

Guiné-Bissau

Aprimorando a governação e a estrutura de combate à corrupção na Guiné-Bissau: próximos passos

Elaboração: Concepcion Verdugo-Yepes, Jean Pierre Nguenang, David Baar, Paulo Silva da Paz, Ioana Luca e Maksym Markevych



Relatório técnico

Maio de 2020

O conteúdo deste relatório constitui aconselhamento técnico prestado pelo corpo técnico do Fundo Monetário Internacional (FMI) às autoridades da Guiné-Bissau (o "beneficiário da AT") decorrente de um pedido de assistência técnica (AT). Este relatório pode ser divulgado (na sua totalidade, em parte, ou resumidamente) pelo FMI aos seus Administradores e membros dos respectivos gabinetes, bem como a outros organismos ou instituições do beneficiário da AT e, mediante solicitação, aos quadros do Banco Mundial e a outros prestadores de assistência técnica e doadores com interesses legítimos, a menos que o beneficiário da AT formule objeções específicas a esta divulgação (ver as diretrizes operacionais sobre a divulgação de informações da assistência técnica, disponíveis apenas em inglês no endereço:

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>).

A divulgação deste relatório (na sua totalidade, em parte, ou resumidamente) a terceiros fora do FMI que não estejam ligados aos organismos ou instituições do beneficiário da AT, ao Banco Mundial e a outros prestadores de assistência técnica ou doadores com interesses legítimos requer o consentimento expresso do beneficiário da assistência técnica e do Departamento de Finanças Públicas do FMI.

ÍNDICE

PREFÁCIO	5
SUMÁRIO EXECUTIVO	6
I. INTRODUÇÃO	14
II. GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	16
A. Sistemas de Tesouraria	16
B. Execução de Despesas Não Salariais	18
C. Massa Salarial do Setor Público	22
D. Gestão do Investimento Público	24
E. Empresas Públicas, Organismos Públicos Autónomos e Garantias	26
F. Controles Interno e Externo	28
G. Transparência Fiscal e Operações Extraorçamentais	29
III. POLÍTICA FISCAL E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA	31
A. Isenções Fiscais	32
B. Taxas e Emolumentos	33
C. Melhorar a Governação Fiscal para Aumentar a Arrecadação Tributária	35
D. Reforma e Modernização dos Processos Básicos	36
E. Profissionalização dos Recursos Humanos	38
F. Uso Intensivo de Soluções Informáticas	40
G. Transparência, Prevenção e Sanções	42
IV. QUADRO JURÍDICO E REGULAMENTAR	44
A. Tribunais, Transparência e Direitos de Propriedade	44
B. Combate à Corrupção e ao Branqueamento de Capitais	46
C. Regulação do mercado e ambiente de negócios	53
CAIXAS	
1. Processo de Tomada de Decisão de Despesas	18
2. Processos Atuais da Massa Salarial	23
3. Lacunas Seleccionadas na Criminalização de Casos de Corrupção	47
FIGURAS	
1. Quadro de governação fiscal para a Guiné-Bissau	15
2. Receita fiscal/PIB na Guiné-Bissau e na região da CEDEAO	35
3. Quadro de governação da administração tributária e aduaneira	36
TABELAS	
1. Lista das Principais Recomendações de Curto e Médio Prazo	10
2. Categorias de Despesas e Deficiências Associadas na GFP	20

APÊNDICES

I. Recomendações Úteis sobre Administração Fiscal e Aduaneira em Relatórios Anteriores do Departamento de Finanças Públicas _____	55
II. Apresentação de encerramento _____	57
III. Lista de Reuniões com Autoridades _____	69
IV. Siglas _____	70

PREFÁCIO

Em resposta a uma solicitação das autoridades da Guiné-Bissau, uma equipa constituída pelos Departamentos de Finanças Públicas e Jurídico do FMI visitou Bissau entre 18 de setembro e 1 de outubro de 2019 para realizar um diagnóstico das deficiências críticas na governação das finanças públicas, no Estado de Direito, na regulação do mercado, no combate ao branqueamento de capitais (CBC) e na luta contra a corrupção¹. A avaliação da governação da Guiné-Bissau está a ser realizada de acordo com o *Quadro para o reforço do envolvimento do FMI em questões de governação*, aprovado pelo Conselho de Administração em Abril de 2018. A equipa tinha a seguinte composição: Sra. Concha Verdugo-Yepes (chefe), Sr. David Baar, Sr. Paulo Silva, Sr. Jean Pierre Nguenang (todos do FAD), Sra. Ioana Luca e Sr. Maksym Markevych (ambos do LEG).

A missão reuniu-se com uma vasta gama de funcionários governamentais, doadores multilaterais e representantes do setor privado e da sociedade civil. A equipa deseja expressar os seus agradecimentos às autoridades pela sua cooperação e pela sua hospitalidade. A missão gostaria de agradecer em particular ao Primeiro-Ministro, Sr. Aristides Gomes, ao Ministro da Economia e Finanças, Sr. Geraldo Martins, ao conselheiro especial do Primeiro-Ministro, Sr. Rui Duarte, aos assessores do Ministro da Economia e Finanças, Sr. Carlos Andrade e Sr. Jeremias Pereira, e ao Diretor-Geral do Orçamento, Sr. Elísio Gomes Sá.

O apoio e a orientação fornecidos pelos Srs. Tobias Rasmussen e Max Alier, ambos chefes de missão do Departamento de África, Patrick Gitton, Representante Residente do FMI em Bissau, Óscar Melhado (antigo Representante Residente do FMI) e Romão Lopes Varela, Conselheiro Sénior do Administrador do FMI para a Guiné-Bissau, melhoraram significativamente a eficácia da missão.

¹ Este relatório não aborda vulnerabilidade de corrupção em “Supervisão do Setor Financeiro e Governação do Banco Central, nem inclui análises de vulnerabilidade de corrupção no processo de aquisições públicas, que é um dos subcomponentes da Governação Fiscal.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A instabilidade política tem limitado o desenvolvimento da capacidade institucional da Guiné-Bissau. Por exemplo, as tensões entre o Presidente e a liderança do maior partido político do país levaram a seis trocas de governo entre as eleições parlamentares de 2014 e as de 2019.

Relatórios anteriores do FMI sobre o desenvolvimento de capacidades, relatórios do acordo ECF e outros diagnósticos realizados pelo Banco Mundial e pela União Europeia apontaram deficiências estruturais de governança e propuseram medidas corretivas, em alguns casos, semelhantes às destacadas neste relatório. Lamentavelmente, o engajamento do país no passado era limitado.

A liderança política do país tem uma compreensão geral das vulnerabilidades de corrupção no país, do potencial da sua materialização e tem-se manifestado claramente sobre a necessidade de mudança, inclusive no programa do novo governo. No entanto, a Guiné-Bissau carece de uma estratégia nacional abrangente contra a corrupção. A instabilidade política contribui para uma corrupção profundamente enraizada, para a procura permanente de obtenção de rendimentos através da manipulação do ambiente e um comportamento promíscuo. A possibilidade de funcionários agirem impunemente tem exacerbado este comportamento de promiscuidade, enquanto o apadrinhamento político leva à colocação de indivíduos em cargos públicos, para os quais não têm qualificação. Os esforços em curso para mobilizar receitas e controlar despesas são passos bem-vindos para reduzir as vulnerabilidades orçamentais, mas são necessárias outras medidas.

Neste momento é crucial traduzir esta vontade de agir e esta compreensão das vulnerabilidades numa estratégia nacional de médio prazo para combater a corrupção. Destarte, este relatório oferece uma abordagem abrangente das vulnerabilidades institucionais e fortalecimento das práticas anticorrupção em várias áreas: i) gestão das finanças públicas (GFP), ii) modernização do quadro da política tributária, iii) administração tributária e aduaneira, iv) Estado de Direito e marco regulatório v) regimes anticorrupção e contra o branqueamento de capitais.

A seguir, são descritos os principais desafios de governança fiscal, jurídicos e institucionais da luta contra a corrupção.

Gestão das Finanças Públicas

Os atuais sistemas de GFP não garantem a adequada priorização, controlo, prestação de contas e eficiência na gestão das despesas. O orçamento elaborado pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF), não tem sido, em regra nos últimos anos, aprovado pela Assembleia Nacional numa base anual e é utilizado numa forma muito limitada para orientar as despesas. As decisões sobre as despesas são tomadas pelo Comité Técnico de Arbitragem das Despesas Orçamentais (COTADO), presidido pelo Ministro da Economia e Finanças, de forma discricionária, uma vez que as reuniões do Comité de Tesouraria foram canceladas devido à sua dimensão e composição excessiva. Além do mais, os controles internos não são adequados para assegurar que os pagamentos sejam efetuados após certificação de que os bens tenham sido realmente entregues ao beneficiário e serviços

efetivamente prestados. A aplicação de práticas sólidas e o reforço dos controlos em cada fase da cadeia de despesas (autorização, liquidação, ordem de pagamento e pagamento) são essenciais para uma gestão eficaz e transparente das despesas. Como primeiro passo, seria importante cumprir as disposições contratuais, especialmente os prazos de pagamento e as sanções por atrasos.

O sistema de gestão das despesas existente baseado na disponibilidade de tesouraria é devido, em parte, à ausência de uma conta única do tesouro. O governo não realizou ainda nenhum inventário recente das contas bancárias das entidades governamentais. As contas bancárias de cada Ministério são abertas em bancos comerciais com o aval do Tesouro, que é coassinante dessas contas segundo um arranjo entre as partes (Tesouro e Ministério envolvido). Entretanto, existem algumas exceções, como por exemplo o facto de não ser necessária a assinatura conjunta para contas em bancos comerciais detidas pela Assembleia Nacional, pela Presidência e por vários organismos autónomos extraorçamentais. No entanto, o atual sistema de gestão das despesas com base na disponibilidade de tesouraria não conseguiu impedir a acumulação de novos atrasados, cujo montante é desconhecido devido a deficiências de registo.

Há uma supervisão institucional limitada e informações financeiras escassas sobre as empresas públicas (EP). Além do que há um elevado número de entidades/operações extraorçamentais e um considerável montante de despesas não especificadas (2% do PIB em 2018).

A Inspeção-Geral de Finanças (IGF) exerce controlos internos muito limitados devido a deficiências tanto institucionais como operacionais. O Tribunal de Contas tem várias limitações para realizar auditorias externas, sobretudo devido à falta de autonomia financeira e administrativa de facto. Apesar destas limitações, este Tribunal produziu nove relatórios, a maioria deles sobre EP, que identificam fragilidades graves na gestão, na prestação de contas e na eficiência de algumas delas. Entretanto, o Tribunal não recebeu informações sobre o seguimento de suas recomendações, ou mesmo se alguma delas foi implementada por alguma EP.

Não existe dentro do MEF um serviço central encarregado de avaliar projetos financiados com recursos externos. As autoridades precisam desenvolver a capacidade de controlar o planeamento, a alocação e implementação de projetos de investimento financiados externamente (em média 95% do investimento público total entre 2011 e 2018). Esta falta de controlo pelas autoridades pode levar a riscos como uma sobrestimação do custo total dos projetos de investimento (incluindo os respetivos empréstimos), ultrapassagem de custos e longos atrasos na execução, todos eles com implicações orçamentais negativas.

Massa salarial e administração pública

A estrutura legal para contratação de funcionários públicos não tem sido aplicada de modo consistente. Este quadro legal estipula a contratação baseada no mérito, mediante um processo de concurso público. Porém, devido à interferência política, normalmente a contratação baseia-se em clientelismo e nepotismo, com a nomeação de altos quadros sem a capacidade técnica necessária para os cargos. Ademais, o governo não realiza uma reconciliação regular entre o registo de pessoal

e a folha salarial, o que permitiu pressupor a existência de um número considerável de funcionários fantasmas.²

A falta de controlos financeiros e operacionais, incluindo controle de assiduidade, sobre a massa salarial gera pagamentos indevidos significativos³ e um elevado nível de absentismo na administração pública. O uso generalizado de incentivos, a ausência de controlos sobre esses pagamentos (cerca de 22% dos salários pagos em 2018) e a falta de controlos adequados sobre os salários dos membros e funcionários da Assembleia Nacional (3,6 mil milhões de FCFA em 2018 ou 0,4% do PIB) são particularmente preocupantes.

Política fiscal

O sistema fiscal na Guiné-Bissau caracteriza-se por uma legislação antiquada e incoerente, um ónus de conformidade pesado e uma discricionariedade administrativa omnipresente. As isenções fiscais generalizadas na Guiné-Bissau funcionam em paralelo com a cobrança de inúmeras taxas e emolumentos por parte dum vasto leque de entidades. O resultado é uma abordagem não transparente e dispendiosa da cobrança de receitas, que incita a evasão fiscal, e inibe o crescimento da atividade empresarial.

Administração fiscal e aduaneira

A complexidade e a falta de transparência do sistema fiscal da Guiné-Bissau têm como efeito tornar normal a discricionariedade dos administradores da Direção-Geral de Contribuições e Impostos (DGCI) e da Direção-Geral das Alfândegas (DGA). Estas vulnerabilidades institucionais são exacerbadas pela ausência de uma estratégia de gestão baseada em resultados e uma orientação centrada na luta contra a corrupção. A interferência política nas decisões de contratação, conjugada com a instabilidade política, gerou um elevado número de pessoas não qualificadas e uma rotatividade elevada na administração fiscal, constituindo-se em fatores de vulnerabilidade à corrupção. Além disso, os sistemas informáticos desatualizados atrapalham a conformidade tributária, criam elevados custos operacionais tanto para a administração fiscal e como a aduaneira e aumentam a dificuldade de inspeção efetiva dos contribuintes e de fiscalização dos funcionários.

Combate à corrupção e ao branqueamento de capitais

A Guiné-Bissau enfrenta riscos significativos e sistémicos de corrupção decorrentes não só do mau uso de recursos públicos, mas também da ação de traficantes estrangeiros de drogas que procuram a ajuda de funcionários guineenses. A Polícia Judiciária obteve algum sucesso, inclusive na investigação de atos de corrupção, mas falta um acompanhamento credível por parte dos promotores da justiça e dos tribunais. Os recursos e a independência do sistema de justiça criminal

² Um relatório da Inspeção Geral de Finanças executou uma auditoria sobre os funcionários públicos e estimou a existência de 2800 funcionários fantasmas em Junho de 2018.

³ Pagamentos indevidos foram estimados em 1.2 bilhões de FCFA ou 0,1% do PIB em Junho de 2018.

têm de ser aprimorados. O regime de declaração de bens não está operacional e os quadros legislativo e institucional devem ser reformados e reforçados através da publicação das respetivas declarações. Devem ser desenvolvidas medidas preventivas anticorrupção, nomeadamente em matéria de conflitos de interesses. As autoridades deveriam conceber uma estratégia abrangente de combate à corrupção. A implementação eficaz de medidas contra o branqueamento de capitais em relação às pessoas politicamente expostas serviria de apoio aos esforços de combate à corrupção.

Estado de direito

Regra geral, os participantes do mercado não confiam no sistema judicial. As leis não são divulgadas regular e publicamente, e não são explicadas nem em relação ao setor privado e tão pouco para as pessoas nomeadas para as aplicar. As decisões dos tribunais não são publicadas, nem são facilmente acessíveis aos profissionais do direito. As custas judiciais são proibitivas e os atrasos nos processos são comuns, devido ao número limitado de juizes e a uma aparente falta de controlo de produtividade. O registo de propriedade é dispendioso e é feito em papel, como mostram as diversas denúncias relacionadas com direitos de propriedade.

Regulação do mercado

A complexidade e falta de transparência no ambiente regulador, inclusivamente na área do comércio, criam incentivos significativos à corrupção de funcionários públicos e, de modo geral, dificultam o desenvolvimento do ambiente de negócios privados. Uma das limitações mais importantes para as empresas privadas é a multiplicidade de encargos e taxas aplicadas por organismos públicos sobre as transações comerciais, que, regra geral, não são transparentes nem aplicadas de forma coerente.

O Centro de Formalização de Empresas é um passo positivo para facilitar as operações comerciais e deve ser modernizado através da sua digitalização e integração na rede de registos da OHADA.

Principais recomendações e próximos passos

Deixando de lado os constrangimentos políticos e tendo em conta a capacidade administrativa, o relatório estabelece um guia para as reformas que fortaleça a governação fiscal, os quadros legislativos e as instituições. Dito isto, as autoridades da Guiné-Bissau devem se apropriar das reformas e um maior envolvimento só valerá a pena se as instituições encarregadas das reformas de governação e anticorrupção tiverem um forte apoio político.

Para dar seguimento às recomendações deste relatório, uma comissão técnica sobre governação deverá reunir-se em fevereiro de 2020 e apresentar comentários ao pessoal do FMI até 20 de fevereiro de 2020. Esta comissão técnica deve incluir representantes dos seguintes gabinetes: do Presidente, do Primeiro-Ministro, do Ministro da Economia e Finanças, do Ministro da Justiça, do Ministro da Função Pública e do Procurador-Geral da República. Para além disso, a comissão técnica deve incluir representantes: da Comissão Anticorrupção, do Tribunal de Contas, e da sociedade civil.

Este deve ser o primeiro passo das autoridades para dar seguimento às recomendações do presente relatório. Os Termos de Referência para esta comissão estão anexados ao relatório técnico.

Depois de considerar as recomendações deste relatório, a comissão técnica de governação do governo deverá desenvolver uma estratégia abrangente de luta contra a corrupção a médio prazo. Embora a apresentação final da missão esteja incluída no Apêndice II para referência, a Tabela 1 abaixo lista as principais recomendações de curto e médio prazos, conforme acordado com as autoridades.

Tabela 1. Lista das Principais Recomendações de Curto e Médio Prazo⁴

	Instituições responsáveis	Principais recomendações	Prazo
Gestão de Finanças Públicas			
1	Comité de Tesouraria, COTADO	Recriar uma Comissão do Tesouro mais pequena e centrada por ato administrativo, emitir critérios de priorização e ações para evitar a acumulação de restos a pagar (atrasados) e para sanear o saldo existente.	Curto Prazo
2	MEF	Aplicar o processo normal de execução das despesas: certificação antes do pagamento. Fazer um registo adequado das fases de despesas no SIGFIP (autorização, verificação, ordem de pagamento e pagamentos).	Curto Prazo
3	MEF (DG do Tesouro)	Consolidar progressivamente as disponibilidades do Governo numa conta única do Tesouro.	Curto a Médio Prazo
4	Ministério da Função Pública; MEF	Impor o controlo sobre todos os salários públicos, incluindo os incentivos.	Curto Prazo
5	Ministério da Função Pública; MEF	Conciliar regularmente o dossiê pessoal e a folha salarial. Realizar um recenseamento biométrico de todos os funcionários públicos e reformados.	Curto Prazo
6	MEF (DG do Orçamento)	Aplicar a classificação orçamental de 2016 para excluir a categoria de despesas não tituladas.	Curto Prazo

⁴ Curto prazo refere-se a um período entre 1 e 18 meses. Médio prazo refere-se a períodos que vão além dos 18 meses até três anos.

	Instituições responsáveis	Principais recomendações	Prazo
7	MEF (DG do Tesouro, DG do Orçamento)	Realizar um inventário completo de operações extraordinárias.	Curto Prazo
8	MEF (Inspetor Geral de Finanças)	Aprovar o programa anual de trabalho do Inspetor-Geral de Finanças; aumentar o pessoal e os recursos financeiros.	Curto Prazo
9	MEF; Tribunal de Contas	Auditar e publicar progressivamente todas as demonstrações financeiras consolidadas pendentes.	Curto a Médio Prazo
Política Fiscal e Administração Tributária			
10	Ministro da Economia e Finanças	Revogar as alterações da Lei do Orçamento de 2015 relativas ao Imposto Geral sobre Vendas e Serviços (IGV) e ao Código de Investimento.	Curto Prazo
11	Ministro da Economia e Finanças	Racionalizar as isenções e os incentivos fiscais e proceder a sua consolidação na legislação fiscal, no Código de Investimento ou no Regime Geral das Isenções.	Médio Prazo
12	DGCI	Aplicar um plano de carreira, baseado em processos transparentes de contratação e remuneração por mérito	Curto Prazo
13	DGCI	Promover a troca de informações entre a DGCI, a DGA, o Tesouro e o INSS	Curto Prazo
14	DGCI	Contratar entre 6 e 10 especialistas em desenvolvimento informático, por via de concurso público, e formar o seu pessoal	Curto Prazo
15	DGCI	Montar um novo sítio, incluindo serviços para contribuintes, prestação de contas e transparência	Curto Prazo
16	Presidente	Promulgar a nova Lei Geral das Infrações Tributárias e o novo Regime Geral das Infrações Tributárias	Curto Prazo
17	Alfândegas (DGA)	Unificar todos os controlos sobre mercadorias não submetidas à Alfândega sob gestão da DGA.	Curto Prazo
18	Alfândegas (DGA)	Rever o regime de remuneração para promover a modernização das Alfândegas.	Curto Prazo
19	Alfândegas (DGA)	Garantir o uso do sistema informático em todas as unidades e assim eliminar processos manuais.	Curto Prazo

	Instituições responsáveis	Principais recomendações	Prazo
20	Alfândegas (DGA)	Montar um novo sítio, incluindo serviços para operadores económicos, para melhorar a prestação de contas e transparência.	Curto Prazo
21	Alfândegas (DGA)	Implementar um controlo simplificado do trânsito aduaneiro desde a fronteira até Safim e uma estrutura física de inspeção de produtos importados através da fronteira terrestre.	Curto Prazo
Estado de Direito, Regulação do Mercado, Combate à Corrupção e ao Branqueamento de Capitais			
22	Ministério da Justiça Conselho Superior da Magistratura	Apresentar uma proposta de revisão da legislação para permitir efetivo acesso à Justiça. Garantir que as taxas são afixadas de forma transparente nos tribunais.	Curto Prazo
23	Ministério da Justiça Conselho Superior da Magistratura Ministério da Função Pública	Publicar as leis assim que forem promulgadas e comunicar os principais elementos a um público mais amplo. Publicar as decisões judiciais finais.	Curto Prazo
24	Conselho de Ministros	Criar um sítio do governo, devidamente organizado e estruturado, com acesso público garantido.	Curto Prazo
25	Conselho Superior da Magistratura	Criar um sítio para o judiciário, devidamente organizado por tribunal, com acesso público garantido.	Curto Prazo
26	Ministério da Justiça Tribunais	Publicar no sítio de cada tribunal o número de juizes e funcionários ativos e o número de procuradores e colaboradores de cada unidade de trabalho (Ministério Público). Publicar o número de vagas de cada tribunal e unidade de trabalho.	Curto Prazo
27		Publicar no sítio de cada tribunal o número de casos de corrupção, Combate ao Branqueamento de Capitais/Financiamento ao Terrorismo CBC/FT, insolvência e execução hipotecária e casos fundiários em 2016, 2017 e 2018. Especificar quantos estão pendentes e quantos estão encerrados.	Curto Prazo

	Instituições responsáveis	Principais recomendações	Prazo
28	Ministério da Justiça	As taxas do Registo Predial devem ser uniformes, acessíveis e afixadas publicamente.	Curto Prazo
29	Ministério da Justiça DGCI/Alfândegas Outros organismos relevantes	Publicar toda a legislação na Internet. Desenvolver guias em linguagem clara descrevendo obrigações fiscais, de licenciamento e outras obrigações regulamentares.	Curto a Médio Prazo
30	Todos os organismos que cobram taxas	Publicar o organograma de cada organismo público que cobra taxas. Garantir que as taxas são publicadas de forma transparente nas respetivas repartições e na Internet.	Curto Prazo
31	Ministério da Justiça Assembleia Nacional Comissão técnica de governação	Reforma dos quadros legislativo e institucional das declarações de bens seguida por uma completa implementação, incluindo a publicação online.	Curto Prazo
32	Ministério das Finanças CENTIF Comissão Bancária do BCEAO	Reforçar a supervisão de medidas preventivas de Combate ao Branqueamento de Capitais/Financiamento ao Terrorismo relacionadas com pessoas politicamente expostas.	Curto Prazo
33	Todas as autoridades competentes	Salvaguardar a independência operacional dos órgãos de investigação, do Ministério Público e dos tribunais da interferência política e influência indevida na investigação, acusação e sanção, incluindo confisco, da corrupção e do branqueamento do seu produto.	Médio Prazo
34	Todas autoridades relevantes	Assegurar os recursos necessários, incluindo um orçamento adequado para operações, e autonomia orçamental apropriada para as agências de investigação criminal, notadamente a Polícia Judicial.	Curto Prazo
35	Todas autoridades relevantes	Abordar as deficiências da legislação criminal em Guiné-Bissau em linha com a revisão das recomendações da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, nomeadamente sobre a criminalização de casos de corrupção.	Curto Prazo

I. INTRODUÇÃO

1. Na Guiné-Bissau, a situação fiscal é cada vez mais tensa. As receitas internas do país são as mais baixas da região, cerca de 12,5% do PIB⁵, e precisariam de ser significativamente aumentadas para proporcionar espaço fiscal para as despesas de desenvolvimento. Até o final de agosto de 2019, a receita interna foi estável em termos nominais em relação ao mesmo período em 2018. A DGCI mostra alguma melhoria, mas esta foi anulada por deficiências nas receitas aduaneiras e não fiscais. Simultaneamente, o aumento das despesas correntes homólogas foi superior a 20%. Isto reflete aumentos significativos na massa salarial após o aumento salarial do ano passado e nas transferências para a Eletricidade e Águas da Guiné-Bissau (EAGB), para cobrir passivos incorridos previamente. A dívida pública, projetada para superar 65% do PIB este ano, não deixa margem para manobras. A redução do défice de acordo com o critério de 3% do PIB da UEMOA colocaria o rácio da dívida/PIB numa trajetória descendente.

2. Será necessário um ajustamento fiscal significativo para garantir uma base de crescimento económico mais forte e a consecução dos objetivos de desenvolvimento. O programa do novo governo estabelece uma visão positiva para o desenvolvimento económico inclusivo baseado na dinamização de setores capazes de criar riqueza e na melhoria da governação institucional, mas ainda tem de ser aprovado pela Assembleia Nacional⁶. Na prossecução destes objetivos, o governo terá que confrontar a sua enorme necessidade de realizar despesas com as sérias limitações de recursos financeiros. O sucesso exigirá uma cuidadosa priorização para garantir a estabilidade macroeconómica. Incutir confiança na gestão económica e na governação institucional do país será fundamental para alavancar o investimento privado e o apoio dos doadores.

3. Melhorar a governação e reprimir a corrupção podem ajudar a garantir a sustentabilidade da dívida. As reformas da governação poderão ajudar a melhorar a gestão das receitas e das despesas internas. Na Guiné-Bissau, as receitas geradas fora do âmbito do governo central não são contabilizadas no orçamento para fornecer uma visão completa de todos os recursos públicos coletados e os controlos internos e externos impostos nos sistemas de GFP são insuficientes. As reformas essenciais neste sentido devem começar já e abranger várias áreas, inclusivamente a GFP, a administração tributária assim como o quadro político, jurídico e institucional. No geral, a equipa seguiu o quadro sugerido pelo Monitor Fiscal do FMI de 2019 para preparar o relatório de diagnóstico preliminar (cf. Figura 1), adaptando-o à situação no terreno.

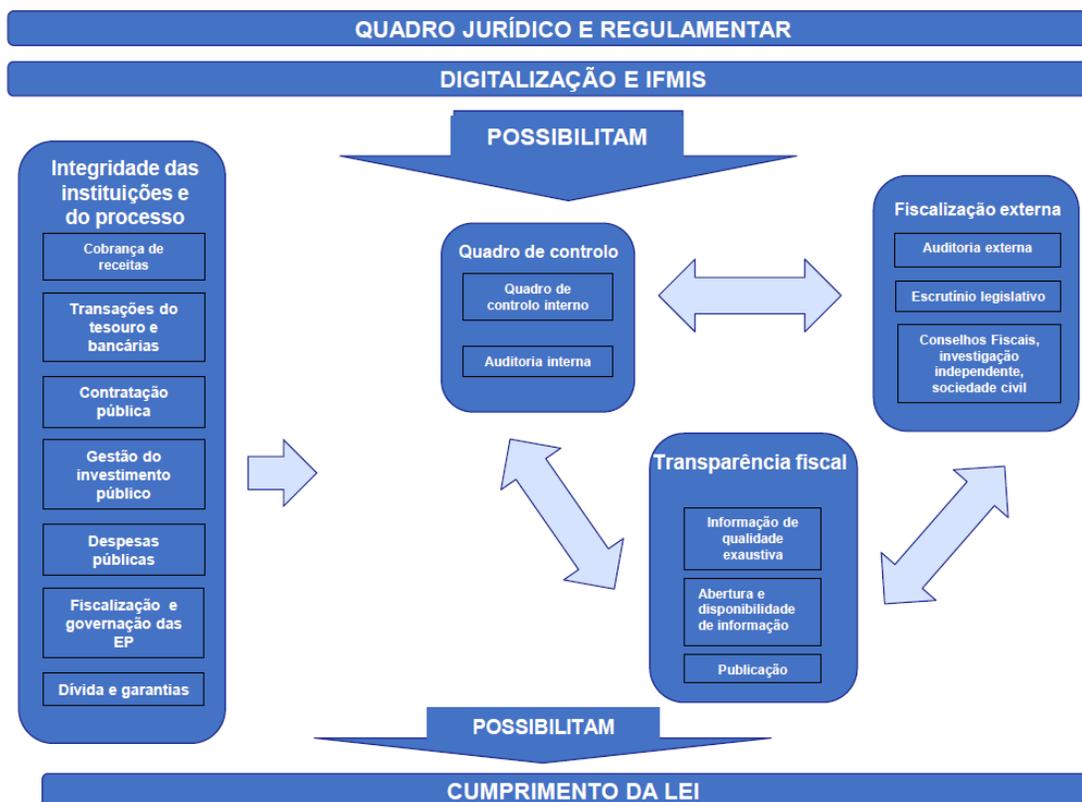
4. O Relatório Técnico está organizado conforme descrito a seguir. A Seção II descreve as principais vulnerabilidades institucionais à corrupção e as recomendações para abordá-las. A Seção

⁵ O valor estimado da arrecadação tributária doméstica foi 12,5% do PIB em 2019. Para 2020, a projeção dessa arrecadação é de 9,7%, sendo essa queda esperada em função da crise do COVID-19.

⁶ Cf. O Programa do Governo da X Legislatura baseia-se na visão do Plano Estratégico e Operacional Terra Ranka, Bissau, Agosto 2019. Em particular, os Eixos 1 e 2 incluem referências a reformas de governação nos sistemas de justiça, anticorrupção e GFP.

III destaca as reformas críticas necessárias nas áreas de política e administração tributária e as políticas orçamentais de maneira a enfrentar o desafio colocado pela má governação. A Secção IV analisa as principais vulnerabilidades do quadro jurídico e regulamentar e propõe recomendações preliminares nas seguintes áreas: Estado de direito, combate à corrupção e ao branqueamento de capitais e regulação do mercado.

Figura 1. Quadro de governação fiscal para a Guiné-Bissau



Fonte: Monitor Fiscal do FMI de 2019 (ajustado).

II. GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

5. Embora alguns progressos recentes em estruturas legais, as práticas contábeis e orçamentárias permanecem fracas. A Guiné-Bissau transpôs com sucesso as seis diretivas da UEMOA de 2009 sobre GFP para a legislação nacional, embora com algum atraso⁷. Há vários textos/manuais de orientação que, entretanto, não são seguidos pelos responsáveis pelo orçamento, controlo e contabilidade, enquanto ainda não foram desenvolvidos alguns textos revistos. Estes últimos incluem, por exemplo, um contrato de conta única do tesouro com o Banco Central, manuais de processos relacionados com a execução orçamental, controlos financeiros e contabilidade das receitas e despesas.

6. A instabilidade política tem trazido constrangimentos significativos para os sistemas de GFP. Desde 2016, apenas o orçamento de 2018 foi aprovado pela Assembleia Nacional. Consequentemente, o orçamento anual é executado conforme o regime de duodécimos provisórios, o que reduz a transparência e efetividade da gestão orçamental. O orçamento elaborado pelo MEF é utilizado de forma muito limitada para orientar as despesas prioritárias. Há poucas informações sobre o desempenho financeiro das empresas públicas e dos organismos autónomos, incluindo seus passivos contingentes e transferências recebidas do governo. Muito embora tenham sido feitos esforços recentes para melhorar a execução orçamental, continuam a existir grandes diferenciais entre o orçamento autorizado e os resultados reais. O investimento público é quase inteiramente financiado por doadores de acordo com as suas prioridades, sem sistemas nacionais para avaliar e priorizar as decisões de investimento de forma coerente.

7. A resolução das deficiências da GFP reduziria as vulnerabilidades da governação na Guiné-Bissau e reforçaria a disciplina fiscal. Devido à limitada capacidade institucional da Guiné-Bissau, sistemas básicos de GFP devem ser fortalecidos antes de se passar à implementação de sistemas relativamente avançados fornecidos pelas diretivas da UEMOA de 2009. Com esse objetivo, esta secção discute as principais deficiências de GFP associadas às vulnerabilidades da governação, tais como: sistemas de tesouraria, execução de despesas não salariais, gestão da despesa salarial do setor público, gestão de investimentos públicos, controlos internos e externos, operações de empresas públicas, organismos autónomos e unidades extraorçamentais, assim como a transparência fiscal.

A. Sistemas de Tesouraria

8. A Comissão de Tesouraria – executando uma função essencial para a execução orçamental – enfrentou diversos desafios. O Primeiro Ministro criou o Comitê de Tesouraria pelo Despacho 88/2016. Depois disso, este Comitê autorizou as despesas baseado nas propostas de

⁷ Em 2015-2016 foram aprovadas as seguintes diretivas de GFP da UEMOA: lei orgânica das finanças públicas, lei da transparência pública e quatro decretos: regulação da contabilidade pública, quadro de operações do governo central, classificação orçamental e plano de contas.

gastos apresentadas pelo Diretor-Geral de Orçamento, através do COTADO, em sistema de contingenciamento de recursos⁸. Esse sistema, entretanto, tem enfrentado recentemente os seguintes desafios:

- As reuniões da Comissão do Tesouro foram suspensas porque a falta de eficiência devido ao grande número de membros (24 entidades e mais de 40 representantes, incluindo doadores e organizações da sociedade civil) que dificultava muito a sua gestão.
- Os recursos de tesouraria governamentais são fragmentados e estão dispersos em várias contas bancárias, especialmente em bancos comerciais. Não existe um sistema de conta única do Tesouro no Banco Central, como estipulado na Lei Orgânica das Finanças Públicas.
- Os atuais planos de tesouraria mensais não são regularmente atualizados para refletir com precisão as despesas que já foram executadas e já não precisam ser consideradas; conseqüentemente, os planos de tesouraria apresentam "desvios dos pagamentos mensais" significativos e, portanto, não representam uma estimativa ou previsão precisa dos restos a pagar.

9. O reforço do atual sistema de gestão de tesouraria da Guiné-Bissau é crucial para uma prestação e execução eficaz do orçamento, de acordo com alocações orçamentais aprovadas.

Isto exigirá que os ministérios de tutela recebam informações confiáveis sobre a disponibilidade de recursos e assim possam priorizar e ajudar a controlar as autorizações e os pagamentos de bens e serviços e as despesas de investimento. Para este efeito, a instituição dum Comité de Tesouraria renovado, presidido pelo Ministro da Economia e Finanças e formada por não mais de 10 a 15 membros, incluindo os principais ministérios de tutela (por exemplo, Pescas, Obras Públicas, Educação e Saúde) ajudaria sobretudo a garantir a disciplina fiscal e a consolidar mais recursos governamentais numa conta única do Tesouro. As medidas prioritárias do Governo de maio de 2018 também incluem ações concretas para melhorar a preparação e execução do orçamento, desenvolvidas com a assistência do Departamento de Finanças Públicas do FMI⁹.

Recomendações a curto prazo

- Reinstalar um Comité de Tesouraria de menor dimensão e mais objetivo por ato administrativo; definir critérios claros de priorização dos pagamentos por categoria de gastos para evitar acumulação de atrasados (restos a pagar após a data de vencimento).
- Realizar um recenseamento abrangente de todas as contas bancárias da Administração central; reduzir o número de contas bancárias do governo e agilizar a sua gestão para facilitar os relatórios diários e a centralização de todos os seus saldos.

⁸ Um sistema de contingenciamento consiste em planejar todas as autorizações de despesas com base no dinheiro disponível num ambiente com limitações orçamentais, caracterizado também pela deficiência dos mercados financeiros nacionais.

⁹ Guiné-Bissau: *Priority Actions to Strengthen Budget Preparation and Execution* de maio de 2018 – por Benoit Wiest et al., Departamento de Finanças Públicas do FMI.

- Melhorar a capacidade de preparar e atualizar planos de tesouraria intra-anuais fiáveis (mensais e trimestrais), realizando análises dos resultados do orçamento e harmonizando-os com os planos de autorização/despesa apresentados pelos ministérios setoriais e as previsões de receitas.

Recomendações a médio prazo

- Instituir progressivamente uma conta única do tesouro no Banco Central e elaborar os termos de um acordo de conta única (entre o Tesouro e o Banco Central).
- Avaliar o impacto na liquidez do sistema bancário da transferência dos saldos das contas da Administração central dos bancos comerciais para a conta única do tesouro no Banco Central e implementar medidas para mitigar o impacto.

B. Execução de Despesas Não Salariais

10. O processo de tomada de decisões sobre despesas conduz a numerosas vulnerabilidades por categoria de despesas (Tabela 2)¹⁰. Uma execução orçamentária sólida exige que cada proposta de despesa passe por todas as quatro etapas principais da cadeia de despesas: autorização, liquidação, ordem de pagamento e pagamento (Caixa 1). Essa cadeia de despesas não é seguida na Guiné-Bissau. Os pagamentos são feitos sem a certificação de que o serviço foi prestado ou o bem adquirido e entregue, o que gera várias vulnerabilidades. Como resultado, há casos onde bens e serviços podem não ser entregues ou a sua qualidade pode não ser a pretendida ou podem ser subavaliados.

Caixa 1. Guiné-Bissau: Processo de Tomada de Decisão de Despesas

Criada pelo Decreto MEF 25/2017 de 31 de janeiro, o COTADO é composto por 11 direções executivas deste ministério. Durante a vigência da suspensão das reuniões do Comité de tesouraria, o COTADO, presidido pelo Ministro da Economia e Finanças, toma decisões sobre limites máximos e prioridades de despesas tendo em conta a disponibilidade bi-semanal do tesouro (ver Secção II.B acima). O COTADO recebe propostas de despesas feitas pela DG do Orçamento a cada duas semanas, tendo em conta as rubricas orçamentais e os pedidos de despesas apresentados pelos ministérios sectoriais ao Ministro da Economia e Finanças. Os pedidos de despesas dos ministérios sectoriais não são limitados pela disponibilidade de tesouraria nem têm prazo limitado; não são preparados planos de autorização com base nos quais se poderia preparar um plano de tesouraria anual e mensal credível. A disponibilidade é avaliada e discutida de forma imprecisa. Os planos de tesouraria mensais não são atualizados para refletir com precisão as despesas que já foram executadas e já não precisam ser consideradas. Portanto, os "desvios mensais de pagamento" não constituem uma estimativa precisa dos restos a pagar. Da mesma forma, as propostas de despesa da DG do Orçamento não são condicionadas pela disponibilidade de tesouraria.

Fonte: Autoridades.

¹⁰ As autoridades informaram ter posto termo à prática de despesas extraorçamentais (as chamadas despesas não tituladas ou DNT) em 2019. Essas despesas incluíam encargos com juros e comissões bancárias pagas fora do quadro normal da execução orçamental. Verificações adicionais são necessárias.

11. A implementação incorreta do sistema de contingenciamento gera pagamento de despesas em atraso. Os atrasados são estimados com base na regra de 90 dias após a emissão da ordem de pagamento, mas é possível que parte desses pagamentos pode não ser devido, uma vez que o fornecimento dos respetivos bens ou serviços ainda não foi certificado. Também, pagamento de despesas em atraso estão em crescimento porque a disponibilidade de tesouraria para uma despesa específica pode ter sido usada para outra finalidade no momento em que a sua ordem de pagamento foi emitida. Algumas despesas (prioritárias) requerem uma transferência doutras rubricas orçamentais, quando a alocação orçamental original é insuficiente.

12. Um balanço completo e a certificação de todas as ordens de pagamento é crucial para identificar precisamente o nível de despesas não pagas. Até à data, não existe informação precisa sobre o nível de atrasados, mas é provável que esse nível seja substancial. A última auditoria, realizada com o apoio dum consultor externo e abrangendo os anos de 2001 a 2008, constatou que o saldo total de despesas atrasadas era de 86 mil milhões de FCFA, mas esta auditoria não foi conclusiva e nenhum plano de pagamento de atrasados foi aprovado pelo governo. O sistema informático da cadeia de despesas aponta para uma quantidade muito pequena de atrasados (1,6 mil milhões de FCFA ou 1,5% das despesas autorizadas no final de 2018) devido às deficiências de registo, já que quase todas as despesas são registadas como autorizadas, liquidadas e pagas durante o mesmo ano fiscal.

13. O reforço dos controlos das despesas é fundamental para melhorar a sua eficácia e restaurar a disciplina fiscal, bem como aumentar a transparência e a responsabilização. Reinstaurar uma Comissão do Tesouro mais pequena e centrada seria importante a este respeito. Além do mais, as ordens de pagamento só devem ser efetuadas após a certificação de que os bens e serviços foram realmente entregues, diretamente ao beneficiário, conforme as especificações e qualidade requeridas. A aplicação destas práticas e o reforço dos controlos em cada fase da cadeia de despesas (autorização, liquidação, dotação de pagamento e pagamento) é essencial para uma gestão eficaz e transparente das despesas. Como primeiro passo, seria importante cumprir as disposições contratuais, especialmente os prazos de pagamento e as sanções por atrasos. Além do mais, é fundamental que seja instituído o plano de ação pormenorizado sobre o reforço da execução orçamental elaborado em outubro de 2018 pelas autoridades com a assistência do AFRITAC Ocidental¹¹.

¹¹ République de Guinée-Bissau : Plan d'actions prioritaires pour renforcer l'exécution budgétaire: Novembro de 2018 – Bacari Cone e Abdelali Benbrik.

Tabela 2. Categorias de Despesas e Deficiências Associadas na GFP

Categoria de Despesas (FCFA; alocação total e/ou exposição do risco em percentagem do PIB em 2018)	Vulnerabilidades encontradas	Deficiência na Gestão das Finanças Públicas
Salários totais = 38.487 milhões de FCFA (4,5% do PIB)	Pagamento excessivo da massa salarial	Ausência de controle por parte dos agentes de controlo financeiro sobre os salários. ¹² O procedimento normal da massa salarial é contornado por alguns ministérios de tutela que enviam os seus pedidos de ajustamento diretamente ao MEF. Falta de consistência entre a folha salarial e os registos de pessoal, uma vez que a conciliação é atrasada (a última foi realizada no ano passado). Falta dum recenseamento biométrico do pessoal da função pública concluído nos últimos 3 anos (o último foi realizado em 2009-10). Falta de controlo das faltas.
Riscos específicos na área da despesa de salários Junho de 2018: Número de trabalhadores fantasmas = 2.847 (mais de 10% do total de funcionários públicos); Poupança = 746 milhões de FCFA (0,1% do PIB); Pagamentos indevidos suspensos = 1.185 milhões de FCFA (0,1% do PIB); ajustamento para o montante real = 184 mil FCFA (0,02% do PIB).		
Salários da Assembleia Nacional Salários = 3,6 mil milhões de FCFA (0,4% do PIB)		Ausência de controlo sobre os salários da Assembleia Nacional: é transferida uma quantia fixa para a sua conta num banco comercial.
Despesas de bens e serviços = 21.048 milhões de FCFA (2,4% do PIB)	Alguns bens e serviços podem não ser entregues.	Falta de certificação de que os bens e serviços foram entregues. Ordem de pagamento emitida com base em faturas e às vezes com o pagamento é feito na conta num banco comercial do ministério e não aos fornecedores. Controlo/auditoria fraco.
Despesas de bens e serviços = 16.887 milhões de FCFA (2% do PIB)	Outros bens e serviços em risco	Falta de controlo financeiro e transparência.

¹² Entretanto, de acordo com o Diretor-Geral de Orçamento, em princípio, o controle financeiro deveria interferir no processo da massa salarial através de análise prévia.

Despesas de Investimento em 2018 = 2.089 milhões de FCFA (0,2% do PIB)	Alguns desembolsos em investimentos internos podem não ser destinados aos fins pretendidos.	Controlo passivo por parte dos responsáveis pelo controlo financeiro durante o processo de concurso público. Alguns pagamentos são feitos nas contas bancárias dos ministérios e não nas contas da construtora.
Transferências totais em 2018 = 21.609 milhões de FCFA (2,5% do PIB)	Algumas transferências para as EP podem estar em risco	Falta de supervisão das EP por parte do recém-criado Comité Coordenador. Nenhuma demonstração financeira.
Empréstimos garantidos Em junho de 2019: 6.190 milhões de FCFA (0,7% do PIB), dos quais 800 milhões de FCFA a uma empresa privada	Alguns pagamentos com base em garantias podem ser injustificados.	Três garantias concedidas a EP (uma a uma empresa privada) sem a aprovação prévia do Conselho de Ministros e a sua ratificação pela Assembleia Nacional. Falta de acompanhamento dos reembolsos dos empréstimos por parte do devedor principal antes da execução das respetivas garantias.

Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

Recomendações a curto prazo

- Cumprir todas as disposições contratuais, especialmente os prazos de pagamento e as respetivas sanções em caso de atraso. O MEF deveria organizar uma reunião com o setor privado (por exemplo, a Câmara de Comércio) e os bancos comerciais para definir o âmbito e as modalidades dum inventário abrangente e a certificação dos atrasados.
- Concluir, adotar, divulgar e aplicar o projeto de manual de procedimentos de execução de despesas, desenvolvido em maio de 2019 com a assistência do AFRITAC Ocidental¹³. Para além disso, atualizar o manual de controlo financeiro.

Recomendações a médio prazo

- Realizar e validar a certificação abrangente dos atrasados (restos a pagar após a data de vencimento) e preparar um plano abrangente de pagamento de atrasados que tenham sido certificados e validados.

C. Massa Salarial do Setor Público

14. Muitos funcionários irregulares continuam a ser pagos com recursos orçamentais.

Embora em junho de 2019 o número total de funcionários públicos na Guiné-Bissau fosse de cerca de 24 mil, a dimensão real do funcionalismo público pode ser consideravelmente maior, dado o grande número de funcionários irregulares, muitos dos quais continuam a ser pagos usando recursos orçamentais destinados a despesas não salariais ou receitas próprias dos ministérios. Além disso, os salários de muitos dos funcionários despedidos como parte dos programas de redução de efetivos continuam a ser pagos pelo governo mas não aparecem na massa salarial oficial, uma vez que estão classificados em transferências.

15. Os números oficiais não fornecem um quadro completo de funcionários e das remunerações da Administração pública.

Várias rubricas de despesa, incluindo reformas, incentivos, complementos de salários, benefícios de saúde e salários do pessoal das instituições estatais autónomas, estão classificadas em diferentes rubricas orçamentais e, portanto, não estão incluídas nos números oficiais. Assim que todas estas rubricas forem consideradas, a remuneração total dos funcionários públicos passará para quase o dobro da massa salarial oficial. Houve um aumento rápido dos incentivos pagos ao pessoal do MEF para incentivar a cobrança de impostos, os quais atingiram 22,8% do total dos salários em 2018. Porém, a sua contribuição para o aumento das receitas fiscais é questionável, uma vez que não estão ligados ao desempenho individual.

¹³ *Guiné-Bissau : Appui à l'élaboration d'un manuel d'exécution de la dépense publique*, Maio de 2019, Bacari Kone e Abdelali Benbrik.

Caixa 2. Processos Atuais da Massa Salarial

A DG do Orçamento supervisiona os salários enquanto o recrutamento de pessoal é controlado através de vários níveis/camadas: Ministério da Função Pública, DG do Controlo Financeiro e Tribunal de Contas. A DG do Controlo Financeiro verifica a rubrica orçamental e outros documentos comprovativos exigidos pelo estatuto da função pública. Também verifica as promoções e reformas. Não há nenhum mecanismo para controlar os funcionários fantasmas. Em caso de morte dum funcionário, a família tem direito a um pagamento fixo de seis meses que é solicitado ao MEF; as famílias que não a notificam podem continuar a receber o salário. Duas vezes por ano a DG do Orçamento concilia a folha salarial com os dossiers pessoais mantidos pelo Ministério da Função Pública.

Salários e vencimentos oficiais e outras remunerações	Função Pública	DG do Controlo financeiro	DG do Orçamento	Tribunal de Contas
Processo de contratação	Sim	Sim	Sim	Sim
Reformas da função pública	Sim	Sim	Sim	Sim
Salários dos serviços autónomos (transferências)	Não	Sim	Sim	Não
Particulares (transferências)	Não	Sim	Sim	Não
Salários da Assembleia Nacional (transferências)	Não	Não	Não	Não
Incentivos à cobrança de impostos (outras despesas correntes)	Não	Não	Não	Não
Benefícios médicos (outras despesas correntes)	Não	Não	Não	Não
Despesas de viagem (bens e serviços)	Não	Sim	Sim	Não
Complementos de salários (bens e serviços)	Não	Não	Sim	Não
Funcionários fantasmas	Sim	Sim	Sim	Não

Fonte: Corpo técnico do FMI.

16. A falta de planos de carreira definidos, com mecanismos de promoção predefinidos e funcionais, limita a progressão na carreira e abre a porta à procura de oportunidades de obtenção de rendimentos. As tabelas salariais foram alteradas em 2018, com ajustamentos ascendentes para todos os níveis. No entanto, o salário médio no setor da defesa cresceu 40% em termos nominais, uma vez que a estrutura se tornou cada vez mais pesada. Os ajustamentos do nível salarial apenas reduziram ligeiramente a diferença entre os níveis mais altos e os restantes, que continuam a ser significativa. Simultaneamente, faltam oportunidades de promoção para os

funcionários públicos. A maioria dos menos qualificados foi substituída por funcionários de categorias profissionais.

17. Apesar das medidas recentes que resultaram na eliminação de funcionários fantasmas, o controlo da massa salarial continua a ser fraco, levando a frequentes pagamentos em excesso (Tabela 2 e Caixa 2). As deficiências persistentes são as seguintes: i) ausência de controlo sobre os salários da Assembleia Nacional Popular (há apenas uma quantia fixa transferida para a sua conta), ii) existência de funcionários fantasmas na folha salarial (em junho de 2018 representavam mais de 10% do total de funcionários públicos), em parte devido à longa demora em conciliá-las com os dossiês do pessoal¹⁴, iii) o processo normal de ajustamento salarial é contornado com alterações introduzidas diretamente através do registo da folha de pagamentos e iv) nos últimos três anos não se realizou nenhum recenseamento do pessoal da função pública (o último ocorreu em 2009-10)¹⁵.

18. É preciso reforçar os controlos da folha de pagamentos para evitar pagamentos em excesso e limitar a discricionariedade. Para tal será necessário restabelecer o procedimento normal de controlo dos pagamentos de salários do setor público. A Guiné-Bissau poderá avaliar como melhorar os controlos internos, concluir o organograma do setor público e preparar planos plurianuais de pessoal.

Recomendações a curto prazo

- Impor o controlo de todos os salários, incluindo os incentivos, e os salários da Assembleia Nacional Popular, que deve ser incorporada na folha salarial;
- Realizar conciliações regulares intra-anuais (trimestrais) entre o pessoal e a folha salarial.

Recomendações a médio prazo

- Concluir o organograma do setor público, realizar um recenseamento biométrico completo dos funcionários públicos e preparar planos plurianuais de recrutamento do pessoal.

D. Gestão do Investimento Público

19. A Guiné-Bissau tem uma capacidade muito limitada para avaliar, selecionar, executar e acompanhar projetos de investimento público. Dado que uma parte significativa dos projetos inscritos no Programa de Investimento Público são financiados externamente (mais de 95% em média em 2016-18), há pouca articulação entre organismos públicos, bem como entre o governo e os doadores/ financiadores, o que afeta negativamente a qualidade das informações sobre projetos de investimento. Não existe dentro do MEF um serviço central encarregado de avaliar projetos financiados por doadores. O controlo das autoridades sobre o planeamento, a afetação e a execução

¹⁴ Os dossiês pessoais são suportados por um sistema informático, administrado com a assistência de um consultor externo.

¹⁵ Em 2017 foi realizado, com um consultor da UE, um controlo dos dossiês pessoais.

de projetos de investimento (bilaterais ou multilaterais) financiados externamente é limitado, embora sigam os respetivos procedimentos dos doadores¹⁶. Esta falta de controlo pode levar a uma sobrestimação do custo total desses projetos (e respetivos empréstimos), derrapagens e longos atrasos na execução, todos eles com implicações orçamentais negativas. Até à data, não houve nenhum controlo interno por parte do IGF e nenhuma avaliação *a posteriori* de projetos de investimento público.

20. Alguns projetos com financiamento interno podem não ser efetivamente projetos de investimento – na medida em que proporcionam principalmente gastos recorrentes - e, portanto, não estão devidamente classificados. Em 2019, o Programa de Investimento Público (PIP) anual da Guiné-Bissau incluía 188 projetos, dos quais 136 foram financiados com recursos dos doadores (incluindo 19 que contaram com uma pequena parte dos fundos de contrapartida do Governo) e 52 foram financiados com recursos públicos internos por um montante de dois mil milhões de Francos CFA. Considerando-se que o montante antes mencionado foi distribuído por 52 projetos de investimento financiados internamente, cada projeto receberia em média cerca de 40 milhões de FCFA. Alguns desses projetos financiados domesticamente podem estar classificados erradamente como projetos de investimento, uma vez que eles são gastos correntes. Esse erro de classificação pode ser explicado pela ausência de um rigoroso processo de decisão sobre decisões de investimento e por algumas restrições de tetos para despesas correntes.

21. Reforçar a eficiência da gestão do investimento público na Guiné-Bissau é um pré-requisito básico para se alcançar e sustentar o crescimento económico, e abordar os objetivos da política do plano estratégico *Terra Ranka*. Através da execução do plano de ação preparado pelo governo com o apoio da missão do Departamento de Finanças Públicas de abril de 2019¹⁷, os sistemas e as instituições de investimento público poderão proporcionar mais benefícios à nação. A seguir apresentamos um resumo das medidas recomendadas mais importantes.

Recomendações a curto prazo

- Centralizar as informações recolhidas pelo MEF sobre projetos externamente financiados sob uma comissão de alto nível, presidida pelo Ministro e compreendendo um assessor do Primeiro-Ministro.¹⁸ Esta Comissão de Alto Nível deveria organizar uma conferência anual de doadores e financiadores em abril, pouco antes de se iniciar o processo de preparação do orçamento; centralizar a recolha de informações dos ministérios sectoriais e das entidades financiadoras; e validar relatórios periódicos sobre execução e desembolsos de projetos de investimento e

¹⁶ Baseado em dados preliminares, a maioria destes projetos de investimento não respeita o sistema nacional de concursos públicos. Em 2018, apenas uma pequena parte (6.672 milhões de FCFA ou cerca de 10%) transitou pelo sistema nacional de concursos públicos.

¹⁷ *Guiné-Bissau: Basic Actions to Improve the Planning and the Execution of the Capital Budget*, abril de 2019, Jean Pierre Nguenang, Rui Monteiro *et al.*

¹⁸ Esta comissão de alto nível também deve incluir: Diretores-Gerais de Planeamento, Dívida Pública, Orçamento, Controlo Financeiro, Tesouraria e Contabilidade Pública e os dos ministérios de tutela dos projetos.

proceder as respetivas atualizações dos valores da dívida pública e do perfil temporal do serviço da dívida.

- Começar a avaliação dos principais projetos de investimento para garantir a viabilidade custos-benefícios.
- Atualizar a Ficha de Projeto recolhendo informação quantitativa básica sobre o custo anual de cada projeto e dados relevantes para apoiar os processos de planeamento e orçamentação. Criar uma base de dados PIP de médio prazo em Excel, centralizando toda a informação quantitativa incluída nas Fichas de Projeto que será utilizada na preparação dum PIP melhorado, coerente com a estratégia fiscal a médio prazo e o orçamento anual.
- Reforçar o processo de preparação do orçamento através da negociação simultânea dos orçamentos de funcionamento e de investimento, o que implicará a revisão do calendário orçamental.

Recomendações a médio prazo

- Analisar o impacto fiscal de qualquer novo contrato de empréstimo (antes da sua assinatura) para garantir a sustentabilidade fiscal e da dívida a médio e longo prazos.
- Instituir um quadro regulamentar rigoroso, que defina o papel e a responsabilidade de cada ator ao longo das três fases da gestão do investimento público (avaliação, alocação, execução).

E. Empresas Públicas, Organismos Públicos Autónomos e Garantias

22. A governação das empresas públicas e dos organismos autónomos é débil na Guiné-Bissau. Nos últimos anos o MEF não se dedicou à supervisão financeira das EP e o desempenho destas tem sido baixo, enquanto a contratação de pessoal tem sido bastante arbitrária. Criado por uma recente decisão ministerial de 2018, um comité supervisiona a performance das demonstrações financeiras das EP e dos organismos autónomos, mas até à data esta atividade centra-se mais nas operações do que nas questões estratégicas¹⁹. A estrutura do MEF inclui um departamento (sob a tutela do Diretor-geral do Tesouro e da Contabilidade Pública - DGTCP) encarregado de supervisionar as EP, mas não há pessoal afetado a essa estrutura. Além de algumas EP, existem cerca de 120 entidades públicas governamentais com receitas e despesas não totalmente cobertas no orçamento de Estado e que padecem da mesma falta de supervisão financeira. A maioria destas entidades não tem controlo interno nem contabilidade organizada (que é feita apenas em base de caixa) e não presta contas ao MEF.

23. Auditorias em poucas EP realizadas pelo Tribunal de Contas identificaram inúmeras fraquezas de governação. Estas incluem principalmente: i) o não cumprimento das regras e dos procedimentos internos, ii) irregularidades na contratação (as contratações baseiam mais em

¹⁹ Estas operações incluem o seguinte: cobrança de impostos devidos, controlo de propostas de despesas pelas EP e pelos organismos autónomos, assinatura conjunta de cada EP e contas bancárias de organismos autónomos.

ligações políticas do que em qualificações) e duplicação de salários, iii) a contribuição para a segurança social é deduzida dos salários mas os valores retidos não são transferidos à administração da segurança social, iv) empréstimos concedidos por EPs a outras entidades e indivíduos, sem um plano de amortização ou evidência de reembolso e v) nenhuma clara identificação de empréstimos que têm uma garantia pública. Algumas garantias de empréstimo foram executadas, sem que haja qualquer mecanismo de controlo no MEF para confirmá-las e validá-las antes de qualquer pagamento pelo Tesouro para o serviço da dívida garantida.

24. Procedimentos adequados para monitorizar as responsabilidades de contingência devem ser implantados. Um dos principais riscos orçamentais criados por entidades públicas não financeiras e outros instrumentos de financiamento estruturados (como parcerias público-privadas ou PPP) pode assumir a forma de incumprimento do serviço da dívida em relação a operações apoiadas por garantias soberanas. A Guiné-Bissau deve reforçar a sua supervisão das empresas públicas e doutros organismos autónomos, de acordo com as recomendações conjuntas do FMI e das autoridades²⁰.

Recomendações a curto prazo

- Reinstaurar uma unidade permanente dentro do MEF dedicada à supervisão financeira das EP e dos organismos autónomos e dotá-la dos recursos necessários e autoridade para sua operação.
- Realizar a supervisão financeira com uma lista prioritária de EP e organismos autónomos.
- Aplicar controlos sobre todo processo de gestão de garantias de empréstimos.

Recomendações a médio prazo

- Realizar atividades de supervisão financeira, priorizando 5 áreas de intervenção: controlo da dívida, fiscalização de planos de negócios e prestação de contas, melhoria da governação das entidades supervisionadas mediante a resolução das irregularidades identificadas e apontadas pelo Tribunal de Contas (cf. par. 23), promoção da transparência e gestão da carteira das entidades supervisionadas.
- Elaborar e publicar relatórios anuais sobre a supervisão da EP, a começar pelas mais relevantes e—com o tempo—estendendo-os às restantes.

²⁰ *Guiné-Bissau: Recommendations for Improvement in Supervision of State-Owned Enterprises*, agosto de 2019, Rui Monteiro *et al.*

F. Controles Interno e Externo²¹

25. Os controles interno e externo não são eficazes devido aos seguintes fatores:

- O IGF e Inspeções-Gerais nos ministérios sectoriais desempenham a função de auditoria financeira interna do setor público, mas não há articulação entre si. As atividades anuais de auditoria do IGF abrangem menos de 20% das despesas e receitas da Administração central. A eficácia do IGF é bastante prejudicada por deficiências significativas, ao nível institucional e operacional (dados financeiros inexistentes ou inacessíveis, incluindo o Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas - SIGFIP, percepção de impunidade, dado que nenhuma sanção é imposta nem pelo Poder Executivo e nem pela Justiça e falta de recursos). Entre 2011 e 2017, três grandes inspeções do pessoal ativo na base de dados do Ministério da Função Pública geraram economias de salários. Para além disto, em 2017 e pela primeira vez o IGF colaborou com o Tribunal de Contas em 8 auditorias de EP e das Despesas Militares.
- Instituído por uma lei de 1992, o Tribunal de Contas se ressentiu de falta de autonomia administrativa e financeira. Apesar disto, recentemente realizou várias auditorias que revelaram problemas graves e riscos sistémicos e de controlo das EP²². No entanto, a sua atuação pauta-se por uma fraca atividade ao nível da conclusão dos relatórios de auditoria das Contas Gerais do Estado, elaboradas para Administração central para os exercícios de 2011 a 2016. Aparentemente as Contas Gerais do Estado de 2009 foram as últimas auditadas pelo Tribunal de Contas.
- A Assembleia Nacional Popular tem estado inativa nos últimos anos por várias razões relacionadas com a instabilidade política no país. Consequentemente, os projetos de orçamento anuais do Governo não têm sido aprovados, pelo que os mesmos têm sido executados por duodécimos provisórios.
- Apesar de sua relevância e importância, descobertas críticas de auditorias não foram levadas adiante pelo Executivo ou pelas entidades auditadas em relação às quais o seguimento era esperado.

26. O reforço das instituições de controlo interno e externo é fundamental para garantir a prestação de contas e assegurar transparência na utilização dos recursos públicos. Assim, o IGF e as outras inspeções-gerais deverão realizar auditorias regulares e fornecer comentários que conduzam ao cumprimento pelas entidades do governo dos procedimentos internos prescritos. Deve ser concedida maior autonomia financeira aos organismos de controlo interno e externo para garantir a eficácia das suas auditorias. A independência do Tribunal de Contas é também um pré-

²¹ Esta secção inclui os contributos da Sra. Elena Arjona (economista sénior para a Guiné-Bissau, Departamento de África).

²² O Tribunal de Contas planeou 19 relatórios de auditoria em 2019 e no momento está a concluir 8 auditorias, a avaliar 36 contas e a conduzir 40 investigações, incluindo em escolas públicas. As auditorias serão repetidas em 2020, em especial onde os riscos são mais prováveis. Foi solicitada uma auditoria do Ministério da Agricultura sobre infraestruturas, recursos e finanças.

requisito. Atualizar a lei de 1992, que estabeleceu o Tribunal de Contas, poderia ser um importante passo para assegurar maior autonomia financeira e administrativa a esta instituição.

Recomendações a curto prazo

- Aprovar o programa de trabalho anual, o quadro de pessoal e recursos financeiros apropriados do IGF, aprovar o seu regimento, e a contínua colaboração entre o IGF e o Tribunal de Contas.
- Dotar ao Tribunal de Contas mais autonomia financeira, financiar o seu programa anual de trabalho adequadamente e aprovar a lei atualizada do Tribunal de Contas.
- Auditar e publicar progressivamente todas as Contas Gerais do Estado pendentes.
- Dar seguimento às prévias recomendações da auditoria.

G. Transparência Fiscal e Operações Extraorçamentais

27. A transparência fiscal é prejudicada pelo seguinte:

- Há um volume considerável de despesas não especificadas, as chamadas "outras despesas correntes", que representam cerca de 2% do PIB ou cerca de 7 a 8% das despesas totais de 2018. De acordo com um recente Documento de temas selecionados do FMI²³, que contém um capítulo sobre a gestão das despesas públicas na Guiné-Bissau, esta categoria inclui prémios pagos a funcionários públicos e compras de bens e serviços²⁴. Estas devem ser devidamente classificadas em remunerações e categorias de bens e serviços, respetivamente. Além disso, deve-se orçar uma quantia adequada para cobrir despesas imprevistas (ou dotação provisional), afetada durante a execução às respetivas rubricas orçamentais e refletidas em seus relatórios orçamentais de execução. As melhores práticas sugerem que esta afetação de despesas imprevistas não deve exceder 2% das despesas totais.
- A prestação de contas é deficiente. Os relatórios de execução orçamental são preparados, mas não publicados. As Contas Gerais do Estado de 2016 foram finalizadas com a assistência dum consultor da UE e submetidas ao Tribunal de Contas. As de 2017 e 2018 ainda estão a ser finalizadas pelo MEF.
- O acesso público à informação fiscal é limitado. Os documentos e relatórios contabilísticos relevantes, publicados no sítio do MEF (www.mef.gw) não são atualizados. O sítio do Tribunal de Contas contém informações limitadas e desatualizadas.
- Embora o seu número total seja desconhecido, há muitas entidades e fundos com recursos extraorçamentais, sendo que apenas cerca de 120 operações foram identificadas até à data e suas operações parcialmente reportadas em documentos orçamentais. As operações não reportadas incluem as seguintes categorias: i) uma fração significativa das receitas obtidas

²³ Guiné-Bissau - Documento de temas selecionados, Dezembro de 2017, Elena Arjona Pérez *et al.*

²⁴ As autoridades cessaram a prática de despesas extraorçamentais (as chamadas despesas não tituladas ou DNT), relativas a juros e comissões bancárias cobradas fora do orçamento.

(principalmente impostos e taxas) e despendidas sem autorização parlamentar pela maioria dos ministérios de tutela (por exemplo, Pescas, Educação, Justiça, Saúde) através de contas em bancos comerciais e, para um número muito reduzido, com base num sistema de assinatura conjunta com o Tesouro, ii) alguns projetos financiados por doadores mas sub-orçados devido à falta de coordenação entre os serviços envolvidos e iii) outras que são desconhecidas dado que até à data não foi realizado um inventário completo das unidades e fundos extraorçamentários.

- O sistema de informação de gestão financeira (Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas - SIGFiP) foi desenvolvido em francês, não foi traduzido para português e está a ser subutilizado. O SIGFiP inclui preparação e execução orçamental assim como a contabilidade. Entretanto, algumas operações financeiras são realizadas fora do sistema, o que debilita o controlo sobre as despesas, para além de criar problemas na prestação de contas. Estas incluem sobretudo as operações/projetos financiados externamente. As fases das despesas que são registadas no sistema não refletem acuradamente o momento em que estas ocorreram. O SIGFiP não inclui os limites máximos de despesas de modo a permitir a sua aplicação durante os processos de execução orçamental. Fortalecer essas funcionalidades é crucial para a melhoria do sistema.

28. O aumento da transparência fiscal é indispensável para a gestão eficaz das finanças públicas, a melhorar a governação e reduzir a corrupção. A falta de transparência fiscal pode impedir a responsabilização dos indivíduos envolvidos e criar oportunidades para a apropriação indevida de recursos públicos. A implementação dum plano de ação pormenorizado para o SIGFiP, preparado pelo governo com o apoio de doadores, incluindo o FMI, traria a melhoria significativa da prestação de contas e o aumento a transparência²⁵.

Recomendações a curto prazo

- Implementar a nova classificação orçamental, adotada em 2016, para excluir a atual categoria de despesas não tituladas.
- Finalizar os relatórios de execução orçamental trimestral, tornando-os disponíveis à Assembleia Nacional e publicá-los no sítio do MEF.
- Realizar um inventário completo de unidades/operações extraorçamentais e simplificá-las.

Recomendações a médio prazo

- Finalizar, e submeter ao Tribunal de Contas, as demonstrações financeiras consolidadas do Estado para os exercícios de 2017 e 2018.
- Continuar a melhorar as funcionalidades do SIGFiP e registar corretamente todas as fases das despesas no sistema.

²⁵ *Guiné-Bissau: Priority Actions to Strengthen Budget Preparation and Execution*, maio de 2018, Benoit Wiest et al.

III. POLÍTICA FISCAL E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

29. O sistema fiscal na Guiné-Bissau caracteriza-se por uma legislação antiquada e incoerente, um ónus de conformidade pesado e uma discricionariedade administrativa generalizada. A disponibilidade generalizada de isenções fiscais na Guiné-Bissau funciona em paralelo com a cobrança de inúmeras taxas e emolumentos por parte dum vasto leque de entidades. O resultado é uma abordagem não transparente e dispendiosa da cobrança de receitas, que incita a evasão fiscal, e inibe o crescimento da atividade empresarial.

- Nem os contribuintes nem a administração tributária têm acesso fácil à legislação e às suas interpretações que lhes permitam compreender claramente as regras e os procedimentos aplicáveis. A falta de comunicação quando um novo imposto é introduzido ou quando os impostos existentes são alterados impede os contribuintes de distinguir as alterações legítimas e legais da uma extorsão.
- São cobrados vários impostos sobre o mesmo rendimento ou aos mesmos bens e alguns impostos em vigor nem sequer são cobrados.
- Taxas e emolumentos – que têm o efeito de um imposto – são liquidados e cobrados por ministérios, outras entidades públicas ou mesmo entidades privadas. É suposto que uma parte dessas receitas seja remetida à Direção do Tesouro do MEF mas é possível que os ministérios de tutela não contabilizem corretamente as receitas cobradas e nem remetam a parcela adequada ao Tesouro. Além disto, frequentemente estes fluxos de receita não são integrados no orçamento do governo.

30. O desafio abrangente na Guiné-Bissau é criar um sistema fiscal que gere o nível necessário de receitas mediante a tributação dos diferentes tipos de rendimentos e atividades de forma coerente, previsível e comparável, independentemente de quem auferir o rendimento, em que setor é auferido ou que bem ou atividade é fornecido. O desafio jurídico e administrativo é desenvolver uma estrutura moderna, baseada em regras, simples e claras, de modo a minimizar as oportunidades de arbitrariedades.

31. Dois objetivos de política fiscal devem constituir as grandes prioridades da política fiscal para o governo: equidade horizontal e simplificação. Dada a capacidade limitada tanto do setor privado (baixos níveis de alfabetização) como dos administradores fiscais, a simplicidade é de particular importância. Um quadro fiscal mais simples reduz a exposição à corrupção e facilita tanto a compreensão e o cumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes como a cobrança de impostos por parte do governo.

A. Isenções Fiscais

32. Para apoiar uma abordagem simples e baseada em regras da geração de receitas, a discricionariedade tanto dos Ministros como dos administradores fiscais deve ser minimizada e as isenções devem ser limitadas e estar previstas em lei. A concessão discricionária de isenções ou incentivos fiscais prejudica o investimento e a geração de receitas, o que gera incerteza quanto às regras fiscais aplicáveis e dúvidas sobre se um concorrente será tributado de forma compatível. A atribuição de isenções fiscais e outros tipos de tratamento preferencial pode criar:

- comportamentos de procura de aumento de rendimento por parte das empresas e investidores, que procuram obter lucros através do favoritismo dado pelo Governo em vez da eficiência organizacional e de ideias inovadoras,
- corrupção, pois empresas e indivíduos subornam ministros ou funcionários para receberem uma isenção,
- evasão fiscal, uma vez que os contribuintes reestruturam os seus negócios de modo a tirar partido do tratamento fiscal preferencial e
- um sistema fiscal mais complexo que é mais difícil de administrar com justiça.

Os desafios enfrentados pela Guiné-Bissau residem principalmente na extensão das isenções que certas entidades (por exemplo, ONG, organizações religiosas, magistrados, ex-combatentes) têm direito por lei e na capacidade e vontade dos Ministros e outros de "autorizar" isenções discricionárias a pessoas singulares ou coletivas. Não estão disponíveis estimativas sobre o custo fiscal das isenções fiscais.

33. As principais medidas de curto prazo para limitar as isenções e os incentivos fiscais discricionários envolvem a revogação das alterações da Lei do Orçamento de 2015 relativas ao Imposto Geral sobre Vendas e Serviços e ao Código de Investimento que foram propostas no orçamento de 2019. Estas alterações criaram isenções consideráveis, reduziram significativamente a base do IGV, acrescentaram duas taxas positivas à taxa única anterior, eliminaram a taxa zero para as exportações e permitiram a proliferação de benefícios fiscais. Desde a entrada em vigor da lei do orçamento de 2015, o Ministro da Economia e Finanças de forma discricionária e arbitrária, pode conceder isenções, no âmbito de todos os regimes, aos projetos de investimento, às atividades existentes ou às empresas individuais.

34. O Regime Geral das Isenções de 1995 deve ser atualizado para reduzir o leque de impostos das atividades para os quais as entidades prioritárias podem beneficiar de isenções. Um Regime Geral das Isenções atualizado deverá prever regras comuns de transparência, procedimentos e controlo para cada tipo de pessoa, singular ou coletiva, com direito a uma isenção. A lei atualizada deverá ainda: proibir quaisquer disposições contratuais de isenção de impostos para todos os agentes do Governo, exceto quando autorizado pelo Regime Geral das Isenções ou pelo Código de Investimento; estabelecer uma lista de entidades elegíveis ao tratamento preferencial; limitar o leque dos impostos e das atividades, para os quais as entidades elegíveis ao tratamento

preferencial estão isentas e exigir que todas as autorizações de isenção sejam publicadas no sítio do MEF.

35. Um Imposto Geral sobre Vendas e Serviços modernizado (que tem muitos dos atributos dum imposto sobre o valor acrescentado) deve simplificar a administração, definir com mais precisão as isenções no texto legislativo e cobrar os impostos sobre todas as importações e em cada fase da produção e do fornecimento de bens ou serviços. Isto assegura receitas, limita quaisquer perdas por irregularidade na fase final de retalho, fornece um quadro abrangente de averiguação e auditoria e ajuda a criar uma cultura contributiva. Definir com precisão um número limitado de isenções e cobrar uma taxa de imposto única a todos os outros fornecimentos também reduz a exposição à corrupção, ao minimizar a discricionariedade administrativa relativa à classificação do fornecimento de um bem ou da prestação de um serviço.

Recomendação a curto prazo

- Revogar as alterações da Lei do Orçamento de 2015 relativo ao Imposto Geral sobre Vendas e Serviços (IGV) e ao Código de Investimento, tal como está previsto na proposta de orçamento de 2019.

Recomendações a médio prazo

- Racionalizar as isenções e os incentivos fiscais e consolidar os que permanecem: na legislação fiscal, no Código de Investimento ou no Regime Geral das Isenções.
- Promulgar uma lei moderna para o Imposto Geral sobre Vendas e Serviços, com um conjunto de isenções mais limitado e mais bem definido.

B. Taxas e Emolumentos

36. Há um vasto leque de ministérios, agências governamentais ou até entidades privadas que impõem e cobram inúmeras taxas e emolumentos, porém, sem que estas aumentem a receita para um nível capaz de financiar os serviços públicos necessários para o desenvolvimento. Não há uma relação completa de taxas e emolumentos legais nem uma declaração consolidada do valor cobrado. O uso generalizado de taxas e emolumentos na Guiné-Bissau gera:

- custos mais elevados da cobrança de impostos devido à duplicação de sistemas e funções,
- uma carga para os contribuintes considerável no cumprimento das regras idiossincráticas emitidas por múltiplos cobradores de impostos e
- afetação (alocação) dos recursos não reflete as decisões tomadas pelo Governo e pela sociedade relativas às despesas prioritárias.

O financiamento das operações dos departamentos ou agências angariando receitas através das taxas ou emolumentos para utilização própria, tem um impacto negativo substancial no crescimento económico.

37. O conjunto abrangente e diversificado de taxas e emolumentos impostos por diferentes departamentos, organismos estatais e entidades privadas é amplo e excessivo. Este uso extensivo de taxas e emolumentos pode ser, pelo menos parcialmente, uma resposta às deficiências do sistema fiscal. Além do mais, aparentemente a base legal da imposição de muitas destas taxas e emolumentos é questionável e/ou ambígua.

38. É preciso avaliar as despesas do Governo como prioridades concorrentes para um conjunto limitado de receitas da administração pública; e essas receitas devem ser geradas da forma mais eficiente possível. Em contraste, a maioria das receitas geradas por estas taxas e emolumentos são retidas pelos ministérios ou serviços que as coletaram em vez de serem depositadas na conta central do Tesouro.

39. A medida a médio prazo que orientaria a reforma fiscal seria a introdução de legislação que impusesse uma abordagem estritamente limitada das regras de base sobre as taxas e os emolumentos. Ao definir o âmbito, a natureza, a dimensão e o processo de imposição de qualquer taxa ou emolumento futuro, as interações dos cidadãos com seu Governo serão transformadas, será possível gerar receitas de forma mais eficiente e o Governo terá a capacidade de afetar as receitas disponíveis às prioridades do seu programa.

40. A legislação destinada a definir o uso e a dimensão das taxas e emolumentos deve observar o seguinte.

- O âmbito e a natureza das taxas e dos emolumentos cobrados por entidades públicas devem ser limitados;
- O número de entidades públicas que podem beneficiar de taxas e emolumentos específicos deve ser limitado.
- As taxas e os emolumentos devem estar subordinados a um rigoroso princípio de recuperação de custos.
- As taxas e os emolumentos não devem ser impostas sem um memorando económico que ateste a recuperação de custos.
- Todas as taxas e os emolumentos existentes, que não cumprem com os preceitos antes anunciados, devem ser revogados (cláusula geral de revogação). O texto de aplicação deve considerar a melhor forma de gerir a transição em relação à (re)instituição legal de taxas e emolumentos numa forma coerente com o novo quadro legislativo.

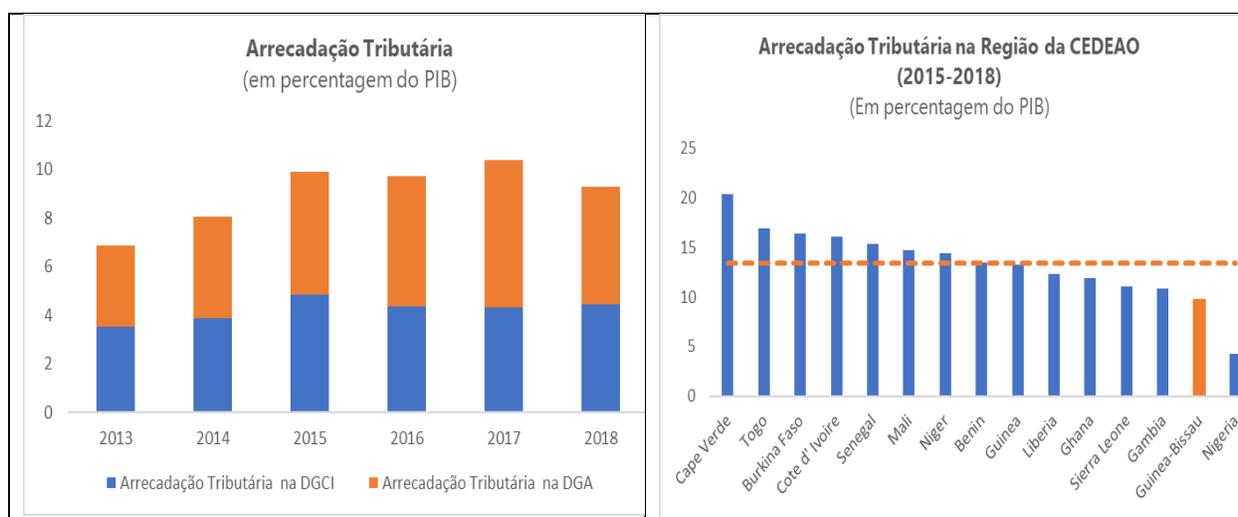
Recomendação a médio prazo

- Introduzir legislação que anule todas as taxas e emolumentos existentes e defina o âmbito, a natureza, a dimensão e o processo de imposição de qualquer taxa ou emolumento. Esta legislação deverá incluir uma cláusula geral de revogação a fim de garantir que todas as taxas e emolumentos serão coerentes com o novo quadro legislativo.

C. Melhorar a Governação Fiscal para Aumentar a Arrecadação Tributária

41. O desempenho das receitas fiscais na Guiné-Bissau permanece abaixo da média da CEDEAO. Enquanto a receita fiscal cobrada pela DGCI é de cerca de 4,35% (em percentagem do PIB) nos últimos três anos, a cobrada pela DGA está estimada entre 4,85 e 6,09 (em percentagem do PIB). A receita fiscal total tem rondado os 10%, que é o segundo menor desempenho entre os países da CEDEAO, onde a receita fiscal média é de 13,5% do PIB (Figura 2). Algumas das razões associadas a esta baixa cobrança de receitas são o deficiente quadro de governação aplicável à DGCI e à DGA, incluindo processos complexos e discricionários, falta de formação prestada aos funcionários, sistemas informáticos deficientes e baixo nível de profissionalismo.

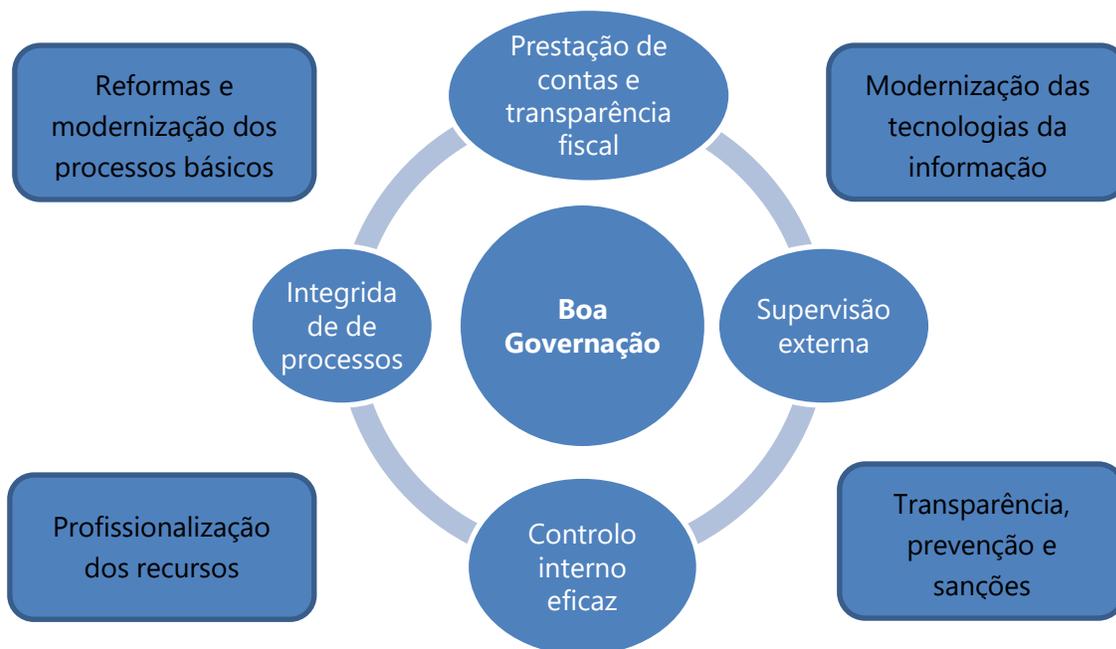
Figura 2. Receita fiscal/PIB na Guiné-Bissau e na região da CEDEAO



Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

42. A DGCI e as Alfândegas (DGA) devem concentrar-se na edificação duma forte governação fiscal e reduzir as vulnerabilidades à corrupção, o que pode ajudar a aumentar as receitas fiscais. Processos básicos simplificados e não discricionários, executados por funcionários públicos profissionais, apoiados em soluções informáticas, com controlo efetivo e sanções contra condutas indevidas são fundamentais para melhorar a governação na administração tributária. A intensificação da responsabilização e da transparência fiscal, conjuntamente com o controlo interno e externo, reforçará os processos nestas áreas, tal como representado na Figura 3. Este capítulo irá analisar estes pontos-chave tanto para os impostos como para as alfândegas. O Apêndice 1 inclui algumas recomendações úteis para melhorar a governação baseadas nos relatórios de assistências técnicas anteriores.

Figura 3. Quadro de governação da administração tributária e aduaneira



Fonte: *Fiscal Monitor*, Fundo Monetário Internacional, 2019.

D. Reforma e Modernização dos Processos Básicos

Cobrança de impostos internos (DGCI)

43. A DGCI tem feito progressos notáveis na modernização dos seus processos básicos e na redução da discricionariedade. A segregação entre as áreas de seleção dos casos para auditoria e as que executam a auditoria em si obedecem normas internacionais. A instituição das declarações fiscais eletrónicas colaborou para a redução dos pontos de contacto entre os contribuintes e os inspetores fiscais. A ampliação da rede informática às repartições locais e regionais aumentou a transparência na DGCI.

44. O controlo dos grandes contribuintes e a cobrança de impostos em atraso exige reconstrução, investimento e apoio à fiscalização. O Gabinete de Grandes Contribuintes tem atuado de forma reativa ao recebimento de declarações e à cobrança de impostos. Apesar das recomendações da assistência técnica²⁶, a fiscalização dos grandes contribuintes por parte da unidade de grandes contribuintes para melhorar a regularidade fiscal não tem sido eficaz. Faltam recursos para a cobrança de impostos em atraso dos contribuintes incumpridores e alguns quadros e procedimentos desatualizados podem ser modernizados. A existência de várias leis específicas – uma

²⁶ Paulo Paz et al.: *Prevenção e Combate à Fraude e à Evasão Fiscal como parte da Estratégia para o Incremento de Receitas*, FAD/FMI, Bissau: Fundo Monetário Internacional/FAD. Janeiro de 2019. Carlos Occaso e Luiz Lorenzi. *Medidas do Controlo das Isenções, Monitoramento dos Grandes Contribuintes e da Cobrança das Dívidas*, FAD/FMI, Bissau: Fundo Monetário Internacional/FAD. Maio de 2019.

lei para cada imposto – aumentam a complexidade e prejudicam a governação fiscal. Em Dezembro passado a Assembleia Nacional Popular aprovou um novo Código Geral Tributário e um novo Regime Geral das Infrações Tributárias com o objetivo de criar uma base comum para a administração de todos os impostos, independentemente do tipo de imposto, e promover a equidade e o compreensão padronizado tanto para os contribuintes e como para os fiscais de imposto, mas não foram promulgados pelo Presidente da República.

45. Há margem para aumentar a transparência e reduzir a discricionariedade – tal como sugerido na assistência técnica anterior²⁷. O código do imposto sobre os rendimentos prevê um quadro²⁸ com base no qual a DGCI, após ouvir os representantes dos contribuintes, pode publicar o valor devido por cada grupo de contribuintes, gerando transparência e reduzindo as interações entre o fisco e os contribuintes. Contudo, a DGCI não está a aplicar esta regra e os inspetores fiscais estão a definir, sem nenhum critério uniforme, o montante devido, o que pode gerar conflitos, intimidação e oportunidades de corrupção. Todas as auditorias devem seguir o plano de auditoria e o Diretor-Geral deverá assegurar o pleno cumprimento do plano nacional de auditoria pelos agentes encarregados da sua execução.

46. A cobrança de impostos fora do sistema bancário gera riscos de integridade. Em anos anteriores, durante a colheita do caju, os transportadores da castanha de caju podiam pagar o respetivo imposto em dinheiro, nas repartições locais da DGCI. Em 2019, a DGCI exigiu a utilização do sistema bancário para o pagamento dos impostos devidos pelos transportadores que traziam o caju da área de produção para o porto de Bissau e criou um ponto de inspeção em Safim. A receita fiscal cobrada foi equivalente à soma dos últimos três anos. Os dois fatores – a utilização do sistema bancário e o ponto de inspeção em Safim – contribuíram para essa melhoria. A cobrança de impostos em dinheiro é reconhecida como uma vulnerabilidade à corrupção.

Alfândegas (DGA)

47. O setor privado é crítico da Administração Aduaneira devido ao excesso de burocracia, e à lentidão no desalfandegamento de produtos. A eliminação das tarefas manuais que não seguem a legislação vigente²⁹ e de procedimentos manuais constituem uma prioridade. Em 2017 uma nova portaria simplificou o desalfandegamento de bens importados de 24 para 9 etapas, mas algumas tarefas desnecessárias, como cópias em papel do Manifesto de Carga e a autenticação do Conhecimento de Embarque, ainda são exigidas dos importadores pelos agentes aduaneiros. Tarefas manuais, que criam pontos de contacto desnecessários entre inspetores fiscais e operadores económicos, podem ser substituídas por procedimentos que utilizam o sistema informático, tais como, a inspeção de Manifestos de Carga, mercadorias a mais ou a menos, gestão de armazéns etc.

²⁷ Carlos Roberto Occaso e José Armando Ribeiro. *Aprimoramento no modelo de cobrança de dívidas e padronização da gestão de micro contribuintes*. FAD/FMI. Bissau, agosto de 2018.

²⁸ Código de Contribuição Industrial, Secção 11 (3) e Secção 26 (2). Decreto 39, 1983.

²⁹ Tal como previsto no Despacho n.º 147/GMEF/2017, 03/10/2017.

48. Melhoria do controlo aduaneiro sobre o fluxo de mercadorias importadas por via terrestre. Os bens provenientes de países não africanos chegam à Guiné-Bissau via Senegal e Gâmbia por duas razões principais: falta de controlos nas fronteiras terrestres e custos mais baixos quando comparados aos do porto de Bissau. O desalfandegamento das mercadorias transportadas por via terrestre deve ser feito de acordo com as regras aduaneiras normais (idênticas às do porto). A criação dum controlo simplificado do trânsito desde os pontos de fronteira até Safim para as mercadorias destinadas a Bissau e região ou até à estância aduaneira de destino, noutros casos, e a criação duma estrutura de controlo físico a ser paga pelos importadores em Safim, resolverá estas duas deficiências e eliminará as vantagens para quem utiliza fronteiras terrestres.

Recomendações a curto prazo

- Promulgar a Lei Geral Tributária e o Regime Geral das Infrações Tributárias que foram aprovados pela Assembleia Nacional Popular em 2018.
- Implementar um controlo simplificado do trânsito aduaneiro desde a fronteira até Safim e uma estrutura física de inspeção de mercadorias importadas através da fronteira terrestre.

E. Profissionalização dos Recursos Humanos

Cobrança de impostos internos (DGCI)

49. A ausência de uma mensagem clara do mais alto nível do governo para promover o comportamento ético abre portas para a irregularidade. Os níveis superiores do governo, os chefes de repartições fiscais e os quadros superiores têm apoiado ou, pelo menos, tolerado o nepotismo na administração fiscal nacional ao longo dos anos. Após um processo legal e isolado de contratação iniciado em 2014, o número de funcionários públicos na DGCI está a aumentar por meio de nomeações irregulares³⁰. É importante salientar que a DGA se recusa a receber esses empregados irregulares (ou estagiários, como são conhecidos). A DGCI deve continuar a recusá-los e o Ministro da Economia e Finanças deve enviar uma mensagem clara de apoio à DGCI sobre este assunto.

50. Embora a lei exija³¹ um concurso público para a nomeação de novos funcionários públicos, as práticas de contratação não obedecem essa lei. O quadro jurídico para a contratação de funcionários é adequado, mas não é respeitado. Os novos funcionários são indicados por pessoas poderosas ou influentes e contratadas através dum processo pouco transparente por prazo determinado, que nunca chega a término. Durante a missão, o pessoal sénior não conseguiu identificar os requisitos para a contratação em alguns dos casos solicitados na DGCI. Uma missão de assistência técnica anterior³² identificou a diferença entre o número de funcionários que recebem

³⁰ Em janeiro de 2018 e em julho de 2019 havia 462 e 513 funcionários, respetivamente, a receber salários sem que nenhum concurso tivesse sido realizado.

³¹ O Decreto 30-A/92 prevê o concurso público como a forma de contratação de funcionários públicos.

³² Zayda Manatta et al. *Desafios e Oportunidades para o Incremento de Receitas*. Bissau: FAD/FMI, 2018. Menos de 20% dos funcionários da DGCI foram contratados por concurso público.

salários e o de funcionários que recebem incentivos – pois os incentivos podem ser pagos sem o envolvimento do Ministério da Função Pública. Há funcionários irregulares a receber apenas os incentivos, mas sem salário, para ocultar a prática da contratação ilegal. As pessoas que não recebem salários também não devem receber incentivos.

51. Depois de quebrar o *status quo* de nepotismo³³ e influência política em 2015, a DGCI está a retroceder no processo de seleção de funcionários. Relatórios de assistência técnica anteriores³⁴, corroborados por informações do pessoal sénior, concluíram que o número de funcionários é suficiente, mas carece de qualificações adequadas. Em 2014, foi organizado um concurso público para a contratação de funcionários altamente qualificados. Este concurso – de 2015 – foi o último concluído no país e desde então os sucessivos governos voltaram atrás e mais uma vez começaram a contratar pessoas pouco qualificadas através do nepotismo e compadrio.

52. Os salários não têm sido pagos em dia, aumentando as vulnerabilidades de corrupção. Os salários têm sido pagos um ou dois meses após a data de vencimento desde o ano passado – apesar desta situação não justificar a corrupção, é inegável que as vulnerabilidades aumentam se os funcionários não tiverem as suas necessidades básicas satisfeitas. Não há plano de carreira, plano de promoção, deveres e direitos para os funcionários da DGCI. É preciso desenvolver uma lei específica que preveja deveres, responsabilidades e direitos para cada cargo dentro da DGCI.

53. Os quadros superiores são cruciais no processo de modernização, precisam ser contratados com base em critérios técnicos, estejam comprometidos com as reformas e serem capazes de ser agentes da mudança. Alguns chefes pouco qualificados não entendem as oportunidades de modernização e os benefícios da transparência na DGCI e continuam a aplicar práticas arraigadas e não a lei. Alguns diretores e chefes foram contratados com base em critérios que não a competência técnica. Infelizmente, esses têm capacidade limitada para interpretar a lei, resultando na falta de coerência entre o quadro jurídico e o trabalho na prática. Ademais, a elevada rotatividade dos Diretores-Gerais e do pessoal sénior – por exemplo, houve três Diretores-Gerais em menos de um ano – desestabiliza o processo de governação.

Alfândegas (DGA)

54. Todo o pessoal que desempenhe missões e tarefas aduaneiras, incluindo os funcionários do Ministério do Interior responsáveis pela fiscalização aduaneira e pela luta contra o contrabando, deve prestar contas ao Diretor-Geral das Alfândegas. A fiscalização aduaneira, a guarda das fronteiras e a deteção dos contrabandos são da responsabilidade da Brigada de Ação Fiscal, que faz parte da Guarda Nacional do Ministério do Interior. Apesar de trabalhar diariamente com os serviços da DGA, não há uma Brigada de Ação Fiscal sob a tutela do Diretor-Geral das Alfândegas. Os agentes da DGA e da Brigada de Ação Fiscal têm estatutos, direitos, obrigações e

³³ Em 2014/2015 a DGCI realizou um concurso público aberto – o primeiro no país – com o apoio do FAD.

³⁴ Zayda Manatta *et al.* *Desafios e Oportunidades para o Incremento de Receitas*. Bissau: FAD/FMI, 2018.

poderes administrativos diferentes. A atual separação em dois serviços resulta em falta de coordenação, duplicação e afeta negativamente a disponibilidade e motivação do pessoal. Um relatório anterior da sede descreve em pormenor o processo para identificar a real necessidade em termos de pessoal e selecionar funcionários qualificados da BAF para satisfazer esta necessidade³⁵.

55. De acordo com representantes do setor privado³⁶, funcionários da DGA taxam diversos procedimentos sem que para tal haja uma base jurídica claramente definida e estas taxas não são contabilizadas. Um relatório anterior do FAD explicita que alguns funcionários irregulares (que não recebem salários) foram pagos em dinheiro diretamente pelos despachantes aduaneiros, para cada tarefa realizada. Quanto mais procedimentos, mais pagamentos são exigidos, o que constitui uma violação de princípios éticos. A remuneração e os pagamentos pessoais por tarefa devem ser substituídos por um salário suficiente e transparente, que pode ter uma componente de incentivo razoável, paga pelo Governo para incentivar a modernização.

56. A falta de formação aduaneira provoca a falta de processos padronizados e controlos ineficientes. Não há programas de formação dentro da instituição nem para os novos nem para os antigos funcionários que, portanto, não estão a seguir os padrões das melhores práticas. A DGA não aplica princípios aduaneiros modernos e a ausência de manuais de procedimentos para organizar a legislação e os regulamentos assim como a falta de procedimentos de trabalho padronizados dificulta a aplicação de reformas, em particular na área de controlos.

Recomendações a curto prazo

- A DGCI deve aplicar um plano de carreira baseado em processos transparentes de contratação e remuneração por mérito;
- Unificar todos os controlos sobre bens fora da alçada das Alfândega sob a gestão da DGA.
- Rever o regime de remuneração da DGA para promover a modernização das Alfândegas para mudar o *status quo* e abolir as más práticas.

F. Uso Intensivo de Soluções Informáticas

Cobrança de impostos internos (DGCI)

57. A execução do plano estratégico de tecnologias da informação da DGCI deve ser priorizada para melhorar as disposições de governação. Com a intenção de superar o deficiente nível de desenvolvimento das tecnologias da informação, a DGCI desenvolveu, com o FAD/FMI, uma visão de longo prazo das necessidades institucionais nesta área, incluindo investimentos em

³⁵ Montagnat-Rentier, Gilles *et al.* *Reformas Estruturais para Modernizar a Administração Aduaneira*. Bissau: FAD/FMI, 2018.

³⁶ Montagnat-Rentier, Gilles *et al.* *Reformas Estruturais para Modernizar a Administração Aduaneira*. Bissau: FAD/FMI, 2018.

infraestruturas de tecnologias da informação e um guia para melhorar o sistema informático para que a DGCI consiga alcançar os resultados esperados. Este plano estratégico é uma diretriz para modernizar o sistema informático, que permite o controlo das ações dos funcionários e a rastreabilidade dos processos executados na DGCI. A Direção de Serviços de Informática deverá acompanhar o plano e atualizá-lo mensalmente, sob a supervisão direta e efetiva do Diretor-Geral.

58. A declaração eletrónica de impostos obteve um sucesso notável no país e deve ser alargada a todas as declarações. O sistema informático deverá ser capaz de transferir automaticamente as informações das declarações de impostos para uma base de dados com armazenamento centralizada. As declarações eletrónicas para autoliquidação promovem o cumprimento voluntário das obrigações por parte dos contribuintes e minimizam a intromissão dos agentes fiscais nos contribuintes cumpridores. A arquitetura utilizada para as atuais declarações do imposto retido na fonte e a do imposto sobre os rendimentos (em folhas de cálculo Excel) deve ser alargada a outros impostos, tendo em vista a sua eficiência e facilidade de utilização, e substituir a captura manual de dados.

59. O governo tem de garantir a troca de informações entre a DGCI e a DGA, o Tesouro e o Instituto Nacional de Segurança Social. Apesar de todos os acordos para este fim já terem sido assinados pelos Diretores-Gerais da DGCI, da DGA, do Tesouro e do INSS, esta troca de informações ainda não começou devido a problemas na definição das responsabilidades administrativas/financeiras. Esta troca de informações trará transparência e responsabilização pelas operações entre as entidades públicas e ajudará a aumentar a mobilização de receitas fiscais.

60. A DGCI precisa desenvolver a capacidade do seu pessoal no desenvolvimento de programas informáticos para garantirem a sua autonomia. Dos 13 funcionários da Direção de Serviços de Informática, apenas três estão aptos a trabalhar no desenvolvimento de *software*. Novas soluções informáticas podem reduzir os pontos de contacto entre os contribuintes, oferecendo soluções modernas e transparentes que podem ajudar a detetar e prevenir comportamentos antiéticos. Será preciso contratar de 6 a 10 profissionais especializados em tecnologias da informação, através de concurso público, para desenvolver um sistema informático modernizado de forma permanente, para além de dar formação aos demais profissionais.

Alfândegas (DGA)

61. Apesar dos avanços na melhoria da rede informática já alcançados fora de Bissau, a utilização do sistema informático ainda é limitada devido à falta de formação. As operações aduaneiras devem ser verdadeira e totalmente automatizadas para reduzir as interações pessoais e garantir a integridade das decisões, o que requer o uso do sistema informatizado pelos funcionários e a eliminação de rotinas manuais que atualmente duplicam os processos. O sistema informático já permite um procedimento simplificado para sanear e manter registos eletrónicos de bens de baixo preço – inferior a um pequeno limiar. Porém, uma antiga solução de livro de papel continua vigente para o seu desalfandegamento.

62. A migração do Sistema Automatizado de Dados Aduaneiros++ (Sydonia³⁷) para o Sydonia World deve ser considerada. Tanto os exportadores como os importadores têm reclamado que o processo de desalfandegamento é demasiado obsoleto, caro, não transparente e lento. O Sydonia World apoia soluções mais atempadas e precisas, especialmente a digitalização, conferindo transparência e agilidade aos processos de importação e exportação.

Recomendações a curto prazo

- Promover a troca de informações entre a DGCI e a DGA, o Tesouro e o INSS;
- A DGCI deverá contratar entre 6 e 10 especialistas em desenvolvimento informático, por via de concurso público, e formar este pessoal;
- A DGA deverá garantir o uso do sistema informático em todas as estâncias aduaneiras e assim eliminar procedimentos manuais.

G. Transparência, Prevenção e Sanções

Cobrança de impostos internos (DGCI)

63. Não há transparência nos planos da DGCI. As informações sobre planos estratégicos e operacionais, indicadores, metas e resultados são entregues apenas ao Ministro da Economia e Finanças. Em 2015 foi desenvolvido um sítio da DGCI, mas as suas informações mais recentes são de julho de 2016. A falta de informação impede que a Assembleia Nacional Popular e a sociedade civil os acompanhem e outros desempenhem funções de supervisão.

64. O quadro jurídico de controlo interno é adequado, apesar da falta de resultados. A Direção de Auditoria Interna é composta por 11 funcionários, que nos últimos anos relataram limitações e falta de apoio para realizar o seu trabalho e que nunca receberam formação. Em princípio deveriam ser entregues ao Diretor-Geral relatórios de auditoria específicos, mas o pessoal sénior das áreas auditadas não recebeu nenhum relatório para comentá-lo ou implementar medidas. Nem o plano de auditoria interna de 2019 nem o relatório de execução dos anos anteriores foram fornecidos à missão.

65. No âmbito externo, parece não haver cooperação suficiente entre a Direção de Auditoria Interna e as firmas de auditoria externa. A equipa da Direção de Auditoria Interna não trabalha em estreita colaboração com o IGF, tal como está previsto. Ambos foram incapazes de fornecer qualquer informação sobre quando a última interação com o Tribunal de Contas ocorreu.

66. As diretrizes de integridade não são claras e o sistema para detetar e punir irregularidades raramente é acionado. Não são aplicadas as regras para declaração de bens, diretrizes sobre o conflito de interesses ou obrigatoriedade de produção de relatórios sobre as

³⁷ O SYDONIA é um sistema informático projetado pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED) para administrar as Alfândegas dum país.

prendas. Está a ser desenvolvido um projeto de Código de Ética que servirá de orientação para os funcionários sobre o seu comportamento, que ainda carece de discussão e aprovação. Nos últimos 4 anos foram abertos apenas 2 processos para apurar irregularidades e aplicar sanções a funcionários públicos e apenas um deles foi concluído.

Alfândegas (DGA)

67. Tal como acontece na DGCI, não há transparência nos planos e resultados da DGA. O plano estratégico da DGA desenvolvido para o período de 2014 a 2017 foi estendido até 2020, mas foi enviado apenas ao Ministério das Finanças. Não há uma aprovação formal do Ministro, que apenas é notificado. A DGA não tem um sítio na Internet para passar informações à sociedade civil e a outras entidades que desempenham funções de supervisão.

68. Segundo relatado à missão, faltam conhecimentos, condições materiais e apoio à Direção de Auditoria Interna. Há uma nova equipa composta por técnicos que não receberam formação. A missão de governação não recebeu os relatórios de atividades dos anos anteriores, apesar de os ter solicitado. Segundo informações prestadas por funcionários, faltava à equipa de auditoria interna anterior conhecimentos e formação. O plano de auditoria interna de 2019 também não foi entregue à missão.

69. Não existe cooperação entre a Direção de Auditoria Interna e as firmas de auditoria externa. A equipa da Direção de Auditoria Interna não trabalha em estreita colaboração com o IGF. O Tribunal de Contas só se interessa pelos aspetos financeiros da administração aduaneira. Informações das autoridades da DGA indicam que a última visita do Tribunal de Contas ocorreu em 2015, para analisar os resultados de 2011 e 2012.

70. Não há um Código de Ética em vigor, embora o sistema para detetar e punir irregularidades esteja sendo aplicado. Está a ser desenvolvido um Código de Ética para contornar a ausência de regras sobre declaração de bens, diretrizes sobre conflitos de interesses ou a comunicação obrigatória de presentes recebidos. Nos últimos 6 anos foram abertos 11 processos para investigar e aplicar sanções a funcionários públicos por possíveis irregularidades e todas elas foram confirmadas. Dois deles foram enviados ao Ministério Público para a apuração criminal.

Recomendações a curto prazo

- Tanto a DGCI como a DGA devem elaborar novos sítios que incluam: serviços aos contribuintes, serviços para importadores e exportadores, mecanismos de prestação de contas e mais transparência através da divulgação de taxas, leis e decisões judiciais.

IV. QUADRO JURÍDICO E REGULAMENTAR

A. Tribunais, Transparência e Direitos de Propriedade

71. Há várias áreas a melhorar no sistema judicial da Guiné-Bissau para se abordar, entre outras, as elevadas custas judiciais, os atrasos processuais e a falta de controlos eficazes. As custas judiciais são proibitivas e limitam o acesso à justiça; não são cobradas de modo a permitir o efetivo acesso à Justiça, mas sim proporcionalmente ao valor da causa. O trâmite nos tribunais é manual, o que pode resultar no extravio do processo e em atrasos na consulta de informações. As autoridades criaram um tribunal comercial de primeira instância em 2010 para julgar questões comerciais como insolvência, falência e dívidas comerciais, com três magistrados nesta instância e um ao nível de recursos. Com a aplicação das regras processuais da OHADA, houve uma melhoria na tramitação dos processos comerciais. Porém, há indicações de que os atrasos persistem e talvez haja a necessidade de controlar a aplicação das regras da OHADA³⁸. A ausência de controlos sobre o Judiciário e da publicação das decisões judiciais (ver abaixo) contribuem para a perceção de que a justiça não é independente³⁹.

72. Em termos de transparência, existem deficiências significativas na comunicação de dados públicos, inclusivamente no que se refere a leis, portarias e decisões judiciais. Não há a publicação regular de leis e decisões, seja em cópia impressa ou em linha. As leis são publicadas no Boletim Oficial uma vez por ano e às vezes com maior frequência se forem emitidas por um Ministério como suplemento, ou seja, o custo de publicação neste caso é suportado pelo Ministério emissor. Frequentemente, os participantes do mercado e os funcionários públicos não sabem qual é a lei aplicável ou como interpretar a miríade de disposições aplicáveis às transações comerciais⁴⁰. As decisões judiciais não são amplamente divulgadas nem existe uma base de dados de legislação e decisões à qual os profissionais do direito possam ter acesso⁴¹. Esta situação fomenta a arbitrariedade na tomada de decisões, bem como tratamento discricionário e atrasos (e o seu corolário, o tratamento preferencial)⁴².

³⁸ Em 2018/2019 291 dos 371 casos processados estavam pendentes no Tribunal de Comércio. E em 2017/2018, 436 dos 508 casos processados estavam pendentes. (Fonte: relatório interno do Tribunal de Comércio)

³⁹ Cf. Índice de Liberdade Económica (2019) e o índice Ibrahim (2017). O Ministério da Justiça está a propor uma revisão da Lei Orgânica do Estatuto do Poder Judiciário recomendando auditorias externas – solicitámos uma cópia para revisão.

⁴⁰ Por exemplo, os exportadores de caju têm de fazer pagar pelo menos 13 encargos e taxas diferentes e fornecer 15 documentos diferentes para obter uma licença de exportação. Cf. relatório de Assistência Técnica do FMI, Reformas fiscais para a equidade e o crescimento (Março de 2019).

⁴¹ De acordo com informações recebidas, a Universidade de Bissau está a realizar vários projetos de criação de compêndios de leis e respetivas alterações, mas estes projetos carecem de recursos e são totalmente voluntários.

⁴² A publicação na Internet não traria os mesmos custos das cópias impressas. Apesar da aparente baixa taxa de acesso à Internet, dentro de aproximadamente um mês deverá chegar ao país um cabo submarino que melhorará a ligação à Internet, como parte

73. O registo dos direitos de propriedade deve ser facilitado para criar maior certeza e fomentar a atividade comercial. Na Guiné-Bissau há diferentes formas de aquisição de propriedade⁴³, mas um imóvel não pode ser transferido ou utilizado como garantia se não estiver registado. Poucas pessoas estão cientes do registo obrigatório e, portanto, muitos não registam os seus bens, o que gera uma taxa de ausência de registo de cerca de 90%. Além disto, as taxas de registo são proibitivas e altamente discricionárias, muitas vezes decididas aleatoriamente pelos funcionários do registo (foram relatadas taxas de até 50% do valor venal). O registo não é eletrónico e é processado manualmente em livros. Uma prioridade neste particular é a digitalização do registo predial rústico, com o registo a ser feito eletronicamente, e as taxas reduzidas ao custo marginal das operações. Igualmente, o registo dos bens móveis é também através de um sistema manual, cujo acesso é complicado, tanto para os funcionários como para o público (utente). Este registo também deve ser digitalizado, tanto para a tramitação do registo como para o acesso aos registos históricos⁴⁴.

Recomendações a curto prazo

- Rever a legislação para que o nível tabelado das custas judiciais permita o efetivo acesso à Justiça.
- Garantir que as taxas sejam afixadas de forma transparente nos tribunais, nos notários e no Registo Predial.
- Publicar as leis à medida que são promulgadas e divulgar as suas principais disposições (em linha).
- Publicar as decisões judiciais finais (em linha).
- Criar sítios de Internet para organismos públicos e os tribunais, com informações atualizadas.
- Publicar informações no sítio de cada tribunal sobre o número de colaboradores, vagas e processos (casos de corrupção, CBC/FT, insolvência e execução hipotecária e casos fundiários em 2016, 2017, 2018 e seguintes. Especificar quantos estão pendentes e quantos estão encerrados).
- Garantir que as taxas de registo de imóveis são uniformes, acessíveis e públicas.

dum projeto financiado pelo Banco Mundial. A taxa de alfabetização na Guiné-Bissau, em 2015, era de cerca de 59,8% (fonte: [KNOEMA](#))

⁴³ Por exemplo, mediante contrato de transferência de propriedade num notário ao abrigo do Código Imobiliário Nacional; herança (incluindo com subdivisões do imóvel); transferências em determinadas áreas onde a Lei de Terras permite aos ocupantes declarar a transferência para outra pessoa (com demarcação feita por peritos baseada no mapa de localização e o envolvimento dos Ministérios das Obras Públicas (documento de concessão), das Finanças (título de propriedade) e da Justiça (registo final) para emitir os documentos legais necessários, com o Ministério das Finanças a avaliar o terreno.

⁴⁴ Não conseguimos marcar uma reunião com representantes do Registo Predial do Ministério da Justiça. Esta informação é proveniente dum relatório de assistência técnica do FMI, Reformas fiscais para a equidade e o crescimento (Março de 2019), Departamento de Finanças Públicas, e foi corroborada com base em entrevistas com participantes do mercado e do Ministério da Justiça.

Recomendações a médio prazo

- Digitalizar o registo predial e garantir a cobertura nacional.

B. Combate à Corrupção e ao Branqueamento de Capitais

Riscos de corrupção

74. As vulnerabilidades de governação, o produto de crimes e os controlos deficientes da corrupção geram riscos de corrupção na Guiné-Bissau. As vulnerabilidades de governação generalizadas, em particular na área fiscal, criam uma exposição significativa ao desvio de recursos estatais, ao abuso de cargo e à evasão fiscal facilitada por funcionários corruptos. Por exemplo, a discricionariedade na cobrança das numerosas e não transparentes taxas (tal como na exportação de caju exige o pagamento de mais de uma dúzia de taxas) e na concessão de isenções fiscais tornam os funcionários relevantes vulneráveis ao abuso de cargo e ao suborno. A corrupção também é generalizada nas prestações de serviços públicos básicos e é crítica na administração da justiça. A Guiné-Bissau é vítima de crimes ambientais, tais como pesca ilegal, exploração madeireira e colheita de caju, com os criminosos tentando corromper os funcionários em órgãos de controlo relevantes, como as alfândegas. As deficiências nos controlos de corrupção, tanto preventivos como repressivos, são incapazes de limitar as corrupções decorrentes destas vulnerabilidades de governação e destes crimes.

75. A atividade estrangeira de tráfico de droga também coloca riscos significativos de corrupção na Guiné-Bissau. A localização na África Ocidental, as deficiências nos controlos fronteiriços, incluindo no porto de Bissau, e as 87 ilhas costeiras maioritariamente desabitadas tornam o país atrativo, como centro de trânsito para o tráfico de cocaína da América do Sul para a Europa. Pormenores nos processos judiciais de estrangeiros relativo ao tráfico de droga na da Guiné-Bissau indicam que os traficantes procuram a ajuda de funcionários guineenses⁴⁵ e as apreensões recentes indicam que a quantidade de droga que transita pelo país é considerável⁴⁶.

76. As autoridades guineenses têm uma noção geral dos riscos de corrupção, mas não dispõem duma estratégia nacional clara de luta contra a corrupção. Os líderes políticos estão cientes dos principais riscos da corrupção, da sua relevância e falam abertamente sobre a necessidade de mudança. A maioria dos ministérios, direções e serviços de tutela entende os riscos de corrupção específicos das suas respetivas áreas. A Polícia Judiciária conhece em pormenor os principais setores, os métodos e as tipologias da corrupção, bem como as vulnerabilidades de governação que dão origem a

⁴⁵ Em 2014 e 2016, altos funcionários guineenses declararam-se culpados nos tribunais americanos por conspiração para a importação de drogas para os Estados Unidos.

⁴⁶ Em 9 de março de 2019, o governo da Guiné-Bissau apreendeu 789 kg de cocaína. Em 2 de setembro de 2019, o governo apreendeu 1.947 kg de cocaína. Ambas as operações foram lideradas pela Polícia Judiciária da Guiné-Bissau com a participação da Unidade de Crimes Transnacionais.

este tipo de crime. É fundamental traduzir a noção dos riscos de corrupção em estratégias nacionais claras e em mecanismos de coordenação para combatê-la.

Quadro jurídico e institucional de luta contra a corrupção

77. A Guiné-Bissau dispõe de alguns elementos dum quadro institucional e jurídico anticorrupção. A legislação anticorrupção inclui o Código Penal, o Código de Processo Penal, a Lei Uniforme sobre Branqueamento de Capitais adotada em 2018 e a Lei 14/97 sobre Cargos Políticos. As investigações criminais de atos de corrupção são instruídas pelo Ministério Público e conduzidas, na sua maioria, pela Polícia Judiciária. Os casos de corrupção são julgados pela justiça ordinária (Tribunais). A Alta Autoridade para a luta Contra a Corrupção tem a missão de combater a corrupção, inclusivamente recebendo as declarações de bens de altos funcionários, mas não está operacional. A Célula Nacional de Tratamento de Informações Financeiras (CENTIF) é responsável pela coordenação das atividades de combate ao branqueamento de capitais e pela recolha, análise e divulgação de informação financeira.

78. Há lacunas importantes na criminalização dos delitos de corrupção no Código Penal guineense. Os principais delitos de corrupção, tais como dar e receber vantagens indevidas (suborno), desvio de fundos e uso abusivo de bens são criminalizados. O Código Penal, porém, contém lacunas na criminalização de crimes de corrupção que podem prejudicar a eficácia dos esforços da luta contra a corrupção e que precisam de ser colmatadas (Caixa 3). As autoridades também são fortemente incentivadas a considerar a criminalização do enriquecimento ilícito.

Caixa 3. Lacunas Seleccionadas na Criminalização de Casos de Corrupção⁴⁷

- Ao contrário da promessa ou efetivação dum suborno, a oferta de suborno não é criminalizada.
- É preciso provar que o funcionário deu o seu consentimento e estava ciente do benefício dado para que uma pessoa seja responsável pelo pagamento indireto dum suborno.
- No caso do recebimento indireto do suborno, é preciso provar que o funcionário estava ciente dos atos específicos do seu intermediário e o funcionário não é punido quando, antes de cometer o ato, voluntariamente rejeita a promessa ou devolve os bens.
- Tanto o Código Penal como o Código de Processo Penal utilizam o termo "funcionário público" em delitos de corrupção, mas não o define.
- O abuso de cargo só é criminalizado se cometido por titulares de "cargos políticos" e o abuso de cargo por qualquer outro funcionário público não é criminalizado.
- Pagar um suborno a funcionários públicos estrangeiros e de organizações públicas internacionais também não é criminalizado.

Fonte: Corpo técnico do FMI.

⁴⁷ Uma análise abrangente da criminalização de práticas corruptas em Guiné-Bissau está disponível na Revisão da Implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2017).

79. É necessário reforçar as disposições legais sobre a obstrução da justiça e instituir medidas de proteção a testemunhas e delatores. A Guiné-Bissau criminaliza as ameaças contra um juiz por pessoa investida de autoridade política, pública, militar ou policial a fim de impedir o livre exercício das funções do juiz, disposição que deve ser ampliada para incluir as ameaças feitas por qualquer pessoa contra os juizes. O uso da intimidação para interferir no exercício das funções oficiais dum juiz ou agente da lei também deve ser criminalizado. Outro elemento de obstrução da justiça que é preciso criminalizar é a obstrução à prestação de depoimento ou à produção de provas. A Guiné-Bissau deve desenvolver medidas para proteger testemunhas, delatores e infratores que cooperam com as autoridades.

80. A Guiné-Bissau precisa desenvolver medidas preventivas abrangentes de luta contra a corrupção. É importante desenvolver um quadro abrangente para a prevenção de conflitos de interesses. A operacionalização do quadro de conflitos de interesses deve ser priorizada nas áreas que apresentam riscos significativos de corrupção, como a concessão de isenções fiscais pela comissão de isenções. Também devem ser desenvolvidos códigos de conduta para promover a integridade, honestidade e responsabilidade, inclusivamente dos Magistrados judiciais e do Ministério Público. As medidas de transparência apontadas nas secções anteriores devem passar a fazer parte do sistema de prevenção da corrupção.

Implementação de um quadro de luta contra a corrupção

81. O quadro de declaração de bens não está operacional e deve ser reformado. A Alta Autoridade para a luta Contra a Corrupção está autorizada a receber as declarações de bens dos altos funcionários, mas não tem recursos nem competências para fazer cumprir a apresentação obrigatória de tais declarações e verificar a sua exatidão. O regime de declaração de bens deve ser reformado, incluindo o seu quadro legislativo e institucional. A declaração obrigatória deve ser ampliada para cobrir todas as pessoas politicamente expostas (PPE), tal como está previsto nas normas do Grupo de Ação Financeira, e nos ativos detidos beneficentemente e no exterior. O quadro deve ser reforçado mediante a publicação na Internet das declarações, bem como pela possibilidade de impor sanções eficazes e dissuasoras em caso de não apresentação ou apresentação de declarações falsas.

82. A avaliação da eficácia da aplicação da lei anticorrupção é dificultada pela ausência dum sistema nacional de estatísticas criminais⁴⁸. Estas estatísticas devem ser recolhidas desagregadamente por infração, situação do processo e seu resultado e devem permitir a monitorização de processos individuais nas diferentes fases de investigação, acusação e julgamento. O sistema nacional de estatísticas deve também incluir os dados sobre a cooperação internacional, bem como sobre os montantes apreendidos, congelados e confiscados. O Gabinete das Nações

⁴⁸ As autoridades de Guiné-Bissau não forneceram estatísticas requeridas. A análise abaixo é baseada em discussões com as autoridades de Guiné-Bissau, sociedade civil, doadores, profissionais do direito, bem como uma revisão interna de informações públicas disponíveis.

Unidas para a Droga e a Criminalidade recolhe algumas estatísticas da justiça criminal na Guiné-Bissau relevantes para os seus projetos.

83. A Polícia Judiciária obteve algum sucesso na investigação de atos de corrupção, apesar das graves limitações de recursos. A luta contra a corrupção é uma das três principais prioridades da Polícia Judiciária, juntamente com o tráfico de drogas e o crime organizado. A Polícia Judiciária tem uma brigada especializada na luta contra a corrupção, centrada na investigação da corrupção e do branqueamento de capitais e é formada por 10 investigadores. As suas investigações de casos de corrupção cobrem vários setores, incluindo o suborno para facilitar a evasão fiscal, o tráfico de drogas, a extração ilegal de madeira e o desvio de recursos do Estado, que envolvem altos funcionários. A Polícia Judiciária tem a intenção de transformar a brigada anticorrupção numa célula anticorrupção mais especializada e independente, que deverá incluir cerca de 40 investigadores. Porém, a Polícia Judiciária enfrenta limitações significativas de recursos, uma vez que não dispõe de instalações permanentes e dum orçamento para a atividade operacional. Tanto a Polícia Judiciária como o Ministério Público têm de divulgar os detalhes de cada operação ao Ministério das Finanças para receberem financiamento para operações específicas, uma prática que tem um impacto negativo na independência operacional dos órgãos responsáveis pela aplicação da lei – é preciso aumentar o orçamento dedicado à atividade operacional e a sua autonomia orçamental.

84. A articulação entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público tem de ser reforçada. O Ministério Público chefia as investigações, emite autorizações para uma série de ações investigativas (por exemplo, buscas, detenções), inclusivamente pela Polícia Judiciária, e toma decisões sobre as acusações. Este órgão é formado por 87 procuradores, todos eles responsáveis pelas suas próprias investigações, mas a maioria deles assume a investigação dos casos da Polícia Judiciária. O número de casos de corrupção investigados é baixo e pode indicar acompanhamento insuficiente pelo escritório do Ministério Público sobre investigações de corrupção iniciadas pela Polícia Judicial. É preciso reforçar cooperação operacional entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público e assim garantir que os processos iniciados pela primeira recebam resposta atempada e acompanhamento adequado por parte do segundo. As autoridades têm de garantir que os poderes legais discricionários relacionados com a acusação de pessoas por crimes de corrupção serão exercidos para maximizar a eficácia da aplicação da lei. Neste sentido, o desenvolvimento de diretrizes de acusação poderia ajudar a gerar expectativas e tornar mais claros, tanto para o Ministério Público como para outros órgãos responsáveis pela aplicação da lei, em relação aos prazos de avaliação dos pedidos de autorização de ações policiais feitos aos procuradores, às bases para a aceitação dum caso pelo Ministério Público, à quantidade de provas necessárias para se avançar com a acusação, ao acompanhamento dos relatórios de informação financeira recebidos do CENTIF, aos comentários sobre a situação dos processos etc.

85. As sanções que têm sido aplicadas em casos de corrupção não parecem ser dissuasoras. As raras condenações em casos de corrupção não levam, na sua maioria, à prisão e já houve casos de absolvição de pessoas condenadas por motivos de saúde. A liberdade condicional é uma possibilidade e a sua concessão não tem em conta a gravidade da infração. O Estatuto Disciplinar

dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local prevê um sistema disciplinar, mas raramente é usado para resolver problemas de corrupção. Devem ser desenvolvidos processos para a exoneração ou suspensão de funcionários públicos acusados de corrupção, bem como para que todas as pessoas condenadas por crimes de corrupção deixem de poder ocupar cargos públicos.

86. A Guiné-Bissau não fez confiscos dos proveitos da corrupção. [a desenvolver depois de recebermos estatísticas relevantes das autoridades]. O valor dos proveitos da corrupção confiscados é baixo. Isto é explicado pelo número reduzido de condenações, a baixa taxa de aplicação de medidas provisórias e a capacidade insuficiente para conduzir investigações financeiras, inclusivamente devido à quantidade insignificante de informação financeira disponível para a investigação de delitos de corrupção. A eficácia do confisco também é prejudicada pelo quadro legal que permite a apreensão de bens e outros instrumentos utilizados para a corrupção apenas em determinadas circunstâncias e não permite o confisco do produto do crime que tenham sido agregados a bens adquiridos a partir de fontes legítimas. A recuperação de ativos, cujos montantes poderiam ser relevantes no contexto da Guiné-Bissau devido aos proveitos elevados e aos recursos orçamentais limitados, tem de se tornar um objetivo político na estratégia global da luta contra a corrupção.

Combate ao branqueamento de capitais

87. A Guiné-Bissau enfrenta riscos significativos de branqueamento do produto da corrupção interna. As autoridades classificam como alto o risco representado pelo branqueamento do produto da corrupção, mas indicam que uma parte significativa do produto da corrupção interna é branqueada no estrangeiro, incluindo em Portugal e noutros países da Europa Ocidental. Os principais métodos de branqueamento de capitais mencionados incluem a compra de imóveis, depósitos em dinheiro em bancos e branqueamento via comércio que utiliza as exportações de caju (a principal exportação da Guiné-Bissau).

88. A aplicação de medidas preventivas em relação a pessoas politicamente (PPE) expostas constitui um desafio. A ampla economia paralela e a utilização generalizada de numerário, mesmo em transações relevantes, dificultam as medidas preventivas dos bancos exigidas para as PPE. Medidas reforçadas de diligência prévia, tais como investigação de riqueza e fonte de recursos, são impedidas pela incapacidade de distinguir os rendimentos legítimos dos possíveis proveitos da corrupção. Dada estas dificuldades e o risco elevado de branqueamento do produto de crimes, incluindo a corrupção, o nível de denúncias por parte dos bancos na Guiné-Bissau é baixo. Os bancos relatam que a identificação de PPE é facilitada por se tratar dum país pequeno, mas é difícil identificar os associados das PPE. Para além disto, a legislação CBC/FT, alterada em 2018 com a intenção de transpor a Diretiva de CBC/FT da UEMOA⁴⁹, não exige a aplicação de medidas preventivas relativas às PPE, aos familiares e parceiros das PPE nacionais. As instituições financeiras não são obrigadas a considerar uma pessoa como PPE até que esta ocupe um cargo público

⁴⁹ A submissão do regime guineense de CBC/FT a uma avaliação abrangente pelo Grupo Intergovernamental de Ação contra o Branqueamento de Capitais na África Ocidental (GIABA) está programada para 2020-2021.

significativo por um período de pelo menos um ano, o que representa uma lacuna significativa num contexto de frequentes mudanças em cargos públicos importantes. As medidas preventivas relacionadas com as PPE estão praticamente ausentes em outros setores, tais como instituições financeiras não bancárias e mediadores imobiliários.

89. Declarações exaustivas e públicas dos bens das PPE podem constituir uma ferramenta de baixo custo e impacto elevado na prevenção do branqueamento do produto da corrupção.

Um regime reforçado de declaração de ativos servirá de apoio à aplicação de medidas preventivas relativas às PPE por instituições financeiras (incluindo instituições localizadas no estrangeiro) e à notificação de transações suspeitas. Tais relatórios têm o potencial de gerar investigações criminais, incluindo por agências policiais estrangeiras em relação à atividade de PPE nacionais em jurisdições estrangeiras, o que é particularmente relevante dada a falta de condenações e sanções dissuasoras por crimes de corrupção na Guiné-Bissau.

90. A supervisão da conformidade das instituições financeiras com as suas obrigações de CBC/FT, incluindo as relacionadas com as PPE, deve ser reforçada, tanto ao nível regional como nacional.

A Comissão Bancária do BCEAO é responsável pela supervisão de CBC/FT dos bancos na Guiné-Bissau. As autoridades e os bancos relataram que as inspeções diretas de CBC/FT dos bancos são raras e algumas delas têm um componente de CBC/FT. As autoridades manifestaram o seu apoio ao reforço da supervisão de CBC/FT dos bancos, incluindo a implementação de medidas relacionadas com as PPE. A supervisão de CBC/FT de determinadas empresas e profissões não financeiras⁵⁰ e instituições financeiras não bancárias ainda não começou. Esta supervisão é da competência das autoridades nacionais.

91. A aplicação da lei deve usar a informação financeira nas investigações de corrupção. De acordo com o CENTIF, o número de transações suspeitas relatadas tem aumentado nos últimos anos, mas ainda é baixo, particularmente com respeito às PPEs, e submetidos apenas por bancos, a maioria por subsidiárias de bancos internacionais. O CENTIF disseminou os relatórios para o escritório do Ministério Público, que não foram usados para investigações. O uso mais eficaz da informação financeira pode ajudar na deteção e investigação de atos de corrupção e na recuperação de ativos. A CENTIF reforçou a sua capacidade de compilar e analisar os relatórios que recebe e candidatou-se a membro do Grupo Egmont de Unidades de Informação Financeira para fortalecer a sua cooperação internacional na troca de informações com contrapartes estrangeiras.

92. As pessoas coletivas são vulneráveis à facilitação do branqueamento de capitais provenientes de corrupção. O Centro de Formalização de Empresas possui um registo de empresas que recolhe informações sobre a titularidade legal das empresas registadas na Guiné-Bissau, mas não existe qualquer requisito para comunicar informações sobre usufruto. Os órgãos responsáveis pela aplicação da lei relataram que as informações sobre a titularidade legal estão disponíveis

⁵⁰ Atividades e profissões não financeiras designadas refere-se a: a) Casinos, b) Mediadores imobiliários, c) Comerciantes de metais preciosos, d) Comerciantes de pedras preciosas, e) Advogados, notários, outros profissionais jurídicos e contabilistas independentes, f) Fideicomissários e prestadores de serviços a empresas.

mediante solicitação e, na maioria dos casos, atempadamente, mas os bancos, que são obrigados a recolher as informações sobre o usufruto, mostram baixos níveis de cooperação. Como resultado, as pessoas coletivas com estrutura empresarial estratificada, em particular com uma camada de empresas constituídas no estrangeiro, são vulneráveis ao abuso de branqueamento de capitais. O quadro jurídico é ambíguo ao exigir a identificação do usufrutuário "quando for o caso", o que é contrário às normas internacionais. Para além disto, não há nenhuma exigência legal para as instituições financeiras de conhecer a natureza titularidade da propriedade e da estrutura de controlo dos clientes – pessoas coletivas.

Recomendações a curto prazo

- Reformar o regime de declaração de ativos, que deverá: i) cobrir todas as PPE, tal como são definidas pelas normas do Grupo de Ação Financeira, e os membros da sua família ii) abranger os ativos detidos beneficentemente (usufruto) e no exterior, iii) disponibilizá-lo ao público, na Internet, iv) permitir a imposição de sanções dissuasoras por não apresentação ou apresentação de declaração falsa.
- Conceder os recursos necessários, incluindo um orçamento suficiente para as operações a realizar, aos órgãos responsáveis pela aplicação da lei, nomeadamente à Polícia Judiciária.
- Reforçar a autonomia orçamental da Polícia Judiciária e do Ministério Público.
- Desenvolver diretrizes que garantam que as competências discricionárias dos promotores sejam exercidas para maximizar a eficácia da aplicação da lei. Conceber uma estratégia nacional abrangente de combate à corrupção para enfrentar os riscos de corrupção no país.

Recomendação a médio prazo

- Salvar a independência operacional dos órgãos de investigação, do Ministério Público e dos tribunais da interferência política e influência indevida na investigação, acusação e condenação por corrupção e branqueamento do seu produto.
- Criar um sistema nacional de estatísticas criminais.
- Colmatar as lacunas da legislação penal guineense de acordo com as recomendações da Convenção das Nações Unidas de luta contra a Corrupção, nomeadamente sobre a criminalização dos delitos de corrupção.
- Estimular e monitorar os esforços da Comissão Bancária do BCEAO para fortalecer a supervisão da conformidade das instituições financeiras com as suas obrigações de CBC/FT, incluindo as relativas às PPE, tanto ao nível regional como nacional (Comissão Bancária do BCEAO).
- Apoiar os esforços do CENTIF de adesão ao Grupo Egmont de Unidades de Informação Financeira.
- Criar medidas de proteção a testemunhas e delatores.

C. Regulação do mercado e ambiente de negócios

93. O Relatório *Doing Business* do Banco Mundial de 2019 classifica a Guiné-Bissau em 158º e 175º lugares entre 190 economias em termos de facilidade de abrir uma empresa e facilidade de fazer negócios, respetivamente. Como mostram estes resultados, muito mais necessita ser feito em Guiné-Bissau para melhorar o ambiente de negócios, que, por sua vez, poderia ajudar a impulsionar o desenvolvimento do setor privado.

94. O Centro de Formalização de Empresas (CFE) é um passo positivo para facilitar as operações empresariais na Guiné-Bissau. Antes da criação do CFE em 2011, eram necessários 200 dias para se registar uma empresa. Hoje, supostamente, demora um dia. O CFE tem no local representantes de todos os ministérios e organismos relevantes (Ministério das Finanças, Comércio, Imigração, Turismo e Indústria, da câmara municipal etc.). Este organismo retém uma parte das taxas para cobrir os seus custos e o restante vai para os respetivos serviços. Os números de contribuinte são integrados com a base de dados da DGCI. O risco de suborno é minimizado pela afixação de tabelas de taxas no local. Serão tomadas outras medidas de transparência relativas ao registo de empresas. Atualmente, o registo comercial não é totalmente eletrónico e não é de fácil acesso. As autoridades planeiam digitalizar o registo a fim de facilitar o acesso aos organismos públicos e ao público. Isto melhorará o cruzamento de dados pelas autoridades policiais e fiscais, bem como pelas organizações da sociedade civil, para monitorizar possíveis conflitos de interesse e vulnerabilidades de corrupção. Em última análise, esta base de dados pode ser integrada também com outras bases de dados nacionais e com a base de dados regional, OHADA. Como discriminado na próxima secção sobre CBC/FT, devem ser feitos esforços para incorporar informações sobre usufruto.

95. O ambiente regulatório pouco transparente e discricionário desincentiva a atividade empresarial, praticamente impedindo qualquer desenvolvimento significativo do setor privado. Grande parte da mão-de-obra está empregada no setor público ou na economia informal. Gerir uma empresa é complicado pela falta de informação clara – tanto para os empresários como para os funcionários públicos envolvidos. Muitas vezes diferentes funcionários exigem documentação e taxas diferentes, sendo que estas não são cobradas de forma transparente. Seria importante que as autoridades simplificassem o regime de cobrança de taxas e desenvolvessem ferramentas para explicar claramente ao mercado os requisitos regulamentares para todas as principais atividades comerciais (por ex., exportação de caju, licenças de pescas, venda de arroz e, por fim, mineração e turismo). O acervo público de instrumentos jurídicos em vigor, referido como medida de transparência acima, garantiria ainda condições equitativas mas não é insuficiente, uma vez que as leis podem ser escritas numa linguagem que não é acessível a todas as partes interessadas. Outrossim, o balcão de exportação de caju poderia ser transformado num balcão único para facilitar a emissão de licenças de exportação, agilizar os trâmites necessários para o efeito e dar transparência às taxas exigidas. Este balcão de exportação poderia ser alargado a outros bens essenciais.

Recomendações a curto prazo

- Publicar toda a legislação, decretos e regulamentos na Internet.
- Desenvolver guias em linguagem clara descrevendo obrigações fiscais, de licenciamento e outras obrigações regulamentares.
- Publicar o organograma de cada organismo público que cobra taxas nas respectivas repartições e na Internet.
- Garantir que as taxas são publicadas de forma transparente nas respectivas repartições e na Internet.
- Digitalizar os registos do CFE numa base de dados pública e pesquisável.
- Integrar a base de dados do CFE com a OHADA.
- Prestar serviços do CFE na Internet.

Recomendações a médio prazo

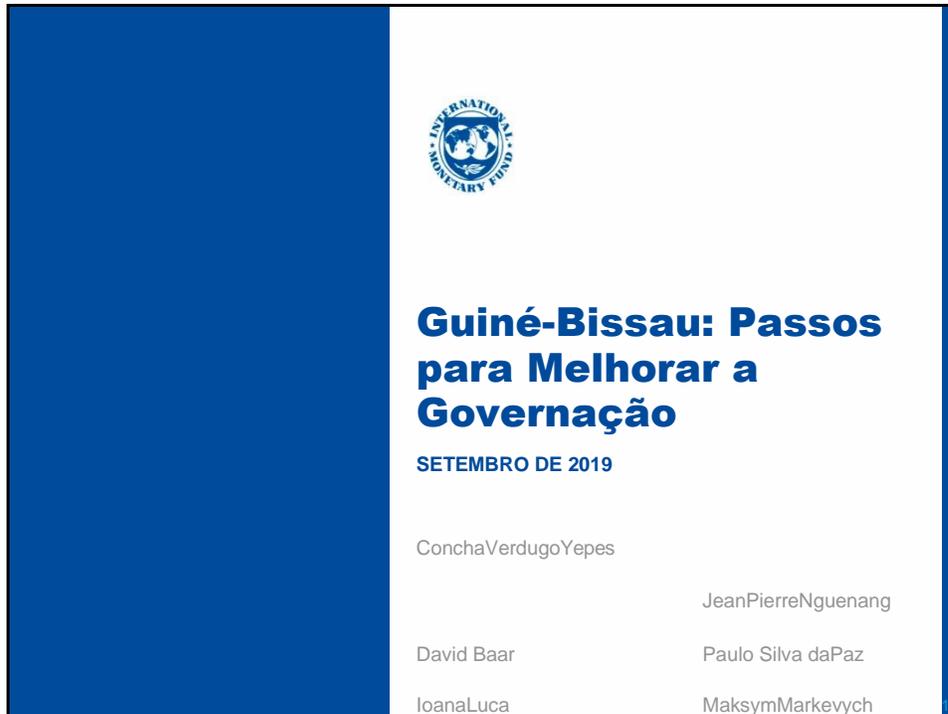
- Criar um balcão único para as exportações de caju.

Apêndice I. Recomendações Úteis sobre Administração Fiscal e Aduaneira em Relatórios Anteriores do Departamento de Finanças Públicas

DGCI			
Área	Recomendação	Relatório anterior	Novo prazo
Processos básicos	Implementação da estratégia de monitorização de grandes contribuintes apoiada pelo FMI	Jan 2018 Abr 2018 Jan 2019 Mai 2019	9 meses
	Promulgação do novo Código Geral Tributário e do novo Regime Sancionatório Fiscal	Abr 2018 (Relatório de SF)	9 meses
	Implementação da regra do imposto sobre o rendimento, que prevê a prefixação do montante devido para contribuintes do Grupo B pela DGCI	Ago 2018 Jan 2019	9 meses
	Instituição dum sistema bancário como principal forma de cobrança de receitas fiscais	Jun 2019 Visita do corpo técnico	2 anos
RH	Criar e aplicar um plano de carreira, com requisitos que respeitem a meritocracia e a escolaridade, baseados em procedimentos transparentes de contratação e remuneração baseados no mérito	Jan 2018	9 meses
	Avaliar o pagamento de benefícios apenas às pessoas desse plano de carreira	Jan 2018	2 anos
	Recusar, com apoio ministerial, a contratação de funcionários irregulares	Jan 2018	imediatos
	Prever em lei que é crime admitir, autorizar e a manter empregados irregulares e fantasmas a receber salários	-	1 ano
	Exigir licenciatura e conhecimentos específicos para se ser nomeado diretor de serviço	-	9 meses
Sistemas informáticos	Seguir o planeamento estratégico de TI	Jan 2016 Jan 2018 Jan 2019	imediatos

	Alargar as declarações fiscais eletrónicas a todos os impostos sob a sua administração	Jan 2018	2 anos
	Promover a troca de informações entre a DGCI e a DGA, o Tesouro e o INSS	Jan 2018 Jan 2019	6 meses
	Contratar de 6 a 10 especialistas em desenvolvimento de TI, através de concurso público, e formar o seu pessoal; abrir o concurso público	Jan 2019 Abr 2019	9 meses
Transparência, prevenção e sanções	A equipa de auditoria interna precisa do apoio da DGCI	-	imediatos
	Promover o desenvolvimento de capacidades	Jan 2019	1 ano
	Atualizar o sítio de Internet, incluindo serviços para os contribuintes	-	9 meses
DGA			
Área	Recomendação	Relatório anterior	Novo prazo
Processos básicos	Aplicar o processo revisto, aprovado em 2017	Set 2018	2 anos
	Criar uma estrutura de verificação física em Safim	Set 2018	6 meses
	Implantar um controle de trânsito aduaneiro desde a fronteira até Safim	Set 2018	6 meses
RH	Rever o regime de remuneração para promover a modernização das Alfândegas, mudar o <i>status quo</i> e abolir más práticas.	Set 2018	6 meses
	Unificar todos os controlos sobre bens não submetidos à Alfândega sob gestão da DGA.	Set 2018	9 meses
Sistemas informáticos	Promover a capacitação de técnicos que trabalham em processos básicos com ferramentas informáticas - 12 meses	Set 2018	1 ano
	Migrar para o SydoniaWorld	Set 2018	2 anos
Transparência, prevenção e sanções	A equipa de auditoria interna precisa do apoio da DGA	Set 2018	imediatos
	Promover o desenvolvimento de capacidades	Set 2018	1 ano
	Atualizar o sítio de Internet, incluindo serviços para os operadores económicos	Set 2018	9 meses

Apêndice II. Apresentação de encerramento

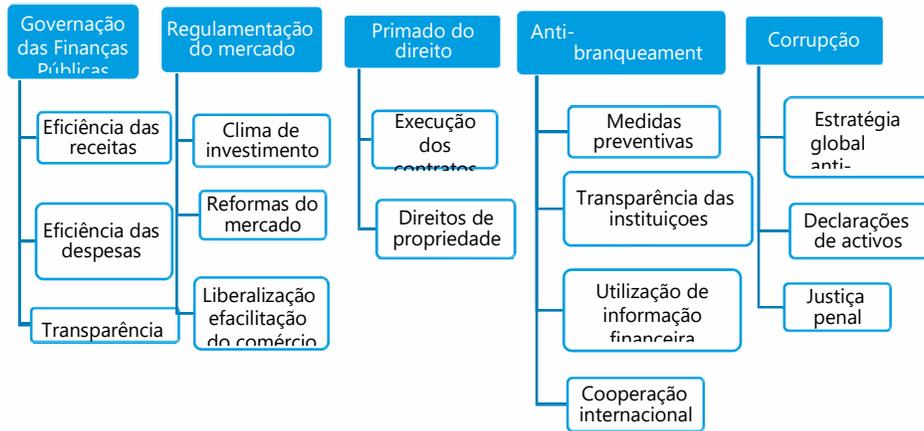


Quadro do FMI de Compromisso com a Governação

Novo quadro de compromisso reforçado com a governação (2018)

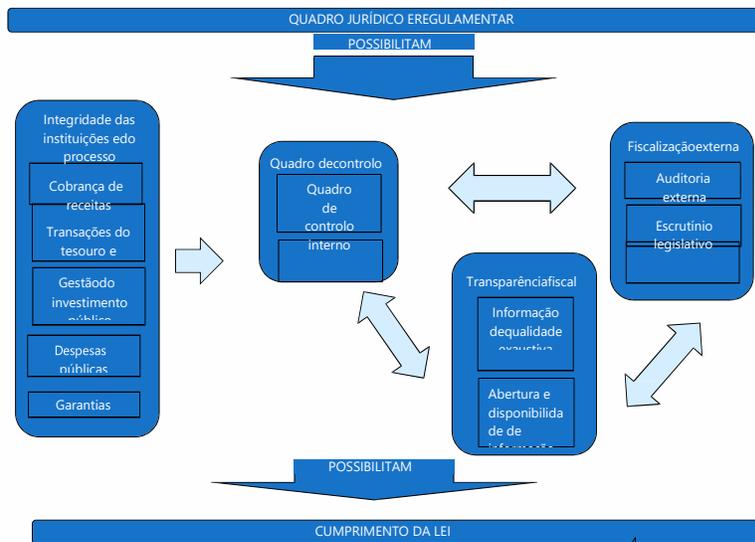
- **Ideia chave** — a corrupção é prejudicial para os resultados económicos e as debilidades de governação criam vulnerabilidades à corrupção; consequentemente, as políticas de melhoria da governação ajudam a reduzir a corrupção/melhorar os resultados económicos.
- **Perante isto:** o Fundo está actualmente a avaliar as debilidades ao nível da governação em seis grandes áreas governamentais, de modo a expor as vulnerabilidades à corrupção.
 - O que deve permitir um diagnóstico mais específico, concreto e granular.

Funções Essenciais do Estado – avaliação de vulnerabilidades na governação*



* Esta avaliação da governação na Guiné-Bissau não contemplou a Supervisão do Sector Financeiro nem a Governação do Banco Central, duas áreas que serão avaliadas separadamente, conforme necessário, em coordenação com as instituições regionais relevantes.

Quadro de Governação das Finanças Públicas



Gestão das Finanças Públicas Recomendações Prioritárias

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Principais Medidas	Prazo
Ministério da Economia e Finanças	Execução não-ortodoxa da despesa.	<ul style="list-style-type: none"> Fazer respeitar o procedimento normal: certificação antes do pagamento. 	6-9 meses
Comité de Tesouraria, COTADO	Recursos públicos fragmentados e não-transparentes em múltiplas contas bancárias	<ul style="list-style-type: none"> Reconstituir um Comité de Tesouraria mais pequeno e focado; critérios claros e priorização para evitar "resta apagar" Consolidar progressivamente os recursos públicos numa Conta Única do Tesouro 	6-9 meses
Massa salarial	<p>Fraco controlo sobre salários.</p> <p>Nenhum controlo sobre salários da ANP</p>	<ul style="list-style-type: none"> Exercer controlo sobre todos os salários, incluindo incentivos. Reconciliação regular entre os ficheiros de registo do pessoal e salarial. 	6-9 meses

MEF | Fiscal Affairs

5

Gestão das Finanças Públicas Recomendações Prioritárias (continuação)

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Principais Medidas	Prazo
Ministério da Economia e Finanças (DG Tesouro)	Limitada supervisão institucional das empresas públicas (EPs)	<ul style="list-style-type: none"> Reconstituir no MEF uma unidade de supervisão financeira das EPs e entidades autónomas 	3-6 meses
	Escassa informação financeira	<ul style="list-style-type: none"> Exercer a supervisão financeira de uma lista priorizada de EPs e entidades autónomas 	12-15 meses
Ministério da Economia e Finanças (DG Orçamento)	Rubrica "Outras despesas correntes"	<ul style="list-style-type: none"> Fazer respeitar a nomenclatura orçamental de 2016, descontinuando a rubrica "outras despesas correntes" 	3-6 meses

MEF | Fiscal Affairs

6

Gestão das Finanças Públicas Recomendações Prioritárias (continuação)

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Medidas Principais	Prazo
Ministério da Economia e Finanças (DGs Tesouro/Orçamento)	Operações extra-orçamentais (OEOs)	• Empreender um inventário exaustivo das OEOs	3-6 meses
		• Racionalizar as OEOs	6-9 meses
Ministério da Economia e Finanças	A Inspeção-Geral das Finanças carece de recursos adequados (e.g. humanos e financeiros)	• Aprovar o plano anual de trabalho da IGF, aumentar o seu quadro de pessoal e orçamento associado	3-6 meses
		• Aprovar a sua regulamentação actualizada	6-9 meses
		• Continuar a colaboração como	

Gestão das Finanças Públicas Recomendações Prioritárias (continuação)

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Medidas Principais	Prazo
Ministério da Economia e Finanças	Nenhuma recente auditoria da Conta Geral do Estado (mais recente: 2010)	• Reforçar a autonomia financeira do Tribunal de Contas e financiar adequadamente o seu plano anual de trabalho	6-9 meses
Tribunal de Contas		• Auditar e publicar progressivamente todas as Contas Gerais do Estado pendentes	em curso
		• Aprovar a respectiva legislação	9-12 meses
Ministério da Economia e Finanças	Falta de controlo sobre garantias a empréstimos	• Exercer controlo sobre garantias a empréstimos	3 meses

Gestão das Finanças Públicas Recomendações Prioritárias (continuação)

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Medidas Principais	Prazo
Ministério da Economia e Finanças	Coordenação mínima entre entidades governamentais	<ul style="list-style-type: none"> Integrar plenamente a recolha de informação pelo Ministério da Economia e Finanças, sob um comité de alto nível 	3-6 meses
	Fraca coordenação entre o Governo e doadores / financiadores	<ul style="list-style-type: none"> Reforçar a capacidade de avaliação e seleção de projectos de investimento 	2-3 anos
	Limitada capacidade de avaliação e seleção de projectos de investimento		

Quadro da Política Fiscal Recomendações Prioritárias

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Medidas Principais	Prazo
Ministério da Economia e Finanças	Isenções discricionárias	<ul style="list-style-type: none"> Revogar as alterações feitas, na Lei do Orçamento Geral do Estado de 2015, no Imposto Geral sobre Vendas e Serviços (IGV) e no Código de Investimento. 	6 meses
	Desigualdades e injustiças nas isenções fiscais promovem a evasão fiscal e corrupção.	<ul style="list-style-type: none"> Implementar regras sobre conflitos de interesse a nível do comité de isenções 	6 meses
		<ul style="list-style-type: none"> Racionalizar as isenções e os incentivos fiscais e consolidar o remanescente num: código fiscal; Código de Investimento; ou Regime Geral das Isenções. 	1-3 anos

Quadro da Política Fiscal Recomendações Prioritárias (continuação)

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Medidas Principais	Prazo
Ministério da Economia e Finanças	A base legal para imposição de muitas taxas e encargos é pouco clara Complexidades, inconsistências, duplicação, bases e taxas discricionárias .	<ul style="list-style-type: none"> Introduzir legislação para definir o âmbito, natureza, magnitude e processo de imposição de taxas e encargos: <ul style="list-style-type: none"> – Sujeitar as taxas e encargos a um rigoroso princípio de recuperação do custo marginal – Restringir e definir quais entidades que podem cobrar uma taxa ou um encargo 	2-3 anos

Administração Fiscal Recomendações Prioritárias

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Medidas Principais	Prazo
DGCI	O processo de contratação não é baseado no mérito	Aplicar um plano de carreiras que tenha por base contratações baseadas no mérito e procedimentos de remuneração transparentes	9 meses
DGCI	Sistemas de tecnologia de informação deficientes	Promover a troca de informação entre a DGCI e a DGA, o Tesouro e o INSS	6 meses
DGCI	Sistemas de tecnologia de informação deficientes	Contratar 6 a 10 técnicos na área de sistemas de tecnologia de informação, através de um concurso público, e formar os funcionários do departamento	9 meses

Administração Fiscal Recomendações Prioritárias (continuação)

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Medidas Principais	Prazo
DGCI	Falta de responsabilização, transparência e controlo	Construir um novo sítio internet que inclua serviços a prestar aos contribuintes, para melhorar a responsabilização e a transparência	9 meses
DGCI	Procedimentos e processos de trabalho desactualizados	Promulgar a nova Lei Geral Tributária e o novo Regime Geral das Infracções Tributárias	6 meses

Administração Aduaneira Recomendações Prioritárias

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Medidas Principais	Prazo
DGA	Recursos Humanos	Unificar sob a alçada da DGA todos os controlos sobre os bens que não são apresentados à Alfândega	9 meses
DGA	Recursos Humanos	Rever o sistema de remuneração para promover a modernização dos Serviços Aduaneiros, em vez de manter o status quo ou as práticas nefastas .	6 meses
DGA	Departamento de tecnologia de informação	Garantir o uso de sistemas de tecnologia de informação em todas as unidades, eliminando procedimentos manuais.	9 meses

Administração Aduaneira Recomendações Prioritárias (continuação)

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Medidas Principais	Prazo
DGA	Transparência, Prevenção e Controlo	Construir um novo sítio internet que inclua serviços a prestar aos operadores económicos para melhorar a responsabilização e a transparência	9 meses
DGA	Processos Chave	Implementar um controlo de trânsito aduaneiro simplificado da fronteira até Safim, e uma estrutura física para inspeção de mercadorias importadas através da fronteira terrestre.	6 meses



Primado do Direito Recomendações Prioritárias

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Principais Medidas	Prazo
Ministério da Justiça Tribunais	Taxas judiciais elevadas	<ul style="list-style-type: none"> Rever a legislação para fixar as taxas judiciais a um nível que cubra os custos Assegurar transparência afixando as taxas nos tribunais. 	6-9 meses
Ministério da Justiça Tribunais	Transparência limitada das leis e das decisões judiciais	<ul style="list-style-type: none"> Publicar as leis à medida que são adoptadas e disseminar os elementos principais Publicar decisões judiciais finais [online] 	6 meses
Ministério da Justiça	Deficiências no registo predial	<ul style="list-style-type: none"> Taxas de registo devem ser uniformes, acessíveis e públicas O registo deve ser digitalizado e cobrir todo o país 	6-9 meses



Quadro da Política Fiscal Recomendações Prioritárias

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Medidas Principais	Prazo
Ministério da Economia e Finanças DGCI Alfândega	Dificuldade no acesso à legislação Deficiente comunicação das mudanças fiscais	<ul style="list-style-type: none"> Colocar toda a legislação fiscal online. Disponibilizar uma versão exaustiva e consolidada de cada lei fiscal tax, que inclua todas as alterações ao texto legislativo original. Elaborar um guia, em linguagem acessível, descrevendo todas as obrigações fiscais. 	3 meses 1-3 anos
Todas as entidades que cobram taxas	Falta de clareza quanto à autoridade do funcionário que cobra a taxa	<ul style="list-style-type: none"> Publicar um organograma de cada entidade pública que cobra taxas Assegurar afixação transparente das taxas nas entidades relevantes e online 	1-3 anos 6 meses

IME | Fiscal Affairs



Quadro da Política Fiscal Recomendações Prioritárias (continuação)

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Medidas Principais	Prazo
Ministério da Economia e Finanças	Falta de digitalização no Centro de Formalização de Empresas (CFE)	<ul style="list-style-type: none"> Digitalizar os registos do CFE numa base de dados pública e pesquisável Integrar a base de dados com a OHADA Disponibilizar serviços online 	1 ano

IME | Fiscal Affairs



Combate à Corrupção

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Principais Medidas	Prazo
Comité de governação de alto nível	Falta de estratégia global contra a corrupção	Entendimento das autoridades sobre riscos de corrupção deve ser traduzido numa estratégia global anti-corrupção	3 meses
Ministério Público Ministério da Justiça Tribunais Polícia Judiciária	Eficácia do sistema de justiça penal	Reforçar a aplicação da lei: i. recursos ii. acusação/condenação/ confisco iii. coordenação	1-2 anos
Ministério da Justiça Assembleia Nacional Popular Comité de governação de alto nível.	Regime de declaração de activos não operacional	Reforma dos quadros legislativo e institucional sobre a declaração de activos	9 meses

IME | Fiscal Affairs



Anti-Branqueamento de Capitais (ABC)

Instituições Responsáveis	Vulnerabilidade	Principais Medidas	Prazo
Ministério das Finanças Comité de coordenação ABC/CFT CENTIF	Implementação de medidas preventivas	Reforçar a implementação de medidas preventivas relacionadas com pessoas politicamente expostas	6 meses
Ministério Público CENTIF Polícia Judiciária	Utilização pouco frequente de informação financeira em investigações sobre corrupção.	Reforçar a capacidade do CENTIF, intensificar a utilização de informação financeira em investigações sobre corrupção	1-2 anos

IME | Fiscal Affairs



Assistência Técnica sobre Governação

Banco Mundial → Projecto de Reforço do Sector Público (2015-2019)

- Alfândegas: Capacitação, reabilitação de instalações , equipamento & digitalização;
- Impostos: Capacitação, reabilitação de instalações & equipamento ;
- Orçamento: Capacitação para preparação, validação e controlo do orçamento;
- Gestão da dívida: Modernização do sistema de rastreio através da instalação de software que está a ser usado actualmente;
- Sistema de GFP: SIGFIP: Financiamento do diagnóstico das recomendações do sistema e divulgação dos resultados .

Assistência Técnica sobre Governação (continuação)

União Europeia → Programa Nacional Indicativo 2014-2020

- AT ao Tribunal de Contas (encerramento de contas gerais do estado, auditorias externas a instituições públicas)
- AT ao Ministério da Economia e Finanças (controlo interno da cadeia de despesas, software sobre estimativas de projecções & receitas)
- AT ao Ministério da Administração Pública (desenvolvimento do sistema de gestão e informação de RH - SIGRHAP)

União Europeia → Programa Regional Indicativo PALOP-TL

- Programa para a consolidação da governação económica e da GFP
- Criação de um Instituto de Formação de Gestão Económica e Financeira de países PALOP
- Estado de direito nos PALOP

Apêndice III. Lista de Reuniões com Autoridades

Primeiro-Ministro	
Presidente do País	Centro de Formalização de Empresas
Procurador-Geral	Agência Nacional de Concursos Públicos
Tribunal de Contas	Associação Bancária
Assembleia Nacional - Comissão Especializada em Assuntos Jurídicos, Constitucionais, Direitos Humanos e Administração Pública	Representantes dos Advogados
Assembleia Nacional - Alta Autoridade Contra a Corrupção	Representante dum banco comercial
Ministro da Economia e Finanças	Câmara de comércio
Ministro da Justiça	Organização Não Governamental
Ministro do Planeamento	Empresas privadas
Ministro das Pescas	Representantes da UEMOA
Ministro da Função Pública	Representantes da CEDEAO
Célula Nacional de Tratamento da Informação Financeira	Banco Mundial
Gabinete das Nações Unidas para a Droga e a Criminalidade	Representantes do Banco Africano de Desenvolvimento
Banco Central	Embaixada de Portugal
Secretário de Estado do Orçamento	
Secretário do Tesouro	
Diretor-Geral do Orçamento	
Diretor do Tesouro e Contabilidade Pública	
Diretor do Controlo financeiro	
Diretor-Geral das Contribuições e Impostos	
Diretor-Geral das Alfândegas	
Diretor-Geral do Planeamento	
Diretor da Dívida Pública	
Diretor-Geral de Modernização do Estado	
Diretor-Geral da Administração Pública	
Presidente da Comissão das Isenções	
Inspetor-Geral de Finanças	

Apêndice IV. Siglas

AT	Assistência técnica
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
COTADO	Comité Técnico de Arbitragem da Despesa
DGA	Direção-Geral das Alfândegas
DGCI	Direção-Geral das Contribuições e Impostos
EP	Empresa Pública
FAD	Departamento de Finanças Públicas
FCFA	Franco da Comunidade Financeira Africana
FMI	Fundo Monetário Internacional
GFP	Gestão das finanças públicas
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGV	Imposto Geral sobre Vendas e Serviços
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
MEF	Ministério da Economia e Finanças
PBR	País de baixos rendimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parceria Público-Privada
SIGFIP	Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas
UEMOA	União Económica e Monetária Oeste-Africana