

Relatório sobre a Execução Orçamental de 2024 - Apreciação da Conta Geral do Estado de 2024



RELATÓRIO N° 05/2025
DEZEMBRO DE 2025

WWW.CFP.CV
Avenida da China,
Edifício do Tribunal Constitucional
Chã de Areia, Cidade da Praia, Santiago

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

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	6
INTRODUÇÃO	8
1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL AGREGADA	9
1.1 SÍNTESE DOS RESULTADOS FISCAIS	9
1.2 RECEITAS DO ESTADO	13
1.3 DESPESAS DO ESTADO	15
1.4 PRINCIPAIS RUBRICAS DE DESPESA CORRENTE	15
1.5 REDUÇÃO DE DESPESAS EM BENS E SERVIÇOS	16
1.6 INVESTIMENTO PÚBLICO (ATIVOS NÃO FINANCEIROS)	17
1.7 PRINCÍPIOS E REGRAS ORÇAMENTAIS: AVALIAÇÃO DO SEU CUMPRIMENTO	20
2 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO GASTO E DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL	23
2.1 GASTO PÚBLICO POR FUNÇÃO	23
2.2 GASTO PÚBLICO POR PILAR DO PEDS II	24
2.3 GASTO PÚBLICO POR TIPO DE FINANCIAMENTO	26
2.4 GASTO PÚBLICO POR PROGRAMA	28
2.5 GASTO PÚBLICO POR SETOR INSTITUCIONAL	30
3 ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA E FINANCIAMENTO	38
3.1 SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA	38
3.2 DÍVIDA EXTERNA	41
3.3 DÍVIDA INTERNA	44
4 AVALIAÇÃO DOS RISCOS E OPORTUNIDADES FISCAIS	49
4.1 RISCOS CONTINGENTES	49
4.2 RISCOS ASSOCIADOS AOS BENEFÍCIOS FISCAIS (GASTOS FISCAIS)	52
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	55
ANEXOS	57
ANEXO 1: EXECUÇÃO DOS ATIVOS FIXOS POR CATEGORIA (2024), EM CVE	57
ANEXO 2: RECEITAS E DESPESAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS	58
ANEXO 3: STOCK DE GARANTIAS E AVAIS DO ESTADO	59
ANEXO 4: GARANTIAS AUTORIZADAS 2024	61



O Conselho de Finanças Públicas (CFP) é um órgão consultivo independente, criado pelo artigo 84º da Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho. Pela Lei n.º 78/IX/2020, de 23 de março, procedeu-se à regulamentação da sua organização interna, competências, funcionamento e estatutos dos seus respetivos membros.

Em maio de 2023, o CFP iniciou o processo de instalação e funcionamento, de modo a poder cumprir com a missão de proceder à avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a transparência e contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e credibilidade financeira do Estado.

Aprovado na reunião do Conselho das Finanças Públicas, no dia 17 dezembro 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente relatório procede à apreciação da execução orçamental da Conta Geral do Estado (CGE) de 2024, analisando de forma integrada o desempenho das receitas e despesas públicas, a qualidade e composição do gasto, o investimento público, o cumprimento dos princípios e regras orçamentais, bem como a execução por função, programa e setor institucional. Avalia ainda a sustentabilidade e a estrutura da dívida pública, incluindo a dívida externa e interna, o serviço da dívida e os principais indicadores de risco. Por fim, identifica riscos contingentes, benefícios fiscais e oportunidades de melhoria, destacando os principais desafios à sustentabilidade das finanças públicas de Cabo Verde, com base em dados oficiais, indicadores macroeconómicos relevantes e em conformidade com as boas práticas internacionais de avaliação fiscal independente.

Em 2024, a análise da execução orçamental confirma uma melhoria de cerca de 4 pontos percentuais em relação a 2023, passando de 72,6 por cento para 76,5 por cento. A execução inseriu-se num contexto de continuidade da consolidação fiscal, refletindo uma gestão corrente disciplinada das finanças públicas. Apesar do agravamento do saldo global face a 2023, os saldos primário e corrente registados em 2024 mantiveram-se em terreno positivo, evidenciando uma posição orçamental estruturalmente mais equilibrada.

As receitas públicas apresentaram um crescimento moderado (+4,7 por cento), sustentado sobretudo pelas receitas fiscais, com destaque para os impostos indiretos, enquanto as receitas não fiscais e as transferências externas mantiveram um comportamento globalmente estável. Do lado da despesa, observou-se uma forte rigidez orçamental, marcada pelo elevado peso das despesas correntes obrigatórias (60,0 por cento), em particular as despesas com pessoal, benefícios sociais e juros da dívida. Embora a execução das despesas correntes tenha sido elevada, o investimento público manteve-se baixo, atingindo apenas 2,5 por cento do PIB, 9,4 por cento do Orçamento Reprogramado (ORP) e registando uma taxa de execução inferior a 52 por cento do ORP. A baixa execução do investimento, especialmente em infraestruturas e na função ambiental, constitui uma das principais limitações da execução orçamental em 2024, com implicações negativas para o crescimento potencial e para a resiliência climática do país.

A dívida pública prosseguiu uma trajetória descendente em percentagem do PIB ao longo dos últimos anos, beneficiando sobretudo de um diferencial favorável entre crescimento económico e custo médio da dívida. Não obstante, o stock nominal continua elevado, situando-se em 111,4 por cento do PIB e, significativamente acima do limite legal (80 por cento do PIB), mantendo o país exposto a choques macroeconómicos, em particular a variações nas taxas de juro e de câmbio. Acresce que os riscos fiscais são ainda ampliados pela existência de responsabilidades contingentes, associadas a

garantias do Estado e à situação financeira de algumas empresas públicas estruturalmente frágeis.

Ao nível subnacional, a análise da execução evidencia assimetrias significativas entre municípios, com forte dependência das transferências do Estado, nomeadamente do Fundo de Financiamento Municipal, e níveis elevados de rigidez da despesa com pessoal em vários concelhos. Esta configuração limita a autonomia financeira local, aumenta a vulnerabilidade orçamental e com implicações não benéficas para a coesão territorial.

Por fim, a execução orçamental de 2024 revela estabilidade no curto prazo, mas expõe desafios estruturais relevantes no médio prazo, relacionados com a qualidade do investimento público, a composição da despesa, a sustentabilidade da dívida e a gestão dos riscos fiscais. O relatório recomenda reforçar o planeamento e a execução do investimento público, melhorar a eficiência da despesa, consolidar excedentes primários consistentes, aprofundar a transparência orçamental e fortalecer os mecanismos de controlo e monitorização das empresas públicas e das finanças municipais, como condições essenciais para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e apoiar um crescimento económico inclusivo e resiliente.

INTRODUÇÃO

O presente relatório enquadra-se no exercício das competências legalmente atribuídas ao CFP, nos termos das alíneas h) do artigo 7.º e a) do artigo 16.º da Lei n.º 78/IX/2020, de 23 de março, que estabelecem, respetivamente, a função de acompanhamento, análise e avaliação da execução orçamental e a emissão de pareceres e apreciações sobre a Conta Geral do Estado (CGE). Neste quadro legal, procede-se à apreciação da execução orçamental da Conta Geral do Estado de 2024, oferecendo uma leitura integrada do desempenho fiscal, da qualidade do gasto público e da posição da dívida e dos riscos fiscais que moldam a sustentabilidade das finanças públicas.

A análise desenvolvida segue as boas práticas internacionais de escrutínio fiscal independente, recorrendo a dados oficiais da CGE, aos quadros macroeconómicos do Instituto Nacional de Estatística (INE), do Banco de Cabo de Verde (BCV) e do Ministério das Finanças, complementados por indicadores de instituições multilaterais. A metodologia adotada combina análise quantitativa, comparação entre o Orçamento Aprovado e o Orçamento Reprogramado, análise histórica, cálculo de rácios fiscais e apreciação do enquadramento legal aplicável, designadamente a Lei de Bases do Orçamento do Estado (Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho).

Além da Sumário Executivo, Introdução e Conclusões e Recomendações, o relatório apresenta a seguinte estrutura:

O **Capítulo 1 – Análise da Execução Orçamental Agregada** avalia receitas e despesas globais, incluindo o impacto das isenções, a composição das despesas e a execução do investimento público.

O **Capítulo 2 – Avaliação da Qualidade do Gasto e do Desempenho Institucional** analisa a despesa por funções, programas e Pilares do PEDS II, bem como a execução das principais entidades públicas.

O **Capítulo 3 – Análise da Sustentabilidade da Dívida Pública e Financiamento** estuda o stock, composição, custo e dinâmica da dívida interna e externa, incluindo a análise $r-g$, o perfil de maturidade e os riscos.

Por fim, o **Capítulo 4 – Avaliação dos Riscos e Oportunidades Fiscais** examina responsabilidades contingentes, garantias, riscos associados ao Setor Empresarial do Estado e impactos dos benefícios fiscais.

1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL AGREGADA

1.1 SÍNTESE DOS RESULTADOS FISCAIS

A execução orçamental de 2024 evidencia uma manutenção da capacidade de financiamento corrente do Estado, apesar de uma ligeira redução do rácio receita/PIB num contexto de forte expansão do produto. Embora o saldo global tenha registado um agravamento face a 2023, os saldos primário e corrente permaneceram positivos, refletindo uma posição orçamental estruturalmente mais sólida.

1.1.1 Receitas e Despesas Totais

Em 2024, as receitas totais, incluindo a venda de ativos não financeiros, atingiram 69,4 mil milhões de CVE (25,00 por cento do PIB), aumentando 3,1 mil milhões de CVE face a 2023 (+4,7 por cento). O crescimento das receitas fiscais foi suficiente para compensar a redução de componentes mais voláteis, embora o rácio receita/PIB tenha diminuído 1,1 p.p., devido a um crescimento económico em termos do PIB nominal (+8,9 por cento) mais acelerado do que o aumento da receita pública.

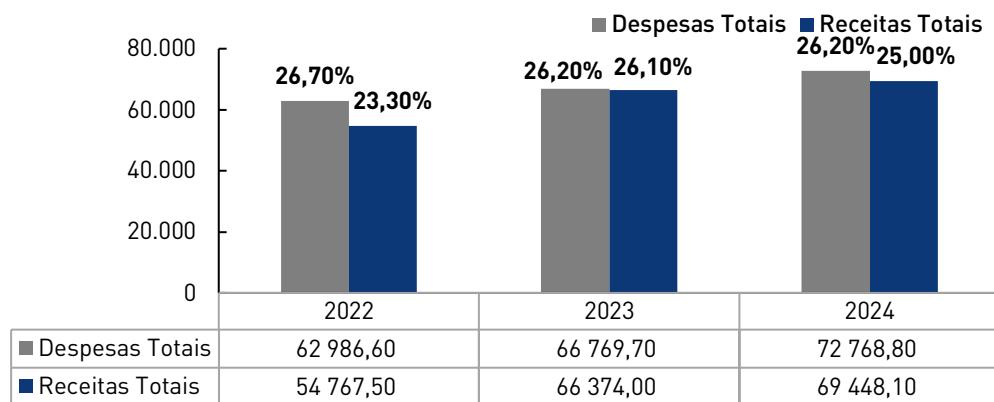
Tabela 1: Receitas e Despesas Totais (com ativos não financeiros), 2022-2024

Indicadores	em milhões de CVE			em percentagem do PIB		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Receitas Totais	54 767,50	66 374,00	69 448,10	23,30	26,10	25,00
Despesas Totais	62 986,60	66 769,70	72 768,80	26,70	26,20	26,20

Fonte: CGE 2024. Cálculos do CFP.

A despesa total, também incluindo ativos não financeiros, ascendeu a cerca de 72,8 mil milhões de CVE (26,2 por cento do PIB), o que corresponde a um aumento nominal de 9,0 por cento (cerca de 6,0 mil milhões de CVE). O crescimento distribuiu-se por diversas rubricas, destacando-se o reforço do investimento público, o aumento das transferências, dos benefícios sociais e dos encargos da dívida. Apesar do aumento nominal, o rácio despesa/PIB manteve-se estável face a 2023, uma vez que a despesa cresceu em linha com o PIB nominal.

Gráfico 1: Receitas e Despesas Totais (com ativos não financeiros), 2022-2024 (em milhões de CVE e PIB)



Fonte: CGE 2024. Elaboração do CFP.

Este comportamento agregado fornece o enquadramento geral da execução de 2024, a partir do qual se desenvolvem as análises detalhadas sobre a evolução dos saldos e a comparação com o ORP 2024.

1.1.2 Saldos Orçamentais em percentagem do PIB

Os saldos orçamentais de 2024 revelam uma posição estruturalmente estável no curto prazo, embora condicionada pelo crescimento mais acentuado da despesa. O saldo global deteriorou-se face a 2023, mas os saldos primário e corrente permaneceram positivos, sinalizando a capacidade de financiamento corrente antes dos encargos da dívida.

Tabela 2: Saldos Orçamentais, 2022–2024 (em milhões de CVE e percentagem do PIB)

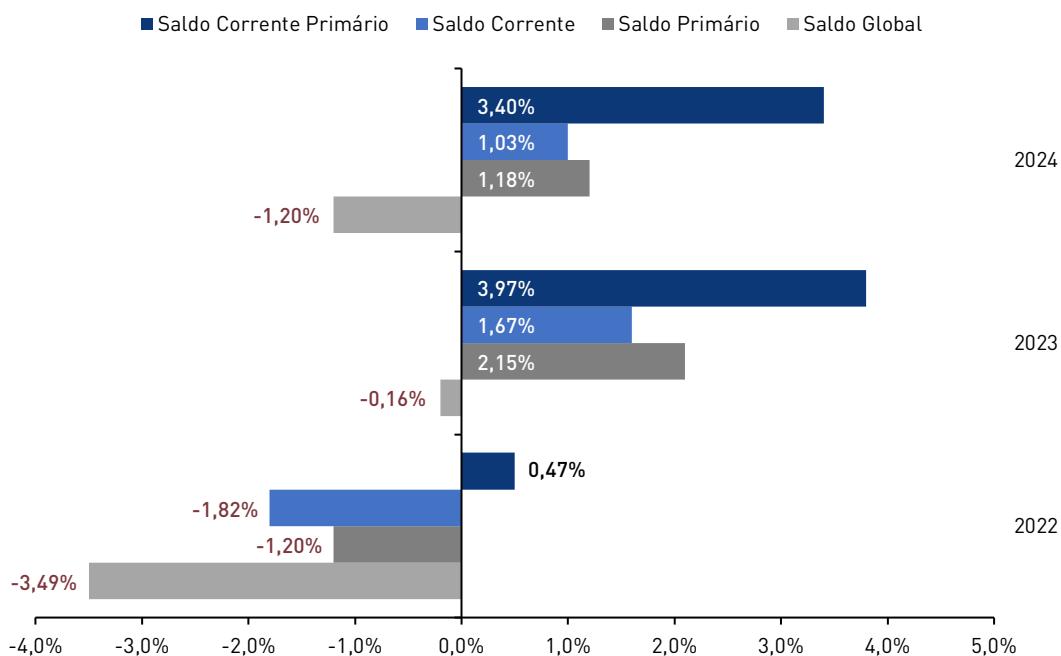
Indicadores	2022	2023	2024
Saldo Global	-8 219,10	-395,80	-3 320,60
% do PIB	-3,49%	-0,16%	-1,20%
Saldo Primário	-2 835,50	5 471,20	3 267,70
% do PIB	-1,20%	2,15%	1,18%
Saldo Corrente	-4 283,50	4 251,70	2 863,80
% do PIB	-1,82%	1,67%	1,03%
Saldo Corrente Primário	1 100,10	10 118,70	9 452,10
% do PIB	0,47%	3,97%	3,40%

Fonte: CGE 2024. Cálculos do CFP.

Em 2024, o saldo global situou-se em -3,3 mil milhões de CVE (-1,20 por cento do PIB), refletindo o desfasamento entre o crescimento moderado das receitas e o incremento mais forte da despesa pública. Apesar dessa variação face a 2023, o défice de 2024 manteve-se alinhado com o padrão observado nos últimos anos e é coerente com o aumento das despesas em transferências, encargos da dívida e investimento.

O saldo primário permaneceu positivo em 3,3 mil milhões de CVE (1,18 por cento do PIB), demonstrando que a capacidade de financiamento antes dos juros se manteve assegurada. Este desempenho resulta do dinamismo das receitas fiscais (+11,8 por cento, cerca de 5,9 mil milhões de CVE), que compensou o crescimento da despesa primária. O excedente primário preservado fornece alguma margem de consolidação orçamental num contexto de subida dos encargos da dívida.

Gráfico 2: Saldos Orçamentais (em percentagem do PIB), 2022–2024



Fonte: CGE 2024. Elaboração do CFP.

Relativo às operações correntes do Estado, o saldo corrente registou um excedente de cerca de 2,9 mil milhões de CVE (1,03 por cento do PIB), revelando que as receitas correntes continuaram a financiar as despesas correntes. O saldo corrente primário, por sua vez, situou-se em cerca de 9,5 mil milhões de CVE (3,40 por cento do PIB), sublinhando a capacidade de autofinanciamento das funções correntes e a existência de margem para financiar parte do investimento público com recursos internos.

1.1.3 Comparação face a 2023 e ao Orçamento Reprogramado de 2024

A análise em percentagem do PIB permite comparar a evolução recente dos principais indicadores orçamentais, distinguindo três referenciais: o resultado efetivo de 2023, as previsões revistas no Orçamento Reprogramado de 2024 (ORP 2024) e a execução final de 2024.

Receita total

Entre 2023 e 2024, a receita total diminuiu de 26,10 por cento para 25,00 por cento do PIB, traduzindo um efeito de diluição no rácio receita/PIB, dado que o PIB nominal cresceu a um ritmo mais elevado que a receita pública. O ORP 2024 antecipava um

aumento significativo para 28,43 por cento do PIB, sobretudo devido às expectativas de reforço das transferências externas de capital, que não se concretizaram. A execução ficou, assim, abaixo do previsto no ORP, essencialmente devido à subexecução das receitas não fiscais (rendimentos de propriedade, venda de bens e serviços e transferências), apesar de a receita fiscal ter superado ligeiramente a dotação reprogramada.

Tabela 3: Principais indicadores orçamentais, em percentagem do PIB (comparação 2023 vs 2024 vs ORP 2024)

Indicadores	2023	ORP 2024	2024 (execução)
Receitas Totais	26,10	28,43	25,00
Despesas Totais	26,20	34,24	26,20
Saldo Global	-0,16	-5,80	-1,20
Saldo Primário	2,15	-3,40	1,18
Saldo Corrente	1,67	-2,10	1,03
Saldo Corrente Primário	3,97	0,30	3,40

Fonte: CGE 2024. Cálculos do CFP.

Despesa total

A despesa total manteve-se praticamente estável face a 2023 (26,20 por cento do PIB), mas muito abaixo da projeção inscrita no ORP 2024 (34,24 por cento do PIB). A diferença resulta da execução limitada das dotações reforçadas, sobretudo nas rubricas de aquisição de bens e serviços e nos ativos não financeiros, que registaram taxas de execução de 56,2 por cento e 51,9 por cento do ORP, respetivamente. Por contraste, as despesas com pessoal, benefícios sociais, juros e subsídios apresentaram níveis de execução elevados, evidenciando maior rigidez e menor margem de ajustamento no curto prazo.

Saldos orçamentais

Os saldos orçamentais evidenciam desvios relevantes face ao ORP 2024. O saldo global, que no ORP projetava um défice de 5,80 por cento do PIB, fixou-se em -1,20 por cento do PIB, um resultado menos desfavorável devido à subexecução da despesa reprogramada. O saldo primário permaneceu em terreno positivo (+1,18 por cento do PIB), contrastando com a projeção de um défice primário de 3,40 por cento do PIB, refletindo a contenção da despesa corrente primária e a não materialização das dotações reforçadas.

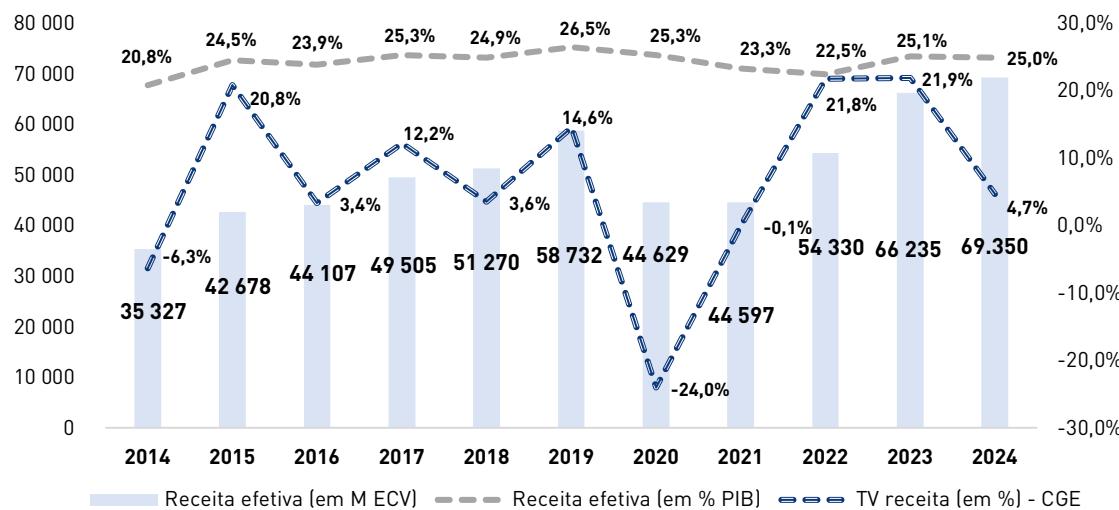
O saldo corrente diminuiu face a 2023 (de 1,67 por cento para 1,03 por cento do PIB), mas manteve-se positivo, ao contrário da projeção do ORP (-2,10 por cento do PIB). Já o saldo corrente primário permaneceu elevado (3,40 por cento do PIB), superando largamente a estimativa do ORP (0,30 por cento do PIB), confirmando a capacidade de gerar recursos internos suficientes para financiar parte do investimento público, mesmo num contexto de aumento dos encargos da dívida.

1.2 RECEITAS DO ESTADO

1.2.1 Estrutura e Composição das Receitas

Em 2024, embora o crescimento da receita total seja moderado (+4,7 por cento), considera-se que manteve um comportamento estável e crescente.

Gráfico 3 – Evolução da receita efetiva, 2014-2024 (em milhões de escudos e percentagem)



Fonte: CGE, 2014 a 2023. Elaboração e cálculos do CFP

A estrutura das receitas públicas em 2024 evidencia forte concentração nas receitas correntes, que representam a quase totalidade da arrecadação, com uma taxa de execução de 90,6 por cento. Dentro desta categoria, observa-se um desempenho assimétrico entre as várias rubricas, tabela 4.

Tabela 4: Estrutura das Receitas do Estado e Taxa de Execução Orçamental (CGE)

Receitas em milhões de CVE	ORP	Execução	TX EXE / ORP
Receitas Totais	78.975,2	69.448,1	87,9%
Receitas Correntes	75.528,7	68.392,9	90,6%
Receitas fiscais - Impostos	55.281,2	55.851,7	101,0%
Transferências correntes	4.888,6	3.367,2	68,9%
Outras Receitas	15.358,9	9.174,0	59,7%
Receitas de Capital	2.724,2	956,5	35,1%
Transferências de Capital	2.724,2	956,5	35,1%

Fonte: CGE 2024. Cálculos do CFP.

As receitas de capital, por sua vez, apresentam o desempenho mais crítico, com uma taxa de execução de 35,1 por cento. A fraca execução pode comprometer a capacidade de realização de projetos estratégicos e evidencia constrangimentos no sistema de planeamento do investimento público.

1.2.2 Receita Fiscal por Tipo de Imposto

A receita fiscal, parcela dominante das receitas correntes (81,7 por cento), atingiu uma execução de 101,0 por cento do ORP, constituindo-se como o principal fator de compensação das rubricas com menor percentagem de execução. Este desempenho indica uma evolução positiva tanto nos impostos diretos como nos indiretos, refletindo melhoria da capacidade de cobrança, maior eficácia dos sistemas tributários e aduaneiros e maior dinamismo económico.

Tabela 5: Estrutura das Receitas Fiscais e Peso Relativo por Imposto

Receitas fiscal	ECV	Peso
IRPS	7 387	13,2%
IRPC	6 749	12,1%
Outros impostos diretos	773	1,4%
IVA-DGA	11 051	19,8%
IVA-DGCI	11 018	19,7%
Sobre o Consumo	4 092	7,3%
Imposto sobre transações internacionais	11 380	20,4%
Outros impostos	3 402	6,1%
Total	55 852	100%

Fonte: CGE 2024. Cálculos do CFP.

A execução da receita fiscal totalizou 55.851,7 milhões de CVE, traduzindo um crescimento de 11,8 por cento face a 2023. Os impostos diretos atingiram 14.908,9 milhões de CVE, impulsados pelo IRPS (7.387,0 milhões de CVE) e pelo IRPC (6.749,2 milhões de CVE). Os impostos indiretos somaram 40.942,8 milhões de CVE, destacando-se o imposto sobre bens e serviços (28.638,0 milhões de CVE), sobretudo o IVA, que totalizou 22.068,3 milhões de CVE composto por IVA-DGA (11.050,8 milhões de CVE) e IVA-DGCI (11.017,5 milhões de CVE). Os impostos sobre o consumo ascenderam a 4.092,2 milhões de CVE, enquanto as contribuições provenientes de transações internacionais totalizaram 11.380,2 milhões de CVE.

1.2.3 Efeitos das Isenções e Benefícios Fiscais

A superação da previsão nas receitas fiscais pode indicar, por um lado, que as isenções concedidas não comprometeram a arrecadação agregada ou, por outro, que se registou um aumento da eficiência na cobrança e no controlo tributário, mitigando potenciais perdas de receita.

Ainda assim, a forte dependência das receitas fiscais no conjunto das receitas públicas torna necessária uma avaliação sistemática das isenções e benefícios fiscais, de modo a assegurar que os incentivos concedidos não conduzem à erosão da base tributável nem comprometem os objetivos de sustentabilidade financeira. Importa, contudo, sublinhar que a análise detalhada dos efeitos das isenções não foi possível no presente exercício, devido à indisponibilidade de informação desagregada.

1.3 DESPESAS DO ESTADO

A execução orçamental de 2024 confirma a persistência de um padrão estrutural que tem limitado a capacidade de investimento público: a despesa corrente continua a absorver quase a totalidade dos recursos disponíveis. Num total de 72.768,7 milhões de CVE executados (taxa de execução global de 76,5 por cento face ao Orçamento Reprogramado), as despesas correntes atingiram 65.958,1 milhões de CVE, valor quase dez vezes superior ao registado nas despesas de investimento (6.810,6 milhões de CVE).

Esta configuração revela uma forte rigidez orçamental, traduzida na predominância de despesas obrigatórias — salários, benefícios sociais, juros da dívida — que comprimem o espaço fiscal para políticas públicas de desenvolvimento. De facto, 40.730 milhões de CVE, correspondentes às três rubricas rígidas, absorveram cerca de 60 por cento da receita corrente arrecadada em 2024.

Gráfico 4: Despesas Fixas/Receitas Correntes (milhões de CVE)



Fonte: CGE 2024. Elaboração do CFP.

A comparação entre a execução das despesas correntes (90,6 por cento) e das despesas de capital (9,4 por cento) evidencia que o Estado opera essencialmente para financiar o seu funcionamento, com margem limitada para impulsionar o crescimento económico ou a modernização de serviços públicos.

1.4 PRINCIPAIS RUBRICAS DE DESPESA CORRENTE

1.4.1 Juros e Encargos da Dívida

A execução dos juros atingiu 6.588,4 milhões de CVE, representando 2,4 por cento do PIB, valor ligeiramente inferior ao previsto no Orçamento Reprogramado. Uma comparação ilustrativa reforça o peso desta rubrica: o Estado gastou praticamente o mesmo valor em juros da dívida passada (6.588 milhões CVE) do que investiu em 2024 (6.810 milhões de CVE).

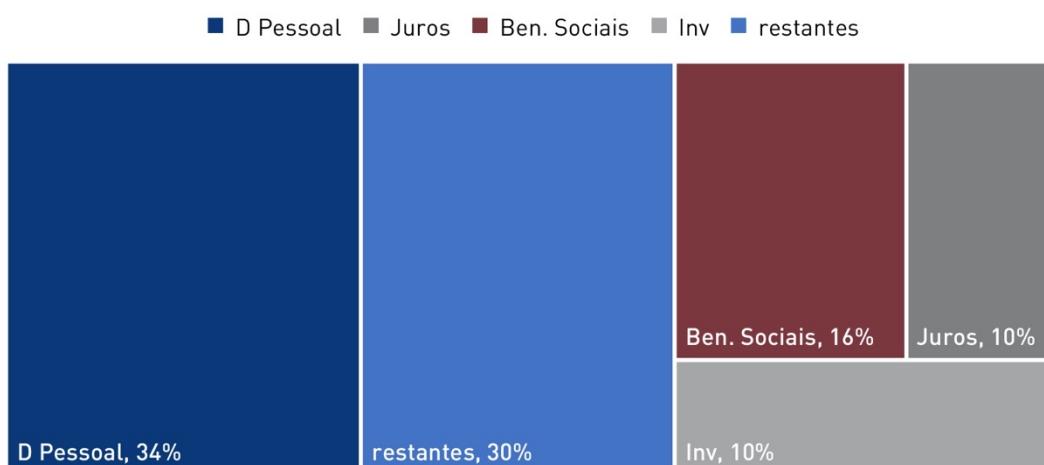
1.4.2 Benefícios Sociais

Os benefícios sociais atingiram os **10.712,7 milhões de CVE**, em linha com o orçamento inicial, confirmando a continuidade das medidas de proteção social e das transferências obrigatórias. O valor do ORP era de 11.081,1 milhões de CVE (execução 96,7 por cento).

1.4.3 Despesas com Pessoal

Com **23.430,6 milhões de CVE** executados (87,1 por cento da dotação reprogramada), esta é a maior rubrica da despesa (peso de 32,2 por cento). A implementação dos Planos de Cargos, Funções e Remunerações (PCFR) reforça o carácter estrutural e permanente destes compromissos financeiros.

Gráfico 5: Peso de despesas fixas nas receitas correntes



Fonte: CGE 2024. Elaboração do CFP.

Embora a valorização dos recursos humanos do setor público seja um objetivo legítimo, aumentos salariais permanentes acima da produtividade e da capacidade estrutural de financiamento tendem a introduzir rigidez orçamental duradoura, reduzindo o espaço fiscal para investimento público, políticas sociais prioritárias e resposta a choques adversos. Neste contexto, torna-se essencial que os processos de negociação salarial sejam enquadrados numa perspetiva plurianual, articulados com metas de consolidação fiscal e acompanhados por medidas de eficiência e racionalização da despesa, de modo a salvaguardar a sustentabilidade das finanças públicas no médio e longo prazo.

1.5 REDUÇÃO DE DESPESAS EM BENS E SERVIÇOS

Em contraste com as despesas rígidas, a rubrica de Aquisição de Bens e Serviços sofreu uma redução considerável, com uma taxa de execução de apenas 56,2 por cento. Inicialmente, no orçamento estava previsto um valor de 16.959,8 milhões de CVE, foi reforçado no Orçamento Reprogramado para 23.851,1 milhões de CVE, mas foram executados apenas 13.411,0 milhões de CVE. Esta baixa execução tanto pode ser

interpretada como poupança e eficiência ou como uma repressão orçamental para cumprir regras orçamentais.

1.6 INVESTIMENTO PÚBLICO (ATIVOS NÃO FINANCEIROS)

1.6.1 Investimento Público Executado

O investimento público em 2024 voltou a constituir o elemento estruturalmente mais fraco da execução orçamental. De uma dotação inicial de 11.532,1 milhões de CVE, posteriormente reforçada para 13.111,7 milhões de CVE no ORP, foram executados apenas 6.810,6 milhões de CVE, correspondendo a 51,94 por cento do total previsto, o que equivale a cerca de 2,5 por cento do PIB. Esta taxa de execução, semelhante aos padrões dos anos anteriores, evidencia dificuldades persistentes na implementação do investimento público, em claro contraste com a elevada execução das despesas correntes, que atingiram 80,45 por cento.

Tabela 6 – Compra de Ativos Não Financeiros (2024), em milhões de CVE

Indicador	Valor
Orçamento Reprogramado (ORP)	13 111,8
Execução (EXE)	6 810,6
Taxa de execução (EXE/ORP)	51,9%

Fonte: CGE 2024. Cálculos do CFP.

A distribuição da execução por categorias revela fortes assimetrias, anexo 1.

As categorias associadas a Edifícios para Ensino (99,84 por cento), Ativos Fixos Intangíveis (99,29 por cento), Viaturas Mistas (96,92 por cento), Animais e Plantações (99,57 por cento) e Motos e Motociclos (100 por cento) registam execuções elevadas, refletindo procedimentos de aquisição mais padronizados e de menor complexidade técnica.

Em contraste, os investimentos associados a obras e infraestruturas registam desempenhos substancialmente inferiores. Destacam-se pelas baixas taxas de execução: Edifícios para Escritórios (33,40 por cento), Terrenos do Domínio Privado (31,24 por cento), Outras Construções (46,43 por cento), Equipamento Administrativo (49,73 por cento), Outra Maquinaria e Equipamento (49,58 por cento) e Aplicações Informáticas (46,12 V). Estas rubricas concentram valores substanciais do orçamento e enfrentam obstáculos procedimentais significativos, como processos de contratação pública complexos, insuficiências na preparação técnica dos projetos e dependência de validações externas.

Importa destacar que, apesar destas limitações operacionais, o financiamento não constituiu o principal constrangimento à execução do investimento. Em 2024, 89,74 por cento da despesa total executada foi financiada internamente, enquanto o financiamento

externo representou 10,26 por cento, complementando a estrutura sem gerar restrições significativas de liquidez.

Tabela 7 - Estrutura do Financiamento da Despesa (2024)
Em milhões de CVE

Fonte de Financiamento	Execução	Peso na Despesa Total
Financiamento Interno	65 302,00	89,74 %
Tesouro	64 516,50	88,66 %
Outras fontes nacionais	785,50	1,08 %
Financiamento Externo	7 466,70	10,26 %
Despesa total executada	72 768,70	100,00 %

Fonte: CGE 2024.

A evolução recente do financiamento líquido reforça esta conclusão: após um pico em 2022, registou-se um ajustamento gradual, com financiamento líquido interno de 3.125,3 milhões de CVE em 2024 (1,1 por cento do PIB) e externo de 1.264,9 milhões de CVE (0,5 por cento do PIB), suficiente para assegurar o nível de despesa executada. Assim, a análise demonstra que o espaço financeiro existiu, mas a capacidade de execução não acompanhou a disponibilidade de recursos, constituindo o fator determinante da baixa realização do investimento.

A Função Ambiental merece referência particular, com uma execução de apenas 50,3 por cento, resultado crítico dada a vulnerabilidade climática de Cabo Verde e a urgência de reforçar investimentos em adaptação, mitigação e resiliência ambiental.

A execução dos Ativos Não Financeiros em 2024 confirma limitações na capacidade de transformar dotações orçamentais em investimento efetivo. Os dados mostram que o desafio central reside não na disponibilidade de financiamento, mas na eficiência dos processos administrativos, na maturidade técnica dos projetos e nos constrangimentos concursais que afetam sobretudo os investimentos de natureza estrutural. Uma revisão profunda da cadeia de valor do investimento público, desde a preparação técnica até ao lançamento de concursos e articulação com financiadores externos, torna-se imprescindível para superar esta limitação recorrente do ciclo orçamental cabo-verdiano.

Para melhor contextualizar a debilidade estrutural do investimento público em 2024, importa enquadrar a execução nacional num exercício comparativo internacional. O investimento público, medido pela aquisição de Ativos Não Financeiros (ANF), constitui um indicador central da capacidade do Estado em preservar e expandir o stock de capital produtivo, com impactos diretos no crescimento potencial e na resiliência económica. A evidência empírica retirada da CGE 2024 revela que o nível de investimento público em Cabo Verde permanece particularmente reduzido, tanto em percentagem do PIB como da despesa total, quando comparado com países em desenvolvimento e com outros Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS). A seguir apresenta-se um

enquadramento comparativo, permitindo avaliar a dimensão do hiato de investimento e as suas implicações económicas e orçamentais.

1.6.2 Comparação Internacional e Metas

O nível de investimento apresentado na CGE 2024 (2,5 por cento do PIB) está abaixo da média observada nos Países em Desenvolvimento (cerca de 3,8 por cento a 4,3 por cento do PIB) e aquém dos níveis observados em economias emergentes de crescimento rápido (de 5 a 7 por cento do PIB). A comparação com outros Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) africanos reforça a necessidade de Cabo Verde elevar os seus investimentos. Países como Maurícias e Seychelles alocam entre 4 e 5 por cento do PIB.

Tabela 9: Análise Comparativa do Esforço de Investimento Público

País / Grupo de Países	Investimento (ANF) em % do PIB	Investimento em % da Despesa Total
Cabo Verde (Execução 2024)	2,5%	9,4%
Média Países em Desenvolvimento	3,8% a 4,3%	15% a 25%
Maurícias (SIDS)	4% a 5%	20% a 25%
Seychelles (SIDS)	4% a 5%	10% a 12%
São Tomé e Príncipe	4% a 5%	12% a 15%
Média SIDS Africanos	3% a 4%	9% a 12%

Fonte: FMI; CGE 2024; BM; Trading Economics; OCDE. Compilação do CFP.

A recomendação é elevar gradualmente os montantes e a percentagem para 15 por cento a 25 por cento da despesa total (em oposição aos 9,4 por cento atuais), ou atingir a marca de 4 por cento do PIB (em oposição aos 2,5 por cento atuais), alinhando-se a estratégias de crescimento sustentável.

Além do baixo valor percentual, o país enfrenta um problema de baixa capacidade de absorção e execução, com a taxa fixada em apenas 51,9 por cento do Orçamento Reprogramado (ORP). Setores críticos, como a Função Ambiental, que lida diretamente com a vulnerabilidade climática, registaram uma subexecução ainda mais crítica, de apenas 50,3 por cento. Dado que o país sofre grandes perdas económicas e sociais recorrentes por desastres e choques climáticos, a necessidade de resiliência é urgente.

Dadas as restrições orçamentais, o país deve acelerar as reformas para aumentar a percentagem de investimentos necessários à manutenção do crescimento (estradas, portos, energia, água, saneamento e resiliência climática), nomeadamente através de:

- Revisão das despesas correntes, visando libertar recursos;
- Atração de investimento via parcerias público-privadas (PPP), sem onerar o orçamento;
- Foco em investimentos com alto retorno económico e social.

- Maior equilíbrio entre as despesas sociais e o investimento

1.7 PRINCÍPIOS E REGRAS ORÇAMENTAIS: AVALIAÇÃO DO SEU CUMPRIMENTO

O cumprimento dos princípios e regras orçamentais deve ser observado em toda a cadeia de valor do processo orçamental. O CFP tem adotado a metodologia de averiguar i) os cenários macroeconómicos, ii) a proposta de orçamento apresentado ao parlamento, iii) o orçamento aprovado pelo parlamento e iv) por fim a execução orçamental. É inserido nesta metodologia que se passa a verificar o cumprimento das principais regras e princípios orçamentais estabelecidos na Lei de Bases do Orçamento do Estado (LBOE).

A apreciação geral, baseada na análise da execução macroeconómica e das regras de disciplina fiscal, é que a CGE de 2024 demonstra o cumprimento das regras relativas ao défice e ao saldo corrente, mas apresenta incumprimento das regras de sustentabilidade da dívida nomeadamente o limite da dívida.

Tabela 10: Princípios e Regras Orçamentais

Princípio/Regra	Indicador (es)	Regra da LBOE	Resultado da CGE 2024	Conformidade
Princípio do Equilíbrio	Saldo Orçamental	Deve ser nulo ou positivo (Artigo nº7).	Receitas = 69.448,1 milhões de CVE; Despesas = 72.768,8 milhões de CVE Saldo Global = -3.320,6 milhões de CVE	Não CUMPRIDO
Princípio da Sustentabilidade	Saldo Corrente Global Anual	Deve ser nulo ou positivo (Art. 9º, n.º 3).	Saldo Corrente Global: 2.863,8 milhões de CVE (1,03 por cento do PIB).	CUMPRIDO
	Saldo Primário	Médio/longo prazo deve ser nulo ou positivo (Art. 9º, n.º 4)	Saldo primário: 3.267,7 milhões de CVE (1,18 por cento do PIB)	CUMPRIDO
Regra do Endividamento	Défice Global	Défice financiado por recursos internos não pode exceder 3,0% do PIB (artigo 14ºnº1)	Défice global: 1,2 por cento do PIB. Défice financiado por recursos internos: 1,1 por cento do PIB.	CUMPRIDO
	Dívida Pública Global	Não pode exceder 80% do PIB (Longo prazo). (artigo nº14 nº2 e 3)	Dívida Pública: 111,4 por cento do PIB.	NÃO CUMPRIDO
Princípios de Disciplina Orçamental e Execução	Não Consignação de Receitas	Geralmente, as receitas não podem ser afetadas a despesas específicas (artigo nº21)	O Orçamento de 2024 prevê receitas consignadas, o que é permitido legalmente nas exceções da LBOE (Art. 21º, n.º 2). Receitas consignadas ao Fundo Nacional de Emergência, como previsto na Lei. Taxa de Segurança Aeroportuária (TSA) é consignada a entidades específicas (AAC, ASA).	Conformidade
Princípio do Orçamento-Programa	Orçamento-Programa	O OE deve ser estruturado em programas, projetos e atividades (artigo nº26)	A CGE 2024 é apresentada em linha com este princípio, através da alocação de recursos por Pilares do PEDS II (Estado Social, Economia, Soberania, Ambiente) e por Programas.	CUMPRIDO
Princípio da equidade do Género	Mapas com marcadores de género	O orçamento deve ter programas que promovam a igualdade e equidade do género (artigo nº12º)	A Execução do Programa de Promoção da Igualdade e equidade de género foi de 55,3%. Este facto demonstra o cumprimento formal do princípio orçamental do género, alinhado com o Sistema de Marcadores de Género (G0 a G3).	CUMPRIDO PARCIALMENTE

Fonte: CGE 2024. Elaboração do CFP

Embora o país demonstre um forte compromisso com a disciplina macrofiscal, ao cumprir as metas de défice (1,1 por cento do PIB em 2024, financiado efetivamente por recursos internos e, portanto, valor abaixo do limite legal de 3 por cento) e ao gerar um saldo corrente positivo (1,03 por cento do PIB), subsistem ainda deficiências no que diz respeito ao limite do endividamento, que, em 2024, se situou em 111,0 por cento do PIB e, portanto, muito acima do limite legal de 80 por cento, não obstante a tendência claramente decrescente registada nos últimos anos.

2 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO GASTO E DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL

2.1 GASTO PÚBLICO POR FUNÇÃO

A análise da execução orçamental por funções do Estado para o exercício de 2024 evidencia um conjunto de tendências relevantes no âmbito das finanças públicas, particularmente no que respeita às prioridades setoriais, à eficiência da execução e à evolução da despesa face ao exercício anterior. Em 2024, a despesa total executada atingiu 72.768 milhões de CVE, representando um crescimento de aproximadamente 9,0 por cento em relação a 2023.

Tabela 11: Evolução de despesas por função entre 2023 e 2024

Funções e Subfunções	Executado		Variação Absoluta	Variação %	Peso% 2023	Peso% 2024	Tx Execução / orp 2024
	2023	2024					
Funções Gerais de Soberania	24 853,00	28 030	3 177	12,8	37,2%	38,5%	77,4%
Serviços Publicos Gerais	17 587,00	19 905	2 318	13,2	26,3%	27,4%	74,8%
Defesa	1 290,00	1 395	105	8,1	1,9%	1,9%	76,2%
Segurança e Ordem Publica	5 976,00	6 730	754	12,6	9,0%	9,2%	86,5%
Funções sociais	31 973,00	33 789	1 816	5,7	47,9%	46,4%	76,2%
Educação	10 938,00	11 003	65	0,6	16,4%	15,1%	90,1%
Saúde	6 619,00	7 976	1 357	20,5	9,9%	11,0%	73,9%
Proteção Social	11 776,00	12 152	376	3,2	17,6%	16,7%	93,5%
Habitação e desenvolvimento urbanístico	1 718,00	1 642	- 76	- 4,4	2,6%	2,3%	41,0%
Serviços Culturais recreativos e religiosos	922,00	1 016	94	10,2	1,4%	1,4%	82,6%
Função Económica	8 815,00	9 695	880	10,0	13,2%	13,3%	65,1%
Assuntos economicos	8 815,00	9 695	880	10,0	13,2%	13,3%	65,1%
Função Ambiental	1 127,00	1 254	127	11,3	1,7%	1,7%	45,6%
Proteção Ambiental	1 127,00	1 254	127	11,3	1,7%	1,7%	45,6%
Total Geral	66 768,00	72 768	6 000	9,0	100,0%	100,0%	76,5%

Fonte: Dados CGE 2024. Cálculos do CFP

Esta evolução demonstra uma intensificação da ação pública em diversas áreas estratégicas, com destaque para as funções sociais, económicas e de soberania.

As Funções Sociais mantiveram-se como o eixo central da intervenção do Estado, representando 46,4 por cento da despesa total. Destacam-se os setores da Educação e da Proteção Social, com taxas de execução de 95,5 por cento e 98,0 por cento, respetivamente, evidenciando forte capacidade operacional e clara priorização política. A Educação, em particular, absorveu 11.033,8 milhões de CVE, consolidando-se como uma das funções mais relevantes no conjunto da despesa pública. O setor da Saúde apresentou uma execução ligeiramente inferior (81,1 por cento).

No domínio das Funções Gerais de Soberania, que representam 38,5 por cento da despesa total, observa-se igualmente uma execução robusta, especialmente nos

Serviços Públicos Gerais (82,6 por cento) e na Segurança e Ordem Pública (86,5 por cento). Estes resultados indicam estabilidade no funcionamento da máquina administrativa e no reforço dos mecanismos de segurança interna. A Função Económica, responsável por 13,3 por cento da despesa executada, apresentou uma taxa de execução de 65,1 por cento.

Em contrapartida, registram-se desempenhos significativamente inferiores nas funções de Habitação e Desenvolvimento Urbano (41,0 por cento) e Função Ambiental (45,6 por cento). Tendo em conta os desafios habitacionais nacionais e a vulnerabilidade climática do país, estes resultados podem revelar áreas que necessitam de atenção estratégica e de ações direcionadas para reforçar a resiliência do setor.

2.2 GASTO PÚBLICO POR PILAR DO PEDS II

Dando seguimento à análise setorial realizada através das Funções do Estado, que evidenciou uma forte priorização das políticas sociais e um desempenho desigual em áreas como habitação e ambiente, a avaliação da despesa pública pelos Pilares Estratégicos do PEDS II permite verificar em que medida estas orientações se traduzem no cumprimento das metas de desenvolvimento. Enquanto a classificação funcional mostra a distribuição setorial da despesa, a classificação programática evidencia a afetação dos recursos às prioridades estratégicas do país, oferecendo uma leitura complementar da qualidade e coerência da execução orçamental.

De acordo com a CGE 2024, a execução orçamental de 72.768,7 milhões de CVE corresponde a 84,7 por cento do Orçamento Inicial (OI) e a 76,5 por cento do Orçamento Reprogramado (ORP). Estes resultados refletem, por um lado, uma performance orçamental globalmente positiva, na medida em que a maior parte das dotações inscritas foi efetivamente realizada e, por outro, evidenciam que nem o Orçamento Inicial/Aprovado nem o Reprogramado foi integralmente executado ao longo do exercício. Torna-se, assim, evidente que existe margem para melhorar a eficiência na utilização dos recursos públicos.

Tabela 12: Taxa de execução orçamental por pilar do PEDS II

Pilar	Orçamento Inicial (OI)	Orçamento Reprogramado (OR)		Execução		Taxa de execução	
		Total	Peso (por cento)	Total	Peso (por cento)	OI	OR
Ambiente	4 774,9	5 101,6	5,4%	1 501,0	2,1%	31,4%	29,4%
Economia	12 888,3	20 296,3	21,3%	10 684,8	14,7%	82,9%	52,6%
Estado Social	54 829,5	55 743,4	58,6%	49 205,6	67,6%	89,7%	88,3%
Soberania	13 455,9	13 957,1	14,7%	11 377,3	15,6%	84,6%	81,5%
Nacional	85 948,8	95 098,4	100,0%	72 768,7	100,0%	84,7%	76,5%

Fonte: CGE 2024. Cálculos do CFP

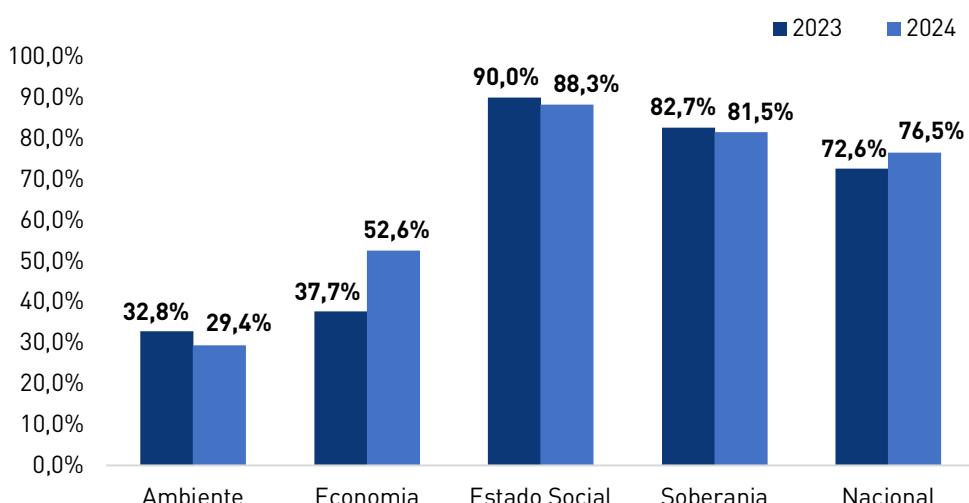
A análise da taxa de execução por pilar revela assimetrias na implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (PEDS) II em 2024, com desempenhos bastante diferenciados.

O Estado Social constitui, tal como observado na execução orçamental de 2023, o pilar com o melhor desempenho orçamental em 2024, registando taxas de execução muito elevadas (89,7 por cento do OI e 88,3 por cento do ORP). Além das altas taxas observadas, o peso percentual deste pilar aumentou, passando de 58,6 por cento no ORP para 67,6 por cento no montante efetivamente executado. Este desempenho reflete a forte prioridade política atribuída às despesas correntes e às políticas sociais que exigem continuidade, designadamente nas áreas da proteção social, educação e saúde, as quais tendem a dispor de mecanismos de execução mais estáveis e previsíveis. Segue-se o pilar Soberania, com taxas de 86,7 por cento do OI e 81,5 por cento do ORP, sinalizando também um nível alto de realização em rubricas menos dependentes de financiamento externo ou que envolvem despesas correntes. Em conjunto, estes dois pilares, que representam cerca de 73 por cento do ORP, explicam grande parte (mais de 80 por cento) da execução orçamental agregada nacional, evidenciando o seu peso determinante na estrutura da despesa pública.

Em contraste, o pilar Economia, embora apresente uma execução relativamente elevada em relação ao OI (82,9 por cento), a taxa cai para 52,6 por cento quando considerada face ao ORP, resultado de reprogramações que não se materializaram. Estas disparidades expõem riscos para a eficácia do planeamento. O Ambiente é o pilar com a mais baixa taxa (31,4 por cento do OI e 29,4 por cento do ORP), situação provavelmente decorrente da dependência de projetos de financiamento externo e a constrangimentos institucionais na sua gestão.

O gráfico 6 ilustra a comparação da execução orçamental entre 2023 e 2024.

Gráfico 6: Taxas de execução no ORP por pilar entre 2023 e 2024



Dados: CGE 2024. Elaboração do CFP

O desempenho nacional registou uma melhoria de 3,9 pontos percentuais (p.p.), passando a execução de 72,6 por cento em 2023 para 76,5 por cento em 2024, refletindo, no cômputo geral, uma maior capacidade de implementação das políticas públicas e um melhor alinhamento entre a programação e a execução orçamental em 2024. Contudo, entre os pilares, as variações são heterógenas. No pilar Economia, observa-se uma melhoria de 14,9 pontos percentuais (de 37,7 para 52,6 por cento), o que indica um maior dinamismo na despesa económica em 2024, contribuindo positivamente para a atividade económica e, a médio prazo, para o alargamento a base fiscal. No Estado Social e na Soberania, os níveis de execução permanecem elevados e estáveis nesses anos, mantendo-se acima dos 80 por cento. Estas áreas asseguram a previsibilidade e a continuidade de políticas essenciais, reduzindo os riscos sociais e institucionais. No entanto, persistem ainda desafios, sobretudo no pilar Ambiente, cuja execução caiu 3,4 pontos percentuais (de 32,8 para 29,4 por cento), confirmando a tendência de baixa execução mantida nos dois últimos anos.

2.3 GASTO PÚBLICO POR TIPO DE FINANCIAMENTO

A análise da execução orçamental por tipo de financiamento evidencia diferenças importantes entre as fontes previstas e a sua efetiva utilização em 2024.

Tabela 13 – Taxa de execução orçamental por tipo de financiamento

Tipo de financiamento	Orçamento Reprogramado		Execução		Taxa de execução	Unidade: milhões de ECV
	Total	Peso (por cento)	Total	Peso (por cento)		
Interno	73 124,3	76,9	65 302,0	89,7	89,3	
Tesouro	71 753,4	75,5	64 516,5	88,7	89,9	
Outras Fontes Nacionais	1 370,9	1,4	785,5	1,1	57,3	
Externo	21 974,1	23,1	7 466,7	10,3	34,0	
Fundos de Contrapartida da Ajuda Alimentar	198,5	0,2	97,9	0,1	49,3	
Donativo	6 535,4	6,9	3 138,1	4,3	48,0	
Empréstimo	15 240,2	16,0	4 230,7	5,8	27,8	
Nacional	95 098,4	100,0	72 768,7	100,0	76,5	

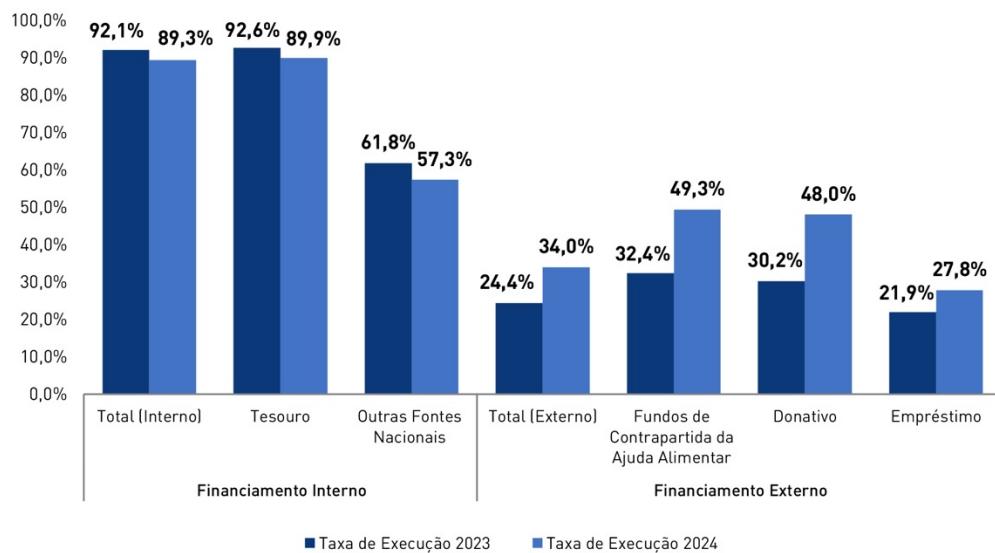
Fonte: CGE 2024. Cálculos do CFP

Os dados orçamentais indicam que a maior parte do financiamento orçamental em 2024 provém de recursos internos (76,9 por cento do ORP), com destaque para o Tesouro Nacional, que sozinho representa 75,5 por cento do total nacional. A execução destes recursos internos foi relativamente elevada (cerca de 89,7 por cento), o que reflete um bom controlo na aplicação desses recursos e na capacidade do Estado em realizar os gastos planeados.

O financiamento externo, que representa 23,1 por cento do ORP, apresenta uma execução mais baixa (34,0 por cento). Dentro deste grupo, destacam-se os Empréstimos

(com um peso de 16,0 por cento) com uma execução de 27,8 por cento e os Donativos (peso de 6,9 por cento) com 48 por cento. Já os Fundos de Contrapartida da Ajuda Alimentar registaram uma execução próxima de 50 por cento. Esta baixa utilização de fundos externos indica que os recursos adicionais previstos não se materializaram totalmente em investimentos ou despesas públicas, podendo atrasar projetos estratégicos e limitar a capacidade do Estado de financiar programas de desenvolvimento sem recorrer a endividamento adicional.

Gráfico 7: Taxas de execução por tipo de financiamento entre 2023 e 2024



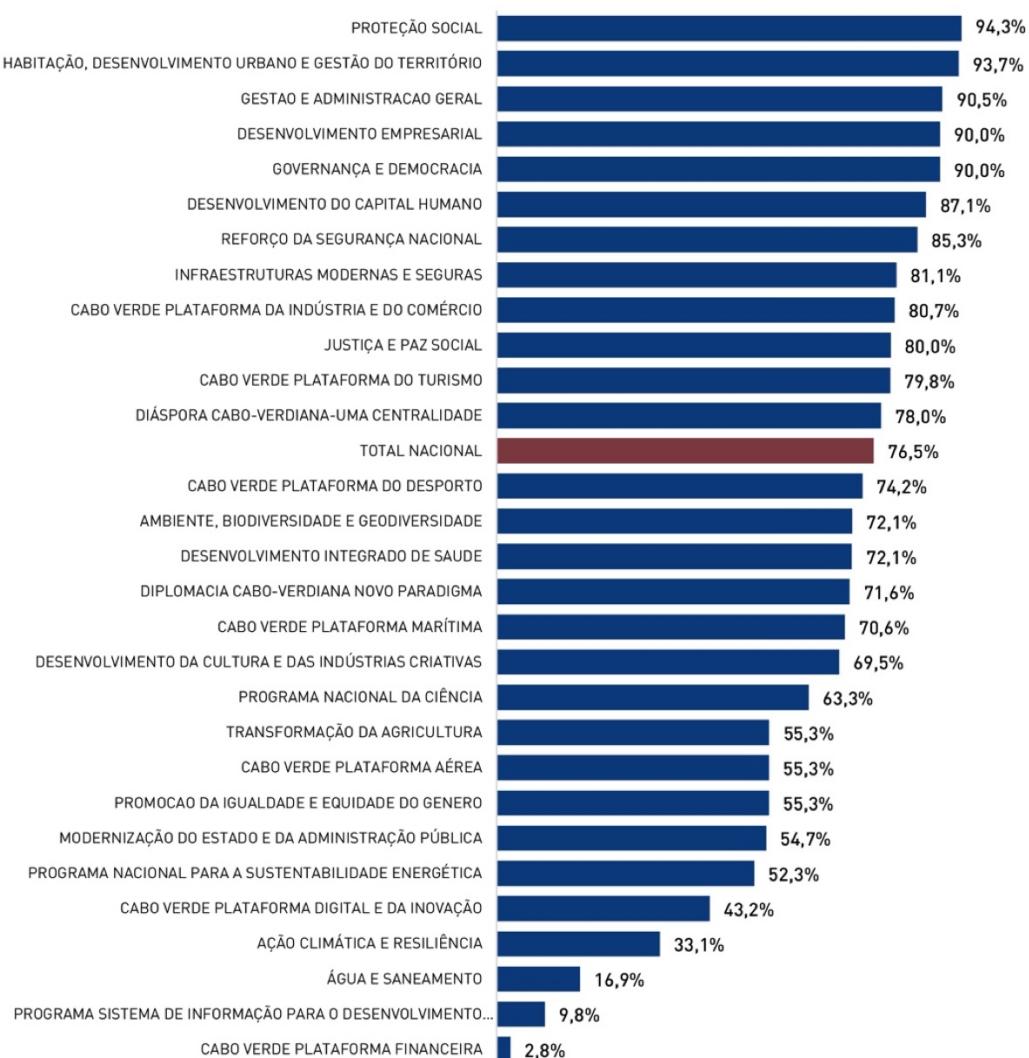
Fonte: CGE 2023 e 2024. Elaboração do CFP

Comparando os dados de 2023 e 2024 por tipo de financiamento, verifica-se que o financiamento interno continua a apresentar altas taxas de execução, apesar da ligeira diminuição em relação a 2023: o total interno diminuiu de 92,1 por cento para 89,3 por cento, e o Tesouro, principal fonte interna, de 92,6 por cento para 89,9 por cento. No que tange ao financiamento externo, registou-se uma melhoria face a 2023 (24,4 por cento), impulsionada principalmente pelos Fundos de Contrapartida da Ajuda Alimentar (32,4 para 49,3 por cento) e pelos Donativos (30,2 para 48,0 por cento), enquanto os Empréstimos mantêm uma execução relativamente limitada (21,9 para 27,8 por cento).

2.4 GASTO PÚBLICO POR PROGRAMA

A análise da execução orçamental por programa em 2024 mostra o grau de implementação dos programas do PEDS II em 2024.

Gráfico 8: Taxa de execução do Orçamento Reprogramado por programa em 2024



Fonte: CGE 2024. Elaboração e cálculos do CFP

De acordo com o gráfico 8, dos 29 programas inscritos no Orçamento de 2024, 12 (41,4 por cento) registaram uma execução superior à média nacional (75,6 por cento) e, ainda, 24 (82,8 por cento) situaram-se acima dos 50 por cento.

O Programa de Proteção Social manteve, em 2024, a maior taxa de execução (94,3 por cento; 94,8 por cento em 2023), revelando a continuidade do forte desempenho e refletindo o compromisso do Estado com as políticas de bem-estar social. Logo a seguir surge o Programa de Habitação, Desenvolvimento Urbano e Gestão do Território, com uma execução igualmente alta de 93,7 por cento (94,2 por cento em 2023), confirmando a continuidade dos investimentos nesta área. Também os Programas de Gestão e

Administração Geral e de Desenvolvimento Empresarial registaram execuções elevadas, situando-se ambos nos 90,0 por cento, o que indica uma capacidade sólida de implementação. As elevadas taxas refletem a capacidade de operacionalização das políticas públicas, contribuindo para uma maior eficiência da despesa e para o reforço da credibilidade orçamental.

No extremo oposto, constatou-se uma execução extremamente baixa no Programa Cabo Verde Plataforma Financeira, que atingiu apenas 2,8 por cento, traduzindo dificuldades significativas na implementação das ações previstas. Taxas reduzidas foram também observadas no Programa Sistema de Informação para o Desenvolvimento Sustentável (9,8 por cento), bem como nos Programas de Água e Saneamento (16,9 por cento) e de Ação Climática e Resiliência (43,2 por cento). As baixas execuções dos programas traduzem-se em atrasos na prestação de serviços públicos, reprogramações que comprometem a previsibilidade orçamental e risco de perda de financiamento externo, sobretudo em setores dependentes da cooperação internacional. Estes fatores, incluindo limitações institucionais e operacionais, podem gerar carry-over, atrasando políticas essenciais e pressionando metas estruturais de sustentabilidade.

Tal como referido no Relatório de Execução de 2023 – Apreciação da CGE, elaborado pelo CFP, é fundamental prosseguir com o reforço dos mecanismos de planeamento, monitorização e avaliação dos programas, bem como a necessidade de analisar as causas da baixa execução, de modo a definir e aplicar medidas corretivas que fortaleçam a eficiência operacional.

2.5 GASTO PÚBLICO POR SETOR INSTITUCIONAL

2.5.1 Administração Central

A seguir apresenta-se a execução orçamental por classificação orgânica, excluindo os órgãos de soberania, permitindo avaliar a execução da Administração Central em 2024.

Tabela 14: Taxa de execução segundo a natureza e a classificação orgânica

Classificação orgânica	Orçamento Reprogramado (OR)-2024		Execução			Unidade: milhões de ECV
	Total	Peso (por cento)	Total	Peso (por cento)	Taxa	
Gabinete do Primeiro Ministro	344,2	0,4%	307,7	0,4%	89,4%	
Gabinete do Vice Primeiro Ministro	15,2	0,0%	12,9	0,0%	85,4%	
Ministro dos Assuntos Parlamentares e da Presidência	272,4	0,3%	236,1	0,3%	86,7%	
Conselho Ministro						
Ministro Adjunto do Primeiro-Ministro para a Juventude e Desporto	576,9	0,6%	518,8	0,7%	89,9%	
Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial	31921,8	34,7%	25 551,7	36,5%	80,0%	
Ministério da Economia Digital	1483,5	1,6%	489,9	0,7%	33,0%	
Ministério da Família, Inclusão e Desenvolvimento Social	4171,0	4,5%	3 854,2	5,5%	92,4%	
Ministério da Defesa Nacional	1785,3	1,9%	1 369,3	2,0%	76,7%	
Ministério da Coesão Territorial	63,6	0,1%	43,6	0,1%	68,5%	
Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Integração Regional	2121,7	2,3%	1 481,2	2,1%	69,8%	
Ministério das Comunidades	85,2	0,1%	74,2	0,1%	87,1%	
Ministério da Administração Interna	4885,4	5,3%	4 335,7	6,2%	88,7%	
Ministério da Justiça	2805,4	3,1%	2 314,5	3,3%	82,5%	
Ministério da Modernização Do Estado E Da Administração Pública	514,9	0,6%	185,0	0,3%	35,9%	
Ministério da Educação	11699,5	12,7%	10 576,9	15,1%	90,4%	
Ministério da Saúde	10369,2	11,3%	7 563,9	10,8%	72,9%	
Ministério da Cultura e das Indústrias Criativas	656,7	0,7%	501,3	0,7%	76,3%	
Ministério do Turismo E Transportes	1970,2	2,1%	1 626,2	2,3%	82,5%	
Ministério do Mar	2787,9	3,0%	2 046,6	2,9%	73,4%	
Ministério da Agricultura e Ambiente	7939,5	8,6%	3 281,4	4,7%	41,3%	
Ministério da Indústria, Comércio E Energia	2257,8	2,5%	1 331,4	1,9%	59,0%	
Ministério das Infraestruturas, do Ordenamento do Território e Habitação	3145,0	3,4%	2 288,6	3,3%	72,8%	
Comissão de Recenseamento Eleitoral	82,8	0,1%	73,3	0,1%	88,6%	
Total	91 954,9	100,0%	70 064,2	100,0%	76,2%	

Fonte: CGE 2024. Cálculos do CFP

A execução orçamental global por classificação orgânica situa-se em 76,2 por cento, revelando um desempenho positivo, mas com diferenças acentuadas entre setores. Destacam-se o Gabinete do Primeiro-Ministro (89,4 por cento), o Gabinete do Vice-Primeiro-Ministro (85,4 por cento) e os Assuntos Parlamentares/Presidência do Conselho de Ministros (86,7 por cento), que indicam uma forte execução no apoio à

coordenação governativa. Os Ministérios da Juventude e Desporto (89,9 por cento), da Administração Interna (88,7 por cento), a Educação (90,4 por cento) e da Família, Inclusão e Desenvolvimento Social (92,4 por cento) apresentam desempenhos particularmente elevados, demonstrando eficiência operacional e capacidade de materializar as ações previstas no orçamento. Os Ministérios das Finanças e Fomento Empresarial (80,0 por cento), da justiça (82,5 por cento), do Turismo e Transportes (82,5 por cento) e das Comunidades (87,1 por cento), assim como a Comissão de Recenseamento Eleitoral (88,6 por cento) mantém igualmente um nível de execução sólido. No conjunto, estes ministérios revelam um forte alinhamento entre a programação financeira e a execução efetiva, destacando-se particularmente a Família e Inclusão e a Educação.

De seguida, apresentam-se os ministérios com uma boa execução orçamental, nomeadamente: Saúde (72,9 por cento), Infraestrutura e Habitação (72,8 por cento), Mar (73,4 por cento), Cultura e Indústrias Criativas (76,7 por cento), Negócios Estrangeiros, Cooperação e Integração Regional (69,8 por cento), Defesa Nacional (76,7 por cento), Coesão Territorial (69,5 por cento) e Indústria, Comércio e Energia (59,0 por cento). As baixas execuções revelam desafios significativos, particularmente no Ministério da Economia Digital (33,0 por cento), no Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública (35,9 por cento) e no Ministério da Agricultura e Ambiente (41,3 por cento).

2.5.2 Segurança Social (INPS)

De acordo com a CGE-2024, a segurança social constitui um dos direitos fundamentais dos cidadãos e uma responsabilidade do Estado, sendo assegurado pelo sistema contributivo, administrado pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e pela Administração Central (financiado pela entidade empregadora e pelo trabalhador segurado) e pelo sistema não contributivo, gerido pela Administração Central (financiado pelos impostos).

A evolução das receitas e despesas do INPS entre 2023 e 2024 está indicada na tabela 15.

Tabela 15: Quadro das receitas e despesas entre 2023 e 2024

Designação	2023				2024				Variação na execução (2023-2024)		
	Total	Execução	Taxa de Execução	Total	Execução	Taxa de Execução	Absoluta	Relativa	Diferença de taxas		
Receitas	15 545,4	17 441,9	112,2%	18 273,4	18 413,9	100,8%	972,0	5,6%	-11,4%		
Receitas correntes	12 720,7	14 594,3	114,7%	15 064,2	15 440,2	102,5%	845,9	5,8%	-12,2%		
Receitas de Capital	2 824,6	2 847,6	100,8%	3 209,2	2 973,7	92,7%	126,1	4,4%	-8,2%		
Despesas	8 450,5	8 451,0	100,0%	9 561,7	9 638,6	100,8%	1187,6	14,1%	0,8%		
Despesas correntes	8 249,6	8 301,5	100,6%	9 333,8	9 310,0	99,7%	1008,5	12,1%	-0,9%		
Despesas de Capital	200,9	149,5	74,4%	227,9	328,6	144,2%	179,1	119,8%	69,8%		

Fonte: CGE 2023 e 2024. Cálculos do CFP

As receitas totais do INPS registaram um aumento de 5,6 por cento em termos de execução, passando de 17.441,9 milhões CVE em 2023 para 18.413,9 milhões CVE em 2024. Contudo, a sua taxa de execução diminuiu de 112,2 por cento para 100,8 por cento (-11,4 p.p.), indicando que, embora o INPS esteja a arrecadar mais receita em valores absolutos, refletindo o crescimento da base tributária, a sua capacidade de superar as metas orçamentadas registou um abrandamento. Assim, observa-se um crescimento nominal das receitas cobradas, mas acompanhado de sinais de desaceleração entre os dois anos. O rácio de cobertura das despesas pelas receitas do INPS diminuiu 0,15 pontos, passando de 2,06 para 1,91, o que indica um menor grau de folga financeira face ao período anterior.

As receitas correntes, que constituem a principal fonte de financiamento (cerca de 82 por cento), cresceram 5,8 por cento (972,0 milhões de CVE). Porém, registaram uma diminuição da taxa de execução de 12,2 p.p. no período em análise. As receitas de capital aumentaram ligeiramente em 4,4 por cento (mais 126 milhões), mas a taxa de execução caiu de 100,8 por cento para 92,7 por cento (-8,2 p.p.).

Relativamente às despesas globais executadas nesse período, estas aumentaram de 1.187,6 milhões de CVE (+14,1 por cento). A taxa de execução subiu ligeiramente de 100,0 por cento para 100,8 por cento (+0,8 p.p.). As despesas correntes cresceram 12,1 por cento, mas com uma diminuição marginal da taxa de execução (-0,9 p.p.). No que concerne às despesas de capital, os custos e perdas financeiros/extraordinários registaram um crescimento expressivo de 119,8 por cento (mais 179 milhões CVE), com a taxa de execução a aumentar de 74,4 por cento em 2023 para 144,2 por cento em 2024 (+69,8 p.p.), traduzindo uma sobre-execução desta rubrica, o que apela atenção. Este padrão pode estar relacionado com um conjunto de fatores designadamente o ritmo da execução orçamental, revelando simultaneamente desafios ao nível da previsibilidade, do planeamento e da gestão do ciclo do investimento público.

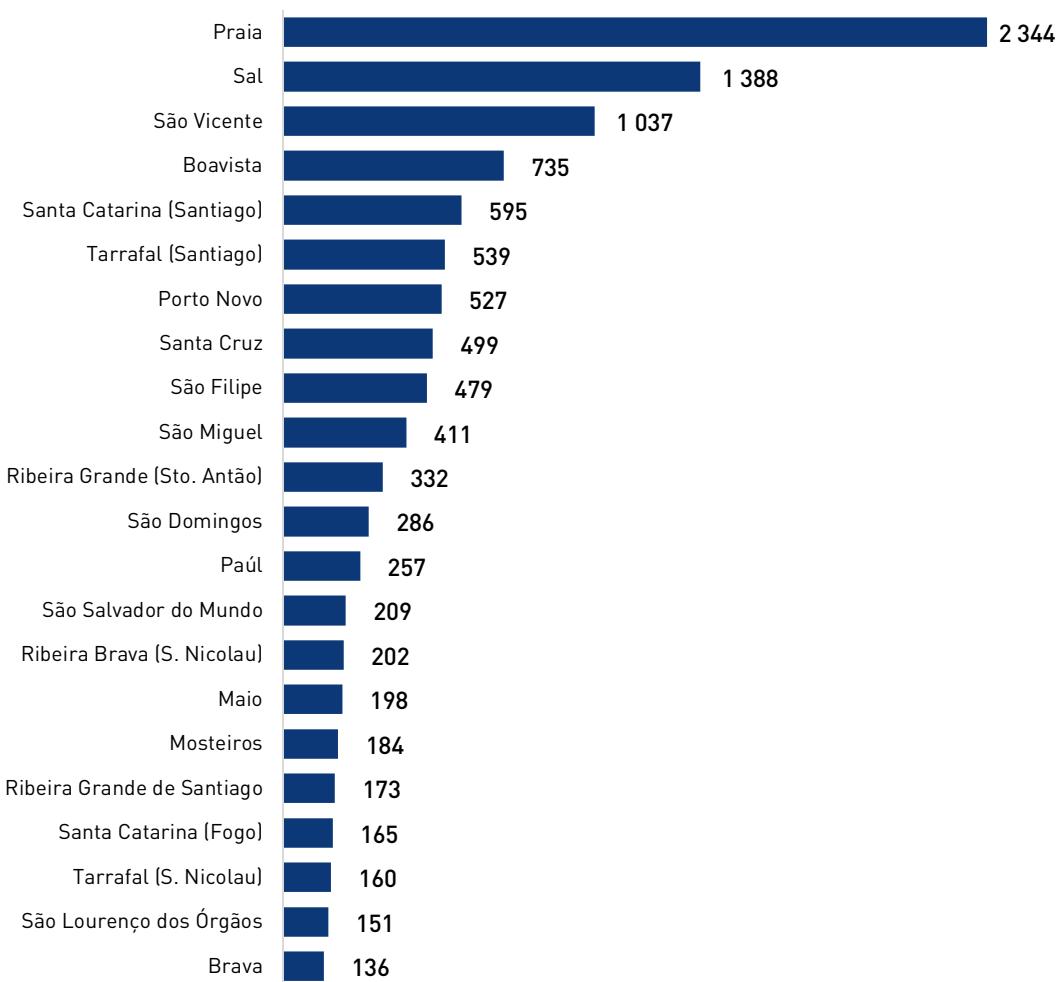
2.5.3 Administração Local (Municípios)

A execução orçamental dos municípios em 2024 confirma um quadro de baixa autonomia financeira, forte rigidez da despesa e dependência estrutural das transferências do Estado, em particular do Fundo de Financiamento Municipal (FFM). No seu conjunto, os municípios arrecadaram cerca de 11.006 milhões de CVE de receitas e executaram 11.831,2 milhões de CVE de despesas, registando um défice agregado de cerca de 825 milhões de CVE, coberto por financiamento no montante de 1.170,3 milhões de CVE (vide tabela 73 da CGE 2024). Este diferencial entre défice e financiamento revela um aumento líquido dos passivos financeiros, ainda que parcialmente compensado por um acréscimo de ativos financeiros em alguns concelhos.

Em 2023, o défice consolidado foi significativamente mais reduzido (40,4 milhões de CVE), evidenciando um agravamento expressivo do desequilíbrio orçamental municipal em 2024.

Do lado da receita, observa-se uma forte assimetria territorial. Os municípios da Praia, Sal e São Vicente assumem claramente o papel de “locomotivas” do sistema, concentrando, em conjunto, perto de um terço de todas as receitas municipais (4.768,2 milhões de CVE).

Gráfico 9: Receitas Totais dos Municípios (em milhões de CVE)



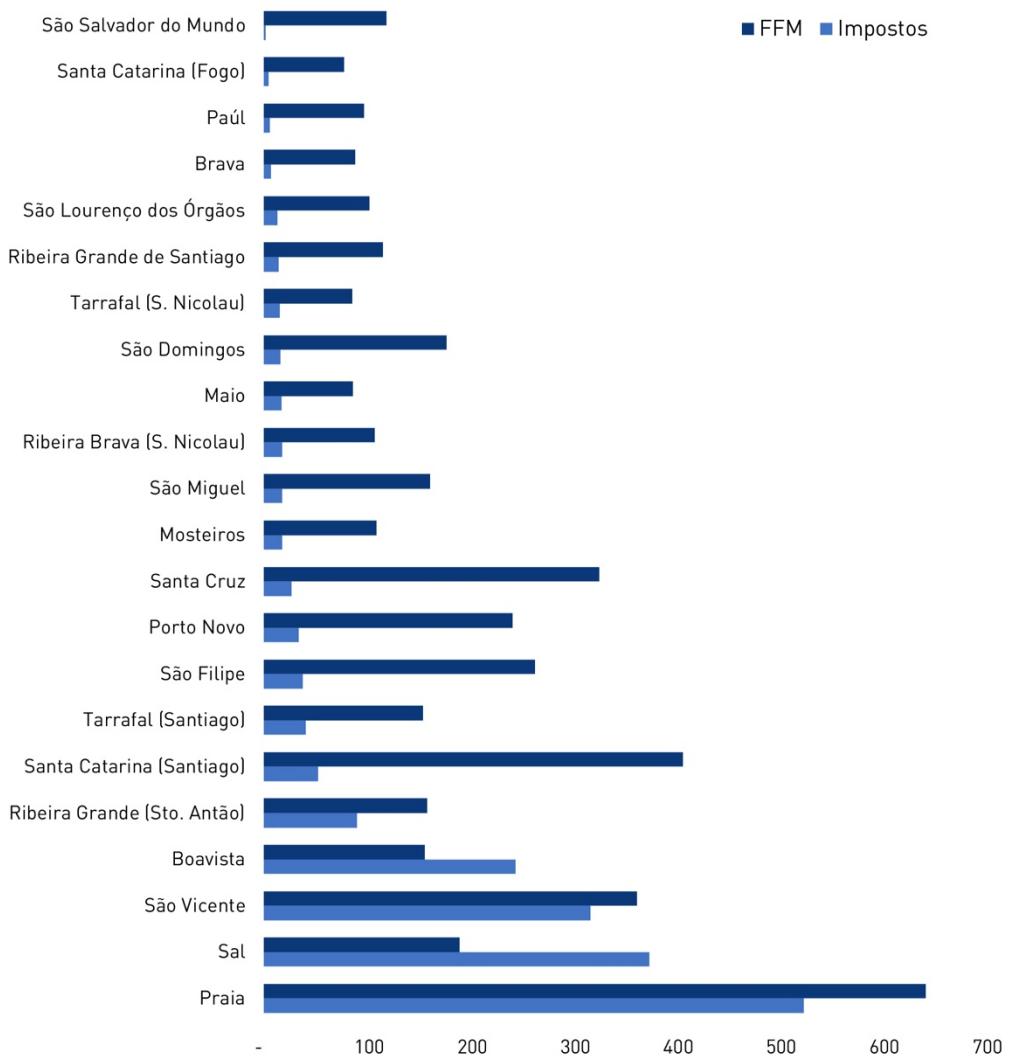
Fonte: CGE 2024. Elaboração do CFP

A receita municipal apresenta um crescimento face a 2023 (9.165,3 milhões de CVE contra os 8.090,6 milhões CVE registados em 2024), reforçando a capacidade de financiamento corrente, sobretudo nos municípios de maior dimensão económica (Praia, Sal, São Vicente e Boavista). Em contrapartida, vários municípios apresentam níveis muito reduzidos de receita própria, o que se reflete numa frágil capacidade de mobilização fiscal local.

Mesmo nos concelhos com maior dinamismo económico, a receita fiscal municipal (impostos), embora relevante, é sistematicamente superada pelas transferências correntes, nas quais o FFM assume um peso determinante. Em muitos casos, o FFM

representa a principal fonte de financiamento das autarquias, ultrapassando largamente as receitas tributárias, gráfico 10.

Gráfico 10: Comparação das Principais Fontes de Receita Municipal (Impostos e FFM)



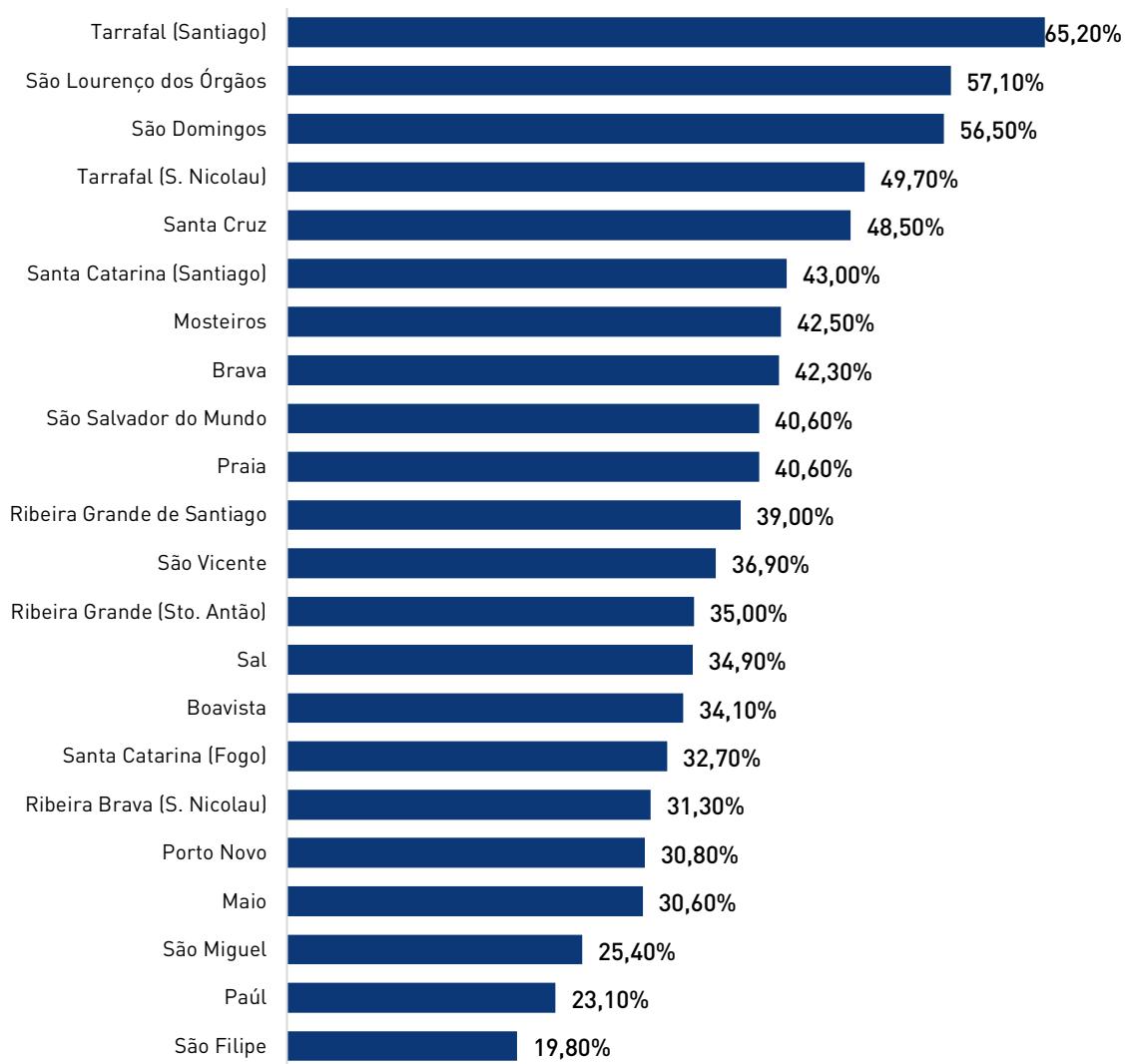
Fonte: CGE 2024. Cálculos do CFP

Este padrão traduz uma baixa autonomia financeira: a sustentabilidade orçamental dos municípios depende, em grande medida, de decisões centrais relativas ao volume e à fórmula de distribuição do FFM. Tal configuração cria também um risco de “comodismo fiscal”, na medida em que reduz os incentivos à ampliação da base tributária municipal, à melhoria da administração e cobrança de impostos e à exploração de novas fontes de receita própria.

No plano da despesa, os dados evidenciam uma estrutura fortemente rígida, dominada pelas despesas com pessoal, complementadas por prestações sociais e juros, vide anexo 2.

Em todos os municípios, as despesas com pessoal constituem a principal rubrica corrente, absorvendo, nalguns casos, mais de metade da despesa total. Em concelhos de menor dimensão, como o Paúl ou a Ribeira Grande de Santiago, a massa salarial representa uma componente particularmente elevada do orçamento, limitando o espaço para políticas discricionárias e para a manutenção adequada de equipamentos e infraestruturas.

Gráfico 11: Peso das Despesas com Pessoal nas Receitas Correntes



De salientar que, de acordo com o número 3 do artigo 32º (Despesas com pessoal) da Lei das Finanças Locais, as despesas com o pessoal, incluindo os encargos provisionais com o pessoal, não podem exceder os 50 por cento das receitas correntes previstas.

A esta rigidez juntam-se os níveis não despiciendos de benefícios sociais em alguns municípios, o que, embora revele preocupação com a coesão social, pode pressionar estruturalmente a despesa corrente caso não seja acompanhado de critérios transparentes de elegibilidade e avaliação de impacto.

O investimento em Ativos Não Financeiros (ANF) alcançou um montante agregado de cerca de 5.785,8 milhões de CVE, mas está fortemente concentrado em poucos municípios, designadamente Praia (1.270,6 milhões de CVE), Sal (962,9 milhões de CVE), São Filipe (469,36 milhões de CVE), Boavista (465,8 milhões de CVE), Tarrafal (432,4 milhões de CVE), Porto Novo (234 milhões de CVE) São Vicente (206,5 milhões de CVE) e São Miguel (219 milhões de CVE), que são, em geral, centros urbanos ou turísticos com maior capacidade de absorção de projetos. Em contraste, vários municípios de menor dimensão apresentam níveis de investimento muito baixos, o que coloca questões de equidade territorial no acesso a infraestruturas e serviços públicos e revela insuficiências de capacidade técnica para preparar, contratar e executar projetos (engenharia, planeamento, etc).

A par disso, as receitas de capital associadas aos ANF (venda de património ou outros ativos) são relativamente reduzidas (1.840,7 milhões de CVE) face à despesa de investimento (5.785,8 milhões de CVE), implicando que a maior parte dos projetos seja financiada por transferências e endividamento, e não por poupança interna.

Neste contexto, o FFM desempenha um papel ambivalente. Por um lado, constitui um instrumento essencial para assegurar mínimos de funcionamento e de prestação de serviços públicos locais, compensando assimetrias geográficas e de base económica. Sem o FFM, vários municípios não teriam condições para cumprir sequer as suas funções administrativas básicas. Por outro, a forte dependência deste fundo, sem metas claras de esforço fiscal próprio, pode criar comportamentos de risco, mantendo despesas pouco eficientes e reduzindo o incentivo para aumentar a arrecadação local.

Do ponto de vista da qualidade do gasto e da governação fiscal local, este quadro coloca vários desafios:

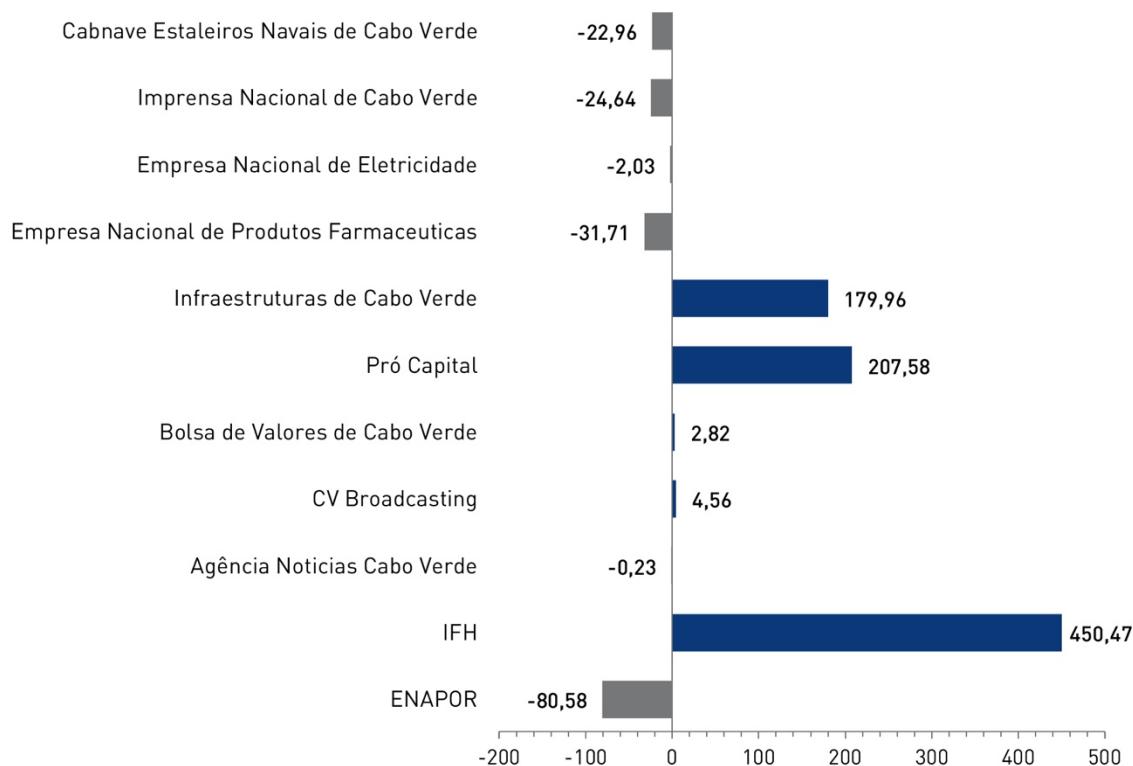
- a necessidade de rever o modelo de financiamento municipal, introduzindo uma maior ligação entre esforço fiscal e montante de transferências;
- o reforço das regras de sustentabilidade da dívida municipal, condicionando o novo endividamento à existência de planos de investimento com retorno económico e social mensurável;
- a importância de controlar o crescimento da massa salarial, através de auditorias de pessoal, racionalização de quadros e partilha de serviços entre municípios;
- e o fortalecimento da capacidade de planeamento e execução do investimento, com o apoio técnico central e programação plurianual articulada com envelopes de financiamento previsíveis.

2.5.4 Gasto Público por Empresas Públicas

A 31 de dezembro de 2024, das 38 empresas do Setor Empresarial do Estado, apenas 11 apresentam contas auditadas. Desses 11 apurou-se um saldo global positivo de 683,24 milhões de CVE, refletindo a forte heterogeneidade entre empresas superavitárias e

deficitárias. A decomposição dos resultados evidencia que o desempenho agregado foi determinado por um número reduzido de entidades com resultados significativamente positivos, enquanto várias empresas registaram prejuízos de menor magnitude.

Gráfico 12: Saldo Global das 11 Empresas Públicas com contas auditadas (2024), em milhões de CVE



Fonte: CGE 2024. Elaboração do CFP.

Do lado positivo, destacam-se três empresas que, em conjunto, explicam a quase totalidade do excedente do SEE:

- IFH (+450,47 milhões de CVE),
- Pró Capital (+207,58 milhões de CVE),
- Infraestruturas de Cabo Verde (+179,96 milhões de CVE).

Estes resultados sugerem a existência de operações de natureza patrimonial e financeira com impacto relevante no resultado do exercício, contribuindo de forma decisiva para o saldo final positivo.

Por outro lado, várias entidades registaram saldos negativos, embora de menor expressão financeira. Entre estas, destacam-se:

- ENAPOR (-80,58 milhões de CVE),
- ENPF (-31,71 milhões de CVE),

- Imprensa Nacional (-24,64 milhões de CVE),
- CABNAVE (-22,96 milhões de CVE).

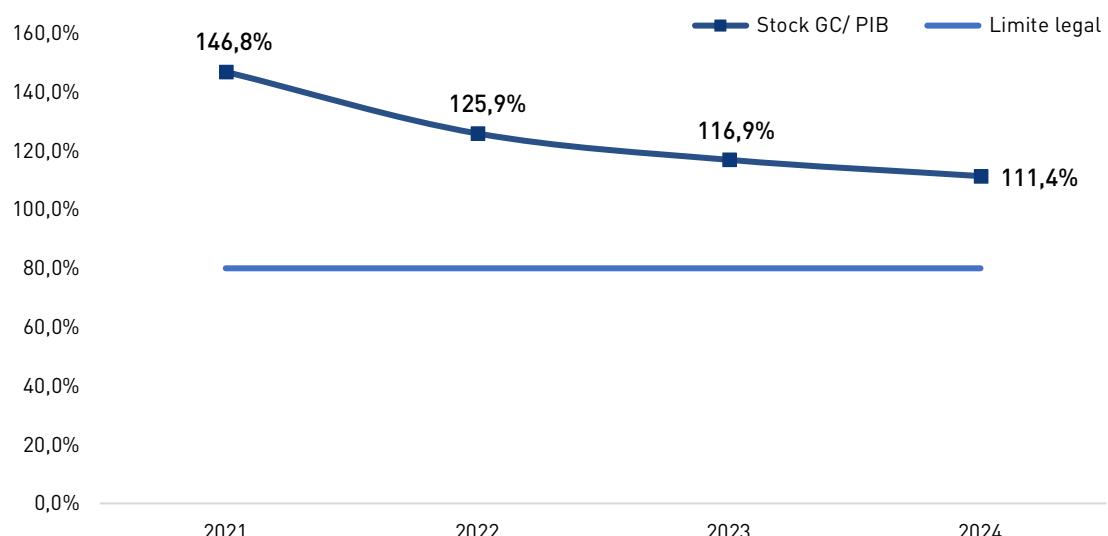
Estes resultados evidenciam fragilidades operacionais persistentes em alguns segmentos do setor empresarial público.

3 ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA E FINANCIAMENTO

3.1 SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA

Entre 2021 e 2024, o stock de dívida pública aumentou de cerca de 280,9 mil milhões de CVE para 309,3 mil milhões de CVE, o que representa um crescimento acumulado em torno de 10,1 por cento. Em termos relativos, o rácio dívida/PIB, que atingira um máximo de 146,8 por cento em 2021, reduziu-se para 111,4 por cento em 2024, refletindo sobretudo a recuperação económica pós-pandemia e mais especificamente ao crescimento do PIB nominal. Esta evolução está alinhada com os objetivos de consolidação fiscal inscritos no programa apoiado pelo FMI, mas o nível de endividamento permanece elevado para uma pequena economia insular altamente exposta a choques externos, climáticos e financeiros. Face a 2023, o stock total aumentou cerca de 11,3 mil milhões de CVE.

Gráfico 13: STOCK DÍVIDA/PIB

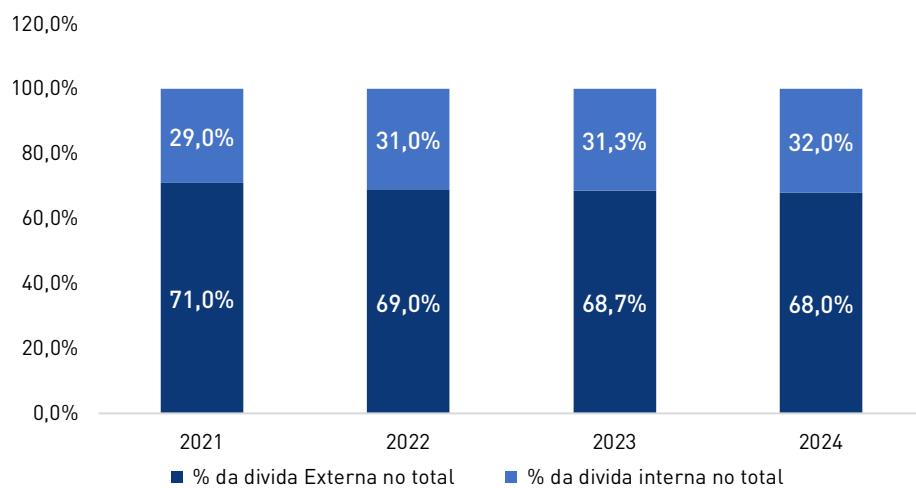


Fonte: DGE 2024. Cálculos do CFP

Dos 309,3 mil milhões de CVE de dívida pública, 210,3 mil milhões correspondiam a dívida externa (68,0 por cento) e 99,1 mil milhões a dívida interna (32,0 por cento). A composição da dívida revela uma alteração gradual, mas estrutural: a parcela externa representa 68,0 por cento do total, quando em 2021 se situava em torno de 71,0 por cento, enquanto a parcela interna passou de 29,0 por cento para 32,0 por cento em 2024.

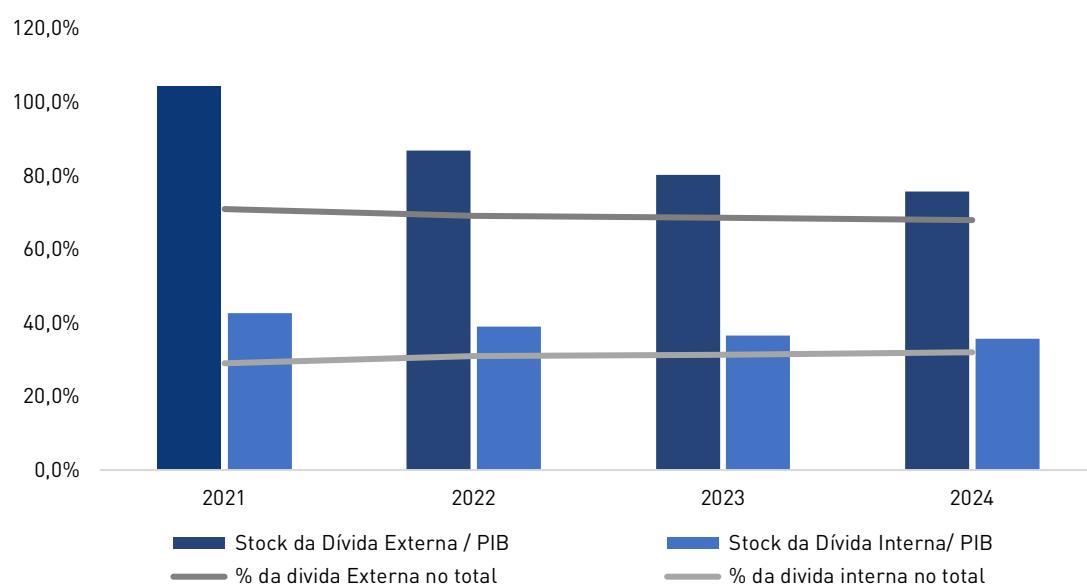
Em percentagem do PIB, a dívida externa representava 75,7 por cento e a dívida interna 35,7 por cento, perfazendo um rácio global de 111,4 por cento do PIB. A descida face aos valores observados no pico da crise sanitária decorre, em grande medida, do diferencial favorável entre a taxa de crescimento nominal da economia (g) e o custo médio da dívida (r), e não de uma redução nominal do stock, o que reforça a sensibilidade da trajetória futura a eventuais choques de crescimento ou de taxa de juro.

Gráfico 14: Peso da Dívida Interna e da dívida externa no total



Fonte: CGE 2021 a 2024, cálculos CFP

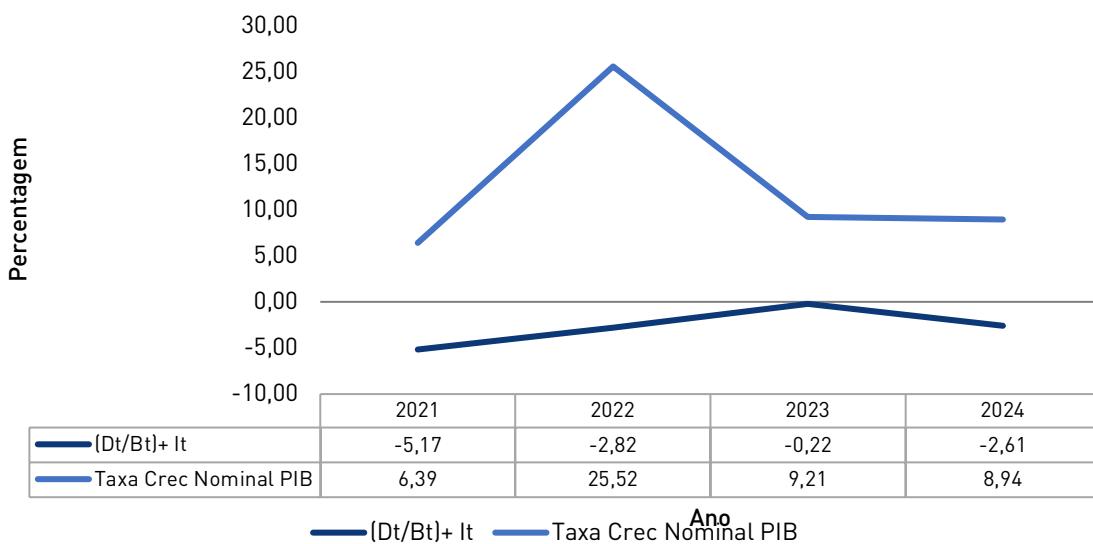
Grafico15: Dinâmica dívida interna e externa (por cento do total e por cento o PIB)



Dados: CGE 2021-2024. Elaboração do CFP.

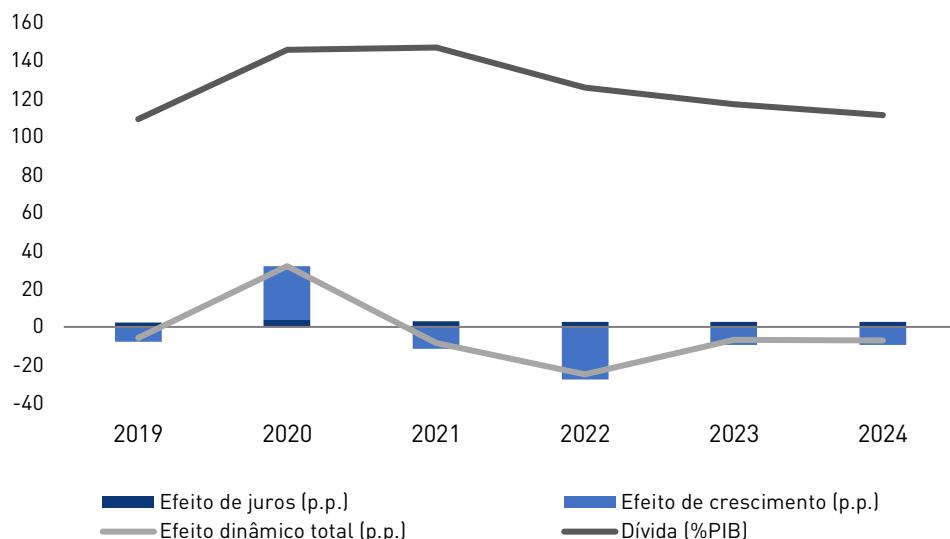
Do ponto de vista da sustentabilidade, os dados para o período 2021-2024 mostram que a trajetória recente da dívida tem sido suportada, sobretudo, por um diferencial favorável entre a taxa média de juro da dívida (r) e a taxa de crescimento nominal do PIB (g).

Gráfico 16: Sustentabilidade da dívida entre 2021-2024



Dados: CGE 2021-2024. Elaboração do CFP.

Gráfico 17: Efeito dinâmico 2019 a 2024



Fonte: CGE 2019-2024. Cálculos do CFP

Entre 2021 e 2024, o crescimento nominal do PIB assume valores elevados (6,4 por cento em 2021, 25,5 por cento em 2022, 9,2 por cento em 2023 e 8,9 por cento em 2024), enquanto a taxa média de juro se mantém em torno de 2,2 a 2,4 por cento. O diferencial (g-r) é, assim, largamente positivo, traduzindo-se em efeitos dinâmicos negativos (mas cuja contribuição é positiva) de -8,4 p.p. em 2021, -24,9 p.p. em 2022, -6,9 p.p. em 2023 e -7,1 p.p. em 2024. Estes efeitos, mais do que compensam os défices primários ainda existentes (5,4 por cento do PIB em 2021, 1,2 por cento em 2022 e 2,9 por cento em 2024), permitiram uma redução acumulada do rácio da dívida de 146,8 para 111,4 por cento do PIB entre 2021 e 2024 (-35,4 p.p.), apesar do aumento nominal continuado do stock (de 280,9 para 309,3 mil milhões de CVE).

Tabela 16: Efeito Bola de Neve

	2021	2022	2023	2024
Dívida Pública (% do PIB)	146,84	125,90	116,91	111,40
Dívida pública	280 851	296 617	298 085	309 352
Variação da dívida (em p.p do PIB)	1,3	-20,9	-9,0	-5,5
Défice primário em % PIB	5,4	1,2		
superavit primário em % PIB			2,0	1,3
Efeito dinâmico /bola de neve (p.p.)	-8,38	-24,92	-6,87	-7,05
efeito de juros (p.p.)	3,0	2,7	2,7	2,5
efeito de crescimento (p.p.)	-11,38	-27,64	-9,55	-9,60
Ajustamento fluxo-stock	4,3	2,8	-0,1	2,8

Fonte: Ministério das Finanças. Cálculos do CFP.

Os dados mostram que, em 2024, a dívida se encontra numa trajetória sustentável: o crescimento nominal do PIB (8,9 por cento) supera de forma confortável a taxa média de juro (cerca de 2,4 por cento), o efeito bola de neve é negativo (-7,1 p.p.) e o rácio da dívida/PIB continua a descer, ainda que a um ritmo mais moderado do que em 2022–2023.

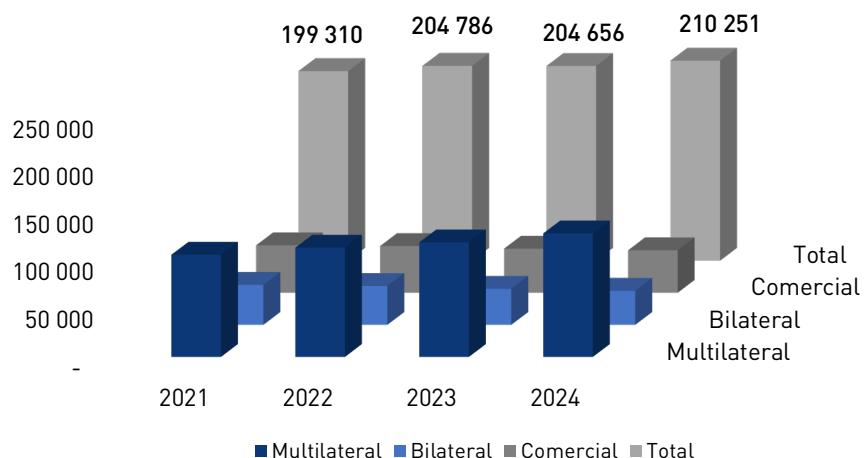
Contudo, esta evolução assenta em fatores potencialmente voláteis, como a manutenção de crescimento nominal elevado, condições de financiamento externo concessionais e a contenção dos défices primários. Choques adversos — nomeadamente desaceleração do crescimento ou subida das taxas de juro internacionais, sobretudo sobre a dívida indexada ao USD e ao XDR — podem inverter o efeito dinâmico e reconduzir o rácio da dívida a uma trajetória ascendente. Assim, a melhoria recente dos rácios resulta sobretudo de um diferencial $r-g$ favorável, e não da redução do stock de dívida, o que reforça a necessidade de disciplina orçamental, gestão ativa dos riscos financeiros e planeamento de médio prazo das necessidades de financiamento.

3.2 DIVIDA EXTERNA

A execução orçamental de 2024 mostra que a pressão de crescimento da dívida se deslocou progressivamente da componente externa para a componente interna. A dívida externa passou de 199,3 mil milhões de CVE em 2021 para 210,3 mil milhões em 2024, com um padrão de variação recente mais moderado: após um aumento excepcional de 14,0 mil milhões em 2021, associado à resposta à pandemia, registaram-se acréscimos de 5,5 mil milhões em 2022, uma ligeira redução em 2023 (0,1 mil milhões de CVE) e um novo aumento de 5,6 mil milhões em 2024.

Em termos de estrutura, verifica-se uma forte concentração em credores multilaterais, cujo stock passou de 107,4 mil milhões de CVE em 2021, para 129,9 mil milhões de CVE em 2024, representando atualmente cerca de 61,8 por cento de toda a dívida externa.

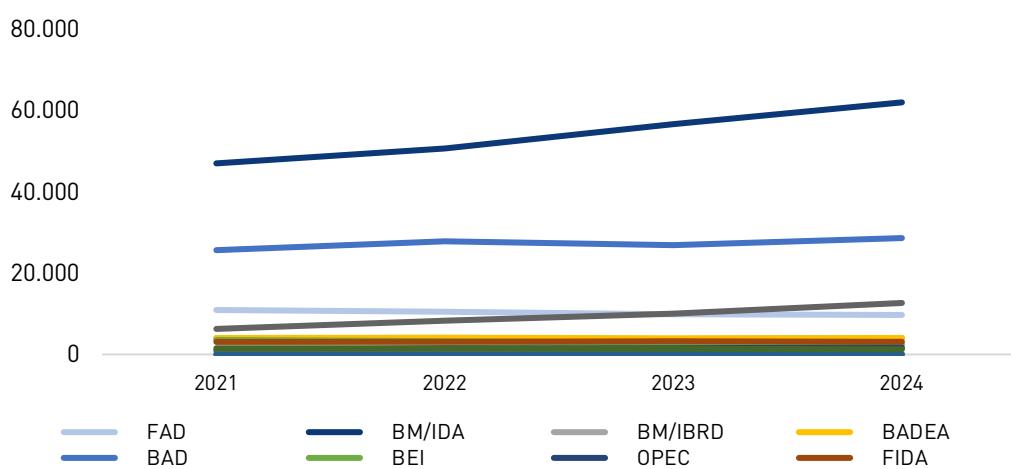
Gráfico 18: Stock dívida externa por tipo de credor



Fonte: CGE 2021-2024. Elaboração do CFP.

Destacam-se, em particular, o crescimento da carteira do Banco Mundial/IDA, que passou de 47,0, em 2021, para 62,0 mil milhões de CVE em 2024, e do Banco Africano de Desenvolvimento, que aumentou de 25,7 para 28,7 mil milhões de CVE. Igualmente relevante é o aumento da exposição ao FMI, cuja posição em Cabo Verde evoluiu de 6,3 mil milhões de CVE em 2021 para 12,7 mil milhões em 2024, no quadro do programa de Facilidade de Crédito Alargado. Este padrão revela que o financiamento ao desenvolvimento e à consolidação orçamental depende, de forma crescente, de um número restrito de instituições, o que, embora assegure condições financeiras favoráveis, concentra o risco institucional e impõe uma gestão cuidada do calendário de amortizações.

Gráfico 19: Evolução da dívida multilateral por credor

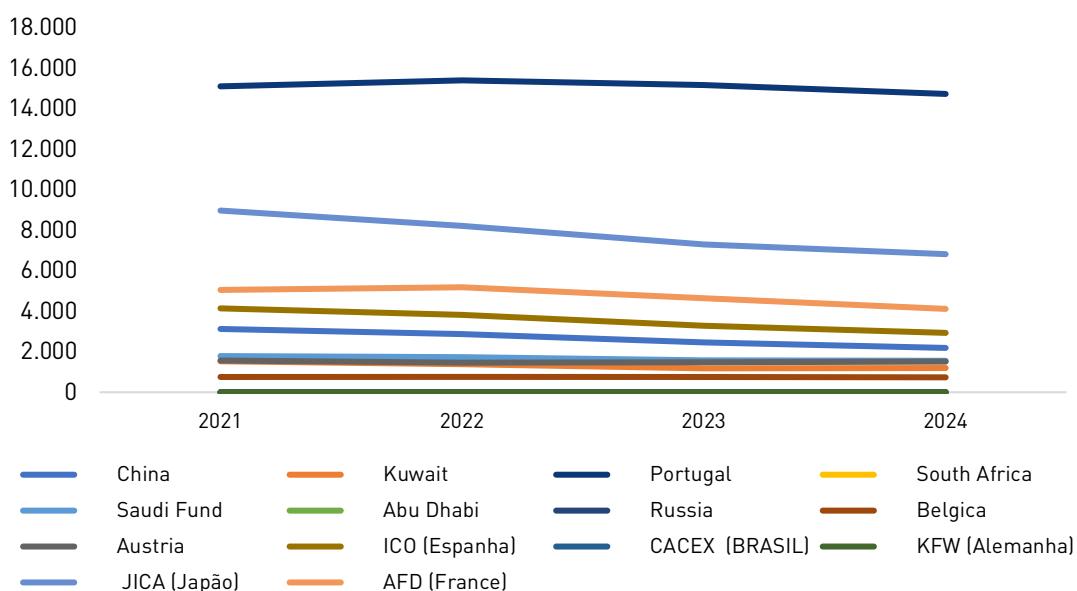


Fonte: CGE 2021- 2024. Elaboração do CFP.

No segmento bilateral, pelo contrário, observa-se uma trajetória descendente a partir de 2021: o stock baixa de cerca de 42,0 para 35,8 mil milhões de CVE em 2024, com quedas sucessivas de 1,2 mil milhões, 2,9 mil milhões e 2,1 mil milhões nos últimos três

anos. Esta redução parece refletir amortizações regulares e ausência de novos financiamentos de grande dimensão, mantendo-se, todavia, uma concentração significativa em poucos parceiros, com Portugal a representar cerca de 40 por cento da dívida bilateral e a China, o Kuwait, o Saudi Fund, a Áustria e a Bélgica a assegurarem o remanescente. Já a dívida comercial e junto de empresas privadas reduz-se de 49,9 mil milhões de CVE em 2021 para 44,6 mil milhões em 2024, concentrada essencialmente na Caixa Geral de Depósitos (cerca de 37,1 mil milhões de CVE) e no BPI (7,3 mil milhões de CVE). Esta trajetória é favorável à sustentabilidade, por diminuir a exposição a instrumentos de custo mais elevado.

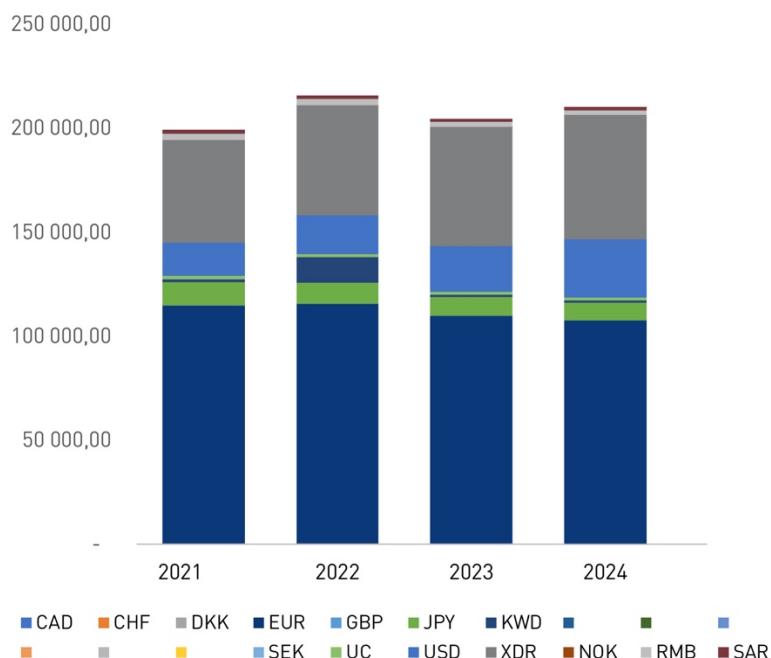
Gráfico 20: Dívida bilateral por credor



Fonte: CGE 2021-2024. Elaboração do CFP.

A análise por moeda de contratação acrescenta uma dimensão crítica à avaliação da sustentabilidade. A dívida externa está fortemente concentrada em euros e Direitos de Saque Especiais (XDR), que em conjunto representam cerca de 80 por cento do total, mas o crescimento recente da componente em dólares norte-americanos é particularmente preocupante. Entre 2021 e 2024, o stock em USD passou de 15,9 para 28,1 mil milhões de CVE, com um aumento de 6 mil milhões num só ano em 2024, num contexto de apreciação do dólar face ao euro. Dado que o escudo cabo-verdiano se encontra indexado ao euro, esta evolução implica maior volatilidade cambial no serviço da dívida, sobretudo se parte significativa destes contratos estiver indexada a taxas de juro variáveis. Assim, embora a dívida externa continue dominada por financiamentos concessionais, a composição por moeda e credor sugere a necessidade de reforçar a análise de risco cambial, de monitorizar a concessionabilidade dos novos contratos e de avaliar, de forma prospectiva, a pressão que as amortizações de BM/IDA, BAD e FMI poderão exercer sobre as necessidades brutas de financiamento a partir de meados da próxima década.

Gráfico 21: Dívida externa por moeda de contratação, 2021-2024

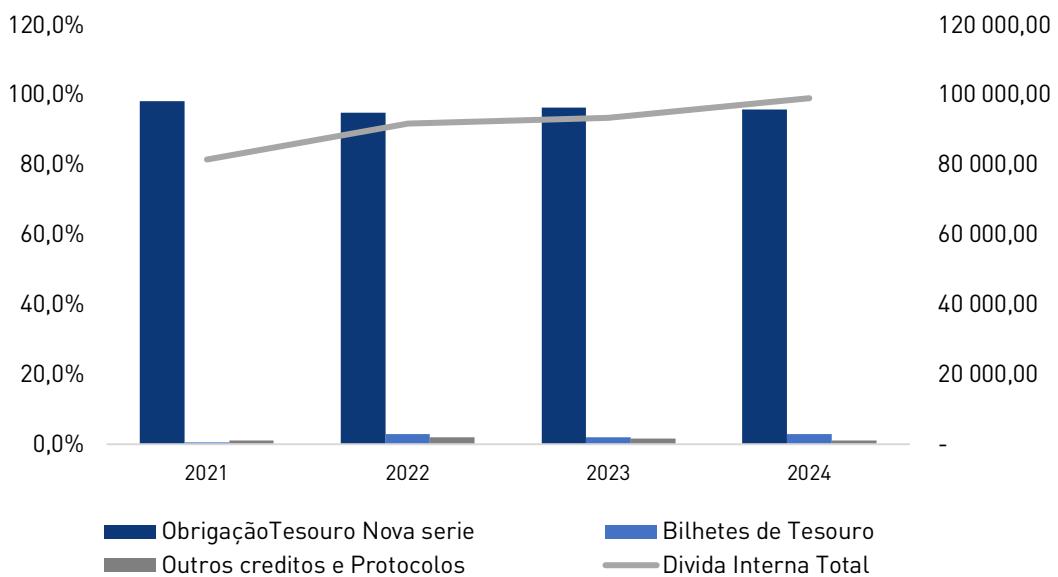


Fonte: CGE 2021-2024. Elaboração do CFP.

3.3 DIVIDA INTERNA

No plano interno, a execução orçamental de 2024 confirma a centralidade da dívida doméstica como instrumento de financiamento do Estado. Entre 2021 e 2024, o stock de dívida interna aumentou de 81,5 para 99,1 mil milhões de CVE; só no triénio 2020-2022 o acréscimo foi superior a 20 mil milhões de CVE, refletindo o papel contracíclico da política orçamental durante a pandemia. Em 2024, a dívida interna regista um aumento de 5,7 mil milhões de CVE face a 2023, após um acréscimo muito moderado no ano anterior, atingindo o valor mais alto do período de análise. Em termos de instrumentos, verifica-se uma concentração extrema nas Obrigações do Tesouro Nova Série, que representam 95,9 por cento da dívida interna e cujo stock cresce de 39,6 mil milhões de CVE em 2021 para 95,1 mil milhões de CVE em 2024. Os Bilhetes do Tesouro, com montantes que oscilaram entre 0 e 2,7 mil milhões CVE ao longo da década, assumem um papel claramente residual e de gestão de tesouraria, já que descem de 2,7 para 1,9 mil milhões de CVE em 2023 e voltam a subir para 2,9 mil milhões de CVE em 2024, indicando uma utilização pontual para acomodar flutuações de curto prazo. Os outros créditos e protocolos, por seu turno, recuaram de 1,8 para 1,1 mil milhões de CVE no mesmo período, confirmando a migração progressiva para instrumentos de mercado.

Gráfico 22: dívida interna por instrumento 2021-2024



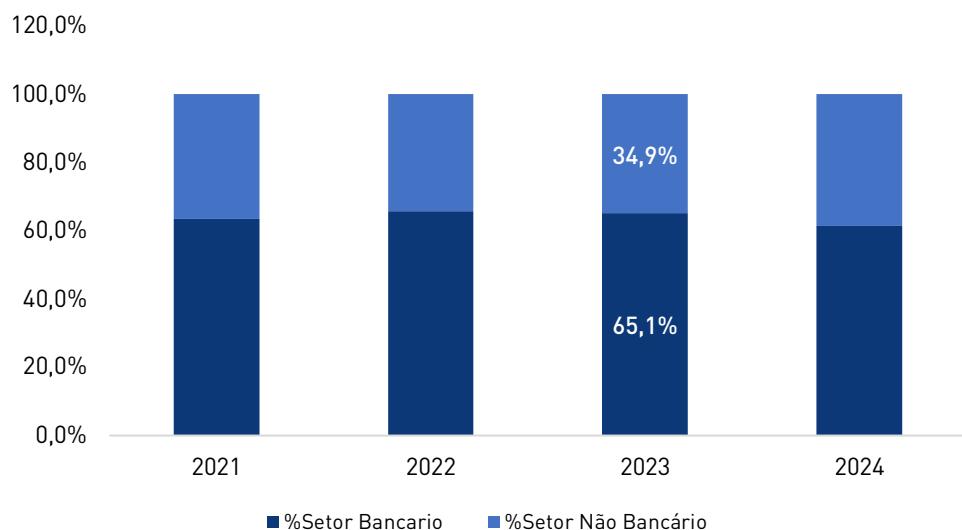
Fonte: CGE 2021-2024. Cálculos do CFP.

Do ponto de vista dos detentores, a dívida interna está repartida entre o sistema bancário e um conjunto de investidores institucionais não bancários, com mudanças relevantes em 2024. O stock detido por bancos comerciais estabiliza em torno de 60,9 mil milhões de CVE, praticamente o mesmo valor de 2023, o que contrasta com os aumentos significativos registados entre 2020 e 2022. Dentro deste agregado, a CECV reforça significativamente a sua exposição, passando de 17,1 mil milhões de CVE para 20,1 mil milhões de CVE e tornando-se o principal credor bancário do Estado; o BCN também aumenta a sua carteira, de 3,3 mil milhões de CVE para 3,9 mil milhões de CVE, enquanto o BCA se mantém em níveis elevados, em torno de 17,6 mil milhões de CVE. Em contrapartida, BAI, BIA, BESCV/BICV/IIB e ECCV reduzem ou estabilizam as suas posições.

O Banco de Cabo Verde reduz de forma significativa a sua exposição direta ao Tesouro, mantendo apenas cerca de 37,5 milhões de CVE registados como outros créditos, o que traduz uma retração contínua do stock de dívida por via exclusivamente das amortizações.

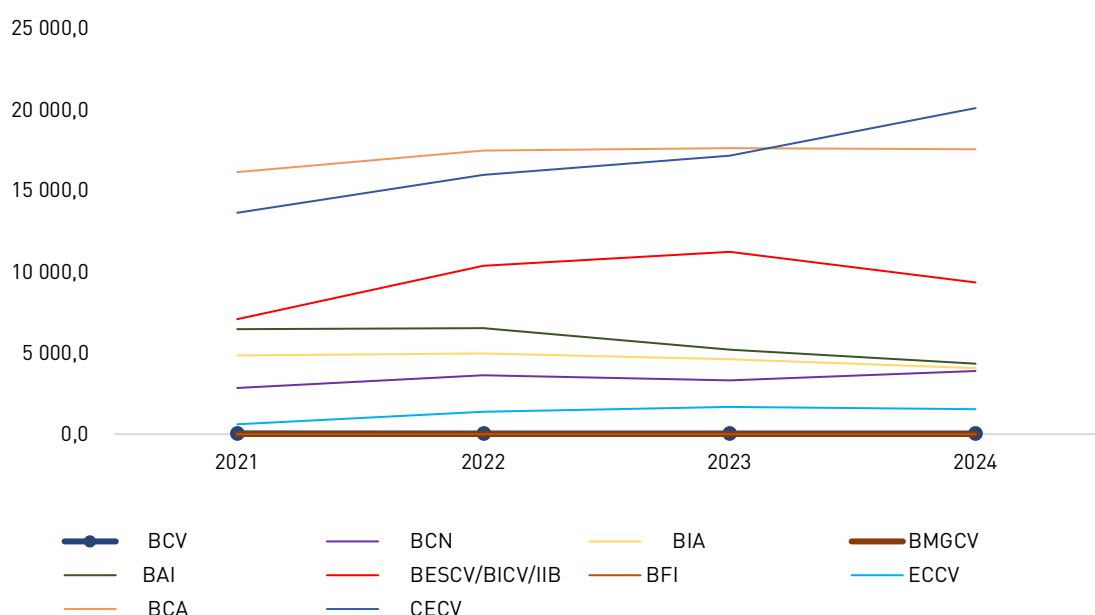
Esta estabilização do stock bancário pode refletir limites prudenciais de exposição ao risco soberano e sugere possíveis efeitos de “crowding-out” sobre o crédito ao setor privado, mas não na perspetiva da quantidade (pois o sistema contém excesso de liquidez) mas sim pelo aumento da taxa de juro.

Gráfico 23: Dívida interna por credor, 2021-2024



Fonte: CGE 2021-2024. Cálculos do CFP.

Gráfico 24: Dívida interna bancária por credor, 2021-2024

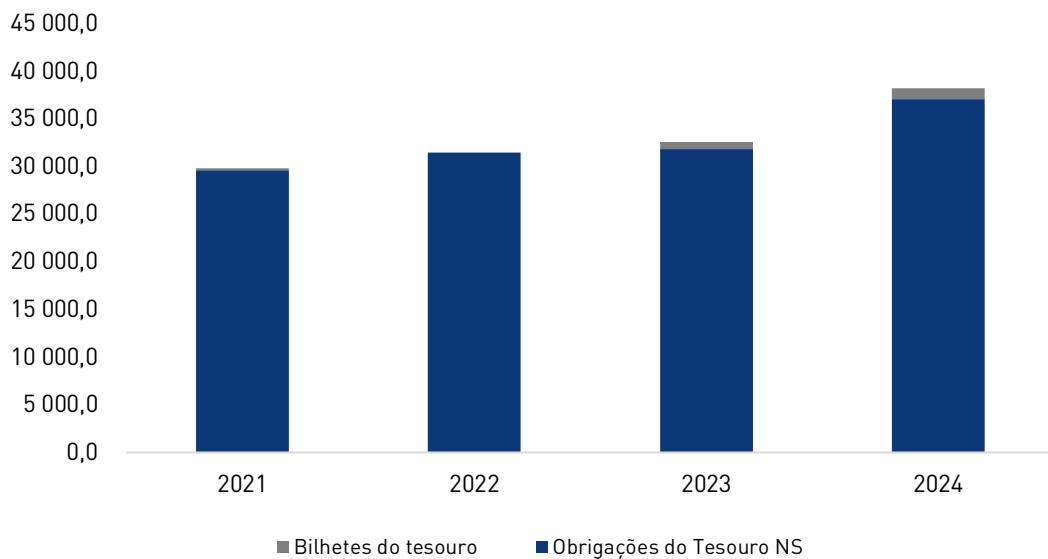


Fonte: CGE 2021-2024. Cálculos do CFP.

Mais marcante é a evolução do setor não bancário, cujo stock de dívida interna aumentou de 32,6 para 38,2 mil milhões de CVE entre 2023 e 2024, graças sobretudo às subscrições do Instituto Nacional de Previdência Social. O INPS passa a deter cerca de 37,1 mil milhões de CVE em OTNS (face a 31,8 mil milhões em 2023) e reforça igualmente a sua posição em BT, de 742 para 1.141 milhões de CVE, concentrando aproximadamente 39 por cento de toda a dívida interna e mais de 60 por cento da dívida não bancária. Na prática, quase todo o financiamento interno líquido de 2024 é assegurado pelas reservas da segurança social, complementadas por acréscimos de carteira em dois bancos de referência. Esta opção melhora a estabilidade da procura por títulos públicos, mas

levanta questões cruciais de sustentabilidade e de governação: o grau de concentração do risco soberano no balanço do INPS, a adequação do perfil de maturidades e taxas de juro às obrigações futuras do sistema de pensões, a articulação entre a política de investimento do instituto e a estratégia nacional de gestão da dívida, e o impacto potencial desta concentração na resiliência do sistema financeiro e na capacidade de financiamento do setor privado.

Gráfico 25: Evolução da dívida interna não bancária (credor INPS), 2021-24



Fonte: CGE 2021-2024. Cálculos do CFP

Em termos de maturidade, a dívida interna está claramente enviesada para o médio e longo prazos, que representam cerca de 95,6 por cento do total. Em 2024, registam-se aumentos particularmente expressivos nos segmentos de 3 a 5 anos, cujo stock sobe de 13,5 mil milhões de CVE para cerca de 14,5 mil milhões de CVE, e sobretudo de 5 a 8 anos, que aumenta de 45,3 mil milhões de CVE para 50,5 mil milhões de CVE. Esta extensão de prazos reduz o risco de refinanciamento imediato, mas implica compromissos futuros significativos e maior sensibilidade do serviço da dívida a variações de taxa de juro.

Globalmente, a execução orçamental de 2024 mostra que Cabo Verde tem conseguido reduzir os rácios de dívida/PIB e reequilibrar parcialmente a estrutura da dívida, mas à custa de uma maior dependência do mercado interno e de um reforço da exposição a alguns credores e moedas específicas. Os principais riscos que emergem desta análise prendem-se com:

- i) o nível ainda muito elevado da dívida total (111,4 por cento do PIB), que limita a margem de manobra orçamental;
- ii) o crescimento continuado da dívida interna e a sua concentração em OTNS subscritas por um número restrito de investidores institucionais;

- iii) a exposição cambial crescente ao USD e ao XDR, num contexto de juros internacionais ainda elevados;
- iv) a possibilidade de que a melhoria recente dos rácios dependa de forma excessiva da manutenção de um crescimento nominal robusto e de condições de financiamento externas favoráveis.

4 AVALIAÇÃO DOS RISCOS E OPORTUNIDADES FISCAIS

4.1 RISCOS CONTINGENTES

4.1.1 Analise da dívida garantida pelo Estado

O stock de responsabilidades contingentes associadas às garantias e avais do Estado constitui um dos principais focos de risco para a sustentabilidade das finanças públicas. A análise deste universo exige, em primeiro lugar, a quantificação rigorosa do montante total de dívida garantida até 2024, a identificação dos beneficiários e a avaliação da sua evolução temporal. Em última instância, a questão central é saber qual seria o impacto direto sobre a dívida pública e sobre o défice caso estas responsabilidades se materializassem, total ou parcialmente.

Com base na informação disponível, o stock total de garantias e avais diminuiu de 26.628,5 milhões de CVE em 2023 para 24.819,6 milhões em 2024, o que corresponde a uma redução de 6,79 por cento. Esta quebra ocorre, porém, após um período de expansão entre 2021 e 2023, durante o qual o montante aumentou em cerca de 2.227 milhões de CVE. Assim, embora 2024 assinalasse um movimento de correção, o nível absoluto de exposição permanece estruturalmente elevado e continua a representar um risco fiscal relevante, tabela anexo 3.

A distribuição por grandes agregados confirma a dominância do setor empresarial do estado. Em 2024, o setor público representava 93,2 por cento do total do stock, dos quais 90,1 por cento se concentravam no Setor Empresarial do Estado (SEE). Os municípios apresentam um peso reduzido (1,5 por cento). Já o setor privado representava apenas 8,4 por cento do total, após uma redução muito acentuada entre 2022 e 2024 (-42,7 por cento), explicada sobretudo pela contração do programa Pro-Garante. Em termos de risco sistémico, isto significa que o potencial de materialização de responsabilidades recai predominantemente sobre entidades públicas, sendo o risco privado mais residual e em retração.

Dentro do SEE observa-se uma forte concentração do risco em poucas entidades. Em 2024, cerca de 70 por cento do stock total estava associado a cinco beneficiários: TACV (5.687 milhões de CVE, 22,9 por cento), Electra (5.653 milhões, 22,8 por cento), NEWCO (3.094 milhões, 12,5 por cento), SDTIBM (1.258 milhões, 5,1 por cento) e ASA (1.198 milhões, 4,8 por cento). Esta concentração revela que os principais vetores de risco se situam em setores como a aviação, a energia, o imobiliário e as infraestruturas turísticas – setores estruturalmente estratégicos, mas expostos a choques externos e, em vários casos, a restrições regulatórias e de governação.

A evolução entre 2023 e 2024 mostra, por um lado, um conjunto de reduções relevantes do risco e, por outro, alguns focos de aumento que merecem acompanhamento. Entre as reduções mais significativas destacam-se a TACV (665,8 milhões de CVE, 10,5 por cento), a NEWCO (313,7 milhões, 9,2 por cento), a Electra (250,7 milhões, 4,2 por cento),

a IFH 262,5 milhões, 75 por cento), o Pro-Garante (500,5 milhões, 28,3 por cento) e a saída completa da CV Interilhas (516,1 milhões, 100 por cento). Estes movimentos sugerem um esforço de desalavancagem e saneamento de posições de risco mais frágeis, com potencial alívio da exposição futura do Estado.

Em sentido inverso, registam-se aumentos relevantes na AEB (211,4 milhões, 26,8 por cento) e na SDTIBM (79,6 milhões, 6,8 por cento), bem como a entrada de novas garantias em entidades como CABNAVE, AEM e EDEC. Adicionalmente, embora o stock da ASA diminua face a 2023, continua a situar-se em níveis elevados. Estes casos mostram que, paralelamente à redução de alguns riscos herdados, subsiste uma dinâmica de criação ou reforço de posições de garantia em empresas de água, energia e turismo, setores que, pelas suas características, combinam elevada relevância económica com vulnerabilidades operacionais e de mercado.

As implicações fiscais deste panorama são significativas para a Conta Geral do Estado de 2024. Num hipotético cenário extremo em que todas as garantias fossem executadas, a dívida pública aumentaria imediatamente em cerca de 24,8 mil milhões de CVE. Em termos de rácio dívida/PIB, tal materialização poderia significar um agravamento de cerca de 8,9 pontos percentuais, anulando em grande medida os ganhos de consolidação obtidos no pós-pandemia. Mesmo cenários de execução parcial seriam muito penalizadores: a execução de 10 por cento do stock implicaria um aumento de cerca de 2.480 milhões de CVE e a de 20 por cento cerca de 4.963 milhões, com impacto expressivo no saldo global e na necessidade de financiamento do Estado. Qualquer materialização superior a 5 por cento do stock atual teria já um efeito disruptivo sobre o défice e sobre o programa de consolidação fiscal em curso.

Face a este contexto, torna-se crucial reforçar a transparência e o grau de detalhe no reporte das responsabilidades contingentes. A CGE 2024 deveria apresentar, de forma sistemática, a descrição das condições financeiras das garantias (taxas de juro, maturidades, calendários de amortização), a identificação da moeda de denominação, o perfil de amortização da dívida garantida, a entidade beneficiária, as contragarantias existentes e uma avaliação, ainda que sumária, do risco de crédito associado a cada entidade. Este tipo de informação é indispensável para que os stakeholders possam avaliar a consistência do quadro fiscal de médio prazo.

4.1.2 Análise dos Novos Avais/Garantias Emitidos em 2024

O volume global de garantias autorizadas em 2024 atingiu 3.441 milhões de CVE, o que corresponde a 31,3 por cento do limite anual previsto na Lei-Quadro da Dívida Pública (11.000 milhões de CVE), anexo 4. Apesar de representar um nível inferior ao registado em anos anteriores, a composição das operações concedidas revela aspetos relevantes para a compreensão da evolução do risco fiscal, dado que as garantias constituem passivos contingentes cuja materialização poderá pressionar as contas públicas. A análise desenvolvida incide sobre quatro dimensões essenciais: a justificação económico-financeira das operações, a conformidade legal, as condições dos avais

emitidos e a avaliação do risco fiscal incremental. A questão central que orienta esta secção é clara: *estas garantias contribuem para mitigar ou, pelo contrário, ampliar o risco fiscal no médio prazo?*

As garantias emitidas apresentam rationalidades diversas, desde investimentos estruturantes até operações destinadas a dar resposta a necessidades de tesouraria. No setor das infraestruturas essenciais, destacam-se os avais atribuídos à EDEC (600 milhões de CVE), dos quais 400 milhões se destinam à expansão e melhoria de redes e iluminação pública, investimento com elevado retorno social, económico e ambiental, enquanto 200 milhões visam suprir necessidades de tesouraria, refletindo maior vulnerabilidade financeira da empresa. Também relevantes são os financiamentos concedidos à Águas e Energia do Maio (50 milhões CVE), para reforço das infraestruturas de água, saneamento e energia fotovoltaica, e à Cabnave (65 milhões de CVE), destinados à modernização das operações de docagem, áreas diretamente associadas à resiliência energética, hídrica e logística do país. Já no caso da AZEEMSV (150 milhões CVE), o investimento destinado à reabilitação de infraestruturas e implementação do Balcão Único da Zona Económica Especial tem potencial de dinamização económica, mas envolve risco associado à incerteza da instalação efetiva de operadores privados, anexo 4.

Na área social, o maior volume de garantias é atribuído à IFH (cerca de 848,8 milhões de CVE) para programas de habitação social em várias ilhas. Estes projetos apresentam elevado impacto social, mas envolvem maturidades longas (19 anos) e dependem da cobrança de rendas sociais frequentemente insuficientes para assegurar a cobertura total dos encargos, aumentando a exposição fiscal.

No domínio da continuidade operacional, duas operações merecem destaque: a garantia atribuída à AEB (330 milhões de CVE), destinada à manutenção da atividade e correção de desequilíbrios de tesouraria, evidenciando constrangimentos estruturais da empresa; e a garantia à RTC (25 milhões CVE), com prazo curto, para aquisição de equipamentos e tecnologias, representando risco reduzido.

No setor dos transportes, verifica-se a operação de maior sensibilidade: o aval concedido à TACV (864 milhões de CVE) para um contrato de leasing de uma aeronave. A empresa apresenta um histórico de dificuldades financeiras e elevada probabilidade de incumprimento, configurando um dos principais riscos contingentes da carteira de 2024. Ainda no âmbito subnacional, destaca-se a garantia atribuída ao Município de Santa Cruz (150 milhões de CVE), com prazo de 187 meses, destinada a obras públicas. Embora se trate de investimento municipal relevante, os prazos muito longos contribuem para aumentar a rigidez futura da política orçamental local. No setor privado, as garantias atribuídas à SGL (238 milhões de CVE) para reabilitação urbana e construção de um polidesportivo apoiam projetos de utilidade pública, mas o risco depende da existência de contragarantias robustas.

Do ponto de vista formal, as garantias emitidas respeitam os limites anuais da Lei-Quadro da Dívida Pública e cumprem as exigências de reporte definidas na Lei de Enquadramento Orçamental. No entanto, alguns aspetos suscitam atenção. Operações com maturidades muito longas, como as da IFH e de alguns municípios, criam compromissos implícitos que poderão afetar a margem de manobra dos futuros orçamentos. Por outro lado, a concessão de garantias destinadas a suprir necessidades de tesouraria — casos da EDEC e da AEB — exige especial cuidado, devendo estar sustentada numa avaliação rigorosa da solvabilidade das entidades beneficiárias.

As garantias apresentam prazos muito heterogéneos, que vão de operações de curto prazo, como a da RTC (13 meses), a compromissos de quase duas décadas, como os da IFH e do Município de Santa Cruz, aumentando a rigidez fiscal futura. Persistem défices de transparência, nomeadamente a ausência de informação sobre taxas de juro, contragarantias e comissões, o que dificulta a avaliação do risco e reforça a necessidade de alinhamento com o IMF Fiscal Transparency Code. A análise indica que o risco fiscal adicional se concentra sobretudo na IFH, na TACV e nos investimentos municipais de longo prazo, sendo a TACV o caso mais crítico. Globalmente, as garantias de 2024 agravam moderadamente o risco fiscal no médio prazo, recomendando-se maior rigor na análise de solvabilidade, exigência de contragarantias efetivas e reforço da monitorização das entidades mais vulneráveis

4.2 RISCOS ASSOCIADOS AOS BENEFÍCIOS FISCAIS (GASTOS FISCAIS)

4.2.1 O Custo Orçamental: Receita Cessante

A análise na CGE 2024 deve ser expandida para abordar a dimensão total da despesa fiscal, o detalhe técnico dos novos incentivos e as implicações macro-fiscais da rigidez orçamental que estes gastos invisíveis exacerbaram.

Os benefícios fiscais representam uma "despesa invisível" do Estado porque possuem duas características que devem ser levadas em conta quando da sua apreciação e contabilização: i) não impliquem um desembolso direto de tesouraria, apenas são fundos que o Estado deixa de arrecadar para estimular nomeadamente o investimento privado e ii) caso não existissem, não haveria alguns investimentos induzidos e, logo, não haveria receita potencial para arrecadar.

Considerando a execução orçamental de 2024, destacam-se os seguintes aspetos:

- a. o total de benefícios fiscais foi de 11.294,2 milhões de CVE o que representa um crescimento de 7,2 por cento em relação a 2023. A maior parte da despesa fiscal total ocorre na DGCI (7.532 milhões de CVE). Nas Alfândegas (DGA), através de isenções de Direitos de Importação e IVA na importação de materiais e equipamentos para investimento foi concedido o valor de 3.761 milhões de CVE.

- b. Uma das funções dos benefícios fiscais ao investimento é atrair investimento que por sua vez potencia o crescimento económico. O peso dos benefícios fiscais ao investimento sobre o PIB registou uma diminuição em 2024 de 0,1 p.p, passando de 1,4 por cento em 2023 para 1,3 por cento em 2024, demonstrando que a riqueza gerada (PIB) cresceu mais do que os benefícios fiscais concedidos. A execução dos benefícios fiscais ao investimento foi de 3.547,6 milhões de CVE em 2024.
- c. Os restantes benefícios fiscais pesam 4,1 por cento do PIB nominal.
- d. Os Não residentes que regressam definitivamente são o grupo que mais beneficia dos incentivos de natureza aduaneira (905 milhões de CVE) por sector de atividade, seguido da indústria (484,5 milhões de CVE) e do turismo (472,9 milhões de CVE). e
- e. Quatro concelhos (Sal, Praia, SV e BV) absorvem 99,1 por centos dos benefícios fiscais em sede de IRPC, com implicações na coesão territorial.

4.2.2 Avaliação Crítica: Eficiência e Risco Fiscal (Trade-off Orçamental)

A política de benefícios fiscais em 2024 reflete, forçosamente, a tensão entre a necessidade de atrair investimento e a necessidade de consolidação orçamental. Isso porque o Governo tem como compromisso a racionalização dos benefícios fiscais e a eliminação progressiva das isenções totais. No entanto, não é linear na medida em que o peso dos benefícios fiscais ao investimento e a introdução de novas majorações mostram que o sistema fiscal continua a ser utilizado como ferramenta de política económica nomeadamente para atrair investimento, que por sua vez potencia o crescimento económico.

Assim é sempre necessário fazer a avaliação de impacto: a CGE apresenta apenas o custo, ou seja, quanto se deixou de receber, mas não apresenta o impacto (por exemplo, os empregos criados e os montantes investidos) da política de atribuição de benefícios. É fundamental cruzar os dados da Direção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) com os dados do emprego e do investimento efetivamente realizado para verificar o cumprimento das contrapartidas por parte das empresas. Sem esta métrica é difícil determinar se o gasto fiscal é eficiente.

A concentração de incentivos fiscais e de investimentos em setores e territórios específicos pode gerar desequilíbrios económicos e limitar o potencial de diversificação e crescimento inclusivo do país. Assim, apresentam-se os riscos identificados:

- **Erosão da base tributária:** A concessão generalizada de incentivos fiscais, pode reduzir a base de incidência do imposto, obrigando a manter taxas nominais mais altas para os contribuintes que efetivamente não beneficiam de isenções;

- **Concentração setorial:** Há um risco de os benefícios estarem excessivamente direcionados em setores específicos (como o turismo de massa), não promovendo a diversificação económica desejada;
- **Risco geográfico detalhado:** A concentração de grandes projetos turísticos nas ilhas do Sal e da Boa Vista pode afetar a coesão territorial e limitar os efeitos multiplicadores em setores menos desenvolvidos nas restantes ilhas.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A execução orçamental de 2024 evidencia uma evolução positiva, refletindo um quadro de estabilização macrofiscal, com manutenção de saldos primário e corrente positivos e cumprimento das regras relativas ao défice, apesar do agravamento do saldo global face a 2023. O desempenho das receitas fiscais foi robusto, sustentado sobretudo pelos impostos indiretos, compensando a fraca execução das receitas de capital e das transferências externas. Do lado da despesa, confirma-se uma forte rigidez estrutural, com predominância de despesas correntes obrigatórias (pessoal, benefícios sociais e juros), em detrimento do investimento público. O investimento em Ativos Não Financeiros manteve-se baixo e com uma reduzida taxa de execução, refletindo limitações persistentes na capacidade de planeamento e implementação. A dívida pública prosseguiu uma trajetória descendente em percentagem do PIB, mas permanece acima do limite legal, com riscos associados à sua composição, concentração de credores e exposição cambial.

Globalmente, a execução de 2024 revela uma disciplina orçamental no curto prazo, mas aponta desafios estruturais relevantes no médio prazo. A sustentabilidade da dívida assenta fortemente num diferencial $r-g$ favorável, e não na redução nominal do stock, tornando a trajetória sensível a choques macroeconómicos. A baixa execução do investimento, em particular nas áreas ambiental e económica, limita o potencial de crescimento e a resiliência climática. Ao nível subnacional, persiste uma dependência estrutural do FFM, associada a uma baixa autonomia financeira dos municípios e à rigidez da despesa com pessoal. No Setor Empresarial do Estado (SEE), a heterogeneidade de resultados e a insuficiência de contas auditadas dificultam a avaliação plena dos riscos fiscais contingentes.

Em termos de materialidade, os riscos fiscais mais relevantes no médio prazo decorrem da rigidez estrutural da despesa corrente, da execução limitada e da qualidade do investimento público, bem como da sensibilidade da trajetória da dívida a choques macroeconómicos, enquanto os riscos associados ao SEE e às finanças municipais permanecem significativos, mas de impacto mais diferido.

Recomendações de política fiscal e de governação orçamental

Recomenda-se:

- (i) **reforçar a qualidade do planeamento orçamental**, com maior realismo nas previsões de receitas de capital e financiamento externo;
- (ii) **reorientar a composição da despesa**, criando espaço fiscal para elevar gradualmente o investimento público para níveis compatíveis com o crescimento sustentável;

- (iii) **gerir rigorosamente a evolução da despesa com pessoal**, assegurando que toda a política remuneratória ocorra de forma faseada, previsível e compatível com o crescimento sustentável das receitas públicas e do crescimento económico;
- (iv) **acelerar a reforma da gestão do investimento público**, reforçando a maturidade técnica dos projetos e a capacidade de execução;
- (v) **manter excedentes primários consistentes**, como âncora da sustentabilidade da dívida, acompanhados de uma gestão ativa dos riscos de taxa de juro e de câmbio;
- (vi) **rever o modelo de financiamento municipal**, reforçando os incentivos ao esforço fiscal próprio e ao controlo da despesa com pessoal; e
- (vii) **aumentar a transparéncia e o controlo do SEE**, incluindo a regularização das auditorias e o acompanhamento sistemático dos riscos contingentes.

Estas medidas são essenciais para consolidar a estabilidade alcançada e reforçar a sustentabilidade das finanças públicas no médio e longo prazo.

ANEXOS

ANEXO 1: EXECUÇÃO DOS ATIVOS FIXOS POR CATEGORIA (2024), EM CVE

Categoria	ORP	Execução	Taxa de execução
Residências Civis - Aquisições	10 706 396	9 693 904	90,54 %
Edifícios Não Residenciais - Aquisições	1 421 256 486	1 008 943 320	70,99 %
Edifícios Para Escritórios - Aquisições	134 404 685	44 897 566	33,40 %
Edifícios Para Ensino - Aquisições	294 752 522	294 282 671	99,84 %
Outras Construções - Aquisições	8 423 692 478	3 910 893 143	46,43 %
Viaturas Ligeiras De Passageiros - Aquisições	194 318 547	144 054 390	74,13 %
Viaturas Mistas - Aquisições	46 511 900	45 080 000	96,92 %
Viaturas De Carga - Aquisições	50 213 315	35 752 495	71,20 %
Pesados De Passageiros - Aquisições	127 802 840	16 000 953	12,52 %
Motos E Motociclos - Aquisições	1 160 000	1 160 000	100,00 %
Barcos - Aquisições	7 900 000	7 900 000	100,00 %
Outros Materiais De Transporte- Aquisição	500 000	0	0,00 %
Ferramentas E Utensílios - Aquisições	10 960 834	8 143 448	74,30 %
Equipamento Administrativo - Aquisições	1 378 938 723	685 709 065	49,73 %
Outra Maquinaria E Equipamento - Aquisições	697 161 001	345 677 035	49,58 %
Animais E Plantações - Aquisições	5 013 987	4 992 644	99,57 %
Activos Fixos Intangíveis - Aquisições	210 253 602	208 752 440	99,29 %
Mercadorias - Aquisições	300 005	300 005	100,00 %
Terrenos Do Domínio Privado - Aquisições	39 756 274	12 418 904	31,24 %
Propriedade Industrial E Outros Direito-Aquisições	40 000	40 000	100,00 %
Aplicações Informáticas - Aquisições	56 134 003	25 887 065	46,12 %
	13 111 777 597	6 810 579 048	51,94 %

Fonte: CGE 2024. Cálculos CFP.

ANEXO 2: RECEITAS E DESPESAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Designação	Praia	São Domingos	Santa Cruz	Santa Catarina	São Miguel	Tarrafal	Mosteiros	São Filipe	Brava	Maio	Boavista	Sal	Ribeira Brava - Nicolau	São Vicente	Porto Novo	Ribeira Grande	Paúl	Ribeira Grande de Santiago	Santa Catarina - Fogo	São Lourenço dos Órgãos	Tarrafal - São Nicolau	São Salvador do Mundo	Total Geral
Total Receitas	2 343,9	285,8	498,8	594,7	410,9	539,1	183,8	479,3	136,3	197,7	734,9	1 387,6	201,8	1 036,7	527,4	332,2	256,7	172,9	164,9	151,0	145,6	209,3	9 106,0
Receitas	1 771,6	238,5	450,3	549,0	367,2	279,1	177,3	471,8	136,3	176,9	571,4	969,2	192,4	958,3	451,0	309,5	256,7	169,5	163,1	151,0	145,6	209,3	9 165,3
01.01 - Impostos	524,2	16,3	26,7	52,5	17,9	40,5	18,0	38,0	7,0	17,3	244,2	374,3	17,6	317,1	33,7	90,7	5,9	14,1	4,7	13,0	15,6	1,9	1 891,1
01.02 - Segurança Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
01.03 - Transferências	733,1	205,3	389,6	460,9	329,8	173,5	145,2	365,5	109,3	144,6	215,4	337,7	145,4	418,2	369,4	175,2	226,2	115,4	150,5	110,4	89,5	200,4	5 610,5
FFM	642,7	177,2	325,8	406,8	161,1	154,8	109,4	263,4	88,8	86,6	156,1	190,0	107,3	361,9	241,4	158,5	97,1	115,4	77,7	102,3	85,9	118,9	4 229,2
Outras	90,4	28,1	63,8	54,0	168,7	18,7	35,7	102,1	20,4	58,0	59,3	147,8	38,1	56,3	128,0	16,7	129,1	0,0	72,8	8,1	3,6	81,5	1 381,3
01.04 - Outras Receitas	514,3	16,9	34,1	35,6	19,4	65,1	13,6	68,3	20,1	15,0	111,8	257,2	29,4	223,0	47,4	43,6	24,6	40,0	8,0	27,7	40,5	7,0	1 662,7
Ativos Não Financeiros	572	47	49	46	44	260	6	7	0	21	163	418	9	78	76	23	0	3	2	0	15	0	1 840,7
03.01 - Ativos Não Financeiros	572,3	47,3	48,5	45,7	43,7	260,0	6,5	7,5	0,0	20,8	163,5	418,4	9,4	78,4	76,4	22,6	0,0	3,4	1,8	0,0	14,5	0,0	1 840,7
Total Despesas	2 472,0	305,1	660,4	577,7	384,1	698,8	225,9	612,7	194,1	197,0	766,9	1 427,4	207,8	937,8	582,4	340,6	128,3	318,4	171,7	170,7	242,1	209,3	11 831,2
Despesas	1 201,4	167,1	487,6	420,5	165,3	266,4	106,2	143,4	127,6	122,0	301,1	464,5	131,8	731,3	348,4	168,1	97,0	192,1	67,7	121,6	109,9	104,6	6 045,4
02.01 - Despesas com Pessoal	719,1	134,8	218,4	236,2	93,1	181,9	75,4	93,6	57,7	54,2	195,0	338,2	60,2	353,8	138,8	108,4	59,3	66,1	53,3	86,3	72,4	85,0	3 481,0
02.02 - Aquisição de Bens e Serviços	227,4	15,3	71,6	71,5	41,6	40,2	16,4	22,1	12,1	28,7	75,0	62,3	28,4	98,3	37,9	25,3	11,8	77,8	7,8	18,5	22,8	12,2	1 025,1
02.04 - Juros correntes	85,0	5,3	3,6	23,7	16,2	3,5	7,5	8,3	7,6	4,7	18,3	30,8	6,8	34,1	32,2	5,1	5,1	11,8	4,1	7,9	5,7	4,6	331,9
02.05 - Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
02.06 - Transferências	10,8	0,0	0,0	0,0	0,2	0,7	0,2	0,1	0,0	2,7	0,0	0,3	0,0	0,7	1,8	0,4	5,2	0,1	0,0	0,4	3,8	0,1	27,4
02.07 - Benefícios Sociais	120,5	10,6	175,7	47,9	13,1	39,1	5,2	17,0	8,4	4,6	6,3	19,9	20,3	53,0	26,7	18,5	2,8	2,7	0,7	4,0	3,1	1,2	601,0
02.08 - Outras despesas correntes	38,5	1,1	18,3	41,2	1,1	0,9	1,6	2,5	41,8	27,1	6,5	12,9	16,3	191,4	111,1	10,4	12,9	33,5	1,9	4,4	2,0	1,6	579,0
Ativos Não Financeiros	1 271	138	173	157	219	432	120	469	67	75	466	963	76	207	234	173	31	126	104	49	132	105	5 785,8
03.01 - Ativos Não Financeiros	1 270,6	138,0	172,8	157,2	218,8	432,4	119,7	469,3	66,6	75,0	465,8	962,9	76,0	206,5	233,9	172,6	31,4	126,3	103,9	49,1	132,2	104,7	5 785,8
SALDO GLOBAL	-128,1	-19,3	-161,6	16,9	26,8	-159,6	-42,1	-133,4	-57,8	0,8	-32,0	-39,8	-5,9	98,9	-55,0	-8,5	128,3	-145,5	-6,8	-19,7	-82,0	0,0	-825,3
FINANCIAMENTO	285,4	20,1	151,7	-16,4	-9,4	150,0	9,6	134,3	54,3	11,2	11,2	200,1	-12,1	-89,1	40,8	19,0	-13,7	135,9	-2,5	12,7	74,4	2,6	1 170,3
Ativos Financeiros	0,0	11,5	7,3	0,0	0,0	23,7	0,0	98,3	7,4	10,0	2,4	153,0	4,1	0,0	0,0	10,4	0,0	75,2	3,3	0,6	0,7	7,5	415,5
Passivos Financeiros	285,4	8,6	144,4	-16,4	-9,4	126,3	9,6	36,0	46,8	1,3	8,8	47,1	-16,2	-89,1	40,8	8,6	-13,7	60,7	-5,8	12,1	73,7	-4,9	754,9

ANEXO 3: STOCK DE GARANTIAS E AVAIS DO ESTADO

	Stock Garantias e Avais					Variação Montante				Variação %	
	2021	2022	2023	2024	Peso 2024	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2021/2022	2022/2023	2023/2024
TOTAL	24 401,00	26 676,30	26 628,50	24 819,60	100,0%	2275,3	-47,8	- 1 808,90	9,32%	-0,18%	-6,79%
SETOR PÚBLICO (1)+(2)	20 800,20	22 756,70	24 382,40	22 727,80	93,2%	1956,5	1625,7	- 1 654,60	9,41%	7,14%	-6,79%
SEE (1)	20 418,50	22 283,50	23 994,20	22 353,00	90,1%	1865	1710,7	- 1 641,20	9,13%	7,68%	-6,84%
TACV	5 826,20	6 116,70	6 352,80	5 687,00	22,9%	290,5	236,1	- 665,80	5,0%	3,9%	-10,5%
Electra	4 765,20	5 734,70	5 904,00	5 653,30	22,8%	969,5	169,3	- 250,70	20,3%	3,0%	-4,2%
CABO VERDE FAST FERRY					0,0%	0	0	-			
ENAPOR	58,00	34,80	10,50	-	0,0%	-23,2	-24,3	- 10,50	-40,0%	-69,8%	-100,0%
IFH	1 248,40	664,60	350,00	87,50	0,4%	-583,8	-314,6	- 262,50	-46,8%	-47,3%	-75,0%
Novo Banco					0,0%	0	0	-			
Aguas de Porto Novo (APN)					0,0%	0	0	-			
Aguas de Santiago (ADS)	774,40	972,60	1 085,80	1 047,30	4,2%	198,2	113,2	- 38,50	25,6%	11,6%	-3,5%
Aguas e Energia da Boavista (AEB)	247,00	742,60	787,80	999,20	4,0%	495,6	45,2	211,40	200,6%	6,1%	26,8%
CERMI	16,30	14,00	12,40	10,50	0,0%	-2,3	-1,6	- 1,90	-14,1%	-11,4%	-15,3%
ASA	-	-	1 270,60	1 198,80	4,8%	0	1270,6	- 71,80			-5,7%
Startup Jovem					0,0%	0	0	-			
SDTIBM	582,10	746,90	1 178,90	1 258,50	5,1%	164,8	432	79,60	28,3%	57,8%	6,8%
NEWCO	3 721,70	3 465,70	3 408,00	3 094,30	12,5%	-256	-57,7	- 313,70	-6,9%	-1,7%	-9,2%
ICV	202,30	842,20	690,10	530,30	2,1%	639,9	-152,1	- 159,80	316,3%	-18,1%	-23,2%
SCS	-	19,10	18,60	-	0,0%	19,1	-0,5	- 18,60		-2,6%	-100,0%
RTC	110,00	110,00	110,00	110,00	0,4%	0	0	-	0,0%	0,0%	0,0%
NOSI	51,00	40,50	129,50	105,70	0,4%	-10,5	89	- 23,80	-20,6%	219,8%	-18,4%
INCV	54,70	142,20	253,00	250,80	1,0%	87,5	110,8	- 2,20	160,0%	77,9%	-0,9%
CVTELECOM	2 243,40	2 120,80	1 916,10	1 913,30	7,7%	-122,6	-204,7	- 2,80	-5,5%	-9,7%	-0,1%
CV Interilhas	517,80	516,10	516,10		0,0%	-1,7	0	- 516,10	-0,3%	0,0%	-100,0%
CABNAVE				56,50	0,2%			56,50			100,0%
AEM				50,00	0,2%			50,00			100,0%
EDEC				300,00	1,2%			300,00			100,0%
MUNICÍPIOS (2)	381,70	473,20	388,20	374,80	1,5%	91,5	-85		24,0%	-18,0%	-3,5%
CM Porto Novo	63,20	44,60	44,30	63,00	0,2%	-18,6	-0,3		-29,4%	-0,7%	42,2%

Relatório sobre a Execução Orçamental de 2024 – Apreciação da Conta Geral do Estado de 2024

CM São Vicente	191,50	178,90	119,60	138,00	0,4%	-12,6	-59,3	-6,6%	-33,1%	15,4%
CMSanta Catarina	31,50	-	-	88,50	0,0%	-31,5	0	-100,0%		100,0%
CM Paul	72,50	50,00	43,00		0,2%	-22,5	-7	-31,0%	-14,0%	-100,0%
CM São Nicolau	15,30	47,70	38,30		0,1%	32,4	-9,4	211,8%	-19,7%	-100,0%
CM Sal	-	50,00	44,80		0,2%	50	-5,2	100,0%	-10,4%	-100,0%
CM Smiguel	7,70	80,00	80,00		0,3%	72,3	0	939,0%	0,0%	-100,0%
CM Mosteiros	-	22,00	18,20		0,1%	22	-3,8		-17,3%	-100,0%
CM Santa Cruz				85,30		0	0			100,0%
SETOR PRIVADO	3 600,80	3 919,60	2 246,10	2 091,80	8,4%	318,8	-1673,5	8,9%	-42,7%	-6,9%
DECAMERON	34,30	44,60	44,30	46,50	0,2%	10,3	-0,3	30,0%	-0,7%	5,0%
ELEVO	200,00	68,00	65,60	45,70	0,2%	-132	-2,4	-66,0%	-3,5%	-30,3%
TECNOVIA	86,90	173,10	155,20	-	0,6%	86,2	-17,9	99,2%	-10,3%	-100,0%
EMPREITEL FIGUEIREDO	-	52,40	94,30	35,80	0,4%	52,4	41,9		80,0%	-62,0%
KHYM NEGOCE	-	64,60	56,50	28,60	0,2%	64,6	-8,1		-12,5%	-49,4%
CABOPLAST	-	64,70	61,40	37,60	0,2%	64,7	-3,3		-5,1%	-38,8%
MORABI	-	-	-	80,00	0,0%	0	0			100,0%
FCS	-	-	-	13,60	0,0%	0	0			100,0%
Pro-Garante	3 279,60	3 452,20	1 768,80	1 268,30	6,6%	172,6	-1683,4	5,3%	-48,8%	-28,3%
CV interilhas				516,1						100,0%
SGL				15,30						100,0%
CITI COOP				4,30						100,0%

Valores em milhões CVE

Fonte: Dados Ministério Finanças e Cálculos CFP

ANEXO 4: GARANTIAS AUTORIZADAS 2024

					(Valores em milhões de CVE)
Garantias Autorizadas	2021	2022	2023	2024	
Setor Público	4 248	4 484	4 095		
Sub Total 1 (SEE)	4 128	4 414	4 095	3 052	
Electra		2 041	710		
EDEC			600	1 garantia de 400 milhões Para garantir empréstimos junto da CECV para obras de extensões de redes, iluminação pública e novas ligações de energia. Prazo =84 meses. E 1 garantia de 200 milhões para necessidades de tesouraria. Prazo = 60 meses	
TACV	1 875	515	1 175	864	1 Garantia de 533,522 milhões de contos para para garantia soberana de operação de leasing financeiro, no âmbito da aquisição de uma aeronave Boeing B737-8, através da Boeing Capital Corporation (BCC)
IFH		350	968	1 garantia de 331,8 milhões de CVE para garantia de empréstimos bancários junto da Caixa Económica de Cabo Verde, S.A., visando implementação de programa de investimentos para construção de habitações sociais nas ilhas de São Vicente (localidade de Iraque) e de Santiago (localidades de Achada Bolanha e Achada Leitão). 1 Garantia de 517 milhões , junto da CECV, para construção de habitações sociais nos Concelhos da Praia (zona k1 e k2) e Santa Catarina de Santiago, concretamente nas localidades de Ribeira da Barca e de Rincão, sob a gestão da IFH - Imobiliária Fundiária e Habitat, SA. Prazo=19 anos	
CV Fast Ferry					
Novo Banco					
Águas de Santiago	110	615			
Aguas e Energia do Maio			50	para garantia de um empréstimo obrigacionista junto da Bolsa de Valores de Cabo Verde SA (BVC), para construção e melhoria de infraestruturas de abastecimento de água e saneamento, de parques fotovoltaicos, bem como o reforço das capacidades . Prazo = 10 anos	
Enapor				técnica e financeira da operador	
CERMI					
SDTIBM	360	220	408		
CV Interilhas					
NEWCO		772			
ICV		842			
NOSI	57		100		
Sociedade Caboverdeana de Sabões		20			
AEB	521	230	100	330	Para garantir empréstimo junto da CECV para investimentos necessários à manutenção da sua atividade, bem como o apoio financeiro na gestão da situação transitória de desequilíbrio da sua tesouraria. Prazo = 60 meses
CV Telecom					
RTC	110		25	Garantia para empréstimo junto a CECV para investimentos em equipamentos e tecnologias. Prazo=13 meses	
INCV		253			
ASA			1 252		
Cabnave			65	para garantia de um empréstimo junto do BCN, para aquisição de novos equipamentos e à melhoria das operações de docagem e reparação de navios, visando o aumento da sua capacidade de produção . Prazo = 63 meses	

Relatório sobre a Execução Orçamental de 2024 – Apreciação da Conta Geral do Estado de 2024

AZEEMSV		150		Para garantia de empréstimos junto do banco BAI para reabilitação da sua infraestrutura que se encontra degradada, e a implementação do Balcão Único da ZEEMSV (BUZ). Prazo =144 meses
Sub Total 2 (Municípios)	120	70	0	150
Câmara Municipal de Porto Novo				
Câmara Municipal de São Vicente				
Câmara Municipal do Sal				
CM Tarrafal SN	65			
CM São Miguel	28			
Câmara Municipal dos Mosteiros	28			
Câmara Municipal de Santa Catarina		70		
Câmara Municipal de Santa Cruz			150	Para garantia de empréstimos junto da CECV para obras de asfaltagem da estrada Achada Fazenda – Achada Ponta e de infraestruturas desportivas. Prazo =187 meses
Setor Privado	348	252	0	238
MORABI - Cooperativa de Poupança e Crédito, Lda		80		
CITI-COOP				
Empreitel Figueiredo SARL	50			
Khym Negoce, Lda.	50			
Caboplast, Lda.	50			
Elevo	200			
Decameron	45			
Freitas Catering Services, SARL		22		
TECNOVIA	104			A Garantia de 61 milhões, para garantir empréstimo junto da CECV para execução
SGL			238	das obras de remodelação do prédio sito na Rua Serpa Pinto, no Plateau . Prazo = 48 meses. Garantia de 177 milhões .A empresa ganhou concurso para construção a construção do polidesportivo 5 de julho, na cidade do Porto Novo – Ilha de Santo Antão. Obra do Governo e da Câmara Municipal do Porto Novo. Prazo =60 meses
Total Garantias Concedidas	4 597	4 736	4 095	3 441
Limite Anual	15000	11000	11000	11000
Taxa de Execução	30,6%	43,1%	37,2%	31,3%

Valores em milhões de CVE

Fonte: DGT e CGE 2022,2023 e 2024