

**PARECER SOBRE A
CONTA GERAL
DO ESTADO
2011**



**TRIBUNAL DE CONTAS
DE CABO VERDE**

Maio 2014

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO - 2011

FICHA TÉCNICA

1. Coordenador e Relator

Juiz Conselheiro - Horácio Dias Fernandes

2. Equipa Técnica

David Carlos Monteiro Rocha

Maria Jesus de Fátima Gomes Andrade

Sheila Suzanne Fonseca Costa

Sónia Helena Monteiro Correia

3. Apoio Jurídico

Alice Lima Fonseca

João da Cruz Borges Silva

4. 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

5. Capa

Tribunal de Contas

6. Composição e Concepção Gráfica

Tribunal de Contas

ÍNDICES

ÍNDICE GERAL

FONTES	16
PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS	19
TÍTULO I PARECER - ASPECTOS GERAIS	26
1. Enquadramento legal e institucional	26
2. Síntese das principais constatações e recomendações	28
2.1. Do Capítulo I - Processo Orçamental	28
2.2. Do Capítulo II – Receita	31
2.3. Do Capítulo III – Despesa	34
2.4. Do Capítulo IV – Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado	40
2.5. Do Capítulo V – Dívida Pública	41
2.6. Do Capítulo VI – Património do Estado	44
2.7. Do Capítulo VII – Tesouraria do Estado	48
2.8. Do Capítulo VIII – Segurança Social	51
TÍTULO II – RELATÓRIO TÉCNICO	55
CAPÍTULO 0 - CONTEXTO ECONÓMICO E EXECUÇÃO DO OE EM 2011	55
0.1 - Linhas orientadoras das políticas económicas	55
0.1.1 - Síntese dos objectivos macroeconómicos	55
0.1.2 - Síntese das políticas macroeconómicas no âmbito do PSI para 2011	57
0.2 - Evolução da situação económica e financeira em 2011	58
0.2.1 - A nível internacional	58
0.2.2 - Evolução da economia cabo-verdiana em 2011	60
0.2.2.1 - Produção	60
0.2.2.2 - Emprego	64
0.2.2.3 - Preços e inflação	66
0.2.2.4 - Síntese da evolução do sector monetário e de crédito	67
0.2.2.5 - Relações económicas com o resto do mundo	68
0.2.2.5.1 - Comércio externo de bens e serviços	68
0.2.2.5.2 - Outros fluxos da balança de pagamentos	70
0.3 - Síntese dos resultados da execução do Orçamento de Estado	70
CAPÍTULO I - PROCESSO ORÇAMENTAL	78
1.1 - Lei do Orçamento	78
1.1.1 - Análise do Orçamento Geral do Estado	79
1.1.1.1 - Análise do Orçamento da Receita	79
1.1.1.2 - Análise do Orçamento da Despesa	81
1.1.1.3 - Análise da Consolidação do Orçamento do Subsector FSA e IP	82
1.2 - Decreto-Lei de Execução Orçamental	85
1.2.1 - Mecanismos de execução do Orçamento de Funcionamento	86

1.2.2 - Mecanismos de execução do Orçamento de Investimento	90
1.3 - Alterações orçamentais	91
1.3.1 - Da competência do Governo	92
1.3.2 - Do Programa de Investimentos Públicos	93
1.3.3 - Do Orçamento de Funcionamento na óptica funcional.....	94
1.4 - Princípios Orçamentais.....	95
CAPÍTULO II – RECEITA	98
2.1 - Enquadramento legal das competências do Tribunal de Contas	98
2.2 - O circuito e o sistema de processamento das receitas	99
2.3 - Receita global.....	101
2.3.1 - Receitas Correntes – Fiscal e não Fiscal	102
2.3.1.1 - Receitas fiscais	103
2.3.1.1.1 - Impostos	104
2.3.1.1.2 - Outras receitas fiscais	105
2.3.1.2 - Receitas não fiscais.....	105
2.3.1.2.1 - Transferências Correntes	106
2.3.2 - Receitas de capital	107
2.3.2.1 - Transferências de Capital.....	108
2.3.3 - Receitas Consignadas.....	109
2.4 - Execução do orçamento da receita dos FSA e IP	112
2.4.1 - Receitas Próprias dos FSA e IP	113
2.5 - Análise da Consolidação da Receita do Estado	117
2.5.1 - Cruzamento da informação entre a CGE e a DGA	117
2.5.2 - Cruzamento da informação entre a CGE e o SIGOF	117
2.5.3 - Cruzamento da informação entre a CGE e as CG	118
2.6 - Tendência evolutiva das receitas cobradas no período 2009 – 2011	122
2.6.1 - Evolução da receita global no período 2009 – 2011.....	122
2.6.2 - Evolução das receitas fiscais no período 2009 – 2011	123
2.7 - Dívida fiscal	124
2.7.1 - Gestão e controlo da Dívida Fiscal.....	125
2.7.2 - Evolução da Dívida Fiscal no horizonte 2007 – 2011	126
2.7.3 - Constrangimentos na análise da Dívida Fiscal.....	126
CAPÍTULO III - DESPESA.....	128
3.1 - Considerações Gerais.....	128
3.2 - Análise global da execução do Orçamento da Despesa	129
3.2.1 - Despesa do Estado na óptica económica	130
3.2.1.1 - Estrutura e nível de execução das Despesas Correntes.....	131
3.2.1.2 - Estrutura e nível de execução das Despesas de Capital	135
3.2.1.3 - Análise evolutiva da Despesa Global no período 2009 – 2011	136
3.2.2 - Despesas do Estado na óptica orgânica	137
3.2.2.1 - Despesas do Estado executadas pelo subsector FSA e IP	138

3.2.2.2 - Consolidação da execução orçamental do Subsector FSA e IP	142
3.2.3 - Despesas do Estado na óptica funcional	144
3.2.4 - Despesas executadas no âmbito do PIP	145
3.2.4.1 - Na óptica de Programas	146
3.2.4.1.1- Auditoria ao Programa DSE	149
3.2.4.2 - Financiamento dos Investimentos do Plano	154
3.2.4.3 - Auditoria ao Circuito do PIP	155
3.2.4.4 - Projecto Eleições Legislativas e Presidenciais	160
3.2.5 - Apreciação genérica da Contratação Pública	161
3.2.5.1 - Objectivos e enquadramento legal	161
3.2.5.2 - Apreciação da informação de Contratos Públicos remetida ao TCCV	163
3.2.5.2.1 - Via Ofícios	163
3.2.5.2.2 - Via Fiscalização Prévia do TCCV	169
3.2.5.2.3 - Via Fiscalização Sucessiva do TCCV	169
3.2.5.3 - Fiscalização da execução de obras	170
3.2.5.4 - Optimização da Contratação Pública	171
3.2.5.5 - Constrangimentos relativos aos Contratos Públicos	172
3.2.5.5.1 - Coadjuvação	172
3.2.5.5.2 - Contratos de mútuo	173
3.2.5.5.3 - Contratos de empreitada	173
3.2.5.5.4 - Dispensa de concurso	174
3.2.5.5.5 - Contratos-programa	174
3.2.5.5.6 - Contratos-programa com as ONG	175
CAPÍTULO IV - SUBSÍDIOS, BENEFÍCIOS FISCAIS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO	177
4.1 - Enquadramento legal das competências do Tribunal de Contas	177
4.2 - Apoios não reembolsáveis concedidos	177
4.3 - Benefícios Fiscais concedidos	182
4.3.1 - Benefícios Fiscais concedidos pela DGCI e DGA	186
4.3.1.1 - Direcção-Geral das Contribuições e Impostos	186
4.3.1.2 - Direcção-Geral das Alfândegas	189
CAPÍTULO V - DÍVIDA PÚBLICA	192
5.1 - Considerações Gerais	192
5.2 - Enquadramento legal e gestão da dívida pública	192
5.3 - Programa de Financiamento para 2011	193
5.4 - Operações Financeiras da Dívida	194
5.4.1 - Dívida Pública Activa	195
5.4.1.1 - Desembolsos e Reembolsos de Empréstimos de Retrocessão	196
5.4.1.2 - Serviço da dívida dos Empréstimos de Retrocessão	196
5.4.2 - Dívida Pública Passiva	197
5.4.2.1- Dívida Interna	198

5.4.2.1.1 - Emissões e amortizações.....	198
5.4.2.1.2 - Evolução do Stock da dívida interna.....	201
5.4.2.1.3 - Impacto do Trust Fund na redução da dívida interna.....	203
5.4.2.2 - Dívida Externa.....	205
5.4.2.2.1 - Desembolso e Reembolso.....	205
5.4.2.2.3 - Evolução do Stock da dívida externa.....	207
5.4.2.3 - Serviço da Dívida Passiva.....	208
5.5 - Dívida Garantida.....	209
5.6 - Dívida e Outras responsabilidades do Estado.....	211
5.6.1 - <i>Stock</i> global.....	211
5.6.2 - Aplicação do produto dos empréstimos.....	212
5.7 - Respeito aos limites legais e indicadores da Dívida Pública.....	215
5.8 - Divergências de Informações na Contabilização da Dívida Pública.....	217
CAPÍTULO VI - PATRIMÓNIO DO ESTADO.....	220
6.1 - Considerações Gerais.....	220
6.2 - Análise patrimonial.....	221
6.2.1 - Análise do investimento em imobilizações corpóreas.....	222
6.2.2 - Desvio e outras omissões na contabilização e no controlo.....	227
6.2.3 - Inventário e aquisição dos bens patrimoniais do Estado.....	228
6.3 - Gestão de bens móveis.....	231
6.3.1 - Gestão e controlo do PVE.....	231
6.3.1.1 - Reparação e conservação do PVE.....	232
6.3.1.2 - Combustíveis e lubrificantes do PVE.....	233
6.3.1.2.1 - Incongruências e omissões na contabilização e no controlo.....	233
6.3.2 - Gestão do mobiliário e equipamento.....	234
6.4 - Gestão dos bens imóveis.....	236
6.4.1 - Incongruências e outras omissões na contabilização e no controlo.....	237
6.4.2 - Construção, reparação e conservação de edifícios.....	239
6.4.3 - Contrato de arrendamento.....	239
6.5 - Património financeiro do Estado.....	241
6.6 - Aquisições Públicas no âmbito de DGPCP.....	243
6.6.1 - Aquisições de bens, serviços e fornecimentos externos.....	243
CAPÍTULO VII - TESOURARIA DO ESTADO.....	247
7.1 - Considerações Gerais.....	247
7.2 - Tesouro Público.....	248
7.2.1 - Operações do Tesouro Público.....	250
7.2.1.1 - Fluxos Financeiros do Estado.....	250
7.2.1.2 - Meios de Pagamento na Tesouraria do Estado.....	252
7.2.2 - Operações de Tesouraria.....	254
7.2.3 - Saldo da Tesouraria do Estado.....	255
7.2.3.1 - Incongruências dos Saldos Finais na CGE.....	256

7.2.3.2 - Análise Extractos de Contas Bancárias - Tesouro e Bancos Comerciais.....	258
7.2.3.3 - Análise das Contas Bancárias Especiais não Movimentadas no BCV.....	261
7.2.4 - O Projecto Bancarização do Tesouro	263
7.2.4.1 - Constrangimentos do Projecto de Bancarização	265
7.2.4.2 - Investimento do Projecto Bancarização do Tesouro	266
CAPÍTULO VIII - SEGURANÇA SOCIAL.....	268
8.1 - Considerações Gerais.....	268
8.2 - Orçamento e Conta Global da Segurança Social	269
8.2.1 - Orçamento e Conta da Segurança Social geridos pela Administração Central	269
8.2.2 - Orçamento e Conta da Segurança Social geridos pelo INPS	275
ANEXOS	

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 0.1 – Principais indicadores económicos, segundo o DECRP II.....	56
Quadro 0.2 – Outros indicadores económicos, segundo o DECRP II	57
Quadro 0.3 – Estrutura do PIB na óptica da despesa agregada	62
Quadro 0.4 – Balança de Pagamentos	64
Quadro 0.5 – Evolução da taxa de desemprego, segundo sexo e meio de residência	64
Quadro 0.6 – Principais indicadores da situação monetária	67
Quadro 0.7 – Indicadores da CGE e do DECRP II no período 2008 a 2011	72
Quadro I.1 – Orçamento Geral do Estado.....	79
Quadro I.2 – Receitas Correntes e de Capital	81
Quadro I.3 - Despesas de Funcionamento e de Investimento	82
Quadro I.4 – Orçamento dos FSA e IP segundo a classificação Orgânica	84
Quadro I.5 – Orçamento dos FSA e IP segundo a classificação Funcional	85
Quadro I.6 – Alterações orçamentais da despesa em 2011	92
Quadro I.7 – Alterações no orçamento do PIP por modalidade de financiamento	92
Quadro I.8 – Alteração do orçamento do PIP por Programa	94
Quadro I.9 – Alterações do Orçamento de Funcionamento na óptica funcional	95
Quadro II.1 – Receita global prevista e cobrada	101
Quadro II.2 – Receitas Fiscais previstas e cobradas	103
Quadro II.3 – Impostos previstos e cobrados.....	104
Quadro II.4 – Outras receitas fiscais previstas e cobradas.....	105
Quadro II.5 – Receitas não fiscais previstas e cobradas	106
Quadro II.6 – Transferências Correntes previstas e cobradas.....	107
Quadro II.7 – Receitas de Capital previstas e cobradas	107
Quadro II.8 – Incoerências nas rubricas de Receitas de capital	108
Quadro II.9 – Transferências de Capital previstas e cobradas	108
Quadro II.10 – Receitas consignadas previstas e cobradas	111
Quadro II.11 – Receitas dos FSA e IP segundo classificação económica	112
Quadro II.12 – Receitas Próprias dos FSA e IP, segundo classificação orgânica	114
Quadro II.13 – Receitas Próprias dos FSA e IP na óptica económica.....	116
Quadro II.14 – Cruzamento entre a Receita da CGE e do SIGOF	118
Quadro II.15 – Receitas dos FSA e IP e Órgãos de Soberania.....	119
Quadro II.16 – Receitas Médico-Hospitalares.....	120
Quadro II.17 – Receita de Serviços Consulares	121
Quadro II.18 – Evolução da receita global no período 2009-2011.....	122
Quadro II.19 – Evolução e variação das receitas fiscais entre 2009 – 2011	123
Quadro III.1 – Comparação das despesas previstas e realizadas.....	129

Quadro III.2 – Despesas Corrente e de Capital previstas e executadas	130
Quadro III.3 – Despesas Correntes previstas e executadas	132
Quadro III.4 – Despesas de Capital previstas e executadas	135
Quadro III.5 – Despesas com Construção de Redes de Infraestruturas	136
Quadro III.6 – Evolução das despesas no período de 2009 a 2011	136
Quadro III.7 – Despesas previstas e executadas por departamentos orgânicos	137
Quadro III.8 – Despesas dos FSA e IP a nível económico	139
Quadro III.9 – Receitas Próprias e Despesas dos FSA e IP	141
Quadro III.10 – Despesas dos FSA e IP na CGE Versus Contas de Gerência	143
Quadro III.11 – Despesas por funções do Estado	145
Quadro III.12 – Despesas de Investimento por Eixos do DECRP	146
Quadro III.13 – Investimentos do Plano por Programas do DECRP II	147
Quadro III.14 – Investimentos do Plano por Programas do PPIP	148
Quadro III.15 – Modalidades de financiamento do PIP	154
Quadro III.16 – Extracto de programas e projectos da amostra pré-seleccionada	155
Quadro III.17 – Alterações Orçamentais dos 40 projectos	159
Quadro III.18 – Projecto Eleições Legislativas e Presidenciais	160
Quadro III.19 – Relação de Contratos Executados em 2011	165
Quadro IV.1 – Apoios não reembolsáveis	178
Quadro IV.2 – Subsídios	179
Quadro IV.3 – Evolução dos apoios concedidos no período 2009 – 2011	181
Quadro IV.4 – Incentivos concedidos no OE	183
Quadro IV.5 – Isenções de Direitos Aduaneiros concedidos no OE	184
Quadro IV.6 – Benefícios Fiscais no período 2009 – 2011	185
Quadro IV.7 – Divergências dos Benefícios Fiscais Registada na CGE	185
Quadro IV.8 – BF processados por sector de actividade – DGCI	187
Quadro IV.9 – BF processados pela DGCI por Concelho, no período 2009 – 2011	187
Quadro IV.10 – Benefícios Fiscais processados por Concelho – DGA	189
Quadro IV.11 – Benefícios Fiscais por tipo de Receita em 2011	190
Quadro V.1 – Programa de financiamento para 2011	193
Quadro V.2 – Operações Financeiras Activas e Passivas do Estado	195
Quadro V.3 – Empréstimos de Retrocessão	196
Quadro V.4 – Serviço da dívida dos Empréstimos de Retrocessão	196
Quadro V.5 – Composição e fluxos do financiamento interno	199
Quadro V.6 – Stock Final da dívida interna em 2010 e 2011	200
Quadro V.7 – Evolução do Stock da Dívida Interna	202
Quadro V.8 – Financiamento interno líquido	202
Quadro V.9 – Rendibilidade do CVDTF - Trust Fund	204
Quadro V.10 – Composição e Fluxos do Financiamento Externo	205
Quadro V.11 – Evolução do stock da dívida externa	207
Quadro V.12 – Evolução do Serviço da Dívida Directa	208

Quadro V.13 – Avals e outras garantias concedidos em 2011	209
Quadro V.14 – Dívidas e Outras Responsabilidades do Estado a 31/12/2011	211
Quadro V.15 – Principais financiadores do PIP em 2011	212
Quadro V.16 – Empréstimos canalizados ao PIP	213
Quadro V.17 – Outros Indicadores da Dívida Pública.....	216
Quadro V.18 – Cruzamento de Informações BCV e CGE	217
Quadro VI.1 – Divergência na rubrica Imobilizações Corpóreas – Funcionamento	222
Quadro VI.2 – Previsão e execução das Imobilizações Corpóreas – Investimento	223
Quadro VI.3 – Investimento em Imobilizações Corpóreas a nível Orgânico.....	224
Quadro VI.4 – Imóveis e Móveis adquiridos do IMP	225
Quadro VI.5 – Desvios na rubrica Receitas de Capital	227
Quadro VI.6 – Acréscimo Patrimonial em 2011 no âmbito do Programa DSE	230
Quadro VI.7 – Incongruências nas despesas de Combustíveis e Lubrificantes	233
Quadro VI.8 – Investimento em móveis ao nível orgânico.....	235
Quadro VI.9 – Análise comparativa trienal de bens imóveis	236
Quadro VI.10 – Investimento em Imóveis ao nível orgânico.....	237
Quadro VI.11 – Divergência entre a CGE e a contabilidade dos Projectos.....	238
Quadro VI.12 – Amostra de Contratos de arrendamento analisados	240
Quadro VI.13 – Desvio entre previsão e execução de Activos Financeiros	242
Quadro VII. 1 – Evolução bienal dos fluxos financeiros do Estado.....	250
Quadro VII. 2 – Pagamentos de Investimento Público via “Expresso”	251
Quadro VII. 3 – Meios de Pagamentos Utilizados no PIP por Estrutura Orgânica	253
Quadro VII. 4 – Divergência de Saldos Transitados	255
Quadro VII.5 – Desagregação da rubrica Tesouro Retenções	255
Quadro VII.6 – Saldos transitados na Tesouraria do Estado	256
Quadro VII.7 – Incoerências de Saldos Finais Transitados	256
Quadro VII.8 – Depósitos do Sector Público Administrativo	257
Quadro VII.9 – Amostra de informações de Contas da CG e do SC	258
Quadro VII.10 – Cruzamento de informações de Extracto de Contas entre CG e SC	259
Quadro VII.11 – Relação de Contas Bancárias Especiais sem movimentos no BCV	262
Quadro VIII.1 – Balanço da Segurança Social da Administração Central	270
Quadro VIII.2 – Divergências de informação relativa a valores previstos.....	271
Quadro VIII.3 – Evolução da Conta entre 2009 – 2011	274
Quadro VIII.4 – Orçamento e Conta da Segurança Social geridos pelo INPS	275

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico II.1 – Receitas orçamentais previstas e arrecadadas.....	102
Gráfico II.2 – Evolução da Receita Global no período 2009-2011.....	122
Gráfico II.3 – Evolução dos Impostos no período 2009-2011.....	124
Gráfico II.4 – Evolução da Dívida Fiscal no Horizonte 2007 – 2011.....	126
Gráfico III.1 – Despesas Corrente e de Capital executadas.....	131
Gráfico III.2 – Coadjuvação dos Ministérios e Municípios com o TCCV.....	172
Gráfico IV.1 – Subsídios Diversos.....	180
Gráfico IV.2 – BF processados pela DGCI por Concelho, no período 2009 – 2011.....	188
Gráfico IV.3 – BF processados pela DGA por Concelho, no período 2009 – 2011.....	189
Gráfico VII.1 – Meios de Pagamentos Utilizados na Despesa de Funcionamento.....	253
Gráfico VII.2 – Limite de Segurança de Tesouraria.....	257
Gráfico VII.3 – Meios de Pagamento Utilizado no Projecto Bancarização do Tesouro.....	266
Gráfico VIII.1 – Evolução da Despesa entre 2006 - 2011.....	274

ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

Recomendação n.º I.1 – 1/PCGE11	85
Recomendação n.º I.2 – 2/PCGE11	85
Recomendação n.º I.3 – 3/PCGE11	93
Recomendação n.º I.4 – 4/PCGE11	95
Recomendação n.º I.5 – 5/PCGE11	96
Recomendação n.º II.1 – 6/PCGE11	112
Recomendação n.º II.2 – 7/PCGE11	121
Recomendação n.º II.3 – 8/PCGE11	126
Recomendação n.º III.1 – 9/PCGE11	135
Recomendação n.º III.2 – 10/PCGE11	135
Recomendação n.º III.3 – 11/PCGE11	142
Recomendação n.º III.4 – 12/PCGE11	144
Recomendação n.º III.5 – 13/PCGE11	150
Recomendação n.º III.6 – 14/PCGE11	152
Recomendação n.º III.7 – 15/PCGE11	157
Recomendação n.º III.8 – 16/PCGE11	158
Recomendação n.º III.9 – 17/PCGE11	172
Recomendação n.º III.10 – 18/PCGE11	173
Recomendação n.º III.11 – 19/PCGE11	174
Recomendação n.º III.12 – 20/PCGE11	175
Recomendação n.º III.13 – 21/PCGE11	175
Recomendação n.º IV.1 – 22/PCGE11	186
Recomendação n.º IV.2 – 23/PCGE11	189
Recomendação n.º V.1 – 24/PCGE11	211
Recomendação n.º V.2 – 25/PCGE11	214
Recomendação n.º V.3 – 26/PCGE11	218
Recomendação n.º VI.1 – 27/PCGE11	223
Recomendação n.º VI.2 – 28/PCGE11	225
Recomendação n.º VI.3 – 29/PCGE11	227
Recomendação n.º VI.4 – 30/PCGE11	234
Recomendação n.º VI.5 – 31/PCGE11	239
Recomendação n.º VI.6 – 32/PCGE11	243
Recomendação n.º VI.7 – 33/PCGE11	244
Recomendação n.º VI.8 – 34/PCGE11	245
Recomendação n.º VII.1 – 35/PCGE11	248
Recomendação n.º VII.2 – 36/PCGE11	249

Recomendação n.º VII.3 – 37/PCGE11	252
Recomendação n.º VII. 4 – 38/PCGE11	258
Recomendação n.º VII.5 – 39/PCGE11	261
Recomendação n.º VII.6 – 40/PCGE11	265
Recomendação n.º VIII.1 – 41/PCGE11	273

FONTES

Assembleia Nacional; (1998), “Lei de Enquadramento Orçamental”, In Boletim Oficial n.º 45, I Série.

Assembleia Nacional; (2ª Revisão Ordinária - 2010), “Constituição da República de Cabo Verde”.

Assembleia Nacional; (2009), “Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2010”, In Boletim Oficial n.º 49, I Série.

Assembleia Nacional; (2011), “Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2011”, In Boletim Oficial n.º 25, I Série, Suplemento.

BAD; Centro de Desenvolvimento da OCDE; PNUD; Comissão Económica para África; (2011), “Perspectivas Económicas em África”.

BCV; (2011); “Balanço Monetário do BCV (2011) ”.

BCV; (2011); “Extracto da Conta Caixa do Tesouro n.º 100600 de 2011”.

BCV; (2011); “Balanço Consolidado dos Bancos de Depósitos do BCV (2011) ”.

BCV; (2012), “Relatório Anual 2011”.

BCV; (2012); “Balanço Consolidado Histórico 2012 ”.

BCV; (2012), “Relatório de Política Monetária”.

BCV; (2012; <http://www.bcv.cv>), “Boletim de Estatísticas do BCV”.

BCV; (2012; <http://www.bcv.cv>), “Principais Indicadores Económicos 2008-2010”.

Caiado, António C. Pires; Carvalho, João Baptista da Costa; Silveira, Olga Cristina Pacheco (2007), Contabilidade Pública – Casos Práticos, Lisboa, Áreas Editora.

Conselho de Ministros; (2001), “Princípios e as normas relativos ao regime financeiro da Contabilidade Pública”, In Boletim Oficial n.º 38, I Série.

Conselho de Ministros; (2003), “ O Classificador Económico das Receitas, das Despesas e das Operações Financeiras”, In Boletim Oficial n.º 39 Suplemento, I Série.

Conselho de Ministros; (2006), “Programa do Governo para a VII Legislatura 2006-2011”, In Boletim Oficial n.º 14, I Série.

Conselho de Ministros; (2011), “Programa do Governo para a VIII Legislatura 2011-2016”, In Boletim Oficial n.º 20, I Série.

Conselho de Ministros; (2011), “ O Classificador Económico das Receitas, das Despesas, dos Activos não Financeiros, dos Activos e Passivos Financeiros”, In Boletim Oficial n.º 42 Suplemento, I Série.

Conselho de Ministros; (2011), “Orgânica do Governo”, In Boletim Oficial n.º 20, I Série.

DNOCP; (2011), “Relatório de Actividades de 2010”.

DGPCP; (2010), “Relatório de Actividades de 2010”.

DSOF; (2011), “Relatório de Execução do ano de 2011”.

DGA; (2011), “Relatório de Actividades de 2011”.

DGT; (2011), “Relatório de Actividades de 2011”.

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

DGT; (2011) “Relatório Anual 2010” - Fiduciária Internacional Limitada; (2011),

DGT; (2012), “ Relatório Anual 2011 - Fiduciária Internacional Limitada”

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

FMI; (2007), “Cabo Verde: Sexta Avaliação ao Abrigo do PSI - Relatório do Corpo Técnico e Comunicado de Imprensa”, In Publication Services n.º 9/198.

FMI; (2010), “Instrumento de Apoio à Política Económica (PSI - Novo Acordo de 15 meses)

FMI; (2012), “Economic Report of the President”.

FMI; (2011), “World Economic Outlook”.

INTOSAI; (2010), “Indicateurs de la Dette” In ISSAI 5411.

INE; (2010), “Inquérito de Conjuntura, Síntese Económica, 1º Trimestre 2010, Indicador de Clima Económico (VE-MM3) ”.

INE; (2010), “Inquérito de Conjuntura, Síntese Económica, 2º Trimestre 2010, Indicador de Clima Económico (VE-MM3) ”.

INE; (2010), “Inquérito de Conjuntura, Síntese Económica, 3º Trimestre 2010, Indicador de Clima Económico (VE-MM3) ”.

INE; (2011), “Inquérito de Conjuntura, Síntese Económica, 4º Trimestre 2010, Indicador de Clima Económico (VE-MM3) ”.

INE; (2013; inecv@ine.gov.cv), “Contas Nacionais 2007-2011”.

IMF; (2010), “Oitava Revisão do PSI”.

MFP; (2011), “Conta Geral do Estado – 2010”.

MFP; (2011), “Relatórios de Passivos das Empresas do Sector Público Empresarial do Estado Relativo ao ano de 2010”.

MFP; (2012), “Avaliação Final do Projecto Melhoria da Gestão Patrimonial do Estado”.

MFP; (2008), “Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP II)”

MFP; (2013), “Conta Geral do Estado – 2011”.

TCCV; (2012), “Relatório da Missão de Verificação e Certificação “in loco” - MVCIL ao MFP”.

TCCV; (2013), “Relatório da Missão de Verificação e Certificação “in loco” - MVCIL ao MFP”.

TCCV; (2013), “Análise Preliminar CGE 2011”.

TCCV; (2013), “Relatório de Auditoria ao Programa DSE”.

TCCV; (2013), “Relatório de Auditoria ao Circuito PIP”.

TCCV; (2014), “Relatório de Auditoria ao Instituto de Estradas - IE (2010 e 2011)”.

TCCV; (2014), “Relatório de Auditoria Orientado ao SCI e Procedimentos do Hospital Baptista de Sousa - HBS (2011)”.

TCCV; (2014), “Relatório de Auditoria ao Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária - FAMR (2009, 2010 e 2011)”.

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

PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS

ACI	Agência Cabo-verdiana de Investimentos
AFD	Agence Française de Développement
Alt.	Alteração
AN	Assembleia Nacional
AP	Administração Pública
ARAP	Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas
ASA	Aeroportos e Segurança Aérea
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BADEA	Banco Árabe de Desenvolvimento em África
BAI	Banco Angolano de Investimentos
BCA	Banco Comercial do Atlântico
BCN	Banco Cabo-verdiano de Negócios
BCV	Banco de Cabo Verde
BEI	Banco Europeu de Investimento
BES	Banco Espírito Santo
BESCV	Banco Espírito Santo de Cabo Verde
BF	Benefícios Fiscais
BFI	Banco Fiduciário Internacional
BIA	Banco Inter-Atlântico
BIDC	Banco de Investimento e Desenvolvimento da CEDEAO
BM	Banco Mundial
BMGCV	Banco Montepio Geral de Cabo Verde
BPI	Banco Português de Investimento
BT	Bilhetes do Tesouro
BV	Boavista
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Brasil
CCCD	Comissão de Coordenação e Combate à Droga
CECV	Caixa Económica de Cabo Verde
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CG	Conta de Gerência
CGE	Conta Geral do Estado
CGJ	Cofre Geral de Justiça
CH	Cheque
CHGOV	Chefia do Governo
CIF	Cost, Insurance and Freight (Custo, Seguro e Frete)
CJ	Centro de Juventude
CLS	Tipo de Conta do Tesouro
CMSLO	Câmara Municipal de São Lourenço dos Órgãos
CMSM	Câmara Municipal de São Miguel
CMTSN	Câmara Municipal do Tarrafal de São Nicolau

CNDS	Centro Nacional Desenvolvimento Sanitário
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CNPS	Centro Nacional de Pensões Sociais
CPAR	Country Procurement Assessment Review
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CRCV	Constituição da República de Cabo Verde
CSMJ	Conselho Superior de Magistratura Judicial
CVDTF	Cabo Verde Trust Fund (International Support for Cabo Verde Stabilization)
DAF	Direcção Administrativa e Financeira
DECRP	Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza
DES	Despesa
DGA	Direcção-Geral das Alfândegas
DGAP	Direcção Nacional de Administração Pública
DGAPE	Direcção Geral de Apoio ao Processo Eleitoral
DGCI	Direcção-Geral das Contribuições e Impostos
DGE	Direcção-Geral de Energia
DGPCP	Direcção-Geral do Património e Contratação Pública
DGPOG	Direcção-Geral de Planeamento Orçamento e Gestão
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DI	Direitos de Importação
Div	Dívida
DLEOE	Decreto-Lei de Execução do Orçamento do Estado
DMC	Disponibilidade Mínima de Caixa
DNOCP	Direcção Nacional do Orçamento e Contabilidade Pública
DNP	Direcção Nacional do Planeamento
DNRE	Direcção Nacional da Receita do Estado
DRI	Debt Relief International
DS	Delegacia de Saúde
DSE	Desenvolvimento do Sector Energético
DUC	Documento Único de Cobrança
E.g.	Exemplo
ECCV	Ecobank de Cabo Verde
ECV/CVE	Escudo Cabo-Verdiano
ELECTRA	Empresa de Electricidade e Água
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
Emp.	Empréstimo
ENAPOR	Empresa Nacional de Administração dos Portos
EP	Empresa Pública
EUA	Estados Unidos da América
EUR	Euro
Exec.	Execução
FA	Forças Armadas
FAD	Fundo Africano de Desenvolvimento
FAMR	Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária
FASC	Fundo Autónomo de Solidariedade para as Comunidades

FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FFM	Fundo de Financiamento Municipal
FICASE	Fundação Cabo-verdiana de Acção Social e Escolar
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
Financ.	Financiamento
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FSS	Fundo de Solidariedade Social
GARANTIA	Companhia de Seguros de Cabo Verde
GEMANS	Contratos de Gestão e Manutenção de Estradas por níveis de Serviço
GMRE	Gabinete do Ministro da Reforma do Estado
GPM	Gabinete do Primeiro-Ministro
GRE	Sistema Informático de Gestão das Receitas do Estado
HAN	Hospital Agostinho Neto
HBS	Hospital Baptista de Sousa
IAHN	Instituto do Arquivo Histórico Nacional
IBNL	Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro
IC	Instituto das Comunidades
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	Inspecção-Geral das Finanças
IIPC	Instituto de Investigação e Património Culturais
IMP	Instituto Marítimo Portuário
IMPAR	Companhia Cabo-verdiana de Seguros
INDP	Instituto Nacional de Desenvolvimento das Pescas
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
INERF	Instituto Nacional de Engenharia Rural e Florestas
INGRH	Instituto Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos
INIDA	Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário
INMG	Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
Int.	Interna
INTOSAI	International Organization of Supreme audit Institutions
IP	Instituto Público
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IPICV	Instituto da Propriedade Intelectual de Cabo Verde
IUR	Imposto Único sobre o Rendimento
IUR-PC	Imposto Único sobre o Rendimento – Pessoas Colectivas
IUR-PS	Imposto Único sobre o Rendimento – Pessoas Singulares

IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
KBIC-JICA	Kordin Business Incubation Centre – Japanese International Cooperation
KFW	Reconstruction Credit Institut
Lda.	Limitada
LEC	Laboratório de Engenharia Civil
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LST	Limite de Segurança de Tesouraria
M. Defesa	Ministério da Defesa
MAHOT	Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território
MAI	Ministério da Administração Interna
MAP	Ministério dos Assuntos Parlamentares
MAPM	Ministro Adjunto do Primeiro Ministro
MC	Ministério da Cultura
MCA	Millennium Challenge Account
MCOM	Ministério das Comunidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Rural
MDSF	Ministério do Desenvolvimento Social e Família
MED	Ministério da Educação e Desporto
MESCI	Ministério do Ensino Superior Ciência e Inovação
MFP	Ministério das Finanças e do Planeamento
MIEM	Ministério das Infraestruturas e Economia Marítima
MIGA	Modelo Integrado de Gestão de Activos
MIREX	Ministério das Relações Exteriores
MJ	Ministério da Justiça
MJEDRH	Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos
MRE	Ministro da reforma do Estado
MS	Ministério da Saúde
MTIE	Ministério do Turismo, Indústria e Energia
MVCIL	Missão de Verificação e Certificação In-loco
N.º	Número
NDF	Nederland Fund (Fundo Holandês)
NOSI	Núcleo Operacional da Sociedade de Informação
NTF	Nigerian Trust Fund (Fundo Fiduciário da Nigéria)
OE	Orçamento do Estado
OFID	OPEC Fund for International Development
OFN	Outras Fontes Nacionais
ONG	Organização Não Governamental
OP	Operações de Tesouraria
Op.	Operações
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries (Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP)
ORC	Tipo de Conta do Tesouro
Orç	Orçamento

ORET	Development Related Export Transactions (Programa Holandês de Cooperação e Desenvolvimento)
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OT	Obrigações do Tesouro
p.p.	Pontos Percentuais
p/	Para
PAA	Plano Anual de Aquisições
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
Pg	Página
PGR	Procuradoria Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PIB (p.c.)	Produto Interno Bruto a Preços Correntes
PICAT Fin	Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas
PIP	Programa de Investimentos Públicos
PJ	Polícia Judiciária
PN	Polícia Nacional
PNB	Produto Nacional Bruto
PPIP	Programa Plurianual de Investimentos Públicos
PR	Presidência da República
Prod.	Produção
PSI	Policy Support Instrument
PT	Portugal
PVE	Parque de Viaturas do Estado
QDMP	Quadro da Despesa a Médio, Longo Prazo
QIR	Quadro Integrado Reforçado
QUIBB	Questionário Unificado de Indicadores Básicos de Bem Estar
Rec.	Receita
Reemb.	Reembolso
Ref.	Referente
RF	Repartição de Finanças
RH	Recursos Humanos
RSSN	Região Sanitária Santiago Norte
RSSP	Projecto de Apoio ao Sector Rodoviário
RTC	Rádio Televisão Cabo-verdiana
SA	Sociedade Anónima
Sto. A	Santo Antão
SC	Serviço de Contas
SCP	Serviço de Contabilidade Pública
SEAP	Secretaria de Estado da Administração Pública
SEAPM	Secretaria de Estado Adjunto do Primeiro Ministro
SIGOF	Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira
SIGPG	Sistema Integrado de Gestão Georreferenciado
SISA	Sistema de Seguimento e Avaliação
SISP	Sociedade Interbancária e Sistemas de Pagamento, SA

SN	São Nicolau
SOF	Serviço de Operações Financeiras
ST	Serviço de Tesouraria
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
Sydónia ++	Système Douanier Automatisé (Sistema Aduaneiro Automatizado – versão actualizada)
TCCV	Tribunal de Contas de Cabo Verde
TCMF	Títulos Consolidados de Mobilização Financeira
TD	Tabela Dinâmica
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
Transf.	Transferência
TRF	Transferência
TSMR	Taxa de Serviço de Manutenção Rodoviária
TSU	Taxa Social Única
TVA	Taxa Variação Anual
TVM	Taxa Variação Média
Tx	Taxa
Tx. Cresc.	Taxa de Crescimento
UGA	Unidade de Gestão das Aquisições
UGAC	Unidade de Gestão de Aquisições Centralizadas
UGPE	Unidade de Gestão de Projectos Especiais
UNICV	Universidade de Cabo Verde
USD	United States Dollars (Dólares dos Estados Unidos)
V	Valor
Var	Variação
vs.	Versus
%	Percentagem

TITULO I PARECER - ASPECTOS GERAIS

TÍTULO I PARECER - ASPECTOS GERAIS

1. Enquadramento legal e institucional

O Tribunal de Contas é, de acordo com o artigo 219º da Constituição da República de Cabo Verde (CRCV) (2ª Revisão Ordinária - 2010)¹, o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe. A lei regula a sua organização, composição e funcionamento.

A sua missão essencial é o exercício do controlo externo da gestão financeira pública, através da fiscalização prévia da legalidade e regularidade dos actos e contratos das entidades a ele sujeitas e da fiscalização sucessiva das suas contas, com o objectivo 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.

Contudo, no quadro da organização económica e financeira do Estado, definido pela Constituição, e como forma de garantir, entre outros princípios, as condições de realização da democracia económica, incumbe ao Tribunal de Contas e à Assembleia Nacional a fiscalização da execução do Orçamento - artigo 94º da CRCV, sobre o Orçamento do Estado (OE), cabendo à Assembleia Nacional apreciar e votar a Conta do Estado, ouvido aquele Tribunal.

A lei que estabelece a competência, organização e funcionamento do Tribunal de Contas, bem como o estatuto dos respectivos juizes - Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho – nos seus artigos 9º alínea 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 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 (nº2 do artigo 11º e nº 2 do artigo 15º da citada Lei).

¹ Lei Constitucional n.º 1/VII/2010, de 3 de Maio

Inserido no poder judicial 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 efectivar as responsabilidades financeiras daí advenientes – sancionatórias e reintegratórias - próprias de um Estado de Direito.

Deste modo, o Tribunal de Contas não julga a Conta Geral do Estado. 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 artigo 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 infracções dos seus responsáveis, sem prejuízo de poder efectivar, autonomamente, responsabilidade financeira aos ordenadores da despesa pública por ilícitos financeiros praticados no decurso da execução orçamental.

Sublinhe-se que nessa apreciação o Tribunal 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 correctivas 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.

A CRCV na alínea a) do seu artigo 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 22 de Maio de 2013 para Parecer a Conta Geral do Estado de 2011, remetida pela Assembleia Nacional (AN) e composta por duas partes: a primeira com 167 páginas - o Relatório e, a segunda com 161 páginas não numeradas - Quadros Anexos à Conta.

2. Síntese das principais constatações e recomendações

As constatações e recomendações, que seguidamente se apresentam, decorrem da análise dos diferentes capítulos que compõem o Título II - Relatório Técnico - deste Parecer, onde se aprecia a actividade financeira do Estado na Conta Geral de 2011, nos domínios do Processo Orçamental, das Receitas, das Despesas, dos Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e outras formas de apoio concedidas 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 I.1 – 1/PCGE11: O OE para o ano 2011 foi aprovado em Julho, pela Lei n.º 3/VIII/2011, de 28 de Julho, por se tratar de um ano eleitoral.

Constatação I.2 – 2/PCGE11: O Orçamento da Despesa foi de 59.422,2 milhões de ECV, representando o Orçamento de Funcionamento 53,5% e o Orçamento de Investimento 46,4%. As despesas de funcionamento abrangem essencialmente as despesas correntes (99,5%), incluindo as despesas com pessoal que absorvem 47,5% do total. O Orçamento de Investimento traduz-se essencialmente nas despesas de capital (70,7%) com destaque para a rubrica imobilizações corpóreas (97,7%).

Constatação I.3 – 3/PCGE11: O orçamento da receita foi de 44.005.837 milhões de ECV, representando as receitas correntes 79,9 %, com destaque para os impostos com 67,3%. As Receitas de Capital representaram 20,1%, devido essencialmente às transferências de Capital 19,5%.

Constatação I.4 – 4/PCGE11: Segundo as projecções do DECRP II o défice orçamental representou 9% do PIB previsto para 2011.

Constatação I.5 – 5/PCGE11: O OE de 2011 congelou as admissões na função Pública e não previu aumento salarial. As despesas com pessoal previstas representaram 47,5% do total das despesas de funcionamento.

Constatação I.6 – 6/PCGE11: Para o subsector FSA e IP foi previsto no OE para 2011 um total de 6.100.685.144 ECV de despesas de funcionamento e 2.048.291.789 ECV de receitas próprias, que cobrem apenas 34% das despesas do respectivo subsector.

Constatação I.7 – 7/PCGE11: Nas Despesas de Investimento o orçamento aprovado não discrimina essas despesas na óptica orgânica, não obstante, o orçamento inicial ter sido registado no SIGOF. Este facto impossibilita o TCCV de controlar o Orçamento de Investimento para o subsector FSA e IP.

Constatação I.8 – 8/PCGE11: Foram violados os princípios orçamentais da Universalidade e do Equilíbrio (artigo 3º e artigo uma vez que não foram previstas no OE as Transferências Correntes da Administração Central para os FSA e IP, e quaisquer receitas para o IE, CNDS, PJ, CCCD, CJ, IAHN, IIPC e PN. Não foram previstas no orçamento as receitas consulares, tendo o orçamento sido subestimado.

6º da LEO),

Recomendação n.º I.1 – 1/PCGE11

Melhorar a previsão do Subsector FSA e IP de forma a ter no processo de orçamentação dados mais realistas, considerando no OE as Transferências Correntes da Administração Central e a inscrição da totalidade das receitas próprias a arrecadar pelas diversas entidades e estruturas do Estado.

Constatação I.9 – 9/PCGE11: Do cruzamento dos orçamentos iniciais das Despesas de Funcionamento dos FSA e IP, na óptica funcional, entre a LOE e o SIGOF foi apurado uma diferença de 424.401.348 ECV.

Recomendação n.º I.2 – 2/PCGE11

Maior rigor no registo no SIGOF do Orçamento Inicial aprovado para o Subsector FSA e IP na óptica funcional.

Constatação I.10 – 10/PCGE11: Registaram-se alterações orçamentais no Orçamento de Investimento no montante de 2.991,5 milhões de ECV, no entanto, não foram comunicadas à AN nos termos do n.º3 do artigo 26º da LEO.

Recomendação n.º I.3 – 3/PCGE11

Zelar pelo cumprimento da LEO em matéria de procedimentos a seguir e de prazos para a comunicação atempada à AN das alterações orçamentais no âmbito do PIP

Constatação I.11 – 11/PCGE11: As alterações do Orçamento de Funcionamento não afectaram o seu valor, mas sim a sua distribuição às diferentes rubricas funcionais de despesa.

Recomendação n.º I.4 – 4/PCGE11

Gestão mais rigorosa e transparente das alterações orçamentais e reforço da coerência dos registos evidenciados nos diferentes quadros, bem assim, a efectivação da publicação que a lei obriga.

Constatação I.12 – 12/PCGE11: Em 2011, no processo de orçamentação, foram violados os princípios da especificação, da unidade e da universalidade, do equilíbrio e classificação das receitas e despesas.

Recomendação n.º I.5 – 5/PCGE11

Zelar pelo respeito aos princípios orçamentais, em conformidade com a LEO, designadamente o da Especificação, da Unidade e da Universalidade e da Classificação da Receita e da Despesa.

2.2. Do Capítulo II – Receita

Constatação II.1 – 13/PCGE11: Em 2011 a execução do orçamento da receita atingiu 86,3%, inferior em 1.743.528 milhares de ECV ao total arrecadado em 2010 (91,5%). Essa taxa de execução foi determinada pela rubrica Transferências de Capital que atingiu uma execução de 30,9% em relação à previsão.

Constatação II.2 – 14/PCGE11: As Receitas Fiscais registaram em 2011 uma execução de 99,4%, traduzindo-se num aumento de 3.339.470 milhares de ECV na arrecadação dos impostos em relação ao ano 2010, o que indica uma melhoria na eficácia fiscal.

Constatação II.3 – 15/PCGE11: Os Rendimentos Financeiros somaram 212.787 milhares de ECV face aos 646.466 milhares de ECV previstos, o que deixa transparecer um fraco desempenho dos rendimentos das participações do Estado em empresas e outras instituições.

Constatação II.4 – 16/PCGE11: A CGE apresenta valores divergentes nalguns mapas relativamente às subrubricas Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital, o que poderá levar a uma análise não fidedigna dessas subrubricas.

Constatação II.5 – 17/PCGE11: Foram consignadas 3,7% do total das receitas arrecadadas pelo Estado em 2011, mas não foi apresentado na CGE o mapa informativo das receitas consignadas, com identificação das respectivas contrapartidas em despesas, sejam elas de funcionamento ou de investimento, conforme estabelece o nº 4 do artigo 8º da LEO.

Constatação II.6 – 18/PCGE11: As Receitas Consignadas com maior execução em 2011 foram: Taxa Ecológica (177%), TSMR (150%) e Taxa Comunitária (112%).

Constatação II.7 – 19/PCGE11: Das receitas consignadas arrecadadas em 2011, referentes à Taxa Ecológica, Taxa Comunitária, Receitas Consulares e Totoloto Nacional, não se sabe se a quota parte da consignação foi transferida aos respectivos beneficiários. No caso da Taxa Ecológica, o Fundo do Ambiente que beneficia de 40% do valor arrecadado só foi criado em 2012, e os 60% destinados aos municípios não foram transferidos.

Recomendação n.º II.1 – 6/PCGE11

Zelar pelo cumprimento da lei, transferindo nos prazos e para as entidades previamente determinadas, o respectivo montante referente às receitas consignadas.

Constatação II.8 – 20/PCGE11: As receitas dos FSA e IP são maioritariamente compostas pelas transferências da Administração Central (61,4%), e Taxas e Preços Públicos que representaram 27,7% do total arrecadado.

Constatação II.9 – 21/PCGE11: Relativamente a 18 entidades pertencentes ao Subsector FSA e IP não foram previstas receitas próprias, o que contraria o Regime Jurídico Geral dos FSA e IP, Lei nº 96/V/99, de 22 de Março, já que deveriam gerar receitas correntes próprias equivalentes a pelo menos metade das suas despesas correntes.

Constatação II.10 – 22/PCGE11: Ainda existem organismos do Estado que não depositam as suas receitas próprias nas contas abertas junto do Tesouro, contrariando o disposto no Decreto-Lei n.º 29/98, de 03 de Agosto e o Princípio da Unicidade de Caixa.

Constatação II.11 – 23/PCGE11: A previsão das receitas no SIGOF é superior em 34% à aprovada pela Lei nº 3/VIII/2011 de 28 de Julho. Estão registadas no SIGOF apenas 14% das receitas arrecadadas pelo Estado no ano 2011.

Constatação II.12 – 24/PCGE11: A nível de receitas há divergências entre os valores declarados pelos FSA e IP nas CG e os valores registados na CGE, ascendendo a 1.136.264.788 ECV para mais nas CG.

Constatação II.13 – 25/PCGE11: As receitas dos Serviços Médico-Hospitalares não foram devidamente consolidadas na CGE, ficando por registar receitas no montante de 203.251.716 ECV (50% do valor arrecadado).

Constatação II.14 – 26/PCGE11: As receitas dos Serviços Consulares, apesar de não terem sido orçamentadas, apresentaram uma execução na CGE de 7.859.946 ECV. As receitas consulares não foram devidamente consolidadas na CGE, visto que, 4 das 18

Embaixadas e Serviços Consulares que submeteram as suas CG ao TCCV à data da Análise Preliminar, declararam ter arrecadado 72.076.168,33 ECV de receitas, verificando-se uma omissão na CGE de pelo menos 64.216.22.33 ECV. Se considerarmos as entidades que não apresentaram CG, o valor da omissão seria muito superior.

Constatação II.15 – 27/PCGE11: Não foram previstas no OE para 2011 as Taxas de Serviços Policiais e a PN não registou essas taxas na sua CG submetida ao TCCV, apesar de a alínea b) e c) do artigo 96º do Decreto-Lei n.º 39/2007, de 12 de Novembro, Orgânica da PN, prever receitas próprias consignadas à PN e quantias cobradas por actividades ou serviços prestados.

Recomendação n.º II.2 – 7/PCGE11

Melhorar a consolidação dos dados do Subsector FSA e IP, considerando a totalidade das receitas próprias arrecadadas pelas diversas entidades e estruturas do Estado, de forma a ter dados mais realistas referentes à execução orçamental na CGE.

Constatação II.16 – 28/PCGE11: A dívida fiscal em 2011 ascendeu a 23% do imposto provisório liquidado pelas RF.

Constatação II.17 – 29/PCGE11: O stock da dívida fiscal no valor de 7.489,2 milhões de ECV não é real. Há uma insuficiência na consolidação da dívida devido à falta de controlo nas RF, dificuldades na localização dos processos aquando da mudança de chefia, erros e insuficiências na passagem das dívidas para o GRE, permanência de contribuintes com cessação de actividades, não registo do IUR retido pelas Autarquias Locais e não entregue à administração fiscal e a extinção de dívidas em situações de liquidação via cheques sem cobertura.

Recomendação n.º II.3 – 8/PCGE11

Melhorar o processo de apuramento da dívida fiscal, de forma a ter dados mais realistas na CGE, eliminando os casos de subavaliação ou sobreavaliação e considerando para efeito de consolidação os dados definitivos e não provisórios das Repartições Fiscais.

2.3. Do Capítulo III – Despesa

Constatação III.1 – 30/PCGE11: As despesas totais realizadas em 2011 atingiram o montante de 51.537,5 milhões de ECV (taxa de execução de 82,6%), cabendo ao Funcionamento do Estado 28.910,5 milhões de ECV (taxa de execução de 90,8%) e aos Investimentos do Plano 22.627,0 milhões de ECV (taxa de execução de 74,0 %), demonstrando clara diminuição das despesas de investimento face ao ano transacto.

Constatação III.2 – 31/PCGE11: 48,4% das Despesas Correntes do Orçamento de Funcionamento correspondem a Despesas com Pessoal, que atingiram o valor de 13.935,6 milhões de ECV, e tiveram uma execução de 92,7%. As Despesas com Pessoal registaram um aumento de 641,2 milhões de ECV (4,8%) relativamente a 2010.

Constatação III.3 – 32/PCGE11: Em sede da MVCIL no MFP (DGCI), constatou-se que, o FFM transferido aos municípios e a Restituição de imposto, se encontravam subavaliados, isto é, o registo é feito pelo valor líquido e não pelo valor bruto, omitindo na CGE as operações de regularização e desrespeitando o princípio do orçamento bruto.

Recomendação n.º III.1 – 9/PCGE11

Que seja corrigido o procedimento das operações de registo das restituições de impostos efectuadas, dando assim cumprimento ao princípio do orçamento bruto, estipulado no n.º 2 do artigo 7.º da Lei 78/V/98, de 7 de Dezembro, segundo o qual todas as despesas são inscritas no Orçamento pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie.

Constatação III.4 – 33/PCGE11: Os Encargos da Dívida, no valor de 2.276,3 milhões de ECV (juros da dívida interna, externa e outros encargos), representam 7,9% das Despesas Correntes em 2011, a mesma verificada em 2010.

Constatação III.5 – 34/PCGE11: O Estado tem sido lesado em termos de receitas que não dão entrada nos seus cofres, dado que alguns impostos não têm sido devidamente retidos. Constatou-se que foram registados na rubrica de Despesas com Pessoal do Orçamento de Investimento apenas 6% de retenções de IUR/TSU sobre salários de pessoal contratado (incluindo subsídios e gratificações) para efeitos de regularização.

Recomendação n.º III.2 – 10/PCGE11

Proceder à verificação da situação fiscal do pessoal contratado no quadro do PIP, e dar cumprimento estrito ao Regulamento do IUR, procedendo ao adequado registo das retenções de impostos na rubrica de Despesas com o Pessoal do Orçamento de Investimento.

Constatação III.6 – 35/PCGE11: Aquando da Análise Preliminar da CGE de 2011, em Julho de 2013, constatou-se que 9 das entidades pertencentes ao Subsector FSA e IP, não tinham ainda prestado as suas CG ao TCCV, nomeadamente, IEFP, CJ, CGJ, INIDA, TCCV, Fundo Autónomo de Solidariedade, Conselho Superior de Magistratura Judicial, Forças Armadas e Presidência da República.

Constatação III.7 – 36/PCGE11: A maior parte das entidades pertencentes ao subsector FSA e IP, não cumpriu com o prazo previsto no artigo 51º do DLEOE, para o envio dos balancetes mensais de execução orçamental das receitas e despesas com a identificação das respectivas fontes de financiamento.

Recomendação n.º III.3 – 11/PCGE11

Que as entidades pertencentes ao Subsector FSA e IP procedam ao envio dos balancetes mensais à DNOCP, no prazo estipulado, sob pena de serem accionadas as medidas previstas na lei, por incumprimento.

Constatação III.8 – 37/PCGE11: Das entidades pertencentes ao subsector FSA e IP analisadas, 4 apresentaram informações de despesas executadas em 2011 concordantes entre a CGE e as CG, nomeadamente, Instituto das Comunidades, a AN e os Hospitais Centrais Agostinho Neto e Baptista de Sousa.

Constatação III.9 – 38/PCGE11: Do cruzamento de informações de despesas dos FSA e IP, entre a CGE de 2011 e as respectivas CG, entradas no TCCV até Maio de 2013, referentes ao exercício orçamental de 2011 constataram-se divergências no total de 1.883.162 milhares de ECV para mais nas CG.

Recomendação n.º III.4 – 12/PCGE11

Zelar por uma melhor qualidade e fiabilidade de informações prestadas, inscrevendo no Subsector FSA e IP todas as despesas realizadas, aquando da consolidação de informações da CGE

Constatação III.10 – 39/PCGE11: Dos 40 projectos inscritos no Programa DSE apenas 12 foram executados em 2011, atingindo uma taxa de execução de 35%, ou seja, dos 1.949.721 milhões de ECV previstos foram executados 672.719 milhões de ECV.

Recomendação n.º III.5 – 13/PCGE11

Reforçar a capacidade de gestão, planeamento e programação do sector energético tendo em conta a sua especificidade técnica de forma a melhorar a taxa de execução do Programa DSE

Constatação III.11 – 40/PCGE11: Da Auditoria ao Programa DSE no MTIE, constatou-se omissão de informações na CGE a nível da rubrica Rede de Infraestruturas, no projecto Aumento da Capacidade de Produção e Interligação de Santiago, no montante de 2.219.503.430 ECV. O Projecto de Reforço da Capacidade de Produção e Distribuição SA, SN, FG e BV, com execução de 28.870.450 ECV na CGE, não acusava qualquer execução na contabilidade do Sector executor (DGE).

Recomendação n.º III.6 – 14/PCGE11

Melhorar a articulação do Sector MTIE com o MFP de forma a reportar e registar correctamente os dados da execução orçamental no SIGOF e a consolidar as informações de PIP na CGE.

Constatação III.12 – 41/PCGE11: Tanto na auditoria ao Programa DSE como ao Circuito do PIP constatou-se que, em termos de seguimento, avaliação, fiscalização e controlo dos projectos, embora exista um controlo administrativo, (o auto controlo e o controlador financeiro), há uma fraca presença do Controlo Interno (IGF) e Externo (TCCV).

Constatação III.13 – 42/PCGE11: Na auditoria ao Programa DSE e ao Circuito do PIP foi constatado uma fraca prestação de informações e do reporte de contas por parte dos gestores dos projectos de investimento às direcções do MFP. Na auditoria ao Circuito do PIP, da amostra dos 40 projectos analisados 65% não enviaram o relatório trimestral, 30% não enviaram a programação de desembolsos, e os restantes projectos não apresentaram a programação financeira trimestral e o pedido de desembolso porque são executados nos termos dos contratos de empréstimos e de donativos celebrados.

Recomendação n.º III.7 – 15/PCGE11

Que o MFP accione os mecanismos previstos na lei para que os sectores reportem as informações referentes à execução orçamental e enviem os relatórios de execução trimestral nos prazos estipulados na lei.

Constatação III.14 – 43/PCGE11: Na Auditoria ao Programa DSE e ao Circuito do PIP foi constatada, no caso da descentralização de projectos de investimento aos ministérios para execução, a necessidade de reforço da comunicação existente entre o MFP e os sectores gestores e executores, uma vez que a gestão e o controlo têm sido deficientes.

Constatação III.15 – 44/PCGE11: Na auditoria ao Circuito do PIP foi constatado que não existe um suporte legal que defina as competências dos gestores de programas e de projectos que permita uma definição clara das principais atribuições, das regras e das responsabilidades, à excepção do previsto no DLEOE de 2013. Constatou-se ainda um desconhecimento parcial das tarefas e actividades e ausência de responsabilização por parte dos mesmos.

Recomendação n.º III.8 – 16/PCGE11

Definição das atribuições dos vários intervenientes, do PIP, com destaque para a definição clara dos papéis, das regras e das responsabilidades dos gestores de programa e de projecto na execução do PIP

Constatação III.16 – 45/PCGE11: Em 2011 foram gastos com as eleições 917.9 milhões de ECV, dos quais 50% foram executados no Orçamento de Investimento, sendo que as despesas eleitorais não se enquadram nas despesas de investimento.

Constatação III.17 – 46/PCGE11: À semelhança dos anos anteriores, grande parte dos contratos, sujeitos à fiscalização preventiva, não foi remetida a este Tribunal para o efeito, o que o limita no exercício das suas competências.

Constatação III.18 – 47/PCGE11: Em sede do PCGE de 2011, à semelhança de anos anteriores deparou-se com a falta do dever de colaboração por parte dos serviços notificados, não obstante a obrigação imposta por lei. No cômputo geral de 39 entidades oficiadas apenas 11 responderam à circular do TCCV.

Constatação III.19 – 48/PCGE11: No universo de 32 contratos visados pelo Tribunal de Contas em 2011, no montante de 680.999.315,38 ECV, 9 correspondem a contratos de empreitada e 22 a contratos de aquisição de bens e serviços. O n.º de contratos de empreitada submetidos a visto do TCCV diminuiu para metade.

Constatação III.20 – 49/PCGE11: O TCCV oficiou a UGA, a ARAP e a IGF no sentido de prestarem informações sobre planos de fiscalização, pacotes de empreitada de obras públicas e aquisição de bens e serviços e os relatórios das Acções de Controlo Interno das entidades que tiveram processos de Aquisição Pública realizados desde 2011. A ARAP apresentou 15 acções objecto de intervenções e a IGF apresentou 42 obras sujeitas ao seguimento da execução física e financeira para 2011, sem contudo remeter os respectivos relatórios das acções de inspecção realizadas.

Recomendação n.º III.9 – 17/PCGE11

As entidades que colaboram e coadjuvam com o TCCV, nomeadamente a IGF e a ARAP, devem disponibilizar os relatórios de inspecções e de auditorias, desde que haja matéria relevante para o TCCV, em conformidade com a lei.

Constatação III.21 – 50/PCGE11: Não há registo recente da remessa de contratos de empréstimo celebrados pela Autarquias Locais. Porém, dos dados recebidos em resposta ao ofício do TCCV, a Câmara Municipal do Tarrafal de São Nicolau executou o equivalente a 21.207.956 ECV, oriundos de contratos de empréstimo contraídos com instituições financeiras em anos anteriores, que não foram submetidos a visto do TCCV, conforme manda a lei (alínea a) n.º 1 do artigo 13º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho).

Recomendação n.º III.10 – 18/PCGE11

Que sejam submetidos a visto do Tribunal de Contas todos os contratos de mútuo celebrados pelas autarquias locais, em conformidade com a lei.

Constatação III.22 – 51/PCGE11: Constataram-se casos de dispensa de concurso e a adopção do procedimento ajuste directo com a simples indicação da urgência e lei permissiva sem qualquer fundamentação legal e intervenção da ARAP (artigo 46º do Decreto-lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro).

Recomendação n.º III.11 – 19/PCGE11

Que a utilização do ajuste directo, como excepção à regra do procedimento adjudicatório, mesmo quando previsto da lei, seja precedida da devida fundamentação e aprovada pela ARAP.

Constatação III.23 – 52/PCGE11: Os contratos-programa nunca foram submetidos a visto do TCCV apesar da exigência legal (alínea a) n.º 1 do artigo 13º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho).

Recomendação n.º III.12 – 20/PCGE11

Que todos os contratos-programa sejam sujeitos ao visto prévio do Tribunal de Contas, salvo as excepções previstas na lei

Constatação III.24 – 53/PCGE11: Várias associações têm celebrado contratos-programa de valor significativo com o Governo para a execução de empreitadas de obras públicas, as quais não dispõem de habilitação (ausência do alvará) para o efeito, ao abrigo do regime jurídico das empreitadas de obras públicas.

Recomendação n.º III.13 – 21/PCGE11

Que na celebração dos contratos-programa, directamente com ONG, para execução de obras públicas, se cumpra o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, em vigor, em matéria de alvarás.

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

Constatação IV.1 – 54/PCGE11: Os apoios não reembolsáveis concedidos somaram 1.740,59 milhões de escudos (taxa de execução de 99,1%). Dos subsídios, destaca-se a subrubrica de subsídios diversos que consumiu cerca de 910,5 milhões de escudos (52,3% do total dos apoios), dos quais, 458,3 milhões de ECV (50%) foram atribuídos à Comissão Nacional de Eleições e 351,6 milhões de ECV (39%) à Empresa de Electricidade e Água, SA corresponde a parcela referente a um termo de compromisso que vem vigorando desde 2009.

Constatação IV.2 – 55/PCGE11: Foram concedidos, em 2011, benefícios fiscais em sede do IUR, do Imposto sobre Consumos Especiais, do IVA e dos Direitos de Importação, cujos montantes atingiram 5.136,3 milhões de ECV, representando 17,3% das Receitas Fiscais.

Constatação IV.3 – 56/PCGE11: Os BF concedidos pelo Estado apresentam um crescimento significativo, sobretudo entre 2009 e 2010, impulsionado pelo acréscimo dos BF processados na DGA, contrariando a tendência registada em 2011 na DGCI que decresce em relação ao período de 2010.

Constatação IV.4 – 57/PCGE11: As informações sobre a evolução dos benefícios fiscais apresentadas nas últimas CGE são divergentes e continuam a demonstrar algumas fragilidades na consolidação dos dados nos dois departamentos (DGA e DGCI).

Recomendação n.º IV.1 – 22/PCGE11

Que se proceda a um maior controlo na consolidação de informações sobre Benefícios Fiscais concedidos e registados anualmente na CGE, pois as mesmas são divergentes e inconsistentes

Constatação IV.5 – 58/PCGE11: Na MVCIL ao MFP, constatou-se um controlo insuficiente na concessão de BF já que, conforme informações recolhidas junto da DGCI, de 14 empresas do concelho da Praia que usufruíram em 2011 de BF somando 65 milhões de ECV, 4 detinham dívidas para com a Administração Fiscal, no valor aproximado de 18 milhões de ECV.

Recomendação n.º IV.2 – 23/PCGE11

Que se proceda a um controlo mais eficaz na concessão de incentivos fiscais, e se garanta que os benefícios atribuídos sirvam os fins para que foram criados, evitando-se a fuga e a evasão fiscais.

2.5. Do Capítulo V – Dívida Pública

Constatação V.1 – 59/PCGE11: Os empréstimos líquidos obtidos ficaram aquém do valor programado no OE, em 4%, tendo em conta que das necessidades de financiamento estimadas, no valor de 15.416.331,1 milhares de ECV, foram obtidas 14.799.016,5 milhares de ECV, ou seja, 617.314,6 milhares de ECV a menos.

Constatação V.2 – 60/PCGE11: A maior parte da dívida directa, contraída no exercício, diz respeito à dívida externa (62,5% do total), contribuindo a interna com uma parte significativa (37,3% do total), não obstante a existência de um mecanismo de redução da dívida interna (Trust Fund), cujo objectivo era de diminuir o impacto da dívida interna.

Constatação V.3 – 61/PCGE11: Em 2011, foi respeitado o limite do endividamento interno líquido. O *stock* final da dívida interna, excluindo os TCMF e os atrasados por regularizar, fixou-se nos 32.016 milhões de ECV (29.513 milhões de ECV em 2010), acusando um aumento de 2.497,3 milhões ECV, em termos absolutos, e 8,5%, em termos relativos, mantendo, assim, a tendência de crescimento no *stock* da dívida interna que vinha ocorrendo nos últimos 3 anos.

Constatação V.4 – 62/PCGE11: Em 2011, o instrumento jurídico Trust Fund não teve qualquer impacto na redução da Dívida Interna do país, devido a não realização do capital e, conseqüentemente, a inexistência de conversão de títulos da dívida pública em TCMF. Entretanto, o capital do Trust Fund (11.760.197 milhares de ECV) originou um lucro do exercício de 367.590 milhares de ECV.

Constatação V.5 – 63/PCGE11: O sector bancário absorveu 54,8% do *stock* da dívida interna e o não bancário 45,2%, na sua maioria, constituída por dívidas ao INPS (44,7%).

Constatação V.6 – 64/PCGE11: O *stock* final da dívida externa ascendeu em 2011 a 84.100,4 milhões de ECV (70.433,5 milhões de ECV em 2010), revelando uma variação na ordem dos 13.666,9 milhões de ECV, devido, sobretudo, a contratação de empréstimos junto dos bancos comerciais portugueses (BPI e CGD) e da cooperação japonesa (KBIC-JICA).

Constatação V.7 – 65/PCGE11: Os encargos com o serviço da dívida pública interna e externa atingiram 8.001,7 milhões de escudos em 2011 (27,7% das Despesas de Funcionamento e 21,1% das Receitas Correntes) contra os 8.059,7 milhões de ECV em 2010 (29% das Despesas de Funcionamento e 26,7% das Receitas Correntes).

Constatação V.8 – 66/PCGE11: Até à data de preparação do presente Parecer, o fundo de garantia dos avales ainda não tinha sido criado, de acordo com o disposto no artigo 13º do Decreto n.º 45/96, de 25 de Novembro.

Recomendação n.º V.1 – 24/PCGE11

Em conformidade com o artigo 13º do Decreto n.º 45/96, de 25 de Novembro, deverá ser constituído o Fundo de Garantia dos Avals do Estado, enquanto provisão para fazer face a possíveis incumprimentos das entidades beneficiárias.

Constatação V.9 – 67/PCGE11: Em 2011, o rácio da dívida directa/PIB situou-se nos 78,5% do PIB, traduzindo-se num aumento de 6,4 pontos percentuais em relação ao ano transacto. Somando a dívida indirecta, este rácio atinge 82,6% do PIB, o que, num contexto de crise internacional suscita legítimas preocupações e obriga a um realinhamento da política de endividamento do Estado.

Recomendação n.º V.2 – 25/PCGE11

Que seja aprovada uma lei-quadro orientadora do crédito público, que defina, com clareza e por natureza, as condições gerais de contratualização da Dívida e os respectivos limites a partir dos quais só pode ser autorizada por lei da Assembleia Nacional.

Constatação V.10 – 68/PCGE11: Em 2011 as discrepâncias verificadas entre a CGE e o BCV, a nível do stock da dívida interna e externa, situam-se respectivamente, nos 5.290,7 milhões de ECV para mais e nos 4.473.7 milhões de ECV para menos na CGE em parte devido aos Desembolsos que não estão devidamente consolidados e apresentados na CGE.

Recomendação n.º V.3 – 26/PCGE11

Que sejam aperfeiçoados os circuitos de informação e a forma de contabilização das Operações Financeiras entre a DNOCP, DSOF e o BCV, de forma a permitir uma maior harmonização e uniformização ao nível da Dívida Pública, eliminando assim, as divergências entre a CGE, o Relatório Anual do BCV e o SIGOF.

2.6. Do Capítulo VI – Património do Estado

Constatação VI.1 – 69/PCGE11: Em 2011 constatou-se no Orçamento de Funcionamento que as Imobilizações Corpóreas, no montante de 174,5 milhões de ECV, registaram uma execução de 55,4% na CGE, enquanto na Tabela Dinâmica do SIGOF tiveram uma execução de apenas 32,5%.

Constatação VI.2 – 70/PCGE11: À data da MVCIL, em 2013, prevalecia ainda a situação da existência de bens patrimoniais, registados na Tabela Dinâmica do SIGOF, sem os critérios de avaliação e reavaliação e sem as taxas de amortização e reintegração dos bens do domínio público e privado do Estado, previstos no artigo 16º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de Dezembro.

Recomendação n.º VI.1 – 27/PCGE11

Que sejam estabelecidos os critérios de avaliação e reavaliação, as taxas de amortização e reintegração dos bens do domínio público e privado do Estado e se proceda à aprovação das instruções para a elaboração do cadastro e dos inventários de base, permitindo assim, elaborar o inventário geral do Estado.

Constatação VI.3 – 71 /PCGE11: Constatou-se que os organismos com as taxas mais baixas de execução em Imobilizações Corpóreas foram os seguintes: MRE (16%), MTIE (25%), MFP (32%), MAHOT (45%) e MCOM (51%).

Constatação VI.4 – 72/PCGE11: A DGPCP ainda não procede, anualmente, ao cálculo dos rácios para uma análise estática e evolutiva da actividade patrimonial de cada unidade orgânica, sustentado em indicadores de domínio administrativo, económico e financeiro, mais precisamente, os de investimento, depreciação do exercício, especialização dos bens, manutenção da capacidade operacional, abates e rotação.

Recomendação n.º VI.2 – 28/PCGE11

A DGPCP deverá anualmente efectuar o cálculo dos rácios para o efeito previsto no parágrafo anterior dando cumprimento ao artigo 20º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de Dezembro.

Constatação VI.5 – 73/PCGE11: Constatou-se na DGPCP o incumprimento das etapas processuais já que toda a documentação, em suporte digital e/ou impresso não têm sido remetida para aquela Direcção, conforme determina o DLEOE. As despesas com investimentos não têm sido autorizadas pela DGPCP e a mesma não tem tido conhecimento da realização dos inventários de base dos bens afectos aos serviços, conforme determina o DLEOE.

Recomendação n.º VI.3 – 29/PCGE11

Que sejam concretizados os processos de incorporação dos bens imóveis e móveis, envolvendo as entidades ou partes interessadas para uma maior celeridade no procedimento de inventariação e controlo patrimonial conforme os normativos legais

Constatação VI.6 – 74/PCGE11: A CGE de 2011 continua com insuficiências na apresentação dos Mapas previstos no ponto VI) do artigo 34º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro, impossibilitando a análise coerente da situação Patrimonial do Estado pelo TCCV.

Constatação VI.7 – 75/PCGE11: A classificação na rubrica de Transferência de Capital não está conforme, visto que, em termos orçamentais, as Transferências de Capital foram previstas na sua totalidade na rubrica Transferência, enquanto na execução as mesmas foram objecto de desagregação e classificação em duas rubricas distintas, Transferência de Capital e Outras Receitas.

Constatação VI.8 – 76/PCGE11: Constatou-se em 2013 que a elaboração do Inventário Geral dos Bens do Estado encontrava-se paralisada desde 2010, devido a um conjunto de factores, entre os quais: a ausência de uniformização nos procedimentos; a falta de capacidade e conhecimento técnico por parte dos sectores para elaborar os respectivos inventários de base; a (in) operacionalização do SIGPG e aos elevados custos associados.

Constatação VI.9 – 77/PCGE11: Há divergências entre a Planilha de Excel e a Tabela Dinâmica do SIGOF a nível de aquisição de viaturas em 2011. Entretanto, as omissões, incoerências, deficiências nos registos e de parametrizações e integração dos dados, impossibilitaram a análise e a validação dos dados entre as duas fontes.

Recomendação n.º VI.4 – 30/PCGE11

Que os registos de dados no SIGOF sejam efectuados conforme as normas contabilísticas e os princípios orçamentais vigentes, respeitando os classificadores legalmente aprovados, de forma harmónica e integrada com os constantes nas planilhas de controlo da DGPCP.

Constatação VI.10 – 78/PCGE11: Em 2011 constatou-se que o custo das aquisições de imóveis diminuiu 20% relativamente ao ano de 2010, devido à redução de investimento em Terrenos e Recursos Naturais, Edifícios e Rede de Infraestrutura em 93%, 51% e 21%, respectivamente, embora a subrubrica Rede Infraestrutura continue a ter maior peso nos bens imóveis (89%).

Constatação VI.11 – 79/PCGE11: Na Auditoria ao Programa DSE constatou-se que não existe qualquer articulação entre a UGPE e o MFP (DGPCP) para o reporte de informações patrimoniais. A intervenção da DGPCP nos projectos do Programa tem sido apenas nos processos de expropriação ou indemnização dos proprietários.

Constatação VI.12 – 80/PCGE11: A Equipa constatou que as intervenções para construção de imóveis do Estado, não têm sido autorizadas pela DGPCP e o respectivo processo de execução tem ficado sob a responsabilidade e supervisão do MIEM, conforme prevê o DLEOE.

Recomendação n.º VI.5 – 31/PCGE11

Que os procedimentos inerentes ao controlo patrimonial, mais precisamente ao controlo de reparação e conservação de edifício e a construção, sejam aplicados mediante a intervenção da DGPCP através do seu parecer e /ou autorização para além da homologação do membro do Governo responsável pela área das finanças, para uma maior eficiência na supervisão das acções patrimoniais, nomeadamente o inventário e o cadastro dos bens patrimoniais.

Constatação VI.13 – 81/PCGE11: Segundo o SGP, os responsáveis pelos serviços instalados nos imóveis objectos de contratos de arrendamento, não têm comunicado à DGPCP, no prazo estabelecido pelo DLEOE², a intenção de rescisão dos contratos. A comunicação de rescisão tem sido feita, até a presente data, pela própria DGPCP, mas a imputação de responsabilidade e o ressarcimento ao Estado nunca foram feitos.

Constatação VI.14 – 82/PCGE11: Os princípios e a metodologia de inventariação do património financeiro, definidos no n.º 2 do artigo 7º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de Dezembro, ainda não se encontram regulamentados.

Recomendação n.º VI.6 – 32/PCGE11

Que sejam regulamentados os princípios e metodologias de inventariação do património financeiro do Estado, em conformidade com o n.º 2 do artigo 7º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de Dezembro.

Constatação VI.15 – 83/PCGE11: Ao analisar a informação sobre a rubrica de Comunicações na CGE, verifica-se que foram liquidadas despesas que não foram pagas no exercício, já que foram registadas no Mapa II_1 Ministério Todos, na pg. 212, despesas por pagar em comunicações, após a realização da despesa liquidada, no montante de 4,6 milhões de ECV.

Recomendação n.º VI.7 – 33/PCGE11

Conforme estipula o DLEOE, os responsáveis envolvidos nos processos das despesas com a comunicação devem controlar os plafonds estipulados no orçamento de forma a evitar autorização de pagamentos sem disponibilidade orçamental.

Constatação VI.16 – 84/PCGE11: Em 2011 a UGAC não esteve operacional. O PAA agregado não foi elaborado em 2011, dado que, excepto o PAA do MFP, a UGAC não recebeu os PAA dos restantes sectores que deveriam ser elaborados pelas respectivas DGPOG.

² Comunicar com antecedência mínima de 60 dias antes do fim do prazo contratual, de acordo com o n.º 1 do artigo 30º do Decreto-Lei nº 28/2011 de 29 de Julho de 2011.

Recomendação n.º VI.8 – 34/PCGE11

Dadas as dificuldades enfrentadas pelas unidades reguladoras de aquisições públicas no seu funcionamento, recomenda-se que sejam criadas as condições para fazer funcionar essas unidades reguladoras conforme estipulam os regulamentos de aquisição pública, considerando a eficiência, eficácia e a economicidade, de acordo com objectivos traçados no quadro da Reforma da Aquisição Pública.

2.7. Do Capítulo VII – Tesouraria do Estado

Constatação VII.1 – 85/PCGE11: À semelhança de anos anteriores, a CGE de 2011 continua omissa em relação à apresentação dos Mapas sobre a Situação da Tesouraria do Estado, previsto no ponto V) do artigo 34º da LEO, dificultando a certificação dos saldos e impossibilitando o TCCV de se pronunciar cabalmente sobre o cumprimento de todos os requisitos legais relativos às Operações de Tesouraria.

Recomendação n.º VII.1 – 35/PCGE11

Desenvolvimento e implementação dos mapas previsionais das Operações de Tesouraria e Contas do Tesouro, com o apuramento dos respectivos saldos, em cumprimento da alínea e) do artigo 19º, bem como dos mapas relativos à Situação de Tesouraria, mencionados no ponto V do artigo 34º, todos da LEO (Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro).

Constatação VII.2 – 86/PCGE11: A Equipa do PCGE constatou na DGT, à data da MVCIL, a existência de um número insuficiente de colaboradores e por conseguinte, morosidade de alguns pagamentos que podem pôr em causa o controlo interno diário, com a agravante de, até à data, não ter havido intervenções da IGF na Tesouraria do Estado.

Recomendação n.º VII.2 – 36 /PCGE11

Que sejam criadas condições para colmatar as insuficiências de controlo interno apontadas, em sintonia com a supervisão da IGF, que deverá passar a efectuar inspecções regulares às operações de tesouraria geridas pela DGT, bem como, a todos os serviços simples da administração pública, como emana o artigo 11º do Decreto-Lei n.º 29/98, de 3 de Agosto.

Constatação VII.3 – 87/PCGE11: Em 2011 ocorreu uma diminuição de 9% e aumento de 3% das Operações Financeiras do lado de entrada e saída, respectivamente, assim como, diminuição de saldos que transitam para o ano seguinte em 591.194,5 milhares de ECV (7%), sinais de redução dos fundos em consequência sobretudo do término do Programa MCA.

Constatação VII.4 – 88/PCGE11: Ainda existiam em 2011 contas abertas nos bancos comerciais com registos de saldos de gerência fora do controlo do Tesouro. No cômputo geral, verifica-se que 58% dos pagamentos do PIP ocorreram via “ Expresso” ou seja fora da Tesouraria do Estado e não foi constatado nenhum registo relacionado com o recebimento via “ Expresso”. Esses factos demonstram que o Princípio de Unicidade de Caixa não tem sido respeitado na generalidade, contrariando a lei nesta matéria.

Recomendação n.º VII.3 – 37/PCGE11

Que seja respeitado o Princípio de Unicidade de Caixa estabelecido pelo Decreto – Lei n.º 29/98, de 3 de Agosto, que define as normas e os procedimentos relativos ao sistema de pagamentos do Tesouro.

Constatação VII.5 – 89/PCGE11: No PIP foram utilizados, em 2011, como meios de pagamentos, o Cheque, a Transferência Bancária, o Expresso e a Retenção que absorveram cerca de 19%, 23%, 58% e 1% respectivamente, tendo a modalidade Expresso sido a mais significativa (71%) na orgânica MIEM, que absorveu cerca de 51% do total pago.

Constatação VII.6 – 90/PCGE11: No final do ano de 2011, o Estado encontrava-se numa posição devedora para com as entidades destinatárias das retenções, no montante de 261.820.372 ECV, dos quais 97,4% ao INPS.

Constatação VII.7 – 91/PCGE11: O Plano de Tesouraria Mensal analisado pela Equipa do PCGE demonstra que os períodos registados de elevados riscos para Tesouraria do Estado foram os meses de Março, Abril, Agosto, Setembro e Novembro, visto que os valores apresentados dos saldos de tesouraria para o período mensal seguinte foram inferiores ao valor imposta como LST em (-1%), (-19%), (-17%), (- 41%) e (- 84%), respectivamente.

Recomendação n.º VII. 4 – 38/PCGE11

Que o MFP estabeleça uma estratégia de gestão de saldos de forma a suprir às necessidades de financiamento líquido, respeitando o LST mínimo mensal de disponibilidade.

Constatação VII.8 – 92/PCGE11: Em 2011 e até a data da implementação plena do Projecto da Bancarização do Tesouro, as reconciliações bancárias foram elaboradas automaticamente e diariamente no sistema informático do BCV, embora não tenha sido prática a produção de qualquer documento suporte daquele procedimento. Conforme o SC as contas (CLS) abertas junto do Tesouro nunca foram reconciliadas.

Recomendação n.º VII.5 – 39/PCGE11

Que seja cumprida a lei no que respeita ao princípio de unicidade de caixa e ao apuramento dos saldos, e efectuadas, anualmente, as reconciliações bancárias, para que o saldo contabilístico reflecta o verdadeiro saldo de gerência.

Constatação VII.9 – 93/PCGE11: Em 2013 existem ainda entidades como FICASE, UNICV e INGRH com Contas nos bancos comerciais, devido à especificidade das actividades desenvolvidas e à inexistência do Fundo de Maneio que tem dificultado os pagamentos de pequeno porte ou urgentes.

Recomendação n.º VII.6 – 40/PCGE11

Que os FSA e IP, que ainda não o fizeram, procedam, o mais breve possível, ao fecho das contas bancárias detidas nos bancos comerciais, procedendo à transferência das disponibilidades para a conta do Tesouro, incluindo as receitas próprias.

Constatação VII.10 – 94/PCGE11: Conforme MVCIL em 2013 persistem ainda alguns constrangimentos³ no Projecto de Bancarização do Tesouro que têm dificultado o funcionamento pleno da DGT (SC) enquanto entidade bancária responsável pelo funcionamento da Tesouraria do Estado.

2.8. Do Capítulo VIII – Segurança Social

Constatação VIII.1 – 95/PCGE11: Os valores de algumas rubricas constantes no Mapa da CGE de 2011, referentes ao orçamento inicial da segurança social, divergem dos valores constantes no orçamento inicial, aprovado pela Lei n.º 3/VIII/2011, de 28 de Julho.

Constatação VIII.2 – 96/PCGE11: As contribuições para a Segurança Social, ou seja, os valores transferidos para o INPS, representaram, em 2011, cerca de 560.291,9 milhares de escudos, menos 63 % dos valores orçados, suscitando interrogações se o MFP vem transferindo, regularmente e na íntegra, as verbas previstas no Decreto-Lei nº 21/2006, de 27 de Fevereiro.

Constatação VIII.3 – 97/PCGE11: À semelhança de anos anteriores, em 2011 foi registado défice na Conta da Segurança Social dos Agentes da Administração Central, incluindo os agentes do regime não contributivo, no valor de 3.821.401,0 milhares de ECV, que parece não se justificar, tendo em conta que não foram contabilizadas parte das cotizações e das contribuições do Estado, enquanto entidade patronal para a segurança social dos agentes actuais.

³ Tais como: instabilidade do sistema, falhas no aperfeiçoamento e desenvolvimento das funcionalidades dos módulos de Fundo de Maneio, a Gestão de Pagamentos, a Regularização da Retenção na Fonte e regularização das Despesas Banca e a não integração do sistema da bancarização com outros interfaces como o Sydónia e a SISP.

Constatação VIII.4 – 98/PCGE11: Em 2011 foram pagos o valor de 370.636.600 ECV de pensões de regime não contributivo recorrendo a verbas do PIP do Projecto Protecção Social Mínima - Pensão Social enquadrado no Programa Protecção, Inserção e Integração Social.

Recomendação n.º VIII.1 – 41/PCGE11

Que seja devidamente regulamentada a área de prestação de contas da Segurança Social, e criada uma entidade responsável da gestão financeira da Segurança Social, capaz de integrar e consolidar numa verdadeira Conta, todos os subsistemas públicos existentes em Cabo Verde.

TÍTULO II - Relatório Técnico

TÍTULO II – Capítulo 0 - Contexto Económico e Execução do OE em 2011

TÍTULO II – RELATÓRIO TÉCNICO

CAPÍTULO 0 - CONTEXTO ECONÓMICO E EXECUÇÃO DO OE EM 2011

0.1 - Linhas orientadoras das políticas económicas

1. O quadro de referência das políticas económicas em que se insere a execução do Orçamento de Estado de 2011 é o Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP II), que abrange o período 2008-2011, bem como o novo acordo de 15 meses entre o Governo de Cabo Verde e o Fundo Monetário Internacional (FMI), estabelecido ao abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica (PSI) e que foi aprovado pelo Conselho de Administração desta instituição financeira internacional em Novembro de 2010.

0.1.1 - Síntese dos objectivos macroeconómicos

2. No DECRP II (Pilar III, da Agenda de Transformação de CV), destacam-se os desafios que se colocam ao país e que têm a ver com a concretização (i) de um crescimento económico forte e sustentado - ancorado num contexto de estabilidade macroeconómica, gerador de riquezas, de emprego e conducente à redução da pobreza e inclusão social (ii) de uma economia competitiva apoiada na qualificação das pessoas, na produtividade, na qualidade e na inovação.

3. Assim, preservando a estabilidade macroeconómica como condição necessária ao crescimento e desenvolvimento sustentáveis, foi prevista uma dinâmica de crescimento da economia cuja taxa média anual deveria rondar em torno de dois dígitos durante o período 2008-2011, contribuindo para isso um forte investimento (público e privado) que atingiria 60,7% do Produto Interno Bruto (PIB) face aos 40% do período 2004 - 2007.

4. O investimento privado atingiria 50,5% do PIB e 83,2% do total, e o investimento público situar-se-ia em cerca de 10,2% do PIB e 16,8% do total. A nível sectorial, estabeleceram-se como metas as seguintes taxas médias anuais de crescimento: agricultura, silvicultura e pecuária, 4,5%; pescas, 4,4%; indústria e energia, 7,7%; construção, 17,8%; comércio, 8,07%; hotéis, 13,6%; transportes e comunicações, 7,7%; bancos e seguros, 5,4%.

5. No que tange às Finanças Públicas, a política orçamental seria orientada para a preservação da estabilidade macroeconómica, promoção de um crescimento económico robusto e sustentado e priorização das despesas públicas. Os objectivos e metas da política monetária, em articulação com a política orçamental, seriam consistentes com a preservação da estabilidade de preços, da credibilidade do regime cambial e com a canalização dos recursos financeiros internos preferencialmente para o financiamento do sector privado.

6. Nesta base, foram definidas metas quantitativas a nível da receita (fiscal e não fiscal), despesa, défice orçamental e dívida pública, tanto em valores absolutos como em relação ao PIB, da massa monetária, inflação e balança de pagamentos. Confira os quadros que seguem e que contêm os principais indicadores económicos fixados para o período 2008-2011.

Quadro 0.1 – Principais indicadores económicos, segundo o DECRP II

Indicadores Económicos do DECRP II	2008	2009	2010	2011
PIB - taxa de crescimento real (em %)	7.8	8.4	10.2	10.2
Inflação (em %)	3.0	2.8	3.3	3.1
Massa Monetária - taxa de crescimento (em %)	12.6	13.5	16.1	14.0
Saldo Orç global (CVE 10)	-3.4	-2.0	-1.4	-2.5
Saldo Orç. Global (% PIB)	-2.7	-1.3	-0.8	-1.4
Saldo corrente primário (CVE 10)	9.4	11.6	15.3	19.8
Saldo corrente primário (% PIB)	7.5	8.3	9.4	10.9
Investimento Público (CVE 10)	11.8	13.6	17.7	19.9
Reservas cambiais (meses importação)	3.2	3.3	3.4	3.5

Fonte: DECRP II

Quadro 0.2 – Outros indicadores económicos, segundo o DECRP II

Outros Indicadores Económicos do DECRP II	2008	2009	2010	2011
PIB nominal (CVE 10)	129.6	144.6	160.7	178.9
Receitas totais (% PIB)	31.4	31.7	31.9	31.7
Receitas fiscais (% PIB)	23.1	23.3	23.7	23.3
Despesas Totais (% PIB)	34.1	33.1	32.7	33.3
Despesas Investimento (% PIB)	12.2	12.1	13.0	12.5
Peso do Crédito à Economia no Crédito Interno Líquido (%)	72.4	75.6	76.7	78.6

Fonte: DECRP II

7. No DECRP II destacam-se ainda medidas de política transversal que visam a redução do que se convencionou chamar “custos de contexto”, designadamente, as que têm a ver com (i) promoção da produtividade e melhoria da qualidade de serviços; (ii) promoção do sector privado e desenvolvimento empresarial; (iii) desenvolvimento das TIC enquanto factor de competitividade; (iv) uma política fiscal que potencie a competitividade da economia cabo-verdiana; e (v) reforço da regulação económica. Acrescem ainda medidas que visam a promoção do sector dos serviços em geral, com destaque para os sectores de turismo e financeiro, e o desenvolvimento integrado do meio rural.

0.1.2 - Síntese das políticas macroeconómicas no âmbito do PSI para 2011

8. Tendo os resultados do PSI anterior (2006-2010) sido avaliados positivamente no contexto da agenda de reformas e de crescimento económico, o Governo estabeleceu os seguintes objectivos e políticas macroeconómicas no âmbito do novo PSI:

- a) Manutenção da política de acumulação de reservas internacionais e de um stock baixo da dívida interna líquida, isto é, inferior a 20% do PIB em 2011, tendo em vista apoiar a paridade cambial.
- b) A política orçamental ancorada na implementação de investimento público de médio prazo e na minimização e gestão prudente da acumulação da dívida. As medidas anti-cíclicas que vinham sendo implementadas seriam gradualmente eliminadas e, conforme o ritmo de execução dos projectos fosse diminuindo, o défice orçamental devia cair de 13,5% do PIB em 2010 para 8% em 2012 e nos anos seguintes.
- c) Continuar-se-ia a aperfeiçoar a gestão financeira pública e alargar a base de tributação.
- d) Seriam procuradas soluções para a questão dos passivos contingentes originários das empresas públicas.

- e) No quadro da estratégia de redução da pobreza, o governo continuava empenhado em proteger os gastos prioritários.
- f) O Banco de Cabo Verde (BCV) protegeria a paridade cambial, continuando a acumular reservas estrangeiras e alargar as operações monetárias.
- g) Desenvolvimento de um mercado de títulos públicos líquido e dinâmico.
- h) Fortalecimento da coordenação entre a política orçamental e política monetária em apoio à paridade cambial.
- i) Fortalecimento do sector financeiro, tendo em conta as deficiências apontadas no Programa de Avaliação do Sector Financeiro de 2008.
- j) O comité permanente de estabilidade financeira do BCV seria alargado para incluir o Ministério das Finanças e do Planeamento (MFP) com base num Memorando de Entendimento entre as duas instituições.

0.2- Evolução da situação económica e financeira em 2011

0.2.1 - A nível internacional

9. Depois da profunda recessão de 2007 - 2009 provocada pela crise imobiliária (subprime lending), crise essa desencadeada a partir do segundo semestre de 2007, e que rapidamente contagiou a Europa e outras regiões do mundo, a economia americana retomou a sua trajectória ascendente, tendo registado um crescimento real do PIB de 3,1% em 2010 e 1,6% em 2011 (v. Economic Report of the President, Fevereiro de 2012)

10. A redução da taxa de crescimento da actividade económica em 2011, quando comparada com 2010, deveu-se essencialmente a choques externos, que tornaram 2011 um ano turbulento para a economia americana e do mundo.

11. Primeiro, o aumento brusco dos preços do petróleo bruto (cerca de 29%), em consequência dos tumultos registados no médio oriente, provocou a queda do consumo privado e do clima de investimentos. O colapso da produção de petróleo líbio durante a revolução de 2011 esteve na origem da contracção do mercado mundial de petróleo, tendo os preços do barril bruto passado de 78 USD na segunda metade de 2010, para 101 USD na segunda metade de 2011.

12. O segundo choque resultou do abalo sísmico, seguido de tsunamis, que arrasou o nordeste de Japão, com elevadíssimas perdas humanas e de infraestruturas económicas e sociais. A destruição dessas infraestruturas, designadamente, energéticas, teve impacto negativo na cadeia global de fornecimento em alguns sectores industriais, tanto dos EUA, como também de outros países. O desemprego, tendencialmente decrescente durante o ano de 2010, manteve-se, entretanto, à volta de 9,1% em 2011 e a expectativa era de que subiria em 2012.

13. A Europa viu-se confrontada, para além dos efeitos dos choques externos acima referidos, com a agudização da crise da dívida soberana em alguns países (Portugal e Grécia) e de instituições bancárias (Irlanda e Espanha), os quais tiveram que sujeitar-se a um apertadíssimo programa de resgate financeiro da União Europeia, Banco Central Europeu e FMI.

14. Esse programa traduziu-se essencialmente em medidas de redução drástica das despesas públicas (Portugal e Grécia), tendo em vista a contenção do défice e do stock da dívida pública e a consolidação orçamental. Este facto, aliado aos factores de natureza estrutural, teve impacto negativo na economia destes e de outros países da zona euro e da UE, num ambiente globalmente recessivo, ou de abrandamento geral da actividade económica.

15. Assim, de acordo com o FMI (World Economic Outlook, Setembro 2011), o crescimento real do PIB da zona euro teria baixado de 2%, no primeiro semestre, para 0,5% no segundo semestre de 2011, o que se traduziria numa modesta taxa de crescimento anual cerca de 1%.

16. Na região asiática, a actividade económica continuou sólida mas moderada no primeiro semestre de 2011, na sequência do terramoto e tsunamis que abalaram o Japão e de que resultou, de entre outras consequências, a ruptura na cadeia de fornecimento, especialmente no que tange aos sectores auto e electrónica. Algumas economias emergentes da Ásia registaram redução das exportações, mas a procura interna continuou a ser suportada por políticas económicas relativamente acomodáticas, sólido crescimento do crédito e dos preços dos activos no primeiro semestre de 2011, alta confiança dos consumidores e dos investidores.

17. A China cresceu à volta de 9% em 2011, inferior à média do período 2000-2007 de 10,5%, devido à queda das suas exportações. A Índia registou um crescimento que se situou entre 7,5 e 7,75%, baseado sobretudo no consumo privado. A contracção da economia japonesa em 0,5% em 2011 já era esperada em consequência do desastre natural já referido.

18. A economia da região da América Latina e Caraíbas (FMI, World Economic Outlook) expandiu-se rapidamente na primeira metade de 2011, com base no aumento acentuado das exportações, na procura interna, na entrada de capitais, termos de troca favorável e políticas macroeconómicas acomodáticas. Apesar do ritmo da expansão económica tornar-se mais lento no segundo semestre, o nível de crescimento (4,5%) em 2011 teria ultrapassado o potencial económico da região, o que segundo o FMI teria agravado alguns indicadores, designadamente, as metas da inflação esperada, deterioração do saldo da conta corrente, expansão do crédito, subida dos preços de activos e apreciação da taxa de câmbio real.

19. A globalidade da África sub-sahariana continuou na senda de crescimento em 2011: cerca de 6% no grupo de países de baixa renda e países exportadores de petróleo, e 3,5% no grupo de países de renda média. O menor desempenho deste último grupo estaria associado ao facto desses países estarem mais integrados no mercado mundial, o que os torna mais vulneráveis ao impacto da crise internacional. O consumo público e privado e o aumento das exportações estiveram na origem do crescimento na região da África sub-sahariana, tendo muitos países utilizado alguns instrumentos de políticas macroeconómicas disponíveis para recuperar o ritmo de crescimento de antes do surto da crise.

0.2.2 - Evolução da economia cabo-verdiana em 2011

0.2.2.1 - Produção

20. Em 2011, de acordo com as contas nacionais definitivas elaboradas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) (v. Tabelas 1, 2, 3, 4 e 5 em anexo), o PIB, a preços correntes, atingiu o valor de 147.924 milhões de ECV e, a preços do ano anterior, o valor de 144.068 milhões de ECV. Depois de registar uma queda de -1,3% em 2009, ano em que a crise financeira, com origem nos EUA, já havia atingido a Europa ocidental, principal parceiro económico de Cabo Verde, a economia cabo-verdiana deu sinais de retoma,

exibindo uma taxa de crescimento real, ainda que modesta para os padrões históricos do país, de 1,5% em 2010 e de 4% em 2011.

21. Observando os dados de produção por sectores de actividade económica, percebe-se que em 2011, para o crescimento de 4% do PIB em volume, muito terão contribuído os serviços de alojamento e restauração (que cresceram 20,7%), seguidos de indústrias alimentares, bebidas e tabaco (15,8%), agricultura e produção animal (9,5%) e serviços não mercantis (9,5%).

22. A construção civil, que nos dois anos anteriores seguia uma trajectória descendente (-7,7% e -11%, em 2009 e 2010 respectivamente), em virtude da crise que teria afectado o sector da imobiliária turística, de entre outras razões, deu sinais de retoma em 2011 com uma modesta taxa de crescimento de 0,6%.

23. O aumento em 10,6% (de 17.598 milhões de ECV em 2010, passou para 20.399 milhões de ECV em 2011) das receitas provenientes da arrecadação do IVA, líquidos de subsídios, também esteve na origem da evolução positiva do PIB, na medida em que as receitas deste imposto são também contabilizadas no produto, por força da metodologia do sistema de Contabilidade Nacional das Nações Unidas (SCN93).

24. Por razões ainda por apurar, surpreende pela negativa o facto do sector das pescas ter registado uma contracção tão forte (-31,9%), atendendo ao papel que dele se espera no desenvolvimento da economia cabo-verdiana.

25. Do mesmo modo, os sectores dos transportes, armazenagem e comunicações (-7,4%), e da electricidade e água (-2,4%) registaram reduções não negligenciáveis. Já no que se refere às indústrias extractivas, pode-se perceber que o crescimento negativo (-13,6%) em 2011, estaria associado à redução da demanda de materiais de construção, designadamente, areia, brita e pedra, pelo sector da construção civil que, como se viu, registou um fraco crescimento em 2011.

26. Na óptica da despesa agregada (procura), o crescimento real do PIB em 2011 deveu-se ao aumento significativo das exportações de bens (31,7%) e de serviços (9%), do investimento privado (23,3%) e, em menor grau, do consumo público (6%) e privado (2,2%). Considerando que o investimento público sofreu uma queda acentuada em 2011 (menos 23,1%), o que parece estar em linha com a queda da construção e obras públicas, quando em 2010 tinha aumentado 65,2%, conclui-se que o papel do sector privado foi determinante no desempenho positivo da economia cabo-verdiana em 2011, quer por via dos investimentos realizados, quer por via das exportações de bens e serviços.

27. Uma análise atenta dos dados referentes ao período 2001-2011, evidencia mudanças muito positivas na estrutura do produto na óptica da despesa agregada: o consumo final (público e privado), que em 2001 representava 105% do PIB, ou seja, os cabo-verdianos consumiam mais do que produziam, registou uma trajectória descendente, tendo-se fixado em 81% em 2011.

28. Esta mudança estrutural na despesa agregada sugere que uma fracção não negligenciável do valor da produção interna estará a ser poupada, financiando parte da formação bruta de capital, cujo peso passou de 32% em 2001 para 47% do PIB em 2011, como se pode deduzir do quadro seguinte. Para facilitar a compreensão deste fenómeno, ignoram-se, obviamente, os rendimentos líquidos do exterior, que afectam para mais ou para menos o PIB, dando origem ao Produto Nacional Bruto (PNB), bem como as transferências do Orçamento do Estado que influenciam o nível do rendimento disponível das famílias, que é finalmente utilizado em consumo e poupança.

Quadro 0.3 – Estrutura do PIB na óptica da despesa agregada

(em milhares de ECV)

PIB e seus componentes	PIB (p. correntes)	Consumo público e privado	Investimento Público e privado	Exportações líquidas
2001	69.380,30	73.150,80	21.979,00	-25.749,60
2011	147.924,00	120.265,00	70.277,00	-42.618,00

Fonte: INE

29. As exportações líquidas passaram de -25.749,6 milhões de ECV em 2001 para -42.618 milhões de ECV em 2011. Se em termos absolutos isso traduz uma degradação do saldo da balança comercial de bens e serviços, o facto relevante é que se regista uma clara melhoria do peso desse saldo no PIB, que de -37% em 2001 subiu para -29% em 2011.

30. O saldo negativo da balança corrente (bens e serviços) traduz as necessidades de financiamento da economia nacional, que têm sido satisfeitas, como se sabe, por fluxos financeiros provenientes do exterior, essencialmente sob a forma de transferências de capital, empréstimos, investimento directo estrangeiro e remessas de emigrantes.

31. Importa, a propósito do financiamento da economia, destacar o seguinte: as estatísticas oficiais demonstram inequivocamente que o peso (em % do PIB) de fluxos de recursos financeiros externos vem-se reduzindo paulatinamente, o que está em consonância com o aumento gradual da poupança interna bruta (PIB menos o consumo final), que de -5% em 2001 atingiu cerca de 19% em 2011, como anteriormente referido.

32. Ainda no que se refere ao saldo da balança comercial de bens e serviços (exportações líquidas), os valores apresentados em sede das contas nacionais do INE e da balança de pagamentos do BCV são divergentes em 3.748 milhões de ECV, ou seja, 42.618 milhões de ECV é o valor que o INE apresenta e 46.366 milhões de ECV é o valor do BCV.

33. Esta divergência, segundo o INE, deve-se essencialmente ao tratamento diferente que as duas instituições dão ao serviço de fornecimento de combustíveis à navegação aérea e marítima internacional. Apesar dessa diferença, o somatório dos fluxos de financiamento externo registados na balança de pagamentos parece, em ambos os casos, coerente com as necessidades de financiamento da economia.

34. Com efeito, considerando o valor das exportações líquidas apresentado pelo INE (42.618 milhões de ECV) em 2011 como sendo representativo das necessidades de financiamento da economia, o mesmo não se afasta significativamente dos fluxos financeiros externos da balança de pagamentos, como indicam os dados do BCV, a seguir especificados.

Quadro 0.4 – Balança de Pagamentos

(em milhões de ECV)

Componentes Balança de Pagamento	Valor
Balança de rendimentos	-4.712,90
Transferências correntes	28.463,90
Balança de capital	985
Balança financeira	17.364,20
Total	42.100,20

Fonte: BCV

0.2.2.2 - Emprego

35. No que concerne à problemática do emprego, importa, antes de mais, destacar o seguinte: emprego é um direito consagrado na Constituição da República de Cabo Verde e reconhecido a todos os cidadãos: (...) *Todos os cidadãos têm direito ao trabalho, incumbindo aos poderes públicos promover as condições para o seu exercício efectivo (...)* cfr. artigo 61º/1 da CRCV.

36. São conhecidas as políticas que os poderes públicos têm implementado, tendo em vista a promoção das condições para o exercício efectivo do direito ao emprego. A dinâmica de crescimento, quando se observa a evolução da economia cabo-verdiana num período longo, tem sido relativamente forte. Ainda assim, o país continua a se confrontar com taxas relativamente elevadas de desemprego, como resulta dos dados publicados pelo INE e calculados com base numa nova metodologia que, de acordo com esta instituição, está mais conforme com as recomendações da Organização Internacional do Trabalho:

Quadro 0.5 – Evolução da taxa de desemprego, segundo sexo e meio de residência

Sexo e Meio de Residência	(em %)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Homens	20.9	10.8	14.6	11.4	12.8	9.6	11.4
Mulheres	22.0	16.6	16.0	14.8	13.2	12.1	13.2
Meio urbano	25.2	13.2	15.9	17.3	15.4	11.8	-
Meio rural	16.6	13.8	14.1	8.9	9.2	8.4	-
Total	21.5	13.4	15.2	13.0	13.0	10.7	12.2

Fonte: INE

37. Os dados do quadro anterior demonstram a flutuação do desemprego à volta de 13%, em média, de 2006 a 2011, com um máximo de 15,2% em 2007 e um mínimo de 10,7% em 2010, sendo 12,2% em 2011. Nota-se, por outro lado, uma queda acentuada das

taxas de desemprego no período 2006-2011 em comparação com o ano de 2005, o que, na ausência de explicações razoáveis, poderá estar associado às metodologias de recolha e tratamento das estatísticas de emprego.

38. Com efeito, os dados apresentados pelo INE têm origens diferentes no que concerne ao processo de recolha e tratamento: recenseamento geral da população e habitação (2000 e 2010), inquérito às despesas das famílias (2001/2002), inquérito ao emprego de 2005, 2008 e 2009, e Questionário Unificado de Indicadores Básicos de Bem-estar (QUIBB) de 2006 e 2007. As metodologias do censo populacional, de inquéritos e do QUIBB não são necessariamente idênticas.

39. Assim sendo, pode estar em causa a comparabilidade, entre vários anos, dos resultados obtidos na vertente emprego e desemprego, inviabilizando, entre outras coisas, a verificação da relação empírica entre a variação das taxas de desemprego e a variação das taxas de crescimento real do PIB, de acordo com a muito conhecida e citada lei de Okun (Arthur Okun) nos manuais de macroeconomia, segundo a qual (...) *por cada 2% de quebra do PIB relativamente ao PIB potencial, a taxa de desemprego aumenta 1 ponto percentual* (...) - v. Samuelson e Nordhaus, *Macroeconomia*, 18ª edição, 2005 McGraw - Hill.

40. Na verdade, as estatísticas de desemprego disponíveis em Cabo Verde, quando relacionadas com taxas de crescimento real do PIB no mesmo período de tempo, aliado ao facto de não existir (pelo menos não se conhece) uma estimativa do PIB potencial, não permitem verificar a Lei de Okun, registando-se aliás várias situações de flagrante contradição com essa lei, isto é, lá onde o PIB cresce, a taxa de desemprego aumenta, quando devia diminuir, ou o inverso, o PIB cai, a taxa de desemprego diminui, quando devia aumentar.

41. A conclusão a tirar das considerações anteriores é simples: torna-se necessário e urgente um trabalho mais rigoroso, por parte de quem tem competências na matéria, visando a eliminação das fragilidades que envolvem informações tão importantes para a condução de políticas económicas, como são as informações sobre o emprego e desemprego, sem desprimor por outras informações da mesma natureza, em prol da coerência e fiabilidade dos agregados macroeconómicos.

42. Independentemente destas considerações, e centrando-se nos dados anuais, é indiscutível, qualquer que seja o ano em causa, que o desemprego em Cabo Verde afecta sobretudo a faixa etária da população jovem. Em 2011, 27,1% da população activa entre 15 e 24 anos estava desempregada, sendo 20,7% entre 15 e 34 anos (fonte: INE, IEF 2011).

43. Por outro lado, ao estabelecer a relação com o nível de escolaridade, é surpreendente o seguinte facto: o desemprego afecta sobretudo a população jovem com maior nível de escolaridade: em 2011, 16,8% com nível de formação superior, 19,4% com nível de ensino secundário, 7,7% e 1,9% com nível de ensino básico e alfabetização respectivamente, o que torna legítima a questão de saber se as políticas de promoção de emprego no seio da população jovem têm sido as mais adequadas.

0.2.2.3 - Preços e inflação

44. Em 2011 a taxa de inflação, segundo o INE, foi de 4,5%. A inflação é, como se sabe, medida pelo índice de preços no consumidor (IPC), isto é, pela variação média dos últimos 12 meses dos preços dos principais bens e serviços que constituem o cabaz de consumo das famílias cabo-verdianas.

45. Tendo apresentado uma tendência ascendente de Maio de 2010 a Outubro de 2011, o IPC estabilizou-se nos dois últimos meses de 2011, o que, segundo o BCV, esteve em linha com a evolução dos preços internacionais de bens energéticos e alimentares transformados, produtos essencialmente importados. Os preços de bens energéticos aumentaram de 3,1% em 2010 para 9,2% em 2011, e os preços dos bens alimentares e de bebidas não alcoólicas atingiram 5,2% contra os 2,2% em 2010.

46. De acordo com as conclusões do Relatório anual do BCV, os preços dos bens alimentares e energéticos repercutiram directa e indirectamente nos restantes sectores da economia, designadamente, na produção industrial, de água e electricidade e os bens alimentares e energéticos, juntamente com bebidas não alcoólicas, rendas de habitação e transportes, representaram, globalmente, cerca de 67% do cabaz de despesas das

famílias. Resulta, em consequência, que esses bens contribuíram com cerca de 85% na evolução do IPC, e por conseguinte, da taxa de inflação registada em 2011.

0.2.2.4 - Síntese da evolução do sector monetário e de crédito

47. De acordo com o Relatório Anual do BCV, a política monetária executada em 2011 esteve (...) *orientada para o objectivo de sustentabilidade do regime cambial de peg fixo ao Euro (...) e focalizada na estabilização das reservas externas do país, em linha com o cumprimento das metas do programa PSI (...) acordado com o FMI em finais de 2010*. As metas acordadas com esta instituição financeira internacional para as reservas internacionais líquidas previam uma acumulação de 26 milhões de euros, e para os activos internos líquidos uma acumulação de 1,1 mil milhões de ECV.

48. Essas metas não foram, entretanto, atingidas. Segundo o BCV, isto deve-se a dois factores essenciais: (i) evolução desfavorável das contas externas, marcada pelo aumento significativo das importações e pela redução dos donativos ao Estado de Cabo Verde e do investimento directo estrangeiro, e (ii) aceleração do crédito interno.

49. Esses factores explicam em grande medida a queda em 22,8% do total dos Activos Externos Líquidos (AEL), que compreende os AEL do BCV e os AEL dos bancos comerciais. Consequentemente, verificou-se um crescimento moderado (cerca de 2%) da massa monetária (oferta de moeda), como se pode verificar no quadro seguinte:

Quadro 0.6 – Principais indicadores da situação monetária

(em milhões de ECV)

Indicadores da Situação Monetária	2009	2010	2010
Activo Externo Líquido	28.441,90	30.258,30	23.365,90
Crédito Interno Líquido	92.450,80	97.437,70	107.531,10
Outros Activos Líquidos	-15.440,90	-17.307,30	-18.232,00
Massa Monetária	105.451,80	110.388,70	112.665,00
Passivos Monetários (M1)	39.866,60	42.804,60	37.762,20
Passivos Quase Monetários	65.585,20	67.584,10	74.902,70

Fonte: Relatório Anual do BCV

50. Face à diminuição dos AEL, processo iniciado em Abril de 2011, foram implementadas, ainda nesse ano, as seguintes medidas tendo em vista a correcção da

situação e o reforço da estabilidade do sistema financeiro: (i) alargamento da base de incidência para a constituição das disponibilidades mínimas de caixa (DMC) incluindo os depósitos do sector público administrativo; (ii) restrição das condições de acesso às facilidades permanentes de cedência de liquidez e (iii) fixação do limite máximo para a cedência de fundos aos bancos. Outras medidas foram implementadas em Janeiro de 2012.

51. Uma análise mais detalhada dos resultados de execução da política monetária poderá ser feita com base em relatórios estatísticos produzidos pelo BCV, onde se observa a dinâmica evolutiva dos componentes de agregados monetários, designadamente, a oferta de moeda, a posição externa do sistema bancário, os depósitos, o crédito à economia, entre outros.

0.2.2.5 - Relações económicas com o resto do mundo

0.2.2.5.1 - Comércio externo de bens e serviços

52. As estatísticas do comércio externo (exportação e importação de mercadorias) disponibilizadas pelo INE revelam uma tendência ascendente em 2011, em comparação com o ano 2010 (37,6% para as exportações e 21,5% para as importações), tendência essa que parece ter vindo a consolidar-se gradualmente desde 2003.

53. Na verdade, exceptuando-se o ano de 2007, as exportações de mercadorias têm vindo a crescer, todos os anos, em termos absolutos, de 2003 a 2011, atingindo neste último ano 5.397 milhões de ECV, que se comparam aos 1.216 milhões de ECV em 2003, ou seja, um crescimento de 344% em 8 anos! O pescado, as conservas, o vestuário e calçado são os principais produtos de exportação, sendo a Europa (com destaque para Espanha e Portugal), e os Estados Unidos, os principais países de destino, os quais absorveram 94,1% e 4%, respectivamente, do total das exportações de Cabo Verde em 2011.

54. O valor das importações de mercadorias tem registado um crescimento contínuo durante o mesmo período, passando de 34.632 milhões de ECV em 2003 para 75.146

milhões de ECV em 2011, agravando o défice da balança comercial de bens, devido sobretudo ao aumento contínuo dos investimentos (público e privado), que implicam maiores importações de bens de capital e intermédios.

55. Apesar disso, as taxas de crescimento anual das importações têm sido ultrapassadas pelas taxas de crescimento anual das exportações de mercadorias, de que resulta uma melhoria gradual da taxa de cobertura das importações pelas exportações de mercadorias, embora essa cobertura continue ainda bastante modesta (3,5% em 2003 e 7,2% em 2011) e insatisfatória, o que permite concluir que Cabo Verde não tem sido capaz de tirar maior proveito do seu potencial exportador (sobretudo no sector das pescas) e dos mercados de destino dos seus produtos.

56. No que se refere aos países de origem das importações, o continente europeu continua a ser, segundo o INE, o principal fornecedor de Cabo Verde, com 81,7% do valor global das importações em 2011 (contra 79,1% do ano anterior). Enquanto as importações provenientes da Ásia registaram uma redução de 0,5%, passando de 9,4% em 2010 para 7,7% do total das importações em 2011, as importações provenientes da América e da África cresceram, respectivamente, 13,4% e 12,1% em 2011.

57. Ao contrário da balança comercial de bens, cujo défice vem-se acentuando ao longo dos anos, como anteriormente referido, a balança de serviços tem sido altamente positiva, já que, de acordo com o relatório anual do BCV, o valor absoluto do excedente dos serviços representou 11%, 13,8% e 15,8% do PIB em 2009, 2010 e 2011, respectivamente, embora se tenha registado a redução da taxa de crescimento, que de 34,7% em 2010 fixou-se em 21,6% em 2011. Essa evolução menos favorável em 2011 foi, segundo o BCV, em grande medida determinada pela forte redução do saldo dos serviços de transportes aéreos, que de 82,6% em 2010 passou para 26,6% em 2011.

58. A evolução positiva da balança de serviços tem muito a ver com o aumento que se tem verificado nas receitas brutas de turismo (5,3% em 2010 e 26,4% em 2011) o que, conjugado com a diminuição das despesas dos residentes cabo-verdianos em viagens para férias, contribuiu para o aumento do saldo das viagens de turismo em 10,9% em 2010 e 35,4% em 2011 (v. relatório anual do BCV 2011).

0.2.2.5.2 - Outros fluxos da balança de pagamentos

59. Além das exportações de serviços, outras contas da balança de pagamentos, como por exemplo, a remessa de emigrantes, registaram evolução positiva em 2011: de 10.334,3 milhões de ECV em 2010, o valor das remessas atingiu 13.437,9 milhões de ECV em 2011, o que equivale a 8,3% e 10,2% do PIB desses anos, contrariando as expectativas de queda nas remessas de emigrantes devido à crise económica e financeira nos países acolhedores. O aumento das remessas compensou em muito a queda dos donativos concedidos ao Estado, principalmente da ajuda orçamental.

60. A balança de rendimentos, sempre deficitária nos últimos 3 anos, viu, contudo, esse défice reduzir-se em cerca de 27% em 2011, atingindo o montante de -4.712,9 milhões de ECV nesse ano. Segundo o BCV, o défice persistente da balança de rendimentos tem a ver com os dividendos pagos aos investidores externos, que reduziram 51,5% em 2011, aumento dos juros líquidos pagos ao exterior em consequência do diferencial positivo das taxas de juro nacionais face às taxas internacionais, e o aumento dos encargos com juros da dívida externa contraída pelo Governo.

61. A balança de capital, que tem sido excedentária no período 2009 a 2011, registou, contudo, uma drástica redução desse excedente (cerca de 70%), passando de 3.310,8 milhões de ECV em 2010 para 985 milhões de ECV em 2011, o que se deveu essencialmente ao fim de execução dos projectos financiados pelo primeiro compacto dos fundos do Millenium Challenge Account (MCA).

0.3 - Síntese dos resultados da execução do Orçamento de Estado

62. Os resultados da execução do Orçamento do Estado (OE) de 2011 foram, certamente, condicionados, de entre outros factores, pela evolução da envolvente económica, interna e externa, e pelas medidas de políticas macroeconómicas, resumidamente expostas no ponto 1.

63. Assim, e de acordo com o Mapa_IV_XVI Resumo das operações fiscais do Governo Central do ano 2011 (v. Conta Geral do Estado - CGE), o total das receitas efectivas

arrecadadas atingiu o montante de 37.985,4 milhões de ECV, do qual 33.573,4 milhões de ECV constituem receitas correntes e 4.412 milhões de ECV receitas de capital, integrando estas últimas o montante de 4.361,9 milhões de ECV a título de transferências do exterior destinadas às operações de investimento público.

64. As despesas realizadas atingiram o montante global de 51.537 milhões de ECV. Deste montante, 28.910,5 milhões de ECV (56%) foram despesas de funcionamento do Estado e os restantes 22.627 milhões de ECV (44%) foram despesas realizadas no âmbito da execução do Programa de Investimento Público (PIP).

65. Resulta, da execução do OE, um saldo corrente positivo no valor de 4.759 milhões de ECV. O saldo global foi negativo (défice) no valor de 13.552 milhões de ECV, o que corresponde a 9,2% do PIB de 2011 a preços correntes; o mesmo acontece com saldo primário (sem pagamento de juros), no valor de menos 11.276 milhões de ECV e com o saldo de capital no valor de menos 18.312 milhões de ECV.

66. Para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do orçamento do Estado (cobertura do défice e reembolso dos empréstimos utilizados), ficou o Governo autorizado a aumentar o endividamento interno líquido em 4.493,7 milhões de ECV e aumentar o endividamento externo, através de utilizações e contratação de novos empréstimos - cfr. artigo 58º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º3/VIII/2011, de 28 de Julho, que aprova o OE para 2011.

67. Consequentemente, e de acordo com os dados da CGE, o stock da dívida interna atingiu o montante de 32.016,2 milhões de ECV em 2011, de 29.518,8 milhões de ECV em 2010, o que corresponde a um aumento de 2.497,4 milhões de ECV (8,4%). Embora esse aumento esteja abaixo do limiar (-44,4%) imposto pela Lei do OE, já o mesmo não se pode dizer quanto à meta fixada no âmbito do PSI, isto é, que o stock da dívida interna deveria situar-se a um nível inferior a 20% do PIB; isto não aconteceu, já que os dados apontam para 21,6% do PIB o stock da dívida interna em 2011. De 70.433,4 milhões de ECV em 2010, o stock da dívida pública externa atingiu o valor de 84.100,4 milhões de ECV em 2011, traduzindo-se num aumento de 13.667 milhões de ECV (19,4%).

68. Face a esses resultados globais de execução do OE, evidenciados pela CGE de 2011, impõem-se as seguintes observações e considerações:

69. Em 2011 registou-se uma melhoria significativa do saldo corrente (+73,6% em relação a 2010) e uma ligeira melhoria do saldo global e do saldo primário, ainda que ambos os saldos continuem negativos, tal como o saldo de capital.

70. Importa, todavia, observar os resultados num horizonte temporal mais longo (2008-2011), tendo como referência as metas fixadas no DECRP II, para uma melhor percepção do desempenho da execução do OE e da tendência evolutiva dos indicadores da CGE em termos de: receitas totais arrecadadas, das quais, as receitas fiscais, despesas totais, das quais as despesas realizadas no âmbito dos PIP, e os saldos daí resultantes, tudo em % do PIB. É o que se pretende com os dados do quadro seguinte:

Quadro 0.7 – Indicadores da CGE e do DECRP II no período 2008 a 2011

(em % do PIB)

Indicador	2008		2009		2010		2011	
	DECRP II	CGE						
Receitas totais	31,4	29,4	31,7	27,6	31,9	28,6	31,7	25,6
Receitas fiscais	23,1	21,9	23,3	18,9	23,7	19	23,3	20
Despesas totais	34,1	31	33,1	33,4	32,7	39,6	33,7	34,8
Investimentos	12,2	12,3	12,1	13,5	13	19,6	12,5	15,2
Saldo Global	-2,7	-1,6	-1,3	-5,8	-0,8	-11	-1,4	-9,2

Fonte: CGE e DECRP II

71. Os dados do quadro anterior mostram que os resultados da execução do OE referentes a quase todos os indicadores orçamentais, se afastam das metas fixadas no DECRP II, destacando-se neste aspecto particular os anos de 2010 e 2011. O peso das receitas totais e o das receitas fiscais no PIB esteve, em ambos os casos, sempre aquém do previsto no DECRP II para o período 2008-2011 e do nível registado em 2008.

72. O inverso acontece com a despesa total realizada, cujo peso no produto, com excepção de 2008, esteve sempre acima das metas do DECRP II e cuja taxa de crescimento ultrapassa, em média, a de crescimento da receita total: enquanto a receita total vem registando um crescimento médio anual de -1,3% (-5,3% em 2009, 5,8% em 2010 e -4,4% em 2011), a despesa total vem crescendo a uma taxa média anual de 7,9% (8,8%

em 2009, 20,9% em 2010 e -6,1% em 2011). A consequência imediata desta evolução é o agravamento do défice orçamental global: 5,8% em 2009, 11% em 2010 e 9,2% em 2011.

73. O quadro evolutivo anterior pode explicar-se, em parte, pelo ambiente de crise económica e financeira internacional que certamente terá influenciado negativamente a evolução da economia nacional. A queda das receitas totais em 2011 (-4,4%), por exemplo, apesar do aumento das receitas fiscais em 12,3%, deveu-se claramente à forte redução (menos 53,5%) das receitas de capital, que incluem essencialmente as transferências (donativos externos), que registaram uma queda de 54%.

74. Contudo, o maior ritmo de crescimento da despesa total em relação ao da receita, associado às políticas orçamentais implementadas, é, claramente, o factor que está na origem do agravamento do défice orçamental, cuja consequência tem sido o aumento constante do stock da dívida pública.

75. A CGE tem exibido, pelo menos nos últimos 04 anos, saldo corrente sempre positivo: 7.510 milhões de ECV em 2008, 3.055 milhões em 2009, 2.742 milhões em 2010 e 4.759 milhões de ECV em 2011, o que corresponde a 5,6%, 2,2%, 2% e 3,2% do PIB a preços correntes.

76. Ora, saldo corrente positivo é um indicador de boa execução do OE, pois pode traduzir o esforço de contenção das despesas de funcionamento do Estado, de tal forma que uma parte importante das receitas correntes é poupada para financiar despesas de investimento público, facto que não acontece com muita frequência nos dias de hoje, mesmo em países desenvolvidos.

77. É necessário, todavia, ler esses resultados com alguma reserva, pois, como é sabido, muitas despesas incluídas no PIP pela contabilidade pública não são rigorosamente investimentos, e podem perfeitamente ser registadas e tratadas como despesas correntes do Estado. É o caso, por exemplo, de uma viagem ao estrangeiro de um funcionário público para participar num seminário, ou numa visita de estudo. Quando o financiamento dessa viagem acontece no âmbito de um PIP, o mesmo vem reflectido na despesa de investimento e não na despesa corrente. Isto se nota sobretudo nos chamados

programas de reforço de capacidades institucionais, que incluem assistência técnica, viagens, estudos diversos, etc.

78. A conclusão é que o exterior vem financiando, por via, ou a coberto do PIP, parte das despesas do Estado que devia ser financiada pelas receitas internas. E se todas as despesas desta natureza fossem registadas como despesas correntes do Estado, a conclusão sobre o nível do saldo corrente seria certamente diferente.

79. O exposto nos parágrafos anteriores torna-se mais claro ao comparar os dados sobre o investimento público, segundo a contabilidade pública, e os dados sobre o investimento público (formação bruta de capital fixo/FBCF) segundo as contas nacionais do INE: enquanto o primeiro caso exhibe um valor de 22.724 milhões de ECV em 2011, já no segundo caso temos 19.236 milhões de ECV a título de investimento público (FBCF), isto é, uma diferença para mais de 3.488 milhões de ECV.

80. Esta divergência acontece todos os anos, de 2008 a 2011, ainda que os respectivos valores sejam diferentes. Ignora-se, sem prejuízo da conclusão que se impõe, a variação das existências, cujo valor global de 1.149 milhões de ECV em 2011 faz também parte do investimento e que, por ser global, representa a soma do sector público e privado, mas não tendo os dados sido apresentados separadamente, não se sabe que parcela deve ser afectada ao investimento público.

81. Note-se que o valor do investimento público, segundo as contas nacionais, inclui não só o investimento do Governo Central, mas também o investimento municipal, ainda assim, é muito inferior ao que consta da CGE. Esta situação explica-se pelo facto do INE, que correctamente não regista como investimento todas as despesas realizadas no âmbito do PIP, aplicar a metodologia do sistema de contabilidade nacional das Nações Unidas (antes, SCN68, e recentemente SCN93) e a contabilidade pública ainda não convergir totalmente com esse sistema em termos metodológicos, embora os novos classificadores orçamentais, recentemente aprovados, apontem no sentido dessa convergência.

82. Finalmente, a questão da dívida pública. De acordo com a CGE, o stock da dívida externa em finais de 2011 fixou-se em 84.100,4 milhões de ECV e o da dívida interna em

32.016 milhões de ECV, perfazendo um total de 116.116,4 milhões de ECV, o que corresponde a 78,5% do PIB do mesmo ano, a preços correntes.

83. Contudo, considerando os passivos contingentes relativos a avales concedidos e outras responsabilidades do Estado, já o total ascende a 122.255 milhões de ECV, isto é, 82,6% do PIB. Se forem considerados os passivos das empresas públicas, cujos dados não se encontram disponíveis, certamente que o stock da dívida pública em percentagem do PIB situar-se-ia num nível superior a 82,6%.

84. Uma questão relevante que se coloca, quando está em causa o nível de endividamento, tem a ver com o limiar de sustentabilidade da dívida pública em geral e da dívida pública externa em particular. Os estudos existentes sobre a sustentabilidade da dívida pública externa (v. Relatório anual do BCV 2011) concluem, em síntese, o seguinte:

85. *(...) O país ainda não atingiu os limiares considerados de risco moderado, embora se aproxime de valores críticos (...). Aconselha-se alguma prudência na contratação de novos empréstimos, ainda que em condições concessionais, e sugere-se um monitoramento eficaz dos indicadores de solvência e de liquidez, considerando (...) os riscos crescentes da conjuntura nacional e internacional e a vulnerabilidade externa da economia de Cabo Verde (...).*

86. Percebe-se que as conclusões desses estudos devem ser relativizadas (...) à luz dos pressupostos sobre a dinâmica de longo prazo das variáveis de política e de outras endógenas consideradas na avaliação da sustentabilidade da dívida externa (...), pois ninguém consegue prever o que efectivamente irá acontecer (a médio e longo prazo) no concernente à situação económica e financeira internacional, da qual muito depende a dinâmica de crescimento da economia cabo-verdiana e, conseqüentemente, a evolução dos indicadores de liquidez e de solvência da dívida externa.

87. Assim sendo, faz sentido a prudência recomendada no que concerne à contratação de novos empréstimos, ainda que em condições concessionais, e mais, torna-se cada vez mais relevante a necessidade dos limites legais da dívida pública serem respeitados.

88. Na verdade, a Lei n.º 78/V/98, de 07 de Dezembro, estabelece que o montante dos recursos financeiros mobilizados internamente para financiar o défice do OE de cada ano não pode ser superior a 3% do PIB (artigo 6º/2) e o stock da dívida pública (interna e externa) não pode ultrapassar os 60% do PIB.

89. Os dados da CGE não deixam dúvidas quanto ao facto de que a lei nesta matéria não tem sido respeitada, pois, o total da dívida pública (interna e externa) já ultrapassou o limite de 60% do PIB; em 2011 o mesmo atingiu, como se viu anteriormente, 82,6%, incluindo os passivos contingentes, mas sem contar os passivos das empresas públicas e outras responsabilidades do Estado.

TÍTULO II – Capítulo I - Processo Orçamental

CAPÍTULO I - PROCESSO ORÇAMENTAL

90. Os princípios, regras e procedimentos básicos para a elaboração, discussão, aprovação, execução, alteração e fiscalização do Orçamento do Estado (OE), bem como a responsabilidade orçamental são os estabelecidos na Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro (Lei de Enquadramento Orçamental - LEO), com as alterações dadas pela Lei n.º 5/VIII/2011, de 29 de Agosto, vigente em 2011, e que se complementam com as normas da Lei do Orçamento do Estado e do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEOE), publicadas pelos diplomas que a seguir se analisam.

1.1 - Lei do Orçamento

91. O OE para o ano 2011, Lei n.º 3/VIII/2011, de 28 de Julho, foi aprovado a 14 de Julho, decorridos 7 meses sobre a data em que nos termos da lei o OE deve ser aprovado, por se tratar de um ano eleitoral. De acordo o artigo 21º da LEO, até Julho manteve-se o orçamento do ano anterior, ou seja o OE de 2010. O n.º 5 do mesmo artigo fixou em 60 dias, sobre o facto que tenha determinado, nos restantes casos⁴, a não votação parlamentar para a apresentação de uma nova proposta de orçamento.

92. Tendo em consideração que o processo eleitoral implica a tomada de posse do Governo eleito que ocorreu em meados de Março de 2011, uma proposta do OE deveria ser submetida à aprovação da AN decorridos 60 dias, ou seja, em meados de Maio. Questionados, os responsáveis do Serviço de Contabilidade Pública (SCP) alegaram que o ano 2011 foi um ano atípico, devido à ocorrência de eleições legislativas, e que o OE foi entregue a 7 de Abril. Porém, não foi facultado outro documento probatório de suporte, (além da aprovação do OE pela AN e respectiva publicação), o que impede o Tribunal de se pronunciar com mais equidade sobre o cumprimento do referido prazo.

⁴ Entendendo-se por restantes casos, a ocorrência do processo de eleições legislativas.

1.1.1 - Análise do Orçamento Geral do Estado

Quadro I.1 – Orçamento Geral do Estado

Designação	(em milhões de ECV)
	Orçamento Inicial
Despesas de Funcionamento	31.826,3
Despesas de Investimento	27.595,8
Total Despesas	59.422,2
Receitas Correntes	35.147,0
Receitas de Capital	8.858,9
Total de Receitas	44.005,8
Necessidades de Financiamento	15.416,3

Fonte: PCGE - dados do OE

93. A previsão inicial das despesas no OE para o ano 2011 foi de 59.422,2 milhões de ECV, tendo sido as Despesas de Funcionamento fixadas em 31.826,3 milhões de ECV, superiores em 928,6 milhões de ECV quando comparadas com as de 2010, e as Despesas de Investimento fixadas em 27.595,8 milhões de ECV, inferiores em 3.419,9 milhões de ECV em relação à previsão de 2010. As receitas foram fixadas em 44.005,9 milhões de ECV, mais 575 milhões de ECV se comparadas com ano anterior, sendo 35.147,0 milhões de ECV de Receitas Correntes e 8.858,9 milhões de ECV de Receitas de Capital.

94. A diferença entre as receitas e as despesas orçadas em 2011 resultou num saldo negativo de 15.416,3 milhões de ECV que representou o défice orçamental do ano e inferior em 3.066,3 milhões (19,9%) ao de 2010. Segundo as projecções⁵, o défice do ano representou 9% do PIB, inferior em 3 p.p. ao de 2010.

1.1.1.1 - Análise do Orçamento da Receita

95. A LOE prevê para o ano 2011 um conjunto de medidas de política económica e financeira, direccionadas para a área das receitas que a seguir se apresenta:

⁵ Referentes ao PIB no valor de 178,9 mil milhões de ECV do DECRP II

96. O Governo foi autorizado a cobrar as contribuições e impostos constantes dos regulamentos e demais legislação tributária, com as subseqüentes modificações em diplomas complementares em vigor e de acordo com as alterações previstas no OE (artigo 15º):

- A taxa de Imposto Único sobre os Rendimentos (IUR) para os contribuintes do método de verificação é de 25% e para os contribuintes do método de estimativa é de 15% (artigo 16º);
- As taxas do método declarativo a que se refere o artigo 14º do Regulamento do IUR, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 1/96, de 15 de Janeiro, vão de 11,67% (Taxa Normal) para o escalão 396.550 ECV até 35% para o escalão 2.502.900 ECV (artigo 16º);

97. Porém, para as pessoas colectivas e empresas foi prevista a concessão de um conjunto de incentivos fiscais, com vista a estimular o emprego e a formação de jovens e portadores de deficiência, os transportes urbanos, a prática do desporto, o investimento na área da saúde e indústria farmacêutica, entre outros (artigos 33º a 51º).

- Relativamente ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), a taxa para a sua arrecadação é a prevista no Regulamento do IVA, Lei n.º 21/VI/2003, de 14 de Julho. Acresce-se que relativamente ao IVA, o artigo 29º do OE adita os n.ºs 5 e 6 ao artigo 18º, e os n.ºs 3, 4, 5, e, 6 ao artigo 66º, ambos do Regulamento do IVA.
- Como excepção à regra da não consignação, as verbas no montante de 28.801.348 ECV provenientes das receitas consulares foram consignadas ao Fundo Autónomo de Solidariedade para as Comunidades (FASC) e 10.500.000 ECV provenientes da receita do totoloto consignadas ao Fundo de Solidariedade Social (FSS) (artigos 12º e 14º);

98. Finalmente o OE de 2011 prevê, face a 2010, o aumento da concessão de empréstimos de retrocessão, a redução do limite para a concessão de avales e outras garantias do Estado (artigo 57º) e o aumento do limite do endividamento interno para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do OE (artigo 58º).

Quadro I.2 – Receitas Correntes e de Capital

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL Lei n.º 3/VIII/2011		
	VALOR	%	%
Receitas Correntes			
Impostos	29.632.386	84,3	67,3
Outras receitas fiscais	282.446	0,8	0,6
Multas e out. penalidades não fiscais	83.383	0,2	0,2
Taxas e preços públicos	3.510.461	10,0	8,0
Rendimentos de propriedade	187.128	0,5	0,4
Cotização p/ fundo previdência	31.454	0,1	0,1
Rendimentos Financeiros	646.466	1,8	1,5
Transferências correntes	42.988	0,1	0,1
Vendas	81.368	0,2	0,2
Outras receitas correntes	648.879	1,8	1,5
Total das Receitas Correntes	35.146.959	100,0	79,9
Receitas de Capital			
Imobilizações financeiras	0	0,0	0,0
Imobilizações corpóreas	270.655	3,1	0,6
Imobilizações incorpóreas	0	0,0	0,0
Transferências de capital	8.588.223	96,9	19,5
Outras receitas de capital		0,0	0,0
Total das Receitas de Capital	8.858.878	100,0	20,1
TOTAL GERAL	44.005.837	100,0	100,0

Fonte: PCGE - dados do OE

99. A receita total foi orçada em 44.005.837 milhares de ECV, sendo 79,9% respeitante às receitas correntes e 20,1% às receitas de capital. Nas receitas correntes continua a merecer realce a política fiscal do Governo, representando, a rubrica impostos o peso de 84,3%. Nas receitas de capital, destaca-se a rubrica transferências de capital com peso de 96,9% e que inclui essencialmente a ajuda alimentar e os donativos da subrubrica transferência do exterior.

1.1.1.2 - Análise do Orçamento da Despesa

100. A LOE para o ano 2011 prevê um conjunto de medidas de política económica e financeira, para a área das despesas que a seguir se apresenta:

- Manutenção do congelamento das admissões na Administração Pública durante o ano, quer se trate de serviços simples ou serviços e organismos autónomos, bem como a admissão de trabalhadores nos institutos, com excepção de descongelamento por parte do Conselho de Ministros, mediante proposta fundamentada do membro do governo responsável pela área das Finanças (Artigo 10º);

- Manutenção do montante referente ao Fundo de Financiamento dos Municípios (FFM) em 2.874.368.535 ECV (artigo 11º) e do subsídio aos partidos políticos em 55.000.000 ECV conforme legislação aplicável (artigo 13º).

Quadro I.3 - Despesas de Funcionamento e de Investimento

(em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	Orçamento Lei n.º 3/VIII/2011					
	Funcionamento			Investimento		
	Valor	%	%	Valor	%	%
Despesas Correntes						
Despesas c/Pessoal	15.126,9	47,8	47,5	1.595,9	19,8	5,8
Aquisição de Bens e Serviços	780,2	2,5	2,5	500,9	6,2	1,8
Fornecimentos e Serv. Externos	2.671,1	8,4	8,4	4.145,6	51,4	15,0
Encargos da dívida	2.522,6	8,0	7,9	0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	7.909,2	25,0	24,9	1.613,5	20,0	5,8
Subsídios	947,2	3,0	3,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	1.707,8	5,4	5,4	215,9	2,7	0,8
Total as Despesas Correntes	31.665,0	100,0	99,5	8.072,0	100,0	29,3
Despesas de Capital						
Imobilizações Cóporeas	161,4	100,0	0,5	19.083,5	97,7	69,2
Imobilizações Incóporeas	0,0	0,0	0,0	125,8	0,6	0,5
Transferências de Capital	0,0	0,0	0,0	223,3	1,1	0,8
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	91,4	0,5	0,3
Total Despesas de Capital	161,4	100,0	0,5	19.524,0	100,0	70,7
Total Funcionamento/ Investimento	31.826,3	100,0	100,0	27.595,7	100,0	100,0

Fonte: PCGE - dados da CGE e da Tabela Dinâmica do SIGOF

101. O Orçamento da Despesa totalizou 59.422,1 milhões de ECV, sendo que a previsão do Orçamento de Funcionamento representou a maior fatia das despesas orçamentadas (53,5%) essencialmente concentradas nas despesas correntes (99,5%) e na rubrica pessoal (47,5%). O Orçamento de Investimento representou 46,4% do total das despesas, justificadas pelas despesas de capital (70,7%), onde se destaca a rubrica imobilizações corpóreas (97,7%).

1.1.1.3 - Análise da Consolidação do Orçamento do Subsector FSA e IP

102. No OE para o ano 2011 foi previsto para o subsector Fundos e Serviços Autónomos (FSA) e Institutos Públicos (IP) um total de 2.048.291.789 ECV de receitas próprias e de 6.100.685.144 ECV de despesas de funcionamento.

103. Da análise e cruzamento das informações entre o OE e o Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF) constatou-se que em 2011 a previsão das receitas registadas no SIGOF foi superior em 34% à aprovada pela LOE, revelando uma consolidação orçamental deficitária para o Subsector, dado a não consideração da totalidade das receitas a arrecadar no processo de orçamentação.

104. Verificou-se que o OE subestimou o orçamento do subsector devido à não previsão das Transferências Correntes da Administração Central, à não previsão de quaisquer receitas próprias a arrecadar pelo Instituto de Estradas (IE), Centro Nacional de Desenvolvimento Sanitário (CNDS), Polícia Judiciária (PJ), Comissão de Coordenação e Combate à Droga (CCCD), Centro de Juventude (CJ), Instituto do Arquivo Histórico Nacional (IAHN), Instituto de Investigação e Património Culturais (IIPC) e Polícia Nacional (PN) e à omissão das receitas Consulares e das Taxas de Serviços Policiais.

105. No decorrer da Missão de Verificação e Certificação *In Loco* (MVCIL) ao Ministério das Finanças e do Planeamento (MFP) em 2013, o Tribunal questionou sobre aquela insuficiência na orçamentação tendo os responsáveis alegado que desde a fase da orçamentação há deficiências, ausência de informações e de prestação de contas, designadamente por parte das embaixadas ao Ministério das Relações Exteriores (MIREX) e por parte das Delegacias de Saúde à Direcção Nacional do Orçamento e da Contabilidade Pública (DNOCP), o que tem dificultado a consolidação dos dados, tanto no OE como na Conta Geral do Estado (CGE).

106. O OE apresentou as despesas de funcionamento nas ópticas económica, orgânica e funcional, no entanto, os quadros seguintes resultaram da análise e do cruzamento entre os dados do orçamento inicial aprovado com os registados no SIGOF, considerando apenas, as classificações orgânica e funcional.

Quadro I.4 – Orçamento dos FSA e IP segundo a classificação Orgânica

(em ECV)

Entidade	Despesas de Funcionamento		Despesas de Investimento	
	Orc. Inicial	Orc. Inicial	Orc. Inicial	Orc. Inicial
	Lei nº 3/VIII/2011	SIGOF	Lei nº 3/VIII/2011	SIGOF
Cofre Geral de Justiça	395.600.000	395.600.000	-	
Forças Armadas	721.537.568	721.537.568	-	121.797.888
Instituto Caboverdiano para Igualdade e Equidade do Género	11.642.234	11.642.234	-	48.986.928
Instituto de Emprego e Formação Profissional	70.493.916	70.493.916	-	782.945.633
Instituto Nacional de Desenvolvimento das Pescas	49.212.592	49.212.592	-	112.027.600
Instituto Nacional de Gestão de Recursos Hídricos	103.496.211	103.496.211	-	356.325.654
Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário	59.850.517	59.850.517	-	103.795.000
Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica	143.000.147	143.000.147	-	15.000.000
Polícia Nacional	1.765.210.580	1.765.210.580	-	53.561.732
Centro de Juventude	32.681.635	32.681.635	-	
Agência Caboverdiana de Investimentos	94.799.542	94.799.542	-	46.702.696
Fundação Caboverdiana de Acção Social e Escolar	448.974.656	448.974.656	-	396.871.464
Instituto Pedagógico	114.689.914	114.689.914	-	4.000.000
Instituto do Arquivo Histórico Nacional	34.315.000	34.315.000	-	13.403.677
Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro	28.100.899	28.100.899	-	5.742.308
Instituto de Investigação e Património Culturais	47.721.212	47.721.212	-	23.642.308
Universidade de Cabo Verde	654.767.410	654.767.410	-	119.045.052
Instituto Nacional de Estatística	143.037.529	143.037.529	-	110.707.982
Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária	9.623.239	9.623.239	-	371.056.134
Instituto de Estradas	28.283.481	28.283.481	-	
Instituto Marítimo Portuário	103.457.696	103.457.696	-	236.837.186
Laboratório de Engenharia Civil	23.079.264	23.079.264	-	4.956.515
Comissão de Coordenação e Combate à Droga	16.341.176	16.341.176	-	6.500.000
Polícia Judiciária	206.054.087	206.054.087	-	73.093.691
Fundo Autónomo de Solidariedade	28.801.348	28.801.348	-	87.708.538
Instituto das Comunidades	31.663.257	31.663.257	-	5.000.000
Centro Nacional de Desenvolvimento Sanitário	13.084.074	13.084.074	-	15.000.000
Hospital Central Agostinho Neto	353.370.899	353.370.899	-	
Hospital Central Baptista de Sousa	233.446.347	233.446.347	-	
Região Sanitária Santiago Norte	98.641.656	98.641.656	-	
Instituto Caboverdiano da Criança e do Adolescente	35.707.058	35.707.058	-	128.255.861
Total Geral	6.100.685.144	6.100.685.144	-	3.242.963.847

Fonte: PCGE - dados do OE e da Tabela Dinâmica do SIGOF

107. Da análise do quadro I.4, na óptica orgânica constata-se que as despesas de funcionamento do orçamento inicial aprovado coincidem com as registadas no SIGOF. Relativamente às despesas de investimento na óptica orgânica verificou-se a impossibilidade de cruzamento nas duas fontes, dado que o orçamento discrimina as despesas na óptica programática, não obstante o orçamento inicial de investimento ter sido registado no SIGOF nas respectivas unidades orgânicas.

108. Conforme o quadro supra, ao subsector FSA e IP foi imputado 12% do valor previsto no Programa de Investimentos Públicos (PIP), porém a limitação acima apontada, tem dificultado a análise orçamental, no tocante aos investimentos públicos, impossibilitando o Tribunal de se pronunciar com mais propriedade, neste Parecer, sobre a parte orçamental do PIP que em parte é desconcentrada a algumas das entidades pertencentes ao subsector.

Recomendação n.º I.1 – 1/PCGE11

Melhorar a previsão do Subsector FSA e IP de forma a que os dados do orçamento sejam mais realistas, considerando no OE as Transferências Correntes da Administração Central e a inscrição da totalidade das receitas próprias a arrecadar pelas diversas entidades e estruturas do Estado.

Quadro I.5 – Orçamento dos FSA e IP segundo a classificação Funcional

(em ECV)

Funções	Despesas de Funcionamento		
	Orc. Inicial Lei nº 3/VIII/2011	Orc. Inicial SIGOF	Desvio
Funções Gerais	3.431.027.780	3.006.626.432	424.401.348
Funções Sociais	2.132.155.361	2.149.654.217	-17.498.856
Funções Económicas	537.502.003	520.003.147	17.498.856
Total	6.100.685.144	5.676.283.796	424.401.348

Fonte: PCGE - dados do OE e da Tabela Dinâmica do SIGOF

109. No que respeita às despesas de funcionamento do subsector na óptica funcional, foi apurado uma diferença de 424.401.348 ECV do cruzamento dos dados entre os orçamentos iniciais apresentados na LOE e no SIGOF, o que igualmente limita a análise das despesas de funcionamento na óptica funcional.

Recomendação n.º I.2 – 2/PCGE11

Maior rigor no registo do SIGOF do Orçamento Inicial aprovado para o subsector FSA e IP na óptica funcional.

1.2 - Decreto-Lei de Execução Orçamental

110. As normas e os procedimentos de execução do OE para o ano 2011, consagrados no Decreto-Lei n.º 28/2011, de 29 de Julho, mantêm-se na mesma linha de orientação dos anos anteriores. À semelhança da LOE, dado a eleições legislativas, o DLEOE só foi publicado em Julho.

1.2.1 - Mecanismos de execução do Orçamento de Funcionamento

111. Para a execução do Orçamento de 2011, e com o objectivo de reforçar a disciplina e o controlo orçamental, o Governo estabeleceu algumas medidas de política na execução orçamental, com destaque, designadamente, para as áreas de:

a) Despesas com pessoal (artigos 2º a 9º)

112. As medidas de controlo das despesas com o pessoal continuam na mesma linha das dos anos anteriores, divergindo apenas em relação à actualização dos vencimentos e salários dos agentes da Administração Pública, dos Fundos e Serviços Autónomos e Institutos Públicos e dos pensionistas, que não ocorreu no ano em causa. Assim, foram previstas as seguintes medidas:

- A obrigatoriedade de todas as propostas para a efectivação de novos recrutamentos, nomeação de pessoal do quadro especial, de pessoal dirigente e chefia operacional, que resultem ou não da mobilidade e contratos de avença serem remetidos directamente pelos departamentos responsáveis pela gestão dos recursos humanos à Direcção Geral da Administração Pública (DGAP) acompanhadas de diversos elementos entre as quais o dossier de concurso quando necessário;
- A interdição da liquidação ou o pagamento de qualquer despesa de encargos com o pessoal, resultante de novos recrutamentos e nomeações, ou de outra forma de relação laboral, antes da publicação do despacho permissivo e proibição de qualquer efeito retroactivo, salvo as excepções legais previstas;
- O processamento mensal de remunerações e abonos no SIGOF compete à Direcção Geral do Património, Orçamento e Gestão (DGPOG) dos departamentos governamentais, dos funcionários públicos pertencentes aos respectivos quadros de pessoal.

b) Medidas de política de recursos humanos (artigos 10º a 12º)

- Reforço dos mecanismos de controlo relativos à contratação a termo de pessoal para a administração pública e implementação de instrumento de acompanhamento e controlo;
- Obrigação dos Órgãos de Soberania, dos serviços simples e dos Fundos e Serviços Autónomos gerirem a Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública.

c) Aquisições públicas e gestão patrimonial (artigos 13º a 35º).

- As aquisições de equipamentos administrativos e mobiliários diversos e equipamentos de carga e transportes ficam congeladas salvo autorização do MFP mediante análise casuística;
- As DGPOG ou serviços equiparados devem encaminhar o seu Plano Anual de Aquisições (PAA), devidamente aprovado pelo membro do Governo responsável pela área, à Unidade de Gestão das Aquisições Centralizadas (UGAC);
- As necessidades de serviços de vigilância e segurança, limpeza e higiene devem constar do PAA tendo em conta que em 2010 não se chegou a promover concursos para a contratação desses serviços;
- As aquisições de combustíveis pelos serviços da Administração Central do Estado devem fazer-se através de senhas emitidas e/ou carregamento dos chips pela Direcção Geral do Património e da Contratação Pública (DGPCP);
- A aquisição de bens de investimento carece, em regra, de autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das Finanças;
- No que concerne ao controlo do serviço telefónico móvel, o titular pela pasta das Finanças fixou no artigo 5º da Portaria n.º 52/2009, de 30 de Dezembro, um limite de 10% do respectivo orçamento mensal;

- As deslocações em serviço, inter-ilhas e ao exterior, carecem da autorização prévia do membro do Governo responsável pelo serviço.

d) Transferências correntes às famílias (artigo 36º)

- As despesas com a evacuação de doentes fazem-se mediante transferências ordenadas a favor da Embaixada de Cabo Verde em Portugal pelo Ministério da Saúde (MS), devendo a Embaixada reter 5% para cobertura de custos administrativos. Os documentos de prestação de contas são enviados mensalmente ao MS e ao MFP, através do MIREX.

e) Mecanismos de execução do orçamento dos órgãos de soberania (artigo 37º e 38º)

- A execução do orçamento dos Órgãos de Soberania efectua-se mediante transferência de duodécimos, nos termos da alínea c) do artigo 8º da Lei n.º 3/VIII/2011, de 28 de Julho, mediante o lançamento no SIGOF, que passa a ser de utilização obrigatória, dos balancetes mensais de execução, informações sobre alterações orçamentais, relatório de execução orçamental trimestral, e contas anuais, a entregar nas datas fixadas.

f) Mecanismos de execução do orçamento pelos Departamentos Governamentais (artigos 39º a 44º)

- Todas as receitas arrecadadas pelos serviços simples da Administração Pública devem ser depositadas imediatamente numa das contas de passagem de fundos do Tesouro abertas junto dos bancos comerciais de domicílio desses organismos, salvo as receitas consulares que serão depositadas nas contas bancárias dessas missões;
- A cabimentação, liquidação, alterações orçamentais e pagamento de despesas devem ser processadas até 30 de Novembro, 10 de Dezembro, 15 de Novembro e 31 de Dezembro, respectivamente, salvo para determinadas categorias de despesas legalmente previstas;

- A Direcção Geral do Tesouro (DGT), após o término do exercício orçamental, deve fazer o levantamento de todas as despesas cabimentadas e liquidadas e não pagas e, em concertação com a DNOCP, a Direcção Nacional do Planeamento (DNP) e DGPCP, as referidas despesas devem ser anuladas no orçamento de 2011 e enquadradas no exercício económico seguinte, para efeito de pagamento;
- A DGT deve proceder ao apuramento dos saldos de gerência de todas as contas activas abertas junto do Tesouro e efectuar a sua regularização, de acordo com os procedimentos previstos em função da natureza de cada instituição.

g) Mecanismos de execução dos FSA e IP (artigo 45º a 51º)

- Os FSA, os IP e as Unidades de Coordenação de Projectos devem possuir conta exclusivamente junto do Tesouro para execução do seu orçamento, sob pena de suspensão dos duodécimos;
- As receitas próprias devem ser depositadas imediatamente numa conta de passagem de fundos do Tesouro, aberta junto da agência do banco comercial de domicílio, e comunicada imediatamente à DGT e Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI), através de dispositivos electrónicos ou de remessa directa do talão de depósito efectuado, indicando a natureza da receita arrecadada e devidamente classificada;
- Ficam sujeitos ao regime de transferência duodecimal, as Forças Armadas (FA), a PN, a PJ, os Hospitais Centrais, o Instituto Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos (INGRH) e o Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica (INMG), a Comissão de Recenseamento Eleitoral, a Comissão Nacional de Eleições (CNE) podendo, excepcionalmente, o regime de duodécimos ser flexibilizado em casos de aquisição de bens e serviços e ou equipamentos cujos preços são indivisíveis.
- Os Serviços e Fundos Autónomos integrados ou não no SIGOF, bem como as Embaixadas e Postos Consulares, as delegações do Ministério da Educação, escolas secundárias e as Delegacias de Saúde, devem remeter mensalmente e trimestralmente à DNOCP, os balancetes de execução orçamental e as contas trimestrais e anuais, até ao dia 5 do mês seguinte e até o dia 20 após o final de

cada trimestre, respectivamente, para efeitos de controlo sistemático e sucessivo da gestão orçamental.

h) Alterações orçamentais (artigos 52º a 54º)

- Os reforços de verbas só são efectivados, no âmbito do orçamento de cada departamento governamental, salvo situações excepcionais, devidamente explicitadas e fundamentadas e que carecem da autorização prévia e expressa do Conselho de Ministros;
- As transferências de verba dentro do orçamento de cada departamento governamental são autorizadas pelo membro do Governo;
- As simples transferências de verbas inter-rubricas dos Serviços, Fundos Autónomos e Institutos, à excepção das transferências do OE, são da competência dos dirigentes máximos do organismo;
- As alterações que implicam o acréscimo de despesa global do serviço ou instituto público são da competência dos membros do Governo responsáveis pela área das Finanças e da Tutela.

1.2.2 - Mecanismos de execução do Orçamento de Investimento

113. O DLEOE para o ano 2011, à semelhança do ano anterior, estabelece as regras e os procedimentos para a execução das despesas de investimento, nomeadamente no que concerne aos organismos que devem executar o PIP, à execução dos projectos, aos desembolsos das verbas, ao seguimento e avaliação entre outros. Estas regras estão estabelecidas nos artigos 55º a 65º, destacando-se abaixo os aspectos mais importantes:

- A execução incumbe aos departamentos governamentais e IP, podendo ser descentralizada para as Câmaras Municipais ou Organizações da Sociedade Civil (OSC), com as quais o Governo tem convenção, mediante celebração de contratos-programa;

- A execução do PIP é feita através da realização de projectos;
- Estas entidades deverão apresentar os seus projectos à DNP, através do departamento governamental competente na matéria, e deverão submeter a esta direcção os relatórios trimestrais para efeito de seguimento e avaliação dos projectos de investimento;
- O desembolso das verbas é feito mediante a apresentação, pelos departamentos requisitantes, de uma programação dos desembolsos trimestrais de cada projecto. Poderá ser estabelecido um adiantamento de 30% do custo do projecto a ser liquidado e pago mediante a apresentação de contratos de obras públicas, contratos-programa, protocolos ou acordos de crédito;
- A transferência de verbas de projectos financiados com recursos consignados só pode ser feita com acordo prévio do doador;
- O serviço ordenador do sector da tutela dos FSA e IP e o Controlador Financeiro são os órgãos responsáveis para proceder ao controlo da legalidade e regularidade financeira, das operações de despesas realizadas e cabe ao Ordenador Principal proceder a liquidação.

1.3 - Alterações orçamentais

114. O OE é aprovado pelo poder legislativo e nesta acepção as alterações ao orçamento propostas pelo poder executivo, do mesmo modo, deveriam ser aprovadas pelo poder legislativo, salvo casos excepcionais, em que o Governo tem competências para alterar o orçamento, porém tem o dever de comunicar à Assembleia Nacional.

115. Em 2011 não houve lugar a qualquer orçamento rectificativo, sendo as alterações orçamentais operadas ao longo da execução orçamental da competência exclusiva do Governo.

116. Relativamente às alterações da receita, embora sendo da competência do Governo, não há evidências de que as mesmas tenham sido comunicadas à Assembleia Nacional, contrariando o n.º 3 do artigo 26º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro.

1.3.1 - Da competência do Governo

117. As alterações orçamentais da despesa foram resumidas no seguinte quadro:

Quadro I.6 – Alterações orçamentais da despesa em 2011

(em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇ. INICIAL	ALTERAÇÕES			ORÇ. FINAL	VARIAÇÃO
		PROVISIONAL	OUTRAS	PROJECTOS		
Despesas de Funcionamento	31.826,3	223,4	-223,4		31.826,3	0,0
Despesas de Investimento	27.595,8			2.991,5	30.587,3	2.991,5
TOTAL	59.422,2	223,4	-223,4	2.991,5	62.413,7	2.991,5

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

118. Como se pode verificar no quadro I.6 o Governo, através da utilização da verba provisional, alterou o Orçamento de Funcionamento em 223,4 milhões de ECV e aumentou o Orçamento de Investimento em 2.991,5 milhões de ECV.

119. Conforme quadro abaixo aquela alteração resultou de empréstimos e donativos ocorridos ao longo da execução orçamental, estando assim dentro das competências do Governo, conforme a alínea d) do n.º 1 do artigo 26º da LEO.

Quadro I.7 – Alterações no orçamento do PIP por modalidade de financiamento

(em milhões de ECV)

Fonte de Financiamento	2011				Alterações	
	Inicial	%	Actual	%	Valor	%
Interno	10.142,1	36,8	10.142,1	33,1	0,0	0,0
Tesouro	10.102,4	36,6	10.102,4	33,0	0,0	0,0
OFN	39,7	0,1	39,7	0,1	0,0	0,0
Externo	17.453,7	63,2	20.445,2	67,1	2.991,5	17,1
Ajuda Alimentar	401,2	1,5	401,2	1,3	0,0	0,0
Donativos Directos	6.140,0	22,2	6.285,6	20,7	145,5	2,4
Empréstimos	10.912,4	39,5	13.758,4	45,1	2.846,0	26,1
Total	27.595,8	100,0	30.587,1	100,0	2.991,5	10,8

Fonte: PCGE - dados do OE

120. Como se pode constatar no quadro I.7, 63,2% do PIP em 2011 estava previsto ser financiado via financiamento externo e 36,8% via financiamento interno. Com as alterações orçamentais ocorridas no Orçamento de Investimento, o financiamento externo passou a cobrir 67,1% do PIP. Tanto os Donativos Directos como os empréstimos tiveram um aumento de 145,5 milhões de ECV e de 2.846,0 milhões de ECV, respectivamente. Em relação ao financiamento interno não houve nenhuma alteração orçamental.

121. No entanto, na ausência de informações adicionais de projectos incluídos no PIP após a aprovação do OE, o Tribunal abstém-se de pronunciar se foram exclusivamente projectos cujo financiamento não estavam garantidos pelo Governo.

122. Assim, em 2011 não foi acolhida a recomendação relativa às alterações orçamentais no âmbito do Orçamento de Investimento, pelo que, entende o TCCV, manter a seguinte recomendação:

Recomendação n.º I.3 – 3/PCGE11

Zelar pelo cumprimento da LEO em matéria de procedimentos a seguir e de prazos para a comunicação atempada à AN das alterações orçamentais no âmbito do PIP

1.3.2 - Do Programa de Investimentos Públicos

123. O orçamento de investimento contou em 2011 com um aumento de 2.991,5 milhões de ECV. O quadro I.8 demonstra a afectação desse montante aos diferentes programas do PIP.

Quadro I.8 – Alteração do orçamento do PIP por Programa

Nº	Programas	Orç.Inicial		Orç Actual		Alterações	
		Lei nº 3/VI/11	%		%	Valor	%
		(em milhões de ECV)					
1	Agricultura	2.101,17	7,61	2.542,32	8,31	441,15	21,00
2	Ambiente	628,74	2,28	625,65	2,05	-3,09	-0,49
3	Cidadania	13,27	0,05	13,27	0,04	0,00	0,00
4	Comércio	61,05	0,22	59,65	0,20	-1,40	-2,29
5	Comunicação Social	17,30	0,06	17,30	0,06	0,00	0,00
6	Cultura	71,83	0,26	77,93	0,25	6,10	8,49
7	Descentralização e Administração L	48,63	0,18	49,53	0,16	0,91	1,86
8	Desporto	288,84	1,05	306,38	1,00	17,53	6,07
9	Educação	1.437,10	5,21	1.107,81	3,62	-329,29	-22,91
10	Emprego e Formação Profissional	1.082,15	3,92	1.083,62	3,54	1,47	0,14
11	Energia	2.943,02	10,66	2.251,60	7,36	-691,42	-23,49
12	Género	40,68	0,15	53,69	0,18	13,01	31,99
13	Gestão dos recursos hídricos	782,34	2,83	776,60	2,54	-5,74	-0,73
14	Habituação Social	1.232,79	4,47	1.236,07	4,04	3,28	0,27
15	Indústria	3,94	0,01	4,78	0,02	0,84	21,27
16	Infra-estruturas e transportes	8.241,06	29,86	11.704,35	38,27	3.463,29	42,02
17	Investigação	168,21	0,61	157,53	0,52	-10,68	-6,35
18	Justiça	616,61	2,23	660,61	2,16	44,00	7,14
19	Juventude	83,75	0,30	91,66	0,30	7,91	9,44
20	Ordenamento do território	195,46	0,71	197,65	0,65	2,19	1,12
21	Participação política	520,32	1,89	479,86	1,57	-40,47	-7,78
22	Pesca	536,17	1,94	565,61	1,85	29,45	5,49
23	Pobreza	913,37	3,31	914,87	2,99	1,50	0,16
24	Protecção Social	705,33	2,56	705,33	2,31	0,00	0,00
25	Reforma do Estado e Administração	2.074,29	7,52	2.170,39	7,10	96,09	4,63
26	Regulação	71,82	0,26	81,38	0,27	9,56	13,31
27	Requalificação urbana e habitação	88,10	0,32	88,10	0,29	0,00	0,00
28	Saneamento básico	1.015,11	3,68	1.016,36	3,32	1,25	0,12
29	Saúde	1.183,88	4,29	1.139,63	3,73	-44,25	-3,74
30	Sector Privado	114,64	0,42	114,64	0,37	0,00	0,00
31	Segurança	232,88	0,84	211,20	0,69	-21,68	-9,31
32	Segurança Alimentar	26,00	0,09	26,00	0,09	0,00	0,00
33	Sistema financeiro	20,78	0,08	20,78	0,07	0,00	0,00
34	Turismo	35,18	0,13	35,18	0,12	0,00	0,00
TOTAL		27.595,8	100,00	30.587,3	100,00	2.991,5	10,8

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

124. Nas alterações orçamentais foi privilegiado o programa Infraestrutura e Transportes que aumentou em 3.463,29 milhões de ECV, ascendendo a 11.704,35 milhões de ECV. Esse programa absorveu 38,27% do PIP em 2011 (36,52% do PIP de 2010). O programa Agricultura também aumentou em 441,15 milhões de ECV, passando a representar 8,31% do PIP. Em contrapartida, os programas Energia e Educação tiveram decréscimo nos seus orçamentos de 691,42 milhões de ECV e 329,29 milhões de ECV, respectivamente. Os programas Reforma do Estado e Administração, que representa 7% do PIP, e Justiça, também tiveram aumentos na ordem dos 96 milhões de ECV e 44 milhões de ECV, respectivamente.

1.3.3 - Do Orçamento de Funcionamento na óptica funcional

125. À semelhança do verificado em anos anteriores, foi apresentado na CGE o Orçamento Inicial segundo a óptica funcional (Figura XL da CGE de 2011), diferente do OE aprovado. Embora o valor do orçamento total não tivesse sido alterado, a afectação das despesas por rubricas funcionais divergiu conforme pode ser observada no quadro que segue:

Quadro I.9 – Alterações do Orçamento de Funcionamento na óptica funcional

(em milhões de ECV)

FUNÇÃO	ORÇ. INICIAL Lei nº 3/VIII/2011	ORÇ. INICIAL ALTERADO CGE
Funções Económicas	1.950	2.065
Funções Gerais	13.797	12.689
Funções Sociais	13.303	14.199
Outras Funções	2.777	2.873
TOTAL DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS	31.826,3	31.826,4

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

126. Como se pode ver no quadro e à semelhança dos anos anteriores, na rubrica Outras Funções foi orçamentado um valor elevado, se consideramos que esta é uma rubrica residual.

127. Relativamente a este total os responsáveis do MFP alegaram que pode ser um subtotal ou se tratar de um possível erro.

128. Perante essa constatação, entende o TCCV ser pertinente formular a seguinte recomendação.

Recomendação n.º I.4 – 4/PCGE11

Gestão mais rigorosa e transparente das alterações orçamentais e reforço da coerência dos registos evidenciados nos diferentes quadros, bem assim, a efectivação da publicação que o n.º 4 do artigo 26º da LEO obriga.

1.4 - Princípios Orçamentais

129. Globalmente o processo orçamental de 2011 parece estar em conformidade com a LEO. Todavia, à semelhança do ano anterior foram identificadas algumas irregularidades/ilegalidades, que têm a ver com o respeito pelos seguintes princípios orçamentais:

- ✓ **Princípio da Especificação (artigo 9º da LEO):** À semelhança do ano anterior foi previsto no Mapa III do OE na rubrica Outras Funções o valor de 3.113 milhões de ECV, o que se considera um valor excessivo para uma rubrica residual, sem se especificar o nome da respectiva rubrica funcional. Acresce que no orçamento de investimento, segundo a classificação funcional, foi apresentado na pg. 30 do OE um total de 820.045.574 ECV sem enquadramento na respectiva rubrica funcional;

- ✓ **Princípio da Universalidade e do Equilíbrio (artigo 3º da LEO):** No subsector dos FSA e IP não foram previstas as Transferências Correntes da Administração Central nem quaisquer receitas próprias para os seguintes: IE, CNDS, PJ, CCCD, CJ, IAHN, IIPC e PN.

De igual forma para os Órgãos de Soberania não foram previstas as receitas próprias da AN, do TCCV, da Presidência da República (PR), da Procuradoria Geral da República (PGR), da CNE e do STJ.

Para as Embaixadas e as Representações Consulares de Cabo Verde no exterior, não foram previstas as receitas consulares.

- ✓ **Princípio da Classificação das Receitas e Despesas (artigo 10º da LEO):**

Os encargos com as Contribuições para a Segurança Social (15% entidade patronal) são orçamentados e executados através das verbas de Encargos Comuns do MFP. No entanto, no Mapa XV da CGE afectos aos ministérios das Infraestruturas e Economia Marítima (MIEM), da Saúde (MS), da Administração Interna (MAI), do Turismo, Indústria e Energia (MTIE), da Defesa e do Ambiente, Habitação e do Ordenamento do Território (MAHOT) constam valores orçamentados na rubrica Contribuições para a Segurança Social.

No Mapa XIV - Orçamento da Segurança Social do Orçamento aprovado não consta a verba referente à Cotização para a Previdência Social, quando no Mapa III.14 - Balanço da Segurança Social da CGE consta 31.454,4 milhares de ECV, como orçamento inicial.

A rubrica Pensões de Ex - Presidentes, no montante de 3.446,6 milhares de ECV foi orçamentado no Mapa da Chefia do Governo - Gabinete do Primeiro Ministro, na rubrica 03.05.03.01.90, quando no Mapa III.14 - Balanço da Segurança Social da CGE consta a rubrica com o referido valor.

130. Face ao exposto, relativamente ao cumprimento dos princípios orçamentais, entende o TCCV ser pertinente formular a seguinte recomendação.

Recomendação n.º I.5 – 5/PCGE11

Zelar pelo respeito aos princípios orçamentais, em conformidade com a LEO, designadamente da Especificação, da Unidade e da Universalidade e da Classificação da Receita e da Despesa.

TÍTULO II – Capítulo II - Receita

CAPÍTULO II – RECEITA

131. De acordo com o classificador económico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53-A/2003, de 26 de Novembro⁶, a receita subdivide-se em duas grandes categorias: Receitas Correntes e Receitas de Capital. As Receitas Correntes têm origem no rendimento da respectiva gerência financeira, esgotando-se ao longo da correspondente execução orçamental. As Receitas de Capital são constituídas, essencialmente, a partir da alienação de bens de capital e das transferências de capital, cujos valores se acumulam ao longo de vários anos, e se destinam a cobrir despesas de capital.

132. As Receitas englobam todas as receitas fiscais e não fiscais e de capital arrecadadas pela Administração Financeira do Estado.

2.1 - Enquadramento legal das competências do Tribunal de Contas

133. A competência do Tribunal de Contas para apreciar a execução da receita do Estado, no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, é-lhe conferida pelas alíneas a) e b) n.º 1 do artigo 11º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho, que dispõem o seguinte:

1. No Parecer sobre a Conta Geral do Estado o Tribunal de Contas aprecia, designadamente, os seguintes aspectos:

a) A actividade financeira do Estado no ano a que a conta se reporta, designadamente nos domínios (...) das receitas (...);

b) O cumprimento da Lei de Enquadramento do OE e legislação complementar;

c) (...).

⁶Este Decreto-lei foi revogado em 2011 pelo Decreto-Lei n.º 37/2011, de 30 de Dezembro, que aprovou o novo classificador das receitas, das despesas, dos activos não financeiros e dos activos e passivos financeiros.

2.2 - O circuito e o sistema de processamento das receitas

134. Segundo o estabelecido no Diploma Orgânico do Ministério das Finanças, regulamentado através do Decreto-Lei n.º 45/2009, de 23 de Novembro⁷, em 2011, as receitas do Estado foram arrecadadas por três serviços intervenientes no circuito da liquidação, cobrança e contabilização: A Direcção Geral das Contribuições e Impostos, a Direcção-Geral das Alfândegas (DGA) e a Direcção Geral do Tesouro.

135. Convém realçar que com a entrada em vigor do novo diploma orgânico atrás referido, a DGCI e a DGA foram integradas numa estrutura nacional, a Direcção Nacional de Receitas do Estado (DNRE), enquanto órgão responsável pelo apoio à definição de política, planeamento, regulamentação, coordenação de serviços e avaliação do sistema tributário e aduaneiro, tendo-se mantido, a referida estrutura na última orgânica de 2013.

136. A execução do orçamento da receita tem suporte na Lei n.º 3/VIII/2011, de 28 de Julho, que aprovou o OE para o ano de 2011, e no Decreto-Lei n.º 28/2011, de 29 de Julho, que define as normas e os procedimentos de execução do OE.

137. O n.º 1 do artigo 39º do mencionado Decreto-Lei n.º 28/2011, de 28 de Julho, estabelece para o ano de 2011 o seguinte: (...) *Todas as receitas arrecadadas pelos serviços simples da Administração Pública deverão ser depositadas imediatamente, pelos responsáveis da área administrativa e financeira, numa das contas de passagem de fundos do Tesouro, abertas junto dos Bancos Comerciais sedeados na área de domicílio desses organismos, dando em seguida conhecimento do facto à DGT.*

138. Os números 5 e 6 do artigo 39º regulamentam os procedimentos excepcionais para a arrecadação das receitas consulares pelas missões diplomáticas e consulares de Cabo Verde no exterior que, por essa razão, devem ser depositadas nas contas bancárias das respectivas missões, ficando as mesmas consignadas ao financiamento de despesas inscritas nos respectivos orçamentos.

139. O n.º 1 do artigo 45º do Decreto-Lei n.º 28/2011, de 29 de Julho, estabelece o seguinte: (...) *Cada serviço, Fundo Autónomo ou Instituto Público, com excepção do*

⁷Este Decreto-lei foi revogado em 2013 pelo Decreto-Lei n.º 37/2013, de 24 de Setembro que estabelece a macroestrutura, a organização e as normas de funcionamento do Ministério das Finanças e do Planeamento.

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.

140. O mesmo diploma regulamenta a arrecadação das receitas próprias dos Serviços e Fundos Autónomos e Institutos Públicos (n.º1 do artigo 49º), cujos procedimentos são semelhantes aos descritos para os serviços simples.

141. Os Fundos e Serviços Autónomos e Institutos Públicos deverão arrecadar as suas receitas próprias e, seguidamente, proceder ao seu depósito nas respectivas contas abertas junto do Tesouro, por intermédio da conta de passagem de fundos do Tesouro aberta nos bancos comerciais sedeados na área de domicílio desses organismos. Posteriormente, estas receitas passam a estar disponíveis para cobrir eventuais despesas que não tenham cobertura orçamental, como receitas consignadas.

142. No âmbito dos trabalhos preparatórios para a emissão do PCGE de 2011, o TCCV levou a cabo uma Análise Preliminar à CGE, tendo sido constatados os seguintes factos:

1. Da análise e cruzamento das informações de receitas entre a CGE e a Tabela Dinâmica do SIGOF constatou-se que, somente foram registadas no SIGOF 14% das receitas arrecadadas pelo Estado no ano 2011.
2. Parte das receitas arrecadadas através de empréstimos/donativos para a execução do Orçamento de Investimento, cujos montantes são transferidos directamente aos beneficiários, não passa pelos cofres do Estado. Esses valores, que não respeitam o fluxo de caixa e não fazem parte da contabilidade de caixa, como emana do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro, apresentam-se nos mapas do PIP na CGE, como informação de receita/despesa executada. Todavia, esses investimentos são efectuados, aumentam o património do Estado de Cabo Verde, e conseqüentemente aumentam a dívida pública (no caso de modalidade empréstimos). Esse procedimento de registo é denominado de “cabimentação expressa”.

2.3 - Receita global

143. No quadro seguinte faz-se a comparação entre as receitas estimadas na LOE, que aprovou o OE para o ano 2011 e as receitas efectivamente arrecadadas pelo Estado de Cabo Verde.

Quadro II.1 – Receita global prevista e cobrada

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL Lei n.º 3/VIII/2011			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	VALOR	%	%
Receitas Correntes									
Impostos	29.632.386	84,3	67,3	29.580.727	88,1	77,9	-51.659	-0,2	99,8
Outras Receitas Fiscais	282.446	0,8	0,6	146.251	0,4	0,4	-136.195	-48,2	51,8
Multas e out. penalidades não fiscais	83.383	0,2	0,2	133.749	0,4	0,4	50.365	60,4	160,4
Taxas e Preços Públicos	3.510.461	10,0	8,0	3.043.179	9,1	8,0	-467.282	-13,3	86,7
Rendimentos de Propriedade	187.128	0,5	0,4	126.164	0,4	0,3	-60.964	-32,6	67,4
Cotização p/ fundo Previdência	31.454	0,1	0,1	36.540	0,1	0,1	5.085	16,2	116,2
Rendimentos Financeiros	646.466	1,8	1,5	212.787	0,6	0,6	-433.678	-67,1	32,9
Transferências Correntes	42.988	0,1	0,1	134.799	0,4	0,4	91.811	213,6	313,6
Vendas	81.368	0,2	0,2	99.610	0,3	0,3	18.242	22,4	122,4
Outras Receitas Correntes	648.879	1,8	1,5	59.576	0,2	0,2	-589.303	-90,8	9,2
Total das Receitas Correntes	35.146.959	100,0	79,9	33.573.382	100,0	88,4	-1.573.577	-4,5	95,5
Receitas de Capital									
Imobilizações Financeiras	0	0,0	0,0	8.000	0,2	0,0	8.000	-	-
Imobilizações Corpóreas	270.655	3,1	0,6	42.062	1,0	0,1	-228.593	-84,5	15,5
Imobilizações Incorpóreas	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	-	-
Transferências de Capital	8.588.223	96,9	19,5	2.651.387	60,1	7,0	-5.936.836	-69,1	30,9
Outras receitas de Capital		0,0	0,0	1.710.557	38,8	4,5	1.710.557	-	-
Total das Receitas de Capital	8.858.878	100,0	20,1	4.412.006	100,0	11,6	-4.446.872	-50,2	49,8
TOTAL GERAL	44.005.837	100,0	100,0	37.985.388	100,0	100,0	-6.020.449	-13,7	86,3

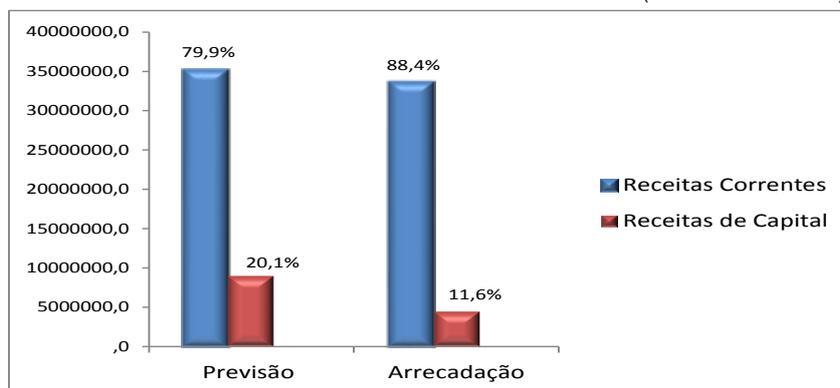
Fonte: Dados do OE e da CGE

Obs.: A análise efectuada engloba também os impostos municipais a cobrar pelo Estado e a transferir para os Municípios e outras receitas consignadas, assim como, as receitas próprias dos FSA e IP.

144. Em 2011 foram estimadas receitas no montante de 44.005.837 milhares de ECV, que inclui o montante de 35.146.959 milhares de ECV de Receitas Correntes e 8.858.878 milhares de ECV de Receitas de Capital. A execução atingiu 86,3%, inferior em 1.743.528 milhares de ECV do total arrecadado em 2010 (91,5%). As Receitas de Capital tiveram uma taxa de execução fraca, 49,8% em detrimento dos 108,9% de 2010. Essa fraca arrecadação foi determinada pela rubrica Transferências de Capital que atingiu uma execução de 30,9% em relação à previsão. Em contrapartida a taxa de execução das Receitas Correntes atingiu 95,5% da estimativa inicial, o que indica uma melhoria na eficácia fiscal em relação à 2010.

Gráfico II.1 – Receitas orçamentais previstas e arrecadadas

(em milhões de ECV)



Fonte: PCGE – dados do OE e da CGE

145. Como se pode observar no quadro II.1 e no gráfico II.1, a cobrança das Receitas de Capital ficou muito aquém do previsto enquanto as receitas correntes tiveram uma arrecadação próxima do valor estimado.

2.3.1 - Receitas Correntes – Fiscal e não Fiscal

146. As Receitas Correntes subdividem-se em receitas fiscais e não fiscais, ou ainda, receitas tributárias e não tributárias, e traduzem-se no aumento do património não duradouro do Estado, ou seja, os bens que, de forma normal, ingressam no património para nele não permanecerem para além do período orçamental.

147. As Receitas Correntes corresponderam a 88,4% do total das Receitas em 2011, contra os 76,1% atingidos em 2010. As Receitas Fiscais, que representaram a maior parte das Receitas Correntes (98%) foram arrecadadas essencialmente pela DGCI e pela DGA. As Receitas não Fiscais contribuíram apenas com 2% para o total das receitas.

148. A seguir apresenta-se uma análise por subgrupos de Receitas Correntes, nomeadamente receitas fiscais e não fiscais.

2.3.1.1 - Receitas fiscais

149. São as receitas fiscais, as que mais contribuem para o total das receitas do Estado, e são arrecadadas pela DGCI e pela DGA.

150. Relativamente às receitas arrecadadas pela DGA, de acordo com a análise da CGE respeitante à execução da receita, pôde-se constatar que os dados concernentes à receita aduaneira são concordantes com a informação enviada regularmente ao TCCV pela DGA.

151. No quadro seguinte analisa-se a execução das Receitas Fiscais quando comparadas com a estimativa inicial.

Quadro II.2 – Receitas Fiscais previstas e cobradas

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL Lei n.º 3/VIII/2011		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Impostos	29.632.386	99,1	29.580.726	99,5	-51.659	-0,2	99,8
Imposto s/ rendimento - IUR	8.906.407	29,8	8.678.348	29,2	-228.059	-2,6	97,4
Imposto s/ valor acrescentado - IVA	11.947.890	39,9	11.603.218	39,0	-344.672	-2,9	97,1
Imposto s/ bens e serviços	1.996.403	6,7	2.526.498	8,5	530.096	26,6	126,6
Imposto s/ transações internacionais	5.927.325	19,8	5.937.575	20,0	10.249	0,2	100,2
Imposto de selo	854.362	2,9	835.088	2,8	-19.274	-2,3	97,7
Outras receitas fiscais	282.446	0,9	146.251	0,5	-136.195	-48,2	51,8
Juros de mora	75.064	0,3	62.829	0,2	-12.235	-16,3	83,7
Taxa de relaxe	30.132	0,1	17.704	0,1	-12.428	-41,2	58,8
Multas por infrações Fiscais	51.124	0,2	43.027	0,1	-8.097	-15,8	84,2
Outras Receitas Fiscais	126.125	0,4	22.691	0,1	-103.435	-82,0	18,0
TOTAL GERAL	29.914.831	100,0	29.726.977	100,0	-187.854	-0,6	99,4

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

152. As Receitas Fiscais atingiram em 2011 uma execução de 99,4%, atingindo quase a totalidade do valor estimado, ficando a apenas 187.854 milhares de ECV dos 100%. Contribuíram para esta considerável arrecadação, os impostos com 99,8% do valor arrecadado, com destaque para o IVA e o IUR que representaram 39% e 29,2%, respectivamente, do valor total das Receitas Fiscais. As Outras Receitas Fiscais representaram somente 0,5% do total das Receitas Fiscais.

2.3.1.1.1 - Impostos

153. Em 2011 os impostos ascenderam a 29.580.726 milhares de ECV correspondendo a 88,1% das Receitas Correntes e 77,9% das Receitas Totais. A taxa de execução dos impostos atingiu os 99,8% devido às elevadas taxas de execução do IVA, do IUR – PC, do Imposto sobre Bens e Serviços e do Imposto sobre Transacções Internacionais, tendo os últimos três atingido taxas de execução superiores a 100%.

154. O quadro seguinte apresenta o panorama geral dos impostos arrecadados em 2010 e 2011:

Quadro II.3 – Impostos previstos e cobrados

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL Lei n.º 3/VIII/2011 (1)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL 2011 (2)		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL 2010 (3)		DESVIO (4)=(2)-(3)	T.v.a	TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%			
Impostos									
Imposto s/ rendimento - IUR - PS	5.176.516	17,5	4.877.043	16,5	4.645.210	17,7	231.833	5,0	94,2
Imposto s/ rendimento - IUR - PC	3.729.891	12,6	3.801.305	12,9	3.246.969	12,4	554.336	17,1	101,9
Imposto s/ valor acrescentado - IVA	11.947.890	40,3	11.603.218	39,2	10.520.969	40,1	1.082.248	10,3	97,1
Imposto s/ bens e serviços	1.996.403	6,7	2.526.498	8,5	1.738.915	6,6	787.583	45,3	126,6
Imposto s/ transacções internacionais	5.927.325	20,0	5.937.575	20,1	5.388.477	20,5	549.097	10,2	100,2
Imposto de selo	854.362	2,9	835.088	2,8	700.715	2,7	134.373	19,2	97,7
TOTAL GERAL	29.632.386	100	29.580.726	100,0	26.241.256	100,0	3.339.470	12,73	99,8

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

155. Registou-se um aumento de 3.339.470 milhares de ECV na arrecadação dos impostos em 2011, o que representa um crescimento de 12,73%, em relação ao ano 2010 justificado pelo reforço da actividade de controlo e fiscalização visando o combate à evasão fiscal, nomeadamente em sede do IUR, a CGE refere ao aumento de notificações aos contribuintes faltosos, além do desempenho bastante positivo de algumas empresas em sectores diferenciados. Já em sede do IVA, do ICE e dos DI, além da intensificação na fiscalização das empresas de construção civil e prestação de serviços, a mesma fonte menciona que houve maior rigor na concessão dos benefícios fiscais e controlos aduaneiros e o aumento dos preços e volume de importação de alguns bens.

156. O IVA e o Imposto sobre as Transacções Internacionais representaram 59,3% do total de impostos arrecadados em 2011. O IUR-PS é o imposto com menor taxa de execução, situando-se nos 94,2%.

2.3.1.1.2 - Outras receitas fiscais

157. As Outras Receitas Fiscais decorrem de infracções à lei, e, em 2011, representaram uma pequena parcela das receitas fiscais (0,5%). O quadro seguinte permite visualizar a cobrança da receita respeitante às subrubricas das Outras Receitas Fiscais, que no global somaram 146.251 milhares de ECV:

Quadro II.4 – Outras receitas fiscais previstas e cobradas

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL Lei n.º 3/VIII/2011		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
Outras receitas fiscais							
Juros de mora	75.064	26,6	62.829	43,0	-12.235	-16,3	83,7
Taxa de relaxe	30.132	10,7	17.704	12,1	-12.428	-41,2	58,8
Multas por infracções Fiscais	51.124	18,1	43.027	29,4	-8.097	-15,8	84,2
Outras Receitas Fiscais	126.125	44,7	22.691	15,5	-103.435	-82,0	18,0
TOTAL GERAL	282.446	100,0	146.251	100,0	-136.195	-48,2	51,8

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

158. A execução da rubrica Outras Receitas Fiscais atingiu apenas 51,8% da previsão, tendo-se registado em todas as subrubricas desvios negativos entre o orçamento e a previsão. A subrubrica Outras Receitas Fiscais registou a taxa de execução mais baixa, 18%, enquanto a subrubrica Multas por Infracções Fiscais obteve a taxa mais alta, 84,2%, seguida da rubrica Juros de Mora com 83,7% de execução.

2.3.1.2 - Receitas não fiscais

159. As Receitas não Fiscais representaram 10,3% do total das receitas arrecadadas em 2011, superior aos 9,5% alcançadas em 2010. O quadro seguinte mostra a previsão e a execução das diferentes subrubricas que constituem as Receitas não Fiscais.

Quadro II.5 – Receitas não fiscais previstas e cobradas

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL Lei n.º 3/VIII/2011		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
	Receitas correntes não fiscais						
Multas e outras penalidades	83.383	1,6	133.749	3,5	50.365	60,4	160,4
Taxas e preços públicos	3.510.461	67,1	3.043.179	79,1	-467.282	-13,3	86,7
Rendimentos de propriedade	187.128	3,6	126.164	3,3	-60.964	-32,6	67,4
Cotização p/ fundo de previdência	31.454	0,6	36.540	0,9	5.085	16,2	116,2
Rendimentos financeiros	646.466	12,4	212.787	5,5	-433.678	-67,1	32,9
Transferências correntes	42.988	0,8	134.799	3,5	91.811	213,6	313,6
Vendas	81.368	1,6	99.610	2,6	18.242	22,4	122,4
Outras receitas correntes	648.879	12,4	59.576	1,5	-589.303	-90,8	9,2
TOTAL GERAL	5.232.128	100,0	3.846.405	100,0	-1.385.723	-26,5	73,5

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

160. Consta-se no quadro II.5 que as Receitas não Fiscais registaram uma execução de 73,5% em relação ao valor orçamentado, tendo-se verificado um desvio de 1.385.723 milhares de ECV. A subrubrica Outras Receitas Correntes teve uma execução de apenas 9,2% mas em compensação as subrubricas Multas e Outras Penalidades, Cotização p/fundo de Previdência, Transferências Correntes e Vendas alcançaram execuções superiores aos valores estimados. A subrubrica Taxas e Preços Públicos foi a mais significativa e representou 79,1% das receitas não fiscais em 2011. Os Rendimentos Financeiros também tiveram uma execução baixa, 32,9% (212.787 milhares de ECV), tendo sofrido um desvio de 433.678 milhares de ECV, o que deixa transparecer um fraco desempenho dos rendimentos das participações do Estado em empresas e outras instituições. Não foi possível através da CGE e do SIGOF verificar de que empresas são provenientes os rendimentos financeiros. Essa informação foi solicitada ao MFP na nota de ofício n.º 232/DST/TC/2013 datada de 18 de Julho de 2013, mas não houve resposta, pelo que, não é possível fazer uma análise sobre os rendimentos financeiros neste Parecer.

2.3.1.2.1 - Transferências Correntes

161. As Transferências Correntes atingiram um total de 134.799 milhares de ECV (contra os 40.941 milhares de ECV arrecadados em 2010). Apresentaram um desvio de 91.811 milhares de ECV, como se evidencia no seguinte quadro:

Quadro II.6 – Transferências Correntes previstas e cobradas

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL Lei n.º 3/VIII/2011		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC. %
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
Transferências Correntes							
Transfer. das administrações públicas	0	0,0	84.915	63,0	84.915	-	0,0
Transfer. das administrações e sector privado	42.988	100,0	49.884	37,0	6.895	16,0	116,0
Transferências do exterior	0	0,0	0	0,0	-	-	-
TOTAL GERAL	42.988	100,0	134.799	100,0	91.811	213,6	313,6

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

162. A taxa de execução das Transferências Correntes foi de 313,6% em 2011, uma vez que, para além das receitas do Totoloto Nacional, as Transferências das Administrações Públicas⁸, que não tinham sido previstas no Orçamento, tiveram uma execução de 84.915 milhares de ECV (63% da rubrica Transferências Correntes). A subrubrica Transferências do Exterior não apresentou nenhum valor previsto nem arrecadado.

2.3.2 - Receitas de capital

163. As Receitas de Capital correspondem às receitas provenientes da alienação de bens de capital, transferências de capital recebidas e de outras receitas destinadas a suportar as Despesas de Capital. O quadro II.7 evidencia a execução dessas receitas, segundo a classificação económica:

Quadro II.7 – Receitas de Capital previstas e cobradas

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL Lei n.º 3/VIII/2011		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Receitas de capital						
Imobilizações Financeiras	0	0,0	8.000	0,2	8.000	-
Imobilizações corpóreas	270.655	3,1	42.062	1,0	-228.593	-84,5
Imobilizações incorpóreas	0	0,0	0	0,0	0	-
Transferências de capital	8.588.223	96,9	2.651.387	60,1	-5.936.836	-69,1
Outras receitas de capital	0	0,0	1.710.557	38,8	1.710.557	-
TOTAL GERAL	8.858.878	100,0	4.412.006	100,0	-4.446.872	-50,2

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE - Mapa I

164. A execução das Receitas de Capital ficou aquém da previsão, tendo-se registado uma taxa de execução de 49,8% nessa rubrica. O desvio de 5.936.836 milhares de ECV na subrubrica Transferências de Capital foi justificado na CGE pelo término das entradas destinadas ao programa MCA.

⁸Na sua subrubrica residual de Outras Transferências

165. A subrubrica mais expressiva nas Receitas de Capital é a das Transferências de Capital⁹, que em 2011 representou 60,1% do total da rubrica. Os valores dessa subrubrica são provenientes dos donativos e das ajudas orçamental e alimentar.

166. Relativamente às subrubricas de Transferências de Capital e de Outras Receitas de Capital, a CGE apresenta valores divergentes nalguns mapas, o que poderá levar a uma análise não fidedigna dessas subrubricas. Contudo, tais divergências não afectam o total das Receitas de Capital como a seguir se evidencia:

Quadro II.8 – Incoerências nas rubricas de Receitas de capital

(em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	Mapa-IV-resumo; Mapa-IV-1.1	Mapa-I; Mapa-IV-XVI	Figura-XVII; Figura-XXIII
	Valor	Valor	Valor
Imobilizações Financeiras	8,0	8,0	8,0
Imobilizações Corpóreas	42,1	42,1	42,1
Transferências de Capital	4.341,9	2.651,4	4.361,9
Transfer. Internas	0,0	0,0	0,0
Transfer. do Exterior	0,0	2.651,4	4.361,9
Outras Receitas de Capital	20,1	1.710,6	0,0
Total Receitas Capital	4.412,0	4.412,0	4.412,0

Fonte: PCGE - dados da CGE

2.3.2.1 - Transferências de Capital

167. Relativamente às Transferências de Capital, o quadro que segue apresenta o panorama da sua execução em comparação com a previsão:

Quadro II.9 – Transferências de Capital previstas e cobradas

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL Lei n.º 3/VIII/2011		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Transferências de capital							
Transfer. das administrações públicas	8.000	0,1	0	0,0	-8.000	-100,0	0,0
Transfer. das administrações e sector pri	2.349	0,0	0	0,0	-2.349	-100,0	0,0
Transferências do exterior	370.839	4,3	0	0,0	-370.839	-100,0	0,0
Outras Transferências	8.207.035	95,6	2.651.387	100,0	-5.555.648	-67,7	32,3
TOTAL GERAL	8.588.223	100,0	2.651.387	100,0	-5.936.836	-69,1	30,9

Fonte: PCGE - dados do OE e do Mapa I da CGE

⁹As Transferências de Capital no valor de 2.651.387 milhares de ECV incluem a execução das receitas de Donativos no montante de 2.262.422 milhares de ECV e o valor de Ajuda Alimentar no montante de 388.965 milhares de ECV. As Outras Receitas de Capital incluem o valor da Ajuda Orçamental no montante de 1.710.557 milhares de ECV.

168. As Transferências de Capital tiveram uma execução de 30,9%, devido à não execução de todas as subrubricas, com excepção da subrubrica Outras Transferências que teve uma execução baixa, apresentando um desvio de 67,7% em relação ao valor estimado. Essa subrubrica inclui os donativos e a ajuda Alimentar recebidos.

2.3.3 - Receitas Consignadas

169. São aquelas cujo valor de cobrança apresenta, previamente, um destino ou uma finalidade específica. Regem-se exactamente pelas mesmas regras de execução do OE que são seguidas pelas outras receitas¹⁰. Em 2011 as receitas consignadas foram as seguintes: a Taxa Ecológica, a Taxa Comunitária, o Totoloto Nacional, as Receitas Consulares e a Taxa de Serviço de Manutenção Rodoviária.

170. A Taxa Ecológica, criada pela Lei n.º 76/VII/2010, de 23 de Agosto, incide sobre as embalagens não biodegradáveis de metal, de vidro ou de matéria plástica sintética ou artificial. A Taxa Ecológica é consignada¹¹ ao saneamento básico e à protecção do meio ambiente, sendo 40% para o Fundo do Ambiente e 60% para os municípios.

171. Em 2011 foram arrecadados 530,7 milhões de ECV de Taxa Ecológica. Conforme a lei 212,3 milhões de ECV deveriam ser destinados ao Fundo do Ambiente e 318,4 milhões de ECV aos municípios.

172. Na MVCIL em 2013 o MFP não soube informar ao Tribunal que destino foi dado ao montante arrecadado em 2011, dado que, o Fundo do Ambiente só foi criado em 2012 e aos municípios foram transferidos 102 milhões de ECV equivalentes a 38% daquela taxa arrecadada em 2010. Constatou-se que a Taxa Ecológica de 2010 foi transferida com atraso aos municípios e o valor ficou aquém dos 60% estabelecidos na lei.

173. A Taxa Comunitária incide sobre o valor CIF (Custo, Seguro, Frete) das mercadorias nos portos e o valor aduaneiro nos aeroportos, a uma taxa de 0,5%, de acordo com a Resolução n.º 67/V/97, de 31 de Dezembro. É cobrada directamente pela

¹⁰ A sua existência é uma derrogação do princípio orçamental da não consignação. Trata-se de casos excepcionais, regulados por lei, em que o produto de determinadas receitas é afecto à realização de determinadas despesas.

¹¹O regime jurídico-tributário da Taxa Ecológica foi redefinido em 2012 pela Lei n.º 17/VIII/2012, de 23 de Agosto, sendo 75% do valor cobrado destinados ao financiamento de projectos que incentivem e promovam a protecção do meio ambiente, 15% ao financiamento de programas de informação e educação para a problemática do lixo e do ambiente e 10% para manutenção dos serviços do Fundo do Ambiente.

DGA e destina-se à Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), pelo valor integral de cobrança. A Taxa Comunitária deverá ser revertida para uma conta da CEDEAO aberta junto do Banco Central.

174. Foram arrecadados 290 milhões de ECV de Taxa Comunitária, mas através da CGE e do SIGOF, não foi possível apurar qual o destino dado a esse valor.

175. As receitas do Totoloto Nacional, regulamentadas através do Decreto n.º 98-A/88, de 2 de Novembro, são arrecadadas directamente pela Cruz Vermelha de Cabo Verde e transferidas à DGT e destinam-se a várias entidades.

176. Em 2011 foram arrecadados 49,9 milhões de ECV provenientes das receitas do Totoloto Nacional.

177. A Taxa de Serviço de Manutenção Rodoviária (TSMR) segundo o Decreto-Lei n.º 16/2008, de 2 Junho, posteriormente revisto pelo Decreto-Lei n.º 47/2010 de 1 de Novembro, destina-se à conservação e manutenção da rede rodoviária nacional. O valor da taxa é de 7 ECV por cada litro de combustível, gasolina e gasóleo vendido, e é liquidado em regime de substituição tributária através das empresas distribuidoras de combustível, que depositam o valor arrecadado na conta bancária do Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária (FAMR).

178. Em 2011 foi arrecadado o montante de 570 milhões de ECV de TSMR.

179. Segundo o princípio de não consignação, previsto na LEO, o produto de quaisquer receitas não pode ser afecto à cobertura de determinadas despesas, salvo quando essa afectação for permitida por lei. Assim, no quadro das excepções legalmente previstas, além das receitas consignadas acima analisadas, a Lei n.º 3/VIII/2011, de 28 de Julho, que aprovou o OE para o ano de 2011, nos seus artigos 12º e 14º consignou o montante de 28,8 milhões de ECV das receitas consulares ao FASC e 10,5 milhões de ECV das receitas de Totoloto ao FSS.

180. Foram arrecadadas receitas consulares e de Totoloto Nacional, de 7,8 milhões de ECV e 49,9 milhões de ECV, respectivamente, mas em nenhum dos casos foi possível apurar na CGE ou na Tabela Dinâmica do SIGOF se a quota parte consignada foi transferida às respectivas entidades.

181. As receitas consignadas representaram, em 2011, cerca de 3,7% do total das Receitas do Estado (correntes e de capital) arrecadadas conforme se pode notar no quadro que segue:

Quadro II.10 – Receitas consignadas previstas e cobradas

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		RECEITA		DESVIO		Exec %
	Lei n.º 3/VIII/2011		CONSIGNADA				
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	
Taxa Ecológica	300.000	30	530.661	37,7	230.661	76,9	177
Taxa Comunitária - CEDEAO	285.813	28	290.113	20,6	4.300	1,5	102
Totoloto Nacional	42.988	4	10.500	0,7	-32.488	-75,6	24
TSMR	380.000	38	569.939	40,4	189.939	50,0	150
Receitas de Serviços Consulares:	0	0	7.860	0,6	7.860	100,0	-
TOTAL GERAL	1.008.801	100	1.409.072	100,0	400.271	39,7	140
Receita Global	44.005.837		37.985.388				
Peso Rec Consignadas no total das Receitas	2,3%		3,7%		-		-

Fonte: PCGE - dados do OE, da CGE e da DGA

182. As Receitas Consignadas arrecadadas em 2011 excederam em 44% a previsão inicial, tendo todas as rubricas ultrapassado o valor orçamentado. A Taxa Ecológica e a TSMR registaram taxas de execução mais elevadas, 177% e 150%, respectivamente. A alteração da Lei da Taxa Ecológica em Agosto de 2010 pode explicar o aumento registado na arrecadação dessa taxa, mesmo em relação a 2010, ano em que foi arrecadado 267.192 milhares de ECV. A Taxa Comunitária também teve uma boa execução (102%) representando 20% do total das receitas consignadas. As receitas dos serviços consulares não foram previstas no OE. Entretanto a CGE apresentou uma execução de 7.860 milhares de ECV, 73% aquém do valor previsto pelo OE para a consignação ao FASC.

183. Segundo o n.º 4 do artigo 8º da LEO, as receitas consignadas deverão constar de um mapa informativo, com identificação das respectivas contrapartidas em despesas, sejam elas de funcionamento ou de investimento. No entanto tal mapa não foi apresentado na CGE. Constatou-se que em 2011, foram consignadas 3,7 % do total das receitas arrecadadas pelo Estado. Foram solicitadas à DNOCP informações adicionais sobre a transferência efectiva do valor consignado aos respectivos destinatários, sem no entanto, ser disponibilizado ao tribunal, impossibilitando em parte, o pronunciamento sobre tais transferências neste Parecer.

Recomendação n.º II.1 – 6/PCGE11

Zelar pelo cumprimento da lei, transferindo nos prazos e para as entidades previamente determinadas, o respectivo montante referente às receitas consignadas.

2.4 - Execução do orçamento da receita dos FSA e IP

184. Conforme referido no Capítulo I, Processo Orçamental os FSA e IP devem possuir uma conta junto do Tesouro, para a execução orçamental, ficando-lhes vedada, salvo as exceções previstas, a abertura de contas financeiras junto dos bancos comerciais.

185. As receitas arrecadadas devem ser depositadas nas contas de passagem de fundos junto das agências do banco comercial de domicílio desses organismos.

186. O quadro que segue retrata a execução do orçamento da receita do Subsector FSA e IP, segundo a classificação económica:

Quadro II.11 – Receitas dos FSA e IP segundo classificação económica

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL Lei n.º 3/VI/2011		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL			DESVIO		TAXA DE EXEC.	
	VALOR	%	%	VALOR	%	%	VALOR	%	%
	(em milhares de ECV)								
Receitas correntes - (Não fiscais)									
Vendas	21.368,1	0,4	0,4	41.093,9	0,7	0,6	19.725,8	92,3	192,3
Taxas e Preços Públicos	1.464.052,0	24,0	24,0	1.849.996,0	30,7	27,7	385.944,0	26,4	126,4
Outras Receitas de Gestão Corrente	517.879,2	8,5	8,5	13.190,9	0,2	0,2	-504.688,3	-97,5	2,5
Multas e Outras Penalidades não fiscais	12.283,0	0,2	0,2	2.640,1	0,0	0,0	-9.642,9	-78,5	21,5
Rendimento Propriedade/ Financeiros	20.460,2	0,3	0,3	17.126,4	0,3	0,3	-3.333,8	-16,3	83,7
Transferência Correntes	4.052.393,4	66,6	66,4	4.098.569,3	68,1	61,4	46.176,0	-	-
Transferência Administração Central	4.052.393,4	66,6	66,4	4.098.569,3	68,1	61,4	46.176,0	-	-
Outras Transferências	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Total das receitas correntes (Não Fiscais)	6.088.436,8	100,0	99,8	6.022.616,5	100,0	90,3	-65.820,4	-1,1	98,9
Receitas de capital									
Activos Financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	-
Imobilizações Financeiras	0,0	0,0	0,0	8.000,0	28,5	0,0	8.000,0	-	-
Imobilizações corpóreas	1.900,0	15,5	0,0	0,0	-	0,0	-1.900,0	-	-
Transferências de capital	10.349,3	84,5	0,2	20.065,6	71,5	0,0	9.716,3	93,9	193,9
Outras receitas de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	-
Total das receitas de capital	12.249,3	100,0	0,2	28.065,6	100,0	0,4	15.816,3	129,1	229,1
Saldo da Gerência				621.079,7		9,3			
TOTAL GERAL	6.100.686,1	100,0	100,0	6.671.762,1	100,0	100,0	571.075,9	9,4	109,4

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

187. As receitas dos FSA e IP não contêm receitas de natureza fiscal, propriamente ditas, e são maioritariamente compostas pelas transferências da Administração Central (61,4%), já contabilizadas na CGE como despesas do Estado, seguidas das Taxas e Preços Públicos que representaram 27,7% do total arrecadado.

188. Os FSA e IP arrecadaram em 2011 o total de 6.671.762,1 milhares de ECV, incluindo o saldo de gerência no valor 621.079,7 milhares de ECV, ultrapassando em 9,4% o valor previsto no orçamento. As Receitas Correntes contribuíram com 90,3% no total das receitas e as de Capital com apenas 0,4%. As Transferências da Administração Central constituem a maior parcela das receitas dos FSA e IP.

189. Relativamente aos desvios orçamentais, as subrubricas Vendas, Taxas e Serviços Públicos e Transferências de Capital tiveram execuções superiores aos valores previstos, 192,3%, 126,4% e 193,9% respectivamente. Por outro lado as subrubricas Outras Receitas de Gestão Corrente e Multas e Outras Penalidades não Fiscais tiveram execuções baixíssimas de 2,5% e 21,55% respectivamente.

2.4.1 - Receitas Próprias dos FSA e IP

190. Neste ponto são analisadas as receitas próprias dos organismos dotados de autonomia administrativa e/ou financeira, incluindo os Órgãos de Soberania, comparando-as com o valor previsto no OE. No quadro II.12 são apresentadas as receitas dos FSA e IP segundo a classificação orgânica.

Quadro II.12 – Receitas Próprias dos FSA e IP, segundo classificação orgânica

(em milhares de ECV)

ORGANISMO	RECEITAS PRÓPRIAS		DESVIO		TAXA DE EXEC. %
	PREVISTA	COBRADA	VALOR	%	
Agência Caboverdiana de Investimentos	10.000,0	23.700,1	13.700,1	137,0	237,0
Instituto do Arquivo Histórico Nacional	0,0	25,0	25,0	-	-
Assembleia Nacional	0,0	2.232,0	2.232,0	-	-
Centro de Juventude	0,0	0,0	0,0	-	-
Centro Nacional Desenvolvimento Sanitário	0,0	0,0	0,0	-	-
CNE	0,0	182,7	182,7	-	-
Cofre Geral da Justiça	477.288,4	388.677,5	-88.610,9	-18,6	81,4
Comissão de Coord. Combate Droga	0,0	0,0	0,0	-	-
Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviár	380.000,0	569.938,5	189.938,5	50,0	150,0
Fundo Autónomo de Solidariedade Comuni	0,0	9.182,4	9.182,4	-	-
EMFA	0,0	0,0	0,0	-	-
FICASE - Fundo Social Escolar	104.618,3	29.255,3	-75.363,0	-72,0	28,0
Hospital Agostinho Neto	129.193,4	122.381,4	-6.812,1	-5,3	94,7
Hospital Baptista de Sousa	108.618,5	57.681,7	-50.936,8	-46,9	53,1
ICIEG	0,0	0,0	0,0	-	-
INDP	33.332,1	28.590,0	-4.742,1	-14,2	85,8
INIDA	29.000,0	10.773,1	-18.226,9	-62,9	37,1
Instituto Biblioteca Nacional e do Livro	1.000,0	1.513,1	513,1	51,3	151,3
Instituto Caboverdiano da Criança e Adoles	0,0	0,0	0,0	-	-
Instituto das Comunidades	0,0	0,0	0,0	-	-
Instituto de Estradas	0,0	0,0	0,0	-	-
Instituto Emp. Formação Profissional	4.115,0	3.608,9	-506,1	-12,3	87,7
Instituto Investigação e Património Culturais	0,0	0,0	0,0	-	-
Instituto Marítimo Portuário	74.380,3	84.341,9	9.961,6	13,4	113,4
Instituto Nacional de Meteorologia e Geofís	129.500,0	125.105,6	-4.394,4	-3,4	96,6
Instituto Nacional Gestão Recursos Hídric	90.496,2	76.272,2	-14.224,0	-15,7	84,3
Instituto Nacional de Estatística	3.000,0	3.247,6	247,6	8,3	108,3
Instituto Pedagógico	25.996,1	16.958,1	-9.038,0	-34,8	65,2
Laboratório de Engenharia Civil	11.740,7	12.151,2	410,4	3,5	103,5
Polícia Nacional	0,0	0,0	0,0	-	-
Presidência da República	0,0	0,0	0,0	-	-
Procuradoria Geral da República	0,0	0,0	0,0	-	-
Polícia Judiciária	0,0	0,0	0,0	-	-
Região Sanitária Santiago Norte	60.012,8	20.262,3	-39.750,5	-66,2	33,8
Supremo Tribunal de Justiça	0,0	0,0	0,0	-	-
Tribunal de Contas	0,0	29.041,1	29.041,1	-	-
UNICV	376.000,0	368.447,3	-7.552,7	-2,0	98,0
TOTAL Receitas Próprias	2.048.291,8	1.983.569,0	-64.722,8	-3,2	96,8
Total Receitas Estado	44.005.837,1	37.985.387,8			
% Receitas próprias no Total das Receitas do Estado	4,65	5,22			

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

191. Em 2011, as receitas próprias dos FSA e IP representaram cerca de 5,22% das Receitas do Estado (contra os 4,67% do ano de 2010), e totalizaram 1.983.569 milhares de ECV, tendo superado em cerca de 7% as receitas próprias arrecadadas em 2010. A taxa de execução foi de 96,8% em relação ao valor previsto, superior aos 80,8% registados em 2010.

192. No orçamento de 18 das 37¹² entidades apresentadas no quadro II.12, não foram previstas receitas próprias, o que à partida contraria o regime jurídico geral dos FSA e IP, Lei n.º 96/V/99, de 22 de Março, que no n.º 4 do seu artigo 6º refere que (...) *um instituto público ou um serviço autónomo só pode ser criado quando estudos de viabilidade financeira demonstrarem que, a actividade administrativa a desenvolver gerará receitas correntes próprias equivalentes a pelo menos metade das suas despesas correntes (...)*. Dessas entidades o Instituto do Arquivo Histórico Nacional, a Assembleia

¹²Incluem os Órgãos de Soberania.

Nacional, o Fundo Autónomo de Solidariedade para as Comunidades, a Comissão Nacional de Eleições e o Tribunal de Contas, arrecadaram receitas próprias, que representam 2% do total, apesar de não terem sido previstas.

193. O maior desvio positivo, em termos percentuais, foi registado na Agência Cabo-verdiana de Investimentos (ACI) (137,0%), seguido do Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro (IBNL) (51,3%), do Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária (50%) e do Instituto Marítimo Portuário (IMP) (13,4%). Contudo, em termos absolutos, o maior desvio positivo foi registado no Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária (189.938,5 milhares de ECV), seguido do Tribunal de Contas (29.041,1 milhares de ECV), da Agência Cabo-verdiana de Investimentos (13.700,1 milhares de ECV) e do Instituto Marítimo Portuário (9.961,6 milhares de ECV).

194. Em contrapartida, o maior desvio negativo, em termos percentuais, foi registado na Fundação Cabo-verdiana de Acção Social e Escolar (FICASE) (-72%), seguida da Região Sanitária Santiago Norte (RSSN) (- 66%), do Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário (INIDA) (- 63%) e do INDP (- 47%). Em termos de valores absolutos, o maior desvio negativo em relação ao orçamento previsto registou-se no Cofre Geral de Justiça (CGJ) (- 88.610,9 milhares de ECV), seguido da FICASE (-75.363 milhares de ECV), do Hospital Baptista de Sousa (HBS) (- 50.936,8 milhares de ECV) e da Região Sanitária Santiago Norte (- 39.750,5 milhares de ECV).

195. No que respeita ao cumprimento do princípio da unicidade de caixa, à semelhança de anos anteriores, continuaram a existir organismos do Estado com contas abertas junto das instituições bancárias que não depositaram as suas receitas próprias nas contas abertas junto do Tesouro, contrariando o disposto no Decreto-Lei n.º 29/98, de 03 de Agosto.

196. Conforme foi apurado na MVCIL, no quadro do Projecto Bancarização, apesar dos esforços da DGT na sensibilização das entidades, nomeadamente, FSA, para o encerramento das respectivas Contas junto dos bancos comerciais, ainda persistem entidades com contas abertas à revelia do Tesouro, tais como: as Delegações Aduaneiras, os hospitais centrais, os Órgãos de Soberania, a Polícia Nacional, os Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Rural.

197. Segundo a DGT o trabalho de sensibilização com vista ao encerramento das contas tem sido dificultado por um lado, devido à inexistência do Fundo de Maneio que dificulta os pagamentos de pequeno porte ou urgentes e por outro, devido à natureza e especificidade da actividade desenvolvida por outras entidades como a FICASE, a UNICV e o INGRH que permanecem com contas nos bancos comerciais.

198. Constatou-se assim que em 2013 prevaleciam ainda diversos constrangimentos tanto a nível da centralização das receitas arrecadadas pelas entidades bancarizadas como a nível da implementação plena do Documento Único de Cobrança (DUC), utilizado a partir de 2012, violando o princípio da unicidade de caixa na Tesouraria do Estado, conforme detalhado na Capítulo VII da Tesouraria do Estado.

199. Analisa-se no quadro seguinte as receitas próprias dos Fundos e Serviços Autónomos e dos Institutos Públicos, na óptica da sua classificação económica, e compara-se os diversos mapas da CGE que congregam a mesma informação.

Quadro II.13 – Receitas Próprias dos FSA e IP na óptica económica

(em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	Mapa IV_4.1	Mapa-LIV e Mapa IV_4.1 Sem encargos gerais da Nação
Receitas correntes		
Vendas	41,3	41,1
Taxas e preços públicos	1.858,9	1.850,0
Outras receitas de gestão corrente	34,0	13,2
Multas e outras penalidades não fiscais	2,6	2,6
Rendimentos Financeiros / de propriedades	18,6	17,1
Total Receitas Correntes (1)	1.955,5	1.924,0
Total Receitas Capital (2)	28,1	28,1
Saldo de Gerência anterior (3)	813,7	621,1
Despesas 2010 pagas pelo Tesouro em 2011 (4)	0,0	0,0
Total Receitas Próprias (1)+(2)+(3)+(4)	2.797,2	2.573,2

Fonte: PCGE - dados da CGE

200. Constata-se no quadro II.13 que a maior parte das receitas próprias dos FSA e IP é arrecadada na rubrica Taxas e Preços Públicos. As outras rubricas das receitas correntes e mesmo as receitas de capital são ínfimas. Os valores registados nos Mapas LIV e IV-4.1 são coincidentes mas os registados no Mapa IV-4 diferem em todas as rubricas dos outros mapas, à excepção da rubrica Multas e outras penalidades não Fiscais.

2.5 - Análise da Consolidação da Receita do Estado

201. Os procedimentos utilizados pela Equipa Técnica do PCGE para a certificação da consolidação das receitas na CGE, nomeadamente, as receitas próprias arrecadadas pelos FSA e IP e as aduaneiras arrecadadas pela DGA, incluíram a revisão analítica, do anexo da CGE de 2011, bem como, o cruzamento de informações entre a CGE, a Tabela Dinâmica do SIGOF, as Contas de Gerência (CG) submetidas ao TCCV referente ao exercício orçamental de 2011 e as informações da DGA submetidas ao TCCV.

Convém referir a este propósito que, um dos erros e omissões referidos na CGE de 2011, pg. 29, que afecta a consolidação da arrecadação da receita (e também da despesa na CGE) é a deficiência na apresentação pelos Institutos, Serviços e Fundos Autónomos do total das receitas próprias arrecadadas e despesas efectuadas no ano e dos respectivos depósitos junto das instituições financeiras.

2.5.1 - Cruzamento da informação entre a CGE e a DGA

202. De acordo com a análise da CGE respeitante à execução da receita, constatou-se que os dados concernentes à receita aduaneira são concordantes com a informação enviada regularmente ao TCCV pela DGA.

2.5.2 - Cruzamento da informação entre a CGE e o SIGOF

203. Da análise e cruzamento das informações de receitas entre a CGE e a Tabela Dinâmica do SIGOF constatou-se que, somente estão registadas no SIGOF 14% das receitas arrecadadas pelo Estado no ano 2011. Contrariamente, a previsão das receitas no SIGOF é superior em 34% à previsão das receitas aprovada pela Lei n.º 3/VIII/2011 de 28 de Julho.

Quadro II.14 – Cruzamento entre a Receita da CGE e do SIGOF

(em ECV)

Rubricas	Previsão LOE	Previsão SIGOF	% Previsão SIGOF	Execução - CGE	Execução - SIGOF	% Execução SIGOF
Receitas Correntes	35.146.959.129	27.868.799.223	79%	33.573.381.694	2.275.639.413	7%
Receitas De Capital	8.858.877.965	31.247.379.323	353%	4.412.006.119	3.091.136.868	70%
Total Geral	44.005.837.094	59.116.178.546	134%	37.985.387.813	5.366.776.281	14%

Fonte: PCGE - dados do OE, da CGE e do SIGOF

2.5.3 - Cruzamento da informação entre a CGE e as CG

204. A revisão analítica e o cruzamento de informações efectuados entre a CGE e as CG submetidas ao TCCV respeitantes ao ano de 2011, permitiram identificar alguns factos que merecem maior atenção deste Tribunal, a saber:

205. Os Modelos 2¹³ dos organismos que constituem o universo dos FSA e IP contêm valores nem sempre concordantes com os constantes na CGE. A principal razão deste facto é a subavaliação no Mapa IV-4 da Conta Geral das Receitas e Despesas dos FSA segundo classificação orgânica, pela não consideração das receitas (e das despesas) de investimento executadas por aquelas entidades.

206. O quadro que segue mostra a comparação entre as receitas registadas na CGE e as receitas registadas nas CG das entidades.

¹³ Modelo de Conta de Gerência previsto no artigo 4º da Resolução n.º 6/2011 de 19 de Outubro que aprovou as instruções para prestação de contas das entidades da Administração Central e Municipal a submeter ao Tribunal de Contas.

Quadro II.15 – Receitas dos FSA e IP e Órgãos de Soberania

Entidades	(em ECV)		
	Receitas CGE	Receitas CG	Diferenças
Instituto das Comunidades	29.436.605,0	24.000.440,0	5.436.165,0
IIPC	43.584.127,0	66.675.093,0	-23.090.966,0
ICIEG	31.707.344,0	46.277.173,0	-14.569.829,0
CNE	100.365.097,0	493.238.175,0	-392.873.078,0
IBNL	27.478.177,0	46.642.832,0	-19.164.655,0
IAHN	34.058.314,0	43.690.763,0	-9.632.449,0
IP	95.470.178,0	120.515.764,0	-25.045.586,0
IE	26.940.093,0	32.648.896,0	-5.708.803,0
FAMR	633.048.734,0	633.048.734,0	0,0
INE	135.529.234,0	171.561.663,0	-36.032.429,0
HBS	163.166.842,0	228.105.609,0	-64.938.767,0
HAN	330.767.831,0	253.634.492,0	77.133.339,0
CNDS	14.558.916,0	20.795.953,0	-6.237.037,0
RSSN	24.011.963,0	23.818.068,0	193.895,0
ICCA	31.950.397,0	32.699.265,0	-748.868,0
INMG	145.191.817,0	186.134.214,0	-40.942.397,0
INGRH	189.453.766,0	92.004.205,0	97.449.561,0
FICASE	460.464.909,0	749.924.086,0	-289.459.177,0
INDP	68.670.396,0	184.784.574,0	-116.114.178,0
Polícia Judiciária	187.069.495,0	187.069.495,0	0,0
Polícia Nacional	1.751.816.021,0	1.749.284.041,0	2.531.980,0
CCCD	23.515.278,0	21.237.383,0	2.277.895,0
Universidade de Cabo Verde	686.405.909,0	752.071.862,0	-65.665.953,0
Supremo Tribunal de Justiça	52.713.246,0	58.169.513,0	-5.456.267,0
Procuradoria Geral da República	56.467.639,0	63.785.590,0	-7.317.951,0
LEC	23.857.192,0	23.939.064,0	-81.872,0
Assembleia Nacional	731.890.162,0	830.121.754,0	-98.231.592,0
IMP	138.633.166,0	238.608.935,0	-99.975.769,0
Total	6.238.222.848,0	7.374.487.636,0	1.136.264.788,0

Fonte: PCGE - Dados da CGE e das CG de 2011 entregues no TCCV

207. Do cruzamento efectuado entre a CGE e as CG referentes ao ano 2011, submetidas ao TCCV, constatou-se que, à excepção da PJ e do FAMR, há divergências nos valores declarados nas duas fontes, ascendendo a 1.136.264.788 ECV para mais nas CG.

208. A FICASE, a CNE e o INDP apresentaram os maiores desvios, devido às receitas destinadas à execução do PIP que não foram apresentadas na CGE. Das 38 entidades apresentadas no Mapa IV-4 da CGE, 10 (Agência Caboverdiana de Investimento (ACI), Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), CJ, CGJ, INIDA, TCCV, Fundo Autónomo de Solidariedade, Conselho Superior de Magistratura Judicial (CSMJ), Forças Armadas (FA) e Presidência da República (PR) não submeteram as suas CG ao TCCV, pelo que, não foi possível fazer o cruzamento das receitas dessas entidades com a CGE.

209. Ainda segundo consta da CGE, o Conselho Superior de Magistratura Judicial não apresentou as contas de gerência do ano 2011. Sobre esta questão o artigo 13º da Lei n.º 96/V/99, de 22 de Março (Regime Jurídico Geral dos Serviços Autónomos, Fundos Autónomos e Institutos Públicos) define expressamente quais os documentos de prestação de contas que devem ser submetidos ao Governo nos termos e prazos regulamentares, ou seja, balancetes trimestrais, relatórios semestral e anual de actividades e conta anual de gerência.

Serviços Médico-Hospitalares

210. Foi previsto no OE para 2011 o montante de 437.671.990 ECV para os Serviços Médico-Hospitalares, tendo esta rubrica atingido uma execução de 200.325.350 ECV (46% do valor previsto). No entanto, do cruzamento da CGE com as CG dos hospitais e Delegacias de Saúde submetidas ao TCCV, verificou-se que estas estruturas declararam ter arrecadado 403.577.066 ECV de Serviços Médico-Hospitalares, como se pode ver no quadro II.16. Da análise efectuada pôde-se constatar que a receita não foi devidamente consolidada, visto que, há uma omissão de 203.251.716 ECV de receitas medico-hospitalares.

211. Na MVCIL, questionados sobre tal situação, os responsáveis declararam que, a não remessa de contas por parte das Delegacias de Saúde à DNOCP, dificulta a consolidação das contas.

Quadro II.16 – Receitas Médico-Hospitalares

(Em ECV)	
Entidades	Serviço Médico-Hospitalar
HBS	109.620.811,00
HAN	122.381.353,00
RSSN	14.355.547,00
Delegacia de Saúde da Boa Vista	6.747.159,00
Delegacia de Saúde da Ribeira Brava SN	4.902.038,00
Delegacia de Saúde Santa Cruz	12.867.542,00
Delegacia de Saúde dos Mosteiros	4.458.751,00
Delegacia de Saúde do Porto Novo	5.973.477,00
Delegacia de Saúde do Paúl	1.630.041,00
Delegacia de Saúde da Ribeira Grande de SA	14.228.141,00
Delegacia de Saúde de Santa Catarina de ST	5.601.140,00
Delegacia de Saúde do Sal	18.072.413,00
Delegacia de Saúde do Maio	2.811.220,00
Delegacia de Saúde de São Domingos	3.239.264,00
Delegacia de Saúde da Praia	36.240.251,00
Delegacia de Saúde de São Miguel	3.185.801,00
Delegacia de Saúde do Tarrafal	5.916.901,00
Delegacia de Saúde da Brava	1.867.070,00
Delegacia de Saúde de São Vicente	25.372.117,00
Centro de Saúde dos Orgãos	1.996.363,00
Centro de Saúde de dos Picos	2.109.666,00
Total	403.577.066,00

Fonte: PCGE - dados das CG do exercício de 2011 entregues no TCCV

Serviços Consulares

212. As receitas dos Serviços Consulares, apesar de não terem sido orçamentadas, apresentaram uma execução na CGE de 7.859.946 ECV. Do cruzamento da CGE com as CG das Embaixadas e Serviços Consulares submetidas ao TCCV constatou-se que estas declararam ter arrecadado 72.076.168,33 ECV de receitas, conforme quadro II.17. Nota-se que das 18 Embaixadas e Representações Consulares de Cabo Verde no estrangeiro, apenas 4 submeteram CG ao TCCV, estando em falta, 14 dessas entidades, conforme quadro abaixo. Da análise efectuada pôde-se constatar que a receita não foi devidamente consolidada, na medida em que há omissão na CGE de pelo menos 64.216.22.33 ECV. Considerando as entidades que não apresentaram CG, pode-se concluir que o valor omitido é muito superior.

213. Em relação a essa questão, durante a MVCIL, os responsáveis alegaram que a falta de prestação de contas das embaixadas por parte do MIREX, desde a fase da orçamentação, dificulta a consolidação das contas.

Quadro II.17 – Receita de Serviços Consulares

Entidades	(em ECV)
	Receitas Consulares
Embaixada Madrid	11.174.398,44
Embaixada Luanda	7.269.344,67
Embaixada Paris	43.351.004,52
Missão Permanente de CV em Genebra	10.281.420,69
Total	72.076.168,33

Fonte: PCGE - dados das CG do exercício de 2011 submetidas ao TCCV

Taxas de Serviços Policiais

214. Não foram previstas no OE para 2011 as Taxas de Serviços Policiais, e igualmente estas não foram registadas na CG da PN submetida ao TCCV, apesar da alínea b) e c) do artigo 96º do Decreto-Lei n.º 39/2007, de 12 de Novembro, Orgânica da PN, prever receitas próprias consignadas à PN e quantias cobradas por actividades ou serviços prestados.

Recomendação n.º II.2 – 7/PCGE11

Melhorar a consolidação dos dados do Subsector FSA e IP, considerando a totalidade das receitas próprias arrecadadas pelas diversas entidades e estruturas do Estado, de forma a ter dados mais realistas referentes à execução orçamental na CGE.

2.6 - Tendência evolutiva das receitas cobradas no período 2009 – 2011

215. Nos pontos seguintes analisa-se a evolução da receita em termos globais, e especificamente, das receitas fiscais.

2.6.1 - Evolução da receita global no período 2009 – 2011

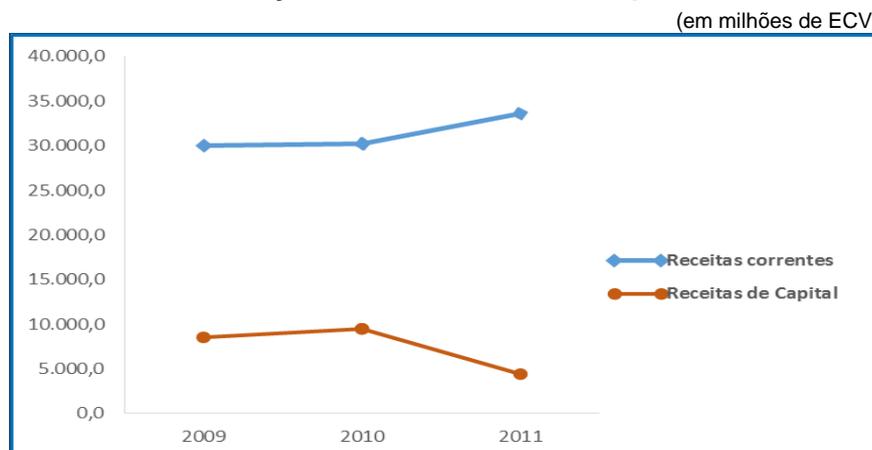
216. O quadro II.18 representa a evolução das receitas totais, e permite extrair algumas conclusões relativas ao período 2009 - 2011:

Quadro II.18 – Evolução da receita global no período 2009-2011

DESIGNAÇÃO	2009		2010		2011		Tvm anual %
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	
Receitas correntes	29.985,4	22,1	30.238,8	21,8	33.573,4	22,7	5,9
Receitas Fiscais	25.680,1	18,9	26.461,6	19,1	29.727,0	20,1	7,7
Receitas não Fiscais	4.305,3	3,2	3.777,2	2,7	3.846,4	2,6	-5,2
Receitas de Capital	8.475,0	6,2	9.489,9	6,8	4.412,0	3,0	-20,8
Imobilizações Financeiras	16,4	0,0	0,0	0,0	8,0	0,0	-
Imobilizações Corpóreas	921,3	0,7	0,0	0,0	42,1	0,0	-
Imobilizações Incorpóreas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Transferências de Capital	7.537,3	5,5	6.405,2	4,6	2.651,4	1,8	-36,8
Outras Receitas de Capital	0,0	0,0	3.084,7	2,2	1.710,6	1,2	-
Total	38.460,3	28,3	39.728,7	28,7	37.985,4	25,7	-0,5
PIB (p.c.)	135.879,0	100,0	138.569,0	100,0	147.924,0	100,0	4,4
Crescimento Anual Receitas	-	-	3,3%	-	-4,4%	-	-
Inflação média anual	6,8%	-	1,0%	-	4,5%	-	-

Fonte: CGE e dados do PIB e inflação do INE

Gráfico II.2 – Evolução da Receita Global no período 2009-2011



Fonte: PCGE – dados da CGE

217. Da análise do quadro e do gráfico anteriores pode-se constatar que a evolução das receitas globais no período 2009 a 2011 é negativa (- 0,5%). Registou-se um crescimento anual das receitas de 3,3% de 2009 para 2010, todavia no período seguinte, 2010 para 2011, registou-se uma redução de 4,4% nas receitas. Apesar das Receitas Correntes terem tido uma evolução positiva, as receitas globais tiveram um desempenho negativo, provocado pela variação negativa de 20,8% da rubrica Receitas de Capital. Esta rubrica teve um crescimento positivo de 2009 para 2010, no entanto no período seguinte sofreu uma diminuição de 53%, devido à fraca arrecadação na rubrica Transferências de Capital.

218. Em 2011, de acordo com os dados definitivos das contas nacionais do INE, as receitas totais e fiscais representaram 25,7% e 20% do PIB, respectivamente.

2.6.2 - Evolução das receitas fiscais no período 2009 – 2011

219. A análise do crescimento das receitas fiscais é de extrema importância, na medida em que estas constituem a base da sustentabilidade fiscal e vêm representando uma parcela considerável ao longo dos anos nas receitas globais.

220. O crescimento das receitas fiscais está reflectido no quadro II.19:

Quadro II.19 – Evolução e variação das receitas fiscais entre 2009 – 2011

(em milhões de ECV)

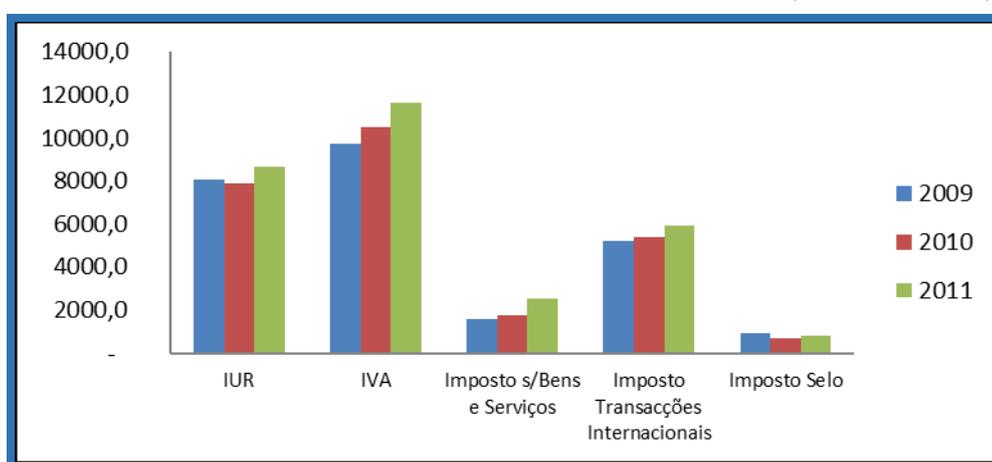
DESIGNAÇÃO	2009	2010	VAR %	2011	VAR %	Tvm anual %
Impostos	25.530,0	26.241,3	2,8	29.580,7	12,7	7,8
Imposto sobre o rendimento	8.060,8	7.892,2	-2,1	8.678,3	10,0	3,9
Imposto s/ valor acrescentado	9.746,8	10.521,0	7,9	11.603,2	10,3	9,1
Imposto s/bens e serviços	1.552,8	1.738,9	12,0	2.526,5	45,3	28,6
Imposto s/ Trans. Internacionais	5.219,1	5.388,5	3,2	5.937,6	10,2	6,7
Imposto de selo	950,5	700,7	-26,3	835,1	19,2	-3,6
Outras receitas Fiscais	150,1	220,3	46,8	146,3	-33,6	6,6
Juros de Mora	52,0	79,2	52,2	62,8	-20,6	15,8
Taxa de Relaxe	19,8	30,0	52,0	17,7	-41,1	5,5
Multas por Infracções Fiscais	39,9	51,5	29,0	43,0	-16,5	6,3
Outras Receitas	38,4	59,6	-	59,6	-	-
TOTAL GERAL	25.680,1	26.461,6	3,0	29.727,0	12,3	7,7
Crescimento do PIB nominal %		2,0		6,8	4,8	3,4
Inflação média anual %	1,0%	2,1%		4,5%		-

Fonte: PCGE - dados da CGE e do PIB do INE

221. As Receitas Fiscais apresentaram uma trajectória ascendente no período em análise. A taxa média de crescimento anual foi de 7,7%, sendo de 12,3% de 2010 para 2011, acima do crescimento médio anual do PIB a preços correntes que se situou nos 6,8%. O Imposto sobre Bens e Serviços teve o melhor desempenho, uma vez que, teve um crescimento médio anual de 28,6%. O IVA e o Imposto sobre as Transacções Internacionais também tiveram bom desempenho e apresentaram no período as taxas de crescimento de 9,1% e de 6,7%, respectivamente. O IUR teve um crescimento médio anual de 3,9% devido a um decréscimo de 2,1% de 2009 para 2010. Por sua vez o Imposto de Selo teve uma taxa de crescimento médio anual negativo de 3,6%.

Gráfico III.3 – Evolução dos Impostos no período 2009-2011

(em milhões de ECV)



Fonte: PCGE – dados da CGE

2.7 - Dívida fiscal

222. A Dívida Fiscal é registada nas Repartições de Finanças (RF) no sistema informático de Gestão de Receitas do Estado (GRE) utilizado pela DGCI. Feita a liquidação do imposto, o contribuinte é notificado e se não pagar o imposto devido no prazo estipulado na notificação, o valor entra em dívida e é registado automaticamente naquele sistema informático. Relativamente ao imposto de 2011, do total de 2.431,7 milhões de ECV do imposto liquidado, 23% ficou por cobrar, de acordo com os dados provisórios provenientes das RF.

223. Na MVCIL apurou-se que o *stock* da dívida em 2011 no valor de 7.489,2 milhões de ECV não é real, porque, as dívidas antigas eram registadas em Excel, e com a

passagem manual das dívidas para o GRE em 2006 houve muitos erros de lançamento. Ainda, nas mudanças de chefia houve dificuldades na passagem dos *dossiers* e na localização dos processos. Acresce-se que constam ainda do *stock* da dívida valores devidos por contribuintes que já cessaram as suas actividades e não comunicaram à Administração Fiscal.

224. Os valores em dívida referente às retenções na fonte do IUR efectuadas pelas Autarquias Locais e não entregues à administração fiscal, não estão incluídas no *stock* da dívida fiscal que consta na CGE e nem estão registados no GRE. Também não constam do *stock* da dívida fiscal os cheques sem cobertura, uma vez que, feito o pagamento com cheque é emitido um recibo ao contribuinte, e o valor aparece como cobrado no GRE, extinguindo-se assim a dívida.

2.7.1 - Gestão e controlo da Dívida Fiscal

225. As RF fazem a gestão e o controlo da dívida fiscal em ficheiros Excel dado a insuficiência do GRE, que não permite nem a gestão nem a extracção dos relatórios necessários à gestão e ao controlo desse tipo de dívida. A notificação dos contribuintes é outra dificuldade das RF no controlo da dívida, principalmente na da Praia, devido a deficiências relacionadas com a não comunicação e/ou mudança do domicílio fiscal por parte dos contribuintes e principalmente devido a ausência de toponímia em Cabo Verde, o que dificulta a capacidade de resposta da DGCI na notificação dos contribuintes. Segundo o apurado na MVCIL estão a ser feitas algumas reformas no sentido de apurar os contribuintes activos e inactivos, bem como a possibilidade de terciarização do serviço de notificação aos Correios de Cabo Verde ou outra empresa.

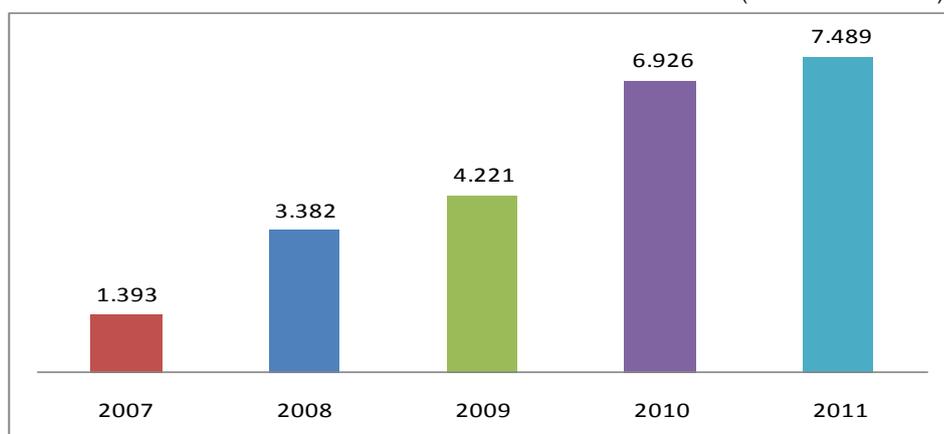
226. Ainda sobre esta questão, constatou-se que, por ausência de comunicação entre a DGCI e a DNOCP, não estão sendo extintas as dívidas dos funcionários públicos descontados nos salários e resultantes das decisões de penhora. Esses valores continuam constando da dívida mesmo quando os descontos já foram deduzidos pela DNOCP.

2.7.2 - Evolução da Dívida Fiscal no horizonte 2007 – 2011

227. A dívida fiscal apresentou uma tendência de crescimento no horizonte 2007-2011 tendo aumentado de 1.393 milhões de ECV em 2007 para 7.489 milhões de ECV em 2011. O *stock* da dívida fiscal em 2011 representou 22% das receitas fiscais arrecadadas naquele ano.

Gráfico II.4 – Evolução da Dívida Fiscal no Horizonte 2007 – 2011

(em milhões de ECV)



Fonte: PCGE - Dados CGE 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011

2.7.3 - Constrangimentos na análise da Dívida Fiscal

228. Um dos objectivos da MVCIL na DGCI era fazer o cruzamento da informação da Dívida Fiscal apresentada na CGE com as informações das RF, analisar as dívidas por antiguidade, por contribuinte, por imposto, e as dívidas em risco de prescrição, para averiguar se há casos de dívida prescrita no *stock* da dívida. Estas análises não foram possíveis devido a não remessa tempestiva da informação solicitada às RF, à excepção das de São Filipe e do Sal.

Recomendação n.º II.3 – 8/PCGE11

Melhorar o processo de apuramento da dívida fiscal, de forma a ter dados mais realistas na CGE, eliminando os casos de subavaliação ou sobreavaliação e considerando para efeitos de consolidação os dados definitivos e não provisórios das Repartições Fiscais.

TÍTULO II – Capítulo III - Despesa

CAPÍTULO III - DESPESA

3.1 - Considerações Gerais

229. De acordo com o artigo 26º do Decreto - Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro, que define os Princípios e as Normas relativos ao Regime Financeiro da Contabilidade Pública, as *despesas públicas compreendem todos os gastos efectuados 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 doutros instrumentos.*

230. O Classificador das Receitas, Despesas e Operações Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53 - A/2003, de 26 de Novembro, considera três categorias para a classificação das despesas, sendo, a económica, a orgânica e a funcional. 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 correcção jurídico-financeira, considerar-se-ão, neste Capítulo, a análise destas categorias, segundo as componentes legais exigidas (cf. alíneas a) e b), n.º1 do artigo 11º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho).

231. Considerar-se-ão ainda neste Capítulo, as principais conclusões transpostas para este Parecer, das auditorias financeiras e de conformidade abaixo indicadas realizadas pelo Tribunal em 2013, que compreenderam a fase de planeamento seguida da fase de trabalhos de campo e, finalmente, da elaboração dos relatos que foram submetidos ao exercício do contraditório, após o qual foram elaborados os relatórios:

- Auditoria ao Programa Desenvolvimento do Sector Energético (DSE) efectuada numa base amostral de critérios pré-definidos contemplando seis Projectos do Programa com o objectivo de se efectuar o levantamento de informações que permitissem ao Tribunal pronunciar sobre a conformidade legal e a regularidade financeira das operações orçamentais a nível do cumprimento das obrigações fiscais, da situação patrimonial e dos procedimentos contratuais;

- Auditoria ao Circuito do PIP efectuada recorrendo a técnicas de amostragem que incluiu a realização de entrevistas a 16 directores gerais das DGPOG ministeriais e a 40 Gestores de Projecto, além da DNP e da DNOCP, com o objectivo de efectuar o levantamento de informações para a avaliação do SCI e do sistema de reporte com o MFP na execução orçamental do PIP no horizonte de 3 anos (2011-2013).

3.2- Análise global da execução do Orçamento da Despesa

232. O citado Decreto - Lei n.º 29/2001, no seu artigo 27º, considera como requisitos para a correcção jurídico-financeira das despesas, a conformidade legal, a regularidade financeira e, por fim, a economia, a eficiência e a eficácia. A mesma norma define por conformidade legal, (...) *a prévia existência de lei que autorize a despesa e por regularidade financeira, a inscrição orçamental, o correspondente cabimento e a adequada liquidação da despesa. 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 decorrente (...).*

233. Apresenta-se a seguir, a comparação entre a despesa orçada e a realizada em 2011, tanto a nível de Funcionamento como de Investimento:

Quadro III.1 – Comparação das despesas previstas e realizadas

(em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	Orçamento Inicial		Orçamento Final (Corrigido)		Execução Orçamental		TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	%
Funcionamento	31.826,3	53,6%	31.826,3	51,0%	28.910,5	56,1%	90,8%
Despesas Correntes	31.664,9	53,3%	31.651,8	50,7%	28.813,9	55,9%	91,0%
Despesas de Capital	161,4	0,3%	174,5	0,3%	96,6	0,2%	55,4%
Investimento do Plano	27.595,8	46,4%	30.587,3	49,0%	22.627,0	43,9%	74,0%
TOTAL GERAL	59.422,2	100,0	62.413,7	100,0	51.537,5	100,0	82,6%

Fonte: PCGE - dados da CGE

234. De acordo com a informação contida no quadro anterior, a despesa total atingiu 51.537,5 milhões de ECV obtendo uma taxa de execução de 82,6%, inferior à verificada no ano anterior que foi de 88,5%. As despesas de funcionamento, com 28.910,5 milhões de ECV, atingiram uma taxa de execução de 90,8%, enquanto os investimentos, com 22.627,0 milhões de ECV, não foram além dos 74,0% do orçamento corrigido.

235. No âmbito do Orçamento de Funcionamento, observa-se uma alteração na previsão das despesas correntes para reforçar as despesas de capital, mas sem alterar o valor total inicialmente orçamentado, situação que já tinha acontecido no ano anterior. As alterações orçamentais operadas ao nível do Orçamento de Investimento foram no valor adicional de 2.991,5 milhões de ECV, provocadas sobretudo pela alteração registada no Programa de Desenvolvimento das Infraestrutura de Transportes.

236. Em 2011, a estrutura das despesas públicas do Estado, nas ópticas económica, orgânica e funcional, teve o desdobramento que se passa a descrever nos pontos seguintes.

3.2.1 - Despesa do Estado na óptica económica

237. O quadro que segue elenca a informação das Despesas Correntes e de Capital previstas e executadas em 2011 a nível do Orçamento de Funcionamento versus Investimento:

Quadro III.2 – Despesas Corrente e de Capital previstas e executadas

(em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	FUNCIONAMENTO						INVESTIMENTO						TOTAL EXEC.
	ORÇAMENTO			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	TAXA DE EXEC.	TAXA DE EXEC.	ORÇAMENTO			EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	TAXA DE EXEC.		
	Inicial	Final (Corrigido)	VALOR				Inicial	Final (Corrigido)	VALOR				
	VALOR	VALOR	VALOR	%	%	%	VALOR	VALOR	VALOR	%	%	%	
DESPESAS CORRENTES													
Despesas c/Pessoal	15.126,9	15.028,0	13.935,6	48,4	48,2	92,7	1.595,9	1.610,6	1.469,9	26,7	6,5	91,3	15.405,5
Aquisição de Bens e Serviços	780,2	764,6	577,3	2,0	2,0	75,5	500,9	476,2	370,8	6,7	1,6	77,9	948,0
Fornecimentos e Serv. Externos	2.671,1	2.747,9	2.346,9	8,1	8,1	85,4	4.145,6	3.753,9	2.280,4	41,4	10,1	60,7	4.627,3
Encargos da dívida	2.522,6	2.522,6	2.276,3	7,9	7,9	90,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	2.276,3
Transferências Correntes	7.909,2	7.986,2	7.626,3	26,5	26,4	95,5	1.613,5	1.867,9	1.379,1	25,0	6,1	73,8	9.005,3
Subsídios	947,2	1.001,9	994,1	3,4	3,4	99,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	994,1
Outras Despesas Correntes	1.707,8	1.600,6	1.057,5	3,7	3,7	66,1	215,9	185,2	14,6	0,3	0,1	7,9	1.072,1
TOTAL DESPESAS CORRENTES	31.665,0	31.651,9	28.813,9	100,0	99,7	91,0	8.072,0	7.893,8	5.514,8	100,0	24,4	69,9	34.328,7
DESPESAS DE CAPITAL													
Imobilizações Cóporeas	161,4	174,5	96,6	100,0	0,3	55,4	19.083,5	22.162,8	16.743,4	97,8	74,0	75,5	16.840,1
Imobilizações Incóporeas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	125,8	132,2	83,4	0,5	0,4	63,1	83,4
Transferências de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	223,3	306,3	262,1	1,5	1,2	85,6	262,1
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	91,4	92,3	23,2	0,1	0,1	25,1	23,2
TOTAL DESPESAS DE CAPITAL	161,4	174,5	96,6	100,0	0,3	55,4	19.524,0	22.693,6	17.112,1	100,0	75,6	75,4	17.208,8
TOTAL FUNCIONAMENTO/ INVESTIMENTO	31.826,3	31.826,4	28.910,5	100,0	100,0	90,8	27.595,7	30.586,6	22.626,9	100,0	100,0	74,0	51.537,4

Fonte: PCGE - dados da CGE e da Tabela Dinâmica do SIGOF

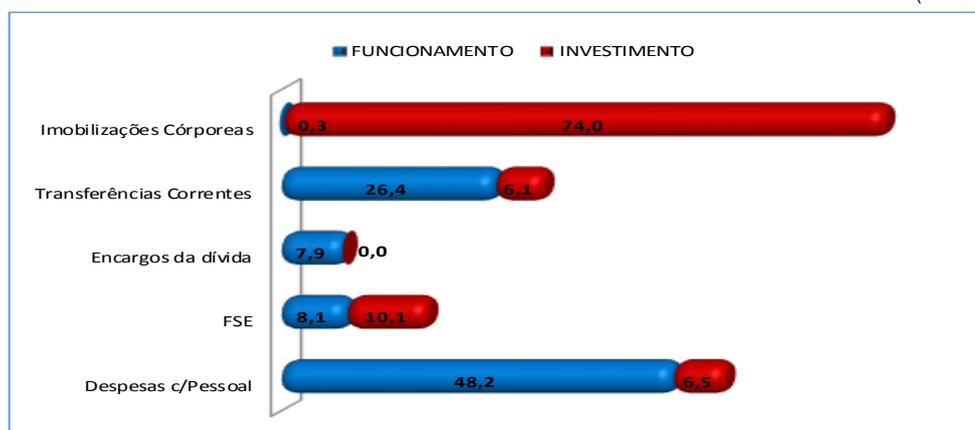
238. Conforme se pode extrair do quadro anterior, a taxa de execução da despesa de investimento ficou aquém da que foi conseguida nas despesas de funcionamento, isto é, de 74,0% e 90,8%, respectivamente.

239. Observa-se ainda que as Despesas com Pessoal do Orçamento de Funcionamento representam 48,2% do total e apresentam uma taxa de execução de 92,7%, enquanto no de Investimento elas representam apenas 6,5%, com uma taxa de execução de 91,3%, o que, ainda assim, não é negligenciável se considerarmos os custos administrativos dos projectos de investimentos (24,4%), superior aos de 2010 (20,6%).

240. De salientar que, na execução do Orçamento Global, as despesas mais representativas dizem respeito ao Orçamento de Investimento – despesas com Imobilizações Corpóreas, conforme se pode ver no gráfico que segue:

Gráfico III.1 – Despesas Corrente e de Capital executadas

(em %)



Fonte: PCGE - dados do CGE e da Tabela Dinâmica do SIGOF

3.2.1.1 - Estrutura e nível de execução das Despesas Correntes

241. No seguinte quadro, evidenciam-se as Despesas Correntes, tanto do Orçamento de Funcionamento como de Investimento, em termos de previsão e execução orçamental, respeitantes ao exercício em análise.

Quadro III.3 – Despesas Correntes previstas e executadas

(em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	FUNCIONAMENTO					INVESTIMENTO					TOTAL EXEC.
	ORÇAMENTO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	TAXA DE EXEC.	TAXA DE EXEC.	ORÇAMENTO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	TAXA DE EXEC.	TAXA DE EXEC.	
	Inicial	Final (Corrigido)				Inicial	Final (Corrigido)				
	VALOR	VALOR	VALOR	%	%	VALOR	VALOR	VALOR	%	%	
DESPESAS CORRENTES											
Despesas c/Pessoal	15.126,9	15.028,0	13.935,6	48,4	92,7	1.595,9	1.610,6	1.469,9	26,7	91,3	15.405,5
Aquisição de Bens e Serviços	780,2	764,6	577,3	2,0	75,5	500,9	476,2	370,8	6,7	77,9	948,0
Fornecimentos e Serv. Externos	2.671,1	2.747,9	2.346,9	8,1	85,4	4.145,6	3.753,9	2.280,4	41,4	60,7	4.627,3
Encargos da dívida	2.522,6	2.522,6	2.276,3	7,9	90,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-	2.276,3
Transferências Correntes	7.909,2	7.986,2	7.626,3	26,5	95,5	1.613,5	1.867,9	1.379,1	25,0	73,8	9.005,3
Subsídios	947,2	1.001,9	994,1	3,4	99,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-	994,1
Outras Despesas Correntes	1.707,8	1.600,6	1.057,5	3,7	66,1	215,9	185,2	14,6	0,3	7,9	1.072,1
TOTAL DESPESAS CORRENTES	31.665,0	31.651,9	28.813,9	100,0	91,0	8.072,0	7.893,8	5.514,8	100,0	69,9	34.328,7

Fonte: PGE - dados da CGE e da Tabela Dinâmica do SIGOF

242. As Despesas Correntes do Orçamento de Funcionamento atingiram 28.813,9 milhões de ECV e registaram uma execução orçamental de 91,0%, ligeiramente acima da taxa total registada no Orçamento de Funcionamento, do qual é parte predominante. É oportuno referir que, a par das Despesas Correntes atrás mencionadas, deve-se ter em conta a componente da Despesa Corrente executada no quadro do PIP que atingiu, em 2011, o montante de 5.514,8 milhões de ECV com uma taxa de execução de 69,9%, fazendo elevar as Despesas Correntes totais para 34.328,7 milhões de ECV.

243. Observa-se, como era expectável, que a rubrica que consome a maior parcela das Despesas Correntes do Orçamento de Funcionamento é a das Despesas com Pessoal (13.935,6 milhões de ECV), seguida das Transferências Correntes (7.628,3 milhões de ECV), enquanto no Orçamento de Investimento, a mais representativa é a dos Fornecimentos e Serviços Externos (2.280,4 milhões de ECV), seguida das Despesas com Pessoal (1.469,9 milhões de ECV) e das Transferências Correntes (1.379,1 milhões de ECV).

244. No Orçamento de 2011 foi congelada a admissão de novos funcionários na Administração Pública. Todavia, a Resolução n.º 48/2011, de 14 de Novembro, do Conselho de Ministros, permitiu o descongelamento de 89 admissões e, segundo a CGE, a admissão concretizada foi de 91, mais 2 admissões não previstas para Polícia Nacional. A despesa com pessoal aumentou em 4,8%, relativamente ao ano anterior, devido ao descongelamento, actualização dos salários decorrentes de progressões na

carreira dos técnicos da Administração Pública e do ajustamento salarial de 1,75% atribuído em 2010.

245. Os Encargos da Dívida, no valor de 2.276,3 milhões ECV (juros da dívida interna, externa e outros encargos), representaram 7,9% das Despesas Correntes¹⁴ em 2011, a mesma verificada no ano de 2010.

246. As Transferências Correntes, no valor aproximado de 7.626,3 milhões de ECV (contra os 7.340,6 milhões de ECV do ano de 2010), representaram 26,5% das Despesas Correntes no Orçamento de Funcionamento. De salientar que, pela rubrica de Transferências Correntes do Orçamento de Investimento, foi executado um valor adicional de 1.379,1 milhões de ECV, elevando o valor total das transferências para 9.005,3 milhões de ECV.

247. Importa salientar ainda que, o valor das Transferências que se encontra na CGE não inclui o valor que foi transferido aos FSA e IP. Assim, daquele valor foi transferido aos Municípios (como comparticipação do FFM, apoio a Gabinetes Técnicos intermunicipais e transferências no âmbito da promoção social e taxa ecológica) o total de 2.935.069.676 ECV, valor esse inferior em 5%, relativamente ao ano anterior.

248. A consolidação orçamental relativamente às autarquias locais está consagrada no artigo 5º da LEO, e o artigo 11º do OE de 2011 fixa o montante de 2.874.368.535 ECV de FFM distribuídos conforme consta no Mapa IV_11 - Finanças Locais Transferência do Estado aos municípios da CGE de 2011. Pelo que se recorreu ao cruzamento de informações referentes a FFM, entre a CGE e as constantes das CG enviadas ao TCCV.

249. De FFM foi transferido aos municípios o montante de 2.813.101.976 ECV tendo sido constatado divergências na forma como os municípios vêm contabilizando o FFM, sendo que alguns contabilizam o valor total, ou seja, o FFM transferido incluindo as deduções feitas pelo Tesouro para pagamento de dívidas e outros apenas registam o valor entrado nas suas contas bancárias, deixando alguns factos contabilísticos por registar.

250. A este propósito, o artigo 9º da LOE, estabelece que o Governo pode acordar com as autarquias locais um plano de amortização das dívidas em atraso, o qual inclui

¹⁴ Note-se que esses encargos constituem exclusivamente despesas correntes de funcionamento.

a possibilidade de retenção das transferências correntes de que sejam beneficiárias, pelo que a DGT vinha deduzindo, da transferência do FFM, valores referentes a dívidas dos municípios para com outras instituições (exemplo concreto ocorrido em 2011 das Câmaras São Domingos, Santa Cruz, São Miguel, Tarrafal de Santiago, Paul e São Lourenço dos Órgãos em dívida com o INGRH) suscitando assim, uma possível violação do princípio do orçamento bruto previsto na LEO.

251. A mesma situação havia sido detectada pelo Tribunal em sede da MVCIL efectuada ao MFP em 2012, relativamente a subrubrica Restituições da rubrica Outras Receitas Correntes. Constatou-se que aquando do processamento de liquidação do Imposto Único sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IUR - PS), nos casos em que o contribuinte em dívida para com o Estado beneficia da restituição do imposto, superior ao que tem a pagar, a DGCI ao processar a compensação, regista a receita pelo valor bruto que o contribuinte teria de pagar ao Estado, e de seguida, envia à DGT uma relação, contendo os montantes que o contribuinte teria de receber (antes da compensação) e o montante a restituir efectivamente (após a compensação). No entanto, a DGT ao efectuar o pagamento, regista no SIGOF o diferencial restituído ao contribuinte e não o valor que o Estado teria efectivamente de pagar se não tivesse procedido ao encontro de contas/compensação. Isto é, o registo é feito pelo valor líquido e não pelo valor bruto, omitindo as operações de regularização na conta e desrespeitando o princípio do orçamento bruto, o que faz com que essa despesa (restituições) fique subavaliada.

252. O MFP em sede de contraditório havia alegado que (...) *a Lei n.º 3/VIII/2011, de 28 de Julho, que aprova o Orçamento do Estado estipula no seu artigo 30º que os contribuintes em dívida em caso algum beneficiarão dos reembolsos enquanto não regularizarem a sua situação. Tem sido implementado o mecanismo de “encontro de contas” para se cumprir o disposto na lei. Entretanto os procedimentos serão afinados com vista ao cumprimento rigoroso do princípio do orçamento bruto (...).*

253. Apesar das alegações acima apresentadas pelo MFP e da recomendação formulada pelo TCCV no PCGE de 2010, tal procedimento adoptado que viola o princípio do orçamento bruto, continuou em 2011, diminuindo a transparência e a integridade das despesas, pelo que é de se reformular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.1 – 9/PCGE11

Que seja corrigido o procedimento das operações de registo, dando assim cumprimento ao princípio do orçamento bruto, estipulado no n.º 2 do artigo 7.º da Lei 78/V/98, de 7 de Dezembro, segundo o qual todas as despesas são inscritas no Orçamento pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie.

254. Da análise da Tabela Dinâmica do SIGOF, verificou-se que na rubrica de Despesas com Pessoal do Orçamento de Investimento foram registadas, para efeitos de regularizações, apenas 6% de retenções de IUR/TSU de salários de pessoal contratado (incluindo subsídios e gratificações), o que demonstra que esses impostos não têm sido devidamente retidos. Assim, o Estado tem sido lesado em termos de receitas que não dão entrada nos seus cofres.

Recomendação n.º III.2 – 10PCGE11

Proceder à verificação da situação fiscal do pessoal contratado no quadro do PIP, e dar cumprimento estrito ao Regulamento do IUR, procedendo ao adequado registo das retenções de impostos na rubrica de Despesas com o Pessoal do Orçamento de Investimento.

3.2.1.2 - Estrutura e nível de execução das Despesas de Capital

255. As Despesas de Capital situaram-se nos 17.208,8 milhões de ECV (Funcionamento e Investimento) como pode ser observado no quadro seguinte:

Quadro III.4 – Despesas de Capital previstas e executadas

(em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	FUNCIONAMENTO					INVESTIMENTO					TOTAL EXEC.
	ORÇAMENTO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	TAXA DE EXEC.	%	ORÇAMENTO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	TAXA DE EXEC.	%	
	Inicial	Final (Corrigido)				Inicial	Final (Corrigido)				
	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR			
DESPESAS DE CAPITAL											
Imobilizações Corpóreas	161,4	174,5	96,6	100,0	55,4	19.083,5	22.162,8	16.743,4	97,8	75,5	16.840,1
Imobilizações Incorpóreas	0,0	0,0	0,0	0,0	-	125,8	132,2	83,4	0,5	63,1	83,4
Transferências de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	-	223,3	306,3	262,1	1,5	85,6	262,1
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	-	91,4	92,3	23,2	0,1	25,1	23,2
TOTAL DESPESAS DE CAPITAL	161,4	174,5	96,6	100,0	55,4	19.524,0	22.693,6	17.112,1	100,0	75,4	17.208,8

Fonte: PCGE - dados da CGE e da Tabela Dinâmica do SIGOF

256. A quase totalidade das Despesas de Capital insere-se no Orçamento de Investimento¹⁵, devido, sobretudo, às despesas com Imobilizações Corpóreas que atingiram um total de 16.743,4 milhões de ECV, devido, essencialmente, às construções de redes de infraestrutura que atingiram um total de 14.020,5 milhões de ECV, conforme ilustra o quadro que segue:

Quadro III.5 – Despesas com Construção de Redes de Infraestruturas

(em milhões de ECV)

PROGRAMAS	Exec.	Peso %
Adaptação dos portos às necessidades da internacionalização da economia	6.291,3	45%
Governança Electronica	421,8	3%
Melhoria das condições de segurança das estradas para a circulação de pessoas e mercadorias	3.932,5	28%
Melhoria das infra-estruturas de produção, armazenamento e distribuição de energia e água	492,8	4%
Melhoria do sistema de recolha e tratamento dos resíduos sólidos e de águas residuais	482,2	3%
Ordenamento das bacias hidrográficas e desenvolvimento integrado	1.285,2	9%
Outros	1.114,8	8%
Total da Construção de Rede De Infra-estruturas	14.020,5	100%

Fonte: PCGE - dados da Tabela Dinâmica do SIGOF

3.2.1.3 - Análise evolutiva da Despesa Global no período 2009 – 2011

257. O quadro seguinte reflecte o crescimento das despesas no período de 2009 a 2011, especificadas por componentes económicas (correntes e de capital), inseridas nos respectivos Orçamentos de Funcionamento e de Investimento.

Quadro III.6 – Evolução das despesas no período de 2009 a 2011

(em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	2009		2010		2011		Tvm anual %
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	
Despesas Funcionamento	27.070,0	19,9	27.748,8	20,0	28.910,5	19,5	3,3
Correntes	26.930,8	19,8	27.496,6	19,8	28.813,9	19,5	3,4
Capital	139,2	0,1	252,2	0,2	96,6	0,1	9,7
Despesas Investimento	18.356,3	13,5	27.160,7	19,6	22.626,9	15,3	15,6
Correntes	5.227,8	3,8	5.602,4	4,0	5.514,8	3,7	2,8
Capital	13.128,5	9,7	21.558,3	15,6	17.112,1	11,6	21,8
Total	45.426,3	33,4	54.909,5	39,6	51.537,4	34,8	7,4
PIB (p.c.)	135.879,1	100,0	138.569,5	100,0	147.924,2	100,0	4,4
Crescimento Anual Despesa	-	-	20,9%	-	-6,1%	-	-
Inflação média anual	1,0%	-	2,1%	-	4,5%	-	-

Fonte: PCGE - dados da CGE

258. Observa-se, em termos da despesa Global, um aumento no primeiro período e uma diminuição no segundo apesar de registar uma taxa variação média anual positiva de 7,4%. Salienta-se que no período transacto, 2008 a 2010, a tendência evolutiva era

¹⁵ As despesas de capital do Orçamento de Funcionamento são irrisórias face às do Orçamento de Investimento, sendo que estas são 177 vezes superiores àquelas.

de crescimento atingindo a média de 14,8%. O crescimento da despesa de Funcionamento registou uma média anual de 3,3%, devido sobretudo ao comportamento da componente de despesa corrente. As Despesas de Investimentos, que diminuíram em 2011, registaram uma taxa de variação média de 15,6%, causada em grande parte pela variação das Despesas de Capital.

259. Considerando os dados actualizados do PIB facultados pelo INE, observa-se um crescimento médio de 2009 a 2011 na ordem de 7,4% e 4,5%, na Despesa Global e Inflação, respectivamente, enquanto o crescimento médio do PIB, no mesmo período, foi de 4,4% abaixo do crescimento da Despesa Global.

3.2.2 - Despesas do Estado na óptica orgânica

260. O quadro III.7 apresenta a previsão e a execução das Despesas de Funcionamento/Investimento realizadas pelos diversos ministérios e outros órgãos estatais:

Quadro III.7 – Despesas previstas e executadas por departamentos orgânicos

(em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	FUNCIONAMENTO				INVESTIMENTO				TOTAL EXEC.	%
	Orçamento Final	EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		TAXA DE EXEC.	Orçamento Final	EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		TAXA DE EXEC.		
	(Corrigido)	VALOR	%	%	(Corrigido)	VALOR	%	%		
Presidência da República	141,6	134,0	0,5	94,6	0,0	0,0	0,0	-	134,0	0,3
Assembleia Nacional	734,0	691,4	2,4	94,2	0,0	0,0	0,0	-	691,4	1,3
Supremo Tribunal de Justiça	49,7	37,3	0,1	75,1	0,0	0,0	0,0	-	37,3	0,1
Tribunal de Contas	95,9	88,5	0,3	92,2	52,4	23,9	0,1	45,6	112,3	0,2
Comissão Nacional Eleições	33,6	19,5	0,1	58,0	74,7	69,3	0,3	92,7	88,8	0,2
Conselho Superior de Magistratura Judicial	18,5	6,3	0,0	34,3	0,0	0,0	0,0	-	6,3	0,0
Procuradoria Geral da República	57,0	39,8	0,1	69,9	0,0	0,0	0,0	-	39,8	0,1
Chefia do Governo	468,0	374,0	1,3	79,9	1.335,6	1.142,1	5,0	-	1.516,1	2,9
Ministério das Infraestruturas e Economia Marítima	337,0	290,0	1,0	86,1	13.238,9	11.613,4	51,3	87,7	11.903,4	23,1
Ministério da Saúde	3.071,0	2.714,0	9,4	88,4	980,7	675,6	3,0	68,9	3.389,6	6,6
Ministério Defesa Nacional	768,0	709,0	2,5	92,3	122,0	106,2	0,5	87,1	815,2	1,6
Ministério das Relações Externas	863,0	763,1	2,6	88,4	59,1	20,5	0,1	34,8	783,6	1,5
Ministério Administração Interna	1.922,0	1.743,0	6,0	90,7	518,2	494,0	2,2	95,3	2.237,0	4,3
Ministério das Finanças e Planeamento	13.204,0	11.846,0	41,0	89,7	2.036,5	620,4	2,7	30,5	12.466,4	24,2
Ministério da Justiça	1.298,0	1.256,0	4,3	96,8	629,9	484,3	2,1	76,9	1.740,3	3,4
Ministério do Desenvolvimento Rural	275,0	224,0	0,8	81,5	2.669,1	2.269,3	10,0	85,0	2.493,3	4,8
Ministério da Educação e Desporto	6.646,0	6.385,0	22,1	96,1	1.251,7	910,2	4,0	72,7	7.295,2	14,2
Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolv. RH	258,0	231,0	0,8	89,5	1.694,8	1.445,2	6,4	85,3	1.676,2	3,3
Ministério do Turismo, Indústria e Energia	128,7	100,9	0,3	78,4	2.464,5	870,5	3,8	35,3	971,4	1,9
Ministério da Cultura	170,0	150,0	0,5	88,2	71,8	66,4	0,3	92,4	216,4	0,4
Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação	688,0	621,0	2,1	90,3	131,7	96,6	0,4	73,3	717,6	1,4
Ministério do Amb., Habit. e Orden. do Território	322,0	268,0	0,9	83,2	2.660,9	1.327,4	5,9	49,9	1.595,4	3,1
Ministério do Desenvolvimento Social e Família	46,0	39,0	0,1	84,8	560,7	371,5	1,6	66,3	410,5	0,8
Ministério das Comunidades	103,0	81,0	0,3	78,6	28,3	20,2	0,1	71,4	101,2	0,2
Comissão de Recenseamento Eleitoral	56,0	38,4	0,1	68,7	0,0	0,0	0,0	-	38,4	0,1
Ministério do Trabalho	45,0	42,0	0,1	93,3	0,0	0,0	0,0	-	42,0	0,1
Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas	27,0	19,0	0,1	-	0,0	0,0	0,0	-	19,0	0,0
Total Despesas Funcionamento/Investimento	31.826,0	28.911,0	100,0	90,8	30.581,0	22.627,0	100,0	74,0	51.537,4	100,0

Fonte: PCGE - dados da CGE

261. Como se pode extrair do quadro anterior, o Ministério das Infraestruturas e Economia Marítima (MIEM) é o que detém a maior parcela do Orçamento de Investimento (51,3%), enquanto no Orçamento de Funcionamento, o Ministério das Finanças e Planeamento é aquele que absorve a maior fatia (41,0%), devido aos encargos comuns cujos recursos se encontram alocados neste Ministério.

262. Com efeito, o MIEM executou, em 2011, a quantia de 11.903,4 milhões de ECV, na quase totalidade, através do Orçamento de Investimento, representando 23,1% dos gastos totais do Estado, e obtendo taxas de execução orçamental na ordem de 86,1% e 87,7%, para o Orçamento do Funcionamento e de Investimento, respectivamente.

263. No MFP concentraram-se 12.466,4 milhões de ECV de gastos (24,2%), sendo o principal utilizador de recursos do Estado, à frente do MIEM, na quase plenitude através do Orçamento de Funcionamento (11.846,0 milhões de ECV). Seguiram-lhe os Ministérios da Educação e Desporto (MED), com 7.295,2 milhões de ECV, da Saúde (MS) e do Desenvolvimento Rural (MDR), com 3.389,6 milhões de ECV e 2.493,3 milhões de ECV, respectivamente.

264. Em termos gerais, e a nível orgânico, a taxa de execução da Despesa de Funcionamento/Investimento esteve próxima dos 83%.

3.2.2.1 - Despesas do Estado executadas pelo subsector FSA e IP

265. As despesas dos FSA e IP, bem como de outras entidades autónomas aqui analisadas foram suportadas com as receitas provenientes do OE¹⁶ (duodécimos) e de outras fontes, designadamente, saldos da gerência anterior, receitas próprias e receitas de projectos geridos directamente por essas entidades.

¹⁶ Incluídas na análise global da despesa já efectuada.

Quadro III.8 – Despesas dos FSA e IP a nível económico

(em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇ. INICIAL	ALT. ORÇ.	ORÇ. FINAL	EXECUÇÃO		Tx. Exec. %	
	VALOR	VALOR	VALOR	%	VALOR	%	
Despesas Correntes	6.086,6	40,3	6.126,9	99,7	5.512,3	99,7	90,0
Despesa com o Pessoal	4.258,1	8,4	4.266,5	69,4	3.942,9	71,3	92,4
Remunerações Certas e Permanentes	3.648,6	14,2	3.662,8	59,6	3.522,8	63,7	96,2
Abonos variáveis /eventuais	227,7	3,6	231,3	3,8	196,3	3,6	84,9
Segurança Social	256,2	4,9	261,1	4,2	220,5	4,0	84,4
Outras dotações	104,5	-12,4	92,2	1,5		0,0	-
Outras despesas com o Pessoal	21,0	-2,0	19,0	0,3	3,3	0,1	17,3
Aquisição de bens e serviços	497,3	2,9	500,2	8,1	360,5	6,5	72,1
Fornecimentos e Serviços	871,0	24,3	895,3	14,6	756,4	13,7	84,5
Transferências Correntes	403,5	5,0	408,5	6,6	396,7	7,2	97,1
Ao Sector Público	43,8	-0,2	43,6	0,7	37,7	0,7	86,5
Ao Sector Privado	1,4	3,5	4,9	0,1	4,9	0,1	100,0
À Família	354,0	0,1	354,2	5,8	350,3	6,3	98,9
Ao exterior	4,3	1,6	5,9	0,1	3,8	0,1	63,7
Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Outras despesas correntes	56,6	-0,3	56,4	0,9	55,8	1,0	99,1
Encargos correntes da dívida	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Despesa de Capital	13,1	6,1	19,2	0,3	16,6	0,3	86,7
Imobilizações corpóreas	13,1	6,1	19,2	0,3	16,6	0,3	86,7
Imobilizações incorpóreas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Transferências de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
TOTAL	6.100,6	46,4	6.148,0	100,0	5.528,9	100,0	89,9

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

266. Observa-se no quadro III.8 que a despesa executada pelas entidades referidas, a nível económico, ascendeu a 5.528,9 milhões de ECV, apresentando um grau de execução de 89,9%.

267. Nota-se ainda que se registaram alterações orçamentais no âmbito das despesas com pessoal, sobretudo nas Remunerações Certas e Permanentes. Estas despesas foram cobertas por receitas próprias não inscritas inicialmente que acabaram sendo regularizadas com recurso a Dotação Provisional do MFP.

268. A autonomia administrativa e financeira dos fundos autónomos, estabelecimentos públicos, serviços personalizados, fundações públicas e de quaisquer outras entidades, decorrente da aplicação do artigo 55º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro, que define os requisitos e as condições cumulativas para a atribuição da referida autonomia, vem sendo recorrentemente suscitada nos Pareceres anteriores.

269. Esses requisitos e condições acumuladas dizem respeito a:

- a) Justificação para uma adequada gestão, que permita uma melhor realização das atribuições em vista;
- b) As receitas correntes com fundos próprios alcancarem um mínimo das despesas correntes, definido por lei.

270. A fiscalização desta norma pressupõe o fornecimento de informações necessárias que permitam monitorizar o cumprimento dos requisitos estabelecidos. O Regime Jurídico Geral dos Serviços Autónomos, dos Fundos Públicos e dos Institutos Públicos, Lei n.º 96/V/99, de 22 de Março, estabelece no n.º 4 do artigo 6º que (...) *um instituto público ou um serviço autónomo só poderá ser criado quando estudos de viabilidade financeira demonstrarem que a actividade administrativa a desenvolver gerará receitas correntes próprias equivalentes a pelo menos metade das suas despesas correntes (...)*. A forma como os dados são apresentados na CGE não permite verificar o cumprimento, por parte dessas entidades, das condições de autonomia administrativa e financeira, pelo facto de a CGE não desagregar as receitas próprias/despesas em correntes e de capital, na vertente orgânica.

271. Apresenta-se, de seguida, o quadro das receitas próprias dos organismos com autonomia administrativa e financeira, de natureza variada, incluindo os institutos e os serviços autónomos aos quais se aplicam os requisitos citados, com a indicação do peso das suas receitas globais na despesa total:

Quadro III.9 – Receitas Próprias e Despesas dos FSA e IP¹⁷

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	RECETAS PRÓPRIAS			Transf. do OE (4)	TOTAL DESPESA (5)	REC/DES (6)=(3/5) %
	SALDO INICIAL (Fora do Tesouro)	GERÊNCIA 2011 (2)	TOTAL (3=1+2)			
Presidência da República	128,1	0,0	128,1	134.001,8	134.036,7	0,1
Assembleia Nacional	26.245,5	2.232,0	28.477,5	706.712,8	691.406,9	4,1
Supremo Tribunal de Justiça	10.461,5	0,0	10.461,5	42.251,7	37.346,8	28,0
Procuradoria Geral da República	13.782,6	0,0	13.782,6	42.685,0	39.818,0	34,6
Tribunal de Contas	61.989,0	29.041,1	91.030,1	81.590,3	88.450,0	102,9
Comissão Nacional de Eleições	79.964,8	182,7	80.147,5	20.217,6	19.499,4	411,0
Conselho Superior da Magistratura Judicial	0,0	0,0	0,0	8.166,3	6.333,1	0,0
Agência Caboverdiana de Investimentos	2.832,6	23.700,1	26.532,7	78.307,3	78.307,3	33,9
Inst. Caboverdiano Igualdade Equidade Género	20.866,6	0,0	20.866,6	10.055,7	10.055,7	207,5
Instituto de Estradas	0,0	0,0	0,0	26.940,1	24.273,8	0,0
Instituto MarítimoPortuário	18.037,5	84.341,9	102.379,4	14.315,5	98.657,2	103,8
Fundo Autónomo Manutenção Rodoviária	63.110,2	569.938,5	633.048,7	0,0	8.856,1	7148,2
Inst Nacional de Desen. das Pescas	23.041,3	28.590,0	51.631,3	17.039,1	40.288,9	128,2
Laboratório Engenharia Civil	1.714,9	12.151,2	13.866,0	9.991,2	19.541,2	71,0
Hospital Baptista de Sousa	1.540,7	57.681,7	59.222,3	170.423,9	229.103,9	25,8
Hospital Agostinho Neto	1.070,8	122.381,4	123.452,2	231.751,5	350.822,7	35,2
Centro Nacional de Desenvolvimento Sanitário	1.475,0	0,0	1.475,0	8.860,6	8.860,6	16,6
Região Sanitária Santiago Norte	3.749,6	20.262,3	24.012,0	46.155,2	69.239,2	34,7
Forças Armadas	8.589,2	0,0	8.589,2	668.550,5	668.866,7	1,3
Policia Nacional	188.399,7	0,0	188.399,7	1.560.884,3	1.615.893,2	11,7
Inst. Nacional de Estatística	0,0	3.247,6	3.247,6	132.281,6	129.084,4	2,5
Policia Judiciária	304,6	0,0	304,6	193.759,7	194.777,1	0,2
Com. De Coord. E Combate a Droga	8.736,1	0,0	8.736,1	16.596,9	15.310,9	57,1
Cofre Geral Justiça	9.764,7	388.677,5	398.442,2	0,0	382.649,6	104,1
Inst.Nac. De Inves. e Desen. Agrário	1.069,3	10.773,1	11.842,4	29.730,0	40.071,7	29,6
FICASE-Fundo Social Escolar	68.683,3	29.255,3	97.938,5	362.526,4	361.426,3	27,1
Instituto Pedagógico	1.188,0	16.958,1	18.146,1	77.324,0	94.482,7	19,2
Instituto de Emprego, Form. Profis.	13.281,1	3.608,9	16.890,0	63.831,5	63.831,5	26,5
Centro da Juventude	3.488,7	0,0	3.488,7	29.193,0	32.681,6	10,7
Arquivo Histórico Nacional	451,7	25,0	476,7	29.659,2	29.659,2	1,6
Inst. Da Biblioteca Nacional e Livro	224,8	1.513,1	1.737,9	25.342,3	25.342,3	6,9
Inst.de Investig. e Patrim. Cultur.	0,0	0,0	0,0	39.418,6	39.418,6	0,0
Universidade de Cabo Verde	46.191,2	368.447,3	414.638,5	268.067,4	593.189,3	69,9
Inst. Nac. Meteorologia e Geofísica	20.086,5	125.105,3	145.191,8	13.500,1	136.386,3	106,5
Inst.Nac.Gestão Recur.Hídricos	113.181,6	76.272,2	189.453,8	13.000,0	90.514,1	209,3
Fundo Autónomo de Solidariedade	0	9.182,4	9.182,4	20.643,2	20.643,2	44,5
Instituto das Comunidades	0,0	0,0	0,0	24.000,4	24.000,4	0,0
Instituto Caboverdiano da Criança Adolescente	0,0	0,0	0,0	32.685,3	32.685,3	0,0
TOTAL	813.651,2	1.983.568,7	2.797.219,9	5.250.459,9	6.545.811,9	42,7

Fonte: PCGE - dados da CGE

272. Como se pode verificar, existem alguns serviços autónomos e institutos cujas receitas próprias cobrem uma parcela reduzida das suas despesas. Essas instituições poderão, certamente, vir a estar na condição de não satisfação de uma das condições aludidas nos diplomas acima referidos, ou seja, as receitas próprias alcançarem o mínimo legal exigido das suas despesas correntes, não obstante as excepções previstas nos números 2 e 3 do artigo 55^o do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro.

273. Conforme informação do quadro acima, em 2011, cerca de 29% das receitas próprias dos FSA e IP encontravam-se sediadas fora do Tesouro, contrariando o disposto em lei relativamente ao princípio da unicidade de caixa, conforme será apreciado no Capítulo VII - Tesouraria do Estado.

¹⁷ Além dos FSA e Institutos, propriamente ditos, representados no quadro, encontram-se nele incluídas os Órgãos de Soberania, os Cofres e as Fundações.

274. Constata-se que, das 38 entidades acima elencadas, 9 não tinham ainda prestado as suas CG referente a 2011 ao TCCV, à data da elaboração da Análise Preliminar da CGE, a saber:

- ✓ IEFP, CJ, CGJ, INIDA, TCCV, Fundo Autónomo de Solidariedade, Conselho Superior de Magistratura Judicial, Forças Armadas e Presidência da República;

275. No que concerne ao envio ao MFP por parte dos FSA e IP, até o dia 5 do mês seguinte, os balancetes mensais de execução orçamental das receitas e das despesas com a identificação das respectivas fontes de financiamento, previsto no artigo 51º do DLEOE, constatou-se que a maior parte dessas instituições tem enviado tais balancetes ao MFP, embora não tenham sido rigorosos no cumprimento dos prazos.

276. Assim, o Tribunal de Contas entende ser pertinente a recomendação que segue:

Recomendação n.º III.3 – 11/PCGE11

Que as entidades pertencentes ao Subsector FSA e IP procedam ao envio dos balancetes mensais à DNOCP, no prazo estipulado, sob pena de serem accionadas as medidas previstas na lei, por incumprimento.

3.2.2.2 - Consolidação da execução orçamental do Subsector FSA e IP

277. De acordo com a revisão analítica efectuada à CGE, verifica-se que a despesa do Subsector FSA e IP não se encontra devidamente consolidada.

278. Persiste na CGE no Mapa III - Fluxos Financeiros do Estado no lado da Despesa, no tocante ao Subsector FSA e IP, erros e omissões ascendendo a - 22.435,7 milhões de ECV que têm aumentado anualmente devido ao desconhecimento de contas dos FSA e IP fora do Tesouro, bem como, despesas de anos anteriores no valor de 1.729.584,3 milhares de ECV, que não foram registadas nas suas respectivas rubricas de funcionamento e presentes no Mapa_IV_XVI Resumo das operações Fiscais do Governo Central do ano 2011 (despesas de anos anteriores - cheques e transferências por compensar).

279. A análise da CGE e do cruzamento de informações do Mapa IV.4 - Conta Geral das receitas e despesas dos FSA, segundo a classificação orgânica, com as das CG de 2011 relativas aos FSA e IP, entradas no TCCV até Maio de 2013, permitiu constatar a existência de informações divergentes, a nível da realização das despesas, nas duas fontes, conforme se indica no quadro a seguir:

Quadro III.10 – Despesas dos FSA e IP na CGE Versus Contas de Gerência

Entidades	(em Milhares de ECV)		
	Despesas CGE	Despesas CG	Diferenças
IC	24.000	24.000	0
STJ	37.347	32.853	4.494
IIPC	39.419	65.673	-26.255
AN	691.407	691.407	0
ICIEG	10.056	64.233	-54.178
PGR	39.818	39.897	-79
CNE	19.499	319.594	-300.094
IBNL	25.342	34.081	-8.739
IAHN	29.659	39.505	-9.845
UNICV	593.189	719.254	-126.065
PJ	194.777	187.207	7.570
PN	1.615.893	1.657.075	-41.182
INERF		98.028	-98.028
A C I	78.307	104.852	-26.544
IP	94.483	102.884	-8.401
HAN	350.823	350.823	0
HBS	229.104	229.104	0
CNDS	8.861	20.650	-11.790
RSSN	69.239	55.679	13.560
IE	24.274	47.955	-23.681
FAMR	8.856	539.829	-530.973
INE	129.084	167.891	-38.807
CCCD	15.311	26.461	-11.150
INGRH	90.514	92.382	-1.868
ICCA	32.685	32.699	-14
INMG	136.386	177.150	-40.763
FICASE	361.426	753.484	-392.058
LEC	19.541	21.098	-1.557
INDP	40.289	137.218	-96.929
IPICV		3.128	-3.128
IMP	98.657	155.317	-56.660
Total	5.108.248	6.991.410	-1.883.162

Fonte: PCGE - dados da CGE e das CG submetidas ao TCCV

280. Como se pode ver no quadro anterior, apenas 4 instituições apresentaram informações de despesas executadas em 2011 concordantes, ou seja, o Instituto das Comunidades, a AN e os Hospitais Centrais Agostinho Neto e Baptista de Sousa.

281. Na sua maioria o resultado do cruzamento permitiu constatar que há divergências entre os valores declarados pelos FSA e IP, ascendendo a um total de 1.883.162 milhares de ECV para mais nas CG. A principal razão deste facto é que o Mapa da CGE não elenca os valores de despesas de investimento executadas por estas entidades, cujas liquidações se processam junto do MFP.

282. Relativamente ao FAMR, à FICASE e à CNE, as divergências são acentuadas, ou seja, ascendem a -530.973,3 milhares de ECV, -392.058,7 milhares de ECV e -300.094,3 milhares de ECV, respectivamente.

283. É visível, no quadro anterior, que as despesas registadas na CGE foram inferiores às registadas nas CG de praticamente todas as entidades, com excepção do STJ, PJ e RSSN.

284. Da leitura do quadro constata-se ainda que IPICV e INERF foram omissos na CGE. Na decorrência da Análise Preliminar o Tribunal solicitou esclarecimento quanto à modalidade de procedimentos utilizados para a execução orçamental desses serviços, nos valores de 3.128.361,00 ECV e de 80.286.705 ECV, respectivamente, pelo que ficou esclarecido na MVCIL *que (...) em 2011 o IPICV não recebeu duodécimos, porque estava em fase de instalação. O INERF não está orçamentado, não recebe duodécimos mas por orientações superiores recebe valores via operações de tesouraria (...)*

285. Assim, tendo em consideração as diferenças verificadas entre as informações contidas na CGE e as correspondentes CG, o Tribunal de Contas recomenda:

Recomendação n.º III.4 – 12/PCGE11

Zelar por uma melhor qualidade e fiabilidade de informações prestadas, inscrevendo no Subsector FSA e IP todas as despesas realizadas, aquando da consolidação de informações da CGE

3.2.3 – Despesas do Estado na óptica funcional

286. O quadro que segue apresenta, na óptica funcional, os sectores onde foram alocados os recursos públicos, em 2011, para a prossecução das principais funções do Estado, a nível do Orçamento de Funcionamento/Investimento:

Quadro III.11 – Despesas por funções do Estado

(em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	FUNCIONAMENTO					INVESTIMENTO					TOTAL	%
	ORÇAMENTO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	TAXA DE EXEC.	%	ORÇAMENTO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	TAXA DE EXEC.	%		
	Inicial	Final (Corrigido)				Inicial	Final (Corrigido)					
	VALOR	VALOR	VALOR	%	VALOR	VALOR	VALOR	%				
Funções Gerais	11.685,3	12.510,6	10.939,7	37,8	87,4	3.564,7	3.504,6	2.729,6	12,1	76,6	13.669,4	26,5
Serviços Públicos Gerais	8.983,5	8.694,5	7.417,5	25,7	85,3	1.909,2	1.887,7	1.531,7	6,8	80,2	8.949,3	17,4
Defesa	1.806,4	764,0	702,7	2,4	92,0	443,2	449,1	428,4	1,9	-	1.131,1	2,2
Segurança e Ordem Pública	895,5	3.052,0	2.819,5	9,8	92,4	1.212,4	1.167,8	769,5	3,4	63,5	3.589,0	7,0
Outras Funções Gerais	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0
Funções Sociais	14.690,4	14.294,9	13.526,0	46,8	94,6	9.561,2	9.007,1	5.146,2	22,7	53,8	18.672,2	36,2
Educação	6.332,2	7.224,7	6.900,0	23,9	95,5	2.084,0	1.719,2	1.197,5	5,3	57,5	8.097,5	15,7
Saúde	3.537,1	3.090,5	2.733,2	9,5	88,4	1.179,7	1.131,5	736,9	3,3	62,5	3.470,1	6,7
Segurança e Assistência Social	3.850,1	3.631,3	3.603,5	12,5	99,2	1.711,7	1.736,6	869,3	3,8	50,8	4.472,7	8,7
Habituação e Desenvolvimento Colectivo	63,4	63,5	30,1	0,1	-	4.209,7	4.035,9	1.983,2	8,8	47,1	2.013,3	3,9
Recreação Cultural e Religião	907,6	284,9	259,3	0,9	91,0	376,1	384,0	359,3	1,6	95,5	618,6	1,2
Funções Económicas	2.578,1	2.148,3	1.986,9	6,9	92,5	14.189,6	17.656,0	14.354,8	63,4	101,2	16.341,7	31,7
Combustíveis e Energia	954,6	956,5	947,5	3,3	99,1	2.635,2	2.110,1	682,7	3,0	25,9	1.630,3	3,2
Agricultura, Silvicultura, Pesca e Caça	866,0	613,7	525,2	1,8	85,6	2.750,5	3.225,1	2.504,5	11,1	91,1	3.029,7	5,9
Indústria extractiva, Transformadora	0,0	0,0	0,0	0,0	-	3.244,1	6.140,6	6.135,8	27,1	189,1	6.135,8	11,9
Transportes e Comunicações	429,8	198,5	177,3	0,6	89,3	4.735,6	5.296,5	4.400,2	19,4	92,9	4.577,5	8,9
Outros Serviços Económicos	327,7	379,7	336,8	1,2	88,7	824,2	883,8	631,6	2,8	76,6	968,4	1,9
Outras Funções	2.872,6	2.872,6	2.458,0	8,5	85,6	280,3	419,6	396,3	1,8	141,4	2.854,4	5,5
Outros serviços	2.872,6	2.872,6	2.458,0	8,5	85,6	280,3	419,6	396,3	1,8	141,4	2.854,4	5,5
TOTAL FUNCIONAMENTO E INVESTIMENTO	31.826,6	31.826,3	28.910,5	100,0	90,8	27.595,9	30.587,5	22.627,1	100,0	82,0	51.537,6	100,0

Fonte: PCGE - dados da CGE

287. Observa-se que, as funções que consomem a maior parcela do OE são as Funções Sociais (18.672,2 milhões de ECV), maioritariamente concentrada na Educação (8.097,5 milhões de ECV) e na Segurança e Assistência Social (4.472,7 milhões de ECV), seguidas das Funções Económicas e Gerais, com pesos de 31,7% e 26,5%, respectivamente. De salientar que, os Serviços Públicos Gerais constituem, à semelhança dos anos anteriores, o item onde o Estado mais despendeu recursos, o equivalente a 17,4% do total gasto.

288. Analisando isoladamente o Orçamento de Funcionamento, prevalecem as Funções Sociais sobre as restantes, seguida das Gerais, Outras Funções e, finalmente, das Funções Económicas. Pelo contrário, no Orçamento de Investimento a maior parcela é atribuída às Funções Económicas (14.354,8 milhões de ECV dos quais 6.135,8 milhões de ECV destinados ao sector da Indústria Extractiva, Transformadora).

3.2.4 - Despesas executadas no âmbito do PIP

289. O PPIP é um instrumento de implementação da política económica e social que tem por base o Programa do Governo, aprovado pela Assembleia Nacional, o Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP 2008-2011)

e o Quadro de Despesa a Médio Longo Prazo (QDMP), os quais definem os objectivos, as estratégias e as metas a alcançar, enquadrados em programas, subprogramas e projectos de investimento.

290. O quadro a seguir, extraído do Relatório da CGE, ilustra as despesas executadas por eixos do DECRP, em 2011:

Quadro III.12 – Despesas de Investimento por Eixos do DECRP

(em milhões de ECV)

Eixo DECRP	ORÇAMENTO FINAL		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO	TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Transversal	942,0	3,1	505,0	2,2	-437,0	53,6
I - Boa Governação	3.589,0	11,7	2.574,0	11,4	-1.015,0	71,7
II - Capital Humano	3.715,0	12,1	2.680,0	11,8	-1.035,0	72,1
III - Competitividade	3.424,0	11,2	2.631,0	11,6	-793,0	76,8
IV - Infraestrutura	16.035,0	52,4	12.362,0	54,6	-3.673,0	77,1
V - Coesão Social	2.882,0	9,4	1.875,0	8,3	-1.007,0	65,1
TOTAL	30.587,0	100,0	22.627,0	100,0	-7.960,0	74,0

Fonte: PCGE - dados da CGE

291. Conforme se pode ver do quadro III.12, a maior parte dos investimentos é canalizada para as infraestruturas, priorizando este sector, e cabendo aos restantes eixos uma importância relativamente menor. Não obstante o nível razoável de execução do eixo Infraestrutura (77,1%), este registou um desvio negativo na ordem dos 3.673,0 milhões de ECV.

3.2.4.1 - Na óptica de Programas

292. O OE, em linha com as medidas de política focais pré-definidas, definiu na sua estrutura 34 Programas de Investimento, focalizados em domínios específicos sectoriais e chaves para o desenvolvimento económico e social do país.

293. O quadro seguinte elenca os programas do DECRP II executados em 2011:

Quadro III.13 – Investimentos do Plano por Programas do DECRP II

(em milhões ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇAMENTO		Execução Orçamental	Taxa Exec.	%
	Inicial	Final (Corrigido)			
	Valor		%	%	
1 Agricultura	2.101,0	2.542,0	2.149,0	9,5	84,5
2 Ambiente	629,0	626,0	256,0	1,1	40,9
3 Cidadania	13,0	13,0	13,0	0,1	100,0
4 Comércio	61,0	60,0	31,0	0,1	51,7
5 Comunicação social	17,0	17,0	13,0	0,1	76,5
6 Cultura	72,0	78,0	72,0	0,3	92,3
7 Descentralização e Administração Local	49,0	50,0	29,0	0,1	58,0
8 Desporto	289,0	306,0	278,0	1,2	90,8
9 Educação	1.437,0	1.108,0	737,0	3,3	66,5
10 Emprego e Formação Profissional	1.082,0	1.084,0	836,0	3,7	77,1
11 Energia	2.943,0	2.252,0	673,0	3,0	29,9
12 Género	41,0	54,0	44,0	0,2	81,5
13 Gestão dos Recursos Hídricos	782,0	777,0	159,0	0,7	20,5
14 Habitação Social	1.233,0	1.236,0	849,0	3,8	68,7
15 Indústria	4,0	5,0	3,0	0,0	60,0
16 Infra-estruturas e Transportes	8.241,0	11.704,0	10.808,0	47,8	92,3
17 Investigação	168,0	158,0	103,0	0,5	65,2
18 Justiça	617,0	661,0	515,0	2,3	77,9
19 Juventude	84,0	92,0	90,0	0,4	97,8
20 Ordenamento do Território	195,0	198,0	155,0	0,7	78,3
21 Participação Política	520,0	480,0	460,0	2,0	95,8
22 Pesca	536,0	566,0	258,0	1,1	45,6
23 Pobreza	913,0	915,0	377,0	1,7	41,2
24 Protecção Social	705,0	705,0	632,0	2,8	89,6
25 Reforma do Estado e Admin. Pública	2.074,0	2.170,0	1.376,0	6,1	63,4
26 Regulação	72,0	81,0	68,0	0,3	84,0
27 Requalificação Urbana e Habitação	88,0	88,0	56,0	0,2	63,6
28 Saneamento Básico	1.015,0	1.016,0	510,0	2,3	50,2
29 Saúde	1.184,0	1.140,0	756,0	3,3	66,3
30 Sector Privado	115,0	115,0	74,0	0,3	64,3
31 Segurança	233,0	211,0	182,0	0,8	86,3
32 Segurança Alimentar	26,0	26,0	17,0	0,1	65,4
33 Sistema Financeiro	21,0	21,0	20,0	0,1	95,2
34 Turismo	35,0	35,0	28,0	0,1	80,0
TOTAL	27.596,0	30.587,0	22.627,0	100,0	74,0

Fonte: PCGE - dados da CGE

294. Da análise do quadro anterior pode-se verificar que o investimento alocado ao Programa Infraestruturas e Transportes em 2011, à semelhança do ano anterior, em que representou 37,7% do total das despesas de PIP, foi reforçado, passando a representar 47,8% do total, como aliás, atesta bem a análise dos pontos anteriores deste capítulo.

295. Segundo informações recebidas do MFP à data da emissão do presente Parecer, a execução de todos os projectos de investimento já era registada no SIGOF.

296. Entretanto, constatou-se que continua a existir incongruência na designação dos programas entre o DECRP II e o PPIP, conforme contraditório exercido pelo MFP no âmbito do PCGE de 2010 (...) *Relativamente à falta de harmonização da designação dos programas constatada nas Tabelas tem a ver com o facto da coabitação de duas estruturas no SIGOF, DECRP/PPIP (...)*

297. Assim, o quadro que segue permite identificar os programas do PPIP que mais concorreram para que a taxa de execução ficasse nos 74%, destacando-se os seguintes: Desenvolvimento do Sector Energético (29,6% de execução); Protecção e Conservação do Ambiente (39,2%) Reorganização e Desenvolvimento das Pescas (41,5% de execução).

Quadro III.14 – Investimentos do Plano por Programas do PPIP

(em milhões ECV)

PROGRAMA	Orç. Inicial	Orç. Corrigido	Execução		%
	Valor	Valor	Valor	%	
1 Ajustamento e Reequacionamento Da Promoção Habitacional	1.247,2	1.250,5	859,6	3,8	68,7
2 Combate à Criminalidade e Luta Contra a Droga	158,0	162,3	107,5	0,5	66,3
3 Consolidação e Promoção do Sector Empresarial Nacional	62,8	72,4	67,6	0,3	93,3
4 Consolidação, Modernização e Expansão do Sistema Educativo	1.574,2	1.244,9	827,8	3,7	66,5
5 Criação Estruturas Sistema Nacional Emprego Formação	23,2	23,2	16,3	0,1	70,3
6 Descentralização e Reforço do Poder Local	53,1	53,1	31,8	0,1	59,9
7 Desenvolver a Cultura e Promover o Ambiente Cultural	81,2	87,3	81,8	0,4	93,7
8 Desenvolver o Mercado e Promover as Exportações	25,7	25,1	22,6	0,1	89,7
9 Desenvolvimento das Infra-Estruturas de Transporte	6.888,7	9.915,1	9.360,3	41,4	94,4
10 Desenvolvimento do Sector Energético	2.962,0	2.270,6	672,7	3,0	29,6
11 Desenvolvimento do Sistema de Transportes	575,6	567,6	383,5	1,7	67,6
12 Garantia da Segurança Alimentar às Populações	52,5	52,5	40,8	0,2	77,7
13 Juventude, Cidadania e Desenvolvimento	85,8	93,7	91,8	0,4	98,0
14 Melhoramento do Funcionamento do Sistema de Justiça	488,3	472,8	384,5	1,7	81,3
15 Melhoria da Gestão das Infra-estruturas Económicas	793,3	1.230,2	1.070,4	4,7	87,0
16 Modernização do Sector Agrário e Desenvolvimento Rural	1.746,1	2.276,2	1.978,3	8,7	86,9
17 Modernização dos serviços de Registo Notariado	37,2	52,7	43,2	0,2	82,0
18 Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico	295,6	298,7	220,9	1,0	74,0
19 Organização e Modernização da Comunicação	17,6	17,6	12,9	0,1	73,5
20 População e Desenvolvimento	60,6	73,7	53,8	0,2	73,0
21 Promoção do Desporto	289,3	306,9	278,8	1,2	90,9
22 Promoção do Emprego - Formação Profissional e Qualificação	1.173,4	1.174,9	934,5	4,1	79,5
23 Promoção e Reforço do Saneamento Básico	1.340,2	1.347,5	612,6	2,7	45,5
24 Promoção/Desenvolvimento do Turismo	45,7	45,7	32,8	0,1	71,9
25 Protecção dos Direitos da Criança	170,8	170,8	100,0	0,4	58,5
26 Protecção e Conservação do Ambiente	1.388,0	1.310,2	513,5	2,3	39,2
27 Protecção, Inserção e Integração Social	532,5	532,5	529,9	2,3	99,5
28 Reduzir Pobreza Promover a Inclusão S. Grupos Desfavorecidos	907,7	963,0	412,8	1,8	42,9
29 Reforço Capacidade Gestão Desempenho Economia Nacional	321,8	326,8	209,9	0,9	64,2
30 Reforma Sistema Segurança Social Melhoria Condições Trabalho	3,0	3,0	2,9	0,0	96,9
31 Reforma e Modernização da Administração Pública	2.417,9	2.398,1	1.601,7	7,1	66,8
32 Reforma e Modernização das Forças Armadas	121,8	127,7	106,2	0,5	83,2
33 Reformar o Sistema Para Promover a Saúde	1.183,9	1.139,6	755,7	3,3	66,3
34 Reorganização e Desenvolvimento das Pescas	471,0	500,5	207,6	0,9	41,5
Total Geral	27.595,8	30.587,3	22.627,0	100,0	74,0

Fonte: PCGE - dados da Tabela Dinâmica do SIGOF

3.2.4.1.1- Auditoria ao Programa DSE

298. O Programa Desenvolvimento do Sector Energético, enquadra-se no Eixo IV do DECRP II e apresentou em 2011 um orçamento inicial de 2.962,0 milhões ECV, tendo sido corrigido durante o ano para 2.270,6 milhões de ECV. O montante executado atingiu os 672,7 milhões de ECV (3% do total do PIP daquele ano), o que se traduz numa taxa de execução de 30% do valor corrigido.

299. O referido Programa contempla 5 subprogramas e 40 projectos de investimento público e as modalidades de financiamento previstas para a execução dos projectos em 2011, foram essencialmente, o empréstimo (BAD, BIDC, JICA, BM, OFID e PT), o donativo (ORET) e o financiamento interno garantido pelo orçamento do Governo de Cabo Verde por via da respectiva contrapartida Nacional.

300. Em 2011 foram executados 4 subprogramas e 12 projectos inseridos no Programa DSE, 3 exclusivamente garantidos por via de empréstimos no montante de 120.731.786,00 ECV, 7 pelo financiamento interno no montante de 181.609.101,00 ECV, 2 por empréstimos que contemplaram a contrapartida Nacional do Governo de Cabo Verde (1) e o donativo (1).

301. Numa base amostral a auditoria contemplou 50% dos projectos integrados no Programa (3 da UGPE e 3 da DGE), 44 dos contratos celebrados (28 da UGPE e 16 da DGE) e, via check list e observação directa, 16 dos itens de bens móveis adquiridos em 2011 inventariados que se encontravam afectos à UGPE.

➤ **Análise dos Desvios Orçamentais do Programa DSE em 2011**

302. Em 2011 foram executados 12 projectos do Programa DSE, cuja despesa total prevista era de 1.949.721 milhões de ECV dos quais foram executados 672.719 milhões de ECV atingindo uma taxa de execução de 35%.

303. Questionados pela Equipa de Auditoria sobre o facto dos desvios orçamentais do Programa serem sistémicos e conjunturais no horizonte 2009 - 2011 e provocados por factores internos relacionados com a capacidade instalada no Sector para a execução dos projectos afectos ou derivado da especificidade da actividade do próprio Sector Energético, os responsáveis da DGE e da UGPE alegaram: Por um lado o facto de

2011 ter sido um ano atípico, de eleições legislativas, acrescido ao facto do OE ter sido aprovado tardiamente pelo legislativo (2º Semestre do ano de 2011). Por outro, havia a situação de indisponibilidade orçamental para a execução devido à falta e ou cativação de verbas, além do facto dos procedimentos concursais¹⁸, necessários ao arranque efectivo dos projectos, serem tendencialmente morosos.

304. Relativamente ao parágrafo acima, ex - Director Geral da Energia, Eng.º Abraão Andrade Lopes, em sede do contraditório, argumentou no ponto u. do ofício n.º 244/GMTIE/2013, um conjunto de razões que conduziram a baixa taxa de execução do programa:

(...)

- i. *Extrema exiguidade de meios humanos na DGE. Uma insuficiência marcante de quadros ao longo dos anos;*
- ii. *A natureza dos projectos do sector de energia exige um longo tempo de maturação, desde a identificação da necessidade do projecto, busca de financiamento, elaboração dos estudos, lançamento dos concursos, avaliação das propostas, adjudicação das obras, fabricação dos materiais e equipamentos que não se encontram, na maioria dos casos, disponíveis no mercado, devido às suas especificidades técnicas, etc., etc.*
- iii. *Por outro lado, há que referir que (...) Nem sempre os financiamentos com que contamos e que inscrevemos num determinado ano entram nesse mesmo ano, o que obriga a um reescalonamento dos projectos.*

(...)

305. Considerando as alegações apresentadas em sede de contraditório, é entendimento do Tribunal formular a seguinte recomendação.

Recomendação n.º III.5 – 13/PCGE11

Reforçar a capacidade de gestão, planeamento e programação do sector energético tendo em conta a sua especificidade técnica de forma a melhorar a taxa de execução do Programa DSE

¹⁸ Quando iniciados até a sua conclusão.

➤ **Divergência de informações CGE versus Programa DSE**

306. Do cruzamento da informação dos projectos do Programa DSE extraída da Tabela Dinâmica do SIGOF com a contabilidade dos projectos analisados no MTIE constatou-se divergência de informações a nível da rubrica Rede de Infraestruturas, nos projectos de Reforço da Capacidade de Produção e Distribuição Sto. A, SN, FG e BV e Aumento da Capacidade de Produção e Interligação de Santiago, nos termos a seguir especificados:

- No Projecto Aumento de Capacidade de Produção e Interligação de Santiago verificou-se uma divergência significativa no montante de 2.219.503.430 ECV, tendo sido constatado que foi registado no SIGOF apenas 12% do registado na contabilidade daquela Projecto;
- No Projecto Reforço da Capacidade de Produção e Distribuição Sto. A, SN, FG e BV, a Tabela Dinâmica do SIGOF apresentava a previsão e a execução de 1.021.255,00 milhões de ECV e 28.870.450 ECV, respectivamente, enquanto a contabilidade do Sector executor (DGE) não acusava qualquer execução.

307. Questionada sobre tal situação, a DGE, enquanto serviço gestor e executor do referido Projecto, entrou em contacto com o MFP via correio electrónico e por telefone e levou a cabo inúmeras diligências¹⁹, no sentido de obter os devidos esclarecimento relativamente ao montante executado no último Projecto.

308. O então responsável da DGE, em contraditório esclareceu o seguinte:

(...)

g). Da parte da DGE não houve qualquer pedido de desembolso relativamente a esse projecto durante o ano de 2011, uma vez que não estavam criadas as condições de financiamento para tal.

h). Entretanto, uma vez que a Electra era a principal beneficiária e gestora directa do projecto (o projecto vem constando dos planos e orçamentos de investimento do MTIE/DGE, por ser do sector da energia, mas vem sendo gerida directamente pela Electra, com o acompanhamento sectorial e do MFP), constatamos a Electra, na pessoa do actual Administrador – Engenheiro João Fonseca, que acabou por nos remeter uma série de facturas referentes à assistência técnica concedida à Electra na elaboração dos

¹⁹ Deslocando inclusive à Electra, para o levantamento de mais informações e dos devidos esclarecimentos.

Cadernos de Encargos, preparação e lançamento de concursos, avaliação das propostas, etc., que datam de anos anteriores a 2011 e que eventualmente teriam sido pagas directamente pelos financiadores (ORET e OFID), às empresas (externas) que prestaram AT à Electra. (...) O valor total das facturas apresentadas pela Electra é de 28.791.059\$29 Ecv.

(...).

309. Considerando as alegações apresentadas acima pelo responsável do MTIE, é de se manter a recomendação então formulada.

Recomendação n.º III.6 – 14/PCGE11

Melhorar a articulação do Sector MTIE com o MFP de forma a reportar e registar correctamente os dados da execução orçamental no SIGOF e a consolidar as informações de PIP na CGE.

➤ Seguimento, Avaliação, Fiscalização e Controlo

310. Em termos de seguimento, avaliação, fiscalização e controlo dos projectos, embora se tivesse constatado que existia um controlo administrativo, já que se encontrava salvaguardada a segregação de funções nos 6 projectos e o auto controlo de 4²⁰ deles devido a intervenção do controlador financeiro, em nenhum dos 6 houve inspecção por parte do Controlo Interno (IGF) ou auditorias por parte do controlo Externo (TCCV).

311. O TCCV, enquanto órgão de controlo externo, no que concerne a umas das suas competências de emissão do PCGE prevista na alínea a), do artigo 11º, da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho deve apreciar a actividade financeira do Estado no ano a que a conta reporta, designadamente nos domínios do património, das receitas, das despesas, da tesouraria e do crédito público.

312. De facto o TCCV vem dando os primeiros passos na fiscalização dos PIP, através de uma experiência piloto que arrancou em 2012 e contemplou o Programa

²⁰ 1 foi objecto de acompanhamento físico e 1 alvo de auditoria independente e apenas 2 foram auditados e avaliados a meio percurso pelos respectivos financiadores

Nacional de Luta Contra Pobreza e 3 projectos de investimento²¹, tendo sido alargado em 2013 ao Programa Desenvolvimento de Sector Energético e o circuito do PPIP.

313. Embora o Sector de Energia do MTIE tivesse sido contemplado na experiência piloto²², constatou-se em 2013 que a avaliação e o seguimento dos projectos inseridos no Programa DSE têm sido insuficientes em termos de cobertura e abrangência, estando garantidos, à data da auditoria, apenas a componente de seguimento financeiro, a contrapartida Nacional de projectos exclusivamente geridos e executados pela DGE, excluindo os da UGPE.

314. De facto conforme informações levantadas junto do MFP (DNP) e do Agente SISA do MTIE, pela Equipa de Auditoria revelam que em finais de 2011 e ao longo de 2012, os Agentes SISA foram capacitados para o exercício das respectivas funções, nomeadamente na definição das metas e dos indicadores e na elaboração dos quadros lógicos, e receberam formação adicional do MFP no Módulo de Seguimento e Avaliação, parametrizado no SIGOF, que foi posteriormente descentralizado aos sectores executores de Projectos de Investimento.

315. Constatou-se ainda que dos 12 projectos seleccionados pela Equipa para análise, 9 foram executados pela DGE e 3 pela UGPE. Destes 3 últimos destaca-se o Projecto de Gestão, Seguimento e Avaliação de projectos que conforme o nome indica as verbas disponíveis deveriam estar a ser canalizadas para, inclusive, o seguimento e avaliação dos projectos contemplados no Programa DSE.

316. Acresce que, enquanto verba disponível para garantir o seguimento e a avaliação dos projectos do referido Programa, tal deveria ter sido utilizado para dar cobertura a todos os Projecto do Programa e em caso de ser utilizado como a contrapartida Nacional do Governo de Cabo Verde no âmbito da execução do Programa DSE, ainda assim deveria estender a todos os projectos contemplados naquele Programa e não exclusivos aos executados pela UGPE.

317. Em sede do contraditório, o responsável manifestou a sua discordância relativamente a esta conclusão, de seguinte forma:

²¹ O projecto de Apoio ao Sector Rodoviário (RSSP), o Projecto de Construção da Estrada Porto Novo - Ponte Sul e o projecto de Construção da Estrada Fonte Lima - João Bernardo.

²² Segundo a DNP, embora devesse contemplar o universo de PIP em execução, pelo facto de ser um procedimento novo a ser implementado e face a própria capacidade de resposta da DNP, fez com que o mesmo fosse paulatinamente garantido por via de uma experiência piloto cobrindo apenas 6 sectores que em termos financeiros dessem cobertura a cerca de 80% do PIP

(...) O Projecto “ Gestão, Seguimento e Avaliação do Projecto” foi extinto em 2011 e que conforme estabelece a Ficha do mesmo Projecto, a sua respectiva verba tinha como única finalidade fazer face às despesas de contrapartida do Governo que tinham a ver com, procurement, desembolsos, seguidamente, seguimento da execução das obras no terreno, comunicações e missões periódicas de avaliação etc.

Acréscce que Seguimento e Avaliação só veio a ser implementado em 2012.

318. Assim sendo, se recomenda para o futuro a revisão da nomenclatura utilizada no âmbito do PIP, nomeadamente a designação do nome dos projectos para que reflecta a finalidade última para o qual foi criado - contrapartida Nacional dos projectos do Programa DSE - a título sugestivo - ou caso contrário, se canaliza a referida verba para garantir o seguimento e a avaliação de todos os projectos contemplados no Programa DSE, além de garantir em parte, a própria gestão dos projectos.

3.2.4.2 - Financiamento dos Investimentos do Plano

319. Em 2011, as Despesas de Investimento realizadas foram suportadas pelo financiamento de origem interna e externa. Do financiamento previsto, foi executado o equivalente a 74,0% e distribuído conforme a informação constante no quadro que segue:

Quadro III.15 – Modalidades de financiamento do PIP

DESIGNAÇÃO	(em milhões de ECV)					
	ORÇAMENTO CORRIGIDO		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO	TAXA DE EXEC.
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Financiamento interno	10.142,1	33,2	8.217,9	36,3	-1.924,3	81,0
Tesouro	10.102,4	33,0	8.201,7	36,2	-1.900,8	81,2
OFN-Outras fontes nacionais	39,7	0,1	16,2	0,1	-23,5	40,8
Financiamento externo	20.445,2	66,8	14.409,1	63,7	-6.036,1	70,5
Donativos	6.686,8	21,9	2.761,3	12,2	-3.925,5	41,3
Empréstimos	13.758,4	45,0	11.647,8	51,5	-2.110,6	84,7
TOTAL	30.587,3	100,0	22.627,0	100,0	-7.960,4	74,0

Obs.: Na rubrica Donativos encontram-se incluídos montantes provenientes da ajuda alimentar

320. Segundo o quadro III.15, à semelhança dos anos anteriores, o Tesouro continua sendo o maior financiador dos recursos internos, sendo o montante executado em 2011 de 8.201,7 milhões de ECV, superior em 39% em relação ao período de 2010. Todavia da análise efectuada, constata-se que o valor do financiamento interno do Tesouro, alocado ao PIP, inclui o equivalente a 1.520 milhões de ECV, provenientes de empréstimo interno via Obrigações do Tesouro. Sendo assim, o valor efectivo alocado

ao PIP com recursos próprios do Estado (que não empréstimo) é de 6.681,7 milhões de ECV, que representa um peso de 29,5% do PIP realizado.

321. Relativamente ao financiamento externo, verifica-se que a maior parte do PIP foi financiada através de empréstimos, no valor de 11.647,8 milhões de ECV, contra os 14.414 de milhões de ECV de 2010, evidenciando, assim, uma diminuição de 19% relativamente ao ano anterior. Convém realçar que parte dos empréstimos e donativos não deu entrada na Tesouraria do Estado; é o que se convencionou chamar despesas via “cabimentação expressa”, ou seja, cujo pagamento é efectuado directamente pelo financiador.

3.2.4.3 - Auditoria ao Circuito do PIP

322. Esta auditoria abrangeu o horizonte de 3 anos (2011 - 2013), tendo servido o ano fiscal de 2011 como base de análise. Considerou-se na sua totalidade, os 34 programas e numa base amostral de (5%) foram pré-seleccionados 40 projectos na ilha de Santiago e no perímetro da Capital, num universo de 782 projectos executados naquele ano.

323. Em termos de cobertura do PIP em execução, os projectos seleccionados representaram o valor de 8.060.372.607 ECV e 6.594.535.735 ECV, em termos de previsão e de execução, respectivamente, tendo o valor executado atingido 29% do total do PIP, conforme demonstrado no quadro seguinte:

Quadro III.16 – Extracto de programas e projectos da amostra pré-seleccionada

Programa de Investimento Público				Valor de 2011		
Ministério	Programa	Subprog.	Projecto	Previsão	Execução	Tx. Exec.
MIEM	3	6	7	3.284.357.204	2.869.907.247	87%
MDR	3	3	5	544.965.104	513.058.120	94%
MTIE	2	6	9	900.284.743	623.154.660	69%
MAI	0	0	0	0	0	-
MDefesa	0	0	0	0	0	-
MIREX	0	0	0	0	0	-
MCom.	0	0	0	0	0	-
MFP	1	1	2	52.408.641	41.810.100	80%
MJEDRH	3	3	5	1.447.564.047	1.172.129.510	81%
MED	2	2	2	296.864.532	296.280.867	100%
MAHOT	3	3	4	1.143.256.848	769.018.916	67%
MJ	3	3	3	61.898.848	55.442.978	90%
MESCI	0	0	0	0	0	-
MCultura	1	1	1	6.825.225	6.787.725	99%
MS	0	0	0	0	0	-
CHGOV	2	2	2	321.947.415	246.945.612	77%
Total	23	30	40	8.060.372.607	6.594.535.735	82%
Total PIP em 2011				30.587.344.140	22.626.951.804	74%
Peso da Amostra no PIP de 2011						29%

Fonte: PCGE - dados do relato de auditoria ao Circuito do PIP

➤ **Seguimento, avaliação, fiscalização e o controlo do PIP**

324. À semelhança do que se verificou na auditoria ao Programa DSE, em termos de seguimento e avaliação, a amostra de projectos inseridos no PIP demonstrou uma insuficiência em termos de cobertura e abrangência, estando garantidos, à data da missão, apenas 6 sectores, não contemplando todos os programas (no caso do MAHOT abarca apenas o Programa de Habitação Social) nem todos os projectos em execução (no caso do MITIE, apenas o sector energia e os projectos exclusivamente financiados pela contrapartida Nacional do Governo de Cabo Verde cobrindo apenas a componente de seguimento financeiro).

325. De facto os 40 projectos auditados tiveram fracas taxas de acompanhamento físico e financeiro, 43% e 33%, respectivamente.

326. A Equipa de auditoria constatou ainda uma ausência dos órgãos do controlo, interno e externo, junto dos projectos. A IGF enquanto serviço de inspecção, de controlo financeiro e de apoio técnico do MFP nos termos do artigo 11º, do Decreto-Lei n.º 29/98, de 3 de Agosto, deve proceder trimestralmente à verificação e certificação de contas de todas as unidades gestoras de projectos. Porém, apenas 1 projecto na amostra de 40 foi objecto de inspecção por parte da IGF. No tocante ao controlo externo (TCCV) aplicam-se as razões atrás referidas na auditoria ao Programa DSE.

327. Entretanto, constatou-se que os financiadores externos vêm exercendo o controlo e a fiscalização dos projectos, de forma directa (avaliação a meio percurso, anual ou no final do projecto) ou indirectamente (auditoria independente).

328. De salientar que dos 40 projectos da amostra somente 25 foram auditados, 5 foram objecto de auditoria independente, 7 auditados anualmente ou aquando do seu término e 13 alvo de auditoria a meio percurso. Acresce que as estatísticas da avaliação a meio percurso recolhidas referem-se exclusivamente aos projectos financiados externamente, já que conforme informações da DNP, a nota metodológica daquela avaliação só seria enviada ao gestores de programa e projectos no último trimestre de 2013.

329. De uma forma geral a avaliação a meio percurso constitui o sistema de fiscalização mais praticada pelos financiadores, obtendo uma taxa de 57%, enquanto a auditoria realizada com recurso a empresas e auditores independentes não foi além de 22%.

➤ **Prestação de informações e reporte de contas ao MFP**

330. A prestação de informações e o reporte de contas por parte dos projectos de investimento às diversas direcções do MFP é fundamental para o controlo, o seguimento e a avaliação dos projectos e para a consolidação do PIP na CGE.

331. Os prazos e as modalidades de reporte dessas informações, por norma são estabelecidos anualmente no DLEOE, pelo que a Equipa de Auditoria tinha como objectivo verificar com que frequência e regularidade as unidades gestoras de projectos comunicavam as informações e reportavam as contas provisórias ou definitivas ao MFP.

332. Da amostra dos 40 projectos analisados 65% não enviaram o relatório trimestral e 30% não enviaram a programação de desembolsos, sendo que, desses que não apresentaram, constam projectos financiados via linha de crédito com pagamentos feitos directamente ao fornecedor pelo próprio financiador e outros que não apresentaram a programação trimestral porque a programação financeira e o pedido de desembolso se concretizam conforme o estipulado nos termos dos contratos de empréstimos e de donativos celebrados.

333. Convém referir que a insuficiência de reporte de informações provisórias e de contas, com destaque para o incumprimento de prazos para a submissão do relatório de execução trimestral ao MFP, tem impacto na consolidação das informações do PIP na CGE pelo que entende o Tribunal formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.7 – 15/PCGE11

Que o MFP accione os mecanismos previstos na lei para que os sectores reportem as informações referentes à execução orçamental e enviem os relatórios de execução trimestral nos prazos estipulados na lei.

➤ **Comunicação e articulação com os principais intervenientes**

334. Foi constatado pela Equipa de Auditoria que no caso da descentralização de projectos de investimento aos ministérios para execução torna-se necessário reforçar a comunicação existente entre o MFP e os sectores gestores e executores, uma vez que a gestão e o controlo têm sido deficientes.

335. O TCCV no seu PCGE de 2005 e 2006, havia já recomendado ao MFP a elaboração de um Manual de Procedimentos para a preparação e execução do PPIP que deveria garantir entre outros, a coordenação entre as direcções do MFP envolvidas, a definição dos papéis dos seus principais intervenientes, com destaque para a definição clara do papel interveniente dos sectores, para que a transmissão da informação financeira fosse abrangente e fidedigna. Sobre esta matéria a DNP esclareceu que já existe os termos de referência da elaboração da lei de bases do planeamento.

336. Foi ainda constatado que, à excepção do previsto no DLEOE de 2013, não existe um suporte legal que defina as competências dos gestores de programas e de projectos que permita uma definição clara das principais atribuições, das regras e das responsabilidades.

337. Acresce que dos 40 gestores de projectos entrevistados, alguns desconheciam a pessoa que desempenhava a função de gestor do respectivo programa o que pode, por si só, ser factor revelador da ausência de contacto entre estes 2 intervenientes na execução dos projectos.

338. Assim, face ao desconhecimento parcial das tarefas e actividades e ausência de responsabilização por partes dos gestores de programa e de projecto torna-se pertinente formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º III.8 – 16/PCGE11

Definição das atribuições dos vários intervenientes, do PIP, com destaque para a definição clara dos papéis, das regras e das responsabilidades dos gestores de programa e de projecto na execução do PIP

➤ **Desvios e Alterações Orçamentais**

339. Conforme quadro abaixo, a inscrição e o reforço de verbas de projectos financiados por donativos e empréstimos externos, as transferências inter-projectos e inter-rubricas e as adendas são alterações que ocorrem com maior frequência.

Quadro III.17 – Alterações Orçamentais dos 40 projectos

(em unidades)

Desvios e alterações Orçamentais	Total Geral				Peso no Total (%)		
	Sim	Não	N/A	Total Geral	Sim	Não	N/A
Cativação Verbas	17	18	5	40	43%	45%	13%
Retenções (IUR, INPS)	23	1	16	40	58%	3%	40%
Adendas	18	19	3	40	45%	48%	8%
Transferência Inter-Rubricas	26	13	1	40	65%	33%	3%
Transferência Inter-Projectos	9	29	2	40	23%	73%	5%

Fonte: PCGE - dados extraídos do Relatório e Auditoria ao Circuito do PIP

340. Os sucessivos DLEOE no horizonte 2011 - 2013 previram a cativação de 30% das despesas com combustíveis e 40% das despesas com deslocações e estadia na execução do PIP pelos serviços simples dos departamentos governamentais com o financiamento do Tesouro.

341. Embora o DLEOE de 2011 não contemplasse essa obrigatoriedade, quando os gestores foram indagados pela Equipa de Auditoria sobre a cativação de tais verbas, 17 gestores confirmaram a respectiva cativação nos referidos projectos, 18 não foram objecto de tais cativações e nos 5 projectos restantes essa obrigatoriedade não se aplicava por não contemplarem o financiamento do Tesouro ou a contrapartida nacional do Governo de Cabo Verde.

342. Com o intuito de averiguar se as unidades gestoras de projectos têm cumprido com as obrigações fiscais na execução do PIP foram questionados os gestores dos projectos sobre a retenção na fonte do IUR e da TSU. 23 gestores responderam que a retenção era feita directamente no SIGOF, 1 respondeu negativamente e nos restantes 16 casos tal situação não se aplicava dado que não houve casos de recrutamento de colaborador ou prestador de serviço no âmbito do projecto.

343. Da amostra de 40 projectos analisados 45% celebraram adendas aos contratos celebrados no âmbito dos projectos.

344. As transferências de verbas inter-rubricas do mesmo projecto, segundo os sucessivos DLEOE no horizonte 2011 - 2013, são autorizadas pelo dirigente responsável pela gestão e execução do projecto. Os gestores de 26 projectos seleccionados autorizaram alterações inter-rubricas nos seus projectos e admitiram ter seguido todos os procedimentos de comunicar a DGPOG e esta por sua vez de informar as alterações ao MFP para as devidas correcções no SIGOF. Nos restantes 13 projectos não houve alterações inter-rubricas.

345. O DLEOE permite as transferências de verbas Inter-projectos inseridos no mesmo programa ou de programas diferentes do mesmo eixo, de projectos financiados com recursos não consignados, desde que sejam propostas pela DGPOG, acompanhadas de parecer do gestor do programa ou do projecto sujeito ao corte, e reforço de verbas, e autorizadas pelo membro do Governo responsável pelo sector.

346. Esse tipo de transferências é menos frequente e dos projectos analisados apenas 9 tiveram alterações inter-projectos.

3.2.4.4 - Projecto Eleições Legislativas e Presidenciais

347. 2011 foi um ano eleitoral em Cabo Verde, tendo acontecido eleições legislativas em Fevereiro e duas voltas de eleições presidências em Julho e Agosto. Num ano eleitoral o Estado incorre em diversos custos com a realização das eleições, conforme se pode ver no quadro que segue:

Quadro III.18 – Projecto Eleições Legislativas e Presidenciais

(em ecv)	
Despesas de Funcionamento	
Subsídios diversos (CNE)	458.325.663
Subtotal	458.325.663
Despesas de Investimento	
Projecto Eleições Legislativas e Presidenciais (DGAPE)	260.718.626
Projecto Eleições Legislativas e Presidenciais (CNE)	69.254.295
Recenseamento Eleitoral da Comunidade no Estrangeiro	129.631.315
Subtotal	459.604.236
Total	917.929.899

Fonte: PCGE - dados da Tabela Dinâmica do SIGOF

348. Da leitura do quadro constata-se que foram gastos com as eleições 917,9 milhões de ECV dos quais 459,6 milhões foram executados no Orçamento de Investimento nos projectos Eleições Legislativas e Presidenciais DGAPE e CNE e no projecto Recenseamento Eleitoral da Comunidade no Estrangeiro. As despesas eleitorais não são despesas de investimento e portanto não deveriam constar do PIP.

3.2.5 - Apreciação genérica da Contratação Pública

3.2.5.1 - Objectivos e enquadramento legal

349. Tendo em conta o objecto de análise do presente ponto, convirá referir-se às competências do Tribunal em matéria de fiscalização preventiva, competências que lhe são conferidas pelo artigo 13º da mesma Lei n.º 84/IV/93:

(...) *Devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização preventiva:*

a) *Os contratos, de qualquer natureza quando celebrados pelas entidades sujeita à jurisdição do Tribunal.*

350. São, entretanto, nos termos do artigo 14º, isentos da fiscalização prévia:

- Os contratos de cooperação internacional;
- Os contratos celebrados no âmbito de programas financiados por organizações financeiras internacionais;
- Os contratos de arrendamento, bem como os de fornecimento de água, gás, electricidade, ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e da assistência técnica;
- Os contratos de arrendamento celebrados no estrangeiro para instalação de postos diplomáticos ou consulares ou outros serviços de representação internacional, quando a urgência da sua realização impeça a sujeição daqueles ao visto prévio do Tribunal de Contas;
- Os contratos destinados a estabelecer condições de recuperação de crédito do Estado;
- Outros contratos especialmente previstos na lei (...).

351. O Decreto - Legislativo n.º 17/97, de 10 de Novembro, que estabelece as bases do Regime Jurídico dos Contratos Administrativos, prevê várias espécies de contratos administrativos entre os quais o da empreitada de obras públicas, fornecimento de obras públicas e prestação de outros serviços para fins de imediata utilidade pública, pelo qual uma pessoa se obriga a prestar, mediante retribuição, um serviço ou um resultado à Administração.

352. O contrato de empreitada é, de acordo com o n.º 2 da citada norma, um acordo pelo qual uma pessoa se encarrega de executar uma obra pública de construção, reconstrução, restauro, reparação, conservação ou adaptação de bens imóveis que corram, total ou parcialmente, por conta do Estado ou de outro ente público, mediante retribuição.

353. À semelhança do que tem acontecido nos pareceres dos anos anteriores, este capítulo debruça adicionalmente sobre os contratos-programa e de empréstimo executados pelas entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas durante o ano de 2011.

354. No ano a que se reporta este Parecer, o contrato de empreitada de obras públicas é regulado pelo disposto no Decreto-Lei n.º 31/94, de 2 de Maio até finais de Fevereiro de 2011, altura em que entra em vigor o novo Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, aprovado pelo Decreto - Lei n.º 54/2010, de 29 de Novembro. Contudo, com a aprovação do Regime Jurídico das Aquisições Públicas e seu regulamento, aprovados pela Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de Setembro e Decreto-Lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro, respectivamente, o Decreto-Regulamentar n.º 6/94, de 2 de Maio, a norma legal que disciplina os limites de competências para dispensar concurso ou contrato escrito, viria a ser revogado.

355. Portanto, alterado não só os limites para a escolha do procedimento contractual, como também o regime de dispensa de concurso público, que passaria a ser regido pela Lei das Aquisições Públicas e seu regulamento, a partir da entrada em vigor destes diplomas.

356. Assim, passou-se a exigir concurso público para contratos iguais ou superiores a 10.000 milhares de ECV nas empreitadas ou concessão de obras e serviços públicos, e de valores iguais ou superiores a 5.000 milhares de ECV, nas aquisições de bens e serviços. O limite para a aquisição competitiva é o valor igual ou superior a 3.500 milhares de ECV nas empreitadas ou concessão de obras e serviços públicos, e o valor igual ou superior a 2.000 milhares de ECV, nos contratos de aquisição ou fornecimento de bens e serviços. O ajuste directo é permitido para contratos de valores inferiores a 3.500 milhares de ECV, tratando-se de contrato de empreitada ou concessão de obras e serviços públicos, e valores inferiores a 2.000 milhares de ECV, relativamente aos

contratos de aquisições ou fornecimento de bens e serviços (artigo 72º do Decreto-Lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro).

357. Quanto aos contratos de aquisição de bens e serviços, esses são regulados pelo Decreto - Legislativo n.º 17/97, de 10 de Novembro, conjugado com a Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de Setembro e Decreto - Lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro.

358. Em relação aos contratos-programa, estes continuam a não ter um regime próprio no ordenamento jurídico cabo-verdiano.

359. O tecto do montante abaixo do qual as minutas dos contratos de fornecimento de bens e serviços à Administração Pública não estão sujeitas à Fiscalização Preventiva do TCCV é de 7.500 milhares de ECV (artigo 1º do Decreto-Lei n.º 26/96, de 12 de Agosto. Por outro lado, o limite de isenção do visto do TCCV para os contratos de empreitadas de obras públicas e de fornecimento de bens, celebrados pelas autarquias locais, tem sido diferentemente fixado nas sucessivas leis do OE, em 4.000 milhares de ECV²³.

360. Não obstante o conhecimento destes limites, grande parte dos contratos, sujeitos a fiscalização preventiva, continua a não ser remetida a este Tribunal para o efeito. Desta forma, o Tribunal de Contas fica limitado no exercício das suas competências de fiscalização preventiva, numa matéria particularmente sensível que é a contratação pública e, defronta-se, em sede de PCGE, com grandes dificuldades na apreciação das despesas públicas, por falta de informação.

3.2.5.2 - Avaliação da informação de Contratos Públicos remetida ao TCCV

3.2.5.2.1 - Via Ofícios

361. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho, o TCCV, no exercício das suas funções, tem direito à coadjuvação de todas as entidades públicas e privadas, no exercício da sua missão de fiscalização. Neste sentido, e com vista à elaboração do PCGE de 2011, à semelhança do que vem acontecendo desde 2007, o TCCV oficiou dezassete Ministérios e vinte e duas

²³ Excluem-se os contratos de aquisição de serviços.

Câmaras Municipais, solicitando informação sobre os contratos públicos executados em 2011, independentemente do ano da sua celebração.

362. No cômputo de 39 entidades oficiadas, apenas 11 (a semelhança do ano transacto) responderam à circular do TCCV, ou seja, 28,2% das entidades, a saber:

- Ministério das Finanças e do Planeamento
- Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território
- Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação
- Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos
- Câmara Municipal de São Salvador do Mundo
- Câmara Municipal da Boa Vista
- Câmara Municipal de São Miguel
- Câmara Municipal de São Filipe
- Câmara Municipal de Santa Cruz
- Câmara Municipal do Tarrafal de São Nicolau
- Instituto Marítimo e Portuário

363. Em sede do PCGE de 2011, deparou-se, mais uma vez, com a falta do dever de colaboração por parte dos serviços notificados, não obstante a obrigação imposta por lei. Assim, o TCCV mantém a recomendação em relação aos contratos celebrados, solicitando a indicação da respectiva fonte de financiamento, para se poder aferir da sua sujeição ou isenção do visto prévio.

364. A análise que se faz é que para além do número de entidades que responderam ao ofício do TCCV sobre contratos executados em 2011 ter-se mantido igual, observa-se igualmente que existem entidades que no entanto deixaram de colaborar com o TCCV e não responderam ao ofício, havendo outras que prestam informações pela primeira vez. Um outro facto a assinalar tem a ver com o conteúdo da informação remetida, que em muitos casos não corresponde aquilo que o TCCV solicitou. Como exemplo, aponta-se o facto das informações enviadas por algumas câmaras municipais retractarem os contratos executados não na qualidade de entidade contratante, mas sim de entidade contratada, o que acaba por não espelhar a sua despesa tida a nível da execução orçamental, na área de investimentos. Da informação remetida pelas entidades que responderam à circular, apurou-se que foram executados 312 contratos, cujo valor ascende a 1.123.939.634 ECV, distribuídos da seguinte forma:

Quadro III.19 – Relação de Contratos Executados em 2011

(em ECV)

Entidade	Contratos Executados				Total	Valor executado
	Empreitadas	Aquisição bens e serviços	Contrato programa	Empréstimo		
Ministério das Finanças e do Planeamento	-	3	120	-	123	779.112.540,00
Minist. Juvent. Emprego e Desenv. RH	1	-	71	-	72	89.948.687,00
Minist. Amb. Habit. e Orden. do Território	2	13	42	-	57	122.279.939,00
Minist. do Ensino Sup., Ciência e Inovação	-	1	-	-	1	140.000,00
Instituto Marítimo e Portuário	2	2	-	-	4	34.216.760,00
Câmara Municipal do Tarrafal de SN	1	-	-	4	5	59.376.520,00
Câmara Municipal de São Filipe	50	-	-	-	50	38.865.188,00
Total	56	19	233	4	312	1.123.939.634,00

Fonte: PCGE - dados dos officios recebidos pelo TCCV

a) Ministério das Finanças e do Planeamento – MFP

365. Da informação remetida, consta que o MFP celebrou 123 contratos públicos, sendo 120 contratos-programa e 3 de aquisição de bens e serviços. Convém ressaltar que nenhum dos contratos-programa foi submetido a visto do TCCV, quando a lei o determina, nos termos do disposto na al. a) n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 84/IV/93.

366. Os contratos de aquisição de bens e serviços por seu lado, estavam isentos do visto, considerando o seu valor- inferior a 7.500 milhares de ECV. O Decreto-Lei n.º 26/96, de 12 de Agosto, conjugado com o n.º 2 do artigo 13º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho, os isenta do visto prévio. O volume global executado pelo MFP foi de 779.112.540 ECV.

b) Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento de Recursos Humanos – MJEDRH

367. O MJEDRH executou um único contrato de empreitada em 2011. Trata-se do contrato de execução da obra de reparação do centro de Nhô Djunga, no valor correspondente a 8.443.027 ECV e que foi visado pelo TCCV em 28/11/2011. No que toca a informação sobre contratos-programa, o Ministério por sua vez nos remeteu uma relação dos protocolos de cooperação assinados com várias organizações da sociedade civil e câmaras municipais, no âmbito de projectos existentes. São 71 no total, e em virtude de acarretarem direitos e obrigações das partes são considerados

contratos. Para todos os efeitos, foram contabilizados no âmbito de contratos-programa. O montante destes contratos é de 81.505.660 ECV. O valor global executado pelo Ministério foi de 89.948.687 ECV.

c) Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território – MAHOT

368. No âmbito de contratos de empreitada de obras públicas, este Ministério executou o montante equivalente a 7.209.633 ECV correspondentes a 2 (dois) contratos. Nenhum desses contratos foi submetido à fiscalização preventiva do TCCV conforme manda a lei. Em matéria de contratos de aquisição de bens e serviços, o MAHOT executou o montante de 16.408.212 ECV correspondente a 13 contratos. Pelo valor dos mesmos, inferior a 7.500 milhares de ECV, não estavam sujeitos a visto do TCCV, de acordo com o disposto no artigo 1º do Decreto-Lei n.º 26/96, de 12 de Agosto, conjugado com o n.º 2 do artigo 13º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho. Quanto aos contratos-programa, e à semelhança do que ocorreu com o MJEDRH, foram fornecidos dados relativamente a protocolos assinados. São 42 no total e representam o equivalente a 98.662.094 ECV e também não foram objecto de visto por parte do TCCV por falta da sua submissão para esse efeito. No decorrer do ano de 2011, o montante executado pelo MAHOT atingiu os 122.279.939 ECV.

d) Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação – MESCI

369. O MESCI deu a conhecer ao TCCV, informações sobre um único contrato de aquisição de serviços (assistência técnica) no valor correspondente a 140.000 ECV. Este contrato estava isento do visto do TCCV, em virtude do seu valor inferior a 7.500 milhares de ECV.

e) Câmara Municipal de São Lourenço dos Órgãos - CMSLO

370. Na lista remetida pela edilidade, constam contratos-programa celebrados com empreiteiros e associações comunitárias, no entanto, a CMSLO aparece como entidade co-contratante ao lado de diferentes ministérios, não havendo informações quanto a efectiva comparticipação financeira, por parte da câmara municipal. Assim sendo, existe a necessidade de se apurar essa informação. Um dado curioso que nos chama igualmente atenção tem a ver com o facto de em alguns casos, o valor

executado ser superior ao valor contratado. Normalmente, os contratos-programa estabelecem montantes fixos, não susceptíveis de comportarem valores a mais.

f) Câmara Municipal da Boa Vista - CMBV

371. Um ponto em comum que suporta as informações prestadas pela quase totalidade das câmaras municipais, tem a ver com o facto de terem feito uma interpretação inadequada daquilo que o TCCV pediu. Nessa medida, a CMBV remete informação sobre um único contrato-programa assinado com o Instituto de Estradas e Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária na qualidade de entidade contratada, portanto, a informação prestada não corresponde a despesas efectuadas por esta câmara no âmbito do seu orçamento de 2011. A interpretação feita por esta e outras câmaras municipais revelam uma execução material na qualidade de entidade contratada e não de contratante.

g) Câmara Municipal de São Miguel - CMSM

372. A CMSM informa não ter executado nenhum contrato-programa no ano de 2011. Relativamente a outros contratos eventualmente executados por esta câmara e que respeitem a aquisições públicas ou a empréstimos, não foram fornecidos dados.

h) Câmara Municipal de São Filipe - CMSF

373. Esta câmara remeteu ao TCCV a relação dos contratos celebrados e montantes das obras executadas no decorrer do ano de 2011.

374. O montante de cada um dos contratos é inferior a 4.000.000 ECV, valor a partir do qual estariam sujeitos ao visto do TCCV. O único contrato de montante relevante para efeitos de fiscalização preventiva refere-se ao contrato de empreitada para a execução do ginásio municipal de São Filipe no valor correspondente a 12.743.720 ECV e que foi visado pelo TCCV em 25 de Agosto de 2010. O valor executado por esta câmara no entanto atinge o montante equivalente a 38.865.188 ECV.

i) Câmara Municipal de Santa Cruz

375. Na listagem recebida, constam 2 (dois) contratos-programa na qual a edilidade também aparece como entidade contratada, portanto o TCCV não dispõe de informações sobre os contratos-programa celebrados por esta câmara com outras entidades privadas (associações de direito privado, por e.g.) e que tenham tido execução financeira durante o ano de 2011.

j) Câmara Municipal de Tarrafal de São Nicolau - CMTSN

376. Esta câmara contraiu 4 (quatro) empréstimos bancários para efeitos de financiamento de obras e equipamentos. O valor executado em 2011 está avaliado em 21.207.956 ECV. Cabe ressaltar que nenhum desses contratos de empréstimo e de empreitada foram submetidos a visto do TCCV. A CMTSN celebrou um contrato de empreitada com a Ecoténis-Pavimentação e Equipamentos Desportivos, Lda., em 23 de Abril de 2010 no montante correspondente a 40.835.705,60 ECV, dos quais 38.168.564 ECV foram executados em 2011. Esse contrato não foi submetido a visto do TCCV. Relativamente a contratos-programa, na relação remetida, a câmara municipal aparece como entidade contratada. O TCCV fica sem saber se a CMTSN celebrou e executou contratos-programa com outras entidades, na qualidade de entidade financiadora.

k) Instituto Marítimo Portuário - IMP

377. O Instituto Marítimo e Portuário celebrou 4 (quatro) contratos públicos no decorrer do ano 2011, sendo que 2 (dois) correspondem a contratos de empreitada e os outros dois a contratos de aquisição de serviços. De ressaltar que um dos contratos de empreitada foi celebrado com a empresa Cad-Engenharia e Construção, cujo objecto não foi especificado e atingiu o montante equivalente a 30.406.464 ECV e que não foi submetido a visto do TCCV. Ficou por esclarecer se esses contratos foram integralmente executados no ano de 2011. O montante despendido com contratos públicos atingiu os 34.216.760 ECV.

3.2.5.2.2 - Via Fiscalização Prévia do TCCV

378. Procedeu-se ao mesmo tempo ao levantamento, no Tribunal de Contas, de todos os contratos visados por esta Instituição de Controlo durante o ano de 2011, conforme mapas constantes dos anexos: (anexos 1 e 2)

379. Dos contratos públicos visados pelo Tribunal de Contas em 2011, no universo de 32 contratos visados, 9 correspondem a contratos de empreitada e 22 a contratos de aquisição de bens e serviços. O valor total dos contratos visados pelo Tribunal de Contas em 2011 foi de 680.999.315,38 ECV. Nota-se que o n.º de contratos de empreitada submetidos a visto do TCCV diminuiu para metade.

3.2.5.2.3 - Via Fiscalização Sucessiva do TCCV

380. Durante a auditoria ao Programa DSE foi facultado à Equipa um universo de 44 contratos celebrados no âmbito do Projecto de Reforço das Capacidades de Produção, de Transporte e Distribuição da Electricidade na Ilha de Santiago e do Projecto Reforço e Aluguer de Potencial para a Cidade da Praia, geridos e executados pela UGPE e DGE em concertação com a DGPOG do MTIE cuja análise por amostragem permitiu constatar que no cômputo geral os procedimentos pré-contratuais (*procurement*), de parte dos contratos celebrados e executados, estão em conformidade não se tendo notado ou registado aspectos que mereceram especial realce ou reparo²⁴, a excepção de 3 contratos de trabalho afectos à UGPE que foram celebrados sem concurso público, quando deviam seguir tal procedimento, pelo respeito ao princípio e norma da transparência, da imparcialidade, da liberdade e da igualdade de acesso aos cargos públicos, com base no mérito e na capacidade dos candidatos e não em outros critérios conforme dita o n.º 6 do artigo 241º da CRCV.

381. Na auditoria ao IE, foram analisados 5 contratos de gestão e manutenção de estradas por níveis de serviço (GEMANS), para as ilhas de Santo Antão, São Nicolau, Santiago e Fogo no valor de 608.38.299 ECV, todos visados pelo TCCV. No entanto, no decorrer da auditoria constatou-se que todos os contratos GEMANS tiveram uma ou mais adendas que elevaram o valor dos contratos para 1.003.813.056 ECV. As

²⁴ Acresce que foi constatado um caso de dispensa de concurso, o qual foi devidamente fundamentado e autorizado.

adendas de alguns contratos ultrapassaram os 25% do valor inicial do contrato, o que constitui uma ilegalidade, por violar o limite estipulado no artigo 45º do Decreto-Lei n.º 54/2010 de 29 de Novembro.

382. Para além das adendas verificou-se que houve prorrogações, que também aumentaram o valor da obra. Tanto as adendas como as prorrogações, não foram submetidas a visto do TCCV.

383. Em sede de contraditório o responsável alegou que (...) *convém antes de mais esclarecer que os contractos de empreitada «Gestão e Manutenção de Estradas por Níveis de Serviço» se regem por princípios de algum modo diversos dos que regem os contratos clássicos de empreitada (...).*

384. O IE assinou ainda contratos-programa com Câmaras Municipais que não foram submetidos a visto do TCCV.

385. Em sede de contraditório o responsável alegou que (...) *Quanto a contratos programa, limitamo-nos a dar continuidade a procedimentos já assentes no IE e na colaboração com o MINFIN e a DGPOG do Ministério da Infra-estruturas, sem nunca termos admitido sequer a hipótese da sua desconformidade com a lei.*

386. Portanto, os contratos devem obedecer a todos os procedimentos previstos na lei em matéria de forma e de procedimentos a serem adoptados. Todos os contratos-programa celebrados pelo Estado e seus serviços, incluindo os institutos públicos, independentemente do seu valor, estão sujeitos ao visto do TCCV, nos termos estabelecidos na alínea a) do artigo 13º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho. e os contratos-programa que têm por objecto o financiamento de empreitadas de manutenção e reabilitação de estradas, regem-se em matéria de visto àquilo que for determinado por lei aos contratos de empreitada.

3.2.5.3 - Fiscalização da execução de obras

387. Em matéria de fiscalização, cabe ao dono da obra (para as obras do Estado, por regra quem fiscaliza é o Ministério das Infraestruturas e Economia Marítima) fazê-la por si, por um representante designado ou contratado para o efeito. Nesta matéria há

necessidade de reforçar o papel do dono da obra (através de mais recursos humanos e financeiros) e do Tribunal de Contas, por forma a permitir a fiscalização concomitante alterando-se a lei vigente do Tribunal de Contas.

388. Relativamente à intervenção do MIEM, o artigo 28º do DLEOE prevê que (...) *todos os projectos de infraestrutura e de obras públicas da Administração Central cuja execução seja centralizada e, financiada pelo OE devem ser efectuadas por intervenção do MIEM (...).*

389. De acordo com a MVCIL ao MFP e segundo o responsável da DGPCP, a maioria das obras de reparação e conservação de imóveis do Estado de elevado volume financeiro tem ficado sob a responsabilidade e supervisão da MIEM. Pelo que é de se exigir a intervenção do MIEM ao nível da realização e supervisão de todas as obras do Estado, conforme previsto no DLEOE.

3.2.5.4 - Optimização da Contratação Pública

390. O TCCV oficiou todas as Unidades de gestão das Aquisições (UGA), no sentido de prestarem informações sobre as aquisições conduzidas ao longo do ano de 2011. Da mesma forma, o TCCV solicitou à Inspeção Geral das Finanças (IGF) os relatórios das Acções de Controlo Interno das entidades que tiveram processos de Aquisição Pública realizados desde 2011.

391. Assim sendo, a IGF apresentou 42 obras sujeitas ao seguimento da execução física e financeira para 2011, sem contudo remeter os respectivos relatórios das acções de inspecção realizadas.

392. De igual forma à Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (ARAP) foram solicitados os planos de Fiscalização das entidades que tiveram pacotes de empreitada de obras públicas e aquisição de bens e serviços executados durante o ano de 2011. A ARAP apresentou ao TCCV informações relacionadas com 15 acções objecto de intervenções em 2011.

393. Tais diligências têm como pretensão otimizar a incidência da fiscalização prévia para a área da contratação pública.

Recomendação n.º III.9 – 17/PCGE11

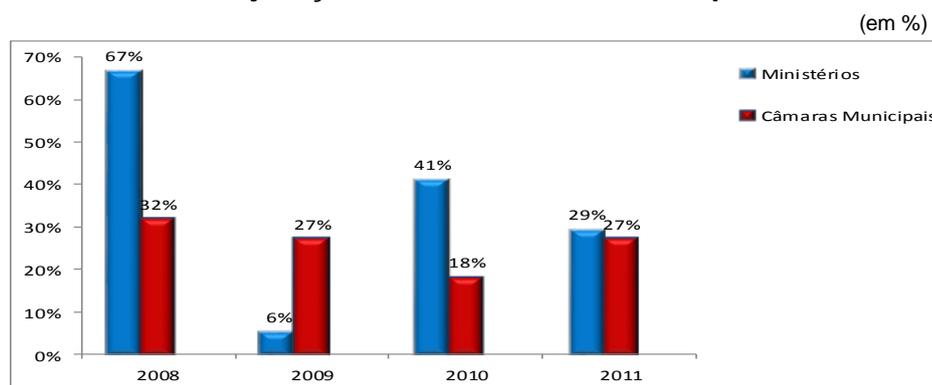
As entidades que colaboram e coadjuvam com o TCCV, nomeadamente a IGF e a ARAP, devem disponibilizar os relatórios de inspeções e de auditorias, desde que haja matéria relevante para o TCCV, em conformidade com a lei.

3.2.5.5 - Constrangimentos relativos aos Contratos Públicos

3.2.5.5.1 - Coadjuvação

394. Fazendo uma comparação da coadjuvação ao TCCV em matéria de prestação de informações solicitadas, constata-se o seguinte: para a CGE de 2008 foram oficiados 9 Ministérios dos quais apenas 6 (que corresponde a 67%) responderam; foram oficiados 22 Municípios dos quais apenas 7 (que corresponde a 32%) responderam. Para a CGE de 2009 foram oficiados 18 Ministérios dos quais apenas 1 (que corresponde a 6%) respondeu; foram oficiados 22 Municípios dos quais apenas 6 (que corresponde a 27%) responderam. Para a CGE de 2010 foram oficiados 17 Ministérios dos quais apenas 7 (que corresponde a 41%) responderam; foram oficiados 22 Municípios dos quais apenas 4 (que corresponde a 18%) responderam. Para a CGE de 2011 foram oficiados 17 Ministérios dos quais 5 (cinco) responderam (incluindo o IMP, estrutura do MIEM), o que corresponde a 29,4%. No que respeita as câmaras municipais, das 22 existentes apenas 6 responderam, o que corresponde a 27,7%.

Gráfico III.2 – Coadjuvação dos Ministérios e Municípios com o TCCV



Fonte: PCGE – Dados dos ofícios recebidos pelo TCCV

395. Comparando os dados, observa-se que em relação aos Ministérios, houve uma acentuada queda, relativamente ao ano transacto (de 41% para 29,4%). No que respeita as câmaras municipais, houve um ligeiro aumento de resposta (de 18% para

27,7%), contudo existe uma queda no que diz respeito a qualidade das informações fornecidas. Mais uma vez fica aqui demonstrado que a Administração Pública tem limitado sobremaneira o exercício da competência do Tribunal de Contas.

3.2.5.5.2 - Contratos de mútuo

396. Não há registo recente da remessa de contratos de empréstimo celebrados pela Autarquias Locais à fiscalização preventiva do TCCV. Isso pode levar a que grande parte dos Municípios ultrapasse o limite do endividamento legalmente previsto, sem que haja uma fiscalização dos mesmos, pondo em causa as gerações futuras. No entanto, dos dados recebidos em resposta ao ofício do TCCV, só a Câmara Municipal do Tarrafal de São Nicolau executou o equivalente a 21.207.956 ECV oriundos de contratos de empréstimo contraídos com instituições financeiras em anos anteriores, no entanto, esses contratos não foram submetidos a visto do TCCV, conforme manda a lei (alínea a) n.º 1 do artigo 13º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho).

Recomendação n.º III.10 – 18/PCGE11

Que sejam submetidos a visto do Tribunal de Contas todos os contratos de mútuo celebrados pelas autarquias locais, em conformidade com a lei.

3.2.5.5.3 - Contratos de empreitada

397. O TCCV regista para o ano a que reporta o presente Parecer, apenas 9 contratos de empreitada submetidos a visto. Trata-se de um número manifestamente pequeno, quando se sabe que grande parte dos mesmos não são submetidos a fiscalização preventiva do TCCV, como manda lei (alínea. a) n.º 1 do artigo 13º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho). De registar que apenas a Câmara Municipal de São Vicente submeteu um único contrato ao visto do TCCV.

3.2.5.5.4 - Dispensa de concurso

398. Nos contratos administrativos e particularmente nas empreitadas de obras públicas a escolha do co-contratante, em regra, deve ser precedida de concurso público (n.º 2 do artigo 5º do Decreto-Legislativo n.º 17/97, de 10 de Novembro, e o artigo 22º da Lei n.º 17/VII/2007, de 10 de Setembro conjugado com o artigo 72º do Decreto-Lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro).

399. A dispensa de concurso público e a adopção de outras formas de procedimento adjudicatório como por exemplo o ajuste directo, só é permitida estando reunidos os requisitos previstos nos artigos. 74º e 77º do Decreto-Lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro.

400. Constata-se, entretanto, que tem havido casos de dispensa de concurso e a adopção do procedimento ajuste directo com a simples indicação da urgência e lei permissiva sem qualquer fundamentação legal e intervenção da ARAP - Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas (artigo 46º do Decreto-lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro).

Recomendação n.º III.11 – 19/PCGE11

Que a utilização do ajuste directo, como excepção à regra do procedimento adjudicatório, mesmo quando previsto da lei, seja precedida da devida fundamentação e aprovada pela ARAP.

401. Acresce-se ainda que, um número considerável de contratos de empreitada de obras públicas, independentemente da sua dispensa de concurso, nunca chegam a ser submetidos ao visto do TCCV, conforme referido anteriormente.

3.2.5.5.5 - Contratos-programa

402. O contrato-programa é um contrato de intervenção económica, celebrado pelas entidades públicas entre si, como por entidades públicas e privadas para execução de projectos e programas específicos de investimento.

403. Nunca um único contrato-programa foi submetido a visto do TCCV apesar da exigência legal (alínea a) n.º 1 do artigo 13º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho).

Recomendação n.º III.12 – 20/PCGE11

Que todos os contratos-programa sejam sujeitos ao visto prévio do Tribunal de Contas, salvo as exceções previstas na lei

3.2.5.5.6 - Contratos-programa com as ONG

404. Várias associações têm celebrado contratos-programa de valor significativo com o Governo para a execução de empreitadas de obras públicas, as quais não dispõem de habilitação (ausência do alvará) para o efeito, ao abrigo do regime jurídico das empreitadas de obras públicas.

Recomendação n.º III.13 – 21/PCGE11

Que na celebração dos contratos-programa, directamente com ONG, para execução de obras públicas, se cumpra o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, em vigor, em matéria de alvarás.

**TÍTULO II – Capítulo IV – Subsídios, BF, créditos e
outras formas de apoio concedidos pelo Estado**

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

4.1 - Enquadramento legal das competências do Tribunal de Contas

405. De acordo com o estabelecido na alínea f), do n.º 1, do artigo 11º, do Diploma Orgânico do Tribunal de Contas, aprovado pela Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho, (...) *no Parecer sobre a Conta Geral do Estado o Tribunal de Contas aprecia, designadamente, os seguintes aspectos:*

(...)

f) As subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidas pelo Estado, directa ou indirectamente.

406. Neste capítulo, a atenção deste Tribunal incide sobre duas questões, a saber: apoios não reembolsáveis e benefícios fiscais concedidos em 2011 (isenções atribuídas).

4.2 - Apoios não reembolsáveis concedidos

407. De acordo com o Classificador das Receitas, Despesas e Operações Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53-A/2003, de 26 de Novembro, os apoios financeiros não reembolsáveis encontram-se classificados na rubrica Transferências Correntes²⁵, que se desagrega em Transferências às Administrações Privadas e às Famílias, bem como na rubrica Subsídios²⁶.

408. No quadro seguinte indicam-se os apoios concedidos, por destinatários, a partir das duas rubricas do OE, Transferências Correntes e Subsídios:

²⁵ As transferências são transacções através das quais o Governo fornece bens, serviços ou activos a um outro agente ou beneficiário, sem qualquer contrapartida directa da parte do agente ou beneficiário.

²⁶ Os subsídios constituem uma forma de transferência às empresas, privadas ou públicas, destinados a apoiarem o equilíbrio financeiro destas, ou para praticarem 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 impõem essa obrigação ao Governo.

Quadro IV.1 – Apoios não reembolsáveis

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	Apoios				
	ORÇ. INICIAL Lei nº 3/VIII/2011	Orçamento Inicial Corrigido	Execução	Peso %	% Exec.
Trf. às Administrações Privadas	127.744,8	129.010,6	121.640,6	7,0	94,3
Partidos políticos	55.000,0	55.000,0	55.000,0	3,2	100,0
Organismos não governamentais	24.247,8	28.596,9	27.409,3	1,6	95,8
Outras transferências às adm. Privadas	48.497,0	45.413,7	39.231,3	2,3	86,4
Trf. às Famílias	611.434,2	625.231,0	624.885,0	35,9	99,9
Bolsas de estudo	465.000,2	465.143,5	465.143,5	26,7	100,0
Evacuação de doentes	140.800,0	154.300,0	153.973,4	8,8	99,8
Outras transferências às famílias	5.634,0	5.787,5	5.768,1	0,3	99,7
Subsídios	947.202,0	1.001.876,7	994.065,7	57,1	99,2
Empresas públicas	83.512,0	83.512,0	83.512,0	4,8	100,0
Empresas privadas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subsídios diversos	863.690,0	918.364,7	910.553,7	52,3	99,1
TOTAL APOIOS	1.686.381,0	1.756.118,4	1.740.591,2	100,0	99,1

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

409. Da análise do quadro IV.1 constata-se que os apoios não reembolsáveis atingiram 99,1% do valor do orçamento corrigido. A linha orçamental referente a apoios não reembolsáveis sofreu uma alteração para mais na ordem de 69,7 milhões de ECV. A rubrica Subsídios sofreu uma alteração orçamental na ordem dos 54,7 milhões de ECV para mais, justificada na CGE como sendo fruto de alguns subsídios atribuídos a empresas públicas e privadas. Todavia, o que se constata é que as mencionadas subrubricas não sofreram qualquer alteração, tendo este reforço operado apenas ao nível dos Subsídios Diversos.

410. Pode-se ainda verificar no mesmo quadro que a maior fatia dos apoios não reembolsáveis atribuídos pelo Estado, no ano económico de 2011, foi atribuída à rubrica Subsídios, com 57,1% do total, seguida das Transferências às Famílias, com 35,9% e, por último, das Transferências às Administrações Privadas com 7,0%.

411. A taxa de execução das Transferências às Administrações Privadas atingiu 94,3% do valor orçamentado, não obstante a subrubrica Outras Transferências às Administração Privadas ter registado uma execução inferior a 87%.

412. Em relação à rubrica Transferência às Famílias, a taxa de execução alcançou os 99,9% do valor orçamentado, justificada pela boa execução em todas as suas subrubricas (Bolsas de Estudo, Evacuação de Doentes e Outras Transferências às Famílias).

413. Da análise da Tabela Dinâmica do SIGOF dos últimos anos, incluindo 2011, e do Mapa II da CGE pôde-se observar, ainda, que uma parte expressiva dos subsídios atribuídos a empresas públicas e privadas foi registada na rubrica residual, quando estas tinham enquadramento em rubrica própria, de acordo com o Classificador das Receitas, Despesas e Operações Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53-A/2003, de 26 de Novembro.

414. Sobre esta matéria, apresenta-se no quadro seguinte os dados extraídos da Tabela Dinâmica do SIGOF, referentes às empresas beneficiárias de subsídios do Estado em 2011:

Quadro IV.2 – Subsídios

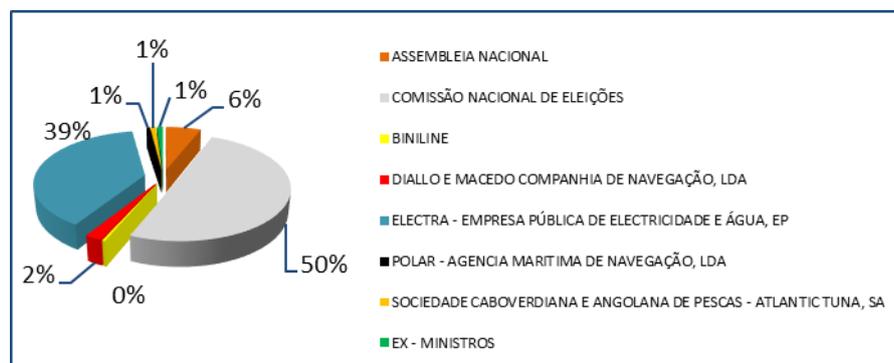
(Em ECV)		
SUBSÍDIOS	ORÇ. CORRIGIDO	EXECUÇÃO
EMPRESA DE PRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO-INFORPRESS, SA		35.000.000
RTC - E.P. RADIOTELEVISÃO CABOVERDIANA		48.512.000
SUB TOTAL SUBSÍDIOS EMPRESAS PÚBLICAS	83.512.000	83.512.000
ASSEMBLEIA NACIONAL		54.655.980
COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES		458.325.663
BINILINE		3.640.000
DIALLO E MACEDO COMPANHIA DE NAVEGAÇÃO, LDA		19.349.000
ELECTRA - EMPRESA PÚBLICA DE ELECTRICIDADE E ÁGUA, EP		351.616.753
POLAR - AGENCIA MARITIMA DE NAVEGAÇÃO, LDA		4.626.650
SOCIEDADE CABOVERDIANA E ANGOLANA DE PESCAS - ATLANTIC TUNA, SA		8.947.138
MANUEL INOCÊNCIO SOUSA		1.734.000
MARIA MADALENA BRITO NEVES		1.734.000
OCTÁVIO RAMOS TAVARES		1.445.000
JOSÉ BRITO		1.156.000
LIVIO FERNANDES LOPES		867.000
FÁTIMA MARIA CARVALHO FIALHO		722.500
SIDÓNIO FONTES LIMA MONTEIRO		1.734.000
SUB TOTAL SUBSÍDIOS DIVERSOS	918.364.730	910.553.684
TOTAL SUBSÍDIOS	1.001.876.730	994.065.684

Fonte: OE e dados da Tabela Dinâmica do SIGOF

415. Observa-se no quadro IV.2 que, em 2011, os Subsídios atingiram o valor de 994 milhões de ECV, superior aos 751,8 milhões atribuídos em 2010. Esse aumento foi justificado na CGE (...) *pelo pagamento das subvenções (aos partidos políticos e aos candidatos Presidenciais), com a realização das eleições legislativas e a realização das duas voltas das Presidenciais e dos subsídios da reintegração aos Deputados Nacionais que cessaram as Funções com a nova Legislatura, ainda com o pagamento do défice tarifário e da compensação do custo de gasóleo da potência alugada pela Electra (...).*

416. Tendo por base os dados do quadro anterior, foi elaborado o gráfico IV.1 das empresas contempladas com os subsídios diversos, onde se pode constatar que a CNE recebeu 50% e a empresa pública Electra 39% dos Subsídios Diversos atribuídos no ano de 2011.

Gráfico IV.1 – Subsídios Diversos



Fonte: PCGE - dados da Tabela Dinâmica do SIGOF

417. Efectivamente, por via da Tabela Dinâmica do SIGOF constatou-se que foram atribuídos à CNE 458 milhões de ECV e a sete ex-ministros 9,4 milhões de ECV de subsídios.

418. À Electra foi pago o valor total de 351.616.753 ECV referente a Subsídios Diversos. Desse valor 138.191.227 ECV corresponde a parcela referente a um termo de compromisso que vem vigorando desde 2009. Não foi possível apurar a natureza do remanescente, no valor de 213.425.526 ECV. De salientar porém que essa mesma empresa teria beneficiado, em 2010, de um subsídio no valor de 604.140.935 ECV, do qual 366.877.480 ECV correspondiam aos valores referentes a dois termos de compromisso e o remanescente, no valor de 237.263.455 ECV, também não foi explicado a sua natureza.

419. O termo de compromisso em referência foi assinado em 2 de Outubro de 2007, para pagar o Défice Tarifário da Electra, no valor de 552.764.909 ECV, a ser liquidado em Abril de cada ano, de 2009 a 2012.

420. No entanto, segundo o classificador das Receitas e das despesas, na conta de subsídios diversos deve-se registar quaisquer outros subsídios a favor de agentes económicos que produzem bens e serviços comercializáveis não classificáveis nas outras rubricas de subsídios às empresas. Constatou-se, todavia, que aqueles subsídios não foram correctamente classificados.

421. Recorde-se que sobre esta questão, em sede do contraditório da Missão de Verificação e Certificação in loco do PCGE de 2010, os responsáveis alegaram que (...) *Com a implementação do novo classificador económico será possível obedecer o princípio de especificação da rubrica subsídios, embora esse classificador começou a ser implementado a partir de 2012 (...).*

Considerando que o classificador orçamental que vigorava em 2011 já previa a especificação da classificação na rubrica Subsídios, o TCCV, tendo em atenção os princípios orçamentais previstos na Lei, remete para o cumprimento da recomendação n.º 1.5 - 5/PCGE11 formulada no Capítulo I do Processo Orçamental.

422. Apresenta-se no quadro a seguir a evolução dos apoios concedidos no período 2009 - 2011:

Quadro IV.3 – Evolução dos apoios concedidos no período 2009 – 2011

Rubricas	2009	2010	2011	(em milhares de ECV)	
				Var 10/09 %	Var 11/10 %
Trf. às Administrações Privadas	119.253	119.283	121.641	0	2
Partidos Políticos	43.078	55.000	55.000,0	28	0
Organismos não Governamentais	31.131	27.263	27.409,3	-12	1
Outras transferências às adm. Privadas	45.044	37.021	39.231,3	-18	6
Trf. às Famílias	521.803	599.423	624.885	15	4
Bolsas de Estudo	388.375	455.345	465.143,5	17	20
Evacuação de doentes	120.021	137.087	153.973,4	14	28
Outras Transferências	13.407	6.991	5.768,1	-48	-57
Subsídios	844.703	751.767	994.066	-11	32
Empresas públicas	83.512	83.512	83.512,0	-	-
Empresas privadas	359.631	0	0,0	-100	-
Subsídios diversos	401.560	668.255	910.553,7	66	127
Total Apoios	1.485.758	1.470.473	1.740.591	-1	18
Total Despesa Administração Central	27.070.058	27.748.823	28.910.526	-	-
Total Apoios / Total Despesa Adm. Central	5,5%	5,3%	6,0%	-	-

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

423. Da leitura do quadro IV.3 constata-se uma tendência crescente na atribuição de apoios não reembolsáveis pelo Estado no período de 2010 a 2011 apesar da variação entre 2009 e 2010 ter sido decrescente de apenas 1%. A tendência crescente foi provocada sobretudo pela rubrica subsídios diversos, cuja variação mais acentuada de 127% aconteceu no período de 2010 para 2011.

424. Com tendência de crescimento no período foram as Transferências às Administrações Privadas e às Famílias, embora no período 2009 a 2010, as primeiras tenham sofrido um ligeiro aumento contra uma maior variação das segundas (15%). As subrubricas Bolsas de Estudo e Evacuação de Doentes foram as que mais cresceram dentro das Transferências às Famílias.

425. O crescimento verificado tanto na atribuição dos apoios como na realização das despesas da Administração Central, no período 2010 e 2011, também se verificou no cálculo do rácio Apoios/Despesas da Administração Central nesse período, ou seja, de 5,3% em 2010 para 6,0% em 2011.

4.3 - Benefícios Fiscais concedidos

426. Os Benefícios Fiscais (BF) são as medidas de carácter excepcional instituídas para a tutela de interesses públicos extra fiscais relevantes, que sejam superiores aos da própria tributação que impedem (e.g. as isenções, reduções de taxas, as deduções à matéria colectável e à colecta, as amortizações e reintegrações aceleradas e, outras, que se enquadrem na definição²⁷).

427. Com o objectivo de incentivar o desenvolvimento económico do País, a Lei do OE para 2011, aprovada pela Lei n.º 3/VIII/2011, de 30 de Dezembro, apresenta, conforme os quadros IV.4 e IV 5, os seguintes incentivos de natureza variada, na sua maioria constituídos por isenções do IUR e isenções aduaneiras:

²⁷ Conforme o artigo 31º da Lei n.º 37/IV/92, de 28 de Janeiro.

Quadro IV.4 – Incentivos concedidos no OE

Lei n.º 3/VIII/2011 Artigo	Tipo de incentivo/isenção	Benefício Fiscal
26º	Rendimentos das TCMF	Isenção de quaisquer impostos
27º	Incentivo à contratação de contabilistas e auditores certificados com idades inferiores a 35 anos contratados em 2011.	Dedução à matéria colectável de 50% do salário anual pago.
32º	Rendimentos das Obrigações emitidas durante o ano 2011 e que não sejam títulos de Dívida Pública, cotadas na Bolsa de Valores de Cabo Verde	Taxa de 5% do IUR
33º	Incentivos à contratação de pessoas portadoras de deficiência	Majoração entre 30% e 80% conforme o grau de deficiência da pessoa
34º	Incentivos às entidades empregadoras que contratem jovens até 30 anos ou desempregados de longa duração	Majoração no IUR entre 30% e 50% conforme o nº de contratados
35º	Incentivos à contratação de jovens p/estágio ou reconversão profissional	São levados a custos em valor correspondente a 150%
36º	Incentivo para jovens empresários entre os 18 e os 35 anos que criem empresas.	Isenção de IUR por um período de 3 anos
37º	Incentivos à formação de jovens até 35 anos	São levados a custos em valor correspondente a 150%
38º	Incentivos à concessão de bolsas de estudo de mérito	São levados a custo em valor correspondente a 130%
39º	Incentivo na compra de habitação própria até ao limite de 7 milhões de ECV aos jovens com idade até 35 anos ou casais com soma de idade até 70 anos.	50% dos encargos registrais e notariais
41º	Indústrias de transportes marítimos nacionais ou participadas em 25% por nacionais.	Isenção da tributação sobre os lucros

Fonte: PCGE - dados do OE

Quadro IV.5 – Isenções de Direitos Aduaneiros concedidos no OE

Lei nº 3/VIII/2011 Artigo	Tipo de incentivo/isenção	Benefício Fiscal
40º	Máquinas, instrumentos e utensílios para as empresas que produzem e importam areia.	Isenção de Direitos Aduaneiros na Importação
42º	Autocarros novos para as empresas de transporte de passageiros.	
43º	Veículos de transporte de mercadorias novos.	
44º	Equipamentos novos e modernos na área da saúde.	
45º	Matérias-primas e subsidiárias, produtos acabados e semi-acabados para a indústria farmacêutica.	
46º	Matérias de defesa e policiamento, instrução e aquartelamento, destinados a Polícia Nacional, Polícia Judiciária e Corporações de Bombeiros.	
47º	Equipamentos destinados às casas de cultura e de espetáculos.	
48º	Equipamentos musicais e seus acessórios, não fabricados no país, destinados aos conjuntos e agrupamentos musicais e escolas de música	
49º	Materiais desportivas destinadas à prática do desporto no seio de clubes desportivos, associações, federações, estabelecimentos de ensino, Comité Olímpico Caboverdiano e departamentos estatais que tutelam os sectores da educação, da juventude e do desporto.	
50º	Mercadorias destinadas exclusivamente para apetrechamento das instalações ou para o serviço de reportagem das empresas de comunicação social legalmente estabelecidas	
51º	Bens destinados às instalações e exploração técnica dos serviços que se dedicam a exploração dos serviços de telecomunicações e internet, bem como estabelecimentos de ensinos público e privados e centros de juventude,	

Fonte: PCGE - dados do OE

428. De acrescentar que o Governo, através do Decreto-Legislativo n.º 11/2010, de 29 de Novembro, autorizado pela Lei n.º 79/VII/2010, de 30 de Agosto, tinha legislado sobre Benefícios Fiscais à construção, reabilitação e aquisição de habitação de interesse social, no âmbito do Programa “Casa para Todos”. Esse Decreto Legislativo prevê deduções em sede do IVA e do IUR para os promotores, empresas construtoras e adquirentes das habitações de interesse social.

429. Apresenta-se, a seguir, a informação relativa ao total dos BF concedidos no período 2009 - 2011:

Quadro IV.6 – Benefícios Fiscais no período 2009 – 2011

(em milhões de ECV)

Departamentos	2009	2010	2011
	DGCI	678,6	747,5
DGA	2.345,4	4.090,1	4.504,4
Total BF	3.024,0	4.837,6	5.136,3
Total Receitas Fiscais	25.680,1	26.462,0	29.727,0
Total BF / Total Receitas fiscais	11,8%	18,3%	17,3%
Taxa Crescimento BF	-	60,0%	6,2%

Fonte: PCGE - dados da CGE 2011

430. Da leitura do Quadro IV.6 pode-se constatar que o total dos BF concedidos pelo Estado apresenta um crescimento significativo, sobretudo entre 2009 e 2010, impulsionada pelo acréscimo dos BF processados na DGA, contrariando a tendência registada em 2011 na DGCI que decresce em relação ao período de 2010.

431. O rácio Total de BF/Total de Receitas Fiscais, que representa o grau de perdas fiscais em virtude da concessão de BF, apresenta um acréscimo de 6,5% no período 2009 a 2010, e um decréscimo de 1,0% no período de 2010 a 2011.

432. De salientar, por outro lado, que os valores da evolução dos BF registados nas CGE 2010 (figura XLV) e CGE 2011 (figura XXVI) são divergentes, conforme constatado no quadro seguinte;

Quadro IV.7 – Divergências dos Benefícios Fiscais Registada na CGE

(em milhões de ECV)

Departamento	BF de 2009			BF de 2010		
	CGE 2010	CGE 2011	Diferença	CGE 2010	CGE 2011	Diferença
DGCI	493,40	678,60	-185,20	678,60	747,50	-68,90
DGA	2.345,40	2.345,40	0,00	2.058,90	4.090,10	-2.031,20
Total BF	2.838,80	3.024,00	-185,20	2.737,50	4.837,60	-2.100,10

Fonte: PCGE - dados da CGE de 2010 (pg. 94) e de 2011 (pg. 46)

433. Conforme foi apurado pelo Tribunal, na Análise Preliminar à CGE de 2010, as divergências, sobretudo na DGA, foram explicadas na conta como sendo rectificação efectuada nos registos do SYDONIA++ dos BF efectivamente realizados de 2008 a 2010.

434. Entretanto, as informações sobre a evolução dos benefícios fiscais apresentados na conta de 2011 continuam a demonstrar algumas fragilidades na consolidação dos dados da DGCI e da DGA.

Recomendação n.º IV.1 – 22/PCGE11

Que se proceda a um maior controlo na consolidação de informações sobre Benefícios Fiscais concedidos e registados anualmente na CGE, pois as mesmas são divergentes e inconsistentes

4.3.1 - Benefícios Fiscais concedidos pela DGCI e DGA

435. De acordo com as alíneas a) e b), do n.º 2, do artigo 23º, e os artigos 24º e 25º do Decreto-Lei n.º 45/2009, de 23 de Novembro, que aprova o Diploma Orgânico do MFP:

- A Direcção-Geral das Contribuições e Imposto - DGCI é um serviço integrado na DNRE e tem por missão (...) *administrar os impostos sobre o rendimento e a despesa, as taxas, multas, bem como outras receitas tributárias que lhe forem cometidas por lei e não sejam da competência dos serviços aduaneiros;*

- A Direcção-Geral das Alfândegas – DGA é um serviço integrado na Direcção Nacional da Receita do Estado (DNRE) e tem por objectivo (...) *promover, coordenar e executar, as medidas e acções de política aduaneira relativa à organização, gestão e aperfeiçoamento do sistema aduaneiro, bem como o exercício da actividade aduaneira.*

436. Conforme já referido no Capítulo II da Receita, a DGCI e a DGA foram integradas numa estrutura nacional, a DNRE, enquanto órgão responsável pelo apoio à definição de política, planeamento, regulamentação, coordenação de serviços e avaliação do sistema tributário e aduaneiro, tendo-se mantido, a referida estrutura, na nova orgânica de 2013.

4.3.1.1 - Direcção-Geral das Contribuições e Impostos

437. A DGCI é uma das entidades responsáveis pela concessão e acompanhamento dos benefícios fiscais no âmbito do IUR, pela verificação dos pressupostos e objectivos básicos para a obtenção desses benefícios e pelo cumprimento das obrigações impostas aos titulares dos direitos.

438. O quadro IV.8 mostra o volume dos BF processados em 2010 e 2011, por sectores de actividade:

Quadro IV.8 – BF processados por sector de actividade – DGCI

Sectores	(em milhões de ECV)				
	BF - 2010		BF - 2011		Var. 11/10
	Valor	%	Valor	%	%
Indústria	47,5	6,9	203,5	32,1	328,3
Turismo	529,3	78,0	357,0	56,5	-32,5
Financeiro	67,9	10,0	27,2	4,3	-60,0
Outros	33,9	5,0	44,2	7,0	30,4
Total BF	678,6	100,0	631,9	100,0	-6,9
Total IUR	7.892,2	-	8.678,3	-	10,0
Total Receitas Correntes	30.239,0	-	33.573,4	-	11,0
Total Bf / Total IUR	8,6%	-	7,3%	-	-
Total Bf / Total Rec. Correntes	2,2%	-	1,9%	-	-

Fonte: PCGE - dados da CGE

439. Da análise do quadro IV.8 verifica-se que nos BF concedidos pela DGCI registaram uma ligeira diminuição, entre 2010 e 2011. O sector do Turismo continua a ser o mais beneficiado junto da DGCI, com 78% em 2010 e 56,5% em 2011. A Indústria constitui o sector onde se registou maior variação, ou seja, de 47,5 milhões de ECV em 2010 para 203,5 milhões de ECV em 2011, o que corresponde a uma variação de 328,3%.

440. Os rácios Total BF/Total de IUR e Total BF/Total Receitas correntes diminuíram ligeiramente, de 8,6% para 7,3% e de 2,2% para 1,9%, respectivamente.

441. O quadro IV.9 espelha os incentivos fiscais atribuídos pela DGCI, por Concelho:

Quadro IV.9 – BF processados pela DGCI por Concelho, no período 2009 – 2011

Concelho	(em milhões de ECV)				
	2009	2010	2011	Var 10/09	Var 11/10
	Valor	Valor	Valor	%	%
Sal	353,0	356,6	434,4	1,0	21,8
Praia	108,0	108,8	111,6	0,8	2,6
S. Vicente	9,0	8,9	66,0	-1,1	641,8
Boa Vista	164,0	165,6	0,6	1,0	-99,6
Outros	44,0	44,5	19,3	1,1	-56,6
Total	678,0	684,4	631,9	0,9	-7,7

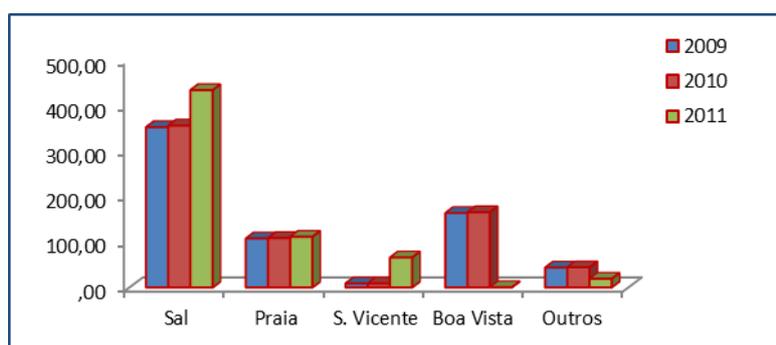
Fonte: PCGE - dados da DGCI e da CGE

442. Pode-se constatar que houve um decréscimo dos BF concedidos pela DGCI no período de 2010 a 2011. Entre 2009 e 2010 registou-se um crescimento ligeiro, na ordem dos 0,9%. A ilha do Sal, devido à maior concentração de empresas vocacionadas para o sector do Turismo, continuam a ser a mais beneficiada desde 2009, enquanto a Boa Vista é o concelho que teve o maior decréscimo, bem perto de 100%, apesar do sector do turismo ser aquele que teve mais incentivos fiscais entre

2010 e 2011. O concelho de São Vicente, período 2010 a 2011, obteve a maior taxa de variação com 641,8%, diferente do que tinha conseguido no período transacto.

443. De realçar todavia que, de acordo com os dados recolhidos e analisados nas CGE de 2010 e 2011, os BF atribuídos aos Concelhos foram superiores, em 5,8 milhões de ECV, aos registados por sectores de actividades.

Gráfico IV.2 – BF processados pela DGCI por Concelho, no período 2009 – 2011



Fonte: PCGE - dados da CGE

444. Durante a Missão de Verificação e Certificação *in loco*, efectuada na DGCI, verificou-se que não são efectuados estudos concernentes à renúncia fiscal, mas sim cenários que são remetidos ao Conselho de Concertação Social. Também, durante a mesma missão, não foi possível apurar os montantes dos BF por tipo de receita, concedidos na DGCI. Por outro lado, constatou-se ainda que a emissão dos certificados no MFP não tem sido a mais adequada, já que permite às empresas com dívidas avultadas junto ao fisco e sem requisitos legais beneficiarem de incentivos fiscais.

445. Sobre esta questão, conforme informações recolhidas junto da DGCI, de 14 empresas do concelho da Praia que usufruíram em 2011 de BF ascendendo a 65 milhões de ECV, foram apuradas 4 empresas com dívidas à Administração Fiscal, no valor aproximado de 18 milhões de ECV.

446. Pelo facto de se continuar a verificar um controlo insuficiente dos benefícios fiscais processados na Administração Fiscal, entende este Tribunal que é de se manter a recomendação que vem sendo formulada sobre esta matéria, em anos anteriores.

Recomendação n.º IV.2 – 23/PCGE11

Que se proceda a um controlo mais eficaz na concessão de incentivos fiscais, e se garanta que os benefícios atribuídos sirvam os fins para que foram criados, evitando-se a fuga e a evasão fiscais.

4.3.1.2 - Direcção-Geral das Alfândegas

447. A DGA é responsável pela arrecadação das receitas aduaneiras, pela gestão das atribuições dos Benefícios Fiscais Aduaneiros, de entre outras atribuições.

448. Apresenta-se, a seguir, os benefícios processados na DGA, por concelho versus impacto:

Quadro IV.10 – Benefícios Fiscais processados por Concelho – DGA

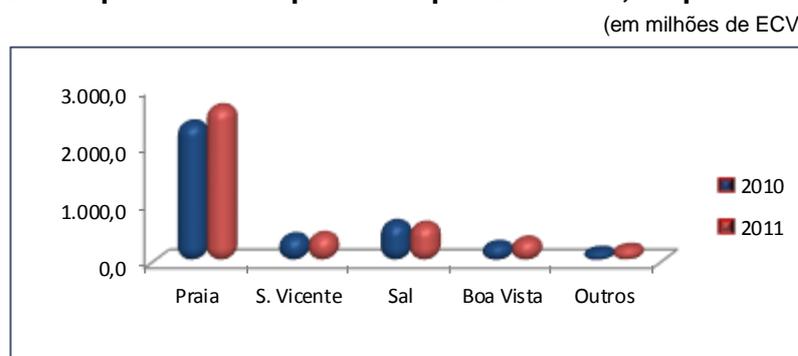
(em milhões de ECV)

Concelho	2010		2011		Var 11/10
	Valor	%	Valor	%	
Praia	2.413,9	59,0%	2.696,5	59,9%	11,7
S. Vicente	457,5	11,2%	480,7	10,7%	5,1
Sal	686,6	16,8%	657,7	14,6%	-4,2
Boa Vista	318,7	7,8%	397,2	8,8%	24,6
Outros	213,4	5,2%	272,8	6,1%	27,8
Total	4.090,1	100,0%	4.504,9	100,0%	10,1

Fonte: Dados da CGE 2011

449. Da leitura do quadro, constata-se que os BF concedidos em 2011 tiveram um crescimento de 10,1% em relação ao período transacto. A cidade da Praia é o concelho que mais beneficiou no período 2010 a 2011, representando 59% e 59,9% respectivamente. Os demais concelhos, apesar do aumento registado em 2011, são os menos beneficiados.

Gráfico IV.3 – BF processados pela DGA por Concelho, no período 2009 – 2011



Fonte: PCGE - dados da CGE de 2010 e de 2011

450. O quadro IV.11 espelha os benefícios fiscais atribuídos pela DGA, por tipo de receitas:

Quadro IV.11 – Benefícios Fiscais por tipo de Receita em 2011

Receita	(em milhões de ECV)	
	BF	Peso
Direitos de importação	1.732,53	38%
Taxa Comunitária (CEDEAO)	75,59	2%
Impostos sobre consumos especiais (ICE)	170,79	4%
Impostos sobre o Valor Acrescentado (IVA)	2.525,49	56%
Total BF	4.504,90	100%
Total de Receitas DGA	16.349,81	-
Total BF / Total Receitas DGA	27,6%	-

Fonte: PCGE- dados do Relatório da DGA

451. No quadro IV.11 pode-se constatar que os BF atribuídos em 2011 concentraram-se, no IVA com 56%, seguido dos Direitos de Importação, com 38%. Nesse mesmo período, apesar das receitas da DGA aumentarem em mais 20%, o rácio dos BF/Total receitas DGA em 2011 foi de 27,6%, superior ao registado no ano de 2010 (15,1%).

TÍTULO II – Capítulo V – Dívida Pública

CAPÍTULO V - DÍVIDA PÚBLICA

5.1 - Considerações Gerais

452. Tomada na sua acepção ampla, a dívida pública *abrange o conjunto de situações derivadas não só de 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 assumpção de operações em contrapartida de atribuições patrimoniais*. Porém, em sentido restrito, a dívida pública *corresponde apenas às situações passivas de que o Estado é titular em virtude do recurso a empréstimos públicos*²⁸.

453. As operações da dívida pública são geridas pela DGT, mais concretamente, no Serviço de Operações Financeiras (SOF), responsável pela execução das políticas de gestão da dívida pública traçadas pelo Governo, em estreita colaboração com o BCV que as executa. Importa salientar que integra a gestão da dívida interna Cabo-verdiana o Mecanismo do *Trust Fund*, instrumento em vigor desde 1998, que é também objecto de análise, neste Capítulo.

5.2 - Enquadramento legal e gestão da dívida pública

454. A competência específica do Tribunal de Contas, nesta matéria, fundamenta-se no exposto no n.º1, artigo 11º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho, que define que (...) *No Parecer da Conta Geral do Estado o Tribunal de Contas aprecia, designadamente, os seguintes aspectos:*

a) *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.*

²⁸ In Franco, António L. Sousa, (1993), “Finanças Públicas e Direito financeiro”, Almedina, Coimbra Vol. 2, 4ª Edição).

455. O que lhe confere amplos poderes de apreciar, não só as situações passivas resultantes do recurso ao crédito público directo, como também do crédito indirecto, em que o Estado assume a posição devedora secundária ou acessória, em virtude das garantias que presta às outras instituições do Estado, incluindo as empresas públicas²⁹.

456. As situações decorrentes de empréstimos de retrocessão concedidos pelo Estado ao sector público e privado para a prossecução de interesses públicos e realização de projectos de desenvolvimento, nas condições definidas nos respectivos acordos subsidiários de crédito, bem como as receitas públicas liquidadas e não cobradas, até o fim de cada exercício financeiro, constituem dívida pública activa do Estado. Este tipo de dívida é tratado, no presente Capítulo, apenas com o objectivo de determinar o financiamento líquido do Estado, durante o ano de 2011 (dívida líquida originada no ano), apesar de não influenciar, pelo menos directamente, o nível da dívida pública na acepção das responsabilidades passivas³⁰.

5.3 - Programa de Financiamento para 2011

457. Através da Lei do OE para o ano de 2011 foi previsto um défice global (necessidades de financiamento) no valor de 15.416.331,1 milhares de ECV a ser colmatado com recurso à dívida interna e externa, de acordo com o quadro abaixo:

Quadro V.1 – Programa de financiamento para 2011

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	Previsão	Execução	Desvio	
			Valor	%
Amortização de Empréstimos de Retrocessão	24.791,7	57.658,5	32.866,8	132,6
Concessão de Empréstimos de Retrocessão	3.954.745,8	2.579.838,2	-1.374.907,6	-34,8
Saldo	-3.929.954,1	-2.522.179,7	1.407.774,4	-35,8
Empréstimos Internos obtidos	9.683.716,4	9.568.142,5		
Amortização de Dívida Interna	5.190.000,0	7.028.826,3		
Saldo	4.493.716,4	3.130.510,7	-1.363.205,7	-30,3
Empréstimos Externos obtidos	16.817.578,1	16.051.915,3	-765.662,7	-4,6
Amortização de Dívida Externa	1.915.009,2	1.815.153,8	-99.855,4	-5,2
Saldo	14.902.568,9	14.236.761,6	-665.807,3	0,7
Financiamento Líquido	15.416.331,1	14.799.016,5	-617.314,6	-4,0

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

²⁹ Ver as finalidades e as diversas formas de contracção da dívida pública passiva, previstas nos artigos 78º e 79º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro.

³⁰ Ver a composição da dívida pública activa referenciada no artigo n.º 77 do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro.

458. Como se pode observar no quadro, o financiamento líquido obtido (14.799.016,5 milhares de ECV) ficou aquém do valor programado no OE (- 4,0%), devido à utilização dos saldos em caixa disponíveis no final do ano, não previstos no processo de preparação do OE, conjugada ainda com o facto do financiamento de empréstimos de retrocessão ter ficado, uma vez mais, longe de ser realizada (-35,8%). Consequentemente, o desvio negativo dos empréstimos de retrocessão, no montante de 1.374.907,6 milhares de ECV face ao previsto, serviu de contrapartida ao financiamento do GAP do OE.

459. Convém referir que, para o cálculo do financiamento líquido registado no quadro anterior, no valor de 14.799.016,5 milhares de ECV, foi considerado o crédito interno líquido ao Governo Central na Base Caixa, considerando assim, a variação dos depósitos em caixa do Governo Central, no período, no valor de 591.194,5 milhares de ECV³¹.

460. Com efeito, o montante necessário para cobrir o défice entre as receitas efectivamente cobradas, que se situaram nos 37.985,4 milhões de ECV, e as despesas executadas (de funcionamento e de investimento) que atingiram os 51.537,5 milhões de ECV foi de 13.552,1 milhões de ECV. Entretanto, como se pode verificar, o valor do financiamento líquido registado no quadro V.I é de 14.799,5 milhões de ECV apenas, acusando assim, uma diferença para menos de 1.246,9 milhões de ECV, justificada em parte na CGE como sendo erros e omissões derivados da insuficiente consolidação da conta.

5.4 - Operações Financeiras da Dívida

461. O classificador das Receitas, das Despesas e das Operações Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53-A/2003, de 26 de Novembro, designa de Operações Financeiras as que consistem em transacções que conduzem à variação de activos e passivos do Governo. Assim, de acordo com o anexo IV, a fls. 36 do B.O. n.º 39 Suplemento do referido classificador, elas englobam os empréstimos contraídos ou concedidos, as respectivas amortizações, os adiantamentos e respectivas

³¹ Mapa de Operações Financeiras do Estado da CGE de 2011, pg. 304 não numeradas.

regularizações, as participações do Estado no Capital Social das empresas, ou seja, apenas uma parte da dívida activa³² e a totalidade da dívida passiva do Estado³³.

462. O quadro V.2 apresenta, de forma resumida, as Operações Financeiras ocorridas em 2011 e sua variação líquida no período, por rubricas das operações activas e passivas:

Quadro V.2 – Operações Financeiras Activas e Passivas do Estado

(em milhares de ECV)

Operações Activas	Execução	Peso %	Operações Passivas	Execução	Peso %
Reemb.EMP. retrocessão	57.659	0,2	Emp. Retrocessão concedidos	2.579.838	22,5
Empréstimos Obtidos	25.620.058	99,8	Amortização Empr. Concedidos	8.843.980	77,1
Dívida interna	9.568.143	37,3	Dívida interna	7.028.826	61,3
De Curto Prazo	4.053.222	15,8	De Curto Prazo	3.118.826	27,2
De Médio Longo Prazo	5.430.000	21,1	De Médio Longo Prazo	3.910.000	34,1
Outros Créditos	84.920	0,3	Outros Créditos	0	0,0
Dívida Externa	16.051.915	62,5	Dívida Externa	1.815.154	15,8
De Curto Prazo		0,0	De Curto Prazo		0,0
De Médio Longo Prazo	16.051.915	62,5	De Médio Longo Prazo	1.815.154	15,8
Outras Operações Activas	0	0,0	Outras Operações Passivas	46.076	0,4
			Total Operações Passivas	11.469.894	100,0
			Variação Líquida	14.207.822	
Total	25.677.716	100,0	Total	25.677.716	

Fonte: PCGE - dados da CGE

463. Observa-se através do quadro que 37,3% das operações financeiras da dívida contraída diz respeito à dívida interna, com tendência para a consolidação da componente de médio e longo prazo, quando existe um mecanismo de redução da dívida interna (*Trust Fund*) para evitar níveis excessivos de endividamento interno. Todavia, este mecanismo não tem funcionado desde 2005, por falta de realização de capital (ver ponto 5.4.2.1.3).

5.4.1 - Dívida Pública Activa

464. De acordo com o Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro, a dívida pública activa corresponde às receitas públicas, fiscais e não fiscais, liquidadas e não cobradas até final do exercício e aos empréstimos de retrocessão. Relativamente às receitas públicas, fiscais e não fiscais liquidadas e não cobradas, as mesmas não se

³² À excepção das receitas fiscais e não fiscais, liquidadas e por cobrar até o fim de cada exercício financeiro.

³³ Ver os já referenciados artigos 77º a 79º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro.

encontram consolidadas, como se refere no Capítulo II da Receita, no ponto 2.7 dívida fiscal. Portanto, o que sobressai neste ponto é o reembolso de empréstimos de retrocessão, que registou no período de 2010 para 2011 um aumento de 29.082 milhares de ECV.

5.4.1.1 - Desembolsos e Reembolsos de Empréstimos de Retrocessão

Quadro V.3 – Empréstimos de Retrocessão

(em milhões de ECV)

Empréstimo Retrocessão	Reembolso			Desembolso		
	Previsto	Executado	Desvio %	Previsto	Executado	Desvio %
Capital	24,8	23,1	-7,1	3.954,7	2.579,8	-34,8

Fonte: PCGE - dados da CGE e da DGT

465. Como se pode verificar no quadro, tanto o reembolso como o desembolso dos empréstimos de retrocessão situaram-se abaixo da previsão, obtendo respectivamente, um desvio de 7,1% e 34,8% face ao previsto. Segundo a CGE, os reembolsos referem-se ao empréstimo subsidiário assinado com a Águas de Cabo Verde e Enapor.

5.4.1.2 - Serviço da dívida dos Empréstimos de Retrocessão

466. Para uma análise mais aprofundada dos empréstimos de retrocessão, o quadro V.4 evidencia a previsão/execução de capital e juros no ano de 2011:

Quadro V.4 – Serviço da dívida dos Empréstimos de Retrocessão

(em milhões de ECV)

Empréstimo Retrocessão	2011		Desvio	
	Previsão	Execução	Valor	%
Juros	59,7	54,9	-4,8	-8,0
Capital	24,8	23,1	-1,8	-7,1
TOTAL	84,5	78,0	-6,6	-7,8

Fonte: PCGE - dados da CGE de 2011 (Figura XCII, pg. 144)

467. Conforme se pode extrair do quadro, tanto os juros cobrados das entidades retrocessionárias como o reembolso do capital registaram um desvio negativo de 8,0% e 7,1%, respectivamente.

468. Conforme quadro acima, no reembolso da rubrica empréstimos de retrocessão verificou-se uma incongruência de informação entre a pg. 144 da CGE (23,05 Milhões de ECV) e o respectivo anexo Mapa - Operações Financeiras do Estado/2011 (57,7 milhões de ECV), totalizando uma diferença de 34,65 milhões de ECV para mais no referido Mapa.

5.4.2 - Dívida Pública Passiva

469. O Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro, sobre o Regime Financeiro da Contabilidade Pública, na sua Secção III, artigos 78º a 84º, que definem os objectivos da contracção da dívida pública passiva, as formas e os limites do endividamento, a existência de várias classificações da dívida pública passiva, designadamente a flutuante e fundada, a directa e indirecta e a interna e externa.

470. O recurso ao crédito pelo Estado tem, pois, por objectivo a captação de meios para a realização de investimentos ou para o atendimento de casos de flagrante necessidade nacional, não podendo ser utilizado para custear despesas correntes, salvo para socorrer a dificuldades de tesouraria, a denominada dívida flutuante. Assim, além da dívida flutuante, prevê a existência de dívida fundada, isto é, aquela que é constituída por encargos financeiros traduzidos no principal e nos juros, resultantes de empréstimos de médio e longo prazo.

471. Por dívida directa entende-se aquela assumida pelo Estado na posição de devedora principal. A dívida indirecta é aquela assumida pelo Estado na posição devedora secundária ou acessória, em virtude de garantia prestada.

472. É neste quadro juridicamente definido que se procederá à análise da dívida pública passiva.

5.4.2.1- Dívida Interna

473. Considera-se dívida interna 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 abrangem os Bilhetes do Tesouro (BT) com prazos de maturidade, em 2011 de 91, 182 e 364 dias, e uma taxa média global de juros de 4,0%. Este tipo de dívida é considerado de dívida flutuante, e advém de empréstimos a curto prazo contraídos para resolver dificuldades de tesouraria, ou antecipação de receitas e restos a pagar, que normalmente devem ser regularizados no mesmo período orçamental.

474. A dívida interna Cabo-verdiana é composta, além dos BT, por emissões e amortizações de Obrigações do Tesouro (OT), com prazos de maturidade superiores a um ano e uma taxa média global de juros de 5,4%³⁴ entrando na classe de dívida de médio e longo prazo, ou seja, dívida consolidada, e, ainda, de outros instrumentos, designados de Protocolos e Outros Créditos.

5.4.2.1.1 - Emissões e amortizações

475. Pela análise do quadro V.5, verifica-se que o *stock* final da dívida interna, em 2011, foi de 32.022,0 milhões de ECV e o financiamento interno líquido foi de 2.504,0 milhões de ECV. Os instrumentos da dívida interna mais utilizados para fazer face às necessidades de financiamento do Estado em 2011 foram sobretudo as Obrigações do Tesouro (com uma parcela de 90,2%).

³⁴ Conforme a CGE de 2011 (Figura LX, pg.113)

Quadro V.5 – Composição e fluxos do financiamento interno

(em milhões ECV)

Designação	2011					Financiamento interno Líquido
	Stock Inicial	Emissão	Amortização	Stock Final	%Stock/Div Int.	
Bilhetes do Tesouro	600,0	4.053,0	3.119,0	1.534,0	4,8	934,0
Obrigações do Tesouro	27.369,0	5.430,0	3.910,0	28.889,0	90,2	1.520,0
Protocolos	277,0	0,0	138,0	139,0	0,4	-138,0
Outros Créditos	1.273,0	187,0	0,0	1.460,0	4,6	187,0
Totais	29.519,0	9.670,0	7.166,0	32.022,0	100,0	2.504,0

Fonte: PCGE - dados da CGE

Obs: Para o cálculo do financiamento interno líquido, apurado no quadro acima, considerou-se o fluxo (emissão - amortização) dos instrumentos da dívida interna.

► Bilhetes do Tesouro

476. O *stock* final dos BT (*stock* inicial + emissão - amortização), a 31 de Dezembro de 2011, foi de 1.534,0 milhões de ECV, enquanto na CGE de 2011 (Figura LXXXI, pg.135, no quadro do *stock* da dívida interna por instrumento) consta o montante de 1.529 milhões de ECV, valor inferior àquele em 5,0 milhões de ECV.

477. Têm-se constatado sistematicamente nas CGE algumas discrepâncias no que tange ao *stock* final dos BT, justificadas pelo facto do registo na CGE, além dos valores nominais, incluir os montantes de juros pagos, efectuados a desconto.

478. A este propósito retoma-se as alegações apresentadas, em sede do contraditório exercido pelo MFP, no último Parecer emitido por este Tribunal, (...) *a questão dos juros no stock de BT foi resolvida em 2011 (...)*, entendendo o Tribunal *naquela data que*, salvo verificação em contrário no exercício de 2011, deveria se considerar aquela questão ultrapassada.

479. Acresce ainda que, segundo a CGE de 2011 (vide pg. 141) o MFP (DNOCP e SOF) procedeu a alteração na forma de cálculo do *stock* da dívida conforme havia sugerido o Tribunal. Entretanto constatou-se também que tal rectificação limitou-se ao relatório da Ministra das Finanças, estando ainda presente nos mapas anexos à CGE, valores do *stock* não rectificadas (vide figura LXXXIX na pg.142 e Mapa do *stock* da dívida interna por credor em 2011 em pg. não numerada).

480. O Tribunal de Contas tentou esclarecer esta questão ao longo da MVCIL efectuada no MFP em 2013 e conforme os técnicos do SOF, por esquecimento, nos mapas da dívida pública continua a constar o valor do stock ainda não rectificado, tendo-se prontificado para o efeito na próxima CGE referente ao exercício orçamental de 2012 a ser elaborada e apresentada pelo Governo. Consequentemente, o *stock* da dívida interna tem vindo sistematicamente a registar valores acumulados de juros.

481. Com efeito, o TCCV havia apurado no PCGE de 2010, o valor do *stock* final real da dívida interna em 29.513,0 milhões de ECV e não os 29.519,0 milhões de ECV acima, superior em 6 milhões de ECV constantes na CGE. A não consideração no stock dos BT do montante de 594,1 milhões de ECV enquanto valor nominal dos BT que deram entrada na conta do Tesouro e que, efectivamente, não haviam sido pagos a 31 de Dezembro de 2010, estiveram na base daquela divergência.

482. Assim, o *stock* final real da dívida interna em 2010 e 2011 ascendeu a 29.513 e 32.016,0 milhões de ECV, respectivamente, como se pode verificar através do quadro que segue:

Quadro V.6 – Stock Final da dívida interna em 2010 e 2011

(em milhões ECV)

Designação	Stock Final Dívida Interna			
	2010	%	2011	%
Bilhetes do Tesouro	594,1	2,0	1.529,0	4,8
Obrigações do Tesouro	27.369,0	92,7	28.889,0	90,2
Protocolos	277,0	0,9	139,0	0,4
Outros Créditos	1.273,0	4,3	1.460,0	4,6
Totais	29.513,1	100,0	32.016,0	100,0

Fonte: PCGE - dados da CGE

► Protocolos

483. Outra questão suscitada em anteriores pareceres foi o facto de a CGE apresentar, como instrumentos de dívida interna do Estado, o *stock* da dívida decorrente de acordos assinados com algumas entidades denominados de Protocolos, valores de compensações de bonificações de juros. Como se sabe, na sua essência, esses instrumentos constituem despesas do Estado cuja natureza assume o carácter de subsídios, na medida em que os verdadeiros beneficiários são os consumidores/população em geral (e.g. défice tarifário e dívidas de iluminação pública pagos à Empresa de Electricidade e Água - Electra, SARL).

484. Essas dívidas não são originadas de necessidades de financiamento, mas sim, da assumpção de compromissos que originam despesas correntes de funcionamento e que deveriam ser efectivamente pagas através das correspondentes rubricas, e não como movimentos de operações financeiras, o que denota uma certa incongruência na sua classificação.

485. Assim, conclui-se que em 2011, existem ainda dívidas assumidas pelo Estado que afiguram despesas de funcionamento, consideradas como instrumento da dívida interna e, conseqüentemente, aumentando o seu *stock*, embora tenham diminuído no ano comparativamente a 2010.

Sobre esta questão as alegações apresentadas esclareceram ao TCCV *que (...) Existem vários instrumentos de assumpção de dívida do Estado, desde Títulos do Tesouro, Protocolos e Outros Créditos junto dos bancos comerciais (créditos a entidades públicas, bonificação não paga, etc.), pelo que entende-se incluir todas as responsabilidades do Estado que se afiguram como dívida circulante e fundada (...).*

5.4.2.1.2 - Evolução do Stock da dívida interna

486. Para análise, em termos de evolução, por subscritores do sistema bancário e outros (variação, crescimento e percentagens do PIB), considerou-se o *stock* da dívida doméstica³⁵ dos últimos 3 anos, apresentado no quadro V.7 que segue:

³⁵ Para a elaboração do quadro V.8 foram utilizadas as informações constantes na CGE, considerando o *stock* final da dívida pública interna de 29.519,0 milhões de ECV em 2010 e não o calculado pela Equipa do TCCV no valor de 29.513,1 milhões de ECV.

Quadro V.7 – Evolução do Stock da Dívida Interna

(em milhões de ECV)

INSTITUIÇÕES SUBSCRITORAS/ANO	2009	(%)	2010	(%)	2011	(%)
Sistema Bancário	14.378,8	53,0	15.162,3	51,4	17.550,3	54,8
BCV	3.458,5	12,7	3.178,5	10,8	3.178,5	9,9
BCA	5.714,1	21,1	5.867,9	19,9	4.154,3	13,0
CECV	2.375,5	8,8	2.737,1	9,3	7.044,8	22,0
BCN	964,1	3,6	1.119,1	3,8	1.058,0	3,3
BIA	1.775,0	6,5	1.877,7	6,4	1.702,3	5,3
BAI	91,6	0,3	91,6	0,3	121,6	0,4
BMGCV	0,0	0,0	5,5	0,0	5,5	0,0
BESCV	0,0	0,0	200,0	0,7	200,0	0,6
BFI	0,0	0,0	74,9	0,3	74,9	0,2
ECCV	0,0	0,0	10,0	0,0	10,0	0,0
Outros	12.751,5	47,0	14.356,3	48,6	14.466,0	45,2
INPS	12.286,8	45,3	14.079,8	47,7	14.327,0	44,7
GARANTIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CORREIOS DE CABO VERDE	30,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
IMPAR	20,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
PROMOTORA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IFH	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SHELL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ELECTRA	414,7	1,5	276,5	0,9	139,0	0,4
TOTAL	27.130,3	100,0	29.519,0	100,0	32.016,3	100,0
VARIÇÃO ANUAL	-----			2.388,7		2.497,3
PIB (p.c)		135.879,0		138.569,0		147.924,0
DÍVIDA INTERNA /PIB	19,97		21,30		21,64	
TAXA DE CRESCIMENTO DÍVIDA INTERNA		-----		8,8%		8,5%

Fonte: PCGE - dados da CGE

487. Observa-se que o quadro evidencia uma tendência de crescimento do *stock* da dívida interna que havia sido retomada em 2009, embora o rácio do *stock* da dívida interna/PIB (21,64%) tenha sofrido uma ligeira variação de 0,34 p.p. quando comparado com o valor do ano anterior (21,30%).

488. Conforme atrás referido, em 2010 o *stock* da dívida interna, excluindo os TCMF e os atrasados por regularizar, foi de 29.513,0 milhões de ECV e não os 29.519,0 milhões de ECV, que justificam a diferença no financiamento interno líquido de 2.497,3 milhões de ECV.

489. Através do quadro seguinte, encontra-se evidenciada a estrutura do financiamento interno líquido, por instrumentos:

Quadro V.8 – Financiamento interno líquido

(em milhões de ECV)

Instrumentos da dívida interna	Execução	%
Emissões	9.670,0	100,0%
OT	5.430,0	56,2%
BT (líquidas)	4.053,0	41,9%
Outros (líquidos)	187,0	1,9%
Amortização dívida de medio e longo prazo	7.167,0	100,0%
OT	3.910,0	54,6%
BT	3.119,0	43,5%
Outros Empréstimos (Protocolos)	138,0	1,9%
Financiamento Líquido (Emissões - Amortizações)	2.504,0	

Fonte: PCGE - dados da CGE

490. Como se pode verificar, o financiamento interno líquido situou-se nos 2.504 milhares de ECV, tendo em conta as emissões e as amortizações efectuadas durante o ano em análise.

491. Assim, considerando que o artigo 58º do OE de 2011, aprovado através da Lei n.º 43/VIII/2011, de 28 de Julho, prevê que (...) *para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do orçamento do Estado, fica o Governo autorizado a aumentar o endividamento interno líquido em 4.493.716.378\$00 (...)*, se conclui que foi cumprido o limite estabelecido no OE.

5.4.2.1.3 - Impacto do Trust Fund na redução da dívida interna

492. A Lei n.º 69/V/98 de 24 Agosto criou o *International Support for Cabo Verde Stabilization Trust Fund*, abreviadamente designado por *Cabo Verde Trust Fund (CVDTF)*. O seu capital foi fixado em 180.000.000 USD que resultaria da contribuição de 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 pelo fundo.

493. Os resultados líquidos gerados em cada exercício, de acordo com o artigo 17º da citada lei, seriam distribuídos da seguinte forma:

- 90% para os titulares dos Títulos Consolidados de Mobilização Financeira (TCMF);
- 5% para o Fundo Especial de Estabilização e Desenvolvimento e
- 5% para o Banco de Cabo Verde.

494. Porém, tendo em conta que desde 2005 não houve qualquer aumento de capital do *Trust Fund* e, conseqüentemente, nenhuma conversão de títulos da dívida pública em TCMF, a análise deste ponto limita-se à rendibilidade anual da aplicação financeira do capital investido no *Trust Fund*, bem como à distribuição dos resultados líquidos

obtidos em 2011. Estes elementos foram solicitados à DGT do MFP pelo Tribunal de Contas na nota de ofício N.º 232/DST/2013, datada 18 de Julho e facultado o Relatório Anual do *Trust Fund* referente ao exercício de 2011, em parte reflectidos no quadro seguinte:

Quadro V.9 – Rendibilidade do CVDTF - Trust Fund

RUBRICA/ANO	(em milhares de ECV)				
	2007	2008	2009	2010	2011
Lucro do Exercício	392.634	461.564	512.614	481.065	367.590
Capital do CVDTF	11.760.197	11.760.197	11.760.197	11.760.197	11.760.197
Taxa de Crescimento Lucro	4%	18%	10%	-6,1%	-23,0%
Rendibilidade Carteira CVDTF	2,38%	3,96%	4,40%	4,13%	3,17%
Rendibilidade Benchmark - Mercado	3,30%	3,35%	3,10%	2,32%	2,39%

Fonte: PCGE - dados do Relatório da Fiduciária Internacional Limitada de 2011

495. O capital da CVDTF produziu, no exercício de 2011, um lucro de 367.590 milhares de ECV (um decréscimo de 23,59 % face a 2010), contribuindo assim para a desaceleração da taxa de crescimento do lucro. Por sua vez, a rendibilidade da carteira do *Trust Fund* situou-se nos 3,17%, mantendo-se acima da rendibilidade do mercado (2,39%), embora inferior à registada no ano anterior.

496. Em conformidade com a Lei n.º 69/V/98, de 17 de Agosto, que regula a afectação dos resultados líquidos de cada exercício, após dedução dos custos e encargos do funcionamento do *Trust Fund*, os resultados referentes a 2011 foram distribuídos da seguinte forma:

- (90%) para os detentores de TCMF – 330.831 milhares de ECV;
- (5%) para o Banco de Cabo Verde – 18.379 milhares de ECV e
- (5%) para o Fundo Especial de Estabilização e Desenvolvimento – 18.379 milhares de ECV.

497. Desconhece-se a aplicação dos resultados acumulados afectos ao Fundo Especial de Estabilização e Desenvolvimento, razão pela qual não tem sido possível avaliar o impacto real do *Trust Fund* no alívio do peso da dívida interna do país.

498. Porém, no relatório referente ao exercício de 2011 sugeriu-se ao Governo ter uma maior atenção e dinamismo na efectivação do resgate dos TCMF emitidos por conta dos desembolsos ocorridas já que se aproxima a data para o efeito (2018).

5.4.2.2 - Dívida Externa

499. A dívida externa, nos termos do n.º 7 do artigo 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.

5.4.2.2.1 - Desembolso e Reembolso

500. A composição e os fluxos da dívida externa são apresentados no quadro V.10

Quadro V.10 – Composição e Fluxos do Financiamento Externo

(em milhões de ECV)

Credor	2011			Stock Final	Financ. Líquido
	Stock Inicial	Desembolso	Reembolso		
Multilateral	48.238,0	3.398,2	987,2	49.737,4	1.498,4
FAD	12.433,0	187,8	156,7	12.801,4	368,4
BMVIDA	24.042,0	281,5	304,8	22.816,0	-1.226,0
BADEA	2.426,0	85,2	128,5	2.315,6	-110,4
BAD	3.534,0	1.654,0	0,0	5.187,5	1.653,5
BEI	1.929,0	761,3	81,6	2.608,7	679,7
OPEC	1.268,0	180,0	110,7	1.320,2	52,2
FIDA	1.451,0	39,7	51,1	1.378,5	-74,5
NDF	231,0	0,0	18,4	215,2	-15,8
NTF	205,0	0,0	14,7	178,3	-26,7
CEDEAO	720,0	208,7	28,4	918,1	198,1
BES	0,0	0,0	92,2	0,0	0,0
Bilateral	15.039,0	4.894,4	230,9	19.834,8	4.795,8
Government	15.039,0	4.842,2	230,9	19.782,7	4.743,7
China	1.842,0	525,7	0,1	2.552,0	710,0
Kuw ait	647,0	0,0	60,4	600,4	-46,6
Portugal	9.824,0	2.427,3	0,0	11.903,2	2.079,2
Bélgica	80,0	0,0	0,0	80,3	0,3
KBIC-JICA	758,0	1.588,9	0,0	2.618,2	1.860,2
ICO	1.431,0	177,5	127,3	1.500,0	69,0
Fundo Saudita	219,0	118,9	0,0	350,8	131,8
Brasil (CADEX)	202,0	0,0	43,2	137,9	-64,1
AFD	36,0	4,0	0,0	40,0	4,0
Export Credit Agencies	0,0	52,1	0,0	52,1	52,1
CADEX	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Austria	0,0	52,1	0,0	52,1	52,1
Private Companies	7.157,0	7.759,3	597,0	14.528,2	7.371,2
Banco Espírito Santo	92,0	0,0	349,6	0,0	-92,0
Caixa Geral de Depósitos	2.718,0	6.500,5	136,9	9.143,0	6.425,0
KFW	221,0	0,0	110,6	0,0	-221,0
BPI	4.126,0	1.258,8	0,0	5.385,3	1.259,3
Totais	70.433,0	16.051,9	1.815,2	84.100,4	13.666,9

Fonte: PCGE - dados da CGE

501. Segundo a CGE, o stock final da dívida externa ascendeu em 2011 a 84.100,4 milhões de ECV, revelando uma variação positiva na ordem dos 13.666,9 milhões de ECV, devido ao aumento expressivo dos desembolsos através das três modalidades de empréstimos (multilateral, bilateral e comercial) e justificado pelo aumento de desembolsos de empréstimos contratados nos anos anteriores, com particular ênfase para o empréstimo comercial (BPI e CGD) e bilateral (Portugal e KBIC-JICA), cujos primeiros desembolsos ocorreram em 2010 e aceleraram em 2011.

502. A modalidade comercial deu origem a um financiamento líquido de 7.731,2 milhões de ECV e a um forte incremento da dívida externa, canalizada nomeadamente para os projectos de infraestrutura portuária, rodoviária, de reforço de capacidade de produção e distribuição de energia eléctrica na ilha de Santiago, bem como do projecto habitação de interesse social.

503. Acresce que no Parecer de 2010, o TCCV havia apresentado um valor diferente de 72.733,8 milhões de ECV para o stock final da dívida externa, concluindo que o mesmo divergia não só do apurado pelo MFP na CGE de 2010 como do próprio Relatório Anual do BCV que indicava o valor de 74.401,3 milhões de ECV, superior a qualquer dos valores acima mencionados.

504. Os desembolsos bilaterais aumentaram em 1.488,8 milhões de ECV comparativamente ao ano anterior, dando origem a um financiamento líquido de 4.795,8 milhões de ECV, com proveniência de Portugal, Japão e China enquanto os multilaterais registaram uma diminuição significativa de 53% (6.363,3 milhões de ECV, em 2010).

505. À semelhança de anos anteriores, constatou-se que a informação relativa a desembolsos de 2011 não foi devidamente consolidada e apresentada na CGE. O TCCV recorreu aos fluxos de desembolso externo constante na pg. 29 do Relatório do BCV, segundo o qual, estes se fixaram em 15.986,9 milhões de ECV respectivamente, contra os 16.051,9 milhões de ECV contabilizados na CGE (+ 65,0 milhões de ECV, respectivamente).

506. Nos desembolsos referentes à ajuda orçamental também houve discrepâncias já que, segundo as figuras LXXV e LXXVI - Desembolso por Sector de Economia e por Projecto, respectivamente, constantes nas pgs. 128 e 129 da CGE corresponderam a 10% (1.653,9 milhões de ECV) do total dos desembolsos externos do ano (16.051,9 milhões de ECV), diferente dos 1.710,6 milhões de ECV constante no Mapa I - Receitas Correntes e de Capital do Estado segundo a Classificação Económica.

507. Aliás uma das deficiências apontadas na CGE de 2011 (vide pg. 29) a nível do PIP, é a omissão de informações por desconhecimento do total dos donativos entrados nas contas dos projectos financiados directamente pelos parceiros de desenvolvimento (podendo estar relacionado com a cabimentação expressa e a violação do princípio da unicidade de caixa e da especificação).

508. Este facto é coerente com as constatações dos relatórios de auditorias realizadas pelo Tribunal em 2013 ao Programa Desenvolvimento do Sector Energético (DSE) e ao Circuito do PIP que indicaram alguns casos de registo via “Cabimentação Expressa” com omissões de registo no Mapa de PIP da CGE.

5.4.2.2.3 - Evolução do Stock da dívida externa

509. Relativamente à evolução do *Stock* da dívida externa e o seu rácio em relação ao PIB³⁶, o quadro seguinte retrata a situação no período 2009 - 2011:

Quadro V.11 – Evolução do stock da dívida externa

(em milhões de ECV)

CREDOR/ANO	2009	(%)	2010	(%)	2011	(%)	V.m.a (%)
Multilateral	46.184,50	79,34	48.238,20	68,49	49.737,32	59,14	3,78
Bilateral	11.258,90	19,34	15.037,90	21,35	19.834,81	23,58	32,73
Comercial	766,70	1,32	7.157,40	10,16	14.528,23	17,27	468,26
TOTAL	58.210,10	100,00	70.433,50	100,00	84.100,36	100,00	20,20
VARIAÇÃO ANUAL	-----		12.223,40		13.666,86		
PIB (p. c.)	135.879,0		138.569,0		147.924,0		4,37
RÁCIO DÍVIDA EXTERNA/PIB	42,84		50,83		56,85		15,25
TAXA REAL DE CRESCIMENTO	-		21,0%		19,4%		

Fonte: PCGE - dados da CGE e PIB do INE

510. Em 2011 o peso do *stock* da dívida externa multilateral sobre o seu total, apesar de continuar a ser preponderante, vem diminuindo (68% em 2010 conta 59% em 2011). A dívida bilateral reforçou gradativamente a sua importância relativa (23,58%), enquanto a dívida comercial assumiu um papel muito forte, passando a deter um peso de 17,27% (10,16% em 2010).

³⁶ Corresponde ao valor do PIB definitivo facultado pelo INE a pedido do Tribunal de Contas

511. Conforme se pode verificar, no período em análise, o crescimento médio anual da dívida externa foi na ordem de 20,20%, enquanto o crescimento médio do ratio dívida externa/PIB foi de 15,25%, abaixo do crescimento da dívida externa. Em 2011 o rácio da dívida externa/PIB atingiu os 56,85% registando-se um aumento de 6,02 p.p. relativamente ao ano anterior.

5.4.2.3 - Serviço da Dívida Passiva

512. O quadro a seguir faz a comparação bienal e o apuramento dos encargos totais do serviço da dívida pública directa (interna e externa), colocando em evidência o peso dos juros e das amortizações nas Despesas de Funcionamento e nas Receitas Correntes, nos últimos dois anos.

Quadro V.12 – Evolução do Serviço da Dívida Directa

(em milhões de ECV)

SERVIÇO DA DÍVIDA	2010			2011		
	Valor	Peso		Valor	Peso	
		Despesas Funcionamento	Receitas Correntes		Despesas Funcionamento	Receitas Correntes
Dívida interna						
Juros (BT e OT)	1.460,0	5,3%	4,8%	1.425,0	4,9%	3,8%
Amortização (OT)	3.925,8	14,1%	13,0%	3.910,0	13,5%	10,3%
SUBTOTAL	5.385,8	19,4%	17,8%	5.335,0	18,5%	14,0%
Dívida externa						
Juros	699,1	2,5%	2,3%	851,5	2,9%	2,2%
Amortização	1.974,3	7,1%	6,5%	1.815,2	6,3%	4,8%
SUBTOTAL	2.673,4	9,6%	8,8%	2.666,7	9,2%	7,0%
Dívida interna e externa						
Juros	2.159,1	7,8%	7,1%	2.276,5	7,9%	6,0%
Amortização	5.900,1	21,3%	19,5%	5.725,2	19,8%	15,1%
TOTAL GERAL	8.059,2	29,0%	26,7%	8.001,7	27,7%	21,1%
Despesas Funcionamento	27.748,8	100,0%	-	28.911,0	100,0%	-
Receitas Correntes	30.238,8	-	100,0%	37.985,4	-	100,0%

Fonte: PCGE - dados da CGE e da DGT

OBS: O valor da amortização da dívida interna apresentada acima não inclui os montantes de juros pagos de BT.

513. De acordo com a análise global dos encargos com o serviço da dívida pública interna e externa reflectidos no quadro anterior, nota-se que, em termos gerais, houve uma diminuição dos mesmos, já que em 2011 estes atingiram os 8.001,7 milhões de ECV (27,7 % das Despesas de Funcionamento e 21,1% das Receitas Correntes) contra os 8.059,2 milhões de ECV (29,0% das Despesas de Funcionamento e 26,7% das Receitas Correntes em 2010), justificados por dois motivos: Na dívida interna

essencialmente pelo diferimento no pagamento de uma obrigação do Tesouro e seu último cupão que venceu a 31 de Dezembro sendo que o BCV procedeu a sua liquidação a 3 de Janeiro de 2012 e na dívida externa, pelo facto de alguns empréstimos com peso naquele serviço atingirem a maturidade em 2010.

514. Constata-se a existência de elevados encargos com o serviço da dívida interna (juros e amortização do capital) quando comparados com o da dívida externa, ou seja, a maior parte da dívida amortizada diz respeito à dívida interna (66,67%).

5.5 - Dívida Garantida

515. O limite máximo definido no OE de 2011 para a concessão de avales e outras garantias do Estado, em termos de fluxos anuais, foi de 3.000 milhões de ECV (artigo n.º 57º). Este montante exclui as garantias concedidas no âmbito de processos de renegociação da dívida avalizada e as concedidas a empresas públicas, no quadro dos contratos celebrados ao abrigo da ajuda alimentar concedida ao país pelos parceiros de desenvolvimento.

516. De acordo com o quadro abaixo, a variação em termos de *stock* da Dívida Contingencial do Estado em 2011 ascendeu a 157 milhões de ECV.

Quadro V.13 – Avales e outras garantias concedidos em 2011

Beneficiário	em milhões de ECV		Variação
	Stock Dívida Contingencial		
	2010	2011	
Águas de Porto Novo	206	164	-42,0
ASA	33	39	6,0
Câmara Municipal de Porto Novo	78	75	-3,0
Câmara Municipal de Santa Catarina	136	128	-8,0
Câmara Municipal de São Vicente	28	23	-5,0
Câmara Municipal de São Nicolau	49	44	-5,0
Câmara Municipal de Paúl	120	116	-4,0
Electra	4.552	4.552	0,0
Enapor	28	247	219,0
IFH	750	750	0,0
NOSI	0	0	0,0
Imprensa Nacional de Cabo Verde	1	0	-1,0
Total	5.981	6.138	157,0

Fonte: PCGE - dados da CGE

517. Constatou-se que houve uma variação positiva de 157 milhões de ECV no stock da dívida contingencial do Estado em 2011. Entretanto, na MVCIL ao MFP foi informado ao Tribunal de Contas que o montante se referia a operações de

renegociações da dívida pública que implicam acrescidos custos associados mas que não correspondiam necessariamente à situação de concessão de avales ou outras garantias do Estado e não podiam ser contabilizados como tal.

518. Segundo informações recolhidas nos Boletins Oficiais foram publicados em 2011, 2 avales, 1 destinado aos TACV e 1 à Electra SARL via Resoluções n.ºs 47/2011, de 14 de Novembro e 40/2011, de 24 de Outubro, respectivamente, que segundo a pg. 143 da CGE ficaram sem efeito devido a não concretização das mesmas. Assim se pode concluir que foi cumprido o limite fixado no OE.

519. Nos últimos pareceres, o Tribunal tem alertado que o aval da Electra SARL, apresenta maior risco de incumprimento para o Estado, a curto prazo, devido à acumulação de resultados negativos daquela empresa nos últimos anos o que poderia constituir um risco potencial sobretudo quando se verifica, nos últimos anos, a viabilidade da mesma, à custa da subvenção do Governo.

520. Contudo, foi no aval concedido a Águas de Porto Novo, que veicularam informações na comunicação social de possíveis incumprimentos (...) *a 1 de Outubro de 2012 a notícia é avançada pela “Inforpress” e pela edição online de “A Nação”, que referem estarem em causa “incumprimentos sucessivos” por parte da empresa Cabo-verdiana. Já em Junho deste ano, La Caixa havia dado à Águas de Porto Novo um prazo de dez dias para a liquidação da dívida, alertando então que o incumprimento levaria necessariamente o banco a executar a caução do Estado Cabo-verdiano (...).*

521. Conforme apurado durante a MVCIL ao MFP em 2013, houve de facto incumprimento do aval por parte da Águas de Porto Novo tendo sido garantidas as prestações pelo Governo de Cabo Verde que assinou um termo de compromisso com a referida empresa para a devolução do valor pago pelo Estado.

522. Tal situação verificada em 2011 reforça a necessidade de implementar o disposto no artigo 13º do Decreto n.º 45/96, de 25 de Novembro, através da criação do fundo de garantia dos avales que à data da preparação do presente Parecer, ainda se encontra por concretizar. Pelo que entende o TCCV, sobre esta matéria suscitar a seguinte recomendação:

Recomendação n.º V.1 – 24/PCGE11

Em conformidade com o artigo 13º do Decreto n.º 45/96, de 25 de Novembro, deverá ser constituído o Fundo de Garantia dos Avals do Estado, enquanto provisão para fazer face a possíveis incumprimentos das entidades beneficiárias.

5.6 - Dívida e Outras responsabilidades do Estado

5.6.1 - Stock global

523. Considerando a dívida pública no sentido mais amplo, incluindo alguns passivos contingências que podem vir a representar créditos detidos sobre o Estado, ainda não concretizados, mas que podem transformar-se numa obrigação ou responsabilidade financeira em determinadas circunstâncias (excluindo os passivos das empresas públicas estatais), elaborou-se o quadro que segue:

Quadro V.14 – Dívidas e Outras Responsabilidades do Estado a 31/12/2011

Designação	(em milhões de ECV)	
	Stock Montante	Total %
Interna	32.016,2	26,2
Bancária	17.550,3	14,4
Não Bancária	14.465,9	11,8
Externa	84.100,4	68,8
Credores Multilateral	49.737,3	40,7
Credores Bilaterais	19.834,8	16,2
Credores Comerciais	14.528,2	11,9
Dívida Pública Directa	116.116,4	95,0
Garantias e Avals	6.138,0	5,0
Dívida Pública Indirecta	6.138,00	5,0
Total Geral	122.254,5	100,00
PIB (p.c)	147.924,0	-
Dívida Pública Directa / PIB	78,5	
Dívida Directa e Indirecta / PIB	82,6	

Fonte: PCGE - dados da CGE

524. Segundo consta do quadro anterior, o rácio da dívida directa/PIB se situou nos 78,5 % (aumento em 6,4 pontos percentuais em relação ao ano transacto se considerado o recálculo do rácio da dívida pública/PIB de 2010 utilizando o PIB definitivo facultado pelo INE³⁷). Por sua vez, o indicador da dívida (directa e indirecta/PIB) atingiu os 82,6% em 2011, superior em 6,2 % face ao ano anterior³⁸.

³⁷ Comparativamente ao apresentado no PCGE de 2010, verificou-se uma diminuição de 2,2% dado que na altura se dispunha apenas do PIB do BCV.

³⁸ Inferior em 2,9%, recorrendo ao PCGE de 2010 com PIB do BCV

525. Considerando os passivos das empresas públicas, autarquias locais e as dívidas administrativas não incluídas nesta análise é de se concluir que o rácio da dívida pública global/PIB será muito superior a 82,6%, o que continua a suscitar legítimas preocupações num contexto de crise internacional, se este obrigar a um realinhamento da política de endividamento do Estado.

526. Convém realçar o peso de 5,0% da dívida indirecta no total da dívida pública, cuja tendência, nos últimos anos, tem sido de aumento, mas que, no ano em análise, reduziu-se.

5.6.2 - Aplicação do produto dos empréstimos

527. Para a execução do PIP em 2011 foram mobilizados recursos internos e externos no valor de 22.627 milhões de ECV. Deste valor 35% corresponderam ao financiamento interno e os restantes 65% corresponderam ao financiamento externo. Os empréstimos e os donativos representaram, respectivamente 98% e 2% do financiamento externo:

Quadro V.15 – Principais financiadores do PIP em 2011

Financiador	Previsão	Execução	Em ECV
			% Financiamento
Portugal	11.153.934.336	10.246.732.568	45%
Tesouro	9.792.713.547	7.931.601.319	35%
Luxemburgo	1.414.664.538	658.620.298	3%
China	637.815.900	637.815.900	3%
União Europeia	843.074.757	467.901.480	2%
Espanha	724.724.743	338.128.673	1%
B.A.D.	276.427.258	222.315.799	1%
CEDEAO	187.175.378	128.483.592	1%
F.I.D.A.	243.485.014	171.908.772	1%
Holanda	371.231.577	323.588.438	1%
MCA	199.515.600	191.706.077	1%
OFID	183.941.633	175.398.293	1%
Outros Financiadores	4.558.639.859	1.132.750.595	5%
Total	30.587.344.140	22.626.951.804	100%

Fonte: PCGE - dados da Tabela Dinâmica do SIGOF referentes ao ano 2011

528. No caso da modalidade empréstimos, os investimentos efectuados, além de aumentar o património do Estado de Cabo Verde, aumentam a dívida pública, pelo que para uma análise mais apropriada, deve-se ter em conta a análise do Mapa da aplicação do produto dos empréstimos, exigido no ponto VI) do artigo 34º, da Lei 78/V/98, de 7 de Dezembro.

529. Não obstante, e à semelhança de anos anteriores, o anexo da CGE de 2011 não contempla o referido Mapa mas o relatório da mesma fornece informações, que permite, em parte, conferir e pronunciar sobre o emprego dos recursos originados no crédito público, e verificar em que medida as dívidas contraídas pelo Governo tiveram impacto no desenvolvimento económico do país, pelo que é de se considerar parcialmente acatada a recomendação n.º V.4 - 22/PCGE10 formulada pelo TCCV.

530. Da análise efectuada pelo Tribunal constatou-se que, dos empréstimos contraídos pelo Estado de Cabo Verde, 16.162,2 milhões de ECV foram canalizados para a execução do PIP e representaram 72% (11.647,8 milhões de ECV) do total da dívida pública contraída (16.164,2 milhões de ECV), conforme se pode observar no quadro que segue:

Quadro V.16 – Empréstimos canalizados ao PIP

Em Milhões de ECV

Stock da Dívida Pública		Variação do Stock 2010/2011	Empréstimo PIP	Dívida Contraída	Rácio PIP/Dívida contraída em 2011 %
2010	2011				
99.952,2	116.116,4	16.164,2	11.647,8	16.164,2	72%

Fonte: PCGE - dados extraídos da CGE de 2011

531. Por outro, segundo a CGE de 2011, tiveram mais fluxo em termos de desembolsos externos, os investimentos em infraestruturas 60% (9.590,06 milhões de ECV), absorvendo mais recursos financeiros as estradas e os projectos de construção de portos, seguido dos projectos de energia 13% (2.015,77 milhões de ECV) com destaque para a central única de Santiago e plano energético renovável de Cabo Verde.

532. Acresce ainda que, 10% (1.653,98 milhões de ECV) do total dos desembolsos externos corresponderam a ajuda orçamental, ou seja a desembolsos efectuados no âmbito de financiamento mas sem ligação a qualquer projecto específico, 7% (1.152,94 milhões de ECV) foram aplicados na agricultura, 5% (773,14 milhões de ECV) aplicados na habitação de interesse social e 3% (421,82 milhões de ECV) na reforma do Estado. Os restantes recursos provenientes do financiamento foram aplicados na saúde (1%), na pesca (1%) e na água e saneamento (1%), conforme constam na Figura LXXV da CGE de 2011.

533. No entanto, embora em 2011 os indicadores de solvência e de liquidez da dívida interna e externa continuassem abaixo dos limiares de sustentabilidade, o Relatório Anual do BCV de 2011 (pg.31) alertou para o rácio do valor actual da dívida externa sobre o PIB cuja tendência de aproximação progressiva ao nível crítico, para um país considerado de risco moderado e de grande vulnerabilidade face aos riscos crescente resultantes da própria conjuntura económica nacional e internacional, obriga o Governo a ponderar sobre a política de endividamento e a adequada rentabilidade económica, financeira e social dos projectos financiados.

534. Assim, a partir de 2012 por exigência legal e sob pena de se efectuar investimentos em projectos economicamente inviáveis, os sucessivos DLEOE, sujeitaram ao estudo prévio de viabilidade económica, os projectos de investimento público de montante superior a 10 milhões ECV, cujo incumprimento implicaria a cativação da dotação orçamental até a realização e a aprovação efectiva daquele estudo.

535. Questionada a DNP do MFP sobre o cumprimento de tal obrigatoriedade, a mesma respondeu que apenas os projectos externos, cuja modalidade de financiamento era o empréstimo tinham estudo de viabilidade, embora fosse entendimento do Tribunal que a instituição financeira do crédito ou o financiador externo só concede o empréstimo, mediante a apresentação daquele estudo, enquanto exigência para a obtenção do crédito.

536. Assim se constatou que naqueles 2 anos, à excepção dos projectos suportados por Acordos de Empréstimo, os projectos de investimento que ultrapassaram aquele limite não foram alvo de estudo prévio de viabilidade económica, pelo que o TCCV reitera a seguinte recomendação formulada no ano anterior:

Recomendação n.º V.2. – 25/PCGE11

Que seja aprovada uma lei-quadro orientadora do crédito público, que defina, com clareza e por natureza, as condições gerais de contratualização da Dívida e os respectivos limites a partir dos quais só pode ser autorizada por lei da Assembleia Nacional.

5.7 - Respeito aos limites legais e indicadores da Dívida Pública

537. A Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEO), Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro, estabelece os seguintes limites, no que concerne à dívida pública:

- 3% do PIB para os montantes dos recursos internos destinados a financiar o défice de cada OE (n.º 2 do artigo 6º);
- 60% do PIB para a dívida pública interna e externa, de curto e médio prazo (n.º 3, do artigo 6º);
- O montante de recurso ao crédito público, interno e externo – a fixar em cada OE (n.º 3 do artigo 17º).

538. O Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro, veio, mais tarde, no seu Capítulo VI – Crédito Público, subordinar os limites fixados na LEO³⁹ aos seguintes vínculos, para determinados segmentos da dívida pública:

- Sujeição do limite da dívida fundada à observância das condições gerais definidas pela lei da Assembleia Nacional (n.º 1 do artigo 80º);
- Sujeição do limite da dívida flutuante ao fixado por portaria do membro do Governo responsável pelas Finanças (n.º 3 do artigo 80º) e
- Sujeição do limite da concessão de garantias geradoras da dívida indirecta à observância do disposto nas leis do OE (n.º 4 do artigo 80º).

539. Nesta conformidade e, no que concerne ao limite do endividamento interno líquido e da dívida indirecta (Avaes e Garantias do Estado), a Lei n.º 3/VIII/2011, de 29 de Julho, que aprovou o orçamento para o ano económico de 2011, fixou limites de 4.493,7 e 3.000 milhões de ECV, respectivamente, ambos respeitados no exercício orçamental de 2011, conforme atrás analisados.

540. Verificou-se que, relativamente à sujeição do OE de 2011 ao limite da dívida flutuante, conforme já referido no Capítulo I do Processo Orçamental, o mesmo foi omissivo, à semelhança dos últimos anos, já que aquele documento não fixou o referido limite, impossibilitando, assim, o Tribunal de se pronunciar neste Parecer sobre o seu

³⁹ De âmbito mais geral e com carácter abrangente e duradouro.

cumprimento. Segundo informações fornecidas pelo Director de Serviço do SOF em sede da MVCIL no MFP em 2013, o referido limite serve de referência á Política Monetária, pelo que é controlado e gerido pelo BCV, enquanto autoridade Monetária.

541. Contudo, considerando os passivos contingentes relativos a avales concedidos e outras responsabilidades do Estado, o indicador da dívida pública, incluindo a dívida de longo prazo, atingiu os 82,6% do PIB, ultrapassando assim os 60% do PIB previsto na LEO. Se forem considerados os passivos das empresas públicas, cujos dados não se encontram disponíveis, certamente que o *stock* da dívida pública em percentagem do PIB situar-se-ia num nível superior a 82,6%.

542. Para além dos indicadores acima, é de se considerar, a sustentabilidade e a vulnerabilidade fiscal do Governo e respectiva correlação com o endividamento público.

543. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Debt Relief International (DRI) e a Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (INTOSAI), torna-se cada vez mais prioritário controlar as variáveis que podem pôr em causa a sustentabilidade e a viabilidade da dívida pública, já que se verificou que inúmeros países com economias de mercado emergentes podem ser afectados pela crise financeira internacional devido ao elevado nível de dependência face ao financiamento externo e outras entradas de capital.

544. O quadro seguinte consolida os indicadores, segundo os critérios publicados no documento da INTOSAI intitulado *Indicateurs de la Dette*⁴⁰ que fixou o nível mínimo aconselhado pela DRI e FMI.

Quadro V.17 – Outros Indicadores da Dívida Pública

Indicador de vulnerabilidade	Em%	
	DRI	FMI
Serviço dívida/receitas internas	28% - 63%	25% - 35%
Valor Actual Dívida/receitas internas *	88% - 127%	200% - 300%
Juros/receitas internas	4,6% - 6,8%	7% - 10%
Dívida/PIB	20% - 25%	25% - 30%
Dívida/receitas internas	92% - 167%	90% - 150%

Fonte: CGE, INE, INTOSAI

⁴⁰ Indicadores da dívida que estão a ser seguidos pelo MFP, por sugestão do FMI.

545. Embora, o TCCV tivesse procurado incorporar neste Parecer, a análise desses indicadores, tal foi inviabilizada no exercício orçamental de 2011, pelo facto da CGE (vide pg. 117, 118, 32 e 142) apenas mencionar que aqueles rácios se situaram inferior ou baixo do limiar da sustentabilidade, sem no entanto, fornecer informações mais detalhadas que permitisse mensurar e pronunciar sobre os mesmos.

5.8 - Divergências de Informações na Contabilização da Dívida Pública

546. O TCCV constatou à semelhança de anos anteriores que a nível das operações financeiras, em 2011 continuam prevalecendo informações divergentes na CGE e no Relatório Anual do BCV, relativamente ao *stock* da dívida pública, conforme quadro seguinte:

Quadro V.18 – Cruzamento de Informações BCV e CGE

(Em milhões de ECV)

Stock	Fonte		Diferenças
	CGE	BCV	
Dívida interna	32.016,20	26.725,50	5.290,70
% PIB	21,27	20,30	0,97
Dívida externa	84.100,40	88.574,10	-4.473,70
% PIB	55,89	67,20	-123,09
Total	116.193,76	115.387,10	806,66
PIB	150.471,40	131.792,00	18.679,40
% PIB	72,10	87,50	-15,40

Fonte: PCGE - dados do Relatório BCV e da CGE

547. A nível do *stock*, o Relatório Anual do BCV (vide pg. 30) refere ao montante de 26.725,5 milhões de ECV para a dívida interna (- 5.290,70 milhões de ECV que a CGE), deduzidos dos depósitos do Governo Central. Já a dívida externa se situou nos 88.574,10 milhões de ECV, excluindo os TCMF, contra os 84.100,40 milhões de ECV apresentados na CGE (- 4.473,70 milhões de ECV).

548. Por outro, o PIB, de *per si*, pode justificar os resultados diferenciados do rácio da Dívida/PIB nas duas fontes, já que para a base do cálculo, tanto o BCV como a CGE consideraram o PIB provisório a preços correntes e diferenciados de 131.792,00 milhões de ECV, e de 150.471,40 milhões de ECV, respectivamente contra o PIB definitivo no valor de 147.924 milhões de ECV que veio a ser facultado pelo INE, a pedido do TCCV e utilizado para a análise neste Capítulo.

549. Considerando as divergências entre os dados de base utilizados, conclui-se que a dívida interna em termos do PIB atingiu 20,30% e 21, 27% na CGE e no BCV (+ 0,97

p.p.), respectivamente contra os 21,64 % do Tribunal. Por sua vez, a dívida externa em termos do PIB se situou nos 55,89% e 67,20% na CGE e no BCV (+11,31) contra os 57% calculados pelo Tribunal.

550. Perante este cenário de divergências de informações entre a CGE e o BCV é de se manter a recomendação que vem sendo formulada em anos anteriores.

Recomendação n.º V.3 – 26/PCGE11

Que sejam aperfeiçoados os circuitos de informação e a forma de contabilização das Operações Financeiras entre a DNOCP, DSOF e o BCV, de forma a permitir uma maior harmonização e uniformização ao nível da dívida pública, eliminando assim, as divergências entre a CGE, o Relatório Anual do BCV.

TÍTULO II – Capítulo VI – Património do Estado

CAPÍTULO VI - PATRIMÓNIO DO ESTADO

6.1 - Considerações Gerais

551. O Regime de Administração Financeira do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro, define o Património Público⁴¹ como sendo constituído pelos bens do domínio público do Estado (os bens consagrados nos n.ºs 7 e 8 do artigo 91º da Constituição da República de Cabo Verde (CRCV), 2ª Revisão Constitucional⁴² e pelos bens do domínio privado do Estado (os bens definidos por lei).

552. Segundo **Sousa Franco**⁴³ (1993:303) (...) *o património do Estado é constituído pelos bens susceptíveis de satisfazerem necessidades económicas de que o Estado é titular e pelas responsabilidades que sobre eles impendem: ele tem sempre um activo (bens) e um passivo (responsabilidades).*

553. 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, como pessoa colectiva de direito público⁴⁴.

554. O Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais do Estado⁴⁵ fixa os objectivos 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.

555. Neste capítulo se aborda apenas a avaliação dos aspectos gerais da gestão patrimonial, designadamente, dos bens móveis, imóveis e do património financeiro do Estado, com base nas informações recolhidas na DGPCP e alguns organismos ministeriais, no âmbito da MVCIL ao MFP, na Tabela Dinâmica do SIGOF e no relatório de auditoria realizada pela Equipa do PCGE ao Programa DSE, tendo em conta as

⁴¹ De acordo com o n.º 1 do artigo 70.º

⁴² Lei Constitucional n.º 1/VII, de 3 Maio de 2010

⁴³ Franco, António de Sousa (1993), Finanças Públicas e Direito Financeiro, 4ª Edição, Volumes I e II, Coimbra, Edições Almedina.

⁴⁴ Ver o artigo 3º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de Dezembro, que regulamenta o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado.

⁴⁵ Decreto-Lei 2/97 de 21 de Janeiro.

irrisórias informações patrimoniais contidas na CGE para uma análise mais aprofundada.

556. Relativamente à situação patrimonial do Estado, em sede da MVCIL ao MFP, no decorrer dos trabalhos preparatórios para a emissão do PCGE de 2011, levantou-se o ponto de situação da gestão e do controlo dos bens móveis, imóveis e do Parque de Viaturas do Estado (PVE), averiguou-se os processos de arrendamento e o seu circuito na DGPCP, conforme Decreto-Lei n.º 2/97, de 21 de Janeiro, numa base amostral e aplicação de questionário junto da Direcção, bem como, a observância das normas legais sobre as aquisições de bens, serviços e fornecimentos externos previstos no DLEOE.

557. Na Auditoria ao Programa DSE, relativamente à parte patrimonial e em sede da UGPE, a Equipa de Auditoria efectuou, através de uma verificação física e observação directa, à análise de 16 itens que constam do inventário, constituído pelos equipamentos informáticos e mobiliários de escritório adquiridos em 2011.

6.2 - Análise patrimonial

558. Segundo a estrutura orgânica do MFP, em vigor em 2011, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 45/2009, de 23 de Novembro, a DGPCP é o serviço responsável pela coordenação, exploração, defesa, inventário, alienação dos bens patrimoniais do Estado, bem como do controlo e supervisão da aquisição dos bens móveis e serviços sujeitos a contratos e acordos de fornecimentos, entre outras competências.

559. Este serviço é também responsável pelo desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial Georreferenciado (SIGPG) e pela informatização do inventário geral dos bens patrimoniais e da sua gestão⁴⁶.

560. Assim, no domínio da gestão patrimonial e aquisição pública e no âmbito dos planos de acção das Finanças Públicas, Country Financial Accountability Assessment (CFAA) e Country Procurement Assessment Review (CPAR), o Governo de Cabo Verde tem beneficiado de financiamentos, visando impulsionar as reformas da administração financeira do Estado.

⁴⁶ Artigos n.º 2º e 45º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de Dezembro

6.2.1 - Análise do investimento em imobilizações corpóreas

561. As Imobilizações Corpóreas⁴⁷ de acordo com o classificador de receitas e despesas, em vigor em 2011, Decreto-Lei n.º 53-A /2003 de 26 de Novembro, abarcam a aquisição, reconstrução, grande reparação, renovação e ampliação de bens de capital, classificados de duradouros, tangíveis e intangíveis. Segundo autor Caiado *et al.* (2007: 241) as Imobilizações Corpóreas integram (...) *Imobilizados tangíveis, móveis ou imóveis (com excepção dos bens de domínio público), que a entidade utiliza na sua actividade operacional, que não se destinem a ser vendidos ou transformados, com carácter de permanência superior a um ano.*

562. Do cruzamento e análise de informações dos bens patrimoniais entre a CGE⁴⁸ e a Tabela Dinâmica do SIGOF, nota-se por um lado, que do total da despesa com Imobilizações Corpóreas prevista no Orçamento de Funcionamento no montante de 174,5 milhões ECV, foi executado 55,4%, de acordo com a CGE, mas por outro lado, na Tabela Dinâmica do SIGOF a despesa realizada em Imobilizações Corpóreas atingiu 32,5% da previsão orçamental.

Quadro VI.1 – Divergência na rúbrica Imobilizações Corpóreas – Funcionamento

(em milhões de ECV)

Designação	CGE		Exec %	Tabela Dinâmica do SIGOF		Exec %
	Orc_Actual	Execução		Orc_Actual	Execução	
Imobilizações Corpóreas	174,5	96,6	55,4%	174,5	56,7	32,5

Fonte: PCGE - dados extraídos da CGE e da Tabela Dinâmica do SIGOF

563. No quadro abaixo constam dados do Mapa IV-10 da CGE de 2011 sobre o investimento público⁴⁹ do Orçamento de Capital no montante de 30.587,3 milhões de ECV, tendo sido executado o valor de 22.627,0 milhões de ECV, (74,0,%) daquele montante. A execução do Imobilizado Corpóreo atingiu cerca de 76% do valor previsto.

⁴⁷ Compreendendo: Terrenos e Recursos Naturais; Rede de Infraestruturas; Habitações; Edifícios; Maquinarias e Equipamentos; Ferramentas e Utensílios; Equipamento de Carga e Transporte; Equipamentos Administrativos e Mobiliários Diversos e Outras Imobilizações Corpóreas.

⁴⁸ Através da análise do Mapa II.1, constante na CGE de 2011.

⁴⁹ Para Caiado *et al.* (2007), trata-se de uma despesa de capital encarada segundo uma óptica de estrita natureza de investimento, consubstanciado no classificador económico das despesas públicas, que contribuam para formação de "capital fixo".

Quadro VI.2 – Previsão e execução das Imobilizações Corpóreas – Investimento

(em milhões de ECV)

Designação	Orc. Actual	Execução	Taxa Exec
Total de Investimento Público (PIP)	30.587,3	22.627,0	74%
Imobilizações Corpóreas	22.162,8	16.743,4	76%
% Imob.Corpóreo sobre o PIP	72,5%	74,0%	-

Fonte: PCGE - dados extraídos da CGE e da Tabela Dinâmica do SIGOF

564. À data da MVCIL, em 2013, prevalecia ainda a situação da existência de bens patrimoniais, registados na Tabela Dinâmica do SIGOF, sem os critérios de avaliação e reavaliação e sem as taxas de amortização e reintegração dos bens do domínio público e privado do Estado, previstos no artigo 16º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de Dezembro.

565. Para apurar as razões que condicionaram a não implementação desses procedimentos e por conseguinte o não cumprimento da recomendação formulada nos anteriores pareceres do TCCV, a Equipa entrevistou os responsáveis da DGPCP, tendo sido informado de que o Modelo Integrado de Gestão dos Activos (MIGA) integra todas as exigências necessárias, nomeadamente as reformas legais propostas para dar cumprimento à recomendação, prevendo-se a sua entrada em vigor a partir de 2014, de forma automática, garantindo o suporte legal.

566. Sendo assim, o TCCV continua a formular a mesma recomendação

Recomendação n.º VI.1 – 27/PCGE11

Que sejam estabelecidos os critérios de avaliação e reavaliação, as taxas de amortização e reintegração dos bens do domínio público e privado do Estado e se proceda à aprovação das instruções para a elaboração do cadastro e dos inventários de base, permitindo assim, elaborar o inventário geral do Estado.

567. Para uma análise estática e evolutiva das imobilizações corpóreas que integram o programa de investimento público de cada departamento ou organismo da Administração Pública, em 2011, segue a apresentação do quadro abaixo.

Quadro VI.3 – Investimento em Imobilizações Corpóreas a nível Orgânico

(em ECV)

Orgânica	Programa	Subprograma	Projecto	Orc. Actual	Execução	%	Tx. Exec
TCCV	1	1	3	5.705.087	4.076.997	0%	71%
CHGOV - GPM	4	4	5	85.504.815	84.393.796	1%	99%
CHGOV - MPCM	1	1	4	9.688.792	9.067.848	0%	94%
CHGOV - MAP	1	1	1	550.000	549.929	0%	100%
CHGOV - GMRE	1	2	4	445.800.524	425.573.985	3%	95%
CHGOV - SEAP	1	1	3	4.851.413	4.785.658	0%	99%
CHGOV - SEAPM	1	2	1	1500000	496756	0%	33%
MIEM	8	17	55	12.615.130.509	11.327.198.378	68%	90%
MS	1	2	1	611.164.903	371.741.224	2%	61%
MDN	1	1	3	14.600.000	14.399.999	0%	99%
MRE	1	2	2	7.796.382	1.236.644	0%	16%
MAI	3	3	11	78.708.179	75.089.824	0%	95%
MFP	14	20	109	1.025.458.582	323.494.032	2%	32%
MJ	3	5	2	447.112.518	342.140.394	2%	77%
MDR	6	10	63	1.688.578.016	1.555.243.310	9%	92%
MED	2	4	31	665.159.535	453.621.345	3%	68%
MJEDRH	4	6	19	113.198.688	107.271.070	1%	95%
MTIE	5	10	40	2.041.210.938	506.821.438	3%	25%
MC	1	3	19	26.966.268	22.844.162	0%	85%
MESCI	1	1	10	36.526.436	29.474.413	0%	81%
MAHOT	6	9	25	1.937.211.309	863.157.411	5%	45%
MCOM	1	1	1	500.000	254.000	0%	51%
MDSF	3	3	5	299.857.370	220.516.508	1%	74%
Total	70	109	417	22.162.780.264	16.743.449.121	100%	76%

Fonte: PCGE - dados extraídos da Tabela Dinâmica do SIGOF

568. Da análise do quadro, verifica-se que as entidades contempladas, em 2011, com maior número de programas, subprogramas e projectos de Investimento em Imobilizações Corpóreas foram o MFP, MIEM, MDR e o MTIE, contendo 109, 55, 63 e 40 projectos de investimentos em imobilizações corpóreas. Sublinha-se que a entidade com o valor percentual mais expressivo na execução foi o MIEM (68%), mais precisamente, em Rede de Infraestruturas. No entanto os organismos com as taxas mais baixas de execução foram os seguintes: MRE (16%), MTIE (25%), MFP (32%), MAHOT (45%) e MCOM (51%).

569. De forma a possibilitar uma gestão mais rigorosa e transparente, conforme determina o artigo 20º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de Dezembro, a DGPCP deverá proceder anualmente ao cálculo dos rácios para uma análise estática e evolutiva da actividade patrimonial de cada unidade orgânica, sustentada em indicadores de domínio administrativo, económico e financeiro, mais precisamente, os de investimento, depreciação do exercício, especialização dos bens, manutenção da capacidade operacional, abates e rotação. Dado ao incumprimento da norma acima referida, o TCCV formula a recomendação que se segue.

Recomendação n.º VI.2 – 28/PCGE11

A DGPCP deverá anualmente efectuar o cálculo dos rácios para o efeito previsto no parágrafo anterior dando cumprimento ao artigo 20º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de Dezembro.

570. No quadro da execução do PIP, tanto na CG como na Tabela Dinâmica do SIGOF constam registos de aquisições dos bens patrimoniais do IMP, conforme apresenta o quadro abaixo.

Quadro VI.4 – Imóveis e Móveis adquiridos do IMP

(em ECV)

Imobilizações Corpóreas	Subrubricas	IMP - TD / CG	
		Valor	Projecto
Imóvel	Edifício	37.029.770,00	Projecto de Investimento - Manutenção de Edifício sede IMP, Delegações Marítima S. Antão e Fogo; Construção da Delegação Marítima do Sal.
	Rede de Infraestruturas	2.021.163,00	Projecto de Investimento - Implementação do Vtms (Vessel Traffic Maritim); Manutenção dos Faróis marítimo do País.
	Maquinaria e Equipamentos Básicos	440.239,00	Projecto de Investimento - Implementação do Vtms (Vessel Traffic Maritim).
Móveis	Equipamentos Administrativos	75.000,00	Projecto de Investimento - Implementação do Vtms (Vessel Traffic Maritim).
	Outras Imobilizações Corpóreas	499.998,00	Manutenção dos Faróis Marítimos do País
	Outros Fornecimentos	489.950,00	Manutenção dos Faróis Marítimos do País ; Serviço de Hidrográfico em Portos de CV; Segurança nas Praias
	Outros Aprovisionamentos	269.500,00	Segurança nas Praias
Total Geral		40.825.620,00	

Fonte: PCGE - dados extraídos da CG e da Tabela Dinâmica do SIGOF

571. Observa-se que houve investimento por parte do Estado em bens móveis e imóveis, podendo alterar significativamente o valor do património do Estado. Conforme previsto na Análise Preliminar, a Equipa em sede da MVCIL no MFP, solicitou aos responsáveis esclarecimentos de forma a se poder pronunciar sobre o respeito dos procedimentos previstos nos n.º 1, 2, 3 do artigo 27º e dos n.º 1, 3 e 6 do artigo 28º do DLEOE.

572. Sobre esta matéria os responsáveis alegaram que em 2011 (...) *as despesas de investimento realizadas pelo IMP (...) não foram autorizadas pela DGPCP (...)*. Esses mesmos responsáveis, remataram que as despesas com investimentos não têm sido autorizadas pela DGPCP.

573. A DGPCP confirmou que desconhece os trabalhos de manutenção, reparação e conservação de edifícios devolutos do Estado e das residências oficiais realizados pelo IMP e que os seus agentes não intervieram nas obras realizadas pelo IMP.

574. Conforme informações recolhidas junto da DGPCP, toda a documentação, em suporte digital e/ou impresso, designadamente projectos, levantamentos topográficos e respectivas coordenadas, plantas de localização, registos prediais e matriciais das obras não têm sido remetida para aquela Direcção, conforme determina o DLEOE.

575. Segundo o mesmo responsável, a DGPCP não tem conhecimento se foram efectuados inventários de base dos bens afectos aos serviços, nos termos do Modelo de Dados e Manual de Procedimento de Inventário, conforme determina o DLEOE.

576. Considerando os actos apontados, conclui-se que o processo de incorporação⁵⁰ de bens imóveis não tem sido concretizado, conforme estipula o normativo, devido ao não seguimento das etapas processuais necessárias.

577. Os n.ºs 2, 4 e 5 do artigo 23º, do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de Dezembro, determinam que os processos de incorporações dos bens imóveis construídos pelo Estado só serão efectivados após a conclusão das obras à vista dos documentos, nomeadamente, auto de recepção da obra, projecto de arquitectura, documento que conste o valor global da obra e memória descritiva, remetidas pelo dono da obra em representação do Estado à DGPCP, no prazo de 5 dias contados da data de recepção da obra, para a finalização dos procedimentos diversos: i) Incorporação no livro do tomo e no sistema informatizado de gestão; ii) Colocação de placa identificadora; iii) Realização de inscrição e registo na matriz e na conservatória.

578. O incumprimento dessas etapas processuais tem inquinado, em certa medida, o processo de inventariação e por conseguinte o controlo patrimonial. Com base nisso, o TCCV formula a seguinte recomendação:

⁵⁰Entende-se como incorporação o conjunto de actos que tem por fim identificar e registar o bem como integrante do inventário de um determinado departamento afectatário, a ser efectuada à vista do documento aquisitivo da propriedade.

Recomendação n.º VI.3 – 29/PCGE11

Que sejam concretizados os processos de incorporação dos bens imóveis e móveis, envolvendo as entidades ou partes interessadas para uma maior celeridade no procedimento de inventariação e controlo patrimonial conforme os normativos legais

6.2.2 - Desvio e outras omissões na contabilização e no controlo

579. Da análise à CGE de 2011 constatou-se que foram omissos alguns mapas da situação patrimonial obrigatórios e exigidos pela LEO. Entretanto, nos mapas e nas informações apresentadas e do cruzamento de informação de receitas de capital entre os mapas do OE e da CGE foram detectados alguns desvios, como evidencia o quadro abaixo.

Quadro VI.5 – Desvios na rubrica Receitas de Capital

(em milhões de ECV)

Designação	ORÇ. Lei n.º 3/VIII/2011	EXEC. CGE	DESVIO
02.01 Imobilizações FinanceiraS	0	0	0
02.04 Transferência de Capital	8.588	2.631	5.957
02.02 Imobilizações Corpóreas	271	42	229
02.05 Outras Receitas (Ajuda Orc.)	0	1.711	-1.711
TOTAL DAS RECEITAS DE CAPITAL	8.859	4.384	4.475

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

580. No cômputo geral constata-se que a previsão das receitas de capital está sobreavaliada em 4.475 milhões de ECV, comparativamente à sua execução, devido ao término do PIP com MCA, conforme informa a CGE.

581. A classificação na rubrica de Transferência de Capital não está conforme, visto que, em termos orçamentais, as Transferências de Capital foram previstas na sua totalidade na rubrica Transferência, enquanto na execução as mesmas foram objecto de desagregação e classificação em duas rubricas distintas, Transferência de Capital e Outras Receitas.

582. Assim verificou-se uma divergência de informação no valor da referida rubrica, dado que, nas Figuras XVI e XXIII da CGE, das pgs. 27 e 43, respectivamente regista-se o montante de 4.361,9 milhões de ECV, enquanto no Mapa I, da pg. 177 não numeradas da CGE, as Transferências de Capital ascendem a 2.651 milhões de ECV apontando no registo desta operação uma diferença de 1.711 milhões de ECV, o que viola o princípio da Classificação das Receitas e Despesas prevista no artigo 10º da LEO.

6.2.3 - Inventário e aquisição dos bens patrimoniais do Estado

583. No decorrer da MVCIL ao MFP a Equipa constatou que a elaboração do Inventário Geral dos Bens do Estado encontrava-se paralisada, desde 2010 à presente data, devido a um conjunto de factores, entre as quais: a ausência de uniformização nos procedimentos; a falta de capacidade e conhecimento técnico por parte dos sectores para elaborar os respectivos inventários de base; a (in) operacionalização do SIGPG e aos elevados custos associados.

584. A Equipa constatou que as DGPOG têm gerido a operacionalização das aquisições dos bens móveis, imóveis e do PVE, embora se tenha registado situações como a ausência de actualização do cadastro e da listagem dos inventários de base, o que tem dificultado em certa medida a DGPCP em aferir acerca do registo da aquisição e da conservação desses bens. Espera-se em breve, com a operacionalização do SIGPG e por conseguinte do cadastro dos bens no sistema, que a aferição dos bens patrimoniais se torne possível. No quadro da Reforma do Estado, segundo informações recolhidas no terreno, o SIGPG encontra-se na fase de produção prevendo-se a sua conclusão para o final do corrente ano.

585. Sublinha-se que os sectores não têm remetido à DGPCP, conforme prevê o DLEOE, as documentações⁵¹ dos imóveis necessárias para efeito de actualização do inventário e do cadastro dos bens do Estado.

⁵¹ Designadamente projectos, levantamentos topográficos e as respectivas coordenadas, plantas de localização, registos prediais e matriciais das obras realizadas, constante no n.º 6 do artigo 28º do Decreto-Lei n.º 28/2011, de 29 de Julho.

586. No trabalho de campo realizado na DGPCP apurou-se que, as propostas de atribuição de imóveis para instalação de serviços públicos, foram fundamentadas nos termos do Decreto-Lei n.º 2/97 de 21 de Janeiro, e submetidas à autorização ministerial por intermédio da DGPCP.

587. Os sectores, através da DGPOG, pontualmente, têm procedido à identificação e ao planeamento das necessidades futuras do PVE, mas na prática não se considerou a necessidade de uma reestruturação e de um plano aprofundado, embora segundo informações levantadas, os sectores têm fundamentado as suas propostas para aquisição de veículos e submetido ao responsável pela área das Finanças para aprovação.

588. No decorrer da Auditoria ao Programa DSE, a Equipa observou que na UGPE, tendo em conta a existência de uma contabilidade própria autónoma, os bens patrimoniais adquiridos e geridos no âmbito da execução dos projectos são objecto de um inventário que inclui todos os bens adquiridos e constituídos. Tal inventário contém o código da conta dos bens registados na contabilidade, a descrição dos bens, o preço, o código da etiqueta de identificação, a data de aquisição e a localização do bem.

589. Assim, 99,98% do património que se encontrava inventariado era constituído pelos bens de grande porte, adquiridos ou construídos em 2011, com destaque para a Central Eléctrica, as Redes de Distribuição e de Transporte, localizadas fora do perímetro da sede, o que impossibilitou a verificação física das mesmas. Porém, a Equipa de Auditoria efectuou uma observação directa dos equipamentos informáticos e mobiliários de escritório adquiridos em 2011, tendo constatado que os bens estavam devidamente etiquetados e em bom estado de conservação.

590. Porém, junto da UGPE, ficou-se a saber, através da entrevista aplicada à DAF, que a mesma não possui competência para dar tratamento a bens afectos aos projectos, nas situações de reafecção, de alienação em hasta pública, aquando do término dos projectos.

591. Da Missão de Auditoria ao Programa de DSE constatou-se que, durante o ano de 2011 foram adquiridos e construídos imobilizados conforme constam no quadro abaixo:

Quadro VI.6 – Acréscimo Patrimonial em 2011 no âmbito do Programa DSE

(em ECV)		
Projecto	Tipo de imobilizado	Valor
Aumento De Capacidade De Produção E Interligação De Santiago	Equipamento informático	234.346
	Mobiliário Escritório	149.078
	Central eléctrica	2.133.063.387
	Redes de Transportes HT/MT	213.447.201
	Subestações	129.640.589
	Redes de Distribuição MT/BT	59.093.683
Sub Total		2.535.628.284
Sistema de Apoio às Centrais Fotovoltaicas do Sal e Santiago	Rede de infraestruturas	61.992.828
Reforço da capacidade de produção e distribuição SA, SN, FG e	Rede de infraestruturas	28.870.450
Total		2.626.491.562

Fonte: PCGE - dados extraídos dos documentos DGE e UGPE

592. Observou-se que, os projectos registados no quadro acima têm uma duração plurianual e os seus valores, nomeadamente os da Central Eléctrica, Redes de Distribuição, Redes de Transportes e Redes de Infraestruturas não são os finais, porque quando recepcionadas, as facturas são registadas nas rubricas correspondentes. As facturas referentes aos equipamentos para a Central eléctrica e Redes de Infraestruturas são contabilizadas directamente na conta de imobilizado, enquanto as referentes às obras são contabilizadas na conta de imobilizado em curso, sendo transferidas no final do projecto, para aquela conta.

593. Conforme apurado na Auditoria, relativamente ao imobilizado do Projecto Aumento de Capacidade de Produção e Interligação de Santiago, nomeadamente a Central Eléctrica, as Redes de Transporte e Distribuição e as sub estações, será assinado um contrato de retrocessão com a Electra e mediante um auto de entrega serão transferidos os activos para a referida empresa.

594. O responsável pela DGE na época, em sede de contraditório esclarece o seguinte (...) *Convém esclarecer que as redes de transporte e distribuição de electricidade e de água são propriedade do Estado. Estas infra-estruturas são colocadas em regime de concessão a favor da Electra, em todo o território nacional, para o caso da electricidade e nos Concelhos da Praia, S. Vicente, Sal e Boa Vista, para o caso de água. Já os meios de produção, quer de água, quer de energia eléctrica, quais sejam as centrais e os meios auxiliares, são afetos ao património da Electra, transformando-se em ativos da empresa, pela via de retrocessão, sempre que o financiamento seja externo e concedido ao Estado. Este último processo é geralmente feito pelas D.G do Tesouro e Património do Estado em coordenação com o Planeamento e o sector. Ao passarem para o ativo da Electra, deixam*

automaticamente, de ser património direto do Estado. Note-se que a Electra é detida maioritariamente pelo Estado. Entretanto, há que realçar que esse exercício de retrocessão ou de colocação de ativos de transporte e distribuição em regime de Concessão só é realizado no final de cada projecto, isto é, após a conclusão de todas as actividades e entrega formal dos ativos, o que, nem sempre coincide com o ano económico.

6.3 - Gestão de bens móveis

6.3.1 - Gestão e controlo do PVE

595. A gestão do PVE continuou sob a responsabilidade da DGPCP, apenas no que respeita às decisões estratégicas de entrada, saída, afectação e reafectação de veículos e respectivos registos na conservatória, em estreita colaboração com os outros departamentos governamentais. A gestão directa das frotas das viaturas, bem como zelar pela sua manutenção, conservação e reparação, incumbe aos serviços da administração, conforme emana do artigo 42º do Decreto-Lei n.º 2/97, de 21 de Janeiro, e do artigo 22º do Decreto-Lei n.º 28/2011, de 29 de Julho, que definem o Regime Jurídico dos Bens Patrimoniais do Estado e as normas e procedimentos necessários à execução do OE de 2011, respectivamente.

596. O DLEOE no seu artigo 23º estabelece que, a DGPCP é o órgão que aprecia as propostas relativas à aquisição das viaturas dos serviços centrais do Estado incluindo, os institutos públicos, os serviços autónomos e as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.

597. O quadro legal que estabelece as normas de gestão e controlo do PVE tem sido anualmente objecto de apreciação, análise e recomendação pelo Tribunal de Contas no PCGE. No entanto, em 2013, foi aprovado um novo diploma que estabelece o Regime da Utilização dos Veículos do Estado, após onze anos sobre alteração do Decreto-Lei n.º 17/91, de 30 de Março, pelo Decreto-Lei n.º 16/2001, de 27 de Agosto, que visava melhorar a afectação de veículos do Estado e moralizar a sua utilização, tendo em vista a boa gestão dos recursos públicos.

598. O novo diploma, Decreto-Lei n.º 21/2013, de 28 de Maio, introduziu mais alterações inovadoras a saber: i) a proibição de utilização de veículos do Estado para fins pessoais; ii) o estabelecimento de contra-ordenações, iii) apreensão, pelas autoridades de Polícia Nacional, de veículo do Estado que se encontre a transitar em situações susceptíveis e de constituir contra-ordenações.

599. Relativamente à recomendação formulada no ano passado, considera-se que foi acolhida com a aprovação do novo diploma.

600. Da auditoria realizada ao Programa de DSE, em sede do MITE, mais precisamente na UGPE, constatou-se, através da entrevista ao coordenador desta unidade, que no Ministério existe um parque constituído por 8 viaturas controladas tanto pela DGPOG, como pela UGPE, sendo 3 afectas ao MTIE, 1 ao Projecto QIR e 4 à UGPE.

601. Em 2011, segundo a DAF da UGPE, não houve aquisição de veículos e o serviço da administração tinha a responsabilidade de controlar o seguro das viaturas do referido parque.

6.3.1.1 - Reparação e conservação do PVE

602. Do trabalho de campo efectuado, constatou-se que a DGPCP no domínio de manutenção e reparação dos veículos não tem conseguido confirmar se os sectores têm zelado pela correcta utilização dos veículos, devido à ausência de fiscalização por parte do Estado.

603. Constatou-se que os veículos e os bens imóveis não utilizados não têm sido devolvidos pelos sectores à DGPCP, por razões várias, entre as quais se destaca desconhecimento dos procedimentos previstos na lei.

6.3.1.2 - Combustíveis e lubrificantes do PVE

604. Em sede da MVCIL, a Equipa do PCGE conseguiu apurar alguns factos, através da entrevista aplicada ao responsável da DGPCP, inerentes às despesas com os combustíveis e lubrificantes⁵² realizadas no decorrer do ano de 2011, a saber:

- 1) O controlo de combustíveis e lubrificantes tem sido feito entre os sectores requisitantes, a Administração Central, e a Enacol⁵³, empresa de serviço de fornecimento externo que até a data tem sido a única fornecedora do Estado. Segundo a entrevistada, a nível do fornecimento de combustíveis e lubrificantes, o Estado nunca trabalhou com a empresa Shell.
- 2) Em 2011, no âmbito das despesas do Orçamento de Funcionamento, a Administração Central, não estava numa situação devedora para com a empresa Enacol, tendo-se cumprido o fornecimento de combustíveis conforme previsto no artigo 24º do Decreto-Lei n.º 28/2011, de 29 de Julho (DLEOE);
- 3) No âmbito do Orçamento de Investimento, as despesas em combustíveis e lubrificantes, não têm sido controladas pela DGPCP, situação que se pretende alterar no decorrer do ano com recurso ao chip⁵⁴.

6.3.1.2.1 - Incongruências e omissões na contabilização e no controlo

605. Do cruzamento dos dados entre a cópia da lista de despesas com combustíveis e lubrificantes realizadas pelos ministérios, recolhida in loco, a CGE e a Tabela Dinâmica do SIGOF, verificaram-se as seguintes incongruências e divergências.

Quadro VI.7 – Incongruências nas despesas de Combustíveis e Lubrificantes

(em ECV)

Rubrica	Ministérios do Estado				Ministérios do Estado, FSA e os Órgãos de Soberania				
	Orc. Inicial	Orc. Actual	Pago	Por Pagar	Rubrica	Orc. Inicial	Orc. Actual	Pago	Por Pagar
Tabela Dinâmica do SIGOF	80.088.675	78.617.784	58.200.710	0	Tabela Dinâmica do SIGOF	232.939.089	235.016.405	180.373.467	0
Lista da DGPCP	80.088.675	78.936.514	58.568.955	0	CGE (Mapa II.1, pag.212)	232.939.089	235.016.405	202.632.802	38.011
Diferença	0	-318.730	-368.245	0	Diferença	0	0	-22.259.335	-38.011

Fonte: PCGE - dados levantados na DGPCP, extraídos da CGE de 2011 e da Tabela Dinâmica do SIGOF

⁵² Considerando a ausência de uma das responsáveis da DGPCP (SCP) que disponha de dados e de todas as informações das despesas com electricidade e água realizadas com a empresa Electra.

⁵³ Conforme consta na Portaria n.º 5/2006, de 23 de Janeiro, onde constam as instruções para utilização e controlo do sistema de aprovisionamento de combustíveis líquidos.

⁵⁴ Sistema de pagamento electrónico pré pago disponibilizado pela Enacol e utilizado pelo Estado

606. Para além das divergências apresentadas no quadro acima, consta na rubrica de Combustíveis e Lubrificantes da CGE de 2011, do Mapa II.1 - Ministérios Todos, um montante de 74.747 ECV pago sem ser cabimentado ou liquidado.

607. A nível do controlo, pode-se concluir ainda que continuam a existir deficiências nos registos contabilísticos e omissões na Tabela Dinâmica do SIGOF que fragilizam, em certa medida, o controlo exercido sobre a rubrica de despesas com combustíveis e lubrificantes do Estado.

608. Da lista de viaturas adquiridas em 2011 pelas entidades ministeriais,⁵⁵ consta o montante de 162.414.700,26 ECV, registada numa planilha de Excel organizada com dados, designadamente, Ordens, Código Processual, Entidade Interessada, Serviço Beneficiário; Marca, Modelo, Quantidade, Valor e Fornecedor. No entanto, ao efectuar o cruzamento dessas informações com as registadas na Tabela Dinâmica do SIGOF, deparou-se com diversas dificuldades, nomeadamente, omissões, incoerências, deficiências nos registos e de parametrizações e integração dos dados, registados tanto na DGPCP como na DNOCP. O que impossibilitou a análise e a validação dos dados entre as duas fontes.

609. Perante estes factos, o Tribunal de Contas continua a formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.4 – 30/PCGE11

Que os registos de dados no SIGOF sejam efectuados conforme as normas contabilísticas e os princípios orçamentais vigentes, respeitando os classificadores legalmente aprovados, de forma harmónica e integrada com os constantes nas planilhas de controlo da DGPCP.

6.3.2 - Gestão do mobiliário e equipamento

610. Enquadra-se neste ponto, mais precisamente na categoria de móvel, imobilizações corpóreas desagregadas pelos seguintes subagrupamentos da classificação económica prevista no Decreto-Lei n.º 53-A/2003, de 26 de Novembro: i) Maquinarias e Equipamentos; ii) Ferramentas e Utensílios; iii) Equipamento de Carga e

⁵⁵ Dados registados no ficheiro levantado na DGCP, em 2012, na anterior MVCIL realizada pela Equipa PCGE.

Transporte; iv) Equipamentos Administrativos e Mobiliário Diverso. A rubrica denominada de Outras Imobilizações Corpóreas agrega as despesas de bens de equipamentos corpóreos não previstas nas rubricas anteriores.

611. Para uma gestão e contabilização consolidada que possibilita a apresentação e análise de uma conta patrimonial dos móveis do Estado, que também se aplica aos bens imóveis, mais rigorosa e detalhada, os responsáveis da DNOCP em concertação com a DGPCP deveriam registar nos sistemas integrados implementados, tanto no SIGOF como no SIGPG, as informações patrimoniais que demonstram 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, conforme regulamenta o artigo 19º do Decreto-Regulamentar n.º 6/ 98, de 7 de Dezembro.

612. Sendo assim, no quadro que segue, analisa-se os investimentos realizados em 2011, em bens móveis, conforme informações disponibilizadas e extraídas da Tabela Dinâmica do SIGOF.

Quadro VI.8 – Investimento em móveis ao nível orgânico

(em ECV)				
Orgânica	Orc. Actual	Execução	%	Tx. Exec
TCCV	5.705.087	4.076.997	0%	71%
CHGOV - GPM	4.150.277	3.345.608	0%	81%
CHGOV - MPCM	9.688.792	9.067.848	1%	94%
CHGOV - MAP	550.000	549.929	0%	100%
CHGOV - GMRE	23.984.624	3.758.085	0%	16%
CHGOV - SEAP	4.500.000	4.434.245	0%	99%
CHGOV - SEAPM	1.500.000	496.756	0%	33%
MIEM	516.093.065	338.975.406	38%	66%
MS	326.059.638	217.945.171	24%	67%
MDN	12.300.000	12.100.000	1%	98%
MRE	1.250.000	1.236.644	0%	99%
MAI	59.221.361	59.112.511	7%	100%
MFP	40.046.777	19.515.120	2%	49%
MJ	56.548.957	25.308.029	3%	45%
MDR	38.895.895	19.242.658	2%	49%
MED	90.088.753	76.741.697	9%	85%
MJEDRH	46.482.012	40.876.473	5%	88%
MTIE	20.558.894	10.389.543	1%	51%
MC	4.202.658	4.105.489	0%	98%
MESCI	25.385.874	18.333.831	2%	72%
MAHOT	33.859.636	18.162.845	2%	54%
MCOM	500.000	254.000	0%	51%
MDSF	16.444.087	5.523.343	1%	34%
Total	1.338.016.387	893.552.228	100%	67%

Fonte: PCGE - dados da Tabela Dinâmica do SIGOF

613. Da leitura do quadro, constata-se que o MIEM e o MS absorveram a maior fatia de investimentos em móveis, isto é, 38% e 24%, respectivamente, do total das despesas de investimento realizadas. O GMRE apresenta a menor taxa de execução (16%).

614. Sublinha-se que o móvel, excluindo o investimento com a subrubrica Outras Imobilizações Corpóreas, representa apenas 5% do total investido das Imobilizações Corpóreas em programas, sub programas e projectos.

615. A Equipa do PCGE pôde informar, à data de Auditoria ao Programa DSE, junto dos responsáveis do MTIE, através de entrevista, observação directa, análises e teste de procedimentos, de conformidades e substantivos aplicado à DGPOG do ministério, que os bens móveis existentes encontravam-se catalogados e controlados.

616. A Auditoria permitiu saber, através da entrevista aplicada tanto na DGPOG do MTIE, como na UGPE, que o procedimento aplicado, até à data, para a aquisição dos bens móveis esteve em conformidade.

6.4 - Gestão dos bens imóveis

617. Ao efectuar a análise comparativa no período de 2009 a 2011, constata-se no quadro abaixo que, em 2011 o custo das aquisições dos imóveis diminuiu 20% relativamente ao ano de 2010, devido a redução de investimento em Terrenos e Recursos Naturais, Edifícios e Rede de Infraestrutura em 93%, 51% e 21%, respectivamente, embora a subrubrica Rede Infraestrutura continue a ter o maior peso nos bens imóveis (89%), aumentando cada vez mais o património do Estado.

Quadro VI.9 – Análise comparativa trienal de bens imóveis

(em ECV)

Subrubrica	Ano 2009		Ano 2010		Var. 10/09	Ano 2011		Var. 11/10
	Execução	Peso	Execução	Peso		Execução	Peso	
Terrenos E Recursos Naturais	161.813.105	1,6%	7.561.500	0%	-95%	560.000	0%	-93%
Rede De Infraestruturas	9.058.502.392	86,8%	17.682.635.697	89%	95%	14.020.498.994	89%	-21%
Habitacões	287.624.670	2,8%	195.762.680	1%	-32%	871.786.348	6%	345%
Edifícios	930.258.074	8,9%	1.888.774.349	10%	103%	930.398.110	6%	-51%
Imobilizações Corpóreas	10.438.198.241	100,0%	19.774.734.226	100%	89%	15.823.243.452	100%	-20%

Fonte: PCGE - dados da Tabela Dinâmica do SIGOF

618. Do ponto de vista da classificação orgânica, apresenta-se no quadro seguinte o orçamento e a execução, do ano de 2011, em imóveis, cuja natureza é o investimento.

Quadro VI.10 – Investimento em Imóveis ao nível orgânico

Orgânica	Orc Actual	Execução	(em ECV)	
			%	Tx. Exec
CHGOV - GPM	81.354.538	81.048.188	1%	100%
CHGOV - GMRE	421.815.900	421.815.900	3%	100%
CHGOV - SEAP	351.413	351.413	0%	100%
MIEM	12.079.680.526	10.984.695.005	69%	91%
MS	285.105.265	153.796.053	1%	54%
MDN	2.300.000	2.299.999	0%	100%
MRE	6.546.382	0	0%	0%
MAI	17.500.000	13.990.500	0%	80%
MFP	971.026.309	300.865.417	2%	31%
MJ	390.563.561	316.832.365	2%	81%
MDR	1.636.632.121	1.534.448.382	10%	94%
MED	575.070.782	376.879.648	2%	66%
MJEDRH	63.492.245	63.189.824	0%	100%
MTIE	2.019.955.494	495.763.345	3%	25%
MC	6.352.308	6.352.308	0%	100%
MESCI	10.927.374	10.927.374	0%	100%
MAHOT	1.892.851.673	844.994.566	5%	45%
MDSF	283.413.283	214.993.165	1%	76%
Total	20.744.939.174	15.823.243.452	100%	76%

Fonte: PCGE - dados da Tabela Dinâmica do SIGOF

619. Observa-se que a maioria das unidades ministeriais, em 2011, tem conseguido executar os seus investimentos a 100% face ao orçamentado e no cômputo geral a execução dos investimentos em imóveis tem alcançado uma taxa de execução de 76%, devido a baixa taxa de execução de algumas entidades como o MTIE (25%) e o MFP (31%) e a não execução do MRE (0%). No entanto, o investimento em capital fixo representa 95% do total do imobilizado corpóreo.

6.4.1 - Incongruências e outras omissões na contabilização e no controlo

620. Do cruzamento da informação sobre o imobilizado dos projectos de investimento extraída da Tabela Dinâmica do SIGOF com a da contabilidade dos projectos analisados no decorrer da auditoria ao Programa DSE, constatou-se divergência de informações a nível da rubrica Rede de Infraestruturas, conforme ilustrada no quadro que segue:

Quadro VI.11 – Divergência entre a CGE e a contabilidade dos Projectos

(em ECV)

Projecto	Subrubrica	Contabilidade do Projecto	SIGOF	Diferença
Sistema de Apoio às Centrais Fotovoltaicas do Sal e Santiago	Rede de Infra-estruturas	61.992.828	61.992.828	-
Reforço da capacidade de produção e distribuição SA, SN, FG e BV	Rede de Infra-estruturas		28.870.450	28.870.450
Aumento de Capacidade de Produção e Interligação de Santiago	Rede de Infra-estruturas	2.535.244.859	315.741.429	2.219.503.430
Total		2.597.237.687	406.604.707	2.190.632.980

Fonte: PCGE - Dados extraídos da Tabela Dinâmica do SIGOF, da CGE e da Contabilidade dos Projectos

621. Na Tabela Dinâmica do SIGOF o Projecto Reforço da Capacidade de Produção e Distribuição SA, SN, FG e BV, apresentava a previsão e a execução de 1.021.255,00 milhões de ECV e 28.870.450 ECV, respectivamente, enquanto na contabilidade do Sector executor (DGE) não acusava qualquer execução.

622. No Projecto Aumento de Capacidade de Produção e Interligação de Santiago verificou-se uma divergência significativa naquela rubrica no montante de 2.219.503.430 ECV, tendo sido constatado que foi registado no SIGOF apenas 12% do registado na contabilidade daquele Projecto.

623. Do trabalho de campo realizado, constatou-se que no caso da descentralização de projectos de investimento aos ministérios para execução torna-se necessário reforçar a comunicação existente entre o MFP e os sectores gestores e executores, uma vez que a gestão e o controlo a nível patrimonial têm sido deficientes.

624. Acresce que, segundo informações recolhidas na UGPE, não existe qualquer articulação com o MFP, mais precisamente com a DGPCP, para o reporte de informações patrimoniais, já que não é fornecida à DGPCP nenhuma informação relativa aos imobilizados adquiridos ou construídos. A intervenção da DGPCP nos projectos do Programa tem sido apenas nos processos de expropriação ou indemnização dos proprietários, uma vez que houve necessidade de ocupação de extractos de terreno do Estado e dos privados para a concretização de alguns dos projectos do referido Programa.

6.4.2 - Construção, reparação e conservação de edifícios

625. Em sede da DGPCP, à data da MVCIL realizada em 2013, foi informado à Equipa que os trabalhos de manutenção, reparação e conservação de edifícios devolutos do Estado e das residências oficiais, dependem da disponibilidade financeira para serem assegurados pela DGPCP em articulação com os sectores.

626. À Equipa foi informado que, em 2011, existia apenas um imóvel em manutenção, denominado de Babilónia, localizado na zona da Prainha na cidade da Praia, mas que à data da missão encontrava-se paralisada por falta de verba.

627. No trabalho de campo realizado na DGPCP, a Equipa constatou que as intervenções para construção de imóveis do Estado, que alteraram significativamente os valores patrimoniais, não têm sido autorizadas pela DGPCP e o respectivo processo de execução tem ficado sob a responsabilidade e supervisão do MIEM, conforme prevê o DLEOE.

628. Considerando todos esses factos, o TCCV formula a recomendação seguinte:

Recomendação n.º VI.5 – 31/PCGE11

Que os procedimentos inerentes ao controlo patrimonial, mais precisamente ao controlo de reparação e conservação de edifício e a construção, sejam aplicados mediante a intervenção da DGPCP através do seu parecer e /ou autorização para além da homologação do membro do Governo responsável pela área das finanças, para uma maior eficiência na supervisão das acções patrimoniais, nomeadamente o inventário e o cadastro dos bens patrimoniais.

6.4.3 - Contrato de arrendamento

629. Recorrendo à lista de contratos de arrendamento assinados em 2011, facultados à Equipa durante a MVCIL, foi constituída a amostra constante no quadro abaixo para efeito de análise dos procedimentos processuais e contratuais.

Quadro VI.12 – Amostra de Contratos de arrendamento analisados

(em ECV)

Início do Contrato	Entidade Requerente	Serviço Instalado	Valor Renda	Amostra		
				Valor	%	%
04/04/2011	MFP	Residência do Chefe de Repartição das Finanças	28.000			0%
01/09/2011	MFP	Residência do Chefe de Repartição das Finanças	40.000	40.000	2%	3%
01/08/2011	MADRRM	Direcção Geral do Ambiente	178.898	178.898	8%	12%
05/01/2011	MTIE	Centro Regional das Energias Renováveis	110.000			0%
01/12/2011	Gabinete da C.G	Unidade de Coordenação para a Imigração	100.000			0%
10/12/2011	MJDRH	Direcção Geral da Solidariedade Social	350.000	350.000	17%	23%
01/07/2011	MFP	Instituto Nacional de Estatística	960.000	960.000	46%	63%
05/05/2011	MESCC	DGESC	210.000			0%
03/01/2011	MFP	Delegação Aduaneira de S.FiPIPE	132.000			0%
Total			2.108.898	1.528.898	72%	100%

Fonte: PCGE - dados da DGPCP

630. Como se pode observar acima, foi seleccionada uma amostra de 4 contratos de arrendamento, absorvendo uma percentagem de 72% do total de 2.108.898 ECV, no qual constam as instalações dos respectivos serviços: Residência do Chefe de Repartição das Finanças, localizada na Vila dos Espargos – Sal; Direcção Geral do Ambiente, localizada na Achada Sto. António; Direcção Geral da Solidariedade Social, localizada na Achada Sto. António; Instituto Nacional de Estatística, localizado na Fazenda-Várzea da Boa Vista, com os pesos das rendas distribuídos em 3%, 12%, 23% e 63% respectivamente.

631. Considerando a amostra, foram analisados os seguintes documentos processuais: contratos de arrendamento; propostas; disponibilidades financeiras; situações financeiras; situações fiscais; documentos dos proprietários; documentos dos imóveis; pedido para celebração dos contratos.

632. Todos os contratos de arrendamento de imóveis para instalação dos serviços foram celebrados e autorizados pelas entidades competentes, conforme emana o DLEOE. Os processos foram organizados pelo Serviço de Gestão Patrimonial (SGP) e as entidades requerentes têm remetido as propostas aprovadas pelos Ministros que tutelam os respectivos sectores, onde constam todas as peças processuais previstas no n.º 2 do artigo 81º do Decreto - Lei n.º 2/97, de 21 de Janeiro.

633. Segundo o SGP, os responsáveis pelos serviços instalados nos imóveis objectos de contratos de arrendamento, não têm comunicado à DGPCP, no prazo estabelecido pelo DLEOE⁵⁶, a intenção de rescisão dos contratos respeitantes aos prédios arrendados para instalação de serviços ou outros fins de interesse administrativo. A comunicação de rescisão tem sido feita, até a presente data, pela própria DGPCP, mas a imputação de responsabilidade e o ressarcimento ao Estado, por eventuais despesas com rendas que forem liquidadas e depositadas nas contas dos senhorios para além da data da desocupação ou devolução dos prédios, nunca foram feitos.

634. No cômputo geral, concluiu-se que os processos de arrendamento de imóvel estavam bem instruídos e em conformidade legal.

6.5 - Património financeiro do Estado

635. O Património Financeiro integra, segundo Sousa Franco (1993: 312) (...) *os créditos, os débitos, as participações e os saldos de tesouraria do Estado (...)*. Num conceito mais específico, o Património Financeiro é constituído pelas acções, 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.

636. Na apreciação do Património Financeiro do Estado, está subjacente a análise do valor global da carteira de activos financeiros, do tipo de activos 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.

637. No que concerne às receitas de Activos Financeiros do Estado, registou-se em 2011 uma arrecadação relativamente fraca quando comparada com a previsão, como demonstra o quadro que segue:

⁵⁶ Comunicar com antecedência mínima de 60 dias antes do fim do prazo contratual, de acordo com o n.º 1 do artigo 30º do Decreto-Lei n.º 28/2011 de 29 de Julho de 2011.

Quadro VI.13 – Desvio entre previsão e execução de Activos Financeiros

(em milhões de ECV)

RECETAS DE ACTIVOS FINANCEIROS	2011		DESVIO	Tx. Exec %
	PREVISÃO	EXECUÇÃO		
Juros de empréstimos de retrocessão	59,7	54,9	-4,8	92,0
Participação no lucro das empresas públicas	560,3	126,6	-433,7	22,6
Alienação de partes de capital social	0,0	8,0	8,0	-
Outros Rendimentos	26,5	42,2	15,6	-
TOTAL GERAL	646,5	231,6	-414,9	35,8

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

638. Relativamente à rubrica de Juros de Empréstimos de Retrocessão constatou-se divergência de informação na CGE, entre a Figura XCII (pg. 144), o Mapa I da CGE (pg.177) e o Mapa III - Fluxo Financeiro do Estado (pg.168) que apresentaram os valores de 54,9 milhões de ECV, de 44 milhões de ECV e de 57,7 milhões de ECV, respectivamente.

639. Constatou-se ainda da análise e da revisão analítica das informações referentes à receita patrimonial entre o OE e a CGE evidências de uma arrecadação baixa relativamente à rubrica Participação no Lucro das Empresas Públicas (desvio orçamental de 433,7 milhões de ECV).

640. O Mapa III - Fluxo Financeiro do Estado registou em 2011 uma receita de capital na rubrica Imobilizações Financeiras no valor de 8 milhões de ECV, constante em vários outros mapas e figuras da CGE (Mapa I e IV 4.1 e Figura XVI, nas pgs. 177, 226 e 27 respectivamente), e nos mapas da LOE na rubrica de Transferência de Capital - Administração Pública - FSA - MIEM - INDP (pg.34) e na Tabela Dinâmica do SIGOF, sabendo que poderiam ser orçamentadas apenas na rubrica de Imobilizações Financeiras.

641. Na MVCIL ao MFP foi informado à Equipa de que (...) *trata-se de incongruências e divergências de informações na CGE que todos os anos vêm se registando. Segundo o entrevistado, os técnicos do DNOCP têm procurado mitigar essas incongruências e divergências.*

642. O Tribunal de Contas continua impossibilitado de apreciar a CGE no que diz respeito ao património financeiro do Estado, dadas as dificuldades apontadas na CGE em apresentar os mapas relativos à situação patrimonial. Segundo o n.º 2 do artigo 7º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de Dezembro, os princípios e a metodologia

de inventariação do património financeiro seriam regulados por portaria do Ministro responsável pela área das finanças, o que até agora não aconteceu.

643. Sendo assim, mantém-se a recomendação formulada em anos anteriores.

Recomendação n.º VI.6 – 32/PCGE11

Que sejam regulamentados os princípios e metodologias de inventariação do património financeiro do Estado em conformidade com o n.º 2 do artigo 7º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de Dezembro.

6.6 - Aquisições Públicas no âmbito de DGPCP

6.6.1 - Aquisições de bens, serviços e fornecimentos externos

644. No âmbito do PCGE de 2011, decorreram trabalhos preparatórios em 2013 em sede da MVCIL conforme o Plano estabelecido, visando aferir os procedimentos previstos na DLEOE de 2011 para as aquisições de bens, serviços e fornecimentos externos, assentes em análise da legalidade e regularidade financeira e na aplicação de testes substantivos para a certificação de tais procedimentos.

645. O DLEOE estipula no artigo 19º que a DGPOG deve remeter trimestralmente à DGPCP mapas de despesas com as comunicações, para além de proceder directamente à análise e controlo dos consumos conforme as facturas remetidas pelos fornecedores, respeitando os plafonds definidos. O n.º 2 do mesmo artigo estabelece que a entidade fornecedora deve rescindir imediatamente a prestação de serviço de telecomunicações sempre que ocorre despesa com o serviço de telecomunicação sem que haja a disponibilidade para o respectivo pagamento.

646. No entanto, ao efectuar a análise de informação da rubrica de Comunicações na CGE, verifica-se que foram liquidadas despesas que não foram pagas no exercício, já que foram registadas no Mapa II_1 Ministério Todos, na pg. 212, despesas por pagar em comunicações, após a realização da despesa liquidada, no montante de 4,6 milhões de ECV.

647. Sobre esta matéria, alegam os responsáveis da DNOCP (...) *caso as despesas referidas forem liquidados e não pagos até o final do ano, poderão ser pagos no período complementar, caso contrário, serão reenquadrados no novo orçamento. Esses mesmos responsáveis, afirmaram que a DGPOG tem remetido os mapas de despesas com as comunicações à DGPCP conforme determina a DLEO.*

648. Sendo assim, o TCCV formula a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.7 – 33/PCGE11

Conforme estipula o DLEOE, os responsáveis envolvidos nos processos das despesas com a comunicação devem controlar os plafonds estipulados no orçamento de forma a evitar autorização de pagamentos sem disponibilidade orçamental.

649. Foi ainda certificado o procedimento adoptado na elaboração do Plano Anual de Aquisições (PAA), recorrendo a uma amostra pré-definida constituída pelo PAA de 6 Ministérios (MED, MS, MAI, MAHOT, MIEM e MFP), pelos relatórios de supervisão dos respectivos processos aquisitivos elaborados pela ARAP e pelas devidas autorizações do MFP, em situações de inclusão nos referidos PAA de equipamentos administrativos, mobiliários diversos e equipamento de carga e transporte

650. Segundo o n.º 2 do artigo 13º do DLEOE de 2011, as DGPOG ou serviços equiparados deveriam encaminhar os respectivos PAA, devidamente aprovados pelo membro do Governo, à UGAC, conforme a Circular n.º 03/DGPCP/2011. Da Missão a Coordenadora da DGPOG do MFP, informou à Equipa que em 2011 a UGAC não esteve operacional devido à saída da respectiva Coordenadora por motivos pessoais, pelo que naquele ano, à excepção do PAA do MFP, a UGAC não recebeu os PAA dos restantes sectores que deveriam ser elaborados pelas respectivas DGPOG, conseqüentemente não foi elaborado o PAA agregado, inviabilizando assim, à Equipa o acesso à amostra de PAA dos 6 ministérios acima mencionados.

651. No tocante aos procedimentos concursais, foram concretizados ao longo daquele ano 2 concursos públicos considerando exclusivamente o PAA do MFP, um referente à aquisição de artigos e materiais de consumo de secretaria e outro referente à manutenção de equipamentos de refrigeração. Porém, a Equipa constatou que, embora a análise do PAA do MFP tenha incluído os serviços de vigilância e segurança

limpeza e higiene, conforme previsto no n.º 4 do artigo 13º do DLEOE, segundo informações fornecidas pela Coordenadora, os respectivos concursos não foram feitos, tendo sido opcionalmente prolongados os respectivos contratos existentes por decisão do próprio Ministério.

652. Relativamente à inclusão no referido PAA de equipamentos administrativos, mobiliários diversos e equipamento de carga e transporte, conforme esclarecimento da então Coordenadora da UGAC, os mesmos não foram contemplados dada a sua congelação em sucessivos OE, pelo que o de 2011 não foi excepção.

653. Entretanto da análise empreendida aos documentos facultados, nomeadamente PAA do MFP e N/Ref.ª152/090.01.02/ARAP-USAN /2011, datada 26 de Agosto de 2011, da ARAP, a Equipa constatou que a ARAP solicitou a devida autorização formal da Ministra para efeitos de inclusão de material de transporte. De igual modo, a mesma solicitou a revisão do referido PAA, após análise e detecção da existência de 2 exemplares de PAA de equipamentos administrativos com valores diferentes que haviam sido submetidos pelo MFP à apreciação daquela entidade.

654. Perante as situações referidas, o Tribunal de Contas continua a formular a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VI.8 – 34/PCGE11

Dadas as dificuldades enfrentadas pelas unidades reguladoras de aquisições públicas no seu funcionamento, recomenda-se que sejam criadas as condições para fazer funcionar essas unidades reguladoras conforme estipulam os regulamentos de aquisição pública, considerando a eficiência, eficácia e a economicidade, de acordo com objectivos traçados no quadro da Reforma da Aquisição Pública.

655. Ressalta-se que, o funcionamento eficiente dessas unidades reguladoras de aquisições públicas é de extrema importância para o país, visto que proporcionam uma gestão rigorosa e transparente da “coisa pública”, no quadro da Reforma da Aquisição Pública, regulada pela Lei n.º 17/VII/2007, de 5 de Janeiro, e os demais diplomas.

TÍTULO II – Capítulo VII – Tesouraria do Estado

CAPÍTULO VII - TESOURARIA DO ESTADO

7.1 - Considerações Gerais

656. Pretende-se analisar, neste Capítulo, os principais aspectos da situação da Tesouraria do Estado, ocorridos durante o exercício de 2011, quer se trata de operações orçamentais, operações financeiras ou operações de tesouraria propriamente ditas, de forma a fazer cumprir a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, nomeadamente, a alínea a) do n.º 1 do artigo 11º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho, que determina a apreciação anual financeira no domínio da Tesouraria no quadro do PCGE.

657. A nível das operações de tesouraria, o artigo 49º do Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro, que regulamenta o Regime Financeiro da Contabilidade Pública define-as como sendo (...) *movimentos excepcionais de fundos nas contas financeiras do Tesouro que não se encontrem sujeitos à disciplina orçamental, bem como as restantes operações escriturais com eles relacionados*. Essas operações podem ser activas ou passivas, correspondendo as primeiras à entrada de fundos e as segundas à saída de fundos nas contas do Tesouro. Têm por finalidade antecipar receitas orçamentais previstas que se esperam cobrar durante o ano⁵⁷, assegurar a gestão de fundos a cargo do serviço do Tesouro e colocar junto de instituições, designadamente do sistema bancário e afins, eventuais disponibilidades de tesouraria (artigo 50º).

658. Importa ainda, mencionar outros movimentos excepcionais de fundos nas contas financeiras do Tesouro que não se encontram sujeitos à disciplina orçamental, tais como as operações de retenção, restituição, compensação e transferências internas, todas reflectidas na Tabela Dinâmica provenientes dos registos efectuados no SIGOF.

⁵⁷ Empréstimos de curto prazo e outras operações activas de curto prazo.

7.2 - Tesouro Público

659. De acordo com o artigo 64º do Regime Financeiro da Contabilidade Pública, aprovado pelo diploma atrás mencionado, o Tesouro Público é constituído por todos os recursos financeiros do Estado resultantes, tanto das operações orçamentais, como das operações de tesouraria⁵⁸.

660. A DGT é a entidade responsável pela administração da Tesouraria do Estado, gestão da dívida pública e do financiamento do Estado e efectivação das operações financeiras, entre as demais actividades financeiras⁵⁹.

661. Da análise à CGE relativa ao ano de 2011, o Tribunal de Contas constatou que, apesar dos esforços empreendidos pelo MFP no sentido de apresentar informações concernentes às operações de tesouraria, a conta continua omissa em relação à apresentação dos mapas impostos no ponto V) artigo 34º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro (LEO), designadamente: i) as Reposições abatidas nos pagamentos por ministérios; ii) a conta geral das operações de tesouraria e transferências de fundos e iii) a conta geral, por cofres, de todo o movimento de receita e despesa e respectivos saldos existentes no início e no final do ano.

662. Entretanto, as informações das operações de tesouraria constam tanto na CGE, como na Tabela Dinâmica do SIGOF, de forma dispersa e insuficiente, por isso o TCCV continua a formular a recomendação enunciada em anos anteriores.

Recomendação n.º VII.1 – 35/PCGE11

Desenvolvimento e implementação dos mapas previsionais das Operações de Tesouraria e Contas do Tesouro, com o apuramento dos respectivos saldos, em cumprimento da alínea e) do artigo 19º, bem como dos mapas relativos à Situação de Tesouraria, mencionados no ponto V do artigo 34º, todos da LEO (Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro).

⁵⁸ Subentende-se que as operações financeiras efectivam-se, também, por via de operações de tesouraria, no sentido lacto da palavra, uma vez que, a partir da aprovação do classificador da receita, despesa e operações financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53-A/2003, de 26 de Novembro, deixou-se de registar os chamados passivos e activos financeiros, que constavam dos classificadores orçamentais anteriores.

⁵⁹ De acordo com o Regime Financeiro da Contabilidade Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro, e a estrutura Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 45/2009, de 23 de Novembro.

663. De acordo com a estrutura orgânica do MFP, em vigor em 2011, a DGT está estruturada em 4 serviços, a saber: o Serviço de Tesouraria, o Serviço de Gestão de Contas, o Serviço de Operações Financeiras e o Serviço de Participações do Estado. Nesta qualidade, produz anualmente os documentos de gestão relevantes para o controlo da Tesouraria do Estado, tais como: a Programação Financeira, o Balanço Cambial, Mapas de Origem e Aplicação de Fundos e o Relatório da Tesouraria. Efectua também o acompanhamento do Plano de Tesouraria, bem como o pagamento através do SIGOF, cujo prazo médio estipulado é de 48 horas a partir da entrada do processo na DGT. Essas acções vão ao encontro do preceituado no Decreto-Lei n.º 10/96, de 26 de Fevereiro e no Decreto-Lei n.º 29/98, de 03 de Agosto.

664. A Equipa do PCGE constatou ainda na DGT, à data da MVCIL, a existência de um número insuficiente de colaboradores e por conseguinte, morosidade de alguns pagamentos que acabam por não ser garantidos em data estipulada para o efeito. Estas situações podem pôr em causa o controlo interno diário e são agravadas pelo facto de, até esta data, não ter havido intervenções da IGF⁶⁰ na Tesouraria do Estado, conforme estipula o artigo 11º do Decreto-Lei 29/98 de 3 de Agosto.

665. Perante estes factos, o Tribunal de Contas mantém a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.2 – 36/PCGE11

Que sejam criadas condições para colmatar as insuficiências de controlo interno apontadas, em sintonia com a supervisão da IGF, que deverá passar a efectuar inspecções regulares às operações de tesouraria geridas pela DGT, bem como, a todos os serviços simples da administração pública, como emana o artigo 11º do Decreto-Lei n.º 29/98, de 3 de Agosto.

⁶⁰ Além de visitas pontuais ocorridas em 2012 para a solicitação de informações do projecto de Bancarização

7.2.1 - Operações do Tesouro Público

7.2.1.1 - Fluxos Financeiros do Estado

666. No quadro abaixo constam as informações sobre os movimentos dos fluxos financeiros no período de 2010 a 2011, de acordo com o artigo 34º da Lei n.º 78/V/98 de 7 de Dezembro, apresentado no Mapa III – Fluxos Financeiros de cada CGE.

Quadro VII. 1 – Evolução bienal dos fluxos financeiros do Estado

(em milhares de ECV)							
Rubricas	Valor 10	Valor 11	Var.11/10	Rubricas	Valor 10	Valor 11	Var.11/10
Saldo de ano anterior	6.854.202,0	9.026.200,0	2.171.998,0				
Receitas Orçamentais	39.728.916,2	37.985.387,8	-1.743.528,3	Desp. Orçamentais	54.909.399,6	51.537.477,7	-3.371.921,9
				Despesas anos anteriores	1.113.935,3	1.729.584,3	615.649,1
Op. Financeiras	30.123.434,9	27.476.680,5	-2.646.754,4	Op. Financeiras	12.174.346,7	12.512.309,9	337.963,2
Op. de Tes. de Institutos	824.148,8	1.070.344,7	246.195,9	Op. de Tes. de Institutos	827.901,5	1.070.344,7	242.443,3
Op. Finan. Institutos	22.018,9	-22.018,9	-44.037,8	Op. Finan. Institutos	18.266,2	-18.266,2	-36.532,4
Erros e Omissões	517.328,4	-273.890,9	-791.219,3	Saldo para o período seguinte	9.026.200,0	8.435.005,5	-591.194,5
Entradas	78.070.049,2	75.284.722,2	-2.785.327,0	Saídas	78.070.049,2	75.284.722,2	-2.785.327,0

Fonte: PCGE - dados extraídos da CGE

667. Observa-se que o quadro acima apresenta uma diminuição, em 2011, de fluxos financeiros⁶¹ de 2.785.327 milhares de ECV face ao ano anterior. No entanto, no ano de 2010 tinha-se registado um aumento de fluxo financeiro de 12.873.409,7 milhares de ECV face ao ano de 2009. Em detalhe, verifica-se que tanto as rubricas de Receitas, como as de Despesas Orçamentais registaram variações negativas de 1.743.528,3 (4%) e 3.371.921,9 milhares de ECV (6%), respectivamente. Sublinha-se que ocorreu uma diminuição de 9% e um aumento de 3% das Operações Financeiras do lado de entrada e saída, respectivamente, assim como, uma diminuição de saldos que transitam para o ano seguinte em 591.194,5 milhares de ECV (7%), sinais de redução de fundos em consequência, sobretudo, do término do programa MCA.

668. Conforme constatado na Análise Preliminar da CGE de 2011, continua-se a registar algumas irregularidades/ilegalidades que afectam os Princípios e Regras Orçamentais previstos na LEO, e que têm a ver com a Tesouraria do Estado, a saber:

- ✓ Princípio da Unicidade de Caixa (artigo 4º da LEO): de acordo com a análise do relatório da CGE, e de alguns mapas que a compõem tais como, Mapa III, Mapa IV_4, constata-se ainda, em 2011, a existência de contas abertas nos bancos comerciais e com registos de saldos de gerência na conta fora do tesouro;

⁶¹ Movimentos monetários, tanto do lado da entrada como do lado de saída.

- ✓ Princípio da Especificação (artigo 9º da LEO): existem registo de erros e omissões (no Mapa III), demonstrando que não existe uma clara especificação das receitas e das despesas nelas contidas;
- ✓ Princípio da Classificação das Receitas e Despesas (artigo 10º da LEO): regista-se ainda no Mapa III valores de despesas de anos anteriores que não foram enquadradas nas suas respectivas rubricas de despesas executadas em 2010, bem como, receitas e despesas do exercício orçamental de 2011 que se encontram ainda por compensar.

669. Relativamente à CGE de 2011, pode-se verificar que, na Tabela Dinâmica do SIGOF, constam registos de fluxos financeiros de pagamentos efectuados no âmbito do PIP, denominados de “Expresso”, cujos pagamentos, na altura, foram feitos directamente pelos financiadores aos beneficiários, sem passar pela conta bancária controlada pela Tesouraria do Estado. Para melhor compreensão do facto, apresenta-se o quadro abaixo.

Quadro VII. 2 – Pagamentos de Investimento Público via “Expresso”

(em ECV)

Modalidade de Financiamento	Pagamentos				
	PIP - Total	%	PIP - Expresso	%	Exp./PIP
Donativo	2.626.333.717	12%	1.320.014.676	10%	50%
Tesouro	8.201.655.547	36%	371.806.425	3%	5%
Empréstimo	11.647.838.432	51%	11.332.759.796	87%	97%
Outro	16.195.252	0%	0	0%	0%
FCP	134.928.856	1%	0	0%	0%
Total Geral	22.626.951.804	100%	13.024.580.897	100%	58%

Fonte: PCGE - Dados extraídos da Tabela Dinâmica do SIGOF

670. Observa-se que, das Modalidades de Financiamento do PIP, com o valor de pagamento mais expressivo foram as de Empréstimos e de Tesouro, absorvendo cerca de 51% e 36% do total do pagamento do PIP, respectivamente. Por outro lado, 97% e 50% dos pagamentos via “Expresso” correspondem às Modalidades de Financiamento de Empréstimo e Donativo.

671. No cômputo geral, verifica-se que 58% dos pagamentos do PIP ocorreram pela via “Expresso” ou seja fora da Tesouraria do Estado.

672. Sublinha-se que, ao examinar as operações de Receita (REC) na Tabela Dinâmica do SIGOF, foi constatado registos de valores irrisórios do lado de entrada (recebimentos), cerca de 5.257.370 milhares de ECV, o que correspondem a 14% do valor registado na rubrica da Receita Orçamental (entradas) do Mapa III⁶² da CGE de 2011 e não foi constatado nenhum registo relacionado com o recebimento via “ Expresso”. Assim, pode-se concluir que ainda continua a registar-se alguma insuficiência na consolidação da CGE. Esses factos demonstram que o Princípio de Unicidade de Caixa não tem sido respeitado na generalidade, conforme regimenta a Lei.

673. Nessas circunstâncias, o TCCV reformula a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII.3 – 37/PCGE11

Que seja respeitado o Princípio de Unicidade de Caixa estabelecido pelo Decreto – Lei n.º 29/98, de 3 de Agosto, que define as normas e os procedimentos relativos ao sistema de pagamentos do Tesouro.

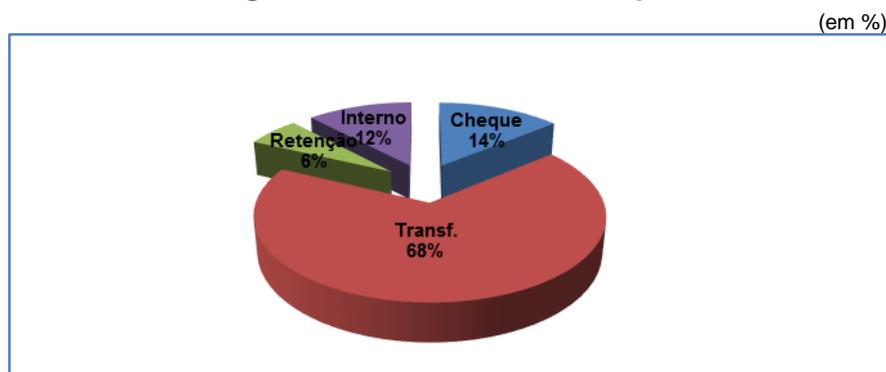
7.2.1.2 - Meios de Pagamento na Tesouraria do Estado

674. Aquando da MVCIL ao MFP a Equipa do PCGE constatou que os meios utilizados pelo Tesouro para o pagamento das despesas orçamentais têm sido transferências bancárias e por vezes cheques. A arrecadação das receitas foi garantida via cheque ou compensação até o ano de 2012 e, a partir desta data, passou a ser garantida, na sua maioria, via Documento Único de Cobrança (DUC), dado à implementação do Projecto de Bancarização do Tesouro.

675. Segue a apresentação do gráfico que ilustra os meios de pagamentos utilizados em 2011 para fazer face às despesas no âmbito do Orçamento de Funcionamento, conforme consta na Tabela Dinâmica do SIGOF.

⁶² Considerando que 86% das operações de Receitas Orçamentais foram tratadas manualmente, via Excel, e não no SIGOF.

Gráfico VII.1 – Meios de Pagamentos Utilizados na Despesa de Funcionamento



Fonte: PCGE - dados extraídos da Tabela Dinâmica do SIGOF

676. Observa-se que as despesas de Funcionamento foram pagas na sua maioria através das Transferências Bancárias, atingindo cerca de 68% do total de 28.323.006.798 ECV pagos, seguidos do Cheque (14%), do Interno⁶³ (6%) e da Retenção (6%).

677. No quadro a seguir apresentado por estrutura orgânica, consta informações extraídas da Tabela Dinâmica do SIGOF de valores pagos e meios de pagamento, das despesas com Investimento Público.

Quadro VII. 3 – Meios de Pagamentos Utilizados no PIP por Estrutura Orgânica

(em ECV)

Orgânica	Meios de Pagamentos								Pag. Total	%
	Cheque	%	Transf.	%	Expresso	%	Retenção	%		
CNE			69.254.295	1%		0%		0%	69.254.295	0%
TCCV	22.953.866	1%		0%	922.716	0%		0%	23.876.582	0%
CHGOV	244.127.756	6%	342.058.931	7%	476.009.078	4%	27.998.178	20%	1.090.193.943	5%
MA PM	471.171	0%	43.359.430	1%	7.025.360	0%	1.056.925	1%	51.912.886	0%
MIEM	1.108.019.375	25%	1.205.942.297	24%	9.293.383.029	71%	6.049.863	4%	11.613.394.565	51%
MS	407.437.763	9%	123.199.296	2%	144.530.909	1%	418.910	0%	675.586.878	3%
MDN	88.097.751	2%	17.996.599	0%		0%	123.491	0%	106.217.841	0%
MRE	2.442.129	0%	17.973.470	0%	0	0%	131.434	0%	20.547.033	0%
MAI	162.648.983	4%	324.617.828	6%	337.410	0%	6.423.729	5%	494.027.950	2%
MFP	112.747.872	3%	451.363.815	9%	40.478.548	0%	15.776.701	11%	620.366.936	3%
MJ	419.748.298	10%	58.777.537	1%		0%	5.753.353	4%	484.279.188	2%
MDR	186.850.893	4%	913.022.703	18%	1.150.363.891	9%	19.031.243	14%	2.269.268.730	10%
MED	462.324.252	11%	156.739.849	3%	285.289.374	2%	5.875.930	4%	910.229.405	4%
MJEDRH	435.387.712	10%	588.463.094	12%	415.583.359	3%	5.746.814	4%	1.445.180.979	6%
MTIE	263.373.758	6%	193.148.743	4%	397.967.635	3%	16.000.777	11%	870.490.913	4%
MC	52.573.786	1%	12.123.398	0%		0%	1.657.967	1%	66.355.151	0%
MESCI	53.501.707	1%	37.085.538	1%	387.862	0%	5.611.616	4%	96.586.723	0%
MAHOT	259.996.828	6%	259.639.844	5%	788.680.414	6%	19.111.567	14%	1.327.428.653	6%
MCOM	3.189.667	0%	16.104.940	0%	836.116	0%	111.080	0%	20.241.803	0%
MDSF	63.210.145	1%	281.666.351	6%	23.707.912	0%	2.926.943	2%	371.511.351	2%
Total	4.349.103.712	100%	5.112.537.958	100%	13.025.503.613	100%	139.806.521	100%	22.626.951.807	100%
Meios de Pagamentos/Pag.	19%		23%		58%		1%		100%	

Fonte: PCGE - dados extraídos da Tabela Dinâmica do SIGOF

⁶³ Operações de regularização realizado no final do ano.

678. No PIP foram utilizados, em 2011, como meios de pagamentos, o Cheque, a Transferência Bancária, o Expresso e a Retenção, que absorveram cerca de 19%, 23%, 58% e 1% respectivamente, sendo que a modalidade Expresso foi a mais significativa (71%) na orgânica do MIEM, que absorveu cerca de 51% do total pago.

679. Relativamente aos outros meios de pagamento, as entidades orgânicas que mais utilizaram o Cheque foram MIEM (25%), MED (11%), MJ (10%) e o MJDRH (11%) e as que mais recorreram à Transferência Bancária foram MIEM (24%), MDR (18%), MJDRH (12%) e MFP (9%). A CHGOV, o MDR e o MAHOT foram as entidades que mais efetuaram a retenção no PIP.

680. O Decreto-Lei n.º 10/96, de 26 de Fevereiro, define as normas e procedimentos a adoptar na programação financeira e gestão da Tesouraria do Estado, que prevê o recurso ao Cheque sobre o Tesouro e ou à Transferência Bancária para o pagamento das despesas públicas dos serviços da Administração Central. Entretanto, conforme já referido tanto no Capítulo II da Receita como no Capítulo V da Dívida Pública, foram constatados, tanto na Auditoria ao Programa DSE, como ao Circuito do PIP casos de operações recorrendo à modalidade de “cabimentação expressa” que embora sendo uma Transferência Bancária não ocorreram fluxo de caixa na Tesouraria do Estado.

681. Acresce que o n.º 3 do artigo 105º do Diploma acima, refere que (...) *A execução orçamental tem por base o regime puro de caixa, considerando no período financeiro como receitas as entradas efectivas e como despesas as saídas efectivas, de modo a que o resultado orçamental corresponda à diferença entre entradas e saídas de caixa (...).*

7.2.2 - Operações de Tesouraria

682. Do cruzamento e da análise de informações de saldos de operações de tesouraria transitados entre a CGE de 2010 e 2011 (saldo final de 2010 e saldo inicial de 2011) presentes no Mapa de Operações de Tesouraria, verificou-se que os valores das rubricas de Tesouro Retenções de Quotas Sindicais e de Depósitos Judiciais não são concordantes, como demonstra o quadro que segue:

Quadro VII. 4 – Divergência de Saldos Transitados

(em milhares de ECV)

Rubricas	CGE 2010	CGE 2011	Diferença
	Saldo Final	Saldo inicial	
Retenções de Quotas Sindicais	0	9.314	9.314
Retenções de Depósitos Judiciais	0	36.100	36.100
Total	0	45.414	45.414

Fonte: PCCE - dados extraídos da CGE e da Tabela Dinâmica do SIGOF

683. Para melhor compreensão segue no quadro abaixo a respectiva desagregação da rubrica Tesouro Retenções.

Quadro VII.5 – Desagregação da rubrica Tesouro Retenções

(em ECV)

RUBRICA	Saldo Inicial	REC.	DES.	Saldo Devedor	Peso em %
Retenções de Previdência Social	1.981.250	65.976	44.853	2.002.373	0,8
Retenções de Quotas Sindicais	9.314	6.687.471	6.696.785	0	0,0
Retenções de Depósitos Judiciais	36.100		36.100	0	0,0
Retenção Tribunal de Contas	1.056.131	1.767.814	1.304.075	1.519.870	0,6
Retenções Descontos Montepio	917	0	0	917	0,0
Retenções Descontos de CECV	538.663	3.504.334	2.041.511	2.001.486	0,8
Retenções para INDP	2.942.474	313.428		3.255.902	1,2
Retenção de TSU (8%) para INPS	223.628.722	683.748.270	654.337.168	253.039.824	96,6
TOTAL	230.193.571	696.087.293	664.460.492	261.820.372	100,0

Fonte : PCGE - dados extraídos da CGE

684. Observa-se que, no final do ano, o Estado encontrava-se numa posição devedora para com as entidades destinatárias das retenções, no montante de 261.820.372 ECV, dos quais 97,4% ao INPS.

685. Devido à não existência dos mapas legalmente exigidos à luz da LEO e demais informações relevantes, como referido em pareceres de anos anteriores, não é possível ao Tribunal de contas pronunciar-se sobre o cumprimento de todos os requisitos legais relativos às Operações de Tesouraria, efectuadas durante a gerência de 2011.

7.2.3 - Saldo da Tesouraria do Estado

686. Da análise às CGE dos últimos anos, verificou-se que os saldos finais do Tesouro, tendem a ascender (Mapa III da CGE), entretanto em 2011 ocorreu o oposto. O saldo registou um ligeiro decréscimo de 7%, entre 2010 e 2011, devido a ligeira diminuição do saldo de contas de Projectos (7%) e Outros Depósitos (7%), conforme ilustra o quadro abaixo.

Quadro VII.6 – Saldos transitados na Tesouraria do Estado

(em milhares de ECV)

Contas	Saldo Final/09	Saldo Final/10	Saldo Final/11	Var%10/09	Var%11/10
Orçamento Geral do Estado	3.601.100	4.976.100	5.094.200	38%	2%
Fundos Autónomos	51.500	47.600	58.449	-8%	0%
Serviços Autónomos	206.100	248.100	258.431	20%	0%
Projectos de Investimentos	2.297.600	2.494.600	2.137.090	9%	-7%
Outros depósitos	697.900	1.259.800	886.836	81%	-7%
Saldo Total Final	6.854.200	9.026.200	8.435.006	32%	-7%

Fonte: PCGE - dados extraídos da CGE

687. Ao analisar o Mapa III - Fluxos Financeiros do Estado constante nas CGE de 2010 e 2011 verificou-se, através do cruzamento de informações de saldos transitados, que o saldo final de 2010 e o saldo inicial de 2011 são concordantes nas duas fontes.

7.2.3.1 - Incongruências dos Saldos Finais na CGE

688. Do cruzamento entre os Saldos Finais Transitados do Mapa II. 1.6 - Movimento da Dívida Interna Por Credores e Por Instrumentos de Financiamento e o Mapa III - Fluxo Financeiro do Estado constatou-se incoerências num valor de 1.461 milhões de ECV para menos no fluxo financeiro, devido a não consideração de Outros Créditos.

Quadro VII.7 – Incoerências de Saldos Finais Transitados

(em milhões de ECV)

Contas	(1) CGE Mapa III	(2) CGE Movimento Dívida Mapa II. 1.6	(3) BCV Extractos (Consolidado e Analítico)
Orçamento Geral do Estado	5.094	5.094	5.094
Fundos Autónomos	58	58	58
Serviços Autónomos	258	258	258,4
Projectos de Investimentos	2.137	2.137	2.137
Outros depósitos	887	887	887
Outros Créditos		1.461	
Contas Especiais Externas (EUR, USD)			
Saldo Total Final	8.435	9.896	8.435

Fonte: PCGE - dados da CGE e do Balanço Monetário de BCV

689. Segue a apresentação do depósito do Sector Público Administrativo conforme constam no Balanço Monetário do BCV.

Quadro VII.8 – Depósitos do Sector Público Administrativo

(em milhões de ECV)

Meses	Depósitos do Orçamento	Depósitos em divisas	Fundo de regularização da dívida pública	Depósitos Projectos Investimento	Fundos de contrapartida (ajuda BP)	Empréstimos do Governo (IDA)	Outros passivos c/o sector publico	Total
jan-11	2.470,0	567,8	22,2	2.475,5	0,0	0,0	0,0	5.535,5
fev-11	2.603,0	502,2	22,2	3.047,1	0,0	0,0	180,0	6.354,5
mar-11	1.509,4	411,9	22,2	2.334,5	0,0	0,0	180,0	4.457,9
abr-11	1.397,8	361,3	22,2	2.414,6	0,0	0,0	182,5	4.378,4
mai-11	2.421,8	400,7	22,2	2.389,6	0,0	0,0	182,5	5.416,8
jun-11	3.525,2	607,8	22,2	2.354,5	0,0	0,0	182,5	6.692,2
jul-11	1.717,4	633,1	22,2	2.686,8	0,0	0,0	182,5	5.242,0
ago-11	1.502,5	430,0	22,2	2.698,3	0,0	0,0	182,5	4.835,5
set-11	1.194,2	491,2	22,2	2.618,9	0,0	0,0	182,5	4.509,0
out-11	2.114,2	451,0	22,2	2.561,2	0,0	0,0	182,5	5.331,1
nov-11	1.085,2	435,8	22,2	2.572,2	0,0	0,0	182,5	4.297,9
dez-11	3.924,0	538,8	22,2	2.102,7	0,0	0,0	182,5	6.770,2

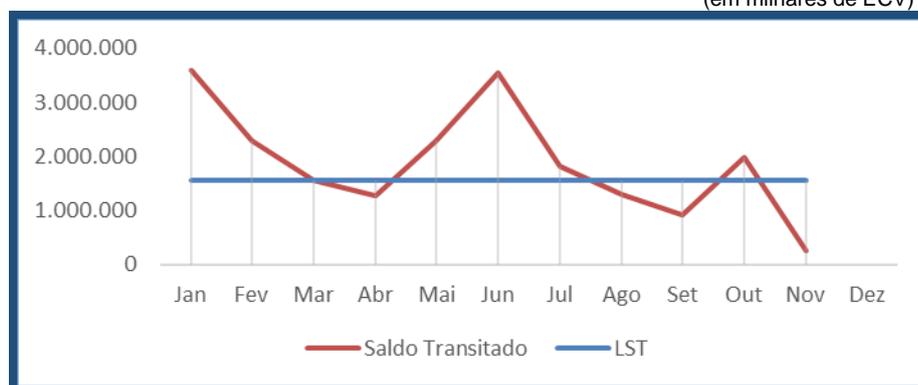
Fonte: PCGE – dados extraídos do Balanço Monetário do BCV

690. Da leitura do quadro constatou-se que os depósitos do Sector Público Administrativo efectuados no BCV têm oscilado ao longo do ano, sendo que os valores correspondentes ao Depósito do Orçamento foram os que registaram maior oscilação e apresentaram valores mais expressivos, terminado no mês de Dezembro com o montante total depositado de 3.924 milhões de ECV, perfazendo um Total de 6.770,2 milhões de ECV, inferior em 379,9 milhões ECV em relação ao ano anterior.

691. Ao analisar o Plano de Tesouraria Mensal levantado pela Equipa do PCGE na DGT, pôde-se constatar que os saldos mensais para o período seguinte, parte de valor integrante da rubrica Orçamento Geral do Estado, tende a descer e em certa medida, colocando em causa, em alguns meses o Limite de Segurança de Tesouraria (LST) de 1.562.897 milhares de ECV. Porém dado a omissão dos dados do mês de Dezembro, não foi possível aferir o respectivo limite no mês de Dezembro, conforme ilustra o Gráfico VII.2

Gráfico VII.2 – Limite de Segurança de Tesouraria

(em milhares de ECV)



Fonte: PCGE – dados da DGT extraídos do Plano de Tesouraria Mensal

692. Destaca-se, da análise do gráfico, os períodos registados de elevados riscos para a Tesouraria do Estado foram os meses de Março, Abril, Agosto, Setembro e Novembro, visto que os valores apresentados dos saldos de tesouraria para o período mensal seguinte foram inferiores ao valor imposto como LST em (-1%), (-19%), (-17%), (- 41%) e (- 84%), respectivamente.

693. Da MVCIL ao MFP a Equipa do PCGE pôde informar-se, através do responsável da DGT que, a nível da programação financeira da Tesouraria do Estado, uma das estratégias definidas pelo MFP (DGT) anualmente, tem sido garantir a gestão e o respeito da disponibilidade (saldo) mínima em caixa. No entanto, segundo o ST, as dificuldades tendem no futuro próximo a aumentar, devido a redução dos donativos, constrangimentos já enfrentados conforme referido acima.

694. Sendo assim, o TCCV formula a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VII. 4 – 38/PCGE11

Que o MFP estabeleça uma estratégia de gestão de saldos de forma a suprir as necessidades de financiamento líquido, respeitando o LST mínimo mensal de disponibilidade.

7.2.3.2 - Análise Extractos de Contas Bancárias - Tesouro e Bancos Comerciais

695. Visando aferir o cumprimento do princípio da unicidade de caixa no exercício orçamental de 2011, na fase da Análise Preliminar da CGE foram realizados cruzamentos de informações de extractos bancários facultados pelo MFP com algumas CG submetidos ao TCCV. Neste sentido, foi seleccionada aleatoriamente, uma amostra representativa de 44% no universo de CG, conforme ilustra, resumidamente, o quadro abaixo.

Quadro VII.9 – Amostra de informações de Contas da CG e do SC

(em unidades)

n.º População CG entradas	Amostra CG analisadas	Amostra CG com Contas do Tesouro	n.º de Contas DGT com Saldos	
			Não anulados	Negativas
99	44	28	23	4

Fonte: PCGE - dados extraídos das CG atuadas pelo TCCV

696. Constatou-se da análise da amostra de 28 CG de entidades com contas no Tesouro que em 23 contas não foram anulados os saldos e 4 contas apresentam saldos negativos.

697. Detalhadamente constam, no quadro seguinte, várias contas do Tesouro extraídas das CG de 2011, visando aferir da conformidade legal definido no Decreto-Lei n.º 28/2011, de 29 de Julho e Decreto-Lei n.º 29/98 de 03 de Agosto, a nível da anulação do saldo e do princípio de unicidade de caixa, respetivamente.

Quadro VII.10 – Cruzamento de informações de Extracto de Contas entre CG e SC

(em ECV)

Processo	Entidade	C.Tesouro		Extracto Bancario do Tesouro		Saldo Contabilístico	Saldo Encerrado
		Nº Conta	Certidão: Ch/Transf.	M.Crédito	M.Débito		
61/CG/12	IPICV	C135	3.128.361,00	2.279.067,00	5.407.428,00	3.128.361	
95/CG/12	ICCA	C328	32.699.265,00	32.699.265,00	32.699.265,00	0	
73/CG/12	INMG				32.296.433,00		
40/CG/12	ICIEG	C315	10.055.696,00	10.055.696,00	10.055.696,00	0	
70/CG/12	LECCV	C327	18.420.709,00	18.420.709,00	18.420.709,00		-470.456
49/CG/12		CL156		1.601.186,00	1.161.167,00	440.019	
80/CG/12	IP	C319	94.460.133,00	94.460.133,00	94.460.133,00	0	
		C460	98.657.237,00	98.657.237,00	98.657.237,00	0	
		ORC 100005074		3.047.926,00	2.750.734,00	297.192	
		ORC 100005075		2.807.224,00	2.807.224,00	0	
		ORC 10000432		2.231.200,00	2.231.200,00	0	
		ORC 112983		32.000.000,00	31.958.964,00	41.036	
		ORC 112983		6.702.961,00	5.281.938,00	1.421.023	
		ORC 100006443		2.000.000,00	2.000.000,00	0	
		ORC 111588		3.000.000,00	3.000.000,00	0	
		ORC		5.122.577,00	5.122.577,00	0	
		CL147		17.579.849,00	1.213.572,00	16.366.277	
46/CG/12	IBNL	C389	25.342.268,00	25.342.268,00	25.342.268,00	0	397.961
		CL139		12.782.755,00	1.649.706,00	11.133.049	
		C309	31.240.866,00			0	
47/CG/12	INDP	CL149		17.446.758,00	16.996.333,00	450.425	
		C312		29.659.210,00	29.659.210,00	0	
51/CG/12		CL146		721.502,00	457.731,00	263.771	
	IAHN	ORC115799		9.393.845,00	9.387.639,00	6.206	
51/CG/12	INE	C311b	129.084.431,00	129.084.431,00	129.084.431,00	0	-3.197.183
57/CG/12	IIPC	C305	39.418.577,00	39.418.577,00	39.418.577,00	0	-4.165.550
		C100006755	93.855.590,00	93.855.590,00	93.855.590,00	0	
		C100006756	325.574.476,00	325.574.476,00	325.574.476,00	0	
		C100006757	122.092.377,00	122.092.377,00	123.306.401,00	-1.214.024	
		ORC100006758	48.353.698,00	48.353.698,00	48.353.698,00	0	-22.500
		CL160		117.021.025,00	71.081.111,00	45.939.914	
		ORC 100006829	361.426.270,00	361.426.270,00	361.426.270,00	0	
		ORC 100006829		66.964.916,00	65.864.808,00	1.100.108	
64/CG/12	FCASE	CL098		96.807.897,00	46.266.391,00	50.541.506	
		c316	8.860.590,00	8.860.590,00	8.860.590,00	0	
		c005		2.516.057,00	217.513,00	2.298.544	
		orc 00003060		6.493.186,00	6.493.186,00	0	
107/CG/12	DS BRAVA	cl 061.20		1.190.779,00	1.005.384,00	185.395	
96/CG/12	DS S.MIGUEL	cl 061.10	3.366.516,00	3.824.150,00	3.366.516,00	457.634	
12/CG/13	DSRGSANTO ANTÃO	cl061.016	5.498.728,00			0	
115/CG/12	DSMOSTEIRO	cl 061.201	2.791.762,00	3.116.198,00	2.791.762,00	324.436	
101/CG/12	DS S.CATAR ASSOM	cl 061.07	8.163.868,00	8.325.639,00	8.163.868,00	161.771	
105/CG/12	DS SNICLAU CRB	cl 061.14	2.798.018,00			0	
113/CG/12	DS PCOS	cl 061.08	2.142.688,00	2.190.007,00	2.142.688,00	47.319	
106/CG/12	DS BOA VISTA	cl 061.019	1.191.556,00	1.666.403,00	1.191.556,00	474.847	
104/CG/12	DS S. DOMINGOS	cl 061.06		2.134.344,00	2.129.870,00	4.474	
94/CG/12	DS PRAIA						
103/CG/12	DS MAIO	cl 061.12		970.864,00	786.785,00	184.079	
97/CG/12	CENTRO S TARRAFAL	cl 061.11	4.008.150,00	5.640.252,00	4.008.150,00	1.632.102	
144/CG/12	DS S. S.CRUZ						

Fonte: PCGE - dados extraídos dos extractos bancários de CG e do Tesouro

698. Foram constatados nos processos de CG consultados, entidades com contas abertas junto do Tesouro com saldos contabilísticos não anulados, contrariando os preceitos previstos no DLEOE, bem como, contas do Tesouro que não constam nos ficheiros enviados pela DGT nem nos extractos remetidos pelo BCV.

699. Considerando os procedimentos previstos no n.º 6 da alínea a) do artigo 44º do DLEOE e o Projecto de Bancarização do Tesouro, à data da MVCIL no MFP, a Equipa do PCGE obteve, através do questionário aplicado aos responsáveis da DST, os seguintes esclarecimentos:

(...)

- *Até o ano de 2012⁶⁴ as contas do Tesouro não eram reais e encontravam-se numa situação provisória e de transição desde 2008.*
- *Havia dois tipos de contas, uma denominada de CLS (201550) que arrecadava receitas e era gerida pela SC e a outra de ORC (100600) que executavam despesas e eram geridas pela Tesouraria. Segundo o responsável da SC com a implementação do Projecto Bancarização do Tesouro não haverá duas contas dentro da DGT.*
- *Os encerramentos das contas não eram feitos em todas as contas, dada a especificidade das mesmas. As contas de CLS operavam através da estrutura complementar e acoplava as seguintes categorias:*
 - *Contas de funcionamento Extra;*
 - *Contas dos não inscritos no Orçamento do Estado;*
 - *Contas provenientes do Orçamento do Estado.*

(...)

700. Foi ainda constatado que há divergência entre os extractos de contas dos Bancos Comerciais anexados às CG e os apresentados pelo SC. No entanto, em sede da missão, o responsável da SC, alegou que essas contas pertencem ao grupo de entidades com contas abertas fora do Tesouro, no qual, até à presente data, já foram objecto de análises e decisões por parte da Ministra das Finanças, em concertação com os dirigentes dos sectores e os ministros da Tutela, no quadro do projecto da Bancarização do Tesouro.

701. Sublinha-se que existem ainda algumas entidades com contas nos Bancos Comerciais à revelia do Tesouro, nomeadamente, Hospitais Baptista de Sousa e Agostinho Neto e Região Sanitária Santiago Norte, entre outros. Neste caso, pode-se concluir que essas entidades continuam a violar as normas das alíneas b), c) e d) do n.º 6 do artigo 44º do DLEOE, que estabelecem os regulamentos dos prazos para autorização das despesas e o fim do exercício Orçamental, o que constitui uma fragilidade ao nível do controlo da Tesouraria do Estado.

⁶⁴ Com a implementação do *Projecto da Bancarização* essas contas estão gradualmente a deixar de existir.

702. De acordo ainda com a CGE de 2011, alguns Institutos e Serviços Autónomos, nomeadamente, a Polícia Nacional, o Hospital Baptista de Sousa, o Hospital Agostinho Neto, a Região Sanitária de Santiago Norte, a Polícia Judiciária, e o INIDA, que detêm contas abertas junto dos bancos comerciais, voltaram a não apresentar os extractos bancários para comprovar a veracidade do saldo que transita para o período seguinte.

703. Sendo assim, constata-se que o princípio da unicidade de caixa, estabelecido na LEO e preceituado no Decreto-Lei n.º 29/98, de 3 de Agosto, que define as normas e os procedimentos relativos ao sistema de pagamentos do Tesouro continua a não ser respeitado integralmente, o que provoca dificuldade no apuramento real dos valores das contas do Estado e os seus respectivos saldos consolidados.

704. Segundo o responsável do ST, em 2011 e até a data da implementação plena do Projecto da Bancarização do Tesouro, as reconciliações bancárias foram elaboradas automaticamente e diariamente no sistema informático do BCV, embora não tenha sido prática a produção de qualquer documento suporte daquele procedimento. O SC acrescentou que as contas (CLS) abertas junto do Tesouro nunca foram reconciliadas. Na DNOCP não foi possível obter esclarecimento, devido a ausência do Director de Serviço de Contabilidade.

705. Esta questão, que tem suscitado reparos nos pareceres dos anos anteriores, continua a merecer particular atenção deste Tribunal, pelo que formula a seguinte recomendação

Recomendação n.º VII.5 – 39/PCGE11

Que seja cumprida a lei no que respeita ao princípio de unicidade de caixa e ao apuramento dos saldos, e efectuadas, anualmente, as reconciliações bancárias, para que o saldo contabilístico reflecta o verdadeiro saldo de gerência.

7.2.3.3 - Análise das Contas Bancárias Especiais não Movimentadas no BCV

706. Relativamente aos extractos de contas existentes no BCV, mais precisamente de contas especiais, apresentadas no quadro abaixo, constatou-se a existência de Contas com saldos que transitaram sem movimentos desde de 2010 e outros que surgiram durante o ano de 2011.

Quadro VII.11 – Relação de Contas Bancárias Especiais sem movimentos no BCV

(em ECV)

Contas	Nome	Saldo Anterior / Final
200140	PIT - Programa de Infra-estruturas e Transportes	558.296,00
200330	Programa Ref. E Desenvolvimento do Sector Energia e Agua	13.156,00
200490	Rendimensionamento de Mão de Obra	50.875,00
200600	Gabinete Estudos Planeamento Sistema Perm. Estatisticas	1.026.607,00
200620	PRSP -Trust Fund	151.720,00
200660	Crédito Suplementar - BM - Luta Contra Pobreza	1.086.596,00
200700	Projecto BADEA - Construção de Duas Escolas Secundárias	37.106,00
200830	DGASP - Projecto Integrado Desenvolvimento Bacias Hidrografico I. Santiago	1.291,00
200870	Fundo Nacional Para o Ambiente	3.500.000,00
200900	Secretaria Executivo do CCS-SIDA	200,00
201040	Apoio Orçamental da Espanha - Acções Complementares	9.837.043,00
201120	Projecto de Reforço da Cap. de Prod. e Dist. de Electricidade de Santiago - BAD	4.000.000,00
201400	PICAT Fin - Cabo Verde	1.042.091,00
201410	Projecto - Estrada Porto Novo/Janela - Financiamento Italia	49.999,00
201490	Projecto - Apoio Municipios Brava, Maio e S. Nicolau - AECID	87,00
201500	Projecto - SPINAP	566,00
201540	Programa Nacional de Investimento Agrícola - CEDEAO	17.871.841,00
201690	Cedula Nacional da CEDEAO	1.509.531,00
201720	Projecto Integrado de Desenvolvimento Bacias H. de Santiago	258,00
201830	Direcção Geral Alfabetização e Educação de Adultos - Projecto ECCA	4.000,00
201950	Centro de Políticas Estrategicas	15.307,00
202100	Cimeira CEDEAO em C. Verde	6.869.323,00
202120	Credito 3629 - CVE - Projecto VIH/SIDA - Penhora	250.000,00
202190	Implementação Escola - Oficina na Cidade Velha - Cooperação Espanhola	64.649.100,00
202220	Organização das Instituições de Controlo da CPLP	167.552,00
TOTAL		112.524.993,00
TOTAL GERAL PIP		22.626.951.803,00
% Saldo Final/Total Geral PIP		0,5%

Fonte: PCGE - dados extraídos dos extractos bancários do BCV

707. Ao levantar os dados acima, constante nos extractos bancário do BCV, a Equipa do PCGE solicitou, posteriormente, esclarecimentos quanto a utilidade da permanência das referidas contas sem utilização. Segundo o responsável do SC, essa situação acontece devido à não comunicação de alguns sectores e tutelas sobre o ponto de situação do término dos projectos. Neste sentido, o BCV para colmatar esse problema solicitou à DGT uma declaração do término do projecto, mas o problema ainda permanece por falta de colaboração das partes envolvidas.

708. Porém, no caso concreto da conta n.º 201120 do Projecto de Reforços da Cap. de Prod. e Dist. de Electricidade de Santiago - BAD, em sede do contraditório da auditoria ao Programa DSE foi possível apurar um outro motivo, que é o seguinte:

709. (...) *No Quadro do desenvolvimento do Projecto Aumento de Capacidade de Produção e Interligação de Santiago, constatou-se que os moradores têm enfrentado dificuldades na identificação das respectivas propriedades, tendo sido constatado que o*

valor inicialmente estipulado para os processos de indemnização no âmbito da execução do referido Projecto estiveram aquém das expectativas, daí a estagnação daqueles processos desde então. Acresce que foi depositado na conta especial no BCV n.º 201120, o montante de 4 milhões de ECV, para o pagamento das indemnizações, no âmbito dos processos de expropriação, não tendo sido objecto de qualquer movimentação em 2011 (...).

7.2.4 - O Projecto Bancarização do Tesouro

710. Um dos projectos integrados na reforma da Administração Pública para operacionalizar a Tesouraria do Estado foi a implementação da Bancarização do Tesouro sustentado no Sistema de Pagamento e Recebimento do Tesouro Público e no Regime Jurídico da Tesouraria Pública.

711. Assim, os n.ºs 1 e 3 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 29/98, de 3 de Agosto, autoriza a DGT a ordenar aos bancos comerciais o encerramento das contas dos serviços e projectos e a transferir os respectivos saldos para a conta corrente do Tesouro ou para as contas especiais, a abrir junto do BCV.

712. A DGT tem sensibilizado as entidades para o encerramento das respectivas contas junto dos bancos comerciais mas, em função da especificidade das actividades desenvolvidas por algumas dessas entidades, aliado ao facto da inexistência do Fundo de Maneio, o que tem dificultado os pagamentos de pequeno porte ou urgentes, continua a haver contas abertas nos bancos comerciais, como é o caso da FICASE, da UNICV e do INGRH.

713. À excepção das entidades atrás referidas, os hospitais centrais e os órgãos de soberania que ainda não estão bancarizados, todo o resto que tenha conta nos bancos comerciais é à revelia. Acresce que já se encontrava bancarizado o INMG, cujo depósito da receita própria era feita num banco comercial por apresentar ainda alguma resistência.

714. Segundo a CGE de 2011, o MFP (DGT), encerrou cerca de 500 contas nos bancos comerciais, perfazendo um total de 1 milhão de ECV. Por outro lado, foram abertas 449 Contas Clientes.

715. Para encerramento das respectivas contas, umas das medidas tomadas pelo MFP foi a realização de encontros com as DGPOG sectoriais de forma a analisarem conjuntamente a situação e em concertação tomarem as medidas mais assertivas nesse sentido.

716. O novo Regime Jurídico de Tesouraria, Decreto-Lei n.º 10/2012 de 2 de Abril, lançou novas bases para implementação plena da Bancarização do Tesouro, regimentando a introdução de novos intervenientes e mecanismo de gestão e controlo, mais moderno e consistente, sobretudo reforçando o cumprimento do princípio de unicidade de caixa. O artigo 3º do diploma define a Bancarização do Tesouro como sendo a capacidade da DGT em oferecer serviços simples à AP, aos FSA, e aos IP, equiparados aos oferecidos pela banca comercial, adaptados às exigências e necessidades requeridas pela própria natureza dos fundos públicos.

717. Assim, o Projecto Bancarização do Tesouro visa a prestação de serviços bancários integrados, de recebimento e de pagamento, traduzida numa gestão da Conta Única do Tesouro, na racionalização da despesa pública e na gestão de tesouraria real. Os intervenientes no sistema da Tesouraria do Estado poderão, atempadamente, executar, acompanhar, controlar e registar as suas operações.

718. Conforme constatado na MVCIL ao MFP no primeiro semestre de 2013, a Bancarização do Tesouro, se encontrava numa fase avançada de desenvolvimento: Por um lado tinha já integrado 344 estruturas, embora no horizonte 2011 a 2013, o Tesouro, tivesse sido alvo de reclamações por parte das entidades detentoras de contas, a nível dos extractos bancários, das certidões de receitas e dos saldos, por parte dos clientes com contas especiais e relativamente ao plano de automatização da Tesouraria que ainda não tinha sido concluída. Por outro, estavam ainda em falta 41 estruturas, nomeadamente, as Delegações Aduaneiras, a Polícia Nacional, o Ministério do Desenvolvimento Rural, entre outras.

719. Assim, o Tribunal de Contas entende ser pertinente a recomendação que segue:

Recomendação n.º VII.6 – 40/PCGE11

Que os FSA e IP, que ainda não o fizeram, procedam, o mais breve possível, ao fecho das contas bancárias detidas nos bancos comerciais, procedendo à transferência das disponibilidades para a conta do Tesouro, incluindo as receitas próprias.

7.2.4.1 - Constrangimentos do Projecto de Bancarização

720. Porém, conforme levantado na MVCIL, persistem ainda alguns constrangimentos no Projecto de Bancarização do Tesouro que têm dificultado o funcionamento pleno da DGT (SC) enquanto entidade bancária responsável pelo funcionamento da Tesouraria do Estado, tais como: instabilidade do sistema, falhas no aperfeiçoamento e desenvolvimento das funcionalidades dos módulos de Fundo de Maneio, a Gestão de Pagamentos, a Regularização da Retenção na Fonte e regularização das Despesas Banca e a não integração do sistema da bancarização com outros interfaces como o Sydónia e a SISP.

721. Conclui-se que, esses constrangimentos podem pôr em causa a operacionalização sustentável do Projecto.

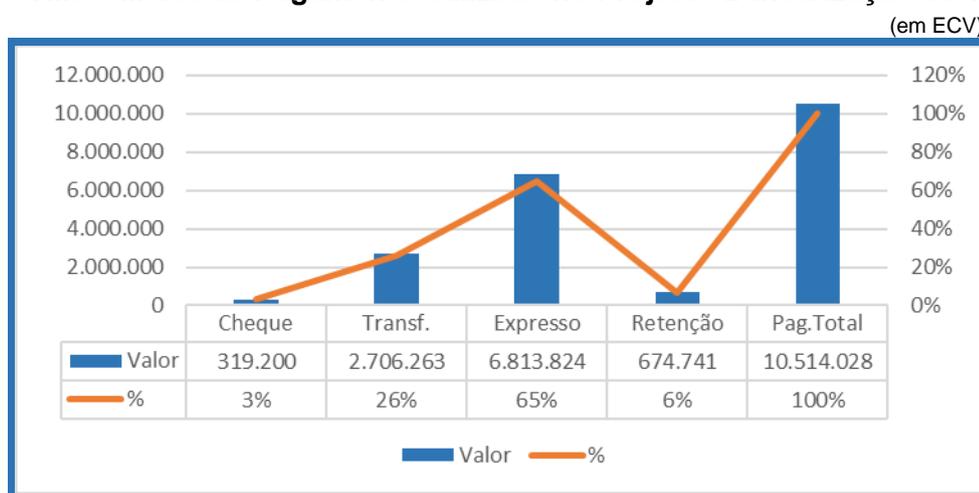
722. Acresce que segundo o responsável, a necessidade da criação de uma unidade de informática autónoma e a afectação de informáticos especializados com experiência no funcionamento da rede e do sistema utilizado no sector financeiro (como por exemplo, o sistema utilizado nos bancos comerciais), bem como, a sua integração com o Sydónia, asseguraria a performance do sistema informático já que toda a estrutura da rede informática do Estado é suportada pelo NOSI e concentrada numa base de dados centralizada com impactos na sua funcionalidade.

723. Segundo um dos Relatórios de Ponto de Situação do referido projecto recolhido no terreno, foram registados internamente nas estruturas descentralizadas, esses constrangimentos presentes ainda em 2013, motivado pela ausência das necessidades, já apontadas acima.

7.2.4.2 - Investimento do Projecto Bancarização do Tesouro

724. Do Projecto Bancarização do Tesouro orçado no montante de 17. 703.220 ECV, conforme consta na CGE 2011 e na Tabela Dinâmica do SIGOF, foram pagos cerca de 10.514.028 ECV em serviços e despesas diversas realizadas e registados, nomeadamente, nas seguintes rubricas: i) Outros Fornecedores; ii) Pessoal Contratado; e iii) Residente, onde a taxa de execução tinha sido de apenas 59% do Orçamentado. Para efectuar os pagamentos os sectores envolvidos recorreram a diversos meios de pagamentos, conforme ilustra o gráfico abaixo.

Gráfico VII.3 – Meios de Pagamento Utilizado no Projecto Bancarização do Tesouro



Fonte: PCGE – dados extraídos da Tabela Dinâmica do SIGOF e CGE.

725. Do gráfico constam registos de meios de pagamentos utilizados no projecto, nomeadamente, Cheque, Transf., Expresso e Retenção⁶⁵, sendo que, a forma de pagamento Expresso absorveu 65% sobre o total pago, o que significa pagamento fora do Tesouro. Essa mesma informação consta no Mapa IV - 10.1 - Programa Plurianual de Investimento, Projectos com execução fora do Tesouro.

726. Observa-se que o referido projecto financiado pelo Tesouro, inclui registos de 6.813.824 de ECV, valores executados fora do Tesouro pelo próprio Tesouro, o que contradiz a política da Bancarização e de Unicidade de Caixa desenhada neste projecto.

⁶⁵ São retenções efectuadas a favor da DGCI e pagos via compensação, segundo consta na Tabela Dinâmica do SIGOF

TÍTULO II – Capítulo VIII – Segurança Social

CAPÍTULO VIII - SEGURANÇA SOCIAL

8.1 – Considerações Gerais

727. Em Cabo Verde coexistem vários regimes de Segurança Social que tendem, a prazo, para a convergência 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 Instituto Nacional de Previdência Social.
- ✓ O regime contributivo de Segurança Social dos funcionários públicos que, por sua vez, distingue, por força do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 21/2006, de 27 de Fevereiro, os agentes públicos providos até 31 de Dezembro de 2005 (designados de agentes actuais) dos agentes providos após essa data (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 actualmente da responsabilidade do INPS para as duas categorias de agentes.
- ✓ Um regime contributivo para os antigos trabalhadores das instituições financeiras e um outro para os actuais trabalhadores dessas mesmas instituições, sendo este último gerido pelo INPS.
- ✓ Finalmente, o regime não contributivo gerido pelo Centro Nacional de Pensões Sociais (CNPS), um serviço autónomo junto do Ministério do Trabalho.

728. Apesar do INPS não estar sujeito à prestação de contas, na emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas pode proceder, em qualquer momento, à fiscalização das contas desta instituição ao abrigo das disposições combinadas dos n.ºs 4 e 5 do artigo 31º e do artigo 32º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de Dezembro e do n.º 2 do artigo 15º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho.

8.2 - Orçamento e Conta Global da Segurança Social

729. A Conta Global da Segurança Social deve incluir a Conta da Segurança Social gerida pela Administração Central, incluindo a Conta do CNPS, e a Conta do INPS. A integração dessas contas numa análise consolidada do sistema tem-se revelado pouco coerente, dado que a Conta da Segurança Social da Administração Central assenta-se na óptica das operações de caixa – recebimentos e pagamentos – e a conta do INPS suporta-se na óptica económica – proveitos e custos, não sendo, assim, coerente fazer o englobamento dessas duas contas e, conseqüentemente, apresentar uma única conta da segurança social, antes da elaboração de um estudo coerente de consolidação dos dados do sistema.

Note-se, entretanto, que a partir de 2010 o INPS passou a utilizar, também, a contabilidade orçamental.

730. Assim, nos pontos seguintes apresentam-se, em separado, as contas do Regime de Previdência Social dos funcionários da Administração Central e as do Regime do Instituto Nacional de Previdência Social.

8.2.1 - Orçamento e Conta da Segurança Social geridos pela Administração Central

731. Contrariamente ao ocorrido no ano anterior, consta na CGE de 2011, a Conta e o Balanço da Segurança Social, os quais devem ser apreciados pelo TCCV, conjuntamente com a CGE, enquanto parte integrante da mesma, nos termos dos artigos 32º e 34º da Lei n.º78/V/98, de 7 de Dezembro.

732. O quadro que segue elenca as receitas e despesas efectuadas no âmbito da segurança social dos agentes da Administração Central:

Quadro VIII.1 – Balanço da Segurança Social da Administração Central

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇ. INICIAL LEI n.º 3/VIII/2011		ORÇ. FINAL CGE de 2011		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	
	VALOR	%	Valor	%	VALOR	%
Receita	0,0	100,0	31.454,4	100,0	33.500,3	-
Cotizações para a Previdência Social	0,0	100,0	31454,4	100,0	33.500,3	-
Despesa	5.085.525,6	100,0	3.796.622,4	100,0	3.854.901,5	74,7
Segur. social p/ agen. Estado:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Encargos com a saúde	69.552,3	14	69.552,3	14	65.6519	100,0
Abono de família	32.152,9	0,6	32.152,9	0,6	27.752,4	100,0
Contribuição para seg. social	1529.365,9	30,1	609.685,0	12,0	560.2919	39,9
Seguros acid.trab.e doenç.prof	19.859,5	0,4	19.859,5	0,4	16.245,6	100,0
Encargos seg.social diversos	2.558,9	0,1	528,5	0,0	0,0	20,7
Pensões de aposentação	1800.000,0	35,4	1800.000,0	35,4	1948.594,5	100,0
Pensões de sobrevivência	15.000,0	3,0	15.000,0	3,0	158.635,9	100,0
Pensões de regime não contributivo	1420.638,6	27,9	1050.000,0	20,6	1022.111,2	73,9
Pensões de reserva	56.397,4	1,1	56.397,4	1,1	52.559,5	100,0
Pensões de Ex-Presidentes	0,0	0,0	3.446,6	0,1	3.058,5	-
Saldo	-5.085.525,6	67,5	-3.765.167,9	60,3	-3.821.401,0	74,0

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

733. O Balanço da Segurança Social dos Agentes da Administração Central, incluindo os agentes do regime não contributivo, a semelhança dos anos anteriores, foi aparentemente deficitário em 2011. Os dados constantes na CGE de 2011 apontam para um saldo contabilístico negativo de 3.821.401,0 milhares de ECV.

734. Este assunto havia sido levantado pelo Tribunal nos anteriores pareceres emitidos, tendo sido suscitado a questão da forma de contabilização dos valores e questionadas as divergências que vêm sendo registadas tanto no tocante à receita como à despesa daquele subsistema que atingiu em 2011, os 3.821.401,0 milhares de ECV devido em grande parte às pensões de aposentação, que atingiram cerca de 1.948.594,5 milhares de ECV (50,5%) e às pensões do regime não contributivo, com cerca 1.022.111,2 milhares de ECV (26,5%).

735. As despesas da segurança social dos agentes da administração central em 2011 representaram um total de 13% das despesas de funcionamento realizadas.

736. Em 2011, à semelhança de anos anteriores, registaram-se divergências entre algumas rubricas da Conta da Segurança Social da Administração Central e do Orçamento aprovado pela Lei n.º 3/VIII/2011, de 28 de Julho, conforme indica o quadro abaixo.

Quadro VIII.2 – Divergências de informação relativa a valores previstos

(em milhões de ECV)

DESIGNAÇÃO	Orç. Inicial Lei n.º 3/VIII/2011	Orç. Inicial Mapa III.14 pg. 268 CGE	Div.
	Valor	Valor	Valor
Receita	0,0	31.454,4	31.454,4
Cotizações para a Previdência Social	0,0	31.454,4	31.454,4
Despesa	5.085.525,6	3.796.622,4	-2.210.614,6
Segur. social p/ agen. Estado:	1.653.489,6	731.778,3	-921.711,3
Encargos com a saúde	69.552,3	69.552,3	0,0
Abono de família	32.152,9	32.152,9	0,0
Contribuição para seg. social	1.529.365,9	609.685,0	-919.680,9
Seguros acid.trab.e doenç.prof	19.859,5	19.859,5	0,0
Encargos Seg. Social diversos	2.558,9	528,5	-2.030,4
Pensões de aposentação	1.800.000,0	1.800.000,0	0,0
Pensões de sobrevivência	155.000,0	155.000,0	0,0
Pensões de regime não contributivo	1.420.638,6	1.050.000,0	-370.638,6
Pensões de reserva	56.397,4	56.397,4	0,0
Pensões de Ex-Presidentes	0,0	3.446,6	3.446,6
Saldo	-5.085.525,6	-3.765.167,9	2.242.069,0

Fonte: PCGE - dados da CGE

737. Na receita, a divergência se situa no facto do Orçamento aprovado, Mapa XIV - Orçamento da Segurança Social omitir a verba referente à Cotização para a Previdência Social, quando no Mapa III.14 - Balanço da Segurança Social da CGE consta 31.454,4 milhares de ECV, como orçamento inicial.

738. Sobre esta divergência recorde-se que o Decreto-Lei n.º 21/2006, de 27 de Fevereiro, que define o regime de integração gradual dos agentes públicos e equiparados no sistema de protecção social dos trabalhadores por conta de outrem, no seu artigo 2º, distingue os agentes públicos providos até 31 de Dezembro de 2005 (agentes actuais) dos agentes providos após a mesma data (novos agentes).

739. Assim, nos termos previstos naquele diploma legal, para o financiamento da “protecção” dos agentes actuais e dos aposentados, deveria ser transferida mensalmente do OE para o INPS o montante da TSU equivalente a 8% da massa salarial dos “agentes actuais” e uma verba correspondente que resulta da aplicação da TSU vigente ao montante global das pensões dos “aposentados actuais”. Para o financiamento da protecção dos “novos agentes”, deveria, ainda, ser transferida a TSU retida na fonte, correspondente a 8% da sua massa salarial, acrescida de 15% da mesma massa salarial, enquanto contribuição da entidade patronal.

740. Não obstante, nos últimos anos vem sendo registado nas sucessivas CGE valores residuais de receitas provenientes dos descontos para a caixa de aposentação e pensões, e descontos para outras entidades de alguns funcionários⁶⁶, não sendo contabilizadas as verbas acima mencionadas naquele balanço, como quotização para o Fundo de Previdência.

741. Com este procedimento contabilístico as CGE têm apresentado sistematicamente um balanço deficitário da conta de segurança social dos agentes da Administração Central. Conforme foi dito nos pareceres anteriores, este balanço só é deficitário (aparentemente) devido ao facto das contribuições dos agentes actuais estarem a ser transferidas para o INPS, de acordo com o Decreto-Lei n.º 21/2006, de 27 de Fevereiro e não constarem como receitas do Estado⁶⁷ para financiar as suas pensões.

742. Entretanto, a ausência do Relatório e Contas do INPS referente ao exercício orçamental de 2011, limita o Tribunal de Contas a aprofundar os aspectos acima referidos, nomeadamente, o cruzamento de informações entre as duas fontes, já que a informação do Balanço da Segurança Social prestada em sede da CGE revela-se insuficiente.

743. No tocante à despesa, as divergências se situam nas subrubricas da Contribuição para a Previdência Social, dos Encargos Segurança Social diversos, das Pensões do Regime não Contributivo e das Pensões de Ex-Presidentes, já que as 2 fontes de informação apontam para valores diferentes do orçamento inicial, suscitando dúvidas acerca do verdadeiro valor orçamentado a considerar para efeitos de análise⁶⁸.

744. Acresce que, relativamente à rubrica das Pensões do Regime não Contributivo, o cruzamento de informações entre a Tabela Dinâmica do SIGOF e o Balanço da Segurança Social da CGE de 2011 demonstrou que a referida rubrica foi subavaliada na CGE uma vez que não incluiu o montante de 370.636.600 ECV de pensões sociais.

⁶⁶ Como por exemplo: cotizações de professores que não se encontravam inscritos no INPS; de quotas em atraso de alguns aposentados e agentes actuais (6%).

⁶⁷ Que no caso concreto de 2011, o próprio orçamento omitiu.

⁶⁸ Relativamente às Contribuições para a Segurança Social, a Lei n.º 3/VIII/2011 prevê como orçamento inicial a verba de 1.529.365,9 milhares de ECV, enquanto o Mapa III -14, à pg. 268 da CGE apresenta 609.685 milhões de ECV.

745. Assim o Tribunal constatou, em 2011, que o valor acima mencionado foi pago recorrendo a verbas de investimento garantidas pelo financiamento do Tesouro, via Programa Protecção, Inserção e Integração Social, Projecto Protecção Social Mínima - Pensão Social, quando esse tipo de despesa não se enquadra na óptica de investimento.

746. Sobre esta situação o MFP havia informado ao TCCV em 2012 que, com a consolidação do CNPS, este assumiria o compromisso de passar todas despesas com a pensão do regime não contributivo para o Orçamento de Funcionamento de forma faseada tendo em conta o espaço orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas. Assim se constata que, embora aquele processo tivesse sido iniciado em 2011, à data deste Parecer ainda se encontra por concretizar.

747. Já no tocante ao regime contributivo, em 2011 foi fixado transitoriamente, o valor mínimo de 5.000 ECV para a pensão de aposentação e de reforma do regime contributivo, conforme previsto no artigo 67º do DLEOE, até a respectiva alteração em regime próprio.

748. Relativamente à rubrica das Pensões de Ex - Presidentes, constatou-se que embora em termos orçamentais a execução das despesas tenha sido registada no Mapa da Chefia do Governo - Gabinete do Primeiro Ministro, na rubrica 03.05.03.01.90 - Pensão de Ex-Presidentes (3.446,6 milhares de ECV), em termos de execução, a mesma foi inscrita no Mapa da segurança social (3.058,4 milhares de ECV). Constatou-se assim um desvio orçamental de 388,2 milhares de ECV na referida rubrica.

749. Assim, entende o TCCV ser pertinente manter a seguinte recomendação:

Recomendação n.º VIII.1 – 41/PCGE11

Que seja devidamente regulamentada a área de prestação de contas da Segurança Social, e criada uma entidade responsável da gestão financeira da Segurança Social, capaz de integrar e consolidar numa verdadeira Conta, todos os subsistemas públicos existentes em Cabo Verde.

750. O quadro que segue permite analisar a evolução das despesas para com a Segurança Social dos agentes da Administração Central, entre 2009 - 2011:

Quadro VIII.3 – Evolução da Conta entre 2009 – 2011

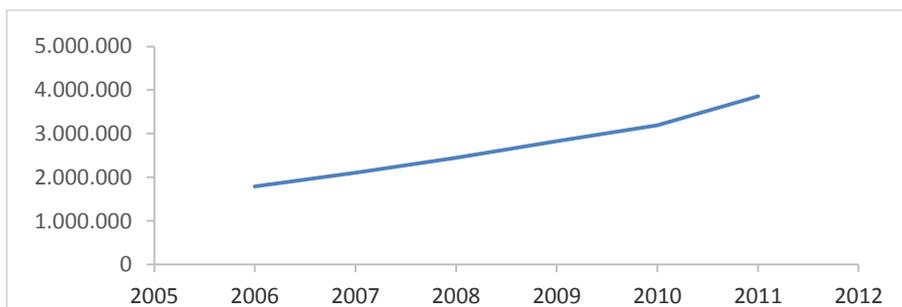
(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	2009	2010	VAR (%)	2011	VAR (%)
Receita	43.170	40.512,4	-6,2	33.500,3	-17,3
Cotização para Segurança Social	43.170	40.512,4	-6,2	33.500,3	-17,3
Despesa	2.825.972	3.191.642,9	12,9	3.854.901,4	20,8
Segur. social p/ agen. Estado:	440.052	443.118,6	0,7	0,0	-100,0
Encargos com a saúde	46.884	65.626,0	40,0	65.651,9	0,0
Abono de família	27.526	30.154,3	9,5	27.752,4	-8,0
Contribuição para seg. social	365.642	332.621,2	-9,0	560.291,9	68,4
Seguros acid.trab.e doenç.prof	14.691	14.717,0	0,2	16.245,6	10,4
Encargos seg.social diversos	425	0,0	-100,0	0,0	-
Pensões de aposentação	1.523.368	1.685.310,1	10,6	1.948.594,5	15,6
Pensões de sobrevivência	129.075	147.135,2	14,0	158.635,9	7,8
Pensões de regime n/contributivo	658.836	856.613,9	30,0	1.022.111,2	19,3
Pensões de reserva	56.078	55.958,2	-0,2	52.559,5	-6,1
Pensão Ex-Presidentes	3.447	3.507,0	1,7	3.058,5	-12,8
Saldo	-2.782.802	-3.151.130,3	13,2	-3.821.401,0	21,3

Fonte: PCGE - dados da CGE

751. O gráfico que segue permite analisar a evolução das despesas para com a Segurança Social dos agentes da Administração Central, entre 2006 - 2011:

Gráfico VIII.1 – Evolução da Despesa entre 2006 - 2011



Fonte: PCGE - dados da CGE

752. Da leitura do quadro e gráfico anteriores, pode-se concluir que no período 2006 - 2011, as despesas aumentaram a um ritmo acelerado, continuando a agravar o “défice aparente” desse subsistema de segurança social⁶⁹. A principal responsável pelo crescimento da despesa com a Segurança Social, no período, continua sendo a forte dinâmica do crescimento da Contribuição para a Segurança Social, não obstante a baixa de 9%, registada em 2010, relativamente ao ano anterior, bem como o forte crescimento das Pensões do Regime não Contributivo (19,3 % em 2011 relativamente a 2010).

⁶⁹Défice aparente, pelo facto de não serem considerados como receitas os descontos da TSU dos agentes actuais (8%), nem serem levados em conta a contribuição da entidade patronal (15%), que alterariam significativamente o resultado da conta.

753. Embora não se tenha instituído ainda o fundo de pensões do Sistema de Segurança Social da Administração Central, o que pode pôr em causa a sua sustentabilidade, foram regulamentados em 2013, os seguintes diplomas, a ressaltar:

- ✓ Regulamentação e desenvolvimento do Regime Geral da Protecção Social ao nível da Rede de Segurança, prevista na Lei n.º 131/V/2001, de 22 de Janeiro, pela Lei n.º 38/VIII/2013, de 7 de Agosto;
- ✓ Regulamentação do regime jurídico da pensão unificada de invalidez, velhice e sobrevivência do regime geral de providência social e as pensões de aposentação e reforma ou sobrevivência do regime da Função Pública pelo Decreto-Lei n.º 1/2013, de 4 de Janeiro. Pelo que, é de se considerar acatada a recomendação n.VIII.3 - 35/PCGE10 formulada pelo Tribunal de Contas no PCGE de 2010.

8.2.2 - Orçamento e Conta da Segurança Social geridos pelo INPS

754. Ao INPS são conferidas através do n.º 1 do artigo 5º da Lei n.º 61/94, de 21 de Novembro, que aprova os seus Estatutos, entre outras atribuições, a de gerir o sector da segurança social.

755. O quadro que segue elenca as receitas e despesas efectuadas no âmbito da conta do Instituto da Previdência Social:

Quadro VIII.4 – Orçamento e Conta da Segurança Social geridos pelo INPS

(em milhares de ECV)

DESIGNAÇÃO	ORÇ. INICIAL LEI n.º 3/VIII/2011		EXECUÇÃO ORÇAMENTAL		DESVIO	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Proveitos	8.140.593,0	100,0	8.297.920,8	100,0	307.327,8	3,8
Receitas Correntes	7.990.593,0	98,2		0,0	-7.990.593,0	-100,0
Contribuições		-	5.835.185,1	70,3	5.835.185,1	-
Rendimentos Financeiros		-	2.296.016,2	27,7	2.296.016,2	-
Transferências Correntes	150.000,0	18				
Comp. Convenções Internacionais			166.719,4	2,0	166.719,4	-
Despesas Correntes	3.406.467,0	100,0	3.467.505,9	100,0	61.038,9	1,8
Doença e Maternidade	1583.770,0	46,5	1582.212,5	45,6	-1557,5	-0,1
Prestações diferidas	1099.450,0	32,3	1226.475,2	35,4	127.025,2	11,6
Abono família e Prest. Complementares	262.200,0	7,7	244.427,4	7,0	-17.772,6	-6,8
Despesa com o Pessoal	276.428,0	8,1	271507,4	7,8	-4.920,6	-1,8
Aquisição de Bens e Serviços Correntes	170.072,0	5,0	135.744,2	3,9	-34.327,8	-20,2
Outras Despesas	14.547,0	0,4	7.139,3	0,2	-7.407,7	-50,9
Imposto sobre Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Despesas de Capital	4.228.434,0	100,0	438.430,1	100,0	-3.790.003,9	-89,6
Saldo	505.692,0	100,0	4.391.984,8		4.036.292,8	798,2

Fonte: PCGE - dados do OE e da CGE

756. A maior parte das receitas do INPS provém das contribuições e a rubrica Doenças e Maternidade é a que sempre detém a maior parcela nas despesas. Os saldos têm sido elevados ao longo dos anos e convém realçar que o INPS tem de alimentar o fundo de pensões com os montantes do saldo gerado em cada gerência para garantir as pensões dos segurados no futuro.

ANEXOS

ANEXO I

Tabela 1: PIB a preços de mercado (preços correntes)

(em milhares de Contos)

	2007	2008	2009	2010	2011
Sector Primário	11.191	11.456	12.077	11.779	12.214
Agricultura produção animal caça floresta	9.386	9.655	10.043	9.705	10.597
Pesca e Aquacultura	1.003	786	1.261	1.367	1.005
Indústrias Extractivas	802	1.014	774	708	612
Sector Secundário	19.816	24.253	25.398	24.441	25.666
Indústrias Alimentares, bebidas e tabaco	2.704	3.365	3.810	3.974	4.593
Outras Indústrias Transformadoras	2.837	3.161	2.879	3.554	3.461
Electricidade, gás, vapor e ar condicionado, captação, tratamento e distribuição de água	900	1.318	2.125	1.940	2.157
Actividade de construção	13.376	16.409	16.584	14.973	15.455
Sector Terciário	74.355	80.511	81.782	84.751	89.645
Comércio	15.389	15.540	16.833	17.610	19.003
Alojamento e restauração	4.255	4.712	4.653	4.793	5.896
Transporte armazenagem e comunicações	19.929	22.083	20.917	21.035	20.283
Actividades financeiras e de Seguro	4.844	6.016	5.316	5.119	5.077
Outros serviços Mercantis	13.897	15.418	15.566	16.602	17.872
Serviços não Mercantis	16.041	16.742	18.497	19.592	21.514
Total VAB	105.362	116.219	119.258	120.970	127.525
Impostos e Taxas líquido de subsídios	16.612	18.479	16.621	17.598	20.399
PIB	121.974	134.698	135.879	138.569	147.924

Fonte: INE - Cabo Verde, Contas Nacionais 2007-2010

ANEXO II

Tabela 2: Taxa de variação do PIB a preços de mercado (preços correntes)

(em %)

	2007	2008	2009	2010	2011
Sector Primário	2,4	5,4	-2,5	3,7	
Agricultura produção animal caça e floresta	2,9	4,0	-3,4	9,2	
Pesca e Aquacultura	-21,6	60,3	8,4	26,5	
Indústrias Extractivas	26,5	-23,7	-8,5	13,6	
Sector Secundário	22,4	4,7	-3,8	5,0	
Indústrias Alimentares, bebidas e tabaco	24,5	13,2	4,3	15,6	
Outras Indústrias Transformadoras	11,4	-8,9	23,4	-2,6	
Electricidade, gás, vapor e ar condicionado, captação, tratamento e distribuição de água	46,4	61,3	-8,7	11,2	
Actividade de construção	22,7	1,1	-9,7	3,2	
Sector Terciário	8,3	1,6	3,6	5,8	
Comércio	1,0	8,3	4,6	7,9	
Alojamento e restauração	10,7	-1,2	3,0	23,0	
Transporte armazenagem e comunicações	10,8	-5,3	0,6	-3,6	
Actividades financeiras e de Seguro	24,2	-11,6	-3,7	-0,8	
Outros serviços Mercantis	10,9	1,0	6,7	7,6	
Serviços não Mercantis	4,4	10,5	5,9	9,8	
Total VAB	10,3	2,6	1,4	5,4	
Impostos e Taxas líquido de subsídios	11,2	-10,1	5,9	15,9	
PIB	10,4	0,9	2,0	6,8	

Fonte: INE - Cabo Verde, Contas Nacionais 2007-2010

ANEXO III

Tabela 3: Estrutura (%) do PIB corrente a preços de mercado

(em %)

	2007	2008	2009	2010	2011
Sector Primário	9,2	8,5	8,9	8,5	8,3
Agricultura produção animal caça floresta	7,7	7,2	7,4	7,0	7,2
Pesca e Aquacultura	0,8	0,6	0,9	1,0	0,7
Indústrias Extractivas	0,7	0,8	0,6	0,5	0,4
Sector Secundário	16,2	18,0	18,7	17,6	17,4
Indústrias Alimentares, bebidas e tabaco	2,2	2,5	2,8	2,9	3,1
Outras Indústrias Transformadoras	2,3	2,3	2,1	2,6	2,3
Electricidade, gás, vapor e ar condicionado, captação, tratamento e distribuição de água	0,7	1,0	1,6	1,4	1,5
Actividade de construção	11,0	12,2	12,2	10,8	10,4
Sector Terciário	61,0	59,8	60,2	61,2	60,6
Comércio	12,6	11,5	12,4	12,7	12,8
Alojamento e restauração	3,5	3,5	3,4	3,5	4,0
Transporte armazenagem e comunicações	16,3	16,4	15,4	15,2	13,7
Actividades financeiras e de Seguro	4,0	4,5	3,9	3,7	3,4
Outros serviços Mercantis	11,4	11,4	11,5	12,0	12,1
Serviços não Mercantis	13,2	12,4	13,6	14,1	14,5
Total VAB	86,4	86,3	87,8	87,3	86,2
Impostos e Taxas líquido de subsídios	13,6	13,7	12,2	12,7	13,8
PIB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: INE - Cabo Verde, Contas Nacionais 2007-2010

ANEXO IV

Tabela 4: PIB a preços de mercado (preços do ano anterior)

(em milhares de Contos)

	2007	2008	2009	2010	2011
		Preço do ano n-1	Preço do ano n-1	Preço do ano n-1	Preço do ano n-1
Sector Primário	11.191	11.482	12.315	11.606	12.168
Agricultura produção animal caça floresta	9.386	9.704	10.449	9.561	10626
Pesca e Aquicultura	1.003	785	1.093	1.333	930
Indústrias Extractivas	802	994	774	712	612
Sector Secundário	19.816	23.422	23.138	24.551	24.857
Indústrias Alimentares, bebidas e tabaco	2.704	3.168	3.553	3.889	4602
Outras Indústrias Transformadoras	2.837	3.048	2.908	3.490	3295
Electricidade, gás, vapor e ar condicionado, captação, tratamento e distribuição de água	900	1.272	1.526	2.405	1893
Actividade de construção	13.376	15.934	15.152	14.767	15067
Sector Terciário	74.355	77.544	80.868	84.475	87.579
Comércio	15.389	14.819	16.456	17.236	17990
Alojamento e restauração	4.255	4.506	4.501	4.451	5783
Transporte armazenagem e comunicações	19.929	21.257	21.208	22.297	19480
Actividades financeiras e de Seguro	4.844	5.905	5.330	5.165	5004
Outros serviços Mercantis	13.897	14.728	15.188	16.010	17862
Serviços não Mercantis	16.041	16.331	18.185	19.315	21459
Total VAB	105.362	112.449	116.321	120.632	124.604
Impostos e Taxas líquido de subsídios	16.612	17.637	16.666	17.241	19463,94
PIB	121.974	130.086	132.987	137.872	144.068

Fonte: INE - Cabo Verde, Contas Nacionais 2007-2010

ANEXO V

Tabela 5: Taxa de variação do PIB a preços do ano anterior (taxa de variação em volume)
(em %)

	2007	2008	2009	2010	2011
Sector Primário		2,6	7,5	-3,9	3,3
Agricultura produção animal caça floresta e pesca		3,4	8,2	-4,8	9,5
Pesca e Aquacultura		-21,8	38,9	5,8	-31,9
Indústrias Extractivas		23,9	-23,7	-7,9	-13,6
Sector Secundário		18,2	-4,6	-3,3	1,7
Indústrias Alimentares, bebidas e tabaco		17,2	5,6	2,1	15,8
Outras Indústrias Transformadoras		7,4	-8,0	21,2	-7,3
Electricidade, gás, vapor e ar condicionado, captação, tratamento e distribuição de água		41,3	15,8	13,2	-2,4
Actividade de construção		19,1	-7,7	-11,0	0,6
Sector Terciário		4,3	0,4	3,3	3,3
Comércio		-3,7	5,9	2,4	2,2
Alojamento e restauração		5,9	-4,5	-4,3	20,7
Transporte armazenagem e comunicações		6,7	-4,0	6,6	-7,4
Actividades financeiras e de Seguro		21,9	-11,4	-2,8	-2,2
Outros serviços Mercantis		6,0	-1,5	2,9	7,6
Serviços não Mercantis		1,8	8,6	4,4	9,5
Total VAB		6,7	0,1	1,2	3,0
Impostos e Taxas líquido de subsídios		6,2	-9,8	3,7	10,6
PIB		6,7	-1,3	1,5	4,0

Fonte: INE - Cabo Verde, Contas Nacionais 2007-2010

ANEXO VI

Contratos de empreitada de obras públicas visados pelo TCCV em 2011

(em ECV)

Tipo de Contrato	Entidade Adjudicante	Entidade Adjudicada	Tipo Procedimento	Valor Contrato	Data Celebração	Data Visto TCCV
Empreitada para a construção do Centro de Diálise do HAN	MIEM	Consórcio SGL- Sociedade de Construções S.A. e Monte Adriano S.A	Concurso público	208.172.119 ECV	26/05/2011	14/06/2011
Empreitada para a vedação do Hospital Regional Santiago Norte		Empresa Soares Tecnica- Construções, Sociedade Unipessoal, Lda.	Concurso público	12.430.420 ECV	25/03/2011	18/08/2011
Empreitada " II Fase de Construção da Estrada de Acesso ao Terceiro e Segundo Povoado de Alto Mira- Ilha de Santo Antão"		SCI- Spencer Construções & Imobiliária	Ajuste direto?	24.950.000 ECV	---	28/11/2011
Empreitada" Reparação da cobertura do Centro Juvenil Nhô Djunga"		Sina Construções- Sociedade de Investimentos	Aquisição competitiva ou ajuste direto?	8.443.027 ECV	18/11/2011	28/11/2011
Empreitada" Pousada da Juventude de São Lourenço dos Órgãos		Empresa Gomes e Furtado- Engenharia e Construção	Ajuste direto?	3.499.900 ECV	25/11/2011	30/11/2011
Empreitada para a instalação de aparelhos de ar condicionado no prédio do MJEDRH	MJEDRH- DGPOG	Empresa SISIL Cabo Verde	?	2.293.881 ECV	11/05/2011	16/06/2011
Empreitada de execução das obras de adaptação da nova sede do INE na Fazenda- Praia	INE- Instituto Nacional de Estatística	Empresa Microtécncia Construções, Sociedade Unipessoal Lda.	Aquisição competitiva	9.921.050 ECV	18/07/2011	14/09/2011
Empreitada de execução dos trabalhos de eletricidade, comunicação e AVAC da nova sede do INE		Empresa FPS – Eletricidade, Climatização e Telecomunicações, S.A.	Aquisição competitiva	12.798.996 ECV	20/07/2011	14/09/2011
Total				282.509.393 ECV		

Fonte: TCCV

ANEXO VII

Contratos de Aquisição de Bens e Serviços visados pelo TCCV em 2011

(em ECV)

Tipo Contrato	Entidade Adjudicante	Entidade adjudicada	Tipo Procedimento	Valor Contrato	Data Celebração	Data Visto TCCV
Aquisição de géneros alimentícios	FICASE	Corin	Concurso público	34.150.595 ECV	08/08/2011	20/12/2011
Aquisição de Bens		Hachette Livre International	Ajuste direto	14.117.283 ECV	27/04/2011	23/05/2011
Aquisição de géneros alimentícios		Fenícia	Concurso público	29.813.000 ECV	08/08/2011	14/09/2011
Aquisição de bens (kits escolares)		Macro Trading	Concurso público	13.820.500 ECV	06/07/2011	24/08/2011
Aquisição de géneros alimentícios		Fenícia	Concurso público	17.444.000 ECV	05/01/2011	23/02/2011
Aquisição de géneros alimentícios		Irmãos Correia	Concurso público	10.714.962 ECV	05/01/2011	23/02/2011
Aquisição de bens (Manuais escolares)		Porto Editora	Ajuste direto	19.428.100 ECV	17/04/2011	13/07/2011
Contrato de Fiscalização da empreitada "Reabilitação da estrada Assomada/Tarrafal- Ilha de Santiago"	MIEM	Consórcio Ripórtico Engenharia, Lda. e Ripórtico Cabo Verde Lda.	Concurso limitado	35.995.000 ECV	18/04/2011	24/11/2011
Contrato de Fiscalização da empreitada "Centro de Diálise do HAN"		Consórcio Ripórtico Engenharia, Lda. e Ripórtico Cabo Verde Lda.	?	6.160.550 ECV	13/07/2011	08/08/2011
Contrato de prestação de serviços (Fiscalização da empreitada de "estrada de acesso a hotéis em Santa Maria – Ilha do Sal)		Gabinete Remo, Lda. REIS e Morais Limitada	Concurso público	9.057.515 ECV	-----	03/05/2011
Aquisição de bens (8 veículos)	MAI	Forcabo Veículos Automóveis LDA	Concurso público	14.880.000 ECV	07/07/2011	11/08/2011
Aquisição de bens (2 veículos)		Cabo Verde Motors, S.A	Concurso público	6.200.000 ECV	07/07/2011	11/08/2011
Aquisição de bens (computadores Tablets – Pdas)	MAI- DGAPE	Wavecom Soluções Radio S.A	Ajuste direto	12.473.708 ECV	01/04/2011	25/05/2011
Aquisição de bens (3 veículos)	SNPC- Serviço Nacional de Proteção Civil	Tecopal – Assistência Técnica e Comercial de Máquinas Industriais de Pombal Lda.	?	15.004.861 ECV	16/06/2011	12/09/2011
Aquisição de 4 (quatro) viaturas de combate a incêndio	Serviço Nacional de Proteção Civil	Tecopal- Assistência Técnica e Comercial de Máquinas Industriais de Pombal Lda.		181.440 Euros	23/10/2011	23/12/2011
Contrato de prestação de serviços de consultoria	ICIEG- Instituto Cabo-verdiano para Igualdade e Equidade de Género	Sra. Helena Elias	?	1.440.000 ECV	11/04/2011	26/05/2011
Contrato de prestação de serviços de consultoria		Sr. Ivan Santos	Ajuste direto?	768.285 ECV	11/04/2011	12/05/2011
Contrato de prestação de serviços de consultoria		Sra. Maritza Rozabal	Ajuste direto?	1.675.908 ECV	11/04/2011	12/05/2011
Aquisição de serviços	Ministério da Juventude	Konet- Comércio e Serviço Informático Sociedade Unipessoal, Lda	?	2.300.000 ECV	02/08/2011	08/08/2011
Aquisição agrupada de bens (consumo de secretaria)	Ministério das Finanças-	Firma Escudo.com	Concurso público	14.188.036,03 ECV	10/12/2010	24/01/2011
Aquisição do Portal de Aquisições Públicas	M. Finanças- DGPCP	Empresa Timestamp- Sistema de Informação, S.A	Concurso público	14.549.466\$75 ECV	04/10/2011	24/11/2011
Contrato de prestação de serviços (auditoria as contas eleitorais)	CNE- Comissão Nacional de	Auditec Lda.	Concurso público	603.750 ECV	24/05/2011	10/06/2011
Total				294.792.001,38 ECV		

Fonte: TCC



República de Cabo Verde