhões de CVE, relativamente ao ano de 2016. Para este aumento contribuiu a receita arrecadada em sede do IRPS e IRPC, cuja variação positiva, face ao ano anterior, foi de 11,8% e 13,3%, correspondente a 746,6 milhões de CVE, e 496,8 milhões de CVE, respetivamente.



Quadro II.3 - Análise Comparativa Imposto Diretos

(Em milhões de CVE)

Designação	2016	2017	Variação 2016/2017	
			Valor	%
IRPS	6 316,8	7 062,4	745,6	11,8%
IRPC	3 732,8	4 229,6	496,8	13,3%
Total	10 049,6	11 292,0	1 242,4	12,4%

Fonte: UPCGE - Dados da CGE 2016 e 2017

2.2.2.1.1 Imposto sobre Rendimento das Pessoas Singulares

95. O acréscimo de 11,8% verificado em sede do IRPS é justificado nos parágrafos 31 e 32 da CGE "(...) essencialmente do crescimento da receita cobrada registada nas principais rubricas que compõe este imposto, a destacar a categoria A-Rendimento de trabalho dependente, categoria B-Rendimentos empresariais e profissionais e TEU – Tributo Especial Unificado". A CGE assinala ainda que o crescimento da categoria A resultou fundamentalmente, da recuperação de dívidas, por via de encontros de contas e do aumento da base tributável.

2.2.2.1.2 Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

96. O acréscimo verificado em sede de IRPC, de acordo com o parágrafo 33 da CGE, justifica-se pelo aumento da cobrança em sede de pagamento fracionado da autoliquidação, e também pela recuperação de dívidas via encontro de contas.

2.2.2.2 Impostos Indiretos

97. Representativos de 69,1% do total das receitas fiscais no OE, os impostos indiretos, que incidem sobre os preços dos bens e serviços, são as principais fontes de receitas do Estado, e, no ano em apreço, a performance total na arrecadação cifrou-se em 24.550 milhões de CVE.



Quadro II.4- Impostos Indiretos

Designação	(Em milhões de CVE)			
	2016	2017	variação 2017/2016	
			valor	%
Imposto sobre o Valor Acrescentado	11 986,0	13 306,2	1 320,2	11%
Outros Impostos sobre Bens e Serviços	2 954,4	3 479,1	524,7	17,8%
Impostos sobre Transações Internacionais	6 812,7	7 223,7	411,0	6,0%
Imposto de Selo	472,1	509,2	37,1	7,9%
Outros Impostos	0	31,8	31,8	0,0%
Total	22 225,2	24 550,0	2 324,8	10,5%

Fonte: UPCGE - Dados da CGE 2017

2.2.2.2.1 Imposto sobre o Valor Acrescentado

98. O Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) representa a fonte de receita do Estado de maior expressão, sendo que em 2017 o montante total da respetiva cobrança ascendeu a 13.306,2 milhões de CVE, o que representa um acréscimo de 11%, face ao período homólogo, cuja respetiva arrecadação foi de 11.986,0 milhões de CVE.

Quadro II.5 - Receita do IVA - DA vs DCI

Imposto sobre valor acrescentado	(Em milhões de CVE)			
	2016	2017	Variação 2017/2016	
			valor	%
DA	6 600,80	7 260,00	659,20	10,0%
DCI	5 385,20	6 046,20	661,00	12,3%
Total	11 986,00	13 306,20	1 320,20	11,0%

Fonte: UPCGE - Dados CGE 2016 e 2017

99. A cobrança das receitas, provenientes do IVA, pela Direção das Alfândegas (DA) ascendeu a 7.260 milhões de CVE, traduzindo-se em um aumento de 10%, equivalente a 659,2 milhões de CVE, quando comparado com o período homólogo.

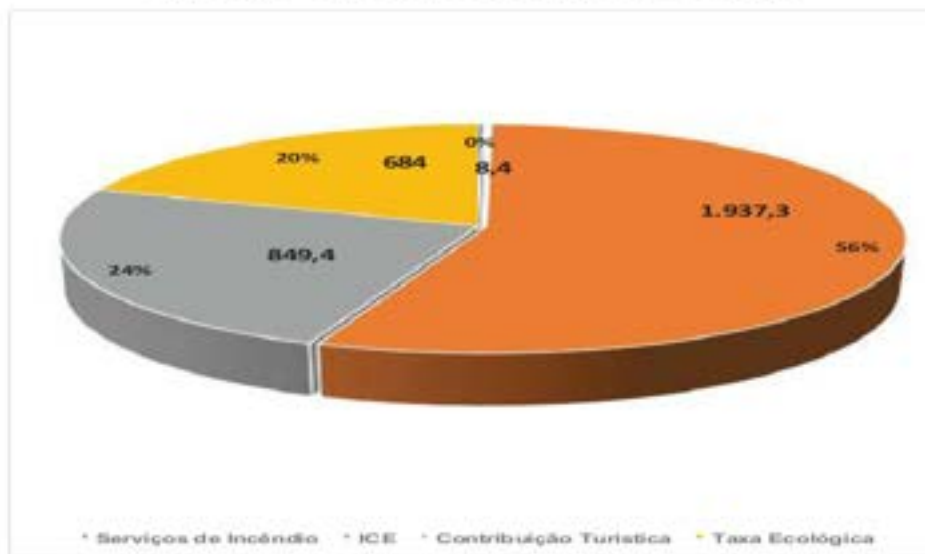
100. A arrecadação do IVA, na Direção das Contribuições e Impostos (DCI), no total de 6.046,2 milhões de CVE, apresenta um acréscimo de 12,3% (mais 661 milhões de CVE) relativamente ao ano transato. Este desempenho é justificado, de acordo com o parágrafo 38 da CGE, pelo aumento de imposto pago, por empresas dos setores do turismo, petrolíferas, construção civil e comércio a grosso.

II - Receitas

2.2.2.2 Outros Impostos sobre Bens e Serviços

101. Tendo em consideração que os pesos individuais dos impostos de seguida apresentados não são relevantes no total das receitas fiscais do ano em apreço, as respetivas arrecadações foram agrupadas na rubrica supra, conforme a ilustração do gráfico seguinte:

Gráfico II.3 - Outros Impostos sobre Bens e Serviços



Fonte: EPCGE - Dados da CGE 2017

102. O total arrecadado foi de 3.479,1 milhões de CVE, correspondente a um aumento de 17,8% face ao ano de 2016, cujo total foi de 2.954,4 milhões de CVE.

103. A receita cobrada em sede do Imposto sobre Consumos Especiais (ICE) totalizou, em 2017, o montante de 1.937,3 milhões de CVE, representando um acréscimo de 24,95%, equivalente a 386,9 milhões de CVE, em relação ao período anterior.

104. O turismo constitui um dos setores com maior dinâmica e crescimento económico em Cabo Verde, tendo registado, no período de 2013 a 2017, um crescimento do número de estabelecimentos hoteleiros de 222 para 275, correspondendo a um acréscimo de 23,8% (+53 estabelecimentos hoteleiros), bem como o incremento do número de hóspedes, que em 2017 registou-se o total de 716 775, conforme o quadro seguinte:



Quadro II.6 - Hóspedes por tipo de estabelecimento de alojamento turístico (2013 – 2017)

	2013	2014	2015	2016	2017
Hotéis	476 522	468 341	497 743	543 128	618 774
Pensões	27 161	22 109	18 977	20 051	22 950
Pousadas	4 722	4 330	4 394	4 743	4 618
Hóteis-apartamentos	8 653	8 415	10 054	13 482	17 734
Aldeamentos Turísticos	9 822	15 983	11 921	35 672	21 821
Residenciais	25 234	20 443	26 298	27 353	30 878
Total	552 114	539 621	569 387	644 429	716 775

Fonte: UPCGE - Dados do NE - Anuário Estatístico de Cabo Verde 2017

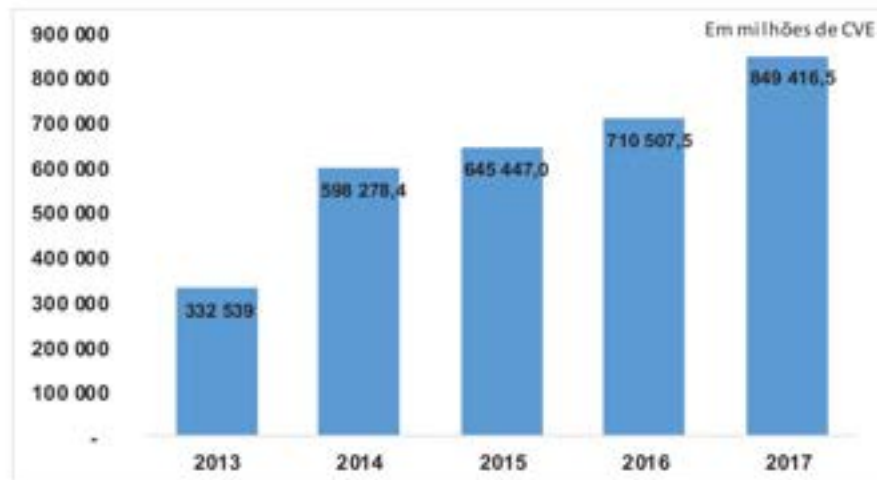
105. O aumento do número de hóspedes está intrinsecamente ligado à evolução positiva da receita cobrada em sede da Contribuição Turística, que em 2017 registou o total de 849,4 milhões de CVE, correspondente a um acréscimo de 19,6 % (138,9 milhões de CVE) do que o período anterior.

2.2.2.2.3 Receitas Consignadas

106. A receita consignada é aquela, que a título excecional e por determinação legal, é afetada às despesas pré-determinadas. De acordo com a lei de enquadramento orçamental as receitas consignadas caracterizam-se pelas receitas que só poderão ser utilizadas para liquidação e pagamento das despesas na medida das disponibilidades existentes e proporcionadas pela cobrança efetiva das receitas, confirmada pela sua entrada na caixa de tesouro.

2.2.2.2.3.1 Taxa Contribuição Turística

107. O quadro que segue ilustra a evolução quinquenal das receitas consignadas provenientes da Taxa de Contribuição Turística.

Gráfico II.4 - Evolução Quinquenal da Contribuição Turística⁷

Fonte: EPCGE - Dados da CGE 2017

108. No que concerne à consignação da receita proveniente da contribuição turística, foi aprovado, no OE 2017, o valor de 890.870.183 CVE para o Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo (FSST). Conforme a certidão de receita emitido pelo tesouro o Governo transferiu 616.035.117 de CVE ao FSST, menos 274.835.066 de CVE do valor que foi consignado no OE, sendo que, na conta geral consta o valor arrecadado de 849.416.509 de CVE.

109. No contraditório exercido pelo MF, este alega que *“O Fundo de Turismo, as receitas são provenientes das cobranças de DUC das recebedorias estatais do qual consta a rubrica da taxa turística, quando ocorre a compensação o montante credita diretamente a conta do FSST, não há ocorrência de transferência interna da DGT e a Certidão da Receitas espelha apenas as despesas executadas num determinado período de tempo e não de receitas. Pelo que todo o valor arrecadado se encontra disponível na conta bancária do FSST”*.

110. Confirma-se através da conta de gerência do FSST (modelo 3) o valor de 848.517.640 de CVE como sendo receita realizada pelo FSST. Contudo, ressalta-se que o Tribunal tinha considerado o valor que constava da certidão de receita emitido pelo tesouro.

⁷ A receita da contribuição da taxa turística de 2013 é referente apenas a 8 meses, isso por que o mecanismo de cobrança e liquidação entrou em vigor em maio de 2013 (Decreto n.º 20/2013 de 28 de maio).



2.2.2.2.3.2 Taxa Ecológica

111. Os montantes gerados pela cobrança da taxa ecológica constituem receita própria e exclusiva do Fundo Nacional do Ambiente (FNA), devendo a Direção Geral do Tesouro (DGT) prover a sua transferência no prazo de 30 dias úteis após o recebimento, efetuada, que seja, a retenção do montante correspondente a 1% do seu valor.

112. O OE de 2017 consignou o montante de 740.000.000 CVE ao FNA, proveniente da taxa ecológica. Na CGE consta que o montante total da arrecadação da taxa ecológica cifrou-se em 684.174.759.CVE. Porém, na Conta de Gerência (CG) do FNA está registado como transferência da DGT o valor de 647.343.647 CVE, evidenciando uma discrepância no montante de 36.831.112 CVE em relação ao total arrecadado em sede da taxa ecológica. A diferença realçada evidencia uma desconformidade no cumprimento da Lei da Taxa Ecológica, no que tange aos princípios assentes na respetiva consignação.

113. A Lei n.º 17/VIII/2012, de 23 de agosto, no seu art.º 13º, al. n.º 1, determina, *ipsis verbis*, que "Os montantes gerados pela cobrança da Taxa Ecológica constituem receita própria e exclusiva do Fundo do Ambiente, devendo a Direção-Geral do Tesouro promover a sua transferência, no prazo de 30 (trinta) dias úteis após o respetivo recebimento (...)". Por força da referida lei, a transferência da receita arrecadada em sede da Taxa Ecológica não deve ser mediante a programação financeira dos gestores dos fundos, mas sim de acordo com o montante total da cobrança efetiva desta receita, sem prejuízo de, para compensar os encargos de liquidação e cobrança incorridos pelas entidades intervenientes neste processo, é efetuada a retenção do montante correspondente a 1% do total da receita da Taxa Ecológica, conforme o estipulado no n.º 2º do art.º 13º.

114. No contraditório exercido pelo MFP, este afirma que "O FNA passou a ser catalogado como receita consignada a partir de 2017, na perspetiva orçamental, sendo assim, 99% dos valores arrecadados a partir de 2017 passaram a ser transferidos para a conta do FNA, na íntegra, contudo, a estratégia de creditar a conta por transferência interna foi sendo ajusta ao longos dos tempos:

- 2017 – 2019: sazonalmente foi sendo creditado os valores dos meses mediante a informação dos reportes da DGALF;
- 2020: tem sido numa base mensal, mediante a informação dos reportes da DGALF, a transferência a favor da conta do FNA da cobrança do mês N-1;



- *A Transferência financeira da cobrança de dezembro de N, somente é possível decorrer no ano N+1;*
- *Presentemente está regularizado na conta do FNA todo o valor correspondente a 99% da taxa ecológica creditada na CUT de 2017 a Fev/2020*.*

115. A não efetivação da transferência na totalidade da receita da Taxa Ecológica traduz-se numa inobservância clara da respetiva lei. Outrossim, e conforme as alegações dos responsáveis do MF no Parecer da Conta Geral do Estado (PCGE) referente ao ano de 2016, este procedimento apenas foi revisto em 2018, o que se transcreve na gestão de uma receita consignada contrária aos preceitos legais, no exercício económico em apreço.

116. Neste sentido recomenda-se que:

Recomendação n.º II.1 – 3/PCGE17

o Ministro das Finanças que assegure que as receitas consignadas só poderão ser utilizadas para liquidação e pagamento das despesas pré-determinadas na medida das disponibilidades existentes, e proporcionadas pela cobrança efetiva das receitas, confirmada pela sua entrada na Caixa do Tesouro, conforme estipula o n.º 3 do art.º 8º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro.

2.2.2.2.3.3 Taxa de Manutenção Rodoviária

117. Ao Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária (FAMR) foram consignados os valores provenientes da taxa de manutenção rodoviária, no montante de 611.036.429 de CVE, que se destinam à manutenção e conservação das estradas do país.

118. Na CGE consta o valor executado de 639.072.776 de CVE, valor esse que, segundo dados da conta de gerência do (FAMR), não foi transferido pelo tesouro. Realça-se que, das receitas transferidas ao FAMR referente ao ano de 2017, consta apenas o montante de 482.808.501 de CVE, provenientes das transferências da VIVO ENERGY CABO VERDE, SA no valor de 295.289.648 de CVE e da ENACOL - EMPRESA NACIONAL COMBUSTIVEIS, SA, no valor de 187.518.853 de CVE. Assim, solicita-se esclarecimentos adicionais sobre as divergências dos valores que constam da conta de gerência da FAMR e da CGE.



119. No contraditório exercido pelo MFP, este afirma que *"As receitas arrecadadas no âmbito da taxa de serviço de manutenção rodoviária foram no valor de 639.072.776 CVE, valor este que consta da CG do FARM entregue ao MF, conforme dados do balancete e do relatório de contabilidade nos prints abaixo:*

FAMR Balancete/ Quadro de Execução Orçamental 2017

Classificação Económica	Designação de Rubrica	Despesas 2017				Acumulado	Saldo Orçamental
		1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre		
91.04.02.02	Taxas de prestação de serviços - RECEITAS*	637 072 776	158 217 826	156 957 636	156 294 275	639 072 776	-
91.04.02.03.01.01	Taxa de serviço de manutenção rodoviária - TSMR	637 072 776	158 217 826	156 957 636	156 294 275	639 072 776	-
-	VVO ENERGY CABO VERDE, SA	36 142 616	36 022 712	35 124 620	35 000 000	36 049 958	-
-	ENACOL - EMPRESA NACIONAL COMBUSTÍVEIS, SA	60 548 562	35 196 113	60 792 374	60 804 345	246 071 198	-



Relatório de Contabilidade: Ano Económico 2017

2.3.2.6 Caixa e equivalentes no início do período (nota nº 6)

Refere-se ao saldo de caixa e dos seus equivalentes transitado do ano anterior.

2.4 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)

A demonstração das variações patrimoniais tem por objetivo evidenciar as alterações ocorridas no património, resultantes da sua execução orçamental. Evidencia o resultado patrimonial após a dedução entre os rendimentos e os gastos. A Tabela 16, mostrada a seguir, apresenta a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) do FAMR entre o no ano 2017. Os montantes são apresentados em Escudos Cabo-Verdianos (ECV).

Tabela 16 - Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)

VARIAÇÕES ATIVAS	NOTAS	VAR (%)	2017	Part. (%)	2016	Part. (%)
Orçamentárias		5,2%	639 072 776	100,0%	607 199 505	100,0%
Recetas						
Arrecadação TSMR	T	5,2%	639 072 776	100,0%	607 199 505	100,0%
Outras receitas			-		-	
Extra - Orçamentárias			-		-	
Recetas Extra - Orçamentárias			-		-	
Acréscimos patrimoniais			-		-	
Resultado patrimonial			-		-	
Déficit		0,0%	-	0,0%	-	0,0%
TOTAL			639 072 776		607 199 505	

Como podem constatar não houve divergência entre os valores da CGE e a CG do FARM que foram remetidos ao MF. O valor mencionado de 482.808.501 CVE refere a montantes arrecadados até o III trimestre de 2017".

120. Feito o cruzamento de informação entre os dados da Conta Geral do Estado e da CG do FAMR, o que se denota é que realmente existe incongruência nas informações apresentadas ao Tribunal de Contas pelo próprio FAMR na sua CG, conforme anexos XI deste parecer.

II - Receitas



2.2.2.2.3.4 Outras Receitas Consignadas

121. Para além das receitas consignadas que foi objeto de análise nos pontos anteriores, consta ainda no quadro seguinte um conjunto de receitas consignadas que, por lei, deveriam ser consignadas às entidades beneficiárias para que se possa dar o cabal cumprimento da lei, mas que não constam da LOE e nem se sabe o destino que é dado a essas receitas que há vários anos são arrecadados pelas entidades responsáveis, pelo que, o TdC solicita esclarecimentos.

Quadro II.7- Receitas Consignadas

(Em CVE)

Diploma		Entidades		Valor Percentual	Valor Executado CGE
N°	Objeto	Responsável	Beneficiárias		
Dec-Lei n.º 81/94 29 Dez	Regula a forma e os termos a observar na distribuição da receita proveniente da cobrança do imposto especial sobre o consumo de bebidas alcoólicas e do tabaco	Direção da Alfândega	Ministério Saúde	50%	0
			Ministério Educação e Desporto	50%	
Lei n.º 62/VII/2010 31 Maio	Altera a lei que estabelece o regime jurídico da Exploração de jogos de fortuna ou azar	Conselho de Ministro	Estado de Cabo Verde	50%	31 754 514
			Fundo de Desenvolvimento o Turismo	15%	
			FUNDESP	10%	
			Fundo de Apoio à Cultura	10%	
			Municípios da área coberto pela concessão	10%	
			Fundo de Apoio ao Ensino e Formação	5%	
Portaria n.º 46/2013 20 Set	Aprova o regulamento de taxas a cobrar pela Polícia Nacional. Pelos atos previstos na Lei n.º 31/VII/2013, de 22 maio	Polícia Nacional	Cofre do Estado	45%	0
			Polícia Nacional	45%	
			Fundo de Apoio à Vítima	10%	
Dec. Lei n.º 17/2003 10 Fev	Seguro Obrigatório de automóvel	Fundo de Garantia Automóvel	Receita de Fundo - Por Seguradora, 2% sobre prémios simples do seguro obrigatório	2%	0
			Receita de Fundo - de contra-ordenações	50%	
			Polícia Nacional	50%	
			Dr. Geral Transp. Rodoviária		
Lei n.º 66/2014 17 Jul	Lei que estabelece o regime jurídico de entrada, saída e a expulsão de estrangeiros em território cabo-verdiano.		Sem informação	Sem informação	0
Dec. Lei n.º 7/2014 12 Fev	Altera a taxa de serviço de manutenção Rodoviária	Posto de Combustíveis	Fundo de Manutenção Rodoviária		0
Dec. Lei n.º 62/2016 12 Nov	Lei que estabelece o regime jurídico de financiamento dos projetos relativos a atividade de preservação do ambiente, bem como a organização e o modo de funcionamento do fundo de ambiente		Sem informação	Sem informação	0
Decreto-lei nº 19/2013	Cria a taxa a pagar pelas pessoas singulares e coletivas no âmbito do exercício da atividade de segurança privada	Polícia Nacional	Tesouro	80%	0
			Direção Geral de Administração Interna	20%	
Lei nº. 118/VIII/2016	Cria a taxa de compensação equitativa pela cópia privada	Direção da Alfândega	Fundo Autonomo de Apoio a Cultura	25%	0
			Tesouro	25%	
			Autuantes ou Participantes	50%	
Portaria A/P. 1/7/96 de 31 de dezembro	Taxa Comunitária CEDEAO	Direção da Alfândega	CEDEAO	100%	317 168 496

Fonte: UPGCE- dados da CGE 2017 e Legislações



122. No contraditório exercido pelo MF, este afirma que *“O Decreto-Lei n.º 81/94, de 29 de dezembro foi revogado pela Lei n.º 14/VI/2002, de 19 de setembro, que define o sistema de tributação sobre o consumo, (IVA e ICE) na sua alínea d), artigo 38º; e em abril de 2003, foi aprovada a Lei n.º 22/VI/2003, de 24 de abril, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2004, regulando o imposto de consumos especiais bem como as taxas e os produtos sujeitos (combustível, bebidas alcoólicas, tabaco, perfumes etc.).*

Em relação ao regime jurídico de exploração de jogos nesse momento estão a ser feitas e á semelhança da taxa equitativa.

A Taxa comunitária da CEDEAO é orçamentada nos encargos comuns”.

123. À Semelhança de outras receitas que costumeiramente são objeto de orçamentação e que são consignados com a devida contrapartida aos órgãos beneficiados, o Tribunal de Contas requer que todas as receitas que por lei deveriam ser consignadas fossem orçamentadas e feito o rateio às entidades beneficiadas. A maioria dessas receitas são orçamentadas no sentido de se fazer a cobrança da receita, mas não existe nenhuma evidência de que as entidades beneficiárias dessas receitas receberam a parte a que têm direito. Por outro lado, o contraditório exercido não faz referência a todas as receitas consignadas contantes do quadro.

124. Neste sentido recomenda-se que:

Recomendação n.º II.2 – 4/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que zele para que todas as receitas consignadas constem de um mapa informativo com indicação da respetiva contrapartida em despesa, sejam elas de funcionamento ou de investimento, conforme está estipulado no n.º 3º do art.º 8º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro.

2.2.2.2.4 Imposto sobre Transações Internacionais

125. O quadro a seguir compara os valores executados na rubrica Imposto Sobre Transações Internacionais referentes aos anos de 2016 e 2017.



Quadro II.8 - Variação dos impostos sobre transações internacionais

(Em milhares de CVE)

Imposto sobre Transações Internacionais	2016	2017	Variação 2017/2016	
			valor	%
Direitos de Importação	6 522 960	6 906 459	383 499	5,9%
Taxa Comunitária CEDEAO	289 728	317 168	27 440	9,5%
Total	6 812 688	7 223 627	410 939	6,0%

Fonte: UPCGE - Dados da CGE 2016-2017

126. Regista-se um acréscimo de 6,0%, mais 410.939 milhares de CVE, na cobrança dos impostos sobre as Transações Internacionais, cujo total em 2016 atingiu 6.812.688 milhares de CVE. Este resultado foi impulsionado pela performance na arrecadação da Taxa Comunitária da CEDEAO, cuja variação positiva é de 9,5%, bem como o direito de importação que, por sua vez, apresenta um acréscimo de 5,9%.

2.2.2.3 Evolução das Receitas Fiscais

127. O total das receitas fiscais, regista evolução positiva no triénio 2015 a 2017, que foi impulsionada pela boa performance na arrecadação do IVA, bem como dos Impostos sobre o Rendimento, conforme ilustra o gráfico seguinte:

Gráfico II.5 - Evolução das Receitas Fiscais 2015 - 2017



Fonte: UPCGE - Dados da CGE 2013 a 2017



2.2.3 Segurança Social, Transferências e Outras Receitas

128. O quadro que segue ilustra a performance das Receitas da Segurança Social, Transferências e Outras Receitas no período em análise.

Quadro II.9 - Segurança Social, Transferências e Outras Receitas

(Em milhões de CVE)

Designação	Orçamento Corrigido	Execução Orçamental		Peso Total	Diferenças	
		Valor	%		Valor absoluto	
					Valor absoluto	%
Segurança Social	58,7	60,3	103%	0,4%	1,6	2,7%
Contribuição para segurança social	50	60,3	121%	0,4%	10,3	20,6%
Taxa Social Única	8,7	0	0	0,0%	-8,7	-100,0%
Transferências	6 733,60	9 393,80	140%	56,5%	2 660,20	39,5%
De Governos Estrangeiros - Correntes	4 028,60	3 479,30	86%	20,9%	-549,30	-13,6%
Ajuda Alimentar Corrente	299,1	283,2	95%	1,7%	-15,9	-5,3%
Doativos Diretos	2 463,00	266,3	11%	1,6%	-2 196,70	-89,2%
Outras Transferências	1 266,50	2 929,80	231%	17,6%	1 663,30	131,3%
De Governos Estrangeiros - Capital	2 705,00	5 914,50	219%	35,5%	3 209,50	118,7%
Ajuda Orçamental	1 139,40	2 701,50	237%	16,2%	1 562,10	137,1%
Ajuda Alimentar	299,1	283,2	95%	1,7%	-15,9	-5,3%
Doativos Diretos	1 266,50	2 929,80	231%	17,6%	1 663,30	131,3%
Organizações Internacionais	66,1	78,4	119%	0,5%	12,3	18,6%
Administrações Públicas	273,2	118,2	43%	0,7%	-155	-234,5%
Outras Receitas	7 563,70	7 184,40	95%	43,2%	-379,30	-5,0%
Rendimentos de Propriedade	957,3	976	102%	5,9%	18,7	2,0%
Venda de Bens e Serviços	5 124,00	5 189,20	101%	31,2%	65,20	1,3%
Multas e Outras Penalidades	795	497,7	63%	3,0%	-297,3	-37,4%
Outras Transferências	269,7	28,3	10%	0,2%	-241,4	-89,5%
Outras Rec Diversas e não Especificada	417,7	521,5	125%	3,1%	103,8	24,9%
Total	14 356,00	16 638,50	115,9%	100%	2 282,50	15,9%

Fonte: UPCGE - Dados do OE e CGE 2017

129. O total da cobrança dos impostos e taxas que compõem esta rubrica, ascende a 16.638,50 milhões de CVE, correspondentes a 115,9% dos valores previstos no OE para o ano de 2017. Destaca-se a performance do aglomerado das rubricas que constituem transferência, que apresenta um peso de 56% no total executado.



2.2.4 Receitas Consulares

130. O quadro a seguir ilustra as receitas arrecadadas pelas Embaixadas.

Quadro II.10 – Receitas Consulares

(Em CVE)	
Entidades	Receitas Consulares
Embaixada de Cabo Verde em Brasília	1 440 614,88
Embaixada de Cabo Verde em Senegal	4 198 550,29
Embaixada de Cabo Verde em França	433 113,42
Embaixada de Cabo Verde em Genebra	9 864 292,42
Embaixada de Cabo Verde em Roma	7 061 105,96
Embaixada de Cabo Verde em Roterdão	14 494 513,98
Embaixada de Cabo Verde em São Tomé e Príncipe	517 919,87
Total	38 010 110,83

Fonte: UPCGE - Dados da CG no TDC

131. O procedimento das receitas arrecadadas pelas embaixadas e missões diplomáticas de Cabo Verde não se tem efetuado à luz do DLEOE, que determina que as receitas consulares devem ser depositadas nas contas bancárias das respetivas missões diplomáticas, procedendo-se a comunicação à DGT, à DNOCP, e à DGPOG do MNEC.

132. Do universo de dezoito (18) representações diplomáticas de Cabo Verde no exterior, apenas sete (7), correspondente a 39% do total, deram cumprimento à lei em 2017, no que concerne à submissão das respetivas contas de gerência ao TdC para efeitos de julgamento, conforme ilustração do quadro anterior.

133. As receitas consulares são consignadas ao financiamento das despesas inscritas nos orçamentos de cada missão diplomática ou consular, devendo ser deduzidas das transferências para os fundos de gestão os montantes correspondentes. Porém, constata-se que, pela falta de comunicação entre os órgãos referenciados no n.º 6, do art.º 47.º do Decreto-Lei n.º 1/2017, de 12 de janeiro, não foi abrangido pela disciplina e controlo orçamental do Estado o montante de 38.010.110,83 CVE, relativos somente a 39% do total das representações diplomáticas de Cabo Verde no exterior, sendo certo que com a adição das restantes receitas consulares, das missões diplomáticas e dos postos consulares em falta, atingir-se-ia cifras maiores.



134. No contraditório exercido pelo MF, este afirma que *"Nem todas as receitas arrecadas pelas embaixadas/postos consulares são receitas consulares, sendo que em várias receitas arrecadadas por aquelas entidades ocorrem no desempenho de papel de recebedoria. A distribuição das receitas deve ser feita nos termos da lei, como por exemplo a de emissão de passaportes.*

Reconhecesse, contudo, que as receitas têm estado a ser utilizado para financiar o orçamento das embaixadas/postos consulares. Nesse quesito, o MNEC e o MF estão a fazer ações junto das missões diplomáticas no sentido de melhorar o processo de orçamentação das receitas através de várias reformas ao nível de informatização das embaixadas.

Mais se informa que o MNEC e o MF vêm junto as missões diplomáticas melhorando o processo da elaboração do orçamento e prestação de contas, com a desagregação de despesas por rúbricas de classificação por forma a reforçar o seu controlo na execução das despesas".

135. Para o Tribunal de Contas trata-se de medidas necessárias e importantes no melhoramento das informações financeiras prestadas pelas Embaixadas e Postos Consulares. O Tribunal fará o devido acompanhamento da eficácia dessas medidas na CGE e CG subsequentes.

136. Na LOE foi consignado o valor de 43.387.657 CVE, provenientes de receitas consulares, para o Fundo Autónomo de Solidariedade das Comunidades, e da respetiva CG consta que foi transferido 42.779.652 CVE. Entretanto, e tendo em consideração o histórico do não cumprimento da LOE, por parte das Embaixadas e Missões Diplomáticas, no que concerne à comunicação destas entidades à DGPOG do MNEC e à DGT, na falta de mais informações, questionou-se a proveniência das receitas transferidas ao Fundo Autónomo de Solidariedade para as Comunidades.

137. Do contraditório exercido pelos responsáveis do MF não consta nenhum esclarecimento a respeito da diferença referenciada no paragrafo anterior.



2.2.5 Receitas Serviços Médico Hospitalar

138. O quadro que segue ilustra as cobradas pelos serviços médicos hospitalares.

Quadro II.11 - Receitas dos Serviços Médico Hospitalares

		(Em CVE)
Entidades	Receitas Serviços Hospitalares	
Delegacia de Saúde de Santa Cruz		10 683 097,0
Delegacia de Saúde da Praia		55 052 322,0
Delegacia de Saúde do Maio		3 329 654,0
Delegacia de Saúde de São Filipe		8 052 238,0
Delegacia de Saúde da Brava		3 241 656,0
Delegacia de Saúde dos Mosteiros		5 178 751,0
Delegacia de Saúde do Tarrafal		8 923 936,0
Delegacia de Saúde de Santa Catarina ST		12 871 163,0
Delegacia de Saúde de Calheta de São Miguel		7 163 319,0
Delegacia de Saúde de São Vicente		30 046 412,0
Delegacia de Saúde de Sal		18 172 243,0
Gabinete Técnico Região Sanitária Fogo e Brava		5 060 076,0
Hospital Dr. Agostinho Neto		511 203 952,0
Hospital São Francisco de Assis		20 374 138,0
Delegacia de Saúde de São Nicolau		7 957 715,0
Gabinete Técnico Região Sanitária de Santo Antão		6 598 740,0
Delegacia de Saúde da Boa Vista		5 176 475,0
Hospital do Sal		15 763 127,0
Região Sanitária Santiago Norte		8 030 654,0
Hospital Dr. Baptista de Sousa		319 738 640,0
Total		1 062 618 308,0

Fonte: UPCGE - Dados da CG 2017

139. As receitas provenientes dos serviços médico hospitalares totalizam 1.062.618.308 de CVE, montante este superior ao valor que consta na CGE, a saber 615.932.774 de CVE, embora até à data deste pré-parecer, ainda não tinham sido submetidas as CG da Delegacia de Saúde de São Domingos, Delegacia de Saúde do Porto Novo, Delegacia Saúde de Ribeira Grande, Centro de Saúde de São Lourenço dos Órgãos, Centro de Saúde de Cova Figueira Delegacia de Saúde do Paúl e Gabinete Técnico Região Sanitária de Santiago Norte.

140. No contraditório exercido pelo MFP, este afirma que *“O montante declarado e registado de receitas advenientes dos serviços médico hospitalares totalizam o valor de 615.932.774 de CVE, conforme reportado na CGE de 2017 (tendo como base as contas de gerências e a tabela GRE. Descriminamos no quadro abaixo as arrecadações por estruturas:*

II – Receitas



Estruturas	Valor
RSSN*	50 192 317
HJM	16 160 698
HAN	247 231 817
HBS	152 011 936
HSAL	12 763 127
HRFB	9 321 060
Ministério da Justiça e Trabalho	653 000
Ministério da Saúde e da Segurança Social	127 598 819
Total Geral	615 932 774

Sendo

RSSN	São Miguel	Santa Cat + Picos	Tamrafal	Gabinete tecnico	Santa Cruz + Orgãos	Santa Rita	TOTAL
	1.569.900	9643847	2.028.005	0	8.136.361	28.814.204	50.192.317

Solicitamos e agradecemos ao TCCV que nos fosse facultado a discriminação do montante de 1.062.618.308 de CVE a que fez referência nos mesmos moldes do quadro acima apresentado.

Alertamos que não se deve somar os valores declarados pelas delegacias e hospitais nas respectivas contas de gerência aos valores registrados no GRE, pois seria uma duplicação sendo que algumas delegacias já estavam bancarizadas em 2017.

A partir de 2019 os serviços de saúde, incluindo os principais hospitais já se encontravam 100% bancarizados.*

141. O Quadro II.11 evidencia os valores que cada serviço hospitalar arrecadou durante 2017. À semelhança dos anos anteriores acreditamos que podem existir, ainda, alguma incongruência na consolidação dos valores, sobretudo das delegacias que constituem regiões sanitárias. Mas essa questão não se coloca, por exemplo, quanto aos valores apresentados pelos Hospitais centrais que, no entender do TdC, deveriam ser iguais e não são.

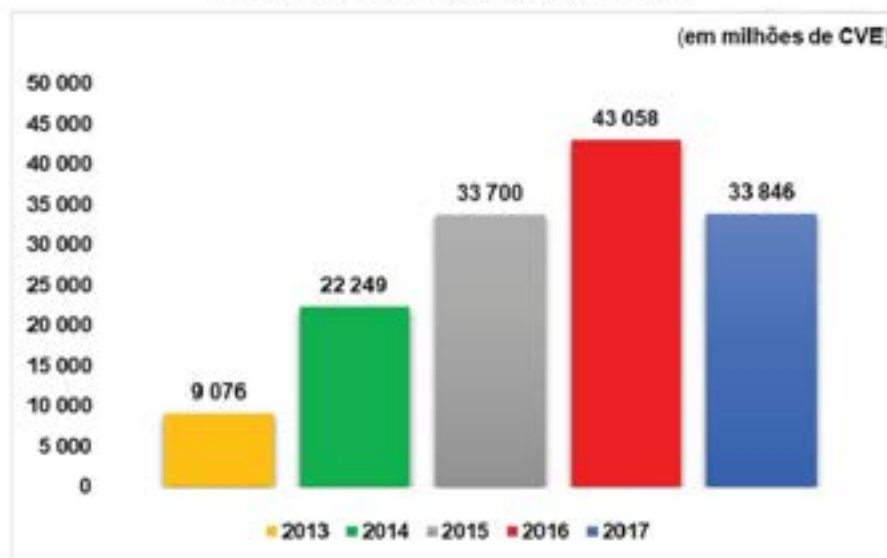
II – Receitas

142. Do quadro apresentado pelo MF ressalta dúvida quanto ao valor de 653.000 CVE do Ministério da Justiça e Trabalho considerado no somatório total em que se desconhece a proveniência e a finalidade do mesmo. Esse Ministério não se encontra no grupo de serviços médico hospitalar.

2.2.6 Dívida Fiscal

143. Considera-se dívida fiscal, para efeito de análise, apenas as dívidas dos contribuintes não pagas ao Estado dos impostos liquidados a 31 de dezembro de 2017.

Gráfico II.6 - Evolução da Dívida Fiscal



144. De acordo com informações analisadas a partir do gráfico acima, registra-se ao longo dos períodos em análise aumentos significativos no total da dívida fiscal, com exceção ao ano de 2017 que, segundo dados da CGE, registou uma diminuição na ordem dos 21,4% face ao stock registado em 2016. Essa diminuição resultou essencialmente do saneamento da dívida fiscal potencial registado em 2016, além das cobranças feitas, e novas dívidas contraídas ao longo do ano de 2017.

145. Sobre a informação supra não foi possível aprofundar a sua análise e, durante a Missão de Verificação in Loco, procurou-se conhecer o real valor da dívida fiscal através da



plataforma informática de Gestão das Receitas do Estado (GRE), mas por problemas de ordem técnica, segundo os informáticos da UTIC, tal não foi possível.

146. Pese embora, a CGE registar que a dívida fiscal decresceu em 2017, o relatório do Doing Business, mostra que a economia Cabo-verdiana, de entre 189 países, ocupa a posição n.º 129, regredindo 3 posições quando comparado com a classificação do ano de 2016, conforme a ilustração do quadro seguinte:

Quadro II.12 - Rank Doing Business

Ano	Posição de CV no Ranking
2017	129
2016	126
2015	122
2014	121
2013	122
2012	119

Fonte: EPCGE Relatório Doing Business 2012 – 2017

147. Sobre esta matéria o MF alegou que *“A UTIC já desenvolveu o módulo de Auditoria Tribunal de contas, para que os inspetores/auditores tenham condições de realizar as suas atividades.*

Inicialmente, avançou-se com a capacitação ao nível de gestão das despesas, pela própria exigência e prioridade do TCCV (Acesso ao SIGOF).

Houve um compromisso da UTIC junto ao TCCV de dar todo o suporte, assim que a equipa desse órgão tivesse disponibilidade, de modo a se avançar com o mesmo modelo de acesso para todos os movimentos registados através do E-Gov – não apenas os Cabimento (despesas), mas também os DUC (receitas)”.

148. Confirma-se o acesso ao SIGOF por parte do Tribunal de Contas ao módulo de gestão de despesas. Existe, por outro lado, um compromisso para alargar esse acesso à gestão das receitas o que ainda não aconteceu, pelo que é de se considerar que o acesso é, ainda, limitado.

149. Neste sentido recomenda-se que:



Recomendação n.º II.3 – 5/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que assegure a revisão e/ou parametrização profunda do sistema GRE, de forma a permitir que a administração tributária esteja munida de um sistema informático que produza informações completas, consistentes, e fiáveis tempestivamente.

2.3 Reformas

150. O sistema fiscal de Cabo Verde tem conhecido mudanças importantes no decorrer dos últimos anos fruto das mudanças de paradigmas que o mundo nos impõe. Com efeito, a crescente evolução económico-social do país, conjugada com o seu envolvimento junto das demais organizações internacionais, no caso de africanas e europeias, instigaram o Estado de Cabo Verde a investir na Reforma Fiscal, assumindo o compromisso de aumentar a receita tributária. Destacamos abaixo um conjunto de reformas que ocorreram no período 2017 a 2019

- Plataforma - Plano de Acompanhamento do IVA - (PAIVA) implementado;
- Implementação do Sistema Integrado de Segurança e Eficiência Fiscal (SISEF);
- Sistema de Pequenas Encomendas Introduzidas;
- Atualização do Cadastro e da Conta Corrente;
- Alterações em sede de REMPE:
 - a) Isenção do TEU às MPEs com volume de negócio inferior a mil contos;
 - b) Eliminação da obrigatoriedade do pagamento do TEU mínimo;
 - c) Isenção de direitos na importação de matérias primas para as MPEs certificadas e inscritas no Cadastro Industria.
- Alterações em sede do IRPS:
 - a) Redução da taxa de retenção na fonte dos rendimentos das Categorias B (20% para 15%) e C (20% para 10%);
 - b) Introdução da isenção de rendimento de Múnus espirituais até 960 contos
 - c) A taxa de retenção na fonte do rendimento da Categoria C passa a ser com carácter liberatório.
- Alterações em Sede de IRPC:
 - a) Eliminação da dupla tributação económica;



- b) Redução de um dos limites da dedutibilidade dos gastos de endividamento (art. 68.º, de 330 para 110 mil contos);
 - c) Redução da restrição do uso de benefícios fiscais;
 - d) Simplificação contabilística para as empresas com o volume de até cinco mil contos.
- Capitalização de Empresas:
 - a) Tratamento fiscal igualitário entre capitais próprios e alheios;
 - b) Dedução fiscal de 10% das entradas ou aumentos de capitais realizados pelos sócios;
 - c) Melhoria dos níveis do rácio da autonomia financeira.
 - Incentivo ao Sector Financeiro:
 - a) Isenção de Funding de Instituições de Créditos Estrangeiros cedida a Instituições de Créditos Nacionais;
 - b) Não sujeição à tributação das mais e menos-valias realizadas resultantes da alienação onerosa de participações sociais e transmissão de outros instrumentos de capitais próprios desde que detidas por um período não inferior a 12 meses;
 - c) Isenção até 2020 de ganhos obtidos na transação de títulos no mercado secundário já emitidos ou que venham a ser emitidos.
 - Promoção de Cabo Verde como um Espaço Residencial:
 - a) Tratamento fiscal mais favorável a algumas atividades de elevado valor acrescentado desenvolvidas por técnicos altamente especializados;
 - b) Promoção da fixação da residência em Cabo Verde;
 - c) Aplicação de uma taxa de imposto de 10% (...).
 - Instituição do Green Card:
 - a) Promoção de Cabo Verde como destino para cidadãos do mundo que procuram lugar para instalarem a sua segunda residência;
 - b) Aquisição/construção de uma moradia de valor igual ou superior a 80 ou 120 mil euros;
 - c) Atribuição de uma autorização de residência permanente, de isenção do IUP na transmissão do imóvel, na redução da taxa nos 10 anos seguintes e tratamento privilegiado nas fronteiras (...).



- Reforço da competitividade Fiscal:
 - a) Redução da taxa de IRPC em 3 PP, passando de 25% para 22%;
 - b) Introdução do Regime de *Shipping*;
 - c) Tributação especial às empresas beneficiárias do programa de *start up* jovem;
 - d) Diferenciação positiva às TICs e *start up* com sede nas zonas periféricas;
 - e) Incentivos às cooperativas de poupança e crédito e microbancos;
 - f) Manutenção do incentivo ao sector do transporte terrestre (bagagens e turistas, autocarros escolares, executivos e pesados de passageiros, Hiaces inter urbano no âmbito de substituição da frota, equipamento de recolha de resíduos sólidos urbanos, bombeiros, táxis, regresso definitivo e *Green Card*).



Título II
Capítulo III – Despesa



CAPÍTULO III - DESPESA

3.1 Considerações Gerais

151. De acordo com o art.º 26º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, que define os princípios e as normas relativos ao regime financeiro à contabilidade pública, *"as despesas públicas compreendem todos os gastos efetuados pelas entidades públicas no atendimento dos serviços e encargos assumidos na prossecução do interesse público, por força da lei ou em consequência de contrato ou de outros instrumentos"*.

152. Os classificadores das receitas, das despesas, dos ativos não financeiros, dos ativos e passivos financeiros, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 37/2011, de 30 de dezembro, consideram quatro categorias para a classificação das despesas, sendo, a económica, a orgânica, a funcional e por programas. Assim, em cumprimento da LEO e legislação complementar e, em obediência aos requisitos da conformidade legal e regularidade financeira, bem como de outros requisitos necessários à sua correção jurídico-financeira, proceder-se-á, neste capítulo, à análise segundo as componentes legais exigidas (cf. Art.º 11º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho).

153. O citado Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, no seu art.º 27º, considera como requisitos para a correção jurídico-financeira das despesas, a conformidade legal, a regularidade financeira e, por fim, a economia, a eficiência e a eficácia. A mesma norma define conformidade legal, *como sendo "(...) a prévia existência de lei que autorize a despesa"* e por regularidade financeira, *"a inscrição orçamental, o correspondente cabimento e a adequada classificação da despesa"*. E, por fim, considera que no conceito de economia, eficiência e eficácia na realização de despesas, *"ter-se-á em vista a obtenção dos melhores resultados com o mínimo de custos, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente (...)"*.

154. Considerar-se-ão ainda, neste capítulo, as principais conclusões da MVCIL ao MF realizada pelo TdC em 2019, que compreendeu a fase de planeamento seguida da fase de trabalhos de campo e, finalmente, a elaboração deste Parecer.



3.2 Análise global da execução do Orçamento da Despesa

155. Nos pontos a seguir serão analisadas as despesas globais do orçamento de funcionamento e de investimento previstas e executadas por categorias, económica, orgânica, a funcional e por programas.

3.2.1 Despesas Globais incluindo Ativos e Passivos por Classificação Económica

156. O Orçamento Global de 2017 definida na Lei n.º 5/IX/2016, de 30 de dezembro, fixou 56.663,6 milhões de CVE de despesas e ativos e passivos. Ao longo do exercício o orçamento foi corrigido para 63.400,7 milhões de CVE, tendo uma execução de 54.818,4 milhões de CVE, correspondente a 86,5 %.

157. O quadro seguinte apresenta a previsão e execução global das despesas e dos ativos e passivos, de funcionamento e de investimento, na ótica económica.

Quadro III.1 - Despesas Globais incluindo ativos não financeiros previstas e executadas

(Em milhões de CVE)

Designação	Execução 2016 Funcion.	Funcionamento 2017			Execução 2016 Invest.	Investimento 2017			Total 2017	
		Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Exec.		Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Exec.	Execução	Taxa de Exec.
Despesas										
Despesas c/Pessoal	16 905,3	19 300,1	17 645,0	91,4%	1 459,4	1 483,7	1 245,90	84,0%	18 690,9	90,9%
Aquisição de Bens e Serviços	3 595,5	4 555,1	3 885,4	85,3%	3 967,2	4 856,5	3 075,20	63,3%	6 960,6	74,0%
Juros e Outros Encargos	4 223,1	4 531,4	4 523,5	99,8%	0,0	0,0	0,00	-	4 523,5	99,8%
Subsídios	152,1	241,9	122,8	50,8%	14,9	1,5	1,30	86,7%	124,1	51,0%
Transferências	3 701,7	4 404,0	4 253,6	96,6%	1 193,7	2 078,9	1 747,80	84,1%	6 001,4	92,6%
Benefícios Sociais	4 867,2	5 233,9	5 218,9	99,7%	287,7	330,3	322,30	97,6%	5 541,2	99,6%
Outras Despesas	2 909,0	2 387,7	2 364,7	99,0%	280,1	394,2	353,40	89,6%	2 718,1	97,7%
Subtotal Despesas	36 353,8	40 654,1	38 013,9	93,5%	7 213,1	9 145,1	6 745,9	73,8%	44 759,8	89,9%
Ativos e Passivos										
Ativos não Financeiros	197,5	245,4	193,4	78,8%	5 412,5	13 356,2	9 865,2	73,9%	10 058,6	74,0%
Subtotal Ativos e Passivos	197,5	245,4	193,4	78,8%	5 412,5	13 356,2	9 865,2	73,9%	10 058,6	74,0%
Total	36 551,3	40 899,5	38 207,3	93,4%	12 625,6	22 501,3	16 611,1	73,8%	54 818,4	86,5%

Fonte: UPCOE - dados de COE 2017 e de TD do SICOF



158. Em 2017 a despesa global do orçamento corrigido 63.400,8 milhões de CVE (40.899,5 milhões de CVE de funcionamento e 22.501,3 de milhões de CVE de investimento), alcançou uma taxa de execução de 86,5% (54.818,4 milhões de CVE), sendo essa influenciada, em grande parte, pelas baixas taxas de execução das despesas registradas nas rubricas de Subsídios (51,1%), Aquisição de Bens e Serviços (74%) e Ativos Não Financeiros (74%).

159. Nota-se que, no ano em apreço a execução das despesas de funcionamento totalizou 38.207,3 milhões de CVE, correspondente a uma taxa de execução de 93,4% e a execução das despesas de investimento alcançou o valor de 16.611,1 milhões de CVE, o que equivale a taxa de execução de 73,8%.

160. Conforme ilustram o quadro e o gráfico que seguem, em relação ao período homólogo as despesas de funcionamento aumentaram 4,5% e as de investimento cerca de 31,6%.

161. Na globalidade, em 2017 registou-se um aumento de despesa executada em valor percentual de 11,5% face ao ano anterior, justificado sobretudo pelos aumentos das despesas registradas nas rubricas de Ativos não Financeiros (79,3%) e nas de Transferências (22,6%).

Quadro III.2 - Variação das Despesas Globais incluindo Ativos não Financeiros

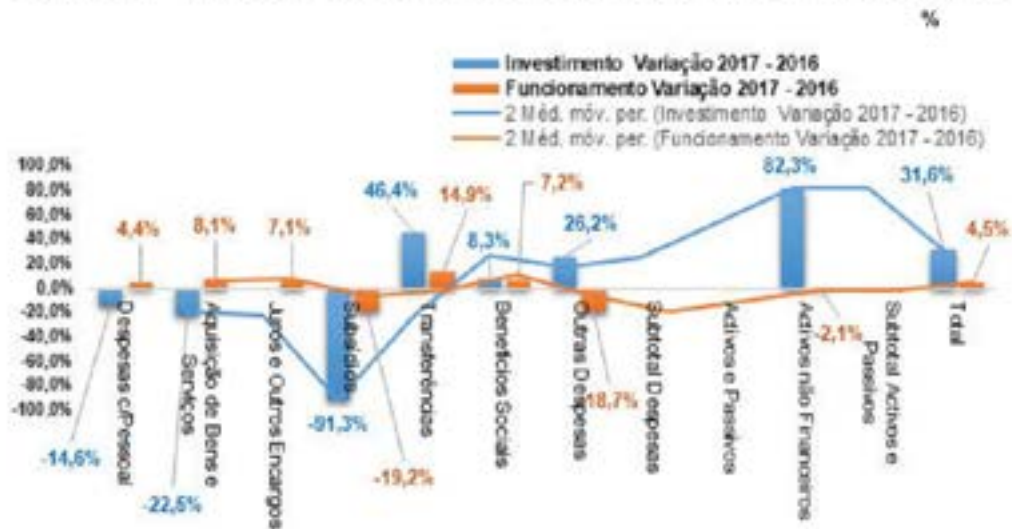
(Em milhões de CVE)

Designação	Execução						Variação 2017-2016					
	Funcionamento		Investimento		Total Global		Funcionamento		Investimento		Total	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Despesas												
Despesas c/Pessoal	16.905,3	17.645,0	1.459,4	1.245,90	18.364,7	18.890,9	739,7	4,4%	-213,5	-14,6%	526,2	2,9%
Aquisição de Bens e Serviços	3.595,5	3.885,4	3.967,2	3.075,20	7.562,7	6.960,6	299,9	8,1%	-892,0	-22,5%	-602,1	-8,0%
Juros e Outros Encargos	4.223,1	4.523,5	0,0	0,00	4.223,1	4.523,5	300,4	7,1%	0,0		300,4	
Subsídios	152,1	122,8	14,9	1,30	167,0	124,1	-29,3	-19,2%	-13,6	-91,3%	-42,9	-25,7%
Transferências	3.701,7	4.253,6	1.193,7	1.747,80	4.895,4	6.001,4	951,9	14,9%	554,1	46,4%	1.106,0	22,6%
Benefícios Sociais	4.867,2	5.218,9	297,7	322,30	5.165,0	5.541,2	351,7	7,2%	24,6	8,3%	376,2	7,3%
Outras Despesas	2.909,0	2.364,7	280,1	353,40	3.189,1	2.718,1	-544,3	-18,7%	73,3	26,2%	-471,0	-14,8%
Subtotal Despesas	36.353,8	38.013,9	7.213,1	6.745,9	43.966,9	44.759,8	1.660,1	4,8%	-467,2	-4,5%	1.192,9	2,7%
Ativos e Passivos					0,0	0,0			0,0		0,0	
Ativos não Financeiros	197,5	193,4	5.412,5	9.885,2	5.610,0	10.058,6	-4,1	-2,1%	4.452,7	82,3%	4.448,6	79,3%
Subtotal Ativos e Passivos	197,5	193,4	5.412,5	9.885,2	5.610,0	10.058,6	-4,1	-2,1%	4.452,7	82,3%	4.448,6	79,3%
Total	36.551,3	38.207,3	12.625,6	16.611,1	49.176,9	54.818,4	1.656,8	4,9%	3.985,5	31,6%	5.641,5	11,5%

Fonte: UPGCE - dados da CGE 2017 e da TD do SIGOF



Gráfico III.1 - Variação bienal das despesas globais por classificação económica



Fonte: UPCGE - dados da CGE 2017

162. Observa-se que no ano em análise, no âmbito de despesa de funcionamento, a rubrica de Transferências registou um maior acréscimo face ao ano anterior (14,9%).

163. No âmbito da despesa de investimento, tanto as rubricas de Ativos não Financeiros como as Transferências se destacaram no que tange às variações homólogas, registando assim um acréscimo de 82,3% e 46,4%, respetivamente.

164. Sublinha-se que os acréscimos com os Ativos não Financeiros da despesa de investimento, segundo a CGE, justificaram-se pelas necessidades de recentragem do programa de habitação social, o que traduziu num registo no balanço do Estado de cerca de 4.261,2 milhões de CVE, em contrapartida da amortização de empréstimos de retrocessão.

165. Acresce que, do total das transferências feitas pelo Estado (6.001,3 milhões de CVE) grande parte foram para os Municípios⁹ (62,6%), enquadrados nos programas de Investimentos, visando o reforço financeiro.

⁹ Discriminada na TD do SIGOF, subrubrica: Municípios Corrente



166. De destacar ainda que, a rubrica de Aquisição de Bens e Serviços, no âmbito de funcionamento, registou um aumento de 8,1% face ao período homólogo, tendo uma representação de 10,1% do total das despesas. A maioria das despesas realizadas nesta rubrica de funcionamento foram despendidas com medicamentos, energia elétrica e formação.

167. No que tange ao investimento, as despesas executadas com as Aquisições de Bens e Serviços sofreram uma diminuição de 22,5% (892 milhões de CVE). Adicionalmente, os gastos registados na subrubrica Assistência Técnica tiveram um maior peso (57,3%) do total desta rubrica, equivalente a um valor de 1.760,6 milhões de CVE

3.2.1.1 Outras Despesas

168. A rubrica "Outras" é uma classificação de carácter residual, nela incluem-se movimentos que, pela sua natureza, não se enquadram em qualquer das outras rubricas antecedentes, conforme determina o Decreto-Lei n.º 37/2011, de 30 dezembro.

169. A CGE continua a apresentar um montante excessivo das operações orçamentadas e executadas nas rubricas "Outras", em virtude de registo nesta rubrica de despesas que possuem enquadramento em rúbricas próprias.



Quadro III.3 - Outras Despesas

(Em milhões de CVE)

DESIGNAÇÃO		Orç. Corrigido	Execução	% Exec.	% Peso
FUN	Outras Despesas Residual	172	165	96,0%	8,8%
	Outras Transferências A Administração Pública De Capital	46	45	97,6%	2,4%
	Outras Transferências Administrações Públicas Corr	343	324	94,4%	17,3%
	Outros Bens	95	67	70,8%	3,6%
	Outros encargos	50	50	100,0%	2,7%
	Outros Serviços	336	270	80,3%	14,5%
	Outros Suplementos E Abonos	222	34	15,2%	1,8%
Sub Total		1 264	955	75,5%	51,1%
INV	Outras Despesas Residual	16	13	82,3%	0,7%
	Outras Transferências A Administração Pública De Capital	328	246	75,1%	13,2%
	Outras Transferências Administrações Públicas Corr	336	329	98,0%	17,6%
	Outros Bens	84	37	44,5%	2,0%
	Outros Serviços	570	287	50,3%	15,3%
	Outros Suplementos E Abonos	13	1	8,3%	0,1%
	Outros Transferências Capital	6	0	0,0%	0,0%
Sub Total		1 353	914	67,6%	48,9%
Total Geral		2 617	1 870	71,4%	100,0%
Total global		63 400,80	54 818,40		
Desp. Outras/Despesa global		1 264,3	955,1		
		2,0%	1,7%		

Fonte: LPOGE - Dados da CGE 2017

170. Relativamente a este ponto os responsáveis do MF afirmaram que *"Dado que o processo de elaboração do OE é descentralizado, tem-se apostado em formações de modo a reforçar a capacidade técnica dos diferentes sectores no processo de elaboração do OE. O que tem trazido melhoria ao processo, visto que tem-se vindo a observar uma diminuição do valor nas rubricas residuais.*

De dizer, ainda, que está em curso a elaboração da revisão do diploma que institui os classificadores orçamentais, trazendo melhorias substanciais, bem como novas rubricas que estarão a enquadrar despesas que anteriormente eram enquadradas nas rubricas residuais".

171. Dado ao expressivo valor orçado e executado nas rubricas "Outras", o TdC subscreve a necessidade de se efetuar a revisão do diploma que institui os classificadores orçamentais e assegura que irá acompanhar o seu desenvolvimento.

172. Relativamente à execução, constatou-se que 1,7%⁹ (1870 milhões de CVE) das despesas globais, foram registadas nas rubricas residuais "Outras". De referir que no

⁹ Corrigir para 3,4%, equivalente ao rácio das despesas outras face despesas globais. Por lapso não foi tido em conta a parte de INV refletida no quadro.



Orçamento de Funcionamento o valor de 955 milhões de CVE executado pela rubrica "Outras", corresponde cerca de 2,5% do total da despesa de funcionamento, o que excede a referência de materialidade para o sector público (1% das despesas de funcionamento).

173. No que concerne ao parágrafo acima os responsáveis do MF alegaram que *"Esta recomendação será ultrapassada tendo em conta as duas acções abaixo apresentadas:*

- 1. Muita da execução das despesas nas rubricas residuais "Outras", está relacionada com o processo de regularização de despesas para fecho da conta 2017 das entidades que executam fora do SIGOF e também que não passam pelo crivo do controlador financeiro. Entretanto, com a bancarização quase a 100% a partir de 2019, esta questão estará grandemente ultrapassada.*
- 2. De dizer, ainda, que está em curso a elaboração da revisão do diploma que institui os classificadores orçamentais, trazendo melhorias substanciais, bem como novas rubricas que estarão a enquadrar despesas que anteriormente eram enquadradas nas rubricas residuais".*

174. Não obstante a necessidade de se revisar o diploma que institui os classificadores orçamentais e de bancarizar as entidades que executam fora do SIGOF, as execuções das despesas nas rubricas residuais, conforme determina o classificador em vigor, devem ter em linha de conta sempre o carácter residual sujeito e que não sejam enquadráveis em outras classificações, o que não tem acontecido, conforme ilustra o parágrafo que segue.

175. À semelhança do ano anterior, da análise da Tabela Dinâmica (TD) de SIGOF foi constatado que ainda há operações que não foram registadas nas rubricas apropriadas com destaque para as seguintes:

- a) **Outros Serviços** - nesta rubrica foram registadas despesas sem inscrições orçamentais, com rubricas próprias, a título de exemplo, honorários, ajuda de custos, seguros de viaturas, aquisição de material de conservação e reparação, transportes e equipamentos;
- b) **Outras Despesas Residuais** - igualmente nesta rubrica foram registados apoios concedidos às várias associações e Igrejas, aquisições de bilhete de passagem, fundo de maneiio, etc.



176. Os responsáveis do MF reafirmaram *que "Efetivamente, em 2017, a execução orçamental de alguns sectores com receitas próprias não passam pelo controlo financeiro. O MF tem reforçado o alargamento do perímetro da intervenção dos Controladores Financeiros para alguns centros de custo com receitas próprias que até então eram executadas em três fases. De dizer ainda, que em 2020 foi aprovado o decreto-lei 34/2020, de 23 de março, em que o seu artigo n.º 65^A altera o processamento e execução das despesas dos FSA e IP, e também acautela a maior responsabilização dos gestores públicos".*

177. Do exposto acima é de se realçar que os órgãos competentes dos próprios serviços, fundos e institutos públicos e em particular o controlador financeiro não estão a exercer o autocontrolo conforme determina o Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro. Portanto, o autocontrolo é uma das formas de controlo que auxilia as entidades no rigor do tratamento das informações contabilísticas.

178. Considerando as alegações feitas, o TdC reformula as seguintes recomendações:

Recomendação n.º III.1 – 6/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que assegure, no processo da orçamentação e execução, que as despesas sejam registadas nas rubricas correspondentes, reduzindo ao mínimo possível a classificação em rubricas residuais.

Recomendação n.º III.2 – 7/PCGE17

Que o Ministro das Finanças tome medidas assertivas para que os órgãos competentes dos próprios serviços, fundos e institutos públicos e em particular o controlador financeiro possam assegurar o exercício de autocontrolo para uma produção mais atualizada de informação contabilística fiável, oportuna, própria e adequada aos agentes destinatários.

3.2.2 Despesa Globais por Classificação Orgânica

179. Segue o quadro que ilustra as despesas globais da Administração Central do ano de 2017 por classificação orgânica.



Quadro III.4- Despesas da Administração Central por Orgânica

(Em milhões de CVE)

Designação	Funcionamento				Investimento				Total Geral		
	Orçament o Final	Execução	Taxa Exec.	%	Orçament o Final	Execução	Taxa Exec.	%	Execução	Taxa Exec.	%
Presidência Da República	233	219	94,1%	0,6%				0,0%	219	94,1%	0,4%
Assembleia Nacional	876	809	92,4%	2,1%	46	46	100,0%	0,3%	855	92,8%	1,6%
Supremo Tribunal De Justiça	62	45	72,1%	0,1%				0,0%	45	72,1%	0,1%
Procuradoria Geral Da República	54	41	76,2%	0,1%				0,0%	41	76,2%	0,1%
Tribunal De Contas	128	123	96,2%	0,3%	24	16	66,7%	0,1%	139	91,5%	0,3%
Comissão Nacional De Eleições	36	30	81,9%	0,1%				0,0%	30	81,9%	0,1%
Conselho Superior Da Magistratura Judicial	437	385	88,1%	1,3%	40	40	100,0%	0,2%	425	89,1%	0,6%
Conselho Superior Do Ministério Público	320	296	92,5%	0,6%	41	41	100,0%	0,2%	337	93,4%	0,6%
Tribunal Constitucional	61	47	76,9%	0,1%	106	76	72,0%	0,5%	123	73,8%	0,2%
Gabinete Do Primeiro Ministro	214	171	79,9%	0,4%				0,0%	171	79,9%	0,3%
Ministro Dos Assuntos Parlamentares e da Presidência	160	137	86,2%	0,4%	9	3	34,4%	0,0%	141	83,3%	0,3%
Ministério Das Finanças	17 030	16 787	98,6%	43,9%	1 337	1 064	79,6%	6,4%	17 851	97,2%	32,6%
Ministério Da Economia e Emprego	733	456	62,2%	1,2%	4 068	1 979	48,7%	11,9%	2 435	50,7%	4,4%
Ministério Da Administração Interna	2 401	2 210	92,2%	5,6%	299	194	64,9%	1,2%	2 407	89,1%	4,4%
Ministério Dos Negócios Estrangeiros e Comunidades	1 237	1 073	86,7%	2,6%	83	46	55,0%	0,3%	1 119	84,8%	2,0%
Ministério Da Defesa	854	817	95,7%	2,1%	67	50	73,9%	0,3%	866	94,0%	1,6%
Ministério Do Desporto	158	147	93,2%	0,4%	50	46	95,8%	0,3%	195	93,8%	0,4%
Ministério Da Justiça E Trabalho	1 128	990	87,8%	2,6%	434	366	86,4%	2,2%	1 356	87,4%	2,5%
Ministério Da Educação	9 184	8 506	92,6%	22,3%	1 316	1 033	78,5%	6,2%	9 539	90,8%	17,4%
Ministério Da Família E Da Inclusão Social	253	220	87,0%	0,6%	497	494	97,5%	2,9%	705	94,0%	1,3%
Ministério Da Cultura e das Indústrias Criativas	277	225	81,3%	0,6%	115	102	88,3%	0,6%	326	83,3%	0,6%
Ministério Da Saúde e da Segurança Social	4 122	3 734	90,6%	9,8%	687	515	74,9%	3,1%	4 249	88,3%	7,6%
Ministério Da Agricultura e Ambiente	628	505	80,3%	1,3%	6 477	4 063	62,7%	24,5%	4 588	64,3%	8,3%
Ministério Das Infraestruturas, do Ordenamento do Território e Habitação	258	183	70,8%	0,5%	6 817	6 446	94,6%	38,8%	6 629	93,7%	12,1%
Comissão De Recenseamento Eleitoral	56	47	84,2%	0,1%				0,0%	47	84,2%	0,1%
Total de despesas	40 899	38 207	93,4%	100,0%	22 592	16 611	73,8%	100,0%	54 818	86,5%	100,0%

Fonte: UPCGE - CGE 2017

180. As entidades que tiveram maiores representações nas despesas de funcionamento da Administração Central no ano de 2017 foram: o Ministério das Finanças com 43,9%, seguida dos Ministérios da Educação e da Saúde e da Segurança Social com cerca de 22,3% e 9,8%, respetivamente.

181. Por outro lado, no âmbito do Orçamento de Investimento, as entidades que apresentaram maiores representações na despesa total foram: o Ministério Das Infraestruturas, do Ordenamento do Território e Habitação (38,8%), o Ministério Da Agricultura e Ambiente (24,5%) e o Ministério Da Economia e Emprego (11,9%).



182. No geral as entidades que apresentaram baixas execuções nos Orçamentos de despesas foram: Ministério da Economia e Emprego com 50,7% e o Ministério da Agricultura e Ambiente com 64,3%.

3.2.2.1 Despesa com pessoal por orgânica

183. Conforme referido, em 2017 a rubrica de Despesas com Pessoal teve um peso significativo de 46,2% no orçamento de funcionamento.

184. O quadro seguinte ilustra a execução da despesa total e da do pessoal no âmbito de funcionamento e bem como as suas variações e representações nas unidades orgânicas.

Quadro III.5 - Variação e representação da despesa com o pessoal por Orgânica

(Em milhões de CVE)

Designação	Despesas de Funcionamento				
	Execução da Despesa c/pessoal		Var. (2017-2016)	Despesa Total Exec.	Peso %
	2016	2017	%	2017	
Assembleia Nacional	470,6	370,2	-21,3%	809	45,8%
Gabinete Do Primeiro Ministro	74,4	46,0	-38,2%	171	26,9%
Ministro Dos Assuntos Parlam. e da Presidência Cons.Ministro	57,3	57,0	-0,5%	138	41,5%
Comissão De Recenseamento Eleitoral	34,2	38,2	11,4%	47	80,8%
Comissão Nacional De Eleições	12,6	15,4	21,6%	30	51,6%
Conselho Superior Da Magistratura Judicial	126,5	314,3	148,5%	385	81,6%
Conselho Superior Do Ministerio Publico	183,8	269,8	46,8%	296	91,0%
Ministério Da Administração Interna	1 750,2	1 943,5	11,0%	2 213	87,8%
Ministerio Da Agricultura e Ambiente	402,8	400,5	-0,6%	505	79,3%
Ministerio Da Cultura E Industrias Criativas	132,3	133,9	1,2%	225	59,6%
Ministério Da Defesa	623,3	636,0	2,0%	817	77,9%
Ministério Da Economia E Emprego	270,6	297,1	9,8%	456	65,1%
Ministério Da Educação	7 341,6	7 477,0	1,8%	8 506	87,9%
Ministerio Da Família E Da Inclusão Social	78,8	102,7	30,2%	220	46,6%
Ministério Da Justiça E Trabalho	759,3	692,7	-8,8%	990	69,9%
Ministério da Saúde E Segurança Social	2 261,4	2 388,5	5,6%	3 734	84,0%
Ministerio Das Finanças	1 441,3	1 516,0	5,2%	16 787	9,0%
Ministério Das Infraest., do Ordenam. do Território e Habitação	125,0	129,8	3,8%	183	70,9%
Ministerio Do Desporto	21,0	26,6	26,7%	147	18,1%
Ministério Dos Negócios Estrangeiros E Das Comunidades	480,9	552,6	14,9%	1 073	51,5%
Presidência Da República	58,3	60,3	3,5%	219	27,5%
Procuradoria Geral Da República	24,4	23,3	-4,8%	41	56,4%
Supremo Tribunal De Justiça	30,3	33,7	11,3%	45	75,5%
Tribunal Constitucional	25,0	27,9	11,8%	47	59,5%
Tribunal De Contas	82,0	92,3	12,6%	123	75,0%
Serviços Extintos	37,5				
Total	16 905,3	17 645,3	4,4%	38 207	46,2%

Fonte: UPCGE - dados da CGE 2017



185. Observa-se que, em 2017, as despesas de funcionamento com pessoal aumentaram 4,4% em relação ao período homólogo, alcançando o montante de 17.645,3 milhões de CVE. Esses aumentos advieram, segundo o parágrafo 103 da CGE, da aprovação dos novos estatutos dos quadros privativos e com a reestruturação e reforço institucional e de recursos humanos de alguns serviços comprovados através da publicação das legislações.

186. Sublinha-se que, as entidades que registaram maiores acréscimos das despesas com pessoal, face ao período homólogo, foram o Conselho Superior da Magistratura Judicial (148,5%), o Ministério Público (46,8%), os Ministérios de Família (30,2%) e de Desporto (26,7%). Por outro lado, os maiores decréscimos das despesas com pessoal foram notados na Assembleia Nacional (21,3%) e no Gabinete do Primeiro Ministro (38,2%).

187. Observa ainda que a maioria das entidades da Administração Pública Central gastaram mais de 50% dos seus orçamentos de funcionamento com o pessoal, no qual se destacaram o Conselho Superior do Ministério Público (91,0%), o Ministério da Educação (87,9%) e o Ministério da Administração Interna (87,8%).

188. O Ministério das Finanças apesar de sobressair na execução das despesas de funcionamento (43,9%), com relação às despesas com o pessoal, esta entidade teve uma representação de apenas 9,0% do total.

3.2.3 Despesas globais por Classificação Funcional

189. Observa-se no quadro seguinte que, em 2017 as despesas funcionais que registaram maiores fatias de execuções orçamentais foram os de serviços públicos gerais (27,3%), a proteção social (20,3%) e a educação (17,8%).



Quadro III.6 - Despesas funcional globais dos anos de 2016 e 2017

(Em CVE)

Funções	Despesa Funcional		Estrutura		Variação 2017-2016	
	2016	2017	Peso 2016 (%)	Peso 2017 (%)	Valor	%
Funcionais	49 176 927 043	54 818 272 249	100,0%	100,0%	5 641 345 206	11,5%
Serviços Públicos gerais	14 896 614 128	14 949 572 604	30,3%	27,3%	52 958 476	0,4%
Defesa	993 112 804	884 613 697	2,0%	1,6%	-108 499 107	-10,9%
Segurança e ordem pública	3 615 141 809	4 231 817 739	7,4%	7,7%	616 675 930	17,1%
Assuntos econômicos	5 547 413 293	5 313 382 835	11,3%	9,7%	-234 030 458	-4,2%
Proteção ambiental	1 914 986 774	2 691 790 927	3,9%	4,9%	776 804 153	40,6%
Habituação e desenvolvimento urbanístico	1 181 075 418	1 148 199 063	2,4%	2,1%	-32 876 355	-2,8%
Saúde	4 196 376 083	4 241 391 319	8,5%	7,7%	45 015 235	1,1%
Serviços culturais recreativos e religiosos	486 436 504	504 870 839	1,0%	0,9%	18 434 335	3,8%
Educação	9 425 651 726	9 737 600 362	19,2%	17,8%	311 948 636	3,3%
Proteção social	6 920 118 504	11 115 032 864	14,1%	20,3%	4 194 914 360	60,6%

PCGE: UPOGE - dados da CGE de 2017

190. Conforme consta no Quadro III.5, as despesas orçamentais na ótica funcional aumentaram cerca de 11,5% face ao período homólogo, atingindo os 54.818.272.249 CVE, determinado, em grande parte, pelos aumentos das despesas com a Proteção Social (60,6%), Proteção Ambiental (40,6%) e Segurança e Ordem Pública (17,1%).

191. As despesas funcionais com os Serviços Públicos Gerais e a Proteção Social tiveram uma representação significativa de 27,3% e 20,3% do total em 2017, respetivamente, justificadas na CGE, primeiramente, no que tange à Segurança e Ordem Pública, pelas regularizações das despesas diversas, duodécimos, restituição de IUR e no que se refere à Proteção Social, pelas atribuições de pensões de aposentações, pensões sociais do regime não contributivo e outras prestações sociais da responsabilidade do Estado.

3.2.3.1 Rubrica "Outros não Especificados"

192. O quadro que segue ilustra todas as subrubricas residuais designada de "Outros não especificados" que estão afetos às rubricas principais das despesas funcionais.



Quadro III.7 - Outros não especificados

(Em CVE)

Funções	Adm. Central		Fundo e	Total	%
	Funcionamento	Investimento	Serviços Aut.		
07.00 - Funcionais	30 948 577 941	16 611 035 412	7 258 658 896	54 818 272 249	100,0%
07.00.01.08 - Outros não especificados	665 039 934	113 983 840	0	779 023 774	1,4%
07.00.03.06 - Outros não especificados	142 929 453	155 942 375	275 902 911	574 774 739	1,0%
07.00.04.09 - Outros não especificados	359 635 638	158 739 847	163 857 984	682 233 469	1,2%
07.00.05.06 - Outros não especificados	12 588 594	725 641 604	0	738 230 198	1,3%
07.00.06.06 - Outros não especificados	0	657 000 694	61 571 664	718 572 358	1,3%
07.00.07.06 - Outros não especificados	163 102 379	9 230 675	21 311 881	193 644 935	0,4%
07.00.08.06 - Outros não especificados	22 332 779	3 254 899	0	25 587 678	0,0%
07.00.09.08 - Outros não especificados	203 426 702	654 661 172	70 736 307	928 824 181	1,7%
07.00.10.09 - Outros não especificados	4 794 724 011	367 815 457	31 274 846	5 193 814 314	9,5%
Total outros não especificados	6 363 779 490	2 846 270 563	624 655 593	9 834 705 646	17,9%

Fonte: UPCGE - dados da CGE de 2017

193. Nota-se que em 2017 foram registrados nas subrubricas residuais "Outros não Especificados" um montante de 9.834.705.646 CVE, equivalente a uma representação de 17,9% do total das despesas funcionais. Instigado os responsáveis do MF a prestarem esclarecimentos adicionais sobre as razões que conduziram este valor.

194. Os responsáveis elucidaram que "O Decreto-lei n.º 37/2011, de 30 de dezembro define os classificadores orçamentais (das receitas, das despesas, dos ativos não financeiros e dos ativos e passivos financeiros). Dentre as dimensões das classificações, as despesas são classificadas ao nível funcional (funções do Estado), conforme artigo 6.º do referido diploma, parte integrante do referido diploma.

As classificações funcionais subdividem-se em sub-funções. Logo, não se pode desagregar todas as funções do Estado. O diploma prevê, ainda, classificações residuais, ou seja, o que não couber nas classificações específicas é classificado como "outros não especificados".

No que toca ao quadro III.7 temos a dizer o seguinte:

1. o código 07.00.01.08 contém valores de transferências interinstitucionais e não de "outros não especificados" conforme mencionado.

FUNC2	* FUNC3	FUN	INV	Total Geral
07.00.01 - Serviços Públicos Gerais	07.00.01.06.00 - Não especificados	22 078 093	318 460 836	340 538 929
	07.00.01.08.00 - Transferências interinstitucionais	665 039 934	113 983 840	779 023 774



2. no código 07.00.04.09 o valor é de 666.043.777 CVE e não 682.233.469 CVE;

FUNÇÃO	FUN	INV	FSA	TOTAL
07.00.04.09.00 - Assuntos económicos não especificados	359 635 638	158 739 847	147 668 292	666 043 777

3. o montante total das sub-rúbricas "outros não especificados" é de 9.380.031.109 CVE;

FUNC2	* FUNC3	* FUN	INV	Total Geral
07.00.01 - Serviços Públicos Gerais	07.00.01.06.00 - Não especificados	22 078 093	318 460 836	340 538 929
07.00.02 - Defesa	07.00.02.05.00 - Defesa- outros não especificados	0		0
07.00.03 - Segurança e ordem pública	07.00.03.06.00 - Não especificados	418 832 364	155 942 375	574 774 739
07.00.04 - Assuntos económicos	07.00.04.09.00 - Assuntos económicos não especificados	507 303 930	158 739 847	666 043 777
07.00.05 - Protecção ambiental	07.00.05.06.00 - Protecção ambiental outros não especificados	12 588 594	725 641 604	738 230 198
07.00.06 - Habitação e desenvolvimento urbanístico	07.00.06.06.00 - Hab. E desenvolvimento - não especificados	61 571 664	657 000 694	718 572 358
07.00.07 - Saúde	07.00.07.06.00 - Serviços ambulatoriais não especificados	184 414 260	9 230 675	193 644 935
07.00.08 - Serviços culturais recreativos e religiosos	07.00.08.06.00 - Serviços culturais recreativos e religiosos não especificados	22 332 779	3 254 899	25 587 678
07.00.09 - Educação	07.00.09.08.00 - Outros não especificados-educação	274 163 009	654 661 172	928 824 181
07.00.10 - Protecção social	07.00.10.09.00 - Outros não especificados - seg. social	4 825 998 857	367 825 457	5 193 824 314
Total Geral		6 329 283 550	3 050 747 599	9 380 031 109

(...)

Para mais detalhes referentes às sub-rúbricas "outros não especificados" podem consultar as informações na tabela dinâmica do SIGOF disponibilizada ao TCCV. (...).

195. Relativamente às alegações acima, o TdC reafirma que toda a informação refletida no Quadro III. 7 – Outros não especificados - foi extraída da CGE 2017 (vide Mapa IV - 9), mais precisamente das subrubricas "outros não especificados", por isso adverte-se que sejam respeitadas as harmonizações das informações que constam nas diferentes fontes, para que não haja discrepâncias entre elas.

3.2.4 Consolidação da Execução Orçamental

196. À semelhança dos anos anteriores, foram observados factos que afetam a consolidação das despesas orçamentais retratadas nos seguintes subpontos.



3.2.4.1. Erros e omissões registados na CGE

197. Persistem na CGE, no Mapa III - Fluxos Financeiros do Estado, os erros e omissões no lado das entradas num valor negativo de – 1.437.124.632 de CVE, equivalente a uma diminuição exponencial de 196% face ao registado no ano anterior. De salientar que em 2016 havia sido registado um aumento exponencial de 1.253% face ao ano de 2015.

198. No lado das saídas as operações de erros e omissões dos Institutos e FSA registaram uma diminuição de 57,7% face ao ano anterior alcançando assim um valor de 45.908.519 de CVE.

199. Segundo os responsáveis da DNOCP e da DGT, durante a MVCIL, os erros e omissões na CGE, devem-se as dificuldades encontradas para justificar e ou descortinar os avultados Depósitos do Governo Central nas contas sedeadas no BCV que foram objetos de reclassificações no Banco Central.

200. No contraditório exercido os responsáveis reafirmam que: *“De facto, nos últimos 2 anos tem-se registados erros e omissões elevados na CGE motivados pelas estatísticas do Banco Central relativamente aos Depósitos do Governo Central que alegadamente se encontram nos bancos comerciais. Este processo está sendo paulatinamente ultrapassado, através da bancarização das entidades e ajustamento da estatística do BCV, conforme se poderá verificar na CGE 2018 depositado no TCCV”.*

201. O TdC continua a afirmar que, os erros e omissões reproduzidos na CGE condicionam, em certa medida, a consolidação da CGE, especialmente os princípios fundamentais estabelecidos no art.º 33º da LEO.

3.2.4.2 Análise das despesas dos Órgãos de Soberania, Autoridades Independentes, SFA e IP

202. Relativamente às despesas executadas, constatou-se que no Mapa IV-5 da CGE continuam a faltar registos das seguintes entidades: as Agências Reguladoras (ARFA e o ARC), o Instituto de Gestão da Qualidade e da Propriedade Intelectual, o Conselho de Gestão de Informatização da Justiça, a Inspeção Geral da Construção e da Imobiliária,



Fundo de Promoção do Emprego e da Formação, Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo, Comissão Nacional para os Direitos Humanos e Cidadania, Centro Nacional de Pensões, Núcleo de Gestão do Estádio Nacional. Todavia, no contraditório exercido no parecer antecedente foi esclarecido que a partir dos anos de 2017 e 2018 os movimentos orçamentais dessas entidades passaram a ser integrados no mapa V do OE, conforme determina a LEO que se encontra em vigor.

203. Entretanto, da análise realizada, até presente data, constatou-se que ainda faltam integrar três entidades no Mapa V OE de 2018 e de 2019, designadamente, Conselho de Gestão de Informatização da Justiça, a Inspeção Geral da Construção e da Imobiliária e o Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo.

204. Relativamente a este ponto os responsáveis do MF esclareceram que: *"Relativamente ao Conselho de Gestão de Informatização da Justiça, deve-se dizer que o orçamento desse conselho é dotado e executado através do CSMJ e do CSMP, pelo que consta no Mapa II, embutido no orçamento dos referidos conselhos como centro de custo, conforme se pode observar em detalhe na TD a que o TCCV tem acesso. No concernente ao Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo funciona como Financiador e não como estrutura. Os projetos financiados pelo fundo são inscritos nos sectores que beneficiam do respetivo financiamento".*

205. Do cruzamento de valores realizados entre o Mapa IV-5 da CGE 2017 e o Modelo 2 da CG, no que tange às despesas de funcionamento (exceto despesas de investimento), notou-se diferenças substanciais nalgumas instituições conforme ilustradas no quadro que segue:



Quadro III.8 - Cruzamento das despesas de funcionamento entre CGE e a CG

(Em CVE)

Entidades	Despesas de Funcionamento		Dif. (1 - 2)	Observação
	1. CGE	2. Despesas CG		
Procuradoria Geral Da República	41 152 833,00	56 659 402,00	-15 506 569,00	D. Corrente
Conselho Superior Da Magistratura Judicial	385 084 692,00	503 434 333,00	-118 349 641,00	D. Corr.+ D. de Capital
Cabo Verde Trade Invest	83 812 593,00	114 476 448,00	-30 663 855,00	D. Corr.+ D. de Cap.+ Outras
Inst. Cabov. para Igualdade e Equidade do Género	15 299 139,00	41 159 225,00	-25 860 086,00	D. Corr.+ D. de Capital
Instituto De Investigação E Património Culturais	55 721 077,00	71 809 270,00	-16 088 193,00	D. Corr.+ D. de Capital

Fonte: UPCGE - CGE 2017; CG

206. Solicitou-se aos responsáveis do MF esclarecimentos sobre as diferenças observadas acima.

207. Sobre este ponto os responsáveis alegam que *"Não se regista discrepância. Observa-se a não adoção da mesma base de comparação aquando da análise do TCCV, visto que:*

- *os dados apresentados no quadro como CGE são relativos apenas ao mapa IV-5, que reporta despesas de funcionamento, e*
- *da CG constam as despesas de funcionamento, investimento, estrutura complementar e devolução de saldo da gerência anterior.*

Regista-se sim realizações de operações de ajustes e de fecho realizadas pelo Serviço da Contabilidade Pública no processo de consolidação, a luz do artigo 103º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro. Os quadros abaixo demonstram os factos em causa:

OSOB - Conselho Superior Da Magistratura Judicial	O NAT	CGE	CG TC
	FUN	385 084 692	
	INV	40 000 000	
	Total	425 084 692	
	Devolução saldo anos anterior	78 349 641	
	Total Geral	503 434 333	503 434 333

CC COD	CC Nome	CGE	CG TC
40.10.04.01 - Procuradoria Geral Da República	Funcionamento - Procuradoria Geral Da República	41 152 833	
	Total	41 152 833	
	Devolução saldo anos anterior	15 506 569	
	Total Geral	56 659 402	56 659 402



MEE - Agência Caboverdiana De Investimentos	CC COD		CC Nome		CGE	CG TC
		40.10.10.30		Agência Caboverdiana De Investimentos		83 812 593
	55.04.01.10.10		Promoção De Exportação		22 705 620	
	55.04.01.10.18		Promoção De Exportação		4 454 690	
	90.10.10.03.08		Patrocínios E Apoios A Promoção		3 503 545	
	Total				114 476 448	114 476 448

MFIS - Instituto Caboverdiano para Igualdade e Equidade do Género	CC COD		CC Nome		CGE	CG TC
		40.10.17.03.02		Reforço da Impelmentação do Plano Nacional de Igualdade e Equidade de Género		15 299 139
	65.04.01.02.19		Promoção E Integração Da Abordagem Género E Família No Ensino Superior		4 484 541	
	65.04.01.02.32		Promoção Da Autonomia Económica E Política Das Mulheres		4 481 383	
	65.04.01.02.33		Promoção De Uma Cultura Institucional De Igualdade De Género		3 219 322	
	65.04.01.02.34		Campanha Lgbt		1 896 614	
	65.04.01.02.35		Reforço Das Capacidades Nacionais Para Promover A Igualdade De Género		1 598 953	
	65.04.01.02.36		Reforço Das Capacidades Nacionais Para Promover A Igualdade De Género		7 179 798	
	90.10.10.04.06		EMPODERAMENTO ECONÓMICO - PROMOÇÃO DAS MULHERES		3 071 220	
	Total				41 230 970	41 230 970

MDC - Instituto Do Património Cultural	CC COD	CC NOME	CGE	CG TC	Diferença	OBS
	40.10.18.07		Funcionamento - Instituto De Investigação E Património Cultural	55721077		
65.09.02.04.160		Promoção Da Marca Cidade Velha Património Da Humanidade	5 690 717			
65.09.02.04.161		Promoção Da Salvaguarda Dos Centros Históricos	1 166 909			
65.09.02.04.163		Roteiros Culturais	1 179 732			
65.09.02.04.165		Roteiros Turísticos Patrimoniais	1 568 461			
65.09.02.04.169		Preservação Dos Monumentos E Sítios Nacionais	4 201 596			
65.09.02.04.173		Reforço Das Capacidades dos Países PAUDP	988 094			
65.09.02.04.93		Museologia	2 280 802			
	Total		72 797 328	71 809 270	988 058	Falta o registo no modelo IV CG

208. Examinando as alegações dos responsáveis do MF, considera-se esclarecida a discrepância apontada no quadro acima. Entretanto, observou-se que na CGE a estrutura do Mapa V (designada na CGE de mapa IV – 5) não está a ser respeitada nos termos da al. e) do n.º 1 do art.º 18º da LEO. Este articulado exige que o Mapa V apresente as despesas globais dos serviços e fundos autónomos, especificadas segundo uma classificação económica e orgânica, o que, efetivamente, não se verifica, incorrendo assim num incumprimento legal.



3.2.4.3 Análise da despesa de Assembleia Nacional

209. A CGE 2017 em cumprimento do art.º 34º da LEO integrou a conta da Assembleia Nacional.

210. À semelhança da conta anterior, as despesas executadas pela Assembleia Nacional e apresentada na CGE de 2017 divergem das indicadas no modelo 2 da CG num valor total de 59.910,78 milhares de CVE, conforme consta no quadro que segue.

Quadro III.9 - Cruzamento das despesas da Assembleia Nacional - CGE e CG

(Em milhares de CVE)

Designação	Modelo 2		Desvio
	CGE	CG	
Pagamentos			
Despesas orçamentais	854 846,91	809 068,92	45 778
Despesas Correntes	763 847,31	763 847,21	0
Despesas de Capital	90 999,61	45 221,71	45 778
Operações de tesouraria	71 384,17	71 542,58	-158
Receitas do Estado	67 243,86	67 402,26	-158
Outras op. Tesouraria	4 140,32	4 140,32	0
Fluxos extra-orçamental	16 599,11	21 215,44	-4 616
Garantias	0,00	0,00	0
Cauções	0,00	0,00	0
Outros Fluxos	16 599,11	21 215,44	-4 616
Saldo encerramento	49 642,54	30 735,02	18 908
Execução Orçamental	49 340,34	29 694,43	19 646
Operações de Tesouraria	302,20	302,20	0
Fluxos Extra-Orçamental	0,00	738,39	-738
Total	992 472,74	932 561,96	59 910,78

Fonte: UPCGE - dados da CGE 2017 e CG da AN 2017

211. Observa-se que a diferença acima indicada resulta das divergências registadas nas rubricas Despesas Orçamentais (45.778 milhares de CVE), Fluxos Extras Orçamentais (-4.616 milhares de CVE) e Saldo de Encerramento (18.908 milhares de CVE).

212. Relativamente à diferença de 45.778 milhares de CVE, segundo a DNOCP e conforme consta na CG (**anexo I**), deve-se aos duodécimos não transferidos pelo MF, no quadro do PIP, por isso abriu-se uma conta designada de "Reforço Institucional" no SIGOF a favor da AN onde foram pagas essas despesas já assumidas pela Assembleia, mas que não foram contabilizadas na sua CG.



213. Em relação à diferença de 4.616 milhares de CVE, na rubrica Fluxos Extras Orçamentais, resulta de não registo na CGE dos valores de Provedoria da Justiça (1.996.314 CVE) e de CNPD (2.620.014 CVE), no processo de fecho de contas, evitando duplicação de valores.

214. Não obstante as explicações acima e a dúvida em torno dos registos, nas duas fontes, do “Saldo de Encerramento”, em que a diferença é no valor de 18.908 milhares de CVE, o TdC solicitou os cabais esclarecimentos.

215. Os responsáveis esclareceram que *“(...) 3. No que toca ao “Saldo de Encerramento” a diferença de 18.908 milhares de CVE deve-se a saldos em depósito fora do banco tesouro”*.

216. Assim sendo, conclui-se que a Assembleia Nacional não está a respeitar o princípio de unidade de caixa definida no RJT pelo facto de haver saldos em depósito fora do banco de tesouro, configurando infração financeira prevista na lei.

3.2.4.4 Análise dos mapas orçamentais dos Municípios

217. À semelhança do ano anterior, o OE e a CGE de 2017 têm incorporado o Mapa_IV_11 – Fundo de Financiamento dos Municípios, Mapa XII – Finanças Locais - Impostos Locais e o Mapa_IV_13-Finanças Locais – Transferências do Estado aos Municípios.

218. Ora, o Estado estaria a cumprir com o princípio da consolidação orçamental do Sector Público Administrativo, definido no art.º 5º da LEO, caso o orçamento consolidado das autarquias locais fosse integrado no orçamento do Estado como elemento informativo e, posteriormente, na CGE constar a sua execução, o que por sinal até o momento, ainda não chegou a acontecer.

219. Sobre esta matéria os responsáveis confirmam que *“No que toca a consolidação orçamental do Sector Público Administrativo, efetivamente ainda não consolidamos as autarquias locais no OE e nem na CGE. Com a aprovação da Lei de Bases do Orçamento do Estado (Lei n.º 55/IX/2019) em julho de 2019, todo o Sector Público será consolidado, a*



partir de 2021, sendo que a nova lei procede ao devido alinhamento dos prazos que permitiram a materialização da consolidação”.

220. Ora, levando em consideração o articulado n.º 5 da LEO que determina o cumprimento do princípio da consolidação orçamental do Sector Público Administrativo, coadjuvada com a nova Lei de Bases do Orçamento do Estado (Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho de 2019), o TdC formula a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.3 – 8/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que assegure a integração gradual do orçamento consolidado das autarquias locais no orçamento do Estado como elemento informativo e, posteriormente, na CGE constar a sua execução.

221. No Mapa IV_13 - Finanças Locais – Transferências ilustrado na CGE foram notórias as ausências dos registos das transferências efetuadas da taxa de contribuição turística, da taxa de serviço de manutenção rodoviária e da taxa ecológica efetuados pelo Estados aos Municípios, enquanto no âmbito do OE essa situação não se verificou.

222. Em sede da MVCIL, através da nota (ref.:47/DNOCP/2019) e do contraditório exercido, a DNOCP esclareceu que *“Trata-se de um mapa que, em termos da CGE vem sendo alimentado tradicionalmente apenas as verbas dos encargos comuns, nos mesmos moldes do mapa XIII Finanças Locais transferências do Estado aos Municípios apresentado na lei de OE até 2016. Entretanto, é facto que a partir do OE de 2017 esse mapa passou a incluir transferências das rubricas contribuição turística, taxa de serviço de manutenção rodoviária e da taxa Ecológica que financia essencialmente projetos de investimento. Neste sentido, acomodamos a recomendação do TCCV, para que partir da CGE 2018 refletimos a parte de investimentos em linha com o publicado no OE 2018, conforme se pode atestar da conta depositada na A.N”.*

223. De facto, conforme alega os responsáveis, ao analisar o OE e a CGE de 2018 confirma-se que constam do Mapa IV_13 - Finanças Locais – Transferências - os valores das transferências da taxa de contribuição turística, da taxa de serviço de manutenção rodoviária e da taxa ecológica efetuados pelo Estados aos Municípios.

224. Outrossim, verificou-se que dois impostos locais, designadamente, Imposto de Circulação de Veículos Automóveis e Imposto Único Sobre Património, constam apenas no



Mapa XII – Finanças Locais - Impostos Locais da CGE, conforme determina a al. l) do n.º 1 do art.º 18º da LEO e o OE. Entretanto a Taxa Ecológica e o Fundo de Financiamento Municipal aparecem tanto no Mapa XIII_Finanças Locais Transferências, nos termos da al. m) do art.º 18º da LEO, como no Mapa XII acima referenciado.

225. A Lei das Finanças Locais, Lei n.º 79/VI/2005, de 5 de setembro, determina no seu articulado n.º 17, n.º 1 os seguintes impostos municipais que são cobrados na área do respetivo município:

- ✓ O Imposto Único sobre o Património (IUP);
- ✓ O Imposto de Circulação de Veículos Automóveis;
- ✓ Outros impostos de natureza municipal criado por lei.

226. Ainda, neste contexto, questiona-se a razão da Taxa Ecológica e do Fundo de Financiamento Municipal constarem do Mapa XII – Finanças Locais - Impostos Locais da CGE.

227. O quadro que segue ilustra o cruzamento entre o FFM registado na CGE e nas CG dos municípios.

Quadro III.10 - Cruzamento do FFM entre a CGE e as CG dos Municípios

Municípios	Orç. Corrigido (1)	Transf		Desvio		Dif. Exec. DGT-CG
		FFM DGT (2)	FFM CG (3)	4 = 2-1	5=3-1	
		(Em CVE)				
Praia	388 026 063	388 026 060	443 780 951,0	-3	55 754 888	-55 754 891,0
São Domingos	106 781 067	106 781 059	109 419 793	-8	2 638 726	-2 638 734,0
Santa Cruz	221 643 683	221 643 674	298 523 990,0	-9	76 880 307	-76 880 316,0
Santa Catarina - Santiago	303 717 967	303 717 962		-5	-303 717 967	303 717 962,0
Calheta São Miguel	135 407 566	135 407 552	141 218 442,0	-14	5 810 876	-5 810 890,0
Tarafal Santiago	152 748 899	152 748 892		-7	-152 748 899	152 748 892,0
Mosteiros	80 845 624	80 845 611	80 845 620,0	-13	-4	-9,0
São Filipe	162 054 834	162 054 830		-4	-162 054 834	162 054 830,0
Brava	54 836 144	54 836 144	64 327 307,0	0	9 491 163	-9 491 163,0
Maio	61 990 101	61 990 094	70 323 098	-7	8 332 997	-8 333 004,0
Boa Vista	87 482 803	87 482 798	89 112 841,0	-5	1 630 038	-1 630 043,0
Sal	96 372 487	96 372 482	97 525 647,0	-5	1 153 160	-1 153 165,0
Ribeira Brava - São Nicolau	77 403 748	77 403 734	85 736 738,0	-14	8 332 990	-8 333 004,0
S. Vicente	249 232 421	249 232 405		-16	-249 232 421	249 232 405,0
Porto Novo	163 419 692	163 419 686	175 144 886,0	-6	11 725 194	-11 725 200,0
Ribeira Grande - Santo Antão	151 284 482	151 284 482	151 284 482	0	0	0,0
Paúl	73 601 400	73 601 390	81 934 404	-10	8 333 004	-8 333 014,0
Ribeira Grande - Santiago	82 612 003	82 612 003	82 661 998,0	0	49 995	-49 995,0
Santa Catarina - Fogo	60 748 725	60 748 718	69 081 721,0	-7	8 332 996	-8 333 003,0
São Lourenço Órgãos	81 403 910	81 403 889	88 145 027,0	-21	6 741 117	-6 741 138,0
Tarafal - São Nicolau	46 887 338	46 887 326	46 887 327,0	-12	-11	-1,0
São Salvador do Mundo	88 789 541	88 789 533	88 020 106,0	-8	-769 433	769 425,0

Fonte: UPCGE - CGE 2017 e CG dos Municípios 2017



228. Conforme se pode inferir a partir do quadro anterior, a maior diferença de registo sobre a transferência do FFM (Fundo de Financiamento Municipal) declarada nas suas respetivas CG e os da CGE (vide MAPA_IV_11–FFM), estão nos municípios de Santa Cruz e da Praia com 76.880.307 CVE e 55.754.888 CVE, respetivamente, para mais nas suas contas de gerências.

229. Depara-se, ainda, que muitos municípios registaram nas suas CG, como FFM, valores provenientes da "Discriminação Positiva", em virtude de serem concelhos com uma população inferior a 15 mil habitantes, conforme o n.º 1 do art.º 12º do OE, mas que a DGT não os considerou. Assim sendo, o TdC solicitou informações e esclarecimentos sobre os montantes, FFM ou não, transferidos aos municípios durante o ano de 2017.

230. Em sede do contraditório os responsáveis esclareceram que *"A DGT regista também como FFM, os valores provenientes da "Discriminação positiva" nas declarações que são fornecidas as camaras municipais, porém algumas Câmaras Municipais possuem descontos nos FFM a favor dos terceiros ou da DGT em decorrência de contratos ou protocolos entre partes"*.

231. Sobre esta matéria o Tribunal já tomou conhecimento do esclarecimento supramencionado, mas informa que, pelo facto dos responsáveis não disponibilizarem as evidências que suportam as alegações feitas, não será possível averiguar o cumprimento da conformidade e da regularidade financeira desses atos neste presente parecer. Com isso, o Tribunal apela os responsáveis para sempre anexarem as evidências no contraditório exercido.

3.2.5 Despesas executadas por Programa

232. O orçamento de 2017, segundo a estrutura pré-definida pelo PEDS que se encontra alinhada com a agenda 2030 das Nações Unidas, visando atingir os ODS, previu um total de 35 programas, distribuída em 3 pilares (Economia, Estado Social e Soberania).

233. Considerando os três pilares do PEDS, as execuções dos programas priorizam as seguintes áreas estratégicas: do Pilar de Economia - Apostar na Inovação e Conhecimento, Recentragem Setorial, Reformas Económicas e Estruturais, Valorização das Ilhas e dos Recursos Endógenos; Do Pilar de Soberania - Democracia; Política Externa e Diáspora,



Segurança, Transparência e Boa Governança; e do Pilar Estado Social - Capital Humano, Equidade e Igualdade de Gênero, Habitação e Inclusão Social.

234. O quadro que segue ilustra a execução da despesa do PIP 2017 face à previsão, considerando os 3 pilares estratégicos definidos no PEDS.

Quadro III.11 - Despesas por programa do ano de 2017 segundo os pilares do PEDS

(Em milhões de CVE)

Pilares	Orçamento			Taxa de Execução	%
	Inicial	Corrigido	Execução		
Economia	12 392	14 001	9 300	66,4%	56,0%
Soberania	1 791	1 954	1 570	80,4%	9,5%
Estado Social	1 582	6 547	5 741	87,7%	34,6%
Total Geral	15 764	22 501	16 611	73,8%	100,0%

Fonte: UPCGE - dados da CGE de 2017 e da TD do SIGOF

235. No cômputo geral, em 2017 foi realizada despesa de investimento num valor total de 16.611 milhões de CVE, equivalente a uma execução de 73,8% do orçamento corrigido.

236. Observa-se que a despesa no pilar Estado Social atingiu uma maior taxa de execução (87,7%), provocada em grande parte, segundo a CGE, pelo investimento realizado no programa "promoção de habitação". O pilar de Economia apresenta uma menor taxa de execução (66,4%), apesar de ter uma maior representação de 56% do total da despesa de investimento.

237. Segue a apresentação da execução do investimento público, por áreas estratégicas, em relação ao orçamento corrigido.



Quadro III.12 - Despesas de investimento por área estratégica, no ano de 2017

(Em milhões de CVE)

Pilar	Área Estratégica	Investimento Público				
		Orç. Corrigido	Execução	Tx. Exec.	Peso Exec	Peso Total
Economia	Aposta na Inovação e Conhecimento	33,6	26,3	78,1%	0,3%	0,2%
	Recentragem Setorial	5 574,1	3 308,3	59,4%	35,6%	19,9%
	Reformas Económicas e Estruturais	5 152,8	3 629,3	70,4%	39,0%	21,8%
	Valorização das Ilhas e dos Recursos Endógenos	3 240,4	2 336,4	72,1%	25,1%	14,1%
	Sub Total...	14 000,9	9 300,2	66,4%	100,0%	56,0%
Soberania	Democracia	198,2	163,9	82,7%	10,4%	1,0%
	Política Externa e Diáspora	17,8	6,8	38,2%	0,4%	0,0%
	Segurança	542,3	404,2	74,5%	25,7%	2,4%
	Transparência e Boa Governação	1 195,4	995,2	83,3%	63,4%	6,0%
	Sub Total...	1 953,7	1 570,1	80,4%	100,0%	9,5%
Estado Social	Capital Humano	1 763,7	990,0	56,1%	17,2%	6,0%
	Equidade e Igualdade de Género	24,0	22,9	95,3%	0,4%	0,1%
	Habituação	4 261,2	4 261,2	100,0%	74,2%	25,7%
	Inclusão Social	497,9	466,7	93,7%	8,1%	2,8%
	Sub Total...	6 546,8	5 740,8	87,7%	100,0%	34,6%
Total PIP		22 501,3	16 611,0	73,8%		100,0%

Fonte: UPOGE - dados da CGE 2017

238. Nota-se que a área estratégica de habitação social que integra o pilar Estado Social foi a que mais contribuiu na execução de investimento público, alcançando uma representação de 25,7%. De seguida destacam-se as áreas estratégicas de reforma económica e estrutural (21,8%) e a de recentragem setorial (19,9%), ambas do pilar de economia.

239. Por outro lado, as áreas estratégicas que contribuíram com baixa execução orçamental foram: as áreas de Política Externa e Diáspora (38,2%), Capital Humano (56,1%) e a de Recentragem Setorial (59,4%).

240. Enquadrados nas áreas estratégicas referenciadas acima, ressalta-se que os programas de investimentos público que mais recursos despenderam no ano de 2017 foram:

- ✓ O Programa de Promoção de Habitação, que integra área estratégica de habitação, alcançou uma execução de 4.261,2 milhões de CVE em 2017, equivalente a uma taxa de 100% do orçamento corrigido, cuja representação foi de 25,7% no total de



investimento público. Trata-se de um programa finalístico que abarca o projeto "Construção de Habitação de Interesse Social – Classe A" que tem sido suportado, na sua maioria, pelos empréstimos (4.261,2 milhões de CVE);

- ✓ O Programa Nacional de Mobilização e Gestão de Recursos Hídricos que integra a área de recentragem setorial do Pilar de Economia registou uma execução de 1.851,6 milhões de CVE, correspondente a uma execução de 56,8% do orçamento corrigido. Este programa foi financiado, na sua maioria pelos donativos (1.586,8 milhões de CVE);
- ✓ O Programa Fomento da Produção Agropecuária, da agrotransformação e do agronegócio que integra a área estratégica designada de recentragem setorial do Pilar de Economia, apresenta uma execução de 673,3 milhões de CVE, correspondente a uma taxa de execução de 69,7% ao orçamento corrigido. Salienta-se que 42,3% e 38,9% dos montantes executados foram financiados pelos empréstimos e donativos, respetivamente;
- ✓ O Programa de Infraestruturas de Produção Armazenamento e Distribuição de Energia que abrange a área de Reformas Económicas e Estruturais do Pilar de Economia, registou uma execução de 670,8 milhões de CVE, equivalente a uma taxa de execução de 55,8% face ao orçamento corrigido, sendo suportado na sua maioria por donativos (82,6%);
- ✓ O Programa de Desenvolvimento e Modernização das Infraestruturas Rodoviárias da área de Reformas Económicas e Estruturais do Pilar de Economia, registou uma execução num montante de 667,4 milhões de CVE, equivalente a uma taxa de execução de 86,5% face ao orçamento corrigido, suportado na sua maioria pelos donativos (56,1%) e empréstimos (28,2%).

3.2.5.1 O Sistema Nacional de Investimento e do Seguimento e avaliação do PIP

241. Das várias fontes analisadas¹⁰ pôde-se constatar que, efetivamente, as melhorias nos funcionamentos dos ciclos de gestão do investimento público, que incluem as fases do

¹⁰ PEDS, OE, DLEO, Manual Geral de Gestão do Investimento Público, etc.



pré – investimento, investimento e pós – investimento, têm um forte impacto sobre a eficiência/desempenho do investimento público. Por isso, a implementação de um Sistema Nacional de Investimento (SNI) de forma eficaz numa estrutura governamental passou a ser um dos requisitos exigidos e reconhecidos internacionalmente como assegurador dos benefícios económico e social.

242. O SNI, Módulo de Gestão Pré - Investimento Público, um dos importantes sistemas de informação instituído tanto pelo Sistema Nacional de Planeamento (SNP), nos termos da Lei n.º 72/VIII/2014, de 19 de setembro, que define as bases do SNP, como pelo DLEO e os demais diplomas regulamentares, deve integrar todas as inscrições dos Programas e Projetos de Investimento das entidades do Sector Público, respeitando o manual de procedimento elaborado pela DNP.

243. Para além disso, para prosseguir com a implementação do SNP em todas as estruturas da Administração Pública, o Governo deve, no quadro de desenvolvimento sustentável, reforçar o Sistema de Seguimento e Avaliação, instruído para acompanhar as ações dos atores implicados no PEDS 2017/2021, mais precisamente no PIP.

244. Neste quadro, para efeito de seguimento e avaliação dos programas, dos projetos, das unidades e dos instrumentos de planeamentos, deve haver quadros lógicos inseridos no Módulo Informático de Seguimento e Avaliação (MSA), conforme determina as normas legais.

245. O TdC efetuou uma MVCIL no MF onde foi possível averiguar o funcionamento do SNI e os mecanismos instituídos de Seguimento/Monitorização e Avaliação dos Programas de Investimento Público, efetuando levantamentos dos dados, aplicação do questionário e a observação direta do SNI existente na altura, tendo concluído o seguinte:

- O SNI tem funcionado com deficiência, justificado principalmente pela:
 - deficiência nos processos de inscrições, incumprindo assim o disposto no n.º 1 do art.º 71º do DLEO e no n.º 1 do art.º 36º da lei de base do SNP;
 - falta de pessoal qualificado, incumprindo com um dos requisitos do Manual Geral de Gestão do Investimento Público; e
 - Não garantia das avaliações técnicas adequadas, violando assim os procedimentos estabelecidos no referido manual de procedimento e na Lei de base do SNP.



➤ O processo de Seguimento e Avaliação dos programas, projetos e unidades tem sido ineficaz, pelas seguintes razões:

- O Módulo de Seguimento e Avaliação existente até então não funciona, portanto está-se a violar o disposto no n.º 1 de art.º 80º do DLEO;
- Nem todos os setores possuem M&E officers, por conseguinte nem todos os indicadores estavam a ser validados, incumprindo com o disposto n.º 5º do DLEO do art.º 80º;
- À data da MVCIL não havia registo de avaliação anual do impacto das políticas e programas setoriais no alcance dos objetivos do PEDS;
- Os municípios ainda não são objeto do M&E, o quer dizer que ainda o seguimento e avaliação não abrange todos os programas e projetos da administração pública, conforme prevê o PEDS.

246. No exercício do contraditório os responsáveis do MF reafirmaram que:

1. *Em 2017, a implementação do Sistema Nacional de Investimento encontrava-se numa fase piloto, onde se deparou com enormes constrangimentos, tais como:*

- *Falta de técnicos capacitados nos diversos ministérios para dar vazão às demandas do processo de avaliação e seleção dos projetos prioritários;*
- *O próprio processo de seleção veio a revelar-se longo e complexo, o que não permitiu acompanhar o ciclo orçamental.*

Importa salientar que, não obstante os constrangimentos, os projetos com orçamento superior a 10 000 000 CVE (critério em vigor na altura) foram inscritos no sistema.

Ademais está em curso, com o suporte técnico do Fundo Monetário Internacional, a reavaliação do SNI de forma a tornar mais eficiente a análise e seleção de projetos. Perspetiva-se a conclusão dos trabalhos até final do ano, ressalvando o impacto das restrições no âmbito da covid-19.

2. *Com relação ao processo de seguimento e avaliação de programas, projetos e unidades, é importante frisar o seguinte:*

- *Encontrava-se em curso a reforma da plataforma informática e dos procedimentos de planeamento, seguimento e avaliação, no sentido de dar resposta ao processo de seguimento e avaliação do novo plano estratégico nacional, denominado Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (PEDS);*



- *A plataforma de seguimento e avaliação estará pronta e em funcionamento durante o ano em curso;*
- *Era prematuro falar em avaliação de programas (efeitos e impactos) tendo em conta o início da implementação dos mesmos;*
- *Os municípios ainda não são objeto do seguimento e avaliação, entretanto já beneficiaram de capacitação em matéria de Gestão Baseada em Resultado, por forma a perceberem a importância desta estratégia de gestão da coisa pública e lançar as bases para a sua implementação, tendo em conta a autonomia dos mesmos;*
- *Sabendo que o orçamento dos municípios não é processado no Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF), o seguimento e avaliação das suas políticas públicas não será realizado no sistema de Seguimento e Avaliação central;*
- *A inexistência de M&E officer dificulta a validação de indicadores, mas não impede que a mesma seja realizada. Nesses casos, ela é feita pelas respetivas Direções Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão (DGPOG) ou equiparados dos sectores, com o apoio da Direção Nacional do Planeamento (DNP).*

247. Sublinha-se que as alegações respondidas não alteram as constatações produzidas inicialmente pelo Tribunal, dado que a maioria das informações já tinham sido levantadas no período da MVCIL (vide em **anexo XII** o email). Por isso, o TdC formula a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.4 – 9/PCGE17

Ao Ministro das finanças que tome medidas que possam assegurar a eficiência do funcionamento do SNI e da operacionalização dos processo de Seguimento e Avaliação dos programas, projetos e unidades.

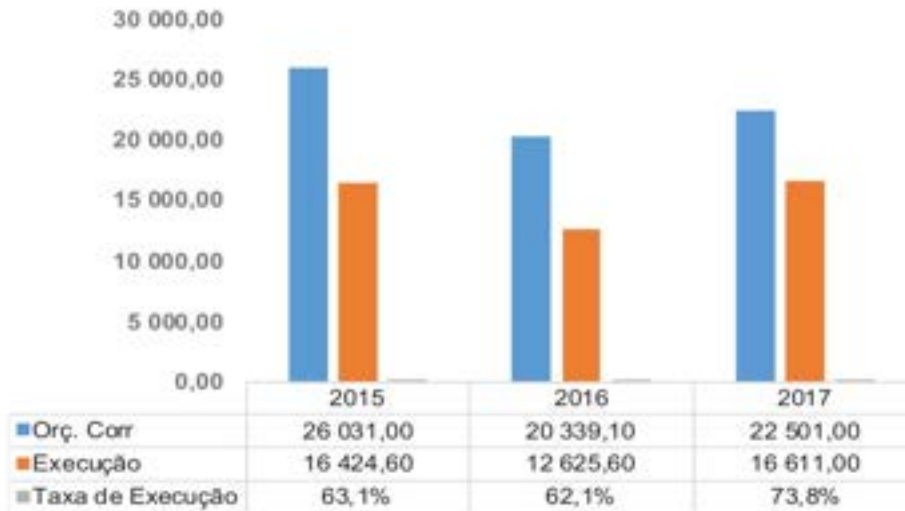
3.2.5.2. Análise da Evolução do PIP

248. O Gráfico III.2 ilustra a evolução do PIP no período de 2015 a 2017, em relação ao orçamento corrigido e à execução.



Gráfico III.2 - Evolução trienal do PIP

(Em milhões de CVE)



Fonte: UPOGE - dados do PIP da CGE 2017 e da TD do SIGOF

249. Relativamente ao período homólogo, a execução da despesa do PIP em 2017 sofreu um aumento de 31,6% (3.985,4 milhões de CVE), alterando assim o paradigma de diminuição que tem vindo a acontecer nos últimos anos. Esse aumento, segundo a CGE, deve-se aos reforços efetuados nos PIP afetos aos pilares Social e de Economia.

250. Conforme ilustra o gráfico, no horizonte temporal de 3 anos, as execuções dos PIP não chegaram a ultrapassar os 74% dos valores orçamentados, destacando o ano de 2017 com maior taxa de execução (73,8%) e o ano de 2016 com a menor taxa (62,1%).

251. De referir que as baixas performances registadas nas execuções têm sido explicadas, ao longo de várias CGE, por constrangimentos registados no arranque dos projetos, provocados essencialmente, por atrasos nos processos administrativos e de procurement de alguns projetos.



3.2.5.3. Despesas de Reconstrução dos estragos causados pela erupção na ilha do Fogo

252. A gestão do Fundo de Apoio e Reconstrução dos Estragos derivados da Erupção vulcânica (FAR) está sujeita à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas, ao qual, segundo o art.º 8º do aludido Decreto-Lei n.º 23/2015, de 21 de abril, "a *Direção Geral do Tesouro enviará processos de conta até 31 de maio de cada ano*".

253. À semelhança dos anos 2015-2017, e apesar de a lei assim o determinar, o Relatório e Contas do FAR não deu entrada no Tribunal de Contas, o que impossibilitou o Tribunal, até ao presente momento, de se pronunciar sobre esta matéria.

254. Sobre esta questão os responsáveis argumentaram que *"Efetivamente o Decreto-Lei n.º 23/2015 determina que a Direção-geral do Tesouro assegura a gestão do Fundo, cabendo-lhe, de entre outras funções, enviar os processos de conta ao TCCV. Porém, e por outro lado, é igualmente facto que a Direção Geral do Tesouro nunca exerceu o papel de gestor do FAR, não tendo sido essa Direção a elaborar (ou mesmo a participar na elaboração) dos instrumentos de gestão (plano de atividade e relatório de atividade e contas) do FAR, conforme determina o mesmo Decreto-Lei. O período específico em análise (2017) foi precedido de dois exercícios sem qualquer registo ou informação dos elementos de gestão, nos arquivos da DGT, uma vez que a gestão do FAR (planificação e decisões) era assegurada por outra estrutura.*

Naturalmente que a situação em acima referida é essencialmente consequência de dificuldades objetivas de definição de papéis causados por diferentes peças legislativas. Dos quais se destacam:

- *A Resolução 13/2015, de 26 de fevereiro (retificado a 6 de maio de 2016) – cria o Gabinete de Reconstrução do Fogo e extingue o Gabinete de Crise (criado pela Resolução 97/2014, de 26 de novembro);*
- *A Resolução 38/2015, de 11 de maio;*
- *Resolução 53/2016 de 3 de junho, que cria a Comissão Interministerial para a definição de um plano de realojamento dos deslocados de Chã das Caldeiras (entidade que efetivamente dirige as ações e a alocação dos recursos destinados à reconstrução do Fogo) e extingue o Gabinete de Reconstrução do Fogo.*

A DGT, entretanto, entregou ao TCCV o Extrato da conta aberta junto do Tesouro contemplando todos os movimentos desde a abertura da mesma. Ainda, de dizer que todos



os projetos objeto de execução com financiamento desse fundo foram executados no SIGOF e o TCCV tem acesso ilimitado a informação de execução através da TD, bem como do acesso direto que dispõe do SIGOF. Sistematizamos a informação nos termos do quadro anexo ao presente contraditório, por ano”.

255. Não obstante as alegações supracitadas, o art.º 3.º da LOFTC¹¹ elenca explicitamente as entidades que estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas e no caso da gestão do FAR a mesma se enquadra na al. a) do n.º 2 da referida diploma. Por isso, os Relatórios e Contas do FAR deveriam dar entradas no Tribunal de Contas para efeito de fiscalizações, o que não aconteceu desde da sua criação.

256. Sublinha-se que a não prestação de contas pela entidade gestora e a ausência do dever da colaboração por parte dos serviços da Administração Pública para com os órgãos de fiscalização auxiliando sobretudo nas prestações de contas, configura-se em infração financeira passível de multa ao abrigo do disposto na al. d) e h) do n.º 1 do art.º 35º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, revogada pela nova Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro, LOFTC.

Recomendação n.º III.5 – 10/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que assegure que a conta de gerência do FAR seja submetida ao TdC, conforme determina o Decreto-Lei n.º 23/2015, de 21 de abril.

257. No decorrer dos trabalhos preparatórios para emissão do anteprojeto do PCGE 2017, foi possível levantar algumas informações relacionadas, nomeadamente a TD de SIGOF, os Extratos Bancários das Contas Especiais e, através do MIOTH, o Relatório final de execução dos projetos de reconstrução dos estragos derivados da erupção vulcânica do Fogo do período 2015 a 2017.

258. Neste contexto, da análise realizada à CGE e à TD do SIGOF, constatou-se que no ano de 2017 foi executada apenas um projeto de investimento designado de “Programa de Emergência de Erupção Vulcânica do Fogo” num montante de 32.528.276 CVE, o que representa uma baixa execução (12,8%), tendo em vista que o valor orçado foi de 253.762.574 CVE. Acresce que, este projeto integrante do Programa “Mais Qualidade Mais

¹¹ Lei n.º 84/IV/98, de 12 de julho



Comunidade e Micro Realizações”, da área estratégica designada de Valorizações das Ilhas e dos Recursos Endógenos, do pilar Economia, foi totalmente suportado pelos Donativos concedidos ao FAR.

259. Conforme ilustra o quadro seguinte, relativamente à reconstrução dos estragos causados na Ilha do Fogo, grande parte das despesas executadas no ano de 2017 concentra-se nas rubricas Assistências Técnicas – Não Residentes (55,3%), Outras Construções (18,2%) e Rendas e Alugueres (17,2%), o que totalizam 90,7%.

Quadro III.13 - Despesas executadas pelo FAR em 2017

Rubrica	V. Orçado	V. Exec.	Tx. Exec.	(Em CVE)
				%
Material de Escritório	9 000,0	8 300,0	92,2%	0,0%
Material de Conservação e Reparação	22 000,0	22 000,0	100,0%	0,1%
Rendas e Alugueres	5 690 000,0	5 592 200,0	98,3%	17,2%
Água	426 000,0	425 919,0	100,0%	1,3%
Energia Eléctrica	625 000,0	594 757,0	95,2%	1,8%
Deslocação e Estadas	1 385 122,0	1 272 115,0	91,8%	3,9%
Assistência Técnica - Não Residentes	18 000 000,0	18 000 000,0	100,0%	55,3%
Outros Serviços	691 452,0	691 452,0	100,0%	2,1%
Outras Construções - Aquisições	226 914 000,0	5 921 533,0	2,6%	18,2%
Total das despesas realizadas	253 762 574,0	32 528 276,0	12,8%	100,0%

Fonte: UPCGE - CGE 2017; TD de SIGOF 2017

260. Verifica-se que as despesas de 18.000.000 CVE registadas na rubrica Assistências Técnicas – Não Residentes correspondem aos serviços prestados com as análises laboratoriais (5.400.000 CVE), estudos e pareceres (7.200.000 CVE) e Royalties (5.400.000 CVE), tendo como único beneficiário uma empresa denominada de GESTIÓN Y PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIOAMBIENTAL SAL.

261. Sublinha-se que as despesas elencadas acima foram realizadas pelo FAR em 2017, através da sua conta especial (73000004381), sediada no BCV. E na ótica funcional esta despesa foi classificada na rubrica de proteção social.

262. Entretanto, pode-se constatar que o extrato da conta do FAR de 2017 (**anexo II**), apresenta um movimento avultado a débito de 775.926.223 CVE, abrangendo todas as despesas referenciadas no quadro acima. Dessa quantia, destaca-se os movimentos a débitos dos valores de 453.088.214 CVE (conta CUT 90125) e de 290.309.733 CVE (conta



Programa de Emergência – Erupção Vulcânica do Fogo), cujos destinos deveriam ser esclarecidos.

263. No contraditório exercido os responsáveis responderam: *“O movimento a débito no valor de 453.088.214 CVE (90125) é referente a anulação de disponibilidade concedida indevidamente ao Fundo no período de setembro a dezembro de 2016.*

O valor de 290.309.733 CVE está relacionado com a regularização dos 0,5% de IVA, ou seja, a conta do Programa de Emergência – Erupção Vulcânica do Fogo passou a ser financiada com 0,5% do IVA. A Conta de Fundo de Apoio a Reconstrução dos estragos da Erupção Vulcânica (FAREEV), por sua vez, financiada por donativo direto”.

264. Considera-se que a questão colocada acima foi respondida pelos responsáveis, entretanto as demais análises serão enquadradas no parecer seguinte após as solicitações das evidências que comprovam os esclarecimentos supramencionados.

3.2.5.4 Financiamento PIP

265. O quadro que segue ilustra as modalidades de financiamento do PIP.

Quadro III.14 – Financiamento do PIP, ano de 2017, por pilares

(Em milhões de R\$)

Fonte/Pilar	Economia				Soberania				Social				Total			
	V. Orc_Actual	Exec.	Tx Exec	%	V. Orc_Actual	Exec.	Tx Exec	%	V. Orc_Actual	Exec.	Tx Exec	%	V. Orc_Actual	Exec.	Tx Exec	%
Tesouro	4 415,5	3 761,8	85,2%	40,4%	1 545,8	1 346,8	87,1%	85,8%	1 245,1	1 136,7	91,3%	19,8%	7 206,4	6 245,4	86,7%	37,6%
Outro	60,9	19,3	31,7%	0,2%	64,1	30,8	48,0%	2,0%	20,0	0,0	0,0%	0,0%	145,0	50,1	34,5%	0,3%
FCP	301,4	92,2	30,6%	1,0%				0,0%	23,2	23,2		0,4%	324,6	115,4		0,7%
Donativo	4 446,0	3 305,8	74,4%	35,5%	302,8	191,4	63,2%	12,2%	1 014,2	336,6	33,2%	5,9%	5 763,0	3 833,8	66,5%	23,1%
Empréstimo	4 777,1	2 121,0	44,4%	22,8%	41,0	1,1	2,6%	0,1%	4 244,3	4 244,3	100,0%	73,9%	9 062,4	6 366,4	70,3%	38,3%
Total	14 000,9	9 300,2	66,4%	100%	1 953,7	1 570,1	80,4%	100%	6 546,8	5 740,8	87,7%	100%	22 501,3	16 611,0	73,8%	100%

PCGE UPOGE - dados da CGE 2017



266. No quadro acima constata-se que do total executado 38,3% advém dos Empréstimos contraídos externamente, 37,6% do Tesouro Nacional e 23,1% do Donativos transferidos.

267. No Pilar de Economia cerca de 40,4% do PIP foi suportado pelo Tesouro e 35,5% pelo Donativo, ao passo que no Pilar Social as despesas com o PIP foram suportadas, na sua maioria, pelos Empréstimos Externos (73,9%). No que tange ao Pilar de Soberania, grande parte de execução do PIP foi financiamento do Tesouro (85,8%).

268. De acordo com o PEDS, o Governo deve diversificar as fontes e os mecanismos de financiamento por forma que se possa garantir a sustentabilidade da dívida a médio-longo prazo, visando também diminuir a carga do financiamento dos investimentos via Tesouro Público, melhorando igualmente a gestão das infraestruturas e serviços públicos. Entretanto, nota-se acima que, o panorama do ano em análise, demonstra uma expressiva mobilização de recursos internos via Tesouro (37,6%).

269. Assim sendo, no decorrer da MVCIL, ao colocar a questão referenciada acima, junto da DNP, foi esclarecido que, até o momento, já foram realizados três fóruns de investimentos¹². Porém, o cenário mantém-se ainda o mesmo.

3.3 Reformas

270. No contexto do plano de ação de Reforma da Gestão das Finanças Públicas de 2017 a 2020 que tem como um dos objetivos principais o alcance da melhoria e qualificação de despesa pública, segue as principais ações desenvolvidas nesta área e que, naturalmente, serão objetos de melhorias constantes:

- Preparação do PEDS;
- Sistema Nacional de Investimento (SNI);
- Formação, Capacitação, Documentação e Suporte;
- Consolidação da Desconcentração Orçamental;
- Contabilidade Pública.

¹² Segundo consta no site <https://cvtradeinvest.com/>, esses fóruns foram realizados em Portugal, França e Sal.



Título II
Capítulo IV – Subsídios, Benefícios Fiscais,
Créditos e outras formas de apoio concedidos
pele Estado



CAPÍTULO IV - SUBSÍDIOS, BENEFÍCIOS FISCAIS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO

4.1 Enquadramento Legal

271. Conforme está definido na al. f) do n.º 1 do art.º 11º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho¹³, "(...) no Parecer sobre a Conta Geral do Estado o Tribunal de Contas aprecia, designadamente, os seguintes aspetos:

(...)

f) *As subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidas pelo Estado, direta ou indiretamente".*

272. Por razões de ordem metodológica e de enquadramento, os apoios qualificados como não reembolsáveis, as subvenções, os subsídios e outras formas de apoios concedidos pelo Estado em 2017, conjuntamente com os Benefícios Fiscais (BF) são as duas questões relevantes de maior atenção do Tribunal a ser tratado neste capítulo, pelo que os créditos concessionais serão tratados no capítulo da Dívida Pública (ativa).

4.2 Apoios não Reembolsáveis Concedidos

273. De acordo com o Classificador das receitas, das despesas, dos ativos não financeiros e dos ativos e passivos financeiros, os apoios financeiros não reembolsáveis encontram-se classificados na rubrica Subsídios¹⁴, Benefícios Assistência Social e Outras Despesas¹⁵.

274. O quadro abaixo evidencia todos os apoios não reembolsáveis concedidos pelo Estado no ano de 2017:

¹³ A Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, foi revogada pela Lei n.º 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.

¹⁴ É uma forma de transferência às empresas, privadas ou públicas destinadas ao alcance do seu equilíbrio financeiro ou para que possam praticar níveis de preços de certos produtos ou serviços básicos, inferiores aos custos de produção ou de aquisição, nos termos e com base nos contratos que impõe essa obrigação ao Governo.

¹⁵ Nesta rubrica encontram-se as transferências correntes para instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias, bolsas de estudo e outros benefícios educacionais, transferências para os partidos políticos de acordo com o legalmente determinado, e despesas com as organizações não-governamentais



Quadro IV.1 - Apoios não Reembolsáveis

(Em milhões de CVE)

Designação	Orçamento Funcionamento				Orçamento Investimento				Total Apoios	
	Orç. Corrigido	Exec.	% Exec.	% Peso	Orç. Corrigido	Exec.	% Exec.	% Peso	Valor	% Peso
Benefícios de Assistência Social	196,02	190,31	97,1%	17,3%	121,09	113,06	93,4%	34,4%	303,37	21,2%
Evacuação de doentes	161,54	161,38	99,9%	16,5%					161,38	12,7%
Outros Benef. Sociais em Numerário	13,96	8,60	61,6%	0,8%	114,31	107,24	93,8%	32,6%	115,84	8,1%
Benefícios Social em espécie	0,52	0,34	64,9%	0,0%	6,78	5,82	85,8%	1,6%	6,16	0,4%
Outras Despesas	793,40	787,40	99,2%	71,5%	239,68	214,26	89,4%	65,2%	1 001,66	70,1%
Bolsas de estudo e outros benefícios educ.	493,56	493,09	99,9%	44,8%	157,58	146,26	92,8%	44,5%	639,34	44,7%
Id Outras Correntes	77,14	72,81	94,4%	6,6%	42,45	28,70	67,6%	8,7%	101,51	7,1%
Partidos políticos	84,56	84,53	100,0%	7,7%					84,53	5,9%
Organismos não governamentais	138,15	136,97	99,2%	12,4%	39,64	39,30	99,2%	12,0%	176,28	12,3%
Subsídios	241,89	122,81	50,8%	11,2%	1,54	1,27	82,3%	0,4%	124,08	8,7%
Empresas públicas	94,81	94,81	100,0%	8,6%					94,81	6,6%
Empresas privadas	147,08	28,00	19,0%	2,5%	1,54	1,27	82,3%	0,4%	29,27	2,0%
Total Apoios	1 231,31	1 100,53	89,4%	100,0%	362,31	328,59	90,7%	100,0%	1 429,11	100,0%

Fonte: UPCGE - Dados da CGE e da TD do SIGOF de 2017

275. Da leitura do quadro acima percebe-se que os apoios não reembolsáveis, concedidos pelo Estado em 2017, totalizaram 1.429,11 milhões de CVE, sendo 1.100,53 milhões de CVE, concedido através do orçamento de funcionamento (equivalendo a 89,4% do orçamento de funcionamento corrigido) e 328,59 milhões de CVE atribuída via orçamento de investimento (representado 90,7% do orçamento de investimento corrigido). Do total dos apoios concedidos destaca-se a rubrica Bolsas de Estudo e outros Benefícios Educacionais que obteve o maior peso (44,7%).

276. Conforme o narrado no Capítulo I - Processo Orçamental, a rubrica Partidos Políticos sofreu uma alteração orçamental no valor de 10.559 milhões de CVE, aumentando o orçamento inicial de 74.000 milhões de CVE para um orçamento corrigido de 84.559 milhões de CVE, valor esse que foi integralmente executado, conforme dados da CGE.

277. Questionados sobre o assunto, em sede de contraditório, os responsáveis do MF informaram que *"A alteração feita na rubrica 02.08.03 - Partido Políticos deriva da*



compensação dos valores transferidos a menos aos partidos políticos no período 2006 a 2011 (MPD e UCID), conforme apurado no processo que se anexa ao presente contraditório. Coube ao MPD o montante de 9.876.303 CVE e a UCID 682.956 CVE." Ver anexo para conclusão".

278. Face às explicações apresentadas e aos documentos enviados, em sede de alegações, considera-se clarificada a situação.

279. Globalmente, em 2017, os subsídios concedidos no orçamento de funcionamento no valor de 122,81 milhões de CVE registaram um decréscimo de 19,2% face ao ano de 2016 (152,05 milhões de CVE). Este decréscimo deve-se, essencialmente, à redução dos subsídios atribuídos às empresas privadas na ordem dos 98,9%, que em 2016 foram de 55,70 milhões de CVE:

Quadro IV.2 - Subsídios às Empresas

(Em Milhões de CVE)

Empresas	Designação	Valor	% Peso
Públicas	RTC - Radio Televisão Caboverdiana, SA	63,10	66,6%
	INFORPESS -Emp. Produção e Divulgação de Informação, SA	31,71	33,4%
Sub-total Emp. Pública...		94,81	100,0%
Privadas	A Nação - Cabo verde, Lda	2,30	8,2%
	Alfa Comunicações, Lda	2,09	7,5%
	Edições Artiletra, Sociedade Unipessoal, Lda	1,40	5,0%
	Media Comunicações, SA	2,43	8,7%
	Nova Editora, SARL	1,76	6,3%
	Polar - Agencia Maritima de Navegação,Lda	16,08	57,4%
	RTC - Radio Televisão Caboverdiana, SA	0,92	3,3%
	Jornal Terra Nova, Lda	1,03	3,7%
Sub-total Emp. Privada...		28,00	100,0%
Total		122,81	

Fonte: Dados da TD do SIGOF de 2017

280. A Rádio Televisão Cabo-verdiana, SA é a empresa com mais subsídio recebido, ou seja, 66,55% do subsídio atribuídos às empresas públicas (no total de 94,81 milhões de CVE) e 52,12% do total atribuído às empresas. No grupo das empresas privadas destaca-se a Polar- Agência de Marítima de Navegação, Lda, com 16,08 milhões de CVE.

281. Da montagem da tabela dinâmica do SIGOF a RTC surge como empresa duplamente beneficiária pelo que, questionou-se o motivo de atribuição do subsídio enquanto empresa privada.



282. Os responsáveis alegaram que *“Trata-se duma despesa que foi classificada na rubrica económica errada, “02.05.02.01 –Subsídios a empresas privadas não Financeira”, em vez de “02.02.02.09.09 Outros Serviços. A verba foi objeto duma transferência da Direção Geral da Comunicação Social (rubrica 02.02.02.09.09- Outros Serviços), no âmbito do projeto “Incentivos aos Órgãos de Comunicação Social”, a favor da RTC. Por isso não foi um subsídio do Estado dado à RTC enquanto empresa privada, pese embora não tenha sido também o subsídio atribuído em contrapartida do serviço público”.*

283. Face aos esclarecimentos apresentados considera-se ultrapassada a questão.

284. A seguir apresenta-se o quadro da evolução dos apoios concedidos no período 2015-2017, no orçamento de funcionamento.

Quadro IV.3 - Evolução dos apoios concedidos no período 2015-2017

(Em milhões de CVE)

Designação	2015	2016	2017	Tx Cresc.	
				16/15	17/16
Total Apoios	963,35	1 512,35	1 100,53	57%	-27%
Total Despesas Administração Central	34 500	36 551	38 207	5,9%	4,5%
Total Apoios/Total Despesas Adm. Central	2,8%	4,1%	2,9%	48,2%	-30,4%

Fonte: UPCGE -Dados da CGE 2015 a 2017

285. Conforme ilustra o quadro acima os apoios concedidos pelo Estado, via orçamento de funcionamento, aumentaram em 57% no período de 2015/2016, e diminuíram em 27%, no período 2016/2017. O decréscimo registado em 2017 deve-se essencialmente à diminuição dos apoios registado na rubrica “Outras Despesas” na ordem dos 32,5% (decreceu de 1.167,23 milhões de CVE em 2016 para 787,40 milhões de CVE em 2017). No ano de 2017 os apoios concedidos representaram 2,9% do total das despesas de funcionamento da Administração Central.

4.3 Benefícios Fiscais Concedidos

286. Conforme o art.º 3º da Lei n.º 26/VIII/2013, de 21 de janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 102/VIII/2016, de 06 de janeiro e pela Lei n.º 5/IX/2016 de 30 de dezembro, *“são considerados Benefícios Fiscais (BF) os desagravamentos fiscais que materialmente representem exceções ao princípio da igualdade tributária, fundamentados*



por superiores razões de política económica e social ou de outra natureza extrafiscal.” Os BF podem, entre outras, assumir a forma de isenções, reduções de taxas, crédito de imposto, deduções à matéria coletável e à coleta.

287. A concessão de benefícios fiscais está sujeita aos princípios da transparência e da responsabilidade. Conforme o princípio da transparência, cabe ao Estado promover a divulgação pública de toda informação necessária para que os cidadãos tomem conhecimento dos principais benefícios fiscais concedidos, bem como do seu impacto financeiro e da respetiva fundamentação política e económica. Por outro lado, o princípio da responsabilidade obriga a que os contribuintes que gozem de benefícios fiscais fiquem sujeitos a deveres reforçados de cooperação para com a Administração Tributária.

288. Da análise constatou-se que o princípio da transparência ainda não está totalmente garantido, na medida em que, a Administração Fiscal não procede à divulgação, através do portal eletrónico, da lista anual das pessoas coletivas às quais sejam concedidos benefícios fiscais, conforme determina o disposto nos n.ºs 1 e 3 do art.º 4º do CBF, nem consta do relatório da proposta do orçamento de 2017 a informação sobre a despesa fiscal gerada pela concessão de BF nos termos do n.º 2 do art.º 4º do CBF¹⁶.

289. Em contraditório os responsáveis responderam que *“A lista das pessoas coletivas que usufruem de benefícios fiscais dependentes de reconhecimento ou de base contratual tem sido elaborada anualmente, tanto é que a lista referente a 2017 consta do Anexo III do Pré-PCGE-2017. No entanto, a sua divulgação no portal eletrónico da DNRE, conforme manda o artigo 4º do CBF, ainda não foi implementada. A DNRE irá avaliar junto da Comissão Nacional de Proteção de Dados, a operacionalização e concretização desse princípio. Esta atividade está prevista para ser materializada até o final deste ano.*

Em situação inversa encontra-se a divulgação da informação sobre a despesa fiscal gerada pela concessão de benefícios fiscais, através do relatório da proposta de lei de Orçamento do Estado. De referir que a referida divulgação foi feita, conforme se poderá constatar no documento intitulado “Proposta de Orçamento de Estado para 2017 – Relatório” (parágrafo 1.2.3., pág. 29) elaborado pelo Ministério das Finanças, em outubro de 2016. No referido documento consta uma análise sobre a despesa fiscal gerada pela concessão de benefícios fiscais no triénio 2013 – 2015”.

¹⁶ A proposta do orçamento para o ano de 2019 já integra, nos anexos informativos, um mapa com as informações sobre os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante



290. A resposta dada pelos responsáveis veio confirmar o incumprimento, pelo MF, do princípio da transparência na concessão de Benefícios Fiscais violando o disposto nos n.ºs 1 e 3 do art.º 4º do CBF. Tratando-se de uma imposição legal e de um princípio básico para a transparência na gestão dos fundos públicos o MF deve zelar para o seu total cumprimento.

291. No que tange aos esclarecimentos prestados relativamente à falta de informação sobre a despesa fiscal gerada pela concessão de Benefícios Fiscais, efetivamente da proposta do OE para 2017, pág. 29, consta informações sobre os BF concedidos no triênio 2013-2015, e a evolução dos mesmos. Porém, a informação rigorosa respeitante à estimativa da receita cessante gerada por cada tipo de BF, informação imprescindível para uma correta avaliação essa não consta da referida proposta.

Recomendação n.º IV.1 – 11/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que zele para a divulgação, através do portal eletrónico da Administração Fiscal, da lista anual das pessoas coletivas às quais sejam concedidos benefícios fiscais, em cumprimento do estipulado no CBF.

292. Igualmente, o princípio da responsabilidade não foi integralmente respeitado, traduzindo numa violação do disposto no n.º 1 do art.º 5º do CBF, pois, conforme dados da CGE, parágrafo 61, das 80 empresas beneficiárias de incentivos fiscais, em sede de IRPC, 9 não fizeram a entrega da contabilidade à Administração Fiscal, conforme dispõe o art.º 101º do CIRPC.

293. Relativamente a este facto o MF alegou que *"A Administração Fiscal tem 5 anos como período de caducidade para corrigir a situação fiscal dos contribuintes. Nessa medida, informa-se que estes casos encontram-se em processo de averiguação fiscal.*

É de se notar que implementação da Unidade de Benefícios Fiscais e da Declaração Contabilística e fiscal são ferramentas que irão permitir melhorar o controlo em termos de acompanhamento e monitorização das entidades que usufruem de benefícios fiscais".

294. Confirma-se que, em 2017, o sistema de monitorização e acompanhamento exercida pela Administração Fiscal sobre as entidades que usufruíram de BF era frágil, o que compromete o controlo e avaliação por parte da Administração Fiscal, dos BF concedidos e seus respetivos impactos.



295. Com o objetivo de incentivar o desenvolvimento económico do país através da promoção do investimento, a Lei n.º 26/VIII/2013, de 21 de janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 102/VIII/2016, de 06 de janeiro e pela Lei n.º 5/IX/2016, de 30 de dezembro, veio definir os princípios e as regras gerais aplicáveis aos benefícios fiscais, estabelecendo o seu conteúdo e fixando as respetivas regras de concessão e controlo.

296. Desta forma, pode o Governo confrontar o custo da renúncia de receita com a quantidade de gastos públicos diretos necessários para igualar os benefícios dela oriundos e, assim, verificar se o impacto provocado pela política (investimento ou geração de emprego em determinados setores ou regiões) é melhor ou mais eficiente que a realização de gastos diretos para beneficiar os mesmos setores ou regiões. Logo a decisão quanto à concessão de um incentivo, portanto, deve considerar tanto os benefícios que ela poderá trazer quanto o montante de renúncia de receita.

297. Segue o quadro com as alterações introduzidas, pelo Orçamento de Estado de 2017, ao Código de Benefícios Fiscais aprovado pela Lei n.º 26/VIII/2013, de 21 de janeiro com as alterações efetuadas pela Lei n.º 102/VIII/2016, de 6 de janeiro.



Quadro IV.4 - Incentivos e Benefícios concedidos na Lei de BF

Lei n.º 26/VIII/2013, de 21 de janeiro, com as alterações efetuadas pela Lei n.º 102/VIII/2016, de 6 de janeiro e pelo OE de 2017 Artigos	Atividade/Beneficiário	Benefício Fiscal
12º	Investimentos realizados no âmbito da lei de Investimento por pessoas singulares ou coletivas tributadas pelo regime de contabilidade organizada.	Crédito fiscal por dedução à coleta do IURC e IRPS, em valor corresponde a: a) 50% dos investimentos relevantes realizados nas áreas da saúde, do ambiente da indústria criativa, do turismo ou da indústria da promoção turística e da imobiliária turística, dos serviços de transportes aéreo e marítimo e serviços portuários e aeroportuários, produção e montagem de equipamentos de energias renováveis, pesquisa e investigação científica, bem como do desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação; b) 30% dos investimentos relevantes realizados nas demais áreas.
13º	Investimentos realizados no âmbito da lei do Investimento que exijam aquisição de imóveis exclusivamente destinados à instalação dos projetos de investimento.	Isenção de Imposto Único sobre o Património - IUP.
15º	Investimentos realizados no âmbito da Lei de investimentos Importação sempre que traduzam da importação de bens desde que estejam ligados ao objeto principal do projeto de investimento.	Isenção de direitos aduaneiros nos termos das alíneas a), b), c), d), e), f), g), h), i), j) e k) para efeito da isenção prevista na alínea e) considera-se haver expansão ou remodelação quando o reinvestimento corresponda a pelo menos 15% do investimento inicial.
16º	Investimentos levados a cabo no âmbito da Lei de Investimento podem beneficiar de incentivos excepcionais, respeitantes a direitos de importação, imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, imposto sobre o Rendimento das Pessoas singulares, imposto Único sobre o Património e imposto de Selo, a conceder pelo Conselho de Ministros no quadro de convenção de estabelecimento, sob proposta do membro do governo responsável pela área das finanças.	Benefícios fiscais contratuais se o valor do investimento for superior a quinhentos e cinquenta mil contos e se o investimento criar pelo menos 10 postos de trabalho direto.

Fonte: UPCGE - Código de BF



Lei n.º 26/III/2013, de 21 de janeiro, com as alterações efetuadas pela Lei n.º 102/III/2016, de 6 de janeiro e pelo OE de 2017	Atividade/Beneficiário	Benefício Fiscal
Artigos		
18º	Investimentos que, nos termos do Decreto Legislativo n.º 2/2011, de 21 de fevereiro, sejam elegíveis para efeitos de incentivos à internacionalização, podem ainda ser concedidos os seguintes benefícios.	a) Isenção de imposto de selo na constituição de empresas ou no aumento de capital, bem como na contratação dos financiamentos destinados aos seus projetos; b) Isenções de IVA; c) Reembolso do IVA suportado pago no prazo de 30 dias, nos termos do Decreto-Lei nº 65/2003, de 30 de Dezembro; d) Isenções de direitos a taxas aduaneiras; e) Isenções de IJP na aquisição de imóveis para instalação ou expansão da actividade; f) Isenções de emolumentos e outras imposições notariais na constituição e registo de empresas. g) Isenção das alíneas a) e b) do número 10 do artigo 19.º.
23º	Os rendimentos das obrigações ou produto de natureza análoga, incluindo os títulos da dívida pública, com colocação pública e cotadas na Bolsa de Valores de Cabo Verde, são tributados em sede de imposto sobre o rendimento a uma taxa liberatória de 5%.	Mercado de valores mobiliários; isenção de imposto sobre o rendimento dos rendimentos obtidos por títulos emitidos pelo municípios e pelo tesouro nos anos anteriores a 2015.
52º	Importação de bens pessoais e de equipamento, incluindo um automóvel, feita aquando do regresso definitivo ao país por não residentes, considerando-se como tal para este efeito os indivíduos de nacionalidade ou origem cabo-verdiana que tenham residência habitual no estrangeiro por período superior a quatro anos em consequência de vínculo pessoal ou profissional.	Isenção de direitos aduaneiros.

Fonte: UPCGE - Código de BF

298. O quadro que segue retrata a evolução dos benefícios fiscais no triénio 2015 a 2017:



Quadro IV.5 - Benefícios Fiscais no Período 2015 - 2017

(Em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	2015	2016	2017	Variação	
				2016/2015	2017/2016
DA	3 347	4 925	5 590	47,1%	13,5%
DCI	434	643	529	48,2%	-17,7%
TOTAL	3 781	5 568	6 119	47,3%	9,9%
Total Receitas Fiscais	30 516	32 275	37 407	5,8%	15,9%
Total BF/ Total Receitas Fiscais	12,4%	17,3%	16,4%		

Fonte: Dados CGE-2017

299. No triênio em análise é possível verificar que os BF concedidos aumentaram 47,3% entre 2015-2016 e 9,9% entre 2016-2017, respetivamente. Os BF concedidos pela DCI em sede de IRPC, no valor de 529 milhões de CVE, registaram um decréscimo de 114 milhões de CVE face ao ano de 2016 (643 milhões de CVE). Segundo o relatório da CGE (página 30), parágrafo 59 *"este decréscimo resultou essencialmente do término do período dos incentivos concedidos ao abrigo dos art.ºs 56º e 69º do Decreto-Legislativo n.º 13/2010, de 08 de novembro, que define os objetivos da política industrial no país e do art.º 7º da Lei n.º 55/VI/2005, de 10 de janeiro, que estabelece o regime do estatuto de utilidade turística, ambas revogadas com a entrada em vigor do CBF"*.

300. No que tange à DA verificou-se, em 2017, um acréscimo das isenções fiscais aduaneiras face ao ano de 2016 na ordem dos 13,5%, equivalente a 665 milhões de CVE. Segundo o parágrafo 74 da CGE esse acréscimo deveu-se designadamente, ao aumento das importações destinadas a construção e remodelação de algumas unidades hoteleiras, da importação de duas aeronaves pela Binter Cabo Verde; das importações de peças e máquinas pela TACV e os projetos de obras públicas em curso.

301. De referir que, na CGE de 2016, pág. 31, Figura X, os benefícios fiscais concedidos pela DA totalizam a cifra de 3.356 milhões de CVE, valor esse que apresenta uma diferença para menos de 9 milhões de CVE, face ao valor (3.347 milhões de CVE) apresentado na CGE de 2017, Pág. 30, Figura X.

302. Neste ponto os responsáveis alegaram: *"Efetivamente, poderá ter havido lapso na transcrição dos valores referentes aos benefícios fiscais concedidos em 2015, no mapa comunicado na CGE de 2017, que evidencia a evolução dos benefícios fiscais dos 3 anos (2015 a 2017). Contudo, reafirmamos que o montante da renúncia fiscal referente ao ano de*



2015 é de 3.356 milhões de CVE, conforme os quadros (figura XIX) constante da página 39 da CGE para o ano de 2015 e figura X, constante da página 31, da CGE para o ano de 2016”.

303. Os dados enviados, em sede de contraditório, atestam que os BF concedidos pela DA, em 2015, foram de 3.356 milhões de CVE, pelo que considera-se esclarecida a questão.

4.3.1 Na Direção das Alfândegas

304. Segundo o art.º 9º do Decreto-Lei n.º 57/2016, de 9 de novembro, que estabelece a estrutura, a organização e as normas de funcionamento do MF, a Direção das Alfândegas – DA, é o serviço central integrado na Direção Nacional de Receitas do Estado (DNRE) e tem por objetivo promover, coordenar e executar as medidas e ações de política aduaneira relativas à organização, gestão e aperfeiçoamento do sistema aduaneiro, bem como o exercício da autoridade aduaneira.

305. De seguida, apresenta-se o quadro detalhado, segundo a natureza dos direitos e taxas, referente às isenções concedidas pela DA, nas importações do ano de 2017:

Quadro IV.6 - Isenção na Importação em 2017

(Em milhões de CVE)

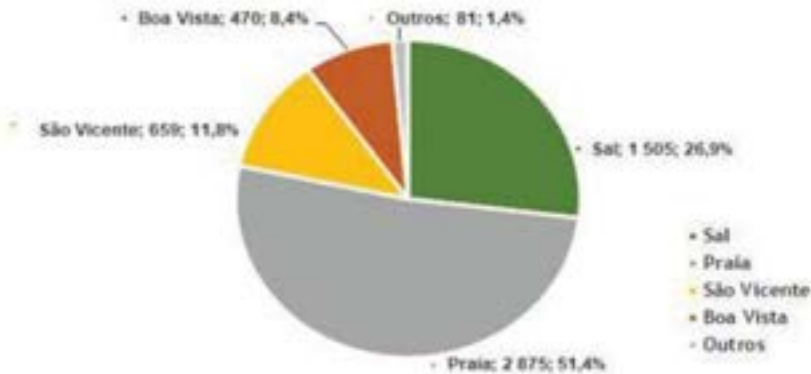
Isenções	Valor	Peso
DI	2 080	37,2%
TC	61	1,1%
ICE	372	6,7%
IVA	3 077	55,0%
Total	5 590	100,0%

Fonte: UPCGE - CGE 2017

306. No que concerne às isenções concedidas por tipo de imposto, constata-se que o IVA, à semelhança dos anos anteriores, representa a maior parcela das isenções nas importações registadas em 2017 com 55,0%, seguido pelos Direitos de Importação com um peso de 37,2%.

307. Apresenta-se de seguida os Benefícios Fiscais concedidos pela DA por Concelho.

Gráfico IV.1 - BF Concedidos Pela DA por Concelho



Fonte: UPCGE- Dados CGE 2017

308. Conforme ilustra o gráfico o Concelho da Praia com 2.875 milhões de CVE (51,4%) representa mais de metade das receitas renunciadas pela DA, no ano de 2017, seguido do Concelho do Sal que regista 1.505 milhões de CVE (26,9%)

4.3.2 Na Direção das Contribuições e Impostos

309. O n.º 1 do art.º 8.º da Orgânica do MF, define a Direção de Contribuições e Impostos (DCI) como o serviço central integrado na Direção Nacional de Receitas do Estado (DNRE) que tem por objetivo, propor a política relativa à administração, cobrança e arrecadação de receitas não aduaneiras, e de assegurar a direção e o controlo técnico dos organismos da administração tributária não aduaneira.

310. No âmbito dos trabalhos preparatórios para a elaboração deste parecer, e na sequência das recomendações formuladas, pelo TdC, designadamente, no PCGE de 2016 e no relatório de auditoria à dívida e à despesa fiscal realizado em 2018, o TdC, efetuou uma MVCIL com vista a aferir o grau de implementação das recomendações enunciadas, tendo verificado os seguintes factos:

- **Quantificação da despesa fiscal pela Administração Tributária** – À semelhança dos anos transatos a despesa fiscal não foi integralmente quantificada, inventariada e evidenciada na Conta Geral do Estado no ano de 2017 dado a omissão dos valores



provenientes de benefícios fiscais em sede do Imposto sobre o Valor Acrescentado, do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e do Imposto de Selo e a insuficiência de informação que permitissem a quantificação desses impostos.

311. Segundo os responsáveis da DNRE *“apenas a despesa fiscal com suporte declarativo nos sistemas é quantificada saber: IRPC, IVA e impostos aduaneiros. O IRPS e o IS ainda não têm declaração eletrônica, pelo que torna difícil a sua quantificação”*.

312. Em sede de contraditório os responsáveis do MF reafirmaram que *“O IRPS e o IS não dispõem ainda de suporte eletrônico pelo que a sua quantificação neste momento é quase impossível.*

(...) De duas modalidades quantificadas em 2016 (isenção e redução de taxa), passou-se a quantificar, a partir de 2017, todas as modalidades de benefícios fiscais previstas no n.º 2 do artigo 3º do CBF. O mesmo aconteceu com as receitas cessantes em sede do IVA que a partir de 2017 passaram a ser quantificadas integralmente, o que de facto atesta o esforço de integralização da despesa fiscal decorrente da concessão de benefícios fiscais”.

313. Perante as alegações apresentadas concluiu-se que, em 2017, à semelhança dos anos anteriores, o valor da despesa fiscal registada na CGE encontrava-se subestimado, por não incluir os valores provenientes de benefícios fiscais em sede do IRPS e IS.

Recomendação n.º IV.2 - 12/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que crie as condições para quantificar, inventariar e evidenciar na íntegra toda a despesa fiscal gerada pela concessão de todos os benefícios fiscais concedidos, na CGE de forma a que os valores da despesa fiscal reflitam globalmente os benefícios concedidos durante o ano.

• **Sistema de informação DCI** - A Direção das Contribuições e Impostos ao contrário da Direção da Alfândega não dispõe de um sistema de informação que possibilite o registo, a quantificação e o acompanhamento de todos os benefícios fiscais concedidos. Acresce que para além da insuficiência e da falta de fiabilidade dos dados sobre BF não existe uma aplicação informática que faça interligação com os sistemas de liquidação dos impostos por forma a permitir o cruzamento de informações sobre a despesa fiscal.



314. Em sede da MCVIL os responsáveis confirmaram *"que não existe um sistema informático de gestão dos BF concedidos. A gestão do BF é feita a partir dos dados declarados no sistema. O tratamento dos dados é feito com base em tabelas dinâmicas"*.

315. No exercício do contraditório os responsáveis acrescentaram que *"No concernente à informatização da gestão de benefícios fiscais está-se na fase de concepção do projeto, tendo já sido identificado um consultor que, entre outras tarefas, deverá apresentar uma proposta que incluirá o desenvolvimento de uma aplicação informática que deverá fazer a interligação com os sistemas de liquidação dos impostos por forma a permitir não apenas a quantificação mas também o controlo da despesa fiscal gerada pela concessão de benefícios fiscais dos impostos com suporte eletrónico"*.

• **Controlo** - foi criada, em 2018, a USCBF (Unidade de Seguimento e Controlo de Benefícios Fiscais) conforme o Despacho n.º 3/2018, B.O n.º 45, II série de 27/07/2018, a qual compete, nomeadamente, controlar os benefícios fiscais concedidos previstos no Código dos Benefícios Fiscais, produzir informação estatística regular e científica, tendo em vista não apenas o direcionamento da atividade fiscalizadora, mas também auxiliar na tomada de decisões. Em maio de 2019 a unidade produziu os primeiros relatórios sobre a evolução da receita cessante, em sede do IVA e do IRPC, para o triénio 2016, 2017e 2018. Porém, a informação produzida ainda é incipiente na medida em que não contempla todos os BF concedidos, designadamente em sede do IRPS, e do imposto de selos.

316. O processo de quantificação da despesa fiscal não tem por base nenhuma metodologia aprovada pela Administração Tributária, verificando-se a inexistência de manual de procedimentos com a definição da estrutura comum de cada imposto, a distinção entre benefícios fiscais e desagravamentos fiscais estruturais e a especificação dos respetivos critérios de classificação, por não haver um classificador específico para os BF, que contenha os códigos para discriminação da despesa fiscal por tipo, modalidade técnica e por sector de atividade/finalidade.

Recomendação n.º IV.3 – 13/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que adote medidas tendentes à implementação de um manual de procedimentos, e à criação de um classificador específico para os BF.



4.3.3 Cruzamento de dados concedidos entre a CGE e a DCI

317. Conforme as informações da CGE, parágrafo 57, os BF concedidos em 2017 ascenderam a 6.119 milhões de CVE, sendo 5.590 milhões de CVE concedidos pelas Alfândegas e 529 milhões de CVE pela DCI, representando um aumento de 552 milhões de CVE face ao ano transato, que foi no valor de 5.567 milhões de CVE.

318. Os dados disponíveis relativamente ao valor dos BF concedido pela DCI em 2017, são contraditórios. Segundo informações da CGE os BF concedidos pela DCI foram de 529 milhões de CVE, enquanto os dados do ficheiro Excel, disponibilizado pela DCI em sede da MCVIL, cujas informações se apresentam por empresas beneficiárias, totalizam a cifra de 2.313 milhões de CVE. Convém, realçar que os dados da CGE apresentam 80 empresas como sendo beneficiárias dos Benefícios Fiscais, diferente da do ficheiro Excel disponibilizado pela DCI em que constam 66 empresas, conforme o **anexo III**.

319. Os responsáveis do MF responderam em contraditório: *“As razões para essa diferença de valores prendem-se com a mudança de sistema na quantificação dos benefícios fiscais. De referir que até 2015 a declaração Modelo 1B era apresentada em suporte de papel, por conseguinte a quantificação dos benefícios fiscais estava sujeita a diversas vicissitudes. Acresce-se ainda o facto de os cálculos então realizados estribarem-se fundamentalmente em duas modalidades de benefícios fiscais, a saber: isenção e redução de taxa.*

Com a criação da USCBF, a quantificação da despesa fiscal gerada pela concessão de benefícios fiscais passou a ser feita com base na declaração eletrónica apresentada pelos contribuintes. As vantagens com a mudança do papel para o suporte informático são por demais evidentes, pois, para além de mais célere e mais fiável o novo sistema permitiu abarcar modalidades de benefícios fiscais que até então escapava à quantificação feita pela AF”.

320. O quadro a seguir reflete os BF concedidos, pela DCI, às empresas beneficiárias de incentivos fiscais, por setores de atividade em 2017, conforme informações recolhidas em sede da MCVIL na DNRE.



Quadro IV.7 - BF Concedidos pela DCI por setor de atividade

(Em milhões de ECV)

Setor Atividade	N.º Empresas	BF concedidos	Peso
Financeira	2	409	17,7%
Indústria	20	32	1,4%
Turismo	21	1 837	79,4%
Outros	23	35	1,5%
Total Atribuído	66	2 313	100,0%

Fonte: UPCGE- Dados DNRE

321. O setor do Turismo, com 21 empresas beneficiárias, foi o setor com maior parcela dos BF concedidos pela DCI em 2017, representando 79,4% do total, seguido do sector financeiro com 17,7%.

322. Da análise amostral, dos modelos 1B - Declaração Anual de Rendimentos, recolhida junto da DNRE, num total de 34 modelos, verificou-se que em nove (9) modelos os beneficiários não declararam os Benefícios Fiscais concedidos, conforme ilustra o quadro abaixo.

Quadro IV.8 - Empresas que não declararam os BF

(Em milhões de CVE)

Entidade	Setor	Benefício Fiscal
Lorenzo Areia de Chaves, limitada	Turismo	8,41
Liana Beach Hotel, S.A	Turismo	1 158,88
Don Paco- Hotelaria e Turismo	Turismo	4,47
White Sands;beach Hotel e Spa	Turismo	395,30
Aldeasa Cabo verde, Sa	Comércio	10,12
Oasis Atlantico imobiliária Sarl	Turismo	20,79
Decameron New Horizons Ponta Sin	Turismo	9,77
Banco de Fomento Internacional	Financeiro	119,59
Banco Bic Cabo Verde, Sa	Financeiro	289,39
Total		2 016,74

Fonte: UPCGE- Modelo 1B

323. Argumentaram os responsáveis *"Discordamos que essas empresas não tenham declarado os benefícios fiscais concedidos. Essa análise e conclusão apenas com base na declaração modelo 1 B só é possível com base nos campos que esse formulário dispõe para o efeito, nomeadamente regime de tributação e os benefícios fiscais que podem ser deduzidos à coleta. Não existem mais campos nesse formulário que permita ao contribuinte declarar outros aspetos relativos a benefícios fiscais."*



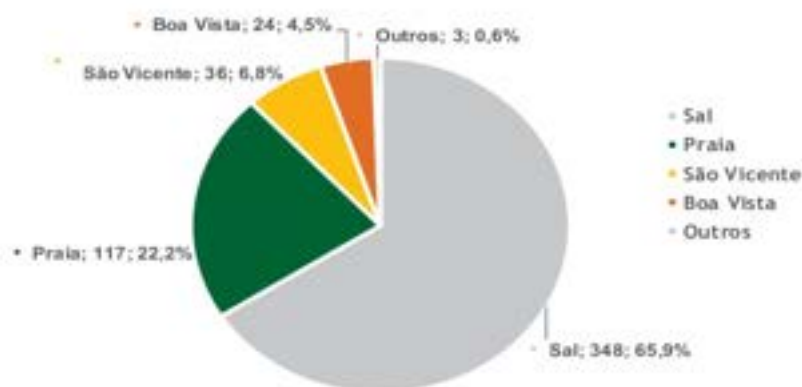
Note-se que todas as empresas constantes no Quadro IV.8 acima apresentaram a sua declaração periódica de rendimento (Modelo 1B), por transmissão eletrônica de dados, tendo inclusivamente indicado no quadro correspondente o regime de tributação a que estavam sujeitos (isenção, redução de taxa). Tanto assim é que foi com base na declaração Modelo 1B apresentado pelos contribuintes que AF calculou os benefícios fiscais.

Refira-se que, à exceção do crédito fiscal ao investimento e dos benefícios fiscais relativos à criação de emprego, cujos valores referentes a benefícios fiscais são inscritos diretamente no campo correspondente na Declaração Modelo 1B, os restantes benefícios fiscais são obtidos por via indireta, através de cálculos efetuados pela AF com base nas informações constantes na declaração apresentada pelo contribuinte”.

324. No modelo 1B, aprovado pela Portaria n.º 78/2015, de 31 de dezembro, existem os campos específicos para o preenchimento dos BF concedidos. O preenchimento do modelo 1B é responsabilidade das empresas, por isso devem ser estas entidades a registarem os valores nos campos correspondentes, cabendo à Administração Fiscal o papel de verificar, recalculer e confirmar a fidelidade dos valores declarados.

325. Como se pode constatar do quadro anterior, da amostra analisada, 26,5% das empresas beneficiárias não declararam os BF concedidos, em sede do modelo 1B, sendo a maioria pertencente ao setor do turismo, representado 1.598 milhões de CVE dos BF concedidos.

Gráfico IV.2 - BF Concedidos pela DCI por Concelho



Fonte: UPGCE-2017



326. Conforme ilustra o gráfico acima, o Concelho do Sal com 348 milhões de CVE (65,9%) representa mais da metade das renúncias fiscais pela DCI no ano de 2017, seguido do Concelho da Praia que regista 117 milhões de CVE (22,1%).

327. Contudo, de acordo com o parágrafo 67 da CGE *"importa realçar que os benefícios absorvidos pelo Concelho do Sal estão sobreavaliados, em detrimento do Concelho da Boavista, uma vez que, a empresa gestora dos maiores empreendimentos turísticos situados no Sal e na Boa Vista, encontra-se domiciliada na Ilha do Sal, não sendo possível alocar os benefícios por Concelho, tendo sido contabilizados na sua globalidade no Concelho do Sal, à semelhança dos anos anteriores.*

4.3.4 Impacto dos Benefícios Fiscais concedidos em 2017

328. Do questionário sobre os Benefícios Fiscais aplicado no MF, em sede da MVCIL, foi questionado se a Administração Fiscal mensura o impacto dos BF concedidos às empresas no momento da renovação dos Benefícios Fiscais. A resposta dada foi que sim e deram como exemplo uma informação/parecer sobre a renovação dos benefícios fiscais concedidos à empresa FRESCOMAR.

329. Contudo, por não dispormos do estudo/relatório já produzido sobre o Impacto dos Benefícios Fiscais concedidos em Cabo Verde, designadamente a partir de 2017, foi solicitado ao MF toda a informação relevante sobre o assunto, designadamente: o volume de negócios das empresas beneficiárias, o número de empregos direto e indiretos criados por empresas beneficiárias; o número de empregos atribuídos a pessoas portadoras de deficiências.

330. Responderam os responsáveis *"A informação referente a volume de negócios e emprego direto criado pelas empresas beneficiárias foi remetida ao TdC, por email, em 28/03/2020 e 4/4/2020, respetivamente.*

De igual modo foram também disponibilizados ao TdC os dados sobre o montante dos salários pagos (despesas com o pessoal), o VAB criado por cada empresa beneficiária, assim como o montante da perda de receita resultante da concessão de benefício fiscal. Os dados cobrem o período de 2017 a 2019".



331. Foi remetido ao TdC um documento intitulado "Relatório da Despesa Fiscal Dependente de Reconhecimento Administrativo- Triênio 2017-2019", que faz a análise e evolução da despesa fiscal gerada pela concessão de BF para o triênio 2017/2019. Porém, o documento não ilustra qual tem sido o impacto, económico e social, dos BF concedidos na vida das empresas, das famílias e por conseguinte da economia do País.

Recomendação n.º IV.4 – 14/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que adote medidas para a criação de condições técnicas e tecnológicas tendentes ao cálculo e produção de informações relativas ao impacto dos BF na economia do país.

4.4 Reformas

332. No que tange aos Benefícios Fiscais de frisar que, anualmente, as sucessivas LOE tem vindo a introduzir alterações significativas ao Código dos Benefícios Fiscais, obrigando à republicação anual da Lei n.º 26/VIII/2013, de 30 de dezembro, que aprova o CBF. De referir, igualmente, a criação em 2018, junto da DNRE, da USCBF (Unidade de Seguimento e Controlo de Benefícios Fiscais) entidade com competência para nomeadamente, controlar os benefícios fiscais concedidos, produzir informação estatística regular e científica, tendo em vista não apenas o direcionamento da atividade fiscalizadora, mas também auxiliar na tomada de decisões.



Título II
Capítulo V – Dívida Pública



CAPÍTULO V - DÍVIDA PÚBLICA

5.1 Considerações Gerais

333. No presente capítulo procede-se a análise da composição e evolução da dívida pública nos anos antecedentes incluindo o ano 2017 (em valor nominal e percentual do PIB) no que toca a empréstimos e títulos (Obrigação do Tesouro e Bilhete do Tesouro). Apura-se ainda o stock da dívida pública assim como os indicadores considerados pertinentes na CGE.

334. 2. São ainda tidos em consideração e analisados, os mapas da CGE, os avales e garantias do Estado, o *Trust Fund*, o Setor Empresarial do Estado, entre outros assuntos.

5.2 Enquadramento da Dívida Pública

335. Nos acervos literários¹⁷ apresenta-se a dívida pública em sentido restrito que corresponde apenas às situações passivas de que o Estado é titular em virtude do recurso a empréstimos públicos.

336. Em sentido amplo, abrange o conjunto de situações derivadas, não só do recurso ao empréstimo público, mas também, da prática de outras operações de crédito – como sejam os avales, os débitos resultantes do crédito administrativo, vitalício, empresarial ou monetário, e da assunção de operações em contrapartida de atribuições de patrimoniais.

337. Em alusão ao n.º 1 do art.º 12º do Decreto-Lei n.º 57/2016, de 9 de novembro, que estabelece a estrutura, a organização e normas de funcionamento do Ministério das Finanças, a Direção Geral do Tesouro (DGT) é o serviço central que tem por missão a administração da tesouraria do Estado, a prestação de serviços bancários aos órgãos do setor público administrativo, a gestão da dívida pública e do financiamento do Estado, a efetivação das operações financeiras do Estado, bem como o acompanhamento, por parte do Estado, da política monetária.

¹⁷ In "Finanças Públicas e Direito Financeiro" volume I e II, A. Sousa Franco, 4ª edição, 2010



338. Incumbe, designadamente, à DGT e nos termos da al. e) do n.º 2 art.º 12º do mesmo Decreto-Lei, gerir a dívida pública interna e externa.

339. A gestão da dívida pública pela DGT é feita em articulação com o BCV que, sem prejuízo do seu objetivo principal de manutenção da estabilidade dos preços, colabora na execução da política económica global do Governo, assim como, na definição da política monetária e cambial (...) nos preceitos estatuidos no n.º 3 e n.º 4 do art.º 17º da Lei n.º 10/VI/2002, de 15 de julho (Lei Orgânica do Banco de Cabo Verde). Acresce, igualmente, no n.º 2 do art.º 28º da mesma lei que: *"O Banco pode, nos termos que vierem a ser acordados com o Tesouro ou outra entidade com competência legal e dentro dos limites estipulados na lei, assegurar o serviço financeiro da dívida pública do Estado (...)"*.

5.3 aspetos Legais

340. No âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado e em harmonia com os preceitos das al.s a) e e) do n.º 1 do art.º 11º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, o Tribunal de Contas aprecia, respetivamente: *"A actividade financeira do Estado no ano a que a conta se reporta, designadamente nos domínios (...) do crédito público."* e *"As responsabilidades, directas ou indirectas, do Estado, incluindo a concessão de avales"*;

341. Acrescido ao diploma supramencionado, o Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, define as normas e princípios relativos ao regime financeiro da Contabilidade Pública, evidencia também no seu capítulo VI sobre o crédito público do art.º 74º ao art.º 84º,

5.4 Estratégia e Programa de Financiamento para 2017

342. A estratégia da gestão da dívida montada para 2017, foi para manter a estrutura de financiamento das necessidades do Estado em torno de 60% com recursos externos e 40% com recurso à dívida interna, mantendo a dívida num nível adequado de sustentabilidade.

343. A estratégia visa contrabalançar o custo e o risco do portefólio da dívida procurando o seu equilíbrio em todas as suas vertentes, para minimizar o risco de endividamento



excessivo com custo elevado. Para o efeito, a prioridade na contratação, foi dada aos empréstimos externos com condições concessionais, ou seja, com taxas de juro baixas e com longo período de maturidade. No sentido de mitigar o risco de cambio, o Euro foi a moeda predominante nos empréstimos externos.

344. No sentido de dar cumprimento à linha orientadora da estratégia de endividamento, em 2017, o Governo previu contratar empréstimos no valor global de 21.270 milhões de CVE, para cobrir as necessidades de financiamento. Esta previsão deve ser financiada em 56% com financiamento externo e 44% com empréstimo interno, o que se traduz em termos absolutos nos valores de 11.882 milhões e 9.388 milhões de CVE, respetivamente.

345. Assim, através da LOE, no ano de 2017, foi previsto um montante de 5.642,8 milhões de CVE, como necessidade de financiamento líquido para cobrir o défice global.

5.5 Operações Financeiras do Estado

346. O quadro seguinte apresenta os principais registos relativo às operações da dívida pública ativa e passiva, como determina o capítulo VI da seção II e III do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, que disserta sobre o regime financeiro da contabilidade pública, acima mencionada:



Quadro V.1 - Operações Financeiras Ativas e Passivas do Estado

(em milhões de CVE)

Operações financeiras (Entradas)	Taxa de Execução	% Total	Operações financeiras (Saídas)	Taxa de Execução	% Total	Saldos
Operações Ativas (1)	4 640,16	100%	Operações Ativas (1)	5 255,23	100%	-615,07
Reembolsos de Empréstimos de Retrocesso	4 564,98	98,4%	Empréstimos Concedidos	4 097,80	78,0%	467,18
Ações E Outras Participações Mi - Alienação	67,01	1,4%	Ações E Outras Participações Mi- Aquisição	1 157,43	22,0%	-1 090,42
Outros Ativos Financeiros Mi - Alienações	8,18	0,2%	Ações E Outras Participações Mi - Aquisições	0		8,18
Operações Passivas (2)	26 419	100%	Operações Passivas (2)	19 086,06	100%	7 332,92
Variação da Conta Depósito em 31/12/ 2017	67,76	0,3%				67,76
Empréstimo Obtido	21 729,72	82,3%	Amortização do empréstimo	11 681,16	61,2%	10 049
Dívida Interna	11 592,90	53,4%	Amortização da dívida interna	8 468,37	72,5%	3 124,53
de curto prazo - BT	4 768,28	21,9%	de curto prazo-BT	3 277,71	28,1%	1 490,57
de médio e longo prazo - OT	7 577,79	34,9%	de médio longo prazo- OT	5 190,67	44,4%	2 387,12
Outros créditos	-753,17	-3,5%	Outros créditos	0		-753,17
			Empréstimos Obtidos Pmi - Amortizações Leasing	41,38	0,2%	41,38
Dívida Externa	10 136,82	46,6%	Amortização da dívida externa	3 212,79	27,5%	6 924,04
Dívida externa de curto prazo			de curto prazo			
Dívida externa de médio e longo prazo	10 136,82	46,6%	de médio longo prazo	3 212,79	27,5%	6 924,04
Outras Operações Ativas	4 621,49	17,5%	Outras Operações Passivas	7 363,52	38,6%	-2 742,03
Saldo (1 - 2) = Financiamento líquido						6 582,3

Fonte: UPGCE - Dados da CGE 2017

347. No quadro acima, relativo à execução das operações financeiras ativas e passivas do Estado, verifica-se que o resultado obtido no mercado interno, ultrapassa a estrutura de financiamento, segundo a estratégia delineada pelo Governo no que concerne à dívida pública. Realce que este atingiu a cifra de 11.592 milhões de CVE, o que representa 53,4% dos empréstimos obtidos.

348. Por outro lado, no que concerne à dívida externa ascendeu a 10.136,82 milhões de CVE o que representa 46,6% no total global dos empréstimos obtidos.

349. As percentagens, acima, obtidas para o financiamento externo e interno, distanciam-se da estratégia da dívida montada para as necessidades do Estado em 60% e 40% com recursos externos e internos, respetivamente, (Vd. a pág. 76, da CGE). Também é justificada com contrapartida nacional nos projetos financiado pelos parceiros externos e com a implementação de projetos nos setores da água, energia, agricultura, habitação social, entre outros.



350. Regista-se ainda que o financiamento líquido executado ascendeu a 6.582,3 milhões de CVE, face ao programado que se situou-se no valor de 5.642 milhões de CVE, ou seja, registou-se uma diminuição de 14%.

351. Relativamente ao financiamento défice do OE, no valor de 5.642,9 milhões de CVE, foi financiado com recurso aos ativos financeiros (-6.682,7 milhões de CVE) e dos passivos financeiros no valor de 12.325,5 milhões CVE.

5.5.1 Evolução do défice e financiamento do orçamento do Estado

352. O gráfico que segue revela, a evolução do financiamento líquido e do défice orçamental face ao PIB, no que tange à execução, no horizonte 2013 a 2017:

Gráfico V.1 – Déficit e Financiamento líquido face ao PIB



Fonte: UPCGE – CGE 2017

353. Entre os anos 2013 a 2017, registaram-se as seguintes oscilações do financiamento da economia face ao défice orçamental. De 2013 ao ano de 2016, assinalaram-se um decréscimo dos referidos indicadores, financiamento e défice face ao PIB, na ordem de 9,2% e 9,3% a 3,03% e 2,13%, respetivamente. Contudo, no ano 2017, o financiamento face ao PIB atingiu 3,8%, enquanto o défice orçamental manteve a tendência constante, ou seja 3%.



354. Entretanto, realce para o stock da dívida pública que ascendeu a 218.094,8 milhões de CVE, em relação ao período homologo (2016) que teve o valor de 211.923.9 milhões de CVE, o que representa um aumento de 2,9%.

355. Vale ressaltar que o déficit orçamental, 3% do PIB, corresponde à condição exigida no n.º 2 do art.º 6º da Lei de Enquadramento Orçamental¹⁸.

5.5.2 Dívida Pública Ativa

356. Em harmonia com as als. a) e b) do n.º 1 do art.º 77º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, constituem dívida pública ativa as receitas públicas, fiscais e não fiscais, liquidadas e não cobradas até o fim de cada exercício financeiro e os empréstimos de retrocessão que são concedidos pelo Estado aos setores público e privado, para a prossecução do interesse público e realização de projetos de desenvolvimento nas condições definidas aos respetivos acordos subsidiários de crédito.

5.5.2.1 Empréstimos de Retrocessão

357. No que tange a este capítulo, em particular, vislumbra-se no mapa de operações financeiras do Estado na CGE de 2017, o valor de 4.564,9 milhões de CVE referente aos reembolsos de empréstimos de retrocessão.

358. A tabela dinâmica do SIGOF do ano 2017, facultado pelo Ministério das Finanças mostra que o valor global de execução de empréstimos de retrocessão atinge 2.059,9 milhões de CVE (**anexo IV**). Assim sendo, solicita-se à DGT, os justificativos as informações referentes as incongruências registadas nos valores apontados.

359. Em sede do contraditório, alegaram os responsáveis do MF, o seguinte: *“A constatação, não faz referência explícita, ou direta a que tipo de incongruências relata, levando a que não seja claro ou evidente o tema a prestar informações e ou esclarecimentos. No entanto, acredita-se que esta questão possa estar relacionada com as constatações elencadas nos parágrafos números 267 e 268 do vosso relatório. Todavia, e*

¹⁸ O número 2 da Lei de Enquadramento Orçamental refere que o deficit do Orçamento do Estado financiado com recursos internos não poderá exceder 3% do Produto interior Bruto(PIB).



se for esse o caso, esclarecemos que o primeiro parágrafo fala de reembolsos de empréstimos de retrocessão, enquanto o segundo parágrafo em referência fala de desembolsos executado durante o ano. Nesta ordem de ideias, acreditamos que não se pode entender existir incongruências/diferenças entre valores de rubricas diferentes”.

360. O TdC considera que a explicação dada permitiu clarificar que os 2.059.9 milhões de CVE, extraído da TD, se refere ao desembolso executado em 2017, assim considera-se a situação acima sanada.

361. Salienta-se que durante a MVCIL foi facultado pela DGT apenas dois (02) DUC, pagos pela ENAPOR, no valor de 290,9 milhões de CVE (**anexo V**).

362. Contudo, recorda-se que no PCGE do ano 2016, o Estado de Cabo Verde tinha concedido empréstimos de retrocessão à IFH (habitação social), à Enapor (Porto da Palmeira), ao NOSI (Parque tecnológico), à ASA (modernização e extensão do aeroporto da Praia), entre outros. Entretanto, questiona-se, à DGT, no sentido de aclarar vigência dos projetos, antes anunciados e se, no ano 2017, o Estado não concedeu mais empréstimos de retrocessão.

363. Os responsáveis do MF alegaram que: *“Os projectos acima mencionados são projectos que tiveram vigência superior a 3 anos de execução. Quanto a segunda questão, informamos que no ano 2017 de facto não se registaram novos projectos retrocedidos”.*

364. Pelos comentários acima efetuados o TdC considera resolvida a questão devido à vigência ser superior a um exercício económico e de não ter sido registados os outros empréstimos de retrocessão, na vigência do ano 2017.

5.5.3 Dívida Pública Passiva

365. Segundo o n.º 1 do art.º 78º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro: *“(...) o recurso ao crédito pelo Estado tem por objetivo a captação de meios para realização de investimentos ou para o atendimento de caso de flagrante necessidade nacional”.*



5.5.3.1 Dívida Interna

366. O n.º 6 do art.º 79º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, considera a dívida interna como *"aquela contraída perante pessoas residentes ou domiciliadas em Cabo Verde e cujo pagamento pode ser exigido no território nacional"*. As emissões e amortizações da dívida interna são efetivadas através do Bilhete e Obrigações do Tesouro (BT e OT) da nova série e Outros Créditos.

367. O mercado, principalmente o sistema bancário, continuou a mostrar atratividade pelos títulos do tesouro mantendo a competitividade entre os participantes do mercado primário, em lances competitivos e não competitivos. Em consequência o custo de financiamento continua a baixar com a taxa de juros da dívida de médio e longo prazo cada vez mais próximo das taxas passivas aplicada pelas instituições financeiras, conforme a CGE.

368. As taxas médias de juros de BT para diversas maturidades foram de 1,00% em 2017, superior em 0,34 p.p. em relação ao registo do ano anterior (0,66%). Em relação às OT, a taxa média de juro do ano de 2017 para as categorias de maturidade foram de 4,46%, inferior em 0,35 p.p. em comparação com o ano antecedente (2016), cuja taxa média situou-se em 4,81%, como comprova a pág.94 da CGE de 2017.

369. A emissão e o pagamento dos títulos de tesouro (OT e BT) orientam-se pelas diretrizes emanadas do Decreto-Lei n.º 59/2009 e do Decreto-Lei n.º 60/2009, ambos de 14 de dezembro, que estabelecem, respetivamente, o Regime Jurídico do Bilhete e das Obrigações do Tesouro.

370. Segue, no quadro abaixo, a composição e o fluxo de financiamento interno do ano 2017:

Quadro V.2 - Composição e Fluxos do Financiamento Interno

(em milhões de CVE)

Designação	Stock Inicial	Emissão	Amortiz.	Stock Final	% Stock Final / Total Div Int.	Financiamento interno Líquido
Bilhetes do Tesouro	0	4 768,3	3 277,7	1 490,6	2,7%	1 490,6
Obrigações do Tesouro	50 625,1	7 577,8	5 190,7	53 012,2	95,2%	2 387,1
Protocolos	0	0	0	0	0,0%	0
Outros Créditos	1 947,0	0	753,2	1 193,8	2,1%	-753,20
Totais	52 572,1	12 346,1	9 221,6	55 696,7	100%	3 124,5

Fonte: UPCGE- Dados da CGE 2017



371. Pelos dados remetidos, no quadro supra, constata-se que o stock final da dívida interna, em 2017, atingiu o valor de 55.696,7 milhões de CVE, constituído maioritariamente pela dívida de médio e longo prazo (OT) que representa os 95,2% do total da dívida interna.

372. O quadro mostra que o Estado continua a optar pela a estratégia definida pelas emissões de títulos de médio prazo, para cobrir as necessidades transitórias de tesouraria.

373. Continua a fazer parte do stock da dívida interna os outros créditos com Instituições Financeiras, de entre as quais fazem parte as bonificações aos juros relativos ao crédito para habitação, como indica o parágrafo 199 da pág. 90 da CGE.

5.5.3.1.1 Evolução do stock da Dívida Interna

➤ Por instrumento

374. O quadro a seguir exhibe a evolução do financiamento interno líquido, por instrumento:

Quadro V.3 - Instrumento da Dívida Interna

(em milhões de CVE)

Instrumentos da dívida interna	2013		2014		2015		2016		2017	
	Execução	%	Execução	%	Execução	%	Execução	%	Execução	%
Emissões	9 487,6	100,0%	11 818,7	100,0%	11 401,1	100,0%	14 745,5	100,0%	12 346,1	100,0%
OT	7 405,7	78,1%	7 554,2	63,9%	9 300,8	81,6%	11 819,7	80,2%	7 577,8	61,4%
BT	2 057,6	21,7%	4 104,3	34,7%	1 959,8	17,2%	2 780,4	18,9%	4 768,3	38,6%
Protocolos	0,0		0,0		0,0		0,0		0	0
Outros Créditos	24,3	0,3%	160,2	1,4%	140,5	1,2%	145,4	1,0%	0	0
Amortização dívida de médio e longo prazo	6 845,5	100,0%	7 397,8	100,0%	6 991,5	100,0%	8 171,6	100,0%	9 221,5	100,0%
OT	4 790,0	70,0%	2 805,0	37,9%	4 723,0	67,6%	5 391,2	66,0%	5 190,7	56%
BT	2 055,5	30,0%	4 592,8	62,1%	2 153,3	30,8%	2 780,4	34,0%	3 277,7	36%
Outros Créditos	0,0				115,2	1,6%	0,0	0,0%	753,2	8%
Financiamento Líquido (Emissões - Amortizações)	2 642,1		4 420,9		4 409,6		6 573,9		3 124,6	
Var %	5,3%		67,3%		-0,3%		49,1%		-52,5%	

Fonte: UPCGE - Dados da CGE 2017



375. Pelas informações do quadro acima verifica-se que o financiamento interno líquido teve acréscimo nos anos de 2014 e 2016, respetivamente, em termos percentuais com 67,3% e 49,1% face aos decréscimos registados nos anos de 2015 e 2017 com (-0,3%) e (-52,5%).

376. Na observância de fazer face às necessidades de financiamento, o Governo preconizou o valor de 4.127,1 milhões de CVE, nos termos definidos no art.º 60º da LOE, do ano 2017. Levando em consideração o método apresentado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para o cálculo do financiamento interno líquido, e o mapa de operações financeiras do Estado, que ascendeu a 273,4 milhões de CVE, pode-se aferir que o valor respeita às necessidades de financiamento interno estabelecido no OE.

➤ Por Subscritores

377. Para a evolução do stock da dívida interna, nos últimos 5 anos, considerou-se as vertentes, taxa de crescimento e variação:

Quadro V.4 - Dívida Pública por Subscritores

(Em milhões de CVE)

Subscritores / Ano	2013		2014		2015		2016		2017	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Bancário	20 939,4	56,3%	25 961,0	62,4%	27 067,4	58,8%	31 404	59,7%	34 237	61,5%
BCV	2 338,5	11,2%	2 338,5	9,0%	1 778,5	6,6%	1 498,5	4,8%	1 201	0,0%
BCA	5 555,1	26,5%	7 292,8	28,1%	7 865,1	29,1%	9 044,3	28,8%	9 339,7	27,3%
CECV	7 791,1	37,2%	8 679,4	33,4%	10 445,7	38,6%	11 622,3	37,0%	12 160,5	35,5%
BCN	566,7	2,7%	761,9	2,9%	623,8	2,3%	789,3	2,5%	789,3	2,3%
BIA	1 384,4	6,6%	2 384,8	9,2%	2 360,6	8,7%	3 469,9	11,0%	3 913,1	11,4%
BAI	2 889,6	13,8%	3 913,8	15,1%	3 146,2	11,6%	4 078,5	13,0%	5 105,4	14,9%
BMGCV	5,5	0,0%	5,5	0,0%	5,5	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
BESCV	200,0	1,0%	200,0	0,8%	200,0	0,7%	200,0	0,6%	200,0	0,6%
BFI	74,9	0,4%	74,9	0,3%	74,9	0,3%	4,9	0,0%	5,0	0,0%
ECCV	92,9	0,4%	209,0	0,8%	394,6	1,5%	524,0	1,7%	524,0	1,5%
NB	50,7	0,2%	100,4	0,4%	172,5	0,6%	171,9	0,5%	0,0	0,0%
Não Bancário	16 228,3	43,7%	15 627,5	37,6%	18 930,6	41,2%	21 167,9	40,3%	21 459,0	38,5%
INPS	16 228,3	100,0%	15 627,5	100,0%	18 930,6	100,0%	21 167,8	100,0%	21 459,0	38,5%
Total	37 167,7	100,0%	41 588,5	100,0%	45 998,1	100,0%	52 572,0	100,0%	55 696,0	100,0%
Variação Anual	37 167,7		4 420,8		4 409,6		6 573,9		3 124,0	
PIB (p.c)	153 723,0		154 436,0		158 699,0		165 782,0		173 097,4	
DÍVIDA INTERNA / PIB	24,18%		26,93%		28,98%		31,71%		32,18%	
Taxa de Crescimento Dívida Interna		7,7%		11,9%		10,6%		14,3%		5,9%

Fonte: UPCGE - Dados da CGE 2017



378. Em conformidade com as informações oriundas do quadro supra e à semelhança dos anos antecedentes, em 2017, os subscritores bancários no mercado interno continuaram com uma grande representatividade no stock da dívida interna, com 61,5% no total global, sendo que os restantes 38,1% pertence aos subscritores não bancários. Dentre os subscritores bancários, têm destaque a Caixa Económica de Cabo Verde (CECV) e o Banco Comercial do Atlântico (BCA) que conservaram 35,5% e 27,3%, respetivamente.

379. No setor não bancário, um único subscritor, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) engloba 38,5% do total geral, segundo as informações provenientes da CGE do ano 2017.

380. A taxa de crescimento da dívida interna situou-se nos 5,9%, ou seja, representa um decréscimo acentuado em 8,4% em relação ao ano 2016 (14,3%).

➤ Face ao PIB

381. A evolução do rácio do stock da dívida interna face ao PIB apresenta os seguintes cenários, no período de 2013 a 2017.

Quadro V.5 - Valores Dívida Interna e PIB por anos

(em milhões de CVE)

Anos	Dívida Interna	PIB	Dívida interna / PIB
2013	37 167,5	153 723	24,2%
2014	41 588,4	154 436	26,9%
2015	45 998,1	158 699	29,0%
2016	52 572,0	165 782	31,7%
2017	55 696,5	173 097	32,2%

Fonte: UFCGE - Dados da CGE 2017

382. A evolução da dívida interna em relação ao PIB, nos períodos compreendidos entre os anos 2013 a 2017, apresentou uma tendência de crescimento de 24,2% no primeiro ano, até 32,2% no ano 2017:



Gráfico V.2 - Evolução do rácio da dívida interna / PIB



Fonte: UPCGE - Dados da CGE 2017

383. Ora, o crescimento exponencial da dívida a nível interno tem repercussão na dinâmica económica do país, pois há uma acumulação dos défices orçamentais, desde 2013 até o ano em análise 2017, o que repercute na absorção de parte do crédito interno, reduzindo-a assim para o setor privado. Acrescido ao fator apontado encontra-se o risco de sobre-endividamento interno, na vertente de curto prazo, bem como de longo prazo. Aliás, a figura XLVI da CGE do ano 2017 (pág. 79), corrobora com o facto descrito, visto que indica que a referida dívida, em relação ao PIB, no ano 2017, foi de 32,2%, em conciliação, com o gráfico, acima apresentado.

5.5.3.1.2 Trust Fund

384. A Lei n.º 69/V/98, de 24 de agosto, criou o *International Support for Cabo Verde Stabilization Trust Fund*, adiante designado por *Cabo Verde Trust Fund* (CVDTF). O seu capital foi fixado em 180.000.000 USD que resultaria da contribuição dos parceiros internacionais e das receitas de privatizações realizadas, no âmbito do programa de reformas económicas de Cabo Verde. Este instrumento foi criado com a finalidade de aliviar o peso da dívida interna do país, transferindo a gestão e o risco para uma entidade autónoma *off shore*, evitando a pressão inflacionária provocada pela massa monetária originada por este fundo.



385. Desde 2005 não houve aumento de capital do *Trust Fund* e, por conseguinte, nenhuma conversão de títulos da dívida pública em Títulos Consolidados de Mobilização Financeira (TCMF).

386. O Tribunal de Contas tem como objetivo analisar a rentabilidade desta aplicação financeira, o capital investido assim como a distribuição dos resultados líquidos obtidos. Os dados das análises realizadas, encontram-se plasmados no relatório anual de auditoria¹⁹.

387. O referido relatório de auditoria, do ano 2017, refere que a CVDTF evidenciou um ativo de 11,81 milhões de CVE e um capital próprio de 11,80 milhões de CVE incluindo o resultado líquido do exercício, no valor de 12,32 milhões de CVE. Esse resultado é inferior ao estipulado no ano 2016, que remontou a 29,06 milhões de CVE, ou seja, houve um decréscimo de 57,9%.

388. Segue o quadro com a rentabilidade do *Trust Fund*, de 2008 a 2017.

Quadro V.6 - Rentabilidade do CVDTF - *Trust Fund*

RUBRICA	(em milhões de CVE)									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Lucro do Exercício	461 564	512 614	481 065	367 590	367 845	367 440	408 970	261 512	29 064	12 323
Capital do CVDTF	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8
Taxa de Crescimento Lucro	18%	10%	-6,2%	-23,6%	0,1%	-0,1%	11,3%	-36,1%	-88,9%	-57,6%
Rentabilidade Carteira CVDTF	3,96%	4,40%	4,13%	3,17%	3,16%	3,17%	3,52%	2,27%	0,29%	*
Rentabilidade Benchmark - Mercado	3,35%	3,10%	2,32%	2,39%	2,37%	2,37%	2,13%	0,71%	0,24%	*

Fonte: EPCGE - dados do Relatório da Fiduciária Internacional Limitada de 2016

* Sem informação sobre esses dados.

389. O resultado líquido de 2017, cifrou-se em 12,32 milhões de CVE. Em conformidade com a Lei n.º 69/V/98, de 24 de agosto, a afetação deste resultado, em cada exercício, após dedução dos custos e encargos do funcionamento do *Trust Fund*, obedece as seguintes proporções:

- 90% aos titulares dos TCMF, o valor de 11,09 milhões de CVE;
- 5% ao Banco de Cabo Verde, o montante de 615 mil CVE; e
- 5% ao Fundo Especial de Estabilização e Desenvolvimento (FEED), a cifra de 615 mil CVE.

¹⁹ Referente ao exercício 2017, realizado pela BDO – Auditoria, Impostos e Consultoria, Lda., sob a coordenação da Direção Geral do Tesouro, no Ministério das Finanças.



390. No entanto, a nota 5 do relatório de auditoria, dá realce aos 5% afetos ao Fundo Especial de Estabilização e Desenvolvimento (FEED)²⁰. Assinala-se ainda que o resultado líquido de 2016, cifrou em 29,06 milhões de CVE, mas não foi objeto de distribuição, segundo o referido relatório, o que contradiz a al. c) do n.º 17º da Lei n.º 69/V/98, de 24 de agosto.

391. As notas do preâmbulo, da mesma lei, acrescentam que extinto o *Trust Fund* os recursos deverão ser vertidos no Fundo Especial de Estabilização e Desenvolvimento (FEED). No entanto, o referido fundo não foi capitalizado e, como consequência, eventos naturais ocorridos encontraram o país desprotegidos sem condições de resposta.

392. No decorrer da MVCIL, realizado pelo TdC no ano 2019, o Governo, em virtude de reformas económicas, determinou no n.º 3 do art.º 19º da Lei n.º 70/V/2019, de 29 de julho, a afetação dos recursos do extinto *Trust Fund* para os Fundos de Soberano de Garantia do Investimento Privado e de Emergência, nas seguintes proporções:

- Dez milhões de euros (10.000.000 €) para realizar o capital inicial do Fundo de Emergência, equivalente a 1.102,65 milhões de CVE;
- Noventa milhões de euros (90.000.000 €) para realizar o capital inicial do Fundo de Garantia do investimento privado, equivalente a 9.923,85 milhões de CVE; e
- O saldo que resultar da afetação dos recursos do *Trust Fund* do Fundo Soberano de Garantia de investimento privado e do Fundo de Garantia constitui receita do Tesouro a aplicar no reforço dos instrumentos financeiros de dinamização do setor privado nomeadamente de melhoria de acesso ao financiamento.

5.5.3.2 Dívida Externa

393. A dívida externa, nos termos definidos no n.º 7 do art.º 79º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, "(...) é aquela que é contraída perante outro Estado ou organização internacional ou qualquer outra pessoa sem residência ou domicílio em Cabo Verde, e cujo pagamento pode ser exigido fora do território nacional".

394. Segue o quadro com o stock e os fluxos da dívida externa:

²⁰ Do ano 1999 a 2001 não foi realizado e no ano 2003 fez-se a entrega de 700 milhões de CVE ao Estado, relativos àqueles resultados. Ainda constam por entregar a quantia de 4,62 milhões de CVE, relativos àqueles anos.



Quadro V.7 - Stocks e Fluxos do Financiamento Externo

(em milhões de CVE)

Credores	Stock Inicial		Desembolso		Reembolso		Stock Final		Financ. Líquido	
	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	Peso
Multilateral	74 382,0	46,9%	3 739,1	36,9%	2 401,9	74,8%	73 339,0	45,2%	1 337,2	19,3%
FAD	12 740,0	8,0%	37,8	0,4%	377,9	11,8%	11 792,0	7,3%	-340,1	-4,9%
BM/IDA	30 567,0	19,3%	3,8	0,0%	624,6	19,4%	26 339,0	17,5%	-620,8	-9,0%
BM/BRD	4 297,0	2,7%	69,8	0,7%	172,8	5,4%	4 194,0	2,6%	-103,1	-1,5%
BADEA	4 206,0	2,7%	325,3	3,2%	147,5	4,6%	3 991,0	2,5%	177,8	2,6%
BAD	11 662,0	7,4%	3 030,4	29,9%	419,3	13,1%	14 273,0	8,8%	2 611,0	37,7%
BEI	5 378,0	3,4%	0,0	0,0%	297,4	9,3%	5 080,0	3,1%	-297,4	-4,3%
OPEC	1 493,0	0,9%	0,0	0,0%	238,3	7,4%	1 809,0	1,1%	-238,3	-3,4%
FIDA	1 979,0	1,2%	272,1	2,7%	56,1	1,7%	1 960,0	1,2%	215,9	3,1%
NDF	207,0	0,1%	0,0	0,0%	11,1	0,3%	185,0	0,1%	-11,1	-0,2%
NTF	20,0	0,0%	0,0	0,0%	19,6	0,6%	0,0	0,0%	-19,6	-0,3%
CEDEAO	1 833,0	1,2%	0,0	0,0%	37,3	1,2%	1 716,0	1,1%	-37,3	-0,5%
Bilateral	35 987,3	22,7%	5 177,1	51,1%	810,9	25,2%	39 537,0	24,3%	4 368,3	63,0%
Government	22 622,3	14,3%	4 951,3	48,8%	691,2	21,5%	23 131,0	14,2%	4 260,2	61,5%
JICA - JBIC	7 231,0	4,6%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	7 291,0	4,5%	0,0	0,0%
Espanha(OC)	4 348,0	2,7%	225,8	2,2%	119,7	3,7%	4 467,0	2,8%	106,1	1,5%
AFD	1 786,0	1,1%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	4 648,0	2,9%	0,0	0,0%
Comercial	48 295,0	30,4%	1 224,9	12,1%	0,0	0,0%	49 519,9	30,5%	1 224,9	17,7%
Caixa Geral de Depósitos	39 663,0	25,0%	1 224,9	12,1%	0,0	0,0%	40 888,0	25,2%	1 224,9	17,7%
BPI	8 632,0	5,4%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	8 631,9	5,3%	0,0	0,0%
Total	158 664,3	100%	10 141,2	100%	3 212,8	100%	162 395,9	100%	6 928,4	100%
Taxa de Crescimento										2,4%

Fonte: LFGGE - Dados da CGE 2017

395. No ano 2017, o stock final da dívida externa cifrou em 162.395,9 milhões de CVE, mais 2% que no período homólogo (158.664,3 milhões de CVE), ou seja, do stock inicial. Esta observação é consistente com os justificativos emitidos na CGE, segundo a qual se prendem com a evolução do câmbio favorável das divisas e a retoma do crescimento económico.

396. À luz dos eventos acontecidos nos anos antecedentes regista-se que credores multilaterais, continuam com a maior parcela do stock final, com a cifra de 73.339 milhões de CVE (45,2%). No segundo momento, encontram-se os credores comerciais, com o valor de 49.520 milhões de CVE (30,5%) e, por último, os credores bilaterais, com 39.537 milhões de CVE (24,3%).

397. De entre o rol dos projetos financiados pelos credores acima anunciados destacam-se os das áreas da energia, água, da habitação social, da tecnologia de informação e da infraestrutura aeroportuária, como atesta a CGE (vd. pág.88).



398. A área da economia que mais beneficiou com os recursos mobilizados, através dos empréstimos externos, foi a da água com 2.957,2 milhões de CVE (29,2%) seguido da ajuda orçamental com 2.205,3 milhões de CVE (21,8%), conforme o relatório da CGE (vd. Figura LVII na pág. 88 da CGE).

399. Salienta-se, através do quadro anterior, os credores que mais desembolsaram no ano em análise, foram o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) com a parcela de 29,9%, seguido da Caixa Geral de Depósito (CGD) com apenas 12,1% do total global.

400. Assinala-se ainda que o Euro representou a moeda com maior peso nos desembolsos externos, representando 80,4% do total global. Esse facto mostra, por um lado, a origem dos financiamentos e a política de gestão de risco cambial do portefólio da dívida e por outro, a mitigação dos riscos cambiais com o aproveitamento do "peg fixo" CVE/EUR.

5.5.3.2.1 Evolução do stock da Dívida Externa

401. O gráfico seguinte mostra a evolução da dívida externa, no horizonte 2012-2017:



Fonte: UPCGE - Dados da CGE 2017



402. A dívida externa do ano 2017 representa 92,8% do PIB, correspondendo a 162.398 milhões de CVE. Em relação ao período homólogo (2016) este decresceu em 1,9 p.p. pois teve o registo de 158.664 milhões de CVE. A maior parte das dívidas externas correspondem a empréstimos concessionais com a maturidade média de 20 anos.

403. Importa frisar que, de acordo com a CGE 2017 e pelos dados da análise verificados em harmonia com o relatório do Banco de Cabo Verde, o executivo governamental deve ter sempre em atenção o crescimento excessivo da dívida externa porque acarreta uma série de riscos, como a sustentabilidade da dívida ou as perdas ou custos cambiais pelas flutuações das dívidas contraídas em divisas estrangeiras, que não são o euro.

404. Segundo Sousa Franco (2010) *"a dívida externa constitui ónus para as gerações vindouras, uma vez que as gerações na qual a dívida é contratada obtêm sem nenhum encargo a satisfação das despesas pelas quais as dívidas foram efetuadas, deferindo a obrigação ou o ónus da dívida para as gerações futuras"*

5.5.3.2.2 Serviço da Dívida Passiva

405. O quadro que segue mostra o apuramento dos encargos totais do serviço da dívida pública direta (interna e externa) num horizonte de cinco anos:



Quadro V.8 - Encargos com a Dívida Pública

Indicadores	2013			2014			2015			2016			2017		
	Valor	Peso SubTotal	Peso Total	Valor	Peso SubTotal	Peso Total	Valor	Peso SubTotal	Peso Total	Valor	Peso SubTotal	Peso Total	Valor	Peso SubTotal	Peso Total
Serviço da Dívida Interna (SDI)															
Juros	1 877,7	28,2%	18,9%	1 909,7	40,5%	23,1%	2 374,0	33,5%	21,1%	2 455,4	31,3%	20,1%	2 683,6	34,0%	20,8%
Amortização	4 790,0	71,8%	48,2%	2 805,0	59,5%	33,9%	4 723,0	66,5%	42,0%	5 391,2	68,7%	44,2%	5 206,5	66,0%	40,4%
Sub total	6 667,7	100%	67,2%	4 714,7	100%	57,0%	7 097,0	100%	63,1%	7 846,6	100%	64,3%	7 890,1	100%	61,2%
Serviço da Dívida Externa (SDE)															
Juros	1 438,2	44,1%	14,5%	1 518,3	42,7%	18,4%	1 724,0	41,5%	15,3%	1 747,7	40,1%	14,3%	1 789,9	35,8%	13,9%
Amortização	1 823,4	55,9%	18,4%	2 036,1	57,3%	24,6%	2 432,0	58,5%	21,6%	2 614,1	59,9%	21,4%	3 212,8	64,2%	24,9%
Subtotal	3 261,6	100%	32,8%	3 554,4	100%	43,0%	4 156,0	100%	36,9%	4 361,8	100%	35,7%	5 002,7	100%	38,8%
Serviço da Dívida Pública Total	9 929,3	-	100%	8 269,1	-	100%	11 253,0	-	100%	12 208,4	-	100%	12 892,8	-	100%
Taxa de crescimento SDP	19,7%			-16,7%			36,1%			8,5%			5,6%		

Fonte: LPOGE - Dados da CGE 2017

406. Genericamente, o quadro acima revela que os encargos com o serviço da dívida pública cresceram entre 2013 e 2017, com exceção do ano 2014, na qual se registou uma redução na ordem de 20,1%, ou seja, 1.660,2 milhões de CVE, para menos, em relação ao ano 2013. Este evento deve-se ao decréscimo verificado nos encargos com o serviço da dívida interna e externa, como atesta o quadro.

407. No ano em análise os encargos com o serviço da dívida pública, no valor de, 12.892,8 milhões CVE, cresceram 5,6% face ao período homólogo (12.208,4 milhões CVE), ou seja, o equivalente para mais, no valor de 684 milhões de CVE.

408. Os encargos mais expressivos no horizonte temporal definido, de 5 anos (2013/2017) conforme a pág. 80 da CGE de 2017, explica-se pelo facto de ser o início do período de amortização de alguns empréstimos que estavam anteriormente em período de carência.



5.5.3.3 Sustentabilidade da Dívida segundo o padrão do Fundo Monetário Internacional

409. Os países de rendimento médio enfrentam desafios significativos em relação aos objetivos de desenvolvimento, incluindo os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), enquanto no mesmo momento tem de assegurar que a sua dívida externa se mantem a um nível sustentável.

410. O FMI em parceria com a Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA) e o Banco Mundial (BM) desenvolveram a ferramenta *Debt Sustainability Framework (DSF²¹)* para conduzir as análises de sustentabilidade da dívida pública e externa em países de rendimento médio.

411. O DSF usa um modelo, apresentada no parágrafo 76, para a dívida externa e para a dívida do setor público. Dado que a concessionalidade é um elemento importante no financiamento dos países de rendimento médio, o conceito de dívida usado no modelo se concentra no valor presente (VP) da dívida.

412. A avaliação dos indicadores de carga externa da dívida em relação aos limites reflete a principal conclusão empírica de que um país de rendimento médio com melhores políticas, instituições, ativos e perspectivas macroeconômicas pode sustentar um nível mais alto de dívida externa. O DSF, portanto, classifica os países em uma das três categorias de capacidade de suporte de dívida (forte, médio e fraco). Correspondendo a essas categorias, a estrutura estabelece três limites indicativos e uma referência para cada um dos cinco indicadores de carga da dívida (avaliados em termos de PIB, exportações e receitas).

413. Assim sendo, o quadro seguinte, espelha as métricas, definidas pelo FMI, Banco Mundial e IDA no que tange a sustentabilidade da dívida pública.

²¹ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/fic.htm>



Quadro V.9 - Sustentabilidade da dívida

Limites e índices de referência para o endividamento					
Classificação	Valor presente da dívida externa em % de:		Serviço da dívida externa em % de:		Valor presente da dívida pública global em % de:
	PIB	Exportação	Exportação	Receita	PIB
Fraco	30	140	10	14	35
Médio	40	180	15	18	55
Forte	55	240	21	23	70

Fonte: Fundo Monetário Internacional 2017

414. Relativamente, aos râtios definidos pelas entidades (FMI, IDA e BM), o nosso país posiciona com os seguintes resultados.

Quadro V.10- Indicadores de Cabo Verde

Dívida Externa (% do PIB)	Exportação (% do PIB)	Receita (% do PIB)	Serviço da dívida global (% PIB)
94%	5%	29%	126%

Fonte: Fundo Monetário Internacional 2017

415. Em termos comparativos, face aos dois quadros acima, o primeiro apresentado em tripartido (FMI, IDA e BM) com o de Cabo Verde, pode-se aferir que na dívida externa tem-se a posição forte, pois o país obteve na exportação 94%, superior ao limite considerado, neste caso o desempenho forte. Nas receitas tem-se 29%, face ao quadro definido (23%) por aquelas entidades, daí serem interpretadas como forte e, por último, tem-se o serviço global da dívida que se situa em 126% do PIB, muito superior ao limite definido, 70% pelas instituições suprarreferidas.

416. Conclui-se que as receitas, arrecadadas foram suficientes para cobrir os encargos com o serviço da dívida do Governo Central, pela interpretação aos resultados do râtio do serviço da dívida em relação à receita. As receitas conseguidas através da exportação, embora ténue, mostram a capacidade do país em conseguir divisas para honrar os compromissos com os parceiros internacionais.



5.6 Avaes e Garantias concedidos pelo Estado

417. Nos termos do art.º 59º da LOE do ano 2017, o limite para a concessão de avales e garantias do Estado foi fixado em termos de fluxos líquidos no valor de 7.000 milhões de CVE, para as operações internas e externas.

418. O n.º 2 do mesmo artigo, cita que estes avales excluem a concessão para operações a celebrar no âmbito de processos de renegociação de dívidas avalizadas e as garantias concedidas às empresas públicas no âmbito de contratos celebrados ao abrigo da ajuda alimentar concedida ao país pelos parceiros de desenvolvimento.

5.6.1 Análise do Impacto dos Avaes na Dívida Pública

419. De acordo com o quadro seguinte, as dívidas das empresas cifraram no montante de 13.895 milhões de CVE. Essas responsabilidades poderão ser assumidas pelo Estado, enquanto avalista de empréstimos contraídos, caso as mesmas empresas não assumirem os seus passivos, ou seja, as respetivas responsabilidades.

420. Segue o quadro com a evolução e a variação do Stock dos Avaes e Garantias, de 2013 a 2017, por entidades:



Quadro V.11 - Aavales e Garantias do Estado

(em milhões de CVE)

Entidades	2013		2014		2015		2016		2017		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2015/2016	2016/2017
TACV	54,6	0,8%	866,5	10,1%	2529,3	23,7%	3026,8	26,6%	4651,3	33,5%	19,7%	53,7%
CVFF	0,0	0,0%	349,3	4,1%	239,5	2,2%	199,6	1,8%	159,7	1,1%	-16,7%	-20,0%
Águas de Porto Novo	117,1	1,7%	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
ASA	13,8	0,2%	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
Câm. Munic. de Porto Novo	71,1	1,0%	72,0	0,8%	70,5	0,7%	68,9	0,6%	67,1	0,5%	-2,3%	-2,6%
Câm. Munic. de Santa Catarina	119,5	1,7%	99,0	1,2%	87,2	0,8%	74,8	0,7%	64,9	0,5%	-14,5%	-13,0%
Câm. Munic. de São Vicente	17,8	0,3%	5,8	0,1%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	142,1	1,0%	0,0%	0,0%
Câm. Munic. de São Nicolau	38,4	0,6%	26,9	0,3%	20,6	0,2%	13,9	0,1%	6,9	0,0%	-32,5%	-50,7%
Câm. Munic. de Paúl	115,5	1,7%	106,9	1,2%	101,7	1,0%	95,9	0,8%	89,3	0,6%	-5,7%	-6,9%
Câm. Munic. do Sal									38,9	0,3%	0,0%	0,0%
Start Up Jovem									0,0	0,0%	0,0%	0,0%
CERMI									7,3	0,1%	0,0%	0,0%
Electra	5049,8	73,5%	5065,4	59,0%	5012,1	46,9%	5002,8	43,9%	5078,4	36,5%	-0,2%	1,5%
Enapor	521,2	7,6%	326,6	3,8%	241,1	2,3%	170,6	1,5%	112,0	0,8%	-29,3%	-34,3%
IFH	750,0	10,9%	1330,0	15,5%	2050,0	19,2%	2334,0	20,5%	2926,6	21,1%	13,9%	25,4%
Novo Banco			342,7	4,0%	338,5	3,2%	283,4	2,5%	283,4	2,0%	-16,3%	0,0%
Água de Santiago							127,5	1,1%	267,5	1,9%	0,0%	109,8%
Stock de Aval	6 869	100%	8 591	100%	10 691	100%	11 398	100%	13 895	100%	6,6%	21,9%
Dívida Pública	157 564		179 042		200 013		211 236		218 095			
Dívida Pública incluindo Aval	164 433		187 633		210 704		222 634		231 990			
Aval /Dívida Púb. incluindo Aval	4%		4,6%		5,1%		5,1%		6,0%			

Fonte: UPGE - Dados da CGE 2017

421. Através do quadro anterior, observa-se que o Stock dos Aavales e Garantias na Dívida Pública teve o acréscimo sucessivo, no quinquênio em análise (2013-2017). No ano 2017, o stock de aval teve um acréscimo de 22% face ao período homólogo. Contribuíram para este aumento os aavales concedidos às empresas Águas de Santiago, TACV e IFH, nos valores de 267,5 milhões de CVE, 4.651,3 milhões de CVE e 2.926,6 milhões de CVE, respetivamente.

422. Importa frisar que no ano 2017, a TACV continuou a receber o aval do Estado pela via da Resolução n.º 1/2017, no B.O n.º 1 de 9 de janeiro e da Resolução n.º 56/2017, no B.O n.º 34, de 15 de junho nos valores de 175 milhões de CVE e 300 milhões de CVE, respetivamente. A dita empresa foi considerada de risco elevado, segundo o relatório sobre os passivos contingentes do setor empresarial do Estado, emitido pela UASE (Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial), pelo que podem agravar o stock da dívida pública.



423. Acresce ainda, que a TACV apresentou uma situação económico-financeira débil, no ano em análise, e a mesma foi submetido a reestruturação visando a sua privatização.

424. Ademais o art.º 56º da LOE frisa que o Estado fica autorizado a adquirir créditos, bem como assumir passivos das empresas públicas e das sociedades de capitais públicos objeto de reestruturação e saneamento. O art.º 57º deste diploma vem complementar o anterior na medida em que autoriza ao Estado a regularizar responsabilidades dessas empresas decorrentes de situações do passado.

425. Dai questionar se as despesas relativas aos passivos contingentes foram objetos de assunção pelo Estado em 2017, conforme determina o Decreto-Lei n.º 45/96, de 25 de novembro. No sentido de dirimir a questão em análise pretende, o TdC, que a DGT faculte os dados numa tabela com o formato que se segue (**anexo VI**).

426. Segundo os responsáveis do MF: *"Em 2017, nenhum passivo contingente explícito foi acionado por partes dos credores na posse de garantias do Estado"*.

427. O TdC considera esclarecedora a resposta do MF.

428. Caso o Estado assumisse a generalidade dos avales concedidos às empresas do seu perímetro, o montante global situar-se-ia em 231.990 milhões CVE, o que representaria o acréscimo de 6% no stock global da dívida pública.

429. Dispõe o art.º 13º do Decreto-Lei n.º 45/96, de 25 de novembro, a criação do fundo de garantia e avales para a qual reverterá o produto de uma comissão de aval de montante a fixar por despacho do membro do Governo responsável pelas Finanças, a suportar pelo respetivo beneficiário. Ou seja, será aberto uma rubrica "fundo de garantia dos avales concedidos pelo Estado. Portanto, questiona-se se o dito fundo está efetivamente operacionalizado".

430. O MF no seu contraditório assegurou: *"O fundo referenciado na constatação acima nunca foi implementado"*.

431. Levando em consideração o contraditório exercido, o TdC considera que o Ministério das Finanças deve proceder conforme estipula o Decreto-Lei, antes referido.



432. O n.º 2 do art.º 17º do Decreto-Lei n.º 45/96, de 25 de novembro refere que os fundos despendidos por virtude da execução dos avales do Estado serão descritos numa conta especial de operação de tesouraria, sob a designação "Execução de avales do Estado", sendo depois contabilizados na Conta do Estado. Pergunta-se se procedeu conforme dita o artigo, pois não se vislumbra na CGE, tal procedimento.

433. Os responsáveis do MF contestaram: *"Na medida em que o Fundo estatuido no artigo 13º do Decreto-Lei n.º 45/96 não foi implementado, também o estatuido n.º 2 do artigo 17º do Decreto-Lei n.º 45/96 não foi implementado, uma vez ser consequência da primeira ação"*.

434. Face as alegações proferidas pelo MF, o TdC tem o posicionamento que não existe o cumprimento do decreto supramencionada. Assim estipula a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.1 – 15/PCGE 17

Ao Ministro das Finanças que tome medidas necessárias à constituição do Fundo de Garantia dos Avales do Estado, em conformidade com o art.º 13º do Decreto-Lei n.º 45/96, de 25 de novembro, enquanto provisão para fazer face a possíveis riscos de incumprimento das entidades beneficiárias.

435. Verifica-se na rubrica de 03.02- Ativos financeiros, mais precisamente na rubrica 03.02.01.04.01-Empréstimos Concedidos, a transferência no valor de 4097.8 milhões CVE. Dai questionar se o montante foi para assunção das dívidas das empresas do Setor Empresarial do Estado.

436. No contraditório exercido pelo MF consta que: *"Na rubrica em questão apenas se registam empréstimos concedidos pelo Estado, a nível interno, às Empresas Públicas e aos Municípios. No caso das empresas, o figurino é o empréstimo de retrocessão e, no caso da Câmaras Municipais, protocolos de empréstimo. Excecionalmente, pode-se ainda registar protocolos de empréstimos concedidos às empresas do setor empresarial do Estado. Daí a resposta ao questionamento ser, negativa"*.

437. As alegações proferidas pelo MF satisfazem positivamente o posicionamento do TdC, de modo que se considera sanada a questão supramencionada.



438. Em alusão ao decreto para a concessão do aval do Estado, os projetos prioritários são os do interesse nacional e que servem a um tempo flexível, rigoroso e transparente para o relançamento da economia nacional. Ora, questiona-se, pelos dados concernentes ao quadro anterior, se o Estado assumiu 100% do aval concedido à Electra, ou seja, esta tem feito a referido pagamento do mesmo.

439. Os responsáveis salientam que: *"Não existem registos de empréstimos da ELECTRA com Aval do Estado cuja garantia tenha sido acionada pelo credor por incumprimentos do devedor. Assim, a DGT nunca foi chamada a assumir dívida contraída pela Electra com garantias do Estado"*.

440. Em alusão à resposta do contraditório exercido pelo MF, o TdC considera sanada a questão.

5.7 Dívida Pública Global do Estado (Direta e Indireta)

441. A terminologia literária sobre os passivos contingentes refere que é uma obrigação possível que provenha de acontecimentos passados e cuja existência somente será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos não totalmente sob controlo da entidade.

442. Assim sendo, a dívida pública em sentido mais lato, inclui os passivos contingenciais (avales e garantias) que, provavelmente, podem vir a representar créditos detidos pelo Estado e transformar-se numa obrigação ou responsabilidade financeira.

443. O quadro que segue, apresenta os valores da dívida direta e da global no período de 2013 a 2017:



Quadro V.12- Valores da dívida global e da dívida pública direta vs PIB

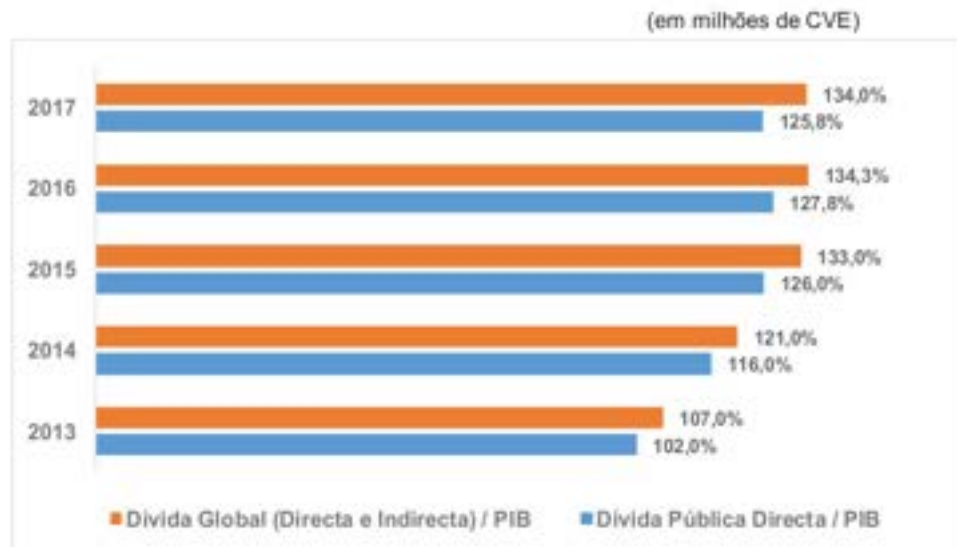
(em milhões de CVE)

Designação	2013	2014	2015	2016	2017
Dívida Global	164 433,0	187 633,1	210 703,5	222 633,9	231 990,2
PIB	153 723,0	154 436,0	158 699,0	165 782,0	173 097,4
Dívida Pública Direta	157 564,4	179 041,6	200 013,0	211 236,6	218 094,8
Dívida Global / PIB	107,0%	121,5%	132,8%	134,3%	134,0%
Dívida Pública Direta / PIB	102,5%	115,9%	126,0%	127,4%	126,0%

Fonte: UPCGE - Dados da CGE 2017

444. Assim apresenta-se o gráfico com a evolução da dívida pública:

Gráfico V.4 - Dívida Pública Global



Fonte: UPCGE - Dados da CGE 2017

445. No gráfico, a dívida pública global (direta e indireta) do Estado atingiu 134% do PIB o equivalente ao montante de 231.991 milhões de CVE. Em relação ao período homologado, registou-se que a tendência se manteve. É justificado pela política econômica e orçamental acrescido da consolidação orçamental e evolução favorável do câmbio de divisas, de acordo com a CGE.



446. Por outro lado, não se vislumbra no aglomerado da dívida pública, o englobamento da dívida das autarquias locais, o que acontecendo aumentaria exponencialmente a referida dívida. Durante a MVCIL não foi respondida essa questão.

447. O contraditório exercido contesta que: *"Segundo os manuais de estatísticas da dívida, existem os seguintes conceitos da dívida (i) do Governo Geral que engloba: a dívida do Governo Central; (ii) do governo Local e (iii) das empresas públicas financeiras e não financeiras. Cabo Verde tem reportado a dívida do Governo Central. Não obstante, esta a ser desenvolvido um trabalho para que em breve possa ser aumentado o âmbito do reporte da dívida em Cabo Verde"*.

448. No contraditório o MF reafirma que a dívida pública refletida na conta Geral do Estado não engloba a dívida das Autarquia Locais. Contudo, espera-se que nos anos vindouros as mesmas possam estar refletidas no aglomerado global das dívidas globais do Estado. Assim sendo, recomenda-se:

Recomendação n.º V.2 – 16/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que crie as condições necessárias, de modo que as dívidas das autarquias locais possam estar refletidas nas dívidas do Estado.

449. Ora as dívidas acima mencionadas, de 134% do PIB, são consideradas de alto risco por colocar o país na lista com o rótulo dos mais endividados da África. Essas considerações poder-se-ão ter repercussão a nível da atração do Investimento Direto Estrangeiro, segundo as cotações das agências internacionais de rating (da dívida pública)²².

450. Os responsáveis do MF expuseram o seguinte: *"A dívida do Governo Central, em percentagem do PIB, reportado na CGE é de 125,8%, e não o valor referenciado pelo Tribunal de Contas, na constatação acima. O valor do indicador mencionado no contraditório resultou da relação da soma da dívida nominal com o valor nominal do passivo contingente face ao PIB. Em termos estatísticos, esta prática não tem precedente. Numa esfera distinta, para efeitos da análise de sustentabilidade da dívida (e não de reporte estatístico e/ou contabilístico), recentemente (julho de 2018), o FMI passou a adicionar à dívida nominal o valor do passivo contingente. Todavia, esta prática é muito contestada*

²² Vide as classificações das dívidas Soberanas, segundo as Agências de notação Fitch Ratings, Moodys, Standard & Poor's.



porque é utilizada apenas para a análise de sustentabilidade dos países de rendimento baixo”.

451. O TdC reportou os 125,8% como sendo a dívida pública acrescido dos valores do passivo contingente que perfazem os 134% do PIB. Ora, a terminologia do passivo contingente, segundo as normas contabilísticas referem como sendo uma obrigação possível que provenha de acontecimentos passados e cuja existência será confirmada pela ocorrência de uma ou mais acontecimentos futuros incertos não totalmente sob controlo da entidade.

452. Nestes termos o Estado como avalista pode a qualquer momento assumir a responsabilidade, caso uma empresa do perímetro do Estado, não assumir as suas dívidas. Dai que o exercício de incorporação das dívidas resultantes deste passivo serve de alerta para a tomada de decisões ao MF. Dai que estipulamos a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.3 – 17/PCGE17

Ao Ministério das Finanças que tenha em atenção o nível de endividamento das Empresas do Setor Empresarial do Estado pelo facto de poderem inflacionar a dívida global do Estado.

453. No sentido de apurar a real situação da dívida entre as empresas públicas e o Estado, o TdC fez a circularização de entidades, para obter informações relacionados com o encontro de contas, à data de 31 de dezembro, do ano 2017. Para esse efeito apurou-se os seguintes factos à contestação do Ministério das Finanças:

- O encontro de contas havido entre o Estado e a Enacol, sobressaiu que o primeiro deve 1.368.794.986 CVE, enquanto que o segundo tem uma dívida de 335.153.051 CVE. O remanescente no valor de 1.033.641.935 CVE ficou por pagar a favor da empresa, Enacol;
- Entre a Vivo Energy e o Estado transitou a dívida a receber do Estado no valor de 168.112.356 CVE enquanto esta entidade deve ao Estado o valor de 76.938.056 CVE. Resultou numa diferença de 91.174.300 CVE a favor da Vivo Energy. Durante o ano 2016 não foi realizado o encontro de contas. O Ministério das Finanças justificou havendo o crédito fiscal no valor de 16 milhões de CVE, a favor desta, mas o pagamento só acontece mediante pedido de reembolso do contribuinte;
- As demais entidades circularizadas (IFH, Enapor e o NOSI), informaram que não tiveram nenhuma responsabilidade com o Estado, no ano 2017.



454. Relativamente a este ponto os responsáveis do MF nada contestaram.

5.8 Risco de Crédito e Ratings

455. Risco significa incerteza quanto ao resultado das operações económicas em curso ou planeadas. Este risco pode advir de crédito, risco económico, risco político, entre outros. O risco de crédito se traduz na possibilidade de o devedor não pagar ao credor as importâncias que lhe são devidas nos momentos aprazados contratualmente. Este risco é avaliado pelas emissões de dívidas do Estado e pelas agências internacionais de notação (ratings) onde sobressai a Standard Poors, Fitch Ratings e a Moody's.

456. O rating é atribuído segundo a escala de risco específico a cada país (**Anexo VII**). Essas escalas estão organizadas internamente de forma a distinguirem desde logo entre as obrigações com relativamente baixo risco (investment grade) e obrigações de elevado risco (speculative grade). Por exemplo a Moody's classifica as escalas por ordem crescente de risco Aaa, Aa1, Aa2, Aa, A1, A2, A, Baa1, Baa2, Baa3. As classificações de Aaa são de baixo risco, as de melhor qualidade. A última classe Ba1, Ba2, Ba3, B, B2, B, apresentam o risco moderado e por fim a Caa1, Caa2, Caa, Ca, C apresentam um risco elevado e encontram-se em incumprimento.

457. Assim sendo, a dívida pública cabo-verdiana foi classificada pela Fitch Ratings²³ no nível B, Outlook Stable, no ano de 2017. Esta classificação indica que o risco de inadimplência material está presente, mas uma margem limitada de segurança permanece. No momento, os compromissos financeiros estão sendo cumpridos; no entanto, a capacidade de pagamento contínuo é vulnerável à deterioração nos negócios e no ambiente económico.

5.9 Cabo Verde no contexto dos Pequenos Países Insulares

458. Cabo Verde²⁴ prevalece como país de acentuado grau de vulnerabilidade económica e de rendimento baixo, quando comparado com economias insulares de pequena dimensão, particularmente os pequenos países insulares (PPI). Assim sendo, apresenta-se os gráficos

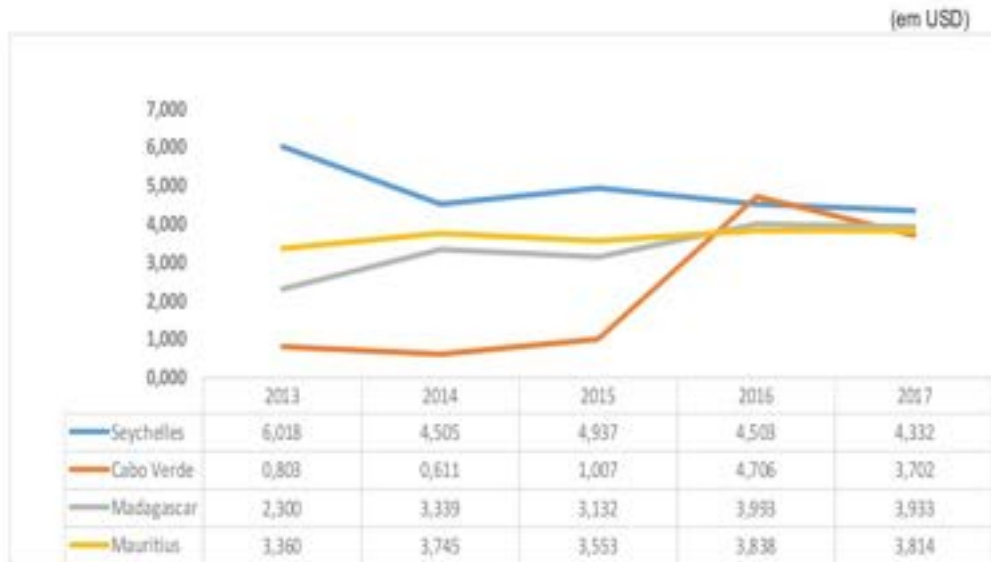
²³ <https://www.fitchratings.com/site/home>

²⁴ <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&country=SYC#advancedDownloadOptions>



que seguem ilustram os indicadores de gestão das Finanças Públicas de Cabo Verde, das Maurícias, do Seycheles e da Madagáscar, provenientes do Banco Mundial.

Gráfico V.5 - PIB de Cabo Verde, Maurícias, Seycheles e Madagáscar



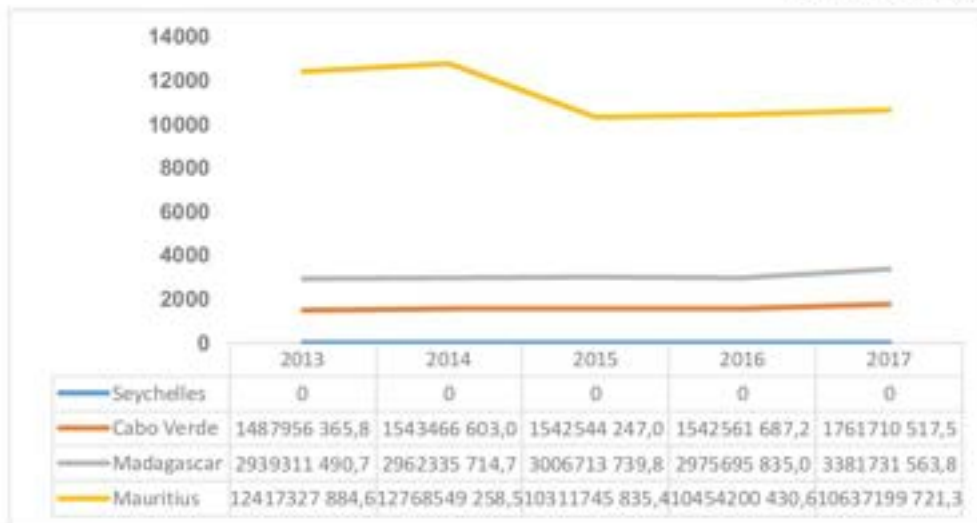
Fonte: UPCGE - Worldbank.org/reports.

459. Nota-se pelo gráfico acima, sobre a comparação em torno do crescimento do PIB, no quinquênio 2013-2017, que Seycheles teve o decréscimo, enquanto que as Maurícias mantiveram constante. Madagáscar esteve a crescer de 2013 a 2017, enquanto que Cabo Verde cresceu a partir de 2015, atingindo o pico em 2016 de 4,7% do PIB e sofreu o decréscimo em 1% em 2017, pelos dados do Banco Mundial.



Gráfico V.6 - Stock da Dívida Externa

(em milhões de USD)



Fonte: UPCGE - Worldbank.org/reports

460. Pode-se atestar que entre os países consideradas ilhas, no quinquênio em análise, as ilhas Maurícias apresentou maior valor em termos de dívida externa. Ou seja, significa que o nosso país na terceira posição de entre esses países, no que tange à dívida externa o que é favorável as pretensões dos credores internacionais para o investimento direto estrangeiro.

Gráfico V.7 - Crédito recebido do Setor Financeiro

(em milhões de USD)



Fonte: UPCGE - Worldbank.org/reports



461. Os dados emitidos pelo Banco Mundial, entre o ano 2013 a 2017 revelaram que Cabo Verde esteve, na segunda posição, entre os países considerados ilhas, relacionado com o recebimento de financiamento, através do setor financeiro. Quer dizer que o Governo tem recebido financiamento do setor bancário, o que em certa medida sufoca o setor privado, dificultando-lhe o acesso ao crédito. Esse evento, de certa forma, tem repercussão, na criação do emprego e consequentemente no crescimento económico, assim como na contribuição, do setor privado, para a riqueza nacional, participando no PIB.

5.10 Reformas

462. Cabo Verde tem realizado ao longo das últimas décadas a reforma, no âmbito da gestão das Finanças Públicas, em parceria com instituições internacionais como o FMI, o BM, as Cooperações Internacionais, entre outras.

463. Realce que a nível da Direção Geral do Tesouro foram implementadas as seguintes reformas:

464. A publicação do diploma sobre a Lei n.º 43/IX/2018, de 28 de dezembro que estabelece os procedimentos de emissão, constituição da e gestão da dívida decorrentes da necessidade de financiamento interno ou externo para a execução dos programas de investimentos do setor público direto e indireto.

465. Acresce ainda a publicação trimestral dos Boletins Estatísticos da Dívida Pública do Governo Central no Portal do Ministério das Finanças.



Título II
Capítulo VI – Patrimônio do Estado



CAPÍTULO VI - PATRIMÓNIO DO ESTADO

6.1 Considerações Gerais

466. O Regime de Administração Financeira do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, no Capítulo V, Património Público, art.º 70, (Composição e gestão) no n.º 1 estipula que " Constituem o domínio público do Estado os bens consagrados na Constituição da República²⁵ e o domínio privado dos bens definidos por lei".

467. Segundo Sousa Franco²⁶ (1993:303) (...) "o património do Estado é constituído pelos bens suscetíveis de satisfazerem necessidades económicas de que o Estado é titular e pelas responsabilidades que sobre eles impendem: ele tem sempre um ativo (bens) e um passivo (responsabilidades)".

468. Entende-se, assim, por património do Estado, designadamente para efeitos de inventário, o conjunto de bens do domínio público e privado, incluindo os direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular.

469. O regime jurídico dos Bens Patrimoniais do Estado (Decreto-lei n.º 2/97, de 21 de janeiro) fixa os objetivos e as normas de enquadramento que devem ser seguidos na aquisição de imóveis e outros bens do Estado, elaboração do cadastro e do inventário geral, bem como na definição de políticas de investimento e formas de exploração e gestão dos mesmos bens.

470. Em consonância com a nova estrutura orgânica do MF²⁷, a Direção Geral do Património e de Contratação Pública (DGPCP) é o serviço central do departamento governamental responsável pela área das Finanças que tem por missão definir, executar, e avaliar a política nacional das aquisições, administração, exploração, coordenação, defesa, investigação, inventário e alienação dos bens patrimoniais do Estado, incluindo o controlo e supervisão da aquisição de bens móveis e serviços sujeitos a contratos e acordos de

²⁵ art.º 91º, n.ºs 7 e 8 da Lei Constitucional n.º 1/VI/2010, de 3 de maio

²⁶ Franco, António de Sousa (1993), Finanças Públicas e Direito Financeiro, 4ª Edição, Volumes I e II, Coimbra, Edições Almedina.

²⁷ Decreto-Lei n.º 57/2016 de 9 de novembro



fornecimentos, sem prejuízo das demais competências previstas nas normas que regulam a gestão dos bens do Estado.

471. A CGE do ano de 2017 não apresenta nenhuma informação respeitante ao património do Estado, nomeadamente a sua inventariação, e as respetivas alterações patrimoniais, eventualmente ocorridas durante o exercício orçamental em apreço. Não obstante este facto, e à luz do art.º 11º, al. c) da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas (LOFTC)²⁸, que determina que no Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado se deve apreciar, *inter alia*, o inventário do património do Estado, como fonte de informação para o cumprimento dos preceitos da lei supracitados, teve-se em consideração os dados constantes da TD do SIGOF.

6.2 Ativos não Financeiros

472. O art.º 16º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro, estabelece os critérios de avaliação e reavaliação, bem como as taxas de amortização e reintegração dos bens do domínio público e privado do Estado, que eventualmente, seriam objeto de regulamentação através da aprovação de uma portaria pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças e, até à data do presente Parecer, não se deu cabal cumprimento.

473. No contraditório exercido pelo MF este afirma que *"Ainda não existem termos legais. A Direção Geral do Património e de Contratação Pública (DGPCP) tem elaborado uma proposta de reavaliação dos bens móveis, onde no momento do inventário o bem é reavaliado conforme o seu estado. Também é realizada as amortizações legais"*.

474. O Tribunal de Contas desconhece os critérios utilizados pelo Ministério das Finanças para avaliação e reavaliação dos bens de domínio público, diploma que apesar de decorridos 22 anos após a sua publicação nunca foi objeto de regulamentação. Fica evidente que esta legislação está desfasada da realidade atual e é premente a reformulação do quadro legislativo atinente ao Património do Estado, em particular o Decreto-Lei n.º 2/97, de 21 de janeiro, Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais, e o Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro, Cadastro e Inventário dos Bens do Estado.

²⁸ Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, revogada pela Lei 24/IX/2018, de 2 de fevereiro.



475. Nesta senda, reitera-se a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.1 – 18/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que garanta que sejam implementados os critérios oficiais de avaliação e reavaliação, bem como as taxas de amortização estabelecidos na lei afim de se proceder ao inventário geral do Estado.

476. Não obstante aos factos supracitados, a DGPCP, na gestão das suas atribuições e competências utiliza o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial Georreferenciado (SIGPG), que, apesar da sua potencialidade, ainda não consegue dar resposta aos critérios determinados no Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro.

477. Sobre a constatação acima o Ministério das Finanças responde que *“O SIGPG ainda não está preparado para registo de todas as informações sobre o património do Estado. A DGPCP tem vindo a trabalhar com a UTIC no sentido da máxima operacionalização do sistema, estando no momento a decorrer trabalhos no módulo de Gestão de Semoventes e posteriormente Gestão de Imóveis”*.

478. Urge tornar operacional todos os módulos do SIGPG, por forma que esta possa oferecer ao património todas as valências para o qual foi criado. O Tribunal tem acompanhado todo o processo da reforma do património desde há muito, e há que destacar um certo atraso no que tange às reformas ligados ao SIGPG.

479. À semelhança do relatado nos pareceres anteriores, é de se frisar que o Modelo Integrado de Gestão dos Ativos (MIGA), carece ainda de regulamentação por parte do Ministro responsável pela área das Finanças.

480. O MF afirma no contraditório que *“A DGPCP constatou que o MIGA deverá ser revisto e seguidamente regulamentada nos termos da lei. A DGPCP pretende que a regulamentação do documento seja feita no decorrer do ano 2020”*.

481. O Tribunal de Contas fará o devido acompanhamento da proposta de regulamentação do MIGA.



482. Não obstante as melhorias que se tem registado na DGPCP, com implementação de novas ferramentas de gestão das suas atribuições e competências, conclui-se que é premente a reformulação do quadro legislativo atinente ao Património do Estado, em particular o Decreto-Lei n.º 2/97, de 21 de janeiro, Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais, e o Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro, Cadastro e Inventário dos Bens do Estado.

483. Em 2015, através da Portaria n.º 42/2015, de 24 de agosto, foram reguladas as depreciações e as amortizações de elementos do ativo sujeitos a deprecimento de acordo com o previsto no código de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas e fixa as respetivas taxas.

6.2.1 Análise Global de Aquisição dos Ativos não Financeiros

484. No ano em apreço, e conforme as informações constantes da TD do SIGOF, a previsão e execução das aquisições dos ativos não financeiros do orçamento de funcionamento e de investimento, é ilustrada nos quadros seguintes.

Quadro VI. 1- Ativos não Financeiros - Funcionamento

Aquisição	Funcionamento		Taxa de Exec.	Peso
	Orçamento Corrigido	Execução		
Edifícios Não Residenciais	16 089 424	16 089 424	100,0%	8,3%
Ferramentas E Utensílios	1 495 447	386 781	25,9%	0,2%
Outra Maquinaria E Equipamento	59 836 445	39 425 038	65,9%	20,4%
Outras Construções	1 750 000	0	0,0%	0,0%
Residências Cívis	5 440 000	5 433 440	99,9%	2,8%
Viaturas Ligeiras De Passageiros	38 323 931	29 535 000	77,1%	15,3%
Viaturas Mistas	0	0	0,0%	0,0%
Pesados de Passageiros - Aquisições	3 300 000	3 160 000		1,6%
Outros Materias de Transporte	240 000	0	0,0%	0,0%
Equipamentos Administrativos	62 740 034	45 706 905	72,9%	23,6%
Activos Fixos Intangíveis - Aquisições	2 921 000	2 172 818		1,1%
Recursos Naturais	53 275 300	51 475 300	96,6%	26,6%
Total	245 411 581	193 384 706	78,8%	100,0%

Fonte: UPCGE - Dados da TD do SIGOF 2017



485. O total das aquisições dos ativos não financeiros de funcionamento cifrou-se em 193.384.706 de CVE, correspondente a 78,8% face ao orçamento corrigido, o que evidencia uma performance positiva na execução, registrando um aumento de 34% face ao período homólogo.

486. Destaca-se que as aquisições realizadas na rubrica Recursos Naturais cujo valor total das aquisições ascendeu a 51.475.300 de CVE, representativos de 26,6% do total dos ativos não financeiros, seguido da rubrica Equipamentos Administrativos, com um peso no total de 23,6%.

Quadro VI.2 - Ativos não Financeiros - Investimento

(Em CVE)

Aquisição	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Exec.	%
Edifícios Não Residenciais	105 434 554	90 435 602	85,8%	0,9%
Ferramentas E Utensílios	85 261 176	68 916 788	80,8%	0,7%
Outra Maquinaria E Equipamento	257 481 341	178 683 811	69,4%	1,8%
Outras Construções	6 977 209 586	3 899 838 655	55,9%	39,5%
Residências Cíveis	4 338 769 003	4 338 769 003	100,0%	44,0%
Motos E Motociclos	7 739 105	7 739 105	100,0%	0,1%
Edifícios Para Escritórios	287 161 086	225 802 060	78,6%	2,3%
Edifícios Para Ensino	762 719 794	644 348 422	84,5%	6,5%
Viaturas Ligeiras De Passageiros	156 281 968	124 602 799	79,7%	1,3%
Viaturas Mistas	12 305 138	9 905 138	80,5%	0,1%
Viaturas De Carga	10 461 536	10 461 536	100,0%	0,1%
Animais e Plantações	10 993 000	175 000	1,6%	0,0%
Mercadorias Estratégicas	0	0	0,0%	0,0%
Terrenos Do Domínio Privado	753 903	753 903	100,0%	0,0%
Aplicações Informáticas	47 796 024	43 330 348	90,7%	0,4%
Outros Activos Intangíveis	24 595 484	5 923 121	24,1%	0,1%
Equipamentos Administrativos	254 011 803	201 495 019	79,3%	2,0%
Activos Fixos Intangíveis	17 020 333	14 018 062	82,4%	0,1%
Total	13 355 994 833	9 865 198 372	73,9%	100%

Fonte: UPCGE - Dados da TD do SIGOF 2017

487. De acordo com os dados extraídos da TD do SIGOF 2017, ilustrados no quadro anterior, o total dos ativos não financeiros, adquiridos na ótica de investimento, é de 9.865.198.372 de CVE, equivalente a 73,9% das dotações orçamentais. Diferente do ano transato, verificou-se um aumento exponencial nas aquisições respeitantes ao investimento,



na ordem de 92,2% (mais de 4.734.230.372 de CVE), face ao ano anterior, cuja execução foi de 5.130.968.000 de CVE.

488. De acordo com os dados da TD do SIGOF 2017, os financiamentos dos investimentos em ativos fixos são provenientes das seguintes fontes:

Quadro VI.3 - Fonte de Financiamento dos Ativos não Financeiros - Investimentos

(Em CVE)			
Fonte Financiamento	Orçamento Corrigido	Execução	Peso
Donativo	2 540 415 032	1 906 005 138	19,3%
Empréstimo	8 285 938 412	5 875 866 640	59,6%
FCP	282 385 231	82 694 132	0,8%
Outro	28 942 888	26 849 977	0,3%
Tesouro	2 218 513 270	1 973 782 485	20,0%
Total Geral	13 356 194 833	9 865 198 372	100%

Fonte: UPCGE - Dados da TD do SIGOF 2017

489. As principais fontes de financiamento praticadas pelo Governo para a aquisição dos ativos não financeiros, na modalidade de investimentos, continuam a ser os Empréstimo, representativos de 59,6% do total, que registou um aumento exponencial face ao período homólogo de 171% mais de 3.710.746 de CVE, seguido do Tesouro, cujo peso no total é de 20%.

490. Os recursos obtidos através de Fundo da Contrapartida Alimentar registaram um acréscimo acentuado de 526,4% (mais de 69.493.132 de CVE) quando comparado com o exercício anterior, cujo total foi de 13.201.000 de CVE.

491. O quadro seguinte ilustra a aquisição dos ativos não financeiros do investimento público executados em 2017, por orgânica.



Quadro VI.4 - Ativos não Financeiros por Estrutura Orgânica - Investimentos

(Em CVE)

Orgânica	Orçamento	Execução	Taxa de Exec.	Peso
Gabinete do Primeiro Ministro	2 540 701,0	2 325 505,0	91,5%	0,0%
Ministro dos Assuntos Parlam. e da Presid. Cons. Ministro	859 156,0	723 240,0	84,2%	0,0%
Ministério da Administração Interna	186 466 896,0	142 318 936,0	76,3%	1,4%
Ministério da Agricultura e Ambiente	3 784 159 493,6	2 045 643 123,0	54,1%	20,7%
Ministério da Cultura e das Industrias Criativas	9 543 415,0	9 531 764,0	99,9%	0,1%
Ministério da Defesa	10 721 942,0	10 685 285,0	99,7%	0,1%
Ministério da Economia e Emprego	2 079 047 672,1	1 026 607 492,3	49,4%	10,4%
Ministério da Educação	817 334 486,0	676 379 913,0	82,8%	6,9%
Ministerio da Família E Da Inclusao Social	6 021 204,0	5 993 616,0	99,5%	0,1%
Ministério da Justiça E Trabalho	187 276 066,0	175 687 146,0	93,8%	1,8%
Ministério da Saúde e da Segurança Social	188 036 811,0	97 666 358,6	51,9%	1,0%
Ministério das Finanças	184 876 554,0	133 735 152,6	72,3%	1,4%
Ministério das Infraestruturas, do Orden. do Território e Hab.	5 760 742 084,6	5 425 591 382,0	94,2%	55,0%
Ministerio do Desporto	6 600 000,0	6 600 000,0	100,0%	0,1%
Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comunidades	32 334 976,0	6 076 082,0	18,8%	0,1%
Assembleia Nacional	19 073 376,0	19 073 376,0	100,0%	0,2%
Conselho Superior da Magistratura Judicial	40 000 000,0	40 000 000,0	100,0%	0,4%
Conselho Superior do Ministerio Publico	40 560 000,0	40 560 000,0	100,0%	0,4%
Total	13 356 194 833	9 865 198 372	73,9%	100,0%

Fonte: UPCGE - Dados da TD do SIGOF 2017

492. O Ministério das Infraestruturas, do Ordenamento do Território e Habitação representa a orgânica que realizou maior aquisição dos ativos não financeiros em 2017, no montante de 5.425.591.382 de CVE, que representa 55% do total das aquisições de todas as orgânicas do Estado.

493. Igualmente, realça-se as aquisições realizadas pelo Ministério da Agricultura e Ambiente e o Ministério da Economia e, cujos pesos no total foram respetivamente de 20,7%, e 10,4%.

494. O Ministério das Infraestruturas, do Ordenamento do Território e Habitação, na prossecução das suas atribuições e competências, em 2017 realizou os seguintes e principais programas:



Quadro VI.5 - Principais Programas MIOTH

(Em CVE)

Programa	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Exec.	Peso
Ajustamento e Reequacionamento da Promoção Habitacional	15 501 509	15 501 507	100,0%	0,3%
Desenvolvimento das Infra-Estruturas de Transporte	482 081 231	480 681 214	99,7%	8,9%
Melhoria da Gestão das Infraestruturas Económicas	640 410 492	497 952 275	77,8%	9,2%
Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico	173 559 520	173 559 520	100,0%	3,2%
Promoção e Reforço do Saneamento Básico	7 706 330	7 706 330	100,0%	0,1%
Protecção e Conservação do Ambiente	300 000	0	0,0%	0,0%
Reduzir a Pobreza e Prom. a Inclusão Social dos Grupos Desfavor.	4 441 183 003	4 250 190 536	95,7%	78,3%
Total	5 760 742 085	5 425 591 382	94,2%	100%

Fonte:UPCGE - Dados da TD do SIGOF 2017

495. Diferente do ano transato, o programa com maior peso no seio do MIOTH esteve relacionado com a Redução da Pobreza e Promoção e Inclusão Social dos Grupos Desfavorecidos, que no cômputo geral representa 78,3% do valor total dos programas realizados em 2017.

496. O art.º 20º do Decreto Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro, determina que, com vista a uma análise estática e evolutiva da atividade patrimonial de cada departamento ou organismo central, a DGPCP anualmente deverá proceder ao cálculo dos respetivos rácios, os quais deverão ser feitos a partir de indicadores aplicáveis na perspetiva administrativa, económica e financeira, designadamente os rácios de investimento, depreciação do exercício, especialização dos bens, manutenção da capacidade operacional, abates e rotação.

497. Consta-se que, decorridos 22 anos da aprovação do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro, até à presente data a DGPCP não deu cabal cumprimento aos preceitos estipulados neste diploma.

498. No contraditório exercido os responsáveis do Ministério das Finanças alegam que *“É facto, que os princípios e a metodologia de inventariação ainda não foram implementados na sua plenitude. Contudo, no que tange ao inventário e cadastro dos bens do Estado vem sendo utilizado as regras/normas constantes no Modelo Integrado de Gestão de Ativos (MIGA), ainda não formalizado, os bens já registados no SIGPG estão classificados conforme o MIGA, também foi elaborado um manual de inventário dos bens móveis e um modelo de reavaliação dos bens móveis, que também ainda não foram formalizadas”*.



499. O Ministério das Finanças nunca explicou quais os reais motivos pelo qual os princípios e as metodologias de inventariação ainda não foram implementados na sua plenitude.

500. Neste sentido reitera-se a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.2 – 19/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que assegure que a DGPCP passe a efetuar anualmente o cálculo dos rácios para o efeito previsto no art.º 20º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro.

6.2.1.1 Aquisição de Maquinaria e Equipamento

501. Este ponto trata apenas as sub-rubricas, Equipamento de Transporte e Outra Maquinaria e Equipamento, sendo certo que, de acordo com o Decreto-Lei n.º 37/2011, de 30 de dezembro, o grupo de Maquinaria e Equipamento se estende também às sub-rubricas Ferramentas e Utensílios, Equipamento Administrativo e Outros Ativos Fixos, que não serão contempladas.

502. Para efeitos de contabilização, o Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro, no art.º n.º 19º, estipula que “A conta patrimonial dos móveis do Estado deverá demonstrar o valor do património inicial, os acréscimos e as diminuições patrimoniais ocorridas durante o exercício, abarcando aquisições, reavaliações, abates e amortizações, o património final e a variação patrimonial, bruta e líquida”. Reitera-se que, não obstante a determinação das regras anteriormente citadas, não se tem dado o devido cumprimento à lei, no que nesta matéria diz respeito.

503. Nas respostas produzidas pelo o Ministério das Finanças este diz que “Com a descentralização das aquisições de bens móveis a DGPCP vem realizando a sensibilização aos serviços da necessidade de manter atualizado o registo dos bens móveis.

A DGPCP já inventariou vários bens móveis que se encontram registados no SIGPG, com a colaboração das DGPOG os serviços têm solicitado etiquetas de inventario para o registo dos móveis adquiridos. Os bens adquiridos recentemente estão sendo registados com o devido valor da sua aquisição.

Infelizmente ainda o processo de abate não se realiza através do SIGPG, o que não nos permite ter dados informatizados, mas o processo de abate é realizado via preenchimento de uma ficha conforme a Portaria n.º 61/98 de 02 de novembro.



A DGPCP vem trabalhando no sistema e-compras onde todas as aquisições serão registradas neste sistema e o seu cadastro será automático no SIGPG”.

504. Interessa a este Tribunal que o Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro, seja cumprido na sua plenitude nesta matéria, pois o não cumprimento da legislação aplicável constitui um entrave ao trabalho de controlo e fiscalização do TC, porque desconhece totalmente os critérios que estão sendo usados, em detrimento da lei que ainda se encontra em vigor. O Ministério das Finanças deve apresentar as reais dificuldades encontradas na aplicação integral do decreto suprarreferido.

505. O quadro seguinte ilustra as aquisições dos bens móveis, por estrutura orgânica, no quadro do investimento público, constantes na TD do SIGOF de 2017:

Quadro VI. 6 - Aquisição de Bens móveis por Estrutura Orgânica - Investimento

(Em CVE)

Orgânica	Orcamento Corrigido	Execução	Taxa de Exec.	Peso
Gabinete do Ministro da Reforma do Estado	875 999,0	875 999,0	100,0%	0,3%
Gab. Ministro Assuntos Parlam. e da Presid. do Conc. de Ministro	723 240,0	723 240,0	100,0%	0,3%
Gabinete do Primeiro Ministro	1 194 800,0	1 044 800,0	87,4%	0,4%
Ministério da Administração Interna	12 302 439,0	12 302 439,0	100,0%	4,4%
Ministério da Agricultura e Ambiente	9 336 513,0	9 336 513,0	100,0%	3,3%
Ministério da Economia e Emprego	1 272 869,0	1 272 869,0	100,0%	0,5%
Ministério da Educação Ciência e Cultura	665 000,0	665 000,0	100,0%	0,2%
Ministério da Justiça E Trabalho	34 840 883,0	27 250 499,0	78,2%	9,7%
Ministério da Saúde e da Segurança Social	67 623 877,6	67 623 877,6	100,0%	24,1%
Ministério das Finanças	231 827 913,0	10 531 135,6	4,5%	3,7%
Ministério das Infraestruturas, do Orden. do Território e Habitação	144 168 329,0	144 168 329,0	100,0%	51,3%
Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comunidades	5 103 918,0	5 103 918,0	100,0%	1,8%
Total	509 935 780,6	280 898 619,2	55,1%	100%

Fonte: UPCGE - Dados da TD do SIGOF-2017

506. As aquisições de bens móveis por estrutura orgânica (280 898 619,2 de CVE), na ótica de investimento apresenta um aumento de 219,2%, equivalente a mais de 192.888.727 CVE, face ao exercício anterior, cujo total adquirido foi de 88.009.892 CVE. Outrossim, e no ano em apreço, foi concretizado 55,1% das dotações corrigidas.

507. Relativamente à aquisição de viaturas, e conforme os dados extraídos da TD do SIGOF 2017, na ótica de funcionamento regista-se o pagamento de 29.535.000 de CVE. A



nível do investimento foram gastos o total de 135.969.473 de CVE em aquisição de novas viaturas, entre as quais, destaca-se as viaturas ligeiras de passageiros que atingiu 92% do valor total equivalente a 124.602.799 CVE. Outro ponto que merece realce é a aquisição de viaturas em sede do investimento que registou um aumento de 807% face ao período homologado que registou 14.987.900 CVE:

Quadro VI.7 - Aquisição de Viaturas

(Em CVE)

Tipo de Viaturas	Orçamento		Execução	
	Funcion.	Invest.	Funcion.	Invest.
Viaturas Ligeiras De Passageiros	38 323 931		29 535 000	
Viaturas Ligeiras De Passageiros		156 281 968		124 602 799
Viaturas Mistas		12 305 138		905 138
Viaturas de Cargas		10 461 536		10 461 536
Total	38 323 931	179 048 642	29 535 000	135 969 473

Fonte: UPCGE - Dados da TD do SIGOF 2017

6.2.1.2 Edifícios, Terrenos e Outras Construções

508. O total realizado em 2017, nesta composição de rubricas, ascende a 4.861.178 641 de CVE, sendo que 81% do total das aquisições corresponde às Outras Construções.

Quadro VI.8 - Aquisições de Bens móveis por Estrutura Orgânica - Investimento

(em milhares de CVE)

Aquisição	Execução		Total Executado	Peso
	Funcionamento	Investimento		
Edifícios não Residenciais	16 089 424	90 435 602	106 525 026	2,2%
Edifícios para Ensino		644 348 422	644 348 422	13,2%
Edifícios para Escritório		225 802 060	225 802 060	4,6%
Outras Construções		3 899 838 655	3 899 838 655	80,0%
Terrenos do Domínio Privado		753 903	753 903	0,0%
Total	16 089 424	4 861 178 641	4 877 268 065	100%

Fonte: EPCGE - Dados da TD do SIGOF 2017

509. Com uma execução no valor total de 3.899.838.655 de CVE a rubrica Outras Construções, contempla os seguintes programas:



Quadro VI.9 - Outras Construções - Programas

(em milhares de CVE)

Programas	Execução	%
Ajustamento e Reequacionamento da Promoção Habitacional	15 501 507,0	0,4%
Desenvolver a Cultura e Promover o Ambiente Cultural	8 282 550,0	0,2%
Desenvolvimento das Infra-Estruturas de Transporte	557 585 259,0	14,3%
Desenvolvimento do Sector Energético	570 855 514,7	14,6%
Desenvolvimento do Sistema de Transportes	0,0	0,0%
Melhoramento do Funcionamento do Sistema de Justiça	116 205 571,0	3,0%
Melhoria da Gestão das Infraestruturas Económicas	496 980 383,0	12,7%
Modernização do Sector Agrário e Desenvolvimento Rural	638 030 311,0	16,4%
Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico	166 471 354,0	4,3%
Promoção do Desporto	6 600 000,0	0,2%
Promoção e Reforço do Saneamento Básico	1 135 154 708,0	29,1%
Protecção e Conservação do Ambiente	148 422 422,0	3,8%
Reduzir a Pobreza e Prom. a Inclusão Social dos Grupos Desfav. .	5 921 533,0	0,2%
Reforma e Modernização da Administração Pública	506 000,0	0,0%
Refomar o Sistema para Promover a Saúde	23 633 379,0	0,6%
Reorganização e Desenvolvimento das Pescas	9 688 163,0	0,2%
Total	3 899 838 654,7	100%

Fonte: Dados da TD do SIGOF 2017

510. Realça-se os programas da Promoção e Reforço do Saneamento Básico, Modernização do Setor Agrário e Desenvolvimento Rural e Desenvolvimento do Setor Energético, cujos respetivos pesos no total foram de 29,1%, 16,4% e 14,6%.

6.2.1.3 Incorporação dos Bens Imóveis

511. Os n.ºs 2, 4 e 5 do art.º 23º, do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro, determinam que o processo de incorporação dos bens imóveis construídos pelo Estado só serão efetivados após a conclusão das obras, à vista de documentos remetidos pelo dono da obra, em representação do Estado, à DGPCP nomeadamente, auto de recepção da obra, projeto de arquitetura, documento que conste o valor global da obra e memória descritiva. Estes documentos têm por objetivo a finalização de diversos procedimentos: i) incorporação no livro do tomo e no sistema informatizado de gestão; ii) colocação de placa identificadora; e, iii) realização de inscrição e registo na matriz e na conservatória.

512. Reitera-se que o processo de incorporação de bens imóveis continuam a não ser realizado à luz do referido normativo.



513. De acordo com o contraditório exercido pelo Ministério das Finanças, *"A aquisição de bens imóveis do Estado são feitas através da DGPCP, sendo a escritura pública de compra e venda realizado no serviço de notariado do Estado, que realiza o registo do mesmo na Matriz e na Conservatória. O serviço beneficiário é comunicado da necessidade de registo do imóvel no SIGPG"*.

514. É certo que não é a DGPCP que faz o registo do imóvel no SIGPG, mas como entidade responsável pela gestão do património do estado, deve zelar para que este registo seja feito pelas estruturas/ departamentos governamentais.

515. Neste sentido recomenda-se o seguinte:

Recomendação n.º VI.3 – 20/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que providencie no sentido de que a DGPCP passe a zelar para a concretização dos processos de incorporação dos bens imóveis e móveis no inventário geral do património do Estado, envolvendo as entidades setoriais, conforme os normativos legais.

6.2.2 Gestão e Controlo das Viaturas do Estado

516. Enquadrado nos trabalhos preparatórios para a emissão do PCGE de 2017, e, dando cumprimento ao plano de atividades do TdC para o ano de 2019, por despacho do Juiz Conselheiro, foi realizada uma auditoria de acompanhamento das recomendações formuladas no relatório de Auditoria à Gestão e ao Controlo das Viaturas do Estado.

517. A ação foi desenvolvida com o intuito de aferir se as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas foram acatadas pela Direção Geral de Património e da Contratação Pública (DGPCP) e pelos seis ministérios (Ministério da Agricultura e Ambiente - MAA, Ministério das Finanças - MF, Ministério da Saúde e da Segurança Social - MSSS, Ministério da Administração Interna – MAI incluindo a Polícia Nacional - PN, Ministério da Educação - ME e Ministério da Justiça e Trabalho - MJT) que no conjunto detinham 75% das viaturas do Estado, e pelo Comando Regional da Praia - Esquadra de Trânsito (CRPET).

518. O resultado do desenvolvimento e finalização desta ação consta do **anexo XV** deste parecer.



6.3 Patrimônio Financeiro do Estado

519. O Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro, estabelece que o patrimônio financeiro do Estado é constituído pelos créditos, débitos, participações, direitos relativos ao estabelecimento dos institutos públicos estaduais, e saldos de tesouraria. Num conceito mais específico, o Patrimônio Financeiro do Estado é constituído pelas ações, quotas e outras partes de capital detidas pelo Estado em empresas, títulos de participação, participação em fundos de investimentos mobiliários e imobiliários, e outras participações financeiras.

520. Na apreciação do Patrimônio Financeiro do Estado está subjacente a análise do valor global da carteira de ativos financeiros, do tipo de ativos detidos, bem como das receitas provenientes dos mesmos, designadamente, rendimentos proporcionados pelas privatizações, de partes do capital detido pelo Estado nas empresas e juros decorrentes da concessão dos empréstimos de retrocessão.

521. O art.º 7º, n.º 2 do Decreto-Regulamentar 6/98, de 7 de dezembro, determina que os princípios e a metodologia de inventariação do patrimônio financeiro sejam regulados por portaria do Ministro responsável pela área das Finanças. Porém, até a presente data, permanece por regulamentar a portaria supra referida.

522. No contraditório exercido pelo Ministério das Finanças consta que *"Existe uma lista de leis e regulamentos identificados pela DGPCP que precisam ser revistas e criadas, nomeadamente um regulamento a ser elaborado entre a DGPCP e a DGT"*.

523. Não obstante a existência de leis e regulamentos identificados pela DGPCP que precisam ser revistas e regulamentados, reitera-se a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.4 – 21/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que promova a regulamentação dos princípios e metodologias de inventariação do patrimônio financeiro do Estado, em conformidade com o n.º 2 do art.º 7º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro.



6.3.1 Análise da Carteira de Participações do Estado

524. A Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (UASE), tem por missão apoiar o Ministro no exercício da função acionista do Estado e na intervenção junto das empresas participadas do Estado, bem como na liderança e coordenação dos processos de privatizações e de parcerias público-privadas.

525. Compete ainda à UASE analisar a situação financeira das empresas e entidades sujeitas à tutela financeira do Estado e das sociedades com capitais maioritariamente públicos, participadas, direta ou indiretamente, pelo Estado ou em que este detenha direitos especiais de acionista.

526. De acordo com o quadro sobre a participação do Estado nas empresas, pode se inferir que a Carteira Principal empresa onde o Estado detém de 50% a 100% do capital social, apresentou uma melhoria de 35% no resultado líquido global, de 1.436.111 CVE negativos quando comparado com o resultado líquido obtido em 2016.


Quadro VI.10 - Carteira Principal e Secundaria das Empresas Participadas do Estado

(Em milhões de CVE)

Nº	Empresas	Part. Estado %	Resultado Líquido (em milhões de CVE)		Var 2017/2016	
			2016	2017	Valor	%
1	ASA – Emp. Nacional de Aeroportos e Segurança Aérea, S.A	100%	469 409	2 226 722	1 757 313	374,4%
2	IFH – Imobiliária, Fundiária e Habitat, S.A	100%	-227 471	592 989	820 460	-360,7%
3	ENAPOR – Emp. Nacional de Administração dos Portos, S.A	100%	187 842	429 867	242 025	128,8%
4	EMPROFAC – Em. Nacional de Produtos Farmacêuticos, S.A	100%	171 853	184 433	12 580	7,3%
5	BVC - Bolsa de Valores de Cabo Verde	100%	25 453	20 326	-5 127	-20,1%
6	NOSI - Núcleo Operacional Sistema Informação, EPE	100%	-55 981	16 741	72 722	-129,9%
7	CCV - Correios de Cabo Verde, S.A	100%	-12 348	4 267	-8 081	65,4%
8	INFORPRESS – Agencia de Notícias de Cabo Verde, S.A	100%		3 227	3 227	
9	SONERF	100%	-25 763	2 712	28 475	-110,5%
10	LEC - Laboratório de Engenharia Civil, EPE	100%	-8 588	-616	7 972	-92,8%
11	SCS – Sociedade Caboverdiana de Sabões, S.A	69%	1 486	-1 183	-2 669	-179,6%
12	FIC – Feira Internacional de Cabo Verde, S.A	100%	390	-1 468	-1 858	-475,9%
13	INCV - Imprensa Nacional de Cabo Verde	100%	-5 170	-4 985	185	-3,6%
14	CABNAVE	99%	-25 908	-12 520	13 388	-51,7%
15	CERMI - Centro de Energia Ren. e Manut. Industrial, EPE	100%	-63 398	-64 330	-932	1,5%
16	CVFF - Cabo Verde Fast Ferry	53%	-553	-80 015	-80 568	14569,3%
17	EHTCV - ESCOLA DE HOTELARIA E TURISMO, EPE	100%	-2 066	-82 463	-80 397	3891,4%
18	SOTBM – Soc. Desenv. Turismo Integ.- Boavista e Maio, S.A	51%	-170 169	-148 010	22 159	-13,0%
19	Eletra– Empresa de Electricidade e Águas, S.A	78%	-171 657	-847 673	-676 016	393,8%
20	TACV– Transportes Aéreos de Cabo Verde, S.A	100%	-2 311 636	-3 674 133	-1 362 497	58,9%
			-2 224 275	-1 436 110	788 165	-35,4%
Carteira Secundária das Empresas Participadas pelo Estado					2017/2016	
21	ENACOL – Empresa Nacional de Combustíveis, S.A	2%	525 984	702 966	176 982	33,6%
22	SISP – Soc. Interbancária de Sistemas de Pagamentos, S.A	27%	161 826	199 311	37 485	23,2%
23	CABEOLICA, S.A	11%	144 530	177 869	33 339	23,1%
24	CVTELECOM – Cabo Verde Telecom	3%	50 265	160 133	109 868	218,6%
25	APN - Águas de Porto Novo, S.A	10%	-846	37	883	-104,4%
26	SGZ – Sociedade de Gestão de Lazareto, S.A	33%	-2 291	2 194	4 485	-195,8%

Fonte: dados da Performance do SEE-2017

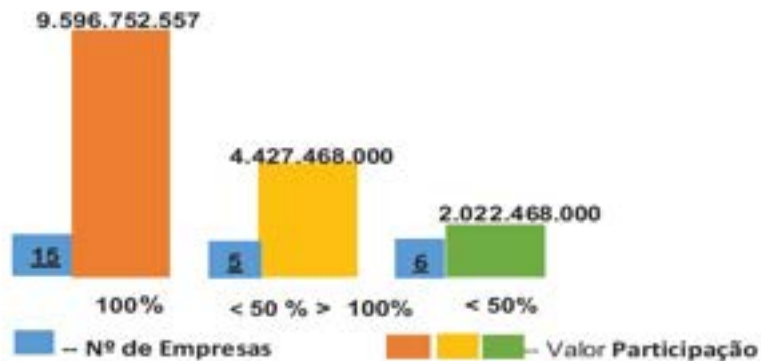
527. Destaca-se que do relatório da Performance da UASE, referente ao ano de 2017, a RTC não consta da lista de empresas cujo Estado tem uma participação de 100%, sendo certo que esta não foi objeto de alienação.

528. O contraditório exercido pelo Ministério das Finanças, este alega que *“a RTC encontra-se na lista de empresas do Estado (vide página 2 do relatório), no qual foi mencionado na página 4 do relatório da Performance da UASE de 2017, que não foi incluída na análise porque estava em processo de auditoria (...)”*.



529. O gráfico que segue demonstra as empresas e as participações do Estado em 2017, agrupadas por percentagem de participação no capital social e respetivos valores.

Gráfico VI.1 - Empresas e Participações do Estado



Fonte: EPCGE – dados da DGT

530. De acordo com o gráfico anterior, para o ano em apreço, regista-se uma diminuição nas empresas cujo capital o Estado é detentor de 100% (menos duas empresas) quando comparado com a carteira das empresas e participações do Estado, referente ao ano de 2016.

531. No mesmo sentido regista-se uma diminuição, face ao ano anterior, no número das empresas públicas cujo Estado não é detentor da totalidade do capital social. No grupo onde a participação do Estado é maior do que 50% a diminuição é de 2 empresas, enquanto no grupo cuja a participação é inferior a 50% é de menos 1 empresa.

532. De acordo com o Mapa I da CGE 2017, o Setor Empresarial do Estado (SEE) rendeu, em dividendos, o valor de 691.917.711 CVE, representando um decréscimo de 23,2%, em relação aos dividendos distribuídos no período homólogo. Contudo é de se fazer referência que na CGE não existe nenhuma indicação de quais entidades do SEE distribuíram dividendos em 2017.



533. No contraditório exercido pelo Ministério das Finanças, este afirma que *"No que toca aos dividendos o valor de 691.917.711 CVE foram distribuídas pelas seguintes entidades, conforme quadro abaixo.*

ENTIDADES	VALOR
ENAPOR - EMPRESA NACIONAL DE ADMINISTRACAO DOS PORTOS, SA	21 960 500
ENAPOR - EMPRESA NACIONAL DE ADMINISTRACAO DOS PORTOS, SA	50 000 000
EMPROFAC, SARL - EMPRESA NACIONAL DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS	50 000 000
ASA - AEROPORTOS E SEGURANÇA AEREA, SA	50 000 000
ENAPOR - EMPRESA NACIONAL DE ADMINISTRACAO DOS PORTOS, SA	21 960 500
CABEOLICA, SA	10 665 382
SISP - SOCIEDADE INTERBANCARIA E SISTEMAS DE PAGAMENTO, SA	9 709 558
ASA - AEROPORTOS E SEGURANÇA AEREA, SA	144 291 507
ASA - AEROPORTOS E SEGURANÇA AEREA, SA	150 000 000
CABEOLICA, SA	2 757
ASA - AEROPORTOS E SEGURANÇA AEREA, SA	144 291 507
EMPROFAC, SARL - EMPRESA NACIONAL DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS	20 000 000
BOLSA DE VALORES DE CABO VERDE, SARL	6 309 500
BOLSA DE VALORES DE CABO VERDE, SARL	12 726 500
Total	691 917 711

Esta informação pode ser facilmente identificada pelo TCCV, quer através do SIGOF que tem acesso, quer através da TD que contem todos os movimentos da execução do orçamento e os registos que integram as contas do Estado".

534. O Tribunal de Contas tem conhecimento dos dividendos distribuídos por empresas do setor empresarial do Estado através da tabela dinâmica e da recolha de informação nas missões, mas nunca através da Conta Geral do Estado, enquanto documento público apresentado na Assembleia Nacional.

535. Importa destacar que, sendo a CGE o principal documento de prestação de contas, cujos destinatários vão desde as entidades públicas nacionais, internacionais e sociedade civil, é por demais importante que o Ministério das Finanças passe a dar mais atenção a este capítulo, apresentando um relatório técnico e informações mais detalhadas sobre a situação financeira e patrimonial do ano a que conta se reporta.



6.4 Reformas

536. A administração pública configura-se como um sector estratégico para o desenvolvimento de Cabo Verde. De uma forma geral, as avaliações demonstram que o país beneficiou com as reformas e está numa fase de consolidação dos grandes ganhos introduzidos no sistema de Gestão de Finanças Públicas e continua a melhorar o seu desempenho. De realçar que ao longo de vários anos este Tribunal tem feito várias recomendações no sentido de melhorar a eficácia e eficiência da Administração Pública no seu todo, os quais traduziram em algumas reformas abaixo descritas:

- Decreto-Lei n.º 35/2017, 17 agosto, que tem como objeto único a regularização dos procedimentos de justificação administrativa do domínio privado do Estado publicado no B.O;
- Decreto Legislativo n.º 10/2018, de 30 de novembro, que estabelece os requisitos e procedimentos destinados a regularizar a situação jurídica dos prédios existentes na orla marítima, no quadro do regime especial do cadastro predial publicado no B.O;
- Rede de Aquisição Pública implementado;
- Plano Anual de Aquisição Pública elaborado;
- Serviço de Notariado do Estado (SNE) implementado;
- Portal das Compras Públicas (<https://ecompras.gov.cv>);
- Sistema Integrado de Gestão Patrimonial Georreferenciado (SISPG);
- Implementação das Compras Públicas Eletrónicas E-Procurement;
- Criação e operacionalização da Sociedade Gestora de Participação das Sociedades do Estado;
- Criação e operacionalização da Sociedade Gestora de Imóveis do Estado;
- Serviço Público de Transportes Marítimos inter-ilhas Concessionado;
- Manual de Procedimento de Avaliação de Bens Móveis;
- Regime Jurídico do Parque de Veículos do Estado.



Título II
Capítulo VII – Tesouraria do Estado



CAPÍTULO VII - TESOURARIA DO ESTADO

7.1 Considerações Gerais

537. Pretende-se analisar neste capítulo os principais aspetos da situação da Tesouraria do Estado, ocorridos durante o exercício de 2017, quer se trate de operações orçamentais financeiras ou de tesouraria propriamente dita, em conformidade com o disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 11º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho, sobre as competências do Tribunal de Contas, no que se refere ao PCGE no domínio da Tesouraria do Estado.

538. Salienta-se que o Decreto-Lei n.º 10/2012, de 2 de abril, que define o Regime Jurídico da Tesouraria do Estado (RJTE), veio consolidar as reformas anteriormente empreendidas no domínio da atividade da Tesouraria do Estado, designadamente da Bancarização do Tesouro, da criação do Documento Único de Cobrança (DUC) e orientar todos os processos de movimentos de fundos nas contas financeiras do Tesouro, independentemente de se encontrarem sujeitos ou não à disciplina orçamental, bem como redefinir outras operações, tais como as operações de retenções, restituições, compensações e transferências.

539. O TdC à semelhança dos anos anteriores, reconhece na CGE a ausência material dos mapas legalmente exigidos à luz da LEO²⁹, o que delimita o pronunciamento aprofundado sobre o cumprimento de todos os requisitos legais relativos às Operações de Tesouraria efetuadas durante a gerência de 2017.

540. Os responsáveis do MF alegaram que *"Seria importante a explicitação dos mapas a que fazem referência, visto que todos os dados estão disponíveis, permitindo apresentar as informações de acordo com as necessidades do cidadão e de outros stakeholders da prestação de contas do Estado"*.

541. As normas prescrevidas na LEO devem ser respeitadas na íntegra, por isso, à semelhança dos restantes mapas orçamentais que compreendem a estrutura da Conta do

²⁹ Designadamente: i) as Reposições abatidas nos pagamentos por ministérios; ii) a conta geral das operações de tesouraria e transferências e adiantamentos de fundos, nos termos da al. V) do art.º 34º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro.



Estado, os mapas relativos à situação de Tesouraria deveriam ser integrados na conta conforme determina a al. V) do art.º 34º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro.

Recomendação n.º VII.1 – 22/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que promova o desenvolvimento e implementação dos mapas previsionais das Operações de Tesouraria e Contas do Tesouro, com o apuramento dos respectivos saldos, em cumprimento da al. e) do art.º 19º, bem como dos mapas relativos à Situação de Tesouraria, mencionados no número V do art.º 34º, todos da LEO (Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro).

7.2 Planeamento da Tesouraria do Estado

542. A elaboração do Programa Anual da Tesouraria é efetuada conjuntamente pelos serviços do Tesouro e do Planeamento e pelo Banco de Cabo Verde, conforme determina o art.º 66º do Decreto-Lei 29/2001, de 19 de novembro, que define o Regime Financeiro da Contabilidade Pública (RFCP).

543. O Tesouro Público, nos termos do art.º 68º do mesmo diploma, pode dispor dos fundos à sua guarda até uma percentagem permitida em cada ano por Decreto-lei de execução orçamental, mantendo-se sempre a sua capacidade de resposta às solicitações feitas pelas entidades referidas no art.º 54º do mesmo diploma.

544. Assim sendo, da MVCIL realizada em sede da DGT foi observada que o Serviço da Tesouraria, nos termos dos artigos referidos acima, efetua anualmente programação de Tesouraria, com informações mensais (real e previsional) e produz o Relatório Anual de Acompanhamento da Execução do Plano da Tesouraria do ano de 2017.

545. Da análise da Programação Anual de Tesouraria verifica-se que foram acauteladas as variações do saldo de tesouraria, os pagamentos, os recebimentos e os financiamentos face às previsões.

546. Ressalta-se que para resolver as dificuldades de tesouraria, segundo a CGE, o Tesouro durante o ano de 2017 emitiu títulos de tesouro de médio longo prazo em detrimento dos títulos de curto prazo³⁰. Para além disso, para resolver fenómenos inesperados ocorridas no ano em análise, nomeadamente, estragos das chuvas em Santo

³⁰ Informação comprovada no Capítulo da Dívida Pública.



Antão, seca e o mau ano agrícola foram definidos Planos de Emergências com suportes financeiros do Tesouro, da União Europeia, de Luxemburgo e da Ajuda Orçamental de BAD e por isso despoletou aumento de recebimento face a previsão em 10,1%.

547. No que tange aos pagamentos realizados, o aumento registado de 8,7% face à previsão deve-se às despesas não programadas com investimento público financiados pelo Tesouro efetuadas no processo de reestruturação dos TACV, encontro de contas e regularizações de dívidas com diversas instituições.

7.3 Operações do Tesouro Público

548. De acordo com o art.º 64º do Regime Financeiro da Contabilidade Pública (RFCP), o Tesouro Público é constituído por todos os recursos financeiros do Estado resultantes tanto das operações orçamentais como das operações de tesouraria.

7.3.1 Fluxos Financeiros do Estado

549. No quadro seguinte se resumem as informações sobre os movimentos dos fluxos financeiros dos anos de 2015 a 2017, de acordo com o art.º 34º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro, apresentadas no Mapa III – Fluxos Financeiros do Estado da CGE.



Quadro VII.1 – Evolução Trienal dos Fluxos Financeiros do Estado

(Em milhares de CVE)

Designação	CGE			Var. 2016-2015		Var. 2017-2016	
	2015	2016	2017	Valor	%	Valor	%
Entradas							
Saldo de ano anterior	7 593 586,0	9 074 721,5	9 025 515,8	1 481 135,4	19,5%	-49 205,7	-0,5%
Receitas Orçamentais	42 961 524,4	44 145 642,3	49 673 069,0	1 184 117,9	2,8%	5 527 426,8	12,5%
Operações Financeiras	29 733 128,2	27 943 474,8	31 007 182,1	-1 789 653,4	-6,0%	3 063 707,3	11,0%
Oper. Tesouraria de Inst.	2 036 725,6	2 236 750,3	2 511 219,2	200 024,7	9,8%	274 468,9	12,3%
Erros e Omissões	-130 176,0	1 500 946,2	-1 437 124,6	1 631 122,2	-1253,0%	-2 938 070,8	-195,7%
Total entradas	82 194 788,3	84 901 535,2	90 779 861,6	2 706 746,8	3,3%	5 878 326,4	6,9%
Saídas							
Despesas Orçamentais	50 190 598,2	49 176 927,0	54 818 272,2	-1 013 671,2	-2,0%	5 641 345,2	11,5%
Operações Financeiras	20 893 529,1	24 462 342,0	24 357 093,7	3 568 812,9	17,1%	-105 248,2	-0,4%
Oper. Tesouraria de Inst.*	1 828 653,3	2 236 750,3	2 511 219,2	408 097,0	22,3%	274 468,9	12,3%
Erros e Omissões	208 072,3			-208 072,3	-100,0%	0,0	
Saldo para o ano seguinte	9 073 935,4	9 025 515,8	9 093 276,4	-48 419,6	-0,5%	67 760,5	0,8%
Total saídas	82 194 788,3	84 901 535,2	90 779 861,6	2 706 746,8	3,3%	5 878 326,4	6,9%

Fonte: UPCGE - dados da CGE de 2017

550. Nota-se no quadro anterior que, em 2017, tanto as receitas como as despesas orçamentais registraram acréscimos de 12,5% e 11,5% respectivamente, comparativamente ao ano anterior. No que tange às receitas esses acréscimos devem-se às melhorias na arrecadação das receitas endógenas, sobretudo receitas fiscais. E do lado da despesa os aumentos registrados justificam-se, principalmente, pelos aumentos dos gastos com ativos não financeiros e com as transferências realizadas, especialmente, para os Municípios.

551. Nas operações financeiras o destaque vai para o lado das entradas que registraram um aumento de 11,0%, resultado, conforme consta na CGE, do aumento dos desembolsos externos e reembolso dos empréstimos de retrocessão no ano em apreço.

552. No cômputo geral, verifica-se que, em 2017, as operações dos fluxos financeiros, na ótica de caixa, registraram um acréscimo de 6,9% face ao período homólogo.



7.4 Operações de Tesouraria

553. Nos termos do Regime Financeiro da Contabilidade Pública, estabelecido no Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de novembro, e do Regime Jurídico da Tesouraria do Estado, definido pelo Decreto-Lei n.º 10/2012, de 2 de abril, as operações de tesouraria são os movimentos excepcionais de fundos da tesouraria nas contas financeiras do Tesouro que não estão sujeitos à disciplina orçamental, nomeadamente as operações de retenções, restituições, compensações e transferências, destinadas a assegurar a gestão da tesouraria, para além de antecipar a saída de fundos previstos no OE.

554. Conforme o art.º 52º do RFCP, compete exclusivamente ao membro do Governo responsável pelas Finanças autorizar e ordenar a realização de qualquer operação de Tesouraria. Neste quadro, a DGT é a entidade que possui a faculdade para emitir os respetivos meios de pagamento.

555. As operações de tesouraria, nos termos do RJTE, devem ser realizadas a título provisório e por antecipação, garantindo-se no entanto a sua regularização e imputação às contas orçamentais no ano económico em que tiverem lugar, excetuando os seguintes casos³¹:

- Quando se quer assegurar a gestão de fundos ao cargo da Direção Geral do Tesouro (al. a) do n.º 1 do art.º 37º), as regularizações das OPT podem transitar de ano;
- Quando se antecipam os fundos às Autarquias Locais, as regularizações podem ser feitas até ao final do período complementar da execução orçamental relativa à arrecadação das receitas do respetivo ano económico das Autarquias Locais beneficiária da antecipação (al. c) do n.º 1 do art.º 37º).

556. Importa salientar que o único mapa das operações de tesouraria existente na CGE de 2017 e apresentado no quadro que se segue ilustra exclusivamente, nas rubricas de Retenções e de Outras Operações, os movimentos que não chegaram a ser regularizadas no ano económico que tiveram lugar.

³¹ conforme dispõe n.º 1 do art.º 39º do Decreto-Lei n.º 10/2012, de 2 de abril.



Quadro VII.2 – Operações de Tesouraria

(Em CVE)

Rubricas	CGE 2016	CGE 2017			
	Saldo Final (1)	Saldo Inicial (2)	Entradas (3)	Saídas (4)	Saldo Devedor (5)
Outras Receitas	495 141				
Retenção Previdência Social	3 985 009	3 985 009	9 504	30 214	3 964 299
Retenções de Pagamento de Subsídio por Morte	0	0		16 144 206	
Retenções de Quotas Sindicais	9 206 610	9 206 610		9 124 601	82 009
Regularização Retenções de Pensão Alimentícia				1500	
Retenções de Descontos Judiciais	0	0	44 850 438	58 376 734	
Retenções de Depósitos Judiciais	137 028	137 028	153 308	156 308	134 028
Retenção Tribunal Contas	659 437	659 437		19 166	640 271
Retenções de Descontos De Cecv	1 919 832	1 919 832	750 457	643 438	2 026 851
Retenção para INDF	3 569 330	3 569 330			3 569 330
Retenção para INDA	63 151	63 151			63 151
Retenção para UNICV	0	0		36 666	
Retenção para INMG	0	0	10 350		
Retenções de Desconto de Renda de Casa Pn	0	0			0
Retenções para Restituição Vencimento Pn		0			0
Retenções Outros Descontos Pn	1 896 277	1 896 277			1 896 277
Retenções Desconto Cantina Sal Pn	0	0			0
Retenções de Desconto Cantina São Vicente Pn	0	0			0
Retenções de Desconto Cantina Praia Pn	59 898	59 898	83 877		143 775
Retenções Emprestimo Apoio Social Pn	0	0			0
Retenções de Associação Funerária Pn	2 100	2 100	1 500		3 600
Retenções de Associação Socio-Profissional Pn	0	0			0
Retenções de Descontos Serviço Social Quotas Pn	28 962	28 962	27 356		56 318
Retenção Quotas Sindicais STAPS			47 163	32 000	
Retenção Quotas Sindicais Astranic			463 882		
Retenção Quotas Sindicais AASP			874 580		
Retenção Quotas Sindicais STCS			363 064		
Retenção Quotas Sindicais SINDETAP			652 549		
Retenção Desconto Fundo Social DGTR			53 625	53 625	
Retenção Quotas Sindicais Sindep_ Unto-Cs			437 771		
Retenção Quotas Sindicais SIFROFIS			4 297 567		
Retenção Quotas Associação APROSPI			221 000		
Retenção Quotas Sindicais SIACSA			71 614		
Retenção Quotas Sindicais (Snqj)			0		
Retenção Quotas Sindicais SINDEF			1 020 526	91 738	
Retenção Quotas Sindicais SNETS			667 626	44 412	
Retenção Para Iue		0			0
Retenção Descontos Unifef T Mais		0	18 600 940	18 599 440	
Retenção De Tsu(8%) - BCV			155 040		
Retenções Desc. Seg. Acidente Trabalho (Garantia)	411 350	411 350			411 350
Retenção Tribunal Comarca de São Filipe	33 310	33 310			33 310
Retenção de Tsu(8%) - Inps	379 627 140	379 627 140	773 215 323	672 407 786	280 434 677
Retenção Desconto Fundo Social DGTR	67 500				
	492 162 075	401 599 434	847 029 060	975 761 834	293 459 246
Outras Operacoes		0	2 712 946 821	4 451 738 135	

Fonte: U/PCGE - dados da CGE 2017



557. À semelhança do parecer anterior, em 2017 o Estado encontrava-se numa posição devedora para com as entidades destinatárias das retenções, destacando-se a dívida avultada para com o INPS, decorrente das retenções da TSU, no montante de 280.434.677 CVE, correspondente 95,5% do total do saldo devedor.

558. Em sede da MVCIL os responsáveis reiteraram que o elevado montante acumulado deve-se às retenções de TSU (8%) a favor de INPS descontados sobre os salários dos colaboradores do Estado (Serviço Simples) e aos atrasos das regularizações que deveriam ser feitas aos longos dos anos. Contudo, defenderam que os saldos que transitaram têm diminuído nos últimos anos.

559. Não obstante as alegações feitas, à exceção do ano de 2017 que diminuiu 26% face ao ano anterior, a tendência de retenções de TSU (8%) tem sido de aumento.

560. Conforme se ilustra no quadro anterior, não há registo de valores entrados provenientes de Retenções Quotas Sindicais. Através do email os responsáveis da DGT deram os seguintes esclarecimentos:

"1 - Não foram contempladas nalgumas retenções a coluna valores de saldos porque muitas delas são pagas numa rubrica diferente da origem - Ex: Retenção Quotas Sindicais Siprofis, retida com o código 09.01.09.41 e pago na rubrica 09.02.09.03 - Regularização Retenções De Quotas Sindicais. E também muitos sectores utilizam diretamente pagamentos retenções (descontos) sem passar fase de retenção uma vez que na cabimentação no EGOV existe duas colunas opcionais de descontos (retenção ou pagamentos)".

561. Das alegações apresentadas constata-se que os procedimentos postos em prática não foram harmoniosos, visto que as rubricas das Retenções de Quotas Sindicais, utilizadas nos processos de pagamentos não foram as mesmas utilizadas nos processos de recebimentos, assim considera-se que há um erro de contabilização.

562. Com relação à constatação supramencionada os responsáveis do MF declararam que *"Já para ano de 2019, as rubricas das retenções de Quotas sindicais utilizadas no processo de recebimentos estão mais harmonizadas com as utilizadas no processo de pagamento, porém os valores pagos continuarão a ser superiores aos recebidos uma vez em alguns casos procede-se pagamento imediato aquando do pagamento de salário. Não está em causa "erro de contabilização", mas o procedimento adoptado em termos de gestão*



de retenção: retenção para regularização posterior ou pagamento imediato da quota no mesmo momento em que se paga o salário”.

563. Do exposto, informa-se que o Tribunal já tomou a devida nota das declarações feitas pelos responsáveis do MF e que no ano preparatório do PCGE de 2019 assegurará o acompanhamento das melhorias adotadas nos procedimentos, sobretudo a questão da harmonização. Sublinha-se que os restantes esclarecimentos foram elucidativos.

564. Nota-se que, no lado das entradas do Mapa III – Fluxos Financeiros do Estado na CGE (Outras Operações do Tesouro), não foi contabilizado o valor de 847.029.060 CVE, correspondente às retenções totais registadas no lado das Entradas no Mapa de Operações de Tesouraria. Ora, nas CGE dos anos anteriores, essa situação não se verificou.

565. Em relação a este ponto, os responsáveis não exerceram o contraditório e nem apresentaram as evidências, o que dificulta, em certa medida, as verificações e certificações da legalidade e da regularidade financeira por parte do Tribunal. Entretanto, denota-se, mais uma vez, que a não integração do valor da retenção supramencionada no Mapa III – Fluxos Financeiros do Estado põe em causa a consolidação da conta em apreço.

566. Por outro lado, nota-se que a rubrica Outras Operações continua a registar avultados movimentos de entradas (2.712.946.821 CVE) e saídas (4.451.738.135 CVE), sabendo que se trata de uma rubrica residual. Esses movimentos continuam sendo feitos fora do perímetro orçamental através das contas complementares mediante pedidos formais solicitados pelas entidades detentoras dos fundos.

567. Em sede da MVCIL, realizada no MF, e reiterada no pré-Parecer, foi questionada aos responsáveis da DGT sobre a existência da Portaria referenciada no n.º 3 do art.º 37º do Regime Jurídico de Tesouraria, Decreto-Lei n.º 10/2012, de 02 de abril, que regulamenta as condições das operações de tesouraria previstas nas als. a) a d) do n.º 1 do mesmo artigo.

568. Os responsáveis alegaram no contraditório exercido que *“A portaria referenciada no n.º 3 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 10/2012, de 02 de abril, ainda não foi regulamentada. Entretanto, a DGT irá programar a elaboração da proposta da referida portaria no Plano da Reforma DGT 2021”.*



569. Neste sentido, o TdC formula a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.2 – 23/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que regule as condições das operações de tesouraria através da Portaria, conforme prevista no n.º 3 do art.º 37º do RJTE.

570. Acresce que, as al.s a) a d) do n.º 1 do art.º 37º do referido diploma, determinam que as condições das operações de tesouraria se destinem a:

- a) Assegurar a gestão de fundos a cargo da DGT;
- b) Antecipar a saída de fundos previstos no OE de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais;
- c) Antecipar fundos a Autarquias Locais;
- d) Outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas LOE.

571. No cômputo geral, considera-se que os princípios de Orçamento Bruto (art.º 7º da LEO), de Unidade e da Universalidade (art.º 3º da LEO) continuam a não ser respeitados, assim como o articulado n.º 1 do art.º 39º do Decreto-Lei n.º 10/2012, de 2 de abril, que determina a regularização das OPT e sua imputação às contas orçamentais no ano económico em que tiverem lugar.

572. Os responsáveis do MF informaram que *“As entradas e saídas apresentadas no quadro “Outras Operações do Tesouro” são movimentos de contas abertas no Tesouro, sendo que, cerca de 84% são contas de terceiros não sujeitos à inscrição no Orçamento do Estado e cerca de 16 % são contas sujeitas à inscrição no Orçamento do Estado.*

Os movimentos das contas de terceiros não sujeitos à inscrição no Orçamento de Estado, em 2017, são distribuídos da seguinte maneira:

- *58% são movimentos efetuados nas contas de Empresas Públicas e Agências Reguladoras, nomeadamente Electra, Enapor, NOSI, ARFA e Agência Marítima e Portuária;*
- *20% são movimentos efetuados nas contas abertas no Tesouro, para suportar alguns pagamentos financiados pelos parceiros de desenvolvimento com o termino do projeto, entretanto, devidamente executada no orçamento do Estado, nomeadamente pagamento de empresas de auditoria;*
- *12% são movimentos da Conta Consignada da Alfândega;*



- 7% são movimentos das contas da Polícia Nacional relativo a Gestão de Fundo Social dos funcionários daquela instituição;
- 3% são movimentos efetuados na conta caução da Polícia Judiciária e Direção Geral das Alfândegas.

As contas sujeitas a inscrição de orçamento são contas maioritariamente do Ministério da Educação fechadas nos bancos comerciais, por inscrever no Orçamento do Estado. Entretanto, no processo da reforma em curso, a DGT e a DNOCP estão paulatinamente a regularizar para o orçamento do Estado as contas abertas no Tesouro sujeitas a inscrição no Orçamento*.

573. A explicação apresentada no contraditório foram bastantes elucidativas, porém os esclarecimentos concedidos pelos responsáveis do MF em nada infirmam as constatações formuladas pelo Tribunal.

574. Assim sendo, o TdC prescreve a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.3 – 24/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que zele para que as operações de tesouraria sejam executadas a título provisório e por antecipação, garantindo-se a sua regularização e imputação às contas orçamentais no ano económico que tiverem lugar, conforme determina o art.º 39º do Decreto-Lei n.º 10/2012, de 2 de abril.

Recomendação n.º VII.4 – 25/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que promova o cumprimento dos Princípios de Orçamento Bruto (art.º 7º), de Unidade e da Universalidade (art.º 3º) e de Disciplina e do Controlo Orçamental (dos n.ºs 4 e 5 do art.º 24º), conforme a LEO.

7.5 Saldo da Tesouraria do Estado

575. No quadro a seguir consta a evolução dos saldos finais da Tesouraria do Estado ocorrida no período compreendido entre 2015 a 2017, de acordo com a CGE.



Quadro VII.3 - Evolução dos Saldos Transitados na Tesouraria do Estado

(Em milhões de CVE)

Contas da Administração Central	Anos						Var %	
	2015	%	2016	%	2017	%	16/15	17/16
Orçamento Geral do Estado	4 650	51%	4 346	48%	5 191	57%	-7%	19%
Fundos Autónomos	11	0%	11	0%	16	0%	3%	46%
Serviços Autónomos	315	3%	305	3%	380	4%	-3%	25%
Projectos de Investimentos	1 176	13%	1 671	19%	1 038	11%	42%	-38%
Outros depósitos	2 922	32%	2 693	30%	2 467	27%	-8%	-8%
Total	9 074	100%	9 026	100%	9 093	101%	-1%	1%

Fonte: UPCGE - dados da CGE 2017

576. Da leitura do quadro verifica-se que, no ano em análise registou-se um aumento de 1% dos saldos finais face ao ano anterior, motivados pelas reformas fiscais e pela bancarização.

577. Os saldos finais em 2017 com maiores representações continuam sendo das contas do Orçamento Geral do Estado (57%) e de Outros Depósitos (27%).

578. Segue a ilustração da origem dos saldos finais refletidos nos Balanços do BCV de 2017 e comparados com os saldos finais registados no Mapa III – Fluxos Financeiros do Estado da CGE 2017.

Quadro VII.4 – Comparação das origens dos saldos finais do Setor Público Administrativo

(Em milhões de CVE)

Fonte	Origens dos Saldos Finais	Montante
BCV	Balanço do BCV (1 + 2):	15 999,0
	1 - Balanço Consolidado dos Bancos de Depósitos	12 431,9
	2 - Balanço Monetário do BCV	3 567,1
MF	Mapa III - Fluxo Financeiro da CGE	9 093,3
	Diferença apurada	(6 905,7)

Fonte: UPCGE - dados do BCV levantados no site; Dados da CGE levantados no MF



579. Considerando os Balanços produzidos pelo BCV³², os saldos finais dos depósitos do sector Público Administrativo foram de 15.999 milhões de CVE, equivalente a um acréscimo de 37% em relação ao ano anterior (11.680,8 milhões de CVE). Este valor não coincide com 9.093,3 milhões de CVE registado na CGE 2017.

580. Os responsáveis do MF defendem que "O valor do saldo de depósito final considerado na Conta Geral do Estado no total de 9.093,3 milhões de CVE, diz respeito somente aos saldos das instituições que fazem parte do orçamento do Estado 2017. A diferença de saldo demonstrado no valor de 6.905,7 milhões de CVE são saldos de depósitos dos Governos Locais e Providência Social, que no âmbito do Orçamento do Estado 2017 não estavam sujeitos a consolidação. Por isso, que na Conta Geral do Estado 2017 foi considerado como saldo final de depósito o valor de 9.093,3 milhões de CVE. Abaixo apresenta-se as informações de depósito discriminados para efeito de clarificação da questão acima levantado.

- *Balanço Analítico do BCV, é considerado todas as rubricas de depósitos deste agrupamento;*

Dez. 2017	
	1 505,6
Depósitos do Orçamento	839,0
Depósitos em divisas	22,2
Fundo de regularização da dívida pública	1 028,4
Balanço Analítico do BCV	0,0
Depósitos Projectos Investimento	0,0
Fundos de contrapartida (ajuda BP)	172,0
Empréstimos do Governo (IDA)	3 567,1
Outros passivos c/o sector publico	
Total	

- *Balanço Consolidado dos Bancos Comerciais, no qual não consideramos os depósitos dos governos locais e da previdência social no montante de 6.905,7 milhões de CVE.*

³² www.bcv.cv



Dez. 2017		
Balança Consolidado dos Bancos Comerciais	Orçamento Geral do Estado	3 685,6
	Projectos de Investimento	10,0
	Fundos Autónomos	16,1
	Serviços Autónomos	380,2
	Outros	1 434,3
	Depósitos em divisas	0,0
	Fundos de contrapartida	0,0
	Total	5 526,2
	Governos Locais	2 233,3
	Previdencia Social	4 672,4
Total	6 905,7	

581. Conforme a explanação feita acima, o TdC toma conhecimento das razões que levaram os responsáveis do MF a considerar na CGE o valor do saldo de depósito final de 9.093,3 milhões de CVE ao invés de 15.999 milhões de CVE refletido nos Balanços de BCV, o que esclarece a discrepância alegada no Quadro VII.4. Todavia, a não submissão dos depósitos dos Governos Locais e da Previdência Social, totalizado no montante de 6.905,7 milhões de CVE, na consolidação dos saldos das contas dos depósitos do Sector Público Administrativo demonstram que os princípios da Unidade de Tesouraria e de Consolidação Orçamental prevista na LEO e no RJTE não estão sendo cumprido na sua plenitude.

582. Neste contexto, tendo em consideração a importância das duas fontes analisadas e as alegações apresentadas pelos responsáveis da DGT nos pareceres anteriores que não foram esclarecedoras, solicitou-se a clarificação da metodologia utilizada para o apuramento dos saldos.

583. Os responsáveis do MF elucidaram que *"No apuramento do saldo inicial e final dos depósitos são considerados o total de depósito do governo Central no Balanço analítico do BCV + o total depósitos do Governo no Balanço Consolidado dos Bancos Comerciais, deduzindo do mesmo os Depósitos dos Governos Locais e os Depósitos de Previdência Social"*.

584. Considerando todas as alegações feitas, o TdC reformula a seguinte recomendação.



Recomendação n.º VII.5 – 26/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que tome medidas que garantem que os processos de consolidação e regularização dos saldos das contas da Administração Pública sejam efetuados na íntegra, em conformidade com a LEO e o Regime de Tesouraria do Estado.

7.6 Bancarização do Tesouro

585. A Bancarização do Tesouro integra-se no Programa da Reforma e Modernização da Administração Pública, visando a concretização do funcionamento pleno do princípio da Unicidade de Caixa, tendo em vista racionalizar os recursos públicos, melhorar a eficiência na captação das receitas e na realização de despesas, baseado no Sistema de Pagamento e Recebimento do Tesouro Público, conforme define o Regime Jurídico da Tesouraria do Estado, previsto no Decreto-Lei n.º 10/2012, de 2 de abril.

586. No âmbito do Plano da Reforma Setorial 2017 a 2020 foram programadas ações importantes visando a consolidação das reformas em curso, particularmente a modernização e a consolidação da tesouraria do Estado, conforme reporta o Relatório de Atividade do Plano Reforma Setorial e entre outras informações levantadas em sede da DGT.

587. Acresce que, em 2017, no quadro de Plano de Ação de Proposta de Melhorias e Desenvolvimento da Solução Tecnológica que suporta a DGT, foram planeadas um conjunto de ações de melhorias no sistema, visando finalizar alguns Módulos, nomeadamente os de Gestão de Contas, de Fundo de Maneio, de Gestão de Caixa e DUC, de Compensação de Cheque Eletrónico, de Integração de DUC com DA e DGTR, entre outras. No total foram desenvolvidas 63 funcionalidades.

588. No que tange às recebedorias, ao abrigo do disposto no n.º 3 do art.º 11º do RJTE, todas "(...) devem assegurar o depósito diário das receitas cobradas em contas de passagem expressamente indicadas pela Direção Geral do Tesouro e o envio automático, no próprio dia da cobrança, de toda a informação de controlo requerida para o sistema de controlo de recebimentos administrado pelo Tesouro".



589. À semelhança do ano anterior o articulado acima ainda não está sendo cumprido na sua plenitude, visto que nem todas as recebedorias estão bancarizadas e, por vezes, as que já foram bancarizadas poderão ter valores que não justifiquem os depósitos diários.

590. Relativamente a este ponto os responsáveis do MF fundamentaram que *"A Bancarização é um processo, neste sentido, a sua implementação em pleno requer anos. Para a consolidação do projeto Bancarização sentiu-se a necessidade de desenvolver o módulo Fundo de Maneio, para que as instituições do Estado Bancarizadas não justifiquem o não depósito da totalidade da receita cobrada no Tesouro. Em 2019, entrou em produção o Módulo Fundo de Maneio. Como o referido módulo em produção a DGT irá exigir a todas as recebedorias Bancarizadas a depositar o total da cobrança no Tesouro, conforme definido no n.º 3 do artigo 11º do Regime Jurídico da Tesouraria do Estado, previsto no Decreto-Lei n.º 10/2012, de 2 de abril.*

Entretanto, o apoio do TCCV neste processo é indispensável. Pese embora os esforços do MF em bancarizar todos os serviços, tendo já tido uma taxa de sucesso superior a 95%, continua-se a registar alguma resistência, identificando-se alguns sectores e órgãos que estão a violar o Regime Jurídico da Tesouraria do Estado, conforme o TCCV tem testado, durante anos nas respetivas contas de gerência. Entretanto, até a data, não se registou nenhuma responsabilização, por parte do TCCV, aos infratores".

591. Não obstante as implementações de novos instrumentos de gestão que garantem a consolidação do projeto bancarização, todas as instituições do Estado que cobram receitas do Estado devem cumprir com as normas estabelecidas no n.º 3 do art.º 11º do RJTE aprovada desde 2012. Assim sendo, o TdC formula a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.6 – 27/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que assegure que as receitas cobradas diariamente sejam depositadas na conta de passagem expressamente indicada pela Direção Geral do Tesouro, conforme o disposto no n.º 3 do art.º 11º do RJTE.

592. As saídas de fundos da tesouraria do Estado, por operações de tesouraria, bem como os pagamentos das despesas orçamentais realizam-se com a utilização de meios de pagamento do Tesouro, nos termos dos art.ºs 30º e 33º do RJTE. Cabe à DGT a gestão dos meios de pagamento do Tesouro, bem como autorizar as saídas de fundos por



operações orçamentais e de tesouraria, conforme consta nos art.ºs 31º e 33º do mesmo diploma.

593. Segue-se o Quadro VII.5 que ilustra os meios de pagamento utilizados em 2017 para proceder ao pagamento das despesas orçamentais de funcionamento e investimento.

Quadro VII.5 - Meios de Pagamentos Utilizados na Despesa Orçamental

(Em CVE)

MBO_PAG	NATUREZA				Total Geral	%
	FUN	%	INV	%		
CHEQUE	448 272 793	1,2%	1 103 296 454	6,6%	1 551 569 247	2,8%
CHEQUE_F	1 344 856 741	3,5%		0,0%	1 344 856 741	2,5%
INTERNO	1 874 384 649	4,9%		0,0%	1 874 384 649	3,4%
RETEN	2 368 793 296	6,2%	95 371 803	0,6%	2 464 165 099	4,5%
SEM MEIO	862 688 984	2,3%	1 609 447 283	9,7%	2 472 136 267	4,5%
TRANSF	30 910 254 483	80,9%	13 802 919 872	83,1%	44 713 174 355	81,6%
TRANSF_F	397 985 891	1,0%		0,0%	397 985 891	0,7%
Total Geral	38 207 236 837	100,0%	16 611 035 412	100,0%	54 818 272 249	100,0%

Fonte: LPOGE - dados da TD do SIGOF 2017

594. Observa-se no quadro acima que, as despesas orçamentais de funcionamento e de investimento foram pagas, na sua maioria, através de Transferências Bancárias, ou seja, 80,9% do total de pagamentos da despesa de funcionamento (30.910.254.483 CVE) e 83,1% do total de pagamentos de despesas de investimento (13.802.919.872 CVE). Segundo o relatório da bancarização, o funcionamento de transferência eletrônica de fundos (TEF) fez com que a DGT, desde 2012 até à data da MVCIL, desse prioridade à emissão de transferência eletrônica em detrimento do cheque.

595. Segundo os responsáveis do MF, a designação "SEM MEIO" apresentada acima, trata-se de regularizações feitas internamente que não geram meios de pagamentos efetivo, ocorrem quando serviços públicos que executam projetos fora do Tesouro enviam informações ao MF para as respectivas regularizações, sem a indicação de quais foram os meios de pagamentos utilizados.

596. Ao examinar as informações levantadas em sede da MVCIL, pode-se constatar que no ano em análise continuam a existir 20 instituições parcialmente Bancarizadas e 14 com



contas bancárias fora de Tesouro, ou seja não Bancarizadas³³, conforme ilustra o quadro que segue:

Quadro VII.6 - Bancarização das Instituições

Instituições Parcialmente Bancarizadas	Instituições Não Bancarizadas (100% fora do sistema)
Instituto Nacional De Estatística	Forças Armadas
Instituto Nacional De Desenvolvimento Das Pescas	Cofre Geral De Justiça
Autoridade Competente Para Os Produtos Da Pesca	Polícia Judiciária
Agência Caboverdiana De Investimentos	Região Sanitária Santiago Norte
Comissão De Coordenação E Combate À Droga	Hospital Central Agostinho Neto
Fundação Caboverdiana De Ação Social E Escolar	Hospital Central Baptista De Sousa
Universidade De Cabo Verde	Presidência da República
Instituto Caboverdiano Da Criança e do Adolescente	Assembleia Nacional
Instituto Caboverdiano para Igualdade e Equidade do Género	Supremo Tribunal de Justiça
Arquivo Histórico Nacional	Procuradoria Geral da República
Instituto Da Biblioteca Nacional E Do Livro	Tribunal de Contas
Instituto De Investigação E Património Cultural	Comissão Nacional de Eleições
Fundo Autonomo Da Cultura	Conselho Superior da Magistratura Judicial
Hospital Regional Dr João Morais	Conselho Superior do Ministério Público
Instituto Nacional De Investigação E Des. Agrário	
Instituto Nacional De Meteorologia E Geofísica	
Agencia Nacional De Agua E Saneamento	
Instituto De Estradas	
Instituto Nacional De Gestão Do Território	
Fundo Autónomo De Manutenção Rodoviária	

Fonte: Relatório de Atividade do Plano de Reforma Setorial de 2017

597. Apesar de diversos acordos feitos durante o ano de 2017, nomeadamente de transformações de contas abertas juntos aos bancos comerciais numa conta de passagem de Tesouro, de transferências dos saldos das contas nos bancos comerciais para conta junto ao tesouro, para além dos encontros de sensibilização e levantamento das necessidades de cada instituição e capacitações de consideráveis técnicos da Administração Pública no âmbito da Bancarização, a DGT não atingiu as metas que foram traçadas no plano da Reforma para 2017.

598. Foram transferidos para o ano seguinte as ações de bancarizações no SIGOF das entidades que estão 100% fora do sistema (como a Polícia Judiciária, Hospital Santa Rita Vieira, Hospital Agostinho Neto, Hospital Central Baptista de Sousa, Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica, Forças Armadas, Residências FICASE).

³³ A data de MVCL (2019), a DNOCP afirmou que atualmente apenas 3 entidades (Assembleia Nacional, Presidência da República e UNICV) estão por bancarizar.



599. Em sede do contraditório os responsáveis do MF informaram que *"Todas estas instituições já se encontram 100% bancarizadas na presente data"*.

7.7 Reformas

600. No quadro da reforma das Finanças Públicas em Cabo Verde, foram reprogramados e desenvolvidos importantes componentes da reforma de Tesouraria do Estado, visando a sua modernização e consolidação, no qual se destaca:

- ✓ Consolidação da Gestão da Tesouraria do Estado;
- ✓ Bancarização do Tesouro;
- ✓ Reforma Legal¹⁴;
- ✓ Plano de Tesouraria implementado com maior grau de previsibilidade, sujeito a ajustamento semanal;
- ✓ Fundo de Maneio;
- ✓ Manual de procedimentos da Tesouraria validado.

601. À data do presente parecer, segundo os responsáveis do MF, a maioria dos componentes da reforma suprarreferida já foram implementados e outros estão em curso, destacando neste último caso a consolidação da gestão da Tesouraria do Estado.

602. Não obstante as informações recebidas, esses componentes de reformas serão objetos de verificações e certificações *in loco* nos pareceres subsequentes.

¹⁴ Alteração do Decreto-Lei n.º 29/98, que define as normas e procedimentos relacionados com o sistema de pagamento do Tesouro, pelo Decreto-Lei n.º 36/2019, de 25 de julho.



Titulo II
Capitulo VIII – **Segurança Social**



CAPÍTULO VIII - SEGURANÇA SOCIAL

8.1 Enquadramento

603. No contexto da globalização e do envelhecimento da população há cada vez mais consenso no reconhecimento de que a segurança social é essencial para a sustentabilidade do desenvolvimento social e económico. O sistema de segurança social tem como objetivo universal garantir que todos sem exceção tenham direito, à proteção social, em particular aos indivíduos que dela nunca usufruíram.

604. O sistema nacional através da Lei n.º 131/V/2001, de 22 de janeiro, define a base da segurança social, no seu preâmbulo, refere que os direitos fundamentais dos cidadãos constituem uma das principais responsabilidades do Estado, a quem cabe assegurar a gradual realização das condições indispensáveis à efetivação desses direitos, nomeadamente, através da adoção duma política nacional de proteção social.

605. Acresce ainda, no mesmo preâmbulo que pretende *"alargar a rede de segurança social a todos os cidadãos cabo-verdianos e suas famílias, visando por um lado, garantir a igualdade de tratamento e a integração social através de proteção a grupos mais vulneráveis e, por outro lado, prevenir situações de carências, disfunção, marginalização, evitando, assim, todas as formas de exclusão, desigualdades sociais e assimetrias"*. Para o efeito a lei traz, na sua essência, art.º 1º da Lei n.º 131/V/2001, de 22 de janeiro, três níveis diferentes, ou seja, a rede de segurança, a proteção social obrigatória e a proteção social complementar.

606. A rede de segurança é administrada pelo Estado através do Centro Nacional de Pensões Sociais (CNPS) que gere o regime não contributivo e através de projetos de ação social.

607. Relativamente à proteção social obrigatória (**anexo VIII**), em Cabo Verde existem vários regimes de Segurança Social que tendem a convergir ao longo do tempo num sistema único de Segurança Social gerido pelo INPS, a saber:

- ❖ O regime contributivo de Segurança Social dos trabalhadores por conta própria e por conta de outrem, gerido pelo INPS;



- ❖ O regime contributivo de Segurança Social dos funcionários públicos que, por sua vez, distingue, por força do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 21/2006, de 27 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 40/2006, de 10 de julho, os agentes públicos providos até 31 de dezembro de 2005 (designados de agentes atuais) dos agentes providos após essa data (designados de novos agentes). A aposentação dos primeiros está a cargo do Ministério das Finanças e a do segundo grupo a cargo do INPS, embora os demais benefícios sociais sejam atualmente da responsabilidade do INPS para as duas categorias de agentes;
- ❖ O regime contributivo para os antigos trabalhadores das instituições financeiras e um outro para os atuais trabalhadores dessas mesmas instituições, sendo este último gerido pelo INPS.

608. A proteção social complementar, em Cabo Verde é facultativa e garantida pelas seguradoras.

609. Apesar de o INPS, no ano a que respeita a CGE, não estar sujeito à prestação de contas ao TdC, na emissão do PCGE, o TdC pode proceder, em qualquer momento, à fiscalização das contas desta instituição ao abrigo das disposições combinadas dos números 5 e 6 do art.º 31º e do art.º 32º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro, e n.º 2 do art.º 15º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de julho.

8.1.1 Principais medidas legislativas

610. Desde 2004, sistematicamente e no âmbito do sistema de proteção social em Cabo Verde vem sendo implementado as reformas legislativas necessárias. Assim no ano 2017 foram publicadas as seguintes medidas legislativas com impacto no orçamento e na conta da segurança social:

- Alteração do regime jurídico de atribuição do subsídio de desemprego, clarificando o seu campo de aplicação pessoal e redefinido a data de entrada em vigor – Decreto-Lei n.º 23/2017, de 29 de maio; alteração da base de incidência contributiva, indexando-a aos valores do salário mínimo nacional – Decreto-Lei n.º 32/2017, de 25 de julho, alteração da data de entrada em vigor da portaria de atualização das taxas para a segurança social, visando o financiamento ao subsídio de desemprego – Portaria n.º 27/2017, de 25 de julho;



- Através da Portaria n.º 27/2017, de 25 de julho a taxa de contribuição para a previdência social foi atualizada para 24,5% sendo 8,5% correspondentes às contribuições dos trabalhadores e 16% referente à entidade empregadora.

8.2 Orçamento e Conta Global da Segurança Social

611. O Orçamento e a Conta Global da Segurança Social são constituídos pelos mapas a que se referem as disposições da Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro.

612. Importa frisar que o setor da segurança social carece de normas e princípios contabilísticos específicos, para que se possam cumprir cabalmente as imposições decorrentes da LEO que prevê integrar o orçamento da Segurança Social no OE o qual pressupõe, na sua execução, a existência de uma Conta da Segurança Social, incluindo o Balanço, e que deve integrar a CGE a ser objeto de parecer cuja emissão cabe ao TdC. Em sede do exercício do contraditório do PCGE 2016, os responsáveis do INPS e do Ministério das Finanças alegaram estar atentos e concordaram com a constatação do TdC, e afirmaram que no PAO de 2019 introduziram essa preocupação visando criar um plano próprio de contabilidade pelo que se solicita informações sobre o desenvolvimento deste plano.

613. Em sede de alegações, os responsáveis do INPS pronunciaram: *“Mais uma vez e á semelhança dos anos anteriores, o INPS concorda com a afirmação de que “o setor da segurança social carece de normas e princípios contabilísticos específicos para que se possam cumprir cabalmente as imposições decorrentes da LEO, que preveem integrar no OE o orçamento da segurança social o qual pressupõe na sua execução, a existência de uma conta da segurança Social, incluindo o balanço, e que deve integrar a CGE a ser objeto de parecer cuja emissão cabe ao TCCV.*

A discussão da integração das contas da segurança social, regime obrigatório no orçamento e conta geral do Estado continua presente e constou no PAO 2019 e neste âmbito alguns encontros nomeadamente com a DNOCP e outras instituições foram realizadas para discussão da matéria. No entanto, o INPS continua ciente que a utilização do PNCP não responde aos desafios que se lhe prendem no que toca á transparência na divulgação dos fatos contabilísticos, pelo que também consta do seu PAO2020 a implementação de um plano próprio de contabilidade. No entanto, trata-se de uma decisão que não caberá apenas ao INPS a sua implementação.

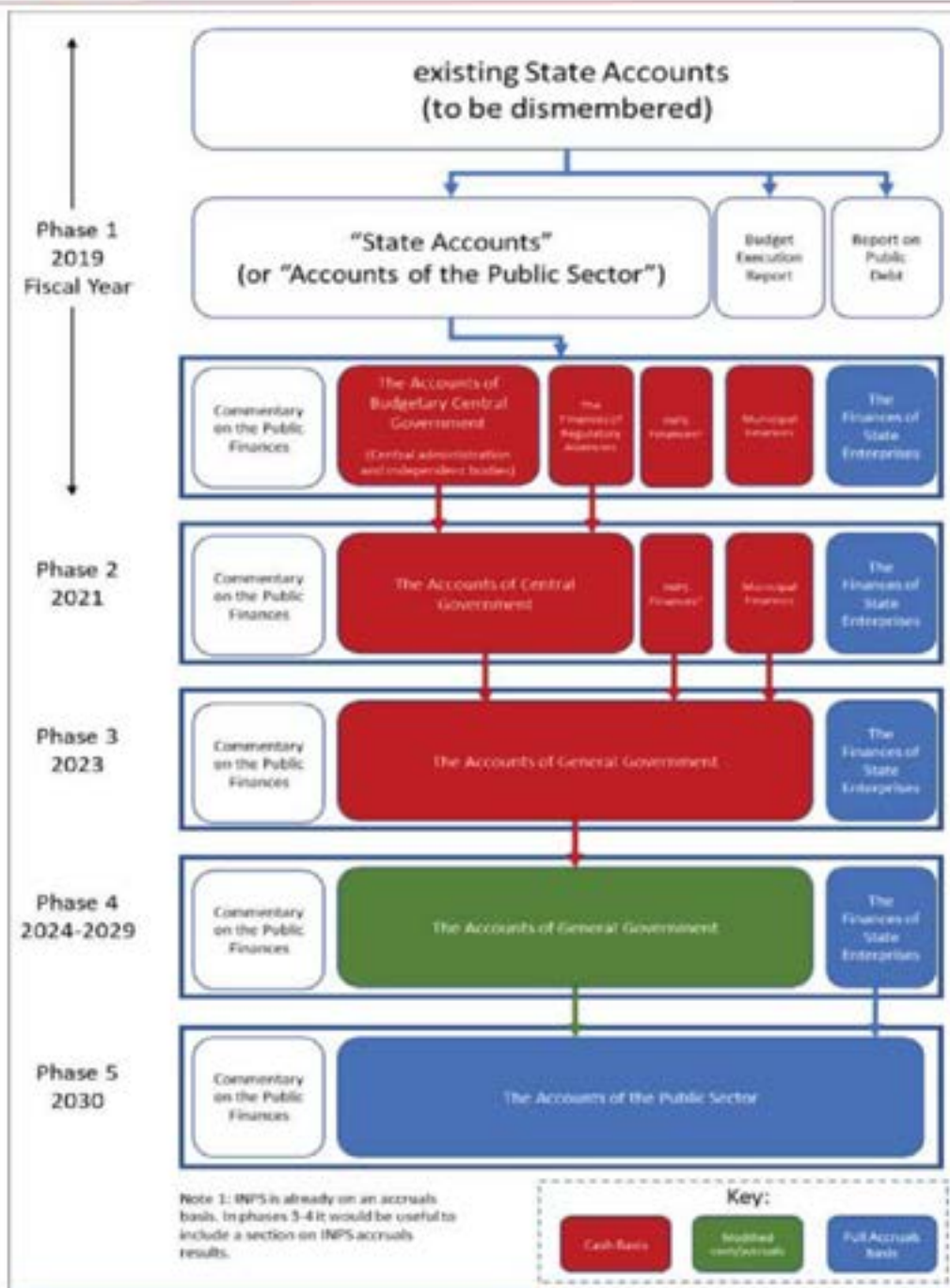
VIII – Segurança Social



Para dar cumprimento, um dos passos dados pela Administração foi a apresentação de uma proposta de alteração do artigo 9º dos Estatutos, a tutela, passando a incluir uma alínea com o seguinte texto "... O INPS adota um Plano de Contabilidade próprio e que obedece aos princípios do Sistema de Normalização Contabilístico e de Relato Financeiro (SNRF)", não obstante continuar a constar do PAO 2020. Foi apresentada e discutida a nível do CCS e aguarda-se pela apreciação do Governo".

614. Especificamente sobre este ponto os responsáveis do MF alegam: *"As melhores práticas internacionais não recomendam a proliferação de planos. Pois, tal como seria necessário um plano para a segurança social, o seria para a saúde, para a educação para as forças armadas, etc. Tais proliferações de planos estariam a dificultar o processo de consolidação, que se quer mais abrangente e cada vez mais automática.*

Assim, a estratégia de reforma neste quadro passa por adaptar as normas internacionais para o sector público (IPSAS), numa transição gradual, nos termos do roadmap de transição desenhada abaixo:



615. Segundo o contraditório exercido, os responsáveis do INPS mencionaram uma série de fatores que contribuíram para que ainda continuem os problemas relacionados com as normas e princípios contabilísticos específicos. Elencaram ainda um conjunto de intenções a serem realizadas no ano de 2019 e seguintes, a serem confirmados, em pareceres posteriores.

VIII – Segurança Social



616. O MF na sua abordagem apresentou o "roadmap" para a implementação do IPSAS, como sendo a reforma que vem solucionar a prestação de contas no INPS.

617. Ora, o plano da efetivação tem o horizonte de 10 anos, segundo o quadro, e na nota de rodapé cita que o INPS tem a contabilidade na base de acréscimo, sendo que nas etapas 3 e 4 pode ter a prestação de contas nesta base. Levando em consideração a tempestividade estaríamos entre os anos 2023, 2024 – 2019.

618. Tendo em referência o que foi antes referido, o TdC é de opinião que o INPS deve proceder nos termos da LEO vigente. Assim sendo, recomenda-se o seguinte:

Recomendação n.º VIII.1 – 28/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que conceda as condições necessárias para as partes interessadas procedam de modo que o INPS tenha os normativos contabilísticos necessários, para que possa melhorar a "accountability" por ser uma instituição de grande importância no panorama da Segurança Social nacional e internacional.

619. De acordo com o Decreto-Lei n.º 57/2016, de 9 de novembro, que aprova a nova orgânica do Ministério das Finanças, foi criada a Comissão Nacional de Normalização Contabilística (CNNC), que terá por objetivo principal assegurar a uniformização na aplicação do referencial contabilístico, tendo em vista a melhoria na prestação de informações financeira económica e patrimonial das entidades, incluindo o setor da segurança social. Questionado ao MF se a CNNC já foi criada, se está no exercício pleno das suas funções e, se sim, que trabalho tem sido desenvolvido sobre essa matéria.

620. Sobre a questão supra os responsáveis do MF anunciaram: *"A nova orgânica do MF, veio extinguir a CNNC, criando uma nova entidade, que passa a ter as competências da CNNC, bem como outras no âmbito da supervisão. Essa nova entidade é a CRF. O diploma que regulará as suas competência e funcionamento está em processo de auscultação, antes da devida aprovação. Aproveitamos para partilhar o draft atualizado, em anexo ao presente contraditório, para melhor informação e eventualmente contributos por parte do TCCV".*

621. Em sede de alegações os responsáveis do INPS pronunciaram: *"Cabe ao INPS informar que tem conhecimento da criação da comissão Nacional de Normalização*



Contabilística (CNNC) mas, no entanto, o instituto não foi integrado na equipa, pelo que não podemos informar sobre os trabalhos desenvolvidos”.

622. Através da réplica do INPS, à solicitação do TdC, constata-se o desconhecimento desta das reformas em curso a serem implementadas pelo MF, no âmbito da gestão das finanças públicas, como é o caso das IPSAS supramencionadas.

623. A CNNC e ou CRF, ora criada, é um veículo que serve de elo para a efetivação e coordenação das reformas a nível das normas contabilísticas e sua adequação a nível do setor público, premindo mais consistência a “accountability”.

Desta forma, vale recomendar o seguinte:

Recomendação n.º VIII.2 – 29/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que crie as condições basilares para a implementação da reforma a nível da CRF e dotá-la de condições técnicas bastantes no intuito de introduzir o IPSAS, como referencial contabilístico ao setor público, envolvendo o INPS nessa matéria.

624. Tem sido recorrente e uma vez mais a CGE 2017, não integrou a Conta da Segurança Social, apresentando apenas o Mapa III-14 - Balanço da Segurança Social da CGE, o que não está em conformidade com os art.ºs 3º, 18º, 31º, 32º e 34º da LEO, que preveem o estabelecimento da Conta e do Balanço da Segurança Social. Por razões de princípio de unidade a Conta global da Segurança Social deveria consolidar, tanto a conta da segurança social gerida pela Administração Central, como também a conta da Segurança Social gerida pelo INPS. As respostas que a entidade tem frisado é que há incompatibilidade de consolidação e que com a entrada da nova lei de bases do Orçamento prontamente será colmatada.

625. Sobre as citações efetuadas, refira que os responsáveis do MF alegaram o seguinte: *“Com aprovação da Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho que estabelece as bases do Orçamento do Estado, esta constatação será ultrapassada aquando da CGE de 2021”.*

626. O TdC tem conhecimento que o referido diploma fora aprovado. Entretanto, só no ano 2021 será resolvida, a questão supra.

627. A CGE apresentou no ponto 5 – Situação Financeira da Segurança Social 2017, mas, as informações disponibilizadas divergem das que constam no Mapa III-14 Balanço da Segurança Social da CGE, como mostra o quadro abaixo.



Quadro VIII.1 - Valores das receitas e despesa globais na CGE divergentes dos na LOE da Administração Central e do INPS

Quadro de Receitas da Segurança Social (em milhões de CVE)			
Designação	Orç. Inicial	LOE 2017 (mapa XIV)	Diferença
Receitas			
Administração Central	58,7	-	
Instituto Nacional de Previdência Social	11 165,5	11 165,5	0,0
Total das Receitas	11 224,2	11 165,5	58,7

Quadro de Despesas da Segurança Social			
Designação	Orç. Inicial	LOE 2017 (mapa XIV)	Diferença
Despesas			
Administração Central	6 621,7	6 599,2	22,5
Instituto Nacional de Previdência Social	6 621,7	4 470,5	2 151,2
Total das Despesas	13 243,4	11 069,7	2 173,7

Fonte: UPCGE - Dados da CGE e do OE 2017

628. Sobre este ponto o MF alegou: *"Esclarecemos que as informações constantes no Relatório da CGE 2017 no ponto 5 – Situação Financeira da Segurança Social estão em sintonia com Mapa III-14 Balanço da Segurança Social da CGE, conforme as figuras abaixo"*.

Conta Geral do Estado 2017

Figura LXXII - Quadro de Despesas da Segurança Social

Designação	2016			2017			Variação em % 2017/2016
	Orç. Inicial	Orç. Anual	Exec.	Orç. Inicial	Orç. Anual	Exec.	
Despesas							
Administração Central	6 219,0	6 186,5	5 985,0	6 621,7	5 206,2	6 405,5	7,0
Instituto Nacional de Previdência Social	4 758,1 **	5 281,3 **	5 752,7	4 470,5 **	5 237,9 **	6 127,4	6,5
Total Despesas	10 977,1	11 467,7	11 737,6	6 621,7	10 444,1	12 532,9	6,8

*Orçamento publicado: OE 2016 Lei nº 2/IX/2016 e OE 2017 Lei nº 5/IX/2016 - Orçamento preliminar do INPS de acordo com a Lei 78/V/98 art.º 11 nº 6.

**Orçamento aprovado

Figura LXXI - Quadro de Receitas da Segurança Social

Designação	2016			2017			Variação em % 2017/2016
	Orç. Inicial	Orç. Anual	Exec.	Orç. Inicial	Orç. Anual	Exec.	
Receitas							
Administração Central	307,8	307,8	55,7	58,7	58,7	60,4	0,4
Instituto Nacional de Previdência Social	10 613,7 **	10 613,7 **	12 307,4	11 165,5 **	12 095,5 **	13 020,3	5,8
Total receitas	10 921,5	10 921,5	12 363,1	11 224,2	12 154,2	13 080,7	5,8

*Orçamento publicado: OE 2016 Lei nº 2/IX/2016 e OE 2017 Lei nº 5/IX/2016 - Orçamento preliminar do INPS de acordo com a Lei 78/V/98 art.º 11 nº 6.

**Orçamento aprovado



CONTA GERAL DO ESTADO/2017
MAPA II-14
BALANÇO DA SEGURANÇA SOCIAL

Administração Central

Designação	Orç. Inicial	Orç. Actual	Receitas	% Total Rec.
Taxa Social Única e Outras Contribuições	58 700 000	58 700 000	60 370 308	100
Total de Receita	58 700 000	58 700 000	60 370 308	100
Designação	Orç. Inicial	Orç. Actual	Despesas	% Total Desp.
Segurança Social para Agentes do Estado	1 409 247 709	1 481 563 005	1 168 181 291	18
Dos quais:				
Encargos com a saúde	72 767 820	76 576 061	74 953 369	1
Abono de Família	23 431 224	22 527 900	17 168 334	0
Contribuição para Segurança Social	1 276 579 473	1 346 749 135	1 049 118 091	16
Seguros Acidente de trabalho e doenças profissionais	32 205 674	31 311 325	25 857 464	0
Encargos de segurança social diversos	4 263 418	4 338 585	1 084 033	
Pensões de aposentação	3 462 375 000	3 527 318 000	3 526 455 522	55
Pensões de sobrevivência	200 936 323	234 436 323	233 276 613	4
Pensões de regime não contributivo a)	1 497 077 857	1 442 696 457	1 441 617 506	23
Pensões de Reserva	50 304 220	0	34 367 334	1
Subtotal Despesa (Mapa XIV - Orçamento da Segurança Social)	6 619 941 109	6 685 953 785	6 403 897 866	100
Pensões do ex-Presidente	1 723 320	1 723 320	1 632 000	0
Total Despesa	6 621 664 429	6 687 677 105	6 405 529 866	100
Saldo	-6 562 964 429	-6 628 977 105	-6 345 159 558	
Instituto de Previdência Social				
Designação	Orç. Inicial	Orç. Actual	Proveitos	% Total Prov.
Proveitos	10 981 856 000	10 981 856 000	13 020 341 000	
Receitas Correntes	10 981 856 000	10 981 856 000		
Receitas de Capital				
Contribuições			10 108 316 000	78
Rendimentos Financeiros			2 200 569 000	17
Comp. Convenções Internacionais	0		101 176 000	1
Outras Receitas			610 290 000	5
Transferências Correntes	183 600 000			
Total de Proveitos	11 165 456 000		0 13 020 341 000	100
Designação	Orç. Inicial	Orç. Actual	Proveitos	% Total Desp.
Despesas Correntes	4 470 502 000	4 470 502 000	5 954 920 000	97
Doença e Maternidade	1 942 025 000	1 942 025 000	2 345 631 000	38
Prestações Diferidas	1 610 599 000	1 610 599 000	1 607 193 000	29
Abono de Família e Prest. Complementares	299 591 000	299 591 000	341 997 000	6
Despesas com o Pessoal	408 069 000	408 069 000	391 838 000	6
Aquisição de Bens e Serviços Correntes	210 218 000	210 218 000	232 387 000	4
Outras Despesas	0	0	835 874 000	4
Despesa de Capital	0	0	172 502 000	3
Imposto Sobre Capital	0	0	172 502 000	3
Total de Despesas	4 470 502 000	4 470 502 000	6 127 422 000	100
Saldo	6 694 954 000	-4 470 502 000	6 892 919 000	
Instituto de Previdência Social + Administração Central				
Designação			Total Geral	
Receitas de INPS + Administração Central	11 224 156 000	58 700 000	13 080 711 308	
Despesas de INPS + Administração Central	11 092 166 429	11 158 179 105	12 532 951 899	
Saldo	131 989 571	-11 099 479 105	547 759 442	

(*) Administração Central, inclui Serviços Autónomos

a) Inclui o Programa de Investimento

629. Ainda relativamente a este ponto o INPS pronunciou: *"Nos parece que as informações provisórias do INPS foram as utilizadas na elaboração da LOE 2017, não tendo sido posteriormente atualizadas com o envio do PAO 2017 aprovado em sede de Conselho Diretivo do INPS nos termos da alínea t) do artigo 15 dos Estatutos, e enviado ao Ministério das Finanças para conhecimento e homologação."*



Por outro lado, no quadro VIII.1 (Quadro das despesas da segurança Social) do relatório do TC nos parece haver um lapso na medida em que a informação de 6 621,7 de contos na designação despesas do INPS, não se vislumbra nos documentos do Instituto e o valor é o mesmo que consta na linha das despesas da Administração Central”.

630. O posicionamento do INPS e do MF elucidaram o lapso no valor de 6.621,7 de contos no Quadro VIII.1 que corresponde, efetivamente, às despesas da Administração Central. Nesses termos o TdC aceita a menção apontada e considerada a situação resolvida.

631. Os números que se apresentam no quadro divergem dos que foram apresentados nas páginas 103 e 104 da CGE, relativo à Administração Central e da Segurança Social, em comparação com a inscrição global inicial no mapa XIV da LOE 2017. A título de exemplo, a figura LXXI e LXXII da CGE– Quadro de Receitas e Despesas da Segurança Social, nas rubricas, Administração Geral e Instituto Nacional de Previdência Social detém diferenças nos montantes de 58,7 milhões de CVE. No Quadro de Despesas da Segurança Social apresentou a diferença de 22,5 milhões de CVE 2.151,2 nas rubricas Administração Central, Instituto Nacional de Previdência Social, respetivamente, perfazendo o total global no valor de e 2.173,7 milhões de CVE.

632. Em relação à constatação acima proferida o MF esclareceu: *“Relativamente as diferenças mencionadas temos a dizer o seguinte:*

1. diferença de 58,7 milhões de CVE: este consta nos mapas da CGE acima referido e no orçamento inicial da receita da segurança social da Administração Central no SIGOF. Esta não consta no mapa XIV da LOE 2017. Por lapso, houve uma omissão aquando da impressão do mesmo, contudo aparece no mapa I de receitas da Administração Central rubrica 01.02 – Segurança Social no valor de 58,7 milhões de CVE, conforme o mapa no anexo III (vide pág. 62 do contraditório);

2. no quadro de despesas da Segurança Social apresentou a diferença de 22,5 milhões de CVE, este inclui o programa de investimento que no mapa XIV da LOE 2017 não refletem, tendo em conta a vocação desse mapa;

3. diferença de 2.151,2 milhões de CVE nas despesas do Instituto Nacional de Previdência Social não existe. O valor constante do quadro LXXII e no mapa XIV é de 4.470,5 milhões de CVE e não 6.621,7 milhões de CVE como apresentaram no vosso quadro”.



633. Levando em consideração os motivos do MF, apontados nos pontos 2 e 3, o TdC aceita a explicação proferida.

634. No entanto, a razão da omissão de 58,7 milhões de CVE, sublinhada pelo MF no ponto 1, carece de reparos visto que o valor é materialmente relevante para as contas públicas. Dai a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VIII.3 – 30/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que imprima maior rigor e fiabilidade nos valores registados nos quadros orçamentais do Estado.

635. Segue o quadro com as diferenças nas rubricas entre os mapas.

Quadro VIII.2 - Diferença entre o Orçamento Inicial nas rubricas de Mapa XIV do OE e do Mapa III.14 da CGE

(em milhões de CVE)

Total de Despesas	Orçamento Inicial		Diferença de Valores
	Mapa XIV do OE 2017	Mapa III - 14 da CGE	
Pensões	5 212,4	5 212,4	0
Pensões de aposentação	3 462,4	3 462,4	0
Pensões de ex-Presidentes	1,7	1,7	0
Pensões de regime não contributivo	1 497,1	1 497,1	0
Pensões de Reserva	50,3	50,3	0
Pensões de sobrevivência	200,9	200,9	0
Segurança social para Agentes do Estado	1 386,8	1 409,2	22,5
Abono de Família	23,4	23,4	0
Contribuição para Segurança Social	1 255,9	1 276,6	20,7
Encargos com a saúde	72,8	72,8	0
Encargos de segurança social diversos	4,3	4,3	0
Seguros Acidente de trabalho e doenças profis	30,4	32,2	1,8

Fonte: UPCGE - Dados da CGE 2017

636. Face aos resultados apurados, com diferenças nas rubricas assinaladas no quadro acima, foi remetido à consideração dos responsáveis do MF.

637. Ainda, em sede de alegações o MF proferiu: *"Remetemos ao número 2 da resposta à constatação n.º 456. De referir ainda que no mapa XIV da CGE foi introduzida uma nota de observação, face a inclusão dos dados do programa de investimento"*.



638. Segundo o relatório de gestão, o INPS utiliza o PNCP como referencial contábilístico e o aplicativo informático para registo contábilístico, o Sistema Integrado de Gestão de Previdência Social (SIPS). Por outro lado, o Estado que gere o regime da Administração Pública, ainda não adotou o PNCP, o que dificulta a consolidação das informações entre os dois sistemas. O Ministério das Finanças em pareceres anteriores reconheceu a necessidade de criar condições para a consolidação de forma a refletir informações adicionais, para além do que tem sido apresentado no Mapa III-14.

639. De acordo com o art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 21/2006, de 27 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 40/2006, de 10 de julho, para financiamento da proteção social dos novos agentes é transferida mensalmente, do OE para o INPS, uma verba igual a 23% da respetiva massa salarial, correspondendo 8% à Taxa Social Única devida pelos agentes e 15% à contribuição do Estado, enquanto entidade empregadora, nos termos da lei vigente.

640. Relativamente ao financiamento da proteção dos "agentes atuais", segundo o n.º 1 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 21/2006, de 27 de fevereiro, "(...) é transferida mensalmente do Orçamento do Estado para o INPS uma verba que resulta da aplicação da Taxa Social Única vigente, devida pelos que estão no ativo, atualmente de 8%, à respetiva massa salarial".

641. No caso do financiamento da proteção dos atuais aposentados, o n.º 2 do art.º 10º do acima citado Decreto-Lei estipula que "(...) os atuais aposentados ao abrigo da Lei n.º 61/III/89, de 30 de dezembro, o Orçamento do Estado suporta e transfere mensalmente para o INPS, uma verba que resulta da aplicação da Taxa Social Única vigente ao montante global das respetivas pensões".

642. Nos pontos que seguem apresentam-se, em separado, as contas do Regime de Previdência Social dos funcionários da Administração Central e as do Regime do INPS.

8.2.1 Orçamento e Conta da Segurança Social geridos pela Administração Central

643. O balanço da segurança social da Administração Central, à semelhança dos anos anteriores, apresenta-se de modo deficitário devido a forma como é financiado o orçamento. Ou seja, esta é quase inteiramente financiado pelo Orçamento do Estado. Este balanço

VIII – Segurança Social



apresentar-se-ia ainda mais deficitário se o Ministério das Finanças considerasse, no Mapa III.14, todas as despesas referentes à rede de segurança social, segundo a CGE de 2017. "Neste ponto, não se pretende esgotar todo o sistema de segurança social, não abordando os subsistemas e os programas de proteção da criança e das famílias, mas concentrando-se nos ramos da velhice e invalidez, doença, paternidade e maternidade...".

Quadro VIII.3 - Balanço da Segurança Social da Administração Central

(em milhões de CVE)

Designação	Ano 2016	Ano de 2017					Variação 2017 vs 2016
		Valor Exec. Orçamental	Orç. Inicial	Orç. Corrigido	Execução		
	Valor				Exec. %	Peso %	
Receita	56	58,7	58,7	60,4	102,8	100	8,4%
TSU e outras Contribuições	0,1	58,7	58,7	60,4	102,8	100	70032,0%
Despesa	5 964,9	6 621,7	6 727,9	6 405,7	95,21	100	7,0%
Segur. social p/ agen. Estado	1 110,8	1 409,3	1 481,4	1 168,3	78,9	18,2	5,2%
Encargos com a saúde	92,2	72,8	76,6	75,0	97,9	1,2	-18,7%
Abono de família	17,5	23,4	22,5	17,2	76,4	0,3	-1,8%
Contribuição para seg. social	976,1	1 276,6	1 346,7	1 049,1	77,9	16,4	7,5%
Seguros acid.trab.e doenç.prof	23,1	32,2	31,3	25,9	82,7	0,4	12,3%
Encargos seg.social diversos	1,9	4,3	4,3	1,1	25,6	0,0	-40,9%
Pensões	4 874,2	5 212,4	5 246,5	5 237,4	99,8	81,8	7,5%
Pensões de aposentação	3 202,7	3 462,4	3 527,3	3 526,5	100,0	55,1	10,1%
Pensões de sobrevivência	209,9	200,9	234,4	233,3	99,5	3,6	11,1%
Pensões de regime não contributivo *	1 403,4	1 497,1	1 442,7	1 441,6	99,9	22,5	2,7%
Pensões de reserva	55,4	50,3	40,4	34,4	85,1	0,5	-37,9%
Pensões de Ex - Presidentes	2,9	1,7	1,7	1,6	94,1	0,0	-44,0%
Saldo	-5 929,3	-6 563,0	-6 669,2	-6 345,1			
Receitas/Despesas		0,9%	0,9%	0,9%			

Fonte: UPGCE - Dados da CGE 2017

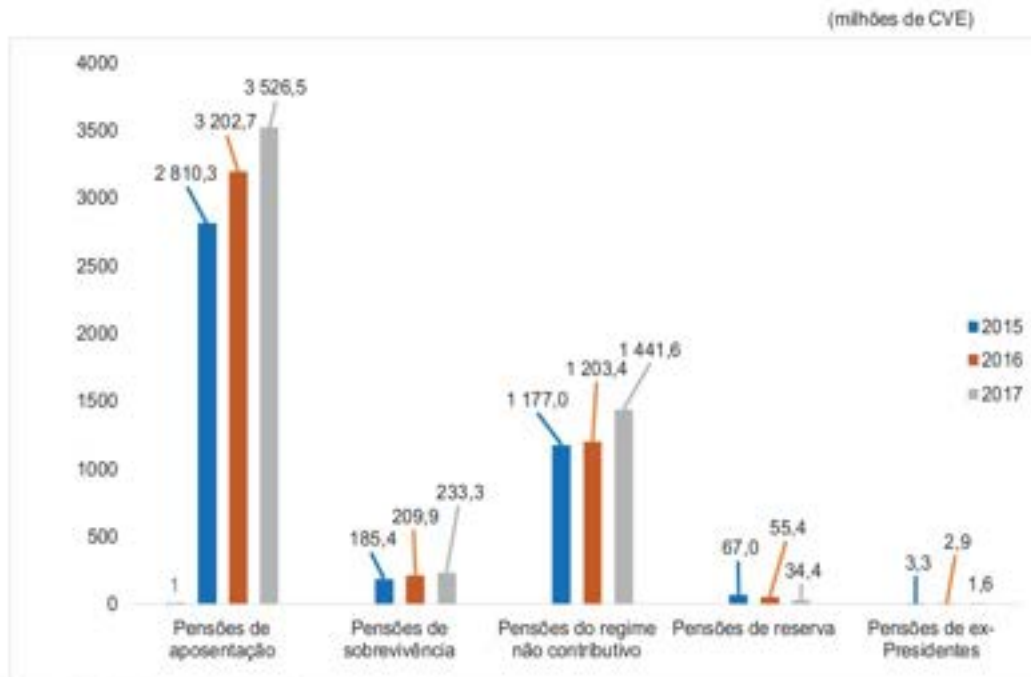
* Inclui o valor das pensões do regime não contributivo, previstas e pagas através do Projeto Proteção, Inserção e Integração Social.

644. No que tange às despesas, o quadro anterior apresenta duas grandes rubricas, a das Pensões que consome 81,8% do orçamento e da Segurança Social para os Agentes do Estado que consome os restantes 18,2% do orçamento. Nesta última rubrica enquadram-se as Contribuições para a Segurança Social que são os encargos suportados pelo Estado enquanto entidade patronal. Estes encargos tiveram um aumento de 7,5% relativamente ao período homólogo (976 milhões de CVE), e representam 16,4%, das despesas da Segurança Social geridas na Administração Central. Os restantes 1,9% dizem respeito às rubricas Encargos com a Saúde, Seguros com Acidentes de Trabalho e Doença Profissional, Abono de Família e Encargos Segurança Social Diversos.



645. No que concerne às Pensões, o Estado despendeu 5.237 milhões de CVE em 2017, ou seja, 7% para mais comparado com o período homólogo (4.874 milhões de CVE). Confirma a tendência que se tem verificado, nos últimos anos, como se pode constatar no gráfico que segue.

Gráfico VIII.1 - Evolução das Pensões - 2015 a 2017



Fonte: UPCGE – Dados do Relatório e Contas 2015 a 2017

646. Salvo as Pensões de Reserva e as do Ex-Presidentes que decresceram no triênio 2015 a 2017, as outras pensões aumentaram ao longo do período. De destacar ainda as Pensões de Aposentação que aumentaram 10% de 2016 para 2017, representando 55,1% das despesas globais da segurança social.

647. A rubrica Pensões do Regime não Contributivo continua a incluir verbas de investimento garantidas pelo financiamento do Tesouro, concretamente no projeto Proteção Social Mínima - Pensão Social, quando esse tipo de despesa não se enquadra na ótica de investimento. Aquando da criação do CNPS, o MF havia assumido o compromisso de passar essas despesas para o orçamento de funcionamento de forma faseada. Constatou-se através da Conta de Gerência do CNPS, no ano 2017, o registo de 199.996 milhões de CVE classificada no orçamento de investimento.



648. O quadro que segue ilustra a evolução da Conta da Segurança Social dos agentes da Administração Pública, no período 2015-2017.

Quadro VIII.4 - Evolução da Conta da Segurança Social da Administração Central de 2015 a 2017

(em milhões de CVE)

Designação	2015	2016	2017	Var 2016 / 2015		Var 2017 / 2016	
				Valor	%	Valor	%
				Receita	45,7	55,7	60,4
TSU e Outras Contribuições	45,7	55,7	60,4	10,0	21,8%	4,7	8,4%
Despesa	5 628	5 985	6 406	357	6,4%	421	7,0%
Segur. social p/ agen. Estado	1 185	1 111	1 168	-74	-6,2%	57	5,2%
Encargos com a saúde	48,3	92,2	75,0	43,9	90,8%	-17	-18,7%
Abono de família	17,6	17,5	17,2	-0,10	-0,6%	-0,4	-2,0%
Contribuição para seg. social	1 094,2	976,1	1 049,1	-118,1	-10,8%	73,0	7,5%
Seguros acid.trab.e doenç.prof	23,3	23,1	25,9	-0,3	-1,1%	2,8	12,1%
Encargos seg.social diversos	1,1	1,9	1,1	0,8	69,8%	-0,8	-41,8%
Pensões	4 443	4 874	5 237	431	9,7%	363	7,5%
Pensões de aposentação	2 810,3	3 202,7	3 526,5	392,4	14,0%	324	10,1%
Pensões de sobrevivência	185,4	209,9	233,3	24,5	13,2%	23,4	11,1%
Pensões de regime não contributivo *	1 377,0	1 403,4	1 441,6	26,4	1,91%	38,2	2,7%
Pensões de reserva	67,0	55,4	34,4	-11,6	-17,3%	-21,0	-37,9%
Pensões de Ex-Presidentes	3,3	2,9	1,6	-0,4	-12,5%	-1,2	-42,9%
Saldo	-5 582	-5 929	-6 345	-347	6,2	-416	7,0%

Fonte: UPCI - dados CGE 2015, 2016 e 2017

649. O saldo deficitário da conta da Segurança Social da Administração Central agravou-se no período de 2015 a 2017, impulsionado pelo crescimento nas variações havidas na rubrica Despesa na ordem de em 6,4% e 7,0% no ano de 2016 e 2017, respetivamente. De salientar que em termos absolutos, a rubrica Pensões de aposentação, apresentou o maior aumento na ordem de valor no triénio nas variações no triénio havidas atingindo as cifras de 392 milhões de CVE e 324 milhões de CVE nos três anos 2015, 2016 e 2017, respetivamente.

650. As despesas representaram em média 3% do PIB no triénio, e por sua vez, as receitas não passaram de 0,31% do PIB, em média no período em análise.



8.2.2 Orçamento e Conta da Segurança Social geridos pelo INPS

651. O INPS tem, entre outras atribuições, a de gerir o sistema de proteção social obrigatória, de acordo com a al. a) do n.º 1 do art.º 4º do Decreto-Lei n.º 40/2014, de 11 de agosto, que aprova o Estatutos do INPS.

652. Segundo o Plano de Atividades e Orçamento (PAO) do INPS, com a publicação da Lei n.º 72/VIII/2014, de 19 de setembro, que define as bases do Sistema Nacional de Planeamento, foram criadas as bases para implementação obrigatória do orçamento-programa do INPS. Em 2015 a instituição adotou uma nova abordagem de planeamento que considera a visão e a missão da instituição, os objetivos estratégicos definidos, e as estratégias de intervenção através de eixos programáticos.

653. Ainda, segundo o PAO do INPS 2017 (pág. 3) *"ao adotar o Sistema Nacional de Planeamento, o INPS procurou integrar a abordagem seguida na elaboração do Plano e Orçamento Público, integrando os eixos definidos no documento PEDS 2017-2021. Desta forma a consolidação das contas do Sector Público torna-se imediata"*.

654. Assim, os programas de intervenção do INPS no Plano de Atividade e Orçamento do ano 2017, adequaram-se aos eixos do PEDS, nomeadamente ao Pilar II – Estado Social na área estratégica de Capital Humano, com 1 programa de intervenção que remontou a 4,1 milhões de CVE e no Pilar III - Soberania do PEDS, para a área estratégica de Boa Governação, com 9 programas de intervenção que cifrou 14,7 milhões de CVE, perfazendo o total de 18,8 milhões de CVE que por sua vez, representa 10,3% do PIB, segundo as páginas 18 e 19 do Plano de Atividades e Orçamento de 2017.

655. O quadro seguinte apresenta a análise orçamental entre a demonstração de resultados previsionais e a demonstração de resultados definitiva do INPS.



Quadro VIII.5- Informação Financeira do INPS

(em milhões de CVE)

Designação	Relatório e Contas do INPS 2016	PAO 2017 do INPS	Relatório e Contas do INPS 2017	Execução %	Peso %	Varição 2017 / 2016
Proveitos e Ganhos						
Proveitos Operacionais	9,5	9,6	10,2	105,8%	6391,4	7,2%
Contribuições	9,4	9,5	10,1	106,2%	6 326,9	7,5%
Outras receitas operacionais	0,12	0,13	0,10	79,9%	64,5	-13,7%
Proveitos e Ganhos Financeiros	2,3	2,5	2,2	87,5%	1377,4	-2,5%
Juros obtidos	2,12	2,43	2,14	88,4%	1 341,5	0,9%
Rendimentos de imóveis	2 582,0	2 829,0	2 736,0	96,7%	1,7	5,6%
Rendimentos de partic. de capital (ações)	0,13	0,09	0,05	60,8%	32,9	-58,6%
Outros Proveitos	0,002		2 027,0	0,0%	1,3	-1,2%
Proveitos e Ganhos Extraordinários	0,53	0,16	0,61	382,0%	382,0	15,2%
Total de Proveitos e Ganhos	12,3	12,3	13,0	105,7%	8150,8	5,8%
Custos e Perdas						
Custos operacionais	5 354 741,0	4 731 195,0	5 780 090,0	122,2%	111,0	7,9%
Doença e Maternidade	2,09	1,81	2,35	129,2%	45,0	12,1%
Prestações Diferidas (pensões)	1,59	1,66	1,81	108,6%	34,7	13,8%
Abono de família e prestações complen.	0,33	0,30	0,34	114,1%	6,6	2,3%
Custos com o Pessoal	0,45	0,42	0,39	83,8%	7,5	-13,1%
Fornecimentos e serviços externos	0,17	0,28	0,23	80,9%	4,4	35,9%
Impostos e Outros custos administrativos	0,013	0,026	0,016	63,5%	0,3	-31,4%
Amortizações de imob. corpóreo e incorpóreo	0,12	0,13	0,12	93,5%	2,4	5,7%
Provisões do exercício	0,59	0,09	0,53	557,2%	10,1	-11,1%
Custos e perdas financeiras	0,39	5,21	0,17	3,3%	3,3	-56,1%
Custos e perdas extraordinárias	0,005	5,2	0,17	3,4%	3,4	3414,9%
Total de Custos e Perdas	5,75	15,1	6,13	40,4%	117,6	6,5%

Fonte: LPOGE - Dados da OGE 2017

656. Observa-se no quadro que os Proveitos e Ganhos superaram a previsão inicial inscrita no Plano de Atividade e Orçamento em 105,7%, enquanto que o total dos Custos e Perdas tiveram um grau de execução de apenas 40,4%. Em relação ao período homólogo, 2016, que cifraram 12,3 milhões de CVE, os Proveitos e Ganhos, alcançaram 13,0 milhões de CVE, ou seja, aumentaram 5,8%. Os Custos e Perdas, no valor de 6,12 milhões de CVE, cresceram 6,5% face ao período homólogo, cuja cifra registada atingiu 5,75 milhões de CVE. Em relação ao PIB, em 2017, os Proveitos e Ganhos e os Custos e Perdas, no INPS, representaram respetivamente 5,8% e 3,5% desse indicador.

657. No lado dos Proveitos e Ganhos a rubrica Contribuições foi a que teve a taxa de execução mais alta em termos absolutos, 106%, tendo atingido a cifra de 10,1 milhões de CVE. Relativamente ao período homólogo as contribuições aumentaram 7,5% e este aumento foi explicado no Relatório e Contas do INPS que "(...) se deve sobretudo às contribuições declaradas dos regimes dos TCO e da Função Pública".

VIII – Segurança Social



658. Quanto a este ponto o INPS esclareceu: *"Com relação ao quadro VIII.5 – informações financeiras do INPS, constata-se algumas rubricas com informações diferentes das do PAO 2017 bem como do relatório e contas 2017 do INPS. A saber na coluna do orçamento, nas rubricas de receitas, os valores de rendimento de imóveis (2 829 no relatório do TC) e Rendimento de Participações sociais (0,09 no relatório do TC) são respetivamente 0,03 e 0,9 o que perfaz um total de receitas de 12,1 no PAO 2017 do INPS e não 12,3 como consta do relatório. Com relação as despesas na mesma coluna, as rubricas Doença e maternidade (1,81 no relatório do TC) provisões do exercício (0,09 no relatório do TC), Custos e perdas financeiras (5,21 no relatório do TC), custos e perdas extraordinárias (5,2 no relatório do TC) são respetivamente 1,89; 0,9; 5,03 e 0 nos documentos do INPS, totalizando um valor global de despesas da ordem de 5,2 e não 15,1 como consta do relatório do TC. No que toca à coluna das informações do relatório e contas 2017 do INPS, nas rubricas de receitas também apresentam dados que não são coincidentes com o nosso relatório, a saber rendimento de imoveis (2 736 no relatório do TC), rendimento de participações sociais (0,05 no relatório do TC), outros proveitos (2 027 no relatório do TC) que são respetivamente 0,03; 0,53 e 0,02 totalizando as receitas em 12,1 e não 13 como consta do relatório do TC. As diferenças assinaladas no quadro acabam por enviesar ainda mais alguns desvios relativamente à taxa de execução do orçamento do INPS bem como a variação entre os períodos homólogos o que adultera algumas conclusões nos números 477 e 478".*

659. Refira-se que uma das características qualitativas das informações financeiras ancoradas no parágrafo 20, do Sistema Nacional de Contabilidade e Relato Financeiro é a compreensibilidade visando que a informação financeira seja rapidamente compreensível pelos utentes. Ora, o quadro da Demonstração de Resultados apresentado, no PAO 2017 pelo órgão de gestão do INPS, aparenta informações dúbias, no que se refere aos valores das rubricas. Assume-se a correção dos valores³⁵ apontados pelo INPS mas sugere-se que nos exercícios futuros sejam adotados uma apresentação do quadro de (DR) demonstração de resultados mais atualizado.

660. Segundo consta no Relatório e Contas do INPS, no ano em análise, os Proveitos e Ganhos tiveram um aumento de 5,79% no total, enquanto os Custo e Perdas também cresceram 6,5%. O primeiro deve-se, entre outras razões, à suspensão da medida de não recebimento de folhas de ordenados e salários (FOS) dos contribuintes sem o pagamento imediato, repondo a conformidade dos procedimentos do INPS, bem como a ação assertiva

³⁵ Ver anexo IX - Quadro VIII.5 - Informação Financeira do INPS - RETIFICADO



do corpo de fiscalização do INPS no exercício, em muito contribuíram para a alavancagem das contribuições no período. O segundo foi influenciado, entre outros motivos, pelo crescimento em termos absolutos das rubricas doença e maternidade, prestações diferidas.

661. Do lado dos Custos e Perdas, a rubrica Doença e Maternidade consumiu 129% do orçamento global e sofreu um aumento de 12,1% em relação ao ano anterior. As provisões do exercício cresceram exponencialmente 557% e incluem as provisões que englobam as cobranças duvidosas e, no ano transato englobavam ainda valores relativos a provisões ao nível dos investimentos financeiros.

662. Os custos com o pessoal tiveram uma quebra de 13,1% no orçamento do INPS, impulsionados essencialmente, com a provisão constituída em 2016 para fazer a reforma antecipada de alguns colaboradores.

8.2.2.1 Intermediação da Direção de Serviço de Segurança Social

663. A Direção Geral da Administração Pública enquanto estrutura que faz parte da orgânica da Secretaria de Estado da Administração Pública, é constituída por 3 Direções de Serviço, designadamente a Direção de Serviço de Recursos Humanos, a Direção de Serviço de Segurança Social e a da Base de Dados de Recursos Humanos.

664. Dentre as várias atribuições, a DGAP executa e faz cumprir todas as normas que regulam a segurança social da função pública, em particular o Estatuto de Aposentação e da Pensão de Sobrevivência.

665. A Direção de Serviço de Segurança Social (DSSS) lhe compete gerir o regime de segurança social dos funcionários públicos providos até 31 de dezembro de 2005, em matéria de pensões de aposentação, de reforma, de sobrevivência e de outras de natureza especial.

666. A DSSS relaciona-se estreitamente com o serviço central da DNOCP e com o INPS e é a interlocutora de entidades com responsabilidade no processo de aposentação ou reforma e de utentes (funcionários, aposentados, reformados, contribuintes, pensionistas e titulares de outros benefícios).



667. Do levantamento feito na base de dados de tramitação do TdC, e nos Boletins Oficiais apurou-se um total de 773 pensões reconhecidas a funcionários de diferentes orgânicas do Estado, no ano em análise.

8.2.2.2 Investimentos Financeiros

668. Os investimentos financeiros assumem uma grande importância na gestão dos fundos da segurança social e os proveitos e ganhos financeiros do INPS tiveram um peso de 18,3% no orçamento. Em 2017 os investimentos do INPS totalizaram 61.710739 milhares de CVE, mais 8,6% do que o ano transato que remontara, 56.823.522 milhares de CVE e estavam distribuídos da seguinte forma:

Quadro VIII.6 - Investimentos Financeiros do INPS

(em milhões de CVE)

Designação	Ano 2016	Ano 2017		Var. (%) 2017 / 2016
	Valor	Valor	Peso (%)	
Depósitos a ordem	12,4	16,4	35,3	32,1%
Depósitos a prazo	13,4	13,6	29,2	1,3%
Bilhetes do Tesouro		0,52		0,0%
Obrigações de empresas	2,0	2,0	4,3	1,8%
Obrigações do Tesouro	24,8	24,3	52,3	-2,1%
TCMF	0,33	0,33	0,7	0,0%
Ações	3,3	4,1	8,8	24,5%
Outras aplicações	0,6	0,5	1,0	-20,5%
Total	56,8	61,7	131,58	8,6%

Fonte: UPCGE - Dados do INPS 2017

669. Como se pode atestar no quadro, a maior parte do valor foi investido em títulos do tesouro (Obrigações do Tesouro) no valor de 24,8 milhões de CVE. Os restantes foram investidos em Depósitos à Ordem pela cifra de 16,4 milhões de CVE), Depósitos a Prazo no valor de 13,6 milhões de CVE, ações com investimento de 4,1 milhões de CVE, entre outros.

670. Segundo o Relatório e Contas do INPS "O mercado Financeiro Cabo-verdiano continua a não apresentar muitas alternativas de investimento ao INPS, mas ainda assim, tem-se empreendido um forte dinamismo nas aplicações em Depósitos a prazo, em Obrigações do tesouro, participadas e Obrigações de empresas...". Esses investimentos



renderam ao INPS 2.198,5 milhões de CVE, em 2017. Em relação ao período homólogo, que cifrou 2.256 milhões de CVE, registou um decréscimo de 2,47%.

671. Ainda, segundo o mesmo relatório, a rentabilidade média anual da carteira de investimentos do INPS rondou os 4% do valor dos investimentos, o que representa uma rentabilidade acima da média da praça financeira Cabo-Verdiana. Em relação ao ano de 2016 que apresentou 5% do valor dos investimentos apresentou-se o decréscimo de 1% na rentabilidade da carteira de investimentos.

8.2.2.3. Comparação de informações entre os documentos do INPS e a CGE

672. O quadro que segue ilustra a comparação das informações sobre o orçamento e a conta do INPS entre o PAO 2017 e o Relatório e Contas do INPS, e a CGE.



Quadro VIII.7 - Balanço da Segurança Social da CGE vs PAO e Relatório e Contas do INPS

(em escudos)

Designação	Previsão			Execução		
	CGE 2017	INPS	Dif (3=1-2)	CGE 2017	INPS	Dif (6=4-5)
	Mapa II-14 Orç. Inicial (1)	Plano de actividades e Orç. 2017 (2)		Mapa II-14 Execução (4)	Relatório e Contas de 2017 (5)	
Proveitos						
Recetas Correntes	10 981 856 000		10 981 856 000			
Contribuições		9 519 204 000	-9 519 204 000	10 108 316 000	10 108 316 000	0
Rendimentos Financeiros	-	2 514 712	-2 514 712	2 200 569 000	2 198 542 000	2 027 000
Comp. Convenções Internacionais		130 000 000	-130 000 000	101 176 000	101 176 000	0
Outras receitas		159 167 000	-159 167 000	610 280 000	610 280 000	0
Transferências Correntes	183 600 000		183 600 000			
Recetas de Capital	-		0			
Total	11 165 456 000	9 810 885 712	1 354 570 288	13 020 341 000	13 018 314 000	2 027 000
Despesas						
Despesas correntes	4 470 502 000	5 240 881 000	-770 379 000	5 954 920 000	5 952 592 000	2 328 000
Doença e Maternidade	1 942 025 000	2 146 627 000	-204 602 000	2 345 631 000	2 345 631 000	0
Prestações Diferidas	1 610 599 000	1 664 696 000	-54 096 000	1 807 193 000	1 807 193 000	0
Abono de família e prestações complm.	299 591 000	299 671 000	-80 000	341 997 000	341 997 000	0
Despesas com o Pessoal	408 069 000	417 824 000	-9 755 000	391 838 000	391 838 000	0
Aquisição de bens e serviços correntes	210 218 000	281 619 000	-71 401 000	232 387 000	227 742 000	4 645 000
Outras despesas	-	255 409 000	-255 409 000	835 874 000	665 689 000	170 185 000
Outros custos e perdas financeiros		175 036 000	-175 036 000	-	-	0
Imposto sobre capital				172 502 000	172 502 000	0
Despesa de capital	-	-	0	172 502 000	123 604 000	48 898 000
Total	4 470 502 000	5 240 881 000	-770 379 000	6 127 422 000	6 076 196 000	51 226 000

Fonte: UFCGE - dados da CGE 2017, PAO 2017 e Relatório e Contas 2017 do INPS

673. No que tange à consolidação das contas do INPS nas fontes, acima elencadas carece de aprimoramento. No ano em análise algumas rubricas foram convergentes em valores absolutos, mas, por outro lado, existem discrepâncias que carecem de explicações dos responsáveis. Enumeram-se as rubricas Aquisições de bens e serviços, Despesas de capital, Despesas correntes e Rendimentos financeiros.

674. No que respeita a este ponto o MF pressagiu: *"Estas discrepâncias têm a ver com a periodicidade do fornecimento dessas informações, aquando da elaboração da CGE, os dados fornecidos pelo INPS ainda não estavam formalmente aprovados pelo que eram provisórios"*.



675. Em virtude desta justificação o TdC recomenda que:

Recomendação n.º VIII.4 – 31/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que estabeleça o calendário de modo que os responsáveis das entidades em causa possam colaborar no intuito de resolver a tempestividade na remessa das demonstrações financeiras.

676. Relativamente aos dados previsionais, a rubrica Receitas Correntes é coincidente entre as duas fontes, sendo que os valores estejam agregado. Do lado das despesas, a maior parte das rubricas são divergentes e, no cômputo geral há uma diferença de 770.379.000 de CVE para menos no Mapa XIV da CGE, resultantes das diferenças registadas.

677. Sobre este ponto a resposta do MF está no parágrafo 671 deste Parecer.

678. A alegação acima reporta sobre a questão da tempestividade na remessa dos documentos financeiros do INPS ao MF, que por sua vez causa discrepância de montantes no quadro do OE e do Mapa III-14. Nos pontos anteriores foram recomendadas no sentido de as debelar.

679. No contraditório exercido pelo MF em 2016, este admitiu que as divergências entre os valores das fontes de informação, acima referidas, repercutem-se na periodicidade da entrega desses documentos de gestão ao Ministério. Assim sendo, foi questionado aos responsáveis se já foram ultrapassadas a questão da tempestividade, na remessa dos documentos referidos e se foram também sanadas as divergências de valores, nesta vigência.

680. No contraditório exercido os responsáveis do INPS mencionaram que: *"No quadro VIII.7- Balanço da Segurança Social na CGE vs PAO e Relatório e contas do INPS, constata-se mais uma vez algumas diferenças em algumas rubricas das informações que constam do relatório do TC e dos documentos do INPS:*

- A coluna das previsões a rubrica rendimentos financeiros (com o valor de 2 514 712 no relatório do TC), e outras receitas (com o valor de 159 167 no relatório do TC), são respetivamente 2 287 516 e 159 767 no PAO 2017 do INPS. No que toca às despesas apenas a rubrica "outros custos e perdas financeiros" apresenta o montante de 175 036 000



quando é na verdade de 175 000 000. O total das despesas no PAO do INPS é de 5 209 356 000 e não 5 240 881 000 como consta do relatório do TC.

- Na da coluna Execução (relatório e contas 2017) as informações que constam da coluna CGE, mapa III-14-Execução estão todas em conformidade com os documentos do INPS. As apresentadas no relatório do TC não correspondem, ou seja: Rubrica de rendimentos financeiros (com o valor de 2 198 542 000 no relatório do TC), Aquisição de bens e serviços correntes (com o valor de 227 742 000 no relatório do TC), outras despesas (com o valor de 665 689 000 no relatório do TC) quando na verdade os valores que constam do relatório e contas do INPS são respetivamente 2 200 569 000; 232 387 000 e 835 874 000, tal como a CGE 2017”.

681. O MF pronunciou também: “Esta questão estará totalmente ultrapassada com a Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho, a partir da CGE 2021, em que os dados remetidos pelo INPS deixam de ser de carácter provisório (nos termos previstos na lei atual) e passam a ser dados definitivos.

682. O TdC corrige os valores das rubricas³⁶ apresentadas propostos pelo INPS e na linha da sugestão anterior sugere a adaptação da DR do PAO 2017.

683. No que tange à tempestividade, na remessa dos documentos não houve pronunciamentos pela contraparte, pelo que se aconselha a celeridade nesse desiderato. Na demora na remissão da informação financeira pode-se perder a sua relevância.

684. Para proporcionar informação numa base tempestiva por vezes é necessário relatar antes de serem conhecidos todos os aspetos de uma transação diminuindo, por conseguinte, a fiabilidade. Ao contrário, se a informação financeira for demorada, e esta pode ser altamente fiável, mas de pouca utilidade para os utentes que devem, entretanto, tomar decisões.

685. Assim recomenda-se:

Recomendação n.º VIII.5 – 32/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que dê primazia na celeridade da remessa das demonstrações financeiras e uma melhor articulação entre INPS e MF, no apuramento dos valores definitivos.

³⁶ Anexo X – Quadro-VIII.7 - Balanço da Segurança Social da CGE vs PAO e Relatório e Contas do INPS - RETIFICADO



8.2.2.4. Resultados

686. Os resultados do INPS, como se pode ver no quadro que segue, tiveram uma tendência de crescimento ao longo do triênio 2015 a 2017. Os Resultados Financeiros cresceram de 2015 para 2016, nos valores de 1,5 milhões de CVE a 1,9 milhões de CVE e novamente cresceu para 2,0 milhões de CVE de 2016 para 2017. Os Resultados Operacionais cresceram no período em análise, ou seja, 17,2% de 2015 para 2016 e 6,2% de 2016 para 2017. Por sua vez, os Resultados do Exercício cresceram continuamente, tendo registado o maior aumento de 2016 para 2017, na ordem dos 6,9 milhões de CVE.

Quadro VIII.8 - Evolução dos Resultados no período 2015-2017

(em milhões de CVE)

Designação	2015	2016	2017	Variação			
				2016 / 2015		2017 / 2016	
				Valor	%	Valor	%
Resultado operacional	3,6	4,2	4,4	0,6	17,2%	0,26	6,2%
Resultado financeiro	1,5	1,9	2,0	0,3	20,2%	0,16	8,8%
Resultado corrente	5,1	6,0	6,5	0,9	18,1%	0,43	7,1%
Resultado do exercício	5,3	6,6	6,9	1,2	22,7%	0,34	5,2%

Fonte: UPCGE - Dados do Relatório e Contas do INPS 2015 - 2017

687. Anuncia o Relatório e Contas do INPS, que os resultados apresentaram saldos positivos e, nos termos do Estatuto do INPS no art.º 29º, o Sistema de Previdência Social, após a constituição de reservas fundos e provisões, serão obrigatoriamente afetos às Reservas Técnicas. Assim sendo, o fundo de reservas do INPS ascendeu a 62,9 milhões de CVE, após a transferência de 6,5 milhões de CVE, correspondentes aos Resultados do Exercício 2016.

8.3 Situação da Dívida do Estado para com o INPS

688. As dívidas dos contribuintes para com o INPS, acumuladas em 31 de dezembro, de 2017, somaram 8,9 milhões de CVE. Da dívida global a maior fatia é proveniente das empresas públicas que totalizaram 51% da globalidade. De seguida, surge os Institutos públicos e os Municípios e Serviços Municipalizados com 25% e 24%, respetivamente. O



relatório o INPS dá realce ao "controle e o acompanhamento dos contribuintes visando a inscrição e o pagamento das contribuições é um dos pilares fundamentais da gestão da segurança social. Não obstante o controle, o stock da dívida é elevado, tendo como principal responsável alguns serviços da Administração Pública, com destaque para os institutos públicos, empresas de capitais públicos, a Administração Local e demais serviços autónomos".

689. Neste sentido, o TdC apresenta, no quadro que segue, os valores recebidos do INPS, que haviam sido solicitados via ofício.

Quadro VIII.9 - Dívida do Estado para com o INPS 2015-2017

(em milhões de CVE)

Designação	2015	Peso	2016	Peso	2017	Peso	Var 16/15	Var 17/16
Municípios e Serviços Municipalizados	521 903	21,3%	607 349	24,1%	847 273	24,1%	16,4%	39,5
Empresas Públicas	1 308 860	53,5%	1 293 401	51,4%	1 399 058	51,4%	-1,2%	8,2
Institutos Públicos	614 143	25,1%	617 512	24,5%	638 682	24,5%	0,5%	3,4
Administração Central, Serviços e Fundos Autónomos	0	0,0%	0	0,0%	1 207 002	0,0%	0,0%	0,0
Total Dívida do Estado ao INPS	2 444 906	100%	2 518 262	100%	4 092 016	100%	3,0%	62,5
Total Dívida ao INPS	4 342 976		6 455 000		8 988 286			
% Dívida do Estado ao INPS / Dívida Total INPS	56%		39%		46%			

Fonte: UPGCE - Dados do Relatório e Contas de 2015 a 2017

690. Como se pode constatar no quadro supra, as dívidas do Estado para com o INPS aumentaram no período 2015 a 2017. Nesse período, as dívidas dos Municípios e Serviços Municipalizados tiveram a variação de 16,4% e 39,5%, respetivamente. Na mesma senda, aumentaram as dívidas dos Institutos Públicos na ordem de 0,5% de 2015 para 2016, tendo em 2017 atingido a variação positiva de 3,4%. Por conseguinte, as dívidas das Empresas Públicas no biénio 2016/2017, tiveram uma diminuição de 1,2% e no ano seguinte, 2017, registou um acréscimo de 8,2%.

691. A Nota 12 - Estado e Outras Autoridades Públicas (OAP) do Relatório e Contas do INPS reflete que, os saldos a receber do Estado, da dívida dos contribuintes enquadrados no REMPE representada pela parcela do Tributo Especial Unificado - TEU, arrecadado pela Direção Nacional de Receitas do Estado (DNRE), a partir do ano de 2015, que deverão ser transferidos ao INPS, no valor de 459.636 milhares de CVE. Os registos foram efetuados em



2017 (ver notas 12, 21 e 24 do relatório de gestão do INPS) com base na informação recolhida junto da DNRE.

692. Salaria o INPS que as dívidas a receber resultam, dos protocolos celebrados com a Direção Geral do Tesouro. Questionados se foi criada e definida o quadro normativo que estabelece a reafectação entre o Tesouro Público e o INPS.

693. Sobre esta situação o INPS esclareceu: *"Informa-se que o INPS continua a trabalhar com o tesouro para o estabelecimento de protocolos para pagamento das dívidas já reconhecidas nas contas. Diversos encontros foram realizados e estão em negociação as propostas de protocolos de amortização das dívidas acumuladas"*.

694. Neste ponto o MF alegou: *"Não se percebe a remissão a um quadro normativo. Registam-se dívidas que foram assumidas pela DGT e outras que resultam do quadro legal. Tais dívidas estão sendo validadas entre o INPS e o MF, para a definição de um quadro previsional de liquidação, face ao quadro fiscal/orçamental de curto, médio e longo prazo"*.

695. O TdC regista o facto do INPS e o MF estarem em negociação para liquidação das dívidas dentro de um quadro fiscal/orçamental de curto, médio e longo prazo. Desta forma, recomenda-se que:

Recomendação n.º VIII.6 – 33/PCGE17

Ao Ministro das Finanças que publique os valores das dívidas, assim como na correspondente amortização, para o conhecimento da sociedade civil, como determina o princípio da transparência na gestão das finanças públicas.

8.4 Informações do Relatório de Auditoria

696. Realce nos pontos seguintes, a opinião com reservas, o auditor externo³⁷, no exercício de 2017, nas quais sobressaem:

- a) *A rubrica imobilizações financeiras que apresenta uma participação de 16.59% na Electra no valor de 525.156 milhares de CVE, dado a não recuperabilidade desse valor em 31/12/2017;*

³⁷ Price Waterhouse Coopers (PWC) do ano 2017



- b) De acordo com o estudo atuarial de 01/01/2015, não foi quantificado o valor das responsabilidades da segurança social e as reservas destinadas para fazer face a uma eventual responsabilidade ascendeu a 62.932.368 milhares de CVE. Esse sistema apresenta sustentabilidade até 2059. Contudo, estas reservas encontram-se registadas na contabilidade na Situação líquida ao invés de o ser como passivo do INPS;
- c) A existência de diferença na rubrica Contribuintes no valor de 1.866.365 milhares de CVE em contrapartida da lista facultada pela Direção de Contribuição e Cobrança. Não existe a razoabilidade do saldo para a provisão e a existência de saldo com antiguidade significativa e sem acordos de recuperação;
- d) A confirmação dos saldos a receber dos organismos internacionais de Segurança Social de Portugal e da Holanda a 31/12/2017 que ascendeu a 930.000 e 186.000 milhares de CVE, respetivamente. Não se conhece a razoabilidade destes valores e os efeitos sobre as demonstrações financeiras do exercício no INPS.

697. Neste sentido, o TdC solicitou ao INPS o contraditório exercido sobre os pontos acima elencados.

698. No caso específico o INPS afirmou: *"Informa-se que o INPS abordou com a PWC o relatório de auditoria, e manifestou a sua posição relativamente as reservas com destaque para os seguintes fundamentos:*

- a) *Participação do INPS no capital social da Electra: o INPS defende a não constituição de provisão na totalidade dos 525.156 Milhares de CVE da participação, por entender que apesar de financeiramente a Electra ser uma empresa que passa por grandes dificuldades, tratando-se de uma empresa de capitais públicos e estratégico para o Estado de Cabo Verde e com um património reconhecido, não se considera que o capital esteja na totalidade perdido. O Auditor Externo entende a posição do INPS, mas exige que apresente uma avaliação económica e financeira da Electra.*
- b) *Quantificação das responsabilidades de Segurança Social: os fundamentos e os princípios estabelecidos na Lei de Bases de Proteção Social não compadecem com o registo contabilístico exigido pelo Auditor Externo. De tal modo que a referida reserva constante na alínea b) do relatório deixou de existir durante a auditoria das contas do ano 2018. Todavia os montantes das responsabilidades foram calculados no âmbito do último Estudo atuarial.*



c) Diferença na rubrica Contribuintes em relação aos valores apresentados pela Direção de Contribuições: as diferenças registadas iniciaram com a implementação do Sistema Integrado De Previdência Social (SIPS) e com o SIPS-FIN no ano 2010. Presume-se que a diferença reside na parametrização ou seja na metodologia adotada com a instalação dos dois sistemas em momentos distintos. Para sanar a situação foi implementado uma série de medidas de análise do sistema visando a consolidação da base de dados e ainda a contratação de uma empresa externa de auditoria a sistemas informáticos com o objetivo de identificar os fatores que poderão estar na base da parametrização e de conexão dos dois sistemas. Os trabalhos da auditoria estão em curso.

d) Confirmação dos valores a receber dos Organismos Internacionais de Segurança Social: o INPS é a entidade com responsabilidade na gestão das Convenções sobre Segurança Social entre o Estado de Cabo Verde e outros Estados. Cabo Verde através do INPS tem prestado as contas do Trabalhadores Migrantes (TM) a Direção de Segurança Social de Portugal e a Entidade gestora da Holanda. Acontece que têm havido atrasos sobretudo do Estado português em apresentar os Inventários que possibilitem o encontro de contas e a confirmação dos saldos efetivos de cada uma das partes, apesar dos esforços sucessivos do INPS e dos protocolos assumidos a nível das Comissões Mistas realizadas de dois em dois anos. Contudo, no ultimo encontro técnico realizado a pedido do INPS em Portugal (novembro 2019) conseguiu chegar a um entendimento sobre os inventários, os custos Médios bem como a calendarização das datas de apresentação das contas, que possibilitarão a confirmação dos saldos a receber”.

699. Quanto às posições defendidas pelo INPS e o MF, no âmbito da auditoria externa às suas contas, o TdC apresenta os seguintes pronúncios:

- a) Face ao investimento realizado pelo INPS no capital da Electra e sendo que esta tem apresentado o resultado líquido negativo nos últimos exercícios, isto aparenta ser o risco para o indicador financeiro (ROI) de retorno do investimento. Entende ambos os posicionamentos, se por um lado, esta empresa de capital pública e estratégica poderá não constituir um risco financeiro, por outro lado, a constituição da provisão é uma medida razoável de precaução ao eventual risco. A auditoria externa realizada ao INPS baseou-se no Sistema Nacional de Contabilidade e Relato Financeiro (SNCRF), que por sua vez integra a (NRF 19) Norma de Relato Financeiro das provisões, passivos contingentes e ativos contingentes. Esta norma caracteriza as provisões pela existência de incerteza acerca da tempestividade ou da quantia dos dispêndios futuros necessários para a sua liquidação.



Assim sendo, consideramos uma medida adequada a constituição da referida provisão;

- b) Com a justificação do órgão de gestão do INPS considera-se aceite a explicação;
- c) Face as justificações da entidade e estando em curso uma auditoria informática de deteção dos problemas suprarreferidos, espera-se no exercício 2018 o relatório consolidado antes da referida auditoria;
- d) Mediante o pronunciamento do INPS em relação à confirmação de saldo por parte das suas congéneres da Holanda e Portugal e levando em consideração os valores apresentados que poderão ser ou não materialmente relevantes, aconselha-se ao INPS procedimentos alternativos para a confirmação dos valores referenciados eliminando a reserva.

8.5 Reformas

700. No âmbito da gestão das finanças públicas na qual o setor da Segurança Social é parte integrante, vale referenciar algumas das medidas adotadas pelo Estado de Cabo Verde, nos últimos anos:

- A extinção da prova de vida aos segurados, a aprovação da nova lei de bases do orçamento, a incorporação dos segurados pertencente ao Banco Comercial do Atlântico (BCA), a extensão da proteção social aos mais desfavorecidos, implementação do Sistema Integrado de Previdência Social (SIPS).



Título III
Parecer



PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO

9.1 Enquadramento Legal Institucional

9.1.1 Competência, Prazos, Objeto e Âmbito do Parecer

701. A Lei n.º 24/IX/2018, de 02 de fevereiro, que regula a organização, a composição, a competência, o processo e o funcionamento do Tribunal de Contas, (doravante designada por LOFTC) estabelece, na al. a) do n.º 1 do art.º 5º, que compete, em especial, ao Tribunal de Contas, emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, a qual deve ser apresentada, pelo Governo, à Assembleia Nacional e ao Tribunal de Contas, até 31 de dezembro do ano seguinte àquele a que respeitam, conforme dispõe o art.º 178º da Constituição da República de Cabo Verde conjugado com o n.º 3 do art.º 31º, da Lei n.º 78/V/98 de 7 de dezembro, Lei de Enquadramento Orçamental.

9.2 Considerações Gerais

702. Tendo em vista o trabalho de acompanhamento e fiscalização levados a cabo pelo Tribunal de Contas sobre a execução do Orçamento do Estado de Cabo Verde de 2017, em atendimento às determinações legais e regulamentares, e subsidiado no resultado consubstanciado no relatório da Conta Geral do Estado de 2017 que acompanha este Parecer, conclui-se que globalmente e de forma satisfatória o Ministério das Finanças vem cumprir o estipulado nas legislações sobre a execução do Orçamento do Estado, e tem consolidadas reformas importantes para o integral cumprimento das recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas, encontrando-se o processo em condição de ser submetido a Assembleia Nacional, levando-se o teor do referido relatório e deste documento para os fins estabelecidos em lei.

703. Porém, são de referir algumas deficiências nos sistemas de controlo interno instituído, no que diz respeito aos procedimentos de gestão do orçamento e respetivas alterações, da arrecadação da receita e de execução da despesa, bem como da organização e informações do património. A conclusão ante referida decorre da verificação



de ocorrências reportados na Conta Geral do Estado de 2017, das seguintes irregularidades:

9.2.1 Irregularidades genéricas

- a) À semelhança dos anos anteriores, a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2017 não se encontra devidamente instruída com a plenitude dos mapas exigidos à luz da Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro, Lei de Enquadramento Orçamental³⁸;
- b) Persiste ainda alguma inconsistência entre os dados do Instituto Nacional de Previdência Social e a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2017, o que dificultou a verificação das informações relativa a execução orçamental da Segurança Social por parte do Ministério das Finanças, em virtude de falta de alinhamento entre informações provisórias previstas nos mapas enviados e assumidas na aprovação do Orçamento do Estado pelo Ministério das Finanças e as prioridades na aprovação do Plano de Atividades e Orçamento do Instituto Nacional de Previdência Social (PAO);
- c) Nem todos os saldos das entidades da Administração Pública estão consolidados e nem as regularizações dos saldos vem sendo efetivadas, e, por consequência, persistem na Conta Geral do Estado, no Mapa III - Fluxos Financeiros do Estado, erros e omissões nas entradas e saídas, com valores avultados, em violação do estatuido no art.º 44º Decreto-Lei n.º 10/2012, de 2 de abril, que define o Regime Jurídico da Tesouraria do Estado;
- d) Não existe informação da situação patrimonial do Estado, nomeadamente a sua inventariação, e as respetivas alterações patrimoniais, eventualmente ocorridas durante o exercício orçamental em apreço.

³⁸ Nota-se não inclusão de mapas referentes à Situação de Tesouraria e os referentes à Situação Patrimonial. Art.º 34º; e Mapas – Anexos Informativos, art.º 36º, ambos da Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro, Lei de Enquadramento Orçamental.



9.2.2 Irregularidades específicas relativas à CGE de 2017

- i) *Processo orçamental*, a análise feita neste capítulo, permitiu destacar que na Conta Geral do Estado para o ano de 2017, verifica-se cobranças de receitas que não foram objeto de inscrição orçamental, incluindo algumas receitas consignadas, nomeadamente os Prémios Simples de Seguro Obrigatório, e as Taxas sobre autorização, licenças e alvarás para uso e porte de arma de fogo, em violação ao estabelecido na lei;
- ii) *Receita*, sob este capítulo, cabe ressaltar que persistam ainda falhas concernentes ao controlo e seguimento das receitas consulares³⁹ e de algumas receitas consignadas;
- iii) *Despesa*, no que diz respeito ao capítulo da despesa apesar de registar avanço, urge encetar algumas medidas sobre questões fundamentais designadamente, revisão dos classificadores orçamentais, reduzindo ao mínimo possível a classificação em rubricas residuais; integração do orçamento consolidado das autarquias locais no orçamento do Estado e na Conta Geral do Estado constar a sua execução e funcionamento do Sistema Nacional de Investimento e da operacionalização dos processos de seguimento e avaliação dos programas, projetos e unidades;
- iv) *Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidas pelo Estado*, neste capítulo, da análise feita a informação constante do relatório da Despesa Fiscal do Triénio 2017-2019*, permitiu assinalar que não vem sendo observado o princípio da transparência na concessão de Benefícios Fiscais conforme determina o disposto nos n.ºs 1 e 3 do artº 4º do Código dos Benefícios Fiscais;
- v) *Dívida Pública*. Da aferição feita a informação relativa a este capítulo, é de se realçar a falta da criação do fundo dos avales concedidos pelo Estado ao abrigo da lei vigente e a falta de englobamento na Conta Geral do Estado das dívidas das Autarquias Locais. Nota-se pouca prudência no que se refere ao endividamento das Empresas do Setor Público Empresarial e o saneamento das dívidas evidenciadas no encontro de contas entre as empresas públicas com o Estado de Cabo Verde;

³⁹ No respeitante a este facto, regista-se que em 2019, um despacho do Ministro das Finanças com medidas claras acerca de tais receitas.



- vi) *Patrimônio do Estado*, no que se refere a este capítulo, cabe assinalar que a Conta Geral do Estado do ano de 2017 não apresenta nenhuma informação respeitante ao patrimônio do Estado, nomeadamente a sua inventariação, e as respetivas alterações patrimoniais, eventualmente ocorridas durante o exercício orçamental em apreço;
- vii) *Tesouraria do Estado*, reconhece na Conta Geral do Estado a ausência material dos mapas legalmente exigidos à luz da LEO⁴⁰, o que dificultou o pronunciamento aprofundado sobre o cumprimento de todos os requisitos legais relativos às Operações de Tesouraria efetuadas durante a gestão de 2017;
- viii) *Segurança Social*, no âmbito do setor da segurança social carece de normas e princípios contabilísticos específicos, para que se possam cumprir cabalmente as imposições decorrentes da Lei de Enquadramento Orçamental, art.º 33º, n.º 1; conjugado com os n.ºs 1 e 2 do art.º 4º do Decreto-lei n.º 10/2006, de 30 de janeiro, que aprova o Plano Nacional da Contabilidade Pública.

9.3 Parecer

704. Face ao exposto, o Tribunal de Contas, com fundamento na conclusão ante expedida, e, ainda, considerando tudo o que consta do processo do relatório técnico sintetizadas nas principais constatações e recomendações, acorda emitir o presente Parecer, recomendando em relação às irregularidades da Conta Geral do Estado de 2017, para que se adotem as providências para as sanar, de forma a cumprir integralmente as recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas.

⁴⁰ Designadamente: i) as Reposições abatidas nos pagamentos por ministérios; ii) a conta geral das operações de tesouraria e transferências e adiantamentos de fundos, nos termos da al. V) do art.º 34º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro.



ANEXOS