

FWC Services for the Implementation of External Aid 2018



Avaliação da Gestão das Finanças Públicas de São Tomé e Príncipe

baseado na metodologia

PEFA

Nº do projeto. 2019/405287/1

Relatório Final

15 de Novembro de 2019



This project is funded by
The European Union



The contents of this publication are the sole responsibility of **DT Globaland** and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

Agradecimentos

A ideia desta avaliação do PEFA surgiu das discussões realizadas durante vários meses entre a Delegação da UE e o Governo de São Tomé e Príncipe, seguida de consultas com os principais parceiros externos do País.

Queremos agradecer aos seguintes indivíduos por sua excelente contribuição, pesquisa, assistência e orientação sobre este projeto:

Ana Maria Silveira, oficial do governo, GARFIP

Jukisia Salvador, oficial do governo, GARFIP

Albert Losseau, EEAS – São Tome, União Europeia

Helena Maria Grandao Ramos, Peerreviewer, Secretariado PEFA

Todos os diretores e técnicos do Governo, que participaram do exercício.

Gabriela Duran Diaz-Tejeiro, Gerente do projeto, DT Global



Nº De projeto 2019/405287/1

Relatório PEFA Final

Por

Nicolas Drossos, Luis Maximiano

Apresentado por

DT Global (Spain)



São Tomé e Príncipe

Ano Fiscal

1 de Janeiro – 31 de Dezembro

Moeda do país e taxas de câmbio indicativas

Dobra (db)

<u>MOEDA</u>	<u>COMPRA</u>	<u>VENDA</u>
EUR	24,5000	24,5000
GBP	28,3729	28,7985
JPY	0,1991	0,2021
USD	21,7875	22,1143
<u>XAF</u>	<u>0,0374</u>	<u>0,0379</u>

Fonte: Banco Central de STP (14 de maio de 2019)

Pesos e Medidas

Sistema métrico decimal

Índice de Conteúdos

Índice de Conteúdos	6
Lista de Abreviaturas	8
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	11
1. Introdução.....	17
1.1. Fundamentação e Finalidade	17
1.2. Gestão da Avaliação e controlo de qualidade	18
1.3. Metodologia da Avaliação	20
2. Informação Fundamental do País.....	21
2.1. Situação económica do país	21
2.1.1. O contexto do País	21
2.1.2. Principais indicadores económicos selecionados.....	22
2.1.3. Os principais desafios económicos do governo	23
2.2. Resultados Fiscais	23
2.3. Quadro Jurídico e Institucional do Sistema da GFP	25
2.3.1 Quadro jurídico da GFP.....	26
2.3.2. A estrutura institucional do sistema da GFP.....	30
2.3.3 Outros elementos chave da GFP e o seu ambiente operacional	32
3. Avaliação da Performance GFP	33
3.1. Pilar I: Credibilidade do Orçamento.....	33
PI-1: Despesa total efetiva.....	33
PI-2: Composição das despesas realizadas	34
PI-3: Execução da Receita	36
3.2. Pilar II. Transparência das finanças públicas	39
PI-4: Classificação do Orçamento	39
PI-5: Documentação do Orçamento	41
PI-6: Operações do governo central não contabilizadas nos relatórios financeiros.....	43
PI-7: Transferências para governos sub-nacionais.....	50
PI-8: Informações sobre o desempenho da prestação de serviços	54
PI-9: Acesso do público à informação fiscal	58
3.3. Pilar III. Gestão de ativos e passivos.....	60
PI-10: Relatórios de risco fiscal	60
PI-11: Gestão do Investimento Público	66
PI-12: Gestão de activos públicos	69
PI-13: Gestão da Dívida	74
3.4. Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas.....	80
PI-14: Previsão macroeconómica e fiscal.....	80
PI-15: Estratégia fiscal.....	83
PI-16: Perspetiva de médio prazo na orçamentação das despesas.....	85
PI-17: Processo de elaboração do orçamento.....	88
PI-18: Escrutínio legislativo do orçamento anual	93
Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento.....	97
PI-19: Administração da receita	97
PI- 20: Contabilização da receita.....	102
PI-21: Previsibilidade da alocação de recursos no ano.....	105
PI-22: Pagamentos em atraso.....	110
PI-23: Controlos da folha de pagamento	115

PI-24: Aquisições	119
PI-25: Controlos internos das despesas não salariais.....	123
PI-26: Auditoria interna.....	126
Pilar VI. Contabilidade e relatórios	131
PI-27: Integridade dos dados financeiros	131
PI-28: Relatórios orçamentais durante o ano em curso	135
PI-29: Relatórios financeiros anuais.....	138
Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa	142
PI-30: Auditoria externa.....	142
PI-31: Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria.....	146
4. Conclusões da Análise dos Sistemas GFP 2019, em STP.....	150
4.1. Avaliação integrada do desempenho da GFP	150
Pilar I. Credibilidade do orçamento	150
Pilar II. Transparência das finanças públicas	150
Pilar III. Gestão de ativos e passivos	151
Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas	151
Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento	152
Pilar VI. Contabilidade e relatórios	153
Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa	153
4.2. Eficácia do quadro de controlo interno	153
4.3. Pontos fortes e fracos da GFP	154
Disciplina fiscal agregada.....	154
Alocação estratégica de recursos	154
Prestação eficiente de serviços.....	155
4.4. Alterações de desempenho desde a avaliação anterior	155
5. Processo de Reformas GFP do Governo, em STP	157
5.1 Abordagem das reformas GFP.....	157
5.2 Atividades de reforma recentes e em andamento	158
5.3 Considerações Institucionais.....	159
6. Anexos.....	160
Anexo 1. Sumário das Pontuações da Avaliação PEFA 2019	160
Anexo 2. Controlos Internos.....	170
Anexo 3. Fontes de Informação	172
3.A. Documentação	172
3.B. Funcionários Encontrados.....	176
Anexo 4. Evolução das Pontuações da Avaliação PEFA 2013-2019.....	182
Anexo 5. Cálculos das variações para os indicadores PI-1, 2 e 3.....	200

Lista de Abreviaturas

AFAP	Agência Fiduciária de Administração de Projetos
AFRITAC	Centro Regional para a Assistência Técnica na África Central do FMI
AN	Assembleia Nacional
ANP	Agência Nacional do Petróleo
APCI	Agência de Promoção de Comércio e Investimento
BCSTP	Banco Central de São Tomé e Príncipe
BM	Banco Mundial
COFOG	Classificador das Funções do Governo
CGE	Conta Geral do Estado
CNUCED	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CST	Companhia Santomense de Telecomunicações
CUT	Conta Única do Tesouro
COSSIL	Gabinete de Coordenação e Seguimento do Sistema de Licitações
DAF	Direcção Administrativa e Financeira
DCP	Direcção de Contabilidade Pública
DD	Direcção da Descentralização, Assessoria e Apoio às Autarquias
DeMPA	<i>Debt Management Performance Assessment</i>
DGA	Direcção Geral das Alfândegas
DGAP	Direcção Geral de Administração Pública
DI	Direcção dos Impostos
DITEI	Direcção de Tecnologia de Informação
DO	Direcção do Orçamento
DR	Diário da República
DP	Direcção do Planeamento
DPE	Direcção do Património do Estado
DT	Direcção do Tesouro
DTI	Direcção de Tecnologia de Informação
DUE	Delegação da União Europeia
EFP	Estatísticas das Finanças Públicas
EGE	Encargos Gerais do Estado
ENAPORT	Empresa Nacional de Administração dos Portos
ENASA	Empresa Nacional de Aeroportos e Segurança Aérea
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAMAP	Gabinete de Mecanismo Automático de Preços de Produtos Petrolíferos
GARFIP	Gabinete de Reforma das Finanças Públicas
GC	Governo Central

GCO	Governo Central Orçamental
GD	Gabinete da Dívida
GEPE	Gabinete de Estudos e Políticas Económicas
GEPEP	Gabinete de Estudos, Planeamento e Empresas Públicas
GFP	Gestão Financeira Pública
GFS	<i>Government Finance Statistics</i>
GGSDP	Gabinete de Gestão e Seguimento da Dívida Pública
GOP	Grandes Opções do Plano
GSAFE-e	Gabinete de Coordenação e Gestão do Sistema de Informação da Administração Financeira Estatal
GSTP	Governo de São Tomé e Príncipe
GUCE	Guiché Único de Comércio Externo
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards</i>
IGF	Inspeção Geral das Finanças
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
INE	Instituto Nacional de Estatística
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
IPSASB	<i>International Public Sector Accounting Standards Board</i>
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISC	Instituição Superior de Controle
ISO / IEC	Norme Internationale concernant la Sécurité de l'Information
ISSAIs	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
ITIE	Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extrativas
LCP	Licitações e Contratações Públicas
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MADR	Ministério Agricultura e Desenvolvimento Rural
MdA	Ministério da Agricultura
MdE	Ministério da Educação
MdS	Ministério da Saúde
MECC	Ministério da Educação, Ciência e Cultura
MEF	Ministério de Economia e Finanças (denominação anterior)
MFCEA	Ministério das Finanças, Comércio e Economia Azul
MIRNA	Ministério Indústria e Recursos Naturais
MPFEA	Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul
MS	Ministério da Saúde
NIF	Número de Identificação Fiscal
OGC	Orçamento do Governo Central
OGE	Orçamento Geral do Estado

PAGEF	Projeto de Apoio a Gestão Económica e Financeira
PARFIP	Plano de Ação para a Reforma das Finanças Publicas em STP
PEFA	Despesa Publica e Responsabilidade Financeira (PublicExpenditure e Financial Accountability)
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPP	Parcerias Publicas Privadas
PRGFP	Programa da Reforma da Gestão das Finanças Pública
QDMP	Quadro de Despesa a Meio Prazo
QFMP	Quadro Fiscal de Médio Prazo
RAP	Região Autónoma do Príncipe
REO	Relatórios de Execução Orçamental
SAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
SAFE-e	Sistema de Administração Financeira do Estado eletrónico
SAFINHO	Sistema Financeiro de Informação (predecessor do SAFE-e)
STP	São Tomé e Príncipe
SPAUT	Sistema de Pagamentos Automáticos
STN	Nove Dobra de STP
TdC	Tribunal de Contas
TdR	Termos de Referência
TOFE	Tabela de Operações Financeiras do Estado
UG	Unidade Gestora
UGEL's	Unidades de Gestão das Licitações
UIE	Unidade de Inteligência Estratégica para a Economia Azul
UIF	Unidade de Informação Financeira
USD	Dólar Norte-americano
USTP	Universidade de São Tomé e Príncipe

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este sumário executivo fornece uma visão geral integrada e estratégica dos resultados do relatório. Abrange o impacto da gestão financeira pública no quadro de três resultados fiscais e orçamentais do governo que são: a realização de disciplina fiscal agregada, a alocação estratégica de recursos e a prestação eficiente de serviços públicos, bem como apresenta as principais alterações no desempenho da Gestão Financeira Pública (GFP) desde a avaliação anterior 2013, e é estruturado nos 5 seguintes tópicos.

1. Finalidade e gestão do PEFA 2019. O principal motivo da avaliação relaciona-se com a necessidade do governo de São Tomé e Príncipe de construir uma base sólida para futuras reformas destinadas à melhoria da governação democrática e económica do país, reforçando a capacidade do Governo de formular e entregar orçamentos transparentes, abrangentes e credíveis no âmbito de um quadro de médio e curto prazo, que reforçarão a disciplina fiscal agregada, a alocação estratégica de recursos e a prestação eficiente de serviços públicos.

Este exercício de avaliação foi liderado pelo Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul (MPFEA) e iniciado com o apoio técnico e financeiro da União Europeia / DUE no Gabão, estando a ser implementado por uma equipa de consultores do consórcio DT Global. Todas as instituições governamentais e os funcionários do governo envolvidos na GFP em STP estiveram envolvidos na avaliação PEFA e apresentaram críticas e comentários ao relatório preliminar.

Para o bom funcionamento das missões e a qualidade dos relatórios, um procedimento de monitorização e de qualidade foi estabelecido.

2. Escopo, cobertura e cronograma. O quadro de desempenho do exercício PEFA cobriu todo o orçamento geral do Estado (OGE), incluindo o

orçamento do Governo Central (OGC) de acordo com as exigências da metodologia PEFA para cada um dos indicadores, as unidades gestoras, as autoridades locais e receitas coletadas pela Direcção dos Impostos e pela Direcção das Alfandegas. Os serviços centrais e os serviços descentralizados dos departamentos constituem uma única unidade institucional. As outras unidades com personalidade jurídica distinta e autonomia operacional, tais como as agências ou escritórios e colocados a tutela técnica e financeira dos ministérios estão também incluídos na avaliação no quadro das entidades que fazem parte do OGE.

A avaliação incidiu sobre os três exercícios encerrados, correspondente será 2016, 2017, 2018, enquanto alguns indicadores foram avaliados sobre as datas da intervenção.

Para a avaliação da GFP em STP, foi utilizada a metodologia actualizada do PEFA 2016, implementada em 3 fases sequenciais: pré-avaliação, avaliação operacional e validação da avaliação, que foram

realizadas pela equipe da PEFA no período abril-novembro 2019, dentro do prazo máximo de trabalho de 7 meses e 194 dias estabelecido nos TdR.

3. Síntese da avaliação integrada e do impacto da PFM nos resultados orçamentais e fiscais. O desempenho da GFP impacta os três principais resultados fiscais e orçamentais do governo, considerando as especificidades da estrutura econômica, política e administrativa específica do país, e destacando os principais pontos fortes e fracos identificados no relatório que são suscetíveis de influenciar o desempenho da GFP, ou seja, a disciplina fiscal, a alocação estratégica de recursos e a prestação eficiente de serviços, apresentados a seguir:

Disciplina fiscal agregada. A disciplina fiscal agregada é limitada devido às deficiências dos mecanismos de controlos internos sobre as despesas, durante a execução do orçamento e às previsões de receita e despesa irrealistas.

As fraquezas da economia do país não permitem a arrecadação importante de recursos, enquanto as limitações técnicas nas duas principais administrações de receita não permitem que as receitas sejam colectadas eficientemente. O orçamento planeado e aprovado pela Assembleia Nacional em uma base agregada é contornado pelas UGs e pelo Governo, usando extensas realocações administrativas durante o ano orçamental. As fraquezas das operações de tesouraria e da gestão de caixa, combinadas com o baixo controlo das despesas e receitas das entidades extraorçamentais e das receitas e despesas extraorçamentais das entidades orçamentais e das empresas públicas, não permitem que as despesas sejam geridas dentro dos recursos disponíveis, resultando em importantes dívidas internas incontroladas. O controlo dos compromissos contratuais não é eficaz e contribui para o incremento dos pagamentos atrasados. As fraquezas da função de auditoria interna e externa não apoiam a disciplina fiscal.

Alocação estratégica de recursos. O plano de contas atende a uma análise multidimensional das despesas, mas não existe uma ligação forte entre os planos estratégicos do Governo, os QDMPe os orçamentos anuais, para se poder alcançar resultados consistentes, que seriam apoiados por uma repartição estratégica de recursos. Esta situação é devida: (i) na falta de análise do contexto económico, político e socio-ambiental para a definição dos planos estratégicos do governo e a elaboração de planos plurianuais e perspectivas de médio prazo, para respaldar e elaborar os planos de actividades anuais do governo e afinar o processo de orçamentação de despesas e (ii) nas limitações da abordagem programática do orçamento. Uma melhor gestão dos planos de investimentos, elaborados com antecipação bem antes do início de elaboração do orçamento e com critérios de seleção e procedimentos de implementação e monitoramento pre-estabelecidos, melhoraria as estratégias de captação de recursos e também de alocação estratégica de recursos, pois garantiria que a implicação de custos recorrentes do investimento durante toda a vida de cada investimento fosse tida em conta no processo orçamental. Assim, os projetos de investimento seriam selecionados após uma análise económica e financeira para poderem gerar o melhor retorno e ratio de custo benefício.

Prestação eficiente de serviços. As atuais insuficiências na licitação competitiva do sistema de aquisições impactam negativamente a eficiência da prestação de serviços, principalmente nos setores da educação, saúde e agricultura. Igualmente, as deficiências dos mecanismos dos controlos internos e de responsabilização não podem ainda ser superadas pela (i) persistente ausência de manuais de procedimentos e (ii) orgânicas desatualizadas, enquanto que as fraquezas das auditorias internas e externas não apoiam a responsabilização e a utilização eficiente dos recursos públicos. As deficiências da integridade financeira e os atrasos significativos na produção de demonstrações financeiras anuais e trimestrais consolidadas limitam o impacto das auditorias, o que, por sua vez, limita a eficácia da fiscalização da Assembleia Nacional, resultando em significativas deficiências no escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria. A falta de metas anuais sobre as realizações e os objetivos do Governo e de informações operacionais e financeiras, assim como de publicação de metas e resultados de desempenho pelas instituições com autonomia administrativa e financeira retira a eficácia de qualquer tentativa de análise sobre o uso eficiente de recursos pelas entidades de prestação de serviços.

Em relação às receitas, as ineficiências operacionais das entidades tributárias são agravadas pelo acúmulo de atrasos fiscais. A falta de cobrança efetiva da dívida tributária prejudica a credibilidade das avaliações fiscais e o princípio da igualdade de tratamento dos contribuintes. As fraquezas do processo de elaboração de estimativas de receitas para a elaboração do OGE, têm um grande impacto na execução do OGE, comprometendo a prestação eficiente de serviços públicos.

4. Alterações de desempenho. As principais alterações de desempenho desde a última avaliação PEFA 2013 são detalhadas na parte 4.4 deste relatório, estruturado de acordo com os sete pilares da GFP e também no Anexo 4 deste relatório.

Para este fim, foi realizada uma avaliação adicional com base na metodologia PEFA 2011, para poder comparar a evolução da performance da GFP entre os anos 2013 e 2019.

Entre os 28 indicadores individuais comparados, houve uma melhoria em 1 indicador, enquanto 13 indicadores não foram alterados e 14 degradaram-se.

No entanto, a degradação não é devida em fatos reais, mas pela sua maioria nos critérios e as evidências (ou falta de evidências) utilizados durante avaliação em 2013, baseada principalmente em reformas decorativas, descontinuadas e/ou não totalmente implementadas, sem efeitos positivos na GFP em STP.

5. Agenda de reformas da PFM. De uma maneira abreviada, nos programas de reforma da GFP em STP, em andamento e em planeamento no país, podem ser destacados os seguintes:

- Adopção das boas práticas internacionais, como as estabelecidas no Código de Transparência Fiscal do FMI, e do *International Public Sector Accounting Standards Board (IPSAS)*, ou Normas Internacionais de Contabilidade aplicada ao Sector Público, em Português;
- Identificação dos objetivos específicos, ou Medidas, de modo a melhor estabelecer as responsabilidades e facilitar a monitoria da implementação das ações;

- Elaboração de uma Matriz de medidas e ações da Reforma das Finanças Públicas com 14 objetivos, associados às Direções do Ministério das Finanças e outros organismos do Estado conforme o Plano de Reforma das Finanças Publicas 2016, com uma descrição sucinta do seu conteúdo e significado;
- Melhorada fiabilidade orçamental, reforço da responsabilização financeira públicae gestão, construção da capacidade estatística, e melhoramento do quadro para o registo de propriedade (projeto do BM);
- Fortalecimento institucional, extensão da base de imposição e a governança das empresas publicas (projeto do BM)
- Melhoramento das previsões de receitas e despesas, gestão de caixa, cobrança de receitas e gestão da dívida, bem como contenção de despesas de folha de pagamento e pagamentos atrasados do setor público para a companhia de eletricidade (projeto AfDB).
- Fortalecimento do sistema SAFE-epara a elaboração de orçamentos, a gestão de recursos humanos, as compras, a gestão de activos e controle interno, bem como para o fortalecimento do sistema de arrecadação de receita. (Projeto AfDB).

6. Principais deficiências identificadas.No quadro desta avaliação PEFA, as principais deficiências identificadas são as seguintes:

- Capacidade de elaboração de previsões macroeconómicas reduzida;
- Capacidade para o desenvolvimento de estratégias fiscais limitada;
- OGE sem projeções de meio prazo (QDMP);
- OGE desajustado em relação aos planos estratégicos sectoriais e às estratégias nacionais;
- Desafios relativos à produção de projecções de despesas e de receitas precisas,que não foram atendidos nos últimos anos, diminuindo a credibilidade do orçamento;
- Administração das receitas é enfraquecida;
- Extensas realocações administrativas realizadas durante o ano orçamental;
- Classificadores económicos e funcionais que não aderem totalmente às normas internacionais;
- Lisibilidade da proposta do orçamento é reduzida para a Assembleia, pelo facto de informações limitadas submetidas pelo Governo;
- Transferências do governo central para os governosubnacionais baseadas em práticas, em vez em regras predefinidas;
- Informações sobre o desempenho da prestação de serviços em falta, sem relatórios próprios para esta finalidade;
- Acesso do público reduzido à informação orçamental;
- Falta de um processo integrado e inclusivo para a gestão dos activos e passivos do Estado;
- Programa de investimento público baseado em critérios não claramente definidos;
- Gestão dos activosfinanceiros e não financeiros públicos deficiente;
- Gestão da divida pública interna e das garantias fraca;
- Reconciliação das contas da receita com limitações;
- Previsibilidade para a alocação eficiente dos recursos impactada pelas fraquezas nas informações sobre os limites de autorização de despesas do MPFEA para as UGs;
- Informação sobre os pagamentos em atraso muito limitada;
- Sistema de controlo da folha de pagamento deficiente;
- Visibilidade para a realização dos processos de licitação e contratação pública reduzida;
- Controlos internos geralmente fracos;
- Auditorias internas ineficientes;

- Integridade da informação financeira relativamente fraca, sem informações sobre as instituições com autonomia administrativa e financeira, como o INSS e as empresas publicas;
- Cobertura e prazo de submissão das auditorias externas distantes das melhores praticas internacionais;
- Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria inexistente.

7. Resumo dos Indicadores de Desempenho da GFP.o seguinte quadro apresenta as pontuações dos 31 indicadores, reagrupados baixo os 7 pilares da GFP em STP.

Quadrobase: Resumo dos Indicadores de Desempenho da GFP

Resumo da Avaliação PEFA 2019 – STP							
Indicador de desempenho GFP		Método de pontuação	Pontuação das dimensões				
			1.	2.	3.	4.	Pontuação Geral
Pilar I. Credibilidade do orçamento							
PI-1	Despesas efetivas totais		D				D
PI-2	Composição das despesas realizadas	M1	D	D	A		C
PI-3	Execução da receita	M2	D	D			D
Pilar II. Transparência das finanças públicas							
PI-4	Classificação do orçamento		C				C
PI-5	Documentação do orçamento		D				D
PI-6	Operações do governo central não contabilizadas nos relatórios financeiros	M2	D*	D*	D		D
PI-7	Transferências para governos subnacionais	M2	C	C			C
PI-8	Informações sobre o desempenho da prestação de serviços	M2	D	D	D	D	D
PI-9	Acesso do público à informação fiscal		D				D
Pilar III. Gestão de ativos e passivos							
PI-10	Relatórios de risco fiscal	M2	D	D	D		D
PI-11	Gestão do investimento público	M2	D	D	C	D	D
PI-12	Gestão de ativos públicos	M2	C	D	D		D+
PI-13	Gestão da Dívida	M2	C	D	C		D+
Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas							
PI-14	Previsão macroeconómica e fiscal	M2	D	C	D		D+
PI-15	Estratégia fiscal	M2	D	D	NA		D
PI-16	Perspetiva de médio prazo na orçamentação das despesas	M2	D	D	D	D	D
PI-17	Processo de elaboração do orçamento	M2	D	D	D		D
PI-18	Escrutínio legislativo do orçamento	M1	B	A	D	B	D+
Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento							
PI-19	Administração da receita	M2	D	D	D	D	D
PI-20	Contabilização da receita	M1	B	B	C		C+

Resumo da Avaliação PEFA 2019 – STP							
Indicador de desempenho GFP		Método de pontuação	Pontuação das dimensões				Pontuação Geral
			1.	2.	3.	4.	
PI-21	Previsibilidade de alocação de recursos no ano	M2	C	C	C	C	C
PI-22	Pagamentos em atraso	M1	D	C			D+
PI-23	Controlos da folha de pagamento	M1	D	D	D	D	D
PI-24	Aquisições	M2	C	D	D	D	D
PI-25	Controlos internos das despesas não-salariais	M2	B	D	D		D+
PI-26	Auditoria interna	M1	A	B	D	D*	D+
Pilar VI. Contabilidade e relatórios							
PI-27	Integridade dos dados financeiros	M2	D	C	D	B	D+
PI-28	Relatórios orçamentais durante o ano em curso	M1	C	D	C		D+
PI-29	Relatórios financeiros anuais	M1	C	D	C		D+
Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa							
PI-30	Auditoria externa	M1	D	D	C	D	D+
PI-31	Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria	M2	D	D	D	D	D

1. Introdução

Nesta parte serão explicados o contexto e a finalidade da avaliação da GFP, o processo pelo qual o relatório PEFA foi elaborado e a metodologia utilizada na realização da avaliação.

1.1. Fundamentação e Finalidade

São Tomé e Príncipe é um arquipélago de renda média-baixa que enfrenta desafios típicos de pequenos Estados. É constituída por duas ilhas principais no Golfo da Guiné, com uma superfície de 1.001 km² e é administrativamente dividida em seis distritos, além da Região Autónoma do Príncipe (RAP). STP é uma democracia multipartidária e um estado unitário, e sua população total é de aproximadamente 200.000 pessoas, com 42,6 por cento da população com ou abaixo dos quatorze anos de idade. Em 2018, o rendimento nacional bruto per capita do país foi estimado em US \$3430 em paridade de poder aquisitivo (PPA), e seu produto interno bruto per capita (PIB) foi de US \$1890. Como um pequeno país insular, STP caracteriza-se por: (i) uma pequena população, (II) uma pequena área terrestre, (III) afastamento; e (IV) um alto custo fixo de bens públicos — todos os fatores que afetam a capacidade pública do país, o comércio, as contas fiscais e o desenvolvimento humano.

Sua economia, desprovida de recursos naturais, é dominada pelos sectores da agricultura e pesca, com principal produto de exportação o cacau, mas sua atividade económica diminuiu, devido aos efeitos contrastados do aumento do preço e do volume do petróleo importado, por um lado, e o crescimento das exportações e das receitas do turismo, bem como o aumento da produção de cacau (cujos preços internacionais caíram), por outro lado, resultou numa desaceleração do crescimento do PIB, que ficou em 3,9% em 2017, vs. 4,2% em 2016. Estes efeitos, resultaram em uma redução dos fluxos de recursos externos, que por sua vez impactaram a dinâmica da despesa pública.

A Lei 3/2007, sobre o sistema de gestão financeira do estado-SAFE, alterada com a lei 12/2009 (modificação do sistema de gestão financeira do estado) pôs em vigor um sistema de gestão das finanças públicas modernizada, a fim de garantir a eficiência e transparência da gestão das finanças públicas (GFP).

A avaliação da GFP 2013, utilizando a metodologia PEFA 2011 mostrou uma melhoria no desempenho da metade dos indicadores, mas com uma regressão em alguns indicadores e mostrou que o sistema de gestão das finanças públicas sofreu problemas estruturais, o que reduziu significativamente o seu desempenho em termos de disciplina orçamental e de eficiência técnica e alocativa de recursos. Em 2014, foi instituído o gabinete de coordenação e gestão do sistema de informação da administração financeira estatal (GSAFE-e) e, em 2017, pelo Decreto 23/2017, o gabinete de reforma das finanças públicas (GARFIP), que continuou o novo plano de reformas do GFP, ao longo de quatro anos, com apoio técnico e financeiro da União Europeia.

Visando construir uma base sólida para futuras reformas, o governo de São Tomé e Príncipe optou por realizar uma nova avaliação PEFA, tendo como objetivo específico a medição do desempenho do sistema GFP em São Tomé e Príncipe e sua evolução desde a anterior avaliação de 2013. Uma nova estratégia de reformas baseada nos resultados do PEFA 2019 seria benéfica para a melhoria da governação democrática e económica do país, reforçando a capacidade do Governo de formular e entregar orçamentos transparentes, abrangentes e credíveis no âmbito de um quadro a médio e curto prazo.

1.2. Gestão da Avaliação e controlo de qualidade

Este exercício de avaliação foi liderado pelo Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul (MPFEA) e iniciado com o apoio técnico e financeiro da União Europeia / DUE no Gabão, responsável pela parceria da U.E. com São Tomé e Príncipe, estando a ser implementado por uma equipa de consultores do consórcio DT Global. A equipa de avaliação foi inicialmente composta por quatro peritos em finanças públicas, mas a avaliação foi finalizada por dois (ver Caixa 1 abaixo).

Todas as instituições governamentais e os funcionários do governo envolvidos na GFP em STP estiveram activamente envolvidos na avaliação PEFA e na elaboração do relatório, e apresentaram críticas e comentários durante a apresentação dos resultados preliminares e a revisão do relatório preliminar.

Os papéis e contribuições das outras partes interessadas na avaliação das agências de fiscalização, como as instituições de auditoria suprema (ISA), o legislativo, os parceiros de desenvolvimento e actores não estatais, como organizações da sociedade civil e a câmara de comércio, foram importantíssimos para a captação de informações que permitiram o aprofundamento da análise, durante todo o processo desta avaliação PEFA.

Para o bom funcionamento das missões e a qualidade dos relatórios, um procedimento de monitorização e de qualidade foi estabelecido. Os relatórios acima foram apresentados ao Presidente do Comitê de acompanhamento e do gestor de projetos da DUE, que os encaminharam para a revisão e comentários dos diferentes parceiros, incluindo o Secretariado PEFA. A aprovação final desses relatórios cabe ao gestor de projeto/DUE, como parte do mecanismo de certificação de qualidade da PEFA Check. Apesar do envolvimento do Secretariado PEFA em todas as fases deste PEFA, os seus Termos de Referência não foram apresentados para a aprovação do Secretariado PEFA, antes do início da contratação da firma de consultoria e assim não será possível de ser atribuído o PEFA Check a este relatório.

No quadro seguinte estão apresentados os arranjos para a gestão da avaliação e os mecanismos de garantia da qualidade.

Quadro 1.2. Gestão da avaliação e mecanismos de garantia da qualidade
--

Organização de gestão de avaliação PEFA
--

<ul style="list-style-type: none"> • Equipe de supervisão — Presidente e membros: [nomes e organizações] 	<p><u>Presidente:</u> Anita Silveira-GARFIP</p> <p><u>Membros:</u> Jukisia Salvador – GARFIP Cerineu Renner -GARFIP Jairson Barreto -GARFIP Geisel Menezes -DP Genésio da Mata -DO Hyuri do Espírito -DAF Cislau Costa -DCP Engrácio da Graça -DI Carlos Benguela -DGA Maria Tomé -DT Edson Martins Soares -DTI Pedro Gouveia Neto de Lima -DPE Gessy do Espírito Santo -DEE</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Gestor de avaliação: 	<p>Gerente de avaliação: Albert Losseau-DUE</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Líder da equipe de avaliação PEFA e membros da equipe: 	<p><u>Líder da equipa:</u> Nicolas Drossos-DT Global</p> <p><u>Membros da equipa:</u> Luis Maximiano- DT Global</p>
<p>Revisão da nota conceptual e/ou termos de referência</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Data do projeto de nota de conceito revista e/ou termos de referência: 	<p>Fevereiro de 2019</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Revisores que forneceram comentários: [nome e organização para cada um, em particular o Secretariado do PEFA e data (s) de sua revisão (s) ou como grupo, por exemplo, a equipe de supervisão] 	<p>Os TdR foram elaborados pelo Governo e revistos pela DUE/Gabão; não foram revistos pelo Secretariado PEFA.</p>
<p>Revisão do relatório de avaliação</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Data (s) de relatório (s) do projeto revisto: 	<p>Setembro de 2019</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Revisores que forneceram comentários: [nome e organização para cada um] 	<p>Entidades do Governo: Direcção do Orçamento, Direcção da Contabilidade Publica, Direcção do Tesouro, Direcção geral das Alfândegas, INE, TdC. Secretariado PEFA; Fundo Monetário Internacional AfDB Banco Mundial União Europeia</p>

O fluxo de Informações foi otimizado entre a equipa PEFA, a DT Global (ex-AECOM) e a DUE sobre qualquer evento que possa ter tido um impacto adverso no desempenho do PEFA, à reputação da DTG e da UE, de forma a permitir uma reação imediata, eficaz e rápida em relação à UE e/ou às autoridades locais. No entanto, com o precioso apoio do GARFIP a avaliação decorreu de maneira perfeita.

1.3. Metodologia da Avaliação

Dependendo dos indicadores, o quadro de desempenho do exercício PEFA cobriu todo o orçamento do Estado (OGE), incluindo as autarquias locais (municípios e a região autónoma do Príncipe), considerando que o processo da descentralização não foi totalmente finalizado, ou sómente o orçamento do governo central (OGC). Os serviços centrais e os serviços descentralizados dos setores constituem uma única unidade institucional. As outras unidades com personalidade jurídica distinta e autonomia operacional como agências ou escritórios e colocados a tutela técnica e financeira dos ministérios serão incluídos na avaliação, também, no quadro dos indicadores PI-6.

Na secção 2.3.2. sobre a estrutura institucional do sistema da GFP em STP é apresentada a estrutura do setor público, que foi avaliada neste relatório PEFA.

Para a gestão das finanças públicas das autarquias locais, foi dada prioridade ao controlo das transferências do Estado para estas e ao acompanhamento da execução orçamental destas. Estas entidades foram também integradas no âmbito da análise do indicador sobre as transferências para as administrações subnacionais, bem como na "monitorização dos governos subnacionais" do indicador relativo ao relatório sobre os riscos orçamentais.

A avaliação incidiu sobre os três exercícios encerrados, ou seja, os anos de 2016, 2017, 2018, enquanto alguns indicadores foram avaliados nas datas da intervenção, em conformidade com o quadro da metodologia PEFA 2016, "Gestão de finanças públicas/quadro de medição de desempenho", cuja versão original em inglês prevaleceu, em caso de incertezas de interpretação. Para qualquer questão de interpretação da metodologia, os peritos informaram a delegação da UE e abordaram o Secretariado do PEFA.

Os grupos-alvo do PEFA foram a administração pública central do país, incluindo os 3 principais ministérios e o Banco Central, as câmaras municipais de 2 distritos e a região autónoma do Príncipe, várias instituições autónomas, bem como organizações da sociedade civil e os parceiros técnicos e financeiros.

De acordo com as especificações técnicas e dos termos de referência (TdR), as tarefas foram iniciadas pela equipe da PEFA na última semana do Abril 2019 e finalizadas em Outubro 2019, dentro do prazo máximo de trabalho previsto de 7 meses e 194 dias.

As atividades de avaliação da GFP utilizaram a metodologia atualizada do PEFA 2016 e foram realizadas em 3 fases sequenciais: pré-avaliação, avaliação operacional e validação da avaliação, com indicadores designados para cada membro da equipe do PEFA, sob a coordenação geral do Chefe de missão e a supervisão e o apoio logístico da DT Global.

A presente avaliação PEFA foi realizada em duas missões de trabalho de campo, seguida de uma missão de formação de 12 funcionários públicos chave (4ª fase), adaptada para atender os desafios identificados na GFP em STP.

O plano de acção e a execução das tarefas, previstos nos termos dos TdR e da Metodologia, foram alterados em comum acordo prévio com a DUE e a Comissão das reformas, para maximizar a eficiência do projeto.

Antes do término do Atelier de formação, um *debriefing* de meio dia foi realizado pelo chefe de missão em Bruxelas para os funcionários da Comissão Europeia.

Durante todo o período de execução do serviço e depois, os consultores são obrigados a manter rigorosa confidencialidade frente a terceiros, por qualquer informação relativa à missão ou recolhida na sua ocasião.

2. Informação Fundamental do País

Esta secção do relatório fornece informações sobre o país que está sendo avaliado, permitindo a compreensão do contexto sobre as reformas da GFP, bem como as principais características do sistema de GFP em São Tomé e Príncipe.

2.1. Situação económica do país

2.1.1. O contexto do País

São Tomé e Príncipe (STP) é um arquipélago de 1 000 quilómetros quadrados, no Golfo da Guiné a 350Km da costa da África. STP é um país democrático com 197 700 habitantes (2017), com língua oficial o Português. A sua economia é uma das mais pequenas de África e enfrenta as dificuldades clássicas de pequenos países. A distância das duas ilhas principais (São Tomé e Príncipe), a dispersão da população, a disponibilidade limitada de terra e de trabalhadores impedem que o país diversifique a sua economia. Estes fatores, combinados com a insularidade do país, aumentam os custos de exportação tornando-a mais vulnerável a choques referentes às condições das trocas comerciais. As limitações na produção de bens públicos e a dificuldade de prestar serviços a uma população dispersa implicam um elevado custo de bens públicos e gastos públicos avultados.

Crescimento Económico. O produto interno bruto (PIB) cresceu a uma taxa média de 4,5% entre 2009 e 2019, com uma desaceleração moderada desde 2014, para atingir um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de 1981,6 euros, em 2018 (vs. 1755,1 em 2009). A produção agrícola declinou, desde a independência (1975), mas os produtos agrícolas, e especialmente o cacau, constituem a maior parte das exportações do país. O turismo começa a ser uma importante atividade económica, enquanto que a exploração comercial do petróleo poderia ser iniciada a partir do ano 2020. Muito poucos bens são

produzidos localmente, fazendo STP fortemente dependente de importações, incluindo petróleo para geração de energia elétrica.

O crescimento do PIB depende em grande parte das despesas do governo e não tem contribuído significativamente para a diminuição da pobreza, porque as despesas do governo são limitadas às despesas correntes, enquanto as despesas de investimento são limitadas unicamente aos financiamentos externos.

Comércio exterior. As exportações de STP estão altamente concentradas no cacau e o país apresenta grandes défices externos estruturais, com um défice em conta corrente (excluindo transferências oficiais) de 25,2% do PIB em 2015 que reduziu-se para 20,8% em 2016. O principal factor que contribuiu para a melhoria das contas externas foi uma queda nas importações de petróleo de 9,8% do PIB em 2015 para 6,2% em 2016, devido à queda nos preços do petróleo.

Inflação. A taxa de inflação anual registada no mês de maio de 2019 é de 9% (TradingEconomics). De acordo com o INE, a taxa de inflação anual registada foi de 9% em 2018. Por sua vez a taxa de variação homóloga em Maio de 2019 foi também de 9%. A taxa de juros de referência é de 9% por ano, de acordo com o Banco Central de STP (BCSTP).

Taxa de câmbio. A taxa de câmbio da dobra (STN) é fixa contra o euro à 24.5 STN vs. 1 EUR, desde o mês de Janeiro de 2010. De acordo com o BCSTP, durante este mesmo período, a dobra depreciou-se face ao USD e sua taxa de câmbio passou de 16.5 STN para 22.0 STN vs. 1USD.

2.1.2. Principais indicadores económicos seleccionados

O quadro 2.1, abaixo, mostra que o rendimento per capita em termos reais vem crescendo a cada ano, acompanhando o crescimento real do PIB, embora este esteja crescer a uma taxa decrescente, como se verifica pela taxa de 2,7% em 2018, enquanto a inflação, refletida pelo índice IPC, está aumentando para 7,9% em 2018. O total das reservas estrangeiras tem sofrido uma redução, desde 2016, e corresponde, em 2018, a menos de 2 meses de importações. A dívida pública externa é estável e baixa em comparação, no entanto a dívida pública total é superior à 100% do PIB, nos três últimos anos, aumentando a vulnerabilidade do país.

Quadro 2.1: Indicadores económicos seleccionados

Ítems	2016	2017	2018
PIB (em milhões de Dobras)	7698	8154	8763
PIB (em milhões de USD)	347	375	419
PIB per capita (em USD)	1 794	1 897	2 077
Crescimento do PIB – valores constantes (%)	4,2	3,9	2,7
IPC (variação média anual) (%)	5,4	5,7	7,9
Dívida pública externa * (% do PIB)	31,5	30,5	31,2
Dívida pública (% do PIB)	114,5	105,2	108,6
Saldo da conta corrente (% do PIB)	-6,6	-13,3	-10,8
Total de reservas (USD)	49,7	46,8	28,6
Total de reservas (meses de importações)	3,1	2,9	1,8

Fontes: *WB Country Economic Memorandum 2019* (baseados em estimativas e projeções de funcionários do Governo de STP, BM e FMI)

* *TradingEconomics/Banco Mundial/FMI/BCSTP*

2.1.3. Os principais desafios económicos do governo

Com base nas conclusões preliminares da missão de 4 de abril de 2019 do Corpo Técnico do FMI, os principais desafios económicos do governo são os seguintes:

- Fortes desequilíbrios e crescimento mais lento da economia;
- Necessidade e reformas estruturais alargadas nos sectores da energia e do turismo para estimular o potencial de crescimento;
- Finalização das discussões sobre as políticas e reformas económicas que poderão ser apoiadas por um novo acordo com o FMI.

O Banco Mundial, no seu *Country Economic Memorandum* (2019), menciona os seguintes desafios económicos que esta enfrentando o País, desde o ano 2015:

- Declínio do preço do cacau e da sua produção;
- Desaceleração do crescimento do turismo;
- Diminuição dos donativos e créditos/empréstimos externos;
- Crise energética que impactou o crescimento económico;
- Diminuição da dívida externa, compensada pela dívida interna (empréstimos e atrasados internos);
- Instabilidade macro-económica, acentuada pelos déficits correntes e os déficits comerciais, como reflectido nos resultados fiscais, abaixo.

2.2. Resultados Fiscais

O sumário das operações fiscais cobre o período orçamental 2015-2017, devido ao atraso na elaboração da Conta Geral do Estado 2018 e à falta de estatísticas para o ano 2018. Os últimos três anos em STP foram caracterizados por uma queda da receita interna, tendo como resultado o incremento do déficit global e primário, que duplicou em 2017. Em percentagem do PIB, o déficit passou de 2% a 4%, apesar do progresso do PIB durante os últimos anos. Os donativos e o financiamento externo constituem uma fonte importante de financiamento das operações do Governo Central.

Quadro 2.2 Operações do Governo Central

Sumário das Operações Fiscais do Governo Central (% do PIB)			
	2015	2016	2017
Receita Total	28%	28%	27%
- Receita Interna	16%	14%	13%
- Donativos	12%	14%	13%

Despesa Total e Financiamento	36%	33%	30%
- Despesa sem juros	35%	33%	30%
- Despesa com juros	0.6%	0.4%	0.5%
Deficit Global (incl. donativos)	-2%	-2%	-4%
Deficit Primário	-2%	-2%	-3%
Financiamento líquido	17%	17%	14%
- Externo	17%	17%	13%
- Interno	0%	0%	0%
PIB em Dobras	6.999.600	7.859.200	8.546.880
PIB em Euros (https://fr.countryeconomy.com/gouvernement/pib/sao-tome-et-principe)	285M (USD vs. EUR: 1,21)	320M (USD vs. EUR:1,17)	358M (USD vs. EUR:1,17)

Fonte : CGE 2015, 2016, 2017

O PIB em Dobras no quadro 2.2, acima, é diferente dos valores do quadro 2.1 devido às fontes diferentes que foram utilizadas, demonstrando a baixa fiabilidade dos dados e estatísticas no País.

Em 2017, a inflação começou a subir para atingir os 7,9% em 2018, pelo impacto das condições meteorológicas desfavoráveis e pelo aumento dos impostos de importação. As receitas fiscais caíram abaixo das expectativas e o governo compensou parcialmente o déficit pela diminuição das despesas. O déficit primário e global aumentou, impulsionado pelas importações. Enquanto que os “bancos eram adequadamente capitalizados e provisionados, o alto nível de empréstimos com baixo rendimento restringiu o crescimento dos empréstimos bancários de 2,5%”. (FMI Artigo IV 2018).

As perspetivas macro-económicas são geralmente positivas. O FMI estima que o crescimento permaneceria aos 4% em 2018 e aos 5% a médio-prazo, principalmente estimulado pelos efeitos positivos de novos projetos financiados externamente, nomeadamente para a expansão do aeroporto, a construção e manutenção de estradas, e a reabilitação do sistema de eletricidade. A inflação seria moderada a 6 % em 2018. Portanto, é importante manter uma disciplina orçamental rigorosa, combinada com reformas estruturais para impulsionar as receitas fiscais, reduzir os riscos fiscais (principalmente da EMAE) e reduzir a carga da dívida, sobre tudo interna.

Nos últimos 3 anos a consolidação orçamental continuou, embora a um ritmo mais lento do que o esperado, em parte porque as autoridades aumentaram as despesas de saúde e educação para atender às necessidades urgentes, incluindo um surto de vírus. Os Serviços Públicos Gerais recebem a maior parte do orçamento do Estado, mas essas despesas não são detalhadas na CGE, enquanto a Indústria e Mineração, o Comércio e Serviços e o Trabalho recebem uma parte marginal do orçamento:

Despesa Pública por Classificação Funcional (% do total)			
	2015	2016	2017
Serviços Públicos Gerais	32%	34%	31%
Defesa Nacional	3%	3%	4%

Despesa Pública por Classificação Funcional (% do total)			
	2015	2016	2017
Seg. Interna e Ordem Pública	3%	4%	1%
Educação	14%	9%	17%
Saúde	12%	15%	14%
Seg. e Assistência Social	2%	1%	2%
Hab. e Serviços Comunitários	1%	2%	4%
Cultura e Desporto	0%	1%	1%
Combustíveis e Energia	14%	8%	6%
Agricultura e Pesca	5%	6%	5%
Indústria e Mineração	0%	0%	0%
Transportes e Comunicações	5%	8%	5%
Comércio e Serviços	0%	0%	0%
Trabalho	0%	0%	0%
Ambiente	1%	1%	1%
Encargos Financeiros	7%	7%	7%
Total	100%	100%	100%

Fonte: CGE 2015, 2016, 2017

Os custos salariais do Governo Central estão crescendo. No quadro seguinte, são evidentes as tendências de alocação económica de recursos pelo governo, que confirmam um crescimento constante dos custos salariais do Governo Central, compensado pelo controlo das despesas para bens e serviços e as oscilações dos subsídios e transferências correntes, enquanto as despesas de capital ficam abaixo de 40% do total das despesas:

Afetações orçamentais reais para a classificação económica (% das despesas totais)			
	2015	2016	2017
Despesas correntes	59%	66%	63%
- Remunerações e salários	23%	24%	27%
- Bens e serviços	11%	8%	10%
- Pagamentos de juros	2%	1%	1%
- Transferências	23%	31%	24%
- Outros	1%	1%	1%
Despesas de capital	41%	34%	37%
Total	100%	100%	100%

Fonte: CGE 2015, 2016, 2017

2.3. Quadro Jurídico e Institucional do Sistema da GFP

Desde o princípio dos anos 90, São Tomé e Príncipe (STP) inaugurou uma fase democrática do regime, com eleições que permitiram a alternância do poder e um clima de respeito dos direitos humanos, segundo o qual o Presidente de STP é chefe de Estado e o Primeiro Ministro é o chefe do governo.

2.3.1 Quadro jurídico da GFP

A Constituição do ano 2003 é o documento fundamental da República Democrática de STP, que fixa os objetivos primordiais do Estado, estabelece as responsabilidades do Governo (o Executivo) e da Assembleia Nacional (a Legislatura) em relação ao Orçamento de Estado, que define as responsabilidades da Administração Pública em relação com a prestação de serviços públicos e o pagamento de impostos por parte dos cidadãos, e que define os seguintes órgãos de soberania no País:

- a) Presidente da República;
- b) Assembleia Nacional;
- c) Governo; e
- d) Tribunais.

Em STP, o **Poder Executivo** é exercido pelo governo, e o **Poder Legislativo** é atribuído à Assembleia Nacional, enquanto o **Judiciário** é independente do executivo e do legislativo.

A base jurídica do sistema GFP em STP é a Lei 3/2007 e a Lei 12/2009 sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (Lei SAFE), que estabelece os princípios e regras gerais para a gestão financeira pública no País. Estas regras são aplicáveis a todo o Sector Público a nível central e descentralizado para a elaboração e a execução do orçamento, e o funcionamento dos cinco subsistemas do sistema SAFE – Orçamento, Tesouro, Contabilidade Pública, Património do Estado e Controlo Interno.

A base jurídica do Governo Central é a Lei nº 1/2019, que estabelece a orgânica do XVII Governo Constitucional; composto pelos ministérios sectoriais e as entidades sob tutela deste orçamento do governo central (OGC), mais restrito do que Governo Geral (GC) que inclui as entidades descentralizadas e autónomas, que fazem parte do orçamento geral do estado (OGE).

A base jurídica da descentralização é o Título IX da Constituição da República aonde estão previstos os órgãos do Poder Regional e Local. As autarquias locais ou governos subnacionais foram estabelecidos pela lei n.º 5/80, de 21 de novembro de 1980, que define a organização territorial do País, para fins políticos e administrativos, procedeu à divisão do País em seis distritos, a saber: Água Grande, Mé-Zochi, Cantagalo, Caué, Lembá e Lobata, bem como uma região autónoma (Príncipe), sendo os governos destas autarquias locais eleitas diretamente e, na área da GFP, com poderes para arrecadar receitas locais e determinar os seus orçamentos.

A Lei nº 16/92 e a Lei nº 10/2005 de revisão da lei Quadro das Autarquias Locais atribuíram uma autonomia patrimonial e financeira às autarquias no quadro da descentralização e da desconcentração administrativas que pressupõem a vontade política de aligeirar os serviços, combater a burocracia e

aproximar os serviços aos cidadãos e aos eleitores e ainda dotando as autarquias de recursos humanos e meios materiais e financeiros necessários ao cumprimento do seu fim.

O Regime Jurídico das Empresas Públicas e do Sector Empresarial Público é aprovado pelo Decreto-Lei n.º 22/2011, sobre o Sector Empresarial do Estado, composto por Empresas Públicas e Sociedades Públicas em que o Estado é o acionista maioritário e Sociedades Participadas em que o Estado é o sócio minoritário.

As outras entidades publicas (ver a subsecção seguinte) como as entidades extra-orçamentais tem bases jurídicas individualizadas.

A legislação básica da GFP em STP pode ser resumida como segue:

- A lei fundamental que é a lei SAFE – No. 3/2007, sobre o sistema de administração financeira do Estado (SAFE) e a sua alteração que é a Lei 12/2009_Alteração LEI SAFE, que cobrem o funcionamento da GFP a todos os níveis do setor publico, estabelecendo as regras do funcionamento da GFP, incluindo a elaboração, apresentação, discussão, aprovação, alteração e execução do orçamento, assim como o funcionamento dos subsistemas do sistema SAFE: Orçamento, Tesouro, Contabilidade Pública, Património do Estado e Controlo Interno.
- O artigo 25 da lei SAFE estipula que, para a aprovação do OGE, a Assembleia delibera sobre a proposta de lei OGE, remetida pelo Primeiro-Ministro, até o dia 15 de Dezembro de cada ano e é obrigatória para todo o sector público;
- A Circular da execução do Orçamento Geral do Estado, emitida pelo MFCEA com as instruções para a execução do OGE;
- Lei n.º 8/2009, o Regulamento de Licitações e Contratações Públicas, aprova o enquadramento regulamentar que rege os concursos públicos e contratações;
- A Lei Safe (Lei n.º 03/2007, de 12 de Fevereiro) e o Decreto n.º 42/2012, de 28 de Dezembro que regem a elaboração, a estrutura e o conteúdo da CGE. A lei define a abrangência da CGE aplicando-se a todos os órgãos de soberania, os órgãos do poder regional e local, bem como as outras instituições do Estado: os Institutos ou Agências Nacionais e as Empresas Estatais. Os institutos ou agências nacionais e as empresas estatais que se regem por legislação específica no que se refere à sua administração financeira e prestação de contas devem apresentar ao Governo, além do relatório das atividades realizadas e o balanço anual, um demonstrativo anual das receitas recebidas do Estado e as despesas realizadas por conta dessas despesas.
- O Decreto-Lei n.º 56/2006 que define a missão e o âmbito de actuação da Inspeção Geral de Finanças;

- A lei SAFE e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas que define este órgão independente de auditoria externa para a realização de auditorias a todas as entidades publicas;
- A lei SAFE, nos termos do nº 2 do Artigo 61º, que estabelece que o Relatório e o Parecer do TC devem ser submetidos na AN até 31 de Julho do ano seguinte a que a conta disser respeito e que estabelece a obrigatoriedade de escrutínio da CGE auditada pela Assembleia Nacional;
- O artigo 214 do Regimento Interno 2007 da Assembleia que estabelece que a Conta Geral do Estado é apresentada na Assembleia Nacional, instruída com o relatório do Tribunal de Contas se estiver elaborado, e os demais elementos necessários à sua apreciação;
- A Lei das Finanças Locais, n.º 16/1992 e a Lei-quadro das Autarquias, n.º 10/2005 regulam o regime financeiro da administração regional e local e especificam as bases pelas quais estas devem receber transferências anuais da Administração Central.

O quadro jurídico do sistema do controlo interno em STP encontra-se nos artigos 67º a 71º da lei SAFE, que definem o subsistema do Controlo Interno (CI). Este compreende os órgãos do poder central, regional e local e as instituições publicas que intervêm nos processos de arrecadação, cobrança e utilização dos recursos públicos e abrange as respetivas normas e procedimentos.

Também define as competências de todos os órgãos, os objetos do CI sobre a correcta utilização dos recursos públicos e a exactidão e fidelidade dos dados contabilísticos, os princípios e regras específicas aplicáveis pelas organizações internacionais de auditoria e o levantamento e prestação de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

A evolução da legislação e das reformas na área da GFP em STP está elencada a seguir:

1992 – Lei 16/1992 - Lei das finanças locais,

2005 - Lei 10/2005 - Lei quadro das autarquias locais

2005 – Criação do Programa de Reforma das Finanças

2006 – Criação do Comité Diretor da Reforma (Ministro das Finanças e Diretores das Finanças), para aprovar as linhas gerais da reforma e monitorar a sua implementação;

2006 - Criação do Comité gestor do Programa da reforma, para assegurar a gestão do programa. (um coordenador e representantes de cada Direção);

2007 – Aprovação da Lei 3/2007 (Lei SAFE - Sistema de Administração Financeira do Estado);

2007 - Alteração da estrutura do comité Gestor (diretores das diferentes áreas do Ministério das Finanças coadjuvados por um ou dois técnicos);

2007 – Decreto 4/2007 - Classificador Orçamental;

2009 – Lei 12/2009 - Alteração da Lei SAFE;

2009 – Lei 8/2009 - Regulamento de Licitação e Contratações Públicas;

2009 – Separação do Tesouro e do Património;

2009 – Decreto 32/2009 - Estatuto orgânico do Tesouro;

- 2009 – Criação da conta única do Tesouro - CUT;
- 2012– Criação do SAFE-e - sistema eletrónico da Administração Financeira do Estado;
- 2014 –Descentralização da gestão orçamental e desconcentração do sistema eletrónico da administração financeira do Estado para às Unidades Gestoras executoras do (inicialmente o SAFINHO e depois o SAFE-e);
- 2014 - Decreto-lei 1/2014 - Regulamento da Lei-Quadro da Divida Publica;
- 2015 -Avaliação do perfil de risco do Guiché Único de Comércio Externo (GUCE);
- 2017 - Decreto 23/2017 - Orgânica do gabinete da Reforma;
- 2017 – Criação do Gabinete das Reformas das Finanças Publicas – GARFIP;
- 2017 -Estudo sobre a utilização do Scanners para uma melhor estratégia de modernização da área de controlo e fiscalização (Porto);
- 2018 -Capacitação Institucional para a preparação do Quadro Fiscal de Médio Prazo (QFMP);
- 2018 -O Sistema SydoniaWorld estendido à Região Autónoma do Príncipe;
- 2018 – Estudo de revisão das despesas publicas em STP (BM);
- 2019 -Descentralização do SAFE-e para a Direcção do Planeamento, para a realização da monitoria e avaliação dos investimentos públicos e a execução do Grandes Opções do Plano GOP;
- 2019 - Orgânica do XVII governo Decreto-lei 1/2019, incluindo os seguintes:
 - Gabinete de estudos e planeamento;
 - Órgãos sob tutela do MPFEA,
 - Direcção do Planeamento do MPFEA (DP) e
 - Direcção da Decentralização, Assessoria e Apoio às Autarquias.

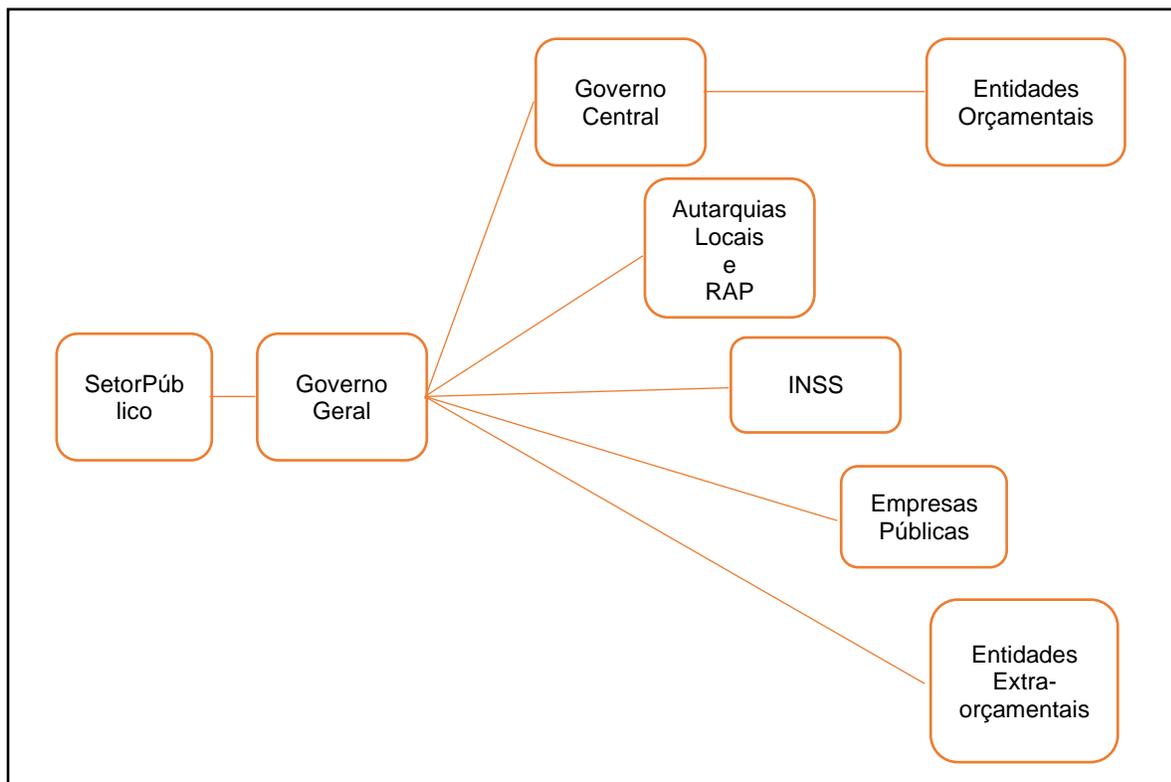
Assim, a coluna vertebral do Governo na área da **Gestão Financeira Pública (GFP)** é o Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul (MPFEA), enquanto o Tribunal de Contas é a instituição de superior de controlo externa da GFP e a Assembleia Nacional a instituição externa de fiscalização suprema da GFP no País.

A orgânica do XVII governo foi aprovada pela Assembleia Nacional pela Lei N^o 1/2019, nos termos da alínea c) do artigo 111^o da Constituição, sendo que o Governo integra o Ministro do Planeamento, Finanças e Economia Azul.

2.3.2. A estrutura institucional do sistema da GFP

O setor público em STP inclui o Governo Geral, que por sua parte abrange Governo Central (com suas Entidades Orçamentais - setores), as autarquias locais, a Região Autónoma do Príncipe, o INSS, as empresas públicas e as entidades extraorçamentais.

Quadro 2.3.3. O Setor Público em STP e os seus principais componentes



Assim, o OGE 2019 abrange três tipos de instituições:

- As entidades orçamentais do Governo Central, que incluem os poderes do Estado (Primeiro Ministro, Assembleia Nacional e Tribunais) e 12 Ministérios;
- As Autarquias Locais ou governos subnacionais, que abrangem os 6 municípios e a RAP;
- As Entidades Extraorçamentais, que são legalmente autónomas em relação a aspetos administrativos, financeiros e patrimoniais. Esta categoria abrange os vários serviços autónomos, incluindo institutos públicos e universidades, Fundos autónomos e agências reguladoras do governo;
- As Empresas Públicas.

As 16 empresas públicas (incluindo o Banco Central) e o INSS fazem parte do Governo Geral. São tuteladas pelos setores ministeriais do Governo Central, mas tem autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

A distribuição dos recursos públicos é direcionada para a sua maior parte para o Governo Central, enquanto os serviços autónomos, institutos públicos e os governos subnacionais (RAP e Câmaras distritais) recebem uma parte marginal do OGE, como apresentado no seguinte quadro:

Quadro 2.3.3 Designação de Despesas seleccionadas(OGE 2019)

(em milhões de Dobras)	Transferências					Total OGE
	Governo Central	Serviços autónomos	Institutos públicos	RAP	Câmaras Distritais	
Despesas correntes	1,524	118	42	42	40	1,678
Despesas de investimentos	1,482	ND	ND	ND	ND	1,482
Total	3,006	118	42	42	40	3,160
Como % do total OGE	95.1%	3.7%	1.3%	1.3%	1.3%	100.0%

O Governo Central reserva a maior parte do OGE, que financia as despesas correntes e de investimento, enquanto as transferências para os serviços autónomos, institutos públicos, RAP e a Câmaras Distritais são relacionadas com despesas correntes. As transferências para investimentos são realizadas de maneira *ad hoc*, com base na disponibilidade de caixa, no decurso do ano fiscal.

O MPFEA é encabeçado pelo Ministro do PFEA, que tem competências consagradas na Orgânica do Governo e todas as previstas nos diplomas afins. Foi transferido para o MPFEA a Direcção da Descentralização, Assessoria e Apoio às Autarquias, proveniente do extinto Ministério da Defesa e Administração Interna.

Assim, o MPFEA é o organismo da Administração Central do Estado que tem por **missão** propor, formular, conduzir, executar e avaliar a política financeira do Governo, promovendo a gestão racional dos recursos financeiros e patrimoniais públicos e o equilíbrio interno e externo das contas públicas, bem como a inspeção-geral e fiscalização das finanças públicas.

O Artigo 19 da orgânica do XVII governo, estabelece a estrutura orgânica do MPFEA, com os seguintes órgãos e serviços:

- A) De consulta: o Conselho Consultivo;
- B) De coordenação e apoio técnico-administrativo: Gabinete do Ministro; DAF; Gabinete Jurídico; Gabinete de Estudos e Políticas Económicas (GEPE) Gabinete de Coordenação e Seguimento do Sistema de Licitações (COSSIL); Gabinete da Reforma da Gestão das Finanças Públicas (GARFIP); Unidade de Inteligência Estratégica para a Economia Azul (UIE);
- C) De orientação técnica: Direcção do Planeamento (DP); Direcção do Orçamento (DO); Direcção do Tesouro (DT); Direcção do Património do Estado (DPE); Direcção de Contabilidade Pública (DCP); Direcção dos Impostos (DI); Direcção Geral das Alfândegas (DGA); Unidade de Informação Financeira (UIF); Direcção de Tecnologia de Informação (DITEI); Direcção da Descentralização, Assessoria e Apoio às Autarquias (DD);

- D) De fiscalização: Inspeção Geral de Finanças (IGF); Gabinete de Mecanismo Automático de Preços de Produtos Petrolíferos (GAMAP);
- E) De tutela: Banco Central de São Tomé e Príncipe (BCSTP); Instituto Nacional de Estatística (INE); Agência de Promoção de Comércio e Investimento (APCI); Secretariado Permanente da Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extrativas (ITIE); Agência Fiduciária de Administração de projetos (AFAP); Projeto de Apoio a Gestão Económica e Financeira (PAGEF).

Também, **os artigos 12 e 13 da orgânica do XVII governo**, estabelecem as figuras de Gabinete de Estudos e Planeamento, dirigido por um funcionário indigitado pelo Ministro da tutela e uma Direcção Administrativa e Financeira, responsável pela gestão e execução orçamental, financeira, pelo controlo patrimonial, pela contabilidade, pela gestão de pessoal e pelo apoio informático aos vários órgãos dos Ministérios.

2.3.3 Outros elementos chave da GFP e o seu ambiente operacional

A estrutura institucional da GFP em STP evoluiu durante os últimos anos pelo impacto das seguintes reformas:

- Acesso do INE, IGF e TC aos relatórios do SAFE-e;
- Lançamento do procedimento de prestação de contas;
- Automatização do processo de elaboração dos relatórios da execução orçamental;
- Criação do site do Ministério das Finanças onde são lançadas informações de carácter relevante;
- Criação das Parcerias Públicas-Privadas;
- Criação da Direcção da Contabilidade Pública;
- Criação da Direcção da Tecnologia da Informação;
- Criação da Unidade de Informação Financeira – lavagem de capital;
- Estudo do diagnóstico profundo sobre a situação actual do SAFE-e e Plano de melhorias;
- Realização do estudo sobre o impacto do investimento público;
- Manual de auditoria fiscal elaborado.

3. Avaliação da Performance GFP

3.1. Pilar I: Credibilidade do Orçamento

PI-1: Despesa total efetiva

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-1 Despesa total efetiva	D	A taxa de execução do orçamento em 2 dos 3 anos analisados, 2016 e 2018, é inferior a 85%, tendo-se situado em 76,2% e 67,8%.
1.1. Despesa total efetiva	D	Em todos os 3 anos analisados a taxa de execução do orçamento foi sempre mais baixa que o inicialmente previsto e que, em 2 destes 3 anos, 2016 e 2018, a taxa de execução foi inferior a 85%, situando-se em 76,2% e 67,8% respetivamente.

Este indicador avalia em que medida as despesas totais efetivas do Orçamento do Governo Central (OGC), refletem o montante originalmente aprovado, tal como definido na documentação do orçamento e nos relatórios fiscais do governo. Ele é avaliado, no caso de São Tomé e Príncipe, numa base caixa. Os dados provêm da CGE de 2016, da CGE de 2017 e do Relatório de Execução do Orçamento (REO) relativo ao IV trimestre de 2018, que retrata a execução preliminar do OGE, dado que a CGE de 2018 não foi ainda finalizada. Existe uma dimensão para este indicador.

Dimensão 1.1. Despesa total efetiva

As despesas totais incluem as despesas previstas e as incorridas na sequência de acontecimentos excecionais. Despesas financiadas externamente por empréstimos ou doações, que estejam inscritos no orçamento, devem ser incluídas juntamente com a(s) reservas(s) de contingência e os juros da dívida.

Em STP, durante os últimos 3 anos a fiabilidade do orçamento é baixa, impactada pelo desvio entre o orçamento inicial, aprovado pela Assembleia Nacional e o orçamento realizado, como apresentado no seguinte quadro.

Quadro 1: Orçamento e Execução do Orçamento (milhões de dobras)			
	2016	2017	2018
Orçamento inicial	3.544.232	3.058.277	3.162.381
Despesa realizada	2.630.571	2.605.180	2.141.854
% de desvio	74,2%	85,2%	67,7%

Fonte: Conta Geral do Estado de 2016 e 2017 (DCP), Relatório de Execução do IV trimestre de 2018 (DCP)

No quadro acima, a despesa realizada inclui a despesa corrente e a de capital, assim como o pagamento de juros, transferências para as Câmaras Distritais e o Governo Regional do Príncipe e despesas financiadas por donativos e empréstimos externos, mas não inclui a amortização ou a retrocessão de empréstimos. Isto tem como resultado uma diferença entre a despesa realizada (no quadro acima) e da receita realizada, como apresentada no quadro de realização das receitas na dimensão PI-3.1, abaixo.

A taxa de execução dos orçamentos de 2016, 2017 e 2018, situou-se em 74,2%, 85,2% e 67,7%, respetivamente. Assim, em 2 dos 3 anos analisados (2016 e 2018), a execução do orçamento foi inferior a 85%.

Em 2018, o nível de execução orçamental foi fortemente afetado pelo baixo nível de desembolso dos donativos, que se situou em 43%.

Em 2017 e 2016, a execução orçamental foi impactada igualmente pela baixa execução dos donativos, situando-se média em 82%. Em 2017, a esta situação acresceu a contenção do nível das despesas com transferências e com pessoal, em linha com um nível mais baixo de realização de receitas.

Assim, durante este período, as despesas correntes e de capital foram impactadas negativamente pela baixa mobilização de recursos tanto internos, incluindo a não concretização dos recursos relativos à privatização, assim como pela moderada entrada dos recursos externos.

Considerando que, em todos os 3 anos analisados, a taxa de execução do orçamento foi sempre mais baixa do que o inicialmente previsto e que, em 2 destes 3 anos, 2016 e 2018, a taxa de execução foi inferior a 85%, situando-se em 74,2% e 67,7% respetivamente, à dimensão 1.1 é atribuída a pontuação de “D”.

Reformas em curso e planeadas

O Banco Africano de Desenvolvimento, está a apoiar a operacionalização de uma Unidade macro-fiscal que visa melhorar as previsões a nível da despesa e receita, de modo a tornar o processo de preparação do orçamento mais credível.

PI-2: Composição das despesas realizadas

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-2 Composição das despesas realizadas	C	A variância da composição da despesa realizada, com base na classificação administrativa e económica foi sempre superior a 15% e não existe rubrica orçamental de contingências em nenhum dos 3 anos orçamentais..
2.1. Composição da execução das despesas realizadas por função	D	A variância da composição da execução da despesa, com base na classificação orgânica/administrativa, nos anos de 2016, 2017 e 2018, nunca foi inferior a 15%.
2.2. Composição da execução das despesas realizadas por natureza económica	D	A variância da composição da execução da despesa, por natureza económica, nos anos orçamentais de 2016, 2017 e 2018, foi sempre superior a 15%.
2.3. Despesas de reservas para contingência	A	Não existe rubrica de contingência em nenhum dos nos anos orçamentais de 2016, 2017 e 2018.

Este indicador avalia em que medida as realocações entre as principais categorias do Orçamento do Governo Central (OGC), durante a execução do orçamento, contribuíram para a variância na

composição das despesas. Este indicador contém três dimensões. Ele é avaliado, no caso de São Tomé e Príncipe, numa base caixa. Os dados provêm da CGE de 2016, da CGE de 2017 e do Relatório de Execução do Orçamento relativo ao IV trimestre de 2018, que corresponde na execução do OGC (a CGE de 2018, que corresponde na execução do OGE, não é ainda finalizada).

Dimensão 2.1. Composição da execução das despesas realizadas por função

Esta dimensão mede a diferença entre o orçamento originalmente aprovado e a composição da execução das despesas efetivas, por classificação administrativa, nos últimos três anos, excluindo itens de contingência, juros da dívida e despesas dos governos sub-nacionais, que estão incluídos nas CGE's e no REO (com a exceção de 2018). Outras despesas devem ser incluídas, por exemplo, as despesas incorridas como resultado de acontecimentos excepcionais, tais como conflitos armados ou catástrofes naturais, os gastos financiados por receitas extraordinárias, incluindo a privatização, os subsídios do governo central, transferências e os fundos dos doadores incluídos no orçamento.

Tabela 1 – variância na composição da execução despesas por classificação da despesa

Exercício	Variância na composição
2016	22,8%
2017	26,7%
2018	40,7%

Fonte: Conta Geral do Estado de 2016 e 2017 (DCP) e Relatório de Execução do IV trimestre de 2018 (DCP)

A variância da composição das despesas situou-se, nos anos de 2016 a 2018, no intervalo de 22,8% e 40,7%, sendo o valor intermédio de 26,7%, em 2017. Assim, neste período, a composição teve uma variância muito elevada, cuja explicação encontra-se nas altas variações do nível de execução das despesas do MECC e do MIRNA.

Considerando que a variância na composição das despesas por classificação administrativa foi sempre superior a 15% nos anos orçamentais de 2016, 2017 e 2018, à dimensão 2.1 atribui-se a pontuação de D.

Dimensão 2.2. Composição da execução das despesas realizadas por natureza económica

Esta dimensão mede a diferença entre o orçamento originalmente aprovado e a composição das despesas realizadas por classificação económica durante os últimos três anos, incluindo juros sobre a dívida, mas excluindo os itens de contingência e despesas dos governos sub-nacionais, que estão incluídos nas CGE's e REO.

Tabela 2 – variância na composição da execução das despesas por classificação económica

Exercício	Variância na composição
2016	28,9%
2017	24,0%
2018	32,9%

Fonte: Conta Geral do Estado de 2016 e 2017 (DCP) e Relatório de Execução do IV trimestre de 2018 (DCP)

Durante os 3 anos orçamentais, em análise, a variância na composição da execução das despesas por natureza económica foi elevada, situando-se em 28,9% em 2016, 24% em 2017 e 32,9% em 2018. Os fatores mais importantes desta variância, em 2016 e 2017, foram o consumo de capital fixo e os donativos e para o ano orçamental de 2018, o fator chave foi, para além dos donativos, a remuneração dos assalariados que teve uma execução superior ao orçamentado.

Considerando que a variância da composição da execução da despesa, por natureza económica, nos anos de 2016, 2017 e 2018, foi sempre superior a 15%, a pontuação atribuída à dimensão 2.2 é de D.

Dimensão 2.3 Despesas de reservas para contingência

Esta dimensão mede o montante médio de despesas efetivamente imputadas à rubrica de contingência ao longo dos últimos três anos.

Embora as diferentes leis do Orçamento, dos anos 2016, 2017 e 2018, façam referência, na lei do orçamento de 2018 e 2017, na alínea b, do nº1 do artigo 16º a “... inscrições ou reforços de verbas, com contrapartida em dotação provisional inscrita nos Encargos Gerais do Estado (EGE)” ou na lei do orçamento de 2016, no seu artigo 20º a “..uma reserva de contingência equivalente a (1%) um por cento do valor total das receitas correntes estimadas” não existe, de facto, rubrica de contingência, considerada esta como montante não alocado no orçamento para fazer face a despesas adicionais durante a execução, em nenhum desses orçamentos. Existe sim, em cada ano orçamental, uma rubrica com a designação “reserva orçamental” que, todavia, está alocada a rubricas económicas pré-determinadas.

Assim, sendo considera-se que não existe dotação para contingência, como se pode verificar da tabela seguinte:

Exercício	Dotação para contingências
2016	0,0%
2017	
2018	

Assim, considerando que não existe rubrica de contingência em nenhum dos anos em análise, à dimensão é atribuída uma pontuação de A.

Reformas em curso e planeadas

Vide PI-1.

PI-3: Execução da Receita

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-3 Execução da receita	D	A taxa de execução das receitas, em todos os últimos 3

		anos, é inferior a 86%. registando-se, para o mesmo período, uma variância na composição das receitas superior a 21%. Estes valores derivam de uma execução dos donativos inferior à previsão, compensada pela sobre-execução das receitas não-fiscais.
3.1. Execução das receitas efetivas totais	D	A taxa de execução das receitas foi de 85,8% para o ano de 2016, 85,3% para o ano de 2017 e 68,5% para o ano orçamental de 2018, inferiores ao limiar inferior do intervalo 92% a 116%.
3.2. Execução da composição das receitas efetivas	D	A variância na composição das receitas é de 32,1%, 22,7%, e 49,3% em 2016, 2017 e 2018, respetivamente, sendo assim superior a 15%, em todos os três anos.

Este indicador mede a variação entre as receitas efetivas e as receitas constantes do orçamento originalmente aprovado. Para esta avaliação inclui-se as receitas internas (fiscais e não fiscais), bem como os donativos dos parceiros de desenvolvimento do país, excluindo os empréstimos externos. Este indicador é avaliado, no caso de São Tomé e Príncipe, numa base caixa. Os dados provêm da CGE 2016, da CGE2017 e do REO do IV trimestre de 2018 (o qual tem dados diferentes do TOFE de 2018).

A responsabilidade da previsão das receitas está atribuída entre a Direcção-geral das Alfândegas, para os impostos e taxas alfandegárias, a Direcção dos Impostos, para os demais impostos e taxas, a Direcção do Planeamento para os donativos e os Ministérios para as taxas cobradas pela prestação de serviços.

Metodologia para previsão das receitas

A previsão das receitas não está fundada num Quadro Fiscal de Médio Prazo forte. Ela é efetuada com recurso às **tendências** históricas de comportamento das diferentes componentes das receitas, que por sua vez são ajustadas tendo em conta a taxa de crescimento do PIB, a taxa de inflação prevista para o ano subsequente e a previsão de evolução do preço do petróleo no mercado internacional, para o caso do imposto sobre produtos petrolíferos. A estas hipóteses agregam-se os impactos esperados de eventuais medidas de política com impacto na base tributária e/ou nas taxas dos impostos.

Dimensão 3.1. Execução das receitas efetivas totais

Esta dimensão avalia em que medida as receitas efetivas, impostos, contribuições sociais, donativos e outras receitas, se desviam do orçamento inicialmente aprovado, para os anos de 2016, 2017 e 2018, conforme a Tabela 1.

Tabela 3.3. Percentual de execução da Receita nos anos 2016, 2017 e 2018

Tipo de Receita	2016		2017		2018	
	Orçamento	Realizado	Orçamento	Realizado	Orçamento	Realizado
Receitas Fiscais	1.170.400	979.313	1.235.863	1.040.301	1.253.355	1.099.411
Contribuições para a segurança social	0	0	0	0	0	0
Donativos	1.348.948	1.092.759	1.328.276	1.102.958	1.669.060	715.510

Outras receitas	105.825	181.068	112.373	139.288	113.236	265.896
Total das receitas	2.625.173	2.253.140	2.676.512	2.282.547	3.035.651	2.080.816
% de execução		85,8%		85,3%		68,5%

Fonte: Conta Geral do Estado de 2016 e 2017 (DCP) e Relatório de Execução do IV trimestre de 2018 (DCP)

Neste período, as receitas efetivas representaram 85,8% das receitas orçamentadas para o ano de 2016, 85,3% para o ano de 2017 e 68,5% para o ano orçamental de 2018.

Calculando as taxas de execução, excluindo os donativos que representam em média 52% das receitas orçamentadas, verifica-se uma melhoria da taxa de execução das receitas, passando estas para 90,9% em 2016, 87,5% em 2017 e 99,9% em 2018, sendo que para esta taxa contribuiu sobremaneira o pagamento do bônus de assinatura dos blocos petrolíferos 10 e 13, no valor de 10 milhões de USD.

Assim, conforme explicação das autoridades, os valores orçamentados para os donativos são otimistas (taxa de execução média de 82% em 2016/17 e de 43% para 2018) e integram valores para os quais não se tem a confirmação de desembolso para o ano económico.

Por outro lado, execução das Receitas Fiscais tem-se situado entre 84% e 88%, nível para o qual tem contribuído, em 2016 e 2017, a execução aquém do orçamentado dos impostos sobre o comércio externo, bem como, para 2016, dos impostos sobre rendimento, lucro e ganhos de capital dos impostos. Em 2018, a execução das Receitas Fiscais foi impactada negativamente, pela taxa de execução dos impostos sobre rendimento, lucro e ganhos de capital dos impostos, que não atingiu os 60%.

Considerando que as taxas de execução das receitas em relação ao orçamentado são, em todos os 3 anos analisados, inferiores a 92%, a pontuação atribuída à dimensão 3.1 é de D.

Dimensão 3.2. Execução da composição das receitas efetivas

Esta dimensão mede a variância na composição da receita durante os últimos três anos. As receitas efetivas por categoria são comparadas ao orçamento originalmente aprovado usando o nível três (3 dígitos) das EFP 2014 ou uma classificação que permita produzir documentação consistente de acordo com os níveis hierárquicos e cobertura comparáveis. Isto inclui a desagregação pelos principais tipos de receita,

Os dados do orçamento aprovado e de execução do orçamento para os anos 2016, 2017 e 2018, tem uma desagregação suficiente para se efetuar a análise, conforme determinado pela metodologia.

Exercício	Composição da variação
2018	49,3%
2017	22,7%
2016	32,1%

Assim, a variância na composição das receitas é de 32,1% em 2016, 22,7% em 2017 e 49,3% em 2018.

Considerando que a variância da composição das receitas, em 3 dos 3 anos analisados, é superior a 15%, à dimensão 3.2 é atribuída uma pontuação de D.

3.2. Pilar II. Transparência das finanças públicas

PI-4: Classificação do Orçamento

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-4 Classificação do Orçamento	C	Embora, os classificadores orçamentais inspirem-se do manual de EFP de 1986 e do COFOG, a classificação do orçamento não é sistemática, generalizada e completa.
4.1. Classificação do Orçamento	C	A orçamentação e a execução do orçamento de 2018 bem como a CGE de 2017, baseiam-se em classificadores económicos e funcionais que não aderem totalmente aos padrões internacionais, como definidos no manual EFP 2014 e no COFOG e os relatórios de execução trimestrais não utilizam de forma completa estes classificadores.

Este indicador avalia em que medida o orçamento do governo e a classificação das contas são consistentes com as normas internacionais, nomeadamente com as Estatísticas das Finanças Públicas (EFP) de 2014¹ e o Classificador das Funções do Governo (COFOG), elaborado pelas Nações Unidas².

Um sistema de classificação sólido facilita a ligação das dotações orçamentais às políticas às quais visam dar corpo, ao registo das despesas e à monitorização das transações a nível micro, acompanhando-as a nível da formulação, execução e *reporting* do orçamento. Assim, um classificador robusto é fundamental para apoiar a disciplina fiscal agregada, a alocação de recursos às prioridades estratégicas e uma prestação de serviço eficiente.

Dimensão 4.1. Classificação do orçamento

O classificador orçamental utilizado pelo Governo de São Tomé e Príncipe (GSTP), aprovado pelo Decreto nº 4/2007, suporta a apresentação do orçamento, sua execução e relato com base nas seguintes classificações:

- Orgânica – que, com 2 níveis de classificação, compreende os Ministérios ou Órgãos e as suas respectivas Unidades Orçamentais, e é composto de um código de 5 (cinco) algarismos.
- Funcional - que, com 2 níveis de classificação, integra as funções e sub-funções, visando identificar o objectivo e/ou o fim da despesa. Serve como agregador dos gastos públicos por área de acção governamental, sendo composto por um código de 4 (quatro) algarismos.
- Económica – que identifica os tipos de despesas e receitas de acordo com o processo económico envolvido:
 - Despesas – este classificador, com 3 níveis de classificação, estruturado à volta de um código de até 6 (seis) algarismos, engloba duas categorias: i) Despesas Correntes e ii) Despesas de Capital, que por sua vez se subdividem em “grupo de natureza da despesa” e, de seguida, em “elemento de despesa”;

¹<https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

²<https://unstats.un.org/unsd/publications/catalogue?selectID=145>

- Receitas - o classificador engloba duas categorias i) Receitas Correntes e ii) Receitas de Capital (embora esta categoria não esteja explicitamente referida no corpo do Decreto nº 4/2007, mas tão somente num dos seus anexos - tabela 9 “natureza económica da receita”). Igualmente, é de realçar a existência de rubricas próprias, no classificador das receitas, que permitem obter informação sobre a orçamentação e a cobrança das receitas relativas aos *royalties* e bónus da exploração do petróleo.
- Programática – identifica a finalidade da acção do governo visando a consecução dos objetivos estratégicos definidos no Plano do Governo. O classificador está estruturado em Programas Finalísticos e Programas de Gestão de Políticas Públicas, que são identificados por um código de 3 (três) algarismos.
- Por Fonte de Recursos – permite a identificação da receita quanto à origem e quanto ao seu destino, estando categorizada em i) Receitas Ordinárias do Tesouro; ii) Receitas Próprias; iii) Receitas de Doações e iv) Receitas de Financiamentos.
- Plano de Contas para a contabilidade patrimonial do SAFE – a Lei SAFE, na Secção II do capítulo III, estabelece a utilização de uma contabilidade patrimonial, que tem associada um Plano de Contabilidade, estruturado em 8 (oito) classes, que consta do Manual de Contabilidade Pública aplicado ao SAFE de Julho 2011.

Estes classificadores, com a exceção do relativo à contabilidade patrimonial, foram utilizados de forma sistemática na preparação, execução do orçamento para 2018 e na apresentação da Conta Geral do Estado (CGE) de 2017³, sendo que a programática é apresentada como se fosse o 3º nível da classificação funcional. O classificador patrimonial é apenas utilizado na execução do orçamento e na apresentação da CGE.

Analisando-se estes classificadores, em relação aos padrões internacionais, temos a seguinte avaliação em relação ao OGE e à CGE, no que se refere à geração de documentação comparável com estes padrões:

- classificador económico – adere de forma geral às normas do manual das EFP de 1986, com adaptações, mas sem uma tabela de equivalência para os padrões internacionais;
- classificador funcional – adere de forma geral às normas do COFOG, mas só até aos níveis 1 e 2 – função e sub-função, mas sem uma tabela de equivalência para os padrões internacionais;
- classificador programático – embora não exista um padrão para o classificador programático, este pode ser, em princípio, um adequado substituto do classificador funcional de nível 3. Todavia, ele não tem sido utilizado deste modo ao cobrir realidades que se corporizam em efeitos e também em produtos.

No que se refere aos relatórios de execução trimestrais, estes não utilizam de forma completa os classificadores EFP/COFOG, visto terem as seguintes limitações em relação com as classificações, que permitem/não permitem a geração de documentação comparável com estes padrões:

- Económica – apenas se utiliza o 2º nível de classificação - grupo de natureza da despesa;
- Funcional – apresenta-se informação só com o 1º nível - função;
- Programática – esta não é apresentada.

³À data da avaliação estava disponível apenas a versão preliminar da CGE do ano de 2017

Considerando que a orçamentação e a execução do orçamento de 2018, bem como a CGE de 2017 baseiam-se em classificadores económicos e funcionais que não aderem totalmente aos standards definidos no manual EFP 2014 e no COFOG e que os relatórios de execução trimestrais não utilizam de forma completa estes classificadores, a dimensão 4.1 é avaliada com uma pontuação C.

Reformas em curso e planeadas

O Governo, com apoio técnico do Fundo Monetário Internacional, iniciou o processo de transição, dos diferentes classificadores, para as normas definidas no manual de EFP de 2014, no horizonte temporal de 2018 a 2022.

PI-5: Documentação do Orçamento

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-5 Documentação do Orçamento	D	A lisibilidade da proposta do orçamento é reduzida para a Assembleia, pelo facto das informações nela contida não serem abrangentes. Assim, apenas 1 dos 4 requisitos básicos de informação fiscal e 2 dos 8 elementos adicionais, conforme definido pelas boas práticas, são apresentados.
5.1. Documentação do Orçamento	D	Na última proposta de OGE submetida à Assembleia, a documentação do orçamento apresenta somente 1 dos 4 elementos básicos de informação fiscal (Previsão do déficit fiscal) e 2 dos 8 elementos adicionais (Financiamento do deficit e Stock da dívida), da metodologia PEFA.

Este indicador avalia a abrangência das informações fornecidas na documentação do orçamento anual, comparando-a contra uma lista específica de elementos básicos e adicionais, definidos pela metodologia PEFA. O conjunto de documentos fornecidos pelo poder executivo deve permitir uma visão completa das previsões orçamentais da administração central, da proposta de orçamento do 2019.

Em STP, os conteúdos que devem constar da proposta de orçamento a submeter à Assembleia Nacional, estão definidos no âmbito da Lei SAFE no nº 3 do Artigo 23º, sendo eles:

1. A proposta de Lei Orçamental e respectivos mapas.
2. As Grandes Opções do Plano/O Plano Económico e Social do Governo;
3. O balanço preliminar da execução do Orçamento Geral do Estado em curso;
4. A fundamentação da previsão das receitas fiscais e da fixação dos limites da despesa;
5. A demonstração do financiamento global do Orçamento Geral do Estado com discriminação das principais fontes de recursos;
6. A relação de todos os órgãos e instituições; e
7. A proposta de orçamento de todos os organismos com autonomia administrativa e financeira e das empresas do Estado.

Dimensão 5.1. Documentação do orçamento

A avaliação é efetuada verificando-se se a proposta de orçamento contém ou não 4 (quatro) elementos básicos de informação fiscal, absolutamente necessários para que o legislativo se possa pronunciar, e 8 (oito) elementos adicionais que são considerados como boas práticas, conforme os quadros seguintes:

Elementos Básicos	
Elemento	Disponível? Sim/Não
1. Previsão do déficit fiscal ou do excedente ou dos resultados de exploração do exercício.	Sim. A documentação do orçamento de 2019 inclui, no capítulo V da proposta do orçamento para 2019, a previsão do déficit fiscal.
2. Execução do orçamento do ano anterior, apresentada no mesmo formato que a proposta de orçamento.	Não. Só a execução das receitas do ano anterior, 2017, é apresentada em formato igual ao da proposta de orçamento. A execução das despesas, a nível da classificação económica, é apresentada a nível dos grandes agregados e no que se refere à classificação funcional/programática e à institucional/administrativa, estas não são submetidas.
3. Orçamento do ano fiscal em curso apresentado no mesmo formato que a proposta de orçamento. Este pode ser o orçamento revisto ou o resultado estimado.	Não. Embora se apresente a execução das receitas do orçamento do ano em curso, 2018, acompanhado de uma descrição agregada da sua execução, o mesmo já não acontece para as despesas. Para estas apresenta-se a classificação por categoria económica, a nível agregado, sem as correspondentes classificações funcional e administrativa/orgânica.
4. Dados do orçamento agregado, tanto para receitas como para despesas de acordo com as principais categorias das classificações utilizadas, incluindo dados para o ano em curso e o anterior com uma discriminação pormenorizada das estimativas de receitas e despesas. (A classificação do orçamento é coberta pelo PI-4)	Não. A proposta de orçamento para 2019 e os resultados da execução do orçamento de 2018 e de 2017, contêm dados das despesas e receitas, de acordo com as principais categorias das classificações. Todavia, para o orçamento do ano em curso e do ano anterior, não se apresentam dados com uma discriminação pormenorizada a nível das receitas e das despesas.

Elementos adicionais	
Elemento	Disponível? Sim/Não
5. Financiamento do déficit, com uma descrição da composição prevista.	Sim. O documento de proposta de Orçamento para 2019 inclui a descrição do financiamento do déficit e a sua composição prevista entre financiamento interno e externo.
6. Hipóteses macroeconómicas, incluindo, pelo menos, estimativas de crescimento do PIB, inflação, taxas de juros e taxa de câmbio.	Não. As hipóteses macroeconómicas, que constam do capítulo II.3 da proposta de orçamento para 2019, incluem tão somente as estimativas de crescimento do PIB, da taxa de inflação e da taxa de câmbio média anual para o dólar americano. As hipóteses sobre as estimativas de taxas de juro, tanto internas como externas, não são apresentadas, existindo apenas uma menção à taxa de referência do Banco Central.
7. Stock da dívida, incluindo detalhes para pelo menos o início do ano fiscal em curso apresentados de acordo com as	Sim. A proposta de orçamento para 2019 inclui no capítulo III - quadro 4, detalhes do stock da dívida interna e externa, ventilada por tipo de credores.

Elementos adicionais	
Elemento	Disponível? Sim/Não
EFP ou outra norma comparável.	
8. Ativos financeiros, incluindo detalhes para no mínimo o início do ano fiscal em curso apresentados de acordo com as EFP ou outra norma comparável.	Não. A proposta de orçamento para 2019, não inclui a descrição dos ativos financeiros.
9. Informação resumida sobre os riscos fiscais, incluindo os passivos contingentes tais como garantias e obrigações contingentes previstos em instrumentos de financiamento estruturais, tais como contratos e parceria público-privada (PPP), etc.	Não. Não existe uma descrição dos riscos fiscais.
10. Explicação das implicações no orçamento de novas iniciativas de políticas e dos novos investimentos públicos importantes, com estimativas do impacto orçamental de todas as modificações importantes introduzidas na política orçamental de receita e / ou nos programas de despesa.	Não. As explicações dos impactos, orçamentais, das novas iniciativas de política, tais como definidas no documento que aprova as Grandes Opções do Plano de 2019, e dos novos investimentos públicos não estão incluídas na proposta de orçamento.
11. Documentação sobre as previsões orçamentais a médio-prazo.	Não. A proposta de orçamento não contém uma projeção a médio-prazo para as receitas, despesas e saldo fiscal.
12. Quantificação das despesas fiscais	Não. As despesas fiscais – isenções, deduções e ou créditos fiscais - não são quantificados na proposta de orçamento.

Considerando que na proposta de orçamento são apresentados apenas 1 (um) elemento básico e 2 (dois) elementos adicionais, a dimensão única 5.1 é avaliada com um “D”.

PI-6: Operações do governo central não contabilizadas nos relatórios financeiros

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-6. Operações do governo central não contabilizadas nos relatórios financeiros	D	A amplitude das despesas e receitas do governo não contabilizadas nos relatórios financeiros do governo central não pode ser estabelecida, enquanto alguns relatórios submetidos ao governo são recebidos num prazo maior a nove meses após o encerramento do exercício.
6.1. Despesas fora dos relatórios financeiros	D*	As informações financeiras sobre as despesas extra-orçamentais das entidades extra-orçamentais e orçamentais não são completas para poder avaliar a magnitude das despesas incorridas pelas unidades orçamentais

		e extraorçamentais, em comparação com o total das receitas do OGE, que não são relatadas nos relatórios financeiros do governo
6.2. Receitas fora dos relatórios financeiros	D*	As informações financeiras sobre as receitas extra-orçamentais das entidades extra-orçamentais e orçamentais não são completas para poder avaliar a magnitude das receitas cobradas em comparação com o total das receitas do OGE, que não são relatadas nos relatórios financeiros do governo.
6.3. Relatórios financeiros de unidades extraorçamentais	D	Os poucos relatórios entregues são na sua maior parte submetidos ao governo num prazo maior a nove meses após o final do ano fiscal.

Esse indicador avalia em que medida as receitas e despesas do governo são relatadas fora dos relatórios financeiros do governo central, tais como a CGE, ou em outros relatórios *ex-post* de unidades orçamentais e extra-orçamentais.

Para o governo poder ter uma visão completa das receitas e despesas do estado em todas as categorias são necessários relatórios financeiros de execução, cobrindo todas as atividades orçamentais e extra-orçamentais do governo central. Este seria o caso se (i) as despesas e receitas das unidades extra-orçamentais e (ii) as despesas e receitas de unidades orçamentais, relacionadas com atividades extra-orçamentais forem insignificantes ou se (iii) tais receitas e despesas forem incluídas nos relatórios financeiros do governo central.

De acordo com o manual EFP-COFOG 2014 do FMI, as entidades cujos orçamentos próprios não estejam integralmente cobertos pelo orçamento principal são consideradas como extraorçamentais. Assim, como extra-orçamental é considerada uma entidade económica capaz, por direito próprio, de possuir activos, incorrer em passivos, e engajar-se em atividades e transações económicas com outras entidades.

Os fundos de segurança social podem ser classificados de acordo ao nível de governo que organiza e gerência. Em STP, é o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) que tem como missão fundamental de gerir o regime contributivo da segurança social. O INSS é uma instituição de direito público, dotada de personalidade e capacidade jurídicas próprias e de autonomia administrativa financeira e patrimonial, nos termos do Decreto-Lei n.º 39/94, cuja incumbência fundamental é a gestão do regime contributivo da segurança social. Outras leis gerindo o seu funcionamento são a lei nº1/90 e a lei nº7/2004 (lei de Enquadramento da Proteção Social). O Instituto está sob a tutela do Ministério de Trabalho, mas tem uma autonomia total, não recebe recursos pelo OGE e pode ser considerado como uma entidade extraorçamental distinta, não fazendo parte do Governo Central, mas do Governo Geral, ao mesmo nível que os governos subnacionais.

A informação financeira mais recente sobre as receitas e despesas realizadas pelo INSS é a contida nos relatórios financeiros do ano de 2016. O INSS está enfrentando dificuldades na elaboração dos relatórios financeiros pela alta rotatividade dos funcionários, relacionada também com a mudança de governo. Conforme a informação disponibilizada durante a avaliação PEFA, o último relatório financeiro auditado

da instituição foi o relatório do ano 2014, enquanto o último relatório financeiro elaborado e aprovado pelo Conselho de Administração é o do ano 2016. Nenhum dos dois relatórios foi apresentado pela direcção aos peritos PEFA durante a avaliação.

Banco Central de STP (BCSTP). O BCSTP está sobre a tutela do MPFEA, mas tem uma autonomia total, não recebe recursos pelo OGE e conforme a EFP-COFOG 2014; é corretamente considerado como uma empresa pública e como tal é avaliado no contexto do PI-10.

Donativos e outros financiamentos externos. As receitas e despesas relacionadas com financiamentos externos são integradas no orçamento do Estado. Não foi recebida informação sobre receitas e despesas extraorçamentais.

Dimensão 6.1. Despesas fora dos relatórios financeiros

Esta dimensão avalia o nível de despesas realizadas pelas unidades orçamentais e extraorçamentais (incluindo os fundos da segurança social-INSS), não relatadas nas demonstrações financeiras do governo central. Esse tipo de despesas podem ser que são relacionadas com despesas financiadas por taxas e encargos que tenham sido recolhidos e retidos por unidades orçamentais e extraorçamentais, fora do orçamento aprovado pela Assembleia, bem como despesas relacionadas com projetos, financiadas com recursos externos, não contempladas nos relatórios financeiros da administração central.

Em STP, as entidades fora do orçamento não recebem transferências de recursos pelo Governo central, não prestam contas e não estão incluídas na CGE. No momento da avaliação, os relatórios financeiros e as informações não estavam disponíveis para o último exercício concluído 2018, portanto, as informações financeiras fornecidas são, na sua maioria, relativas ao ano fiscal 2017 (com a exceção do INSS com informações do ano 2016 não disponibilizadas).

As receitas e despesas das unidades extra-orçamentais identificadas, bem como as operações das unidades orçamentais fora dos relatórios financeiros do governo central estão apresentadas no quadro 6.1, abaixo.

Quadro 6.1 Receitas e despesas não contabilizadas nos relatórios financeiros

Entidade	Tipo de receita não relatada na CGE	Valor estimado da receita (milhões de dobras)	Tipo de despesa não contabilizada na CGE	Valor estimado da despesa (milhões de dobras)	Evidencia / relatórios
Entidades Extraorçamentais					
Agência de Regulação de Telecom		N/D		N/D	
Agência Nacional de Petróleo (ANP-STP)		N/D		N/D	
Direcção de Floresta		N/D		N/D	
Instituto de Habitação e Imobiliária (IHI)		N/D		2,712.50	DCP/relatórios fi.

Instituto de Inovação e Conhecimento (INIC)			2,392.94	DCP/relatórios fi.
Instituto Marítimo e Portuário -STP (IMAP)			4,805.80	DCP/relatórios fi.
Instituto Nacional de Estatística				
Instituto Nacional de Estradas (INAE)		N/D	10,907.09	
Instituto Nacional de Meteorologia (INM)		N/D	N/D	
Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)		N/D	N/D	
Instituto Nacional para Igualdade, Equidade de Género (INPG)			191.88	DCP/relatórios fi.
Laboratório de Engenharia Civil (LECSTP)		N/D	N/D	
Rádio Nacional		N/D	N/D	
Televisão São-tomense		N/D	N/D	
Unidade de Planificação e Seguimento dos Transportes (UPST)		N/D	N/D	
Universidade de São Tomé e Príncipe (USTP)			4,011.70	DCP/relatórios fi.
Operações de Entidades orçamentais não contabilizadas na CGE (Serviços e Fundos Autónomos)				
Agência de Promoção do Comércio e Investimento (APCI)		N/D	N/D	
Agência Nacional de Petróleo		N/D	7,923.90	DCP/relatórios fi.
Áreas de Saúde		N/D	N/D	
Centro de Investigação Agro Tecnológico (CIAT)		N/D	N/D	
Centro de Investigação Agro Tecnológico (CIAT)		N/D	N/D	
Centro de Reprografia		N/D	N/D	
Centro Hospitalar de São Tomé		N/D	N/D	
Direcção de Cultura		N/D	N/D	
Direcção de Pescas		N/D	N/D	
Direcção de Transporte		N/D	N/D	
Fundo de Indústria		N/D	N/D	
Fundo de Turismo		N/D	6,907.80	DCP/relatórios fi.
Fundo Rodoviário		N/D	2,405.60	DCP/relatórios fi.
Instituto de Aviação Civil		N/D	N/D	
Instituto de Habitação Imobiliária (IHI)		N/D	N/D	
Instituto Nacional de Estatística		N/D	N/D	
Instituto Superior Politécnico		N/D	N/D	
Sectores de Educação		N/D	N/D	
Serviço de Registos e Notariado		N/D	17,047.70	DCP/relatórios fi.
Serviço de Emigração e Fronteira		N/D	N/D	
Tribunais Judiciais		N/D	N/D	
Tribunal Constitucional		N/D	N/D	

Total				59,306.91	
-------	--	--	--	-----------	--

O Governo de STP não possui um mecanismo de monitoria das entidades extra-orçamentais, nem das despesas extra-orçamentais das entidades orçamentais. O quadro 6.1, acima foi elaborado com informações dispersas, providenciadas por várias entidades governamentais, incluindo a Direcção do Tesouro e o Ministério de Infraestrutura. O TdC e a Assembleia Nacional também não têm mecanismos de monitoria das receitas e despesas extra-orçamentais.

Assim, as informações sobre as despesas extra-orçamentais das entidades extra-orçamentais e das entidades orçamentais são incompletas.

Considerando que as informações financeiras sobre as receitas extra-orçamentais das entidades extra-orçamentais e orçamentais não são completas para poder avaliar a magnitude das receitas incorridas pelas unidades orçamentais e extra-orçamentais, em comparação com o total das receitas do OGE, e que não são relatadas nos relatórios financeiros do governo, à dimensão 6.1 atribui-se a pontuação D*.

Dimensão 6.2. Receitas fora dos relatórios financeiros

Esta dimensão avalia o nível de receitas realizadas pelas unidades orçamentais e extra-orçamentais (incluindo os fundos da segurança social-INSS), não relatadas nas demonstrações financeiras do governo central. Como no caso das despesas no PI-6.1, as receitas também podem ser relacionadas com taxas e encargos que tenham sido recolhidos e retidos por unidades orçamentais e extra-orçamentais fora do OGE aprovado pela Assembleia, bem como receitas relacionadas com projetos de investimento, financiados com recursos externos, não contempladas nos relatórios financeiros da administração central.

Assim, as informações sobre as receitas extra-orçamentais das entidades extra-orçamentais e das entidades orçamentais, apresentadas no quadro 6.1, acima, são também incompletas e não disponibilizadas, como não são monitoradas pelo Governo.

Considerando que as informações financeiras sobre as receitas extra-orçamentais das entidades extra-orçamentais e das entidades orçamentais não são completas para poder avaliar a magnitude das receitas incorridas pelas unidades orçamentais e extra-orçamentais, em comparação com o total das receitas do OGE, que não são relatadas nos relatórios financeiros do governo, à dimensão 6.2 atribui-se a pontuação D*.

Dimensão 6.3 Relatórios financeiros de entidades extra-orçamentais

Esta dimensão avalia em que medida os relatórios financeiros *ex-post* das unidades extra-orçamentais são fornecidos ao governo central.

De acordo com o artigo 60 da lei SAFE (lei 3/2007) sobre a conta de órgãos e instituições autónomas, o Governo deve apresentar, como anexo à CGE, o balanço patrimonial dos órgãos do poder regional e local e das instituições públicas que não integrarem o SAFE eletrónico e o quadro demonstrativo das despesas realizadas e os respetivos saldos, relativamente aos recursos transferidos do OGE. A forma e prazo para entrega das informações deveriam ser regulamentados pelo Ministro que superintende a área das Finanças. No entanto, não foi apresentado nenhum regulamento sobre a prestação de contas destas entidades. Por falta de disposição não se regulamenta a prestação de contas e a elaboração de relatórios financeiros de entidades autónomas, nem as receitas internas e despesas com recursos internos.

Em STP, existem pelo menos 16 entidades extra-orçamentais e 22 entidades orçamentais com possibilidade de cobrança de receitas próprias. De acordo com a metodologia PEFA, no quadro desta dimensão são considerados somente os relatórios financeiros das entidades extra-orçamentais.

Os relatórios financeiros anuais das entidades extra-orçamentais deveriam ser apresentados em tempo útil (até o dia 30 de abril do próximo ano fiscal), fornecendo informações completas e consistentes com os requisitos de informação financeira do governo central de acordo com o descrito no indicador PI-30. Portanto, a informação deve incluir detalhes de receitas e despesas efetivas, activos e passivos, bem como as garantias e obrigações a longo prazo. A apresentação de relatórios financeiros das unidades orçamentais para auditoria é avaliada no indicador PI-29.

Em STP, existem várias entidades monitorando as entidades extra-orçamentais, como o Ministério de Infraestrutura, uma equipa do Tesouro e o TdC. Essas entidades recebem relatórios financeiros de entidades extra-orçamentais ou prestações de contas. No entanto, estes relatórios não são recebidos, nem arquivados, de maneira sistemática. Das 16 entidades identificadas, somente 6 relatórios foram apresentados na equipa PEFA pelo Ministério de Infraestrutura.

Adicionalmente, a informação financeira apresentada nos relatórios financeiros destas entidades em geral não é completa e não respeita os standards mínimos de contabilidade pública, nem os standards internacionais IFRS. A informação apresentada cobre em geral as receitas e despesas, passivos e ativos, mas sem detalhes patrimoniais e nem informação sobre garantias e obrigações de longo prazo.

Os únicos relatórios financeiros encontrados foram alguns relatórios de empresas públicas sob a tutela do Ministério da Infraestrutura. A informação adicional foi entregue em ficheiro Excel pela DC, compilada em base às prestações de contas das entidades extra-orçamentais. O acompanhamento limitado destas entidades foi o resultado da alta rotatividade da equipa e da falta de instruções específicas sobre a metodologia a seguir pelas equipas.

No quadro 6.2, abaixo são apresentadas as entidades extra-orçamentais identificadas com os relatórios e/ou informação financeira entregue para o Governo Geral.

Quadro 6.2: Relatórios Financeiros das Entidades Extra-orçamentais

Entidade	Ano fiscal	Data de elaboração dos relatórios financeiros	Data de entrega dos relatórios financeiros na DCP	Conteúdo dos relatórios financeiros			Despesas/despesas totais (%)	Despesas (milhões de dobras)
				Receitas e Despesas por cat. econômica	Ativos e Passivos fin. e não-fin.	Garantias e obrigações de LP		
Serviços Autónomos								
Agência Nacional de Petróleo	2017	N/D	6/5/2018	Não	Não	Não	13.4%	7,923.90
Instituto Nacional para Igualdade, Equidade de Género (INPG)	2017	N/D	2/9/2018	Não	Não	Não	0.3%	191.88
Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)		N/D						N/D
Instituto de Inovação e Conhecimento (INIC)	2017	N/D	3/20/2018	Sim	Sim	Não	4.0%	2,392.94
Instituto Nacional de Estatística	N/D							N/D
Instituto Nacional de Estrada (INAE)	2017	N/D	12/28/2018	Sim	Sim	Não	18.4%	10,907.09
Instituto Marítimo e Portuário -STP (IMAP)	2017	N/D	11/28/2018	Sim	Sim	Não	8.1%	4,805.80
Instituto de Habitação Imobiliária (IHI)	2017	N/D	1/25/2018	Sim	Sim	Não	4.6%	2,712.50
Universidade de São Tomé e Príncipe (USTP)	2017	N/D	11/2/2018	Sim	Sim	Não	6.8%	4,011.70
Fundos Autónomos								
Centro de Investigação Agro Tecnológico (CIAT)	N/D							N/D
Centro Hospitalar de São Tomé	N/D							N/D
Fundo de Indústria	N/D							N/D
Fundo de Turismo	2017	N/D	4/9/2019	Sim	Sim	Não	11.6%	6,907.80
Fundo Rodoviário	2017	N/D	9/20/2018	Sim	Sim	Não	4.1%	2,405.60
Serviço de Registos e Notariado	2017	N/D	12/3/2018	Sim	Sim	Não	28.7%	17,047.70
Outras Entidades								
Agência de Regulação de Telecom	N/D							N/D
Agência Nacional de Petróleo (ANP-STP)	N/D							N/D
Direcção de Floresta	N/D							N/D

Instituto de Habitação e Imobiliária (IHI)	N/D								N/D
Instituto Nacional de Estradas (INAE)	N/D								N/D
Instituto Nacional de Meteorologia (INM)	N/D								N/D
Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)	N/D								N/D
Laboratório de Engenharia Civil (LECSTP)	N/D								N/D
Radio Nacional	N/D								N/D
Televisão São-tomense	N/D								N/D
Unidade de Planificação e Seguimento dos Transportes (UPST)	N/D								N/D
Total								100%	59,306.91

A monitoria das entidades extra-orçamentais não é sistemática e a informação não é organizada sobre os relatórios financeiros destas entidades. Finalmente, não há nenhuma entidade com informação relevante e com as entidades extra-orçamentais consolidada num relatório e submetidas ao governo anualmente.

Assim, os relatórios financeiros das entidades extra-orçamentais são limitados em algumas entidades de serviços autónomos e fundos autónomos. Os poucos relatórios entregues, pela maior parte são submetidos ao governo num prazo maior a nove (9) meses após o final do ano fiscal.

Considerando que os poucos relatórios entregues, na sua maior parte são submetidos ao governo num prazo superior a nove meses após o fim do ano fiscal, à dimensão 6.3 atribui-se a pontuação “D”.

PI-7: Transferências para governos sub-nacionais

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-7. Transferências para governos sub-nacionais	D+	As regras de transferências existentes são transparentes, mas não são utilizadas, enquanto o processo de informação sobre transferências para os governos sub-nacionais é determinada por um calendário não formalizado e geralmente instável do orçamento anual do governo central, que, em geral, fornece indicações sobre as afetações, logo no início do ciclo, mas não cobre os investimentos.
7.1 Sistema de afetação das transferências	D	Existem regras transparentes para a afetação das transferências do governo central para os governos sub-nacionais, mas a maior parte das afetações são realizadas com base em práticas utilizando os valores dos anos anteriores, alterados com base nas previsões de receitas.
7.2. Pontualidade da informação sobre transferências	C	O processo pelo qual os governos sub-nacionais recebem informação sobre as suas transferências anuais é gerido no quadro do calendário orçamental do governo central, o qual não é geralmente respeitado, fornece informações claras e suficientemente detalhadas, mas somente para as despesas correntes (excluindo as despesas de investimentos),

		permitindo que os governos sub-nacionais disponham 4 semanas para concluir os seus planeamentos orçamentais e apresentar os seus anteprojetos do orçamento, enquanto que os tectos para os investimentos são disponibilizados após a aprovação do OGE.
--	--	--

Este indicador avalia a transparência e pontualidade das transferências do governo central para os governos sub-nacionais, com relações financeiras diretas com o mesmo. Examina a base das transferências do governo central e se os governos sub-nacionais recebem informações atempadamente para facilitar o planeamento dos seus orçamentos.

A explicação do Manual EFP 2014, capítulo 2, sobre a diferenciação entre um governo sub-nacional e uma unidade do governo central não é clara. Portanto, de acordo com a Política Regulamentar do OCDE 2010⁴, é inadequado a se referir a regiões e comunidades como sendo "níveis sub-nacionais" do governo, porque o nível "nacional" de governo abrange o governo central/federal, as regiões e as comunidades. O nível de governo "subnacional" abrange províncias e municípios ("Comunidades").

Em 1992, foram iniciadas a descentralização e a desconcentração administrativas em São Tomé e Príncipe, que pressupõem a vontade de aligeirar os serviços, combater a burocracia e aproximar os serviços dos cidadãos e os eleitores dos eleitos. A base legal das autarquias locais é a Lei das Finanças Locais, nº 16/1992, e a Lei de Revisão da Lei Quadro das Autarquias Locais nº 10/2005.

Assim, existem dois tipos de governos sub-nacionais/autarquias locais, baseadas no princípio da descentralização e desconcentração político-administrativa: (i) as Câmaras Municipais e (ii) a Região Autónoma do Príncipe. Elas são consideradas como nível de governo do segundo escalão nesta fase da descentralização/desconcentração e, como possuem ativos e geram receitas, estão em conformidade com a definição de governo sub-nacional da Metodologia PEFA.

Dimensão 7.1. Sistema de afetação das transferências

Esta dimensão avalia em que medida os métodos de orçamentação e de afetação das transferências condicionais e incondicionais são transparentes e baseados em regras.

Transferências para apoiar despesas dos governos sub-nacionais são feitas sob a forma de subvenções incondicionais, em que a utilização final é determinada pelos governos subnacionais através dos seus orçamentos. Ao abrigo do quadro legal, mencionado acima, prevê-se a existência de um instrumento de transferência de fundos entre o governo central e as autarquias locais, que é a transferência do Orçamento Geral do Estado, através do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF). No entanto, o FEF nunca foi operacionalizado e as transferências são realizadas diretamente pela CUT, após a cabimentação dos valores a ser transferidos no SAFE-e pela DO.

⁴The interface between subnational and national levels of government, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45424282.pdf>

Os sistemas para determinar as dotações horizontais entre o governo central e os governos locais e as transferências são definidas pela lei 16/92, nos seus artigos 3º (receitas autárquicas), 4º (percentagens globais das participações e 5º (critérios de repartição das participações), com critérios claramente definidos. No entanto, durante os últimos anos, os valores das transferências não são determinados utilizando os cálculos definidos pela lei, mas alterando os tectos históricos, dependendo da conjuntura económica do País e da antecipação de receitas para o ano orçamental.

Assim, apesar da existência de critérios claros para a distribuição desubvenções aos governos sub-nacionais, que deveriam ser realizadas com base em fórmulas pre-estabelecidas para a afetação dos recursos, a previsibilidade das autarquias locais a médio e curto prazo sobre os fundos disponíveis para fins da planificação e da orçamentação dos programas de despesas é baixa. Isso acontece porque a lei nº 16/92 nunca foi totalmente aplicada durante os últimos anos, porque o processo de descentralização nunca foi finalizado. A base de alocação das transferências é o orçamento do ano 2007 e os valores são atribuídos dependendo das previsões de receitas futuras. Somente, para o OGE 2007 foram considerados os critérios claros e transparentes da lei nº 16/1992.

Assim, o valor das transferências aos governos sub-nacionais é determinado na Circular para a elaboração do orçamento e escrito nos OGE's aprovados pela Assembleia Nacional. A regra actual utilizada é baseada em práticas e o valor das transferências anuais corresponde aproximadamente ao valor dos anos anteriores.

Quadro 7.1: Transferências aos Governos Subnacionais pelo Governo Central

Nome das entidades	Transferências totais 2018 (milhões de Dobras)	Valor transferido pelo meio de sistemas transparentes e baseados a regras	Valor de transferências <i>ad-hoc</i>	Razoes
Total Câmaras Municipais	37.745	0	37.745	Todos os valores foram transferidos pelo meio de sistemas transparentes, mas fora das regras estabelecidas
Total RAP	38.167	0	38.167	Conforme acima
Total geral	75.913	0	75.913	

Assim, os valores realmente transferidos em 2018 para as Câmaras Distritais e a RAP correspondem a 91.5% e 93.4% dos valores correspondentes no OGE 2018.

De acordo com a lei SAFE e a lei Orçamental, estes valores deveriam ser transferidos trimestralmente. No entanto, pela baixa liquidez do Tesouro, as transferências são realizadas mensalmente, após o recebimento das prestações de contas, também mensais.

Considerando que existem regras transparentes para a afetação das transferências do governo central para os governos subnacionais, mas que a maior parte das afetações são realizadas com base em práticas utilizando os valores dos anos anteriores, alterados com base às previsões das receitas, à dimensão 6.1 atribui-se a pontuação “D”.

Dimensão 7.2. Pontualidade da informação sobre transferências

Esta dimensão avalia a pontualidade das informações fiáveis que são fornecidas aos governos sub-nacionais sobre as afetações atribuídas pelo governo central para o exercício seguinte. O período da avaliação é o último ano fiscal 2018, para a elaboração do orçamento 2019.

Em São Tomé e Príncipe, não existe um calendário oficial para a elaboração do orçamento. Entretanto, a lei SAFE especifica a data de apresentação da proposta do orçamento à Assembleia (31 de outubro com base com a lei 12/2009, que alterou a lei SAFE), mas não estabelece um calendário para a sua elaboração. Em STP, existem algumas práticas da iniciativa da Direcção do Orçamento (DO), com datas que mudam de acordo à situação política no país e a visibilidade do governo sobre as receitas esperadas para o próximo ano fiscal.

Em geral, os governos sub-nacionais recebem as informações sobre as afetações anuais disponibilizadas pelo governo central antes da conclusão (e, de preferência, antes do início) do processo de elaboração dos seus próprios orçamentos. Os “tectos” orçamentais são apresentados às 6 câmaras distritais (Água Grande, Cantagalo, Caué, Lemba, Lobata e Mezochi) em São Tomé, e à Autarquia Especial de Príncipe, Região Autónoma, através de uma Circular para a elaboração da proposta orçamental.

No entanto, o envio das circulares com os tectos e as orientações para a elaboração dos anteprojetos orçamentais, assim como o tempo alocado até o fornecimento dos anteprojetos à DO varia entre uma e quatro semanas. Em 2018, a Circular da DO sobre a preparação do orçamento 2019 foi enviada no dia 24 de Dezembro 2018, solicitando o envio dos anteprojetos do orçamento até o dia 21 de janeiro de 2019. Assim, os governos subnacionais tiveram 4 semanas para a elaboração e envio dos seus anteprojetos para a DO.

Durante os anos anteriores, o processo foi atrasado pelas solicitações do Governo de extensão do prazo para a apresentação da proposta do OGE, com as Circulares da DO a serem enviadas para os OGE's de 2018 e 2017, a 31 de Agosto 2017 e 12 de Agosto 2016, respectivamente, alocando 4 semanas para a elaboração dos anteprojetos do orçamento.

Assim, a comunicação de informações sobre transferências para os orçamentos dos governos sub-nacionais é determinada pelo calendário não formalizado e geralmente instável do orçamento anual do governo central, que em geral fornece indicações sobre as afetações, logo no início do ciclo. No entanto, estas informações são relacionadas com transferências para despesas correntes, enquanto as despesas relativas aos investimentos são decididas pouco antes da submissão da proposta dos OGE's à Assembleia. Os tectos para os investimentos são enviados para os governos sub-nacionais após a aprovação do OGE.

Considerando que o processo pelo qual os governos sub-nacionais recebem informação sobre as suas transferências anuais é gerido no quadro do calendário orçamental do governo central, o

qual não é geralmente respeitado, fornece informações claras e suficientemente detalhadas, mas somente para as despesas correntes (excluindo as despesas de investimentos), permitindo que os governos sub-nacionais disponham de 4 semanas para concluir os seus planeamentos orçamentais e apresentar os seus anteprojetos do orçamento, enquanto os tetos para os investimentos são informados após a aprovação do OGE, à dimensão 7.2 atribui-se a pontuação “C”.

PI-8: Informações sobre o desempenho da prestação de serviços

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-8 Informações sobre o desempenho da prestação de serviços	D	Não existem informações estruturadas sobre o desempenho da prestação de serviços pelas entidades do Governo, tanto a nível dos produtos e resultados esperados das políticas públicas/programas e em consequência não existem indicadores de desempenho, nem nos documentos suporte do orçamento e nem nos relatórios de execução, infra-anuais ou anuais, nos últimos três anos.
8.1. Planos de desempenho para a prestação de serviços	D	Não existe informação, tanto nos documentos da proposta de orçamento como nos relatórios de execução do orçamento ou outros documentos de prestação de serviços dos ministérios sectoriais, sobre produtos e resultados esperados das políticas públicas e nem sobre indicadores de desempenho.
8.2. Desempenho alcançado na prestação de serviços	D	A proposta de orçamento, os relatórios de execução do orçamento anuais ou infra-anuais não contêm informação de desempenho a nível de produtos e resultados dos ministérios sectoriais, incluindo apenas informação sobre a execução financeira.
8.3. Recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços	D	Não existe nenhuma informação ou inquérito realizado para nenhum ministério, em nenhum dos 3 últimos anos orçamentais, sobre a quantidade de recursos transferidos e/ou disponibilizados às unidades de primeira linha – unidades primárias de saúde e escolas primárias ou sobre o desempenho que estes recursos permitiram aos serviços alcançar.
8.4. Avaliação de desempenho da prestação de serviços	D	Nos últimos 3 anos, embora tenham sido realizadas, avaliações de eficiência e eficácia da prestação de serviços, estas incidiram sobre menos de 25% dos Ministérios (apenas 2).

Este indicador analisa as informações sobre o desempenho da prestação de serviços públicos que estão contidos na proposta de orçamento do executivo ou nos documentos de apoio e nos relatórios de execução, tanto infra-anuais ou de fim do exercício. Determina se foram efetuadas auditorias ou avaliações do desempenho. Avalia ainda em que medida as informações sobre os recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços, nomeadamente as unidades sanitárias de base ou escolas, são recolhidas e registadas. Este indicador contém quatro dimensões.

Para este indicador, a expressão “prestação de serviços” refere-se a programas ou serviços que são prestados, quer ao público em geral ou a determinados grupos-alvo de cidadãos, total ou parcialmente com recursos do governo. Isto inclui serviços como a educação e a formação, os cuidados de saúde,

apoio social e comunitário, a manutenção da ordem, construção e manutenção de estradas, apoio à agricultura, água e saneamento e outros serviços. “A informação de desempenho” refere-se a indicadores de produção e de resultados e os resultados previstos ou alcançados em relação a esses indicadores.

Dimensão 8.1. Planos de desempenho para a prestação de serviços

Esta dimensão avalia em que medida os indicadores-chave do desempenho para os produtos e os resultados previstos e que são financiados através do orçamento, a nível da administração central, estão incluídos na proposta de orçamento do executivo ou documentação relacionada, ao nível de função, de programa ou da entidade.

Embora o documento das Grandes Opções do Plano (GOP's), que é submetido anualmente à Assembleia Nacional, para discussão e aprovação, conjuntamente com a proposta de orçamento, contenha as orientações para as políticas públicas para o ano orçamental seguinte, estas não são quantificadas em termos de produtos e resultados esperados e, em consequência, não existem indicadores de desempenho que permitam o seguimento das mesmas. Do mesmo modo não são disponibilizadas informações sobre o efeito a nível do género do orçamento.

Outrossim, nenhuma informação sobre o desempenho é reportada nos relatórios de execução do orçamento oficiais, infra-anuais ou anuais, permitindo seguir o nível de execução dos programas.

Considerando que não existe informação, tanto nos documentos da proposta de orçamento como nos relatórios de execução do orçamento ou outros documentos de prestação de serviços dos ministérios sectoriais, sobre produtos e resultados esperados das políticas públicas e nem sobre indicadores de desempenho, à dimensão é atribuída a pontuação de D.

Dimensão 8.2. Desempenho alcançado na prestação de serviços

Esta dimensão examina em que medida os resultados relativos ao desempenho dos produtos e resultados são apresentados quer na proposta de orçamento do executivo, ou num relatório anual ou noutro documento público, num formato e a um nível (programa ou unidade) que seja comparável aos planos anteriormente adotados no orçamento anual ou no orçamento de médio prazo.

Os documentos de suporte à proposta de orçamento ou em outros relatórios anuais ou infra-anuais, embora contenham informação geral mas por não conterem objectivos a nível de produtos e efeitos, nem os respectivos indicadores de resultado, não disponibilizam informação de desempenho.

Assim, pelo facto da proposta de orçamento, relatórios de execução do orçamento anuais ou infra-anuais apenas incluírem informação sobre a execução financeira e não conterem informação de desempenho a nível de produtos e resultados dos ministérios sectoriais à dimensão é atribuída a pontuação de D.

Dimensão 8.3 Recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços

A dimensão mede em que medida está disponível informação sobre o nível de recursos efetivamente recebidos pelas unidades de prestação de serviço de, pelo menos, dois grandes ministérios (como escolas e unidades primárias de saúde) e as fontes desses fundos. As informações capturadas pelos ministérios sobre os recursos devem permitir comparar o desempenho dos serviços com os recursos efetivamente recebidos.

A informação orçamental é desagregada, no sector da educação, a nível das escolas secundárias e delegações de zona e, no sector da saúde, a nível dos centros hospitalares e das áreas de saúde distritais. Estes níveis são utilizados nos documentos de prestação de contas, os quais não contêm informação sobre o desempenho dos serviços prestados, nestes 3 últimos anos orçamentais.

Tendo em conta que não existe nenhuma informação ou inquérito realizado para nenhum ministério, em nenhum dos 3 últimos anos orçamentais, sobre a quantidade de recursos transferidos e/ou disponibilizados às unidades de primeira linha – unidades primárias de saúde e escolas primárias ou sobre o desempenho que estes recursos permitiram aos serviços alcançar, à dimensão é atribuída uma pontuação de D.

Dimensão 8.4 Avaliação de desempenho da prestação de serviços

Esta dimensão analisa em que medida o planeamento de serviços públicos e a adequação, eficiência e eficácia desses serviços são avaliados de uma forma sistemática, através de avaliações de programas ou de desempenho. As avaliações são consideradas no âmbito desta dimensão se cobrirem a totalidade ou uma parte substancial da prestação de serviços ou se se tratar de avaliações transversais e incorporem funções de prestação de serviços. Avaliações independentes, neste contexto, são as realizadas por um organismo distinto, e não subordinado, à entidade que presta o serviço.

Não interessa apenas que as unidades de prestação de serviços prestem serviços, devem fazê-lo com base em princípios de racionalidade com o objectivo de alcançar eficiência e eficácia, pelo que devem por isso ser regularmente e sistematicamente avaliados e contra indicadores de desempenho definidos para o efeito.

Neste contexto, foram realizadas em São Tomé e Príncipe as avaliações, constantes do quadro abaixo com o objectivo de avaliar a pertinência, processo, eficiência e eficácia dos seguintes programas/áreas de intervenção:

Ministério	Programa ou serviço avaliado	Data do relatório de avaliação	Avaliação		Autor	Despesas cobertas pela avaliação (valor ou %)
			Eficiência	Eficácia		
Saúde	Planeamento familiar	2016	S	S	Consultores independentes	ND
Saúde	Luta contra a tuberculose	2017	S	N	Consultores independentes	ND
Saúde	Cuidados obstétricos e neo-natais de urgência	2017	S	S	UNFPA	
Educação	Reforço da capacidade dos professores do ensino secundário	2017	S	S	Consultores independentes	ND
Educação	Ensino Básico e Secundário	2018			Relatório avaliação das competências dos alunos do Ensino Básico e secundários	
Transversal	Comunicação para o desenvolvimento	2016	S	N	Avaliação do C4D da UNICEF em STP	

Considerando que nos últimos 3 anos, embora tenham sido realizadas avaliações de eficiência e eficácia da prestação de serviços mas que estas incidiram sobre menos de 25% dos Ministérios (apenas 2), à dimensão é atribuída a pontuação de D

PI-9: Acesso do público à informação fiscal

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-9 Acesso do público à informação fiscal	D	O acesso do público à informação orçamental, sobre os planos fiscais, posições e desempenho do governo é reduzido pelo facto de apenas 1 de 5 elementos de informação básicos ser disponibilizado.
PI-9.1 Acesso do público à informação fiscal	D	Apenas 1 (um) elemento básico de informação orçamental e nenhum elemento adicional é disponibilizado ao público pelo governo. Isto limita a capacidade de conhecimento e análise das propostas de política, o conteúdo da proposta orçamental, a sua comparação plena com a execução do orçamento do ano em curso e o do anterior, bem como sobre relatórios de auditoria produzidos.

Este indicador avalia a exaustividade das informações orçamentais que são tornadas públicas, na base de um conjunto de elementos essenciais aos quais o público deve ter acesso.

Dimensão 9.1. Acesso do público à informação fiscal

A transparência orçamental depende da facilidade de acesso do público às informações sobre os planos, a situação e os resultados da execução orçamental. O escopo e a pertinência das informações disponíveis ao público influenciam a capacidade deste em se engajar em discussões com o governo e a compreender como os recursos públicos são utilizados. O acesso a esta informação permite uma melhor afectação de recursos, ao reforçar o diálogo entre o governo e partes interessadas sobre as políticas públicas, mas também melhora a prestação dos serviços. Esta avaliação é feita com recurso a 5 (cinco) elementos básicos e 4 (quatro) elementos suplementares.

Elementos básicos	
Elemento	Disponível? Sim/Não
1. Documentos relativos à proposta de orçamento submetida à Assembleia Nacional. Um conjunto completo de documentos da proposta de orçamento do executivo (tal como apresentado pelo país no PI-5) está disponível ao público no prazo de uma semana a contar da apresentação dos mesmos à legislatura.	Sim. O conjunto de documentos que constitui a proposta de orçamento, para o ano de 2018, foi disponibilizada no site do Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul (www.mf.gov.st), no mesmo dia da sua submissão à Assembleia Nacional, ou seja, no dia 15 de Novembro de 2017.
2. Orçamento aprovado. A lei do orçamento anual aprovada pelo legislativo é divulgada no prazo de duas semanas após a aprovação da lei.	Não. A lei 4/2018 que aprovou o orçamento do estado para o ano de 2018, foi aprovada a 9 de Março de 2018, tendo sido publicada dez dias após a sua aprovação, no dia 19 de março, apenas no Diário da República, meio de divulgação cujo acesso é limitado, por ser pago.
3. Relatórios de execução do orçamental	Não. Embora publicados regularmente, no site do Ministério do Planeamento, Finanças e Economia

Elementos básicos																
Elemento	Disponível? Sim/Não															
<p>infra-anuais. Os relatórios são regularmente disponibilizados ao público no prazo de um mês após a sua emissão, como avaliado em PI-28.</p>	<p>Azul (www.mf.gov.st), a publicação dos relatórios trimestrais do ano 2018, foi feita de forma sistemática após um mês do fim do trimestre, como se pode constatar no quadro infra:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Relatório</th> <th>Data limite</th> <th>Data de publicação</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Trimestre 1</td> <td>30/Abril/2018</td> <td>22/Maio/2018</td> </tr> <tr> <td>Trimestre 2</td> <td>30/Julho/2018</td> <td>12/Outubro/2018</td> </tr> <tr> <td>Trimestre 3</td> <td>30/Outubro/2018</td> <td>13/Novembro/2018</td> </tr> <tr> <td>Trimestre 4</td> <td>30/Janeiro/2019</td> <td>24/abril/2019</td> </tr> </tbody> </table>	Relatório	Data limite	Data de publicação	Trimestre 1	30/Abril/2018	22/Maio/2018	Trimestre 2	30/Julho/2018	12/Outubro/2018	Trimestre 3	30/Outubro/2018	13/Novembro/2018	Trimestre 4	30/Janeiro/2019	24/abril/2019
Relatório	Data limite	Data de publicação														
Trimestre 1	30/Abril/2018	22/Maio/2018														
Trimestre 2	30/Julho/2018	12/Outubro/2018														
Trimestre 3	30/Outubro/2018	13/Novembro/2018														
Trimestre 4	30/Janeiro/2019	24/abril/2019														
<p>4. Relatório de execução do orçamento anual. O relatório é disponibilizado ao público no prazo de seis meses a contar do fim do ano fiscal.</p>	<p>Não. A Conta Geral do Estado (CGE) relativa ao ano orçamental de 2018 não foi disponibilizada no prazo de seis meses após o fim do ano económico. A última CGE disponibilizada é a do ano de 2017, a qual contém uma análise narrativa da execução o orçamento, com a utilização dos classificadores orçamentais previstos por lei. A CGE cobre as seguintes 3 partes: Parte I –com informações relativas à execução orçamental, financeira e patrimonial, desagregadas pelas perspectivas: Económica; Fiscal; Orçamental; Contabilística e Patrimonial; Social e Acções por Sectores do Governo. Parte II - apresenta o resultado das acções dos diferentes níveis do Governo com ênfase na avaliação do desempenho das políticas públicas. Parte III - a conta consolidada da Administração Pública, sob a óptica da natureza económica das receitas e das despesas.</p>															
<p>5. Estados/Declarações financeiras auditadas. Os relatórios são disponibilizados ao público no prazo de doze meses a contar do fim do ano fiscal.</p>	<p>Não. Tendo em conta que as CGE são submetidas ao parecer do Tribunal de Contas, mais de 12 meses após o fim do ano fiscal, as CGE com julgadas não cumprem este prazo, conforme se pode ver, relativamente às 3 últimas apresentadas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Ano civil</th> <th>Ano da CGE</th> <th>Data de receção pelo TC</th> <th>Data de entrega do parecer à AN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2018</td> <td>2016</td> <td>31/Julho/2018</td> <td>Não tem parecer</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">2017</td> <td>2015</td> <td>14/Dezembro/2017</td> <td>05/12/18</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>10/Maio/2017</td> <td>30/06/2018</td> </tr> </tbody> </table>	Ano civil	Ano da CGE	Data de receção pelo TC	Data de entrega do parecer à AN	2018	2016	31/Julho/2018	Não tem parecer	2017	2015	14/Dezembro/2017	05/12/18	2014	10/Maio/2017	30/06/2018
Ano civil	Ano da CGE	Data de receção pelo TC	Data de entrega do parecer à AN													
2018	2016	31/Julho/2018	Não tem parecer													
2017	2015	14/Dezembro/2017	05/12/18													
	2014	10/Maio/2017	30/06/2018													

Elementos adicionais	
Documento	Disponível? Sim/Não
<p>6. Pré-proposta orçamental. Os parâmetros gerais da proposta de orçamento do executivo relativamente às despesas, às receitas planeadas, e à dívida são disponibilizados ao público pelo menos quatro meses antes do início do ano fiscal.</p>	<p>Não. O Governo não prepara uma pré-proposta orçamental.</p>
<p>7. Outros relatórios de auditoria externa. Todos os relatórios não confidenciais sobre as operações</p>	<p>Não. No momento de avaliação não existiam relatórios de auditoria externa disponíveis para consulta (eventualmente através do website do Tribunal de Contas que à data da avaliação estava inoperacional).</p>

Documento	Disponível? Sim/Não
consolidadas do governo central são disponibilizados ao público no prazo de seis meses após a sua apresentação.	
8. Resumo da proposta do orçamento	Não. Não se disponibiliza um resumo da proposta do orçamento e nem se publica um “orçamento cidadão”.
9. Previsões macroeconómicas. As previsões, conforme avaliadas no PI-14.1, estão disponíveis no prazo de uma semana após a sua aprovação.	Não. As previsões macroeconómicas não incluem todos os elementos necessários conforme avaliados no PI-14.1

A informação disponibilizada ao público permite uma leitura da realidade orçamental do país, com uma descrição da execução orçamental do ano 2017, uma apresentação numérica da execução do ano transacto (2016) e as perspectivas, económicas, financeiras e orçamentais, para o ano de 2018, bem como descreve as principais medidas de política a implementar.

Todavia, dado ao facto da linguagem utilizada ser técnica, embora com a disponibilização de um glossário dos principais conceitos, e da proposta de orçamento não estar conectada, de forma direta, às medidas de política a serem executadas e que constam das Grandes Opções do Plano, diminuem a lisibilidade desta e conseqüentemente reduz o número de pessoas com capacidade de compreensão da proposta. Igualmente, conforme afirmado pelas organizações representativas da sociedade civil e do sector privado, não existe uma socialização adequada da proposta de orçamento, com o sector privado e a sociedade civil antes da sua discussão e aprovação pela Assembleia Nacional (AN), existindo, apenas, a transmissão pela rádio das discussões que ocorrem, no plenário da AN, para a aprovação do orçamento.

No que se refere aos principais meios para acesso às informações, estas são, regra geral, dados a conhecer ao público através da sua publicação no website do Ministério das Finanças⁵. A Lei do orçamento é igualmente publicada no do Diário da República, cujo acesso é pago, limitando-se assim o acesso à informação.

Considerando que apenas 1 (um) elemento básico de informação orçamental e nenhum elemento adicional é disponibilizado ao público no último ano económico, a dimensão e o indicador têm a pontuação de D.

3.3. Pilar III. Gestão de ativos e passivos

PI-10: Relatórios de risco fiscal

⁵ A Organização Internacional das Telecomunicações, estimava que 29,93% da população do país tinha acesso à internet, em 2017

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-10. Relatórios de risco fiscal	D	A monitorização do risco fiscal pelo governo central é ineficiente, com somente alguns relatórios financeiros recebidos pelas instituições, falta de relatórios auditados diretamente pelos governos subnacionais e fraco acompanhamento dos passivos contingentes e outros riscos fiscais das entidades extraorçamentais.
10.1 Monitorização das empresas públicas	D	O governo recebe somente alguns relatórios financeiros das empresas públicas de maneira aleatória dentro de 5 meses e não elabora nenhum relatório consolidado sobre o desempenho financeiro do sector das instituições públicas.
10.2. Monitorização dos governos subnacionais	D	A execução orçamental de todos os governos subnacionais é publicada na CGE anualmente, mas não existem relatórios auditados ou não auditados publicados sobre a posição financeira e desempenho deles.
10.3. Passivos contingentes e outros riscos fiscais	D	O governo não emite garantias estatais, mas o acompanhamento das entidades extraorçamentais não é organizado de maneira eficiente (garantias do BCSTP não consideradas) e as entidades do governo central e organismos públicos não quantificam passivos contingentes nos seus relatórios financeiros.

Este indicador mede até que medida os riscos fiscais existentes para o governo central são relatados. Riscos fiscais podem surgir de situações macroeconómicas adversas, posições financeiras dos governos subnacionais ou empresas públicas, e passivos contingentes de programas e atividades próprias do governo central, incluindo unidades extraorçamentais. Eles podem também surgir a partir de outros riscos implícitos e externos, tais como as deficiências do mercado e catástrofes naturais.

Dimensão 10.1 Monitorização das instituições públicas

Esta dimensão avalia em que medida a informação sobre o desempenho financeiro e os riscos fiscais associados com as empresas públicas está disponível através de demonstrações financeiras anuais auditadas. Avalia também em que medida o governo central publica anualmente um relatório consolidado sobre o desempenho financeiro do sector das instituições públicas.

O Regime Jurídico das Empresas Públicas e do Sector Empresarial Público é aprovado pelo Decreto-Lei n.º 22/2011, sobre o Sector Empresarial do Estado é composto por Empresas Públicas, Sociedades Públicas em que o Estado é o acionista maioritário e Sociedades Participadas em que o Estado é o sócio minoritário. Esse decreto é conhecido como a lei-quadro das Empresas Públicas fornece uma base sólida para o governo corporativo das EP's, embora as alterações aprovadas em 2013 que enfraqueceram muitas disposições-chave. Este Decreto-Lei incorpora vários conceitos-chave da governança corporativa moderna, incluindo relatórios financeiros oportunos e divulgação pública dos mesmos (Art. 6 e 8); controlos financeiros internos e externos (Art. 7); autonomia operacional e financeira (Art. 10); relatórios gerenciais (Art. 11); um Conselho de administração com amplos cargos de assessoria e fiscalização, compreendendo apenas membros não executivos (Art. 22, 23 e 25); e o escrutínio pelo Conselho de controle de três membros (Conselheiro Fiscal – Art. 28-29), cujo papel inclui parte da função de um auditor externo e de alguns de um auditor interno (ver para. 37). Outra característica positiva da lei sobre as EP's é que define, como um princípio amplo, que as EP's estão sujeitas, por padrão, à lei comercial. No entanto, esta lei não foi implementada.

Em STP, a monitorização das instituições públicas depende dos ministérios de tutela, da Direcção do Tesouro do MEF e também da Assembleia Nacional.

Ministérios de Tutela. Um ministério foi identificado tendo ligações com algumas das empresas públicas.

- **Ministério de Obras e Infraestrutura:** este ministério tem sob a sua tutela várias empresas públicas. A DAF desse ministério tem um certo acompanhamento, enviando um memorandum para o seu Ministro sobre a situação financeira e operacional das empresas que enviam os seus relatórios. No entanto, **não existem nem relatórios financeiros auditados, nem monitoramento sistemático** e solicitações de relatórios não recebidos, nem a elaboração de algum relatório de acompanhamento, ou envio de recomendações para a melhoria da gestão dessas empresas. As empresas públicas sob a tutela deste ministério são identificadas no quadro 10.1, a seguir.

Direcção do Tesouro/MEF. De acordo ao estatuto do Tesouro e o estatuto das empresas públicas essas últimas devem enviar os seus relatórios financeiros para o Tesouro. O artigo 12º do estatuto do Tesouro, diz que cabe à Secção de Empresas participadas, entre outros, analisar e acompanhar a situação dos organismos sujeitos à tutela financeira do Estado e das sociedades com capitais maioritariamente públicos ou em que o Estado tenha direitos especiais de acionista. **Somente 3 relatórios financeiros auditados foram apresentados por esta direcção.** O relatório financeiro auditado do Banco Central STP foi encontrado no site desta instituição. No entanto, as 15 empresas públicas identificadas prestam contas anualmente com base em balancetes com informação limitada ao resultado líquido e os dividendos atribuídos ao Governo. Esta é a informação incluída na CGE:

Tabela 35: Participação do Estado e Apuramento de Dividendos em 2017
(em milhões de Dobars)

Entidade	Capital Social/ Estat.	Partic. do Estado		R. Líquido 2017	Dividendos		
		%	Valor		2016	2017	% V.H.
BCSTP	108 721	100,0	108 721	-41 391	0	0	...
CORREIOS	582	100,0	582	-143	0	0	...
EMAE	104 580	100,0	104 580	-226 585	0	0	...
ENASA	495	100,0	495	1 657	0	0	...
ENAPORT	50	100,0	50	2 259	0	0	...
AGER	1 902 088	100,0	1 902 088	-692	0	0	...
INAC	1 801 253	100,0	1 801 253	-879	0	0	...
CST	10 000	49,0	4 900	42 763	0	0	...
BISTP	150 000	48,0	72 000	39 155	9 455	11 277	19,3
Empharma	2 450	37,0	907	N/D	0	0	...
STP Airways	29 976	35,0	10 491	11 383	0	0	...
Empresa Cunha Gomes	6 110	30,0	1 833	N/D	0	0	...
ENCO	27 420	16,0	4 387	N/D	3 830	0	...
AGRIPALMA	183 328	12,0	21 999	N/D	0	0	...
STP- Cabo SARL	350	0,1	0,4	N/D	0	0	...
Total	4 327 403		4 034 287		13 285	11 277	-15,1

Fonte: DT-MFCEA

Assembleia Nacional. Vários artigos do Regimento 2007 da Assembleia estipulam os seguintes:

- Artigo 69: apreciação das contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar é uma das prioridades da Assembleia;

- Artigo 86: O Plenário deve reunir, segundo agenda fixada pelo Presidente, ouvida a Conferência para, entre outros a apreciação de relatórios de entidades exteriores à Assembleia Nacional;
- Artigo 217 (sobre as contas de outras entidades públicas): As disposições dos artigos anteriores (215 e 216) são aplicáveis, com as devidas adaptações, à apreciação das contas das demais entidades públicas que, nos termos da lei, as devam submeter à Assembleia Nacional.

No entanto, nenhum relatório financeiro auditado de empresas públicas foi encontrado nesta instituição.

Quadro 10.1: Relatórios Financeiros das instituições públicas

Entidade	Ano fiscal	Data de elaboração dos relatórios financeiros	Data de entrega dos relatórios financeiros na DCP	Conteúdo dos relatórios financeiros			Despesas/despesas totais (%)	Despesas (milhoes de dobras)
				Receitas e Despesas por categoria econômica	Ativos e Passivos financeiros e não-financeiros	Garantias e obrigações de longo prazo		
Empresas Públicas								
AGER	2017	N/A	12/12/2018	Sim	Sim	Não	3%	19.70
AGRIPALMA	N/A	N/A	N/A					N/A
BCSTP	2017	N/A	9/5/2018	Sim	Sim	Não	19%	149.70
BISTP	2017	N/A	9/21/2018					N/A
CORREIOS	2017	N/A	11/9/2018	Sim	Sim	Não	1%	5.30
CST	2017	N/A	4/11/2018					N/A
EMAE	2017	N/A	9/5/2018	Sim	Sim	Não	55%	420.00
Empharma	N/A	N/A	N/A					N/A
Empresa Cunha Gomes	2017	N/A	2/7/2018					N/A
ENAPORT	N/A	N/A	N/A	Sim	Sim	Não	11%	87.30
ENASA	2017	N/A	9/14/2018	Sim	Sim	Não	11%	87.50
ENCO	N/A	N/A	N/A					N/A
INAC	2017	N/A	12/31/2018					N/A
STP Airways	2017	N/A	9/20/2018					N/A
STP- Cabo SARL	2017	N/A	4/11/2018					N/A
Total								769.50

Assim, o monitoramento do desempenho financeiro e dos riscos fiscais associados das instituições públicas do governo central não é sistemático e com muitas fraquezas, enquanto o governo geral nunca publicou relatórios consolidados sobre o desempenho financeiro do sector das instituições públicas.

Considerando que o governo recebe somente alguns relatórios financeiros das instituições públicas de maneira aleatória no período de 5 meses e não elabora nenhum relatório consolidado sobre o desempenho financeiro do sector das instituições públicas, à dimensão 10.1 atribui-se a pontuação “D”.

Dimensão 10.2. Monitorização dos governos subnacionais

Esta dimensão avalia em que medida a informação sobre o desempenho financeiro, incluindo a exposição do governo central a potenciais riscos fiscais, está disponível através das demonstrações financeiras anuais auditadas dos governos subnacionais. Determina igualmente se o governo central publica, anualmente, um relatório consolidado sobre o desempenho financeiro do sector dos governos subnacionais.

Em STP, de acordo com a Direcção do Tesouro, as instituições públicas e as Câmaras Distritais, contam por mais de 50% da dívida interna do País, que tem origem na sua maior parte na EMAE. Esta situação pode acrescentar os riscos fiscais criados pelos governos sub-nacionais, comprometer o pagamento do serviço da dívida, e atrasar o pagamento de despesas e obrigações não financiadas com pensões (de acordo com o INSS, a dívida do Estado devido a cotizações atrasadas é alta) que poderiam ser garantidas pelo governo central.

O decreto nº 42/2012 e a lei orçamental definem os detalhes sobre as prestações de contas das Câmaras Distritais e da RAP e serviços e fundos autónomos. O período de entrega das prestações de contas é de 10 dias úteis após o encerramento do mês; até 30 dias calendários para o trimestre; 90 dias para o ano. As prestações de contas são enviadas à DC através de um formulário, elaborado por esta, para ser preenchido com os valores das receitas, despesas, saldos bancários, com classificação económica, mas **não** contemplam os passivos destas entidades.

As eleições do ano 2018 e as mudanças do governo, assim como as substituições dos funcionários das DAF's, tiveram um impacto negativo e atrasaram a prestação de contas dos governos sub-nacionais (Câmaras Distritais e RAP). Um fator agravante na ineficiência da monitoria dos governos sub-nacionais é a não descentralização do SAFE-e ao nível sub-nacional. Assim, a RAP utiliza o antigo Safinho e as Câmaras utilizam na sua maioria o Excel. As instituições autónomas (Assembleia, Tribunais de contas, IMAP, etc) utilizam cada uma o seu sistema próprio, não ligado ao SAFE-e.

As contas financeiras das Câmaras Distritais e da RAP não são auditadas anualmente e não existem relatórios financeiros auditados. No entanto, o TdC realiza auditorias pontuais nas Câmaras Distritais e, até este ano 2019, em duas secretarias da RAP.

Assim, a posição fiscal líquida dos governos sub-nacionais que têm relações fiscais diretas com o governo central não são monitoradas numa base anual, com informações essenciais sobre os riscos fiscais reportadas às autoridades do governo central (nomeadamente a TdC e a DT), encarregadas da supervisão dos governos sub-nacionais.

Considerando que a execução orçamental de todos os governos sub-nacionais é publicada na CGE anualmente, mas não existem relatórios auditados ou não auditados publicados sobre a posição financeira e desempenho deles, à dimensão 10.2 atribui-se a pontuação "D".

Dimensão 10.3. Passivos contingentes e outros riscos fiscais

Esta dimensão avalia o grau de monitorização e informação dos passivos contingentes explícitos e significativos (com um custo potencial de mais de 0.5% da despesa total do OGE) do governo central

decorrentes dos seus próprios programas e projetos, incluindo aqueles das unidades extra-orçamentais. Passivos contingentes explícitos incluem garantias estatais globais para vários tipos de empréstimos, como empréstimos hipotecários, empréstimos estudantis, empréstimos para a agricultura e empréstimos para pequenas empresas. Passivos contingentes explícitos incluem também os planos de seguro públicos, tais como seguro de depósito, seguro de pensão privada e seguro agrícola. As implicações financeiras de litígio e processos judiciais em curso devem ser incluídas, embora estas sejam muitas vezes difíceis de quantificar.

Em STP, o acompanhamento das entidades extra-orçamentais não é organizado de maneira eficiente e a equipa de 4 funcionários do Tesouro designada (entre outras atividades) para a monitoria das empresas públicas e outras entidades autónomas, está sem orientação, sem manual de procedimentos e nem receberam nenhuma formação específica.

A Direcção de Contabilidade acompanha a dívida pública, as isenções fiscais, a dívida activa (dos contribuintes), mas não os passivos contingentes. O acompanhamento das empresas públicas está centrado unicamente no quadro do Rendimento de Participações elaborado e integrado na CGE, enquanto que as empresas e instituições públicas informam e justificam à Contabilidade o valor dos dividendos que pagarão, sem providenciar informação sobre riscos fiscais eventuais.

O governo não emite garantias estatais (como caucções, avais, etc, contempladas no lei-quadro da dívida) para empréstimos não soberanos de empresas do sector privado e garantias de investimentos privados de diferentes tipos, nem para instrumentos especiais de financiamento, tais como as PPP. As PPP estão sob o controlo da Direcção de Património, que confirmou que desde a aprovação da lei sobre as PPP, não foi aprovada qualquer tipo de PPP ou de garantias.

O BCSTP emite garantias ao nome do Estado, mas essas garantias não são monitoradas pela DC ou da DT.

No caso de aquisições de bens pelas administrações e empresas públicas, os bancos financiadores requerem a garantia do Tesouro por meio de uma carta-conforto. No entanto, a lei quadro da dívida, nº 1/2014, rejeita a possibilidade da carta-conforto como garantia, não envolve a responsabilidade do Estado e não é considerada como garantia exigida, porque não cumpre com as condições de validade do artigo 33º dessa lei.

Finalmente, em STP, não existem passivos contingentes implícitos, tais como planos de resgates financeiros, falência de fundos de pensões não garantidos, catástrofes naturais, conflitos armados e outros eventos possíveis que representam também riscos significativos.

Por último, o acompanhamento das entidades extra-orçamentais não é organizado de maneira eficiente e, com a exceção do BCSTP, o governo não emite garantias e outros passivos contingentes implícitos.

Considerando que o governo não emite garantias estatais, mas o acompanhamento das entidades extra-orçamentais não é organizado de maneira eficiente (garantias do BCSTP não consideradas) e que as entidades do governo central e organismos públicos não quantificam passivos contingentes nos seus relatórios financeiros, à dimensão 10.3 atribui-se a pontuação “D”.

PI-11: Gestão do Investimento Público

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-11 Gestão do Investimento Público	D	Não existe um sistema estruturado para a avaliação de económica de projectos de investimento e nem um mecanismo formal, documentado para a sua selecção, priorização e hierarquização e consequentemente não existem mecanismos formais e claros para a monitoria da implementação dos projetos seleccionados.
11.1. Análise económica de propostas de projetos de investimento	D	Não existe um sistema estruturado contendo orientações, processos, critérios e procedimentos para efectuar a avaliação económica de projectos.
11.2. Seleção de projetos de investimento	D	Não existe mecanismo formal, transparente e documentado de avaliação, seleção, priorização e hierarquização criteriosa de mais de 25% dos grandes projectos de investimento público antes da sua inclusão em nenhum dos últimos OGE.
11.3. Custeio de projetos de investimento	D	Em 2018, foram incluídos no orçamento 2019 as despesas de capital global dos grandes projectos, mas não existem evidências da inclusão/referência do custo global destes para o próximo ano fiscal.
11.4. Monitorização de projetos de investimento.	D	Não há evidências da existência de um mecanismo de monitoria do progresso físico e financeiro dos projetos de investimento, nem a elaboração de um relatório anual de progresso de implementação de projetos em 2018, por ausência de sistema de monitoria estruturado.

Este indicador, que tem quatro dimensões, avalia o grau de avaliação económica, seleção, custeio e monitorização de projetos de investimento público pelo governo, com ênfase nos projetos maiores e mais significativos, sendo estes seleccionados com base nos critérios seguintes:

- O custo total de investimento do projeto ascende a 1 por cento ou mais do total das despesas do orçamento anual; e
- O projeto está entre os 10 maiores projetos (por custo total do investimento) de cada uma das 5 maiores unidades do governo central, medido pelo montante da despesa dos projetos de investimento dessas unidades.

Assim, com base nos critérios acima referidos foram seleccionados 4 projectos. Não existem PPP passíveis de inclusão na análise deste indicador.

Dimensão 11.1. Análise económica de propostas de projetos de investimento

Esta dimensão procura aferir em que medida são utilizados métodos sólidos de avaliação, baseados em análises económicas, para levar a cabo estudos de pré-viabilidade ou viabilidade para grandes projetos de investimento e se os resultados das análises são ou não publicados e disponibilizados ao público e se a análise foi revista por uma entidade diferente da entidade patrocinadora. A análise económica utilizada para tomar decisões deve também ser suficientemente actualizada para ter significado. Análises muito desactualizadas, para as quais as condições do mercado mudaram consideravelmente, não são susceptíveis de serem bases úteis para a tomada de decisões.

A análise de propostas de projetos de investimento público em STP compete à Direcção do Planeamento do Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul, de acordo com o artigo 2, alíneas j), k) e l) do Decreto-lei n.º24/2016, que aprova o Estatuto Orgânico da Direcção de Planeamento.

Nesse quadro, os projetos de investimento públicos devem ser analisados de ponto de vista económico. Todavia, o país não possui um processo estruturado para seleccionar os projetos de investimento público a serem implementados e nem existem disposições específicas e procedimentos especiais de selecção e gestão de projetos na legislação de finanças públicas do país. As análises realizadas em STP para a selecção e decisão dos grandes projetos de investimento público não utilizam critérios claros para a sua análise incluindo aspectos relativos à sua rentabilidade esperada. Não existem processos formais e criteriosos de selecção dos projetos de investimento e consequentemente não existem mecanismos formais e claros para a monitoria da implementação dos projetos seleccionados.

Considerando que não existe um sistema estruturado contendo orientações, processos, critérios e procedimentos para efectuar a avaliação económica de projectos, atribui-se à dimensão a pontuação D.

Dimensão 11.2. Seleção de projetos de investimento

Os projetos de investimento público devem ser priorizados com base em um conjunto claro e conhecido de critérios previamente definidos e acordados. Devem ainda existir disposições rigorosas e transparentes para a selecção dos projetos de investimento de forma a contribuir para a sustentabilidade do uso dos recursos do Estado. Esta dimensão prevê que se levem a cabo uma análise centralizada das avaliações dos principais projetos de investimento antes de incluir tais projetos no Orçamento submetido ao Legislativo. Também requer que os Governos publiquem e adiram a critérios padrão para a selecção de projetos. “Critérios padrão” referem-se a um conjunto de procedimentos formais adotados pelo governo que são usados para cada projeto ou grupo de projetos relacionados, com características comuns, dentro e entre as unidades governamentais centrais.

Em STP, o Decreto-lei n.º24/2016 que aprova o Estatuto Orgânico da Direcção de Planeamento, descreve (Artigo 2, alínea k) do) que, cabe a esta Direcção “definir os critérios de elegibilidade e hierarquia dos projetos a inserir na carteira nacional”. A Direcção de Planeamento é assim responsável pela selecção, classificação ou recomendação de projetos de investimento público, mas até à data não dispõe de nenhum processo estruturado para seleccionar e hierarquizar os projetos públicos.

A selecção de projetos de investimento público é baseada na disponibilidade de recursos orçamentais e a preferência dos doadores e credores em financiar projetos específicos. Assim, não existe evidência da análise prévia e centralizada dos grandes projectos, como definidos na parte introdutória deste indicador

Considerando que não existe mecanismo formal, transparente e documentado de avaliação, selecção, priorização e hierarquização criteriosa de mais de 25% dos grandes projectos de investimento público antes da sua inclusão no último OGE, à dimensão é atribuída a pontuação “D”.

Dimensão 11.3 Custeio de projetos de investimento

Esta dimensão avalia se a documentação orçamental inclui projeções a médio prazo dos projetos de investimento com base no seu custo total e se as despesas de capital e despesas recorrentes respectivas estão totalmente integrados no orçamento de Estado. A gestão adequada do orçamento requer a preparação de planos orçamentais, abrangentes e prospetivos, dos custos de capital e recorrentes para toda a vida útil do projeto de investimento. Projeções das implicações dos custos correntes e de capital dos projetos devem ser planeados e incorporados nos orçamentos futuros. A gestão sólida do orçamento e do fluxo de caixa, bem como a análise de custo benefício, dependem da análise financeira abrangente de projetos de investimento.

De acordo com os orçamentos dos anos em análise, de 2016, 2017 e 2018, verificou-se que foram incluídos as projeções a médio prazo de projetos de investimento público numa base de dois anos deslizantes, sendo os mesmos classificados como despesas de investimento, com recurso o financiamento interno e/ou externo. São igualmente integrados nos orçamentos, todas as despesas de capital de forma global, embora não haja evidências de que sejam efectuadas projeções das implicações de custos recorrentes dos projetos nos orçamentos dos anos seguintes.

Assim, considerando que em 2018, foram incluídos no orçamento para o ano em análises despesas de capital global dos grandes projectos, mas que não existem evidências da inclusão/referência do custo global destes, à dimensão foi atribuída a pontuação de “D”.

Dimensão 11.4 Monitorização de projetos de investimento.

Esta dimensão avalia em que medida existem disposições para a monitorização dos projetos de investimento e se relatórios são produzidos para garantir a rentabilidade e integridade fiduciária. Um sistema de monitoria formal deve existir e deve manter registos sobre o progresso físico e financeiro, incluindo estimativas do trabalho em curso, bem como produzir relatórios periódicos de monitoria do projeto. A monitorização deve abranger projetos desde o momento da aprovação e ao longo de todo o seu ciclo de vida e implementação. O sistema deve permitir que o pagamento a fornecedores esteja ligado a evidências de avanço físico real dos projetos. O sistema deve também identificar os desvios em relação aos planos e permitir a identificação de ações adequadas para resposta.

O pagamento ou desembolso de fundos relativos às diferentes fases de implementação do projeto de investimento público é assegurada pelas DAF's das áreas ou sectores em que o projeto se encontra alocado do ponto de vista orçamental. Os desembolsos por vezes não são efectuados de acordo com os progressos físicos devido a incapacidade de monitoria (veja-se a dimensão anterior) e fiscalização dos projetos por parte das instituições públicas. Embora exista dentro da estrutura das DAF's uma unidade responsável por assegurar a conformidade processual e legal de todos os processos de despesas que são submetidas para o pagamento, não há evidências de que os pagamentos a projetos de investimentos sejam condicionados à apresentação de relatórios de avanço físico.

Alguns projetos, sobretudo na área de construção de infraestruturas, têm associados a contratação de fiscais independentes que devem assegurar e reportar os progressos físicos das obras para que as DAF's façam os desembolsos das parcelas de pagamento de acordo com o previsto. Porém, quer ao nível do

GEPEP como da Direcção de Planeamento não estão disponíveis sistemas de monitoria claros para o controle de execução dos projetos de investimento. O único controlo que se tem é a partir da execução dos fundos reportados pela Direcção de Contabilidade Pública.

Assim, considerando que não há evidências da existência de um mecanismo de monitoria do progresso físico e financeiro dos projetos de investimento, nem a elaboração de um relatório anual de progresso de implementação de projetos em 2018, por ausência de sistema de monitoria estruturado, à dimensão é atribuída a pontuação de “D”.

Reformas em curso e planeadas

O quadro legal Institucional de Planeamento foi reforçado com a institucionalização dos gabinetes de planeamento nos Ministérios Sectoriais e publicação da Lei nº 6/2017, Lei de Bases do Sistema Nacional de Planeamento. O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND 2017-2021) será revisto e actualizado com base no Programa do XVII Governo Constitucional e não se sabe bem ainda quando será concluída esta acção de reforma. No que concerne ao Investimento Público, foi publicado o estudo de avaliação da qualidade das despesas públicas (PER – PublicExpenditureReview) e encontra-se em curso uma assistência técnica do Banco Mundial para actualizar os normativos, modernizar a metodologia e implementar uma base de dados de suporte a gestão de carteira de projetos de Investimento Público. Com conclusão prevista até Dezembro de 2019, o objectivo dessa assistência técnica é ajudar o Governo a melhor elaborar, priorizar e acompanhar os projetos de investimento, desde a fase de elaboração até avaliação - de resultados e gestão dos activos. Durante a missão do Banco Mundial, a equipa trabalhou em conjunto com os técnicos da Direcção do Planeamento na formulação de i) ficha de projetos, ii) Quadro normativo do Sistema Nacional de Investimento Público e iii) Manual de formulação e avaliação de projetos, em linha com a nova lei de Bases do Sistema Nacional de Planeamento. Prevê-se a conclusão da montagem do sistema de Investimento Público para finais do mês de Dezembro de 2019.

PI-12: Gestão de activos públicos

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-12 Gestão de activos públicos	D+	Embora haja um quadro regulamentar moderno, a gestão dos activos públicos é negativamente impactada por não haver informação integrada e atualizada dos activos financeiros do Estado, na componente gerida pelo Tesouro e pelo facto do inventário dos activos não financeiros ser incompleto. A transparência da gestão dos activos não financeiros é diminuída, pelo facto dos relatórios financeiros do estado não conterem informação financeira sobre o custo de aquisição e de valor de alienação de cada activo financeiro.
PI-12.1 Monitorização de activos financeiros	C	O BCSTP dispõe e publica informação anual sobre o desempenho dos activos financeiro sobre a sua gestão, mas o Tesouro não tem informação integrada e atualizada da gestão e desempenho dos activos financeiros do Estado, no que se refere às suas participações em sociedades (públicas, maioritariamente públicas ou privadas).

PI-12.2 Monitorização de activos não financeiros	D	Não existe um inventário completo e actualizado de todas classes de activos não financeiros do Estado, embora haja informação parcial e centralizada de ativos fixos e móveis.
PI-12.3 Transparência na alienação de activos	D	Não é disponibilizada, nos relatórios financeiros do Estado, informação sobre o custo de aquisição e o valor da alienação de cada activo não financeiro, embora haja informação, na CGE de 2017, sobre as quantidades de bens móveis, veículos alienados ou abatidos

Este indicador avalia a gestão e a monitorização de ativos do governo e a transparência na alienação de destes. O indicador contém três dimensões.

Dimensão 12.1. Monitorização de ativos financeiros

Esta dimensão avalia a natureza da monitorização dos ativos financeiros, o que é fundamental para identificar e gerir eficazmente os riscos financeiros importantes e os riscos para a gestão fiscal geral.

A monitorização dos ativos financeiros do Estado é feita por duas entidades:

- A Direcção do Tesouro no que se refere aos saldos de tesouraria do Estado em moeda nacional e moeda estrangeira, às participações do Estado em empresas públicas, em empresas maioritariamente públicas e em empresas privadas;
- O BCSTP no que se refere à gestão aos activos externos do País, corporizados em reservas e/ou aplicações em títulos.

O quadro legal da monitorização da Direcção do Tesouro, está estabelecido na alínea u), do artigo 3º do Decreto 32/2009, que aprova o estatuto orgânico desta Direcção. No seio do departamento das operações financeiras, à Secção de Empresas Participadas cabe “Analisar e acompanhar a situação dos organismos sujeitos à tutela financeira do Estado”, mantendo o “...inventário dos valores mobiliários ...e das participações” do Estado no capital de sociedades, bem como pelo Artigo 9º do Decreto-Lei nº 20/2009, sobre o Inventário do Estado, no componente património financeiro do Estado.

Todavia, o seguimento efectuado pela Secção de Empresas Participadas não é sistemático, ao não se ter acesso a informações estruturadas e actualizadas do desempenho económico e financeiro das empresas nas quais o Estado detenha participações, nomeadamente relatórios e contas, e respectivos relatórios de auditoria externa. Assim, a última informação disponível é constanteda Conta Geral do Estado de 2017, a qual lista tão somente as participações do Estado avaliadas ao custo de aquisição:

Entidade	Capital Social	Participação do Estado	
		%	Valor
BCSTP	108.721	100	108.721
CORREIOS	582	100	582
EMAE	104.580	100	104.580
ENASA	495	100	495
ENAPORT	50	100	50
AGER	1.902.088	100	1.902.088
INAC	1.801.253	100	1.801.253
CST	10.000	49	4.900
BISTP	150.000	48	72.000
EMPHARMA	2.450	37	907
STP AIRWAYS	29.976	35	10.492
EMPRESA CUNHA GOMES	6.110	30	1.833

ENCO	27.420	16	4.387
AGRI PALMA	183.328	12	21.999
STP - CABO SARL	350	0,1	0,4
TOTAL	4.327.403		4.034.287

Fonte: CGE 2017

No que se refere à monitorização dos ativos financeiros sob o controlo do BCSTP, que é uma pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, existe informação anual no Relatório e Contas do BCSTP, para o exercício de 2018. Neste são considerados, como ativos financeiros as disponibilidades em moeda estrangeira, títulos de Tesouro de países terceiros, ativos sobre o Governo, sector público e privado e a participação da SPAUT S.A.

As operações em moeda estrangeira são convertidas para STN à taxa de câmbio da data de aquisição, sendo os saldos reavaliados diariamente, à taxa de câmbio de compra do dia. Os demais ativos são reconhecidos no balanço do BCSTP na data da liquidação.

O Relatório e Contas de 2018, descreve a evolução do desempenho do portfolio dos ativos financeiros, sob a gestão do BCSTP, gestão essa efectuada nos termos do Manual de Política de Investimentos, aprovado em 2014, o qual estabelece as regras e procedimentos internos da gestão.

Assim, o portfolio de activos a 31 de Dezembro de 2018, era assim constituído:

Rubricas	Valor em STN
Depósito a prazo no exterior	137.669.700
Depósito à vista no exterior	80.511.535
Existências em DES	6.360.404
Aplicações em títulos de Tesouro de Países Terceiros	677.259.411
TOTAL	901.801.050

Considerando que embora o BCSTP disponha e publique informação anual sobre o desempenho dos ativos financeiros sobre a sua gestão, pelo facto de não haver, no Tesouro, informação integrada e atualizada da gestão e desempenho dos ativos financeiros do Estado, no que se refere às suas participações em sociedades (públicas, maioritariamente públicas ou privadas), atribui-se à dimensão 12.1 a pontuação de “C”.

Reformas em curso e planeadas

Com financiamento do Banco Mundial vai-se criar uma unidade de seguimento das participadas do Estado, dota-la de diretrizes e instrumentos para um seguimento efectivo destas, bem como capacitar os técnicos em análise económica e financeira.

Dimensão 12.2. Monitorização de ativos não financeiros

A dimensão 12.2 avalia as características da monitorização dos ativos não financeiros do governo central orçamental.

O quadro legal de suporte à gestão e monitorização dos ativos não financeiros de STP é integrado pela:

- Lei nº 3/2007 ou Lei SAFE, no seu Artigo 64º, que define o âmbito do Património do Estado como “a coordenação e gestão dos bens patrimoniais do Estado, a organização da informação relativa à inventariação dos referidos bens e à elaboração do respectivo inventário”;
- Decreto-Lei nº 20/2009, que aprova:
 - o Inventário Geral do Estado que define a obrigatoriedade de todos os serviços e organismos da administração central e autónoma, efectuarem/actualizarem anualmente o inventário do Património do Estado;
 - O Regulamento do Inventário e Cadastro dos Bens do Estado que cria as regras para sistematização dos inventários de todos os bens móveis, veículos e imóveis (com a excepção dos bens afectos às Forças Armadas), a forma de registo, modelos de ficha de identificação, a valorimetria, as amortizações e aprova os respectivos classificadores gerais, de modo a que esta informação possa integrar o balanço do Estado, que consta da CGE.
- Decreto nº 36/2014, que republica o Diploma Orgânico da Direcção do Património do Estado (DPE) e que atribui a esta a “...gestão de todo o património do Estado, incluindo a celebração de contratos públicos de aquisição e alienação de bens móveis, imóveis e veículos, respetivo cadastro e inventário.”
- O Decreto-Lei nº 21/2014, alterado pelo Decreto-Lei nº 15/2018, o qual estabelece o regime geral de gestão dos bens imóveis, veículos e outros bens móveis que constituem o património do Estado e das demais e cria a figura do Exactor Patrimonial, que é o responsável pela guarda, controlo e inventário dos bens do Estado afectos ao Ministério, Serviços e Organismo aonde estiver colocado, e que depende operacionalmente da DPE, só podendo ser exonerado pelo Ministro das Finanças

Cabe assim, ao Exactor Patrimonial, apoiado por operadores designados pelos organismos, realizar o inventário, organizá-lo e transmiti-lo à DPE, através do Departamento de Inventário e Cadastro, que compila esta informação num sistema de informação desenvolvido em Access, o qual não permite a edição multi-sessão remota, o que dificulta o processo de elaboração do Inventário. Neste quadro, os dados seguintes resumem os resultados do processo de inventário, a 31/12/2018:

Categoria	Sub-Categoria	Aonde está registado	Quantidade	Observações
Activos fixos	Prédios Urbanos	DPE	269	Informação incompleta, só cobrindo o distrito de Água-grande
	Máquinas e outros equipamentos	-	-	
	Bens móveis	DPE	24581	Informação incompleta dado não incluir todos os Ministérios
	Veículos e motorizadas	DPE	1194	Informação incompleta dado não incluir todos os Ministérios
Activos não produzidos	Prédios Rústicos	DPE	2036	Apenas as atribuídos a médias empresas e parcelas familiares

	Jazigos e recursos energéticos	ANP	ND	Não foram incorporados no Inventário, embora a Agência Nacional do Petróleo tenha essa informação
--	---------------------------------------	-----	----	---

Considerando que não existe um inventário completo e actualizado de todas classes de activos não financeiros do Estado, embora haja informação parcial e centralizada de activos fixos e móveis, atribui-se a pontuação de “D” à dimensão 12.2.

Reformas em curso e planeadas

Com financiamento do Banco Mundial pretende-se dar início ao processo de finalização do inventário do património do Estado.

Dimensão 12.3. Transparência na alienação de ativos

Avalia-se se os procedimentos de transferência e alienação de ativos estão estabelecidos através de legislação, regulamentação ou procedimentos aprovados. Examina se a informação sobre as transferências e alienações é fornecida ao órgão legislativo ou ao público.

A regulamentação das transferências ou alienações de activos está plasmada, no que se refere aos activos não financeiros no Decreto-Lei nº 21/2014, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 15/2018, que define o Regime Jurídico de Gestão de Bens Públicos. A responsabilidade para autorizar as alienações de bens para imóveis é Conselho de Ministros; para os veículos, navios e aeronaves para a Comissão de Coordenação do Património do Estado, para os bens móveis o Ministro sectorial ou o dirigente máximo do organismo dotado de autonomia patrimonial, sendo em qualquer dos casos a responsabilidade operacional é atribuída à Direcção do Património do Estado.

O início do processo de alienação ou transferência é feito pela verificação da incapacidade dos bens ou a sua não utilização pelos serviços, através de uma comissão de dois a três funcionários que elabora um auto que contém a descrição bens, sua afectação e número de inventário, bem como o respectivo valor e ano de compra, e ainda o destino que se pretende dar ao mesmo bem.

De seguida utiliza-se um dos seguintes modos de alienação ou transferência de activos:

Modos	Tipo	Entidade responsável
Concurso Público – método preferencial	Alienação dos bens imóveis; Alienação de veículos, navios, aeronaves e outros bens móveis cujo valor de aquisição tenha sido superior a 2.450 STN	DPE
Leilão em Carta Fechada	Idem e só quando houver empate em concurso público	DPE
Hasta Pública	Bens não sujeitos ao concurso público	DPE
Ajuste Directo	Casas do Estado arrendadas para habitação	DPE
Feira Pública	Haja deserção do bem em segunda e terceira praças na hasta pública; Sucatas de bens móveis ou peças soltas de diversos bens	DPE

Os processos terminam com a liquidação do valor da venda, com a emissão da declaração de quitação e/ou a celebração de escritura pública, quando aplicável. Entretanto, os resultados das alienações e/ou abates de activos não financeiros não são incorporados em relatórios financeiros do Estado, com a excepção das informações disponibilizadas na CGE que dizem respeito às quantidades de bens móveis, veículos alienados ou abatidos.

Considerando, que não é disponibilizada nos relatórios financeiros do Estado, informação sobre o custo de aquisição e o valor das alienações de cada ativo não financeiro, embora haja informação, na CGE de 2017, sobre as quantidades de bens móveis, veículos alienados ou abatidos, atribui-se à dimensão 12.3, a pontuação de “D”.

PI-13: Gestão da Dívida

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-13 Gestão da Dívida	D+	A informação sobre a dívida publica interna não inclui informação sobre as garantias emitidas do Estado, mas os procedimentos para a contratação de empréstimos e emissão de garantias não são relevantes, enquanto a qualidade da estratégia de gestão da dívida é limitada.
13.1 Registo e preparação de relatórios da dívida e garantias	C	O GGSDP produz, trimestralmente, um relatório sobre a dívida pública interna e externa, com dados actualizados trimestralmente e, na sua maior parte, reconciliados em igual período, mas que, contudo, não inclui informação sobre as garantias prestadas pelo Estado.
13.2 Aprovação da dívida e das garantias	D	A legislação prevê os mecanismos e as entidades responsáveis pela aprovação e contratação de novos empréstimos, emissão de nova dívida e de garantias, bem como descreve os procedimentos para iniciar a negociação de empréstimos, contrair empréstimos e emitir garantias, mas, entretanto, i) não existe documentação operacional formal para o efeito, ii) nem evidências de funcionamento de alguns dos órgãos previstos, como o Comité Nacional da Dívida e o Comité Técnico para a Gestão da Dívida, iii) nem de que os procedimentos prescritos na legislação tenham sido seguidos no seu todo e iv) nem que tenha havido aprovação formal da Política de Endividamento Público para o ano de 2018.
13.3 Estratégia de gestão da dívida	C	O Governo elaborou e publicou uma estratégia de gestão da dívida para o período 2012-2020, a qual contém a evolução desejada para a taxa de juro, taxa de câmbio e refinanciamento, mas (i) não foi formulada e avaliada nos termos da Lei, pelo não funcionamento, respetivamente, do Comité de Gestão e Seguimento da Dívida Publica e do Comité Nacional da Dívida, nem aprovada pela Assembleia Nacional, (ii) não discrimina o nível de endividamento público anual, (iii) não permite a comparação com os montantes inscritos no orçamento e, conseqüentemente, avaliar se está a ser executada.

Este indicador avalia a gestão da dívida interna e externa e garantias. Procura identificar se existem práticas de gestão, de registos e de controlos satisfatórios, para garantir mecanismos eficientes e eficazes. O indicador contém três dimensões.

Dimensão 13.1 Registo e preparação de relatórios da dívida e garantias

A dimensão avalia a integridade e abrangência dos registos e relatórios sobre a dívida interna, externa e garantida. Um sistema para monitorar e informar regularmente sobre as principais características da carteira da dívida é importante para garantir a integridade dos dados e gestão eficaz, tais como a orçamentação precisa do serviço da dívida, a realização atempada dos pagamentos do serviço da dívida, e a garantia de uma renovação da dívida bem planeada.

Em STP, o Decreto 32/2009, que aprova o Diploma orgânico da Direcção do Tesouro, atribui a esta, no artigo 3º, alínea h), a responsabilidade de gerir a dívida pública interna e externa, através da Secção da Dívida Pública, denominada Gabinete de Gestão e Seguimento da Dívida Pública (GGSDP), nomeadamente sistematizando todas as operações de registo da dívida pública e executando os procedimentos de pagamento da dívida, com base num plano de pagamentos anual.

O registo da dívida externa e interna é efectuado pelo GGSDP em ficheiros em formato Excel, dado que o anterior sistema de informação utilizado, o CS-DRMS, deixou de funcionar, por problemas ligados ao servidor de suporte.

Nesta base, são registados a contratação de novos empréstimos, os desembolsos dos empréstimos, bem como os pagamentos do serviço da dívida (capital e juros), organizados por credor, tipo de instrumento e prazo. As informações das operações da dívida são regularmente reconciliadas com os credores, sendo que, em alguns casos, o processo de reconciliação dos valores desembolsados e dos pagamentos é feito em prazos superiores ao final do trimestre.

O GGSDP publica trimestralmente um relatório sobre a dívida pública que inclui os elementos de informação seguintes:

- Composição da dívida externa e interna desagregada por - stock e serviço da dívida, credor, tipo de instrumento, moeda do empréstimo,
- Análise do perfil da dívida e da evolução das operações da dívida pública no período e seus impactos e, no relatório anual, analisa igualmente os indicadores de risco e de sustentabilidade da dívida.

Em relação às garantias ou avais, o seu seguimento é feito num ficheiro Excel no qual estão apenas listadas/repertoriadas cartas de conforto, para as quais não se dispõe de documentação de suporte, não havendo por isso no GGSDP registo de garantias. Contudo, o relatório DeMPA (*Debt Management Performance Assessment*) de 2016, elaborado pelo Banco Mundial, bem como o Relatório e Conta do BCSTP para os anos de 2017 e 2018, confirmam a existência de uma garantia bancária do Estado a favor de um Banco Comercial, que deveria constar da base de dados e dos relatórios publicados pelo GGSDP, contendo pelo menos as seguintes informações: número de controlo consecutivo, data da de emissão, número do empréstimo, o nome da instituição garantida, o nome do credor, o montante da garantia, o prazo da garantia, o calendário da obrigação.

É de realçar, a ausência de procedimentos documentados para o registo e preparação de relatórios tanto no que se refere à dívida, interna e externa, como para as garantias.

Assim, considerando que, o GGSDP produz, trimestralmente, um relatório sobre a dívida pública interna e externa, com dados atualizados trimestralmente e na sua maior parte reconciliados em

igual período, mas que, contudo, ele não inclui informação sobre as garantias prestadas pelo Estado, à dimensão 13.1 é atribuída a pontuação de “C”.

Reformas em curso e planeadas

No quadro de um financiamento do Banco Mundial está previsto o desenvolvimento, *in house*, de um sistema de informação para o registo e gestão da dívida e garantias, com a faculdade de gerar de forma automática quadros de suporte aos relatórios, bem como dotado de instrumentos que permitam apoiar a realização de exercícios de análise da sustentabilidade da dívida (em inglês *DebtSustainabilityAnalysis*), a preparação da Estratégia Nacional da Dívida e da Política de Endividamento Público. Prevê-se o início dos trabalhos ainda no decurso do ano de 2019.

Dimensão 13.2 Aprovação da dívida e das garantias

Esta dimensão avalia os mecanismos de aprovação e controlo da contratação de empréstimos e emissão de garantias por parte do governo, o que é crucial para o desempenho adequado da gestão da dívida.

A Lei quadro da dívida nº1/2013, que regula os processos de endividamento público, estabelece no seu artigo 1º as finalidades para as quais o Estado pode contrair empréstimos, nomeadamente:

- Financiar o défice do Orçamento Geral do Estado;
- Manter o saldo credor na Conta do Tesouro num nível determinado pelo Ministério encarregue da área das Finanças;
- Conceder empréstimos a governos locais, empresas públicas e qualquer outra entidade para fins de financiamento de projetos que tenham sido previamente aprovados pela Assembleia Nacional;
- Cumprir obrigações no âmbito de garantias pendentes do Estado;
- Refinanciar dívida pendente do Estado ou saldar um empréstimo antes da data de amortização;
- Proteger ou eliminar de imediato os efeitos causados por um desastre natural, ambiental ou qualquer outra emergência nacional;
- Atender os pedidos do Banco Central de São Tomé e Príncipe de emissão de títulos de Dívida Pública com o único propósito de apoiar os objectivos da política monetária

Para concretizar estas finalidades, a Lei Quadro e o seu regulamento, aprovado pelo Decreto-lei nº1/2014, definem os procedimentos a serem seguidos pelas diferentes entidades que intervêm na aprovação e contratação de dívida pública e de garantias, aplicando-se a todas as instituições do Estado, incluindo órgãos do poder político e empresas públicas e criando as seguintes estruturas:



A Lei quadro da dívida atribui, no seu artigo 5º, ao Ministro da área das finanças a responsabilidade da gestão da dívida pública, nomeadamente que a ele, ou a pessoa com poderes expressamente delegados pelo Primeiro Ministro, compete assinar os contratos de empréstimo, que deverão ser ratificados pela Assembleia Nacional nos termos do Artigo 82º da Constituição (pois a esta é vertida os poderes de negociar e ratificar acordos internacionais) e 52º da Lei quadro. A responsabilidade operacional é atribuída ao GGSDP, nomeadamente na preparação da Política de Endividamento Público que deve fazer parte integrante da Lei do Orçamento Geral do Estado,

Ela determina o grau de concessionalidade dos empréstimos externos, os limites máximos de endividamento de cada instituição do sector público para o ano económico, sendo elaborada anualmente e aprovada pelo Conselho de Ministros, até 30 de Maio de cada ano, de modo a que o endividamento previsto na proposta de orçamento seja consistente com as suas previsões bem como com a Estratégia Nacional da Dívida pública.

Não existe evidência da aprovação formal pelo Conselho de Ministros da Política de Endividamento Público, do ano de 2018, e nem da sua submissão formal à Assembleia, em conjunto com a proposta de lei do orçamento.

Para iniciar a negociação de um acordo de empréstimo de médio ou longo prazo, o artigo 39º obriga a que haja uma autorização prévia do Ministro das Finanças e que nas negociações participe o GGSDP, que previamente deverá verificar a compatibilidade do empréstimo com a Estratégia Nacional da Dívida e com o Plano Nacional de Endividamento Anual.

Ao se finalizar as negociações, no caso de endividamento externo por força do artigo 42º, devem o GGSDP e o BCSTP emitir um parecer técnico sobre os impactos deste novo acordo de empréstimo a nível do stock, serviço e indicadores de sustentabilidade da dívida e estabilidade macroeconómica.

Para o endividamento interno de curto prazo, estas são autorizadas pelo Ministro das Finanças após autorização do Conselho de Ministros, podendo ser contraídas pelas instituições do sector público, incluindo empresas públicas e governos regionais e distritais, para financiar despesas que tenham cobertura no orçamento do Estado do ano da contratação da dívida

No que se refere ao endividamento interno com recurso às títulos da dívida pública, Obrigações e Bilhetes do Tesouro, este é da responsabilidade do Ministério das Finanças devendo, caso não se trate de financiamento para o alisamento do fluxo de tesouraria, ser autorizado pela Assembleia Nacional. As emissões, que são efetuadas pelo BCSTP em nome do Tesouro, tem os procedimentos regulamentados pelos Decretos-Lei nº 2/2014 e 16/2017 (Bilhetes do Tesouro) e Decreto-Lei 17/2017 e Decreto 23/2018 (para as Obrigações do Tesouro).

Entretanto, com a exceção dos procedimentos de emissão de dívida interna, não existe evidência do cumprimento na íntegra dos procedimentos previstos nos diferentes diplomas legais, nomeadamente a solicitação de autorizações para o início das negociações endividamento externo e nem de emissão de parecer pelo BCSTP, não existindo um manual de procedimentos.

A outro nível, não se obteve evidências do funcionamento das entidades previstas pelos diferentes diplomas legais, nomeadamente do Comité Nacional da Dívida e da Comissão de Gestão e Seguimento

da Dívida e consequentemente da execução das suas funções no que se refere à Estratégia Nacional da Dívida, seu relatório de avaliação semestral e ao Plano Nacional de Endividamento Anual.

No que se refere às garantias, o quadro legal determina que estas só podem ser emitidas pelo Ministro das Finanças, após decisão formal do Conselho de Ministros ou do responsável máximo do órgão que a solicita, seguida de autorização da Assembleia Nacional, conforme determinam os artigos 56º a 60º da Lei quadro da dívida. Para o efeito deve-se documentar a existência de recursos financeiros para fazer face ao serviço da dívida

Após a emissão das garantias o GGSDP deve registar a garantia no sistema e a entidade beneficiária deve reportar mensalmente a evolução do pagamento do serviço da garantida e do progresso da implementação do investimento.

Não existe evidência de que o processo prescrito pela Lei tenha sido seguido, na única garantia de que se tem informação, nomeadamente autorização pela Assembleia Nacional e a mesma não está registada no GGSDP.

Considerando que a legislação prevê os mecanismos e as entidades responsáveis pela aprovação e contratação de novos empréstimos, emissão de nova dívida e de garantias, bem como descreve os procedimentos para iniciar a negociação de empréstimos, contrair empréstimos e emitir garantias, mas que, entretanto, i) não existe documentação operacional formal para o efeito, ii) nem evidências de funcionamento de alguns dos órgãos previstos, como o Comité Nacional da Dívida e o Comité Técnico para a Gestão da Dívida, iii) nem de que os procedimentos prescritos na legislação tenham sido seguidos no seu todo e iv) nem que tenha havido aprovação formal da Política de Endividamento Público para o ano de 2018, à dimensão 13.2 é atribuída a pontuação de “D”.

Dimensão 13.3 Estratégia de gestão da dívida

A dimensão avalia se o governo elaborou uma estratégia de gestão da dívida (*Debt Management Strategy*) com o objetivo de, a longo prazo, contrair dívida com *trade-offs* custo-risco robustos.

A Lei quadro da dívida, no seu Artigo 11º, prevê a elaboração de uma Estratégia Nacional da Dívida, a ser submetida pelo Ministério das Finanças à Assembleia Nacional para aprovação e publicação, após a sua validação pelo Conselho de Ministros.

Esta Estratégia, com um horizonte temporal de 5 a 10 anos, deve respeitar os objetivos de gestão da dívida a longo prazo, no contexto da política fiscal do Governo, nomeadamente a sua sustentabilidade de longo prazo, de modo a que esta não faça perigar os equilíbrios orçamentais e da balança de pagamentos. Para o efeito, a Estratégia deve integrar cenários de evolução das principais variáveis macro-económicas, nomeadamente as taxas de câmbio e as taxas de juro e o seu impacto no serviço da dívida e os seus resultados serem avaliados no quadro da elaboração do Relatório anual de Gestão e Seguimento da Dívida Pública gestão da

A actual Estratégia Nacional da Dívida, preparada em 2013 e publicada pelo Governo no seu website, cobre o período compreendido entre 2012 e 2020 e cumpre com os requisitos previstos pela legislação.

Entretanto, nos termos da Lei quadro ela deve ser i) formulada pelo Comité de Gestão e Seguimento da Dívida Pública e submetida ao Ministro das Finanças, ii) objeto de avaliação anual pelo Comité Nacional da Dívida e iii) ser consistente com a Política Anual de Endividamento, ora não existem evidências do funcionamento efetivo dos dois órgãos e nem da conformidade da Estratégia ao Plano Anual de Endividamento, que encontra respaldo no orçamento anual e no relatório de avaliação, nem de que a mesma tenha sido atualizada.

Considerando que o Governo elaborou e publicou uma estratégia de gestão da dívida para o período 2012-2020, a qual contém a evolução desejada para a taxa de juro, taxa de câmbio e refinanciamento, mas que (i) não foi formulada e avaliada nos termos da Lei, pelo não funcionamento, respetivamente, do Comité de Gestão e Seguimento da Dívida Pública e do Comité Nacional da Dívida, nem aprovada pela Assembleia Nacional, (ii) não discrimina o nível de endividamento público anual, (iii) não permite a comparação com os montantes inscritos no orçamento e, conseqüentemente, avaliar se ela está a ser executada, à dimensão 13.3 é atribuída a pontuação de “C”.

3.4. Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas

PI-14: Previsão macroeconómica e fiscal

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI 14. Previsão macroeconómica e fiscal	D+	A capacidade de elaboração das previsões macroeconómicas é reduzida e bastante recente. As previsões efetuadas pelo BCSTP e MPFEA integram os indicadores macro-económicos do crescimento do PIB, Inflação e de taxa de câmbio. As previsões fiscais integram o ano orçamental e os dois anos seguintes, mas com a excepção de um ano, não integram a proposta orçamental. Não são elaborados cenários fiscais alternativos.
14.1. Previsões macro-económicas	D	As projecções macro-económicas apresentadas para a AN dentro dos OGE anuais incluem as estimativas de crescimento do PIB, da taxa de inflação e da taxa de câmbio média anual para o dólar americano somente para o próximo ano orçamental e que não incluem i) estimativas de projecções sobre as taxas de juro internas e externas, nem ii) projecções para os dois anos seguintes e iii) nem não são revistas por uma autoridade externa
14.2. Previsões fiscais	C	Governo prepara previsões de receitas, despesas e saldo orçamental para o ano do orçamento e os dois exercícios seguintes, mas que i) a informação dos dois exercícios seguintes só foi incluída na documentação submetida ao legislativo em apenas um dos três anos orçamentais (2016) e que ii) as previsões não formulam explicitamente os efeitos de médio-prazo das decisões de política fiscal ou orçamental e nem explicam as variações em relação às previsões incluídas na proposta de orçamento do ano anterior.
14.3. Análise de sensibilidade macro fiscal	D	O Governo não elabora cenários fiscais alternativos, com a excepção de análises de sustentabilidade da dívida, bem como não inclui, nas suas previsões macro fiscais, uma avaliação qualitativa do impacto dos pressupostos macro-económicos alternativos.

Este indicador mede a capacidade de um País desenvolver previsões macro-económicas e fiscais sólidas, que são cruciais para o desenvolvimento de uma estratégia fiscal sustentável e para assegurar uma maior previsibilidade das dotações orçamentais. Também avalia a capacidade do governo para estimar o impacto fiscal de potenciais mudanças nas circunstâncias económicas. O indicador contém três dimensões.

A capacidade de elaboração das previsões macroeconómicas em STP é reduzida e é uma prática bastante recente.

Indicadores Macroeconómicos 2017 - 2021

Projecção Macroeconómica 2019 - 2021					
	2017	2018	2019	2020	2021
PIB, preço e população					
PIB real (taxa %)	3,9	2,8	4,0	4,2	4,5
IPC (v.h. %)	7,7	9,0	6,6	6,4	6,2
FMI					
PIB real (taxa %)	3,9	2,8	5,5	5,0	
IPC (v.h. %)	7,7	9,0	4,5	4,0	
Fiscal (%PIB)					
Receitas Totais	28	24	34	33	32
Despesas Totais	29	24	33	33	33
Investimento publicos	12	8	16	17	17
Saldo primario ex doações (%PIB)	-1,9	-2,1	-1,2	-1,6	-1,4
Síntese Monetária Global					
Massa Monetária (M3)	0	15	5	14	12
Activo externo (liquido)	-25	4	19	16	12
Crédito a Economia	4	-2	3	3	3
Sector Externo					
Balança corrente (%PIB)	-20	-16	-16	-15	-14
Balança de capital (%PIB)	8	7	8	8	8
Balança financeira (%PIB)	-12	3	-9	-8	-7

Fonte: Quadro Macroeconómico OGE 2019 (BCSTP)

Dimensão 14.1. Previsões macroeconómicas

Esta dimensão avalia em que medida são preparadas previsões macro-económicas globais a médio prazo e pressupostos subjacentes, com o objetivo de informar os processos fiscais e de planeamento doorçamento e, apresentadas ao legislativo como parte do processo de orçamento anual. Para ser consistente com o PI-5, elemento 6, as previsões devem incluir, pelo menos, estimativas de crescimento do PIB, inflação, taxas de juros e taxa de câmbio.

As projecçõesmacro-económicas anuais são preparadas pelo Ministério das Finanças e, complementarmente pelo Banco Central de São Tomé e Príncipe. Elas incluem tão somente as estimativas de crescimento do PIB, da taxa de inflação e da taxa de câmbio média anual para o dólar americano para o ano orçamental da proposta. As hipóteses sobre as estimativas de taxas de juro, tanto internas como externas, não são apresentadas, existindo apenas uma menção à taxa de referência do Banco Central. A informação sobre as projecçõesmacro-económicas do ano da proposta orçamental é integrada, de forma resumida, no documento submetido à Assembleia Nacional. As análises mais abrangentes não são tornadas públicas.

Estas projecções não são revistas por entidades externas, como por exemplo um conselho de finanças públicas, com a excepção das análises feitas pelo Fundo Monetário Internacional, ao abrigo das missões do Artigo IV ou de avaliação do programa existente com STP.

Considerando que as projecçõesmacro-económicasapresentadas para a AN dentro dos OGE anuais incluem as estimativas de crescimento do PIB, da taxa de inflação e da taxa de câmbio média anual para o dólar americanosomente para o próximo ano orçamental e que não incluem i) estimativas de projecções sobre as taxas de juro internas e externas, nemii) projecçõespara os dois anos seguintes e iii) não são revistas por uma autoridade externa, à dimensão é atribuída a pontuação de “D”.

Dimensão 14.2. Previsões fiscais

Esta dimensão avalia se o Governo prepara uma previsão fiscal para o ano a que se refere o Orçamento e os dois exercícios económicos seguintes com base em projecções macro-económicas actualizadas e que reflectem as políticas de despesas e receitas definidas e aprovadas pelo Governo. As projecções actualizadas de receitas devem ser apresentadas por tipo de receitas e devem identificar claramente os pressupostos subjacentes (incluindo as taxas, cobertura e crescimento projetado). As estimativas actualizadas das despesas, devem basear-se nas estimativas para o ano seguinte do orçamento anterior aprovado, ajustadas para terem em conta o orçamento e o impacto fiscal a médio prazo de quaisquer decisões de política de despesa pós-orçamento (incluindo ajustes aprovados para a inflação e os salários dos funcionários públicos). As variações entre a previsão fiscal aprovada e as projecções incluídas no orçamento aprovado do ano anterior devem ser explicadas e publicadas como parte do processo de orçamento anual.

O Governo, através do MPFEA, com apoio de técnicos do BCSTP e do INE, prepara as previsões fiscais para o ano a que se refere o Orçamento de Estado, de acordo com as projecções macro-económicas, que engloba os dois exercícios seguintes.

Esta previsão conforma a proposta do Orçamento do Estado submetida à Assembleia, mas, todavia, não formula explicitamente os efeitos de médio-prazo das decisões de política fiscal ou orçamental e nem explica as variações em relação às previsões incluídas na proposta de orçamento do ano anterior. Ela é suportada pela integração na documentação da proposta de orçamento da Tabela das Operações Financeiras do Estado (TOFE), que inclui os principais indicadores fiscais, incluindo as receitas (por tipo), despesa agregada e o saldo orçamental para o ano da proposta de orçamento e os dois exercícios seguintes, neste caso só para a proposta de Orçamento para o ano de 2016.

Tendo em conta que o Governo prepara previsões de receitas, despesas e saldo orçamental para o ano do orçamento e os dois exercícios seguintes, mas que i) a informação dos dois exercícios seguintes só foi incluída na documentação submetida ao legislativo em apenas um dos três anos orçamentais (2016) e que ii) as previsões não formulam explicitamente os efeitos de médio-prazo das decisões de política fiscal ou orçamental e nem explicam as variações em relação às previsões incluídas na proposta de orçamento do ano anterior à dimensão é atribuída a pontuação de “C”.

Dimensão 14.3 Análise de sensibilidade macro fiscal

Esta dimensão avalia a capacidade do Governo para desenvolver e publicar cenários fiscais alternativos com base em alterações inesperadas, mas plausíveis, das condições macroeconómicas ou outros fatores externos de risco que tenham um impacto potencial sobre a receita, despesa e sobre a dívida. Tais análises normalmente envolvem uma análise de sustentabilidade da dívida.

Em STP não são elaborados cenários fiscais alternativos e em consequência não são utilizados para o processo de preparação e discussão do Orçamento. Entretanto, o Banco Mundial e o Fundo Monetário

Internacional elaboram, com apoio do Ministério das Finanças e do Banco Central de São Tomé e Príncipe, análises anuais da sustentabilidade da dívida, que são publicadas.

Considerando que o Governo não elabora cenários fiscais alternativos, com a excepção de análises de sustentabilidade da dívida, bem como não inclui, nas suas previsões macro fiscais, uma avaliação qualitativa do impacto dos pressupostos macro-económicos alternativos à dimensão é atribuída uma pontuação de “D”.

Reformas em curso e planeadas

De modo a melhorar a articulação entre políticas, planeamento e o orçamento, e afectar os recursos com base em programas e prioridades previamente definidos, foi aprovado o Decreto para a criação do Comité Macro-fiscal, cuja operacionalização será apoiada pelo Banco Africano de Desenvolvimento. Em 2018, quadros técnicos de diversas direcções do MPFEA e do BCSTP foram objecto de uma formação, financiada pelo PNUD, na área de previsão macro-económica com o objectivo de fazer a previsão, seguimento e avaliação de políticas macroeconómicas.

Nesta vertente, vários funcionários do Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul beneficiaram de uma formação para a preparação do Quadro Fiscal de Médio Prazo (QFMP) com o apoio do AFRITAC.

A conclusão dos trabalhos do Quadro de Despesa Sectorial de Médio Prazo (QDMP) 2020-2022 também está prevista para o corrente ano de acordo com o plano de trabalho elaborado.

PI-15: Estratégia fiscal

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI 15. Estratégia fiscal	D	Não existe evidência de elaboração de uma Estratégia Fiscal, para nenhum dos anos em referência (2016, 2017 a 2018) e, em consequência, uma avaliação sobre os progressos em relação a objectivos fixados na estratégia. Igualmente, não existe evidências de que o Governo tenha elaborado estimativas do impacto fiscal das alterações de políticas orçamentais e fiscais que integram as propostas orçamentais submetidas à Assembleia Nacional.
15.1. Impacto fiscal de propostas de políticas	D	Nos 3 anos em análise (2016 a 2018) não existe evidência de que o Governo tenha preparado estimativas do impacto fiscal das alterações propostas relativas a políticas de receita e/ou de despesa para o ano orçamental.
15.2. Adoção de estratégia fiscal	D	Em 2018 não foi elaborada nenhuma estratégia fiscal (com objetivos qualitativos) relativa ao ano de 2019 e as estratégias sectoriais não cobrem todo o Governo Central.
15.3. Relatórios sobre resultados fiscais	NA	Para os anos 2017 e 2018, não existe uma estratégia fiscal do Governo e, em consequência, o Governo i) não elaborou nenhum relatório interno e ii) não apresentou, conjuntamente com o Orçamento anual, um relatório que descreva os progressos realizados em relação à sua estratégia fiscal e metas estabelecidos para o período planificado.

Este indicador fornece uma análise da capacidade do Governo de desenvolver e implementar uma estratégia fiscal clara. Mede também a capacidade deste de desenvolver e avaliar o impacto fiscal de propostas de políticas de despesa e de receita que apoiam o cumprimento das metas fiscais definidas. O indicador contém três dimensões.

Dimensão 15.1. Impacto fiscal de propostas de políticas

Esta dimensão avalia a capacidade do Governo para estimar o impacto fiscal de propostas de políticas de receita e de despesa desenvolvidas durante a preparação do Orçamento. A avaliação das implicações fiscais de mudanças na política é fundamental para garantir que as políticas sejam acessíveis e sustentáveis. A incapacidade de estimar com precisão a implicação fiscal de políticas pode resultar numa perda de receitas ou despesas mais elevadas, levando a déficits não desejados e um aumento da dívida, o que prejudica a capacidade do Governo de prestar serviços aos seus cidadãos.

Considerando que nos 3 anos em análise, 2016 a 2018, não existem evidências de que o Governo tenha preparado estimativas do impacto fiscal das alterações propostas relativas a políticas de receita e/ou de despesa para o ano orçamental, é atribuída a esta dimensão a pontuação de “D”.

Dimensão 15.2. Adoção de estratégia fiscal

Esta dimensão avalia em que medida o governo prepara uma estratégia fiscal que estabeleça os objetivos fiscais para, pelo menos, o ano orçamental e os dois anos fiscais seguintes. Uma estratégia fiscal bem formulada inclui objetivos numéricos, metas ou parâmetros de política (tais como o nível de saldo fiscal), as despesas ou receitas agregadas do governo central, e as mudanças no estoque de ativos e passivos financeiros. Uma estratégia fiscal pode ser apresentada sob a forma de uma declaração formal ou plano, especificando metas na documentação do orçamento anual ou com regras fiscais estabelecidas através de legislação.

Para o ano em análise, 2018, o Governo não preparou uma estratégia fiscal, bem como não foi elaborado um relatório para a Assembleia Nacional contendo essa informação. Nesse período, o Governo de STP desenvolveu estratégias fiscais sectoriais de médio prazo com objetivos qualitativos para a política fiscal, metas e parâmetros de políticas que são claros, mas precisam de ser consolidados.

Entretanto, para o período 2019-2021 foi elaborada uma Estratégia Fiscal de Médio Prazo. Todavia, seus prazos, objetivos, metas e parâmetros não são consolidados e ela não cobre todo o Governo Central

Assim, sendo, considerando que em 2018 não foi elaborada nenhuma estratégia fiscal (com objetivos qualitativos) relativa ao ano de 2019 e as estratégias sectoriais não cobrem todo o Governo Central, à dimensão é atribuída a classificação de “D”.

Dimensão 15.3 Relatórios sobre resultados fiscais

Esta dimensão avalia até que medida o governo disponibiliza—como parte da documentação orçamental submetida ao legislativo—uma avaliação dos resultados alcançados relativamente aos seus objetivos e metas fiscais estabelecidos. A avaliação deverá incluir uma explicação de eventuais desvios em relação aos objetivos e metas aprovados, bem como das ações corretivas propostas. As ações devem referir-se a iniciativas específicas que apontam diretamente para melhorias nos resultados fiscais.

Considerando que, para os anos 2017 e 2018, não existe uma estratégia fiscal do Governo e, em consequência, o Governo i) não elaborou nenhum relatório interno e ii) não apresentou, conjuntamente com o Orçamento anual, um relatório que descreva os progressos realizados em relação à sua estratégia fiscal e metas estabelecidos para o período planificado, é atribuída à dimensão a pontuação de “NA”.

Reformas em curso e planeadas

Vide PI-14.

PI-16: Perspetiva de médio prazo na orçamentação das despesas

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação ²
PI 16. Perspetiva de médio prazo na orçamentação das despesas	D	O OGE apresenta as estimativas de despesas para o ano orçamental em causa de acordo com a classificação funcional e económica da despesa, mas não apresenta dados fiscais para os anos seguintes. Sete sectores elaboraram QDMP's com limites de despesa agregada para o ano orçamental, preparados antes da primeira circular orçamental e sem aprovação prévia do Governo. Alguns QDMP's estão desajustados em relação aos planos estratégicos sectoriais, assim como em relação às estratégias nacionais.
16.1. Estimativas de despesas de médio prazo	D	O orçamento anual apresenta estimativas de despesas para o ano orçamental N+1 segundo uma classificação administrativa ou económica, mas não apresenta estimativas de despesas para os próximos dois anos.
16.2. Limites das despesas de médio prazo	D	Apesar de os ministérios e instituições governamentais receberem a informação sobre os limites previstos para a elaboração das suas despesas de médio prazo, ainda persiste uma grande variação entre os limites indicativos e os orçamentos elaborados e aprovados. Estes limites são utilizados apenas na etapa de preparação do QDMP.
16.3. Alinhamento de planos estratégicos e orçamentos de médio prazo	D	Não existe alinhamento dos planos estratégicos sectoriais e os QDMP.
16.4 Consistência de orçamentos com estimativas do ano anterior	D	Nas duas últimas propostas OGE (2018 e 2019) não foram apresentados um QDMP, enquanto existem diferenças significativas entre os valores estimados no âmbito dos dois últimos QDMPs sectoriais, sem explicações sobre as variações.

Este indicador examina em que medida os orçamentos de despesas são desenvolvidos para o médio prazo e dentro de limites explícitos de um quadro de planificação e orçamentação de médio prazo. Examina ainda em que medida os orçamentos anuais são obtidos, ou não, a partir das previsões a médio prazo e o grau de alinhamento entre as estimativas orçamentais anuais com as previsões a médio prazo e os planos estratégicos que os originam.

O orçamento anual em STP apresenta as estimativas de despesas para o ano orçamental em causa, de acordo com a classificação funcional e económica da despesa, mas não apresenta dados fiscais para os anos seguintes. Sete sectores elaboram QDMP's com limites de despesa agregada para o ano orçamental, preparados antes da primeira circular orçamental e que não são, regra geral, aprovados pelo Governo. Alguns QDMP's estão desajustados em relação aos planos estratégicos sectoriais assim como em relação às estratégias nacionais.

Dimensão 16.1. Estimativas de despesas de médio prazo

Esta dimensão avalia em que medida as estimativas orçamentais de médio prazo são preparadas e actualizadas como parte do processo de orçamento anual. A preparação de previsões a médio prazo destina-se a reforçar a disciplina fiscal e melhorar a previsibilidade das dotações orçamentais. Previsões a médio prazo devem ser desagregadas por classificações administrativas, económicas, programáticas ou funcionais (de alto nível). A classificação administrativa deve identificar a categoria orçamental relevante de apropriação - por exemplo, o ministério ou departamento.

As previsões orçamentais plurianuais em STP são obtidas através da elaboração de *Quadros de Despesas a Médio Prazo (QDMP)*, desenvolvidos numa base sectorial, definindo os planos de médio prazo para a despesa e sendo actualizados anualmente. Esta prática está em vigor nos seguintes sectores: Educação, Saúde, Ambiente, Juventude e dos Desportos, Agricultura, Turismo, Comercio e Indústria, Água e Saneamento, Trabalho, Justiça, Defesa, Administração Interna.

Em 2017, foi aprovado o modelo conceptual para o orçamento programa, assim como foi aprovada a criação de um quadro legal para o *Sistema de Monitoria e Avaliação de Políticas e Programas Públicos*. Ambas são medidas de reforma que se encontram ainda em fase inicial de implementação e que levarão ainda algum tempo a produzir os efeitos esperados.

No entanto, não existe um alinhamento direto entre os QDMP e os planos estratégicos do governo. Os QDMP não estão elaborados dentro de limites explícitos de despesas, e não fazem parte do OGE.

Considerando, que o orçamento anual apresenta estimativas de despesas para o ano orçamental N+1 segundo uma classificação administrativa ou económica, mas não apresenta estimativas de despesas para os próximos dois anos, esta dimensão avaliada em “D”.

Dimensão 16.2. Limites das despesas de médio prazo

Esta dimensão avalia se limites de despesa são aplicados às estimativas produzidas pelos ministérios para garantir que as despesas para além do ano orçamental seja consistente com a política fiscal e objetivos orçamentais do Governo. Esses limites deverão ser transmitidos aos ministérios antes ou quando a primeira circular de preparação orçamental for distribuída no início do ciclo de preparação do orçamento anual.

A circular de preparação de orçamento é produzida em STP e disponibilizada aos ministérios e instituições do Estado para nortear a preparação as suas propostas orçamentais.

Os limites de despesa agregada para o ano orçamental e os dois anos seguintes, são preparados, mesmo antes da primeira circular orçamental ser emitida e circulada pelos principais ministérios, mas não são aprovados pelo governo de STP. Os limites das despesas orçamentais não estão em linha com alguns programas financiados com o apoio externo.

Apesar dos ministérios e instituições governamentais receberem a informação sobre os limites previstos para a elaboração das suas despesas de médio prazo, eles não são aprovados pelo governo e, ainda, persiste uma grande variação entre os limites indicativos e os orçamentos elaborados e aprovados. Estes limites são utilizados apenas na etapa de preparação do QDMP. Esta dimensão é assim avaliada em “D”.

Dimensão 16.3 Alinhamento de planos estratégicos e orçamentos de médio prazo

Esta dimensão mede em que medida as propostas de políticas de despesa aprovadas se alinham com os planos estratégicos orçados dos ministérios ou com as estratégias sectoriais. Os planos estratégicos devem identificar os recursos necessários para atingir os objetivos, produtos e resultados planeados a médio prazo.

Em STP verifica-se a existência de alinhamento limitado entre a planificação estratégica e a operacional. Esta falta de alinhamento implica que, no final do período de implementação de um determinado plano, seja difícil monitorar e avaliar o seu grau de cumprimento e desempenho através da análise dos relatórios de execução orçamental anuais. Existem diversos planos de suporte à planificação estratégica do Governo (por exemplo o *Plano Nacional de Desenvolvimento 2017-2021*, *Programa do Governo*, *Estratégia Nacional de Redução da Pobreza*, *Plano Nacional de Investimento Agrícola e Segurança Alimentar e Nutricional*, *Visão 2030 Para São Tomé e Príncipe*, dentre outros).

No entanto, estes planos (i) não possuem estimativas dos custos das atividades e dos programas a serem implementados; (ii) não detalham os recursos necessários para a sua implementação; e (iii) não incluem a programação das despesas a médio ou longo prazo para pelo menos os primeiros 3 anos de implementação.

Considerando que não existe alinhamento dos planos estratégicos setoriais e os QDMP, esta dimensão é avaliada em “D”.

Dimensão 16.4 Consistência de orçamentos com estimativas do ano anterior

Esta dimensão avalia em que medida as estimativas de despesa no último orçamento a médio prazo estabelecem a base para o actual orçamento a meio prazo. Este será o caso se todas as variações de despesas entre os anos correspondentes em cada orçamento a médio prazo puderem ser totalmente explicadas e quantificadas.

Em STP, não são elaboradas comparações e explicações das diferenças entre os QDMP anuais deslizantes. Assim, o orçamento a médio prazo não está a funcionar como um processo dinâmico, com cada orçamento subsequente tendo por base o seu antecessor. Também, o planeamento a médio prazo não é incorporado na preparação dos orçamentos e não é utilizado como instrumento para reforçar a disciplina orçamental, para além do OGE anual.

Considerando que nas duas últimas propostas OGE (2018 e 2019) não são apresentados QDMP, enquanto existem diferenças significativas entre os valores estimados no âmbito dos dois últimos QDMPs sectoriais, sem explicações sobre as variações, esta dimensão é avaliada em “D”.

Reformas em curso e planeadas

Vide PI-14.

PI-17: Processo de elaboração do orçamento

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-17 Processo de elaboração do orçamento	D	O processo de elaboração do OGE é impactado pela instabilidade do calendário orçamental, as circulares com o tecto alocado às UG's sem previsão para os investimentos e atrasos significativos na apresentação do OGE à Assembleia Nacional.
17.1. Calendário orçamental	D	Existe um calendário orçamental teórico, com um prazo de 4 semanas alocado para a elaboração e apresentação dos anteprojetos orçamentais pelas unidades orçamentais, mas, nos últimos três anos, o Governo alterou significativamente as datas do calendário com as circulares orçamentais enviadas com atrasos e sem o tecto para os investimentos, não permitindo às UG's a elaboração de anteprojetos orçamentais fiáveis e atempadas.
17.2. Orientação para a elaboração do orçamento	D	Circulares orçamentais abrangentes e claras, reflectindo os limites máximos (tectos), com orientações para a elaboração do orçamento, são emitidas para as unidades orçamentais e distribuídas como aprovadas pelo Conselho dos Ministros, antes da submissão dos anteprojetos ao MPFEA, mas abrangendo somente as despesas correntes (sem tectos para despesas de investimento) para o próximo exercício.
17.3. Apresentação do orçamento à legislatura	D	Durante os últimos 3 anos, apenas a proposta de orçamento anual 2018 foi apresentada pelo governo para a Assembleia Nacional pelo menos um mês antes do início do exercício.

Este indicador mede a eficácia da participação das partes relevantes no processo de preparação do orçamento, incluindo a liderança política, e se essa participação é ordenada e atempada.

Em STP, conforme a Lei nº. 3/2007 o processo da elaboração do orçamento é liderado pela Direcção do Orçamento (DO), com a participação das DAF dos ministérios, de outras entidades públicas orçamentais e dos governos subnacionais, como ilustrado abaixo.



Fonte: DO / MPFEA 2018

Com base no artigo 13 da lei SAFE, a elaboração do orçamento segue os seguintes princípios e regras:

- **Anualidade:** O Orçamento tem o período de validade de 1 ano
 - **Unidade:** O Orçamento Geral do Estado é apenas um para todo o país. Compreende todos os órgãos do poder central, regional e local;
 - **Universalidade:** As despesas e receitas que determinem a alteração ao património (líquido) do Estado devem ser obrigatoriamente inscritas.
 - **Especificação:** Todas as receitas e despesas devem ser devidamente discriminadas com a sua correspondente designação.
 - **Não Compensação:** As receitas e despesas devem ser inscritas de forma bruta
 - **Não Consignação:** o produto de quaisquer receitas não deve ser afecto as despesas específicas
 - **Equilíbrio:** Todas as despesas previstas no orçamento devem ser cobertas por recursos inscritos no OGE
 - **Publicidade:** Todas as informações julgadas pertinentes contidas no OGE aprovado deverão ser publicadas
 - **Classificação Orgânica:** “Quem?” (que organismo do Estado) é responsável pela programação e execução da despesa.
 - **Classificação Funcional – “Em que Área?”** a despesa será realizada?
 - **Estrutura Programática – “Qual Finalidade?”** a despesa será realizada?
 - **Natureza Económica:** “Como?” será feita a despesa em termos económicos.
 - **Fonte de Recursos – “Qual Fonte de Recursos?”** será usada para suportar o gasto?
- Fonte: DO / MPFEA2018

A elaboração do orçamento é realizada no antigo SAFINHO ao nível do governo central e na RAP e, também, em folhas Excel ao nível de outras entidades públicas e das Câmaras Distritais. OSAFE-eactual não é um sistema totalmente integrado e não dispõe de um módulo para a elaboração do orçamento. O funcionamento do calendário orçamental, as orientações para a elaboração do orçamento e a sua apresentação na Assembleia Nacional são apresentados a seguir.

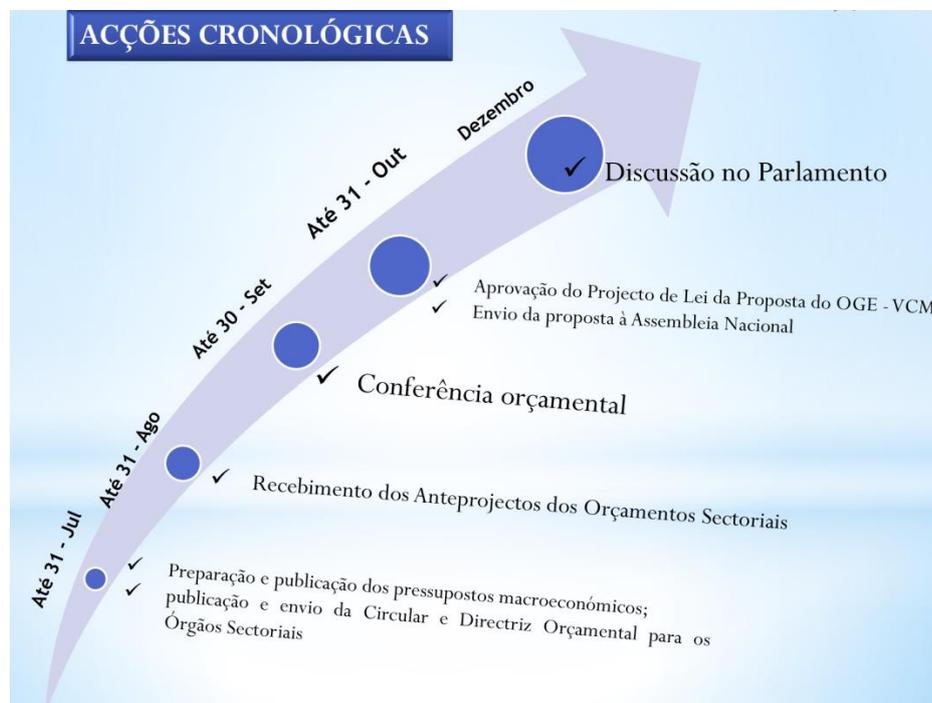
Dimensão 17.1. Calendário orçamental

Esta dimensão avalia a existência de um calendário fixo para o orçamento e em que medida esse calendário é cumprido.

Em STP, o ciclo de elaboração do orçamento anual tem as 3 fases seguintes:

1. Fase de elaboração– janeiro a julho;
2. Fase de consideração – agosto a setembro;
3. Fase de aprovação – outubro a dezembro.

Dentro das fases, acima, o processo de elaboração do orçamento tem 5 atividades, definidas no Calendário elaborado pela DO em 2016 e atualizado anualmente na circular para a elaboração do orçamento, enviada para todas as Unidades Gestoras (UG) do governo central, que define o calendário estabelecido para a elaboração do orçamento, como apresentado na ilustração, abaixo:



Fonte: DO / MPFEA2018

Normalmente o processo é iniciado considerando as metas acordadas com o Fundo Monetário Internacional, no mês de Junho-Julho. Após o estabelecimento das metas, as próximas etapas são as seguintes:

- ✓ Até o dia 31 de julho a DO envia os “tectos” para as unidades gestoras através da Circular e das diretrizes sobre a elaboração do orçamento;
- ✓ Até 31 de agosto as unidades gestoras enviam as suas propostas orçamentais:
 - Os ministérios enviam propostas detalhadas;
 - As Câmaras Distritais e a RAP enviam propostas em 2 alíneas: despesas com investimento público e despesas correntes;
- ✓ Até 30 de setembro é realizada a Conferência Orçamental: são convidadas todas as unidades gestoras para analisar e avaliar as propostas;
- ✓ Início de outubro é submetida a anteprojeto/proposta orçamental ao MEF;
- ✓ Até 31 de outubro a proposta lei é aprovada pelo conselho de ministros e submetida à Assembleia;
- ✓ Até o dia 31 de dezembro a Assembleia deve aprovar a lei orçamental;
- ✓ O Presidente da República promulga a lei orçamental, para sua entrada em vigor.

No caso de atraso na promulgação da lei orçamental, as UG’s são autorizadas a realizar despesas, com base nos duodécimos do orçamento do ano anterior, diminuído de 10%.

Em STP, asUG’s têm a possibilidade de iniciar os seus trabalhos para a elaboração de estimativas de orçamento bem antes do início do calendário orçamental. No entanto, estas unidades e o MEF são inibidas para iniciar a elaboração do orçamento. Assim, durante os últimos anos, o calendário mencionado acima permaneceu teórico e não respeitado, impactado pela limitada previsibilidade das receitas futuras,

dado que a maioria das receitas do OGE são provenientes dos parceiros externos. Como a maior parte de financiamento do orçamento depende dos parceiros, o Governo dedica os seus esforços na captação de recursos, mais do que na elaboração do orçamento racional, em base a um plano estratégico e um planeamento de médio prazo.

O tempo acordado para a elaboração dos anteprojetos orçamentais pelas unidades orçamentais é geralmente de 4 semanas. Os governos sub-nacionais e todas as unidades orçamentais recebem as informações sobre as afetações anuais (“tetos” orçamentais) apresentadas às UGs através de uma Circular para a elaboração da proposta orçamental pela DO do MPFEA, antes da conclusão e, em geral, antes do início do processo de elaboração dos seus próprios anteprojetos orçamentais.

Em 2018, a Circular da DO sobre a elaboração do orçamento 2019 foi enviada no dia 24 de Dezembro, solicitando o envio dos anteprojetos do orçamento até o dia 21 de janeiro de 2019. Assim, os governos subnacionais tiveram 4 semanas para a elaboração e envio dos seus anteprojetos para a DO. No entanto, as informações sobre as afetações anuais são relacionadas com transferências para despesas correntes, enquanto as despesas relativas com investimentos são decididas nos últimos minutos antes da apresentação da proposta do OGEs na Assembleia Nacional, limitando a capacidade das UG’s de elaboração de anteprojetos orçamentais fiáveis.

Durante os anos anteriores, o processo orçamental foi atrasado pelas solicitações do Governo de extensão do prazo para a apresentação da proposta do OGE. No entanto, as Circulares da DO foram enviadas para alocando sempre 4 semanas para a elaboração dos anteprojetos do orçamento.

Assim, os atrasos no processo, a falta de tetos para investimentos e na aprovação do orçamento criam incertezas sobre os valores das despesas e das receitas do anos N+1, diminuindo a capacidade de programação das suas atividades pelas UGs, sobre tudo na inclusão dos projetos de investimento nos anteprojetos do orçamento.

Considerando que existe um calendário orçamental teórico, com um prazo de 4 semanas alocado para a elaboração e apresentação dos anteprojetos orçamentais pelas unidades orçamentais, mas, nos últimos três anos, o Governo alterou significativamente as datas do calendário com as circulares orçamentais enviadas com atrasos e sem o teto para os investimentos, não permitindo às UG’s a elaboração de anteprojetos orçamentais fiáveis e atempadas, à dimensão 10.1 atribui-se a pontuação “D”.

Dimensão 17.2. Orientação para a preparação do orçamento

Esta dimensão avalia a clareza e abrangência das orientações, de cima-para-baixo, sobre a elaboração de propostas de orçamento. Examina a(s) circular(es) de orçamento, ou equivalente, para determinar se são fornecidas orientações claras sobre o processo orçamental, incluindo se são estabelecidos limites máximos de despesas ou outros limites de alocação para os ministérios ou outras unidades orçamentais ou áreas funcionais. Só as unidades orçamentais do governo central recebendo recursos diretamente ou autorização diretamente pela Assembleia.

Em STP, enquanto os anos subsequentes relevantes para os sistemas orçamentais a médio prazo não estão utilizados, o orçamento para todo o próximo ano orçamental é coberto pela orientação fornecida pela

circular orçamental, refletindo os tetos para as despesas correntes. No entanto, o valor dos investimentos não consta na Circular Orçamental.

A circular orçamental anual baseia-se em decisões tomadas na reunião do Conselho dos Ministros, sobre o processo e a estratégia orçamental do governo. Assim, o Conselho de Ministros deve ponderar e estabelecer anualmente o processo, o calendário, as prioridades e a estratégia para a elaboração do próximo orçamento. Portanto, o governo estabelece a direção para o próximo orçamento, a fim de fornecer a orientação necessária às UGs sobre os objetivos a serem alcançados durante o próximo ano orçamental e os montantes de financiamento que estarão disponíveis no orçamento, dentro do envelope orçamental. A Direção de Orçamento aloca o envelope orçamental agregado total (tecto), para os custos correntes para cada linha Ministerial e instituição estatal para orientar a preparação de seus orçamentos.

Assim, as unidades orçamentais recebem as informações sobre as afetações anuais disponibilizadas pelo governo central, antes da do início do processo de elaboração dos seus próprios orçamentos.

Considerando que circulares orçamentais abrangentes e claras, refletindo os limites máximos (tetos), com orientações para a elaboração do orçamento, são emitidas para as unidades orçamentais e distribuídas como aprovadas pelo Conselho dos Ministros, antes da submissão dos anteprojetos ao MPFEA, mas abrangendo somente as despesas correntes (sem tetos para despesas de investimento) para o próximo exercício, à dimensão 17.2 atribui-se a pontuação “D”.

Dimensão 17.3. Submissão do orçamento à legislatura

Esta dimensão avalia a pontualidade da apresentação da proposta de orçamento anual à legislatura ou órgão mandatado semelhante, de modo a que o órgão legislativo disponha de tempo adequado para rever o orçamento e para que a proposta de orçamento possa ser aprovada antes do início do ano orçamental.

Em STP, o orçamento anual do governo central orçamental é elaborado com base nas Grandes Opções do Plano e utiliza um processo integrado, assegurado através de um processo orçamental, definido na lei SAFE nº 3/2007 e na Lei nº 12/2009, que altera a lei SAFE, assim como no Regimento do ano 2007 da Assembleia que estipulam os seguintes:

- ✓ O Governo submeterá, até ao dia 31 de Outubro de cada ano à Assembleia Nacional a proposta do Orçamento Geral do Estado;
- ✓ A proposta de lei das Grandes Opções do Plano referente a cada ano é apresentada à Assembleia Nacional no prazo legalmente fixado;
- ✓ O Primeiro-Ministro remete ao Presidente da Assembleia Nacional, até 31 de Outubro de cada ano, a proposta de lei das Grandes Opções do Plano e a proposta de lei do Orçamento Geral do Estado para ano económico seguinte, com a sua documentação anexa.

Nos últimos anos estas datas não foram respeitadas, devido às solicitações do Governo à Assembleia de extensão do prazo, na espera de confirmações de financiamento pelos parceiros.

As propostas orçamentais anuais 2017 e 2018 foram submetidas à Assembleia menos de um mês e um mês e meio, respetivamente, antes do início do próximo ano orçamental. A proposta de orçamento 2019 foi submetida durante o mesmo ano, devido às eleições nacionais no ano 2018, que perturbou o processo

de preparação do orçamento normal. O processo de preparação orçamental foi acelerado e o governo conseguiu apresentar a proposta orçamental em menos de 3 meses após o final do ano 2019.

Quadro 17.3 Apresentação do Orçamento Geral do Estado à Assembleia

Orçamento / Ano Fiscal	Data de apresentação	Meses antes do próximo ano orçamental
2016 (OGE 2017)	02/12/2016	< 1 mês
2017 (OGE 2018)	15/11/2017	<1.5 meses
2018 (OGE 2019)	05/03/2019	Atrasado

Assim, a fraqueza na elaboração de previsões fiáveis de maneira atempada pelo Governo resulta em atrasos na finalização e apresentação do OGE para a Assembleia Nacional.

Considerando que, durante os últimos 3 anos, apenas a proposta de orçamento anual 2018 foi apresentada pelo governo para a Assembleia Nacional pelo menos um mês antes do início do exercício, à dimensão 17.3 atribui-se a pontuação “D”.

PI-18: Escrutínio legislativo do orçamento anual

Indicador/Dimensão	Pontuação M1 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-18 Escrutínio legislativo do orçamento	D+	O âmbito do escrutínio do OGE pela Assembleia é relevante, mas sem avaliar as políticas e agregados fiscais para o próximo ano, nem projeções a médio prazo, com procedimentos pre-estabelecidos e próximos das melhores práticas, mas com atrasos significativos no calendário de aprovação do OGE, enquanto existem regras claras, em geral respeitadas, mas com realocações administrativas extensas durante o ano orçamental.
18.1. Âmbito do escrutínio do orçamento	C	A revisão pela legislatura abrange as políticas e agregados fiscais para o próximo ano, assim como detalhes das despesas e receitas, sem projeções a meio prazo.
18.2. Procedimentos legislativos para o escrutínio do orçamento	A	Os procedimentos da legislatura para o escrutínio e aprovação das propostas dos OGEs (i) são estabelecidos antes da realização das audiências orçamentais, (ii) são seguidos e que (iii) elas incluem disposições para consultas públicas e, também, (iv) existem a 2ª e outras comissões especializadas setoriais para a análise, que (v) os processos contam com apoio técnico e procedimentos de negociação estabelecidos.
18.3. Calendário de aprovação do orçamento	D	A Assembleia Nacional aprovou o orçamento geral do Estado num prazo de até um mês após o início do ano, em só um dos últimos três anos fiscais.
18.4. Regras para ajustes ao orçamento pelo executivo	B	Existem regras (i) claras para realizar ajustes ao orçamento em curso pelo poder executivo, (ii) são respeitadas na maioria das instâncias e (iii) as regras permitem realocações administrativas extensas.

Este indicador avalia a natureza e a extensão do escrutínio legislativo do Orçamento Geral do Estado (OGE) anual. Considera em que medida o legislativo examina, debate, e aprova o OGE, incluindo a medida em que os procedimentos de análise do legislativo estão bem estabelecidos e são seguidos. O indicador avalia também a existência de regras para alterações, no ano, ao orçamento, sem aprovação prévia por parte da legislatura.

Dimensão 18.1. Âmbito do escrutínio do orçamento

Esta dimensão avalia o âmbito do escrutínio legislativo, em relação com a documentação recebida pelo Governo com a proposta da lei orçamental.

Em STP, existe uma legislatura bem funcional, a Assembleia Nacional, e o seu papel no processo orçamental é muito importante. O âmbito do controlo orçamental inclui, por parte da Assembleia, um montante relevante de discussão e audição pública do quadro orçamental e uma documentação relativamente limitada, compilada em 3 documentos que compõem a proposta da lei orçamental enviado pelo governo, como previsto no artigo 23 da lei SAFE:

1. Grandes Opções do Plano para o seguinte ano fiscal;
2. Orçamento Geral do Estado, incluindo:
 - a. Balanço preliminar da execução do OGE (governo central) do ano em curso (TOFE);
 - b. Fundamentação da previsão das receitas fiscais e da fixação dos limites da despesa (lei-relatório);
 - c. Receitas e despesas por função e natureza económica;
 - d. Demonstração do financiamento global do OGE com discriminação das principais fontes de recursos;
 - e. Relação de todos os órgãos e instituições;
3. Anexo com os orçamentos e execução orçamental de 7 Empresas Publicas.

Não é anexada a proposta de orçamento de todos os organismos com autonomia administrativa e financeira. No entanto, os valores a ser transferidos pelo Governo Central são apresentados no OGE, com a exceção da Assembleia Nacional.

Na secção dos pressupostos macroeconómicos da proposta do OGE enviada para a Assembleia são apresentados os objetivos do Governo em relação com a inflação e a paridade cambial, que poderiam apoiar a implementação de políticas monetárias expansionistas, como a redução das taxas de juros de mercado. No entanto, estes objetivos são teóricos, sem objetivos e políticas fiscais e agregados fiscais para o próximo ano definidas. No entanto, os detalhes específicos das estimativas de despesas e receitas são submetidos e analisados pela Assembleia.

Assim, a documentação OGE é relevante, mas não inclui a revisão das políticas fiscais para o próximo ano, nem as projeções fiscais a médio prazo e as prioridades a médio prazo. Assim, não é prevista a revisão da proposta orçamental em duas ou mais etapas, possivelmente envolvendo um intervalo entre a revisão dos aspetos de médio prazo e a revisão dos detalhes de estimativas para o próximo ano fiscal.

Considerando que a revisão pela legislatura abrange detalhes das despesas e receitas para o próximo ano, mas não políticas e agregados fiscais para o próximo ano, nem projeções fiscais a médio prazo, à dimensão 18.1 atribui-se a pontuação “C”.

Dimensão 18.2. Procedimentos legislativos para o escrutínio do orçamento

Esta dimensão avalia em que medida os procedimentos de revisão são estabelecidos e respeitados. Os procedimentos são relacionados com as disposições legislativas para consultas públicas, disposições organizacionais internas, incluindo comissões especializadas, apoio técnico e procedimentos de negociação.

Em STP, os procedimentos da legislatura, para a apreciação das propostas orçamentais, são elaborados e aprovados pela legislatura bem antes das audiências orçamentais e são seguidos na prática. O artigo 25 da lei SAFE estipula que, para a aprovação do OGE, a Assembleia delibera sobre a proposta de lei OGE, remetida pelo Primeiro-Ministro, até o dia 15 de Dezembro de cada ano, desde que os prazos fixados no artigo 24, como alterado pela lei 12/2009 (alteração da lei SAFE), ou seja até o dia 31 de outubro, são respeitados. A mesma data é prevista também no artigo 205 do Regimento da Assembleia Nacional. Durante os últimos anos estas disposições não estão sendo respeitadas. Entretanto, as mudanças políticas e a alta dependência do orçamento do estado dos financiamentos externos, realizados pelo mecanismo de apoio orçamental externo, atrasam a elaboração da proposta da lei orçamental e a sua submissão na Assembleia.

Os procedimentos da Assembleia, para a aprovação do orçamento, incluem disposições organizacionais internas, como comissões de revisão especializadas, apoio técnico e procedimentos de negociação.

Cabe à 2ª Comissão da Assembleia a análise da proposta da Lei Orçamental. Essa comissão conta com o apoio técnico das Comissões especializadas nos vários setores económicos, de acordo com as suas competências nas diferentes matérias e convoca para esclarecimentos membros do Governo, se for necessário. Reunindo os pareceres das diferentes comissões, a 2ª Comissão elabora um parecer consolidado que apresenta ao Plenário da Assembleia. O artigo 220º do Regimento da Assembleia estipula os seguintes procedimentos para os debates públicos:

- O debate sobre o Programa do Governo inicia-se findos os esclarecimentos previstos (no artigo anterior ou), a solicitação de qualquer Deputado, no prazo máximo de 48 horas após a distribuição do texto do Programa;
- O debate é organizado pela Conferência, nos termos do artigo 158º;
- Durante o debate sobre o Programa do Governo, as reuniões da Assembleia não têm período de antes da ordem do dia;
- O debate termina com as intervenções de um Deputado de cada grupo parlamentar e do Primeiro-Ministro, que o encerra.

Após os debates públicos do Projeto de lei do OGE, com a participação dos membros do Governo, a 2ª Comissão submete de novo a proposta de OGE alterada ao Plenário para a aprovação final. Os procedimentos, também incluem disposições organizacionais internas, pelas quais a 2ª Comissão conta com o apoio de técnicos especializados na análise do OGE e na elaboração de parecer para o Plenário.

Assim, na área dos procedimentos de aprovação da lei orçamental, o processo de análise e escrutínio da proposta de orçamento pela Assembleia é consistente com as melhores práticas internacionais.

Considerando que (i) os procedimentos da legislatura para o escrutínio e aprovação das propostas dos OGEs são estabelecidos antes da realização das audiências orçamentais, (ii) são seguidos e que (iii) elas incluem disposições para consultas públicas e, também, (iv) existem a 2ª e outras comissões especializadas setoriais para a análise, que (v) os processos contam com apoio técnico e procedimentos de negociação estabelecidos, à dimensão 18.2 atribui-se a pontuação “A”.

Dimensão 18.3. Calendário de aprovação do orçamento

Esta dimensão avalia a pontualidade do processo de escrutínio em termos da capacidade da legislatura de aprovar o orçamento antes do início do novo ano fiscal.

O prazo da aprovação do OGE é importante para o recebimento pelas unidades orçamentais da informação sobre os recursos que elas terão à sua disposição para a sua prestação de serviços. Um fator importante que define o tempo que a Assembleia despõe para o seu escrutínio é a pontualidade da apresentação das propostas de orçamento do executivo para ela.

No quadro 18.3, abaixo, são apresentadas as datas de submissão das propostas de orçamento para a Assembleia Nacional e de aprovação dos OGE pela Assembleia, para os exercícios (FY) 2016 a 2019.

Quadro 18.3: Datas de apresentação e aprovação dos OGEs

Orçamento Ano Fiscal	Data de apresentação	Data de aprovação pela Assembleia	Data de promulgação pelo Presidente da República
2016	20/11/2015	19/01/2016	04/02/2016
2017	02/12/2016	27/01/2017	31/01/2017
2018	15/11/2017	09/03/2018	14/03/2018
2019	05/03/2019	02/04/2019	16/04/2019

No quadro acima, pode ser apreciado o tempo real que a legislatura necessitou para realizar a revisão e a aprovação da proposta de orçamento.

Assim, os atrasos do governo para a apresentação da proposta da lei orçamental e da Assembleia para a finalização dos procedimentos da aprovação orçamentária resultam em atrasos na aprovação do OGE, que ocorre em geral depois do início do ano orçamental. No entanto, a Assembleia analisa e aprova os OGE dentro do período médio de um mês após a sua apresentação pelo Governo, com a exceção do OGE 2018 que demorou mais de 3 meses, devido às eleições de 2018, que perturbaram a pontualidade do processo orçamentário.

Considerando que a Assembleia Nacional aprovou o orçamento anual num prazo de até um mês após o início do ano, em um só dos últimos três anos fiscais, à dimensão 18.3 atribui-se a pontuação “D”.

Dimensão 18.4. Regras para ajustes ao orçamento pelo executivo

Esta dimensão avalia as disposições jurídicas tomadas para alterações do orçamento pelo governo durante o ano orçamental, sem a exigência de aprovação legislativa. Tais alterações constituem uma característica comum dos processos orçamentais anuais. Para evitar comprometer a credibilidade do orçamento original, qualquer autorização de alterações do orçamento pelo executivo deveria respeitar regras que seriam claramente definidas.

Em STP, o artigo 35º da lei SAFE estabelece as regras sobre as alterações orçamentais, como segue:

- As alterações dos limites fixados no OGE são efetuadas por lei sob proposta do Governo devidamente fundamentada;
- É da competência do Governo a redistribuição de dotações dentro dos limites estabelecidos pela Assembleia na lei orçamental;

- A transferência de dotações de um órgão ou instituição do Estado para outro deve ser tratada no OGE de forma a identificar as entidades envolvidas.

Apesar do artigo 15º da lei SAFE, estipular que nenhuma despesa pode ser assumida, ordenada ou realizada sem que, sendo legal, se encontre inscrita devidamente no OGE aprovado, tenha cabimento na correspondente verba orçamental e seja justificada, a OGE 2019 no seu artigo 16, de acordo com o artigo 35 da lei SAFE, acima mencionado, dá ao Governo um grande poder discricional para realizar alterações orçamentais durante o ano fiscal.

Assim, as regras para realizar ajustes ao orçamento são claramente definidas e durante o último ano fiscal 2018, foram realizados ajustes ao orçamento pelo executivo, sem a aprovação da Assembleia. Os ajustes não foram relacionados com expansão das despesas totais. O Governo não pode aumentar o valor total do OGE se não passa pela Assembleia, salvo investimentos com recursos externos, mas pode diminuir o valor total, como aconteceu em 2018, com a diminuição do OGE de 30% (excluindo salários). As realocações orgânicas e entre fontes são frequentes e significativas, como identificado no PI-2, com impactos colaterais ao nível funcional.

Considerando que (i) existem regras claras para realizar ajustes ao orçamento em curso pelo poder executivo, (ii) são respeitadas na maioria das instâncias e (iii) as regras permitem realocações administrativas extensas, à dimensão 18.4 atribui-se a pontuação “B”.

Reformas em curso ou planeadas

O BAD está apoiando a elaboração de um módulo SAFE para a elaboração do orçamento.

Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento

PI-19: Administração da receita

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-19 Administração da receita	D	A capacidade de administração da receita é penalizada pelas limitações do registo, falta de informação prática e atualizada sobre os recursos das decisões da administração fiscal, as limitações na gestão do risco da receita, não implementação do SydoniaWorld, inexistência de um plano de melhoria de fiscalização e de conformidade e fraquezas no monitoramento dos atrasados.
19.1 Clareza nos direitos e obrigações dos contribuintes	D	As informações disponibilizadas, nos websites respetivos, pela Direcção dos Impostos e pela Direcção-geral das Alfândegas, entidades responsáveis pela cobrança da maior parte das receitas, embora contenham a principal legislação aplicável aos direitos e obrigações dos contribuintes, não cobrem todas as fases de registo e nem contêm informação prática ou atualizada sobre as vias e procedimentos de recurso das decisões da administração fiscal.
19.2 Gestão do risco da receita	D	O quadro existente para avaliar e hierarquizar os riscos proveniente do não cumprimento dos regulamentos tributários não é abrangente e nem sistemático, não cobrindo os quatro domínios, para o caso da Direcção dos Impostos e não está implementado no SydoniaWorld, para as receitas geridas pela Direcção-geral das Alfândegas.
19.3 Auditoria e investigação da receita	D	Não existe um plano de melhoria de conformidade e só foram concluídas 41,2% das auditorias e fiscalizações

19.4 Monitoramento da receita em atraso	D	Os dados sobre atrasados da Direcção dos Impostos demonstram que 86% dos atrasados têm mais de 12 meses e representam 25% das receitas fiscais de 2018 e os dados da Direcção-Geral das Alfândegas não permitem conhecer a idade dos atrasados.
---	---	---

Este indicador avalia os procedimentos utilizados para recolher e monitorar as receitas do governo central. O indicador contém quatro dimensões.

Em São Tomé e Príncipe, as entidades que administram a maior parte (83%) das receitas correntes são a Direcção dos Impostos e a Direcção-Geral das Alfândegas, conforme se pode verificar da tabela seguinte:

Entidades	Categoria de receitas	Receitas Cobradas	
		Valor	% do Total
Direcção dos Impostos		610.654.640	45%
	Imposto sobre os Rendimentos de pessoas Singulares	247.359.594	18%
	Imposto sobre os Rendimentos de pessoas Coletivas	97.780.722	7%
	Imposto sobre o património	13.467.535	1%
	Imposto de consumo	156.014.121	11%
	Impostos diversos	96.032.668	7%
Direcção-geral das Alfândegas		515.360.511	38%
	Direitos de Importação	232.201.748	17%
	Direitos de Importação Sobretaxa	253.784.581	19%
	Emolumentos Gerais Aduaneiros	3.621.335	0%
	Impostos e taxas diversas	25.752.847	2%
Direcção-geral do Tesouro		212.347.000	16%
	Rendimentos de Petróleo	212.019.000	16%
Outras Entidades		26.271.953,8	2%
	Outros	27.271.953,8	2%
TOTAL		1.365.306.104,5	100%

Dimensão 19.1 Clareza nos direitos e obrigações dos contribuintes

Esta dimensão avalia em que medida os indivíduos e as empresas têm acesso à informação sobre os seus direitos e obrigações, e aos procedimentos administrativos e processos que lhes permitam apresentar reclamações perante, por exemplo, um órgão justo e independente fora do sistema jurídico normal (de preferência um “tribunal fiscal”) que seja capaz de avaliar os mesmos.

No que se refere aos impostos geridos e cobrados pela Direcção dos Impostos, a principal legislação tributária: Leis que aprovam os códigos dos impostos sobre o rendimento das pessoas colectivas e singulares, sobre sucessões e doações, os regulamentos sobre o imposto de selo, imposto de SISA, contribuição predial urbana e decretos-leis sobre imposto de consumo de produção local e prestação de serviço, bem como o código geral tributário e o de processo e procedimento tributário (sendo que esta não está actualizada), estão disponíveis publicamente no site da Direcção (www.impostos.gov.st). Estão igualmente disponíveis no website minutas e formulários para declaração do início da atividade, para o pagamento dos impostos e um calendário para o cumprimento das obrigações fiscais.

No balcão da Direcção dos Impostos, na Cidade de São Tomé, estão disponíveis brochuras com explicação das alterações da legislação tributária efetuada em 2016, declaração de início de atividade e sobre a declaração de rendimentos, fazendo ela igualmente recurso à comunicação nos medias dos momentos de pagamento de impostos, não se concentrando, todavia, a comunicação na educação fiscal, visando o respeito e o cumprimento das obrigações fiscais pelos contribuinte.

No que se refere aos impostos geridos pela Direcção-geral das Alfândegas, esta disponibiliza links no seu website (www.alfandegas.st) para a consulta da legislação aduaneira (Código Aduaneiro), bem como o acesso a brochuras sobre o processamento das obrigações aduaneiras e o acesso e utilização do Sydonia pelos despachantes oficiais. A Câmara dos Despachantes Oficiais confirma a disponibilização das informações sobre o quadro legal, bem como os procedimentos relativos à tramitação aduaneira.

Entretanto, não existe informação acessível e de compreensão fácil, customizada para cada tipo de contribuinte (i) sobre o processo de registo de contribuintes, nomeadamente do número de identificação fiscal (NIF) que é utilizado para o processamento das obrigações fiscais e não fiscais dos contribuintes, recebimento de valores do Estado, para a criação de contas bancárias e registo no sistema de previdência social, (ii) sobre o pagamento das dividas fiscais e nem (iii) sobre o sistema de reclamação/recurso das decisões da Direcção-geral da Alfândegas e da Direcção dos Impostos. Neste último caso, a informação disponível no site não contempla a alteração efectuada, pelo Decreto-Lei 22/2016, ao Código do Processo e Procedimento Tributário na componente das competências e procedimentos da Administração Fiscal para os processos de execução fiscal, passando para esta competência anteriormente atribuída aos Tribunais.

No que se refere às decisões da Administração fiscal e aduaneira, após reclamação do contribuinte, cabe recurso administrativo dirigido ao Ministro responsável da área das finanças e, caso seja indeferido, recurso judicial ao Juiz do Tribunal Tributário Nacional (sendo ele um Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça) e ao Supremo Tribunal de Justiça, respectivamente. Entretanto, em relação aos processos judiciais, não existem evidências de processos submetidos a essas instâncias nos últimos 12 (doze) meses.

Neste quadro, considerando que as informações disponibilizadas, nos websites respectivos, pela Direcção dos Impostos e pela Direcção-geral das Alfândegas, entidades responsáveis pela cobrança da maior parte das receitas, embora contenham a principal legislação aplicável aos direitos e obrigações dos contribuintes, não cobrem todas as fases de registo e nem contêm informação prática ou actualizada sobre as vias e procedimentos de recurso das decisões da administração fiscal, é atribuída a dimensão a pontuação de “D”.

Reformas em curso e planeadas

A Direcção-geral das Alfândegas tem em curso o desenvolvimento de um portal web, para permitir a a melhor divulgação da informação aos contribuintes.

Dimensão 19.2 Gestão do risco da receita

A dimensão avalia em que medida uma abordagem abrangente, estruturada e sistemática é utilizada, nas entidades que administram a receita, para avaliar e priorizar os riscos de incumprimento dos contribuintes,

especificamente nas 4 fases de (i) registo, (ii) declaração, (iii) pagamento e (iv) reembolso de impostos e taxas aduaneiras.

Os principais impostos geridos pela Direcção dos Impostos, a saber os impostos sobre o rendimento de pessoas colectivas e singulares da categoria B, são auto-declarados em Abril, fazendo o contribuinte o pagamento do valor do imposto e o pagamento por conta do ano anterior. Com base na declaração efectuada, a Direcção dos Impostos procede à análise e à eventual fixação de liquidação adicional. De modo a melhor gerir o risco da receita, a Direcção dos Impostos criou uma Unidade de Grandes Contribuintes, dentro das suas unidades orgânicas, com o objectivo de gerir os grandes contribuintes (os cujo volume de negócios é superior a 10 milhões de Dobras), estimados em aproximadamente 80 empresas, responsáveis por cerca de 70% das receitas cobradas pela Direcção dos Impostos.

Entretanto, embora concentre-se na análise das declarações efectuadas e pagas pelos grandes contribuintes, a Unidade não dispõe de um plano global para a gestão dos riscos e nem exerce actividades nas fases de registo e declaração dos grandes contribuintes (em 2017 estimava-se que apenas 27 dos 67 grandes contribuintes tinham submetido a sua declaração). Do mesmo modo, a Direcção dos Impostos não definiu uma abordagem especifica para os médios contribuintes. Acresce a esta situação o facto de não existir um plano estratégico que defina objectivos de médio prazo, os resultados esperados e indicadores que permitam medir o atingir das metas fixadas.

A Direcção-geral das alfândegas não dispõe de um plano, processos e procedimentos documentados visando a gestão de risco nas 4 fases, embora tenha na sua estrutura orgânica uma estrutura, os serviços anti-fraude, com a missão, *inter alia*, de “...preparar estratégias, planejar ...e propor medidas necessárias ao combate e à evasão fiscal e fraude fiscal... e ... organizar e manter actualizadas bases de dados direccionadas para utilização da técnica de análise de risco...”.

No que se refere ao sistema de informação de suporte às actividades aduaneiras da Direcção-geral das Alfândegas, o SydoniaWorld, este dispõe de funcionalidades para a gestão automatizada do risco, pela criação de perfis de risco a nível do processamento da entidade importadora ou exportadora, mercadorias importadas, sua declaração e controle. Todavia, estas funcionalidades não estão em funcionamento, dado ainda não terem sido parametrizadas, não permitindo deste modo efectuar e automatizar a gestão do risco nas alfândegas o que permitiria focar as intervenções da Direcção-geral nas áreas de risco prioritárias.

Assim, considerando que o quadro existente para a avaliar e hierarquizar os riscos proveniente do não cumprimento dos regulamentos tributários não é abrangente e nem sistemático, não cobrindo os quatros domínios, para o caso da Direcção dos Impostos e não está implementado no SydoniaWorld, para as receitas geridas pela Direcção-geral das Alfândegas, atribui-se à dimensão a pontuação de “D”.

Reformas em curso e planeadas

No quadro do seu plano estratégico, a Direcção-geral das Alfândegas tem previsto a sistematização e parametrização de perfis de riscos no sistema SydoniaWorld, permitindo a automatização desse controlo.

Dimensão 19.3 Auditoria e investigação da receita

Esta dimensão avalia se existem controlos suficientes para dissuadir a evasão fiscal e garantir que as ocorrências de incumprimento sejam descobertas.

Os principais impostos geridos pela Direcção dos Impostos são auditados e fiscalizados, nos termos legais, através da secção de fiscalização e dos inquéritos fiscais do Departamento de Fiscalização e Acção Fiscal, que exerce a sua actuação com recurso a 11 funcionários, apoiada por uma brigada *ad-hoc* constituída por elementos de outras direcções.

Neste quadro, no ano de 2018, foram efetuadas as seguintes auditorias e fiscalizações:

Tipo de Contribuinte	Planeadas	Não Planeadas	Total	Concluídas	% de conclusão
Grande Contribuinte	14	4	18	4	22%
Outros	16	0	16	10	62,5%

Fonte: Relatório de Execução da Secção de Fiscalização

Entretanto, a actuação dessa secção é impactada negativamente pelo facto do Plano inicial de fiscalização de 2018, não ter objetivos, resultados e metas claros, de forma a levar o contribuinte à conformidade voluntária do contribuinte no cumprimento das suas obrigações fiscais e do plano proposto pelo Fundo Monetário Internacional não ter sido implementado. A sua acção é também reduzida pelo facto de não terem implementado os instrumentos de planificação e de realização das auditorias e fiscalizações elaborados com apoio técnico do Fundo Monetário Internacional, nem de se ter finalizado a proposta do Manual de Auditoria Fiscal. Em 2018, o Plano de fiscalização foi actualizado de modo a cobrir os anos de 2019-2020, embora à data da presente avaliação ainda não tivesse sido aprovado.

A Direcção-geral das alfândegas tem o seu quadro legal de auditoria, no que se refere ao pós-desalfandegamento das mercadorias, definido pelo Decreto nº 24/2009, que estabelece as regras que regulam a realização deste tipo de auditorias, nomeadamente que entidades podem ser objecto das mesmas, os procedimentos a serem efectuados, as bases de análise e os direitos e deveres das partes do processo, embora não se organize em termos de identificação de grandes contribuintes. Entretanto, durante o ano de 2018, apenas foram efectuadas 3 auditorias.

Neste quadro, tendo em conta a inexistência de um plano de melhoria de conformidade das auditorias e pelo facto de só 41,2% das auditorias e fiscalizações terem sido concluídas, é atribuída à dimensão a pontuação de “D”.

Reformas em curso e planeadas

Através do seu Serviço Jurídico, a Direcção-geral das Alfândegas, prevê a elaboração de uma proposta de Regulamento de Auditoria Interna, que permita enquadrar essa actividade e sirva de base ao desenvolvimento do quadro geral de auditorias internas.

Dimensão 19.4 Monitoramento da receita em atraso

A dimensão avalia em que medida se gere adequadamente os pagamentos em atraso nas entidades de administram a receita, com ênfase sobre o nível e a antiguidade dos atrasados de receita.

Em STP não existe uma definição formal e operacional de atrasados, não existindo manuais que contenham regras ou procedimentos de gestão de atrasados e nem relatórios regulares sobre a questão. De forma geral, os atrasados são definidos como receitas não arrecadas na data devida para o seu pagamento, nos termos do quadro legal e regulamentar vigente. Assim, no caso da Direcção dos Impostos, esta situação anómala é agravada pelo facto do sistema informático desta assumir toda a receita liquidada como em atraso, conforme informação dos técnicos desta Direcção. A nível da Direcção-Geral das Alfândegas, assume-se como atrasados, todas as receitas de despachos alfandegários efectuados e levantados, que não tenham sido pagos.

Nestes termos, a Direcção dos Impostos disponibilizou os seguintes dados, que devem ser interpretados com as restrições acima referidas:

Item	Valor (STN milhões)	em % do total de atrasados (31/12/2018)	em % das Receitas Fiscais de 2018
Stock de atrasados > a 12 meses a 31/12/2018	235.273.958	86%	21%
Atrasados de 2018	38.826.085	14%	4%
Total de Atrasados a 31/12/2018	274.100.043	100%	25%
Total das Receitas Fiscais de 2018	1.099.410.559		100%

Fonte: Dados da DI e TOFE 2018 (DC) em milhões de dobras

Constata-se que os atrasados com mais de 12 meses representam 86% do stock total de atrasados a 31 de Dezembro de 2018 e 25% das receitas fiscais de 2018.

A Direcção-Geral das Alfândegas forneceu dados globais de atrasados, os quais não contêm a desagregação suficiente para se saber a antiguidade dos mesmos.

Atrasados no Sistema Sydonia World por ano		
2016	2017	2018
4 419 053	5 162 158	8 247 532

Fonte: Dados da DgA em milhões de dobras

Tendo em conta i) que os dados sobre atrasados disponibilizados pela Direcção dos Impostos, com as limitações acima referidas, demonstram que 86% dos atrasados têm mais de 12 meses e que representam 25% das receitas fiscais de 2018 e ii) que os dados da Direcção-Geral das Alfândegas não permitem conhecer a idade dos atrasados, à dimensão 19.4 é atribuída a pontuação de “D”.

PI- 20: Contabilização da receita

Indicador/Dimensão	Pontuação M1 (WL)	Justificação da Pontuação
PI-20 Contabilização da receita	C+	Os processos ligados à contabilização e transferência, para a conta única do Tesouro são eficazes, para a maior parte da receita cobrada. Todavia, os processos ligados à reconciliação das liquidações de impostos, cobranças, pagamentos e impostos em atraso não são feitos atempadamente e regularmente.
PI-20.1 Informação sobre a cobrança de receitas	B	A Direcção do Tesouro recebe, com uma periodicidade diária, um relatório da Direcção dos Impostos, consolidando as cobranças de receitas desta e da Direcção Geral das Alfândegas, sendo que estes valores representam a maior parte (aproximadamente 80%) das receitas fiscais e não fiscais cobradas em STP no ano de 2018
PI-20.2 Transferência das receitas cobradas	B	A Direcção dos Impostos e a Direcção-Geral das alfândegas, entidades que cobram a maior parte das receitas fiscais e não fiscais do governo central, transferem as receitas cobradas para a Conta Única do Tesouro, num prazo máximo de 24h e 48h, respetivamente, atribui-se à dimensão 20.2 a pontuação de "B".
PI-20.3 Reconciliação das contas da receita	C	As entidades que cobram a maior parte das receitas, a Direcção dos Impostos e a Direcção-Geral das Alfândegas, reconciliam diariamente as transferências para o Tesouro, pela via da integração desta informação com o SAFE-e, mas, todavia, a informação sobre os impostos devidos e os impostos em atraso não é passível de ser fornecida, pela Direcção dos Impostos, até 8 semanas após o fim do semestre.

Dimensão 20.1 Informação sobre a cobrança de receitas

Esta dimensão avalia em que medida o Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul (MPFEA) ou um órgão com responsabilidades similares, coordena as atividades de administração da receita e é responsável por recolher e elaborar relatórios de informação atempada sobre as receitas cobradas.

O Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul tem a responsabilidade de "... *conduzir, executar ... a política financeira do Governo...*" e promover "...*a gestão racional dos recursos financeiros...*".

A ele cabe, em 2018, através da Direcção dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas, a arrecadação, a cobrança e contabilização de quase 80% das receitas fiscais e não fiscais, que são posteriormente centralizadas pela Direcção do Tesouro e pela Direcção de Contabilidade Pública.

A Direcção dos Impostos é o órgão do MPFEA, incumbido de liquidar e cobrar o IRC, IRS, entre outros impostos e taxas. Ela procede à produção de informação consolidada, desagregada por tipo, das receitas por si cobradas, através do sistema de informação dos impostos. Este é alimentado pela informação do recebimento das receitas depositadas, pelos contribuintes ou pela tesouraria dos impostos, na Conta Única do Tesouro, sediada no BCSTP.

A Direcção-Geral das Alfândegas é o órgão que procede à cobrança e arrecadação dos direitos aduaneiros e demais imposições fixadas pela legislação aduaneira. Para o efeito, utiliza o sistema de informação denominado Sydonia World, desenvolvido pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED). As receitas cobradas são depositadas inicialmente numa conta de passagem existente num banco comercial que, no prazo de 48h, as transfere para a Conta Única do Tesouro sediada no BCSTP, acompanhado da informação de cobrança dos impostos de importação.

Esta informação é integrada pela Direcção dos Impostos no respectivo sistema de informação, após o recebimento dos valores.

Assim, a Direcção dos Impostos produz, diariamente, informação consolidada de aproximadamente 80% das receitas fiscais e não fiscais cobradas, desagregada por tipo de receita, e a transmite às Direcções do Tesouro e da Contabilidade Pública, para inclusão no sistema de informação SAFE-e.

Existem, contudo, entidades que efectuem a arrecadação e a cobrança de taxas, tais como a Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, o Serviço de Migração e Fronteiras e Centro de Investigação Agro-tecnológica e cuja informação de cobrança só é reportada, à Direcção de Contabilidade e à Direcção do Tesouro, em prazos superiores a um mês.

Considerando, que a Direcção do Tesouro recebe, com uma periodicidade diária, um relatório da Direcção dos Impostos, consolidando as cobranças de receitas desta e da Direcção-Geral das Alfândegas e que estes valores representam a maior parte (aproximadamente 80%) das receitas fiscais e não fiscais cobradas em STP no ano de 2018, à dimensão 20.1. é atribuída a pontuação de “B”.

Dimensão 20.2 Transferência das receitas cobradas

Esta dimensão avalia a celeridade das transferências das receitas cobradas para o Tesouro ou outras entidades designadas, isto a fim de assegurar que os fundos estejam disponíveis o mais rapidamente possível para apoiar a gestão de caixa e, em última análise, as despesas

A Lei do SAFE atribui ao subsistema do Tesouro Público a responsabilidade da gestão da tesouraria. Assim, dispõe, no artigo 40º, a unidade da Tesouraria, ou seja, que todos “...os recursos públicos devem ser centralizados...”. Para o efeito, o artigo 41º institui a criação de uma conta única, sediada no Banco Central de São Tomé e Príncipe, denominada Conta Única do Tesouro (CUT), para a arrecadação e cobrança das receitas e o pagamento das despesas, cobrindo todos os fundos de origem fiscal ou extrafiscal.

Assim, em 2018, o equivalente a aproximadamente 80% do montante total das receitas fiscais e não fiscais foi arrecado e cobrado através da CUT. Seja, directamente, pelo pagamento dos impostos e taxas, geridos pela Direcção dos Impostos, seja indirectamente, pela transferência, num período máximo de 48 horas, de uma conta de passagem aberta num banco comercial, dos impostos e taxas cobrados pela Direcção-Geral das Alfândegas ou através do depósito feito pela Direcção dos Impostos, das arrecadações feitas na sua tesouraria.

Considerando que a Direcção dos Impostos e a Direcção-Geral das alfândegas, entidades que cobram a maior parte das receitas fiscais e não fiscais do governo central, transferem as receitas cobradas para a Conta Única do Tesouro, num prazo máximo de 24h e 48h, respectivamente, atribui-se à dimensão 20.2 a pontuação de “B”.

Dimensão 20.3 Reconciliação das contas da receita

Esta dimensão avalia em que medida os montantes agregados relativos às avaliações fiscais/cobranças, atrasos e transferências para o Tesouro ocorrem regularmente e são reconciliados em tempo útil. Isso de

forma a garantir que o sistema de cobrança e de transferência funcione como previsto e que o nível de atrasos e receita em trânsito seja monitorado e minimizado.

A reconciliação dos valores agregados recebidos na CUT e contabilizados pelo sistema de informação dos impostos, é feita diariamente entre o Tesouro e a Direcção dos Impostos.

A reconciliação das liquidações de receita fiscais e não fiscais para um dado período, e as cobranças efectuadas para o mesmo período não é feita de forma sistemática e em consequência não se pode obter informação sobre os montantes de receitas em atraso. Esta situação é ampliada pelo facto da Direcção dos Impostos não ter uma definição operacional do que é um imposto em atraso.

Considerando que as entidades que cobram a maior parte das receitas, a Direcção dos Impostos e a Direcção Geral das Alfândegas, reconciliam diariamente as transferências efectuadas a favor do Tesouro, pela via da integração desta informação com o SAFE-e, mas que, todavia, a informação sobre os impostos devidos e os impostos em atraso não é passível de ser fornecida, pela Direcção dos Impostos, até 8 semanas após o fim do semestre, é atribuída à dimensão 20.3 a pontuação de “C”.

PI-21: Previsibilidade da alocação de recursos no ano

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI 21. Previsibilidade da alocação de recursos no ano	C	Os saldos de caixa são preparados pelo BCSTP e submetidos ao Tesouro diariamente, com a maior parte dos saldos consolidados posteriormente numa base mensal. Para a atualização trimestral e mensal dos planos de tesouraria a DT não recebe informação pelos setores, enquanto a liberação dos recursos é realizada mensalmente, subindo o impacto dos frequentes ajustes orçamentais pelo Governo.
21.1. Consolidação dos saldos de caixa	C	A maioria dos saldos de caixa são consolidados diariamente, mas a maior parte (acima de 75%) dos saldos são consolidados posteriormente numa base mensal.
21.2. Previsão e monitorização do fluxo de caixa	C	A DT elabora planos de tesouraria anuais, atualizados trimestralmente e mensalmente, mas sem recebimento e consolidação dos planos de tesouraria elaborados pelas UG's, resultando em fluxos de caixa interinos que não são baseados em informação actual de receita e despesa.
21.3. Informações sobre limites de autorização	C	A informação mensal e fiável é enviada para as UG's sobre a liberação dos recursos e os compromissos máximos para o próximo mês.
21.4 Importância dos ajustes orçamentais durante o exercício	C	Em 2018 as alterações e ajustes orçamentais realizadas pelo executivo são relativamente transparentes, mas frequentes e significativos.

Este indicador avalia em que medida o MPFEA é capaz de prever os compromissos de despesa conta as suas necessidades e disponibilidades de caixa e assim disponibilizar informações fiáveis sobre a disponibilidade de fundos às unidades orçamentais para a prestação dos seus serviços.

Em STP, os saldos de caixa são preparados pelo BCSTP e submetidos ao Tesouro diariamente. Os mesmos são posteriormente consolidados numa base mensal. Constata-se a redução gradual e crescente de contas fora da CUT e um controlo maior das contas existentes. As UG's preparam as previsões do fluxo de caixa para cada exercício fiscal bem como preparam actualizações mensais, estas últimas nem

sempre partilhadas com o Tesouro. Por outro lado, o sistema de execução financeira permite a cabimentação de despesas por períodos longos e acima de três meses. Por exemplo, em 2015 verificaram-se alterações orçamentais sem o devido conhecimento dos órgãos fiscalizadores.

Dimensão 21.1. Consolidação dos saldos de caixa

Esta dimensão avalia em que medida o MPFEA pode identificar e consolidar os saldos de caixa de forma a poder informar a liberação de fundos para a execução orçamental. A utilização de uma Conta Única do Tesouro (CUT) ou contas centralizadas num único banco, normalmente o Banco Central, facilita a consolidação das contas bancárias e é a boa prática recomendada.

Em STP, a CUT é um conjunto de contas bancárias no BCSTP, vinculadas entre si, através das quais o Governo gere as suas receitas e despesas e que lhe permite prever o seu fluxo de caixa. Apesar da existência de várias contas do Governo Central não controladas diretamente pelo BCSTP e o Tesouro, os recursos transitados são marginais.

As Direções do Tesouro e da Contabilidade Pública recebem diariamente um relatório da Direcção dos Impostos, consolidando as cobranças de receitas e os saldos bancários desta e da Direcção-Geral das Alfândegas. Os valores representam a maior parte (aproximadamente 80%) das receitas fiscais e não fiscais cobradas em STP, no ano de 2018.

Também, o Banco Central efetua a consolidação das contas bancárias do Governo Central diariamente e comunica essa informação através da emissão de um extrato que segue para a Direcção do Tesouro. O extrato contém a descrição das movimentações e o saldo da Conta Única do Tesouro do dia anterior.

Outras entidades efetuam arrecadação e cobrança de taxas fora da CUT, tais como a Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, o Serviço de Migração e Fronteiras e Centro de Investigação Agro-tecnológica e essa informação de cobrança só é reportada, à Direcção de Contabilidade e à Direcção do Tesouro, em prazos superiores a um mês.

Todas as despesas, são realizadas pela CUT, com a exceção de algumas despesas marginais não totalmente quantificadas, realizadas por entidades orçamentais, com recursos extra-orçamentais.

A Direcção do Tesouro efetua reconciliações diárias, que, contudo, são parciais, dado que só efetua a reconciliação entre os dados bancários e os dados contabilísticos da despesa. A reconciliação da receita é feita apenas pela Direcção dos Impostos, enquanto as Alfândegas não enviam as suas reconciliações bancárias o que enfraquece a informação sobre os saldos.

Embora a CUT tenha sido criada, continuam a existir contas bancárias, em bancos comerciais, de instituições públicas, orçamentais e extra-orçamentais, nas quais se incluem as entidades com autonomia administrativa e financeira, bem como o Instituto Nacional de Segurança Social. Igualmente, vários projetos, financiados por donativos e/ou empréstimos, possuem contas em bancos comerciais.

Estas contas são reconciliadas com uma periodicidade, mensal, pelas entidades que as gerem, mas a informação só é partilhada com o Ministério das Finanças aquando da preparação da Conta Geral do Estado, no final do ano económico. Não existe assim uma visão integrada das eventuais diferenças entre

as operações registadas na contabilidade e as operações registadas em todas as contas bancárias do Governo em prazos adequados.

Assim, pode ser considerado que a maioria (50%) dos saldos bancários é consolidada diariamente, enquanto a maior parte dos saldos de caixa são consolidados mensalmente.

Considerando, que a maioria dos saldos de caixa são consolidados diariamente e a maior parte (acima de 75%) dos saldos são consolidados numa basemensual, a pontuação desta dimensão foi avaliada como “C”.

Dimensão 21.2. Previsão e monitorização do fluxo de caixa

Esta dimensão avalia em que medida os cabimentos realizados pelas unidades orçamentais e os fluxos de caixa são previstos e monitorados pelo Ministério das Finanças. O planeamento, monitorização e gestão eficaz de fluxo de caixa pelo Tesouro, facilita a previsibilidade da disponibilidade de recursos para as unidades orçamentais.

A Direcção do Tesouro elabora um plano de fluxo de caixa consolidado, no início de cada exercício económico e conseqüentemente efetua atualizações mensais e trimestrais. Geralmente, as UG's preparam os seus planos de tesouraria anuais, mas, a maioria delas, não partilha este documento com o Tesouro que é a entidade responsável pela elaboração do fluxo de caixa consolidado. Assim, as previsões anuais, trimestrais e mensais, efetuadas pelo Tesouro são em geral incompletas.

Adicionalmente, não existe um plano de cabimentação de despesas para o monitoramento do fluxo de caixa baseado em informação realista. Assim, o MPFEA não detém de um mecanismo de monitoria dos cabimentos realizados pelas unidades gestoras, nem das estimativas sobre as futuras receitas dos próximos períodos (trimestres e/ou meses), resultando em fluxos de caixas desactualizados e irrealistas durante o ano fiscal.

Considerando que a DT elabora planos de tesouraria anuais, atualizados trimestralmente e mensalmente, mas sem recebimento e consolidação dos planos de tesouraria elaborados pelas UG's, resultando em fluxos de caixa interinos que não são baseados em informação actual de receita e despesa, esta dimensão foi avaliada como “C”.

Dimensão 21.3 Informações sobre limites de autorização

Esta dimensão avalia em que medida o MPFEA é capaz de prever compromissos e as necessidades de caixa e fornecer informações fiáveis sobre a disponibilidade de fundos às unidades orçamentais para a prestação de serviços. A prestação efectiva de serviços e a execução do orçamento de acordo com os planos de trabalho exigem que as unidades orçamentais recebam informações fiáveis sobre a disponibilidade de fundos para que possam controlar os compromissos e fazer pagamentos para ativos não financeiros, bens e serviços.

O n.º 2 do artigo 29º da Lei SAFE dispõe que “É vedada a realização de despesas, início de execução de bens e serviços e celebração de contratos sem o devido cabimento orçamental”.

As unidades gestoras tem orçamentos próprios alocados devido a sua classificação orgânica dentro do Orçamento. De acordo com a Lei SAFE as unidades devem receber a previsão de recursos para os próximos três meses para poderem cabimentar as suas despesas. No entanto, o MPFEA, considerando a baixa liquidez, envia a informação sobre liberação dos recursos para as UG's mensalmente.

No entanto, na prática, várias UG's procedem com a contratação e engajamento de despesas sem cabimentar as suas futuras despesas no sistema, o que resultou em elevados níveis de atrasados e de dívida interna.

Considerando que a informação mensal e fiável é enviada para as UG's sobre a liberação dos recursos e os compromissos máximos para o próximo mês, esta dimensão foi avaliada como "C".

Dimensão 21.4 Importância dos ajustes orçamentais durante o exercício

Esta dimensão avalia a frequência e transparência dos ajustes às dotações orçamentais inicialmente aprovadas pela lei do Orçamento do Estado. Os Governos podem ter necessidade de fazer ajustes durante o ano às dotações e à luz de eventos imprevistos que afectam as receitas ou as despesas. Especificar antecipadamente o mecanismo que formaliza tais ajustes às prioridades do orçamento de forma sistemática e transparente minimiza o impacto dos ajustes na previsibilidade e na integridade das dotações orçamentais originais.

De acordo com a alínea c) do artigo 111º da Constituição do País, compete ao Governo de legislar, por decretos-lei, decretos e outros atos normativos, em matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento.

Qualquer alteração orçamental encontra o devido enquadramento no Artigo 13º da Lei nº3/2007 sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (Lei do SAFE). Assim, "Em caso de insuficiência da verba prevista na alínea precedente, justificada pela amplitude e duração dos fenómenos geradores das despesas não previsíveis e inadiáveis, o Governo submeterá à Assembleia Nacional uma proposta de alteração do valor orçamentado devidamente fundamentado, que deverá ser apreciada com carácter de urgência, precedendo à discussão de toda e qualquer outra matéria".

O Artigo 35º da lei SAFE sobre as alterações orçamentais estabelece que as alterações dos limites fixados no OGE são efetuadas por lei sob proposta do Governo devidamente fundamentada, e que é da competência do Governo a redistribuição de dotações dentro dos limites estabelecidos pela AN na lei do OGE.

O quadro legal e regulatório tem sido estável deste a última avaliação PEFA. Na prática e em linha com a competência discricionária conferida por lei que o executivo tem, as alterações orçamentais são feitas, regra geral, sem apresentação de leis suplementares à AN. Assim, o artigo 16º da Lei Orçamental nº 4/2018, nos pontos 6,7, 8, 9 e 16, estabelece os moldes para as alterações orçamentais por créditos adicionais, despesas consignadas e bloqueio. O bloqueio é apenas restrição na utilização da dotação em situações de política de contenção orçamental do Governo.

Em 2018, em observância às faculdades conferidas pela legislação o Governo determinou os seguintes:

1. As dotações orçamentadas às aquisições de bens e serviços são bloqueadas em 30%.....;

2. As transferências orçamentais destinadas aos Serviços e Fundos Autónomos, ao Governo Regional e às Autarquias Locais, são mantidas ao nível do montante executado em 2017;
3. No âmbito do Programa de Investimento Público - PIP, fica suspensa a execução de projetos dotados com financiamentos (internos), que concorrem para a deterioração do saldo primário;
4. As decisões previstas no presente despacho (No. 24/2018) poderão ser alteradas, caso a situação de tesouraria assim o permitir;
5. Os casos excepcionais serão tratados mediante o parecer prévio da DT.

Apesar de serem disposições relativamente transparentes e juridicamente e economicamente justificadas, o Despacho nº 24/2018, pelas suas disposições acima referidas gerou várias alterações e ajustes orçamentais significativos durante o ano fiscal 2018, o que é observável pelos resultados dos cálculos realizados no quadro dos indicadores PI-1 e 2.

Considerando que em 2018 as alterações e ajustes orçamentais realizadas pelo executivo são relativamente transparentes, mas frequentes e significativos, a pontuação desta dimensão foi avaliada como “C”.

Reformas em curso e planeadas

Dentro das políticas e medidas definidas no PARFIP 2018, a Direcção do Tesouro preconizou algumas ações de reforma que visavam a prossecução dos seus objetivos, mormente a consolidação da Conta Única do Tesouro, o reforço do controlo das empresas públicas, a ligação do sistema de pagamento eletrónico com o Banco Central, a criação de instrumentos de gestão de tesouraria, reforço das capacidades do sistema de gestão da dívida pública e capacitação de pessoal.

Relativamente ao encerramento das contas bancárias dos organismos da Administração Central do Estado e a sua integração na Conta Única do Tesouro (CUT), esta acção de reforma foi parcialmente concluída; as contas das DAF's (Direções Administrativa e Financeiras) foram encerradas, mas, no entanto ainda não se atingiu a cobertura nacional devido a resistência de alguns sectores geradores de receitas, fundamentalmente os sectores autónomos.

Ao longo de 2018, registou-se algum progresso na melhoria da CUT, na gestão de tesouraria e nas projeções mensais de receitas. A Direcção do Tesouro desenvolveu um programa mensal de tesouraria e de alguns dos recursos financeiros cuja gestão estava fora do seu controlo (como os recursos próprios dos Serviços Notariais) e foram incluídos na CUT. Foram promovidos encontros com os Sectores da Saúde e Educação para desenvolvimentos de mecanismos de receitas cobradas a serem depositadas na CUT e inscrição de despesas desses Sectores no Orçamento Geral do Estado no quadro de transparência na gestão de recursos públicos.

Quanto a alteração do Regime de Tesouraria verificou-se que já existe um regulamento final na posse do Gabinete Jurídico para efeito de aprovação do Governo que, no entanto, ainda não foi submetido à Direcção do Tesouro.

Por falta de financiamento, algumas ações de reforma não tiveram execução, com destaque para visitas de estudo a Cabo-Verde no quadro de adoção de um modelo conceptual dos mecanismos de pagamento

ao Estado; ligação do sistema de pagamento eletrónico com o Banco Central, desenvolvimento de métodos para previsão de liquidez e o desenvolvimento do módulo de previsão e controlo de tesouraria.

Em relação a ligação do sistema de pagamento eletrónico com o Banco Central, importa frisar que estudos já foram realizados, inclusive, já existe o manual de procedimentos para o efeito, estando apenas na fase de desbloqueamento de financiamento para o efeito.

As ações de reforma relativas a capacitação e formação de funcionários da Direcção do Tesouro foram parcialmente executadas.

PI-22: Pagamentos em atraso

Indicador/Dimensão	Pontuação M1 (WL)	Justificação da Pontuação
PI 22. Pagamentos em atraso	D+	Os procedimentos sobre gestão de stock da dívida interna são novos, de espectro reduzido e a sua atualização estabelecida periódica é anual. A prática de recolha de informação sobre os pagamentos em atraso não está institucionalizada e não existe um mecanismo claro de monitoria e de regularização dos atrasados.
22.1. Pagamentos em atraso	D	Os pagamentos em atraso (só de curto prazo) excedem os 40% das despesas totais em pelo menos dois dos últimos três anos fiscais concluídos.
22.2. Monitorização dos pagamentos em atraso	C	O acompanhamento da dívida interna relacionada com os pagamentos atrasados é um exercício relativamente novo e os procedimentos de controlo na gestão e verificação de stocks de atrasados são reduzidos na maioria das instituições, mas o Governo apresenta os dados sobre o stock da dívida e a composição dos pagamentos em atraso anualmente na CGE (com um relatório trimestral, no T4-2018).

Este indicador avalia em que medida existem pagamentos em atraso (originados pela não liquidação ou falta de pagamento de faturas de prestação de serviços ou fornecimento de bens e serviços a fornecedores do Estado), e em que medida este pode ser considerado como problema, ou, se for sistémico, se está a ser tratado e controlado.

Em STP, verificou-se que os procedimentos sobre gestão de stock da dívida (com faturas emitidas, recebidas e a pagamento) são reduzidos e que a sua atualização não é periódica. Também, não está institucionalizada a prática de recolha de informação sobre os pagamentos em atraso e não existe um mecanismo claro de monitoria para a regularização dos atrasados.

Dimensão 22.1. Pagamentos em atraso

Esta dimensão avalia em que medida existem pagamentos em atraso. Os atrasos são dívidas, passivos ou obrigações. Constituem uma forma de financiamento não transparente. Atrasos podem causar custos acrescidos para o governo: os credores poderão ajustar os preços para compensar os atrasos nos pagamentos; ou os atrasos nos fornecimentos pode afetar a prestação de serviços. Um grande volume de atrasados pode indicar diversos problemas diferentes, tais como controlos inadequados de compromisso, racionamento de caixa, orçamentos inadequados para contratos, suborçamentação de itens específicos e falta de informação.

Pelas melhores práticas internacionais, considera-se de pagamentos em atraso despesas com o fornecimento de bens, obras ou serviços não pagas em dois ou mais meses, assim como, pagamentos atrasados ao pessoal afecto à máquina administrativa do Estado não pagas acima de um mês.

Em STP, são considerados como atrasados os pagamentos não realizados no final do ano fiscal. No entanto, não existe nenhuma terminologia oficial sobre a natureza dos atrasados.

Nos últimos três anos, a maior parte dos atrasados de vulto estão associados com as empresas públicas, nomeadamente a EMAE, CST e ENCO.

Quadro 22.1 Evolução do Stock da Dívida Pública (atrasados), até março de 2019

EM milhões de USD

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Até Março DE 2019		
										Total	Atrasado	S/Atrasado
TOTAL	156,4	181,9	228,2	232,4	244,3	274,2	278,9	291,9	296,0	319,0	97,5	221,6
<i>Mult.+ Bilat.</i>	156,4	181,9	205,6	215,5	230,6	261,6	266,7	261,4	264,0	265,9	97,5	168,4
Multilateral	38,0	42,1	41,0	43,7	41,5	42,4	40,3	44,5	49,5	51,9	0,0	51,9
BAD/FAD	3,2	2,2	2,1	5,5	5,3	5,2	4,4	6,9	11,8	14,4	0,0	14,4
IDA	13,4	14,9	14,1	14,0	14,0	13,8	12,3	11,9	11,8	11,8	0,0	11,8
FIDA	6,5	7,9	8,0	7,7	6,9	6,7	6,4	5,8	5,4	5,4	0,0	5,4
OPEC	4,0	5,5	4,5	4,1	3,3	2,8	2,4	2,0	1,7	1,6	0,0	1,6
BEI	1,4	0,9	0,9	0,6	0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BADEA	5,1	5,8	5,9	5,8	7,1	9,4	10,4	12,0	12,0	11,8	0,0	11,8
FMI	4,4	4,9	5,5	6,0	4,6	4,6	4,3	5,9	6,9	6,9	0,0	6,9
Bilateral	118,5	139,8	164,6	171,8	189,1	219,2	226,4	216,9	214,5	214,0	97,5	116,5
<i>Clube de Paris</i>	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0	0,8
ALEMANHA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BÉLGICA	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0	0,8
ESPAÑA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FRANÇA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RUSSIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Não Clube de Paris</i>	117,6	138,9	163,6	170,8	188,0	218,4	225,6	216,0	213,6	213,2	97,5	115,7
PORTUGAL ²	13,1	27,3	39,8	47,3	47,3	54,5	57,2	59,6	57,2	56,7	0,0	56,7
ANGOLA(atrasada)	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	30,6	30,6	30,6	30,6	0,0
ANGOLA	10,0	10,0	10,0	10,0	27,0	41,0	45,5	50,9	50,9	50,9	2,9	48,0
ARGELIA	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CHINA ³	17,0	17,3	17,3	18,6	18,8	18,4	18,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CABO VERDE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
JUGUSLAVIA ⁴	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Div. Comercial</i>	25,8	25,8	25,8	24,3	24,3	34,3	34,3	34,3	34,3	34,3	24,3	10,0
ITALIA	25,8	25,8	25,8	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3	0,0
CHINA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0	10,0
<i>Div. Curto Prazo</i>	17,7	27,7	39,8	39,8	39,8	39,4	39,4	40,7	40,7	40,7	39,7	1,0
NIGERIA	10,0	20,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	0,0
BRASIL	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	0,0
ANGOLA(atrasada)	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	4,8	4,8	4,8	4,8	0,0
GUINÉ EQUATORIAL	0,0	0,0	2,1	2,1	2,1	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	0,7	1,0
DIVIDA INTERNA	0,0	0,0	22,6	16,9	13,7	12,6	12,2	30,6	32,0	53,2	0,0	53,2
<i>Div.c/ Fornecedores</i>	0,0	0,0	22,6	16,9	13,7	12,6	12,2	13,5	12,5	12,0	0,0	12,0
MSF	0,0	0,0	7,4	6,4	5,4	4,9	4,7	5,1	4,8	4,8	0,0	4,8
HIDROELECTRICA	0,0	0,0	2,7	2,7	2,5	2,3	2,2	2,5	2,4	2,3	0,0	2,3
SYNERGY	0,0	0,0	3,6	3,6	4,5	4,5	4,4	5,0	4,3	4,5	0,0	4,5
OUTROS	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
ATRAS. INTERNOS	0,0	0,0	8,7	4,0	1,0	0,8	0,7	0,8	0,8	0,3	0,0	0,3
<i>NOVOS ATRS.INTERNOS⁵</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,4	0,0	18,4
ESTADO/EMAE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8	0,0	4,8
ESTADO/CST	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,7	0,0	6,7
ADIANTAMENTO SALÁRIO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,5	0,0	6,5
TRANSF.EMBAIX.NO ESTR.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2
TRANSF.DOENT. PORTUG.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2
INSS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
B. TESOURO	0,0	17,0	19,5	22,8	0,0	22,8						
AFRILAND FIRST BANK	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,3	0,0	0,0	0,0
BISTP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,5	13,7	17,6	0,0	17,6
BGFI BANK	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	3,2	2,8	0,0	2,8
ECOBANK	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	2,3	2,5	0,0	2,5

Fonte: Direção Do Tesouro, Departamento De Operações Financeiras, Gabinete de Gestão e Seguimento da Dívida Pública

A Câmara de Comércio não dispõe de dados consolidados sobre os pagamentos atrasados do Governo, enquanto o INSS informou (a equipa PEFA) de que os pagamentos atrasados do Governo para esta instituição são muito elevados, mas sem quantificar o valor e sem apresentar as suas contas anuais. Outras fontes de informação não são disponíveis sobre os pagamentos atrasados do Governo.

Assim, durante os 3 últimos anos fiscais, 2016, 2017 e 2018, somente para os dois primeiros anos existe informação disponível sobre os pagamentos atrasados nas CGE 2016 e 2017, enquanto a CGE 2018 não está ainda disponível.

Finalmente, pelas práticas de várias UG's de iniciar processos licitatórios, assinar contratos e receber bens, obras e serviços sem o engajamento prévio dos fundos no SAFE-e, a fiabilidade dos dados extraídos pelo sistema e-SAFE é baixa. A informação do Governo sobre os atrasados não tem detalhes sobre o histórico e a idade dos atrasados.

As várias fontes de informação sobre os atrasados apresentam grandes discrepâncias. No Quadro 22.1, acima, a dívida interna com fornecedores eleva-se a **13,5 milhões de dólares** para o ano 2017, enquanto na CGE 2017 (ver quadro 22.2, abaixo) este valor é de 1.240988 milhões de dobras, equivalente à aproximadamente **56,408 milhões de dólares** (taxa de câmbio utilizada USD/STN de 22).

Apesar destas diferenças, no seguinte quadro são apresentados os valores disponíveis nas CGE 2016 e 2017, sendo que a CGE 2018 não se encontra ainda finalizada:

(em milhões de Dobras)	2016	2017	2018
Despesa Total *	2,733,378	2,716,335	N/D
Pagamentos atrasados **	1,471,990	1,240,988	N/D
Percentual	54%	46%	N/D

* CGE Tabela 15: Execução de despesas por Fonte de Recursos

** CGE Tabela 38: Obrigações do estado (de curto prazo)

No quadro acima pode ser apreciado a percentagem dos atrasados de curto prazo (nos anos de referência) no fim de cada ano fiscal, em comparação com a despesa total.

Considerando, que os pagamentos em atraso (só de curto prazo) excedem os 40% das despesas totais em pelo menos dois dos últimos três anos fiscais concluídos, a pontuação desta dimensão foi avaliada em “D”.

Dimensão 22.2. Monitorização dos pagamentos em atraso

Esta dimensão avalia (i) em que medida os pagamentos em atraso são identificados e monitorados, (ii) quais são os vários aspectos dos atrasos que são monitorados e (iii) com que frequência e rapidez é gerada a informação.

Ao nível do MPFEA cabe ao Tesouro, através do Gabinete de Dívida Pública efetuar o levantamento das despesas de pagamento em atraso e monitorar a sua gestão através de um plano de despesas por pagar. No entanto, esse processo de identificação e controle dos pagamentos em atraso apenas iniciou-se no ano fiscal de 2018 e sem critérios claros de actualização e monitoramento.

De acordo com a DT, a disponibilidade de informação, controlo e respectiva gestão são bastante alargadas. Os contratos relativos a fornecimentos de serviços e a sua monitorização é efetuada pelas várias DAF's do governo central, sendo que os pagamentos devidos, são geralmente inscritos no OGE. Os atrasados internos/externos considerados relevantes são monitorizados pelos serviços competentes e acompanhados pelas equipas do FMI e do Banco Mundial, periodicamente (trimestralmente).

No entanto, não foi encontrada informação relevante e fiável nos vários relatórios apresentados pelo governo. É bastante limitada a disponibilidade de informação para a supervisão e controlo do stock da dívida (dos atrasados). De maneira trimestral, apenas no IV relatório trimestral de execução de 2018 foram incorporadas informações sobre as perspetivas contabilísticas e patrimoniais da dívida interna

(fornecedores de contas a pagar a curto prazo) e os atrasados de fornecimentos de serviços. De maneira anual, foi encontrada informação sobre os atrasados nas CGE 2016 e 2017

Desde o ano 2016, o perímetro de cobertura das informações referentes aos passivos do Estado foi alargado e passou-se a incorporar as informações referentes aos valores da dívida interna de curto prazo originárias dos diversos instrumentos financeiros (bilhetes de tesouro) usados para financiamento do défice temporário de tesouraria. Também, incorporou-se perspectiva contabilística e patrimonial da dívida interna (Fornecedores de Contas a Pagar de Curto Prazo) os atrasados de fornecimento dos serviços de comunicação e de água e energia, junto a Companhia São-tomense de Telecomunicação (CST) e a Empresa de Água e Eletricidade (EMAE), bem como, a dívida proveniente do diferencial de preços dos combustíveis devidos à Empresa Nacional de Combustíveis e Óleos (ENCO).

Na secção 4.1.3.3.2. da CGE 2017, sobre os Fornecedores de Contas a Pagar de Curto Prazo apresentam-se as obrigações do Estado junto aos fornecedores de bens e serviços, de construção e reabilitação e das indemnizações, e que desta forma constituem compromissos assumidos pelo Estado que não foram pagos nos anos de referência. Dentre os demais, destacam-se dívidas com as empresas HIDROELECTRICA, relativa ao fornecimento de Energia da Central Bôbô-Forro; MSF, relativa aos projetos de abastecimento de água do Rio Contador; SYNERGIES Lda. referente à indemnização pela rescisão contratual da gestão da hidroelétrica do rio Contador; BANCO EQUADOR, referente a Comissão Instaladora; STP/Airways, INS, relativa à dívida do Estado com Segurança Social; CIEM LDA, relativa a dívidas da Cimeira da CPLP; ENCO, atrasados de fornecimento dos serviços de comunicação e de água e energia, junto à CST e EMAE.

Quadro 22.2. Pagamentos atrasados em 2017

Tabela 38: Obrigações do estado em 2017
(em milhões de Dobras)

Designação	Stock Inicial	Novas Dívidas	Desincorporação	Actualização (incl. juros)	Pagamentos	Stock Final	% Variação
Obrigações Internas	1 471 990	151 855	0	-120 603	262 254	1 240 988	(15,7)
<i>Sendo que:</i>							
Diferencial Combustível	1 037 777	0	0	-123 726	118 012	796 039	(23,3)
Prestação de Serviços	0	0	0	0	0	0	...
Aquisição de Serviços	216 070	151 855	0	-819	131 808	235 298	8,9
Construção/Reabilitação	111 776	0	0	-104	6 217	105 455	(5,7)
Indemnização	106 368	0	0	4 045	6 217	104 196	(2,0)
Bilhetes do Tesouro	0	0	0	0	0	0	...

Fonte: Direcção do Tesouro & GAMAP-MFCEA

Enquanto, o Governo não dispõe informação detalhada sobre o stock acumulado, o histórico e a idade dos atrasados, sendo que os dados sobre o stock da dívida interna e a composição dos pagamentos em atraso são gerados anualmente no final de cada ano fiscal e apresentados na CGE.

No momento da avaliação, os dados sobre o stock e a composição dos pagamentos em atraso disponíveis eram apresentados no relatório do 4º trimestre de 2018 e nas CGE dos anos 2016 e 2017 e são gerados anualmente no final de cada ano fiscal.

Considerando, que o acompanhamento da dívida interna relacionada com os pagamentos atrasados é um exercício relativamente novo e os procedimentos de controlo na gestão e verificação de stocks de atrasados são reduzidos na maioria das instituições, mas o Governo apresenta os dados sobre o estoque da dívida e a composição dos pagamentos em atraso anualmente na CGE, a pontuação desta dimensão foi avaliada em “C”.

PI-23: Controlos da folha de pagamento

Indicador/Dimensão	Pontuação M1 (WL)	Justificação da Pontuação
PI 23. Controlos da folha de pagamento	D	Não existe um prazo formalmente definido para a reconciliação de dados da folha de pagamento, nem procedimentos estabelecidos para a realização das alterações aos registos do pessoal. O nível e a abrangência dos controlos internos para alterações aos registos do pessoal e à folha de salários são fracos e não existe registo de auditoria adequado para manter o histórico das alterações, nem auditorias internas ou externas das folhas de pagamento.
23.1. Integração da folha de pagamento e registos de pessoal	D	A contratação e promoção do pessoal é verificada pelas DAFs e pela DO em comparação com o orçamento aprovado mensalmente, mas a reconciliação da folha de pagamento com o registo do pessoal não é feita de maneira regular.
23.2. Gestão das alterações à folha de pagamento	D	Para além das previsões genéricas da Lei SAFE, não existem ainda procedimentos de operacionalização definidos para as alterações aos registos do pessoal, com indicação clara de prazos e documentos a serem utilizados.
23.3. Controlo interno da folha de pagamento	D	Não existem procedimentos estabelecidos para as alterações do registo do pessoal, nem registos de auditoria adequados para manter um histórico das alterações.
23.4 Auditoria da folha de pagamento	D	Não são realizadas auditorias às folhas de pagamento.

Este indicador refere-se unicamente à folha de pagamentos para os funcionários públicos, ou seja, à folha de salários dos funcionários do Estado: a forma como é gerida, como são tratadas as alterações e como é obtida a consistência com a gestão do registo de pessoal. Os salários dos trabalhadores temporários (ou não efetivos) e as provisões discricionárias que não fazem parte do sistema de folha de pagamentos são incluídos na avaliação dos controlos internos não salariais.

Em STP não existe um prazo formalmente definido para a reconciliação de dados da folha de pagamento com os dados do sistema de registo do pessoal. A reconciliação feita é entre os dados dos funcionários e os dados que constam da folha de pagamentos. A contratação e promoção do pessoal é verificada contra o orçamento aprovado, mas a Direcção-geral de Administração Pública (DGAP) não tem controlo sobre o número total de funcionários públicos e se os mesmos têm o salário em dia. O nível e a abrangência dos controlos internos para alterações aos registos do pessoal e à folha de salários são bastante fracos. Não há registo de auditorias realizadas à folha de salário nos últimos três anos.

Dimensão 23.1 Integração da folha de pagamento e registos de pessoal

Esta dimensão avalia o grau de integração entre os dados do pessoal, a folha de pagamento e o orçamento. A folha de pagamento deve ser apoiada por uma base de dados do pessoal que fornece uma lista de funcionários a serem pagos em cada período de pagamento e os atos que afetam o pagamento (faltas, ausências, promoções etc). Esta lista deve ser verificada contra a lista aprovada para a entidade, ou qualquer outra lista de pessoal aprovada sobre a qual se baseiam as dotações orçamentais, bem como em relação aos registos individuais de pessoal ou arquivos dos funcionários. Os controlos devem também assegurar que a contratação e promoção dos funcionários sejam realizadas dentro das dotações orçamentais aprovadas para o pessoal.

Em STP, compete à Direcção-Geral de Administração Pública do Ministério de Justiça, Administração Pública e Direitos Humanos a responsabilidade de gerir o quadro de pessoal afeto ao aparelho do Estado Santomense. Atualmente, embora o SAFE-edisponha de um módulo de gestão dos pagamentos de salários dos recursos humanos, não existe um sistema de gestão de dados dos Recursos Humanos (RH) nesse Ministério. Existem processos físicos com recolha de dados dos funcionários e, nos últimos anos, esta Direcçãotem estado a sistematizar os dados com recurso a uma folha de Excel, que contem o nome do funcionário, a data de entrada no aparelho do estado, a categoria, o sexo, a instituição de afectação, a situação contratual, o despacho de nomeação e o número da publicação no Diário da República. Estes são dados importantes, mas limitados para uma correcta gestão dos RH e da consequente folha de salários. Tanto o controle dos processos físicos e os dados sistematizados em Excel não estão e não são seguros para a gestão eficiente e eficaz dos RH.

Para a emissão de uma folha de salário é preciso fazer o processamento de efectividade dos funcionários que vai de 1 até ao dia 30/31 de cada mês (entregue até ao dia 8 de cada mês). As DAFs fazem o controlo das presenças dos funcionários e introduzem o nº de dias trabalhados por funcionário no SAFE-e.

A folha de pagamento dos salários da máquina administrativa do Estado é elaborada pelas DAF's e submetida àDirecção do Orçamento, que avalia a disponibilidade orçamental e elabora as ordens de pagamento, enviando-as para a Direcção do Tesouro para apreciação e pagamento.

Actualmente, na DGAP não existe um registo exacto de funcionários que entram para a máquina administrativa, controle daqueles que morrem ou saem ou reformam, de modo que não existem dados de funcionários “fantasmas” ou duplicados. A Direcção de Administração Pública não tem qualquer informação sobre o número de funcionários desde 2006 até agora. A única instituição que está a realizar a prova de vida dos funcionários é o INSS. O Tesouro, através do SAFE-e tem informação de pessoal em idade de reforma através do bloqueio automático dos pagamentos de salários, quando o funcionário chega aos 62 anos.

Existe uma reconciliação feita entre os dados dos funcionários e os dados que constam na folha de pagamentos, pela DGAP, mas de forma manual e *ad hoc*. Este processo só é possível através dos funcionários que constam do SAFE-e e apresenta fragilidades, porque os funcionários no registo da DGAP são ainda uma minoria em comparação com o total dos funcionários existentes no SAFE-e.

Atualmente, existe um piloto para a implementação de um sistema digital de controlo de efetividade (em uso no Ministério Finanças – Direcção do Orçamento, Assembleia Nacional, Tribunal Judicial) conectado ao e-SAFE, ainda não disponibilizado a todas as demais instituições do Estado.

Assim, sendo que a contratação e promoção do pessoal é verificada pelas DAFs e pela DO em comparação com o orçamento aprovado mensalmente, mas a reconciliação da folha de pagamento com o registo do pessoal não é feita de maneira regular, a pontuação desta dimensão foi avaliada em “D”.

Dimensão 23.2. Gestão das alterações à folha de pagamento

Esta dimensão avalia a pontualidade das alterações feitas aos dados do pessoal e à folha de pagamento. Quaisquer alterações à base de dados do pessoal devem ser processadas de forma atempada através de um relatório de alteração, e devem resultar num registo de auditoria e com as alterações respetivas na folha de salários.

Em geral, qualquer alteração desencadeada nos dados do pessoal e folha de pagamento deveriam ser ações de resultado imediato, mas não o são. No caso de um funcionário falecido há vários meses e que os seus beneficiários já tenham recebido as compensações necessárias, enquanto não for comunicado ao banco e o nome do funcionário não for retirado da lista, os pagamentos de salários continuam a acontecer normalmente sem que o sistema crie alertas ou bloqueie esta situação.

Por outro lado, não existe uma base de dados de pessoal, que permita efetuar um controlo da base de dados dos salários. Não existe uma grelha indiciária salarial automatizada no programa de gestão dos salários – e os salários são introduzidos manualmente. Dentro do SAFE-e, qualquer alteração da folha de salários é feita com base em perfil próprio de modo a saber quem elaborou a folha de salários e quem conferiu se a mesma esta conforme. Um avanço que se pode destacar é a inclusão do IRS que exige o englobamento de todos os rendimentos do funcionário na folha de salário.

Em caso de registo de uma situação de erro na folha de salários, quando a folha de salários já se encontra no Tesouro, origina a sua devolução para as DAF's das respetivas entidades. Se a mesma já tenha sido processada o funcionário em reclamação receberá os retroativos no mês seguinte.

O nível e abrangência dos controlos internos às alterações aos registos do pessoal e à folha de salários é bastante fraco.

Considerando que para além das previsões genéricas da Lei SAFE, não existem ainda procedimentos de operacionalização definidos para as alterações aos registos do pessoal, com indicação clara de prazos e documentos a serem utilizados, a pontuação desta dimensão foi avaliada em “D”.

Dimensão 23.3 Controlo interno da folha de pagamento

Esta dimensão avalia se existem controlos que são aplicados para as alterações nos dados do pessoal e na folha de pagamento. Controlos internos eficazes devem: restringir a autoridade para alterar os registos e a folha de pagamentos; exigir uma verificação separada; e ainda exigir a apresentação de um registo de auditoria adequado para manter um histórico permanente das operações juntamente com detalhes dos gestores orçamentais que deram a autorização.

Não existe um controlo efectivo nas alterações que são efetuadas nos dados de pessoal e na folha de pagamento, apesar que neste momento existir a verificação em separado (e frequentemente manual) da folha de pagamentos pela DO. Não existe um manual de procedimentos sobre os controlos a serem utilizados para as alterações da folha de pagamentos. Não tem sido prática realizar-se uma inspeção e/ou auditoria sobre as folhas de salários em STP. Os controlos internos sobre a folha de pagamento são apenas em relação a análise da coerência dos dados, e.g. a carreira e a categoria dos funcionários e se o pagamento salarial é o correcto e devido. Não existe qualquer directiva, contendo instruções claras e transparentes para uma verificação e actualização periódica da folha de pagamentos que possa ser seguida a todos os níveis de execução despesa.

Assim, considerando que não existem procedimentos estabelecidos para as alterações do registo do pessoal, nem registos de auditoria adequado para manter um histórico das alterações, a pontuação desta dimensão foi avaliada como “D”.

Dimensão 23.4 Auditoria da folha de pagamento

Esta dimensão avalia o grau de integridade da folha de pagamento. Auditorias à folha de pagamento devem ser realizadas regularmente, para identificar funcionários fantasmas, preencher falhas dos dados e identificar os pontos fracos do controlo com o objetivo de blindar ou fortalecer o sistema em uso.

Ao nível dos últimos três anos, não se tem registo, nem evidência de se terem efetuado alguma auditoria ou mesmo verificações pontuais à folha de salários.

Assim, considerando que não são realizadas auditorias às folhas de pagamento, a pontuação desta dimensão foi avaliada como “D”.

Reformas em curso e planeadas

Procedeu-se à publicação, pela Lei nº 2/2018, do Estatuto de Função Pública actualizado, no Diário da República n.º 20 de 5 de Março de 2018. Trata-se de um Estatuto adequado à condição sócio-económica actual de STP e que entrou em vigor a partir da sua publicação. Realizou-se também o plano de formação em parceria com a USTP (Universidade de São Tomé e Príncipe) assim como a realização dos ciclos de formação em diversos domínios. No entanto algumas atividades, por serem acções de carácter contínuo, estão ainda em curso, nomeadamente a “Análise funcional das estruturas na administração Pública elaborada e Estudo de necessidades de formação realizado e validado”. O Modelo conceptual para construção de base de dados dos funcionários (inclui sistema de protecção) não foi realizado por falta de financiamento.

PI-24: Aquisições

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-24 Aquisições	D	A visibilidade dos processos de licitação e contratação pública é reduzida, embora haja um quadro jurídico globalmente adequado, dado não existir um sistema integrado centralizado de informação e em consequência não haver informação sobre o planeamento e sobre os resultados das licitações que seja facilmente acessível ao público. Na vertente de gestão das reclamações, o não funcionamento do órgão de recurso diminui as garantias dadas aos concorrentes.
24.1 Monitorização das aquisições	C	Os processos de licitação e contratação pública de 3 (três) Ministérios, que representavam 65% da despesa orçamentada para 2018, continham dados que eram precisos e completos, para a maioria dos métodos de aquisição de bens, serviços e obras.
24.2 Métodos de aquisições	D	Não existe informação sobre o valor dos contratos concorrenciais e não concorrenciais, mas apenas se obteve informação de licitações de 3 (três) Ministérios, que representavam 30% da despesa orçamentada para 2018 e não se pode analisar os processos dos demais Ministérios constantes da amostra.
24.3 Acesso do público às informações sobre aquisições	D	Apenas 1 (oportunidades de concurso) dos 6 elementos de informação chave sobre as licitações e contratação pública está disponível ao público, através de anúncios na televisão e rádio nacional e websites do Ministério das finanças e ministérios sectoriais.
24.4 Gestão de reclamações relativas às aquisições	D	O sistema de revisão de reclamações relativas a licitações e contratações públicas de STP inclui um órgão de recurso, que cumpre com o 1º e mais 4 (quatro) dos 6 (seis) critérios definidos pelas melhores práticas. Todavia, este não funcionou no ano económico objeto da avaliação, 2018, por não terem sido nomeados os seus integrantes.

Este indicador analisa aspetos fundamentais da gestão das aquisições. Concentra-se na transparência das disposições, com ênfase em procedimentos abertos e concorrenciais, no acompanhamento dos resultados das aquisições e acesso e disposições de recurso e compensação. O âmbito do indicador abrange todos os contratos de bens, serviços, obras civis, e grandes investimentos em equipamentos, classificados ou não como despesa recorrente ou de investimento de capital, com a excepção do sector da defesa.

Dimensão 24.1 Monitorização das aquisições

Esta dimensão avalia em que medida sistemas prudentes de monitorização e de produção de relatórios são implementados pelo governo, a fim de garantir a rentabilidade e de promover a integridade fiduciária.

O quadro legal e regulamentar das licitações e contratações públicas, de STP, está baseado na Lei nº8/2009, que regulamenta as Licitações e Contratações Públicas (LCP). Este diploma define o quadro jurídico para as licitações e contratações de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens, prestação de serviços, consultorias e concessões. O seu âmbito de aplicação estende-se à Administração Central do Estado, Institutos Públicos, Agências Nacionais, Empresas Públicas, Autarquias Locais e Região Autónoma do Príncipe.

Para efectuar a coordenação e o seguimento do processo de licitações e contratações públicas, é criada, através do Artigo 5º da Lei 8/2009, o COSSIL - Gabinete de Coordenação e Seguimento do Sistema de Licitações e Contratações Públicas. Este, funcionando na superintendência do Ministro responsável da área das Finanças, tem a responsabilidade da definição de políticas de licitação, da gestão centralizada

de dados e informação e a verificação de conformidade dos processos com o regulamento, bem como a promoção da ética e práticas transparentes em matéria de licitação, conforme definido pelo Despacho nº 25/2009 do Ministro das Finanças.

Em suporte à sua actividade e sob o seu controlo, a nível de cada ministério, existem as Unidades de Gestão das Licitações (UGEL's), encarregues da gestão, execução e seguimento das licitações e contratações, criadas pelo Despacho nº 25/2009 do Ministro das Finanças, utilizando estas os documentos padrões de licitação aprovados pelos despachos conjuntos nº12, 14,15, 17 e 19 todos de 2009.

Não existe um sistema de informação centralizado sobre as licitações e contratações públicas, apesar do quadro legal assim o prever. O COSSIL dispõe somente de informação sobre os planos anuais de aquisições e as licitações individuais, aquando da emissão do parecer da conformidade legal do processo de licitação. Deste modo, após o início do processo de licitação e até à contratação, o COSSIL não recebe, de forma sistemática, informação que lhe permita monitorizar as actividades da sua competência.

A avaliação da completude e exactidão dos processos de licitações e aquisições públicas, é limitada pela inexistência de relatórios de auditoria, efectuados pelo Tribunal de Contas ou pela Inspeção-Geral das Finanças.

Neste contexto, analisou-se as aquisições efectuadas, em 2018, por 5 (cinco) Ministérios, que representavam 65% da despesa orçamentada total ou 74% da mesma, se se excluir os valores orçamentados para os Encargos Gerais do Estado (EGE), conforme a tabela infra:

Ministérios	Valores (milhares de STN)	em % do Orçamento	em % do Orçamento excluindo EGE
Total do Orçamento	3.278.365	100%	
excluindo EGE	2.892.471	88%	
Total dos 5 Ministérios	2.128.288	65%	74%
Ministério das Finanças, Comércio e Economia Azul - MFCEA	204.760	6%	7%
Ministério da Educação, Ciência e Cultura - MECC	432.606	13%	15%
Ministério Indústria e Recursos Naturais - MIRNA	918.026	28%	32%
Ministério da Saúde - MS	375.048	11%	13%
Ministério Agricultura e Desenvolvimento Rural - MADR	197.848	6%	7%

Destes Ministérios, consultou-se os processos existentes nas 3 UGEL's e Direcções administrativas e financeiras do MFCEA, MS e MADR, que representavam 30% da despesa orçamentada para 2018. Da análise feita, considera-se que a maior parte dos processos contêm informação do que foi adquirido, qual o valor da licitação e a quem foi adjudicado o contrato.

Considerando, que os processos de licitação e contratação pública de 3 (três) Ministérios, que representavam 65% da despesa orçamentada para 2018, continham dados que eram precisos e completos, para a maioria dos métodos de aquisição de bens, serviços e obras, atribui-se à dimensão 24.1 a pontuação de “C”.

Dimensão 24.2 Métodos de aquisições

A dimensão analisa a percentagem do valor total dos contratos adjudicados com e sem concorrência. Um bom sistema de aquisição assegura que as aquisições utilizem métodos competitivos, exceto para aquisições de baixo valor no âmbito de um limite estabelecido e apropriado.

A Lei nº 8/2009, dispõe que as aquisições públicas devem ser regidas pelos princípios da economia, eficiência e que o concurso público é método privilegiado para todas as aquisições públicas, com a exceção da consultoria (método de qualidade e preço) e a concessão (concurso com prévia qualificação), sendo a sua não utilização objeto de justificação adequada. Ao mesmo tempo, a Lei define os seguintes limites máximos para os quais se poderá utilizar os diferentes procedimentos concursais:

Tipo de Licitação	Limite máximo para empreitadas de obras públicas (em STN)	Limite máximo para fornecimento de bens, prestação de serviços e consultoria (em STN)
Ajuste Directo	< 150.000	< 75.000
Concurso de Pequena Dimensão	< 3.000.000	< 1.500.000
Concurso Público	<9.000.000	< 4.000.000
Concurso Público Internacional	>9.000.000	> 4.000.000

Com base nos dados disponibilizados pelo MFCEA, MS e MECC, no ano de 2018, efectuaram-se os seguintes procedimentos concursais que deram lugar a contratos:

Tipo e nº de licitações	Valor dos concursos	% do total
Ajuste Directo - 12	18.478.914,89	30,6%
Concurso de Pequena Dimensão – 9	22.916.411,94	37,9%
Concurso Público Internacional - 1	19.000.000,00	31,5%
Total - 22	60.395.326,83	100%

Assim, no ano económico de 2018, para esses 3 Ministérios, apenas 31,5% do valor dos contratos foram atribuídos com base em competição aberta. Igualmente, 7 das 12 licitações efectuadas por ajuste directo e 1 das 9 licitações efectuadas pelo procedimento de concurso de pequena dimensão, ultrapassaram os limites monetários prescritos por lei.

Considerando que não existe informação sobre o valor dos contratos concorrenciais e não concorrenciais, mas apenas se obteve informação de licitações de 3 (três) Ministérios, que representavam 30% da despesa orçamentada para 2018 e não se podendo analisar os processos dos demais Ministérios constantes da amostra, atribui-se à dimensão 24.2 a pontuação de “D”.

Dimensão 24.3 Acesso do público às informações sobre aquisições

A dimensão avalia o nível de acesso do público a uma informação completa, fiável e atempada sobre as aquisições. A divulgação pública de informações sobre os processos de aquisição e os seus resultados também são elementos fundamentais da transparência.

O Regulamento das Licitações e das Contratações públicas estabelece que, a estas, deve ser aplicado o princípio de publicidade, ou seja, que obriga à publicitação da informação relativa ao quadro jurídico, às oportunidades de licitação, pela via da divulgação pública dos planos anuais de aquisição e do lançamento dos concursos, bem como pela publicação dos resultados dos concursos e das adjudicações daí decorrentes. Todavia a COSSIL não dispõe de um website funcional que permita a divulgação da informação e nem estas constam do website do Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul.

Assim, as informações-chave que devem ser disponibilizadas ao público, conforme as melhores práticas, são as seguintes:

Informações-chave a serem disponibilizadas	Disponível ?
(1) quadro legal e regulamentar para as aquisições	Não. O quadro legal e regulamentar das licitações e contratações públicas, não está publicado, em website ou é acessível ao público de forma facilitada.
(2) planos de aquisições do governo	Não. Os planos anuais de licitação, embora desenvolvidos pelas diferentes entidades, não são disponibilizados ao público.
(3) oportunidades de licitação	Sim. As oportunidades de licitação são publicitadas nos websites dos ministérios, através de anúncios na Televisão e Rádio nacionais, bem como através de editais nos Ministérios
(4) adjudicações (finalidade, contratante e valor)	Não. Os resultados das adjudicações não são, regra geral, publicados.
(5) dados sobre a resolução de reclamações sobre aquisições	Não. Pelo não funcionamento do órgão de resolução não existem informações sobre o nível de reclamações e o seu nível de resolução
(6) estatísticas anuais sobre aquisições	Não. À data da avaliação não estavam disponíveis ao público nem o relatório do COSSIL e nem os relatórios de actividades sectoriais relativo ao ano de 2018.

Considerando que no último ano económico, 2018, apenas 1 (uma) das 6 (seis) informações-chave foi disponibilizada pelas entidades que coordenam o processo de licitação e contratação pública, à dimensão 24.3 é atribuída a pontuação de “D”.

Dimensão 24.4 Gestão de reclamações relativas às aquisições

Esta dimensão avalia a existência e a eficácia de um mecanismo administrativo independente de resolução de reclamações. Um bom sistema de aquisições oferece aos interessados um acesso a esse mecanismo como parte de um sistema de controlo, geralmente como complemento do sistema judicial.

O artigo 6º da Lei nº 8/2009, com os desenvolvimentos constantes do Despacho nº 14/2019, do Primeiro Ministro, cria um Órgão de Recurso, sob a tutela do Primeiro Ministro, que institucionaliza um mecanismo não jurisdicional de resolução de conflitos e decide sobre as impugnações interpostas durante o processo de licitação pública. Ele é integrado por i) um representante do sector público, designado pelo Ministro da área das finanças, ii) um representante do sector privado, nomeado pelo Primeiro Ministro dentre Associações ou organizações do sector civil e iii) um representante da sociedade civil, organizações sociais ou de comunicação, designados pela Assembleia Nacional.

Os membros são independentes e autónomos, nomeados por um mandato de 2 (dois) anos, não renovável, gozando nesse período da garantia de inamovibilidade, podendo solicitar o suporte de peritos externos ao COSSIL, de modo a suportar as suas decisões.

Analisando a legislação relativa ao Órgão de Recurso, constata-se que a mesma cumpre 5 (cinco) dos 6 (seis) critérios referentes às melhores práticas para esse tipo de instituição, conforme o quadro infra:

Critérios	Existem
1. Não está envolvido em qualquer capacidade, em operações de aquisição ou no processo conducente as decisões de adjudicação	Sim. O órgão deve ser constituído por elementos que não participem nos processos de aquisição, avaliação e/ou adjudicação.
2. Não cobra taxas que proibem o acesso das partes interessadas	Sim. O processo de impugnação é gratuito.
3. Segue procedimentos para a apresentação e resolução de reclamações que são claramente definidos e acessíveis ao público	Sim. Os procedimentos são descritos de forma clara na legislação.
4. Tem autoridade para suspender o processo de aquisição	Sim. O procedimento de recurso impõe a suspensão do procedimento concursal.
5. Emite decisões dentro do prazo especificado nas regras / regulamentos	ND. No ano 2018, não existem referências para a avaliação do cumprimento deste critério, ou seja, no prazo de dez dias após a recepção das impugnações, dado o não funcionamento do órgão de recurso.
6. Emite decisões que são obrigatórias para todas partes (sem excluir o acesso posterior a uma autoridade superior externa)	Sim. Nos termos da legislação as suas decisões terão carácter definitivo no âmbito da Administração Pública, sem excluir a possibilidade de posterior recurso jurisdicional.

No entanto, este órgão não funcionou em 2018, por não terem sido nomeados os seus integrantes.

Considerando que o sistema de revisão de reclamações relativas a licitações e contratações públicas de STP inclui um órgão de recurso, que cumpre com o 1º e mais 4 (quatro) dos 6 (seis) critérios definidos pelas melhores práticas, mas que todavia, este não é funcional ou eficiente, atribui-se à dimensão 24.4 a pontuação de “D”.

PI-25: Controlos internos das despesas não salariais

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI 25. Controlos internos das despesas não salariais	D+	A separação e segregação de funções é prescrita ao longo de todo o processo de execução da despesa, sobretudo ao nível do SAFE-e, mas as regras de controle sobre a autorização das despesas são frágeis, com vários pagamentos realizados fora das regras e procedimentos existentes.
25.1. Separação de funções	B	A segregação de funções é prescrita ao longo de todo o processo de execução da despesa, sobretudo ao nível do SAFE-e onde os níveis de acesso e direitos dos utilizadores são pré-definidos para a execução de operações específicas, com algumas áreas precisando certos ajustamentos.
25.2. Eficácia dos controlos de autorização das despesas	D	As regras de controle de autorização das despesas são ainda frágeis, com baixa cobertura e geralmente ineficientes.
25.3. Cumprimento das regras e procedimentos	D	Existem vários pagamentos, sem a possibilidade de ser quantificados, em inconformidade com os procedimentos regulares de pagamento, e que

de pagamento		não existem evidências sobre a justificação e a regularização dos relativos pagamentos.
--------------	--	---

Este indicador mede a eficácia dos controlos internos gerais para a execução das despesas não-salariais, isto é, todas as despesas que não têm a ver com o processamento e pagamento de salários que são capturados no indicador PI 23.

Em STP a separação e segregação de funções é prescrita ao longo de todo o processo de execução da despesa, sobretudo ao nível do SAFE-e onde os níveis de acesso e direitos dos utilizadores são necessários serem pré-definidos para a execução de operações específicas, garantindo a segregação de responsabilidades. Os controlos internos e a segregação das funções fazem parte to Manual de Contabilidade Publica, mas não existe sistematização de cabimentos nas principais rubricas, enquanto as regras de controle da despesa são fracas.

Dimensão 25.1 Segregação de funções

Esta dimensão avalia a existência de separação de funções, que é um elemento fundamental do controlo interno para evitar que um funcionário ou grupo de funcionários esteja em posição de perpetrar e ocultar erros ou fraudes no desempenho normal das suas funções. As principais responsabilidades incompatíveis a serem separadas são: (a) autorização; (b) registo; (c) custódia de ativos; e (d) reconciliação ou auditoria.

Em STP, existem regras claras estabelecidas para o controle de risco e a prevenção da fraude e erro. A lei SAFE, aplicável para todo o Governo Central e também para os governos sub-nacionais, estabelece os princípios básicos da administração financeira no País, assim como as atribuições, competências e responsabilidades dos vários actores da GFP.

Alem disso, está em vigor e implementado o Decreto Lei nº 44/2012, relativo ao Manual de Contabilidade Pública Aplicada ao SAFE. Neste documento estão devidamente tratados todos os aspectos de controlos internos relacionados com as despesas não salariais, enquanto na Parte I, Ponto 8 do Manual são definidos os procedimentos para a sua aplicação através do sistema, sendo que o Ponto 8.1 define o sistema Administrativo financeiro eletrónico como um sistema informatizado que regista, controla e contabiliza toda a execução orçamental, financeira e patrimonial do Estado em tempo real e o Ponto 8.2/ 8.3 define o acesso de cada operador, os níveis de cada informação de acordo com os seus perfis, dando senhas para cada nível de consulta e execução, de forma a garantir a transparência e controle necessários e uma boa gestão e administração do sistema.

Adicionalmente, para efetuar a coordenação e o seguimento do processo de licitações e contratações públicas, foi criada através do Artigo 5º da Lei 8/2009, o COSSIL - Gabinete de Coordenação e Seguimento do Sistema de Licitações e Contratações Públicas, responsável pela definição de políticas de licitação, da gestão centralizada de dados e informação e a verificação de conformidade dos processos com o regulamento, bem como a promoção da ética e práticas transparentes em matéria de licitação, conforme definido pelo Despacho nº 25/2009 do MPFEA.

No entanto, existem algumas limitações que poderiam impactar os controlos internos nesta área, como na situação descrita no PI-24, aonde está descrito que o COSSIL não recebe, de forma sistemática,

informação que lhe permita monitorizar as atividades da sua competência, ou na seguinte dimensão 25.2, relacionada com a eficácia dos controlos de autorização das despesas.

Considerando que a segregação de funções é prescrita ao longo de todo o processo de execução da despesa, sobretudo ao nível do SAFE-e onde os níveis de acesso e direitos dos utilizadores são pré-definidos para a execução de operações específicas, com algumas áreas precisando certos ajustamentos, a pontuação desta dimensão foi avaliada como “B”.

Dimensão 25.2. Eficácia dos controlos de autorização das despesas

Esta dimensão avalia a eficácia dos controlos de cabimentação de despesas não salariais, por exemplo, pagamento de bens ou serviços prestados ao Estado. Este processo é salientado como uma dimensão separada deste indicador devido à importância desses controlos para assegurar que as obrigações de pagamento do Governo permaneçam dentro dos limites das dotações orçamentais anuais (conforme revistas) e dentro da disponibilidade projetada de caixa, evitando assim a criação de pagamentos em atraso (veja-se o PI-13).

Apesar da existência do quadro jurídico e regulamentar, as regras de controle de autorização das despesas são ainda frágeis. Existem despesas que não são sistematizadas ou cabimentadas sobretudo nas rubricas das despesas de funcionamento. Outras despesas são realizadas antes da confirmação sobre a disponibilidade dos recursos e todo o processo de cabimentação-liquidação-pagamento realizado após o recebimento dos bens, obras, ou serviços pelos fornecedores. Algumas despesas mantêm-se fora do sistema financeiro o que despoleta situações de riscos fiduciários.

Por outro lado, existe a liquidação de despesas sem que se observe de facto que os bens foram entregues com a qualidade necessária, assim como os serviços prestados na sua totalidade.

Considerando que as regras de controle de autorização das despesas são ainda frágeis, com baixa cobertura e geralmente ineficientes, a pontuação desta dimensão foi avaliada em D.

Dimensão 25.3 Cumprimento das regras e procedimentos de pagamento

Esta dimensão avalia em que medida são cumpridas as regras e procedimentos de controlo de pagamentos com base em evidências disponíveis. Para avaliar esta dimensão, os avaliadores devem consultar o sistema de gestão de informações, os registos do Departamento do Tesouro, ou quaisquer outros registos do MF ou ministérios sectoriais. A abordagem por amostragem pode ser aplicada, usando as cinco principais unidades orçamentais medidas pelas despesas brutas no último ano fiscal concluído. Se os dados não estiverem disponíveis ou estiverem descentralizados, os avaliadores podem confiar nos relatórios de auditoria internos ou externos ou noutros estudos que possam fornecer as melhores estimativas disponíveis.

O cumprimento dos actos de gestão pública, na componente de regras e procedimentos de pagamentos ainda não é plena, dado que o SAFE-e não cobre os diferentes tipos de despesa.

Por exemplo na componente de Património do Estado, apesar de existirem inventários ao nível das instituições em formato Excel, não há uma atualização consistente e a base de dados existente não está integrada com o SAFE-e.

No último relatório de auditoria do TC da CGE 2015, os auditores observaram várias irregularidades em relação com (i) despesas não detalhadas, dificultando o apuramento da correção dos valores pagos, em conformidade com as disposições do Decreto nº 4/2009; o pagamento de despesas de exercícios anteriores (1,7% das despesas totais do exercício 2015) em violação ao preceituado no artigo 30º da Lei SAFE (despesas por pagar); (iii) insuficiências de evidências relativas à elaboração do inventário e do cadastro dos bens pertencentes ao Estado, bem como ao cumprimento das disposições legais em matérias de realização de operações ativas, de inventariação de património e de gestão dos respetivos bens.

Assim, quantificação do incumprimento das regras e procedimentos não pode ser estabelecida de maneira exata, mas, como mencionado na precedente dimensão, existem várias despesas que não são sistematizadas ou cabimentadas sobretudo nas rubricas das despesas de funcionamento. Outras despesas são realizadas antes da confirmação sobre a disponibilidade dos recursos e todo o processo de cabimentação-liquidação-pagamento realizado após o recebimento dos bens, obras, ou serviços pelos fornecedores. Várias outras despesas mantêm-se fora do sistema financeiro o que despoleta situações de riscos fiduciários.

Considerando que existem vários pagamentos (sem a possibilidade de ser quantificados), em inconformidade com os procedimentos regulares de pagamento, e que não existem evidências sobre a justificação e a regularizaçãodos relativos pagamentos, a pontuação desta dimensão foi avaliada em “D”.

Reformas em curso e planeadas

Vide PI-26.

Na componente de Património verificou-se o seguinte: a Direcção de Património do Estado beneficiou de uma aplicação informática que permite efetuar o registo de bens do Estado. Por conseguinte, a DITEI conseguiu conceber um módulo, sincronizado com a referida aplicação que permite a gestão de impressão das etiquetas de identificação dos bens. Relativamente a “Lei da Propriedade Fundiária do Estado revista (2)”, a Direcção do Património desenvolveu, e submeteu a Assembleia para aprovação. Independente das atividades projetadas, a Direcção de Património de Estado realizou, algumas atividades, nomeadamente as formações em diversas áreas.

PI-26: Auditoria interna

Indicador/Dimensão	Pontuação M1 (WL)	Justificação da Pontuação
PI 26. Auditoria interna	D+	A IGF tem competência para a realização de auditorias internas na totalidade das entidades do governo central, com base em normas e procedimentos compatíveis com as normas internacionais, mas a capacidade institucional da IGF e os meios reduzidos disponíveis não lhe permitem a execução das acções programadas, nem a monitoria das respostas das entidades auditadas.
26.1. Cobertura da auditoria interna	A	A auditoria interna é operacional nas instituições de nível central (orçamentais e extra-orçamentais) que representam a totalidade das

		despesas e receitas orçadas.
26.2. Natureza das auditorias e normas aplicadas	B	As auditorias internas são realizadas com base em normas e procedimentos nacionais, baseados nas normas internacionais e centram-se na adequação e a eficácia dos controlos internos.
26.3. Implementação de auditorias internas e elaboração de relatórios	D	Em 2018, existiu um plano de auditorias internas pela IGF, sendo que 27% das auditorias planeadas foram realizadas.
26.4 Resposta às auditorias internas	D*	Não existem dados para a avaliação do grau de resposta das entidades auditadas pela IGF.

Este indicador avalia as normas e procedimentos aplicados na auditoria interna, porque é necessário um feedback regular e adequado à administração, sobre o desempenho dos sistemas de controlo interno, através de uma função de auditoria interna (ou uma função equivalente de monitorização dos sistemas). Tal função deve utilizar uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, de controlo e de governança.

Em STP, pelo Decreto-Lei nº 56/2006, foram definidas a Natureza, a Missão e Atribuições da Inspeção Geral de Finanças, como órgão superior de controlo financeiro das contas do Estado, e de apoio técnico especializado ao Ministério do Plano e Finanças. O seu âmbito de atuação, conforme o artigo 2º, abrange as entidades do sector público, administrativo e empresarial e as entidades do sector privado, incluindo o cooperativo, quando sejam sujeitas as relações financeiras ou tributárias com o Estado ou quando se mostre indispensável ao controlo indirecto de quaisquer entidades abrangidas pela sua acção.

Dimensão 26.1. Cobertura da auditoria interna

Esta dimensão avalia em que medida as entidades do Governo Central (em número e em % do valor das despesas e/ou receitas orçadas) estão sujeitas a auditoria interna. Isto é medido como a proporção da despesa total prevista ou a cobrança de receitas das entidades abrangidas por atividades de auditoria anuais, seja o trabalho substantivo de auditoria realizado ou não. As características típicas de uma função de auditoria interna são a existência de leis, regulamentos e / ou procedimentos e a existência de programas de auditoria, documentação de auditoria, relatórios e atividades de acompanhamento conducentes à realização dos objetivos de auditoria interna, conforme descrito nas normas internacionais aplicáveis.

O Governo Central (GC) é mais abrangente de que o Governo Central Orçamental (GCO), que é um subconjunto do GC que engloba as atividades fundamentais dos poderes executivo, legislativo e judiciário nacionais, que são financiados a partir do orçamento aprovado pelo legislador. As entidades extra-orçamentais e os fundos de assistência social fazem parte do GC.

Em STP, nos termos do artigo 3 do Decreto-Lei nº 56/2006, incumbe à IGF “realizar auditorias [internas], inspeções, averiguações, inquéritos, sindicâncias, exames e outras ações de controlo de natureza económico-financeira, contabilista e fiscal às entidades públicas e semi-públicas e participadas” que são realizadas nas instituições que absorvem a totalidade das despesas e receitas orçadas. Estas auditorias internas são realizadas de acordo com os planos de atividades da IGF, por recurso a critérios definidos no manual de procedimentos de gestão interna. As atividades de auditoria interna centram-se na avaliação da adequação e eficácia e na conformidade processual, legal e financeira.

O processo de seleção de amostras segue critérios claros de acordo com manual de procedimentos de gestão interna que considera, entre outros aspetos, a natureza da auditoria.

No entanto, a capacidade de auditoria interna anual da IGF é limitada e é realizada com a periodicidade desejável, como refletido na programação dos seus planos de atividades anuais.

Considerando que a auditoria interna é operacional nas instituições de nível central (orçamentais e extraorçamentais) que representam a totalidade das despesas e receitas orçadas, esta dimensão foi avaliada em “A”.

Dimensão 26.2. Natureza das auditorias e normas aplicadas

Esta dimensão avalia a natureza das auditorias realizadas e o nível de aderência às normas profissionais recomendadas. Quando as atividades de auditoria se concentram apenas em conformidade financeira (fiabilidade e integridade da informação financeira e operacional e conformidade com as regras e procedimentos) a função de auditoria interna fornece uma garantia limitada da adequação e eficácia dos controlos internos. Uma abordagem mais ampla, bem como evidências de um processo de garantia de qualidade são necessários para mostrar a adesão a normas profissionais.

As auditorias são desenvolvidas de acordo com os volumes de recursos que as instituições detêm, pelo número de erros que as instituições apresentam, por indicação ou solicitação. Os auditores aplicam na essência a lei orgânica do IGF, que tem por base normas e procedimentos internacionalmente aceites para a realização das suas auditorias. As actividades de auditoria interna centram-se na avaliação da adequação e eficácia dos controlos internos.

Considerando que as auditorias internas são realizadas com base a normas e procedimentos nacionais, baseados nas normas internacionais e centram-se na adequação e a eficácia dos controlos internos, a pontuação desta dimensão foi avaliada em “B”.

Dimensão 26.3 Implementação de auditorias internas e elaboração de relatórios

Esta dimensão avalia a evidência específica de uma função eficaz de auditoria interna (ou monitorização de sistemas), conforme demonstrado pela elaboração dos programas anuais de auditoria e a sua aplicação efetiva, incluindo a disponibilidade de relatórios de auditoria interna.

As auditorias realizadas são objetos de uma informação prévia de planificação onde são descritos os objetivos gerais e específicos, a metodologia, a calendarização e os recursos a utilizar. Os relatórios finais de auditorias são elaborados com base na estrutura do manual de procedimentos de gestão interna do IGF e o mesmo seguem os prazos para difusão de resultados.

Existem programas anuais de auditoria e a maioria das auditorias programadas foram concluídas, como evidenciado pela distribuição dos seus relatórios às partes apropriadas. Nos anos fiscais 2015, 2016 e 2017, foram realizadas 10/19, 11/17 e 5/13 (com 2 auditorias em andamento) das auditorias internas programadas.

A IGF não tem a capacidade suficiente para realizar todas as auditorias internas programadas e, nos últimos 3 anos, uma média de 53% das auditorias previstas anualmente foram realizadas e respetivos relatórios produzidos:

Auditorias internas	2015	2016	2017	Total	Realização
Programadas	19	17	13	49	
Realizadas	10	11	5	26	53%

De acordo com o relatório do balanço 2018 da Inspeção Geral das Finanças, esta entidade tem limitações operacionais consideráveis que não lhe permitem o atingimento das suas metas:

- Necessidade de formação contínua dos inspectores;
- Necessidade imperiosa de aquisição de meios rolantes;
- Baixo plafond para compra de combustível, para o cumprimento das atividades inspetivas;
- Falta de mobiliários de escritório e equipamentos informáticos, com vista a criar um ambiente laboral saudável para melhorar o desempenho profissional dos inspectores;
- Falta de Cartão de Identificação Profissional para os inspectores; e
- Falta de aprovação da revisão do desatualizado Decreto-lei n.º 56/2006, uma vez que o mesmo já se encontra em implementação há mais de 12 (doze) anos.

Em 2018, a IGF tinha planificado 11 auditorias internas das quais 3 foram finalizadas, 3 parcialmente finalizadas e 5 não realizadas. Adicionalmente, duas auditorias não planificadas foram realizadas. No entanto, para esta avaliação somente as auditorias finalizadas em relação às auditorias planificadas estão sendo consideradas, ou que resulta num grau de realização de 27%.

Considerando que em 2018 existiu um plano de auditorias internas pela IGF e que 27% das auditorias planeadas foram realizadas, a pontuação desta dimensão foi avaliada em “D”.

Dimensão 26.4 Resposta às auditorias internas

Esta dimensão avalia em que medida, acções são tomadas pela gestão sénior sobre os resultados da auditoria interna. Isto é de importância fundamental, já que a falta de acção sobre as conclusões, compromete a fundamentação para a função de auditoria interna. Por resposta entende-se que a gestão faz comentários sobre as recomendações dos auditores e toma as medidas apropriadas para implementá-las quando necessário. A auditoria interna confirma se a resposta dada é apropriada.

A IGF faz o acompanhamento das recomendações em cada nova acção de Auditoria Interna, sendo reservado um capítulo de **follow-up** no seu relatório. Também, a IGF recebe respostas formais, mas geralmente parciais sobre as recomendações de auditoria interna e a implementação delas, pela maioria das entidades auditadas.

No entanto, só em 2019 a IGF iniciou a elaboração de um mecanismo de monitoria das respostas das entidades auditadas e da implementação das recomendações das auditorias internas e, assim, não existem estatísticas para os 3 últimos anos encerrados.

Ano	Auditorias Internas Programadas	Auditorias Internas Realizadas	Recomendações emitidas	Respostas completas* das entidades e prazo (número de respostas/meses)	Respostas parciais** das entidades e prazo (número de respostas/meses)
2018	11	7	N/D	N/D	N/D
2017	13	8	N/D	N/D	N/D
2016	17	13	N/D	N/D	N/D

* **Resposta completa** significa envio de comentários para todas às recomendações dos auditores e implementação de todas as recomendações.

****Resposta parcial** significa envio de alguns comentários às recomendações dos auditores e implementação de algumas das recomendações (ou combinação)

Assim, o grau de resposta das entidades auditadas às recomendações da auditoria interna não pode ser estabelecido.

Considerando que não existem dados para a avaliação do grau de resposta das entidades auditadas pela IGF, a pontuação desta dimensão foi de “D”.

Reformas em curso e planeadas

A Inspeção Geral de Finanças (IGF) iniciou neste ano de 2019 a compilação de informações para a criação de uma base de dados sobre o cumprimento das recomendações dos Relatórios de Auditoria Interna.

Enquanto a IGF, como instituição fiscalizadora das Finanças Públicas, exerce um papel preponderante no que tange a Reforma da Gestão das Finanças Públicas. É neste sentido que no quadro do PARFIP 2018 foram previstas diversas ações de reforma.

No cômputo geral a Inspeção Geral de Finanças (IGF), enfatizou a falta de condições de trabalho, principalmente no que diz respeito a meios informáticos (impressora a cores e tonners) e meios rolantes (viaturas para deslocações de funcionários). Entretanto mostraram-se comprometidos e motivados para dar toda a contribuição na elaboração do Plano de Ação para a Reforma das Finanças Públicas (2019 – 2022).

Quanto ao objetivo que se prende com o sistema de controle interno credível e eficaz, destaca-se a acção de reforma referente a revisão do quadro legal da IGF que foi parcialmente executado, pois, existe a proposta elaborada faltando apenas a fase de aprovação e publicação.

Em relação a aprovação do Plano Estratégico da IGF, a acção de reforma foi executada, pois já existe o referido Plano, inclusive já apropriado pela IGF.

Relativamente a elaboração do Manual de Procedimento da IGF não se verificaram ainda progressos.

Quanto ao acesso directo dos inspectores à informação dos sistemas SAFE-e e SYDONIA, verificou-se uma execução parcial da acção de reforma prevista, pois ao nível do SAFE-e encontra-se na fase de implementação e funcionamento através da atribuição da senha de acesso. No entanto, relativamente ao SYDONIA não se deu qualquer passo nesse sentido, destacando-se a falta de engajamento político.

A acções de reforma relativas a Inspeção Geral de Finanças instalada em condições adequadas bem como a participação da IGF em conferências dos organismos de Controlo Interno da CPLP não tiveram execução por falta de financiamento. No entanto, no ano 2018 a IGF beneficiou de alguns materiais e equipamentos informáticos, bem como de algumas formações em diversos domínios.

Por falta de Assistência Técnica a acção de reforma referente a elaboração e aprovação do Estatuto do Controlador Financeiro e a cobertura do controlador financeiro à todas unidades orçamentais desconcentradas não tiveram execução.

Pilar VI. Contabilidade e relatórios

PI-27: Integridade dos dados financeiros

Indicador/Dimensão	Pontuação M2 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-27 Integridade dos dados financeiros	D+	A integridade dos dados financeiros não é totalmente assegurada pela inexistência de procedimentos completos para a reconciliação das contas bancárias, das contas provisórias e das contas de adiantamento. Ela é, igualmente, afectada pela ausência de procedimentos documentados para o acesso ao SAFE-e e para a criação de registos de auditoria.
27.1 Reconciliação das contas bancárias	D	As contas existentes no Banco Central são reconciliadas diariamente, pelo Tesouro, mas só pelo lado da despesa. As entradas de receitas são confirmadas apenas pela Direcção delmpostos. Não existe assim, uma visão integrada das eventuais diferenças entre as operações registadas na contabilidade e as operações registadas nas contas bancárias. As contas existentes nos Bancos Comerciais, das instituições com autonomia financeira e administrativa, são reconciliadas mensalmente, mas essa informação não é disponibilizada ao Tesouro em prazos adequados
27.2 Contas provisórias	C	As contas provisórias são reconciliadas, até 2 meses após o fim do ano económico.
27.3 Contas de adiantamentos	D	Os adiantamentos por conta de contratos de aquisição pública são reconciliados de forma irregular e não sistemática e num prazo superior a 2 (dois) meses após o fim do ano económico.
27.4 Processos para a integridade de dados financeiros	B	O acesso aos registos do SAFE-e é restrito e segregado por perfis. Existem mecanismos que permitem saber quem iniciou uma transação, quem acedeu a um registo, quando o fez e se o registo foi atualizado. Não existe uma unidade encarregada da verificação, sistemática, da integridade de dados gerados pelos logs do sistema e nem um manual de procedimentos para o efeito.

Este indicador avalia em que medida as contas bancárias do Tesouro, as contas provisórias e as contas de adiantamentos, são regularmente reconciliadas e como os processos existentes apoiam a integridade dos dados financeiros. Este indicador contém quatro dimensões.

Dimensão 27.1 Reconciliação das contas bancárias

Ao abrigo do artigo 41º da Lei SAFE, foi aberta nos livros do BCSTP, a Conta Única do Tesouro (CUT), que inclui um conjunto de sub-contas, para a arrecadação e cobrança das receitas e o pagamento das despesas, cobrindo todos os fundos de origem fiscal ou não fiscal. A Direcção do Tesouro efectua reconciliações diárias, que, contudo, são parciais, dado que só efectua a reconciliação entre os dados bancários e os dados contabilísticos da despesa. A reconciliação da receita é feita apenas pela Direcção dos Impostos.

Embora a CUT tenha sido criada, continuam a existir contas bancárias, em bancos comerciais, de instituições públicas, orçamentais e extra-orçamentais, nas quais se incluem as entidades com autonomia administrativa e financeira, bem como o Instituto Nacional de Segurança Social. Igualmente, vários projetos, financiados por donativos e/ou empréstimos, possuem contas em bancos comerciais.

Estas contas são reconciliadas com uma periodicidade, mensal, pelas entidades que as gerem, mas a informação só é partilhada com o Ministério das Finanças aquando da preparação da Conta Geral do Estado, no final do ano económico. Não existe assim uma visão integrada das eventuais diferenças entre as operações registadas na contabilidade e as operações registadas em todas as contas bancárias do Governo em prazos adequados.

Considerando que as contas existentes no BCSTP são reconciliadas diariamente, pelo Tesouro, mas só pelo lado da despesa e da receita apenas pela Direcção dos Impostos e que as contas existentes nos bancos comerciais, das instituições com autonomia financeira e administrativa e projetos, são reconciliadas mensalmente só sendo essa informação disponibilizada ao Tesouro no final do ano, atribuindo-se, por isso, à dimensão 27.1 a pontuação de “D”.

Reformas em curso e planeadas

Com recurso ao financiamento do Banco Mundial, está previsto o desenho e a aquisição de uma interface eletrónica entre o Tesouro e o BCSTP, de modo a facilitar a troca automática de informação, nomeadamente a reconciliação bancária das operações e o acesso on-line às contas bancárias sedeadas no BCSTP.

Por outro lado, o Banco Africano de Desenvolvimento vai financiar a melhoria do Sistema de Pagamentos Automáticos (SPAUT) de STP, que permitirá a integração do Tesouro neste sistema e a emissão eletrónica de ordens bancárias e a sua subsequente compensação.

Dimensão 27.2 Contas provisórias

A dimensão avalia em que medida as contas provisórias incluindo depósitos/passivos diversos, são reconciliadas numa base regular e apuradas de forma atempada. A não regularização das contas provisórias pode distorcer os relatórios financeiros e proporcionar uma oportunidade para comportamentos fraudulentos ou corruptos.

A Direcção do Tesouro gere uma sub-conta da CUT, denominada “Conta de Depósitos Diversos” na qual se encontram depositados valores de terceiros, nomeadamente os referentes à retenção de 3% do valor da fiscalização de obras e à retenção de 10% do valor dos contratos de empreitada de obras públicas, que servem como garantia da sua boa execução, que só são reconciliadas no prazo de 2 (dois) meses após o fim do ano económico.

A Direção-Geral das Alfândegas detêm também garantias bancárias, depositadas em cofre, que não são reconciliadas de forma regular, mas apenas aquando do fim do prazo da garantia ou no fim do exercício económico.

As contas provisórias são apuradas de forma atempada, o mais tardar no final do ano económico, a menos que devidamente justificado.

Considerando que as contas provisórias só são reconciliadas, até 2 meses após o fim do ano económico e que elas são apuradas atempadamente, atribui-se à dimensão 27.2 a pontuação de “C”.

Dimensão 27.3 Contas de adiantamentos

A dimensão avalia em que medida as contas de adiantamentos são reconciliadas e regularizadas. Adiantamentos cobrem os montantes pagos a fornecedores no âmbito dos contratos públicos, bem como adiantamentos de viagens e adiantamentos operacionais.

Os valores pagos aos funcionários como subsídio para viagem são considerados como despesas no momento do seu pagamento e por isso não são considerados como adiantamentos. Os adiantamentos a fornecedores estão previstos na legislação, nomeadamente nos casos de empreitadas de obras públicas, devendo ser regularizados em conformidade com as disposições contratuais.

Todavia, não existem procedimentos documentados que permitam fazer um controlo sistemático da regularização destes adiantamentos e conseqüentemente da sua reconciliação.

Assim, considerando que os adiantamentos por conta de contratos de aquisição pública são reconciliados de forma irregular e não sistemática e num prazo superior a 2 (dois) meses após o fim do ano económico, à dimensão 27.3 é atribuída a pontuação de “D”.

Dimensão 27.4 Processos para a integridade de dados financeiros

A dimensão avalia em que medida os processos apoiam a produção de informações financeiras e centra-se na integridade de dados, definida como precisão e integridade de dados (ISO / IEC, Norma Internacional, 2014). Embora reconhecendo que outros processos também são essenciais para garantir a integridade dos dados, esta dimensão avalia dois aspectos fundamentais: o acesso à informação, incluindo apenas a leitura, e as alterações nos registos por criação e modificação e a existência de um organismo, unidade ou equipa responsável pela verificação da integridade dos dados. Pistas de auditoria constituem um aspecto importante da integridade dos dados, pois garantem responsabilização individual, a deteção de intrusão e a análise de problemas.

A execução orçamental da despesa é efectuada com recurso ao sistema de informação denominado SAFE-e. Este é um sistema, desenvolvido em Oracle forms 10g, que permite a execução descentralizada e remota da despesa, pelos diferentes Ministérios, mas cuja cobertura não inclui as entidades com autonomia administrativa e financeira, os órgãos de soberania, a Região Autónoma do Príncipe e nem as Câmaras Distritais.

O SAFE-e integra as fases de pré-cabimento até à fase de emissão da Ordem Bancária. Todas estas fases no sistema SFE-e, são igualmente acompanhadas por um processamento manual em papel, que duplica o processamento electrónico, o que causa atrasos no processo e eventuais erros.

Posteriormente, a Ordem Bancária é transmitida, manualmente, aos Bancos Comerciais ou ao BCSTP (para os pagamentos sobre exterior – embaixadas, dívida externa e estudantes – e para pagamento de ajudas de custo em divisas) para execução da operação. A transmissão da confirmação da execução da operação pelos bancos, conseqüente reflexo na CUT e reconciliação da operação é igualmente manual por inexistência de uma interface electrónica entre o Tesouro e o BCSTP, dando lugar à fase de “pagamento confirmado”, que finaliza a operação.

Para a execução destas fases, são atribuídos perfis de utilizadores de acordo com as entidades aonde estão vinculadas e a suas respectivas funções. A Direcção da Contabilidade, através da Secção de manutenção do Plano de Contas do Estado e Cadastro de Usuários do SAFE, do departamento de Normas e Procedimentos, é a entidade encarregue de autorizar os acessos ao SAFE-e, após solicitações escritas das DAF's ministeriais, na base de perfis pré-existentes, com apoio técnico da Direcção de Tecnologia de Informação (DITEI) que operacionaliza a atribuição do perfil no SAFE-e, dado ter ela a competência de actualização de tabelas e cadastro de utilizadores.

Assim, existem no SAFE-e os seguintes perfis:

Entidade	Fases efectuadas pelos perfis
Direcção do Orçamento	Carregamento e Abertura do Orçamento Alterações e ajustes orçamentais
DAF's Ministeriais	Pré-cabimentação Cabimentação Liquidação Pagamento (no sentido de STP)
Direcção do Tesouro	Autorização das solicitações Emissão da Ordem Bancária Pagamento confirmado
Direcção de Contabilidade	Consulta - Análise dos relatórios e preparação da CGE Gestão - Alteração das Normas e Procedimentos
DITEI	Administração do sistema

Aos utilizadores é atribuído um par composto por um nome de utilizador e password, para acesso ao sistema, sendo as passwords têm um prazo de validade de 120 (cento e vinte) dias, após o qual devem ser revalidadas. A Direcção de Contabilidade efectua controlos dos utilizadores, solicitando às DAF's a confirmação dos utilizadores inscritos no sistema, em caso de dúvida podem bloquear ou inativar um utilizador.

Assim, o acesso aos registos do SAFE-e é restrito e segregado por perfis. De igual modo, as alterações/estornos às operações executadas no SAFE-e só são permitidas i) naquelas que uma entidade

efectuou e que ii) não se tenha iniciado ou finalizado a fase seguinte. Para operações que já tenham passado a uma fase subsequente, a entidade com poderes para o efeito é a Direcção de Contabilidade.

Em qualquer dos casos, o SAFE-e dispõe de mecanismos/logs automáticos que gera uma pista de auditoria permitindo saber i) quem iniciou uma transação, ii) quem acedeu a um registo específico, iii) quando se acedeu, e se iv) o registo foi atualizado. Todavia, embora esteja atribuída por Lei à Direcção de Contabilidade o dever de “...Acompanhar e avaliar o registo sistemático e atempado em todas as transações...” não existe uma entidade central com a responsabilidade de analisar a informação produzida pelos logs nem existem procedimentos sistemáticos e/ou documentados relativos a este domínio.

Não obstante o acesso aos registos do SAFE-er restrito e segregado por perfis e de existirem mecanismos que permitem saber quem iniciou uma transação, quem acedeu a um registo, quando o fez e se o registo foi atualizado e gera uma pista de auditoria, não existe uma unidade encarregada da verificação, de forma sistemática, da integridade de dados gerados pelos logs do sistema e nem um manual de procedimentos para o efeito, levando a atribuir à dimensão 27.4 a pontuação de “B”.

PI-28: Relatórios orçamentais durante o ano em curso

Indicador/Dimensão	Pontuação M1 (WL)	Justificação da Pontuação
PI-28 Relatórios orçamentais durante o ano em curso	D+	Os relatórios financeiros trimestrais contêm informação básica sobre a execução do orçamento com uma análise da evolução dos principais agregados. Todavia, o seu alcance é diminuído por não conterem informações de instituições com autonomia administrativa e financeira e por não serem publicados em prazos iguais ou inferiores às boas práticas, retirando eficácia à sua análise.
28.1 Cobertura e comparabilidade dos relatórios	C	Os relatórios trimestrais têm uma cobertura e uma classificação que permitem uma comparação direta com o orçamento aprovado ao nível do Governo Central, com um grau de detalhe parcial, mas que não contêm informações sobre as despesas executadas, pelas entidades com autonomia financeira e administrativa, a partir de transferências do Governo central.
28.2 Periodicidade dos relatórios orçamentais durante o ano em curso	D	Em 2018, embora os 3 (três) primeiros relatórios trimestrais tenham sido produzidos num prazo inferior a 8 (oito) semanas, o 4º relatório trimestral foi disponibilizado 15 semanas após o fim do trimestre
28.3 Precisão dos relatórios orçamentais durante o ano	C	Os relatórios trimestrais têm uma análise da execução do orçamento, a qual inclui informação sobre as fases de cabimento, de liquidação e de pagamento da despesa, mas existem limitações relacionadas com a precisão dos elementos de informação dos projetos financiados por donativos e empréstimos e sobre o stock da dívida.

Este indicador avalia a abrangência, precisão e pontualidade das informações sobre a execução do orçamento. Os relatórios orçamentais infra-anuais devem ser consistentes com a cobertura e as classificações utilizadas para a preparação e execução do orçamento de modo a permitir a monitorização do desempenho do orçamento e, se necessário, a utilização atempada de medidas corretivas. Este indicador contém três dimensões.

Dimensão 28.1 Cobertura e comparabilidade dos relatórios

Esta dimensão avalia que tipo de informações constam dos relatórios infra-anuais e se o seu formato permite uma comparabilidade fácil ao orçamento original (ou seja, se têm a mesma cobertura, regime de contabilidade e apresentação).

A lei do SAFE dispõe, no artigo 36º, que o Governo deve fornecer à Assembleia Nacional informação trimestral da execução do orçamento, no prazo de 30 dias após o fim do trimestre. Posteriormente, de modo a cumprir com esta obrigação, o Decreto 42/2012, sobre o exercício de prestação de contas, nos seus artigos 4º e 5º, veio a definir os prazos (1 mês após o fim o trimestre) de prestação de contas das entidades com autonomia administrativa e financeira, e dos governos locais e regional, quer a feitura das contas trimestrais, conforme estipulado por lei.

A informação a ser fornecida deve ser o “Balancete Demonstrativo da execução Orçamental acompanhado dos comprovantes dos saldos bancários devidamente conciliados...” e “... compreenderão as transferências recebidas do Estado, as receitas próprias arrecadadas, donativos e financiamentos obtidos, as despesas realizadas por conta dessas receitas, donativos e financiamentos, bem como os saldos bancários de início e fim de período...”

Neste quadro, os relatórios trimestrais publicados pela DCP contêm dados da execução das receitas (base caixa), despesas (base compromisso) e financiamento, incluindo dados acumulados até a data para os trimestres 2, 3 e 4 ao nível do Governo Central. As informações nelas contidas são as seguintes:

- Informação estruturada por classificação:
 - Orgânica até ao 1º nível - de Ministérios;
 - Económica até ao 2º nível da classificação, ou seja, por grupo de natureza da despesa;
 - Funcional no nível de função (1º nível);
 - Geográfica;
 - Fonte de recursos, e por
 - Tipo de despesa
- Principais saldos orçamentais;
- Alterações orçamentais;
- Stock da dívida.

Pese a abrangência das informações atualmente contidas nos relatórios trimestrais, o que permite uma comparação direta com o orçamento aprovado, com um grau de agregação parcial conforme supra-referido, nestes relatórios trimestrais não são apresentadas as receitas e despesas das entidades autónomas e dos governos subnacionais.

Considerando que os relatórios trimestrais têm uma cobertura e classificação que permitem uma comparação direta com o orçamento aprovado ao nível do Governo Central, com um grau de detalhe parcial, mas que não contêm informações sobre as despesas executadas pelas entidades com autonomia financeira e administrativa, a partir de transferências do Governo central, a dimensão 28.1 tem uma pontuação de “C”.

Dimensão 28.2 Periodicidade dos relatórios orçamentais durante o ano em curso

Nesta dimensão avalia-se se os relatórios trimestrais são apresentados atempadamente e se a informação prestada é acompanhada de uma análise e comentários à execução orçamental.

Durante o ano de 2018, foram produzidos 4 (quatro) relatórios trimestrais, os quais apresentam uma descrição narrativa da execução orçamental do período e o acumulado, acompanhada de uma análise, com explicações sobre o comportamento das principais rubricas das receitas, despesas e financiamento, que foram distribuídos à Assembleia Nacional.

Os relatórios trimestrais foram disponibilizados nas seguintes datas:

Relatório	Data de elaboração	Nº de semanas após o fim do trimestre respectivo
Trimestre 1	22 Maio/2018	7 semanas
Trimestre 2	Agosto de 2018	8 semanas
Trimestre 3	9 de Novembro 2018	6 semanas
Trimestre 4	16 de abril 2019	15 semanas

Considerando que, em 2018, embora os 3 (três) primeiros relatórios trimestrais tenham sido produzidos num prazo inferior a 8 (oito) semanas, o 4º relatório trimestral foi disponibilizado 15 semanas após o fim do trimestre, à dimensão 28.2, atribui-se a pontuação D.

Reformas em curso e planeadas

Pretende-se, no decurso do ano de 2019, implementar a disponibilização, de forma regular, dos relatórios trimestrais ao Tribunal de Contas.

Dimensão 28.3 Precisão dos relatórios orçamentais durante o ano

A dimensão avalia a precisão das informações apresentadas, nomeadamente se incluem informação da despesa para as etapas de autorização e de pagamento.

Os relatórios trimestrais disponibilizam informações da execução do orçamento em base caixa para as receitas e em base compromisso e caixa para as despesas. Neste último caso com discriminação, a nível de Ministério, das fases de cabimento, liquidação e pagamento⁶.

Entretanto, os relatórios trimestrais não incluem informação da execução orçamental das entidades com autonomia financeira e administrativa, autarquias locais e regional por estas não serem tempestivamente disponibilizadas nos termos legais, ou seja, até 1 mês após o fecho do trimestre.

Igualmente, ao não disponibilizarem informação de execução com o nível de detalhe da proposta de orçamento aprovado, estes relatórios não permitem ter uma leitura completa da execução.

⁶ Corrigiu-se a imprecisão do conceito de pagamento, conforme referido no PEFA 2013, usando-se a etapa do SAFE-e “pagamento confirmado”.

Outrossim, a informação de execução de actividades ou projectos com recurso a donativos e empréstimos ainda é limitada, pelo facto de não haver mecanismos eficazes de recolha e tratamento dessa informação, a partir dos dados de execução gerados pelas unidades de implementação das actividades ou projetos, dado que estas não as reportam sistematicamente à Direcção de Contabilidade e à Direcção de Planeamento. Assim, esta informação é, em geral, recolhida no fim do ano económico com recurso aos dados disponibilizados pelos doadores., o que reduz o escopo e a precisão da informação contida nos relatórios trimestrais.

Por outro lado, como a informação dos desembolsos, relativos a projetos financiados por empréstimos externos, não é obtida de forma atempada, o que diminui a precisão da informação sobre o stock da dívida, nos relatórios trimestrais.

Considerando que os relatórios trimestrais têm uma análise da execução do orçamento, a qual inclui informação sobre as fases de cabimento, de liquidação e de pagamento da despesa, mas que existem limitações relacionadas com a precisão dos elementos de informação dos projetos financiados por donativos e empréstimos e sobre o stock da dívida, à dimensão 28.3 atribui-se uma pontuação de C.

PI-29: Relatórios financeiros anuais

Indicador/Dimensão	Pontuação M1 (WL)	Justificação da Pontuação
PI-29 Relatórios financeiros anuais	D+	A avaliação da execução orçamental tem sido incompleta, pelo facto de as Contas Gerais do Estado serem produzidas com atraso relativamente aos prazos legalmente estabelecidos. Entretanto, nos últimos 4 anos retomou-se a sua elaboração e submeteu-se 6 CGE's ao TdC (2012 a 2017). Todas estas foram elaboradas de acordo com o quadro legal vigente e com base nas normas contabilísticas nacionais.
PI-29.1 Integralidade dos relatórios financeiros anuais	C	À data da avaliação não está disponível a CGE do último exercício económico concluído 2018. No entanto, com base na análise das informações constantes das CGE's de 2015 a 2017, a pontuação a atribuir é C.
PI-29.2 Apresentação de relatórios à auditoria externa	D	As CGE's de 2017 e 2016 foram entregues ao TC, respetivamente, 17 e 19 meses após o fim do ano orçamental a que dizem respeito.
PI-29.3 Normas de contabilidade	C	A CGE, embora não utilize as IPSAS, utiliza normas de contabilidade baseadas no quadro jurídico existente em STP, o que assegura a coerência da CGE ao longo do tempo. As normas utilizadas para a elaboração da CGE são divulgadas.

Este indicador avalia em que medida demonstrações financeiras anuais estão completas, são oportunas e coerentes com os princípios e normas contabilísticas geralmente aceites, sendo crucial para a transparência e responsabilização da gestão das finanças públicas. Ele contém três dimensões.

Dimensão 29.1 Integralidade dos relatórios financeiros anuais

Esta dimensão avalia a integralidade dos relatórios financeiros anuais. Estes devem incluir uma análise que faça uma comparação dos resultados da execução com o orçamento inicial do governo central, como aprovado pela Assembleia. Os relatórios financeiros devem incluir informações completas sobre receitas, despesas, ativos, passivos, garantias e obrigações a longo prazo.

Em São Tomé e Príncipe, o relatório financeiro apresentado pelo Governo é a Conta Geral do Estado (CGE), cujo quadro legal é assim definido:

- A Constituição da República, na alínea i) do artigo 97º, atribui à Assembleia Nacional a competência de “...*Tomar as conta do Estado relativas a cada ano económico.*”;
- A Lei nº 8/1999 que estabelece o objectivo da prestação de Contas pelo Governo ao Tribunal de Contas, sendo esse a apreciação da legalidade da actividades das entidades sujeitas à prestação de contas, bem como a respectiva gestão económico-financeira e patrimonial;
- A Lei nº 3/2007, lei SAFE, que estabelece que:
 - a CGE deve evidenciar a execução orçamental, financeira e patrimonial, bem como apresentar o resultado do exercício e a avaliação do desempenho dos órgãos do poder central, regional e local e das instituições públicas.
 - os órgãos que compõem o subsistema da contabilidade pública têm a responsabilidade de elaborar a CGE;
 - a CGE deve ser elaborada de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites.
- O Decreto 42/2012, que define as regras, procedimentos e calendário para o exercício de prestação de contas anuais.

A CGE deve incluir as seguintes informações:

- i. O Balanço Orçamental, que demonstrará as receitas e despesas previstas em comparação com as realizadas;
- ii. O Balanço Financeiro, que demonstrará a receita e a despesa orçamental, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza não orçamental (direitos e obrigações), conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte;
- iii. O Balanço Patrimonial, que apresentará o somatório dos valores dos bens e direitos e obrigações, bem como as Contas de Ordem Activas e Passivas;
- iv. A Demonstração das Variações Patrimoniais, que evidenciará as alterações verificadas no património

A CGE deve incluir igualmente:

- a) O relatório do Governo sobre o resultado económico da gestão referente ao exercício;
- b) O financiamento global do Orçamento Geral do Estado, com discriminação da situação das fontes de financiamento;
- c) Os anexos às demonstrações financeiras; e
- d) O mapa dos activos e passivos financeiros existentes no início e no final do ano económico

Os dados para a preparação da CGE provêm dos registos contabilísticos do SAFE-e, para as entidades da administração central, aos quais são agregados a informação dos serviços com autonomia administrativa e financeira, Câmara Distritais e Governo Regional do Príncipe, bem como a informação da dívida produzida pelo Gabinete de Gestão da Dívida.

As CGE's apresentadas ao TC incluíam a seguinte informação:

CGE	Data de entrega da CGE ao TC	Conteúdo da CGE			Reconciliação do fluxo de tesouraria (S/N)
		(S/N)			
		Despesas e receitas por classificação económica	Activos e passivos financeiros e não financeiros	Garantias e obrigações de longo prazo	
2018	Pendente	-	-	-	-
2017	20 de Junho de 2019	Sim, parcialmente. Os dados de algumas instituições ⁱ não constam da CGE.	Activos financeiros – Sim, parcialmente. Os títulos e reservas do BCSTP não constam da CGE Passivos financeiros - Sim Activos não financeiros – Sim, parcialmente. A cobertura do inventário é incompleta Passivos não financeiros – Sim.	Garantias - Não Obrigações de longo prazo - NA	Sim, parcialmente. Não se inclui os dados das instituições, do Governo Central, com autonomia administrativa e financeira.
2016	31 de Julho de 2018	Sim.	Activos financeiros – Sim, parcialmente. Os títulos e reservas do BCSTP não constam da CGE Passivos financeiros - Sim Activos não financeiros – Sim, parcialmente. A cobertura do inventário é incompleta Passivos não financeiros – Sim.	Garantias - Não Obrigações de longo prazo - NA	Sim, parcialmente. Não se inclui os dados das instituições, do Governo Central, com autonomia administrativa e financeira.
2015	14 de Dezembro de 2017	Sim.	Activos financeiros – Sim, parcialmente. Os títulos e reservas do BCSTP não constam da CGE Passivos financeiros - Sim Activos não financeiros – Sim, parcialmente. A cobertura do inventário é incompleta Passivos não financeiros – Sim.	Garantias - Não Obrigações de longo prazo - NA	Sim, parcialmente. Não se inclui os dados das instituições, do Governo Central, com autonomia administrativa e financeira.

i - Presidência da República, dos Tribunais Judicial e Constitucional e da Universidade de S.Tomé e Príncipe.

Com base na análise das informações constantes das CGE's de 2015 a 2017, a pontuação a atribuir seria C. Todavia, considerando que, à data da avaliação, não está disponível a CGE do último exercício económico concluído, o de 2018, a pontuação atribuída à dimensão 29.1 é de "C".

Dimensão 29.2 Apresentação de relatórios de auditoria externa

A dimensão avalia a pontualidade da apresentação de relatórios financeiros reconciliados do fim de ano para a auditoria externa como um indicador chave da eficácia do sistema de informação contabilística e financeira.

A instituição de auditoria externa, em São Tomé e Príncipe, é o Tribunal de Contas, conforme o artigo 1º, nº2 da Lei nº3/99, que cria o TC, que estatuíque este “...é o *órgão supremo e independente de controlo da legalidade das despesas públicas e do julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe*”. Assim, o TC é a entidade responsável pela fiscalização jurisdicional da execução orçamental.

Neste âmbito, a CGE deve ser entregue pelo Governo ao TC, até 30 de Abril do ano seguinte aquele a que disser respeito, ou seja, 4 (quatro) meses após o fim do ano orçamental, conformem dispõem o nº1 do artigo 16º da Lei 8/99 e o nº 1 do artigo 61º d Lei SAFE 3/2007.

O quadro seguinte ilustra as datas das entregas das CGE e o ano a que dizem respeito:

Ano a que a CGE diz respeito	Data de recepção da CGE pelo TC	Meses após o fim do ano orçamental
2017	20 de Junho de 2019	17 meses
2016	31 Julho 2018	19 meses
2015	14 de Dezembro de 2017	23 meses
2014	10 de Maio de 2017	29 meses

Considerando que último relatório financeiro anual do Governo disponível, a CGE de 2017, foi entregue ao TdC17 meses após o fim do ano orçamental a que diz respeito, a dimensão 29.2 é avaliada com a pontuação “D”.

Dimensão 29.3 Normas de contabilidade

Esta dimensão avalia em que medida os relatórios financeiros anuais são compreensíveis para os utilizadores a que se destinam e contribuem para a responsabilização e transparência. Isso requer que a base de registo das operações do governo e os princípios de contabilidade e normas nacionais utilizados sejam transparentes.

Neste quadro, os padrões internacionais para a preparação dos relatórios financeiros, de finalidade geral, das entidades do setor público que não sejam empresas públicas⁷ são as *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)*, que são um conjunto de normas contabilísticas emitidas pelo *International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB)*, órgão nomeado pelo IFAC (International Federation of Accountants).

Em STP, as normas de contabilidade que servem base para apresentação da CGE estão prescritas:

- Na Lei nº 3/2007, na Secção II “Escrituração Contabilística” do capítulo III “Subsistema da Contabilidade Pública”, nomeadamente definindo que o regime contabilístico adoptado é o misto, aplicando-se para as receitas o regime de caixa e para as despesas, o regime de compromissos;
- No Decreto nº 21/2007, que aprova o Regulamento do Sistema Contabilístico do Estado e respectivo anexo;
- No Despacho nº 2/2012, que aprova o novo Plano de contas e Tabela de Eventos

⁷A estas aplicam-se as IFRS

- No Manual de Contabilidade aplicado ao SAFE, de Julho de 2011, elaborado pela Direcção de Contabilidade Pública;
- No Decreto nº 14/2019, que aprova a “1ª Edição do Manual de Elaboração da Conta Geral do Estado”.

As normas acima definidas, são utilizadas de forma consistente na preparação da CGE e nela são referenciadas. Todavia, embora tenham como referencial as normas contabilísticas normalmente aceites, não integram, na sua maioria as normas IPSAS e nem divulgam as variações entre os padrões internacionais e os padrões nacionais, bem como não explicam os possíveis gaps entre estes padrões.

Assim, a CGE, embora não utilize as IPSAS, utiliza normas de contabilidade baseadas no quadro jurídico existente em STP, o que assegura a coerência da CGE ao longo do tempo. As normas utilizadas para a elaboração da CGE são divulgadas. Assim, a dimensão 29.3 tem a pontuação de “C”.

Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa

PI-30: Auditoria externa

Indicador/Dimensão	Pontuação M1 (WL)	Justificação da Pontuação
PI-30 Auditoria externa	D+	O grau de cobertura das auditorias e o prazo de submissão do relatório e parecer do Tribunal de Contas à Assembleia Nacional, não estão de acordo com as melhores práticas. Embora, o quadro legal garanta a independência e a autoridade do Tribunal de Contas para a análise e controlo da legalidade das despesas públicas, as limitações do tecto orçamental e das disponibilidades de tesouraria, durante o ano económico, reduzem a amplitude dessa independência.
30.1 Cobertura e normas de auditoria	D	As auditorias realizadas, utilizando as normas ISSAI, cobrem instituições que representam menos de 50% das despesas e receitas do OGE, em 2018, 2017 e 2016.
30.2 Apresentação de relatórios de auditoria à legislatura	D	Os Relatórios e os Pareceres do TdC, para as CGE's de 2014 e 2015 foram entregues à AN num prazo superior a 9 (nove) meses após a sua recepção e o Relatório e Parecer sobre a CGE de 2016 ainda não foi entregue à AN, 9 (nove) meses após a sua recepção.
30.3 Acompanhamento da auditoria externa	C	As entidades auditadas submetem respostas formais às recomendações de auditoria, mas estas não são implementadas de forma atempada.
30.4 Independência da Instituição Suprema de Auditoria	D	Embora o TC seja independente por lei no que se refere à nomeação e permanência dos Juizes, com tendo acesso irrestrito aos elementos de informação que necessitar para a sua atividade, o TC não tem independência na definição do teto do seu orçamento e a sua execução depende da disponibilidade da tesouraria do Estado.

Este indicador examina as características da auditoria externa, que é um requisito essencial para assegurar a responsabilização e a transparência na utilização dos fundos públicos. O indicador contém quatro dimensões.

30.1 Cobertura e normas de auditoria

Esta dimensão avalia elementos-chave de auditoria externa em termos de alcance e cobertura de auditoria, bem como a adesão a normas de auditoria.

Em STP, a Instituição Superior de Controle (ISC) é o Tribunal de Contas (TdC). Este é uma ISC de carácter jurisdicional criada pela Lei nº 3/99, competindo-lhe fiscalizar sucessivamente e julgar as contas da administração central, dos serviços autónomos e projetos, administração regional e local, empresas públicas e as sociedades de capitais exclusivamente ou maioritariamente públicos, tesoureiros ou exatores da Fazenda Pública. Igualmente, fiscaliza a legalidade e cobertura orçamental dos actos e contratos de que resulte receita ou despesa dessas entidades, bem como pode realizar auditorias às mesmas.

As decisões do TC sobre o julgamento das contas podem revestir duas formas:

- objecto de julgamento de quitação, quando “...os responsáveis pela mesma são julgados livres de qualquer responsabilidade financeira e as contas havidas como regulares...”, ou
- objecto de julgamento de efectivação de responsabilidade, quando “...lhes é imputada responsabilidade financeira traduzida no dever de repor ou de pagar uma multa...”.

No que se refere às auditorias financeiras, os seus procedimentos operacionais estão definidos nos artigos 45º, 46º e 46º-A do Regulamento Interno do TdC, subsequentemente desenvolvidos no Manual de Auditoria Financeira, aprovado pela Resolução nº 1/20016, do Plenário do Tribunal.

Este Manual integra os denominados Padrões Internacionais das Instituições Superiores de Controlo ou normas ISSAI, de nível 3 e 4, da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (*International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI), e orienta o planeamento, execução, relato e relatório das auditorias efectuadas pela Unidade de Auditoria do TC.

Neste quadro, foram efectuadas as seguintes auditorias financeiras no período compreendido entre 2016 a 2018:

Instituição Pública	Ano Fiscal	Ano económico dos estados financeiros auditados
Embaixada da RDSTP em Lisboa	2016	2012, 2013 e 2014
Embaixada da RDSTP em Libreville	2017	2014, 2015 e 2016
Fundo Nacional de Medicamentos	2017	2014 e 2015
Câmara Distrital de Lobata	2017	2015 e 2016
Câmara Distrital de Cantagalo	2018 (finalizado em 2019)	2015, 2016, 2017
Agência Nacional de Petróleo (ANP-STP)	2018 (finalizado em 2019)	2014, 2015, 2016

Em relação com a cobertura das auditorias do TC, tendo em conta os orçamentos das entidades acima referidas, as auditorias realizadas pelo TC, representam menos 50% do total da despesa pública orçamentada para cada ano.

Em relação com a utilização das normas internacionais – ISSAI's - constata-se que não existe um mecanismo sistemático de controle da qualidade dos relatórios de auditoria, de modo a verificar se as normas ISSAI foram respeitadas na realização da auditoria

Em consequência, embora as normas de auditoria tenham por base as normas ISSAI, o grau de cobertura das mesmas é inferior a 50% do total das despesa e receitas do OGE, em 2018, 2017 e 2016, atribuindo-se à dimensão 30.1 a pontuação de “D”.

30.2 Apresentação de relatórios de auditoria à legislatura

A dimensão avalia a pontualidade da apresentação do(s) relatório(s) de auditoria sobre a execução do orçamento ao legislativo, ou aos responsáveis pela governança da entidade auditada, como um elemento-chave para assegurar a responsabilização atempada do executivo ao legislativo e ao público.

A Lei nº 3/2007, no seu nº 2 do Artigo 61º, estabelece que o Relatório e o Parecer do TC devem ser submetidos à AN até 31 de Julho do ano seguinte a que a conta disser respeito. Ora, o TC submeteu o Relatório e o Parecer à AN, nas seguintes datas:

Ano de entrada no TC	Ano a que a CGE diz respeito	Data de receção da CGE	Data de entrega do parecer à AN
2019	2017	20 de Junho de 2019	NA
2018	2016	31 de Julho de 2018	Não entregue, embora já se tenham passado 9 meses da recepção.
2017	2015	14 de Dezembro de 2017	5 de Dezembro de 2018. Entregue após 11 meses da recepção.
2017	2014	10 de Maio de 2017	30 de Junho de 2018. Entregue após 12 meses, da recepção.
2016	NA	NA	NA

Considerando que, nos últimos 3 anos, por um lado, os Relatórios e os Pareceres do TC, para as CGE's de 2014 e 2015, foram entregues à AN num prazo superior a 9 (nove) meses após a sua recepção e que, por outro lado, o Relatório e Parecer sobre a CGE de 2016 ainda não foi entregue à AN, 9 (nove) meses após a sua recepção, à dimensão 30.3 é atribuída a pontuação de “D”.

30.3 Acompanhamento da auditoria externa

A dimensão avalia em que medida o acompanhamento eficaz e atempado das recomendações ou observações da auditoria externa é realizado pelo executivo ou entidade auditada.

O TC no seu Relatório e Parecer emite recomendações ou observações, que se enquadram no âmbito do julgamento das contas das entidades sujeitas à prestação de contas. Elas incidem sobre a apreciação da

legalidade das atividades executadas pelas entidades, bem como sobre a sua gestão económico-financeira e patrimonial

As recomendações são transmitidas formalmente e por escrito às entidades, sendo, regra geral, objeto de contraditório por parte das entidades auditadas, nos termos do Artigo 7º, da Lei 3/99, que confere o direito à audição prévia e de defesa.

O quadro seguinte, lista o nº de recomendações dimanadas por ano e o respectivo grau de cumprimento:

Ano	Ano da CGE	Nº de recomendações	Nº de recomendações implementadas
2018	2016 *	24	N/A
2017	2015	21	Nenhuma informação
2017	2014	18	3 Recomendações

* 2016 Dados provisionais

Todavia, não existe um mecanismo formal e sistemático de seguimento e acompanhamento da implementação das recomendações, excepto aquando de auditorias de seguimento ou julgamentos de contas subsequentes. Assim, não há um relatório integrado de acompanhamento pelo TdC do grau de implementação, pelas entidades auditadas, das recomendações emitidas pela auditoria.

Considerando que as entidades auditadas submetem respostas formais às recomendações de auditoria, mas não de maneira atempada e exaustiva, à dimensão 30.3 é atribuída a pontuação de “C”.

30.4 Independência da Instituição Suprema de Auditoria

A dimensão avalia a independência da Instituição Superior de Auditoria, do executivo. A independência é essencial para um sistema eficaz e credível da responsabilização financeira, e deve ser prevista na Constituição ou num quadro jurídico comparável.

No caso de STP, a independência do TC, tem amparo no artigo 3º da Lei 3/99 “...o TC é independente e está apenas sujeito à Lei...”, sendo que as decisões do TC têm força obrigatória para todas as entidades públicas e privadas. Igualmente, o TC dispõe de autonomia na definição do seu plano de actividades e na sua execução, beneficiando, por lei, de acesso irrestrito a qualquer informação, registo e documentação que necessitar no quadro do exercício das suas atribuições, conforme referido no artigo 5º da mesma Lei.

Igualmente, os Juizes do Tribunal de Contas são recrutados por concurso público curricular, nos termos do Artigo 10º da Lei nº 3/99 e do Artigo 14º, nº1 do Regulamento Interno do TC, de entre licenciados em Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão, sendo inamovíveis e não estando sujeitos a ordens ou instruções de outros órgãos de soberania.

Entretanto, no que se refere à aprovação do seu orçamento, definição do respectivo tecto orçamental e disponibilidade de recursos de tesouraria para a execução do orçamento, o TC depende do Governo. Isto porque i) o tecto orçamental é definido por este no quadro da arbitragem orçamental anual, ii) a defesa do orçamento do TC na AN é feita pelo Ministro responsável pela área das finanças, nos termos da Lei e iii) a execução do seu orçamento depende das disponibilidades de tesouraria transferidas pelo Tesouro, no decurso do ano, como descrito nos relatórios de actividades anuais do TC.

Em resultado, embora o TC seja independente por lei no que se refere à nomeação e permanência dos Juizes, com tendo acesso irrestrito aos elementos de informação que necessitar para a sua atividade, o TC não tem independência na definição do tecto do seu orçamento e a sua execução depende da disponibilidade da tesouraria do Estado, em consequência a dimensão 30.4 tem uma pontuação de “D”.

PI-31: Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria

Indicador/Dimensão	Pontuação M1 (AV)	Justificação da Pontuação
PI-31 Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria	D	Nunca foram analisadas ou debatidas as CGE auditadas, nem ocorreram audiências sobre os resultados da auditoria pela Assembleia Nacional, ou recomendações emitidas pela Assembleia para o governo.
31.1. Pontualidade do escrutínio dos relatórios de auditoria	D	As últimas CGE's auditadas, 2014 e 2015, não foram sujeitas ao escrutínio da Assembleia Nacional no prazo de 12 meses após o seu recebimento pelo TC.
31.2. Audiências sobre os resultados da auditoria	D	Nunca foram realizadas audiências sobre os resultados de auditorias.
31.3. Recomendações sobre auditoria pela legislatura	D	Nunca foram emitidas recomendações para o governo sobre os resultados de auditorias.
31.4. Transparência do escrutínio dos relatórios de auditoria pela legislatura	D	Nunca foram realizados escrutínios de relatórios de auditoria da CGE, nem relatórios da 2ª Comissão realizados, sendo que estes últimos nunca foram debatidos no plenário da Assembleia Nacional, com acesso pelo público, nem publicados num site oficial ou por quaisquer outros meios de fácil acesso pelo público.

Este indicador centra-se no escrutínio legislativo dos relatórios financeiros auditados do governo central, como a CGE auditada, incluindo unidades institucionais, na medida em que (a) são obrigadas por lei a apresentar relatórios de auditoria ao legislativo ou (b) a sua unidade controladora tem de responder a perguntas e agir em seu nome.

Dimensão 31.1. Pontualidade do escrutínio dos relatórios de auditoria

Esta dimensão avalia a pontualidade do escrutínio legislativo, que é um fator chave para a eficácia da função de responsabilização (prestação de contas) num Estado.

Em STP, a Assembleia não estava recebendo relatórios de auditoria da CGE, até o ano 2018. Nesse ano 2018, o Tribunal de Contas enviou os primeiros relatórios de auditoria para a Assembleia, como relatado no quadro 31.1 abaixo.

Quadro 31.1 Aprovação das CGE auditadas pela Assembleia

Relatório de auditoria do ano fiscal	Data de receção	Data de aprovação
2014	30/07/2018	N/A
2015	05/12/2018	N/A
2016	N/A	N/A
2017	N/A	N/A

Fonte: Assembleia Nacional

Em 2018, ano do recebimento, num intervalo de menos de 5 meses, dos relatórios de auditoria das CGE de 2014 e 2015, a Assembleia esteve preocupada com as eleições legislativas desse ano e com a mudança do Governo. Assim, não analisou ou aprovou as contas auditadas. Actualmente, a Assembleia considera que estas auditorias estão relacionadas com anos muito antigos, de mandatos de governos anteriores e não pretende analisar e aprovar estas contas.

Ao mesmo tempo, a auditoria da CGE 2016 não tinha sido entregue à Assembleia Nacional, à data do relatório, dado que a CGE foi entregue ao TC a 31 de Julho de 2018.

A lei SAFE, nos termos do nº 2 do Artigo 61º, estabelece que o Relatório e o Parecer do TdC devem ser submetidos à AN até 31 de Julho do ano seguinte a que a conta disser respeito, o que estabelece obrigatoriedade de escrutínio da CGE auditada pela Assembleia. Também, de acordo com o artigo 214 do Regimento Interno 2007 da Assembleia, a Conta Geral do Estado é apresentada à Assembleia Nacional, instruída com o relatório do Tribunal de Contas se estiver elaborado, e os demais elementos necessários à sua apreciação.

Adicionalmente, no Manual de Procedimentos de 2016 do TC está previsto que “compete-lhe [ao TdC], de maneira geral, dar Parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar sucessiva ou concomitantemente as entidades referidas no ponto anterior e julgar as respetivas contas, fiscalizar previamente e de forma sistemática ou pontual, a legalidades e a cobertura orçamental dos atos e contratos que resultem receita ou despesa pública e realizar auditoria às entidades submetidas a sua jurisdição, por sua própria iniciativa, por solicitação do Parlamento ou do Governo”.

A pontualidade da Assembleia Nacional poderá ser afectada por um aumento nas submissões de relatórios de auditoria, levando os auditores externos a tentar recuperar os atrasos. Em tais situações, a 2ª Comissão pode decidir dar prioridade aos relatórios de auditoria dos períodos mais recentes e de entidades auditadas que têm um histórico de pobre cumprimento. A avaliação considerou favoravelmente esses elementos de boas práticas e não se baseou no atraso do escrutínio de relatórios que cobrem períodos mais distantes.

Assim, pelas boas práticas, o escrutínio de relatórios auditados da CGE de períodos distantes não é uma prioridade e a Assembleia poderia examinar o relatório menos antigo, do ano 2015 (que seria utilizado como exercício prático), ou dar prioridade aos relatórios auditados futuros e a auditorias externas de entidades públicas autónomas. Actualmente, parece impossível à Assembleia realizar o escrutínio da CGE do ano 2014, entregue no dia 30/07/2018, antes do dia 30/07/2019, ou seja, dentro de 12 meses, após o recebimento do relatório (condição para uma pontuação de “C”).

Considerando que as últimas CGEs auditadas, 2014 e 2015, não foram sujeitas ao escrutínio da Assembleia Nacional no prazo de 12 meses após a sua entrega pelo TC, à dimensão 18.1 atribui-se a pontuação “D”.

Dimensão 31.2. Audiências sobre os resultados da auditoria

Esta dimensão avalia se medida se realizam audiências sobre as principais conclusões da instituição superior de auditoria/Tribunal de Contas (TC). Audiências sobre as principais conclusões dos relatórios de auditoria externa só podem ser consideradas “minuciosas” se incluírem representantes do TC

para explicar as observações e conclusões, bem como do Ministério ou da agência auditada com ressalvas para esclarecer e fornecer um plano de ação para remediar a situação.

A lei SAFE e o Regimento da Assembleia não preveem o processo de escrutínio, nem a realização de audiências (públicas) sobre os resultados de auditoria da CGE ou outras entidades públicas autónomas/empresas públicas.

Assim, na ausência de previsão de regras sobre o processo de escrutínio dos relatórios de auditoria da CGE pelo TC e de realização de escrutínio pela parte da Assembleia, nunca foram realizadas audiências sobre os resultados de auditorias.

Considerando que nunca foram realizadas audiências sobre os resultados de auditorias, à dimensão 18.1 atribui-se a pontuação “D”.

Dimensão 31.3. Recomendações sobre auditoria pela legislatura

Esta dimensão avalia a medida em que o legislativo emite recomendações e acompanha a implementação delas. A comissão responsável poderá recomendar ações e sanções a serem implementadas pelo executivo, além de adoptar as recomendações feitas pelos auditores externos.

A lei SAFE e o Regimento da Assembleia não preveem o processo de escrutínio, nem a emissão de recomendações sobre os resultados de auditoria da CGE para o Governo e/ou outras entidades públicas autónomas/empresas públicas, nem o acompanhamento da implementação das recomendações emitidas pela 2ª Comissão da Assembleia Nacional.

Assim, na ausência de previsão de regras sobre o processo de escrutínio dos relatórios de auditoria da CGE pelo TC e de emissão de recomendações pela parte da Assembleia, nunca foram emitidas recomendações sobre os resultados de auditorias para o executivo.

Considerando que nunca foram emitidas recomendações para o governo sobre os resultados de auditorias, à dimensão 18.1 atribui-se a pontuação “D”.

Dimensão 31.4. Transparência do escrutínio dos relatórios de auditoria pela legislatura

Esta dimensão avalia a transparência da função de escrutínio em termos de acesso pelo público. A abertura ao público das audiências da Comissão facilita o escrutínio público do processo e é também uma boa oportunidade para que um comité legislativo informe o público sobre o seu trabalho.

De acordo com a metodologia PEFA, “as audiências podem ser “abertas” de várias formas, que vão desde permitir o acesso excepcional do público à sala do comité, a convidar membros do público para falar sobre um assunto. O escrutínio público pode também ser alcançado seja através da transmissão da reunião nos meios de comunicação, ou seja, rádio ou televisão, o que permite que os cidadãos sigam o que está a acontecer nos comités”.

A lei SAFE e o Regimento da Assembleia não preveem o processo de escrutínio dos resultados de auditorias da CGE, nem a participação do público nas audiências da Comissão ou na discussão do Plenário.

Assim, na ausência de previsão de regras sobre o processo de escrutínio dos relatórios de auditoria da CGE pelo TC, o processo de escrutínio, incluindo as audiências, nunca foi aberto ao público.

Considerando que nunca foram realizados escrutínios de relatórios de auditoria da CGE em relatórios da 2ª Comissão, e que estes últimos nunca foram debatidos no plenário da Assembleia Nacional, com acesso público, nem publicados num site oficial ou por quaisquer outros meios de fácil acesso pelo público, à dimensão 18.1 atribui-se a pontuação “D”.

Conclusões da Análise dos Sistemas GFP 2019, em STP

4.1. Avaliação integrada do desempenho da GFP

Pilar I. Credibilidade do orçamento

Os desafios relativos à produção de projeções de despesas e de receitas precisas não foram alcançados nos últimos anos, como demonstrado pelas baixas pontuações, indicando que os valores efectivos de despesa e de receita não estavam próximos tanto das estimativas gerais (pontuação D) quanto da composição (pontuação D para as receitas e C para as despesas). Esta baixa performance é o resultado de dificuldades de estimativas fiáveis sobre receitas e de calendarização das despesas, impactadas pelas limitações de liquidez no Tesouro e de dificuldades para a elaboração e actualização de fluxo de caixa anual.

Pilar II. Transparência das finanças públicas

STP tem informação financeira ao nível do governo central, com o plano de contas/classificador orçamental, que sustenta a elaboração do orçamento, a execução orçamental e a elaboração dos relatórios financeiros baseados em classificadores económicos e funcionais que não aderem totalmente aos standards definidos no manual EFP 2014 e no COFOG, enquanto os relatórios de execução trimestrais não utilizam de forma completa estes classificadores (pontuação C). A lisibilidade da proposta do orçamento é reduzida para a Assembleia, pelo fato de informações limitadas (pontuação D). Pela alta quantidade de operações do governo central não contabilizados nos relatórios financeiros, o governo não pode ter uma visão completa da totalidade das receitas e despesas do estado em todas as categorias das entidades orçamentais e extraorçamentais (pontuação D).

As transferências do governo central para os governos sub-nacionais (Câmaras distritais e Região Autónoma do Príncipe) são baseadas em regras transparentes, que não são utilizadas, enquanto que a informação sobre as transferências é determinada por um calendário não formalizado e geralmente instável, contemplando somente as despesas recorrentes e não as de investimento, debilitando a capacidade dos governos sub-nacionais em desenvolver os seus planos de investimentos (pontuação C).

As informações sobre o desempenho da prestação de serviços são desestruturadas, sem relatórios próprios para este fim. Existem dados reduzidos sobre a implementação dos programas e dos serviços públicos, mas apenas agregados sobre as alocações orçamentais e sua execução pelos sectores, enquanto as instituições não dispõem de planos de desempenho para a prestação de serviços que possam posteriormente permitir a monitoria e avaliação do desempenho (pontuação D).

O acesso do público à informação orçamental, sobre os planos fiscais, posições e desempenho do governo é reduzido pelo facto de apenas 1 de 5 elementos de informação básicos ser disponibilizado (pontuação D).

Pilar III. Gestão de ativos e passivos

Falta um processo integrado e inclusivo para a gestão dos activos e passivos do Estado, actualmente realizado pelo meio de uma monitorização ineficiente do risco fiscal pelo governo central (pontuação D), um programa de investimento publico baseado em critérios não claramente definidos para a análise da sua rentabilidade e a sua priorização e sem mecanismos formais e claros para a monitoria da execução física e financeira (pontuação D). Embora haja um quadro regulamentar moderno, a gestão dos activos públicos é negativamente impactada por não haver informação integrada nem atualizada dos activos financeiros do Estado e pelo facto do inventário dos activos não financeiros ser incompleto. A transparência da gestão dos activos não financeiros é diminuída, pelo facto dos relatórios financeiros do estado não conterem informação financeira sobre o custo de aquisição e de valor de alienação de cada activo financeiro (pontuação D+).

A informação sobre a divida pública interna não inclui informação sobre as garantias emitidas do Estado, enquanto que os procedimentos para a contratação de empréstimos e emissão de garantias não são aplicados, o que resulta numa gestão da divida com muitas limitações (pontuação D+).

Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas

A capacidade de elaboração das previsões macroeconómicas é reduzida, com as previsões efetuadas pelo BCSTP e MPFEA que consideram os indicadores macroeconómicos de PIB e Inflação, faltando a consideração sobre as taxas de câmbio e taxas de juros. As projeções contemplam somente o ano orçamental seguinte e não são públicas (pontuação D+). A capacidade do Governo para desenvolver estratégias fiscais é limitada assim como é limitada a capacidade de análise dos impactos fiscais de políticas (ou suas alterações) de despesa e/ou de receita. Apesar do Governo ter elaborado uma Estratégia Fiscal de Médio Prazo (2019-2021), os prazos, objetivos, metas e parâmetros não são consolidados e o Governo não apresentou esta estratégia para a Assembleia Nacional e faltam os procedimentos internos para a monitoria da implementação dessa estratégia fiscal (pontuação D+).

O orçamento anual apresenta as estimativas de despesas para o ano orçamental em causa de acordo com a classificação funcional e económica da despesa, mas sem projeções de médio prazo (QDMP). Sete sectores elaboram QDMP com limites de despesa agregada para o ano orçamental, preparados antes da primeira circular orçamental e que não são, regra geral, aprovados pelo Governo, mas que por sua vez e em geral estão desajustados em relação aos planos estratégicos sectoriais e às estratégias nacionais (pontuação D). O processo de elaboração do OGE é impactado pela instabilidade do calendário orçamental, as circulares com o tecto alocado às UG's, sem previsão para os investimentos e atrasos significativos na apresentação do OGE à Assembleia Nacional (pontuação D).

O âmbito do escrutínio do OGE pela Assembleia é relevante, mas sem avaliar projeções a meio prazo (não apresentadas pelo Governo), com procedimentos preestabelecidos e próximos das melhores praticas, baseados em regras claras e em geral respeitadas, mas com atrasos significativos no calendário de aprovação do OGE, enquanto que as realocações administrativas durante o ano orçamental autorizadas pela lei SAFE, são extensas (pontuação D+).

Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento

A administração das receitas é enfraquecida pelas limitações da Direcção dos Impostos e das Alfandegas em relação com a clareza nos direitos e obrigações do contribuintes, a falta de informação pratica sobre as vias e procedimentos de recurso às decisões da administração fiscal, a baixa abrangência do quadro de gestão do risco da receita, e as limitações na auditoria e investigação da receita e no monitoramento da receita em atraso (pontuação D). A contabilização da receita é baseada em processos eficazes, com transferência das receitas cobradas na CUT num prazo máximo de 24 a 48 horas, impactados por uma fraqueza na reconciliação das contas da receita (pontuação C+).

Os saldos de caixa são preparados pelo BCSTP e submetidos diariamente ao Tesouro. Eles são consolidados numa base mensal, facilitados pela redução gradual de contas fora da CUT e pela elaboração de um fluxo de caixa anual (não actualizado durante o ano de maneira eficiente). Entretanto, a previsibilidade da alocação de recursos no ano é impactada pelas fraquezas nas informações sobre os limites de autorização de despesas das UG's, com um sistema de execução financeira que permite a cabimentação de despesas por períodos longos e acima de três meses (em teoria), mas por um período máximo de um mês na prática (pontuação C). A informação sobre os pagamentos em atraso é muito limitada e combinada com uma monitorização não institucionalizada, o que resulta num mecanismo deficiente para a supervisão, o controlo e a regularização do stock dos atrasados (pontuação D+).

O sistema de controlo da folha de pagamento é deficiente, impactado pela falta de um prazo formalmente definido para a reconciliação de dados da folha de pagamento com os dados do sistema de registo do pessoal, pelo facto da DGAP não conhecer o número total de funcionários públicos e se os mesmos têm o salário em dia, com um nível e abrangência dos controlos internos para alterações aos registos do pessoal e à folha de salários bastante fracos, e sem evidências de auditorias realizadas à folha de salário (pontuação D).

A visibilidade dos processos de licitação e contratação pública é reduzida, embora haja um quadro jurídico globalmente adequado, dado não existir um sistema integrado centralizado de informação e em consequência não haver informações sobre o planeamento e os resultados das licitações facilmente acessível ao público. Na vertente de gestão das reclamações, o não funcionamento do órgão de recurso diminui as garantias dadas aos concorrentes (pontuação D)

Os controlos internos das despesas não salariais, apesar da separação e segregação de funções, sobretudo ao nível do SAFE-e (onde os níveis de acesso e direitos dos utilizadores são pré-definidos para a execução de operações específicas, garantindo a segregação de responsabilidades), são geralmente fracos pela falta de manuais de procedimentos porque não existem regras sobre a realização de cabimentos nas principais rubricas, enquanto as regras de controle da despesa são fracas (pontuação D+).

As auditorias internas, nas instituições que absorvem a maioria das despesas orçadas e para as instituições que recolhem a maioria da receita orçada pelo Governo de STP, são realizadas de acordo com os planos de actividades de IGF com base em critérios definidos no manual de procedimentos de

gestão interna. As actividades de auditoria interna centram-se na avaliação da adequação e eficácia e na conformidade processual, legal e financeira. Em média, 27% das auditorias prevista anualmente foram realizadas e os respetivos relatórios produzidos (pontuação D+).

Pilar VI. Contabilidade e relatórios

A contabilidade e os relatórios financeiros são baseados em dados financeiros com uma integridade relativamente reduzida devido à inexistência de procedimentos completos para a reconciliação das contas bancárias, das contas provisórias e das contas de adiantamento e também à ausência de procedimentos documentados para o acesso ao SAFE-e e para a análise dos registos de auditoria (pontuação D+).

Os relatórios financeiros trimestrais contêm a informação básica sobre a execução do orçamento com uma análise da evolução dos principais agregados. Todavia, o seu alcance é diminuído por não conterem informações de instituições com autonomia administrativa e financeira e por não ser publicados em prazos iguais ou inferiores às boas práticas, retirando eficácia à sua análise (pontuação D+). Também, os relatórios financeiros anuais são impactados pelas mesmas limitações que os relatórios financeiros trimestrais, pelos atrasos na consolidação dos dados para a elaboração da CGE e com as limitações da não utilização das normas internacionais de contabilidade IPSAS (pontuação D+).

Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa

A fiscalização e auditoria externa das CGE é realizada pelo Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional. No entanto, o grau de cobertura das auditorias e o prazo de submissão do relatório e parecer do Tribunal de Contas à Assembleia Nacional, não está de acordo com as melhores práticas. Embora, o quadro legal garanta a independência e a autoridade do Tribunal de Contas, para a análise e controlo da legalidade das despesas públicas, as limitações do tecto orçamental disponibilizado e as limitações na sua execução derivadas das disponibilidades de tesouraria atribuídos a esta instituição durante o ano económico, reduzem a amplitude dessa independência (pontuação D+).

O escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria é deficiente, porque nunca foram analisadas ou debatidas as CGE's auditadas, nem ocorreram audiências sobre os resultados da auditoria pela Assembleia Nacional, ou recomendações emitidas pela Assembleia para o governo (pontuação D).

4.2. Eficácia do quadro de controlo interno

A disciplina fiscal agregada é limitada devido às deficiências do mecanismo de controlos internos. Como detalhado no Anexo 2, os controlos internos não são totalmente eficientes para: restringir a autoridade para alterar os registos e a folha de pagamentos; exigir uma verificação separada; e ainda exigir a apresentação de um registo de auditoria adequado para manter um histórico permanente das operações juntamente com detalhes dos gestores orçamentais que deram a autorização.

A gestão das alterações à folha de pagamento é deficiente, com um nível e abrangência dos controlos internos às alterações aos registos do pessoal e à folha de salários é bastante fraco.

A eficácia dos controlos de autorização das despesas não salariais é fraca, com um cumprimento das regras e procedimentos de pagamento limitado.

A função de auditoria interna, combinada com as deficiências dos mecanismos dos controlos internos e de responsabilização e também a ausência de manuais de procedimentos e orgânicas desatualizadas fragilizam a eficácia dos controlos internos.

4.3. Pontos fortes e fracos da GFP

O desempenho sadio de GFP é um pré-requisito para alcançar os objetivos do governo. O impacto da GFP e as implicações que os resultados globais de desempenho têm sobre os três objetivos fundamentais da disciplina fiscal, da alocação estratégica de recursos e da prestação eficiente de serviços são identificados pela avaliação PEFA. A análise PEFA contribui, assim, para o diálogo sobre as necessidades e as prioridades para as reformas da GFP.

Os grandes progressos realizados com o desenvolvimento do SAFE-ee o Plano de Contas Nacional (para a elaboração e execução do orçamento) que permitem a atempada contabilização da receita e da despesa ao nível central, não foram totalmente finalizados com a realização efectiva da desconcentração dos sistemas de informação e da descentralização do governo central, tendo como resultado atrasos significativos na elaboração dos relatórios financeiros consolidados (OGE). O desempenho, tal como descrito acima, sobre a realização global dos três principais resultados fiscais e orçamentais é apresentado a seguir:

Disciplina fiscal agregada

A disciplina fiscal agregada é limitada devido às previsões de receita e despesa irrealistas e às deficiências do mecanismo de controlos internos sobre a realização das receitas e das despesas durante a execução do orçamento. As fraquezas da economia do país e das duas principais administrações de receita não asseguram que as receitas sejam coletadas eficientemente. O orçamento planeado e aprovado pela Assembleia Nacional, numa base agregada é contornado usando extensas realocações administrativas durante o ano orçamental. As fraquezas das operações de tesouraria e a gestão de caixa, combinado com o baixo controlo das despesas e receitas das entidades extra-orçamentais e das receitas e despesas extra-orçamentais das entidades orçamentais e das empresas públicas, não permitem que as despesas sejam geridas dentro dos recursos disponíveis, resultando em importantes dívidas internas incontroladas. O controlo dos compromissos contratuais não é eficaz e contribui para o incremento dos pagamentos atrasados. As fraquezas da função de auditoria externa não apoiam a disciplina fiscal.

Alocação estratégica de recursos

O plano de contas atende a uma análise multidimensional das despesas, mas não existe uma ligação forte entre os planos estratégicos do Governo, pela falta de planos plurianuais e perspectivas de médio prazo na orçamentação de despesas e na abordagem orçamental dos programas, para se poder alcançar

resultados consistentes com uma repartição estratégica de recursos. Não existe nenhuma ênfase no quadro orçamental global, pela falta de análises e relatórios de alterações nas circunstâncias relacionadas com a estratégia orçamental e as implicações das alterações políticas. Uma melhor gestão do investimento melhoraria as estratégias de captação e também de alocação estratégica de recursos, pois garantiria que a implicação de custos recorrentes do investimento é fatorada no processo orçamentário e os investimentos também seriam selecionados para gerar o melhor retorno.

Prestação eficiente de serviços

As atuais insuficiências na licitação competitiva do sistema de aquisições podem impactar negativamente a eficiência da prestação de serviços, principalmente nos setores da educação, saúde e agricultura. Igualmente, as deficiências dos mecanismos dos controlos internos e de responsabilização não podem ser superadas pela persistente ausência de manuais de procedimentos e orgânicas desatualizadas, enquanto as fraquezas das auditorias internas e externas não apoiam a responsabilização e a utilização eficiente dos recursos públicos. As deficiências na integridade financeira e os atrasos significativos na produção de demonstrações financeiras anuais e trimestrais consolidadas limitam o impacto das auditorias, o que limita a eficácia da fiscalização da Assembleia Nacional que, por sua vez, tem significativas deficiências no escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria. A falta de metas anuais sobre as realizações e objectivos do Governo e de informações operacionais e financeiras e de publicação de metas e resultados de desempenho pelas instituições com autonomia administrativa e financeira, retira a eficácia de qualquer tentativa de análise sobre o uso eficiente de recursos em unidades de prestação de serviços.

Do lado da receita, as ineficiências operacionais são agravadas pelo acumular de atrasos fiscais. A falta de cobrança efetiva da dívida tributária prejudica a credibilidade das avaliações fiscais e o princípio da igualdade de tratamento dos contribuintes. As limitações do processo de elaboração de estimativas de receitas para a elaboração do OGE, tem um grande impacto na execução do OGE, comprometendo a prestação eficiente de serviços públicos.

4.4. Alterações de desempenho desde a avaliação anterior

Embora o presente PEFA tenha sido realizado utilizando a metodologia 2016, foi possível avaliar com recurso à metodologia 2011 PEFA, que foi utilizada na avaliação do PEFA de São Tomé e Príncipe em 2013.

Como a estrutura e metodologia PEFA que foram utilizados em 2011 e 2016 mudaram significativamente, nomeadamente em termos a estrutura e calibragem dos indicadores e dimensões, a comparação direta entre indicadores e scores nos dois relatórios não é possível. Assim, foi utilizada a metodologia PEFA 2011 novamente para se efectuar a pontuação do desempenho da GFP no país e medir as mudanças reais entre 2013 e 2019.

Entre os 28 indicadores individuais comparados, houve uma melhoria em 1 indicador, 13 indicadores não sofreram alterações e em 14 indicadores houve uma degradação, como :

Evolução do desempenho da GFP em STP	
Melhoria	1
Sem alteração	13
Degradação	14

A degradação não é devida em factos reais, mas pelo facto da maioria dos critérios, utilizados durante avaliação em 2013, estarem principalmente assentes em reformas decorativas, não realmente implementadas e sem efeitos positivos na GFP em STP.

No seguinte quadro é apresentada a alteração das pontuações do desempenho dos indicadores individuais entre a avaliação 2013 e 2019, em base na metodologia PEFA 2011:

Quadro de evolução do desempenho dos indicadores da GFP em STP

Descrição		Pontuação 2013	Pontuação 2019	Alteração verificada
RESULTADOS GFP: Credibilidade do Orçamento				
<i>PI-1</i>	Resultado da despesa agregada comparada com o orçamento original aprovado	C	D	↓
<i>PI-2</i>	Composição do resultado da despesa comparada com o orçamento original aprovado	D+	C	↑
<i>PI-3</i>	Resultado da receita agregada comparada com o orçamento original aprovado	B	D	↓
<i>PI-4</i>	Montante e monitorização do pagamento de despesas em atraso	C+	D	↓
ASPECTOS TRANSVERSAIS: Abrangência e Transparência				
<i>PI-5</i>	Classificação do orçamento	B	B	→
<i>PI-6</i>	Abrangência da informação incluída na documentação do orçamento	A	C	↓
<i>PI-7</i>	Dimensão das operações do Governo não reportadas	D+	C+	↑
<i>PI-8</i>	Transparência das relações fiscais intergovernamentais	A	D+	↓
<i>PI-9</i>	Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades do sector público	D+	D	→
<i>PI-10</i>	Acesso público à informação orçamental chave	B	C	↓
CICLO ORÇAMENTAL				
C (i) Orçamentação com base em Políticas				
<i>PI-11</i>	Ordem e participação no processo de orçamentação anual	B	C+	↓
<i>PI-12</i>	Perspetiva plurianual do planeamento orçamental, nas políticas de despesa e no orçamento	C+	C	→
C (ii) Previsibilidade e Controlo na Execução Orçamental				
<i>PI-13</i>	Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes	B	B	→
<i>PI-14</i>	Eficácia de medidas de registo dos contribuintes e avaliação tributária	B	C+	↓

Descrição		Pontuação 2013	Pontuação 2019	Alteração verificada
PI-15	Eficácia na cobrança de impostos	D+	D+	→
PI-16	Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesa	C+	D+	↓
PI-17	Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias	C	D+	↓
PI-18	Eficácia no controlo da folha de pagamento de salários	D+	D	→
PI-19	Transparência, Concorrência e Mecanismos de Queixas nos Processos de Adjudicação (<i>procurement</i>)	C+	D+	↓
PI-20	Eficácia de controlos internos para despesas não salariais	C	C	→
PI-21	Eficácia da auditoria interna	B	B	→
C (iii) Contabilidade, Registo e Reporte				
PI-22	Prazo e regularidade de reconciliação de contas	C	D	↓
PI-23	Disponibilidade de informação de recursos recebidos por unidade de prestação de serviços	C <i>erro na pontuação do indicador</i>	D	→
PI-24	Qualidade e prazo dos relatórios orçamentais do ano	C	D+	↓
PI-25	Qualidade e prazo dos relatórios anuais de contas	D+	D+	→
C (iv) Escrutínio Externo e Auditoria				
PI-26	Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	C+	C	→
PI-27	Análise parlamentar da lei orçamental anual	B+	D+	↓
PI-28	Análise parlamentar dos relatórios de auditoria externa	D	D	→

Processo de Reformas GFP do Governo, em STP

Esta secção destina-se a descrever os esforços globais envidados pelo governo para o melhoramento do desempenho da GFP e o estabelecimento de uma perspetiva prospetiva sobre os fatores suscetíveis de afetar o futuro planeamento, implementação e monitorização das reformas.

5.1 Abordagem das reformas GFP

A abordagem global do governo em relação com as reformas GFP é relacionada com a identificação das prioridades no âmbito de acordos entre o Governo e os seus parceiros internacionais, como o a União Europeia, o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, o Fundo Monetário Internacional e vários parceiros bilaterais, como Portugal, Taiwan, Nigéria, Angola, Guiné e outros países.

As origens, e a estrutura do programa de reforma GFP para o desenvolvimento das capacidades em STP, estão baseados entre outros nas disposições lei SAFE - Lei nº 3/2007 e a Lei nº 12/2009 que altera a Lei SAFE.

As etapas importantes realizadas no quadro das reformas GFP são as seguintes:

- 2005: A reforma das Finanças Públicas em São Tomé e Príncipe iniciou-se com o Programa da Reforma da Gestão das Finanças Pública (PRGFP);

- 2006:Foi criado o Comité Diretor da Reforma do Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE);
- 2007:A reforma foi consagrada igualmente com a aprovação da Lei nº 3/2007 - Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE) e o Decreto nº 4/2007 aprovou o Classificador Orçamental;
- 2012: Arranque do SAFE e conceção de uma plataforma de tecnologia da informação moderna cujo desenvolvimento não foi, todavia, ainda concluído;
- 2013:Realização do diagnóstico sobre o sistema de Gestão das Finanças Públicas em São Tomé e Príncipe, realizado através de uma avaliação PEFA, e incidindo sobre os exercícios orçamentais 2011 - 2012;
- 2016:Elaborado o Plano de Ação da Reforma das Finanças Públicas 2016-2019;
- 2017: O Decreto nº23/2017 aprova o Estatuto do Gabinete da Reforma da Gestão das Finanças Públicas (GARFIP) de São Tomé e Príncipe e cria o Comité de Direção;
- 2018: Através do Despacho nº 74/2018, de 11 de Novembro, publicado no Diário da República nº 180, de 5 de Dezembro é nomeada a Coordenadora do GARFIP;

5.2 Atividades de reforma recentes e em andamento

Uma matriz de medidas e ações de reformas GFP foi elaborada para o período 2016-2019, que foram relacionados com as seguintes áreas, mas sem resultados tangíveis:

- Adopção das boas práticas internacionais, como as práticas estabelecidas no Código de Transparência Fiscal do FMI, e essas elaboradas pelo *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB), ou “Normas Internacionais de Contabilidade aplicada ao Sector Público”, em Português;
- Objetivos específicos, ou Medidas, de modo a melhor estabelecer as responsabilidades e facilitar a implementação das ações;
- Matriz de medidas e ações da Reforma das Finanças Públicas com 14 objetivos, associados com as Direções do Ministério das Finanças e outros organismos do Estado.

No entanto, não existe evidência de ligação direta entre o programa de reformas GFP com a política geral, nem com o planeamento das reformas governamentais, que seria realizado através de um plano de desenvolvimento nacional global, incluindo mecanismos de planeamento estratégico, quadros de despesas a médio prazo, etc. Também, não se vislumbra as relações das reformas da GFP com outras reformas administrativas do sector público, incluindo vínculos técnicos e interdependências, ou como a coordenação de planeamento e gestão destas reformas.

Atualmente, as prioridades do Governo na área da GFP para o ano 2019 são as seguintes:

1. Decisão sobre o modelo para atualização do sistema eletrónico de Administração Financeira do Estado (SAFE-e);
2. Operacionalização do Sistema Vgespro ou SIGESA com SAFEe operacionalizado;
3. Ativação e posto em prática do sistema de Informação SISA (declarações de doadores). Os vários interessados acordam num mecanismo de recolha e utilização da informação;
4. Finalização, aprovação e iniciação da implementação do sistema Nacional do Planeamento;
5. Elaboração e aprovação da legislação do IVA;

6. Realização de formações no domínio das Empresas Públicas e elaboração de um módulo de monitorização e avaliação de políticas públicas;
7. Realização de auditorias às Contas das Empresas Públicas para os exercícios 2017 e 2018.

5.3 Considerações Institucionais

O processo de reformas teve um grande impulso nos anos 2007-2012, com várias reformas realizadas baseadas numa série de novas leis para a modernização da GFP em STP. Essas reformas melhoraram de alguma forma os sistemas e as práticas, mas os resultados obtidos não correspondem aos esperados.

As principais razões prováveis de insucesso são o fraco engajamento dos funcionários do governo com as reformas de governos anteriores e/ou pelo facto de terem sido privilegiadas a implementação de reformas apenas decorativas.

Assim, as reformas da GFP foram impactadas pelas fraquezas nas seguintes áreas, que deveriam ser avaliadas e fortalecidas:

- Liderança política para as reformas;
- Apropriação dos planos de reformas pelo governo e instituições públicas;
- Desenho dos arranjos institucionais para a implementação das reformas;
- Capacidade institucional no país;
- Organização do fluxo das atividades;
- Estratégia de comunicação sobre as reformas;
- Resistência às mudanças induzidas pelas reformas;
- Arranjos institucionais para o fortalecimento institucional;
- Estratégia de formação na área da GFP.

Atualmente, existe uma certa dispersão nas forças para a implementação das reformas, relacionadas com os seguintes:

- por um lado, a criação do Gabinete de Reformas, sem as suas atribuições claramente definidas, com pessoal adequado insuficiente e sem espaço físico de trabalho e equipamento na sua disposição e
- por outro lado, a criação da agência de implementação do projeto de fortalecimento institucional, com o financiamento do Banco Mundial.

As duas entidades, não tem um plano de cooperação ou de coordenação das ações para a implementação das reformas em curso, nem uma estratégia para as próximas reformas que seria definida, após a finalização do presente relatório PEFA.

Finalmente, os arranjos institucionais previstos no Plano de Ação para a Reforma das Finanças Públicas em STP 2016-2019 para a implementação da reforma GFP não foram desenhados de maneira adequada e eficiente.

Anexos

Anexo 1. Sumário das Pontuações da Avaliação PEFA 2019

(Indicadores - Metodologia 2016)

Indicador de desempenho GFP		Pon tua ção	Avaliação
Pilar I. Credibilidade do orçamento			
PI-1	Despesas efetivas totais	D	A taxa de execução do orçamento em 2 dos 3 anos analisados, 2016 e 2018, é inferior a 85%, tendo-se situado em 74,2% e 67,7%.
1.1.	Despesas efetivas totais	D	Em todos os 3 anos analisados a taxa de execução do orçamento foi sempre mais baixa do que o inicialmente previsto e, em 2 destes 3 anos, 2016 e 2018, a taxa de execução foi inferior a 85%, situando-se em 74,2% e 67,7% respectivamente.
PI-2	Composição das despesas realizadas	C	A variância da composição da despesa realizada, com base na classificação administrativa e económica foi sempre superior a 15% e não existe rubrica orçamental de contingências em nenhum dos 3 anos orçamentais.
2.1.	Composição da execução das despesas realizadas por função	D	A variância na composição das despesas por classificação administrativa foi sempre superior a 15% nos anos orçamentais de 2016, 2017 e 2018.
2.2.	Composição da execução das despesas realizadas por natureza económica	D	A variância da composição da execução da despesa, por natureza económica, nos anos de 2016, 2017 e 2018, foi sempre superior a 15%.
2.3.	Despesas de reservas para contingência	A	Não existe rubrica de contingência em nenhum dos anos orçamentais em análise, 2016, 2017 e 2018.
PI-3	Execução da receita	D	A taxa de execução das receitas, em todos os últimos 3 anos, é inferior a 86%. registando-se, para o mesmo período, uma variância na composição das receitas superior a 21%. Estes valores derivam de uma execução dos donativos inferior à previsão, compensada pela sobre-execução das receitas não-fiscais.
3.1	Execução das receitas efetivas totais	D	A taxa de execução das receitas foi de 85,8% para o ano de 2016, 85,3% para o ano de 2017 e 68,5% para o ano orçamental de 2018, inferiores ao limiar inferior do intervalo 92% a 116%.
3.2	Execução da composição das receitas efetivas	D	A variância na composição das receitas é de 32,1%, 22,7%, e 49,3% em 2016, 2017 e 2018, respetivamente, sendo assim superior a 15%, em todos os três anos.
Pilar II. Transparência das finanças públicas			
PI-4	Classificação do orçamento	C	Embora, os classificadores orçamentais inspirem-se do manual de EFP de 1986 e do COFOG, a classificação do orçamento não é sistemática, generalizada e completa.
4.1	Classificação do orçamento	C	A orçamentação e a execução do orçamento de 2018 bem como a CGE de 2017, baseiam-se em classificadores económicos e funcionais que não aderem totalmente aos padrões internacionais, como definidos no manual EFP 2014 e no COFOG e os relatórios de execução trimestrais não utilizam de forma completa estes classificadores.
PI-5	Documentação do orçamento	D	A lisibilidade da proposta do orçamento é reduzida para a Assembleia, pelo facto das informações nela contida não serem abrangentes. Assim, apenas 1 dos 4 requisitos básicos de informação fiscal e 2 dos 8 elementos adicionais, conforme definido pelas boas práticas, são apresentados.
5.1	Documentação do orçamento	D	Na última proposta de OGE submetida à Assembleia, a documentação do orçamento apresenta somente 1 dos 4 elementos básicos de informação fiscal (Previsão do déficit fiscal) e 2 dos 8 elementos adicionais (Financiamento do deficit e Stock da dívida), da metodologia PEFA.
PI-6	Operações do governo central não contabilizadas nos relatórios financeiros	D	A amplitude das despesas e receitas do governo não contabilizadas nos relatórios financeiros do governo central não pode ser estabelecida, enquanto alguns relatórios submetidos ao

Indicador de desempenho GFP		Pon tua ção	Avaliação
			governo são recebidos num prazo maior a nove meses apos o encerramento do exercício.
6.1	Despesas fora dos relatórios financeiros	D*	As informações financeiras sobre as despesas extraorçamentais das entidades extraorçamentais e orçamentais não são completas para poder avaliar a magnitude das despesas incorridas pelas unidades orçamentais e extraorçamentais, em comparação com o total das receitas do OGE, que não são relatadas nos relatórios financeiros do governo
6.2	Receitas fora dos relatórios financeiros	D*	As informações financeiras sobre as receitas extraorçamentais das entidades extraorçamentais e orçamentais não são completas para poder avaliar a magnitude das receitas incorridas pelas unidades orçamentais e extraorçamentais, em comparação com o total das receitas do OGE, que não são relatadas nos relatórios financeiros do governo.
6.3	Relatórios financeiros de unidades extraorçamentais	D	Os poucos relatórios entregues são pela maior parte submetidos ao governo num prazo maior a nove meses apos o final do ano fiscal.
PI-7	Transferências para governos subnacionais	C	As regras de transferências existentes são transparentes, mas não são utilizadas, enquanto que o processo de informação sobre transferências para os governos sub-nacionais é determinada por um calendário não formalizado e geralmente instável do orçamento anual do governo central, que em geral fornece indicações sobre as afetações, logo no início do ciclo.
7.1	Sistema de afetação das transferências	C	Existem regras transparentes para a afetação das transferências do governo central para os governos sub-nacionais, mas a maior parte das afetações são realizadas com base em práticas utilizando os valores dos anos anteriores, alterados em base às antecipações de receitas.
7.2	Pontualidade da informação sobre transferências	C	O processo pelo qual os governos sub-nacionais recebem informação sobre as suas transferências anuais é gerido no quadro do calendário orçamental do governo central, o qual não é geralmente respeitado, fornece informações claras e suficientemente detalhadas, mas somente para as despesas correntes (excluindo as despesas de investimentos), permitindo que os governos sub-nacionais disponham 4 semanas para concluir os seus planeamentos orçamentais e apresentar os seus anteprojetos do orçamento.
PI-8	Informações sobre o desempenho da prestação de serviços	D	Não existem informações estruturadas sobre o desempenho da prestação de serviços pelas entidades do Governo, tanto a nível dos produtos e resultados esperados das políticas públicas/programas e em consequência não existem indicadores de desempenho, nem nos documentos suporte do orçamento e nem nos relatórios de execução, infra-anuais ou anuais, nos últimos três anos.
8.1.	Planos de desempenho para a prestação de serviço	D	Não existe informação, tanto nos documentos da proposta de orçamento como nos relatórios de execução do orçamento ou outros documentos de prestação de serviços dos ministérios sectoriais, sobre produtos e resultados esperados das políticas públicas e nem sobre indicadores de desempenho.
8.2.	Desempenho alcançado na prestação de serviços	D	A proposta de orçamento, os relatórios de execução do orçamento anuais ou infra-anuais não contêm informação de desempenho a nível de produtos e resultados dos ministérios sectoriais, incluindo apenas informação sobre a execução financeira.
8.3.	Recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviço	D	Não existe nenhuma informação ou inquérito realizado para nenhum ministério, em nenhum dos 3 últimos anos orçamentais, sobre a quantidade de recursos transferidos e/ou disponibilizados às unidades de primeira linha – unidades primárias de saúde e escolas primárias ou sobre o desempenho que estes recursos permitiram aos serviços alcançar.
8.4.	Avaliação de desempenho da prestação de serviços	D	Nos últimos 3 anos, embora tenham sido realizadas, avaliações de eficiência e eficácia da prestação de serviços, estas incidiram sobre menos de 25% dos Ministérios (apenas 2).
PI-9	Acesso do público à informação fiscal	D	O acesso do público à informação orçamental, sobre os planos fiscais, posições e desempenho do governo é reduzido pelo facto de apenas 1 de 5 elementos de informação básicos ser

Indicador de desempenho GFP		Pon tua ção	Avaliação
			disponibilizado.
9.1	Acesso do público à informação fiscal	D	Apenas 1 (um) elemento básico de informação orçamental e nenhum elemento adicional é disponibilizado ao público pelo governo. Isto limita a capacidade de conhecimento e análise das propostas de política, o conteúdo da proposta orçamental, a sua comparação plena com a execução do orçamento do ano em curso e o do anterior, bem como sobre relatórios de auditoria produzidos.
Pilar III. Gestão de ativos e passivos			
PI-10	Relatórios de risco fiscal	D	A monitorização do risco fiscal pelo governo central é ineficiente, com somente alguns relatórios financeiros auditados recebidos pelas instituições, falta de relatórios auditados diretamente pelos governos sub-nacionais e fraco acompanhamento dos passivos contingentes e outros riscos fiscais das entidades extraorçamentais.
10.1	Monitorização das instituições públicas	D	O governo recebe somente alguns relatórios financeiros das instituições públicas de maneira aleatória dentro de 5 meses e não elabora nenhum relatório consolidado sobre o desempenho financeiro do sector das instituições públicas.
10.2	Monitorização dos governos subnacionais	D	A execução orçamental de todos os governos subnacionais é publicada na CGE anualmente, mas não existem relatórios auditados ou não auditados publicados sobre a posição financeira e desempenho deles.
10.3	Passivos contingentes e outros riscos fiscais	D	O governo não emite garantias estatais, mas o acompanhamento das entidades extra-orçamentais não é organizado de maneira eficiente (garantias do BCSTP não consideradas) e as entidades do governo central e organismos públicos não quantificam passivos contingentes nos seus relatórios financeiros.
PI-11	Gestão do investimento público	D	Não existe um sistema estruturado para a avaliação de económica de projectos de investimento e nem um mecanismo formal, documentado para a sua selecção, priorização e hierarquização e consequentemente não existem mecanismos formais e claros para a monitoria da implementação dos projetos seleccionados.
11.1.	Análise económica de propostas de projetos de investimento	D	Não existe um sistema estruturado contendo orientações, processos, critérios e procedimentos para efectuar a avaliação económica de projectos.
11.2.	Seleção de projetos de investimento	D	Não existe mecanismo formal, transparente e documentado de avaliação, seleção, priorização e hierarquização criteriosa de mais de 25% dos grandes projectos de investimento público antes da sua inclusão em nenhum dos últimos OGE.
11.3.	Custeio de projetos de investimento	D	Em 2018, foram incluídos no orçamento 2019 as despesas de capital global dos grandes projectos, mas não existem evidências da inclusão/referência do custo global destes para o próximo ano fiscal.
11.4.	Monitorização de projetos de investimento.	D	Não há evidências da existência de um mecanismo de monitoria do progresso físico e financeiro dos projetos de investimento, nem a elaboração de um relatório anual de progresso de implementação de projetos em 2018, por ausência de sistema de monitoria estruturado.
PI-12	Gestão de ativos públicos	D+	Embora haja um quadro regulamentar moderno, a gestão dos ativos públicos é negativamente impactada por não haver informação integrada e atualizada dos ativos financeiros do Estado, na componente gerida pelo Tesouro e pelo facto do inventário dos ativos não financeiros ser incompleto. A transparência da gestão dos ativos não financeiros é diminuída, pelo facto dos relatórios financeiros do estado não conterem informação financeira sobre o custo de aquisição e de valor de alienação de cada ativo financeiro alienando.
12.1	Monitorização de ativos financeiros	C	O BCSTP dispõe e publica informação anual sobre o desempenho dos activos financeiro sobre a sua gestão, mas o Tesouro não tem informação integrada e atualizada da gestão e desempenho dos ativos financeiros do Estado, no que se refere às suas participações em sociedades (públicas, maioritariamente públicas ou privadas).
12.2	Monitorização de ativos não financeiros	D	Não existe um inventário completo e actualizado de todas classes de ativos não financeiros do Estado, embora haja informação parcial e

Indicador de desempenho GFP		Pon tua ção	Avaliação
			centralizada de ativos fixos e móveis.
12.3	Transparência na alienação de ativos	D	Não é disponibilizada, nos relatórios financeiros do Estado, informação sobre o custo de aquisição e o valor da alienação de cada ativo não financeiro, embora haja informação, na CGE de 2017, sobre as quantidades de bens móveis, veículos alienados ou abatidos.
PI-13	Gestão da Dívida	D+	A informação sobre a dívida pública interna não inclui informação sobre as garantias emitidas do Estado, mas os procedimentos para a contratação de empréstimos e emissão de garantias não são relevantes, enquanto a qualidade da estratégia de gestão da dívida é limitada.
13.1	Registo e preparação de relatórios da dívida e garantias	C	O GGDP produz, trimestralmente, um relatório sobre a dívida pública interna e externa, com dados atualizados trimestralmente e, na sua maior parte, reconciliados em igual período, mas que, contudo, ele não inclui informação sobre as garantias prestadas pelo Estado.
13.2	Aprovação da dívida e das garantias	D	A legislação prevê os mecanismos e as entidades responsáveis pela aprovação e contratação de novos empréstimos, emissão de nova dívida e de garantias, bem como descreve os procedimentos para iniciar a negociação de empréstimos, contrair empréstimos e emitir garantias, mas, entretanto, i) não existe documentação operacional formal para o efeito, ii) nem evidências de funcionamento de alguns dos órgãos previstos, como o Comité Nacional da Dívida e o Comité Técnico para a Gestão da Dívida, iii) nem de que os procedimentos prescritos na legislação tenham sido seguidos no seu todo e iv) nem que tenha havido aprovação formal da Política de Endividamento Público para o ano de 2018.
13.3	Estratégia de gestão da dívida	C	O Governo elaborou e publicou uma estratégia de gestão da dívida para o período 2012-2020, a qual contém a evolução desejada para a taxa de juro, taxa de câmbio e refinanciamento, mas (i) não foi formulada e avaliada nos termos da Lei, pelo não funcionamento, respetivamente, do Comité de Gestão e Seguimento da Dívida Pública e do Comité Nacional da Dívida, nem aprovada pela Assembleia Nacional, (ii) não discrimina o nível de endividamento público anual, (iii) não permite a comparação com os montantes inscritos no orçamento e, conseqüentemente, avaliar se está a ser executada.
Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas			
PI-14	Previsão macroeconómica e fiscal	D+	A capacidade de elaboração das previsões macroeconómicas é reduzida e bastante recente. As previsões efetuadas pelo BCSTP e MPFEA integram os indicadores macro-económicos do crescimento do PIB, Inflação e de taxa de câmbio. As previsões fiscais integram o ano orçamental e os dois anos seguintes, mas com a excepção de um ano, não integram a proposta orçamental. Não são elaborados cenários fiscais alternativos.
14.1	Previsões macroeconómicas	D	As projecções macro-económicas apresentadas para a AN dentro dos OGE anuais incluem as estimativas de crescimento do PIB, da taxa de inflação e da taxa de câmbio média anual para o dólar americano somente para o próximo ano orçamental e que não incluem i) estimativas de projecções sobre as taxas de juro internas e externas, nem ii) projecções para os dois anos seguintes e iii) nem não são revistas por uma autoridade externa
14.2	Previsões fiscais	C	Governo prepara previsões de receitas, despesas e saldo orçamental para o ano do orçamento e os dois exercícios seguintes, mas que i) a informação dos dois exercícios seguintes só foi incluída na documentação submetida ao legislativo em apenas nos três anos orçamentais (2016) e que ii) as previsões não formulam explicitamente os efeitos de médio-prazo das decisões de política fiscal ou orçamental e nem explicam as variações em relação às previsões incluídas na proposta de orçamento do ano anterior.
14.3	Análise de sensibilidade macro fiscal	D	O Governo não elabora cenários fiscais alternativos, com a excepção de análises de sustentabilidade da dívida, bem como não inclui, nas suas previsões macro fiscais, uma avaliação qualitativa do impacto dos

Indicador de desempenho GFP		Pon tua ção	Avaliação
			pressupostos macro-económicos alternativos.
PI-15	Estratégia fiscal	D	Não existe evidência de elaboração de uma Estratégia Fiscal, para nenhum dos anos em referência (2016, 2017 a 2018) e, em consequência, uma avaliação sobre os progressos em relação a objectivos fixados na estratégia. Igualmente, não existe evidências de que o Governo tenha elaborado estimativas do impacto fiscal das alterações de políticas orçamentais e fiscais que integram as propostas orçamentais submetidas à Assembleia Nacional.
15.1.	Impacto fiscal de propostas de políticas	D	Nos 3 anos em análise (2016 a 2018) não existe evidência de que o Governo tenha preparado estimativas do impacto fiscal das alterações propostas relativas a políticas de receita e/ou de despesa para o ano orçamental.
15.2.	Adoção de estratégia fiscal	D	Em 2018 não foi elaborada nenhuma estratégia fiscal (com objetivos qualitativos) relativa ao ano de 2019 e as estratégias sectoriais não cobrem todo o Governo Central.
15.3.	Relatórios sobre resultados fiscais	NA	Para os anos 2017 e 2018, não existe uma estratégia fiscal do Governo e, em consequência, o Governo i) não elaborou nenhum relatório interno e ii) não apresentou, conjuntamente com o Orçamento anual, um relatório que descreva os progressos realizados em relação à sua estratégia fiscal e metas estabelecidos para o período planificado.
PI-16	Perspetiva de médio prazo na orçamentação das despesas	D	O OGE apresenta as estimativas de despesas para o ano orçamental em causa de acordo com a classificação funcional e económica da despesa, mas não apresenta dados fiscais para os anos seguintes. Sete sectores elaboram QDMP's com limites de despesa agregada para o ano orçamental, preparados antes da primeira circular orçamental e sem aprovação previa do Governo. Alguns QDMP's estão desajustados em relação aos planos estratégicos sectoriais, assim como em relação às estratégias nacionais.
16.1.	Estimativas de despesas de médio prazo	D	O orçamento anual apresenta estimativas de despesas para o ano orçamental N+1 segundo uma classificação administrativa ou económica, mas não apresenta estimativas de despesas para os próximos dois anos.
16.2.	Limites das despesas de médio prazo	D	Apesar de os ministérios e instituições governamentais receberem a informação sobre os limites previstos para a elaboração das suas despesas de medio prazo, eles não são aprovados pelo governo e, ainda, persiste uma grande variação entre os limites indicativos e os orçamentos elaborados e aprovados. Estes limites são utilizados apenas na etapa de preparação do QDMP.
16.3.	Alinhamento de planos estratégicos e orçamentos de médio prazo	D	Não existe alinhamento dos planos estratégicos setoriais e os QDMP.
16.4	Consistência de orçamentos com estimativas do ano anterior	D	Nas duas últimas propostas OGE (2018 e 2019) não são apresentados QDMP, enquanto existem diferenças significativas entre os valores estimados no âmbito dos dois últimos QDMPs sectoriais, sem explicações sobre as variações.
PI-17	Processo de elaboração do orçamento	D	O processo de elaboração do OGE é impactado pela instabilidade do calendário orçamental, as circulares com o teto alocado às UGs sem previsão para os investimentos e atrasos significativos na apresentação do OGE à Assembleia Nacional
17.1	Calendário orçamental	D	Existe um calendário orçamental teórico, com um prazo de 4 semanas alocado para a elaboração e apresentação dos anteprojetos orçamentais pelas unidades orçamentais, mas, nos últimos três anos, o Governo alterou significativamente as datas do calendário com as circulares orçamentais enviadas com atrasos e sem o teto para os investimentos, não permitindo às UGs a elaboração de anteprojetos orçamentais fiáveis e atempadas.
17.2	Orientação para a preparação do orçamento	D	Circulares orçamentais abrangentes e claras, refletindo os limites máximos (tetos), com orientações para a elaboração do orçamento, são emitidas para as unidades orçamentais e distribuídas como aprovadas pelo Conselho dos Ministros, antes da submissão dos anteprojetos ao

Indicador de desempenho GFP		Pon tua ção	Avaliação
			MPFEA, mas abrangendo somente as despesas correntes (sem tetos para despesas de investimento) para o próximo exercício.
17.3	Submissão do orçamento à legislatura	D	Durante os últimos 3 anos, apenas a proposta de orçamento anual 2018 foi apresentada pelo governo para a Assembleia Nacional pelo menos um mês antes do início do exercício.
PI-18	Escrutínio legislativo do orçamento	D+	O âmbito do escrutínio do OGE pela Assembleia é relevante, mas sem avaliar as políticas e agregados fiscais para o próximo ano, nem projeções a meio prazo, com procedimentos preestabelecidos e próximos das melhores práticas, mas com atrasos significativos no calendário de aprovação do OGE, enquanto existem regras claras, em geral respeitadas, mas com realocações administrativas extensas durante o ano orçamental.
18.1	Âmbito do escrutínio do orçamento	B	A revisão pela legislatura abrange as políticas e agregados fiscais para o próximo ano, assim como detalhes das despesas e receitas, sem projeções a meio prazo.
18.2	Procedimentos legislativos para o escrutínio do orçamento	A	Os procedimentos da legislatura para o escrutínio e aprovação das propostas dos OGEs (i) são estabelecidos antes da realização das audiências orçamentais, (ii) são seguidos e que (iii) elas incluem disposições para consultas públicas e, também, (iv) existem a 2ª e outras comissões especializadas setoriais para a análise, que (v) os processos contam com apoio técnico e procedimentos de negociação estabelecidos.
18.3	Calendário de aprovação do orçamento	D	A Assembleia Nacional aprovou o orçamento geral do Estado num prazo de até um mês após o início do ano, em um só dos últimos três anos fiscais.
18.4	Regras para ajustes ao orçamento pelo executivo	B	Existem regras (i) claras para realizar ajustes ao orçamento em curso pelo poder executivo, (ii) são respeitadas na maioria das instâncias e (iii) as regras permitem realocações administrativas extensas.
Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento			
PI-19	Administração da receita	D	A capacidade de administração da receita é penalizada pelas limitações do registo, falta de informação prática e atualizada sobre os recursos das decisões da administração fiscal, as limitações na gestão do risco da receita, não implementação do <i>Sydonia Word</i>, inexistência de um plano de melhoria de fiscalização e de conformidade e fraquezas no monitoramento dos atrasados.
19.1	Clareza nos direitos e obrigações dos contribuintes	D	As informações disponibilizadas, nos websites respetivos, pela Direcção dos Impostos e pela Direcção-geral das Alfândegas, entidades responsáveis pela cobrança da maior parte das receitas, embora contenham a principal legislação aplicável aos direitos e obrigações dos contribuintes, não cobrem todas as fases de registo e nem contêm informação prática ou atualizada sobre as vias e procedimentos de recurso das decisões da administração fiscal.
19.2	Gestão do risco da receita	D	O quadro existente para avaliar e hierarquizar os riscos proveniente do não cumprimento dos regulamentos tributários não é abrangente e nem sistemático, não cobrindo os quatro domínios, para o caso da Direcção dos Impostos e não está implementado no <i>SydoniaWorld</i> , para as receitas geridas pela Direcção-geral das Alfândegas.
19.3	Auditoria e investigação da receita	D	Não existe um plano de melhoria de conformidade e só foram concluídas 41,2% das auditorias e fiscalizações
19.4	Monitoramento da receita em atraso	D	Os dados sobre atrasados da Direcção dos Impostos demonstram que 86% dos atrasados têm mais de 12 meses e representam 25% das receitas fiscais de 2018 e os dados da Direcção-Geral das Alfândegas não permitem conhecer a idade dos atrasados.
PI-20	Contabilização da receita	C+	Os processos ligados à contabilização e transferência, para a conta única do Tesouro são eficazes, para a maior parte da receita cobrada. Todavia, os processos ligados à reconciliação das liquidações de impostos, cobranças, pagamentos e impostos em atraso não são feitos atempadamente e regularmente.
20.1	Informação sobre a cobrança de receitas	B	A Direcção do Tesouro recebe, com uma periodicidade diária, um relatório da Direcção dos Impostos, consolidando as cobranças de

Indicador de desempenho GFP		Pon tua ção	Avaliação
			receitas desta e da Direcção Geral das Alfândegas, sendo que estes valores representam a maior parte (aproximadamente 80%) das receitas fiscais e não fiscais cobradas em STP no ano de 2018.
20.2	Transferência das receitas cobradas	B	A Direcção dos Impostos e a Direcção-Geral das alfândegas, entidades que cobram a maior parte das receitas fiscais e não fiscais do governo central, transferem as receitas cobradas para a Conta Única do Tesouro, num prazo máximo de 24h e 48h, respetivamente, atribui-se à dimensão 20.2 a pontuação de "B".
20.3	Reconciliação das contas da receita	C	As entidades que cobram a maior parte das receitas, a Direcção dos Impostos e a Direcção Geral das Alfândegas, reconciliam diariamente as transferências para o Tesouro, pela via da integração desta informação com o SAFE-e, mas, todavia, a informação sobre os impostos devidos e os impostos em atraso não é passível de ser fornecida, pela Direcção dos Impostos, até 8 semanas após o fim do semestre.
PI-21	Previsibilidade de alocação de recursos no ano	C	Os saldos de caixa são preparados pelo BCSTP e submetidos ao Tesouro diariamente, com a maior parte dos saldos consolidados posteriormente numa base mensal. Para a atualização trimestral e mensal dos planos de tesouraria a DT não recebe informação pelos setores, enquanto a liberação dos recursos é realizada mensalmente, subindo o impacto dos frequentes ajustes orçamentais pelo Governo.
21.1.	Consolidação dos saldos de caixa	C	A maioria dos saldos de caixa são consolidados diariamente, mas a maior parte (acima de 75%) dos saldos são consolidados posteriormente numa base mensal.
21.2.	Previsão e monitorização do fluxo de caixa	C	A DT elabora planos de tesouraria anuais, atualizados trimestralmente e mensalmente, mas sem recebimento e consolidação dos planos de tesouraria elaborados pelas UGs, resultando em fluxos de caixa interinos que não são baseados em informação actual de receita e despesa.
21.3.	Informações sobre limites de autorização	C	A informação mensal e fiável é enviada para as UGs sobre a liberação dos recursos e os compromissos máximos para o próximo mês.
21.4	Importância dos ajustes orçamentais durante o exercício	C	Em 2018 as alterações e ajustes orçamentais realizadas pelo executivo são relativamente transparentes, mas frequentes e significativos.
PI-22	Pagamentos em atraso	D+	Os procedimentos sobre gestão de stock da dívida interna são novos, de espectro reduzido e a sua atualização estabelecida periódica é anual. A prática de recolha de informação sobre os pagamentos em atraso não está institucionalizada e não existe um mecanismo claro de monitoria e de regularização dos atrasados.
22.1.	Pagamentos em atraso	D	Os pagamentos em atraso (só de curto prazo) excedem os 40% das despesas totais em pelo menos dois dos últimos três anos fiscais concluídos.
22.2.	Monitorização dos pagamentos em atraso	C	O acompanhamento da dívida interna relacionada com os pagamentos atrasados é um exercício relativamente novo e os procedimentos de controlo na gestão e verificação de stocks de atrasados são reduzidos na maioria das instituições, mas o Governo apresenta os dados sobre o estoque da dívida e a composição dos pagamentos em atraso anualmente na CGE.
PI-23	Controlos da folha de pagamento	D	Não existe um prazo formalmente definido para a reconciliação de dados da folha de pagamento, nem procedimentos estabelecidos para a realização das alterações aos registos do pessoal. O nível e a abrangência dos controlos internos para alterações aos registos do pessoal e à folha de salários são fracos e não existe registo de auditoria adequado para manter o histórico das alterações, nem auditorias internas ou externas das folhas de pagamento.
23.1.	Integração da folha de pagamento e registos de pessoal	D	A contratação e promoção do pessoal é verificada pelas DAFs e pela DO em comparação com o orçamento aprovado mensalmente, mas a reconciliação da folha de pagamento com o registo do pessoal não é feita de maneira regular.
23.2.	Integração da folha de pagamento e registos de pessoal	D	Para além das previsões genéricas da Lei SAFE, não existem ainda procedimentos de operacionalização definidos para as alterações aos

Indicador de desempenho GFP		Pon tua ção	Avaliação
			registos do pessoal, com indicação clara de prazos e documentos a serem utilizados.
23.3.	Controlo interno da folha de pagamento	D	Não existem procedimentos estabelecidos para as alterações do registo do pessoal, nem registos de auditoria adequado para manter um histórico das alterações.
23.4	Auditoria da folha de pagamento	D	Não são realizadas auditorias às folhas de pagamento.
PI-24	Aquisições	D	A visibilidade dos processos de licitação e contratação pública é reduzida, embora haja um quadro jurídico globalmente adequado, dado não existir um sistema integrado centralizado de informação e em consequência não haver informação, facilmente acessível ao público, sobre o planeamento e os resultados das licitações. Na vertente de gestão das reclamações, o não funcionamento do órgão de recurso diminui as garantias dadas aos concorrentes.
24.1	Monitorização das aquisições	C	Os processos de licitação e contratação pública de 3 (três) Ministérios, que representavam 30% da despesa orçamentada para 2018, continham dados que eram precisos e completos, para a maioria dos métodos de aquisição de bens, serviços e obras.
24.2	Métodos de aquisições	D	Não existe informação sobre o valor dos contratos concorrenciais e não concorrenciais, mas apenas se obteve informação de licitações de 3 (três) Ministérios, que representavam 30% da despesa orçamentada para 2018 e não se podendo analisar os processos dos demais Ministérios constantes da amostra.
24.3	Acesso do público às informações sobre aquisições	D	Apenas 1 (oportunidades de concurso) dos 6 elementos de informação chave sobre as licitações e contratação pública está disponível ao público, através de anúncios na televisão e rádio nacional, e websites do Ministério das finanças e ministérios sectoriais.
24.4	Gestão de reclamações relativas às aquisições	D	O sistema de revisão de reclamações relativas a licitações e contratações públicas de STP inclui um órgão de recurso, que cumpre com o 1º e mais 4 (quatro) dos 6 (seis) critérios definidos pelas melhores práticas. Todavia, este não funcionou no ano económico objeto da avaliação, 2018, por não terem sido nomeados os seus integrantes.
PI-25	Controlos internos das despesas não-salarias	D+	A separação e segregação de funções é prescrita ao longo de todo o processo de execução da despesa, sobretudo ao nível do SAFE-e, mas as regras de controle sobre a autorização das despesas são frágeis, com vários pagamentos realizados fora das regras e procedimentos existentes.
25.1.	Separação de funções	B	A segregação de funções é prescrita ao longo de todo o processo de execução da despesa, sobretudo ao nível do SAFE-e onde os níveis de acesso e direitos dos utilizadores são pré-definidos para a execução de operações específicas, com algumas áreas precisando certos ajustamentos.
25.2.	Eficácia dos controlos de autorização das despesas	D	As regras de controle de autorização das despesas são ainda frágeis, com baixa cobertura e geralmente ineficientes.
25.3.	Cumprimento das regras e procedimentos de pagamento	D	Existem vários pagamentos, sem a possibilidade de ser quantificados, em inconformidade com os procedimentos regulares de pagamento, e que não existem evidências sobre a justificação e a regularização dos relativos pagamentos.
PI-26	Auditoria interna	D+	A IGF tem competência para a realização de auditorias internas na totalidade das entidades do governo central, com base a normas e procedimentos compatíveis às normas internacionais, mas a capacidade institucional da IGF e os meios disponíveis limitados não lhe permitem a execução das ações programadas, nem o monitoramento das respostas das entidades auditadas.
26.1.	Cobertura da auditoria interna	A	A auditoria interna é operacional nas instituições de nível central (orçamentais e extraorçamentais) que representam a totalidade das despesas e receitas orçadas.
26.2.	Natureza das auditorias e normas aplicadas	B	As auditorias internas são realizadas com base a normas e procedimentos nacionais, baseados nas normas internacionais e centram-se na adequação e a eficácia dos controlos interno.
26.3.	Implementação de auditorias	D	Em 2018 existiu um plano de auditorias internas pela IGF, com 27%

Indicador de desempenho GFP		Pon tua ção	Avaliação
	internas e elaboração de relatórios		das auditorias planejadas que foram realizadas.
26.4	Resposta às auditorias internas	D*	Não existem dados para a avaliação do grão de resposta das entidades auditadas pela IGF.
Pilar VI. Contabilidade e relatórios			
PI-27	Integridade dos dados financeiros	D+	A integridade dos dados financeiros não é totalmente assegurada pela inexistência de procedimentos completos para a reconciliação das contas bancárias, das contas provisórias e das contas de adiantamento. Ela é, igualmente, afectada pela ausência de procedimentos documentados para o acesso ao SAFE-e e para a criação de registos de auditoria.
27.1	Reconciliação das contas bancárias	D	As contas existentes no Banco Central são reconciliadas diariamente, pelo Tesouro, mas só pelo lado da despesa. As entradas de receitas são confirmadas apenas pela Direcção dos Imposto. Não existe assim, uma visão integrada das eventuais diferenças entre as operações registadas na contabilidade e as operações registadas nas contas bancárias. As contas existentes nos Bancos Comerciais, das instituições com autonomia financeira e administrativa, são reconciliadas mensalmente, mas essa informação não é disponibilizada ao Tesouro em prazos adequados.
27.2	Contas provisórias	C	As contas provisórias são reconciliadas, até 2 meses após o fim do ano económico.
27.3	Contas de adiantamentos	D	Os adiantamentos por conta de contratos de aquisição pública são reconciliados de forma irregular e não sistemática e num prazo superior a 2 (dois) meses após o fim do ano económico.
27.4	Processos para a integridade de dados financeiros	B	O acesso aos registos do SAFE-e é restrito e segregado por perfis. Existem mecanismos que permitem saber quem iniciou uma transação, quem acedeu a um registo, quando o fez e se o registo foi atualizado. Não existe uma unidade encarregada da verificação da integridade de dados e nem um manual de procedimentos para o efeito.
PI-28	Relatórios orçamentais durante o ano em curso	D+	Os relatórios financeiros trimestrais contêm informação básica sobre a execução do orçamento com uma análise da evolução dos principais agregados. Todavia, o seu alcance é diminuído por não conterem informações de instituições com autonomia administrativa e financeira e por não ser publicados em prazos iguais ou inferiores às boas práticas, retirando eficácia à sua análise.
28.1	Cobertura e comparabilidade dos relatórios	C	Os relatórios trimestrais têm uma cobertura e uma classificação que permitem uma comparação direta com o orçamento aprovado ao nível do Governo Central, com um grau de detalhe parcial, mas que não contêm informações sobre as despesas executadas, pelas entidades com autonomia financeira e administrativa, a partir de transferências do Governo central.
28.2	Periodicidade dos relatórios orçamentais durante o ano em curso	D	Em 2018, embora os 3 (três) primeiros relatórios trimestrais tenham sido produzidos num prazo inferior a 8 (oito) semanas, o 4º relatório trimestral foi disponibilizado 15 semanas após o fim do trimestre
28.3	Precisão dos relatórios orçamentais durante o ano	C	Os relatórios trimestrais têm uma análise da execução do orçamento, a qual inclui informação sobre as fases de cabimento, de liquidação e de pagamento da despesa, mas existem limitações relacionadas com a precisão dos elementos de informação dos projetos financiados por donativos e empréstimos e sobre o stock da dívida.
PI-29	Relatórios financeiros anuais	D+	A avaliação da execução orçamental tem sido incompleta, pelo facto de as Contas Gerais do Estado serem produzidas com atraso relativamente aos prazos legalmente estabelecidos. Entretanto, nos últimos 4 anos retomou-se a sua elaboração e submeteu-se 6 CGE's ao TC (2012 a 2017). Todas estas foram elaboradas de acordo com o quadro legal vigente e com base nas normas contabilísticas nacionais.
29.1	Integralidade dos relatórios financeiros anuais	D*	À data da avaliação não está disponível a CGE do último exercício económico concluído 2018. No entanto, com base na análise das informações constantes das

Indicador de desempenho GFP		Pon tua ção	Avaliação
			CGE's de 2015 a 2017, a pontuação a atribuir seria C.
29.2	Apresentação de relatórios de auditoria externa	D	As CGE's de 2017 e 2016 foram entregues ao TC, respetivamente, 17 e 19 meses após o fim do ano orçamental a que dizem respeito.
29.3	Normas de contabilidade	C	A CGE, embora não utilize as IPSAS, utiliza normas de contabilidade baseadas no quadro jurídico existente em STP, o que assegura a coerência da CGE ao longo do tempo. As normas utilizadas para a elaboração da CGE são divulgadas.
Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa			
PI-30	Auditoria externa	D+	O grau de cobertura das auditorias e o prazo de submissão do relatório e parecer do Tribunal de Contas à Assembleia Nacional, não estão em acordo com as melhores práticas. Embora, o quadro legal garanta a independência e a autoridade do Tribunal de Contas para a análise e controlo da legalidade das despesas públicas, as limitações do tecto orçamental e das disponibilidades de tesouraria, durante o ano económico, reduzem a amplitude dessa independência.
30.1	Cobertura e normas de auditoria	D	As auditorias realizadas, utilizando as normas ISSAI, cobrem instituições que representam menos de 50% das despesas e receitas do OGE, em 2018, 2017 e 2016.
30.2	Apresentação de relatórios de auditoria à legislatura	D	Os Relatórios e os Pareceres do TC, para as CGE's de 2014 e 2015 foram entregues à AN num prazo superior a 9 (nove) meses após a sua recepção e o Relatório e Parecer sobre a CGE de 2016 ainda não foi entregue à AN, 9 (nove) meses após a sua recepção.
30.3	Acompanhamento da auditoria externa	C	As entidades auditadas submetem respostas formais às recomendações de auditoria, mas estas não são implementadas de forma atempada.
30.4	Independência da Instituição Suprema de Auditoria	D	Embora o TC seja independente por lei no que se refere à nomeação e permanência dos Juizes, com tendo acesso irrestrito aos elementos de informação que necessitar para a sua atividade, o TC não tem independência na definição do teto do seu orçamento e a sua execução depende da disponibilidade da tesouraria do Estado.
PI-31	Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria	D	Nunca foram analisadas ou debatidas as CGE's auditadas, nem ocorreram audiências sobre os resultados da auditoria pela Assembleia Nacional, ou recomendações emitidas pela Assembleia para o governo.
31.1	Pontualidade do escrutínio dos relatórios de auditoria	D	As últimas CGE's auditadas, 2014 e 2015, não foram sujeitas ao escrutínio da Assembleia Nacional no prazo de 12 meses após o seu recebimento pelo TC.
31.2	Audiências sobre os resultados da auditoria	D	Nunca foram realizadas audiências sobre os resultados de auditorias.
31.3	Recomendações sobre auditoria pela legislatura	D	Nunca foram emitidas recomendações para o governo sobre os resultados de auditorias.
31.4	Transparência do escrutínio dos relatórios de auditoria pela legislatura	D	Nunca foram realizados escrutínios de relatórios de auditoria da CGE, nem relatórios da 2ª Comissão realizados, sendo que estes últimos nunca foram debatidos no plenário da Assembleia Nacional, com acesso pelo público, nem publicados num site oficial ou por quaisquer outros meios de fácil acesso pelo público.

Anexo 2. Controlos Internos

A disciplina fiscal agregada é limitada devido às deficiências do mecanismo de controlos internos. De facto, os controlos internos eficazes devem ser capazes de: restringir a autoridade para alterar os registos e a folha de pagamentos; exigir uma verificação separada; e ainda exigir a apresentação de um registo de auditoria adequado para manter um histórico permanente das operações juntamente com detalhes dos gestores orçamentais que deram a autorização.

Controlos internos e folha de pagamento. A integração da folha de pagamento e registos de pessoal é de nível básico. Existe a prática de cadastro de pessoal na Direcção-Geral de Administração Pública com recurso aos dados vitais do funcionário. Neste momento, a DGAP desenvolveu uma base de dados em folhas Excel para a captura dos dados dos funcionários públicos. Esta base de dados, susceptível a erros, não abrange todas as entidades públicas e orçamentais. Através da DGAP não se conhece o número total de funcionários públicos e com o salário em dia (ou não). Existe uma reconciliação que é feita entre os dados dos funcionários e os dados que constam da folha de pagamentos, mas de forma ad hoc. Este processo só é possível, com algumas limitações, entre as duas bases de dados, relacionadas com a lista manual dos funcionários que constam na DGAP (e que são ainda uma minoria do total dos funcionários existentes) e na folha de pagamento do SAFE-e.

A gestão das alterações à folha de pagamento é deficiente. O nível e abrangência dos controlos internos às alterações aos registos do pessoal e à folha de salários é bastante fraco. Para além das previsões genéricas da Lei SAFE, não existem ainda procedimentos de operacionalização e execução da despesa pública definidos para as alterações, com indicação clara de responsabilidades, procedimentos, prazos e documentos a serem utilizados.

O controlo interno da folha de pagamento é limitado. Os controlos internos sobre a folha de pagamento são apenas em relação a análise da coerência dos dados, e.g. a carreira e a categoria dos funcionários e se o pagamento salarial é o correto e devido. Não existe qualquer directiva, contendo instruções claras e transparentes para uma verificação e atualização periódica da folha de pagamentos que possa ser seguida a todos os níveis de execução despesa.

Controlos internos e despesas não salariais. Em termos da administração financeira, apesar de existir um manual de contabilidade pública, não existe um manual de procedimentos administrativos com a devida separação de funções e/ou responsabilidades financeiras. No entanto, a separação e segregação de funções é prescrita ao longo de todo o processo de execução da despesa, sobretudo ao nível do SAFE-e onde os níveis de acesso e direitos dos utilizadores são necessários serem pré-definidos para a execução de operações específicas.

A eficácia dos controlos para a autorização das despesas é fraca. Algumas despesas mantêm-se fora do sistema orçamental o que desencadeia situações de riscos fiduciários. Assim, as regras de controle de autorização das despesas são ainda frágeis.

O cumprimento das regras e procedimentos de pagamento é limitado. Não existe um manual de procedimentos administrativos que descreva os procedimentos a serem observados durante o processo

de pagamento das despesas, muito embora as regras básicas de controlo internas sejam conhecidas por todos. A existência do manual de contabilidade pública não é conhecida por todos os actores da administração financeira pública.

As actividades de auditoria se concentram apenas na conformidade financeira (fiabilidade e integridade da informação financeira e operacional e conformidade com as regras e procedimentos) e a função de auditoria interna fornece uma garantia limitada sobre a adequação e eficácia dos controlos internos.

Finalmente, as deficiências dos mecanismos dos controlos internos e de responsabilização não podem ser superadas pela persistente ausência de manuais de procedimentos e orgânicas desactualizadas, enquanto as fraquezas das auditorias internas e externas não apoiam a responsabilização e a utilização eficiente dos recursos públicos.

Anexo 3. Fontes de Informação

Duas fontes de informação foram utilizadas durante esta avaliação PEFA: Documentação e encontros com os funcionários do Governo de STP.

3.A. Documentação

Assunto		Fonte de Documentação
	Contexto do País Indicadores económicos selecionados	Trading Economics/Banco Mundial: https://fr.tradingeconomics.com/sao-tome-and-principe/gdp https://www.imf.org/en/Countries/STP#countrydata https://fr.tradingeconomics.com/sao-tome-and-principe/gdp-growth-annual
	Estrutura legal do sistema da GFP	Lei nº 1/2003 – Lei de Revisão constitucional Lei nº 3/2007 – Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE) Lei nº 12/2009 - Alteração da Lei nº 3/2007, Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE) Lei nº 6/2017 - Lei de Base do Sistema Nacional de Planeamento Decreto-Lei nº 27/2005 - Estatuto Orgânico da Direcção dos Impostos Decreto nº 55/2006 - Estatuto Orgânico da Direcção-Geral das Alfândegas Decreto nº 7/2008 - Estatuto Orgânico da Direcção de Tecnologia de Informação Decreto nº 8/2008 - Estatuto Orgânico da Direcção de Contabilidade Decreto nº 32/2009 - Estatuto Orgânico da Direcção do Tesouro Decreto nº 61/2009 - Estatuto Orgânico da Direcção do Orçamento Decreto nº 26/2012 - Estatuto Orgânico da Direcção do Planeamento Decreto nº 36/2014 - Estatuto Orgânico da Direcção do Património do Estado Decreto-Lei nº 13/2017 – Alteração do Estatuto Orgânico da Direcção dos Impostos Decreto nº 23/2017 - Estatuto Orgânico do Gabinete de Reforma das Finanças Públicas Despacho nº 75/2018 – Comité de Direcção do Gabinete de Reforma das Finanças Públicas Decreto-Lei nº 1/2019 - Orgânica do XVII Governo Constitucional
	Legislação INSS	Decreto-Lei nº 42/1990 - Criação do Instituto Nacional de Segurança Social Decreto-Lei nº 39/1994 - Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Segurança Social Lei nº 7 /2004 -Lei de Enquadramento da Protecção Social Decreto-Lei nº 25/2014 - Regulamentação da Protecção Social Obrigatória Decreto-Lei nº 21/2015 - Suspensão da Taxa Contributiva de 14% no Regime Geral da Segurança Social Despacho nº 14/GMEAS/2014 - Normas de Procedimento da Inspeção e Fiscalização da Segurança Social Despacho nº 29/GMEAS/2017 - Regime de Regularização Voluntária de Dívidas à Segurança Social Despacho nº 4/GMEAS/2018 - Reconhecimento da União de Facto e de Familiares a Cargo Equiparados a Descendente para Atribuição da Pensão de Sobrevivência Alargamento da Inspeção e Fiscalização à Região Autónoma do Príncipe Ordem de Serviço nº 2/INSS/2016 - Normas Complementares para o Processamento de Contribuições e Prestações no Instituto Nacional de Segurança Social
Indicador de desempenho GFP		Fonte de Documentação
Pilar I. Credibilidade do orçamento		
PI-1	Despesas efetivas totais	
PI-2	Composição das despesas realizadas	
PI-3	Execução da receita	Lei nº 01/2016 - Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 2016 Lei nº 01/2017 - Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 2017 Lei nº 04/2018 - Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 2018

Assunto		Fonte de Documentação
		Conta Geral do Estado 2016 Conta Geral do Estado 2017 TOFE do Relatório de Execução Orçamental do IV Trimestre de 2018
Pilar II. Transparência das finanças públicas		
PI-4	Classificação do orçamento	Lei nº 3/2007 – Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE) Decreto nº 4/2007 – Aprova o Classificador Orçamental Decreto nº 21/2007 - Cria o sistema de contabilidade pública e o Plano de Contas Relatórios de Execução Orçamentais Trimestrais de 2018 Conta Geral do Estado de 2017 Manual de contabilidade aplicada ao SAFE
PI-5	Documentação do orçamento	Lei nº 3/2007 – Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE) Proposta de Orçamento para o Ano Económico 2019 Proposta de Grandes Opções do Plano para 2019 Lei nº 01/2017 - Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 2017 Lei nº 04/2018 - Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 2018
PI-6	Operações do governo central não contabilizadas nos relatórios financeiros	Decreto-Lei n.º 39/94 Lei nº1/9 Lei nº7/2004 Artigo 60 da lei SAFE (lei 3/2007) Decreto-Lei n.º 22/2011
PI-7	Transferências para governos subnacionais	Lei das Finanças Locais, No. 16/1992 Lei de Revisão da Lei Quadro das Autarquias Locais No. 10/2005 Lei 12/2009, alterando a lei SAFE
PI-8	Informações sobre o desempenho da prestação de serviços	
PI-9	Acesso do público à informação fiscal	Lei nº 3/2007 – Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE) Website do Ministério das Finanças (www.mf.gov.st) Relatórios de Actividades do Tribunal de Contas dos anos de 2016 e 2017 Website do portal de legislação dos PALOP's (www.legis-palop.org)
Pilar III. Gestão de ativos e passivos		
PI-10	Relatórios de risco fiscal	Artigo 12 do estatuto do Tesouro Regimento 2007 da Assembleia Nacional Decreto 42/2012 Leis orçamentais Lei quadro da dívida, No 1/2014
PI-11	Gestão do investimento público	
PI-12	Gestão de ativos públicos	Lei nº 3/2007 – Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE) Decreto nº 32/2009 - Estatuto Orgânico da Direcção do Tesouro Decreto nº 36/2014 - Estatuto Orgânico da Direcção do Património do Estado Relatório e Contas do Banco Central de São Tomé e Príncipe do ano de 2017 e de 2018 Manual de Política de Investimentos do Banco Central de São Tomé e Príncipe Conta Geral do Estado de 2016 e 2017 Relatórios de Execução Orçamentais Trimestrais de 2018 Decreto nº 20/2009 – Aprova o Inventário geral do estado Decreto-Lei nº 15/2018 – Aprova o regime jurídicos da gestão dos bens públicos Relatório de actividades da Direcção do Património do Estado 2017 Relatório de actividades preliminar da Direcção do Património do Estado 2018
PI-13	Gestão da Dívida	Lei nº 3/2007 – Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE) Decreto nº 32/2009 - Estatuto Orgânico da Direcção do Tesouro Lei nº 1/2013 – Aprova a lei-quadro da dívida Decreto-Lei nº 1/2014 – Aprova o regulamento da lei-quadro da dívida pública Decreto-Lei nº 2/2014 - Aprova o regime jurídico dos Bilhetes do Tesouro Decreto-Lei nº 16/2017 - Alteração do regime jurídico dos Bilhetes do Tesouro

Assunto		Fonte de Documentação
		Decreto-Lei nº 17/2017 – Aprova o regime jurídico das Obrigações do Tesouro Decreto nº 23/2018 - Aprova o regulamento das Obrigações do Tesouro Relatório anual de gestão e seguimento da dívida pública de 2017 <i>Debt Management Performance Assessment 2016</i> <i>Debt Sustainability Analysis 2016, 2017 e 2018</i> Estratégia Nacional da Dívida 2012-2020 Plano nacional de Endividamento Público Relatório e Contas do Banco Central de São Tomé e Príncipe de 2017 e 2018 Norma de Aplicação permanente 14/2014 – Emissão de Títulos do Tesouro Parecer nº2-6/MFCEA-DT/GSGEP-2016 – Parecer sobre um empréstimo Despacho 6/2018 – Cria a Comissão de Títulos da Dívida Pública
Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base empolíticas		
PI-14	Previsão macroeconómica e fiscal	
PI-15	Estratégia fiscal	
PI-16	Perspetiva de médio prazo na orçamentação das despesas	
PI-17	Processo de preparação do orçamento	Lei No. 3/2007 Artigo 13 da lei SAFE Circular 2018 da DO Lei SAFE No. 3/2007 Lei 12/2009_Alteração da lei SAFE Regimento do ano 2007 da Assembleia Nacional
PI-18	Escrutínio legislativo do orçamento	Artigo 23 da lei SAFE Artigo 25 da lei SAFE Leis OGE Artigo 220 do Regimento da Assembleia Artigos 15 e 35 da lei SAFE
Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento		
PI-19	Administração da receita	Lei nº 3/2007 – Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE) Decreto-Lei nº 27/2005 - Estatuto Orgânico da Direcção dos Impostos Decreto nº 55/2006 - Estatuto Orgânico da Direcção-Geral das Alfândegas Decreto-Lei nº 13/2017 – Alteração do Estatuto Orgânico da Direcção dos Impostos Lei nº 7/2004 - Enquadramento da Protecção Social Lei nº 6/2007 – Aprova o Código Geral Tributário Lei nº 7/2007 – Aprova o Código de Processo e de Procedimento Tributário Lei nº 10/2009 – Aprova a alteração e republicação do Código do Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas Lei nº 11/2009 – Aprova a alteração e republicação do Código do Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares Lei nº 3/2010 - Alteração do Código Geral Tributário Decreto-Lei nº 25/2014 - Regulamentação da Protecção Social Obrigatória Decreto-Lei nº 22/2016 - Alteração do Código do Processo e Procedimento Tributário Decreto-Lei nº 19/2016 – Aprova o Código de Investimentos Decreto-Lei nº 18/2017 – Aprova o Regulamento do Código de Investimentos Decreto-Lei nº 15/2016 – Aprova o Código dos Benefícios Fiscais Lei nº 8/2004 – Lei-Quadro Das Receitas Petrolíferas Lei nº 11/2007 – Cria o Gabinete de Registo e Informação Pública Decreto-Lei nº 24/2009 – Regulamento da auditoria pós-desalfandegamento Decreto-Lei nº 39/2009 – Aprova o Código Aduaneiro Lei nº 15/2009 – Lei da Tributação do Petróleo Quarto Relatório ITIE de São Tomé e Príncipe 2016/2017 Plano e relatório de execução de actividades da Direcção-geral das alfândegas Plano e relatório de execução de actividades da Direcção-geral das alfândegas 2018 Relatórios de fiscalização da Direcção-geral das alfândegas Relatório de execução da secção de fiscalização da Direcção dos Impostos Relatórios de Execução Orçamentais Trimestrais de 2018 Roteiro de Planeamento da Fiscalização da Direcção dos Impostos Roteiro de Execução da Fiscalização Tributária da Direcção dos Impostos

Assunto		Fonte de Documentação
		Conta Geral do Estado de 2017 STP PER "Addressing the Causes of Fiscal Fragility" World Bank
PI-20	Contabilização da receita	Lei nº 3/2007 – Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE) Decreto nº 32/2009 - Estatuto Orgânico da Direcção do Tesouro Decreto-Lei nº 27/2005 - Estatuto Orgânico da Direcção dos Impostos Decreto nº 55/2006 - Estatuto Orgânico da Direcção-Geral das Alfândegas Decreto-Lei nº 13/2017 – Alteração do Estatuto Orgânico da Direcção dos Impostos Relatórios de Execução Orçamentais Trimestrais de 2018 Relatório e Contas do Banco Central de São Tomé e Príncipe de 2018 Extractos das contas do Tesouro e reconciliações
PI-21	Previsibilidade de alocação de recursos no ano	
PI-22	Pagamentos em atraso	
PI-23	Controlos da folha de pagamento	
PI-24	Aquisições	Lei nº 3/2007 – Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE) Lei nº 8/2009 - Aprova o regulamento de Licitação e Contratações Públicas Despacho nº 25/2009 – Criação do Gabinete de Coordenação e Seguimento do Sistema de Licitações (COSSIL) Despacho nº 14/2009 – Aprovação da estrutura e funcionamento do órgão de recurso Despacho Conjunto nº 12/2009 - Aprovação dos modelos documentos de Licitação para fornecimento de bens Despacho Conjunto nº 13/2009 - Aprovação dos modelos documentos de Licitação para execução de serviços gerais, por meio de concurso de pequena dimensão Despacho Conjunto nº 14/2009 - Aprovação dos modelos de documentos de Licitação de empreitadas de obras públicas, por meio de concurso de pequena dimensão Despacho Conjunto nº 15/2009 - Aprovação dos modelos documentos de Licitação para fornecimento de bens Despacho Conjunto nº 17/2009 - Aprovação dos modelos documentos de Licitação para fornecimento de medicamentos e artigos Despacho Conjunto nº 19/2009 - Aprovação dos modelos documentos de Licitação para fornecimento de serviços de consultoria Decreto nº 36/2014 - Estatuto Orgânico da Direcção do Património do Estado Lei nº 4/2018 - Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 2018 Relatório de actividades do COSSIL 2017 Relatório preliminar de actividades do COSSIL 2018 Relatórios de licitações do MFCEA, MS e MECC para o ano de 2018
PI-25	Controlos internos das despesas não-salariais	
PI-26	Auditoria interna	
Pilar VI. Contabilidade e relatórios		
PI-27	Integridade dos dados financeiros	Lei nº 3/2007 – Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE) Relatório e Contas do Banco Central de São Tomé e Príncipe de 2018 Conta Geral do Estado de 2016 e 2017 Relatório de Execução Orçamental do IV Trimestre de 2018 Extractos das contas do Tesouro e reconciliações efectuados pela Direcção do Tesouro Documentos de adiantamentos e contratuais Relatório de diagnóstico do SAFE-e, efectuado pela empresa SAFE-e
PI-28	Relatórios orçamentais durante o ano em curso	Lei nº 3/2007 – Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE) Decreto nº 42/2012 – Aprova as regras de prestação de contas Relatórios de Execução Orçamentais Trimestrais de 2018 Manual de contabilidade aplicada ao SAFE Website do Ministério das finanças (www.mf.gov.st) Lei nº 04/2018 - Orçamento Geral do Estado (OGE) para o Ano Económico de 2018

Assunto		Fonte de Documentação
PI-29	Relatórios financeiros anuais	<p>Lei nº 3/2007 – Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE)</p> <p>Decreto nº 42/2012 – Aprova as regras de prestação de contas</p> <p>Lei nº3/99 - Cria o Tribunal de Contas</p> <p>Lei nº 8/99 – Aprova o regime jurídico da fiscalização sucessiva da CGE</p> <p>Decreto nº 21/2007 - Cria o sistema de contabilidade pública e o Plano de Contas</p> <p>Conta Geral do Estado de 2015, 2016 e 2017</p> <p>Relatório e Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2014 e 2015</p> <p>Manual de contabilidade aplicada ao SAFE</p> <p>Website do Ministério das finanças (www.mf.gov.st)</p> <p>Decreto nº 14/2019 – Aprova a 1ª versão do Manual de Elaboração da Conta Geral do Estado</p> <p>Despacho nº 2/2012 - Aprova o novo Plano de contas e Tabela de Eventos</p>
Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa		
PI-30	Auditoria externa	<p>Lei nº 3/2007 – Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE)</p> <p>Lei nº3/1999 – Cria o Tribunal de Contas</p> <p>Lei nº4/1999 – Cria os serviços de apoio ao Tribunal de Contas e aprova o quadro do pessoal</p> <p>Lei nº5/1999 – Aprova os procedimentos do Tribunal de Contas</p> <p>Lei nº 6/1999 – Aprova os emolumentos a cobrar pelo Tribunal de Contas</p> <p>Lei nº 7/1999 – Define a Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas</p> <p>Lei nº 8/1999 – Aprova o regime jurídico da fiscalização sucessiva da CGE</p> <p>Lei nº 1/2002 - Alteração da Lei nº 3/1999</p> <p>Lei nº 9/2003 – Alteração à Lei 4/1999</p> <p>Regulamento interno do Tribunal de Contas de 2003 e respectivas alterações de 2005, 2008 e 2009</p> <p>Manual de Auditoria do Tribunal de Contas</p> <p>Manual de procedimentos administrativos e financeiros do Tribunal de Contas – Volume I e II</p> <p>Conta geral do Estado de 2015, 2016 e 2017</p> <p>Relatório e Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2014 e 2015</p> <p>Contraditório da Conta Geral do Estado de 2014, 2015 e 2016</p> <p>Relatório Anual de Actividades e Contas de 2016 e 2017</p>
PI-31	Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria	<p>Lei SAFE, nº 2 do Artigo 61</p> <p>Artigo 214 do Regimento Interno 2007 da Assembleia</p> <p>Manual de Procedimentos 2016 do TdC</p>

3.B. Funcionários Encontrados

Instituição	Nome	Função
Ministério das Finanças		
Direcção de Contabilidade Pública	Cislau Costa	Director
	Altina Tavares	Chefe do departamento de acompanhamento e análise contabilística
	Odair Menezes	Chefe do departamento de normas e processos contabilísticos
	Lecinio Moniz	Técnico do departamento de acompanhamento e análise
Direcção do Orçamento	Genésio da Mata	Director do Orçamento

Instituição	Nome	Função
	Carlos Costa	Chefe do departamento de gestão orçamental
	Miryem Mezeiros	Chefe do departamento de programas
	Marilha de Sousa Pontes Vera Cruz Moniz	Técnica superior secção dos salários
Direcção dos Impostos	Engrácio da Graça	Diretor dos Impostos
	Salvador Fonseca	Chefe do departamento Técnico Administrativo
	Ednilza Afonso	Técnica da secção da coordenação técnica
	Fernando Pontes	Chefe do departamento de fiscalização
	Hélcio Espírito Santo	Chefe de secção de ordens de execução fiscal
	Neyde Vaz	Chefe de secção de gestão e liquidação
	Edeltrudes Rita	Chefe de secção de cobrança
Direção-Geral das Alfândegas	Carlos Benguela	Diretor geral das Alfândegas
	Odair Sousa	Responsável do serviço de auditoria pós desalfandegamento
	Albertino Sousa	Técnico da Direcção-geral das alfândegas
	Bartolomeu Costa	Tesoureiro da Direcção-geral das alfândegas
	Ana Paula Sequeira Menezes	Responsável do serviço de auditoria interna
	Bartolomeu Costa	Tesoureiro da Direcção-geral das alfândegas
	Luisenda Andrade	Responsável do serviço de assessoria jurídica do MFPEA
	Celso Fernandes	Técnico da DGA
	Indira Chicoma Fernando Borges	Técnico da DGA
	Eidelman Pires da Costa	Responsável do Serviço de Informática
	Idelson Silveira Gonzaga	Técnico do Serviço de Informática
Direcção do Tesouro	Maria Tomé	Diretora
	Belmiro Costa	Chefe do departamento de Tesouraria e Gestão de Contas
	Rita	Técnico da secção de gestão de contas
	Alexandre Vasconcelos Batista da Costa	Técnico da secção das empresas participadas
	Zózimo do Nascimento	Técnico da secção das empresas participadas
	Abdelazizi Martins da Silva Tavares	Técnico da secção das empresas participadas
Gabinete da Dívida	Maria dos Santos Tebú Torres	Coordenadora do gabinete
	Anisa rodrigues	Técnica - responsável dívida externa

Instituição	Nome	Função
	Márcio Zélio do Nascimento	Técnico - responsável dívida interna
Direcção de Tecnologia de Informação	Edson Martins Soares	Director
	Feliciano Francisco	Técnico da DITEI
	Argentino Amado Dias	Técnico da DITEI
	Carlos Costa	chefe do departamento de gestão orçamental
Direcção do Património do Estado	Pedro Gouveia Neto de Lima	Director
	Hilário Paiva	Chefe do departamento do Apoio geral
	Alex Odair Afonso Pontífice	Notário privativo do Estado
	Nilza Wagner Amado da Conceição Neto	Chefe do departamento do Inventário e Cadastro
	Alcinoda Ceita Quaresma	Chefe do departamento da Gestão Patrimonial
Direcção do Planeamento	Geisel Menezes	Chefe do departamento de Planeamento e Prospecção
	Abdul Barros	Chefe do departamento Políticas Macroeconómicas
	Fausto Neves	Chefe do departamento de Monitoria e Avaliação
Direcção Administrativa e Financeira	Hyuri do Espírito	Director
	Joaneli Naik Moreno	Técnico de gestão financeira
	Silena Nascimento Castro	Director do património
	Gilson Pontes	Responsável aquisições
Gabinete de Reforma	Ana Maria Silveira	Coordenadora
	Cerineu Renner	Técnico do GARFIP
	Jukisia Salvador	Técnica do GARFIP
	Gil dos Santos Vaz	Assessor de imprensa do MFPFEA
	Jairson Barreto	Técnico do GARFIP
COSSIL	Fernando Maquengo	Coordenador COSSIL
	Gisela Valentim da Cruz	Técnica do COSSIL
	Carla da Cruz	Jurista do COSSIL
Inspeção Geral das Finanças	Sara dos Santos	Inspetora Geral
	Cintia Vera Cruz Dias	Inspectora Geral Adjunta
	Ise name Makeba de Sousa Baia	Inspectora Superiora de 2ª Classe
Agência Fiduciária de Administração de Projetos	Alberto Leal	Director-Geral

Instituição	Nome	Função
	Carlos Bonfim	Conselheiro Técnico
	Djessyh dos Anjos	Assistente Operações
Câmara dos Despachantes		
	Octávio Mendonça	Presidente
	Oswaldo Lima	Despachante oficial
	Cilcio Santos	Administrador
Banco Central de São Tomé e Príncipe		
Direcção dos Estudos Económicos	Gessy do Espírito Santo	Diretor
	Osiris Costa	Técnico
	Djanaina Lopes	Técnica
Departamento de Pagamentos	Maria Piedade Daio	Directora
Departamento de mercados e liquidez	Lara Beirão	Directora
	Hermes Nascimento	Técnico
	Fadzinda Varela	Técnica
Departamento de contabilidade e controlo financeiro	Celso de Sousa	Chefe de secção do controlo financeiro
Câmara de Comércio		
	Mauro Silva	Secretário Geral a.i.
Supremo Tribunal de Justiça		
	Frederico da Glória	Juiz Conselheiro e Juiz do Tribunal Tributário Nacional
Ministério das Obras Públicas		
Direcção Administrativa e Financeira	Francisco da Conceição Pereira	Exactor Patrimonial
	Paneque Magalhães	Técnico
	Alcino Silva	Técnico
GEPEP	Gualter Amado	Responsável
Ministério da Saúde		
Direcção Administrativa e Financeira	Efigénio Teixeira Borges	Diretor
	Ana de Deus Botelho	Técnica da DAF
	Mário da Fonseca Almeida Pires	Técnico da DAF
	Maria da Graça Mandinga	Exactora Patrimonial

Instituição	Nome	Função
	Irene de Carvalho	Técnica da DAF
	Maria Emília Batista A.C. de Sousa	Técnica da DAF
Ministério da Educação		
Direcção Administrativa Financeira	Lúcio Seródio	Diretor
	Elisana Almeida	Chefe departamento financeiro
	Faquit Campos	Chefe departamento de recursos humanos
	Vera Conceição	Exactora Patrimonial
Ministério da Agricultura		
Direcção Administrativa Financeira	Anastácio Menezes	Diretor
	Admilson Joaquim	Chefe do departamento financeiro 9912580
	Manuel Batista Martins Xavier de Pina	Responsável do Património - 9966035
Assembleia Nacional		
	Nelson Lopes	Chefe do DAPC
	Alcino Afonso	Técnico da 2ª Comissão -
Tribunal de Contas		
	Lúcia Lima Neto	Secretária geral
	Ernestina Costa Neto	Coordenadora da Unidade da CGE
	Gualter Barros	Supervisor da Unidade de Auditoria
Federação das ONG's de STP		
	Eduardo Elba do Espírito Santo	Secretário Executivo
Câmara Distrital de Mé-Zochi		
	Alirio Cunha	chefe de departamento
	Gilberto Ceita	
	Joelson Robão	
Instituto Nacional de Segurança Social		
	Maykl Viegas	Diretor do INSS
	Juvenal Espírito Santo	Gabinete de estudos e assessoria
	Eulaidy dos Reis	Chefe de departamento da segurança social
	Hernane Costa	Inspector-Chefe Serviço de Inspeção e Fiscalização
	António Neto	Técnico do Departamento administrativo e financeiro

Instituição	Nome	Função
	Victor Espírito Santo	Técnico do Departamento administrativo e financeiro

Anexo 4. Evolução das Pontuações da Avaliação PEFA 2013-2019

(Metodologia 2011)

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013 (Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
		A. RESULTADOS DA GFP: Credibilidade do orçamento					
PI-1 (i)	PI-1.1	Resultado da despesa agregada comparado com o orçamento original aprovado.	C	D	Em todos os 3 anos analisados a taxa de execução do orçamento foi sempre mais baixa que o inicialmente previsto e, em 2 destes 3 anos, 2016 e 2018, a taxa de execução foi inferior a 85%, situando-se em 74,2% e 67,7% respetivamente.	Degradação	O nível de desvios entre a programação inicial da despesa total e a sua efetiva execução continua a ser afectada pela previsão..
PI-2		Composição das despesas realizadas comparadas com o orçamento original aprovado.	D+	D+	O sistema de classificação orçamental não está a evoluir nem se está a usar a linha orçamental de contingências como deveria ser.	Sem alteração	A metodologia 2016 é mais exigente e mais rigorosa, exige o uso da classificação da despesa adequada ao nível funcional e económico e assim como exige que a linha orçamental de contingências seja usada conforme definido pela melhor pratica.
PI-2 (i)	PI-2.1	A variação da composição das despesas nos últimos três anos	D	D	O nível e volume de alterações orçamentais das despesas ao nível das instituições continua a ser elevado.	Sem alteração	A metodologia 2016 alterou a forma como a dimensão é calculada e centra-se na existência de despesa orçamentada e executada de acordo com o classificador ad. Independente do classificador o nível de realocações e alterações é elevado.
PI-2 (ii)	PI-2.3	Contingência	A	A	Não existe rubrica de contingência em nenhum dos anos orçamentais em análise, 2016, 2017 e 2018	Sem alteração	Continua a não haver rubrica de contingência
PI-3 (i)	PI-3.1	Resultado da receita agregada comparada com o orçamento original aprovado	B	D	A execução da receita interna esteve abaixo dos 92% em dois dos últimos 3 anos.	Degradação	A execução das receitas ficou aquém do limite de 92% em 2016 e 2017
PI-4		Stock e monitoria dos pagamentos atrasados de	D+	D		Degradação	

M

M

L

M

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
		despesas					
PI-4 (i)	PI-22.1	Stock dos pagamentos de despesas em atraso (em percentagem das despesas realizadas no exercício) e variação recente do stock	C	D	Os pagamentos em atraso (só de curto prazo) excedem os 40% das despesas totais em pelo menos dois dos últimos três anos fiscais concluídos.	Degradação	Nunca foi institucionalizada a prática de recolha de informação sobre os pagamentos em atrasado e não existe um mecanismo claro de monitoria da regularização dos atrasados.
PI-4 (ii)	PI-22.2	Disponibilidade de dados para o acompanhamento dos pagamentos de despesa em atraso	D	C	O acompanhamento da dívida interna relacionada com os pagamentos atrasados é um exercício relativamente novo e os procedimentos de controlo na gestão e verificação de stocks de atrasados são reduzidos na maioria das instituições, mas o Governo apresenta os dados sobre o estoque da dívida e a composição dos pagamentos em atraso anualmente na CGE.	Melhoria	Ligeiramelhoria das práticas de acompanhamento dos atrasados.
		B. PRINCIPAIS QUESTÕES TRANSECTORIAIS: Abrangência e transparência					
PI-5 (i)	PI-4.1	Classificação do orçamento	B	B	A formulação e execução do orçamento está baseada numa classificação administrativa, económica e funcional (10 funções do COFOG pelo menos) e utiliza padrões que permitem gerar documentação consistente com o GFS 1986.	Sem alteração	Os classificadores orçamentais continuam a ser os mesmos.

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-6 (i)	PI-5.1	Exaustividade das informações incluídas na documentação do orçamento	A	C	A documentação do orçamento só inclui 4 dos elementos de referência (1, 2, 3 e 4).	Degradação	Reduziu-se o nº de elementos disponíveis de 7 para 4, na proposta de orçamento.
PI-7		Grau de operações governamentais não reportadas (M1)	D+	N/R		N/R	
PI-7 (i)	PI-6.1	Nível de despesas extraorçamentais (para além dos projetos financiados por doadores) que não são relatadas, ou seja, não são incluídas nos relatórios fiscais	C	N/R	As informações financeiras sobre as despesas extraorçamentais das entidades extraorçamentais e orçamentais não são completas para poder avaliar a magnitude das despesas incorridas pelas unidades orçamentais e extraorçamentais, em comparação com o total das receitas do OGE, que não são relatadas nos relatórios financeiros do governo.	Degradação	Como em 2013, a situação não mudou. Existe sempre a mesma ausência de informação que não permite avaliar o percentual das despesas extraorçamentais em relação com total das despesas do governo central.
PI-7 (ii)	PI-6.1	Informações de receita/despesa relativas a projetos financiados por doadores que estão incluídas nos relatórios fiscais	D	N/R	As receitas e despesas relacionadas com financiamentos externos são integradas no orçamento do Estado. No entanto, a informação de execução de actividades ou projetos com recurso a donativos e empréstimos ainda é limitada, pelo facto de não haver mecanismos eficazes de recolha e tratamento dessa informação, a partir dos dados de execução gerados pelas unidades de implementação das actividades ou projetos, as quais não as reportam sistematicamente à Direcção de Contabilidade e à Direcção de Planeamento. Assim, esta informação é, em geral, recolhida no fim do ano económico com recurso aos dados disponibilizados pelos doadores, mais não pode ser avaliado o nível das despesas e receitas incluídas nos relatórios financeiros.	Degradação	Em 2013, os dados sobre as despesas dos projetos financiados através de donativos não eram consistentemente recolhidos, exceto no que toca aos projetos financiados através de empréstimo. Atualmente, a contabilização dos empréstimos e donativos é realizada, mas não é possível avaliar o percentual das receitas e despesas incluídas nos relatórios financeiros.
PI-8		Transparência das relações fiscais intergovernamentais (M2)	A	D+		Degradação	

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-8 (i)	PI-7.1	Sistemas transparentes e baseados em regras para determinar as dotações horizontais entre os governos locais de transferências	A	C	Existem regras transparentes para a afetação das transferências do governo central para os governos subnacionais, mas a maior parte das afetações são realizadas com base em práticas utilizando os valores dos anos anteriores, alterados em base às antecipações de receitas.	Degradação	Tecnicamente, a situação não foi alterada, porque, como em 2013, existem regras transparentes para a afetação das transferências, mas em 2019 foi constatado que nunca foram aplicadas e o Fundo de Equilíbrio Financeiro nunca funcionou.
PI-8 (ii)	PI-7.2	Pontualidade e credibilidade das informações do Governo central para os governos locais sobre as suas dotações para o ano seguinte	A	D	O processo pelo qual os governos subnacionais recebem informação sobre as suas transferências anuais é gerido no quadro do calendário orçamental do governo central, o qual não é geralmente respeitado, fornece informações claras e suficientemente detalhadas, mas somente para as despesas correntes (excluindo as despesas de investimentos), permitindo que os governos subnacionais disponham 4 semanas para concluir os seus planeamentos orçamentais e apresentar os seus anteprojetos do orçamento.	Degradação	Tecnicamente, a situação não foi alterada, porque, como em 2013, o processo é bem definido, o governo central envia as circulares com os tetos e orientações para a elaboração dos anteprojetos, mas sempre sem informação sobre os investimentos. Esta informação, é posterior à elaboração dos orçamentos definitivos e nem sempre fiável.
PI-8 (iii)	PI-7.2	Grau a que os dados fiscais consolidados (pelo menos sobre receitas e despesas) são recolhidos e reportados para o Governo de acordo com as categorias sectoriais	A	C	O governo central recebe a prestação de contas (receitas e despesas internas e transferências a 100%) pelos governos subnacionais anualmente e consolida estas informações na CGE, mas num prazo maior a 18 meses.	Degradação	Não teve alteração na situação, mas o envio e a consolidação das contas foi sempre um exercício demorado em STP.
PI-9		Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades públicas (M1)	D+	D		Degradação	
PI-9 (i)	PI-10.1	Grau de monitoria do Governo central das instituições autónomas governamentais e empresas públicas	C	D	O governo recebe somente alguns relatórios financeiros das instituições públicas de maneira aleatória dentro de 5 meses e não elabora nenhum relatório consolidado sobre o desempenho financeiro do sector das instituições públicas.	Degradação	Não teve alteração na situação, mas o monitoramento de algumas empresas publicas continua sendo muito precário e realizado pelo Ministério de Infraestrutura. Duas das maiores instituições autónomas, o INSS e o Banco Central, nunca foram monitorados, nem prestaram contas.

N

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-9 (ii)	PI-10.2	Grau de monitoria do Governo central da posição fiscal dos municípios	D	D	A execução orçamental de todos os governos subnacionais é publicada na CGE anualmente, mas não existem relatórios auditados ou não auditados publicados sobre a posição financeira e desempenho deles.	Sem alteração	As Câmaras municipais e a RAP, nunca enviaram informação sobre a posição financeira deles para o Governo Central.
PI-10 (i)	PI-9.1	Acesso público à informação fiscal chave	B	C	O Governo só disponibiliza o elemento 1, dos 6 elementos de informação listados como necessários	Degradação	Passou-se de 4 para 1 elementos disponível. Os elementos de informação 2 a 6 não estão disponíveis
		C. CICLO DO ORÇAMENTO					
		(1) Formulação do orçamento baseada nas políticas					
PI-11		Organização e participação no processo orçamental anual (M2)	B	C+		Degradação	
PI-11 (i)	PI-17.1	Existência e cumprimento dum calendário orçamental estabelecido	C	C	Existe um calendário orçamental teórico, com um prazo de 4 semanas alocado para a elaboração e apresentação dos anteprojetos orçamentais pelas unidades orçamentais, mas, nos últimos três anos, o Governo alterou significativamente as datas do calendário com as circulares orçamentais enviadas com atrasos e sem o teto para os investimentos, não permitindo na maioria das UGs a elaboração de anteprojetos orçamentais fiáveis e atempadas.	Sem alteração	Não ouve nenhuma evolução em relação com o calendário orçamental.
PI-11 (ii)	PI-17.2	Clareza/abrangência das instruções sobre a preparação das propostas orçamentais (circular orçamental ou equivalente) e nível de envolvimento político	A	A	Circulares orçamentais abrangentes e claras, refletindo os limites máximos (tetos), com orientações para a elaboração do orçamento, são emitidas para as unidades orçamentais e distribuídas como aprovadas pelo Conselho dos Ministros, antes da submissão dos anteprojetos ao MPFEA, mas abrangendo somente as despesas correntes (sem tetos para despesas de investimento) para o próximo exercício.	Sem alteração	Esta dimensão foi degradada pela nova metodologia 2016, mas permanece bem pontuada pelos critérios da metodologia 2011.

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-11 (iii)	PI-18.3	Aprovação pontual do orçamento pelo parlamento (nos últimos três anos)	C	D	O OGE dos últimos 3 anos foi aprovado, após o início do exercício, com um atraso de mais de 2 meses em dois dos 3 anos.	Degradação	O ciclo orçamental foi perturbado pelas eleições do ano 2018.
PI-12		Perspetiva pluri-anual na planificação orçamental, política de despesas e orçamentação	C+	C	Os documentos publicados não contêm previsões plurianuais para os dois anos seguintes ao OE.	Degradação	A reforma continua em curso e sem produzir os resultados desejados. O QDMP é ainda um instrumento em introdução ao nível de alguns sectores.
PI-12 (i)	PI-16.1 PI-16.2 PI-16.4	Preparação de previsões orçamentais pluri-angulares e dotações funcionais	D	D	Estimativas globais de médio prazo continuam a não ser preparadas.	Sem alteração	
PI-12 (ii)	PI-13.3	Âmbito e frequência da análise de sustentabilidade da dívida	A	A	Nos últimos 3 anos (2016, 2017 e 2018) foram efetuados 3 exercícios de D.S.A..	Sem alteração	Fez-se igual nº de DSA
PI-12 (iii)	PI-16.3	Existência de estratégias sectoriais com cálculos de custos pluri-angulares das despesas correntes e de investimento	B	C	Não existem estratégias sectoriais com cálculos de custos pluri-angulares das despesas correntes e de investimento.	Degradação	Nunca existiram estratégias sectoriais com cálculos de custos pluri-angulares das despesas correntes e de investimento.A reforma continua em curso e sem produzir os resultados desejados. O QDMP é ainda um instrumento em introdução ao nível de alguns sectores e que precisa de refinamentos importantes.
PI-12 (iv)	PI-16.3	(iv) Ligações entre orçamentos de investimento e estimativas de despesas futura	D	D	Não existe alinhamento dos planos estratégicos sectoriais e os QDMP.	Sem alteração	
		(2) Previsibilidade e controlo na execução do orçamento					
PI-13		Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes	B	B	A legislação é clara, mas a informação disponível não é de fácil acesso ou user-friendly. O processo de recurso hierárquico necessita um redesenho.	Sem alteração	

M

M

L

M

M

L

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013 (Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-13 (i)	PI-19.1	Clareza e abrangência das obrigações tributárias	B	B	A legislação para a maior parte dos impostos é abrangente e clara, não tendo havido questionamentos de poderes discricionários das entidades do Governo.	Sem alteração	Sem evolução da pontuação, visto que não houve alteração do quadro legal.
PI-13 (ii)	PI-19.1	Acesso dos contribuintes à informação sobre obrigações tributárias e procedimentos administrativos	A	B	A informação disponível para alguns impostos não é <i>user-friendly</i> ou de fácil acesso.	Degradação	A informação não é considerada <i>user-friendly</i> para todos os impostos
PI-13 (iii)	PI-19.1	Existência e funcionamento de um mecanismo de recurso tributário	C	C	O sistema de recurso hierárquico tem funcionado mas necessita de um redesenho.	Sem alteração	Sem evolução da pontuação, continuado a ser o mesmo
PI-14		Eficácia de medidas de registo dos contribuintes e avaliação tributária	B	C+	Embora o registo dos contribuintes com base no NIF se tenha estendido a várias entidades, o processo de fiscalização dos mesmos continua deficitário e não baseado em critérios de risco	Degradação	
PI-14 (i)	PI-19.3	Controlo no sistema de registo dos contribuintes	B	B	O NIF é utilizado para o registo dos contribuintes no impostos, alfândegas, segurança social e bancos.	Sem alteração	Os mecanismos são os mesmos.
PI-14 (ii)	PI-19.3	Eficácia das sanções devidas ao não cumprimento das obrigações de registo e declaração tributária	C	C	As multas cobradas pela Direcção necessitam de uma melhor definição no que se refere à sua aplicação prática.	Sem alteração	Sem evolução da pontuação.
PI-14 (iii)	PI-19.3	Planificação e monitoria dos programas de auditoria tributária e de investigação de fraude	B	C	Existe um programa de fiscalização, mas ele não é baseado em critérios de análise de risco claros.	Degradação	A Direcção das alfândegas não dispõe de um sistema de avaliação de risco que lhe permita direccionar as auditorias.
PI-15		Eficácia na cobrança de impostos	D+	D+	Eficácia na cobrança dos impostos é reduzida pelo facto de embora os recursos serem transferidos com eficácia para a CUT, não existem um mecanismo sistemático de reconciliar as avaliações contra os pagamentos de forma atempada e em consequência melhorar a cobrança de atrasados.	Sem alteração	

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-15 (i)	PI-19.4	Proporção de cobrança dos impostos em atraso brutos, sendo a percentagem dos impostos em atraso no início do ano fiscal que foi cobrado durante o mesmo ano fiscal (média dos dois últimos anos fiscais)	D	D	A média do pagamento de atrasados no último ano é inferior a 60% para os Impostos e não existem dados disponíveis para a alfândega.	Sem alteração	Sem evolução da pontuação.
PI-15 (ii)	PI-20.2	Eficácia da transferência dos impostos cobrados para o Tesouro pela administração tributária	A	B	As transferências de recursos para o Tesouro acontecem em 24 horas para os impostos pagos na BCSTP e num período máximo de 48h para os recursos cobrados pela Direcção das alfândegas.	Degradação	As transferências das alfândegas passaram a demorar mais 24 horas para chegar à CUT.
PI-15 (iii)	PI-20.3	Frequência da reconciliação contabilística completa entre as avaliações, cobranças, registos de atrasos e receitas tributárias pelo Tesouro	B	C	Embora as reconciliações das transferências para o Tesouro sejam feitas diariamente as referentes às avaliações, cobranças e registos de impostos só acontecem até 3 meses após o fim do ao económico.	Degradação	As avaliações, cobranças e registos de impostos só acontecem até 3 meses após o fim do ao económico.
PI-16		Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas	C+	D+	O Ministério das Finanças não detém de um mecanismo de monitoria dos cabimentos realizados pelas unidades gestoras. Não existe um plano de cabimentação de despesas ao nível do Tesouro de forma a monitorar o fluxo de caixa. Este plano de cabimentação deveria ser detalhado numa perspetiva mensal de afetação de recursos para as unidades executoras. As unidades preparam os seus orçamentos de tesouraria, mas não são partilhados com o tesouro que deve fazer a previsão de fluxo de caixa.	Degradação	O fluxo de caixa é tido como um procedimento administrativo e não um instrumento de gestão (de caixa e de fluxos monetários e financeiros do Estado).

M

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-16 (i)	PI-21.2	Grau ao qual os fluxos de caixa são programados e monitorizados	B	C	A DT elabora planos de tesouraria anuais, atualizados trimestralmente e mensalmente, mas sem recebimento e consolidação dos planos de tesouraria elaborados pelas UGs, resultando em fluxos de caixa interinos que não são baseados em informação actual de receita e despesa.	Degradação	O monitoramento dos fluxos de caixa continua a padecer de deficiências
PI-16 (ii)	PI-21.3	Fiabilidade e horizonte da informação intra-anual e periódica para ministérios	C	C	A informação mensal e fiável é enviada para as UGs sobre a liberação dos recursos e os compromissos máximos para o próximo mês.	Sem alteração	
PI-16 (iii)	PI-21.4	Frequência e transparência dos ajustes nas dotações orçamentais que são decididos acima do nível de gestão dos ministérios, departamentos e institutos	C	C	Em 2018 as alterações e ajustes orçamentais realizadas pelo executivo são relativamente transparentes, mas frequentes e significativos.	Sem alteração	
PI-17		Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias	C	D+		Degradação	
PI-17 (i)	PI-13.1	Qualidade do registo e reporte dos dados da dívida	C	C	As reconciliações dos dados da dívida são apenas completos no final do ano para alguns credores	Sem alteração	
PI-17 (ii)	PI-21.1	Grau de consolidação da liquidez	B	C	A maioria dos saldos de caixa são consolidados diariamente, mas a maior parte (acima de 75%) dos saldos são consolidados posteriormente numa base mensal.	Degradação	A performance na consolidação da liquidez no País continua deficiente
PI-17 (iii)	PI-13.2	Sistemas para contrair empréstimos e emissão de garantias	D	D	Não existe um sistema eficaz de registo e monitorização das garantias, embora haja procedimentos legais claros para o efeito que atribui a aprovação ao Ministro das Finanças, sujeito à aprovação da Assembleia Nacional.	Sem alteração	Sem evolução da situação, pois o registo continua deficiente.

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-18		Eficácia dos controlos da folha de pagamentos	D+	D	Não existe um prazo formalmente definido para a reconciliação de dados da folha de pagamento com os dados do sistema de registo do pessoal. A reconciliação feita é entre os dados dos funcionários e os dados que constam da folha de pagamentos. A contratação e promoção do pessoal é verificada contra o orçamento aprovado, mas a da DGAP não conhece o número total de funcionários públicos e se os mesmos têm o salário em dia. O nível e a abrangência dos controlos internos para alterações aos registos do pessoal e à folha de salários são bastante fracos. Não há registo de auditorias terem sido realizadas à folha de salário nos últimos três anos.	Degradação	
PI-18 (i)	PI-23.1	Grau de integração e reconciliação entre os registos do pessoal e dados da folha de salários	C	D	A contratação e promoção do pessoal é verificada pelas DAFs e pela DO em comparação com o orçamento aprovado mensalmente, mas a reconciliação da folha de pagamento com o registo do pessoal não é feita de maneira regular.	Degradação	As práticas de integração e de reconciliação dos registos continua deficiente
PI-18 (ii)	PI-23.2	Tempo das alterações nos registos do pessoal e na folha de salários	C	D	O nível e abrangência dos controlos internos às alterações aos registos do pessoal e à folha de salários é bastante fraco. Para além das previsões genéricas da Lei SAFE não existem ainda procedimentos de operacionalização definidos para as alterações, com indicação clara de prazos e documentos a serem utilizados.	Degradação	Em geral, qualquer alteração desencadeada nos dados do pessoal e folha de pagamento deveriam ser ações de resultado imediato, mas não o são. Em caso de um funcionário falecido há vários meses e que os seus beneficiários já tenham recebido as compensações necessárias, enquanto não for comunicado ao banco e o nome do funcionário não for retirado da lista, os pagamentos de salários continuam a acontecer normalmente sem que o sistema crie alertas ou bloqueie esta situação.

M

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-18 (iii)	PI-23.3	Controlos internos das alterações aos registos de pessoal e folha de salários.	C	D	Não existe um controlo efetivo nas alterações que são efetuadas nos dados de pessoal e na folha de pagamento, apesar que neste momento existir a verificação em separado (e frequentemente manual) da folha de pagamentos. Não existe um manual de procedimentos sobre os controles a serem utilizados para as alterações da folha de pagamentos.	Degradação	Controlos de alterações em registos são deficientes e resultam em erros nos pagamentos.
PI-18 (iv)	PI-23.4	Existência de auditorias das folhas de salário para identificar fraquezas no controlo e/ou trabalhadores fantasma.	D	D	Não foi realizada nenhuma auditoria de folha de pagamento nos últimos três anos.	Sem alteração	Ao nível dos últimos três anos, não se tem registo nem evidência de se terem efetuado alguma auditoria ou mesmo verificações pontuais à folha de salários.
PI-19		Competição, value-for-money e controlo no processo de aprovisionamento (procurement)	C+	D+	O quadro legal das licitações é moderno, mas o facto do acesso à informação ser limitado, desta ter um grau de abrangência reduzido e do órgão de recurso não ter elementos nomeados reduz o alcance das medidas jurídicas e a transparência do processo de licitações e contratações público.	Degradação	
PI-19 (i)	PI-24.1	Transparência, abrangência e concorrência do quadro legal e regulamentar	B	B	O quadro legal das licitações e contratações públicas embora não seja facilmente acessível às pessoas, contem os demais 5 elementos para o fazerem transparente e abrangente.	Sem alteração	Sem evolução da situação, sendo a legislação a mesma.
PI-19 (ii)	PI-24.2	Uso de métodos competitivos de aquisições	C	D	Os dados disponíveis não permitem fazer a avaliação.	Degradação	Não existem elementos de informação para avaliar a situação de 2018.
PI-19 (iii)	PI-24.3	Acesso público a informações fiáveis e atempadas sobre os concursos	C	D	Apenas 1 dos 4 elementos de informação-chave das licitações está disponível ao público.	Degradação	Não existem elementos de informação sobre a resolução de reclamações dirigidas ao órgão de recurso, pelo seu não funcionamento.

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-19 (iv)	PI-24.4	Existência de um sistema administrativo independente de reclamações	C	D	Embora o quadro legal que define as competências, composição e procedimentos do órgão de recurso, preencha o 1º critério e mais 5 outros , o facto da não nomeação dos membros do órgão de recurso implica a sua não existência de facto.	Degradação	O órgão de recurso não funcionou em 2018.
PI-20		Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais	C	C	No geral, a separação e segregação de funções é prescrita ao longo de todo o processo de execução da despesa, sobretudo ao nível do SAFE-e onde os níveis de acesso e direitos dos utilizadores são necessários serem pré-definidos para a execução de operações específicas, garantindo a segregação de responsabilidades. No entanto, não existem regras sobre os cabimentos nas principais rubricas, enquanto as regras de controle da despesa são fracas. Não existem manuais de procedimentos para a gestão e execução da despesa.	Sem alteração	
PI-20 (i)	PI-25.2	Eficácia do controlo dos compromissos de despesa	C	C	Existem despesas que não são sistematizadas ou cabimentadas sobretudo nas rubricas das despesas de funcionamento. Algumas despesas mantem-se fora do sistema financeiro o que despoleta situações de riscos fiduciários. Por outro lado, existe a liquidação de despesas sem que se observe se de facto os bens foram entregues com a qualidade necessária, assim como os serviços prestados na totalidade. As regras de controle de autorização das despesas são ainda frágeis.	Sem alteração	
PI-20 (ii)	PI-25.2	Abrangência, relevância e entendimento de outros procedimentos de controlo interno			Idem		

M

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-20 (iii)	PI-25.3	Grau de cumprimento das regras para o processamento e registo de transações	C	C	Existem vários pagamentos, sem a possibilidade de ser quantificados, em inconformidade com os procedimentos regulares de pagamento, e que não existem evidencias sobre a justificação e a regularização dos relativos pagamentos.	Sem alteração	
PI-21 (i)	PI-26.1	Cobertura e qualidade da função de auditoria interna	B	B	Sendo que a entidade responsável por esta função de auditoria interna é a IGF a mesma realiza auditorias internas, mas não com a periodicidade desejável para as unidades centrais que são programadas nos seus planos de atividades aprovados para ano orçamental. O processo de seleção de amostras segue critérios claros de acordo com manual de procedimentos de gestão interna, que considera entre outros aspetos, a natureza da auditoria. A auditoria interna está operacional nas instituições de nível central que representam a maioria (50% ou mais do Orçamento do Estado) das despesas orçadas, e para as entidades governamentais centrais que recolhem a maioria da receita.	Sem alteração	
	PI-26.2	Cobertura e qualidade da função de auditoria interna	B	B	A auditoria interna é operacional nas instituições de nível central (orçamentais e extraorçamentais) que representam a totalidade das despesas e receitas orçadas.As auditorias internas são realizadas com base a normas e procedimentos nacionais, baseados nas normas internacionais e centram-se na adequação e a eficácia dos controlos interno.	Sem alteração	
PI-21 (ii)	PI-26.3	Frequência e distribuição dos relatórios	B	B	Os relatórios Finais de auditorias são elaborados com base na estrutura do manual de procedimentos de gestão interna do IGF e o mesmo seguem os prazos para difusão de resultados.	Sem alteração	Existem programas anuais de auditoria e a maioria das auditorias programadas foram concluídas, como evidenciado pela distribuição dos seus relatórios às partes apropriadas. No ano fiscal de 2015, estavam previstas a realização de 19 auditorias, mas foram realizadas

M

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013 (Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
							10 auditorias; em 2016 foram previstas 17 auditorias, mas realizadas 11; no ano de 2017 e foram realizadas 7.
PI-21 (iii)	PI-26.4	Grau de resposta e acompanhamento às constatações da auditoria interna	C	D	A IGF recebe uma resposta formal, mas parcial às recomendações de auditoria para a maioria das entidades auditadas.	Degradação	De acordo com os planos de atividade do IGF, são desenvolvidas ações de monitoria de cumprimento de recomendações das auditorias realizadas, sendo que a sua materialização é fraca.
		(3) Contabilidade, registos e formulação de relatórios					
PI-22		Pontualidade e regularidade na reconciliação de contas	C	D	As reconciliações das contas bancárias são feitas diariamente, mas só pelo lado da despesa, e as contras provisórias e de adiantamento só o são após o final do ano económico.	Degradação	
PI-22 (i)	PI-27.1	Regularidade das reconciliações bancárias	C	D	As reconciliações bancárias das contas do Tesouro só são feitas pelo lado das despesas.	Degradação	A reconciliação não acontece para as receitas, o que é feito pela Direcção dos Impostos.
PI-22 (ii)	PI-27.2 e PI-27.3	Regularidade da reconciliação e liquidação de contas suspensas e adiantamentos	C	D	As contas provisórias são reconciliadas até 2 meses após fecho do ano, mas as de adiantamento não o são nesse período de tempo.	Degradação	As contas de adiantamento são reconciliadas em prazos superiores a 2 meses após o fim do ano.
PI-23 (i)	PI-8.3	Disponibilidade de informação de recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços	C	D	Não existe nenhuma informação ou inquérito realizado para nenhum ministério, em nenhum dos 3 últimos anos orçamentais, sobre a quantidade de recursos transferidos e/ou disponibilizados às unidades de primeira linha – unidades primárias de saúde e escolas primárias ou sobre o desempenho que estes recursos permitiram aos serviços alcançar.	Degradação	(erro na pontuação em 2013: deveria ser um D)

L

M

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-24		Qualidade e pontualidade dos relatórios orçamentais durante o ano	C	D+	Os relatórios trimestrais permitem uma lisibilidade reduzida da execução do orçamento, ao não terem elementos de informação completos sobre entidades com autonomia administrativa e financeira, bem como projetos financiados com donativos e empréstimos e serem publicados com relativo atraso em relação ao fim do trimestre,	Degradação	
PI-24 (i)	PI-28.1	Objetivo dos relatórios em termos de cobertura e compatibilidade com estimativas orçamentais	C	C	A classificação permite a comparação do orçamento aprovado com a despesa realizada e captura aos níveis do cabimento e pagamento, mas não cobre os orçamentos e as despesas realizadas de entidades com autonomia administrativa e financeira.	Sem alteração	Sem evolução da situação.
PI-24 (ii)	PI-28.2	Pontualidade na emissão dos relatórios	C	D	Os relatórios trimestrais foram publicados em prazos inferiores a 8 semanas, com a exceção do relativo ao 4º trimestre, que foi publicado 18 semanas após o fim do trimestre.	Degradação	Um dos relatórios foi publicado após mais de 8 semanas do fim do Trimestre.
PI-24 (iii)	PI-28.3	Qualidade da informação	C	C	Os relatórios trimestrais têm uma análise da execução do orçamento, mas existem limitações relacionadas com a precisão dos elementos de informação dos projetos financiados por donativos e empréstimos e sobre o stock da dívida.	Sem alteração	Sem evolução da situação.
PI-25		Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais	D+	D+	O relatório financeiro anual não contém informação completa sobre ativos financeiro e a última CGE foi entregue 17 meses após o fim do ano económico, mas é feita com padrões de contabilidade consistentes ao longo do tempo, embora não utilizem os padrões IPSAS	Sem alteração	
PI-25 (i)	PI-29.1	Grau de cobertura dos relatórios financeiros	C	C	Os relatórios financeiros têm informação sobre a receita, a despesa, saldos de tesouraria e informação parcial sobre ativos financeiros.	Sem alteração	Sem evolução da situação, embora haja melhor cobertura dos ativos financeiros.
PI-25 (ii)	PI-29.2	Pontualidade na submissão dos relatórios	D	D	O último relatório financeiro, CGE, foi submetido 17 meses após o fim do ano	Sem alteração	Sem evolução da situação. Todavia, nota-se uma redução dos prazos de

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
		financeiros			económico.		entrega das CGE's.
PI-25 (iii)	PI-29.3	Padrões de contabilidade utilizados	C	C	Os padrões de contabilidade não são IPSAS mas permitem que os relatórios financeiros sejam apresentados de forma consistente ao longo do tempo, sendo que neles são evidenciados os padrões de contabilidade utilizados.	Sem alteração	Sem evolução da situação, continuando os padrões a serem os mesmos.
		(4) Fiscalização e auditoria externa					
PI-26		Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	C+	C	As auditorias cobrem entidades que representam menos de 50% da despesa. Sendo que não existem provas da implementação das recomendações das auditorias, não obstante a existência de respostas formais.	Degradação	
PI-26 (i)	PI-30.1	Objetivos/natureza da auditoria efetuada (incluindo aderência a padrões de auditoria)	B	C	As auditorias cobrem entidades que representam menos de 50% das despesas.	Degradação	Menos entidades foram auditadas e representam menos de 50% da despesa total.
PI-26 (ii)	PI-30.2	Pontualidade na submissão dos relatórios de auditoria à Assembleia Nacional	C	C	O Relatório e parecer do TC sobre a CGE de 2015, foi entregue 11 meses após a sua receção pelo TC.	Sem alteração	Sem evolução da situação.
PI-26 (iii)	PI-30.3	Provas de acompanhamento (follow-up) das recomendações da auditoria.	C	C	Existem respostas formais das entidades auditadas, mas não existem provas de implementação sistemática.	Sem alteração	Sem evolução da situação.
PI-27		Exame parlamentar da lei orçamental anual (M1)	B+	D+		Degradação	
PI-27 (i)	PI-18.1	Objetivos da análise da Assembleia Nacional	A	C	A revisão pela legislatura abrange detalhes das despesas e receitas para o próximo ano, mas não políticas e agregados fiscais para o próximo ano, nem projeções fiscais a médio prazo	Degradação	A situação permanece similar, porque nunca foram enviadas, nem analisadas políticas e agregados fiscais, nem projeções a medio prazo.

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-27 (ii)	PI-18.2	Grau até ao qual os procedimentos da Assembleia Nacional são bem definidos e respeitados	A	A	(i) os procedimentos da legislatura para o escrutínio e aprovação das propostas dos OGEs são estabelecidos antes da realização das audiências orçamentais, (ii) são seguidos e que (iii) elas incluem disposições para consultas públicas e, também, (iv) existem a 2ª e outras comissões especializadas setoriais para a análise, que (v) os processos contam com apoio técnico e procedimentos de negociação estabelecidos.	Sem alteração	Os procedimentos da Assembleia foram sempre bem definidos e respeitados.
PI-27 (iii)	PI-17.3	Suficiência do tempo para a Assembleia Nacional dar uma resposta às propostas de orçamento (estimativas detalhadas e, onde for aplicável, propostas sobre agregados macro fiscais na parte inicial do ciclo de preparação do orçamento) (tempo permitido na prática para todas as fases combinadas)	B	D	Durante os últimos 3 anos, apenas a proposta de orçamento anual 2018 foi apresentada pelo governo para a Assembleia Nacional pelo menos um mês antes do início do exercício.	Degradação	No caso do PEFA 2013, somente o OGE 2013 foi apresentado após o início do ano. Durante os anos anteriores, a Assembleia tinha entre 1.5 e 2 meses para aprovar os OGEs antes do início do ano.
PI-27 (iv)	PI-18.4	Regras para emendas durante o ano sem aprovação prévia da Assembleia Nacional	B	B	(i) existem regras claras para realizar ajustes ao orçamento em curso pelo poder executivo, (ii) são respeitadas na maioria das instâncias e (iii) as regras permitem realocações administrativas extensas.	Sem alteração	Não teve evolução nesta dimensão
PI-28		Exame parlamentar dos relatórios de auditoria externa (M1)	D	D		Sem alteração	
PI-28 (i)	PI-31.1	Pontualidade do exame dos relatórios de auditoria recebidos pela Assembleia Nacional (para relatórios recebidos nos últimos três anos)	D	D	As últimas CGEs 2014 e 2015 auditadas não foram objecto de escrutínio pela Assembleia Nacional, no prazo de 12 meses após o seu recebimento pelo TdC.	Sem alteração	A pontuação permanece sem alteração, mas foi identificada uma certa melhoria, com a apresentação de duas CGE auditadas pelo TdC.
PI-28 (ii)	PI-31.2	Audiências sobre os resultados da auditoria	D	D	Nunca foram realizadas audiências sobre os resultados das auditorias.	Sem alteração	Nenhuma evolução da situação

Metodologia		Pilar/Indicador/Dimensão (PEFA 2011)	Avaliação 2013(Metodologia 2011)	Conversão da avaliação 2019 (Metodologia 2011)		Evolução da pontuação	Explicação da evolução
2011	2016		Pontuação	Pontuação	Justificação da pontuação		
PI-28 (iii)	PI-31.3	Recomendações sobre auditoria pela legislatura e sua implementação pelo executivo	D	D	Nunca foram emitidas recomendações para o governo sobre os resultados de auditorias.	Sem alteração	Nenhuma evolução da situação
		PRATICAS DOA DORES					
D-1		Descontinuado					
D-1 (i)							
D-1 (ii)							
D-2		Descontinuado					
D-2 (i)							
D-2 (ii)							
D-3 (i)		Descontinuado					

Anexo 5. Cálculos das variações para os indicadores PI-1, 2 e 3

Quadro 2						
Dados do exercício de =	2016					
Classificação orgância	Orçamento	Realizado	Orçamento ajustado	Desvio	Desvio em valores absolutos	Porcentagem
AN	69.012	57.202	51.422,0	5.780,0	5.780,0	11,2%
TC	40.951	23.857	30.513,3	-6.656,3	6.656,3	21,8%
TJ	49.416	55.120	36.820,7	18.299,3	18.299,3	49,7%
PR	15.021	12.752	11.192,4	1.559,6	1.559,6	13,9%
GPM	81.174	47.025	60.484,1	-13.459,1	13.459,1	22,3%
PGR	25.623	17.067	19.092,1	-2.025,1	2.025,1	10,6%
MDM	94.773	81.325	70.617,0	10.708,0	10.708,0	15,2%
MNEC	38.640	28.495	28.791,3	-296,3	296,3	1,0%
EMBXSTP	97.063	39.653	72.323,3	-32.670,3	32.670,3	45,2%
MJDH	38.339	36.082	28.567,0	7.515,0	7.515,0	26,3%
MEAS	40.986	46.670	30.539,4	16.130,6	16.130,6	52,8%
MFAP	147.309	152.482	109.762,4	42.719,6	42.719,6	38,9%
MECC	462.142	489.888	344.349,9	145.538,1	145.538,1	42,3%
MIRNA	751.178	471.830	559.715,5	-87.885,5	87.885,5	15,7%
MS	529.638	439.731	394.642,3	45.088,7	45.088,7	11,4%
MJD	48.212	27.440	35.923,6	-8.483,6	8.483,6	23,6%
MADR	246.539	153.483	183.700,4	-30.217,4	30.217,4	16,4%
MAI	156.044	119.540	116.271,0	3.269,0	3.269,0	2,8%
MECI	131.909	58.805	98.287,6	-39.482,6	39.482,6	40,2%
EGE (excluindo juros e amortização da dívida)	423.789	240.341	315.772,4	-75.431,4	75.431,4	23,9%
Despesas alocadas	3.487.758	2.598.788	2.598.788,0	0,0	593.215,6	
Juros	56.474	31.783				
Contingências	-	-				
Despesa Total	3.544.232	2.630.571				
Resultados agregados (ID-1)						74,2%
Variância na composição (ID-2)						22,8%
Dotação orçamental para contingências						0,0%

Quadro 3						
Classificação orgânica	Dados do exercício de = 2017		Orçamento ajustado	Desvio	Desvio em valores absolutos	Porcentagem
	Orçamento	Realizado				
AN	62.012	49.103	52.948,8	-3.845,8	3.845,8	7,3%
TC	35.125	19.786	29.991,4	-10.205,4	10.205,4	34,0%
TCO	-	500	0,0	500,0	500,0	0,0%
TJ	45.505	38.256	38.854,3	-598,3	598,3	1,5%
PR	12.801	14.475	10.930,1	3.544,9	3.544,9	32,4%
GPM	60.832	29.847	51.941,2	-22.094,2	22.094,2	42,5%
PGR	23.757	17.398	20.284,8	-2.886,8	2.886,8	14,2%
MDAI	191.019	176.182	163.101,0	13.081,0	13.081,0	8,0%
MNEC	119.080	61.176	101.676,1	-40.500,1	40.500,1	39,8%
MJAPDH	59.024	30.376	50.397,5	-20.021,5	20.021,5	39,7%
MEAS	46.043	50.373	39.313,7	11.059,3	11.059,3	28,1%
MFCEA	241.847	190.951	206.500,3	-15.549,3	15.549,3	7,5%
MECCC	509.905	518.239	435.380,8	82.858,2	82.858,2	19,0%
MIRNA	560.542	280.001	478.617,0	-198.616,0	198.616,0	41,5%
MS	419.487	406.256	358.177,7	48.078,3	48.078,3	13,4%
MJD	52.477	20.175	44.807,3	-24.632,3	24.632,3	55,0%
MADR	195.265	162.726	166.726,4	-4.000,4	4.000,4	2,4%
EGE (excluindo juros e amortização da dívida)	371.140	500.725	316.896,7	183.828,3	183.828,3	58,0%
Despesas alocadas	3.005.861	2.566.545	2.566.545,0	0,0	685.900,2	
Juros	52.416	38.635				
Contingências	-	-				
Despesa Total	3.058.277	2.605.180				
resultados agregados (ID-1)	179.279	111.155				85,2%
Variância na composição (ID-2)						26,7%
Dotação orçamental para contingências						0,0%

Quadro 4						
Classificação orgânica	Dados do exercício de = 2018		Orçamento ajustado	Desvio	Desvio em valores absolutos	Porcentagem
	Orçamento	Realizado				
AN	50.000	52.650	33.861,1	18.788,9	18.788,9	55,5%
TC	25.593	12.705	17.332,2	-4.627,2	4.627,2	26,7%
TCT	3.321	3.386	2.249,1	1.136,9	1.136,9	50,6%
TJ	42.778	30.725	28.970,2	1.754,8	1.754,8	6,1%
p R	13.533	13.869	9.164,8	4.704,2	4.704,2	51,3%
GPM	48.116	22.919	32.585,2	-9.666,2	9.666,2	29,7%
PGR	21.117	15.233	14.300,9	932,1	932,1	6,5%
M DAI	200.229	179.840	135.599,5	44.240,5	44.240,5	32,6%
MN ECC	110.868	64.030	75.082,3	-11.052,3	11.052,3	14,7%
MJAPDH	47.063	23.170	31.872,1	-8.702,1	8.702,1	27,3%
MEAS	43.175	14.512	29.239,1	-14.727,1	14.727,1	50,4%
MFCEA	204.760	190.431	138.668,0	51.763,0	51.763,0	37,3%
MECCC	432.606	456.965	292.970,4	163.994,6	163.994,6	56,0%
MIRNA	918.026	246.572	621.707,7	-375.135,7	375.135,7	60,3%
MS	375.048	324.445	253.990,9	70.454,1	70.454,1	27,7%
MJD	39.922	21.539	27.036,1	-5.497,1	5.497,1	20,3%
MADR	197.848	168.495	133.987,1	34.507,9	34.507,9	25,8%
EGE (excluindo juros e amortização da dívida)	338.139	266.126	228.995,3	37.130,7	37.130,7	16,2%
Despesas alocadas	3.112.142	2.107.612	2.107.612,0	0,0	858.815,2	
Juros	50.239	34.242				
Contingências	-	-				
Despesa Total	3.162.381	2.141.854				
Resultados agregados (ID-1)	115.884	86.397				67,7%
Variância na composição (ID-2)	-	-				40,7%
Dotação orçamental para contingências						0,0%

Quadro 5: Matriz de resultados			
Exercício	para ID-1.1	para ID-2.1	para ID-2.3
	Resultados da Despesa Total	Variância na composição	Dotação para contingências
2016	74,2%	22,8%	0,0%
2017	85,2%	26,7%	
2018	67,7%	40,7%	

Quadro 2						
Dados do exercício de =		2016				
Rubricas Económicas	Orçamento	Realizado	orçamento ajustado	Desvio	Desvio em valores absolutos	Percentagem
Remuneração dos assalariados	648.570	655.346	481.376	173.970	173.970	36,1%
Uso de Bens e Serviços	284.776	187.835	211.364	-23.529	23.529	11,1%
Consumo de capital fixo	739.784	322.709	549.076	-226.367	226.367	41,2%
Juros	56.474	31.783	41.916	-10.133	10.133	24,2%
Subsídios	700.175	433.344	519.678	-86.334	86.334	16,6%
Donativos	994.807	941.519	738.358	203.161	203.161	27,5%
Prestações sociais	27.514	23.326	20.421	2.905	2.905	14,2%
Outras despesas	92.132	34.709	68.381	-33.672	33.672	49,2%
Despesa total	3.544.232	2.630.571	2.630.571,0	0,0	760.071,8	
	-	-				
Variância da Composição						28,9%

Quadro 3						
Dados do exercício de =		2017				
Rubricas Económicas	Orçamento	Realizado	orçamento ajustado	Desvio	Desvio em valores absolutos	Percentagem
Remuneração dos assalariados	674.102	720.218	574.231	145.986	145.986	25,4%
Uso de Bens e Serviços	254.404	223.569	216.713	6.856	6.856	3,2%
Consumo de capital fixo	641.866	239.604	546.771	-307.167	307.167	56,2%
Juros	52.416	38.635	44.650	-6.015	6.015	13,5%
Subsídios	322.388	293.982	274.625	19.357	19.357	7,0%
Donativos	966.732	961.000	823.507	137.494	137.494	16,7%
Prestações sociais	27.514	24.994	23.438	1.556	1.556	6,6%
Outras despesas	118.855	103.179	101.246	1.933	1.933	1,9%
Despesa total	3.058.277	2.605.181	2.605.180,7	0,0	626.364,5	
Variância da Composição						24,0%

Quadro 4						
Dados do exercício de =		2018				
Rubricas Económicas	Orçamento	Realizado	orçamento ajustado	Desvio	Desvio em valores absolutos	Percentagem
Remuneração dos assalariados	717.395	769.932	485.885,7	284.046,6	284.046,6	58,5%
Uso de Bens e Serviços	241.441	143.663	163.526,0	-19.862,8	19.862,8	12,1%
Consumo de capital fixo	248.205	142.107	168.107,2	-26.000,2	26.000,2	15,5%
Juros	50.239	34.242	34.026,5	215,7	215,7	0,6%
Subsídios	314.674	272.680	213.126,1	59.554,4	59.554,4	27,9%
Donativos	1.402.337	643.053	949.791,2	-306.738,5	306.738,5	32,3%
Prestações sociais	31.862	25.742	21.579,9	4.162,2	4.162,2	19,3%
Outras despesas	156.228	110.435	105.811,9	4.622,6	4.622,6	4,4%
Despesa total	3.162.381	2.141.854	2.141.854,4	0,0	705.202,9	
Variância da Composição						32,9%
Quadro 5: Matriz de resultados						
	Exercício	Variância da Composição				
	2016	28,9%				
	2017	24,0%				
	2018	32,9%				

PI-3

Quadro 2						
Dados para o exercício =		2016				
Capítulo económico	previsto	realizado	Orçamento ajustado	Diferença	Valor absoluto	Percentage m
Receitas Fiscais						
Imposto sobre rendimento, lucro e ganhos de capital	115.381	99.524	99.029	495	495	0,5%
Impostos sobre os salários e a mão de obra	278.182	273.463	238.759	34.704	34.704	14,5%
Impostos sobre o património	12.241	12.285	10.506	1.778	1.778	16,9%
Imposto sobre bens e serviços	110.110	92.380	94.505	-2.125	2.125	2,2%
Imposto sobre o comércio externo	550.598	390.992	472.569	-81.577	81.577	17,3%
Outras receitas fiscais	103.888	110.669	89.165	21.504	21.504	24,1%
Contribuições sociais						
Contribuições para a segurança social			0,0	0,0	0,0	0,0%
Outras contribuições sociais			0,0	0,0	0,0	0,0%
Donativos						
Donativos de Governos estrangeiros	474.206	619.412	407.003	212.409	212.409	52,2%
Donativos de organizações internacionais	682.213	408.072	585.531	-177.459	177.459	30,3%
Donativos de outras entidades de administrações públicas	192.529	65.275	165.244	-99.970	99.970	60,5%
Outras receitas						
Rendimentos de propriedade	60.429	142.787	51.865	90.922	90.922	175,3%
Venda de bens e serviços	26.674	23.133	22.894	240	240	1,0%
Multas, penalidades e confiscações			0	0	0	0,0%
Transferências voluntárias não classificadas em outros lugares			0	0	0	0,0%
Prémios, cotizações e indemnizações relativas ao seguro não vida e programas de garantia normalizados			0	0	0	0,0%
Outras receitas	18.722	15.147	16.069	-921	921	5,7%
Total das receitas	2.625.173	2.253.140	2.253.140	0	724.104	
Execução das receitas						85,8%
Decomposição da variação						32,1%

Quadro 3						
Dados para o exercício =		2017				
Capítulo económico	previsto	realizado	Orçamento ajustado	Diferença	Valor absoluto	Percentage m
Receitas Fiscais						
Imposto sobre rendimento, lucro e ganhos de capital	124.383	145.440	106.075	39.366	39.366	37,1%
Impostos sobre os salários e a mão de obra	295.755	250.338	252.222	-1.884	1.884	0,7%
Impostos sobre o património	19.586	12.501	16.703	-4.202	4.202	25,2%
Imposto sobre bens e serviços	123.036	136.007	104.926	31.081	31.081	29,6%
Imposto sobre o comércio externo	544.684	388.662	464.510	-75.848	75.848	16,3%
Outras receitas fiscais	128.419	107.352	109.517	-2.164	2.164	2,0%
Contribuições sociais						
Contribuições para a segurança social			0,0	0,0	0,0	0,0%
Outras contribuições sociais			0,0	0,0	0,0	0,0%
Donativos						
Donativos de Governos estrangeiros	431.238	498.345	367.763	130.582	130.582	35,5%
Donativos de organizações internacionais	622.764	537.618	531.097	6.521	6.521	1,2%
Donativos de outras entidades de administrações públicas	274.274	66.995	233.903	-166.908	166.908	71,4%
Outras receitas						
Rendimentos de propriedade	60.338	92.591	51.457	41.134	41.134	79,9%
Venda de bens e serviços	30.150	35.856	25.712	10.144	10.144	39,5%
Multas, penalidades e confiscações			0	0	0	0,0%
Transferências voluntárias não classificadas em outros lugares			0	0	0	0,0%
Prémios, cotizações e indemnizações relativas ao seguro não vida e programas de garantia normalizados			0	0	0	0,0%
Outras receitas	21.885	10.841	18.664	-7.823	7.823	41,9%
Total das receitas	2.676.512	2.282.547	2.282.547	0	517.657	
Execução das receitas						85,3%
Decomposição da variação						22,7%

Quadro 4						
Dados para o exercício =		2018				
Capítulo económico	previsto	realizado	Orçamento ajustado	Diferença	Valor absoluto	Percentage m
Receitas Fiscais						
Imposto sobre rendimento, lucro e ganhos de capital	166.437	97.240	114.086	-16.846	16.846	14,8%
Impostos sobre os salários e a mão de obra	294.200	247.310	201.662	45.647	45.647	22,6%
Impostos sobre o património	15.358	13.468	10.527	2.940	2.940	27,9%
Imposto sobre bens e serviços	168.193	157.376	115.289	42.087	42.087	36,5%
Imposto sobre o comércio externo	487.597	485.988	334.228	151.760	151.760	45,4%
Outras receitas fiscais	121.570	98.029	83.331	14.698	14.698	17,6%
Contribuições sociais						
Contribuições para a segurança social			0,0	0,0	0,0	0,0%
Outras contribuições sociais			0,0	0,0	0,0	0,0%
Donativos						
Donativos de Governos estrangeiros	1.046.130	253.760	717.080	-463.319	463.319	64,6%
Donativos de organizações internacionais	539.707	428.667	369.947	58.719	58.719	15,9%
Donativos de outras entidades de administrações públicas	83.223	33.083	57.046	-23.963	23.963	42,0%
Outras receitas						
Rendimentos de propriedade	55.336	233.901	37.931	195.970	195.970	516,7%
Venda de bens e serviços	43.900	21.222	30.092	-8.870	8.870	29,5%
Multas, penalidades e confiscações			0	0	0	0,0%
Transferências voluntárias não classificadas em outros lugares			0	0	0	0,0%
Prémios, cotizações e indemnizações relativas ao seguro não vida e programas de garantia normalizados			0	0	0	0,0%
Outras receitas	14.000	10.773	9.596	1.177	1.177	12,3%
Total das receitas	3.035.651	2.080.816	2.080.816	0	1.025.997	
Execução das receitas						68,5%
Decomposição da variação						49,3%

Quadro 5 - Matriz de resultados		
Exercício	Execução das receitas	Composição da variação
2016	85,8%	32,1%
2017	85,3%	22,7%
2018	68,5%	49,3%