

ANÁLISE DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2025



FICHA TÉCNICA

CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Avenida da China, Edifício do Tribunal Constitucional, 3.º Andar
Chã de Areia, Cidade da Praia, Santiago – Cabo Verde

Editor: Conselho das Finanças Públicas

E-mail: info@cfp.cv

Copyright: Conselho das Finanças Públicas

Data da Publicação: outubro de 2024

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 23 de outubro de 2024 e encontra-se disponível na página eletrónica do CFP, www.cfp.cv, na área de Publicações e na sua página do Facebook

ÍNDICE

APRECIÇÃO GERAL À POE/2025	6
SUMÁRIO EXECUTIVO	8
1 INTRODUÇÃO	12
2 AS PREVISÕES MACRO ORÇAMENTAIS SUJACENTES AO ORÇAMENTO	13
2.1 ECONOMIA INTERNACIONAL	13
2.2 RISCOS	14
2.3 ECONOMIA NACIONAL	14
3 ANÁLISE DA POLÍTICA ORÇAMENTAL	16
3.1 INDICADORES ORÇAMENTAIS	16
3.2 DINÂMICA DA DÍVIDA PÚBLICA	20
3.3 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO	26
4 AFETAÇÃO DOS RECURSOS E O QUADRO DA DESPESA	27
4.1 POR PILAR E POR PROGRAMAS	27
4.2 POR FONTES DE FINANCIAMENTO	28
5 ORÇAMENTO NA PERSPETIVA DE GÉNERO	29
ANEXOS	31
ANEXO 1- DESPESAS POR PILAR E POR PROGRAMA	31



APRECIACÃO GERAL À POE/2025¹

O Conselho das Finanças Públicas (CFP), no exercício das suas competências legais, analisou a Proposta de Orçamento do Estado para 2025 (POE/2025), apoiando-se nas informações disponíveis à data da sua elaboração e considerando os princípios e regras que regem a formulação, programação, aprovação, execução, avaliação, controlo e responsabilização do Orçamento do Estado, conforme estabelecido na Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho. O CFP também avaliou as previsões macroeconómicas subjacentes à POE/2025 (Parecer n.º 02/2024) e, após ponderar os riscos identificados, endossou as previsões macroeconómicas que sustentam a proposta.

De acordo com a Lei supracitada, o Orçamento do Estado (OE) é considerado estar em “equilíbrio”, se prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas (artigo 7º). Ainda, nos termos do artigo 8.º, a aprovação e execução do Orçamento do Estado orienta-se pelo princípio da estabilidade orçamental, que consiste na situação de equilíbrio ou excedente orçamental. Estabelece, nos números 3 e 4 do artigo 9.º que o saldo corrente global anual e o saldo primário nos médio e longo prazos devem ser nulos ou positivos (Princípio da sustentabilidade). Nos termos do n.º 1 do artigo 14.º, o défice do Orçamento do Estado financiado por recursos internos não pode exceder 3,0 por cento do PIB a preços de mercado. E nos números 2 e 3 estipulam que a dívida pública deve manter-se abaixo de certos limites: a dívida pública, interna e externa, de curto e médio prazos não pode exceder 60,0 por cento do PIB a preços de mercado e a dívida pública global, a longo prazo, não pode exceder 80,0 por cento do PIB a preços de mercado

Conforme a POE/2025, o Governo prevê para o ano 2025:

- Um saldo corrente global positivo de 10.106 milhões de escudos (3,41 por cento do Produto Interno Bruto (PIB)), valor muito superior ao projetado na POE/2024 (1.090 milhões de escudos, representando 0,4 por cento do PIB), cumprindo assim com o estipulado na lei;
- Um saldo primário global positivo de 692 milhões de escudos (0,23 por cento do PIB), evidenciando uma melhoria significativa em relação à POE/2024 (-1.938 milhões de escudos e -0,7 por cento do PIB);
- Um défice global de 1,85 por cento do PIB (-5.482 milhões de escudos), traduzindo uma melhoria de 1,07 pontos percentuais face ao ano 2024, financiado em 1,59 por cento do PIB com recursos internos, cumprindo com o limite estipulado na lei;
- Que o rácio da dívida pública global se situe em 105,2 por cento do PIB, representando uma redução de 4,0 pontos percentuais em relação ao ano 2024 (109,2 por cento do PIB), mantendo a trajetória descendente observada nos últimos 4 anos, uma tendência também verificada pelo CFP;
- Que o rácio da dívida externa seja de 70,0 por cento do PIB, traduzindo, desta forma, numa variação de -3,6 pontos percentuais comparativamente a 2024 e a dívida interna de 35,2 por cento do PIB, o que corresponde a uma variação de -0,4 pontos

¹ Proposta de Orçamento do Estado para 2025

percentuais. Não obstante essas variações, em termos absolutos, tanto a dívida externa como a interna aumentarão no período em análise;

Relativamente ao défice orçamental, o CFP considera ser possível e coerente, podendo até apresentar melhor resultado, caso o crescimento económico seja melhor do que o previsto pelo Governo (5,3 por cento).

Neste contexto, considera-se relevante continuar com a perspetiva de consolidação orçamental. Esta política foi retomada a partir de 2022, de forma gradual e plurianual, com ênfase na promoção do crescimento económico e no aumento das receitas endógenas. De igual modo, é imprescindível a racionalização e contenção das despesas, bem como uma gestão eficaz da dívida pública, visando criar margem orçamental para a continuidade dos investimentos estruturais essenciais ao desenvolvimento inclusivo e sustentável.

De 2024 para 2025, a participação da despesa pública no PIB deverá aumentar de 30,7 por cento para 33,0 por cento. No entanto, o CFP considera que o processo de consolidação deve ter um foco maior na redução das despesas. Observa-se que, atualmente, a consolidação tem sido procurada principalmente através do aumento das receitas endógenas. Essa estratégia pode acarretar riscos, especialmente *crowding out*² fiscal.

No que tange ao rácio da dívida pública em relação ao PIB, apesar da sua trajetória favorável observada, é importante ressaltar que ainda se encontra acima do limite legalmente estabelecido. Portanto, o CFP recomenda que a redução da dívida que ultrapassa esse limite seja adotada como padrão de referência, conforme previsto no n.º 5 do artigo 14.º da Lei nº55/IX/2019, de 1 de julho, em um período previamente definido.

Concernente à evolução do rácio da dívida pública sobre o PIB, o efeito dinâmico, que é fortemente influenciado pelo crescimento do produto e pelo saldo primário, contribui positivamente para atenuar o impacto desfavorável do efeito dos juros. Desta forma, o CFP considera que, no período em análise, o efeito bola de neve será favorável.

Assim como na POE/2024, o montante das despesas totais previstas na POE/2025 ultrapassa os limites estabelecidos nas Diretrizes de Orçamento do Estado para 2025. Na ausência de documentação formal de alteração, essa situação, identificada como uma preocupação pelo CFP no Relatório de Análise da POE/2024, deveria ser resolvida.

No que diz respeito ao orçamento sob a perspetiva de género (artigo n.º 12 da Lei de Bases do Orçamento do Estado), a POE/2025 prevê que 72,6 por cento (71.043 milhões de escudos, cerca de 24 por cento do PIB) seja alocado à promoção da igualdade e equidade de género. Comparativamente a 2024 (59.293 milhões de escudos), houve um aumento de 3,6 pontos percentuais (4,0 por cento do PIB), o que representa uma evolução positiva. O CFP considera que a POE/2025 respeita esse princípio orçamental.

De forma geral, o CFP considera que a POE/2025 está em conformidade com os princípios e regras orçamentais estabelecidos na lei mencionada, ressalvando, entretanto, a situação relacionada à dívida pública global.

²*Crowding out* ocorre quando o aumento da intervenção do governo na economia seja por meio de gastos públicos ou de políticas fiscais, resulta na redução da atividade do setor privado.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Conselho das Finanças Públicas (CFP) é um órgão consultivo independente, criado pelo artigo 84.º da Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho (Lei que estabelece as Bases do Orçamento de Estado) e os Estatutos foram publicados na forma de lei, através da Lei n.º 78/IX/2020, de 23 de março e com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo, ao mesmo tempo, a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado. Para cumprir esta missão, o CFP produz, obrigatória e previamente à sua apreciação na Assembleia Nacional, relatórios sobre o OE (artigo 16º da Lei 78/IX/2020, de 23 de março).

Este relatório visa analisar a Proposta de Orçamento do Estado para 2025 (POE/2025) e está alinhado com as competências atribuídas ao CFP pela alínea b) do artigo 7.º dos seus Estatutos, que incluem a avaliação do cumprimento das regras orçamentais estabelecidas.

O CFP prevê que a economia nacional poderá crescer 5,8 por cento em 2025, valor superior à previsão do governo (5,3 por cento), impulsionada, do lado da oferta, pelos sectores de Turismo, Administração Pública e Comércio. Este crescimento, do lado da demanda, é essencialmente justificado pelo aumento do consumo final - tanto público como privado. O Parecer n.º 2 do CFP sobre as previsões macroeconómicas subjacentes à Proposta de Orçamento do Estado para 2025 endossou essas previsões que, segundo as Diretrizes de Orçamento do Estado para 2025 (DOE/2025), apontam para um crescimento da economia cabo-verdiana entre 4,8 e 5,3 por cento em termos reais (ou 3,8 por cento em um cenário adverso). Além disto, considera que esta previsão é prudente relativamente às previsões do BCV (abril 2024) mas ligeiramente mais ousadas do que as do FMI³ (abril 2024).

Sobre a inflação, o CFP considera que a meta fixada pelo Governo de 1,5 por cento para 2025 é compatível com a dinâmica da atividade económica projetada pelo próprio, dado considerar que a mesma poderá atingir 2,2 por cento.

A POE/2025 prevê um total de cerca de 98 mil milhões de escudos, o que representa um crescimento de 13,9 por cento em relação à POE/2024 (85 mil milhões de escudos). O défice orçamental é de 5.482 milhões de escudos, equivalente a -1,85 por cento do PIB, o que constituirá uma redução de 1,07 pontos percentuais do PIB face ao ano 2024 (melhoria). Porém, apresentará um saldo corrente global positivo de 10.106 milhões de escudos, equivalente a 3,41 por cento do PIB. Importa realçar que a melhoria prevista do saldo global, pese embora ainda esteja em défice, permite aproximá-lo de uma posição de equilíbrio, possibilitando, assim, criar uma margem de segurança necessária para preservar a sustentabilidade macroeconómica, reduzir o risco de endividamento e responder às flutuações cíclicas normais, sem incorrer em situação de défice excessivo. Por outro lado, regista-se um saldo primário global positivo de 692 milhões de escudos, com um aumento em termos absolutos e em percentagem de PIB, de 2.631 milhões de escudos e 0,93 por percentuais, respetivamente, relativamente ao ano antecedente.

³ Fundo Monetário Internacional

A receita da Administração Pública deverá situar-se em 31,1 por cento do PIB, mais 3,4 pontos percentuais em relação a 2024, o que representa uma previsão de crescimento de 14.657 milhões de escudos (cerca de 18,8 por cento). Este crescimento previsto deve-se essencialmente à implementação de medidas de digitalização e fatura eletrónica, revisão dos benefícios fiscais, e pela eliminação gradual de isenções. Adicionalmente, prevê-se crescimento na arrecadação de IVA, transações internacionais, contribuições turísticas e tabaco, com destaque para um aumento significativo nas receitas de dividendos e concessões aeroportuárias. Por outro lado, prevê-se que as transferências externas deverão registar uma queda de 7,0 por cento, influenciadas principalmente pela diminuição de ajudas estrangeiras.

O peso da despesa pública deverá situar-se em 33,3 por cento do PIB em 2025, mais 2,3 pontos percentuais, comparados ao ano 2024. Este aumento será determinado pelo aumento das despesas com o pessoal (8,2 por cento, cerca de 2.216 milhões de escudos), com a aquisição de bens e serviços (12,7 por cento, cerca de 2.157 milhões de escudos), outras despesas correntes (35,0 por cento, cerca de 1.325 milhões de escudos) e com a aquisição de ativos não financeiros (43,2 por cento, cerca de 4.981 milhões de escudos). Estas quatro rubricas, adicionando os benefícios sociais, representam cerca de 89 por cento do aumento das despesas totais e correspondem a 27,3 por cento do PIB.

A evolução da dívida pública em percentagem do PIB tem exibido uma dinâmica muito favorável. Tendo em conta a previsão da proposta de orçamento, no quadriénio compreendido entre 2022 e 2025, o rácio da dívida irá diminuir em 17,58 pontos percentuais do PIB. Este decréscimo é inteiramente explicado pelo efeito dinâmico favorável entre os juros e o crescimento económico (44,4 pontos percentuais do PIB), atenuado pelo impacto favorável dos sucessivos défices primários e ajustamento défice-dívida, descida acumulada nos últimos três anos de 41,64 pontos percentuais do PIB do rácio da dívida e uma de 4,0 pontos percentuais em 2025 face ao ano 2024.

A prestação de garantias pelo Estado a entidades privadas e públicas pode acarretar potenciais perdas para o Estado, enquanto avalista, levando efetivamente à materialização dos seus passivos contingentes. De realçar que o Decreto-Lei n.º 45/96, de 25 de novembro, que estabelece o regime de concessão de avales do Estado advoga a criação do fundo de garantias e avales, por forma a evitar que, em caso de incumprimento por parte dos avalizados, no respeitante ao pagamento dos montantes avalizados, sejam executados os avales, mitigando por esta via os riscos daí advenientes e, o artigo 22º do Decreto-Lei n.º 42/2018, de 29 de junho, trata especificamente das Comissões das Garantias concedidas pelo Estado. A POE/2025 não refere a este Fundo nem a qualquer verba destinada para o efeito.

A previsão das necessidades líquidas de financiamento do Estado para 2025, estimadas em 5.482 milhões de escudos, é substancialmente inferior ao montante projetado para 2024 (8.177 milhões de escudos). Essa redução representa uma variação positiva de 2.695 milhões de escudos, podendo sinalizar uma melhoria nas finanças públicas.

Em relação aos limites das despesas, a POE/2025 propõe um aumento de 5.170 milhões de escudos (5,6 por cento) em comparação com os limites estabelecidos nas DOE/2025. Essa alteração substitui os montantes definidos para o ano em análise e, na ausência de uma

comunicação formal sobre a mudança, o CFP considera que essa situação, já mencionada em seu Relatório da Análise da POE/2024, deve ser evitada nos próximos orçamentos. Esse aumento é, em grande parte, atribuído a incrementos nas seguintes áreas programáticas: Diáspora Cabo-Verdiana, com cerca de 1.871 milhões de escudos (um crescimento de 2.156,1 por cento); Infraestruturas Modernas e Seguras, que receberá aproximadamente 1.203 milhões de escudos (um aumento de 42,3 por cento); Programa Nacional para Sustentabilidade Energética, com 1.062 milhões de escudos (uma variação de 137,6 por cento); Desenvolvimento Integrado de Saúde, com 1.773 milhões de escudos (um incremento de 26,5 por cento); e Gestão e Administração Geral, que contará com 1.273 milhões de escudos (um crescimento de 7,2 por cento). O Pilar Economia destaca-se com o maior aumento no limite, totalizando cerca de 2.749 milhões de escudos, o que representa um incremento de aproximadamente 24,0 por cento.

Em relação aos pilares que compõem o PEDS II, 59.166 milhões de escudos (60,4%) serão destinados ao Pilar Estado Social, resultando em um aumento de 7,9%. O Pilar Soberania receberá 19.827 milhões de escudos (20,2%), com um acréscimo de 48,6%. Para o Pilar Econômico, estão previstos 14.155 milhões de escudos (14,5%), o que representa um incremento de 14,7%. Por último, o Pilar Ambiente terá 4.764 milhões de escudos (4,9%), apresentando uma leve diminuição de 0,2% em relação à POE/2024.

A POE/2025 estima que aproximadamente 72,6 por cento do total (71.043 milhões de escudos, cerca de 24 por cento do PIB) será alocado à promoção da igualdade e equidade de gênero. Esse valor representa um aumento de 3,6 pontos percentuais (equivalente a 4,0 por cento do PIB) em relação à POE/2024, evidenciando uma evolução positiva.



1 INTRODUÇÃO

O Conselho das Finanças Públicas (CFP) é um órgão consultivo independente, criado pelo artigo 84.º da Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho - Lei que estabelece as Bases do Orçamento de Estado. Os Estatutos foram publicados na forma de lei, através da Lei n.º 78/IX/2020 de 23 de março, e na sua origem está a necessidade de uma avaliação independente sobre a consistência, o cumprimento e a sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

No âmbito da Lei n.º 78/IX/2020, de 23 de março, relativa à organização, competência e funcionamento do Conselho das Finanças Públicas, este apresenta o relatório intitulado "Relatório de Análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2025", que se enquadra nas competências conferidas na alínea b) do artigo 7.º dos Estatutos do CFP, ou seja, "avaliar o cumprimento das regras orçamentais estabelecidas".

Este relatório foi precedido pelo Parecer n.º 2/2024 do CFP sobre as previsões macroeconómicas subjacentes ao Orçamento do Estado, elaborado nos termos da alínea a) do artigo 7.º dos Estatutos do CFP, aprovados pela Lei supracitada. A análise tem por base a informação constante na POE/2025, apresentada à Assembleia Nacional a 1 de outubro, conforme estipula a lei, e nas informações adicionais fornecidas pelo Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial (MFFE) ao CFP.

Conforme a alínea h) do artigo 3.º da Lei das Bases do Orçamento de Estado em epígrafe, o Orçamento do Estado é o instrumento de planeamento de curto prazo baseado na metodologia do orçamento-programa, que prevê as receitas e as despesas de todas as entidades do setor público administrativo, estruturado sob a forma de um conjunto de programas, projetos, atividades e operações especiais que permitam a realização das funções das respetivas entidades. Neste sentido, segundo o artigo 34.º desta mesma lei, o OE deve possuir: articulado da proposta da lei, anexos informativos, mapas orçamentais e fichas dos programas.

Relativamente a metodologia, a análise efetuada consistiu em avaliar o cumprimento das regras orçamentais estabelecidas na POE/2025, bem como a dinâmica da dívida pública. As regras orçamentais destinam-se a "ancorar as expectativas dos agentes económicos, relativamente à postura da política orçamental, à estabilização económica e à sustentabilidade das finanças públicas. Podem assumir quatro diferentes tipos, com base no indicador orçamental que restringem: saldo orçamental, dívida, despesa e receita"⁴.

Este relatório está organizada da seguinte forma: Apreciação geral à POE/2025; Sumário Executivo; Capítulo 1 com a Introdução; Capítulo 2 avalia as previsões macro orçamentais e a sua consistência; Capítulo 3 aborda a política orçamental, com foco nos indicadores orçamentais e na dívida pública; Capítulo 4 discute a alocação dos recursos e o Quadro da Despesa; Capítulo 5 retrata o Orçamento na perspetiva de género; e Anexo.

⁴ <https://cfp.cv/gloss%C3%A1rio>, consultado em 15/10/2024

2 AS PREVISÕES MACRO ORÇAMENTAIS SUJACENTES AO ORÇAMENTO

O processo de elaboração do orçamento inclui a determinação do nível de crescimento económico e do nível de preços, variáveis previstas nas Diretrizes Orçamentais, num contexto em que não se conhece ainda o nível de crescimento do ano anterior. Trata-se assim de um exercício difícil de fazer previsão sobre estimativas. Uma vez disponíveis os dados do crescimento do produto do ano anterior, esta informação deve ser atualizada na proposta de orçamento. Assim é fundamental atualizar o cenário macroeconómico elaborado no relatório sobre as previsões macroeconómicas subjacentes à POE/2025 (Parecer n.º 2/2024), podendo algumas informações serem reproduzidas, atualizadas ou corrigidas neste relatório.

2.1 ECONOMIA INTERNACIONAL

As previsões para 2025 agora atualizadas na Proposta Orçamental para 2025 são baseadas num conjunto de pressupostos relativamente ao contexto. Assim, no que diz respeito à economia internacional, espera-se que:

- I. a conjuntura externa favorecerá a economia nacional, não obstante as tensões geopolíticas - atividade económica global, segundo o FMI, deverá crescer cerca de 3,2 por cento em 2024 e 3,3 por cento em 2025;
- II. As economias avançadas devem crescer 1,7 por cento em 2024 e 1,8 por cento em 2025 (EUA, Zona Euro e RU 1,3, 1,9, e 1,8 respetivamente);
- III. Espera-se que o nível geral dos preços internacionais desça de 6,7 por cento em 2023, para 5,9 em 2024 e 4,4 por cento em 2025. Esse comportamento terá efeitos positivos na trajetória dos preços das *commodities*, energéticos e alimentares. Com um cenário de redução da inflação, os principais bancos centrais continuarão a política monetária de afrouxamento, e por isso a EURIBOR deve cair para 2,8 por cento em 2025.

Dados atualizado no *Outlook* de outubro do FMI apontam para que o crescimento mundial se situe nos 3.2 por cento em 2025, mantendo, virtualmente a mesma dinâmica que da atualização feita em julho. Contudo, uma análise mais detalhada mostra revisões em baixa de algumas economias (grandes economias europeias, mercados emergentes, África Subsariana) e revisões em alta dos EUA. Conflitos, eventos climáticos e disrupção na cadeia de suprimentos são apontadas como causas para revisões em baixa. A procura por chips ligada à inteligência artificial é apontada como causa de revisão em alta de economias Asiáticas.

O aspeto positivo no enquadramento internacional é a inflação: esta variável deve situar em 4,3 por cento em 2023 (5,8 em 2024 previsto). Mas se por um lado a inflação nos bens tem comportamento positivo, a inflação nos serviços continua desafiando as economias e daí a necessidade de se perceber as dinâmicas sectoriais de modo a calibrar a política monetária (WEO, 2024, FMI)

2.2 RISCOS

Os riscos estão tendencialmente descendentes. O aumento da volatilidade nos mercados financeiros pode provocar um aperto monetário e conseqüentemente comprometer o investimento e o crescimento económico. Este aspeto é particularmente importante para os países menos desenvolvidos que poderão estar perante necessidade de financiamento do desenvolvimento de médio prazo. Tal fenómeno poderia provocar uma saída de capitais e *debt distress*.

A inflação não está totalmente controlada, pelo que os bancos centrais tenderão a tomar decisões baseadas nos dados estatísticos à medida que vão sendo conhecidos e reúnem a reunião, sem terem que comprometer com uma trajetória de taxa de juro (por exemplo uma política monetária acomodatória).

O protecionista é outro risco real ao comércio internacional. Tal fenómeno pode perigir as cadeias internacionais de suprimento e reduzir a eficiência dos mercados.

Por fim, é necessário que a política fiscal ponha as finanças públicas em ordem por forma a poder contruir almofadas fiscais necessárias para amortecer os períodos de crise.

2.3 ECONOMIA NACIONAL

Crescimento Económico

Apesar das políticas direcionadas para a diversificação económica (sectorial, geográfica), a economia nacional continua dependente do exterior em todas as componentes do Produto Interno Bruto: o consumo das famílias é, de alguma forma, influenciado pelas remessas dos emigrantes, os gastos do Estado dependem em cerca de 20 por cento dos financiamentos externos, o investimento depende muito do estrangeiro (IDE) e as exportações líquidas dependem dos mercados externos (bens e serviços ou turistas).

No que diz respeito ao enquadramento nacional do Orçamento para 2025, a Proposta é baseada num crescimento interno de 5,3 por cento (sustentado principalmente pela recuperação do setor de turismo e investimentos públicos estratégicos e a contribuição do setor do turismo deverá continuar crescendo de forma consistente com a demanda global por viagens), quase em linha com a previsão de 5,2 por cento para o corrente ano de 2024. Contudo, no primeiro semestre o crescimento foi acima de 9,0 por cento, que pode levar a considerarmos que o crescimento para 2024 pode ser muito superior a 5 por cento.

O sector dos serviços continuará a liderar o crescimento económico. O investimento deve inverter a tendência negativa e juntamente com a construção civil devem contribuir positivamente para o crescimento do produto.

Preços

No que toca à inflação, depois de uma queda repentina de 7,9 por cento (2022) para 3,7 por cento (2023) e estimativa de 1,0 por cento (2024), espera-se que aumente até 1,5 por cento em 2025. Essa evolução tem sido determinada pela dinâmica dos preços das matérias primas internacionais.

Contas Externas

O défice das contas externas deve cifrar em 4,0 por cento do PIB, devido ao comportamento das seguintes variáveis: i) as exportações de serviços (turismo) e os donativos deverão aumentar, enquanto que ii) as importações e o pagamento de juros da dívida pública deverão reduzir.

Posição orçamental

Para o ano de 2025 prevê-se um défice público se cifra em 1,8 por cento do PIB e a dívida pública em 105,2 por cento do PIB.

3 ANÁLISE DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

3.1 INDICADORES ORÇAMENTAIS

De acordo com o n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 55/IX/2019, o défice do Orçamento do Estado financiado por recursos internos não pode exceder 3,0 por cento do PIB a preços de mercado. A lei estabelece no artigo 8.º que a aprovação e execução do Orçamento do Estado orienta-se pelo princípio da estabilidade orçamental, que consiste na situação de equilíbrio ou excedente orçamental. O artigo 9.º, no n.º 3 refere que o saldo corrente global anual e no n.º 4 que o saldo primário nos médio e longo prazos, ambos devem ser nulos ou positivos.

A POE/2025 continua a busca pela consolidação orçamental, prevendo uma diminuição do défice orçamental de 2,92 por cento do PIB em 2024 (cerca de -8.177 milhões de escudos) para 1,85 por cento do PIB em 2025 (cerca de -5.482 milhões de escudos). Esta melhoria é impulsionada pelo contributo da receita (um aumento de 3,4 pontos percentuais do PIB, passando de 27,8 por cento para 31,1 por cento do PIB) superior ao da despesa (um aumento de 2,3 pontos percentuais do PIB, passando de 30,7 por cento para 33,0 por cento do PIB em 2025). Neste contexto o défice previsto será financiado em 1,59 por cento do PIB por recursos internos e em 0,64 por cento do PIB por recursos externos, conforme demonstrado na tabela 1.

Os rácios dos indicadores orçamentais em percentagem do PIB encontram-se naturalmente influenciados pela evolução do PIB nominal (previsto passar de 279.849 milhões de escudos em 2024 para 296.751 milhões de escudos em 2025).

Em termos absolutos, , espera-se um crescimento das receitas totais (18,8 por cento, cerca de 14.657 milhões de escudos) superior ao das despesas totais (13,9 por cento, cerca de 11.962 milhões de escudos). Este crescimento deve-se essencialmente ao aumento das receitas correntes, com principal destaque para as outras receitas correntes (10.9 milhões de escudos), seguida das receitas fiscais (4.011 milhões de escudos). Quanto às receitas de capital, constata-se uma redução de cerca de 95 por cento face ao ano 2024, tabela 2.

As receitas fiscais e as outras receitas correntes representam 64,15 e 28,42 por cento, respetivamente, das receitas totais, perfazendo cerca de 93 por cento do total a arrecadar em 2025.

Igualmente, prevê-se uma melhoria de 3,02 pontos percentuais do saldo corrente global, passando de 0,39 por cento do PIB em 2024 (cerca de 1.090 milhões de escudos) para 3,41 por cento do PIB em 2025 (cerca de 10.106 milhões de escudos), consequência do aumento das receitas correntes (cerca de 16.031 milhões de escudos) face às despesas correntes (cerca de 6.959 milhões de escudos). As outras receitas correntes contribuirão com 68,39 por cento deste aumento (cerca de 10.964 milhões de escudos) e correspondem a 8,9 por cento do PIB.. Acrescentando o aumento das receitas fiscais (4.011 milhões de escudos), a contribuição total alcançará os 93,41 por cento, representando 28,9 por cento do PIB.

Tabela 1: Indicadores Orçamentais

	Em % do PIB			Variação (p.p. PIB)		Em milhões de CVE			Variação %	
	CTP	POE	POE	POE	POE	CTP	POE	POE	POE	POE
	2023	2024	2025	2024	2025	2023	2024	2025	2024	2025
Saldo Global	-0,31	-2,92	-1,85	-2,61	1,07	-818	-8 177	-5 482	899%	-33%
Saldo Corrente Global	1,30	0,39	3,41	-0,91	3,02	3 434	1 090	10 106	-68%	827%
Saldo Primário Global	1,91	-0,69	0,23	-2,61	0,93	5 049	-1 939	692	-138%	-136%
Saldo Primário Corrente	3,53	2,62	5,49	-0,91	2,87	9 301	7 328	16 281	-21%	122%
Interno líquido	0,83	2,27	1,59	1,43	-0,68	2 198	6 342	4 713	189%	-26%
Externo líquido	0,15	0,42	0,64	0,27	0,21	403	1 177	1 885	192%	60%

Fonte: Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial. Cálculos do CFP.

Do lado das despesas totais, o crescimento projetado explica-se pelo aumento das despesas com o pessoal (8,2 por cento, cerca de 2.216 milhões de escudos), com a aquisição de bens e serviços (12,7 por cento, cerca de 2.157 milhões de escudos), com outras despesas correntes (35,0 por cento, cerca de 1.325 milhões de escudos) e com a aquisição de ativos não financeiros (43,2 por cento, cerca de 4.981 milhões de escudos). Adicionando os benefícios sociais, estas rubricas representarão cerca de 89 por cento do aumento das despesas totais, correspondendo a 27,3 por cento do PIB, tabela 2.

Conforme o anexo informativo da POE/2025, o valor do aumento previsto acima referido justifica-se, fundamentalmente, pelas seguintes rubricas:

- i. A implementação de novos Planos de Carreiras, Funções e Remunerações (PCFR) para professores, médicos, enfermeiros e técnicos de saúde e dos magistrados, totalizando 1.568 milhões de escudos. Também inclui recrutamentos e seleção para diversas áreas, como segurança pública, agentes prisionais, pessoal dos registos e notariados, entre outros, totalizando um impacto de 1.593 milhões de escudos. Além disso, houve promoções e progressões de funcionários em setores-chave e reintegrações de funcionários em licença, resultando num total de 606 milhões de escudos e 308 milhões de escudos, respetivamente;
- ii. A inscrição e donativos para projetos vitais nas áreas da saúde, economia azul, agricultura e energia, bem como a construção da maternidade e pediatria do Hospital Batista Sousa e a expansão da produção de energia renovável;
- iii. Ao aumento nas rubricas de pensão e aposentação do regime contributivo, no montante de 516 milhões de escudos;
- iv. A dotação de 200 milhões de escudos para subvenções eleitorais, a reserva de 200 milhões de CVE para atenuar um eventual mau ano agrícola e o reforço da dotação provisória para despesas imprevistas, dada a incerteza global e epidemiológica. Além disso, estão previstas despesas com restituições, reembolsos de impostos, bolsas e benefícios educacionais;

- v. Além destes, a fixação do montante baseou-se no conjunto de pressupostos que incluem a regulação de vínculos precários na Administração Pública, entre outros.

É importante destacar que as despesas com os juros da dívida e subsídios foram fixadas em cerca de 8.248 milhões de escudos, representando 8,4 por cento do total da despesa, com uma diminuição de 1,0 por cento (63 milhões de escudos) e um aumento de 10,9 por cento (203 milhões de escudos), respetivamente, face ao ano 2024, tabela 2. Conforme o supracitado anexo informativo, isto deve-se a incentivos a voos *low-cost* para Cabo Verde, subsídios ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, além do incremento nos subsídios destinados ao desenvolvimento do setor de Transporte Marítimo Interilhas.

Tabela 2: Operações financeiras do Estado

	CTP		POE		Variação, em CVE		Variação, em por cento	
	2023	2024	2025	2024	2025	2024	2025	
Receitas Totais	65 951	77 772	92 429	11 822	14 657	17,9%	18,8%	
Receitas correntes	65 012	75 529	91 505	10 517	16 031	16,2%	21,2%	
Receitas fiscais - Impostos	49 961	55 282	59 294	5 321	4 011	10,7%	7,3%	
Transferências correntes	2 661	4 888	5 944	2 227	1 056	83,7%	21,6%	
Outras Receitas	12 390	15 303	26 267	2 913	10 964	23,5%	71,6%	
Receitas de capital	800	1 521	80	721	-1 441	90,2%	-94,7%	
Transferências de Capital	800	1 521	80	721	-1 441	90,2%	-94,7%	
Venda de ativos não financeiros	139	722	844	583	122	419,8%	16,9%	
Despesas Totais	66 769	85 949	97 911	19 180	11 962	28,7%	13,9%	
Despesas correntes	61 578	74 439	81 398	12 861	6 959	20,9%	9,3%	
Despesas com pessoal	23 010	26 961	29 177	3 951	2 216	17,2%	8,2%	
Aquisição de Bens e Serviços	12 676	16 960	19 117	4 284	2 157	33,8%	12,7%	
Juros da dívida	5 867	6 238	6 175	371	-63	6,3%	-1,0%	
Subsídios	2 576	1 870	2 073	-706	203	-27,4%	10,9%	
Transferências correntes	5 845	7 867	8 553	2 022	686	34,6%	8,7%	
Benefícios Sociais	9 666	10 740	11 199	1 074	459	11,1%	4,3%	
Outras despesas Correntes	1 938	3 780	5 105	1 842	1 325	95,0%	35,0%	
Despesa de Capital	0	0	0	0	0	0	0	
Compra de ativos não financeiros	5 191	11 532	16 513	6 341	4 981	122,2%	43,2%	

Fonte: Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial. Cálculos do CFP.

Conforme o anexo informativo à POE/2025, o aumento das receitas totais para 2025, estimado em 18,8 por cento (14.657 milhões de escudos), deve-se essencialmente a implementação de medidas de digitalização e fatura eletrónica, revisão dos benefícios fiscais, e pela eliminação gradual de isenções. Adicionalmente, prevê-se o crescimento na arrecadação de IVA, nas transações internacionais, nas contribuições turísticas e tabaco, com destaque para um aumento significativo nas receitas de dividendos e concessões aeroportuárias. Por outro lado, prevê-se que as transferências externas deverão registar uma queda de 7,0 por cento, influenciadas principalmente pela diminuição de ajudas estrangeiras.

Ainda, de acordo com o mesmo anexo, a estimativa de crescimento das receitas fiscais tem por base fatores como a evolução macroeconómica e o reforço da fiscalização. Este crescimento é impulsionado pelo aumento no Imposto sobre o Rendimento (+13,8 por cento), no Imposto sobre Bens e Serviços (+6,6 por cento) e no Imposto sobre Transações

Internacionais (+3,3 por cento), apesar da queda em Outros Impostos (-6,5 por cento) resultante da redução na cobrança do Imposto de Selo e Imposto Especial sobre Jogos.

Outrossim, a POE/2025 prevê arrecadar em outras receitas cerca de 26.267 milhões de escudos, o que corresponde a um aumento de 71,6 por cento (10.964 milhões de escudos) face a estimativa prevista para 2024. Este forte aumento deve-se sobretudo à previsão da entrada de dividendos e concessões de empresas do setor aeroportuário em cerca de 9.515 milhões de escudos, bem como pela melhoria na cobrança das taxas de serviços de secretaria, de outros emolumentos e custas, das receitas próprias das Embaixadas e Serviços Consulares de CV, no exterior.

Tabela 3: Operações financeiras do Estado, em por cento do PIB

	CTP	POE		Variação (p.p. PIB)	
	2023	2024	2025	2024	2025
Receitas Totais	25,0%	27,8%	31,1%	6,1%	3,4%
Receitas correntes	24,6%	27,0%	30,8%	6,2%	3,8%
Receitas fiscais - Impostos	18,9%	19,8%	20,0%	1,0%	0,2%
Transferências correntes	1,0%	1,7%	2,0%	1,0%	0,3%
Outras Receitas	4,7%	5,5%	8,9%	4,2%	3,4%
Receitas de capital	0,3%	0,5%	0,0%	-0,3%	-0,5%
Transferências de Capital	0,3%	0,5%	0,0%	-0,3%	-0,5%
Venda de activos não financeiros	0,1%	0,3%	0,3%	0,2%	0,0%
Despesas Totais	25,3%	30,7%	33,0%	7,7%	2,3%
Despesas correntes	23,3%	26,6%	27,4%	4,1%	0,8%
Despesas com pessoal	8,7%	9,6%	9,8%	1,1%	0,2%
Aquisição de Bens e Serviços	4,8%	6,1%	6,4%	1,6%	0,4%
Juros da dívida	2,2%	2,2%	2,1%	-0,1%	-0,1%
Subsídios	1,0%	0,7%	0,7%	-0,3%	0,0%
Transferências correntes	2,2%	2,8%	2,9%	0,7%	0,1%
Benefícios Sociais	3,7%	3,8%	3,8%	0,1%	-0,1%
Outras despesas Correntes	0,7%	1,4%	1,7%	1,0%	0,4%
Despesa de Capital	0,0%	100,0%	200,0%	200,0%	100,0%
Compra de activos não financeiros	2,0%	4,1%	5,6%	3,6%	1,4%

Fonte: Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial. Cálculos do CFP.

Quanto aos valores previstos para a receita e despesa para 2025, observou-se o seguinte:

- i) O peso da receita da Administração Pública deverá atingir os 31,1 por cento do PIB, aumentando 3,4 pontos percentuais em relação ao ano 2024 (27,8 por cento do PIB), em resultado do aumento da estimativa da previsão das receitas provenientes de rendimentos de propriedade, passando a arrecadação de outras receitas de 5,5 por cento em 2024 para 8,9 por cento do PIB em 2025. Isto significa que o aumento das receitas do Estado será, em grande parte, potencializado pelo comportamento de outras receitas correntes que justificam cerca de três quartos do seu crescimento (em termos absolutos, um crescimento de cerca de 10.964 milhões de escudos em relação aos 14.657 milhões escudos do total do crescimento das receitas);

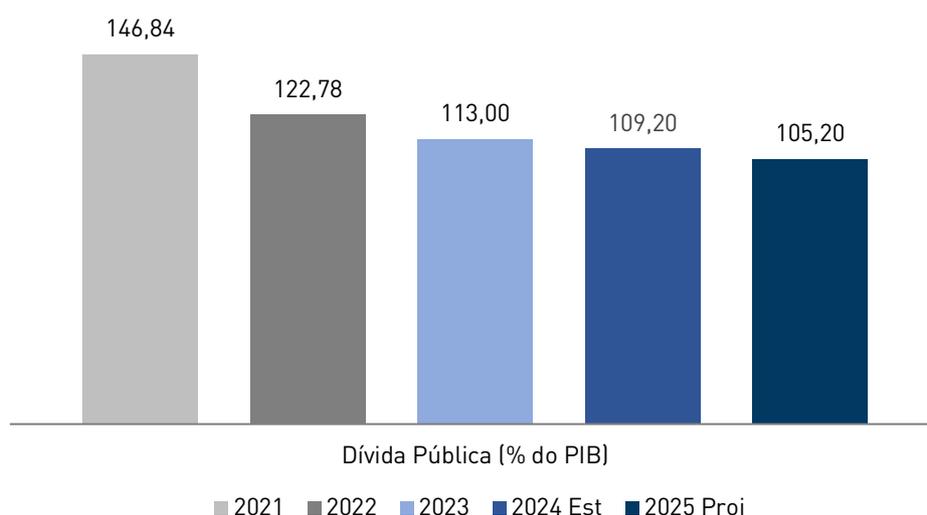
- ii) O peso da despesa pública no PIB deverá aumentar de 30,7 por cento em 2024 para 33,0 por cento em 2025. Este aumento do rácio em 2,3 pontos percentuais do PIB decorre essencialmente do crescimento previsto nas despesas com a aquisição de ativos não financeiros (1,4 pontos percentuais), de bens e serviços (0,4 pontos percentuais), com o pessoal (0,2 pontos percentuais) e com outras despesas correntes (0,4 pontos percentuais) para 2025. Em termos nominais, o Governo estima que a despesa alcance cerca de 97.911 milhões de escudos em 2025, montante superior aos cerca de 85.949 milhões previstos para o ano 2024, representando um aumento de 13,9 por cento (11.962 milhões de escudos).

3.2 DINÂMICA DA DÍVIDA PÚBLICA

De acordo com os números 2 e 3 do artigo 14.º da Lei n.º 55/IX/2019, a dívida pública deve manter-se abaixo de certos limites: a dívida pública, interna e externa, de curto e médio prazos não pode exceder 60,0 por cento do PIB a preços de mercado e a dívida pública global, a longo prazo, não pode exceder 80,0 por cento do PIB a preços de mercado. Neste contexto, é importante destacar que Cabo Verde assinou um programa (*Extended Credit Facility*, junho 2022) de implementação de reformas com o FMI, com foco na estabilização do quadro macro fiscal e no aumento do crescimento económico e na consolidação orçamental, com a redução do défice e da dívida pública.

O MFFE prevê que o rácio da dívida pública continuará a apresentar uma trajetória descendente pelo quarto ano consecutivo em 2025. A POE/2025 estima uma redução acumulada de 41,64 pontos percentuais do PIB no rácio da dívida entre 2021 e 2025, e uma queda de 4,0 pontos percentuais prevista para 2025, em comparação com o ano 2024.

Gráfico 1 – Evolução da dívida pública em % do PIB



Fonte: Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial. Cálculos do CFP.

Segundo o CFP-Portugal (2024), o efeito dinâmico corresponde à variação anual do rácio da dívida pública em relação ao PIB, provocada pela diferença entre a taxa de juro implícita e o crescimento nominal do PIB. Esta situação ocorre quando a dívida pública aumenta em

proporção ao PIB devido ao desfasamento entre a taxa de juro e o crescimento económico nominal. Em termos gerais, essa variação anual depende de três fatores: o défice primário anual, o ajustamento défice-dívida, e a relação entre a taxa de juro implícita na dívida e o crescimento da economia, todos expressos em percentagem do produto (PIB). Também, conhecido por “efeito da bola de neve”, este decorre da acumulação de dívida ao longo do tempo. O efeito é desfavorável quando a taxa de juro nominal implícita da dívida pública exceder a taxa de crescimento nominal do PIB. Ao contrário, quando o crescimento económico excede a taxa de juros da dívida, o efeito dinâmico torna-se favorável, resultando numa diminuição do rácio da dívida em relação ao produto.

Neste contexto, a redução do rácio da dívida pública, de 109,20 por cento em 2024 para 105,20 por cento do PIB em 2025, será impulsionado pelo efeito dinâmico (-4,0 pontos percentuais), significativamente influenciado pela evolução favorável do crescimento do PIB (-6,2 pontos percentuais) e pelo efeito do saldo primário (0,2 pontos percentuais). Estes contributos favoráveis para a redução do rácio da dívida pública atenuam o impacto desfavorável do efeito dos juros (2,1 pontos percentuais) e do ajustamento défice-dívida (0,3 pontos percentuais). Como demonstrado na tabela 4, no período de 2021 a 2025, o efeito bola de neve será positivo.

Tabela 4: Dívida e variação da dívida

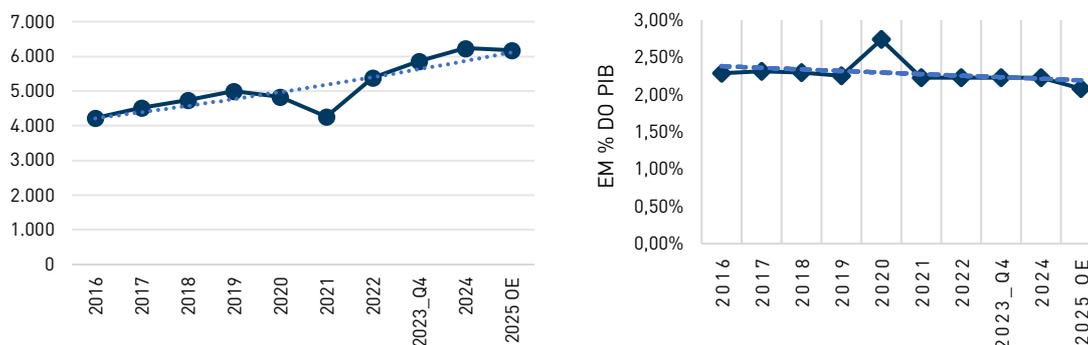
	2021	2022	2023	2024 Est	2025 Proj	2021/25
Dívida Pública (% do PIB)	146,84	122,78	113,00	109,20	105,20	-41,64
Dívida pública	280 851	296 617	298 085	305 604	312 202	31 351
Variação da dívida (em p.p. do PIB)	1,3	-24,1	-9,8	-3,8	-4,0	-41,64
Défice primário em % PIB	5,4	1,2		0,7		1,9
Superavit Primário em %PIB			1,9		0,2	2,1
Efeito dinâmico (bola de neve)	-8,4	-28,0	-7,8	-4,1	-4,1	-44,0
efeito de juros	3,0	2,6	2,5	2,4	2,1	9,6
efeito de crescimento	-11,4	-30,6	-10,3	-6,5	-6,2	-53,6
Ajustamento fluxo-stock (por diferença)	4,3	2,8	0,0	-0,4	0,3	2,7

Fonte: Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial. Cálculos do CFP.

O MFFE estima um rácio da dívida de 109,2 por cento do PIB para 2024, representando uma diminuição de 3,8 pontos percentuais relativamente ao ano antecedente, e ligeiramente abaixo da meta de 110,0 por cento projetada pelo FMI em julho de 2024, no contexto da quarta avaliação. Para 2025, o FMI projeta um rácio da dívida de 105,6 por cento do PIB, ligeiramente acima da previsão do MFFE apresentada na POE/2025 (105,2 por cento).

Caso as projeções do MFFE se concretizarem, o peso dos juros da dívida no PIB deverá atingir o valor mais baixo desde 2015, situando-se em 2,08 por cento do PIB em 2025, e mantendo uma trajetória descendente até 2026, quando se espera que atinja 1,8 por cento do PIB. O valor nominal dos juros a pagar em 2025 deverá ser de 6.175 milhões de escudos, correspondendo a uma redução de 1,0 por cento (63 milhões de escudos) em relação a 2024, com nova queda projetada em 2026.

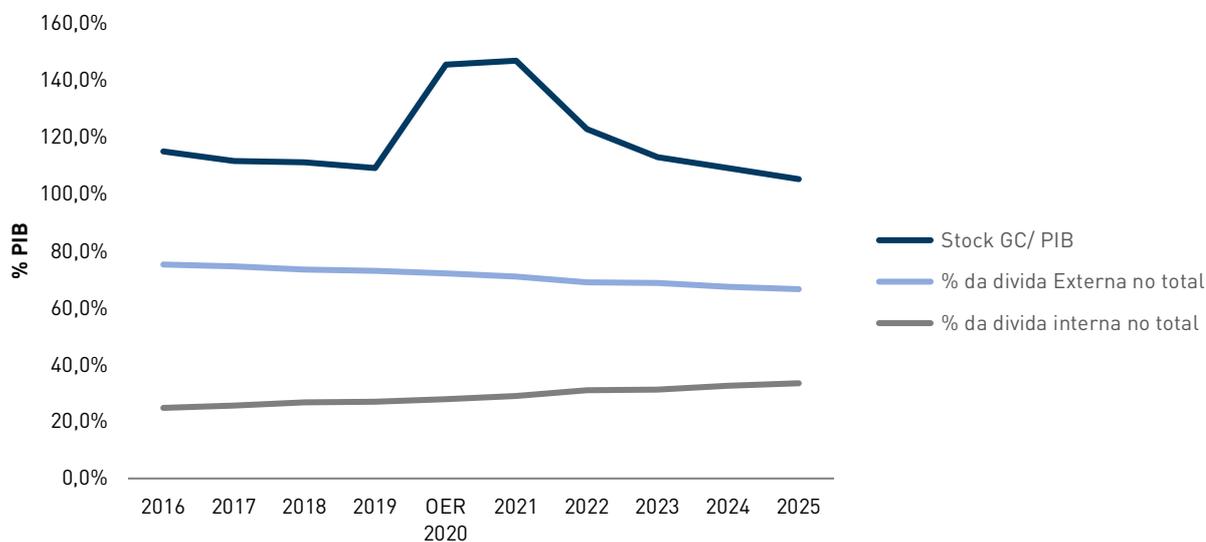
Gráfico 2: Evolução dos juros da dívida, em milhões de ECV e em %PIB



Fonte: Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial. Cálculos do CFP.

O peso da dívida pública relativamente ao PIB aumentou significativamente entre 2009 e 2015, passando de 52,2 por cento do PIB em 2008 para 115,0 por cento em 2015, mais do que o dobro nesse período. A partir de 2016, verificou-se uma inversão nesta tendência, que foi interrompida em 2020 devido à crise provocada pela pandemia de Covid-19, levando a dívida a atingir o seu valor máximo em 2021 (146,8 por cento do PIB). Após esse período, o rácio da dívida/PIB retomou uma trajetória descendente, considerado pelo CFP como imprescindível para garantir a consolidação orçamental.

Gráfico 3: Evolução do Stock da dívida, em % do PIB

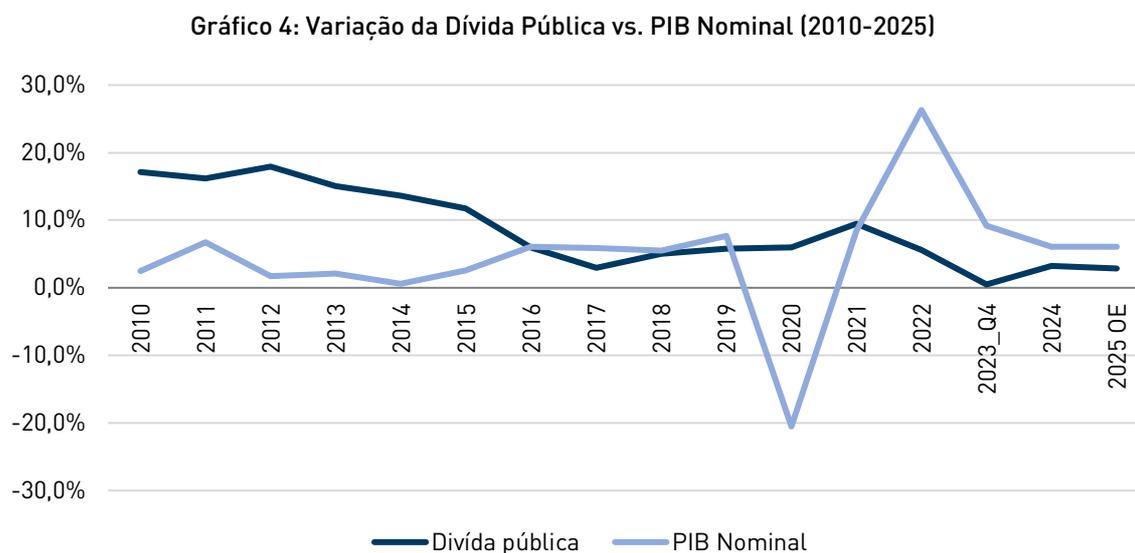


Fonte: Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial. Cálculos do CFP.

No que diz respeito ao *stock* total, o MFFE prevê um aumento de 6.598 milhões de escudos na dívida pública, passando de 305.604 milhões de escudos em 2024 para 312.202 milhões de escudos em 2025, a ser financiado em 71,4 por cento através da dívida interna (4.713 milhões de escudos) e 28,6 por cento através da dívida externa (1.885 milhões de escudos). Este aumento está alinhado com os objetivos orçamentais de financiar projetos de investimento público em setores críticos e cobrir necessidades de refinanciamento de

dívidas existentes. Além disso, está em sintonia com a meta de défice orçamental, que se espera ser financiada de forma sustentável, sem comprometer a trajetória de redução do rácio dívida/PIB.

Ainda de notar que, a partir de 2022, o crescimento da dívida tem sido inferior ao crescimento do PIB, conforme o gráfico 4.



Fonte: Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial. Cálculos do CFP.

Prevê-se que, em 2025, o peso da dívida externa na dívida total deverá corresponder a 66,5%, traduzindo-se numa diminuição de 0,8 pontos percentuais em comparação com o ano anterior. Já a dívida interna deverá corresponder a 33,5%, o que reflete um agravamento de 0,8 pontos percentuais em relação a 2024. Conforme o anexo informativo da POE/2025, a dívida pública, sobretudo a externa, é maioritariamente contratada junto a credores multilaterais, em condições financeiras concessionais. No âmbito do endividamento interno, prevê-se a emissão de títulos de tesouro de curto, médio e longo prazos no mercado doméstico para manter o equilíbrio de tesouraria.

A parcela da dívida externa sendo contratada em moeda estrangeira apresenta um risco maior para a economia, especialmente num cenário hipotético de desvalorização cambial. Muito embora, a maior parte desta dívida é contratada em Euros, moeda com a qual existe a paridade fixa.

Apesar de a dívida externa ser maioritariamente contratada em condições financeiras concessionais, e à taxas fixas, é fundamental monitorar o impacto de eventuais alterações nas taxas de juro internacionais para os contratos à taxa variável e que podem afetar o custo de novas emissões e de refinanciamentos futuros.

Do lado da dívida interna, o aumento das emissões de títulos de curto, médio e longo prazos deve ser cuidadosamente calibrado para evitar pressões excessivas sobre o mercado de capitais e manter o equilíbrio da tesouraria do Estado.

Relativamente ao serviço da dívida, o MFFE prevê um aumento de 4.574,5 milhões de escudos para 2025, ou seja, totalizando 30.838,9 milhões de escudos no próximo ano, dos quais 17.275,5 milhões de escudos destinados ao serviço da dívida interna, com aumento de 4.567 milhões comparativamente ao ano 2024, e 13.113,4 milhões de escudos ao serviço da dívida externa com um aumento de 7,39 milhões de escudos relativa ao ano 2024.

O governo, em 2023, destinou cerca de 37,5 por cento das receitas para o pagamento de juros e amortizações. Para 2024 e 2025 prevê-se que este rácio atinja os 34,1 por cento e 35,7 por cento respetivamente, valores considerados baixos e que mostram que as receitas do governo são suficientes para cobrir o serviço da dívida.

De acordo com dados do MFFE e, no que diz respeito ao rácio Serviço da Dívida/Exportação, estimam-se valores de 25,6 por cento (2023), 25 por cento (2024) e 26,8 por cento (2025). O CFP considera que esses valores são moderados, o que indica que uma parte significativa das receitas de exportação será usada para o serviço da dívida. No entanto, esta situação pode levantar preocupações sobre a sua sustentabilidade, especialmente se houver choques externos que afetem as exportações.

O rácio Serviço da Dívida externa/Exportação apresenta valores abaixo dos 20 por cento, o que pode ser considerado como uma situação sustentável e de baixo risco.

Outro aspeto verificado diz respeito aos empréstimos de retrocessão (tabela 5) assumidos pelo Governo e que se destinam a outras entidades públicas, que, de acordo com o anexo informativo, poderá gerar benefícios económicos futuros e externalidades positivas para a economia real.

Tabela 5: Empréstimos de Retrocessão, em milhões de escudos

Programa de Investimento retrocessão	FINANCIADOR	BENEFICIARIOS	2023	2024	2025
Aumento da Capacidade da Central do Sal	AFD	ELECTRA	1 087,9		
Dessalinizadora Boa Vista	AUSTRIA	ELECTRA		808,9	116,1
Segunda Fase Parque Tecnológico	BAD	NOSI	551,3	455,2	809,1
Modernização e Expansão Porto Maio	BAD	ENAPOR	136,9	143,3	72,4
		TOTAL	1 776,1	1 407,4	997,6

Fonte: Anexo Informativo (POE/2025).

As concessões de avales e garantias a entidades públicas e privadas constituem uma ferramenta muito utilizada a nível mundial para efeitos de apoio à dinamização da economia. Para o setor público visam facilitar o acesso ao crédito às empresas do setor empresarial do Estado e às autarquias locais. Conforme o anexo informativa da POE/2025, a ideia central da política de concessão de avales e garantias do Estado é aumentar o acesso ao crédito para proporcionar mais oportunidades às famílias, a camada jovem e às empresas, facilitando o processo de transformação de ideias e projetos em negócios sustentáveis no sentido de criarem atividades geradoras de empregos, rendimento e de riqueza e que, também, deverão contribuir para a dinamização do crescimento económico do país.

De acordo com nota informativa da POE/2025, o stock da dívida garantida pelo Estado a 31/12/2023 ascendia a 26.591,5 milhões de escudos. Para 2024, o Estado estabeleceu o limite

de 11.000 milhões de escudos para concessão de garantias e avales, sendo 8.000 milhões de escudos para as operações financeiras internas e externas do setor público e 3.000 milhões de escudos para as operações financeiras do setor privado. Para 2025, este limite mantém-se nos mesmos 11.000 milhões de escudos, com uma distribuição de cerca 73,0 por cento para o setor público e 27,0 por cento para o privado, conforme apresentado na Tabela 6.

Tabela 6: Avales e Garantias para 2025

Garantias do Estado	POE 2025	Em %
Setor Público	8 000	73%
Setor Privado	3 000	27%
Total	11 000	100%

Fonte: Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial.

Um outro rácio relevante refere-se ao peso dos avales concedidos em relação ao PIB, conforme indicado na tabela 7:

Tabela 7: Avales concedidos

	2022	2023	2024	2025
PIB	241 577	263 814	279 849	296 751
Avales Concedidos (em milhões ECV)	6 562	11 000	11 000	11 000
Avales em %PIB	2,7%	4,2%	3,9%	3,7%

Fonte: Anexo Informativo (POE/2025). Cálculos do CFP.

Esta estratégia pode contribuir para geração de empregos e rendimento, além de contribuir para a criação de riqueza no país. A inclusão de camadas jovens e famílias reflete um compromisso com um crescimento económico mais inclusivo. Por sua vez, ao estimular o acesso ao crédito para as empresas, a política pode favorecer a dinamização do setor privado, aspeto essencial para o crescimento económico sustentado.

Porém, a eficácia desta política requer uma implementação cuidadosa, que garanta a aplicação eficiente dos recursos e o acompanhamento adequado dos projetos financiados. Será crucial assegurar que as garantias e avales do Estado sejam direcionadas para setores estratégicos e empreendimentos com grande potencial de impacto económico e social, a fim de evitar riscos financeiros desnecessários e garantir a sustentabilidade financeira do Estado.

A prestação dessas garantias pode acarretar potenciais perdas para o Estado, enquanto avalista, levando efetivamente à materialização dos seus passivos contingentes.

O Decreto-Lei n.º 45/96, de 25 de novembro, estabelece que o regime de concessão de avales do Estado inclui a criação de um fundo específico de garantias e avales. Esse fundo é destinado a assegurar que, em situações de incumprimento dos avalizados, o Estado não precise arcar imediatamente com os passivos contingentes.

Ainda, no contexto da legislação cabo-verdiana, o artigo 22º do Decreto-Lei n.º 42/2018, de 29 de junho, trata especificamente das Comissões das Garantias concedidas pelo Estado.

Estabelece o número 1 deste artigo que as entidades avalizadas devem pagar uma comissão ao Estado, comissão a ser fixada pelo membro do governo responsável pela área das finanças. O número 2 desse mesmo artigo estabelece que o referido fundo de garantia será constituído com essas comissões e, para além de dotações do Orçamento do Estado.

A finalidade dessa comissão é compensar o Estado pelo risco assumido ao prestar a garantia, contribuindo para a sustentabilidade fiscal e mitigando o impacto de eventuais incumprimentos.

O anexo informativo ao Orçamento de Estado não se refere à constituição desse fundo. No entanto, informações do MFFE confirmam a sua criação e que esforços estão sendo envidados para a cobrança dessas comissões. Mas, a POE/25 não refere a nenhuma verba destinada ao referido fundo. Esta preocupação já tinha sido referida no Relatório da análise da POE/24 do CFP.

3.3 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO

As necessidades de financiamento do Estado decorrem do respetivo défice orçamental e da aquisição líquida de ativos financeiros, ascendendo a 5.482 milhões de escudos em 2025, cerca de 1,85 por cento do PIB, conforme a POE/2025.

O Ministério das Finanças e Fomento Económico (MFFE) prevê que as necessidades líquidas de financiamento do Estado em 2025 (5.482 milhões de escudos) serão inferiores ao valor estimado para 2024 (8.177 milhões de escudos), representando uma redução de 2.695 milhões de escudos e fixando-se em 1,85% do PIB. Esta melhoria reflete-se principalmente no aumento das receitas (14.657 milhões de escudos) em relação às despesas (11.962 milhões de escudos), equivalendo a aproximadamente 18,8 por cento e 13,9 por cento do PIB, respetivamente, em 2024.

Conforme o anexo informativo da POE/2025, o Governo pretende, para cobrir o défice orçamental de 2025, contratar 31.346,8 milhões de escudos cabo-verdianos, dos quais 40,7 por cento provirão de dívida externa e 59,3 por cento de emissões de títulos de tesouro no mercado doméstico. As fontes externas de financiamento serão, sobretudo, parceiros multilaterais e bilaterais que oferecem créditos em condições concessionais, enquanto o endividamento interno será realizado através de emissões de títulos de curto, médio e longo prazos, visando o equilíbrio da tesouraria e a contrapartida nacional para projetos financiados externamente, respeitando o limite orçamental estabelecido.

Neste contexto, o CFP considera que a estratégia de financiamento adotada demonstra uma gestão cautelosa, com equilíbrio entre fontes externas e internas, focada na sustentabilidade financeira e no apoio a projetos estratégicos.

4 AFETAÇÃO DOS RECURSOS E O QUADRO DA DESPESA

Em abril de 2024, o Governo definiu uma estratégia de médio prazo para a consolidação orçamental, designado DOE/2025⁵. Neste sentido, aprecia-se neste relatório a POE/2025 em relação ao Quadro de Despesa Médio Prazo (QDMP).

O QDMP encontra-se previsto no n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho, que aprova a Lei de Bases do Orçamento do Estado. A alínea o) do artigo 1.º “estabelece descendentemente os limites de despesas plurianuais, do departamento governamental responsável pela área das finanças e do planeamento para as demais entidades do sector público e, ascendentemente, das entidades do sector público para o citado departamento governamental, uma estimativa das despesas plurianuais das políticas atuais contidas nos programas, de forma a compatibilizar tais previsões com a disponibilidade de recursos, num horizonte temporal de três anos”.

O n.º 2 do artigo 6.º da supracitada lei refere que “a política orçamental é definida para um horizonte de longo, médio e curto prazos, conciliando as prioridades políticas do Governo com as condicionantes que resultam da política em matéria de crescimento económico, das receitas, das despesas, do défice fiscal e da dívida pública”. Assim, o total da despesa da Administração Pública por programas, financiada por receitas totais, encontra-se sujeito a limites vinculativos para os três anos económicos seguintes. Ainda, conforme o n.º 2 do artigo 17.º, da supracitada lei, e conjugado com o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei nº 42/2019, de 24 de setembro, o primeiro ano do QDMP coincide com a proposta do Orçamento do Estado que é submetida pelo Governo à Assembleia Nacional.

4.1 POR PILAR E POR PROGRAMAS

A tabela 9 apresenta a variação das despesas previstas para 2024 e 2025 segundo os pilares do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (PEDS II) e que estão alinhados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS).

Tabela 9: Variação das despesas por pilar

PILARES	POE 2024	Peso	POE 2025	Peso	Variação
AMBIENTE	4 775	5,6%	4 764	4,9%	-0,2%
ECONOMIA	12 973	15,1%	14 155	14,5%	9,1%
SOBERANIA	13 343	15,5%	19 827	20,2%	48,6%
ESTADO SOCIAL	54 858	64,3%	59 166	60,4%	7,9%
TOTAL	85 319	100,0%	97 912	100,0%	14,8%

Fonte: POE/2025 (Mapa 7). Cálculos do CFP

Da totalidade das despesas previstas para 2025, 59.166 milhões de escudos (60,4 por cento) serão alocados ao Pilar Estado Social, constituindo um aumento de 7,9 por cento, 19.827 milhões de escudos para o Pilar Soberania (20,2 por cento), representando um acréscimo de 48,6 por cento, 14.155 milhões de escudos para o Pilar Económico (14,5 por cento),

⁵ Diretrizes do Orçamento do Estado

correspondendo num incremento de 14,7 por cento, e 4.764 milhões de escudos para o Pilar Ambiente (4,9 por cento), traduzindo numa diminuição de 0,2 por cento, em relação à POE/2024, tabela 9.

Quanto à análise por programa, a POE/2025 aumenta em 5.170 milhões de escudos (5,6 por cento) o limite definido nas DOE⁶/2025, substituindo os montantes definidos para o ano em análise, anexo 1, pelo que o CFP, não tendo conhecimento de uma proposta de alteração, considera que tal situação, que deveria ser vinculativa, não deverá ser prática.

De acordo com anexo 1, a elevação do limite de despesa deve-se, sobretudo, ao aumento dos valores destinados aos seguintes programadas: Diáspora Cabo Verdiana uma centralidade (cerca de 1.871 milhões de escudos, um crescimento de 2.156,1 por cento), Infraestruturas Modernas e Seguras (aproximadamente 1.203 milhões de escudos, um aumento de 42,3 por cento), Programa Nacional Para Sustentabilidade Energética (1.062 milhões de escudos, uma variação de 137,6 por cento), Desenvolvimento Integrado de Saúde (1.773 milhões de escudos, um incremento de 26,5 por cento), e Gestão e Administração Geral (1.273 milhões de escudos, um crescimento 7,2 por cento). O Pilar Economia foi o que apresentou o maior aumento no limite, com cerca de 24% (cerca de 2.749 milhões de escudos).

4.2 POR FONTES DE FINANCIAMENTO

Conforme o anexo informativo da POE/2025, das despesas projetadas (97.911 milhões de escudos), 82,5 por cento serão financiados com recursos endógenos, representando um aumento de 11.962 milhões de escudos (13,4 por cento) em relação a 2024. Isso equivalente a 33,0% do PIB. Outrossim, prevê-se que o financiamento interno, via Tesouro, cresça em 12.760 milhões de escudos (aproximadamente 17,8 por cento). Em contrapartida, estima-se uma redução de 870 milhões de escudos (-6,8 por cento) no financiamento externo. Entre 2024 e 2025, prevê-se um aumento de 2,3% nos donativos e uma diminuição de 11,5% nos empréstimos.

Em termos de peso no PIB, projeta-se que o financiamento interno represente 29,0 por cento, enquanto o externo corresponderá a 4,0 por cento em 2025, conforme a Tabela 10.

Tabela 10: Despesas por tipo de financiamento

Financiamento	POE		Variação		em % PIB	
	2024	2025	ECV	%	2024	2025
Interno	73 124	85 957	12 833	17,5%	26,1%	29,0%
Tesouro	71 753	84 513	12 760	17,8%	25,6%	28,5%
Outros Fundos Nacionais	1 371	1 444	73	5,3%	0,5%	0,5%
Externo	12 824	11 954	-870	-6,8%	4,6%	4,0%
Donativo	4 394	4 496	102	2,3%	1,6%	1,5%
Empréstimo	8 388	7 426	-962	-11,5%	3,0%	2,5%
FCF (ajuda alimentar)	42	32	-10	-23,8%	0,0%	0,0%
Total Despesas	85 948	97 911	11 963	10,8%	30,7%	33,0%

Fonte: Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial. Cálculos do CFP.

⁶ Diretrizes de Orçamento do Estado

5 ORÇAMENTO NA PERSPETIVA DE GÉNERO

A Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho, reforça o compromisso de Cabo Verde com a igualdade de gênero, incorporando essa dimensão nos classificadores e nos mapas orçamentais e alocando verbas específicas para promover a igualdade entre mulheres e homens. Essa abordagem está alinhada com o Programa do Governo “Cabo Verde Ambição 2030” e com o PEDS II.

O Programa “Promoção da Igualdade e Equidade de Género”, conforme o Relatório de Enquadramento Orçamental (ROE), está em consonância com o PEDS I e II e visa eliminar a discriminação de gênero e impulsionar o desenvolvimento sustentável. Este programa é projetado para superar as barreiras à igualdade de gênero em Cabo Verde. No entanto, para o pleno alcance dos seus objetivos, será essencial que o governo e a sociedade civil mantenham um compromisso contínuo, garantindo a implementação eficiente e o monitoramento de resultados ao longo do tempo.

Para 2025, o governo prevê a existência de 302 unidades orçamentais no nível G0 (sem incorporação da perspetiva de gênero), 618 no nível G1 (com intervenções voltadas para a promoção da igualdade de gênero), 307 no nível G2 (com um componente específico para a igualdade de gênero) e 38 no nível G3 (dedicadas exclusivamente à promoção da igualdade de gênero), totalizando 1.218 projetos e unidades orçamentais.

Tabela 11: Aplicação do Sistema de Marcadores de Género OE 2024

Nível	Descrição	POE 24		POE 25		Variação	
		CVE	Peso	CVE	Peso	CVE	%
G0	Projetos que ainda não integra género	26 656	31%	26 868	27%	212	0,8%
G1	Projetos com alguma intervenção para a promoção da igualdade de género	37 522	44%	47 612	49%	10 090	26,9%
G2	Projetos com componente para a promoção da igualdade de género	20 336	24%	21 929	22%	1 593	7,8%
G3	Projetos de promoção de igualdade de género	1 436	2%	1 501	2%	65	4,5%
Total		85 950	100%	97 910	100%	11 960	13,9%

Fonte: Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial. Cálculos do CFP.

De acordo com o Mapa XV – Orçamento por níveis de gênero e orgânica, 72,6% dos recursos alocados aos projetos, equivalentes a 71.043 milhões de escudos (cerca de 24% do PIB), serão direcionados para promover a igualdade e equidade de gênero. Em comparação com 2024, quando o valor foi de 59.293 milhões de escudos, houve um aumento de 3,6 pontos percentuais (4,0% do PIB), refletindo uma evolução positiva.

Para implementar as ações previstas na POE/2025, o Programa conta com uma dotação orçamental de 88 milhões de escudos, o que representa um incremento de 22,2% em relação ao POE/2024. Esse aumento, segundo o Relatório de Enquadramento Orçamental (ROE), tem como objetivo intensificar as medidas de proteção e apoio às vítimas de violência baseada em gênero em Cabo Verde, abrangendo o funcionamento dos Centros de Apoio e da Rede SOL. Ainda, o programa contempla a execução do PNIG 2022-2026, voltado para fortalecer a

capacidade do ICIEG na monitorização de indicadores de gênero, promoção da igualdade e capacitação em políticas públicas.

Além disso, está prevista a criação de um observatório de gênero com enfoque em vulnerabilidade e resiliência climática, visando integrar a dimensão de gênero no contexto das mudanças climáticas. Esse aumento orçamental é significativo para aprimorar a monitorização de indicadores de gênero e fortalecer a capacitação em políticas públicas, enquanto a criação de um observatório de género direcionado para vulnerabilidade e resiliência climática adiciona uma dimensão inovadora à abordagem da igualdade de género, integrando-a no debate climático

Ainda, segundo a informação apresentada na POE/2025, as medidas correspondem a planos estratégicos ou planos de ação, identificando ainda as ações concretas a implementar em 2025, assim como a especificação e quantificação das metas. Na análise da POE/2024, o CFP apresentou a preocupação sobre a monitorização e avaliação e, nesta análise da POE/2025 sugere uma avaliação criteriosa das ações para garantir que as metas sejam alcançadas de forma concreta e mensurável.

ANEXOS

ANEXO 1- DESPESAS POR PILAR E POR PROGRAMA

PILAR (EIXO)/PROGRAMA	DOE	POE 2025	Variação			Peso	
			CVE	%	Aumento	DOE	POE
AMBIENTE	4 846 079 003	4 763 802 496	-82 276 507	-1,7%	-1,6%	5,2%	5,1%
AÇÃO CLIMÁTICA E RESILIÊNCIA	507 409 857	759 127 890	251 718 033	49,6%	4,9%	0,5%	0,8%
ÁGUA E SANEAMENTO	3 685 438 790	3 213 894 877	- 471 543 913	-12,8%	-9,1%	4,0%	3,5%
AMBIENTE, BIODIVERSIDADE E GEODIVERSIDADE	653 230 356	790 779 729	137 549 373	21,1%	2,7%	0,7%	0,9%
ECONOMIA	11 405 908 794	14 154 569 955	2 748 661 161	24,1%	53,2%	12,3%	15,3%
CABO VERDE PLATAFORMA AÉREA	43 799 930	71 306 477	27 506 547	62,8%	0,5%	0,0%	0,1%
CABO VERDE PLATAFORMA DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO	61 558 612	116 294 694	54 736 082	88,9%	1,1%	0,1%	0,1%
CABO VERDE PLATAFORMA DIGITAL E DA INOVAÇÃO	797 592 938	851 504 207	53 911 269	6,8%	1,0%	0,9%	0,9%
CABO VERDE PLATAFORMA DO DESPORTO	261 985 438	415 544 794	153 559 357	58,6%	3,0%	0,3%	0,4%
CABO VERDE PLATAFORMA DO TURISMO	1 716 219 382	1 849 726 892	133 507 510	7,8%	2,6%	1,9%	2,0%
CABO VERDE PLATAFORMA MARÍTIMA	1 764 814 731	1 908 973 780	144 159 049	8,2%	2,8%	1,9%	2,1%
DESENVOLVIMENTO DA CULTURA E DAS INDÚSTRIAS CRIATIVAS	558 180 110	564 306 570	6 126 460	1,1%	0,1%	0,6%	0,6%
DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL	136 617 814	129 227 409	-7 390 405	-5,4%	-0,1%	0,1%	0,1%
INFRAESTRUTURAS MODERNAS E SEGURAS	2 802 596 378	4 005 405 360	1 202 808 982	42,9%	23,3%	3,0%	4,3%
PROGRAMA NACIONAL DA CIÊNCIA	643 542 009	423 226 132	-220 315 877	-34,2%	-4,3%	0,7%	0,5%
PROGRAMA NACIONAL PARA A SUSTENTABILIDADE ENERGÉTICA	771 491 247	1 833 086 036	1 061 594 789	137,6%	20,5%	0,8%	2,0%
PROGRAMA SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	360 154 048	391 535 782	31 381 734	8,7%	0,6%	0,4%	0,4%
TRANSFORMAÇÃO DA AGRICULTURA	1 487 356 157	1 594 431 822	107 075 665	7,2%	2,1%	1,6%	1,7%
ESTADO SOCIAL	57 984 992 823	59 165 681 724	1 180 688 901	2,0%	22,8%	62,5%	63,8%
DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO	12 747 072 255	12 708 849 569	-38 222 686	-0,3%	-0,7%	13,7%	13,7%
DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE SAUDE	6 682 110 538	8 454 752 286	1 772 641 748	26,5%	34,3%	7,2%	9,1%
GESTAO E ADMINISTRACAO GERAL	17 597 212 428	18 869 965 237	1 272 752 809	7,2%	24,6%	19,0%	20,3%
HABITAÇÃO, DESENVOLVIMENTO URBANO E GESTÃO DO TERRITÓRIO	7 478 915 869	6 357 367 672	-1 121 548 197	-15,0%	-21,7%	8,1%	6,9%
PROMOCAO DA IGUALDADE E EQUIDADE DO GENERO	70 564 939	87 943 125	17 378 186	24,6%	0,3%	0,1%	0,1%
PROTEÇÃO SOCIAL	13 409 116 794	12 686 803 835	-722 312 959	-5,4%	-14,0%	14,5%	13,7%
SOBERANIA	18 504 747 565	19 827 285 700	1 322 538 135	7,1%	25,6%	20,0%	21,4%
DIÁSPORA CABO-VERDIANA-UMA CENTRALIDADE	86 780 607	1 957 833 907	1 871 053 300	2156,1%	36,2%	0,1%	2,1%
DIPLOMACIA CABO-VERDIANA NOVO PARADIGMA	1 755 790 462	104 780 607	-1 651 009 855	-94,0%	-31,9%	1,9%	0,1%
GOVERNANÇA E DEMOCRACIA	2 255 067 899	2 329 440 248	74 372 349	3,3%	1,4%	2,4%	2,5%
JUSTIÇA E PAZ SOCIAL	2 655 635 178	2 853 205 370	197 570 192	7,4%	3,8%	2,9%	3,1%
MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	5 388 169 189	5 434 369 323	46 200 134	0,9%	0,9%	5,8%	5,9%
REFORÇO DA SEGURANÇA NACIONAL	6 363 304 229	7 147 656 245	784 352 016	12,3%	15,2%	6,9%	7,7%
TOTAL GERAL	92 741 728 185	97 911 339 875	5 169 611 690	5,6%	100,0%	100,0%	105,6%