

Relatório N.º - CV

CABO VERDE

REVISÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

Melhorando a gestão da despesa pública sob uma restrição orçamental apertada

8 de Março 2004

PREM 4
Região África



Documento do Banco Mundial

MOEDAS E EQUIVALENTES

Unidade monetária	=	Escudo de Cabo Verde (Esc. CV)
1 US\$	=	100.00 Esc. CV

ANO ECONÓMICO

1 de Janeiro – 31 de Dezembro

Abreviaturas e siglas

BCV	Banco de Cabo Verde
CFAA	Avaliação da Responsabilidade Financeira do País
DAS	Direcção da Administração no Ministério da Saúde
ASD	Análise de Sustentabilidade da Dívida
DCP	Direcção da Contabilidade Pública
ORDI	Operação de Redução da Dívida Interna
DGA	Direcção Geral das Alfândegas
DGCI	Direcção Geral das Contribuições e Impostos
DGO	Direcção Geral do Orçamento
DGPE	Direcção Geral do Património do Estado
DGT	Direcção Geral do Tesouro
DPGR	Direcção de Programação e Gestão dos Recursos
DSP	Direcção dos Serviços de Pagamento
ZEE	Zona Económica Exclusiva
FCP	Fundos de Contrapartida da Ajuda Alimentar
B&S	Bens e Serviços
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
GCV	Governo de Cabo Verde
PPSS	Ponto de Prestação de Serviços de Saúde
IDA	Associação para o Desenvolvimento Internacional
IGF	Inspecção Geral das Finanças
INDP	Instituto Nacional de Desenvolvimento das Pescas
INERF	Instituto Nacional de Engenharia Rural e Florestas
INGRH	Instituto Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos
INIDA	Instituto Nacional da Investigação e Desenvolvimento Agrário
INMG	Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica
MAP	Ministério da Agricultura e Pescas
MFPRD	Ministério das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Regional
ME	Ministério da Educação
MF	Ministério das Finanças
MS	Ministério da Saúde
QMPDP	Quadro de Médio Prazo da Despesa Pública
CNDS	Centro Nacional de Desenvolvimento Sanitário
VAL	Valor Actualizado Líquido
PIP	Programa de Investimentos Públicos
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado – Projecto
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
TF	Trust Fund
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Vice Presidente:	Callisto E. Madavo
Director para o País:	John McIntire
Gestor Sectorial:	Emmanuel Akpa
Task Team Leader:	Jean van Houtte

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	XI
I. OBJECTIVO DO RELATÓRIO	xi
II. POLÍTICA ORÇAMENTAL NO QUADRO MACROECONÓMICO	xi
III. MELHORANDO A GESTÃO DA DESPESA PÚBLICA SOB UMA RESTRIÇÃO ORÇAMENTAL APERTADA	xiii
IV. REFORÇANDO OS SISTEMAS ORÇAMENTAIS PARA GASTOS DE FORTE IMPACTO	xv
V. SUMÁRIO DAS RECOMENDAÇÕES	xvi
SECÇÃO I POLÍTICA ORÇAMENTAL NO QUADRO MACROECONÓMICO	1
CAPÍTULO 1 OBJECTIVOS DA POLÍTICA MACROECONÓMICA	2
1.1. Visão geral do desempenho macroeconómico recente	2
1.2. O quadro da política macroeconómica: à procura de um crescimento mais rápido com mais equidade	2
1.3. O papel crítico da política orçamental	3
CAPÍTULO 2 EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL EM 1998-2002	4
2.1. De défices insustentáveis à disciplina orçamental	4
2.2. Explicando as derrapagens orçamentais de 2000	4
2.3. Financiando o défice	9
CAPÍTULO 3 ACÇÕES DE AJUSTAMENTO	10
3.1. Orçamentos rectificativos	11
3.2. Medidas administrativas extraordinárias	11
CAPÍTULO 4 OLHANDO PARA FRENTE – A NECESSIDADE DE DISCIPLINA ORÇAMENTAL SUSTENTADA	14
4.1. A expansão da despesa obrigatória	14
4.2. Tensões no quadro macro-económico	18
4.3. Acesso limitado a novos financiamentos	18
4.4. O Quadro macroeconómico para os anos vindouros: Contenção orçamental a curto prazo para apoiar um retorno a um crescimento sustentado mais rápido	19
4.5. Recomendações	20
SECÇÃO II MELHORANDO A GESTÃO DA DESPESA PÚBLICA SOB UMA RESTRIÇÃO ORÇAMENTAL APERTADA	23
CAPÍTULO 1 AS PRIORIDADES DO GOVERNO	23
CAPÍTULO 2 EFICIÊNCIA ALOCATIVA	24
2.1. Execuções sectoriais dos orçamentos de funcionamento e de investimentos	24
2.2. Análise da despesa baseada na classificação económica	25
2.3. Análise da despesa por classificação funcional	27
2.4. Derrapagens orçamentais têm efeitos permanentes nas instituições, recursos humanos	29
2.5. Recomendações	30

CAPÍTULO 3 RECENTRANDO O FINANCIAMENTO DA SAÚDE PÚBLICA NOS POBRES	33
3.1. Resultados da saúde	33
3.2. Recursos da saúde e sua utilização	35
3.3. Política de Saúde	36
3.5. Financiamento público dos cuidados de saúde	38
3.6. Recomendações	40
CAPÍTULO 4 EDUCAÇÃO: MANUTENÇÃO DO DESEMPENHO DA DESPESA PÚBLICA FACE A UMA DEMOGRAFIA EM MUTAÇÃO	42
4.1. Uma situação em rápida mudança	42
4.2. O desempenho contrastado do sistema educativo de Cabo Verde	42
4.3. Uma administração central magra, e uma organização clara	46
4.4. Eficácia e eficiência da despesa pública na educação	47
4.5. Recomendações	51
CAPÍTULO 5 EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DA DESPESA PÚBLICA NO SECTOR DA AGRICULTURA E PESCAS	53
5.1. Evoluções diferentes nos subsectores	53
5.2. Promoção de incentivos baseados no mercado na agricultura e pescas	54
5.3. A pesada organização da administração Pública	55
5.4. Eficácia e eficiência: alguns resultados fortes minados por uma montagem organizacional fraca	55
5.5. Recomendações	60
SECÇÃO III REFORÇO DOS SISTEMAS ORÇAMENTAIS PARA DESPESA DE GRANDE IMPACTO	63
CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO	63
CAPÍTULO 2 O QUADRO LEGAL	64
2.1. Diplomas legais aplicáveis	64
2.2. Visão geral da nova Lei da Contabilidade Pública	64
2.3. Recomendações	66
CAPÍTULO 3 PREPARAÇÃO E APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO	67
3.1. Processo de elaboração do orçamento a nível central	67
3.2. O processo de elaboração do orçamento a nível sectorial	68
3.3. Recomendações	69
CAPÍTULO 4 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	69
4.1. Despesa de funcionamento	70
4.2. Despesa de investimento	71
4.3. As principais disfunções da execução da despesa e as suas causas	72
4.4. Recomendações	74
CAPÍTULO 5 GESTÃO DA TESOURARIA	75
5.1. Características principais	75
5.2. Recomendações	76

CAPÍTULO 6 O SISTEMA DE AUDITORIA	77
6.1. A auditoria interna	77
6.2. A auditoria externa	79
6.3. Recomendações	80
CAPÍTULO 7 REFORMAS DOS SISTEMAS DE GESTÃO FINANCEIRA	81
7.1. Organização do processo de reforma	81
7.2. Questões	82
7.3. Recomendações	84
ANEXO I CABO VERDE: ANÁLISE DE SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA	85
ANEXO II OPÇÕES ORÇAMENTAIS E SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA	98
ANEXO III INDICADORES ORÇAMENTAIS SELECIONADOS (EM MILHÕES DE ESC CV., A MENOS QUE INDICADO)	100
ANEXO IV DADOS DO SECTOR DA EDUCAÇÃO	101
ANEXO V ESTADO DA AGRICULTURA, PESCAS E PECUÁRIA	102
ANEXO VI PASSOS PRINCIPAIS ACTUAIS DA PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO	105
ANEXO VII PROCEDIMENTO NORMAL DE DESPESA RECOMENDADO	106
ANEXO VIII ESTRUTURA RECOMENDADA PARA A AUDITORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS	107

Lista dos Quadros

QUADRO 1: DESEMPENHO ORÇAMENTAL (% DO PIB)	4
QUADRO 2: ESTRUTURA DA DESPESA EM CABO VERDE (% DO PIB)	5
QUADRO 3: ESTRUTURA DA RECEITA INTERNA (% DO PIB)	7
QUADRO 4: ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DO DÉFICE ORÇAMENTAL (% DO PIB)	9
QUADRO 6: ESTRUTURA DO SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (% DO PIB)	16
QUADRO 7: FINANCIAMENTO EXTERNO E RESTRIÇÕES ORÇAMENTAIS	20
QUADRO 8: ORÇAMENTOS SECTORIAIS, COMO % DO PIB (EXECUÇÃO COMUNICADA)	27
QUADRO 9: INDICADORES DE SAÚDE SELECIONADOS DE PAÍSES COMPARÁVEIS	34
QUADRO 10: CASOS COMUNICADOS DE DOENÇAS INFECCIOSAS EM CABO VERDE	34
QUADRO 11: TAXAS DE MORTALIDADE (TM) INFANTIL E SUB-5 EM CABO VERDE	35
QUADRO 12: DISTRIBUIÇÃO E PESSOAL DOS PPSS EM CABO VERDE EM 2002	36
QUADRO 13: ORÇAMENTOS DE MEDICAMENTOS (EM 000 ECV)	37
QUADRO 14: TAXAS DE VACINAÇÃO EM CABO VERDE	38
QUADRO 15: ORÇAMENTO DO SECTOR DA SAÚDE (EXECUÇÃO), COMO % DA EXECUÇÃO GLOBAL DO ORÇAMENTO	38
QUADRO 16: ORÇAMENTO DO SECTOR DA SAÚDE (EXECUÇÃO), COMO % DO PIB	39
QUADRO 17: PROFESSORES E INSTALAÇÕES ESCOLARES (2000/01)	44
QUADRO 18: EDUCADORES DE EDUCAÇÃO (ANO LECTIVO 2000/01)	45
QUADRO 19: PROFESSORES E INSTALAÇÕES ESCOLARES (2000/01)	46
QUADRO 20: ESTRUTURA DO PESSOAL NO ME EM 2001	47
QUADRO 23: DADOS INTERNACIONAIS DA EDUCAÇÃO	49
QUADRO 24: PESO DAS DESPESAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO POR NÍVEIS E CATEGORIAS, 2001	50
QUADRO 25: FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS (ORÇAMENTO DE FUNCIONAMENTO) E TRABALHADORES CONTRATADOS (PIP) PARA O MAP EM 1999	58
QUADRO 26: FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS (ORÇAMENTO DE FUNCIONAMENTO) PARA OS TRÊS INSTITUTOS EM 1999	58

Lista das Caixas

	Pág. nº	
Caixa 1	A catástrofe dos subsídios dos preços do petróleo	6
Caixa 2	Sistema fiscal e equidade	8
Caixa 3	O problema da Facilidade de Crédito de Apoio ao Acordo de Cooperação Cambial	10
Caixa 4:	Dotação orçamental vs. execução orçamental	12
Caixa 5	A Operação de Redução da Dívida Interna	16
Caixa 6	Sumário da Análise de Sustentabilidade da Dívida	17

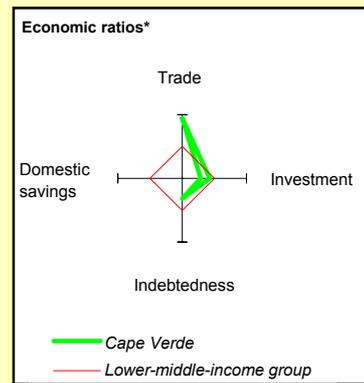
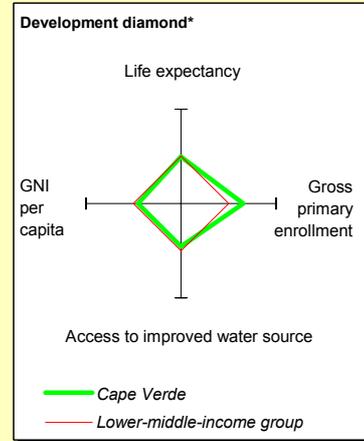
Lista dos Gráficos

	Pag. nº
Gráfico 1: Despesa Pública por natureza (% do PIB)	15
Gráfico 2: Número de estudantes do ensino primário e secundário em Cabo Verde	43
Gráfico 3: Método do coorte reconstruído, 1998	46
Gráfico 4: Cobertura no ensino secundário, 1998	46
Gráfico 5: Produção do milho nas principais ilhas	56
Gráfico 6: Produtividade do milho nas principais ilhas	56
Gráfico 7: Reflorestação anual (ha.)	57

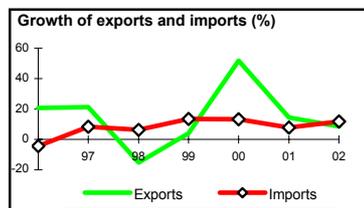
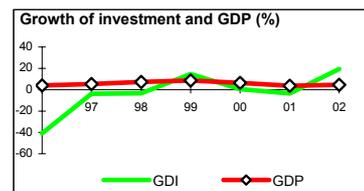
Cape Verde at a glance

11/14/03

POVERTY and SOCIAL	Cape Verde	Sub-Saharan Africa	Lower-middle-income		
2002					
Population, mid-year (millions)	0.46	688	2,411		
GNI per capita (Atlas method, US\$)	1,260	450	1,390		
GNI (Atlas method, US\$ billions)	0.58	306	3,352		
Average annual growth, 1996-02					
Population (%)	2.6	2.4	1.0		
Labor force (%)	3.9	2.5	1.2		
Most recent estimate (latest year available, 1996-02)					
Poverty (% of population below national poverty line)	..	..	..
Urban population (% of total population)	64	33	49		
Life expectancy at birth (years)	69	46	69		
Infant mortality (per 1,000 live births)	34	105	30		
Child malnutrition (% of children under 5)	..	..	11
Access to an improved water source (% of population)	74	58	81		
Illiteracy (% of population age 15+)	24	37	13		
Gross primary enrollment (% of school-age population)	144	86	111		
Male	146	92	111		
Female	143	80	110		
KEY ECONOMIC RATIOS and LONG-TERM TRENDS					
	1982	1992	2001	2002	
GDP (US\$ billions)	0.11	0.39	0.55	0.62	
Gross domestic investment/GDP	58.9	34.5	18.3	20.9	
Exports of goods and services/GDP	39.9	10.8	30.3	31.5	
Gross domestic savings/GDP	-2.4	-3.5	-14.4	-15.0	
Gross national savings/GDP	23.2	26.9	8.7	10.4	
Current account balance/GDP	-46.9	-5.2	-10.3	-11.2	
Interest payments/GDP	0.8	0.8	0.6	0.5	
Total debt/GDP	54.9	36.1	59.7	53.8	
Total debt service/exports	2.5	10.1	17.4	9.1	
Present value of debt/GDP	..	21.3	35.8	32.3	
Present value of debt/exports	..	75.4	77.7	70.9	
	1982-92	1992-02	2001	2002	2002-06
(average annual growth)					
GDP	8.4	6.3	3.8	4.6	5.0
GDP per capita	6.4	3.6	1.1	1.9	2.4
Exports of goods and services	-3.7	16.3	14.4	8.5	8.6



STRUCTURE of the ECONOMY	1982	1992	2001	2002
(% of GDP)				
Agriculture	9.8	11.8	11.3	11.2
Industry	16.1	21.9	17.2	17.2
Manufacturing	..	9.9	8.3	8.2
Services	74.1	66.3	71.5	71.6
Private consumption	94.0	87.8	103.1	103.0
General government consumption	8.4	15.7	11.3	12.0
Imports of goods and services	90.6	48.8	63.7	68.0
	1982-92	1992-02	2001	2002
(average annual growth)				
Agriculture	11.1	6.8	1.5	1.5
Industry	13.4	5.5	4.5	4.5
Manufacturing	22.4	6.6	4.7	4.7
Services	6.7	6.4	4.0	5.1
Private consumption	7.7	9.1	16.1	4.5
General government consumption	17.5	3.1	-44.4	10.8
Gross domestic investment	-0.3	-3.0	-3.6	19.5
Imports of goods and services	0.0	8.7	7.7	11.7

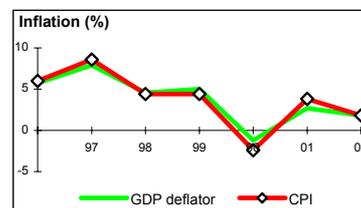


Note: 2002 data are preliminary estimates.

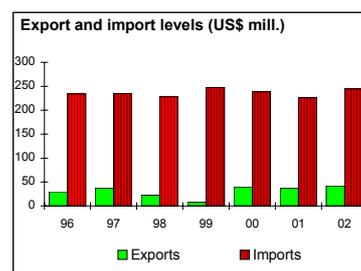
* The diamonds show four key indicators in the country (in bold) compared with its income-group average. If data are missing, the diamond will be incomplete.

PRICES and GOVERNMENT FINANCE

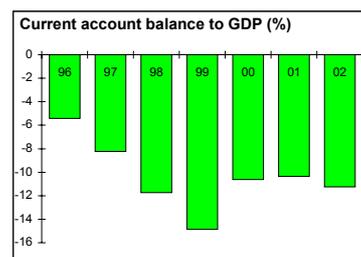
	1982	1992	2001	2002
Domestic prices (% change)				
Consumer prices	..	13.5	3.8	1.8
Implicit GDP deflator	16.1	3.4	2.7	1.8
Government finance (% of GDP, includes current grants)				
Current revenue	..	32.5	21.4	25.1
Current budget balance	..	14.5	-0.5	3.6
Overall surplus/deficit	..	-7.9	-11.5	-8.1

**TRADE**

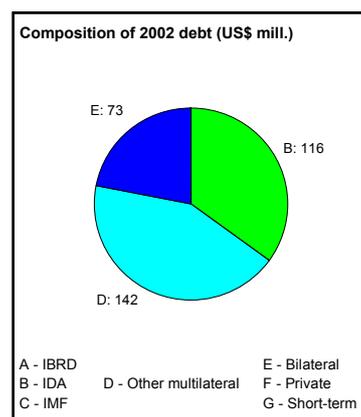
	1982	1992	2001	2002
<i>(US\$ millions)</i>				
Total exports (fob)	..	4	37	42
Bananas	..	1	2	2
Fish	..	1	1	1
Manufactures	..	1	0	0
Total imports (cif)	..	180	226	245
Food	..	75	58	61
Fuel and energy	..	8	26	26
Capital goods	..	98	106	109
Export price index (1995=100)	..	87	127	129
Import price index (1995=100)	..	84	130	138
Terms of trade (1995=100)	..	104	98	94

**BALANCE of PAYMENTS**

	1982	1992	2001	2002
<i>(US\$ millions)</i>				
Exports of goods and services	31	43	167	194
Imports of goods and services	109	192	351	419
Resource balance	-78	-150	-184	-225
Net income	-4	1	-6	-10
Net current transfers	..	128	133	166
Current account balance	-50	-20	-57	-69
Financing items (net)	55	35	72	92
Changes in net reserves	-5	-15	-15	-23
Memo:				
Reserves including gold (US\$ millions)	43	76	43	72
Conversion rate (DEC, local/US\$)	58.3	68.0	123.2	117.3

**EXTERNAL DEBT and RESOURCE FLOWS**

	1982	1992	2001	2002
<i>(US\$ millions)</i>				
Total debt outstanding and disbursed	59	142	328	331
IBRD	0	0	0	0
IDA	0	17	110	116
Total debt service	2	11	44	26
IBRD	0	0	0	0
IDA	0	0	1	1
Composition of net resource flows				
Official grants	32	63	..	..
Official creditors	22	10	10	10
Private creditors	0	0	0	0
Foreign direct investment	0	-1	34	32
Portfolio equity	0	0	..	..
World Bank program				
Commitments	0	4	5	0
Disbursements	0	1	8	20
Principal repayments	0	0	0	0
Net flows	0	1	8	20
Interest payments	0	0	1	1
Net transfers	0	1	7	19



AGRADECIMENTOS

Este relatório é parte de um processo de revisão das despesas públicas que foi lançado junto com o Governo de Cabo Verde em 2002. A União Europeia e o Governo dos Países Baixos iniciaram o processo com Revisões de Despesas Públicas sectoriais (RDPs) na Educação, Saúde, e Agricultura e Pescas. O Governo de Cabo Verde alargou esses estudos para um exercício de RDP completo dirigido por Henrique Pires, Director Geral do Orçamento no Ministério das Finanças (MF) e Ashutosh Dubey. Esta RDP foi terminada nos finais de 2002, e os seus resultados influenciaram o orçamento de 2004.

O relatório, intitulado “Melhorando a gestão da despesa pública sob uma restrição orçamental apertada”, baseia-se nesse trabalho e prossegue o diálogo aprofundando a análise das áreas cobertas na RDP 2002, alargando a discussão do quadro macro e discutindo os efeitos dos sistemas orçamentais nos resultados da despesa. Um Workshop conjunto Governo de Cabo Verde – Banco Mundial foi realizado em Novembro de 2003, durante o qual foram discutidos tanto a CFAA de 2003 como esta RDP.

O documento foi preparado por uma equipa composta por Jean van Houtte (Task Team Leader e autor principal), Robert Cauneau e Jean-Claude Seurot (análise dos sistemas orçamentais), Rossana Polastri (análise de sustentabilidade da dívida), Michael Drabble (educação), e Laura Rose (saúde). Os colegas revisores foram Hinh Dinh e Carlos Cavalcanti, que deram contribuições substanciais através do processo da RDP. Este relatório também beneficiou de comentários de John McIntire, Philippe Le Houerou, Emmanuel Akpa, Jacques Morisset, Nancy Benjamin, Miguel Saponara, Iradj Alikhani, Kees Kostermans, Julie van Domelen, Françoise Perrot, Fily Sissoko, Soukeyna Kane, Scott Rogers e Tobias Roy. Glaucia Reis-Ferreira (AFTP4), F. Harbottle (AFTP4) e Judite Fernandes (AFTP4) prestaram assistência valiosa na preparação do documento.

Sumário executivo

I. OBJECTIVO DO RELATÓRIO

1. **O objectivo abrangente da RDP é apoiar o Governo nos seus esforços para reforçar a qualidade das despesas sob uma restrição orçamental apertada.** Especificamente, a RDP investiga diferentes opções de política através das quais o Governo pode recuperar de défices orçamentais excessivos. Estes défices causaram problemas importantes à administração, exigindo uma acção concertada para: (i) gerir severas restrições na discrição de desenvolver políticas; (ii) sustentar políticas que favorecem os pobres (níveis dos gastos e repartição da carga) e melhorar a sua qualidade; (iii) reforçar de forma sustentada as instituições chaves, especialmente os sistemas orçamentais. Este exercício de RDP também abriu um diálogo de política construtivo e abrangente entre as autoridades e os parceiros de desenvolvimento, a anteceder o primeiro DERP e PRSC. As recomendações chaves deviam ser vistas como a base para um plano de acção realista e oferecer pontos de entrada para discussões sobre como a política orçamental pode contribuir para o objectivo global de promoção de um crescimento sustentável e equitativo no país.

II. POLÍTICA ORÇAMENTAL NO QUADRO MACROECONÓMICO

2. **Cabo Verde, uma pequena economia insular, experimentou um aumento dramático e insustentável no seu défice orçamental em 1999 e 2000.** Atingiu mais de 19% do PIB (incluindo donativos) em 2000, quando (i) custos de reestruturação associados às privatizações aumentaram inesperadamente; e (ii) a economia insular foi confrontada com o aumento do preço internacional do petróleo e os subsídios do Governo aos distribuidores aumentaram para sustentar um preço interno de retalho fixado a um nível baixo. Em 2001, um novo Governo reiniciou um diálogo sério com os parceiros externos para restaurar os equilíbrios macroeconómicos e orçamentais. Num espaço de 18 meses, o Governo e o Banco Central restauraram um quadro de política macroeconómica sustentável e credível. Para 2002, o défice orçamental é estimado em apenas 2% do PIB.

3. **O esforço orçamental do Governo foi impressionante, mas afectou a sua capacidade de prover serviços públicos básicos.** Enquanto várias medidas de ajustamento causaram pouco dano de longo prazo à capacidade do Governo de levar a cabo as suas políticas, tal como a apresentação de orçamentos rectificativos, outras tiveram implicações adversas profundas e duradouras. Uma lista não exaustiva dessas medidas inclui: a acumulação da dívida que transferiu o ónus de derrapagens orçamentais do passado para as gerações futuras; a utilização da acumulação selectiva de atrasados que afectou a confiança entre o Governo e os seus financiadores, a orçamentação com base na disponibilidade de liquidez que impediu efectivamente o desenvolvimento de planos de longo prazo e minou a coordenação dos parceiros; e reduções arbitrárias nas dotações orçamentais que contribuiram para uma perda da autonomia e discrição de

gestão, e por conseguinte geraram uma incapacidade de concentração de forma construtiva no longo prazo.

4. **Hoje, o Governo encontra-se numa encruzilhada. A sua posição orçamental actual é mais forte, mas a sua capacidade de provisão de serviços básicos foi seriamente desgastada** por um aumento dramático nas despesas obrigatórias, incluindo serviço da dívida. A ASD indica que o ónus da dívida podia tornar-se muito mais pesado no caso de condições macroeconómicas desfavoráveis ou gestão fraca da despesa. Despesas obrigatórias deixaram poucos recursos disponíveis para afectar na base da análise dos objectivos de política. Dotações para as actividades de desenvolvimento variarão em conformidade com as mesmas, e precisam ser priorizadas para assegurar o melhor resultado possível. Além disso, a capacidade institucional foi reduzida, afectando assim o grau de controlo sobre as crescentes responsabilidades (explícitas ou contingenciais), e aumentando o risco de uma repetição das derrapagens orçamentais do passado no futuro previsível.

5. **Para mitigar o risco de uma recorrência de derrapagens orçamentais, o Governo devia concentrar-se no controlo tanto dos níveis da despesa como dos fluxos de recursos externos.** Especificamente, devia:

- ***limitar a despesa obrigatória***, nomeadamente salários e pensões, através de uma reforma estrutural da administração pública e do sistema público de pensões. Tais reformas tornaram-se prioridades para as autoridades que lançaram um recenseamento dos funcionários públicos e um estudo das pensões.
- ***controlar a acumulação da responsabilidade contingencial***, clarificando a responsabilidade do Estado na situação financeira das paraestatais – especialmente a transportadora aérea nacional e definindo uma compensação clara e justa pelas suas obrigações de serviço público. A produção e consolidação das contas públicas, incluindo os níveis central e local assim como as instituições públicas, melhoraria fortemente a monitorização e reforçaria a confiança dos parceiros externos na capacidade do Governo de evitar derrapagens orçamentais futuras.
- ***reforçar a gestão proactiva da dívida***, com objectivos de política e orientações, incluindo tectos na acumulação global da dívida interna ou acumulação total da dívida durante um dado ano.
- ***gerir as relações com os parceiros de forma metódica e abrangente***, com a criação de uma unidade de gestão dos parceiros no MFPDR para ajudar a mobilizar e a seguir a ajuda concessional.

III. MELHORANDO A GESTÃO DA DESPESA PÚBLICA SOB UMA RESTRIÇÃO ORÇAMENTAL APERTADA

6. Dadas as apertadas restrições orçamentais que provavelmente prevalecerão nos anos mais próximos, melhorar a eficiência alocativa das despesas públicas representa o principal desafio da administração. As autoridades cabo-verdianas vêm dando uma atenção crescente à provisão de bens públicos, mas precisam ser mais selectivos.

7. **A eficiência alocativa intersectorial em Cabo Verde patenteia uma imagem geralmente favorável.** Em conjunto, a educação, a saúde e a agricultura e pescas representam quase 40% do orçamento global (na base da execução), com uma parte especialmente grande indo para a educação. A eficácia e a eficiência nas afectações intersectoriais são o objecto de uma análise mais detalhada para os três sectores acima mencionados, graças a um apoio analítico mais abrangente da EU e dos Países Baixos. Todavia, foram identificados desafios nos três sectores, como resumido abaixo:

- **O sistema de saúde pública, que tem sido incapaz de lidar com a crescente procura dos seus serviços, deve ser aprofundadamente reavaliado.** A eficácia das despesas com a saúde tem sido boa à luz dos elevados padrões das conquistas alcançadas (incidência limitada de doenças) e a abrangência do sistema de cuidados de saúde no arquipélago. Essas conquistas escondem uma crescente incapacidade do sistema em responder à crescente demanda de serviços médicos, tanto em termos de quantidade como de qualidade, que emergiu na sociedade cabo-verdiana mais próspera. Os serviços têm uma abrangência e custos que não foram considerados quando o sistema foi desenhado originalmente, e não são sustentáveis na sua forma actual, independentemente da posição orçamental do Governo. The services are of a scope and cost that were not considered when the system was originally designed, and are not sustainable in their current form, regardless of the fiscal stance of the Government.
- **A capacidade da educação em manter o seu bom desempenho está sendo testada por uma mudança estrutural radical na natureza da demanda dos seus serviços.** À medida que os estudantes completam o ensino básico, a educação secundária tem de lidar com pressões crescentes para melhorar o leque e qualidade das suas ofertas. A eficácia parece ser boa, dado que as comunidades rurais recebem montantes adequados de recursos no orçamento. Contudo, os resultados dos exames não são geralmente lisonjeiros e as vagas de professores nas áreas rurais não são todas preenchidas devido à falta de interesse pelas colocações distantes. O desafio chave do sector da educação é o de resolver conjuntamente estas questões de qualidade, equidade e expansão com um orçamento limitado.
- **O sector da agricultura e pescas, no seu todo, está lutando por manter os seus melhores programas devido à má afectação de recursos.** Embora vários

subsectores estejam prosperando, graças a um desdobramento judicioso dos serviços de extensão (i.e. novos sistemas de irrigação) esforços para desenvolver a pesca industrial estão bloqueados, porque os recursos estão sendo mal afectados. Além disso, a continuidade da reflorestação deve ser avaliada à luz dos resultados do passado. A dependência do ministério em relação aos institutos para desempenhar as suas competências é uma parte do problema, visto que os institutos sofreram mais do que a administração central com as derrapagens financeiras e geralmente a prestação de contas é deficiente. Alguns institutos perderam a capacidade de planificar e orçamentar, além de acumularem prejuízos susceptíveis de ameaçar os equilíbrios orçamentais.

8. **A melhoria da eficiência alocativa dos gastos públicos requer também a resolução de alguns problemas globais além dos acima mencionados a nível sectorial.** As recentes medidas de emergência de controlo das despesas públicas têm sido geralmente prejudiciais ao funcionamento adequado do Estado. Há quatro tipos de problemas: (i) a limitação imediata de recursos; (ii) a perda de conhecimento institucional; (iii) uma redução na eficiência alocativa intra-sectorial ligada a uma diminuição desproporcionalmente grande na despesa discricionária; e (iv) constrangimentos de capacidade e procedimentos na planificação a longo prazo e na gestão da despesa. A educação parece ter sofrido menos, dado que muito do seu orçamento é despesa obrigatória. Beneficiou também da ajuda externa que concedeu recursos nos momentos de falta de liquidez. Contudo, o sub financiamento crónico de um programa de saúde super ambicioso e a dificuldade da agricultura e das pescas em coordenar os seus vários serviços de execução só foram exacerbados pela contracção orçamental recente. Essas medidas também tiveram um impacto negativo na gestão dos recursos humanos no sector público, com vencimentos e incentivos desadequados assim como a saída do seu pessoal mais qualificado.

9. Para tirar o máximo dos seus recursos nestes três sectores, o Governo é encorajado a:

- ***Desenvolver um Quadro de Médio Prazo da Despesa (QMPD):*** a sua componente de modelização macroeconómica está já em curso, e seria bem complementada com uma revisão da lei de enquadramento do orçamento para garantir o alinhamento entre as despesas de capital e de funcionamento; ganharia também com uma orçamentação detalhada dos programas estratégicos nos sectores chaves no médio prazo;
- ***Lançar uma reforma radical do sistema de saúde,*** (i) examinando as necessidades e recursos (tanto públicos como privados) existentes e (ii) centrando a missão do Estado nos grupos mais vulneráveis e pobres;
- ***Acompanhar a crescente demanda de educação secundária*** com incentivos regionais para garantir a afectação de professores a áreas difíceis, um aumento gradual das despesas que não integrem os

vencimentos, para melhorar o equipamento e os materiais, e provas standardizadas para garantir uma maior homogeneidade em todo o país;

- ***Simplificar a organização administrativa do sector da agricultura e pescas*** compilando contas abrangentes de todas as agências de execução públicas e para-públicas operando no sector da agricultura e pescas, avaliando o seu desempenho, revendo as suas competências e, em última instância, desinvestindo de tarefas não essenciais.

IV. REFORÇANDO OS SISTEMAS ORÇAMENTAIS PARA GASTOS DE FORTE IMPACTO

10. **O sistema de despesa pública em Cabo Verde tem tradicionalmente proporcionado um fundamento sólido para implementar políticas, mas requer agora reformas para cumprir o seu papel.** O Governo reconhece que a GDP ficou sob tensão pelas medidas tomadas na sequência das derrapagens orçamentais, que por sua vez assentaram em responsabilidades contingenciais não seguidas. Abraçou, por conseguinte, uma reforma gradual do quadro legal para reflectir princípios de equilíbrio, transparência e simplicidade. Este relatório sugere uma modificação significativa do quadro institucional actual, nomeadamente a reintrodução e formalização da função de “controlador financeiro”, para garantir melhor aplicação das regras, especialmente em períodos de restrições de tesouraria e de correcções orçamentais.

11. **A preparação do orçamento segue uma sequência rigorosa de acções que permite discussões genuínas nos níveis técnicos,** apesar da preparação em separado dos orçamentos de investimento e de funcionamento. A documentação de suporte (i.e. circular) é não obstante fraca em orientações políticas ou na sua definição do envelope orçamental disponível. Um QMPD abrangente forneceria mais estrutura no tempo e através dos sectores no esforço de orçamentação.

12. **A execução orçamental sofreu com as derrapagens orçamentais, dado que procedimentos estabelecidos foram abandonados por controlos arbitrários centrados na liquidez.** Melhorias no cumprimento das regras precisam assim de ter lugar com rapidez para reafirmar a credibilidade e a utilidade dos procedimentos correctos. Junto com um melhor respeito pelas regras, a outorga de poderes aos funcionários públicos podia também ajudar a atingir os resultados.

13. **Os serviços de inspecção do Estado também foram afectados significativamente pelas derrapagens orçamentais** no âmbito das suas operações e na sua funcionalidade. Embora o clima de governação permaneça positivo, a ausência de equilíbrios institucionais cria uma atmosfera de permissividade que tende a prejudicar o profissionalismo da administração e o interesse geral que ela sustenta.

14. Umhas poucas medidas, para além das recomendações do CFAA, ajudariam a tornar a GDP mais resistente a disfunções ajudando a evitar os excessos orçamentais, e ajudando no esforço de os controlar se viessem a ocorrer de novo:

- **Formalizar a função de “contabilista público”** para separar os deveres da gestão da tesouraria e da contabilização de pagamentos;
- **Simplificar os vários procedimentos que coexistem para a despesa de investimento e de funcionamento, e serviços autónomos**, com a ajuda de um novo manual da despesa e da RAFE – neste contexto, seria essencial alargar a responsabilidade delegando tanto a tomada de decisão como a execução.
- **Reinstalar as instituições de fiscalização funcionais**, especialmente o Tribunal de Contas; envolvê-las no processo de reforma sugerido para os sistemas de execução da despesa pública, e disponibilizar financiamento garantido ao Tribunal de Contas.

V. SUMÁRIO DAS RECOMENDAÇÕES

15. As recomendações são classificadas por grandes áreas de abrangência, e são acompanhadas de uma avaliação da sua urgência. Esta avaliação leva em conta simultaneamente uma avaliação da importância de cada medida e da facilidade com que pode ser implementada no tempo. Por exemplo, o desenvolvimento de um QMPD abrangente é criticamente importante para uma melhoria sustentada da GDP, mas realisticamente não pode ser implementado no curto prazo porque exigirá uma preparação substancial e estudos detalhados. Medidas mais focalizadas e específicas são tipicamente mais fáceis de implementar do que esforços mais abrangentes tais como o QMPD. O desafio para os decisores será o de encontrar o equilíbrio apropriado.

Área / Objectivo	Medida de reforma sugerida	Grau de urgência
Estabilidade orçamental		
Manter o controlo das grandes rubricas de despesas obrigatórias.	Completar e analisar o recenseamento dos funcionários públicos de 2002, e formular um plano de acção a partir das suas conclusões; Discutir o futuro estudo de pensões, e adoptar um plano de acção para tornar sustentável o sistema de pensões.	Alto – em curso Alto – em curso
Reforçar uma gestão proactiva da dívida.	Estabelecer um limite máximo para o stock da dívida interna, utilizando o mecanismo reactivado do Trust Fund offshore; Controlar o serviço da dívida alongando a maturidade da dívida aproveitando as baixas taxas fixas de juro prevalentes.	Médio Médio – em curso
Limitar a acumulação de responsabilidades contingenciais.	Afirmar que o Estado não garantirá nenhuma responsabilidade sem o consentimento explícito do MF; Compilar uma lista de todas as responsabilidades contingenciais.	Alto Alto
Garantir financiamento externo consistente e previsível.	Criar uma pequena unidade de coordenação dos parceiros com mandatos para mobilizar e seguir todos os fluxos de ajuda.	Médio
Política de desenvolvimento		
Afectações inter sectoriais	Lançar em paralelo os vários esforços de capacitação para desenvolver um Quadro de Médio Prazo da Despesa Pública; Concentrar nas suas quatro principais dimensões: • Rever a lei de enquadramento do orçamento para garantir consistência e alinhamento dos	Médio – em curso

Área / Objectivo	Medida de reforma sugerida	Grau de urgência
	<p>orçamentos de investimento e de funcionamento;</p> <ul style="list-style-type: none"> Desenvolver um modelo macroeconómico para definir um envelope orçamental conceptual e abrangente; Desenvolver nos ministérios sectoriais a orçamentação detalhada dos programas estratégicos para os próximos 3 anos; Simplificar a classificação orçamental de funcionamento e de investimento. 	<p>Médio – em curso</p> <p>Alto</p> <p>Alto – em curso</p>
Saúde	<p>Avaliar a situação existente: compilar contas completas do sistema de saúde como um todo, incluindo as categorias de despesas e as fontes de receita;</p> <p>Desenvolver uma nova estratégia para o sistema público de saúde à luz de obrigações de serviço público claras e limitadas. Desenvolver a comparticipação, a segurança social e orientar os recursos públicos para os pobres;</p> <p>Desenvolver uma estratégia de recursos humanos.</p>	<p>Alto</p> <p>Alto</p> <p>Médio</p>
Educação	<p>Implementar a avaliação estandarizada (padrões nacionais e internacionais);</p> <p>Manter a parte da educação no PIB;</p> <p>Prosseguir com o co-financiamento do ensino secundário pelos beneficiários;</p> <p>Melhorar a eficiência do sistema educativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ligar aumentos gerais de vencimentos a aumentos de produtividade; Alterar a composição da despesa de funcionamento em detrimento de vencimentos e salários; Conceder novos incentivos para as colocações rurais. 	<p>Alto</p> <p>Médio – em curso</p> <p>Médio</p> <p>Alto – em curso</p> <p>Médio</p> <p>Médio – em curso</p>
Agricultura e Pescas	<p>Clarificar os direitos de controlo sobre a terra.</p> <p>Facilitar a consolidação das contas dos institutos com as contas do governo central para melhor compreender o escopo e intensidade das actividades.</p> <p>Redefinir o papel do Estado na agricultura, e dar sequência com uma reorganização dos serviços e institutos se necessário.</p> <p>Desinvestir de actividades que podiam ser assumidas por operadores privados em bases empresariais.</p>	<p>Médio</p> <p>Alto</p> <p>Alto</p> <p>Alto</p>
Sistemas orçamentais		
Quadro legal	<p>Reforçar as exigências dos procedimentos introduzindo a função de “contabilista público”;</p> <p>Descentralizar a gestão da despesa para os sectores;</p> <p>Reduzir o período suplementar para o fecho do orçamento.</p>	<p>Alto</p> <p>Médio – em curso</p> <p>Médio</p>
Preparação	<p>Rever os arranjos institucionais para implementar o QMPDP numa base institucional – garantir AT para um estudo aprofundado, ou pilotos nos diferentes sectores;</p> <p>Melhorar a circular sobre a preparação do orçamento fornecendo um envelope conceptual, e alinhando o PIP com o orçamento de funcionamento.</p>	<p>Médio</p> <p>Médio</p>
Execução & Prestação de contas	<p>Implementar uma gestão eficaz descentralizada da cadeia de despesa;</p> <p>Fazer cumprir os procedimentos na execução orçamental e na prestação de contas;</p> <p>Compilar e disseminar informação de maneira atempada.</p>	<p>Médio</p> <p>Alto</p> <p>Alto</p>
Gestão da tesouraria	<p>Terminar o levantamento das contas bancárias. Fechar as contas não autorizadas e manter apenas aquelas estritamente necessárias.</p> <p>Utilizar a informação disponível para estabelecer projecções periódicas das receitas futuras;</p> <p>Realizar um plano mensal de pagamento da despesa e cumpri-lo;</p> <p>Dotar a DPGR de instrumentos informáticos de tratamento de dados para a gestão da tesouraria.</p>	<p>Médio</p> <p>Médio</p> <p>Alto</p> <p>Alto</p>

Área / Objectivo	Medida de reforma sugerida	Grau de urgência
Auditoria	Tomar todas as medidas necessárias para melhorar a funcionalidade das instituições de auditoria, incluindo recrutamento, formação e orçamento operacional básico;	Alto
	Assegurar um orçamento garantido de acordo com a lei, para o Tribunal de Contas.	Médio
Reformas em curso	Estabelecer um Comité de Pilotagem que acompanhará a coerência das reformas;	Alto
	Garantir que os aspectos institucionais das reformas são estudados antes do início do desenho dos instrumentos de tratamento de dados;	Alto
	Envolver no desenho das reformas os futuros usuários dos computadores nos seus serviços.	Médio
Gestão dos recursos humanos no MFPRD	Redefinir o quadro orgânico do MFPRD e adaptar o pessoal aos seus mandatos;	Médio
	Rever os regulamentos de pessoal dos vários serviços.	Médio

SECÇÃO I

POLÍTICA ORÇAMENTAL NO QUADRO MACROECONÓMICO

1. **Em 1999 e 2000, Cabo Verde experimentou um aumento dramático e insustentável do seu défice orçamental.** Deveu-se sobretudo a um aumento excessivo na despesa, nomeadamente subsídios ilimitados para produtos petrolíferos e custos de reestruturação na sequência de privatizações importantes. Após as eleições de 2001, o novo Governo avaliou a situação e tomou medidas drásticas para restabelecer os equilíbrios financeiros. Os preços internos dos combustíveis foram aumentados e despesas extraordinárias foram contidas.

2. **Ainda que com sucesso na limitação dos défices orçamentais, a imposição temporária de medidas de emergência teve consequências adversas e permanentes na capacidade do Governo de realizar os seus objectivos de desenvolvimento:** a despesa discricionária diminuiu, em benefício relativo da despesa obrigatória¹, e os níveis de crescimento económico contraíram-se brutalmente. Essas consequências enfraquecem as capacidades do Estado, e aumentam por conseguinte o risco da repetição das derrapagens orçamentais.

3. A primeira secção apresenta o desempenho orçamental recente de 1998 a 2002, e analisa as causas próximas das derrapagens de 1999 e 2000, nomeadamente uma explosão na despesa excepcional, uma degradação das relações com os doadores, e deficiências na gestão das despesas públicas. Examina as diferentes reacções do Governo para restabelecer o controlo sobre os saldos orçamentais, que conduziram a uma perda significativa na discricção na afectação dos recursos. A secção conclui com uma discussão do quadro macroeconómico para o médio prazo, com o apoio dos três cenários ilustrando a importância das contas externas do país para a política orçamental. Finalmente, a secção discute recomendações construtivas e práticas que decorrem directamente da análise precedente.

¹ Para os fins deste relatório, as despesas obrigatórias são assim consideradas porque decorrem da lei, de obrigações contratuais ou de razões sócio-económicas primordiais. Despesas discricionárias são sujeitas a arbitragens no curto prazo.

CAPÍTULO 1

OBJECTIVOS DA POLÍTICA MACROECONÓMICA

1.1. Visão geral do desempenho macroeconómico recente

4. **O desempenho macroeconómico de Cabo Verde foi consistente e forte durante os anos 90**, com um crescimento real anual acima de 5% em média. A inflação manteve-se abaixo de 5% p.a. durante esse período. A estabilidade da taxa de câmbio foi sustentada por um alto nível de remessas (cerca de 20% do PIB) e poupanças de emigrantes, que financiaram um défice crónico da balança de transacções correntes de mais de 10% p.a..

5. **O crescimento económico forte foi sustentado por reformas estruturais cuidadosas mas significativas** orientadas para fazer a economia reagir melhor aos incentivos do mercado: privatizações a partir de 1998, reforma dos direitos aduaneiros e liberalização dos mercados das mercadorias essenciais. O sector dominante é os serviços (aproximadamente 70% do PIB em 2000). O desenvolvimento do turismo (actualmente cerca de 12% do PIB) suportou um crescimento gradual do sector de serviços em termos absolutos, e em percentagem do PIB. A indústria, principalmente indústria ligeira, representou menos de 20% do PIB em 2000. A agricultura representou mais de 10% do PIB em 2000 e emprega a maioria da população rural.

1.2. O quadro da política macroeconómica: à procura de um crescimento mais rápido com mais equidade

6. **O principal objectivo do Governo é promover o crescimento sustentável e diminuir o hiato na distribuição do rendimento.** O pilar da sua política económica é o encorajamento do investimento directo estrangeiro e outros afluxos de recursos externos, com o apoio de políticas orçamentais e monetárias sustentáveis.

7. **Cabo Verde identificou o turismo como o sector com o potencial de crescimento mais forte para a economia local.** As entradas de turistas registaram três anos consecutivos de crescimento a dois dígitos, apesar do ritmo recalcitrante da economia mundial, e da acrescida sensibilidade ao risco do terrorismo. Em apoio deste objectivo, o Governo iniciou vários projectos para proporcionar a infra-estrutura adequada de investimentos numa escala compatível com as restrições de recursos das ilhas. Também adequou o quadro legal para incluir incentivos especiais, tais como isenções do imposto sobre os rendimentos, isenções de direitos e concessões de terrenos a baixo preço.

8. O Governo adoptou um segundo objectivo, nomeadamente manter o bem-estar económico dos cidadãos protegendo o seu poder de compra de choques externos. O risco de tais choques é significativo, dado que em Cabo Verde, as importações representam 40% do PIB e o financiamento externo suporta a maioria dos projectos de investimento. No passado recente, assumiu a forma de um rápido aumento do preço internacional do petróleo e uma queda no financiamento externo. Procurando controlar o impacto prejudicial desses choques no crescimento e na equidade (incluindo inflação e flutuações da taxa de câmbios), o Governo adoptou um regime de paridade fixa da taxa de câmbio

como a sua âncora macroeconómica principal. Ao fazer isso, reduziu muito a discricção da política monetária, e transferiu o ónus do ajustamento para a política orçamental.

9. Como resultado, a política monetária tem estado directamente ligada ao nível das reservas internacionais julgado apropriado para suportar o peg da moeda local ao EURO (a moeda do seu principal parceiro comercial, a UE). Esta âncora é vista como o melhor instrumento para construir confiança junto do investidor, facilitar o comércio externo e suportar o poder de compra pelos pobres de bens de consumo importados. Uma outra consideração importante para um pequeno país é a relativa simplicidade da gestão da política económica sob uma âncora de regime de paridade fixa da taxa de câmbio.

10. Para ajudar a consolidar o nível das reservas, o Governo tem encorajado entusiasticamente as remessas, o depósito em Cabo Verde de poupanças pelos emigrantes e IDE, dado que constituem todos afluxos de moeda estrangeira, embora de liquidez variada, com fortes benefícios potenciais para a economia local. Contudo, o nível de gastos do Governo é limitado pela necessidade de considerar os efeitos na demanda de importações. Défices orçamentais que não são cobertos por financiamento externo têm inevitavelmente impacto no nível das reservas.

1.3. O papel crítico da política orçamental

11. Nos últimos 5 anos, Cabo Verde tem tido dificuldade em alinhar a política orçamental com as restrições decorrentes da sua política de paridade fixa da taxa de câmbio. O Governo tem sido forçado a ponderar três importantes factores nas suas decisões de política orçamental: (i) o nível do défice; (ii) o nível geral das despesas; e (iii) a qualidade das despesas. A bibliografia económica estabeleceu já firmemente que défices orçamentais insustentáveis conduzem a sérias consequências adversas sobre variáveis macroeconómicas tais como o crescimento e a inflação. Oscilações no nível das despesas podem ter impactos directos e indirectos na actividade económica e na equidade. Por exemplo, um aumento significativo na despesa tem sido tradicionalmente visto como um instrumento de curto prazo para reanimar a actividade económica. De igual maneira, a qualidade das despesas públicas importa, visto que da sua judiciosa afectação resultará a provisão de serviços sociais básicos tais como a educação e saúde, e em última instância o crescimento e a equidade.

12. Em Cabo Verde, estas três dimensões da política orçamental têm sido todos implorantes, dado que o Estado responde por entre um terço e metade da actividade económica. Variações significativas têm sido observadas no défice orçamental, no nível da despesa, e na estrutura das despesas durante os últimos anos. A secção seguinte aborda a evolução destas três variáveis chave e a respectiva influência na economia de Cabo Verde.

CAPÍTULO 2

EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL EM 1998-2002

2.1. De défices insustentáveis à disciplina orçamental

13. A partir de 1997, o desempenho orçamental, medido pelo nível do défice (excluindo donativos)², foi misto. Houve três fases distintas na evolução do défice orçamental depois de 1998. Em 1997, o país experimentou um ano de desequilíbrios orçamentais insustentáveis devidos ao excessivo “pré-financiamento” de projectos de investimento para os quais estava prevista ajuda externa que não se concretizou. Em 1998, o Governo assinou um Acordo de Stand-By (ASB) de 2 anos com o FMI, que não foi renovado quando expirou em Março de 2000. Nos primeiros dois anos do ASB, o Governo registou um desempenho orçamental forte, com um défice médio relativamente modesto (excluindo donativos) de 17.3% do PIB. Contudo, em 2000, a anteceder as eleições legislativas e presidenciais no princípio de 2001, aumentou para 26% do PIB. A disciplina macroeconómica foi restaurada em 2001 e sustentada em 2002, graças a uma combinação de restrições nas despesas e à restauração do diálogo com os doadores e parceiros multilaterais; o défice médio (excluindo donativos) para esses dois anos não ultrapassou 60% do défice registado em 1998.

Quadro 1: Desempenho orçamental (% do PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002
Défice orçamental (excl. donativos)	17.1%	17.5%	26.0%	9.2%	10.2%
Despesa total	36.3%	38.5%	47.2%	31.3%	34.3%
Receita total (excl. donativos)	19.2%	21.0%	21.2%	22.2%	24.1%
Por memória					
Donativos	13.0%	7.2%	6.1%	4.9%	8.3%
PIB nominal (milhões de contos)	52.9	59.8	63.6	67.8	72.2

Fontes: Relatórios do FMI e estimativas do Banco Mundial

2.2. Explicando as derrapagens orçamentais de 2000

14. As derrapagens orçamentais de 2000 foram o resultado de aumentos na despesa, quebras na mobilização de recursos e problemas na organização administrativa típicos de uma pequena economia. Do lado da despesa, as derrapagens foram o resultado de responsabilidades inesperadas relacionadas com o programa de privatizações e, em menor extensão, laxismo no controlo orçamental. O nível mais baixo de recursos foi em grande parte devido ao colapso nas relações com os parceiros, resultando num declínio abrupto do financiamento externo. Estas duas matérias referentes à política foram potenciadas por problemas ligados à capacidade da administração em funcionar propriamente. Estas duas causas principais das derrapagens orçamentais são analisadas

² O défice orçamental (excluindo donativos) é definido como o total das receitas (excluindo donativos), menos o total da despesa da Administração Central.

nesta primeira secção. Os problemas relacionados com a reforma administrativa serão cobertos na terceira secção desta RDP.

2.2.1. Uma erupção na despesa

15. **O aumento excessivo na despesa em 1999-2000 é devido em grande parte a custos extraordinários de reestruturação relacionados com o programa de privatizações** (ver Quadro 2), que eram difíceis de prever quer na sua probabilidade ou magnitude. Alguns custos de reestruturação estavam inerentemente ligados ao resultado das negociações com os investidores³. Outras responsabilidades, tais como a acumulação de responsabilidades pelo Banco Comercial do Atlântico (BCA) no âmbito do programa de bolsas de estudos⁴, foram o resultado de garantias implícitas do Estado que se concretizaram quando o BCA foi privatizado em 1995⁵. Globalmente, os custos de reestruturação acrescentaram 7 pontos percentuais do PIB ao défice.

16. **A outra categoria principal de despesa extraordinária foi o compromisso implícito de subsidiar as importações de petróleo.** Dependia tanto da procura como dos preços internacionais – estima-se que representou 0.8% do PIB em 1999, 4.7% em 2000, e 3.1% em 2001. Novamente, foi o resultado de uma garantia implícita do Estado, que é responsável pela fixação dos preços de modo a permitir aos distribuidores operarem comercialmente. (ver Caixa 1 abaixo). Foi entretanto reformado com a introdução de um Mecanismo transparente e automático de Ajustamento dos Preços do Petróleo.

Quadro 2: Estrutura da Despesa em Cabo Verde (% do PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	Δ 2000-2002
Despesa Total	36.6%	38.7%	47.5%	31.3%	34.3%	-13.20%
Despesa de funcionamento	20.7%	23.8%	27.7%	22.0%	21.4%	-6.30%
Despesa primária	17.1%	22.5%	25.0%	19.9%	18.6%	-6.40%
Pessoal	9.3%	10.0%	10.1%	9.7%	9.8%	-0.30%
Bens e Serviços	0.7%	1.2%	0.8%	0.9%	0.8%	0.00%
Transferências e Subs.	5.3%	5.9%	10.7%	8.4%	6.8%	-3.90%
Outras	1.7%	5.2%	3.3%	0.7%	1.0%	-2.30%
Juros	3.6%	1.3%	2.7%	2.1%	2.8%	0.10%
Internos	2.9%	0.6%	1.3%	1.4%	2.0%	0.70%
Externos	0.7%	0.7%	1.4%	0.7%	0.8%	-0.60%
Custos de reestruturação	0.0%	2.5%	7.0%	0.0%	0.4%	-6.60%
Despesa de capital	15.9%	12.4%	12.8%	9.3%	12.5%	-0.30%
Financiada c/ recursos int.	1.9%	1.7%	2.0%	1.6%	1.0%	-1.00%
Financiada c/ recursos ext.	14.0%	10.7%	10.7%	7.7%	11.5%	0.80%
Por Memória: PIB Nominal	52.9	59.8	63.6	67.8	72.2	

Fonte: FMI, GCV, estimativas dos técnicos

³ O programa de privatizações abrangeu a venda dos serviços públicos de água e electricidade, dos hotéis e das instalações de frio.

⁴ A questão principal foi a política do Estado de oferecer financiamento concessional através do BCA para estudos no exterior sem verificação de recursos ou de mérito. Foi adoptada pelo seu mérito como bem público mais do que pela sua rentabilidade para o banco.

⁵ O Estado pagou todos os empréstimos em 2000, mas programa não obstante recuperar até 70% do principal dos empréstimos em 20 anos – um objectivo ambicioso).

Caixa 1: A catástrofe dos subsídios dos preços do petróleo

Cabo Verde, para assegurar uma rede adequada de distribuição de produtos petrolíferos em todo o arquipélago, assinou contratos de concessão com dois distribuidores. Esses acordos estipulam que o Estado estabelecerá os preços dos produtos petrolíferos de modo a permitir às empresas cobrir os custos e realizar um lucro “razoável”. Até 1999., enquanto o preço internacional do petróleo permaneceu baixo, o preço interno não teve de ser alterado. Contudo, em 1999 e 2000, os preços internacionais do petróleo aumentaram significativamente; na ausência de uma intervenção do Estado para alterar os preços do retalho, os distribuidores submeteram pedidos de compensação do Governo para os compensar pela diferença entre os preços de produtos petrolíferos controlados pelo Estado e o preço desses combustíveis no mercado mundial.

O mecanismo para calcular o sistema de compensação proposto pelas duas empresas colocava dois problemas. Primeiro, ao subsidiar a oferta de combustível em vez da procura de pessoas que realmente têm necessidade (os pobres) o governo está efectivamente a subsidiar os ricos (que utilizam muito mais o transporte individual. Segundo, dado que os distribuidores reivindicam o lucro como percentagem dos custos que suportam, eles têm um incentivo para aumentar os seus custos. Isto bem pode ter sido evidenciado pelo nível extraordinariamente elevado de octanas do único tipo de gasolina que podia ser encontrado em qualquer posto de venda no princípio de 2001. Após as eleições, o Estado aumentou os preços duas vezes, para um nível que eliminou a necessidade de subsídios, enquanto o índice mínimo de octanas da gasolina importada foi baixado.

17. Um terceiro tipo de despesa também teve um efeito prejudicial no aumento do défice: despesa incontrolável provocada por responsabilidades explícitas ou tácitas do Governo para com as paraestatais ou outras instituições autónomas ou semi-autónomas. Essas instituições definem os seus orçamentos apenas com orientação limitada do serviço do orçamento e a sua estratégia mais ampla com orientação frouxa do Governo. Há várias definições de paraestatal mas para os fins de avaliar a evolução passada da despesa, apenas consideramos como paraestatais as organizações cujas dívidas são em última instância responsabilidades do Estado. Entre as principais paraestatais operando como empresas até 2002 estavam a EMPA, a empresa nacional de comercialização de mercadorias e a TACV, a companhia aérea pública em processo de privatização. Ambas as empresas tiveram incentivos conflituantes para actuar como serviços de extensão do Governo e gerar lucros. Para ambas as empresas, os problemas estão no controlo dos custos e na escolha de actividades em mercados lucrativos. É difícil estimar o acréscimo anual de responsabilidades que essas paraestatais causaram, visto que apenas se realizam de tempo em tempo. Cada uma dessas organizações, que não constituem uma lista exaustiva, é apresentada para dar uma ideia da sua parte nas despesas, ou receita não realizada.

18. As responsabilidades da EMPA acumularam porque as responsabilidades de fiscalização permaneceram confusas e as reformas imediatas foram suspensas. Os atrasos resultaram em elevados custos com indemnizações e mais dinheiros não transferidos pela venda da ajuda alimentar pela EMPA⁶ (cerca de US\$8 milhões, ou 1.4% do PIB, entre 1999 e 2000), que foram retidos para compensar os seus prejuízos de

⁶ A EMPA tinha também o privilégio de comercializar a ajuda alimentar em espécie, e um dever de remeter os proveitos de tais vendas ao Governo.

exploração. A rentabilidade da EMPA foi severamente comprometida por três factores: a liberalização do comércio internacional nos anos 90, a sua incapacidade de redimensionar o seu pessoal de mais de 600 trabalhadores, e o seu mandato de garante da segurança alimentar de Cabo Verde. Atrasos sucessivos e responsabilidades crescentes resultaram na decisão de liquidá-la.

19. A TACV tem tido prejuízos crónicos (US\$3 milhões em 2000, ou 0.6% do PIB). Os seus problemas residem num fraco controlo pelo accionista, e na falta de um mecanismo claro para a compensação pelo seu mandato não lucrativo de servir as linhas inter-ilhas⁷. A TACV também levou a ASA, a empresa pública que opera os aeroportos a pagar dividendos reduzidos. A TACV acumulou responsabilidades com a ASA, que se espera seja rentável⁸, porque a sua base de receita inclui os proveitos dos direitos de rota e de aterragem.

2.2.2. Um desempenho sólido do lado da receita

20. A receita interna não contribuiu para as derrapagens orçamentais experimentadas em 1999-2000. A capacidade de Cabo Verde em mobilizar recursos internos tem sido um ponto alto na sua política orçamental e melhorou continuamente durante o período. De 1998 to 2002, Cabo Verde conheceu um nível crescente de receita interna em termos absolutos, mas também enquanto percentagem do PIB, de 19.2% em 1998 a 24.1% em 2002. Como mostra o Quadro 3, o aumento principal ocorreu nos impostos sobre o comércio externo (aumento de 75% 1998 a 2002), devido a crescentes importações. Os outros impostos mostram todos um aumento gradual, em linha com o crescimento do PIB.

Quadro 3: Estrutura da receita interna (% do PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002
Receita Interna	19.2%	21.0%	21.2%	22.2%	24.1%
Receita Fiscal	16.2%	17.8%	18.8%	19.4%	21.3%
Rendimento	5.3%	5.4%	6.1%	7.1%	7.8%
Consumo	3.0%	3.2%	3.0%	3.1%	3.5%
Comércio internacional	6.6%	7.0%	7.5%	7.8%	8.4%
Outra	0.9%	2.0%	1.9%	1.1%	1.4%
Receitas não fiscais	3.0%	3.2%	2.4%	2.4%	2.5%
Crédito Líquido	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%	0.3%

Fonte: FMI, GCV, estimativas do BM

21. Instituições autónomas têm os seus próprios recursos, acerca dos quais pouco se sabe. Na sua iniciativa de descentralizar e criar instituições autónomas, Cabo Verde também atribuiu-lhes a competência de cobrar certas receitas para ajudar a financiar as

⁷ Em 2001, a TACV expandiu as suas linhas internacionais para fazer de Cabo Verde um Hub sub-regional, provocando prejuízos de 18 milhões de US\$ em 2002. Agora já reduziu as suas actividades sub-regionais, mas continua a voar entre as ilhas. Está sendo disponibilizada assistência técnica para ajudar a reestruturar a TACV, e devia levar à decisão de definir as obrigações e responsabilidades do Estado, com vista a evitar a recorrência de despesa extraordinária.

⁸ O balanço da ASA não é conhecido.

suas actividades⁹. O seu nível global não é conhecido, dado que não há nenhuma compilação sistemática dos orçamentos e respectivas execuções para todo as paraestatais e dado que algumas instituições iniciaram actividades fora do âmbito do seu mandato com o fim de arrecadar receita.¹⁰

Caixa 2: Sistema fiscal e equidade

O sistema fiscal compreende um leque de impostos, os quais se enquadram em três grandes categorias: os impostos sobre o rendimento (tanto de pessoas singulares como colectivas), impostos relativos ao comércio e impostos de consumo. Juntos, respondem de forma consistente por mais de três quartos da receita interna.

O imposto sobre o rendimento contribuiu de forma contínua com cerca de um terço da receita interna. Embora progressivo na medida em que os grandes contribuintes pagam mais imposto sobre os rendimentos, o sistema mostra falta de flexibilidade em capturar novos contribuintes no cadastro do imposto – a última actualização foi iniciada em 2000, mas nunca foi terminado. O sistema é mais polarizado do que progressivo, e uma distribuição mais suave e abrangente da carga fiscal faria o Estado menos vulnerável a determinadas classes de contribuintes.

O consumo responde por menos de 20% da receita e é distorcionário, visto que torna os produtos manufacturados desproporcionalmente caros em relação ao preço dos seus insumos. Este imposto não só introduz distorções nas decisões organizacionais dos produtores como também terá o efeito pernicioso de desencorajar a integração dos pobres na economia formal, dado que estes farão face a uma escolha de incentivos que encorajará a autarcia económica. Ademais, impostos de consumo, têm um efeito regressivo na medida em que os pobres tendem a poupar menos e não obstante têm de comprar um cabaz de bens de primeira necessidade. A elasticidade preço da procura de tais bens é muito pequena, e qualquer aumento no preço desses bens tem de ser suportado pelos pobres na mesma medida que pelos ricos.

Os impostos sobre o comércio geram 40% da receita fiscal e introduzem distorções comparáveis àquelas do imposto de consumo, embora as suas distorções se apliquem apenas uma vez, no momento da importação. Contudo, mais de 100 isenções custam ao Governo até 3% do PIB. A existência de um regime de isenções tão extensivo é regressivo de duas maneiras: primeiro, os pobres tendem a não possuir a sofisticação para aproveitar a vantagem dessas “oportunidades” legais, enquanto os mais bem situados a possuem. Segundo, o Estado gasta um montante significativo dos seus recursos na administração deste regime complexo.

A estrutura da receita fiscal aponta para um montante da receita relativamente elevado derivado dos impostos sobre o consumo e o comércio nos últimos cinco anos, respondendo em média por mais de metade da receita. É também bastante estável. Por comparação, os países da OCDE arrecadam cerca de um terço da receita desses impostos. A melhoria do equilíbrio entre o imposto sobre o rendimento, de um lado, e os impostos sobre o consumo e o comércio, terá um efeito inerentemente progressivo. Além disso, a introdução de uma forma menos regressiva de repartição do ónus fiscal, tal como o IVA, em vez do imposto de consumo favorecerá também os pobres.

⁹ As receitas assumem a forma de taxas, como é o caso das propinas escolares, que são retidas pela escola, ou taxas de aterragem, que podem ser suficientemente importantes para financiar por si sós a ASA. A característica comum dessas fontes de receita é não aparecerem no orçamento do Administração Central, mas deviam ser incorporadas num orçamento abrangente da administração consolidada (i.e. todos os serviços cujas dívidas constituem responsabilidades contingenciais da Administração Central), acompanhadas da sua despesa.

¹⁰ Por exemplo, o exército abriu uma oficina ao público, onde repara veículos privados cobrando.

2.3. Financiando o défice

22. **Quando o défice aumentou em 1999 e 2000, o financiamento externo tornou-se mais difícil de mobilizar.** O desengajamento dos parceiros teve o efeito perverso de limitar o âmbito e profundidade do diálogo de política, incluindo a política orçamental, enquanto diminuiu ao mesmo tempo o financiamento. Esta evolução efectivamente piorou a crise orçamental, e, ao mesmo tempo exerceu uma pressão adicional sobre as reservas. A falta de donativos em 1999, 2000 e 2001 reflecte a deterioração do relacionamento com os parceiros. Não só caíram em mais de 60% para menos de 5% do PIB, como o seu declínio só foi largamente contido um ano após a retomada de um diálogo construtivo com as instituições Bretton Woods, ressaltando a dificuldade do país em reconstruir a sua credibilidade e a limitada flexibilidade dos parceiros na sua resposta.

Quadro 4: Estrutura do financiamento do défice orçamental (% do PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002
Défice Orçamental (excl. donativos)	17.4%	17.8%	26.3%	9.2%	10.2%
Donativos	13.0%	7.2%	6.1%	4.9%	8.3%
Défice Orçamental (incluindo donativos)	4.3%	10.6%	20.2%	4.3%	1.9%
Financiamento externo	3.4%	2.2%	5.0%	3.2%	2.6%
Crédido líquido	3.8%	3.5%	0.9%	5.2%	2.6%
Alteração nos atrasados	-0.4%	-2.0%	4.1%	-2.1%	-2.2%
Reescalamento	0.0%	0.7%	0.0%	0.1%	2.2%
Financiamento interno	0.8%	8.9%	14.6%	0.0%	0.3%
Financiamento bancário líquido	0.0%	1.3%	8.2%	0.1%	3.7%
Financiamento não bancário líq.	0.8%	6.2%	3.3%	2.1%	1.9%
Alteração nos atrasados internos	0.0%	1.3%	3.1%	-2.2%	-5.4%

Fonte: FMI, GCV, estimativas da missão do FMI

23. **O défice tem sido financiado através da emissão de obrigações ou atrasados, tanto internos como externos.** À medida que as relações com os parceiros se deterioraram, os donativos, que são sensíveis à qualidade do relacionamento entres os parceiros e o beneficiário, caíram quase 5% do PIB em 1999 – uma quebra que foi compensada com um aumento do financiamento interno em mais de 1.3% do PIB, dado que o Governo ignorou os seus compromissos de não aumentar a dívida interna no âmbito do acordo do Trust Fund para a ORDI. Também começou a acumular atrasados internos. Em 2000, uma comunidade de parceiros ausente desembolsou ao todo apenas 7% do PIB, contra 10.7% no ano anterior. Esta queda significativa de recursos externos, no contexto de um défice galopante, deixou mais de 20% do PIB para ser financiado internamente. As instituições financeiras internas forneceram recursos para mais de metade do hiato interno, mas como último recurso, o Governo de novo acumulou atrasados (mais de 7% do PIB).

Caixa 3: O problema da Facilidade de Crédito de Apoio ao Acordo de Cooperação Cambial com Portugal

O Governo português disponibilizou ao Governo de Cabo Verde uma linha de crédito de 15 milhões de Euros. A sua finalidade é apoiar o regime de paridade fixa se o nível das reservas for julgado perigosamente baixo. As implicações macroeconómicas deste arranjo são passíveis de discussão. Primeiramente, este acordo foi desenhado de tal maneira que quem toma a decisão e é beneficiário do empréstimo é o Tesouro. Mas em 2000, sacou-se na linha de crédito até o seu máximo para financiar a política orçamental expansionista do Governo, o que não era a finalidade pretendida da facilidade em divisas. Além disso, a despesa adicional tornada possível pela disponibilidade de tal financiamento provocou um aumento das importações, e pôs assim pressão adicional sobre as reservas. Este efeito é precisamente o oposto do que o acordo pretendia evitar. Pressão adicional tem também o regime cambial de suportar no fim do ano civil, dado que o acordo estipula que um mínimo de 80% do montante global da linha de crédito tem de ser pago até 31 de Dezembro. Esta cláusula, que é do domínio público, tem o infeliz efeito de servir para focalizar e coordenar a especulação acerca do nível das reservas num determinado momento. Acontece também que essa é também a data em que o Estado fecha as suas contas, o que está normalmente correlacionado com actividades apressadas para mobilizar alguns recursos adicionais para melhorar os rácios. Um passo positivo para prevenir tais riscos seria a alteração do acordo e apenas permitir à instituição com o mandato de conduzir a política monetária, o Banco Central, tomar decisões sobre os saques nessa linha de crédito, e suportar os seus custos.

O Governo enfrentava um problema similar com a sua linha de crédito no Banco Central. Durante o ano 2000, houve tensões entre o Governo e o Banco Central relativamente à interpretação da lei que limita o crédito ao Governo em 5 por cento das suas receitas. Várias interpretações foram feitas: (i) 5 por cento em média no decurso do ano, (ii) 5 por cento no final do ano, ou (iii) 5 por cento a todo o momento. Em 2001, a lei orgânica do Banco Central foi revista: o crédito líquido ao Governo foi limitado a zero no fim do ano, e 5 por cento em qualquer outro momento durante o ano.

24. Durante 2001 e 2002, o novo Governo implementou um forte programa de contenção da despesa, apoiado por acções de ajustamento ordinárias e excepcionais. Os dois anos extremos do quadro ilustram o reajustamento brutal mas necessário do défice orçamental. Não obstante, teve de desviar contribuições crescentes dos parceiros para eliminar atrasados de 2000, enquanto a ajuda externa líquida em 2002 apenas aumentou para 2/3 do seu nível de 1998.

CAPÍTULO 3

ACÇÕES DE AJUSTAMENTO

25. À luz da situação económica em rápida degradação, o Governo tinha de tomar medidas com efeito imediato nos níveis da despesa. Para ajudar a garantir a legitimidade das suas medidas de controlo da despesa, o Governo solicitou ao Parlamento e obteve a aprovação de um orçamento revisto. Ademais, também implementou medidas arbitrárias extraordinárias para controlar o nível das despesas. Este capítulo proporciona uma visão rápida das principais medidas.

3.1. Orçamentos rectificativos

26. O Governo empreendeu medidas administrativas consistentes e fortes para manter o controlo das despesas. Preparou e implementou um orçamento rectificativo a meio do ano para diminuir as tensões entre afectações (i.e. previsões) e execuções reais. Esta prática é em parte responsável pela crença partilhada de que a contabilidade da despesa é uma representação fiel do gasto realizado. Embora até esta não tenha sido implementada a inspecção de acompanhamento em Cabo Verde, e o CFAA e a RDP tenham sublinhado certas insuficiências no sistema de controlo do engajamento e liquidação de transacções, os responsáveis em vários níveis da administração têm confiança que os recursos são gastos como pretendido. Os resultados iminentes do recenseamento dos funcionários públicos trarão uma percepção importante neste aspecto, dado que os emolumentos pessoais são uma parte importante da despesa pública.

3.2. Medidas administrativas extraordinárias

27. Nos finais de 2000, o processo orçamental em Cabo Verde estava num estado de desorganização. Actividades relacionadas com as eleições relegaram para segundo o processo orçamental, e alterações na tutela dos departamentos responsáveis pela preparação do orçamento tornaram mais difícil coordenar um orçamento completo. Por conseguinte, quando o novo Governo tomou posse, em Fevereiro de 2001, não havia nenhum orçamento para 2001. O Estado continuou a operar na base dos níveis da despesa aprovados para o último mês do ano orçamental. Isso colocou dois problemas. Um, foi o facto do orçamento mensal para Dezembro de 2000 não reflectir necessariamente uma afectação proporcional àquela de 2000 no seu todo. Antes representava uma dotação residual não engajada para esse ano. O segundo, era que os níveis de despesa aprovados para 2000, globalmente, não eram sustentáveis. Mesmo excluindo os custos de reestruturação excepcionais de 7% do PIB, o nível da despesa era mais elevado do que no ano anterior – em grande parte por causa do aumento do subsídio pelo aumento dos preços do petróleo. Era também mais alto do que a receita interna, que tinha apenas aumentado 0.3% do PIB em relação ao ano anterior.

Caixa 4: Dotação orçamental vs. Execução orçamental

Dados da execução para despesas de funcionamento são geralmente próximos das dotações orçamentais originais.¹ De 1998 a 2002, a despesa de funcionamento desviou-se da dotação orçamental original, no conjunto, aproximadamente 2% em média. Contudo, esconde um controlo irregular da despesa de um ano para o seguinte, visto que as despesas realizadas foram tão altas como 118% das dotações em 1998, e tão baixas como 93% em 2001. Além disso, uma parte das responsabilidades com os subsídios dos produtos petrolíferos (despesa não programada) originadas e devidas em 1999 e 2000 aparecem como despesa de 2001 e 2002, quando teriam sido tratadas de forma mais exacta revendo as contas de 1999 e 2000 (como é mostrado na última coluna do quadro 5, tal como compilado pelo FMI).

Quadro 5: Orçamento de Investimentos (PIP) e de Funcionamento: dotação e execução (% do PIB)

Orç. de Func. Dotação Original (DO)	executado	PIP dotação original	executado	Total DO	Total DO executado	Discrepância adicional	Total Despesa efectiva
19.0%	22.5%	20.3%	15.3%	39.3%	37.9%	-1.6%	36.3%
20.7%	19.8%	19.8%	17.3%	40.5%	37.1%	1.6%	38.7%
21.2%	23.1%	20.0%	14.0%	41.2%	37.1%	11.1%	47.2%
24.3%	22.5%	19.1%	11.8%	43.4%	34.4%	-3.1%	31.3%
25.7%	25.1%	21.3%	13.3%	47.0%	38.4%	-4.1%	34.3%

Fonte: GCV, FMI e estimativas da missão

A execução da despesa de investimento desviou-se mais amplamente (até 50% num ano orçamental). A execução do orçamento de investimento fica cronicamente aquém da dotação original, e como tal não implica equilíbrios inadequados que teriam conduzido a níveis excessivos da despesa. Os dados da execução reflectem de forma consistente uma sobreestimação original que está incorporada na abordagem da orçamentação de investimentos, na medida em que todos os projectos para os quais se procura financiamento externo são listados, independentemente da probabilidade da sua realização. O seu âmbito e nível tornaram-se ainda mais irrealistas com o colapso do engajamento sustentado dos parceiros e dificuldades inerentes às pequenas administrações em cumprir com procedimentos de desembolso complexos e diversos.

Esses problemas deviam ser mitigados pelo reconhecimento de que o acompanhamento anual da execução através do orçamento centra-se num período relativamente curto e arbitrário. Para grandes projectos, tais períodos podem ser demasiado curtos para medir adequadamente a sua execução. Atrasos nos investimentos afectam para baixo a execução de projectos no ano em que foram programados (embora a despesa possa já ter sido engajada). Todavia, a contabilização da despesa no ano seguinte – para o qual não está programada – afectaria para cima a execução orçamental durante esse ano.

28. Face aos crescentes gastos de dinheiro e dificuldades em controlar os engajamentos, o novo Governo tomou medidas de emergência para recuperar o controlo sobre as operações quotidianas, e reverter para a forma extrema de controlo da despesa: orçamentar na base do dinheiro disponível na(s) sua(s) conta(s). As implicações da adopção deste método de orçamentação foram importantes. Primeiramente, este método tem efeitos que perduram bem além do período necessário para o restabelecimento do controlo sobre as despesas. Os processos simplificados que foram instituídos, conjugados com elevada rotação de quadros, criaram dificuldades significativas na implementação dos procedimentos originais descartados temporariamente. Em segundo lugar, as dotações orçamentais, tais como aprovadas pelo

Parlamento no período inicial do ano, são de mais difícil implementação. De facto, embora o orçamento dê uma autorização explícita claro a certos serviços para gastarem as suas dotações (e é percebido como tal pelos ministérios que realizam despesas), a sua execução é a todo o tempo restringida pela posição de liquidez do Governo. Esta restrição orçamental adicional afecta desproporcionalmente o aprovisionamento de bens e serviços de maior ou menor dimensão e despesas discricionárias.

29. A orçamentação em função da liquidez causou dificuldades na coordenação da ajuda externa. Dado que as restrições de liquidez tornam quase impossível financiar grandes investimentos que têm de ser realizados de uma vez, os ministérios sectoriais alargaram a sua procura para a mobilização de financiamento para a sua despesa de investimento para além do MF. Isto, por sua vez, afectou a capacidade do MF de orçamentar de forma abrangente e afectar recursos onde podem ser usados da forma mais produtiva, na margem. Esta dificuldade acresce a outros problemas na execução orçamental de fundos externos. Por exemplo, alguns parceiros exigem a criação de Unidades de Coordenação de Projectos, para administrar os seus projectos. Embora ajude a garantir o rigor fiduciário, complica a estrutura administrativa. Isto, como tal, é um risco para a integridade do processo orçamental. O Governo engajou já os parceiros num diálogo, com vista a permitir a passagem da ajuda pelos sistemas orçamentais.

30. Uma das medidas mais eficazes para implementar cortes de despesas desde 2001 tem sido o poder discricionário do MF na redução das dotações. Aos ministérios sectoriais e institutos foi dito que as suas dotações discricionárias serão cortadas de 10 a 15%, dependendo da proporção da sua dotação que representa despesa obrigatória (quanto mais alta a proporção da despesa obrigatória, mais alto é o corte percentual na dotação residual para gastos discricionários. Os resultados desta política podem ser evidenciados comparando a execução real com a execução registada da dotação original (ver Quadro 5) para os anos 2001 e 2002, dado que o MF pode ter conseguido liquidar despesa registada por menos do que o seu valor facial.

31. Serviços autónomos terão provavelmente sofrido mais com esses cortes cegos da despesa, dado que a responsabilidade do MF na supervisão da execução orçamental não abrange os seus orçamentos, que não foram aprovados colegialmente pelo Conselho de Ministros. Contudo, a sua prerrogativa de implementar restrição da despesa aplica-se em toda a linha, o que lhe tem dado um incentivo para implementar a contenção da despesa selectivamente.

CAPÍTULO 4

OLHANDO PARA FRENTE – A NECESSIDADE DE DISCIPLINA ORÇAMENTAL SUSTENTADA

32. A introdução de medidas de emergência de controlo das despesas ajudou a restabelecer a estabilidade macroeconómica mas afectou a eficiência da política orçamental. Deve ser reafirmado o processo correcto de gestão orçamental com vista a garantir a sua integridade; decisões sobre a afectação de recursos são determinadas mais por considerações de curto prazo sobre a disponibilidade de recursos do que pelo seu impacto na pobreza. A restauração da funcionalidade do Estado levará o seu tempo e exigirá a atenção imediata dos decisores políticos no controlo de potenciais derrapagens fiscais apresentadas abaixo.

33. O quadro macroeconómico de Cabo Verde não suporta um outro período de derrapagens orçamentais. Os défices orçamentais excessivos de 1999-2000 foram reduzidos com sucesso, mas têm efeitos permanentes que enfraqueceram a capacidade do Governo de realizar despesas de forma produtiva de três maneiras: (i) aumentando o nível das despesas obrigatórias (ii) reduzindo o nível das reservas, e provocando aumento das taxas de juros; e (iii) limitando o acesso a financiamento.

4.1 A expansão da despesa obrigatória

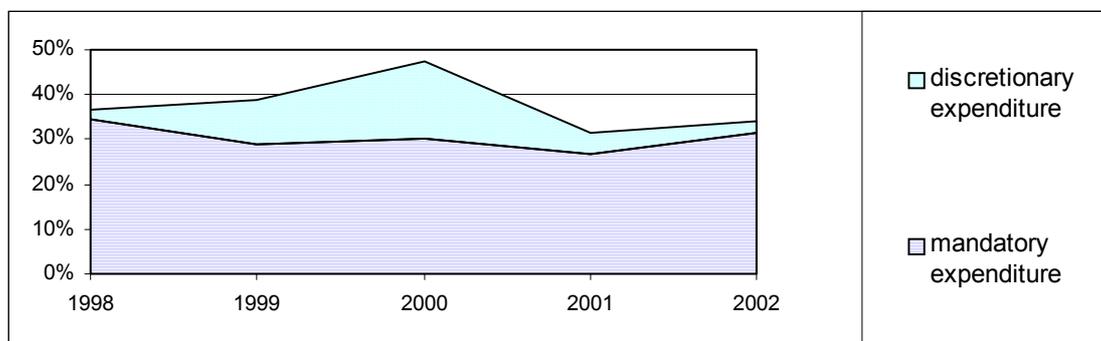
34. Derrapagens orçamentais do passado colocaram o Governo num risco maior de novas derrapagens orçamentais. A despesa obrigatória aumentou, e por conseguinte a despesa discricionária sofreu cortes desproporcionais para se poder conter o défice. O gráfico abaixo mostra claramente a variação na despesa total, e a variação na despesa obrigatória. A diferença entre elas é a despesa discricionária¹¹. Enquanto a despesa obrigatória aumentou abruptamente em 2002, o nível global dos gastos apenas aumentou modestamente, e a despesa discricionária caiu dramaticamente. A razão é que estas são as únicas variáveis de decisão que o Governo podia usar para imediatamente actuar sobre os níveis de despesa.

35. O nível da despesa obrigatória aumentou gradualmente de 1998 a 2002. Por definição, são difíceis de cortar quando medidas correctivas têm de ser tomadas, e transferem assim o ónus do ajustamento para a despesa discricionária. Despesas obrigatórias são principalmente vencimentos, pensões, alguma despesa social, pagamentos de juros, algumas transferências e receitas consignadas¹².

¹¹ Com o objectivo de simplificar, consideramos a hipótese conservadora de que a despesa obrigatória é a parte mais baixa do PIB para gastos obrigatórios nos últimos 5 anos, exceptuando os pagamentos de juros.

¹² Os impostos consignados aos municípios, no montante de 1.5% do PIB, são erroneamente consolidados como receita própria e a sua transferência contabilizada como despesa. Não deviam aparecer no orçamento do Governo Central, dado que o Governo Central actua apenas como cobrador do imposto. Para o propósito do quadro orçamental utilizado nesta análise, são o equivalente de despesa obrigatória. Os impostos em causa são a taxa ecológica, o imposto sobre o consumo de bebidas alcoólicas e o imposto do turismo. As outras transferências foram estimadas em 4.5% do PIB para o propósito deste exercício.

Gráfico 1: Despesa Pública por natureza (% do PIB)



36. **Vencimentos têm aumentado de forma constante** em 0.3% do PIB desde 1998, para quase 10% em 2002, dos quais 60% são para despesas relacionadas com a educação. O pessoal dos institutos é também uma origem importante dos pagamentos de salários. Os institutos são o resultado de reformas estruturais visando desconcentrar certas funções do governo e têm um alto grau de autonomia administrativa. As suas decisões de recrutamento têm implicações directas e imediatas para o Tesouro, visto que este paga muitos dos seus funcionários directamente.

37. **Pagamentos de pensões do esquema de pensões dos funcionários públicos estão também aumentando**, de 1.3% do PIB em 1998 para 1.7% em 2002. Prevê-se o seu rápido aumento visto que o esquema público de aposentação de Cabo Verde é um sistema *pay-as-you-go* que verá a primeira vaga de aposentações com benefícios completos nos próximos dez anos¹³.

38. **Gastos com os mais vulneráveis têm sido estáveis**. Assumem uma dimensão “obrigatória” quando a actividade económica decresce, que é também quando atingem o maior volume. Tal é o caso das despesas com as FAIMO, que visam garantir rendimentos mínimos a camponeses recrutando-os para trabalhos de manutenção de investimentos públicos quando a colheita é má. Despesas com as FAIMOs são difíceis de identificar no Orçamento do Estado porque são feitas pelos diferentes níveis da administração (i.e. municípios, INERF e o Governo central), e porque assumem várias formas (p.e. pensões, subsídios)¹⁴. Globalmente, gastos com os vulneráveis variam pouco, o que podia ser esperado de campanhas agrícolas bastante regulares no decurso dos últimos cinco anos. Oscilam entre 1.6 e 1.7% do PIB. Foi só em 2002 que a duplicação das pensões para os vulneráveis empurrou o total para 1.7% do PIB.

¹³ Ver o estudo do Banco Mundial sobre as pensões, a ser publicado.

¹⁴ Ao estimar a despesa com as FAIMO, estimámos uma percentagem das transferências aos municípios gasta nas FAIMO (25%), e uma percentagem do valor dos contratos atribuídos INERF (75%). Identificámos também as rubricas orçamentais “pensões de base não contributiva” e “pensões de sobrevivência” como despesas com os mais carenciados. Finalmente, considerámos que a despesa do INERF teria aumentado em 5% ano do seu nível de 1998 na ausência do bem sucedido de mercados públicos da AGECAPO em 1999.

39. O serviço da dívida interna também aumentou nos últimos 5 anos. Apesar do esforço, sólido do ponto de vista conceptual, em neutralizá-la com o Trust Fund (ver Caixa), e os encorajadores resultados de curto prazo, o nível da dívida interna mais do que quadruplicou de 1999 a 2002. Simultaneamente com o dramático aumento dos desequilíbrios orçamentais em 2000, e em consonância com o rápido desaparecimento do potencial de absorção de Bilhetes do Tesouro pelo sector bancário doméstico, o nível da taxa de juros dos Bilhetes do Tesouro (3 a 6 meses de maturidade) subiu substancialmente, para mais de 14% no fim de 2000. Isto levou os pagamentos de juros domésticos a duplicarem para 2.7% do PIB em 2000 em relação ao seu nível de 1999, quando grande parte dela tinha sido retirada. Baixou em 2001 para 2.1%, reflectindo uma baixa da taxa dos BTs, e deu de novo um pulo em 2002, reflectindo a regularização parcial dos atrasados internos de 2000¹⁵.

Caixa 5: A Operação de Redução da Dívida Interna

Em 1998, numa tentativa de reduzir o peso da dívida interna Cabo Verde estabeleceu um Trust Fund (TF) offshore para retirar a sua dívida pública interna, no valor de US\$180 milhões nessa altura. O TF foi financiado por receitas do programa de privatizações e uma contribuição complementar do Banco Mundial e outros parceiros. O financiamento dos parceiros foi obtido contra um compromisso de não emitir nova dívida interna além do crédito normal dos fornecedores. As últimas contribuições foram feitas em 2001, levando a capitalização total do TF a US\$100 milhões. O mecanismo do TF era levar os detentores de Títulos do Tesouro a convertê-los em direitos sobre os rendimentos do TF, de forma a evitar um aumento súbito – inflacionário - da base monetária. Contudo, o espírito do TF foi violado em 2000 com um aumento renovado da dívida interna em mais de US\$100 milhões, após todas as contribuições previstas dos parceiros terem sido desembolsadas.

40. O serviço da dívida pública externa seguiu um padrão diferente, na medida em que o Governo estabeleceu como prioridade pagar em primeiro lugar juros e principal devido aos credores externos em 2000 – embora não pudesse evitar alguns atrasados. Evitou uma deterioração adicional da sua posição de atrasados conseguindo reescalonar alguns pagamentos da dívida devidos em 2001. O serviço da dívida externa regista por conseguinte um pico em 2000, e uma queda significativa em 2001. Cai mais em 2002, reflectindo o reescalonamento da dívida, e uma utilização mais conservadora da facilidade portuguesa de crédito.

QUADRO 6: Estrutura do serviço da dívida externa (% do PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002
Serviço da dívida externa	2.5%	6.9%	7.5%	5.7%	4.0%
Pagamentos de juros externos	0.7%	0.7%	1.4%	0.7%	0.8%
Amortização da dívida externa	1.8%	6.2%	6.1%	5.0%	3.2%

Fonte: FMI, GCV, estimativas da missão

¹⁵ O stock da dívida interna (sem atrasados) era de 24% do PIB no final de 2001.

Caixa 6: Sumário da Análise de Sustentabilidade da Dívida

No fim de 2002, A dívida pública de Cabo Verde era de US\$661 milhões. US\$285 milhões são dívida interna denominada em moeda local, enquanto US\$376 milhões são dívida externa, denominada maioritariamente em dólares ou euros.

O nível da dívida interna aumentou dramaticamente visto que uma parte significativa (quase US\$100 milhões, ou cerca de 55% do stock em circulação) foi retirada no esquema da Operação de Redução da Dívida Interna (ORDI), em que a contribuição do Governo de Cabo Verde para o Trust Fund da ORDI devia ser complementada por contribuições dos parceiros. Os níveis da dívida interna aumentaram de um nível baixo de 30.1% do PIB no fim de 1999 para 46.3% no fim de 2002. O serviço da dívida doméstica é sobretudo pagamento de juros, dado que a maior parte da dívida em circulação (i.e. BTs e OTs) tem uma rotação em 18 meses. Por conseguinte, o seu montante varia com o nível das taxas de juros. No fim de 2002, era de 2% do PIB, um nível relativamente favorável proporcionado pelo actual baixo nível de taxas de juros de aproximadamente 6%, mas não baixo pelos padrões regionais. Contudo, subsiste um montante desconhecido de atrasados que devia ser transformado logo que possível em dívida de longo prazo, para aproveitar as condições actuais do mercado.

Os níveis de dívida externa aumentaram em mais de 16 pontos percentuais do PIB de 1998 a fim de 2002, quando foi de 44.7% do PIB. Isto é equivalente a um Valor Actualizado Líquido (VAL) da dívida externa sobre as exportações de cerca de 139%, e um VAL da dívida externa sobre as receitas de 84%. Estes dois rácios indicam que embora o Governo possa não estar constringido pela sua capacidade de pagar, a posição externa do país é mais difícil, enquanto luta para angariar divisas. O serviço da dívida deve permanecer comedido em 2.6% do PIB para 2003, um nível relativamente confortável. Contudo, subsistem atrasados de cerca de 1% do PIB, presentemente em negociação. A dívida externa é principalmente junto de credores oficiais em condições concessionais. Parceiros multilaterais detêm mais de 75%, dos quais a IDA detém mais de metade. A estrutura da dívida externa detida por credores oficiais bilaterais está principalmente concentrada nas mãos de Portugal, que detém dois terços dela (ou 11% do total da dívida), Agências de crédito de exportação e companhias privadas detêm os restantes 5% da dívida externa.

A situação da dívida externa de Cabo Verde no futuro previsível (i.e. 15 anos) podia evoluir em direcções opostas, dependendo de poucas e realistas modificações nos parâmetros para os cenários macroeconómicos. Em condições favoráveis de desenvolvimento do sector privado (crescimento constante de 5% apoiado pelo turismo) acompanhado de uma gradual consolidação encarada no médio prazo, o rácio dívida pública/PIB continuará a baixar continuamente. Um factor particularmente importante será o controlo das responsabilidades contingenciais imprevistas. Um cenário mais sombrio, em que os emigrantes se absterem de depositar as suas poupanças em Cabo Verde, poria rapidamente em perigo os equilíbrios externos. Esta hipótese sublinha a importância de um forte crescimento e do ajustamento orçamental na construção da credibilidade junto de emigrantes e garantia da sustentabilidade da dívida no médio prazo.

41. A consignação de receitas (impostos e recursos externos) também retira alguma capacidade do Governo gerir a política orçamental. Embora as receitas consignadas apareçam no orçamento (como deviam, para transmitir uma perspectiva abrangente das actividades do Governo), dão origem a despesas obrigatórias. Este sistema, que se aplica a grande parte do financiamento externo, limita a capacidade do Governo em reafectar de forma eficiente os recursos quando as circunstâncias mudam.

4.2. Tensões no quadro macro-económico

42. **O quadro macroeconómico tornou-se mais apertado, visto que a posição externa do país tornou-se mais frágil.** O rácio importações/PIB continuou a aumentar em 2000, mas o financiamento externo caiu mais de metade, e as reservas caíram para menos de um mês de importações. Apesar das perspectivas de exportações futuras geradas pela importação de bens de capital, desequilíbrios no financiamento externo corrente não podem ser de modo a afectar a credibilidade do regime cambial, visto que podem então ser criadas expectativas de uma fuga à moeda (run on the currency) que se realizam por si só.

43. **A taxa de juros de 13.5% nas operações de crédito dos bancos comerciais reflecte a elevada taxa de cedência de liquidez do Banco Central.** Com financiamento externo limitado e pressões crescentes sobre as reservas, o Banco Central aumentou a taxa de cedência de liquidez em 3 pontos percentuais, para 11.5%. O crédito tornou-se por conseguinte mais caro, mas não diferencia entre os mutuários potenciais, e dessa forma apertada também o crédito ao sector privado. Visto que é mais difícil reconstruir uma reputação do que perdê-la, e dado que o Banco Central receia uma possível inflexão nas entradas das poupanças de emigrantes, manteve alta a sua taxa, (10% em Maio de 2002). Menores necessidades de financiamento do Governo disponibilizou mais espaço para o financiamento do sector privado desde 2002, enquanto permitindo um aumento das reservas. Contudo, os bancos comerciais não baixaram significativamente as suas taxas nas operações de empréstimo.

44. **Concorrência limitada entre os bancos comerciais, e os efeitos retardados da regularização de atrasados estão provocando problemas na gestão da liquidez no sector financeiro.** O seu elevado nível de liquidez espelha um nível inesperadamente elevado de regularização de atrasados pelo Governo (em dinheiro), visto que muitas empresas depositaram os recursos inesperados em dinheiro em depósitos à ordem a 6%, enquanto os bancos não identificaram oportunidades de investimento à taxa actual de empréstimo (que é muito mais elevada do que a taxa prevalecente para os BTs de menos de 7%). Há uma relutância da gestão em considerar uma redução da taxa tanto do lado dos depósitos como do dos empréstimos, dado que se receia perder os apreciados depósitos de poupança dos emigrantes.

45. **A capacidade do Governo de cobrar receitas foi afectada por taxas de crescimento mais baixas, o que em parte é o resultado do elevado custo dos recursos.** Um sector financeiro activo podia apoiar o sector privado com taxas mais baixas, as taxas de crescimento podiam aumentar razoavelmente em um ponto percentual do PIB, o que podia trazer ao Governo até um quarto do crescimento adicional.

4.3. Acesso limitado a novos financiamentos

46. **O recurso ao crédito interno não é uma opção sustentável.** Continua a ser acumulada muita dívida através da regularização dos atrasados domésticos, colocando o Governo perante o risco de um aumento perigoso nas taxas de juros do seu *stock* de dívida interna (que tem uma maturidade curta). Ademais, a maioria das instituições do

mercado primário (principalmente bancos comerciais e companhias seguradoras), têm já uma grande exposição face ao Estado, e estão relutantes em conceder mais crédito.

47. Donativos e empréstimos externos, não estariam disponíveis, com toda a probabilidade. Como ficou demonstrado em 1999 e 2000, a ajuda financeira tende a diminuir quando a qualidade do diálogo político com os parceiros deteriora, que é também, perversamente, quando o Governo enfrenta dificuldades em cortar despesas. Em 2002, os doadores reconheceram os esforços impressionantes do novo Governo em restabelecer a credibilidade de Cabo Verde pela via do ajustamento macro e de programas de longo prazo, e desembolsaram montantes consideráveis de ajuda (10.9% do PIB). Contudo, esta mostra de boa vontade não se materializou antes de um ano de drástico aperto orçamental e não pode ser esperado numa base recorrente.

4.4. O Quadro macroeconómico para os anos vindouros: Contenção orçamental a curto prazo para apoiar um retorno a um crescimento sustentado mais rápido

48. A política orçamental de Cabo Verde pode apoiar o principal desafio de política macroeconómica, nomeadamente a redução das taxas de juros para estimular o investimento e o crescimento sem minar a balança de pagamentos. Por outras palavras, os objectivos das autoridades de sustentar um nível constante de despesas públicas que favorecem a luta contra a pobreza são compatíveis com a sua capacidade de encontrar financiamento suficiente para igualar os crescentes gastos públicos, e financiamento externo para um défice crónico da balança de transacções correntes.

49. No contexto de um quadro económico sustentável, o Governo tem espaço limitado para aumentar o nível de despesas públicas nos próximos anos. Três simulações para 2003, baseadas em hipóteses macroeconómicas diferentes, são apresentadas abaixo, sublinhando a ligação entre recursos externos e o nível de défices. Indicam que apenas em circunstâncias externas muito favoráveis o Governo poderia ter a capacidade de prosseguir uma política orçamental expansionista. Sublinham ainda a necessidade continuada de financiamento concessional, sem o qual a gestão cuidadosa pode não ser suficiente para promover a estabilidade e o crescimento.

50. A análise de sensibilidade baseada nos três cenários mostra que défices primários realistas associados com evoluções externas razoavelmente favoráveis podem ser alcançados. Ao construir as opções orçamentais do Governo, um modelo básico foi usado para destacar a relação entre evoluções externas, a solvência orçamental e a sustentabilidade da dívida (ver anexo II). A principal variável do modelo é o défice primário¹⁶ que o Governo precisaria alcançar para sustentar a sua estabilidade macroeconómica arduamente conseguida. Para todos os três cenários, o financiamento interno é limitado a zero para conter o stock importante de dívida já detido pelos bancos (46% do PIB no fim de 2002), e a mobilização de financiamento externo (Δd^*) é fixada de forma a equilibrar as contas externas do país. Outras hipóteses sensíveis, tais como as

¹⁶ O défice primário é definido como receita interna, menos despesa total exceptuando os pagamentos de juros.

taxas de juros da dívida interna e externa (i e i^* , respectivamente), são apresentadas no quadro no Anexo II.

Quadro 7: Financiamento externo e restrições orçamentais

	i	i^*	g	Δd^*	Déf.prim.
PRGF	8%	1%	5.0%	9%	3.9%
Crescimento pelas exp.	5%	1%	6.6%	5%	7.5%
Hiato das remessas	15%	1%	3.0%	15%	-2.0%

51. **No cenário de base “PRGF”, uma posição orçamental apertada no curto prazo (i.e. um défice primário de 3.9% do PIB) proporcionaria um crescimento sustentado forte de 5% p.a. no longo prazo.** Além de reduzir o seu défice primário para 3.9% do PIB, o Governo precisaria mobilizar um nível relativamente elevado de financiamento externo para equilibrar as contas externas do país. No curto prazo, conter os programas de despesas obrigatórias será crítico para a indispensável flexibilidade no quadro orçamental, especialmente porque estimativas para 2002 (ver Gráfico 1) colocam a despesa obrigatória acima de 30% do PIB, um nível que é significativamente acima das receitas internas. No curto prazo, a negociação da concessionalidade do financiamento externo desempenhará um papel importante na gestão do serviço da dívida externa no futuro. No médio prazo, a capacidade da economia de crescer, gerar recursos externos e diminuir a dependência do financiamento externo será decisiva.

52. **No cenário “crescimento rápido induzido pelas exportações”, o Governo pode permitir-se uma margem bastante confortável de 7% do PIB como défice orçamental primário admissível.** Este cenário optimista, que foi usado para a ASD, assume um forte crescimento de 6.6% induzido pelas exportações que reduz a dependência do financiamento externo. Os pagamentos de juros tanto da dívida interna como externa proporcionam uma fonte real de financiamento.

53. **Contudo, no cenário pessimista, a economia enfrenta uma crise orçamental e da balança de pagamentos.** O Governo precisaria gerar um excedente primário de 2% do PIB e mobilizar um financiamento externo de 15% do PIB, ambos impossíveis. A hipótese subjacente é que as poupanças e/ou remessas de emigrantes caem, conduzindo a um colapso no investimento e consumo e, em última instância, a uma taxa de crescimento de apenas 3%. Nestas circunstâncias, o nível de reservas enfrentaria fortes pressões para baixo, e conduziria a uma crise de divisas. Ademais, qualquer depreciação real da moeda tornaria mais caro o serviço da dívida externa e conduziria o país também a uma agravadora crise orçamental.

4.5. Recomendações

54. **Dada a limitada disponibilidade de recursos, aumentos importantes no nível da despesa não são possíveis.** Contudo, a política orçamental permanece um instrumento de primeiro plano do Governo para conseguir o crescimento e reduzir a pobreza. A gestão cuidadosa dos equilíbrios orçamentais desempenhará um papel chave na facilitação de um incremento sustentado da actividade económica, influenciando a taxa de juros

prevalecente e libertando recursos para o sector privado. A ênfase da reforma devia ser em medidas estruturais para melhorar a eficiência da despesa. Melhorias da eficiência podem assumir a forma de uma melhor afectação de recursos entre categorias de despesas, ou de um aumento da produtividade da administração. Três das recomendações abaixo fazem sugestões para ajudar a restaurar a eficiência alocativa através da contenção dos grandes programas de despesas, tais como pensões e serviço da dívida. Uma outra trata a questão da mobilização de recursos. A secção II focalizará melhorias na eficiência produtiva, que sofreu com os efeitos perversos das medidas de emergência de gestão orçamental.

4.5.1. Gerir as relações com os doadores de forma pró-activa e abrangente

55. Comunicando as ambições e planos do Governo durante as discussões, os doadores adquirem uma melhor compreensão da situação, e confiariam mais facilmente na boa vontade mútua nas relações para decidir sobre a ajuda de emergência. O colapso das relações com os doadores em 1999 e 2000, e a transição eleitoral de um governo para o seguinte limitaram significativamente o Governo em 2001, e resultaram em contribuições magras em 2001. Além disso, a gestão cuidadosa dos doadores pode também conduzir a discussões abertas e proficuas da política macroeconómica o que em primeiro lugar podia ter evitado as derrapagens. Medidas práticas para melhorar a coordenação dos doadores incluem a criação de uma pequena unidade na Direcção Geral do Planeamento (ou na Direcção Geral do Orçamento) no MF, com a responsabilidade de mobilizar recursos dos doadores com os quais tem a relação fundamental (i.e. doadores multilaterais) e um mandato para acompanhar todas as contribuições dos parceiros, incluindo para as relações geridas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros.

56. Cortes sob pressão nas despesas prejudicaram programas plurianuais e têm sido infelizmente orientados para todos os tipos de despesas que não sejam despesas domésticas obrigatórias. As despesas de investimento, a área de despesas onde os parceiros são mais activos foram por conseguinte a principal categoria do orçamento a absorver os cortes em 2001.

4.5.2. Manter o controle sobre as maiores rubricas de despesas obrigatórias

57. Uma sequência de acções terá de ser empreendida para se conseguir uma limitação significativa da despesa obrigatória, sem prejudicar a funcionalidade da administração. Primeiro, o recenseamento dos funcionários públicos devia ser completado logo que possível e conduzir a uma identificação dos sectores com as despesas com o pessoal mais elevadas. Segundo, após comparação com os planos sectoriais, o Governo devia adoptar um plano para uma reforma adequada da administração e uma rápida melhoria da sua eficiência.

58. É urgente reafirmar o controlo sobre as despesas sociais e com as pensões públicas. Seria útil discutir as recomendações do estudo do Banco Mundial sobre as pensões a ser realizado e adoptar um esquema de pensões na base de modelos actuariais que confirmam a sua compatibilidade com equilíbrios financeiros de longo prazo.

4.5.3. Limitar a acumulação de responsabilidades contingenciais

59. O Governo deve controlar as suas responsabilidades explícitas ou implícitas. As derrapagens de 1999-2000 foram principalmente o resultado de responsabilidades inesperadas da reestruturação de empresas durante a privatização e de subsídios dos produtos petrolíferos. A dimensão desses gastos foi impressionante e a sua recorrência não pode ser permitida. Nenhuma garantia implícita ou explícita devia ser dada sem a anuência explícita do MF. Instituições cujas responsabilidades líquidas são do Estado deviam publicar as contas regularmente (Uma questão desenvolvida mais aprofundadamente na Secção III).

4.5.4. Reforçar a gestão pro-activa da dívida

60. Será crítico estabelecer um limite máximo para o stock da dívida interna como percentagem do PIB. Esta medida, face à estrutura de maturidade da dívida, enviesada para o curto prazo (menos de um ano), é necessária para mitigar o risco de um serviço de dívida crescente em tempo de taxas de juro elevadas. Este risco aumenta com derrapagens orçamentais, dado que políticas orçamentais expansionistas conduzem à depleção das reservas. Contudo, como noutros países, a dívida interna, com o seu stock líquido e fiável de BTs, não devia ser eliminado, dado que é uma das pedras fundamentais de um sistema financeiro sólido. Isto podia se feito através da activação do Trust Fund offshore, o que requereria uma contribuição em divisas – possivelmente com a ajuda dos parceiros.

61. Ao mesmo tempo, aumentar a maturidade média do stock da dívida ajudará o risco de liquidez. Ajudará também a controlar a volatilidade do serviço da dívida, e pode ser conseguido também através do Trust Fund offshore.

62. É também do interesse das finanças públicas limitar a taxa média de juros dos instrumentos da dívida interna. Dado que os instrumentos da dívida de longo prazo têm presentemente uma taxa de juro mais alta, o seu refinanciamento levaria provavelmente a uma estrutura de maturidade da dívida mais curta. Este efeito colateral mais curto podia ser eliminado através da reactivação do Trust Fund, como nas recomendações anteriores.

SECÇÃO II

MELHORANDO A GESTÃO DA DESPESA PÚBLICA SOB UMA RESTRIÇÃO ORÇAMENTAL APERTADA

63. Derrapagens orçamentais tornaram mais difícil garantir e utilizar recursos de forma eficiente para os sectores prioritários da saúde, educação e agricultura. Aumentos nas pensões e pagamentos de juros estão apertando as dotações para os ministérios sectoriais, enquanto a gestão dos recursos humanos (RH) tem sido afectada pela concentração arbitrária de prerrogativas de gestão no MF. A recorrência de responsabilidades orçamentais não orçamentadas é claramente incompatível com os objectivos de desenvolvimento do país. As dotações para os sectores prioritários mostraram contudo uma resistência encorajadora durante as contracções orçamentais, enquanto parte do PIB ou do orçamento. A eficiência e a eficácia na utilização dos recursos varia com os ministérios. Os dados apontam para uma utilização de recursos geralmente eficiente no sector da educação, mas a qualidade da aprendizagem é limitada. Enquanto a saúde e a agricultura e pescas enfrentam problemas de eficácia e eficiência, que são principalmente o resultado das derrapagens orçamentais em outros sectores, o sector da saúde enfrenta o desafio mais radical de ter de redefinir o seu nível e âmbito de provisão de serviços à luz do aumento da demanda de mais e novos serviços médicos.

64. Esta secção apresenta uma breve visão das prioridades do Governo, analisa a evolução recente na eficiência alocativa, e aponta o efeito das derrapagens na gestão dos RH e na instabilidade institucional. Após isso, análises sucessivas dos três sectores prioritários apresentam os principais desafios com vista a melhorar o seu desempenho numa situação financeira difícil. Os capítulos sobre cada um dos três sectores em análise são concluídos com um conjunto de recomendações práticas.

CAPÍTULO 1

AS PRIORIDADES DO GOVERNO

65. A percentagem do Estado no PIB é regularmente alta, para padrões africanos, como se vê no Quadro 5. É de 37.7% em média entre 1998 e 2002, mas varia de um terço do PIB durante a contracção de 2001, a quase metade no ano anterior, quando não foram controlados os subsídios e custos de reestruturação. Por comparação, é de menos de um terço nos países vizinhos, e muitas vezes mais perto de 20%. O nível de envolvimento do Estado na economia está mais próximo do de um bom número de economias da OECD. Cabo Verde, como elas, aspira a proporcionar níveis relativamente elevados de prestações sociais, e algum envolvimento público em actividades que podiam ter lugar numa base empresarial.

66. O governo de Cabo Verde tem um historial forte de luta contra a pobreza, apoiada por uma forte tradição de planeamento. Logo em 1997, o Governo iniciou o

seu próprio exercício estratégico designado PNLP. O PNLP apoiou-se em três pilares: (i) resposta à insegurança alimentar e pobreza rural através de um programa de trabalhos públicos de alta intensidade de mão-de-obra; (ii) capacitação institucional para os pobres; e (iii) criação de um fundo social de emergência. Existem presentemente três documentos maiores nos quais o Governo se baseia para orientar as suas políticas: (i) as Grandes Opções, um quadro estratégico amplo de desenvolvimento apresentado em 2001; (ii) O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de 2002, que apresenta em maior detalhe as acções e os seus custos; e o DERP intermediário de 2002, que se apoia em todos esses documentos mas que se baseia principalmente nas Grandes Opções.

67. No DERP-I, os cabo-verdianos discutem orientações estratégicas específicas para reduzir a pobreza e promover o crescimento, bem como o processo de redefinição dessas estratégias para a preparação do DERP. A abordagem estratégica de Cabo Verde para reduzir a pobreza assenta nas estratégias já delineadas no PNLP. As cinco Grandes Opções desenvolvidas nessa análise são:

- Promover a boa governação;
- Promover a capacidade empresarial;
- Desenvolver o capital humano;
- Promover o desenvolvimento e a coesão; e
- Desenvolver infra-estruturas básicas e económicas.

68. Ao apresentar estas opções, o DERP-I atribui atenção particular ao objective de melhorar a capacidade produtiva dos pobres. Os cabo-verdianos identificaram duas vias paralelas para resolver esta questão. Primeiro, focalizam na necessidade de melhorar o ambiente para o sector privado conducente ao crescimento. Segundo, focalizam na necessidade de melhorar a infra-estrutura económica e social, especialmente para os pobres. Nisto, dão prioridade à educação, saúde e nutrição. Estas prioridades, são principalmente um compromisso renovado de uma concentração duradoira a favor dos pobres, que coloca os ministérios da educação, saúde, e agricultura e pescas na frente das intervenções públicas. O seu financiamento adequado, em termos absolutos e relativos, e a utilização eficiente dos recursos serão críticos na realização dessas prioridades.

CAPÍTULO 2

EFICIÊNCIA ALOCATIVA

2.1. Execuções sectoriais dos orçamentos de funcionamento e de investimentos

69. A execução orçamental é forte, mas tem variado com os sectores. A secção I apontou uma discrepância entre os dados da planificação e da execução orçamentais (5 pontos percentuais em média) que tem sido maior e mais volátil do que nos países da OCDE. Ademais, taxas de execução agregadas escondem desempenhos divergentes dos

diferentes sectores¹⁷, normalmente como resultado de uma combinação de menores recursos globais e do apoio externo específico de cada sector. Em 1999, o sector da saúde conseguiu implementar apenas 21% da sua dotação para despesas de investimento, o pior desempenho dos três sectores em análise no período em análise. O sector da educação, contudo, sempre implementou mais de três quartos da sua dotação em cada ano. Globalmente, o historial de execução de Cabo Verde é bastante forte, dado que a CFAA determinou que os sistemas orçamentais são funcionais, e provavelmente apresentam uma representação fiel dos níveis e padrões da despesa.

2.2. Análise da despesa baseada na classificação económica

70. A estrutura económica das despesas é baseada numa classificação consoante as características económicas das transacções nas quais os recursos são gastos: despesas de capital, despesas extraordinárias (i.e. despesas de reestruturação) e despesas correntes, que incluem por sua vez vencimentos e salários, outros bens e serviços, pagamentos de juros, subsídios e transferências correntes. Em Cabo Verde, as despesas correntes absorvem cerca de 23% do PIB em média entre 98 e 2002, com um pico em 2000 em 27% devido em grande parte aos subsídios para os distribuidores dos produtos petrolíferos.

71. Vencimentos e salários: Como ilustra o Quadro 2, os vencimentos e salários mantiveram-se largamente constantes como percentagem do PIB de cerca de 10% durante o período 1998-2002. Globalmente, isto representa à volta de três quartos das despesas de funcionamento. Este dado ilustra os esforços do Governo em manter um nível adequado de remuneração dos funcionários públicos enquanto mantendo o controlo sobre a folha de salário. Contudo, dados preliminares do RFP apontam para um aumento no número de funcionários públicos que pode exceder o aumento do PIB (especialmente no sector da educação) – análise mais aprofundada do RFP ajudará a apontar recomendações que ajudariam um recrutamento adequado para apoiar as funções chaves, a manter a atractividade do funcionalismo público, enquanto limitando o seu peso na despesa pública.

72. Bens e serviços: A percentagem de bens e serviços é uma das mais baixas da África sub-sahariana. Culminou em cerca de 1.2 por cento do PIB em 1999 e mergulhou para cerca de 0.8 por cento em 2002. Uma conclusão que pode ser tirada desses números é que uma parte significativa das despesas de funcionamento é incluída no orçamento de investimentos – os projectos financiam não apenas os custos do desenvolvimento mas também parte dos custos recorrentes a eles associados, compensando as baixas dotações do orçamento de funcionamento. Não obstante, os capítulos subseqüentes destacarão a escassez crítica de despesas com bens e serviços essenciais em sectores chaves. Isto aponta para a necessidade de rebalançar dotações entre despesas em bens e serviços, e outro tipo de despesas. Sublinha também a importância de melhorar a eficiência dessas despesas.

¹⁷ As atribuições dos ministros mudam, e têm ocorrido realinhamentos administrativos, tipicamente acompanhando uma remodelação governamental. Contudo, os autores configuraram os números disponíveis para fornecer dados tão comparáveis quanto possíveis entre os anos.

73. *Transferências e subsídios:* são regularmente mais altas do que 5% do PIB. Os primeiros 5% do PIB são um montante incompressível, e abrangem principalmente transferências, tais como atribuição de impostos a níveis mais baixos da administração (principalmente municípios) e consignação de receitas a instituições autónomas. Reflectem o desenho relativamente sofisticado da administração e da afectação de recursos em Cabo Verde. Contudo, em 2001, as transferências atingiram 10% do PIB. Como foi discutido noutra parte deste documento, a despesa adicional (4.7% do PIB) resultou de subsídios devidos aos distribuidores de produtos petrolíferos. O mecanismo pelo qual eles se acumularam foi agora revisto, levando a um retorno desta categoria orçamental a um nível mais gerível.

74. *Despesa de reestruturação:* estes custos são extraordinários por natureza; foram justificados em 1999 e 2000 (2.5% e 7% do PIB respectivamente) pelos custos ligados ao programa de privatização, que assistiu ao desinvestimento do serviço público de água e electricidade entre outros. Os seus níveis muito elevados fazem com que seja crítico evitar a sua recorrência, e por conseguinte apontam para a necessidade de adopção de políticas governamentais pensando no longo prazo. A este respeito, o actual código laboral, que é generoso no tocante a compensações pela rescisão, coloca a possibilidade de uma recorrência dos custos de reestruturação.

75. *Despesa com juros:* Cabo Verde, tal como muitos países na sub-região, afecta uma parte importante da sua despesa a pagamentos de juros (2.8% do PIB em 2002, dos quais 2% cobrem pagamentos internos de juros acumulados na regularização de atrasados), enquanto uma parte significativa do crédito cobre a amortização. O Senegal, em comparação, tem pagamentos de juros de 1.1% do PIB. O serviço da dívida tornar-se-á um item da despesa a seguir de perto, dado que o seu serviço de dívida externa aumentará provavelmente nos próximos anos, à medida que expira o período de graça de dívida externa recentemente contraída em grandes montantes.

76. *Despesa de investimento:* As despesas de capital de Cabo Verde são financiadas principalmente pelos parceiros. A divisão entre despesa de capital e de funcionamento, como apresentada no Quadro 1, é tipicamente um terço para a primeira (à volta de 12% do PIB) e dois terços para a última em média para o período em análise. Nos anos de recuperação da crise de 2000 e 2001, a despesa de investimento diminuiu, em linha com o declínio do sucesso na mobilização de recursos externo. A capacidade do Governo em diminuir a sua despesa de investimento reflecte a sua proporção mais baixa de despesa obrigatória. Esta observação indica que embora muita despesa de capital pudesse ser construída como sendo de funcionamento por natureza (tais como salários nos esquemas de investimento de alta intensidade de mão de obra), a sua maior parte contribui para a despesa não recorrente, uma característica da despesa de investimento. Por conseguinte, a despesa de capital em Cabo Verde resulta provavelmente em grande parte de investimento que (i) ajuda a gerar rendimento para o Estado através de receitas fiscais futuras, (ii) coloca o país num patamar mais elevado de desenvolvimento.

77. Um exame mais de perto do orçamento de investimentos revela que o financiamento local é usado para gerar tanta alavancagem externa quanto possível. Embora a maior parte dos projectos de investimento seja bem alavancada por fundos

externos (até 100% do financiamento é proporcionado por parceiros externos) outros não são em nada apoiados por financiamento de parceiros (tais como um vasto leque de trabalhos de pequena manutenção programados de forma expedita, muitas vezes tendo como objectivo primário o emprego local para comunidades atingidas). A alavancagem média tem sido todavia muito boa nos últimos três anos, com 12 Euros de ajuda externa para cada Euro local gasto em investimentos. Em muitos países sub-saharianos africanos, este rácio é mais perto de 1 para 1. O Governo ganharia grandemente em manter este rácio, enquanto procura realizar progressos na planificação de compromissos plurianuais firmes dos parceiros.

2.3. Análise da despesa por classificação funcional

78. **O segundo tipo de análise focaliza a estrutura funcional das despesas**, que é baseada na finalidade ou função para a qual a despesa é orientada. Como na classificação económica, dados sobre a classificação funcional não estão prontamente disponíveis ou são incompletos. A análise assenta por conseguinte principalmente nos três últimos anos do período de 5 anos em análise, e não abrange os grandes montantes para a reestruturação e subsídios dos produtos petrolíferos que estiveram na raiz do excesso de despesas em 2000. Podem ser distinguidas duas grandes categorias: (i) ministérios sectoriais, entre os quais os sectores sociais, e (ii) ministérios de coordenação, entre os quais o MF, o Ministério dos Assuntos Parlamentares, a Chefia do Governo e a Presidência.

79. **Pagamentos de juros e pensões de aposentação estão desalojando despesas dos ministérios sectoriais.** De 2000 a 2002, os gastos através dos ministérios sectoriais respondem por 12% do PIB para a despesa de funcionamento (cerca de metade da despesa de funcionamento) e 13% para o Programa Plurianual de Investimentos Públicos (PPIP) (a quase totalidade do PPIP). Embora a percentagem da despesa de funcionamento mostre uma ligeira tendência descendente como percentagem no PIB, como no Quadro 2, desde 2000, (um ano eleitoral), é mais pronunciada como percentagem do orçamento. Esta evolução é espelhada na despesa crescente que é feita através dos ministérios de coordenação. Contudo, o aumento dos pagamentos de juros e pensões, que aumentaram gradualmente para 1.7% do PIB em 2002, respondem inteiramente pelo aumento marginal. Excluindo a despesa nesses dois programas, a percentagem do PIB gasta nos ministérios de coordenação e, em média, menos de 6% (menos de 16% do orçamento), e estável. O controlo tanto dos juros, pensões como doutros programas de despesa obrigatória será por conseguinte chave para o financiamento das despesas prioritárias.

Quadro 8: Orçamentos sectoriais, como % do PIB (execução comunicada)

	Ministérios sectoriais			Dos quais sectores sociais			Ministérios de Coordenação			Dos quais juros	Dos quais pensões	Erros e omissões	Total
	Funcion.	PIP	Total	Funcion.	PIP	Total	recurrent	PIP	Total				
2000	12.5	14.0	26.5	7.6	3.5	11.1	8.4	0	8.4	1.7	1.4	12.3	47.2
2001	11.8	11.8	23.6	7.1	3.8	10.9	9.1	0	9.1	2.1	1.4	-1.4	31.3
2002	11.7	13.3	25.0	6.8	3.6	10.4	10.0	0	10.0	2.8	2.0	-0.7	34.3

Fonte: GCV, FMI e estimativas dos técnicos

80. Cabo Verde tem afectado regularmente uma parte importante do seu orçamento aos sectores sociais. Dos três sectores, a educação tem tido a percentagem mais alta em todos os anos, com um pico de quase 27% da despesa em 2001 (8.5% do PIB). Esta parte, como percentagem do PIB, também se mantém bastante estável de ano para ano, devido à importância dos vencimentos dos professores na sua estrutura. A saúde tem tido cerca de 6.5% do orçamento em média¹⁸, o que representa aproximadamente 2.5% do PIB, com pouca volatilidade. Conjuntamente, estes dois sectores respondem em qualquer ano dado, por não menos de 30% da despesa¹⁹, ou 11.0% do PIB. Isto determina as fortes credenciais de desenvolvimento do Governo, dado que poucos países na sub-região afectam tanto aos sectores sociais.

81. O ministério da agricultura e pescas tem tido menos de 9% do orçamento em media, embora com amplas flutuações de ano para ano. Esta volatilidade é devida principalmente a um desempenho irregular na mobilização de recursos externos, enquanto a despesa de funcionamento, como nos sectores sociais, diminuiu como percentagem do PIB. Globalmente, a parte da agricultura no PIB tem contudo mostrado uma tendência crescente de 1998 a 2002 (de 2.6% do PIB a 3.3%).

82. Nos anos de restrição de recursos, as dotações aos três sectores em análise melhoraram como percentagem do orçamento global (perto de 40% em média nos últimos três anos). Isto é principalmente porque as suas despesas são enviesadas para despesas obrigatórias tais como vencimentos, mas também porque são condutas para despesas que são espoletadas por condições económicas desfavoráveis, normalmente associadas com contracções do orçamento global.

83. Há diferenças estruturais notáveis nas despesas de investimento entre os sectores em análise. Enquanto mais de metade da despesa na educação e na saúde é classificada como de funcionamento, na agricultura e pescas é o caso para não mais do que um quarto. Este desequilíbrio, como será discutido posteriormente, ilustra a importância de institutos com autonomia administrativa mas ineficientes que dependem dos projectos do estado para a sua sobrevivência. Este ponto é ainda sublinhado pelo montante desproporcionado de financiamento interno para o desenvolvimento agrícola (cerca de um terço do seu PIP, vs. menos de 10% para todos os sectores juntos em 2002).

84. A justiça, reformas administrativas, as infra-estruturas e saneamento são os outros três sectores que têm dotações de mais de 1% do PIB. As suas dotações são bastante estáveis, e em média (em percentagem do PIB e percentagem do orçamento), 1.6% (5%), 1.5% (4.5%), e 2.0% (6.5%), respectivamente. Juntos, respondem por 15% do orçamento. Todos estes sectores podem justificadamente reclamar que têm um impacto importante na redução da pobreza.

¹⁸ Este número representa a despesa administrada directamente através da Administração Central. Não incorpora as transferências directas aos dois principais hospitais de referência, que cresceram de 205 milhões de Esc. CV em 1998 (equivalentes a 0.4% do PIB) para 305 milhões de Esc. CV em 2002 (equivalentes também a 0.4% do PIB).

¹⁹ Excluindo os subsídios e custos de reestruturação em 2000.

85. Em contraste marcado com outros países na sub-região, a despesa com a defesa é baixa, 2% do orçamento em média (0.7% do PIB), e diminuindo em linha com as dotações correntes dos outros ministérios sectoriais. Além disso, o papel das forças armadas está alargado para garantir a protecção civil, como durante a erupção do vulcão em 1995.

2.4. Derrapagens orçamentais têm efeitos permanentes nas instituições, recursos humanos

86. A atenção dada à planificação de longo prazo é comprometida pela necessidade de cuidar das emergências orçamentais, a tal ponto que o know-how na elaboração de estratégias se perdeu. O Ministério das Finanças, que é também o Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Regional, concentrou-se na estabilização nos dois últimos anos. Embora os seus serviços tenham produzido boas peças de estratégia delineando intenções e acções públicas, há uma necessidade urgente de ligação das necessidades do país ao programa do governo, e em última instância à gestão de recursos. O Ministro das Finanças comprometeu-se a reajustar as suas prioridades, com vista a avançar com o DERP – e a ajuda dos parceiros como é necessário.

87. Derrapagens orçamentais, e a subsequente introdução de normas rígidas que limitam a discricção nas decisões respeitantes a despesas têm efeitos negativos em todos os sectores. A execução incompleta tem efeitos na eficiência produtiva, dado que economias de escala não são realizadas. Tem também efeitos na eficiência alocativa, na medida em que as decisões são tomadas na base de exigências de curto prazo, que não coincidem necessariamente com os padrões alocativos eficientes de longo prazo. A eficácia também é comprometida: acções principais num processo complexo de planificação, que muitas vezes devem ser executadas em sequência e de forma atempada, podem resultar insatisfatórias, ao ponto de comprometerem o resultado projectado. Significativamente, os sectores sofrem mais ou menos das contracções de despesas dependendo da presença do apoio externo, e da natureza da sua despesa (i.e. rubricas caras são difíceis de financiar, e despesas obrigatórias são inevitáveis).

88. Em situações de restrições de recursos, expedientes são mais prováveis. A crescente diferença entre os objectivos e os meios disponíveis criarão situações em que há incentivos para ignorar os procedimentos adequados com o fito de realizar objectivos aproximados. A falta de respeito pelos procedimentos dá muitas vezes lugar a uma cultura de permissividade que é extremamente difícil de inverter, e podia facilmente levar à corrupção. Isto, por sua vez, pode levar a novas restrições procedimentais na utilização de recursos, e assim aumentar a tensão entre objectivos e meios disponíveis.

89. Os Recursos Humanos (RH) são desmotivados pelo trabalho em condições de incerteza, com recursos limitados. Esta preocupação foi repetidamente expressada, e é ilustrada pelo pessoal muito reduzido de todas as unidades de planeamento nos ministérios sectoriais (tipicamente 2 a 3 pessoas), e a grande carência de pessoal do MF, que emprega 478 pessoas em 2002, quando o Decreto-Lei da orgânica do MF prevê 926 pessoas no total. A mobilização de capacidade adequada é ainda afectada pela perspectiva de um ciclo vicioso, em que a insuficiência de pessoal causa disfunções, que

por sua vez não dão aos serviços afectados a reputação para atraírem pessoal de qualidade. Se esta situação não for invertida, podia levar a uma rápida perda de conhecimento institucional. Este risco é maior em Cabo Verde por causa da fraca capacidade da administração e da personalização de certas funções.

90. A existência de uma multiplicidade de estatutos torna difícil a gestão dos RH. Esta situação provoca uma grande mobilidade dos quadros, que procuram posições mais gratificantes e melhor remuneradas. Por exemplo, A Direcção Geral do Planeamento, que tem condições remuneratórias menos favoráveis do que o resto do MF, perdeu 4 dos 8 funcionários deste 2002. A instabilidade é um problema crónico da função pública, e é amplificada pelo reduzido acompanhamento das funções externas de desenvolvimento. O regulamento da função pública autoriza o pessoal a mudar facilmente de função, sem estabelecer um tempo mínimo no serviço. Este vácuo de regulação perturba a continuidade e o seguimento do trabalho na administração pública, e limita fortemente a sua eficácia.

2.5. Recomendações

91. Os efeitos das derrapagens orçamentais na capacidade do Governo de planificar e realizar os seus planos de desenvolvimento são adversos, importantes e permanentes. No contexto do DERP, melhorias processuais deviam ser desenhadas com vista a facilitar a realização de metas do desenvolvimento tais como os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Parte do esforço devia centra-se no desenvolvimento de um Quadro de Médio Prazo da Despesa, (QMPD), baseado nos significativos objectivos das GOP. A vulnerabilidade externa de Cabo Verde justificaria também uma estratégia clara de gestão de risco para os programas de desenvolvimento. Paralelamente, a implementação das principais recomendações da CFAA ajudaria a controlar as ineficiências produtivas, e a permitir reavaliações objectivas da utilidade marginal da despesa sectorial para informar uma revisão ou actualização das GOP e do QMPD.

2.5.1. Reforçar os arranjos institucionais para alinhar os orçamentos de investimentos e de funcionamento:

92. Os actuais arranjos institucionais não contemplam uma simplificação obrigatória de um orçamento relativamente ao outro. Isto deve-se em parte às medidas ad-hoc eficazes adoptadas pelos dirigentes da função pública para a elaboração de um orçamento coerente. Essas medida, que provaram a sua viabilidade, deviam ser reforçadas codificando-as (sob uma classificação orçamental única) e atribuindo-lhes força de lei. Isto forneceria orientações aos novos funcionários e faria a administração mais eficiente.

93. Foi desenvolvido um novo sistema de classificação orçamental. Foi recrutado um consultor que está trabalhando numa base permanente no MF, com uma equipa da Direcção Geral do Orçamento e os ministérios que realizam despesas. O seu papel é o de simplificar as classificações orçamentais para o orçamento de investimento e de funcionamento, e adaptar os processos de preparação do orçamento para integrar de forma consistente os dois orçamentos (com uma mudança da lei orgânica do MF se necessário).

2.5.2. Actualizar e rever as estratégias sectoriais, os objectivos e indicadores observáveis:

94. No contexto do DERP, partir dos objectivos abrangentes do Governo e desenvolver grandes prioridades. Em consonância, especificar a selecção dos programas, apoiados por metas e indicadores observáveis, que serão o nível mínimo de provisão de serviço (i.e. prioridade máxima). Alargar então a combinação de políticas para incluir outras actividades importantes. Finalmente, repetir a operação para incluir actividades de importância marginal.

95. A definição de prioridades é uma tarefa central do Steering Committee do DERP, que é apoiado por um secretariado permanente. Muito trabalho de desenvolvimento de indicadores foi já feito no PND. O secretariado, com o apoio do seu pessoal permanente de 4 funcionários, tem a prerrogativa de fazer propostas de prioridades para discussão, e de desenvolver aspectos técnicos da implementação, tais como indicadores (em parceria com o INE).

2.5.3. Determinar os custos do programa de actividades para integrar num quadro orçamental:

96. Este orçamento devia cobrir tanto projectos de investimento como despesa de funcionamento. A RDP devia fornecer informação para definir os custos da combinação de actividades para os objectivos de política. Repetir este exercício para os próximos três a cinco anos e usar esta informação para reavaliar a viabilidade do nível mínimo de provisão de serviço. Não devia contrariar o quadro macroeconómico, tal como contemplado no trabalho de programação do FMI, e no modelo macroeconómico descrito abaixo.

97. A determinação dos custos do programa de actividades é uma responsabilidade dos principais ministérios que realizam despesas, cada um dos quais tem um representante no Steering Committee do DERP. Assistência técnica adicional será necessária em certos ministérios ou instituições para actualizar a RDP e derivar as estimativas indicativas dos custos para informar a sua escolha de prioridades.

2.5.4. Desenvolver a capacidade de previsão de receitas para prever um envelope teórico:

98. Deviam ser desenvolvidas as capacidades necessárias nas Direcções Gerais do Planeamento e do Orçamento do MF. Há duas áreas de concentração. A primeira é modelização macroeconómica, cujo propósito é projectar as receitas fiscais com base nos parâmetros macroeconómicos fundamentais tais como a actividade económica. A outra é a coordenação dos parceiros. Uma unidade centralizada no MF podia gerir as relações com os parceiros, e desenvolver uma visão abrangente das contribuições externas no médio prazo, assim como uma avaliação da sua probabilidade – uma avaliação desta proposta devia ser disponibilizada pelo consultor para o orçamento, e discutida pelas partes interessadas (o Governo e os parceiros).

99. A formação do pessoal e o desenvolvimento do modelo estão a ser levados a cabo por um modelizador experiente. O consultor acompanhou o pessoal a uma sessão de formação no exterior, com vista a integrar os resultados do modelo no processo de preparação do orçamento.

2.5.5. Identificar os riscos, especialmente os relativos ao controlo de despesas, à disponibilização efectiva do nível mínimo de serviço:

100. Identificar as medidas atenuantes, tais como o mapeamento da combinação de políticas com o risco mais baixo para alcançar o nível mínimo de serviço (não necessariamente o mais barato). Outros factores mitigadores do risco incluem a capacidade do sector privado entrar, e a disponibilidade dos parceiros para alterar as suas dotações em circunstâncias específicas.

101. A gestão do risco a nível da combinação global de políticas é uma responsabilidade do Governo como um todo. O secretariado permanente do Steering Committee do DERP, no contexto das suas propostas de prioridades sectoriais, tem a desempenhar um papel de coordenação compilando combinações de políticas alternativas e apresentando-os à apreciação do Steering Committee do DERP, e em última instância ao Governo.

2.5.6. Acelerar o ritmo das reformas da gestão dos Recursos Humanos:

102. A administração está actualmente a levar a cabo um recenseamento de funcionários públicos já muito atrasado. O recenseamento devia levar à criação de um ficheiro único de dados para toda a administração pública. Estudos específicos baseados nesses dados deviam ser levados a cabo para melhorar a afectação dos recursos humanos, e o trabalho relativo ao cálculo dos vencimentos, promoções e progressões.

103. Rever o quadro orgânico do MF. Ajustar o número de dirigentes e funcionários, levando em consideração as exigências das reformas administrativas em curso (ver a secção III, capítulo 7), e os custos da redução do pessoal, se for o caso.

104. Rever os regulamentos de pessoal dos vários serviços. Fazer propostas para melhorar os planos de carreiras; rever e racionalizar o uso dos diferentes quadros administrativos.

CAPÍTULO 3

RECENTRANDO O FINANCIAMENTO DA SAÚDE PÚBLICA NOS POBRES

3.1. Resultados da saúde

105. Os indicadores de saúde de Cabo Verde comparam-se favoravelmente a países com níveis similares de rendimento (Quadro 9) e ultrapassam os da maioria da África sub-sahariana (ASS). Por exemplo, a esperança de vida à nascença de Cabo Verde – 69 anos – é o terceiro mais alto da África, ultrapassado apenas pelas Maurícias e as Seychelles. Igualmente, as suas taxas de mortalidade pós-natal e infantil e – 37 e 48 respectivamente, são os terceiros mais baixos do continente.²⁰ Cada vez mais, as doenças não transmissíveis ganham importância. Cabo Verde, em média, perde 13.6 anos de vida saudável e produtiva por causa da doença no caso dos homens e 11.3 anos no caso das mulheres; um dos maiores na região. Por outras palavras, as pessoas vivem mais tempo, mas uma parte significativa dessa vida é passada de má saúde. Isto tem um impacto tanto no crescimento económico como custo para o sistema de saúde.²¹

²⁰ Tenha-se em conta que diferentes fontes citam TMI diferentes. O anexo do “Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2005” do Governo aponta uma TMI de 29 em 1999 e 23 em 2000. A mortalidade sub 5 é indicada como sendo 37 em 99 e 28 em 2000. Esses dados são os mais fidedignos disponíveis embora números oficiais citados em Cabo Verde para TMI é 29 óbitos por 1000 nados vivos, e a mortalidade sub 5 é

²¹ Organização Mundial da Saúde, Indicadores País, dados para 2001; publicados em 2003

Quadro 9: Indicadores de saúde seleccionados de países comparáveis

	Esperança de vida à nascença (2000)	Despesas de Saúde totais per capita (US\$ correntes, 1995-00)	Despesas de saúde per capita PPP, internacional \$(1995-00)	Despesas Públicas como % do PIB 1995-00	Pop. por medico	Pop. por cama de hospital	Taxa de mortalidade de infantil (po1000 nados vivos)	Mortalidade de sub 5 (por 1000 nados vivos)
ASS	47	29	89	2.5		1304	91	162
ASS, excl. RAS	46	13	40	1.7		1304	92	165
Benin	53	11	29	1.6	17546	4280	87	143
Botswana	39	191	267	3.8	4274	635	58	99
Burkina Faso	44	8	36	3.0	26315	706	104	206
Cabo Verde	69	30	119	1.8	5845	634	37	48
Gâmbia	53	10	56	3.4	28244	1637	73	..
Gana	57	11	85	2.2	16132	685	58	112
Guiné Bissau	45	9	..	2.6	6025	677	126	211
Mali	42	10	30	2.2	15993	4167	120	218
Maurícias	72	134	302	1.9	1176	325	16	20
São T&P	65	8	..				46	62
Senegal	52	22	61	2.6	10529	2490	60	129
Seychelles	72	440	..	4.1	757	...	9	14
África do Sul	48			3.7	1776	...	63	79
Swazilândia	46			3.0	6636	...		

Fonte: Indicadores de Desenvolvimento da África, Banco Mundial, 2003

106. **Embora as doenças não transmissíveis estejam aumentando e geralmente a incidência de doenças infecciosas esteja diminuindo**, os surtos recentes de cólera indicam que o país não pode abandonar os seus esforços no controlo de doenças infecciosas (Quadro 10). Antes pelo contrário, deve aumentar os seus esforços na prevenção de doenças não transmissíveis. Os recentes surtos de doenças endémicas dão uma ideia dos problemas que estão paralisando o sistema de saúde pública, todos associados com recursos limitados. O momento dos surtos corresponde a um declínio contínuo das taxas de vacinação e problemas organizacionais. Especificamente, o Governo tem tido mais dificuldades do que se esperava em dispensar as campanhas de vacinação dirigidas por doadores, visto que requer financiamento interno de vacinas e gestão de stocks. A resposta rápida foi dificultada pela ausência de stocks suficientes de medicamentos, que não tinham sido compradas por razões orçamentais.

Quadro 10: Casos comunicados de doenças infecciosas em Cabo Verde

	1997	1998	1999	2000	2001
Malária (espécie local)	4	9	83	128	100
Malária (importada)	14	32	7	10	15
Meningite (exc. tipo meningocoque)	190	82	81	232	392
Poliomielite	0	0	0	56	1
Cólera	2	204	18	0	0
Febre tifóide	240	285	142	239	300
SIDA	39	43	64	75	40
Sífilis	323	339	314	335	256

Fonte: MS (GCV)

107. **Os excelentes resultados de Cabo Verde, escondem disparidades regionais significativas.** Além disso, as taxas, de acordo com os registos, variam entre as ilhas, assim como entre as zonas urbanas e rurais (Quadro 11) e consoante os níveis de rendimentos. O Governo informa que as principais razões destas disparidades residem fora do sistema de saúde em si, mas em vez disso são uma função do acesso a água potável, saneamento e nutrição das crianças.²²

Quadro 11: Taxas de mortalidade (TM) infantil e sub-5 em Cabo Verde

	1988-1993			1993-1998			2001	2001
	Urbana	rural	Total	Urbana	rural	Total	ASS	PD
TM Neonatal (< 1 mês)	18	19	19	14	9	11		
Post-neonatal TM (1-11 meses)	27	21	23	18	22	20	106	61
Su-5 TM (12-59 meses)	16	14	15	5	17	12		

Fonte: GCV

3.2. Recursos da saúde e sua utilização

108. **Em comparação com outros países em África, a cobertura dos serviços de saúde em Cabo Verde é boa.** A distribuição do pessoal e dos estabelecimentos de saúde pública é de um modo geral proporcional à população das várias ilhas, com excepção dos dois hospitais principais (Quadro 12). Isto aponta para uma repartição bastante equitativa entre as ilhas, e uma afectação eficiente de recursos no espaço. Há, em média, um médico por 5845 habitantes e uma cama de hospital por 634 habitantes (Quadro 1)²³. Os cuidados primários de saúde estão organizados a nível municipal, em 106 postos sanitários e 19 centros de saúde. A nível intermédio, oito hospitais regionais oferecem serviços comparáveis aos dos centros de saúde, mas com 2-3 médicos e capacidade limitada em camas. Serviços secundários e terciários são prestados em dois hospitais centrais de 200 camas na Praia (Hospital Agostinho Neto - HAN) e no Mindelo (Hospital Baptista de Sousa - HBS). Quando o tratamento não é disponível em Cabo Verde, pode ser ordenada evacuação para Portugal. Os custos de transporte aéreo são suportados pelo Governo de Cabo Verde, enquanto os custos em Portugal são absorvidos pelo Governo de Portugal no contexto de um acordo de cooperação bilateral.

²² GCV, I-PRSP

²³ Revisão das Despesas Públicas da Saúde

Quadro 12: Distribuição e pessoal dos PPSS em Cabo Verde em 2002

	Postos Municipais de Saúde	Centros Municipais de Saúde	Hospitais Regionais	Hospitais Centrais
Brava	4	1		
Boa Vista	6	1		
Sao Vicente	4	2	1	1
Santo Antao	33	2	2	
Santiago	46	8	3	1
Sao Nicolau	11	2		
Fogo	15	1	2	
Maio	6	1		
Sal	3	1		
TOTAL PPSS	106	19	8	2
Total médicos	0	34 (s/ 6 estrangeiros)	20 (s/ 8 estrangeiros)	106 (s/ 38 estrangeiros)
Total enfermeiros	111	22	28	123

Fonte: GCV

3.3. Política de Saúde

109. O sistema de saúde de Cabo Verde foi construído assente no princípio da gratuidade dos cuidados de saúde para todos. O Governo adoptou os ODM como seus objectivos e tem feito bom progresso com vista à sua realização. Desenvolveu uma estratégia concentrada na saúde reprodutiva e infantil, prevenção de doenças, questões estruturais e recursos humanos. Objectivos, metas, estratégias, e indicadores de acompanhamento foram identificados para cada área. Contudo, as rubricas de dotação orçamental reflectem a incompatibilidade entre o princípio de cuidados de saúde gratuitos incondicionais e uma estreita concentração estratégica. O PIP e a estrutura administrativa existente do Ministério da Saúde, fornecem indicações sobre a natureza da despesa: (i) saúde maternal e infantil; (ii) doenças endémicas e epidémicas, incluindo a SIDA; (iii) prevenção; e (iv) cuidados paliativos para doenças incuráveis.

3.4. *Distribuindo recursos públicos de forma demasiadamente escassa: a crescente discrepância entre o financiamento público dos cuidados de saúde e a procura*

110. Sinais da tensão entre a procura e a oferta estão ficando mais óbvios e prendem-se todos ligados com recursos limitados. Baixos salários são citados como as principais razões para o desenvolvimento concorrente da prática privada de quase todos os médicos em exercício no sector público. Com base em experiências de outros países, esta prática é uma evolução relativamente perigosa, porque os médicos tendem a remeter os pacientes para a sua prática privada, encarecendo os custos globais dos cuidados de

saúde e reduzindo o controlo governamental sobre a quantidade e a qualidade dos serviços de saúde prestados. O Estado está tomando consciência destas disfunções, e está tentando remediar os défices críticos de pessoal com soluções temporárias, tais como o acordo de cooperação com Cuba disponibilizando médicos formados. Esses médicos estão estacionados principalmente nos dois principais hospitais, mas deslocam-se de tempo em tempo a centros de saúde para levar as suas especialidades a áreas mais remotas²⁴.

111. Tendências nas afectações dentro Ministério da Saúde também apontam para problemas que se prendem com recursos limitados. Em Cabo Verde, vencimentos e salários do pessoal no sector da saúde representam cerca de 45% da dotação do sector, mas até 55% da execução orçamental do sector entre 1998 e 2002. Embora isto pareça ser uma distribuição equilibrada de recursos, a pressão para gastar com o pessoal mais do que inicialmente planificado aponta para défices em outras rubricas cujas consequências não são imediatamente visíveis. Entre essas rubricas estão os medicamentos, para os quais há uma discrepância crescente entre as necessidades expressas e as dotações (ver Quadro abaixo). Taxas de vacinação decrescentes e surtos recentes de poliomielite e meningite em 1999 e 2000 são consequências óbvias. Visivelmente a resposta rápida foi dificultada pela ausência de stocks suficientes de medicamentos, que não tinham sido comprados por razões orçamentais.

Quadro 13: Orçamentos de medicamentos (em 000 ECV)

	1999	2000	2001	2002
Pedido	167,216	193,389	202,607	187,179
Dotação	147,500	100,000	100,000	100,000
Execução	125,333	115,992	104,989	ND

Fonte: GCV

112. Os recentes surtos de doenças endémicas estão também correlacionados com um desengajamento da prevenção, uma outra actividade para a qual o sub-financiamento não tem efeitos imediatos, mas consequências dramáticas. O Centro Nacional de Desenvolvimento Sanitário (CNDS), a unidade responsável pela comunicação de massa e prevenção, foi criado a pedido das NU, e desenvolveu um amplo leque de actividades de disseminação de informação, as quais foram todas bem implementadas. Embora haja poucos dados sobre os efeitos finais dessas actividades, a experiência em países similares através do mundo aponta para resultados fortes (especialmente em relação às DST e nutrição). Quando o financiamento se tornou escasso, porque as NU reduziram o seu apoio, o CNDS reduziu as suas actividades.

²⁴ Os médicos cubanos são estimados pela população, que acha fácil comunicar com eles, e saúda indivíduos altamente treinados que raramente tiveram oportunidade de encontrar.

Quadro 14: Taxas de vacinação em Cabo Verde

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BCG	83.8	86.9	80.4	84.3	75.5	66.3
Polio	77	79.4	76.7	79	69.6	67.2
Vacinação completa	64.2	66.6	70	61	61.4	55.7

Fontee: GCV

113. **Um outro indicador de problemas com a oferta é o facto das taxas de ocupação nos dois hospitais gerais ultrapassarem os 80%**, sugerindo que possa haver alguns défices. Contudo, faz falta mais informação sobre a utilização dos serviços de saúde e é essencial para a formulação recomendações de políticas robustas. Informação adequada sobre a utilização é crítica para a planificação, seguimento e avaliação, sugerindo que a falta de um sistema de informação funcional pode ser uma das grandes fraquezas do sistema.

3.5. Financiamento público dos cuidados de saúde

114. **Na primeira fonte de financiamento dos cuidados de saúde, nomeadamente o orçamento público de saúde, o financiamento é disponibilizado através da afectação de recursos gerais do Governo aos estabelecimentos de saúde.** Os mecanismos de financiamento variam com o nível de prestação de cuidados de saúde. Todos os estabelecimentos de saúde prestando cuidados primários e secundários de saúde são financiados principalmente pelo Tesouro. Os beneficiários incluem todos os indigentes, trabalhadores por conta própria (incluindo a maioria da população rural) e funcionários públicos. No caso dos funcionários públicos, 2% dos seus salários são retidos, em contrapartida dos quais eles e os seus familiares vivendo sob o mesmo tecto têm acesso aos estabelecimentos públicos dos serviços de saúde (assistência médica e fornecimento de medicamentos, quando disponíveis) sem custos além da comparticipação simbólica.

Quadro 15: Orçamento do sector da saúde (execução), como % da execução global do orçamento

	1998	1999	2000	2001	2002
Total das despesas de saúde	6.9%	5.9%	6.5%	7.3%	6.5%
Despesas de funcionamento da saúde	5.5%	5.4%	5.7%	5.8%	4.7%
Despesas de investimento da saúde	1.3%	0.5%	0.8%	1.5%	1.8%

Fonte: GCV, FMI, estimativas dos quadros técnicos

Quadro 16: Orçamento do sector da saúde (execução), como % do PIB

	Saúde			Orçamento		
	Despesa de funcionamento			PIP	Total	Total
	Vencimentos & Salários	Bens & Serviços	Transferências			
1998	-	-	-	0.5%	2.6%	37.9%
1999	-	-	-	0.2%	2.2%	37.1%
2000	1.5%	0.1%	0.5%	0.3%	2.4%	37.1%
2001	1.4%	0.1%	0.5%	0.5%	2.5%	34.4%
2002	1.4%	0.0%	0.4%	0.7%	2.5%	38.4%

Fone: GCV e estimativas dos técnicos

115. **A segunda fonte de financiamento é um esquema de segurança social gerido pelo “Instituto Nacional de Providência Social” (INPS).** O INPS é uma instituição pública com autonomia financeira para a qual todos os empregados do sector privado (incluindo as paraestatais) devem contribuir 8% do seu salário bruto, com uma contribuição complementar de 15% do salário bruto pelo empregador. Isto cobre tanto as pensões como a saúde. Em 2000, havia aproximadamente 79,300 beneficiários, ou perto de 20% da população. A afiliação no INPS paga aos pacientes 75% de todas as despesas médicas (consultas e medicamentos comprados nos hospitais e farmácias)²⁵. Os beneficiários do INPS usam os estabelecimentos públicos, para os quais o INPS contribui 100 milhões de ECV, 60 milhões ao Tesouro e 40 milhões directamente aos hospitais. Embora não estejam disponíveis informações sobre os custos, parece pouco provável que essa contribuição, aproximadamente 8 por cento do orçamento total da saúde em 2001, seja suficiente para cobrir os custos totais da utilização dos serviços por esse grupo. Contudo, é provável que o jovem esquema de pensões esteja a subsidiar de forma cruzada o esquema de saúde do INPS, que também compensa directamente os afiliados por medicamentos. Além disso, parece que se estão tornando frequentes pedidos de reembolso fraudulentos ao INPS por medicamentos comprados nas farmácias, com impacto nas contas do INPS.

116. **A terceira fonte de financiamento são as taxas pagas pelos utentes.** Para enfrentar o nível acrescido de serviços procurados pela população, o Governo instituiu uma pequena comparticipação (50 esc. CV) para todas as consultas médicas e medicamentos fornecidos pelo sector público, independentemente da cobertura do paciente. Todos os estabelecimentos públicos arrecadam algum rendimento de taxas que cobram pelo acesso aos serviços (i.e. uma comparticipação única de 50 esc. CV), ou serviços julgados não estritamente necessários, tais como quartos individuais. Esta fonte de fundos é magra a nível municipal (e.g. poucos milhares de escudos por ano para os postos sanitários), mas pode atingir proporções significativas no segundo nível (i.e. 7.000.000 esc. CV para o hospital regional de Santa Catarina), e torna-se crítica para os dois hospitais centrais (cerca de 40.000.000 esc. CV para o HAN e 15.000.000 esc. CV

²⁵ Além disso, para todos os serviços médicos prestados por instituições públicas, o INPS paga anualmente uma soma única de 100 milhões de Esc. CV ao Governo.

para o HBS em média entre 1998 e 2002)²⁶. Contudo, o propósito da comparticipação é mais o de induzir alguma auto-selecção entre os potenciais pacientes, e evitar consultas fúteis, do que cobrir os custos do sistema público de saúde.

3.6. Recomendações

117. **Melhorar a recolha de informação essencial sobre a saúde.** Há uma surpreendente falta de informação sobre a utilização e as despesas dos serviços de saúde em Cabo Verde. Esses dados são essenciais para o seguimento básico e a avaliação do sistema assim como para a gestão quotidiana. Isto sugere que podem ser necessários investimentos em sistemas de informação da saúde em todos os níveis do sistema. Uma primeira tarefa seria a de explicitar os custos dos cuidados de saúde compilando e reconciliando a contas de todos os pontos de prestação de cuidados de saúde, dos pequenos postos sanitários aos hospitais e às práticas privadas florescentes. Este esforço precisa ter em conta componentes tais como o desenho de contas simplificadas, o custo da contabilidade detalhada (especialmente para pequenas unidades e práticas privadas) e a adaptação de sistemas TI para os pontos maiores de prestação de cuidados de saúde.

118. **Elaborar uma estratégia de médio prazo abrangente orientada para os ODM, e cobrindo os custos dos cuidados de saúde.** Cabo Verde deve gerir a “transição epidemiológica”, e por conseguinte enfrentar novos desafios sanitários enquanto consolidando as conquistas do passado. O seu perfil epidemiológico está-se aproximando ao dos países mais ricos do mundo com taxas crescentes de doenças não transmissíveis e taxas decrescentes de doenças infecciosas. Contudo, como visto nos recentes surtos do sarampo e da cólera, o país não pode permitir-se afrouxar inteiramente os seus programas de doenças contagiosas. Consequentemente, será um desafio com as autoridades a trabalhar em ambas as frentes. Parte da solução residirá na identificação e selecção das patologias e tipos de intervenções que o Governo e o INPS aceitarão cobrir na totalidade ou em parte (possivelmente desenvolvendo o uso da comparticipação, e aumentando a quantia da comparticipação por tipo de tratamento procurado – mais para a aflicção de pessoas ricas e menos para a aflicção de pessoas pobres). À medida que se desenvolve o sector privado, e presta cuidados adequados para certas especialidades, o sector público devia considerar a eliminação gradual da sua prestação directa de alguns serviços, enquanto desenvolvendo a regulação do sector privado.

119. **Desenvolver uma estratégia abrangente de recursos humanos para o sector da saúde.** Há várias indicações de que o país podia beneficiar de um estudo abrangente do Mercado de trabalho e subsequente política de recursos humanos. De particular importância será a futura regulação da prática privada.

120. **Continuar a mover em direcção à segurança social:** O impulso de política do Governo no financiamento da saúde é o correcto: concentração do financiamento público nos mais pobres e movimento em direcção a um sistema de segurança social para aqueles

²⁶ A receita dessas taxas aparece nas contas dos dois hospitais, que registam a gestão dos fundos para os quais a decisão de despesa foi devolvida aos hospitais (i.e. dotações e taxas). Há pouco controlo relativamente à autenticidade dessas contas. Para o HBS, o rendimento proveniente de taxas é registado como 15,000,000 Esc. CV de 1998 a 2002.

que são capazes de pagar. Contudo, está claro que há fraquezas no sistema que têm de ser ultrapassadas. Uma análise abrangente do sistema de segurança social seria útil, com opções tais como a separação do fundo de pensões, integração dos funcionários públicos no esquema do INPS, aumento das taxas de compensação, e entrada em contratos de desempenho com prestadores públicos e privados, todas merecendo consideração.

121. **Melhorar a orientação do financiamento do sector público.** Sem dados do inquérito às despesas das famílias é difícil determinar a extensão em que o financiamento público atinge os mais necessitados, mas esforço adicional precisará de ser feito para alcançar bolsas de pobreza, importante para a melhoria dos indicadores de saúde assim como para garantir a protecção financeira e evitar a pobreza. De um outro ponto de vista, o combate à fraude é também crítico para a afectação orientada de recursos limitados. Há margem para o reforço dos controlos na prestação dos serviços e medicamentos para os afiliados dos pedidos de reembolso do INPS. Um inquérito de acompanhamento forneceria informações úteis para identificar as fugas.

CAPÍTULO 4

EDUCAÇÃO: MANUTENÇÃO DO DESEMPENHO DA DESPESA PÚBLICA FACE A UMA DEMOGRAFIA EM MUTAÇÃO

4.1. Uma situação em rápida mudança

122. **Uma população mais jovem e mais educada.** A alfabetização em Cabo Verde é relativamente boa. É de 73.8 por cento da população com mais de 15 anos de idade, e de um modo geral equilibrada pelos géneros. Este significativo resultado será um elemento fundamental para o crescimento económico de Cabo Verde. Ao mesmo tempo, a idade média dos cabo-verdianos tem diminuído de forma constante. A população tem crescido a um ritmo anual regular de 2.4 por cento entre 1990 e 2000, para atingir 432,000 habitantes. Esta evolução contribuiu para uma idade média muito jovem, de 17.3 anos. Há por conseguinte uma procura rapidamente crescente de educação, à medida que coortes maiores de alunos se inscrevem nas escolas primárias e secundárias.

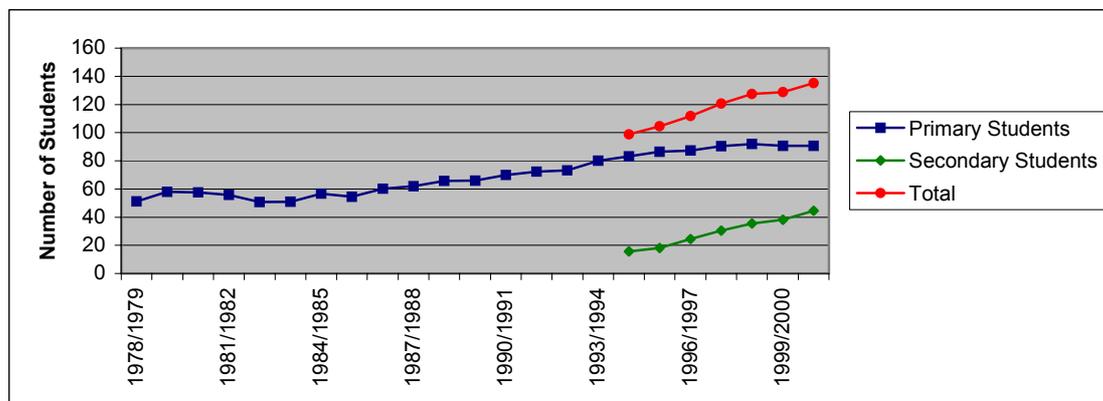
123. **A população está também mudando de áreas rurais para áreas urbanas,** se mais razões não houvessem porque as aglomerações urbanas estão-se expandindo na pouca terra arável existente. Actualmente 25% da população vive na Praia, 20% no Mindelo, e 9% nas outras cidades. Os níveis de rendimento variam significativamente entre as ilhas, tal como também a densidade populacional. Tal como é o caso na maior parte dos países, os municípios urbanos oferecem acesso mais fácil à educação, a uma população que já é geralmente mais rica. Contudo, as especificidades geográficas do arquipélago fazem com que seja especialmente desafiante garantir boa instrução em áreas montanhosas remotas.

4.2. O desempenho contrastado do sistema educativo de Cabo Verde

124. **A frequência do ensino básico é generalizada e a procura da educação secundária está crescendo rapidamente.** Na sequência da decisão do Governo de 1997 de introduzir o ensino primário obrigatório de seis anos, Cabo Verde alcançou rapidamente a inscrição primária universal com uma taxa líquida de inscrição primária de cerca de 96%, e uma ampla equidade entre os géneros. Seguindo uma tendência similar, a inscrição na educação secundária, especialmente no primeiro ciclo (classes 7 a 8) cresceu dramaticamente nos últimos poucos anos de 16000 em em1994-95 para 44,000 em 2000-01. Hoje, um pouco menos do que dois terços dos estudantes inscritos estão na escola primária, enquanto um quarto está na escola secundária (ver Figura 1). Os estudantes restantes estão seja na escola primária, seja na formação profissional sob a autoridade do ME. Dentro de 6 anos, se a progressão pelo sistema educativo continua com pouco atrito, as escolas secundárias teriam de acomodar até 90.000 alunos, o dobro da inscrição actual²⁷.

²⁷ A inscrição bruta no ensino secundário é 63% em 1998, tendo crescido de 23% em 1993.

Gráfico 2: Número de estudantes do ensino primário e secundário em Cabo Verde



Fonte: Ministério da Educação, Cabo Verde

125. **Equidade entre as regiões no acesso à educação está-se tornando um caso no ensino secundário, enquanto algumas iniquidades mantêm-se no ensino básico** (ver quadro 17). Embora haja em média escolas primárias bastantes para acomodar o coorte total dos alunos inscritos (a média nacional alunos/sala de aula é 25), na realidade nas áreas remotas e pobres os estabelecimentos escolares não correspondem aos padrões normais e são escassos. A dispersão da população em algumas áreas do país torna custoso para o Estado garantir a mesma qualidade do ensino em toda a parte. Muitas escolas primárias no campo são escolas satélites ligadas a uma escola nuclear. Dada a falta de instalações, 90 por cento das escolas primárias e 100 por cento das escolas secundárias funcionam em dois turnos. A população estudantil média por escola é de 1,290 o que é muito elevado e geralmente inadequado para um país cuja população está espalhada por nove ilhas. Nestas condições, será impossível alargar o dia escolar e o número de horas de tempo de instrução por aluno o que é um factor chave para melhorar a qualidade da aprendizagem. Na educação secundária, entre as 29 escolas (mais quatro escolas secundárias técnicas), apenas sete escolas oferecem os seis anos do secundário e seis escolas apenas oferecem o 7º e o 8º anos. Estima-se que menos de 50% das escolas secundárias têm o espaço e o equipamento²⁸ necessários para funcionarem de acordo com o nível mínimo necessário. Estas questões de acesso e de capacidade obrigam os estudantes que querem continuar no secundário a deixar as suas famílias e a inscrever-se em internatos²⁹. Para satisfazer a crescente procura de educação secundária, o ME considera a construção de mais escolas, acrescentar um ciclo secundário inferior a escolas primárias já existentes e transformar algumas escolas primárias em escolas secundárias.

²⁸ Salas de aula, escritório administrativo, laboratório, salas especializadas, e instalações desportivas.

²⁹ Alguns apoios são disponibilizados a estudantes que não têm acesso a escolas secundárias na sua localidade.

Quadro 17: Professores e instalações escolares (2000/01)

	Primário	Secundário
Pessoal docente	3,214	1,818
Escolas	420	33
Salas de aula	1,796	654

Fonte: Ministério da Educação

126. **A melhoria na qualidade da educação não acompanhou o progresso na cobertura escolar.** Dados publicados pelo Instituto Pedagógico em 1997/98 mostravam que 61 por cento dos alunos da 4ª classe tinham dificuldades em escrever um texto com alguns elementos de criatividade, enquanto 58% dos alunos da 4ª classe mostravam dificuldades resolvendo problemas com algum nível de abstracção. Assim, embora aproximadamente 92 por cento dos alunos dos seis aos 11 anos de idade completem o ensino primário e 80 por cento dos alunos passem o exame final do ciclo primário, o desempenho académico global da maioria dos estudantes não é adequado. De facto, é difícil fazer um juízo informado da quantidade e da qualidade da instrução adquirida pelos alunos no ciclo de ensino primário, porque não há uma avaliação da dificuldade e/ou selectividade do exame.

127. **Qualificações insuficientes do pessoal docente e falta de apoio pedagógico real estão provavelmente entre os factores chaves explicando o fraco desempenho do sistema educativo.** Por exemplo, entre os professores das escolas primárias, 36 por cento têm a qualificação para ensinar até a 6ª classe; 33 por cento até a 4ª classe e 31 não têm nenhuma classificação. No ensino secundário, 26% do pessoal docente não tem nenhuma qualificação e 16% têm qualificação insuficiente. Outros factores, tais como a falta de materiais de ensino e de aprendizagem e mau ambiente de aprendizagem, especialmente nas áreas pobres e remotas, contribuem para diminuir a qualidade da educação.

128. **Apesar das elevadas taxas de sobrevivência, especialmente no ensino primário, a eficiência interna do sistema educativo podia ser melhorada.** As taxas de reprovação são moderadamente altas reflectindo ineficiência no seio do sector educativo³⁰ (ver Quadro 18). Os alunos levam, em media, 6.4 anos para concluir o ensino primário com 52 por cento dos rapazes e 57 por cento das meninas concluindo nos 6 anos necessários. Os índices relativamente baixos de abandono (por volta de 2 por cento) fazem com que 89 por cento dos rapazes e 92 por cento das meninas sobrevivam até a sexta classe. Estimativas indicam que as taxas de abandonos e de reprovações são elevadas para rapazes e meninas no secundário inferior e superior.

³⁰ A taxa de repetição na 2ª e 4ª classes era superior a 20 por cento e estimada em 12 por cento na 6ª classe em 1998.

Quadro 18: Indicadores de educação (Ano lectivo 2000/01)

	Primary	Secondary
Taxa bruta de inscrição	117%	64%
Taxa líquida de inscrição	96%	55%
Taxa de entrada na 1ª classe	105%	84%
Taxa de transição para o ciclo seguinte	70%	
Taxa de passagem na última classe do ciclo	86%	67%
Taxa média de reprovação	12%	22%
Taxa média de abandono	2%	11%

Fonte: Ministério da Educação , 2003

129. **O sistema educativo está orientado para a produção de um número significativo de estudantes com educação secundária incompleta.** Em Cabo Verde, a taxa de transição inter ciclos (taxa de sobrevivência da última classe do primário para o primeiro ano do secundário) para um rapaz é de 96 por cento e 92 por cento para uma menina. Estas taxas de transição são encorajadoras no contexto do fluxo estudantil geral. Contudo, a progressão estudantil no ciclo secundário é inadequado. As taxas de sobrevivência no ensino secundário³¹ são 34% e 36% para rapazes e meninas respectivamente. A ineficiência é também evidente no facto de que cerca de 43% dos rapazes e 44% das meninas completam finalmente a escola secundária inferior e de todos os diplomados do secundário inferior. Tais taxas implicam um sistema que selecciona através de um processo de elevados abandonos no ciclo secundário. A inscrição começa a diminuir rapidamente após o 8º ano. Por outras palavras, taxas elevadas de transição e baixas taxas gerais de sobrevivência indicam que a maioria dos alunos abandona nos ciclos, especialmente no ciclo de educação secundária. Isto pode ser devido a uma percepção generalizada de retornos marginais decrescentes para cada ano de escolarização acima da média para a população e aos estudantes procurarem activamente emprego enquanto estão na escola, e abandonam logo que garantem emprego. Uma outra consequência destas taxas de sobrevivência é que diminuem significativamente o número total de estudantes elegíveis para educação pós secundária influenciando assim tanto a quantidade como a qualidade da educação superior. Isto, por sua vez, afecta a oferta futura e a qualidade dos serviços profissionais no mercado de trabalho, o que tem impacto directamente no crescimento de longo prazo futuro da economia. Finalmente, este nível da eficiência tem implicações em termos de custos que ficarão muito difícil de suportar à medida que a educação secundária se expande.

³¹ Definidas como percentagem de alunos que alcançam o 12º ano para cada 1000 alunos que entram o 7º ano do secundário.

Gráfico 3.: Método de coorte reconstruído, 1998

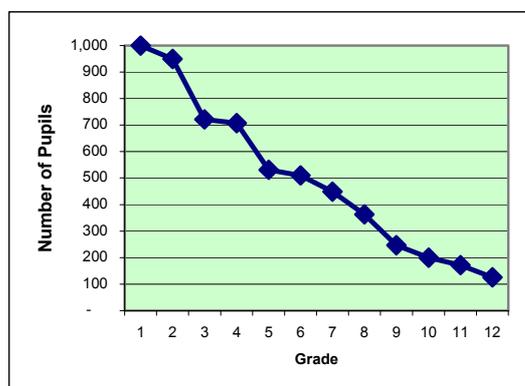
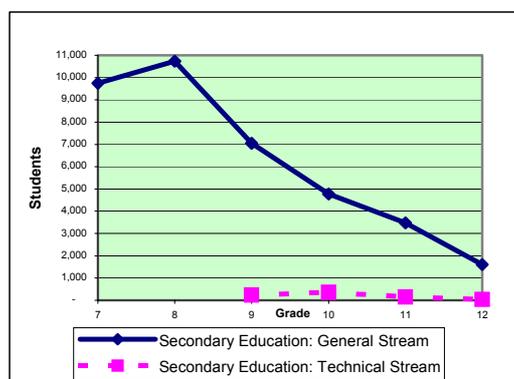


Gráfico 4.: Cobertura no ensino secundário, 1998



Fonte: ME, GCV

4.3. Uma administração central magra, e uma organização clara

130. **O ME está estruturado em torno de uma administração central que toma decisões estratégicas.** É representado a nível de cada um dos 17 municípios por delegações³². Cada delegação supervisiona um número de escolas, correspondendo aos diferentes níveis de ensino (ver Quadro 19). O Pré-escolar é normalmente uma prerrogativa dos municípios. A formação técnica e profissionalizante é privada ou feita por organizações não lucrativas. Escolas primárias e secundárias beneficiam de uma autonomia administrativa limitada. Esta autonomia reflecte a descentralização da gestão das propinas, que são cobradas localmente. Embora o nível das propinas seja estabelecido centralmente, os rendimentos são contabilizados e gastos por cada escola individualmente. No global as propinas são limitadas (7 esc. CV por criança por mês), mas ajudam a flexibilizar as pequenas despesas.

Quadro 19: Professores e instalações escolares (2000/01)

	Primário	Secundário
Pessoal docente	3,214	1,818
Escolas	420	33
Salas de aula	1,796	654

Fonte: Ministério da Educação

131. **Além das actividades educativas levadas a cabo através do sistema escolar, o ME tutela 6 institutos autónomos de educação superior³³,** que ano após ano absorvem transferências mensais directas totalizando até 3 por cento da dotação do ME. Visto que os dados desses institutos são incompletos, e dada a sua dotação relativamente pequena, pouca atenção lhes será dispensada.

³² Delegações são serviços desconcentrados da administração central, da qual recebem orientações, e à qual prestam contas.

³³ Esses institutos são: ICASE, ISE, IPED GSCont, IPPraia, IPMindelo, ISECMAR.

132. **A administração do ME é relativamente magra**, com 2 por cento do pessoal na administração central, 10 por cento do pessoal nas delegações, e 88 por cento de professores em funções docentes (ver quadro 20). Há provavelmente poucos ganhos de eficiência a serem alcançados na transferência de pessoal entre essas categorias.

Quadro 20: Estrutura do pessoal no ME em 2001

	Professores	Administração central	Delegação	Total
Número do pessoal	5,955	125	695	6,775

Fonte: GCV

4.4. Eficácia e eficiência da despesa pública na educação

4.4.1. *Nível elevado de financiamento público para a educação*

133. **As dotações orçamentais são relativamente elevadas e estáveis.** As dotações para a educação de 1998 a 2002 têm sido estáveis, em cerca de 8 por cento do PIB³⁴ (ver quadro 21), com variações entre 7 por cento e 8.8 por cento em 2000, o ano da derrapagem orçamental. Os gastos globais na educação pelo Governo cresceram a uma taxa anual média de 5.3 por cento entre 1997-2001; uma taxa que está próxima da taxa anual média de crescimento do Orçamento do Estado no mesmo período (6.0 por cento). Consequentemente, o peso da educação nos gastos públicos em Cabo Verde permaneceu constante nesse período. Isto é oportuno dado a população estudantil em rápido crescimento e a importância da expansão da quantidade e qualidade da educação que os responsáveis querem alcançar. A execução orçamental tem sido regularmente boa relativamente a outras áreas governamentais. A sua divisão entre despesas de funcionamento e de investimento também tem sido estável, com 2/3 das despesas indo para o funcionamento (com base nos dados da execução).

Quadro 21: Gastos públicos com a educação em 1999

	ECV	US\$	% do PIB
Salários	2,624,589,504	25,555,886	4.9
Não salariais	424,703,483	4,135,380	0.8
Sub total ME despesa de funcionamento	3,049,292,987	29,691,266	5.7
Investimento	1,246,370,000	12,136,027	2.3
Total ME orçamento	4,295,662,987	41,827,293	8.0

Fonte: ME Cabo Verde

³⁴ A execução tem também sido bastante estável em percentagem do orçamento: entre 32% e 38% entre 1998 e 2002.

134. **O peso da educação primária continua a ser elevado.** A decomposição das despesas de funcionamento entre os diferentes níveis de educação é dada no Quadro 22. Essas estimativas indicam que a educação primária obtém uma porção relativamente importante de 72 por cento³⁵, enquanto a educação secundária recebe 26 por cento da despesa total. A despesa da educação superior é muito baixa em 1 por cento³⁶.

Quadro 22: Peso dos diferentes níveis de educação na despesa pública de funcionamento com a educação, 1999

Nível de educação	1999
Infantil	0.4
Primário	72.3
Secundário	25.9
Educação de adultos	0.3
Instituto Pedagógico	0.0
Superior	1.0

Fontes: ME, Cabo Verde

135. **O Ministério da Educação está-se preparando para gerir o forte crescimento do ensino secundário.** Cerca de 50% da despesa de investimento tem sido regularmente atribuída de 1998 a 2002 ao ensino secundário. Como se imagina, no ensino secundário, a especialização dos professores por disciplinas traduz-se em custos unitários por estudante mais elevados, nomeadamente 50,400 Esc. CV. Isto também é uma consequência directa de uma mais baixa relação número de estudantes/professor inerente à estrutura do ensino secundário. Esta diferença entre o ensino primário e o ensino secundário na distribuição da despesa de funcionamento versus despesa de investimento reflecte as actuais taxas de inscrição, enquanto preparando a transferência do equilíbrio da inscrição em direcção ao ensino secundário, afastando-se do primário.

136. **Relativamente a outros países com um valor nominal per capita do PIP comparável, Cabo Verde está entre aqueles que gastam mais com a educação** tanto como percentagem do PIB como dos gastos públicos totais. Como apresentado no quadro 23, esses países alcançaram todos a inscrição generalizada no ensino primário e estão actualmente prosseguindo políticas para expandir o acesso ao ensino secundário como demonstrado por uma taxa bruta de inscrição no intervalo de 70 a 80 por cento. O custo unitário estimado no ensino secundário de Cabo Verde só é inferior ao da Tunísia, uma indicação de que deve ser procurada uma melhor eficiência dos custos para acomodar um coorte crescente de estudantes do secundário. Apesar do significativo investimento de Cabo Verde na educação primária, a sua taxa de repetição no primário é mais elevada do que na maioria dos países. Isto reflecte a qualidade inadequada e a fraca eficiência interna no seu sistema educativo. O reforço tanto da qualidade como da eficiência interna será um instrumento para melhorar a utilização dos recursos disponíveis e apoiar a expansão do ensino secundário.

³⁵ Esta percentagem é bastante alta pelos padrões internacionais. Para a maior parte dos países em desenvolvimento, este rácio varia em torno de 50 por cento e cai para 40 por cento para os países de rendimento médio.

³⁶ Mas pode estar subestimado por causa de financiamento que contorna a dotação do ME.

Quadro 23: Dados internacionais da educação

		PIB p.c.	Taxa bruta de inscrição no primário	Taxa de finalização no primário	Taxa bruta de inscrição no secundário	Despesa pública total de funcionamento como % do PIB	Despesa total com educação como % da despesa pública total	Custo unitário no primário	Taxa de repetição no primário	Rácio Alunos/professor no primário
Albânia	1998	\$ 853	103	91	76	2.5	10.2	\$ 41	4	23
Bolívia	2000	\$ 954	113	97	80	5.3	21.8	\$ 133	4	24
Bulgária	1998	\$ 1,412	104	92	90	3.4	10.2	\$ 215	3	18
Cabo Verde	1999	\$ 1,492	117	92	63	5.1	20.7	\$ 284	10	29
Equador	1999	\$ 1,850	114	96	57	2.2	14.7	\$ 104	2	23
Egipto	1999	\$ 1,180	100	99	84				5	23
El Salvador	1999	\$ 1,756	112	80	51	2.3	20.2	\$ 35	8	26
Guiana	1999	\$ 953	120	89		4.1	16.8	\$ 10	3	26
Marrocos	1999	\$ 1,381	90	55	39	5.0	19.0	\$ 261	12	29
Paraguai	1999	\$ 1,820	113	78	57	4.8	23.2		8	20
Filipinas	1999	\$ 1,133	113	92	77	4.2	18.3	\$ 162	2	35
Sri Lanka	1999	\$ 863	106	100	72	3.1	10.5		5	
Tunisia	1999	\$ 2,386	118	91	75	7.5	18.1	\$ 387	16	23

Fonte: Edstats e banco central de dados do GDF&WDI – Banco Mundial Setembro 2003

4.4.2 Arbitragens entre a eficiência e a eficácia

O nível dos vencimentos e salários dos professores é relativamente elevado, e podia ser construído como uma medida de ineficiência. É, em média, 4.2 vezes o PIB per capita para os professores primários e 6.2 vezes o PIB per capita para os professores secundários. Enquanto o primeiro está próximo da média regional (mas mais elevado do que o rácio 2.0 para países com níveis similares de rendimento), o último é muito mais, e contribui para a elevada percentagem dos encargos com o pessoal na despesa de funcionamento (ver quadro 23). As despesas com salários compreendem 91 por cento das despesas totais de funcionamento em 2001 enquanto gastos com bens e serviços, e transferências eram de 2.5 e 6.5 por cento, respectivamente. Em comparação, os países da América Latina, gastaram cerca de 70 por cento da despesa de funcionamento em salários enquanto os países africanos gastaram 76 por cento em 2000. O Governo, após dois anos sucessivos (2001 e 2002) de uma política de estrita austeridade relativamente a aumentos salariais, acredita que os salários dos professores secundários devam ser ajustados em alta, porque eles são aqueles que menos provavelmente permanecerão colocados nas áreas rurais. Além disso, a sua capacitação os torna mais competitivos no mercado de trabalho, incluindo o sector privado. Por mais desejável que possa ser um pacote de incentivos, as limitações orçamentais e a rigidez dos salários quanto a redução, faz disso uma proposta perigosa.

Quadro 24: Peso das despesas públicas de educação por níveis e categorias, 2001

Nível de educação	Salários	Bens& Serviços	Transferências
Primário	99.7 (64,35)	0.3	0
Secundário inferior	95.9 (55,40)	4	0.1
Secundário Superior	92.2 (50,42)	7.8	0
Secundário técnico	88.5 (51,38)	11.5	0
Superior	1.6	2.1	96.3
Educação total	68.8	4.7	26.5

Fonte: MF, Cabo Verde

137. **Há variações substanciais no custo unitário.** Um estudo de 1999 sugeriu que o custo unitário médio por estudante era 284 US\$ para o primário, 347 US\$ no secundário em 1999. Em termos de PIB per capita esses custos eram 14 por cento para o primário e 30 por cento para o secundário. Existe contudo um grau considerável de variação nos custos unitários nas escolas primárias localizadas em concelhos diferentes. Iam de um limite inferior de 157 US\$ registado na delegação escolar de Santa Catarina a um limite superior de 363 US\$ na delegação escolar da Boavista. A maior parte da variação nos custos unitários resulta de diferenças no rácio número de alunos/professor mais do que de diferenças nos salários médios dos professores nos diferentes concelhos. Resulta que uma política para reduzir disparidades nos rácios número de alunos/professor tenderia a igualar os custos unitários através dos concelhos, mas tal política seria difícil de realizar devido às características geográficas e ao desdobramento populacional de Cabo Verde. Diferenças similares nos custos unitários foram relatadas para as escolas secundárias em concelhos diferentes.

138. **As restrições orçamentais são evidentes da quase total atribuição da despesa de funcionamento a vencimentos e salários.** A maior parte dos bens e serviços para a educação são fornecidos pelo orçamento de investimento, independentemente da natureza do bem adquirido. No curto prazo, dada a incompressibilidade dos salários, esta situação requer níveis sustentados de despesa de investimento. Qualquer derrapagem orçamental, e a subsequente contracção orçamental, terá efeitos negativos na educação. As despesas de investimento são contudo menos granuladas para a educação. Os livros estão entre os itens menos volumosos e os maiores são as salas de aulas. É por conseguinte menos provável do que os outros sectores a sofrer com a implementação organizada de um sistema de racionamento orçamental.

4.5. Recomendações

4.5.1. Desenvolver sistemas para recolher e analisar informação para formuladores de políticas.

139. Embora esforços consideráveis tenham sido feitos nos anos recentes para melhorar a recolha de dados da educação, a informação quantitativa e qualitativa devia ser usada mais intensivamente durante o processo de preparação do orçamento da educação. Além disso, confrontado com uma inscrição no secundário em rápida mudança e desafios crescentes para melhorar a qualidade, é urgente que o Ministério da Educação prepare um quadro de médio prazo da despesa. Isto é um instrumento essencial para orientar eficazmente a elaboração de políticas.

140. Em termos de informação qualitativa, é urgente que o Ministério da Educação adquira os meios e a capacidade técnica para avaliar a qualidade dos serviços de educação que presta. Isto significa desenvolver testes estandardizados para medir os resultados da aprendizagem dos alunos.

4.5.2. Manter ou aumentar o peso da educação como percentagem do PIB

141. O ME é um ministério obrigado a enfrentar um aumento real na procura dos seus serviços. Ademais, tem uma estratégia clara, e utiliza os seus recursos com relativa eficiência. O seu orçamento devia reflectir as tendências demográficas, à luz dos objectivos das GOP.

142. Deviam ser procurados recursos alternativos. O ME devia testar a disponibilidade dos pais dos alunos do ensino secundário para participarem no custo da sua educação. Aumentar gradualmente a comparticipação no longo prazo, na base do aumento inicial implementado no ano lectivo 2002/2003.

4.5.3. Melhorara a eficiência do financiamento público da educação

143. Racionalizar os vencimentos do sector da educação, ligando a progressão do vencimento do professor a melhorias de eficiência. Tais ganhos são mais prováveis no sistema do ensino secundário, onde as ineficiências são actualmente estruturalmente elevadas devido à antecipação de um número de alunos em rápido crescimento.

144. A dotação da despesa de funcionamento não salarial como porção da despesa de funcionamento total da educação deve crescer. Esses itens da despesa são actualmente pagos através do orçamento de investimento, e precisam ser atribuídos ao orçamento de despesa de funcionamento para sublinhar a sua natureza recorrente – e consolidar o seu financiamento no longo prazo.

145. Na repartição da despesa pública da educação devia ser dada maior atenção à correcção de disparidades regionais na prestação dos serviços de educação, possivelmente através de incentivos para colocações rurais de professores, no âmbito do envelope orçamental. Isto devia ajudar a propagar os benefícios de uma educação de qualidade, e diminuir o êxodo rural. Da mesma maneira, a rápida migração para as áreas

urbanas, nomeadamente Praia, cria desafios similares na prestação da educação nos bairros pobres.

CAPÍTULO 5

EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DA DESPESA PÚBLICA NO SECTOR DA AGRICULTURA E PASCAS

5.1. Evoluções diferentes nos subsectores

146. **A agricultura é a actividade principal de cerca de 31,000 famílias em Cabo Verde, geralmente em parcelas relativamente pequenas.** Para a maioria, o controlo legal da terra é uma questão que afecta a sua actividade económica. Enquanto 45% delas possuem a terra que cultivam, os outros trabalham no quadro de arranjos que vão desde posse útil de facto, parcerias frouxas, ou acordos de arrendamento mal definidos. Isto afecta a sua disposição para investir na terra além do período em que controlam a terra. Afecta também o seu acesso ao crédito, dado que têm colateral legal limitado.

147. **Os agricultores são tipicamente agricultores de subsistência que precisam de rendimento adicional.** 40% dos agricultores também têm um outro trabalho nalgum momento do ano, enquanto 30% beneficiam de ajuda financeira. Mais de um terço dos chefes das famílias de agricultores são mulheres, muitas das quais vivem em partes menos férteis e acessíveis do arquipélago, enquanto os maridos muitas vezes emigram para suplementar o rendimento familiar. Por conseguinte são tipicamente os mais pobres.

148. **O cultivo estendeu-se à maior parte da terra arável.** A terra arável em Cabo Verde é estimada em cerca de 39,000 ha, dos quais entre 32,000 36,000 são cultivados continuamente. Cerca de 2000 ha beneficiam actualmente da irrigação artificial, um cifra que cresce rapidamente, mas varia com a disponibilidade em água e a qualidade do equipamento³⁷. Dessa superfície, 200 ha tinham sido equipados com irrigação gota a gota em 2000, mais de 10 vezes o que era em 1995³⁸. Globalmente, mais de dois terços dos agricultores praticam apenas a agricultura em campo aberto irrigada pela chuva, enquanto os outros dependem de uma combinação de irrigação artificial e pluvial para culturas tanto em campo aberto como de hortícolas (incluindo tubérculos como batatas). Essa melhoria tecnológica espoletou uma transferência do cultivo de cereais para as produções mais frágeis mas mais rentáveis de frutícolas e hortícolas, que perfazem 8% do PIB aproximadamente, e preenchem a maior parte das necessidades locais de consumo. O anexo V fornece mais informação sobre os subsectores.

149. **A pesca artesanal expandiu-se, enquanto a pesca industrial tem estado desordenada.** Menos de 5% da captura local de cerca de 10,000 toneladas em 2002 foi pescado pelos 75 barcos maiores com motores internos. O restante foi pescado pelos 5,000 pescadores artesanais, que constituem cerca de 6% da população activa. A sua actividade tem sido menos dependente das exportações, e das necessárias licenças e da gestão da cadeia de aprovisionamento que comportam³⁹.

³⁷ Estima-se que até 3000 ha podem ser parcialmente irrigados, ou inteiramente se as condições permitirem.

³⁸ A irrigação gota a gota é apoiada por esforços conjuntos de ONGs tais ACIDI-VOCA, e através de financiamento do segundo maior banco, Caixa Económica, numa base inteiramente empresarial.

³⁹ Ver Anexo 5 para informação adicional sobre o sector pesqueiro.

150. **A pecuária é praticada por mais de 41,000 famílias (i.e. 30% mais do que famílias de agricultores), geralmente como uma actividade paralela.** A produção de carne é de cerca de 2,000 toneladas por ano, ou 4.4 quilogramas por residente. Os principais animais são porcos, galinhas, cabras e vacas. Galinhas também são criadas em escala industrial em 8 empresas locais que produzem para as duas maiores cidades⁴⁰.

151. **A reflorestação resultou em 84,000 ha de “florestas”, que, em Cabo Verde,** compreendem vastas faixas de terras com uma limitada densidade de árvores semelhantes arbustos, que foram seleccionadas pela sua resistência à falta de água. Essa superfície corresponde a 20% da terra arável do país – era de 1% em 1975. A cobertura vegetal é desigual através das ilhas. Aquelas com paisagens mais montanhosas ou solo vulcânico têm-se arranjado melhor, enquanto as ilhas de bancos de areia não têm mesmo nenhuma árvore.

5.2. Promoção de incentivos baseados no mercado na agricultura e pescas

152. **Agricultura e pescas são dois sectores que têm tradicionalmente recebido atenção significativa do Governo, dada a sua estreita associação com a segurança alimentar.** Nos anos recentes, o envolvimento do Governo no sector pode ter reforçado expectativas de apoio financeiro do Estado, e uma distorção de incentivos que resultou num fraco desempenho⁴¹. Os objectivos gerais do sector são discutidos no documento das “Grandes Opções”, e no DERP-I.

153. **A ênfase da política pública, recai em incentivos baseados no Mercado, e a intervenção do Estado é principalmente como fornecedor de bens públicos.** O primeiro documento expõe áreas de interesse para políticas nas quais enquadrar uma estratégia. São: (i) contenção do êxodo rural, (ii) exploração das vantagens comparativas de Cabo Verde em sectores incluindo a pesca e a agricultura, (iii) melhoria das infra-estruturas, incluindo estradas, água e energia; (iv) prossecução da descentralização; (v) estabelecimento de ligação com o turismo rural; (vi) promoção da agricultura e das pescas em bases sustentadas; e (vii) promoção da segurança alimentar. O DERP-I fornece um conjunto mais limitado de acções nas quais concentrar o sector público. Para a agricultura, (i) gestão da água; (ii) melhoria da produtividade; (iii) investigação; (iv) financiamento; (v) conservação de solos. O objectivo abrangente para as pescas é recuperar a quota de Mercado perdida desde o embargo no pescado de Cabo Verde. Os objectivos específicos são (i) melhoria da produtividade e da produção; (ii) reforço dos sistemas de controlo de qualidade, (iii) expansão das actividades além da ZEE. Interessante, há escassa menção da pecuária, provavelmente em reconhecimento do seu forte desempenho sustentado. A estratégia para implementar esses objectivos gerais limita-se à respectiva secção no Plano Nacional de Desenvolvimento. Quanto ao sector da saúde, são apresentadas acções individuais realistas, ao lado de metas e indicadores, mas pouco é dito sobre os arranjos para a operacionalização dessas estratégias.

⁴⁰ Ver Anexo 5 para informação adicional sobre a pecuária.

⁴¹ O crédito mal parado dos bancos comerciais são principalmente nesses sectores, e eles tendem a evitá-los nas suas operações de crédito.

5.3. A pesada organização da administração Pública

154. **As atribuições do Ministério da Agricultura e Pescas têm variado nos últimos cinco anos, e as linhas de prestação de contas variaram conseqüentemente.**⁴² O Ministério da Agricultura e Pescas (MAP), mais do que qualquer outro sector, conta com uma combinação de conselhos consultivos, serviços e institutos para realizar as suas missões.

155. **Há quatro conselhos consultivos**, compostos de altos representantes dos sectores público e privado na área relevante, que são convocados de tempo em tempo para ajudarem a definir a orientação do MAP. São apoiados nas suas funções de secretariado pelo MAP ou um instituto. Há um para o MAP em geral, um para o meio ambiente, um para as pescas, e um outro para a gestão da água.

156. **As 6 direcções gerais governamentais correspondem de uma maneira geral a um leque de actividades que espelham as opções estratégicas do Governo.** São: A Direcção Geral de Agricultura, Silvicultura e Pecuária, a Direcção Geral das Pescas, a Direcção Geral de Segurança Alimentar, a Direcção Geral do Meio Ambiente e a Direcção da Administração.

157. **Os papéis e tarefas dos cinco institutos⁴³ são críticos para a realização de alguns dos seus objectivos, nomeadamente a investigação agrária, a reflorestação, e a gestão dos recursos hídricos.** O Governo tem sempre um representante nos conselhos consultivos nacionais que ajudam a definir o programa de actividades dos ditos institutos. Todos os institutos, exceptuando o INMG, levam a cabo as suas actividades em paralelo como as do ministério, e recebem por conseguinte apoio directamente do Tesouro. O INERF, contudo, recebe parte do seu apoio em forma de contratos do ministério para a realização de determinadas tarefas. Por conseguinte, encontra-se a jusante do ministério do ponto de vista do fluxo de fundos⁴⁴, e depende da sua boa vontade para justificar a sua finalidade.

5.4. Eficácia e eficiência: alguns resultados fortes minados por uma montagem organizacional fraca

5.4.1. *Resultados fortes na agricultura, fracos resultados nas pescas, e eficácia limitada dos institutos autónomos.*

158. **A eficácia das intervenções governamentais a favor da agricultura, pescas e meio ambiente é mista.** Alguns resultados são muito encorajadores. No sector agrícola, a produtividade e a produção aumentaram para o milho (e feijões), mas mostram uma correlação muito forte com os padrões das chuvas. Em 1999, a disponibilidade de água e

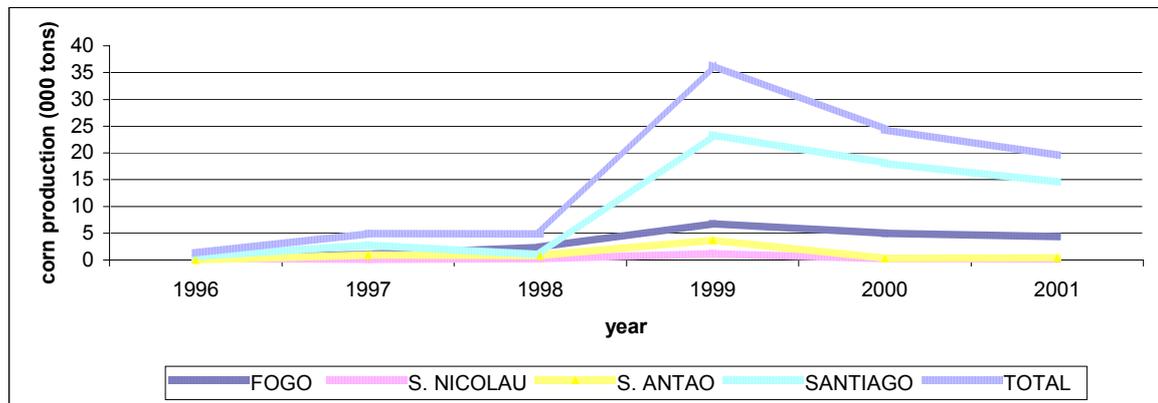
⁴² Logicamente, assim também variaram os orçamentos – tentámos redistribuir esses planos de despesas como se as atribuições do ministério se tivessem mantidas as mesmas desde 1998 como eram 2002.

⁴³ Os Institutos são INIDA (investigação agrária), INDP (investigação dos recursos pesqueiros), INGRH (gestão da água), INMG (meteorologia e geofísica), e INERF (florestação e infra-estruturas rurais).

⁴⁴ O INERF apesar de tudo guarda uma ligação com o Tesouro, através do pagamento do seu pessoal dirigente na folha de pagamentos da administração pública.

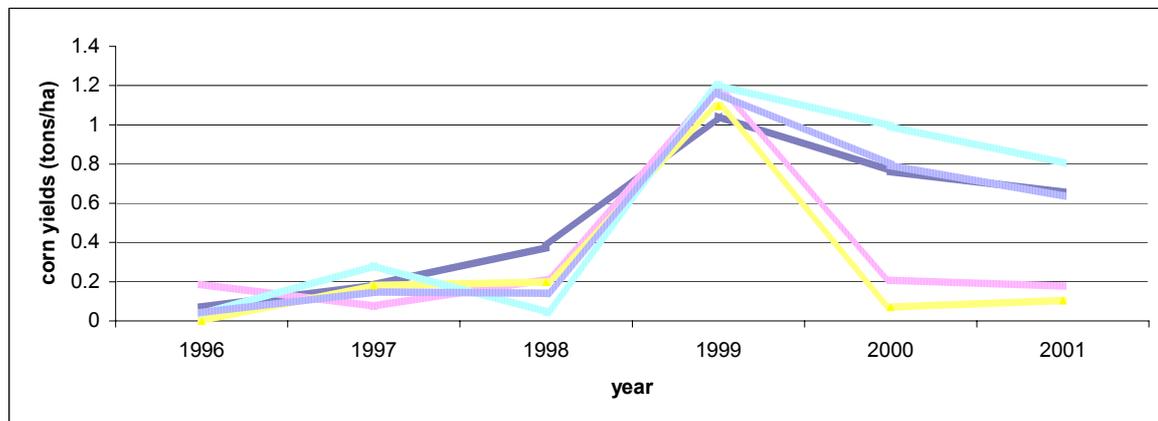
a frequência da pluviosidade não restringiram a produção, permitindo assim safras bastante similares para a maior parte das ilhas (ver Gráfico 7 abaixo). Esta constatação destaca os ganhos que podem ser conseguidos com melhor gestão das bacias hidrográficas. As disparidades regionais também são evidentes dos gráficos e mostram que Santiago e Fogo conseguiram manter os níveis de produção após a abundante colheita de 1999 (como no Gráfico 6 abaixo). A maior parte disso é devida à disponibilidade de um abastecimento regular de recursos hídricos naturais – sublinhando assim o potencial da gestão melhorada das bacias hidrográficas em todas as ilhas.

Gráfico 5: Produção de milho nas principais ilhas



Fonte: GCV

Gráfico 6: Produtividade do milho nas principais ilhas

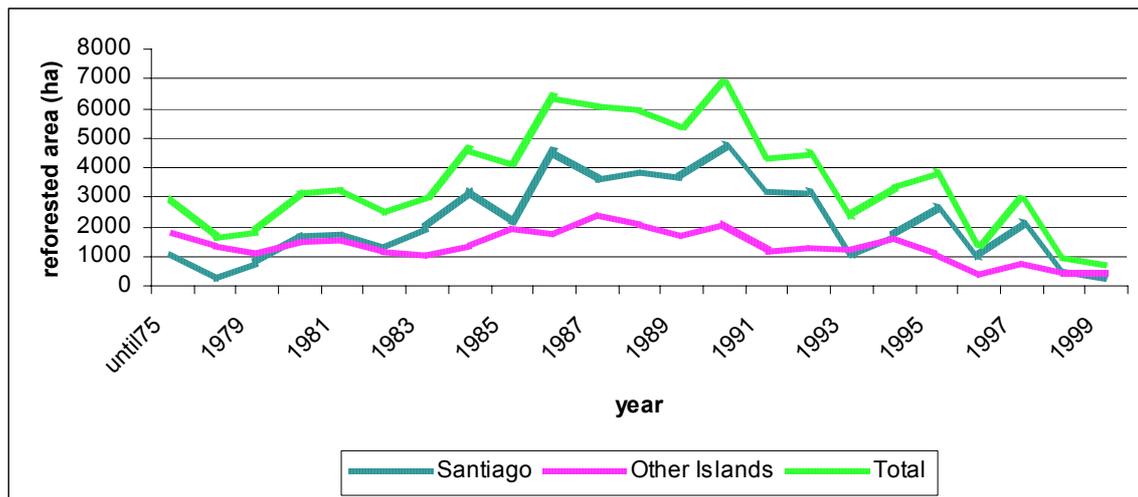


Fonte: GCV

159. **A reflorestação conheceu também um franco progresso.** Em 1975, o esforço global de plantação cobriu menos de 3000 ha., com mais de 1/3 em Santiago. Pouco depois disso, intensificaram-se os esforços de reflorestação, e atingiram um pico de quase 7,000 ha em 1990, com o apoio da ajuda externa. A maior parte do esforço concentrou-se em Santiago. Em 1999, a cobertura florestal de algumas ilhas tornou-se notável, especialmente Santiago onde 50% do território é coberto por árvores ou arbustos. Desde

então, todavia, a eficácia do esforço de reflorestação, que depende grandemente do desempenho INERF, enfraqueceu para menos de 1000 ha. de reflorestação em 1999, uma cifra que se estima estar próxima do seu desempenho actual. Devia ser apontado que 1999 foi um bom ano para a agricultura, o que manteve por conseguinte muitos agricultores fora dos programas de alta intensidade de mão-de-obra do INERF.

Gráfico 7: Reflorestação anual (ha.)



Fonte: GCV

160. **Aperfeiçoamentos qualitativos foram também registados na agricultura, com uma rápida difusão de formas mais sustentadas de irrigação,** especialmente para a cana do açúcar, o desenvolvimento de formas sofisticadas de criação de galinhas, e contínuo forte interesse em novas actividades, tais como a videira. A pecuária está-se também desenvolvendo favoravelmente, com uma ampla difusão da vacinação, e uma percepção do interesse desses avanços para e por produtores.

161. **O mérito dessas histórias de sucesso pode em parte ser atribuído aos serviços básicos do MAP.** Algumas iniciativas de política, tais como a criação da marca cabo-verdiana para o “grogue”, a variante local do rum, melhoraram a qualidade da produção, e podem aumentar as margens de lucro com o seu reconhecimento internacional. Os serviços de extensão do MAP têm boa reputação de capacidade técnica e profissionalismo. Especificamente, o seu reduzido pessoal de 9 veterinários teve claramente sucesso na demonstração da necessidade de pecuária metódica, visto que o sector privado está a começar a abastecer os criadores locais na ilha de Santiago com produtos básicos, incluindo vacinas.

162. **O MAP tem também pessoal muito bem distribuído através do arquipélago** (ver Quadro 25 abaixo). Essas cifras apontam para um desempenho misto relativamente à equidade regional. No lado positivo, a administração central baseada na Praia tem menos de 25% de todo o pessoal empregado no ministério, apontando para uma organização da extensão eficaz. Todavia, tem mais de 50% de todos os funcionários regulares (financiados pelo orçamento de funcionamento), enquanto o trabalho descentralizado é contratado com pessoal de nível mais baixo que se concentra na execução mais do que no

desenho de estratégias baseadas nas zonas rurais. Ademais, mais de 40% de todos os trabalhadores contratados estão afectados às actividades de reflorestação em Santiago, onde a cobertura vegetal é de longe a maior de toda as ilhas. Embora isso possa parecer ser uma repartição equitativa dos trabalhadores quanto proporcional à distribuição da população pelas ilhas, suscita a questão se realmente é proveitoso fazer mais reflorestação, especialmente em Santiago.

Quadro 25: Funcionários públicos (orçamento de funcionamento) e trabalhadores contratados (PIP) para o MAP em 1999

FINANCIAMENTO CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTAL	Orç. funcionamento			PIP			Total			
	Categoria			Silvicultura	Infraestrutura	Outro	Orçamento funcionamento	PIP	Total empregados	De Licença
	alta	média	baixa							
Administração Central	96	44	99	0	143	6	239	149	388	16
Santiago	25	35	31	502	120	0	91	622	713	5
<i>Praia</i>	8	16	12	150	25		36	175	211	2
<i>S. Cruz</i>	4	4	7	149	27		15	176	191	2
<i>Tarrafal</i>	7	5	6	136	45		18	181	199	
<i>S. Catarina</i>	6	10	6	67	23		22	90	112	1
Maio	2	5	8	20	10		15	30	45	1
Fogo	11	9	6	125	34		26	159	185	2
Brava	2	3	1	50	7		6	57	63	
S. Antao	13	23	16	105	75		52	80	232	5
S. Vicente	5	6	12		6		23	6	29	
S. Nicolau	5	5	4	11	12		14	23	37	
Boa Vista	3	0	3	5	15		6	20	26	
Sal	1		1				2	0	2	
Total Delegações	67	86	82	818	279	0	183	997	1332	13
Total	163	130	181	818	422	6	474	1246	1720	29

Fonte: GCV

Quadro 26: Funcionários públicos (orçamento de funcionamento) para os três institutos em 1999

FINANCIAMENTO CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTAL	Orçamento de funcionamento			Total empregados
	Categoria			
	alta	média	baixa	
INIDA	32	6		48
INERF	30	28	190*	248
INGRH	18	16	134	168
Total Institutos	80	50	324	454

* distribuídos nas áreas rurais, principalmente Santiago

Fonte: GCV

163. **A pesca em pequena escala conheceu também uma expansão forte e regular.** O número de saídas e a captura média cresceram ambos regularmente. Esta actividade que é facilmente acessível aos membros mais desprovidos da sociedade, proporciona um meio de vida a 5,000 pescadores directamente, e a outros indirectamente através da

comercialização e transformação do pescado até ao seu consumo ou exportação. Este sucesso pode ser atribuído às actividades comprovadas do MAP, tais como os programas de extensão para ensinar técnicas básicas de rede e de manutenção, assim como técnicas de pesca.

164. **Todavia, a política pública orientada para a pesca de larga escala (industrial) tem sido um fracasso.** A pesca industrial, em grande parte para exportação, definiu ao ponto de quase ter desaparecido. Há um risco significativo da cadeia de processamento perder alguns dos seus elos críticos, tais como as instalações de frio e de enlatamento, se o destino do sector continuar a vacilar (PRIVATIZAR as empresas). Embora o embargo da EU tivesse um impacto directo e negativo nas exportações de produtos da pesca, o Governo tem alguma responsabilidade no declínio gradual. A privatização de duas importantes instalações de frio, SALMAR e INTERBASE, foi atrasada, e pelo menos uma ainda não encontrou um investidor externo interessado adequado (apesar de algum interesse inicial). O Governo embarcou também numa iniciativa política mal orientada de encomendar a construção de barcos caros de pesca de alto mar (cerca de 1 milhão de US\$ cada barco), com vista a alugá-los a cooperativas organizadas de pescadores cabo-verdianos. Em 2001, após terem sido construídos três barcos, e não ter sido identificado nenhum consórcio, o programa de construção foi suspenso. Os três barcos existentes foram alugados por uma empresa senegalesa.

5.4.2. Ineficiências evidenciadas na sequência de restrições de recursos

165. **A partir 2001, a maior parte dos institutos tem sido conduzido a uma situação financeira difícil que provavelmente os impede de serem activos e eficazes.** A situação financeira dos institutos é incerta. A sua capacidade de conseguir financiamento varia. Enquanto o INIDA e o INMG⁴⁵ parecem ser capazes de sustentar um orçamento equilibrado, os outros institutos enfrentam dificuldades financeiras persistentes. O INDP, que beneficia da consignação da receita das licenças de pesca, enfrenta défices de financiamento anuais recorrentes de cerca de 10% da despesa (ou cerca de 10 milhões escudos CV). O INGRH encontra-se numa situação que é comparável à INDP. A situação do INERF é provavelmente catastrófica, dado que todo o seu orçamento é financiado por contratos do MAP, que têm sido menos importantes desde 2000.

166. **A eficácia limitada é muitas vezes resultado de operações ineficientes.** Uma causa dominante da baixa eficiência é o conflito de interesses que ocorre quando a missão de um serviço é dual. A prossecução de dois objectivos de política pelo INERF é um exemplo claro, posto que com meios limitados tem tanto de combater a destruição de florestas como criar emprego. Conforme a gestão do INERF, o reduzido programa de trabalho pode ser realizado com menos de metade do nível actual de pessoal de 248.

167. **É difícil apontar ineficiências claras no MAP, mas avolumam-se os riscos à eficiência dos trabalhadores.** Dos seus 1720 empregados registados num recenseamento

⁴⁵ O INMG é financiado pela ASA, a empresa de segurança e operações aeroportuárias que é inteiramente financiada pelas taxas de rota internacionais.

de 1999, 420 eram funcionários, enquanto os restantes eram pessoas de baixa qualificação recrutadas no âmbito do PIP. Mais de 800 dos recrutamentos financiados pelo PIP são guardas florestais, um número que pode reflectir determinadas ineficiências neste subsector. Uma questão importante será ponderar se, após ter atingido bons resultados no passado, o pessoal do serviço de silvicultura não devia ser transferido para áreas onde pode ser mais produtivo. Este problema é agravado por um código laboral rígido que tende a dificultar mais a reafecção dos recursos humanos.

168. **Novas vagas não preenchidas apontam para ineficiências produtivas.** Em 2002, um novo recenseamento descobriu que apenas 372 funcionários do MAP estavam na folha de pagamentos do Tesouro, apontando assim para visíveis ganhos de produtividade. Todavia, a perda de pessoal qualificado pode afectar negativamente o ministério, e aparentes ganhos de eficiência de curto prazo podem traduzir-se em perdas permanentes de eficácia no longo prazo. Ademais, a implementação de regras rígidas para ajudar a conter causas sistémicas do excesso de despesa, tais como a gestão da tesouraria ou a norma de “retenção de 15%”, frustra a capacidade do MAP de financiar os seus empreendimentos mais ambiciosos.

169. **Os institutos são especialmente vulneráveis a contracções brutais da despesa.** O seu financiamento é tipicamente em forma de um subsídio global do Governo, que é suplementado muitas vezes por fundos de projectos. Isto coloca um risco importante, na medida em que o seu financiamento pode ser alterado significativamente de um orçamento para o outro, ou com o fecho de um projecto ao qual estejam estreitamente ligados. A contracção orçamental que inevitavelmente segue as derrapagens orçamentais atinge os institutos com especial dureza, posto que eles oferecem pouca informação que ajude a advogar um nível sustentado de afectação de recursos, e muitas vezes não têm voz no conselho de ministros quanto são feitas as afectações.

170. **A limitada capacidade dos institutos gerirem as oscilações de recursos pode mesmo conduzir a um ciclo vicioso,** em que eles acumulam dívidas que por si sós podem tornar-se uma ameaça à disciplina orçamental e à eficácia do desenvolvimento. Alguns institutos terão provavelmente dívidas contingenciais, por causa da incapacidade de reduzir o pessoal em tempos de derrapagens orçamentais (em alguns casos como o INERF, por boa razão, posto que tem o mandato de criar emprego).

5.5. Recomendações

5.5.1. *Reforçar o controlo legal sobre activos económicos reais:*

171. Parte da dificuldade enfrentada por muitas famílias rurais na busca de crédito ou melhoras dos terrenos é o ténue controlo que exercem sobre o activo. A questão da propriedade da terra e/ou direitos de posse colocou-se na Boa Vista devido ao intenso desenvolvimento do turismo. As soluções desenvolvidas para esta situação deviam proporcionar lições que podiam ser aplicadas antes das circunstâncias constrangerem a serenidade do debate. Passos iniciais deviam incluir o levantamento territorial, a titulação da terra, e a definição de regras para a atribuição do controlo sobre direitos económicos para um dado tracto de terreno.

5.5.2. Facilitar a integração das actividades das instituições autónomas no orçamento consolidado:

172. O Governo enfrenta dificuldades importantes na avaliação do conjunto completo de actividades que o ajudarão a alcançar um objectivo de política. Embora tenha bom controlo sobre o quadro de despesa do governo central, apenas tem informação fragmentada sobre a utilização de recursos pelos institutos, e não conhece a sua contribuição marginal para o mesmo objectivo de política. Ademais, não sabe se responsabilidades contingenciais foram acumuladas por alguns institutos. Alguns poucos passos deviam ser dados imediatamente para melhorar a situação.

173. Uma visão clara e abrangente das actividades passadas e presentes das instituições devia ajudar a clarificar a sua eficácia e eficiência. Para este fim, o Governo devia produzir e/ou auditar as contas dos institutos quando estiverem em falta.

5.5.3. Rever e definir o papel do Estado na agricultura:

174. Pensar cuidadosamente na razão de ser dos institutos. Dada a vulnerabilidade dos institutos às contracções orçamentais (um risco intrinsecamente elevado em Cabo Verde), a necessidade de independência administrativa e executiva precisará de ser pesada cuidadosamente, assim como a sustentabilidade do financiamento, a ineficácia comparativa do serviço governamental que de outro modo levaria a cabo a missão da instituição autónoma, e a pertinência de divisão da administração pública. Embora esteja claramente estabelecida a necessidade de uma agência de regulação independente para matérias de regulação independente, é menos claro criar entidades administrativas autónomas para outros fins.

175. Definir a estratégia/missão das direcções gerais ou institutos, e evitar a confusão que resulta da prossecução de múltiplos objectivos que podiam entrar em conflito em certas circunstâncias. O exercício de formulação do DERP proporciona uma boa oportunidade para lançar uma reflexão interna sobre a finalidade da administração pública na agricultura. Uma vez definidos os objectivos estratégicos, será necessário determinar os custos dos programas para alcançá-los, e tomar medidas para compatibilizar os níveis de recursos com os mandatos das instituições.

176. Especificamente, no caso do INERF, será importante clarificar se é um empreiteiro normal com competência técnica na área da reflorestação, ou um fornecedor de rendimento aos destituídos. Pode também ser útil considerar se devia manter-se em funcionamento como empresa dados os seus problemas estruturais. Se o INERF tivesse de manter as operações, devia ser levado a concentrar-se num desempenho eficiente do contrato que seria atribuído após um processo de concurso competitivo, como é actualmente o caso do empreendimento AGE CABO.

5.5.4. Desinvestir dos activos produtivos no sector das pescas:

177. No sector das pescas, o Governo pode querer reconsiderar a sua propriedade de activos produtivos e o seu controlo operacional de certos empreendimentos comerciais. Por exemplo, a propriedade pública de barcos de pesca sofisticados não é central para a

sua missão no sector das pescas, especialmente se são utilizados para gerar rendimento para não cabo-verdianos, como é actualmente o caso no presente acordo de aluguer. O Governo devia considerar a venda dos activos e investir parte dos proveitos da venda em activo seguro para contrabalançar o serviço da dívida que resultou da compra desses barcos e gastar o resto em programas de desenvolvimento.

178. De igual modo, devia ser benéfico privatizar rapidamente as instalações de frio. O actual papel dual do Governo como proprietário e regulador não tem apoiado o desenvolvimento e implementação de uma estratégia adequada. Sob os arranjos de regulação adequados, as instalações podiam operar de forma rentável, melhorando desse modo a capacidade de Cabo Verde de processar pescado para mercados mais distantes, e remover uma fonte importante de responsabilidades.

SECÇÃO III

REFORÇO DOS SISTEMAS ORÇAMENTAIS PARA DESPESA DE GRANDE IMPACTO

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

179. As secções anteriores demonstraram que na prossecução dos seus principais objectivos de política, o Governo tem tido de enfrentar situações económicas adversas que limitaram os seus planos de desenvolvimento, resultando em níveis e padrões de despesas menos eficientes. Contudo, as discrepâncias entre as decisões políticas e os padrões de despesas não desejados têm outras causas. Uma é a forma como os procedimentos operativos estandardizados de gestão orçamental são implementados.

180. Enquanto as derrapagens orçamentais foram responsáveis em parte pela má afectação de recursos, tiveram também um papel nas distorções que surgiram na implementação dos sistemas orçamentais. A implementação de medidas de protecção da tesouraria, consideradas inicialmente temporárias, tornou-se regra. Com o tempo, estes procedimentos informais com vantagens de curto prazo secundarizaram procedimentos mais completos mas incomodativos que ajudam o Governo no seu processo de planificação a longo prazo, de execução e de análise.

181. Ao mesmo tempo, os sistemas orçamentais conheceram reformas profundas, realizadas por uma organização sob o controlo do Ministério das Finanças e Planeamento, a RAFE. Muitas tarefas são realizadas de uma forma muito activa e efectiva. Os ganhos do sector de tratamento de dados são particularmente impressionantes. Parece contudo que os aspectos institucionais são algumas vezes insuficientemente tratados. Fica-se com a impressão que a esta organização foram impostos prazos muito ambiciosos e que para os respeitar, particularmente no campo da informática, tem de certa forma de impor o seu ponto de vista e a sua agenda aos departamentos. Assume o risco de montar uma reforma que será difícil de perpetuar por causa do desenvolvimento descoordenado das suas bases e da preparação insuficiente dos seus actores.

182. O presente estudo tem em conta a avaliação realizada pela CFAA em Novembro de 2002 e que apresenta a situação de uma forma abrangente e muito detalhada. Evita a redundância com esse documento e tenta sublinhar os elementos mais significativos, em particular os que resultam da observação da reforma em curso.

183. Um certo número de recomendações feitas nesta secção deviam encontrar uma solução no quadro dessas reformas. A implementação do novo regulamento de contabilidade pública está realmente planeada para 1 de Janeiro de 2004, assim como a versão completa e final da nova classificação orçamental e o novo plano de contas. Estes três elementos que são essenciais para a modernização da gestão das finanças públicas

em Cabo Verde, relacionam-se com o Estado assim como os Fundos Autónomos e os Municípios.

184. Por causa da importância das mudanças que estas reformas induzirão, parece que a situação terá de ser de novo avaliada quando estiverem todos bem implementados e testados, i.e. dentro de aproximadamente dois anos.

CAPÍTULO 2

O QUADRO LEGAL

2.1. Diplomas legais aplicáveis

185. **Para as finanças públicas, o quadro legal é determinado por quatro diplomas, alguns dos quais são antigos e em curso de revisão.** Esses diplomas são:

- A lei de enquadramento do orçamento (Decreto-Lei nº 78/V/98), que estabelece os princípios fundamentais relativamente à preparação do orçamento;
- A lei orgânica relativa aos estatutos do MFPRDRD (Decreto-Lei nº 30/2001), que descreve as atribuições dos diversos serviços envolvidos na preparação do orçamento;
- Um diploma legal datado de 1903, que regulamenta a execução orçamental. De acordo com as autoridades, este diploma está hoje completamente obsoleto.
- Decreto-Lei nº 29/2001 respeitante à contabilidade pública que entrará em vigor a 1 de Janeiro de 2004. Este diploma é objecto dos comentários que abaixo seguem no ponto 2.2.

186. Este novo diploma que se refere aos serviços públicos centrais assim como às instituições com autonomia financeira e a todas as instituições públicas, é uma grande melhoria no processo de execução orçamental. Define claramente as regras aplicáveis à gestão das finanças públicas e põe em prática os princípios de controlo e transparência.

2.2. Visão geral da nova Lei da Contabilidade Pública

187. **O novo decreto-lei inspirou-se largamente no sistema em vigor nos países francófonos.** Os seus elementos mais notáveis são: (i) a formalização do papel de ordenadores de despesas e das fases da despesa; (ii) a descentralização da autorização da despesa atribuindo aos ministros sectoriais a responsabilidade de ordenadores de despesas, (iii) a criação de um controlo financeiro ex-ante da despesa e (iv) a definição de um sistema moderno de contabilidade.

188. **A formalização do papel de ordenadores de despesas e a formalização das fases da despesa:** O Decreto-lei é explícito na descrição do papel dos ordenadores de

despesas. Apresenta contudo um certo desequilíbrio, na medida em que não define o papel da pessoa que paga, nomeadamente o contabilista público. Na verdade, é especificado que as primeiras fases da despesa são confiadas a um ordenador de despesa, mas o pagamento é atribuído a um serviço, o Tesouro, e não a um contabilista público formalmente nomeado. Além disso, o relacionamento entre o Tesouro e os ordenadores de despesas não é codificado. O resultado é uma ambiguidade na repartição de responsabilidades, particularmente na elaboração das Contas Gerais do Estado: o decreto-lei não especifica se é o Tesouro ou o ordenador de despesas que deve produzi-las. Finalmente, não é especificado se a responsabilidade financeira se aplica aos ordenadores de despesas ou ao Tesouro.

189. **A descentralização da decisão de gastar:** o novo diploma define os ministros como os principais ordenadores de despesas e de receitas. Esta norma envolverá uma mudança cultural maior na medida em que, até a entrada em vigor do novo diploma, apenas o ministro responsável pelas finanças tinha o papel de ordenador público principal. É necessário notar que os serviços aguardam esta reforma muito sinceramente, para que se responsabilizem pela gestão das suas próprias dotações. Isto melhorará a disciplina de gestão e diminuirá a arbitrariedade dos cortes orçamentais.

190. **A criação do controlo financeiro ex-ante:** a intervenção de um controlo financeiro ex-ante é codificada no diploma, mas sem especificar o posicionamento da sua intervenção durante o procedimento da despesa. Por conseguinte, coloca-se a questão se ele intervém na etapa do engajamento e liquidação, ou apenas na etapa do engajamento. Igualmente, especifica-se que o controlo será baseado na legalidade e regularidade, mas não se fornece mais detalhe. Finalmente, o estatuto específico deste novo órgão não foi ainda definido. Um plano de actividades para o novo órgão e os subsequentes decretos regulamentares deviam ser elaborados logo que possível, por iniciativa do Ministro das Finanças.

191. **Devia ser registado que o âmbito de controlo dos novos controladores financeiros é limitado;** controlarão apenas uma pequena parte da despesa. Na verdade, de um lado, os juizes do Tribunal de Contas exercem um controlo ex-ante sobre todos os contratos públicos. De outro lado, a DGPE no MFPRDRD gere e controla a despesa de bens e serviços dos ministérios, que representa mais de 40% do total da despesa corrente. A redundância entre esses controlos é improdutivo. Será necessário rever a repartição de competências entre essas duas entidades. Os dirigentes da administração com os quais a missão se encontrou reconhecem que há ainda um importante esforço a fazer na definição eficiente e clara do futuro órgão de controlo financeiro.

192. **Confiar apenas uma parte do processo de despesa ao novo órgão de controlo financeiro limita a utilidade de tal instituição.** De facto, os controladores financeiros não têm apenas o papel de controladores, mas também um papel de contabilistas dos engajamentos, e especialmente de conselheiros do Ministro das Finanças, relativamente ao acompanhamento e análise do processo de despesa e à preparação do orçamento. Apenas uma visão abrangente das despesas para os departamentos governamentais permitir-lhes-á desempenhar o seu papel de aconselhamento de uma forma eficaz.

193. A definição de um sistema moderno de contabilidade, que será implementado a 1 de Janeiro de 2004: O estudo para este projecto de um plano de contas não suscita comentários especiais, excepto acerca do período suplementar, que permite a inclusão de tantas transacções dos últimos meses do ano orçamental ao ano orçamental nas suas contas. É aconselhável especificar que o manual de contabilidade pública estabelece a duração de três meses para o período suplementar. Este ponto devia ser sublinhado, porque a duração do período suplementar varia de ano para ano. Contudo, devia ser especificado que o período de três meses parece longo e comporta o risco de não proporcionar incentivos suficientes para os vários actores fecharem rapidamente as suas contas. Um período de 2 meses seria amplamente suficiente, com o entendimento que as futuras revisões do diploma deviam ser feitas com vista a reduzir este período nos anos vindouros. Isto melhoraria a capacidade do Governo de tomar decisões de política informadas.

2.3. Recomendações

194. Integrar no novo diploma, de forma explícita, o conceito de contabilista público, nomeado formalmente, e cujas funções serão incompatíveis com as de ordenador de despesas do Estado. A mudança consiste apenas em formalmente atribuir o papel de contabilista público às pessoas responsáveis já pelas operações do Tesouro e contabilidade na Direcção Geral do Tesouro. Este dispositivo, que formaliza a separação de funções, tem a vantagem de separar as funções da pessoa que dá a ordem de pagar e a pessoa que paga, cada actor tendo o direito de controlo sobre o outro. O ordenador de despesas é responsável pela contabilização administrativa e o contabilista pela produção das Contas Gerais do Estado. Estes dois subconjuntos têm de ser aproximados regularmente e comparados com vista a identificar e corrigir as diferenças.

195. Garantir de início o elevado perfil da transferência da competência relativamente à gestão financeira autónoma aos ministérios sectoriais. Será crítico estabelecer imediatamente padrões muito elevados para a disciplina orçamental no conjunto, assim como exercer um controlo forte sobre rubricas específicas de despesas. Será necessária formação.

196. Especificar, no diploma, a natureza do controlo que os controladores financeiros farão, e definir um estatuto específico que garanta a sua independência.

197. Clarificar o papel dos futuros controladores financeiros, particularmente em comparação com as actuais intervenções do Tribunal de Contas e da DGPE.

198. Adoptar o novo plano de contas com a duração sugerida de 3 meses para o período suplementar e proceder nos próximos anos à sua redução para 2 meses, e apenas um mês posteriormente.

CAPÍTULO 3

PREPARAÇÃO E APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO

199. **O quadro legal para a regulamentação do orçamento mostra-se ser satisfatório** e respeita a concepção moderna do procedimento devido. O método de elaboração do orçamento é baseado no diploma referido na secção anterior relativamente ao quadro legal abrangente.

3.1. Processo de elaboração do orçamento a nível central

200. **O ciclo de elaboração do orçamento é realizado de acordo com um calendário credível, que é normalmente estritamente respeitado.** A proposta de orçamento é submetida em Outubro à Assembleia Nacional pelo Governo. A Lei do Orçamento é votada durante a segunda semana de Dezembro. A Assembleia Nacional tem então 6 semanas para estudar o projecto. O presidente da Comissão de Finanças acredita que este período é suficiente.

201. **Contudo, a primeira fase do processo de elaboração do orçamento não parece estar suficientemente desenvolvida.** A falta de informação no processo anual de elaboração do orçamento aponta para a necessidade de um quadro real de médio prazo da despesa. A acumulação de deficiências analíticas específicas reduz de algum modo a utilidade do exercício de preparação do orçamento, e torna difícil para o estado estimar as necessidades financeiras dos serviços públicos. Há três insuficiências analíticas e informacionais importantes:

202. **Primeiramente, a apresentação de um verdadeiro quadro de política geral falta na circular sobre o orçamento** no início do ciclo anual de elaboração do orçamento. Esta lacuna informacional tem consequências para a coerência da programação orçamental sectorial e na qualidade final do orçamento global.

203. **Segundo, a circular sobre o orçamento enviadas pelo MFPRD aos vários ministérios sectoriais não são suficientemente concisas.** Apresentado recentemente em forma de um documento único, essa circular sintetiza as recomendações expressas pelos serviços da Direcção Geral do Orçamento (DGO) relativamente à elaboração do orçamento de funcionamento. A opinião expressa pela Direcção Geral do Planeamento (DGP) relativamente à elaboração do orçamento de investimentos é também incluída no texto, o que é um ponto forte. Contudo, não há uma integração analítica real entre esses dois componentes.

204. **Terceiro, o quadro macroeconómico não é tido em conta.** O MFPRD tem uma ideia muito pobre da situação macroeconómica da economia em tempo real. A superação deste défice ajudaria a fornecer um envelope orçamental teórico na circular sobre a preparação do orçamento. Uma das razões é a falta de macro economistas para completar este trabalho. Está sendo obtido um modelo macroeconómico para preencher esta lacuna.

205. **O Estado experimenta muitas dificuldades em calcular o futuro orçamento.** Em consequência do fraco conhecimento do nível de execução orçamental, o Orçamento do Estado é elaborado a partir das estimativas de custos de anos anteriores. Tipicamente, esses custos estimam mal o verdadeiro nível da despesa pública. Esta situação leva a uma simples renovação do orçamento de investimento, com alguns ajustamentos dos montantes atribuídos a cada ministério. Esta prática de ajustamentos incrementais corre o risco de criar uma discrepância entre as dotações orçamentais e as reais necessidades dos serviços. No médio prazo, põe assim provavelmente em risco os resultados de uma reforma administrativa inovadora e promissora.

206. **O processo de preparação do orçamento é levado a cabo por 2 direcções diferentes, o que afecta a unidade:** A DGP para operações de investimento e a DGO para operações de funcionamento. O procedimento de preparação do orçamento sofreu, durante os últimos anos, com uma confusão na repartição de responsabilidades entre as várias direcções do MFPDR. A última revisão da lei orgânica traz melhorias substanciais, dado que confia a responsabilidade para coordenar a preparação da proposta de orçamento à DGO. A dupla intervenção da DGP e da DGO registou recentemente progresso na sua coordenação, mas principalmente por causa das fortes ligações pessoais entre os dois Directores Gerais. Este arranjo informal não resolve adequadamente as dificuldades na avaliação dos custos recorrentes dos investimentos e sua integração no orçamento.

207. **As direcções financeiras do MFPDR não dominam ainda todos os instrumentos de tratamento de dados** desenvolvidos pela célula dedicada à Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE). Um período de capacitação institucional gradual e familiarização é necessário para os serviços da DGO e da DGP, dado que parece que os dirigentes das diferentes direcções do MFPDR ainda não tiraram toda a vantagem dos novos instrumentos de tratamento de dados.

3.2. O processo de elaboração do orçamento a nível sectorial

208. **A falta de um quadro de financiamento real abrangente afecta a eficácia da programação plurianual dos projectos de investimento.** A situação torna-se mais confusa por causa de dificuldades no acompanhamento das realizações sectoriais. A administração tipicamente não é capaz de coordenar eficazmente a implementação e o seguimento de muitos projectos no plano sectorial, levando a uma falta de informação sobre as condições iniciais para desenvolver o orçamento do ano seguinte. Além disso, o PIP não é submetido ao Parlamento, o qual em relação aos investimentos só é informado acerca de números relacionados com o orçamento anual.

209. **A comunicação é efectuada numa base ad-hoc entre o MFPDR e os serviços administrativos dos ministérios sectoriais.** Esta situação dificulta a recolha de dados e a participação dos serviços dos ministérios no trabalho preliminar da preparação do orçamento.

210. **As estruturas administrativas e financeiras dos ministérios são seriamente penalizadas no seu funcionamento** por causa da falta de pessoal qualificado assim como

de recursos recorrentes (por exemplo, o Ministério da Saúde não tem quadros para apoiar o seu Director do Gabinete de Estudos e Planeamento). O importante custo de transporte e a distância das estruturas tendem a ampliar essas dificuldades.

3.3. Recomendações

211. Montar, no início do procedimento de preparação do orçamento, um quadro coerente de política geral, de forma a permitir (i) a formulação realista de uma estratégia económica geral aprovada pelo Governo; e (ii) a integração dos indicadores económicos e a sua evolução.

212. Melhorar a circular sobre a preparação do orçamento difundida pela DGO e a DGP de forma a facilitar a programação orçamental a nível sectorial:

- Em termos de eficácia, pela coordenação do trabalho relativo à sua elaboração e a institucionalização de uma colaboração sustentável entre os serviços da DGO e da DGP;
- Em termos de escopo, pela consideração da síntese das recomendações metodológicas e integração de várias estimativas de dados tais como o envelope global, assim como plafonds financeiros sectoriais realistas.

213. Redigir e disseminar memorandos e manuais de procedimento. Seria desejável que o trabalho relativo à redacção desses documentos envolvesse técnicos da RAFE e técnicos responsáveis pelos serviços administrativos do MFPDR.

214. Montar um Quadro de Médio Prazo da Despesa (QMPD) abrangente, assim como, concomitantemente, uma reforma do processo institucional para facilitar a integração do QMPD na gestão do processo orçamental (ver recomendações aplicáveis às “afecções intersectoriais”).

CAPÍTULO 4

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

215. Como ventilado no primeiro capítulo sobre o quadro legal, o processo de execução orçamental é regulamentado por um diploma de 1903. Esse regulamento está em processo de alteração pelo decreto-lei nº29/2001, que estabelece as novas regras do jogo e que entrará em vigor em 1 de Janeiro de 2004. Além disso, a classificação orçamental e o plano de contas estão também em processo de modernização. Este capítulo tratará inicialmente da despesa de funcionamento, e depois da despesa de investimentos.

4.1. Despesa de funcionamento

216. Os parágrafos seguintes apresentarão o procedimento tal como está definido nos diplomas em vigor, e depois, numa segunda parte, o procedimento real usado na prática.

217. **O procedimento é descrito nos diplomas com precisão, com aspectos específicos inspirados no sistema Napoleónico.** O sistema actualmente em vigor está altamente centralizado a nível do MFPDR. Este método de centralização, de um lado, tem a vantagem de permitir um controlo efectivo dos fluxos da despesa, graças ao seu controlo pela Direcção da Contabilidade Pública (DCP). Mas de outro lado, apresenta a desvantagem de tornar os ministros sectoriais menos responsáveis pelo seu orçamento. Há 6 fases na cadeia de despesa:

- Emissão de uma requisição pelo ministério sectorial interessado;
- Validação da requisição pela DCP. Esta operação, que consiste em verificar a disponibilidade das dotações é chamada “cabimento”;
- Devolução de uma cópia do “cabimento” ao ministério sectorial para encomendar o trabalho ou o fornecimento;
- Após a prestação do serviço, liquidação dos montantes devidos pela DCP. A liquidação consiste em calcular a responsabilidade pública e certificar a eficácia da despesa, graças à prova documental fornecida pelo serviço competente do ministério sectorial;
- Emissão de uma ordem de pagamento pela DCP;
- Pagamento, a ser efectuado pela Direcção de Serviço de Pagamentos (DSP) da Direcção Geral do Tesouro (DGT).

218. **Quando o montante da despesa ultrapassa um certo nível, é necessário um concurso público.** Há dois tipos diferentes de regras consoante o serviço em questão são “obras públicas” ou os “fornecimentos de serviços” mais rotineiros.

219. **A gestão da despesa comum (i.e. “rotineira”) é feita pela Direcção Geral do Património do Estado (DGPE).** O princípio por detrás desta organização é que a aquisição centralizada é mais profissional, com economias de escala, e mais aberta ao controlo. Isto também tende a tornar os ministérios sectoriais menos responsáveis, porque não têm responsabilidade pela gestão de uma grande parte das suas próprias dotações.

220. **A prática é grandemente diferente dos diplomas, especialmente por causa dos recorrentes problemas de tesouraria por que passa o Estado.** Para muitas transacções, o engajamento e a liquidação são feitos simultaneamente, enquanto que esses dois estádios deviam diferir no tempo. Também acontece que, a pedido dos fornecedores que podem recear atraso de pagamentos, o pagamento é efectuado antes da entrega dos fornecimentos ou da conclusão do trabalho.

221. **O controlo da eficácia da despesa, que está confiado aos serviços dos ministérios sectoriais é fraco.** A falta de liquidez conhecida pelo estado nos últimos anos conduziu a uma perda de confiança dos fornecedores no Estado. De facto, o procedimento da despesa foi alongado, levando a duvidar se o pagamento seria alguma

vez efectuado. De forma a cobrir o risco, quando aceitam contratar com o Estado, os fornecedores aumentam os seus preços, ou requerem pagamento antes do serviço ser prestado.

222. **Os ministérios não são informados quando os pagamentos são feitos.** Esta situação perturba o funcionamento dos serviços, na medida em que a programação dos engajamentos é feita sem informação em tempo real sobre a situação das responsabilidades face aos seus fornecedores.

4.2. Despesa de investimento

223. **Os procedimentos para a despesa de investimento variam de acordo com a sua fonte de financiamento: receita interna, fundos de contrapartida, ou financiamento externo:** As modalidades são descritas abaixo. Devia ser apontado que uma característica comum dos vários tipos de financiamento do orçamento de investimento é a incapacidade de transportar despesa não feita de um ano para o seguinte. Independentemente do tipo de financiamento do investimento, não há nenhum mecanismo com um “transporte” automático das dotações não utilizadas durante um ano económico para o seguinte. Isto corre o risco de provocar o término prematuro do trabalho num dado programa se as dotações não são reafectadas durante o exercício seguinte.

224. **O procedimento seguido para despesa de investimento financiada pelo orçamento é o mesmo que para despesa de funcionamento.**

225. **A despesa financiada pelos fundos de contrapartida da ajuda alimentar é feita através de vários procedimentos,** porque cada parceiro define as suas próprias regras de gestão. Contudo, uma tentativa de síntese foi feita recentemente em forma de um documento desenhando os procedimentos aplicáveis a cada estágio da vida de um projecto financiado por fundos de contrapartida assegurados pela comercialização interna da “ajuda alimentar”. Este instrumento administrativo é uma melhoria significativa para Cabo Verde.

226. **A despesa financiada com financiamento externo tem restrições similares.** O Governo tem grandes dificuldades em obter informação acerca da execução dos projectos financiados externamente. A gestão desses projectos é feita no quadro das unidades de coordenação de projectos. A DGP apenas participa no seguimento. Realiza desembolsos isolada dos outros serviços que contabilizam a despesa pública. É difícil para este tipo de despesa, assim como para a despesa dos fundos de contrapartida, fazer uma tipologia dos procedimentos utilizados, na medida em que cada parceiro requer a aplicação dos seus próprios procedimentos. É assim, muito difícil recolher a necessária informação. A redacção de relatórios que agregam a informação é difícil no decurso do ano assim como no final do ano para a compilação das Contas Gerais do Estado. Isto explica em parte o importante atraso no fecho das contas e por conseguinte na produção deste documento para o Tribunal de Contas.

227. **O regulamento aplicável às contas autónomas de projectos está também longe de ser respeitada.** Mais atenção será dada a este problema no capítulo relacionado com a gestão da tesouraria. De facto, muitas contas ainda estão abertas em instituições outras que não o Banco central (BCV). Esta situação não favorece uma gestão prática dos fundos públicos, nem uma recolha atempada da informação necessária ao fecho das Contas Gerais do Estado. Por conseguinte, a taxa de execução dos investimentos é muito difícil de avaliar.

4.3. As principais disfunções da execução da despesa e as suas causas

228. **É difícil fazer um grande retrato da esfera financeira pública.** Há pelo menos 4 tipos de disfunções:

4.3.1. *Harmonização*

229. **Com relação à harmonização dos procedimentos contabilísticos, não há uma nomenclatura estandardizada para todas as entidades públicas.** Esta situação devia encontrar uma solução no momento da nova classificação orçamental, que devia ser utilizada pelo Estado, pelos fundos autónomos e pelas comunidades locais. Orientações claras fazem falta gritante.

230. **A ausência de manuais de procedimentos é fortemente sentida.** Como acima apontado, os serviços estão equipados com instrumentos poderosos de tratamento de dados. O pessoal admite que esta informatização contribui à melhoria da gestão e ao conhecimento da informação. Contudo, a utilidade da melhoria tecnológica permanece limitada, na medida em que não têm manual de procedimentos. Esta deficiência é agravada pelo pouco conhecimento acerca das reformas, as quais são ressentidas como sendo impostas aleatória e arbitrariamente. A redacção e a distribuição desses documentos teriam de garantir maior respeito dos procedimentos escritos, mas também a facilitação da integração dos novos instrumentos de tratamento de dados nos serviços.

231. **A falta de um sistema de contabilidade único impede a agregação dos dados financeiros de todas as instituições públicas.** É por conseguinte muito difícil levar a cabo análises financeiras, e em particular determinar as suas dívidas e atrasados, o que é tanto mais perturbador porque o Estado pode ter de garantir o pagamento dessas responsabilidades. Espera-se que o futuro plano de contas do Estado, que se aplicará também a essas organizações, possibilitará a clarificação da situação financeira de cada uma delas. Essas questões de harmonização conduzem à próxima causa principal de disfunção, nomeadamente a falta de informação.

4.3.2. *Falta de informação*

232. **Há insuficiente informação com que tomar decisões políticas.** As garantias concedidas pelo Estado só parcialmente são conhecidas. Não há um inventário das dívidas avalizadas pelo Estado, das dívidas das instituições públicas, nem das dos municípios. A situação é alarmante na medida em que o Estado, não pode avaliar o nível dos seus compromissos, e nesse quadro gerir as compensações devidas em caso de falência da entidade devedora.

233. **Os Fundos autónomos não têm uma autonomia real e a sua situação financeira é incerta.** Cabo Verde gere uma parte das suas finanças públicas através de 35 instituições autónomas (algumas vezes referidas em termos confusos como “Fundos”), as quais funcionam na base do seu próprio balanço, mas também das transferências do Tesouro. A informação relativamente ao nível dos seus recursos próprios é incompleta. Além disso, a avaliação do montante global das transferências do Estado é difícil, dados os vários canais (pagamento de alguns empregados, pagamentos de contribuições ao plano de pensões, transferências directas, compensações ad-hoc).

234. **A organização e o funcionamento dessas entidades são muito diferentes e é difícil levar a cabo comparações entre elas.** Embora autónomas em teoria, para a maioria delas, o pagamento da sua despesa, que aparece no orçamento nacional em vários graus, é decidido pela DGT. Poucas delas gozam de uma autonomia administrativa completa, como o Instituto de geofísica e meteorologia. Não é muito eficaz e é confuso que o seu orçamento devia ser integrado em parte e em vários graus no Orçamento do Estado, mas não necessariamente desenvolvido num documento separado focalizado na instituição.

235. **A situação da dívida interna e externa não é apreendida adequadamente, visto que não é gerida através do sistema de contabilidade actual.** A estimação da dívida é assim feita com instrumentos extra contabilidade. Ademais, a DGT é incapaz de fornecer o montante do stock de atrasados relativamente ao actual ano económico e anos económicos anteriores. A informação acerca do nível de atrasados devia conhecer melhorias notáveis quando o novo plano de contas for implementado. De facto, sob a condição de que a informação entra no sistema, o sistema de contabilidade será capaz de apresentar os números relativos ao stock da dívida externa, assim como à dívida interna.

236. **A retenção de dados torna incompleto o relatório da execução orçamental.** Apesar da oferta de instrumentos de tratamento de dados satisfatórios, parece que a informação relativa à execução orçamental permanece confinada no interior dos serviços. Assim, nem ao Tribunal de Contas, à IGF, ao Comité de Finanças da Assembleia Nacional, ou ao público são fornecidas as situações trimestrais da execução orçamental (como estipulado pela lei). No fim do exercício, o fecho das contas ocorre com atraso considerável. As razões são (i) frouxa disciplina em fazer cumprir a duração do período suplementar, (ii) dificuldade na recolha da informação relativa à despesa financiada externamente; e (iii) dificuldades no tratamento de atrasados aos fornecedores. Parece que esta situação é em parte a consequência de um défice “cultural” importante relativamente à necessidade da prestação de contas.

237. **O ponto relativo aos atrasados a fornecedores desenvolvido no parágrafo precedente merece atenção especial, porque esse ponto devia encontrar uma solução até à altura da implementação do novo plano de contas do Estado.** De facto, na medida em que o sistema permite o registo das ordens de pagamento antes do seu pagamento, a despesa será juntada ao ano económico findo, e o seu pagamento já não se tornará numa operação orçamental relevante mas numa operação de tesouraria. Por conseguinte, a recomendação feita na CFAA, nomeadamente a de criar uma linha "atrasados a fornecedores" destinada a isolar e identificar o pagamento da dívida durante

o ano financeiro seguinte, não é relevante e não devia ser aplicada. Na verdade, esses montantes não têm de ser considerados no orçamento seguinte visto que eles foram debitados ao ano económico findo.

4.3.3. *Abrangência orçamental*

238. **A informação sobre o orçamento não é abrangente.** Um número significativo de despesas que foram afectadas de modo apropriado não estão sujeitas às regras da contabilidade pública. Como foi especificado noutra página, os fluxos relativos à despesa financiada externamente não são capturados pelo MFPDR, e mais precisamente pela DGO. Os elementos são juntados com muita dificuldade e atraso a nível da DGP.

4.3.4. *Rigidez do quadro orçamental.*

239. **As estimativas orçamentais conhecem modificações frequentes.** Esta situação é causada pela existência de tensões de tesouraria que existem quando ocorrerem derrapagens orçamentais e precisam de ser corrigidos. As deficiências do processo de preparação do orçamento são também responsáveis por essas alterações. A missão foi também informada da prática de modificar os títulos dos projectos de investimento financiados externamente. Essas práticas são contrárias à boa governação. Na verdade ocorrem sem respeitar a autorização orçamental relativa à natureza da despesa. Essas alterações apenas deviam ser feitas no quadro de uma lei de orçamento rectificativo aprovada segundo as formas legais aplicáveis.

4.4. *Recomendações*

4.4.1 *Fazer ajustamentos institucionais*

240. **Aumentar a responsabilidade dos ministérios sectoriais pelas suas decisões de despesa.** Fazer acompanhar a descentralização da decisão de engajar despesa aos ministérios sectoriais pela possibilidade dos seus serviços gerirem todo a cadeia da despesa, em particular com a capacidade de seguir as datas de pagamento.

241. **Montar um mecanismo para transportar dotações para despesa de investimento não gastas**

4.4.2. *Fazer respeitar os procedimentos adequados*

242. **Respeitar e fazer cumprir a cronologia das várias fases dos procedimentos da despesa, de forma que o pagamento seja efectuado depois do trabalho ser completado e avaliado como tal.** Esta evolução, que devia também permitir a prática dos preços mais baixos, devia ser o resultado de uma melhoria na confiança entre os fornecedores e o Estado, que é condicionada por uma melhoria da gestão da tesouraria do Estado.

243. **Levar a cabo alterações na titulação da despesa pública apenas no quadro de leis orçamentais rectificativas aprovadas pela Assembleia Nacional.**

244. **Redigir os manuais de procedimentos das áreas importantes destinados a disseminar informação sobre regulamentos, e encorajar assim a sua aplicação.**

4.4.3. Melhorar a gestão do conhecimento/informação

245. **Melhorar a recolha de informação sobre a despesa realizada no quadro de projectos de investimento financiados externamente.** Esses fluxos de informação deviam em condições ideais obedecer as regras da contabilidade pública e aparecer assim no balanço agregado do tesouro.

246. **Compilar as responsabilidades das instituições públicas e dos municípios assim como as garantias concedidas pelo Estado.** Esta recomendação faz eco da recomendação feita anteriormente na secção sobre os equilíbrios macroeconómicos.

247. **Elaborar um orçamento separado para cada instituição autónoma, de forma a melhor determinar a sua situação financeira e controlar a sua despesa.** No que tange aos ministérios, delegar a gestão do seu orçamento aos funcionários financeiros responsáveis dessas instituições, e travar o processamento administrativo da despesa pela DCP. Esta reforma devia consolidá-las no seu estatuto de entidades públicas com personalidade jurídica e autonomia financeira. Em troca, os gestores desses fundos devem informar o Estado da sua posição financeira e produzir, nos prazos estabelecidos, as suas contas. O Estado devia também explicitar que as despesas efectuadas por essas instituições não são garantidas pelo Estado.

248. **Registar no orçamento e nas contas públicas todas as receitas que têm a qualidade de receitas públicas do Estado.**

249. **Disponibilizar o estado da execução do orçamento, tanto durante como no fim de cada ano económico,** não apenas no seio da administração mas também em benefício dos vários órgãos de inspecção.

CAPÍTULO 5

GESTÃO DA TESOURARIA

5.1. Características principais

250. **A tesouraria é gerida apenas numa base diária e é dificultada pela presença de muitas contas abertas no sistema bancário.** É da responsabilidade da Direcção de Gestão e Programação de Recursos (DGPR) e da Direcção de Serviço e Pagamentos (DSP) da Direcção geral do Tesouro (DGT). É regulada especificamente pelo Decreto-Lei nº 29/98 sobre as normas e procedimentos relativos à gestão da conta do Tesouro.

251. **À DGPR foi atribuída a tarefa de desenvolver planos de tesouraria mensais e anuais.** A informação sobre o nível estimado das receitas provém da Direcção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) e da Direcção Geral das Alfândegas (DGA). A DGO fornece informação relativa ao lado da despesa. A programação anual existe apenas em teoria. Por causa das derrapagens orçamentais do passado, a gestão da caixa do Estado reflecte uma visão de muito curto prazo (às vezes quase uma gestão dia a dia), destinada a enfrentar as necessidades qualificadas como urgentes. A programação de médio prazo quase não existe.

252. **O nível de receitas previsto é difícil de estimar, mas é mais credível para as despesas obrigatórias** (classificadas como despesas prioritárias, nomeadamente vencimentos, transferências e despesas de investimento essenciais). A arbitragem formal é muitas vezes modificada pela apresentação de despesa declarada urgente (despesa para a gestão de doença endémica ou deslocações, por exemplo). A DGPR não utiliza nenhuma aplicação para controlar a utilização do orçamento mensal de tesouraria. Consequentemente, não tem informação relativamente aos pagamentos e tem muita dificuldade em decidir como programar alguns deles em momentos de alteração das prioridades.

253. **Devia ser repetido que o nível de atrasados não é bem conhecido, o que torna o exercício de programação ainda mais difícil.** A RAFE desenvolveu e instalou uma aplicação específica para a gestão dos atrasados. Mas o problema da solução de atrasados só pode ter uma solução definitiva quando tiver sido instalado o sistema de contabilidade na DGT.

254. **Há muitas contas abertas no sistema bancário não registadas.** Este é o caso para os projectos financiados externamente, alguns ministérios, e as instituições autónomas. Contudo, os últimos estão proibidos de abrir contas bancárias num banco primário. A existência dessas contas não permite uma gestão efectiva da tesouraria e gera custos financeiros importantes. Na verdade, o Estado é forçado a endividar-se para enfrentar a sua necessidade de financiamento, enquanto algumas das suas contas têm uma posição credora importante. Foi tomada a decisão em 1999 de fechar todas essas contas. Apenas foi parcialmente implementada e as contas restantes estão sendo contadas. No fim do trabalho só serão mantidas as contas estritamente necessárias.

5.2. Recomendações

255. **Finalizar o recenseamento de contas abertas nos bancos primários. Fechar as contas não autorizadas e manter apenas as estritamente necessárias.**

256. **Usar informação disponível na DGA e na DGCI para estabelecer projecções mensais, trimestrais e anuais de receitas futuras.**

257. **Fazer um plano mensal para pagamento de despesas e cumpri-lo.**

258. **Dotar a DPGR de instrumentos de processamento de dados computadorizados para a gestão da caixa.**

CAPÍTULO 6

O SISTEMA DE AUDITORIA

259. **Com excepção do controlo financeiro interno, que apenas funciona parcialmente, Cabo Verde apresenta um sistema de inspecção de auditoria completo.** Os seus vários componentes são detalhados abaixo, e seguidos por análises de algumas recomendações.

6.1. A auditoria interna

260. Na medida em que o controlo financeiro ex-ante não está ainda instalado, e dado que não há nenhuma estrutura operacional de auditoria interna a nível das direcções, a tarefa será analisada apenas através dos mandatos e actividades da Inspecção Geral de Finanças (IGF).

6.1.1. Organização

261. **Um quadro institucional e legal coerente coloca a Inspecção Geral de Finanças a nível de uma direcção geral na estrutura orgânica do MFPDR.** Dois diplomas essenciais constituem a base legal:

- Decreto-Lei nº30-de 26 de Novembro de 2001 relativo à organização do the MFPRDR (Artigo 57) define a IGF como uma entidade administrativa colocada sob o controlo do Ministro das Finanças;
- O Decreto-Lei nº 130-92 de 23 de Novembro de 1992 trata dos seus estatutos e o seu campo de intervenção.

262. **O seu campo de investigação é amplo.** Inclui:

- Serviços do MF e dos ministérios sectoriais;
- A totalidade dos estabelecimentos públicos e instituições;
- Municípios e embaixadas;
- Empresas públicas e fundos autónomos;
- Empresas, no que tange ao controlo das suas obrigações fiscais.

263. **Estão-lhe também confiadas missões específicas:**

- Controlos das transacções financeiras efectuadas com fundos públicos;
- Actividades de formação para melhorar o funcionamento de serviços do Estado;
- Inspecções dos serviços a pedido dos dirigentes do Estado, sob o controlo do MFPDR;

- Assistência técnica ao Gabinete do MFPRD.

6.1.2. Questões

264. **As operações da IGF são seriamente debilitadas por insuficiência dos meios à sua disposição.** É dificultada por falta de pessoal qualificado, equipamento e autoridade para cumprir o seu mandato.

265. **O pessoal existente na IGF tem qualificações técnicas fortes, mas o seu limitado número não possibilita a organização dos serviços tal como estipulado no Decreto-Lei.** Presentemente, a IGF é constituída por uma brigada e 12 inspectores colocados sob a autoridade de um director. O recrutamento de seis inspectores adicionais está em curso. Por conseguinte, a IGF adoptou uma organização do trabalho que possibilita mitigar a falta de pessoal. Na prática, os inspectores trabalham em equipas de dois e são colocados sob o controlo do director para responder as solicitações de inspecções e auditorias mais urgentes. Na altura da missão, 70% dos inspectores estavam concentrados no sector das comunidades locais por causa da preparação das eleições locais.

266. **Dois importantes factores prejudicam as possibilidades de recrutamento e a rotação do pessoal no seio da IGF:**

- O sector privado oferece posições melhor remuneradas e muitas vezes planos de carreiras mais atractivos;
- O uso ilimitado de funções temporárias fora do serviço de origem acentua a mobilidade do pessoal e prejudica a continuidade dos serviços.

267. **As dotações de funcionamento disponíveis para a IGF são muito limitadas.** Esta situação não possibilita a organização de inspecções em número suficiente, e mais particularmente nas várias ilhas do arquipélago ou nas embaixadas. A IGF também funciona num edifício arquitectonicamente sem visibilidade. Uma solução parece estar próxima, com um projecto de um edifício construído especialmente para a IGF.

268. **A IGF não é capaz de levar a cabo o seu próprio programa de inspecções.** Durante vários anos, as actividades anuais e trimestrais não eram significativas, na medida em que este órgão enfrentava demasiadas solicitações fora do seu próprio programa.

269. **Certas características culturais prejudicam a eficácia das inspecções levadas a cabo pela IGF:**

- O conceito de auditoria não faz parte da cultura corrente. Demasiadas inspecções são feitas em condições insatisfatórias (retenção da informação nos serviços auditados, falta de apoio da gestão, autoridade insuficiente para agir);

- A nível judicial, e mais particularmente quando a IGF escreve um relatório conducente a procedimento criminal, o Procurador-Geral chama a IGF como testemunha, e não como um especialista conselheiro. Por esta razão, o inspector indicado para testemunhar pode ser sujeito a perseguição judicial como um indivíduo.

6.2. A auditoria externa

270. Em geral, os órgãos de auditoria externa, nomeadamente o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional, funcionam independentemente dos outros órgãos de auditoria.

6.2.1. O Tribunal de Contas

271. Criado pela Lei nº 84/IV/93 de 12 de Julho de 1993, O Tribunal de Contas tem autonomia administrativa e é independente dos poderes políticos. Embora não tenha autonomia financeira, controla a sua gestão financeira e tem as suas próprias contas bancárias. O orçamento do Tribunal de Contas é negociado anualmente com o Ministério das Finanças, com base nas propostas do Tribunal.

272. **O Tribunal de Contas é um órgão jurisdicional dotado de uma vasta área de competências e amplas capacidades.** A Lei nº 84/IV/93 confere ao tribunal de Contas grandes poderes de investigação:

- De todas as entidades que gerem fundos públicos;
- Da totalidade das transacções financeiras ou contratuais que engajam o Estado ou se referem à gestão das finanças públicas. Por esta razão, é responsável pela fiscalização prévia dos contratos públicos que engajam o Estado.

273. **O trabalho de análise e inspecção do Tribunal de Contas do Estado tem conhecido atrasos importantes.** A lei exige auditoria do Tribunal de Contas às Contas Gerais do Estado submetidas pelo Ministro das Finanças. Na sequência desta auditoria, o Tribunal de Contas emite parecer simultaneamente para o Primeiro Ministro e o Presidente da Assembleia Nacional. Esses pontos de informação são então publicados no Boletim Oficial da República.

274. **Contudo, as últimas Contas Gerais do Estado submetidas ao tribunal de Contas pelo MFPDR datam de 1997.** Desde essa data, nenhum relatório de execução orçamental foi entregue ao Tribunal. Este importante atraso diminui consideravelmente o impacto dos comentários feitos por esse órgão, sabendo-se que esses elementos deviam possibilitar a melhoria, de um ano para o outro, da gestão das finanças públicas.

275. **O Tribunal de Contas tem meios insuficientes para cumprir o seu mandato.** Uma das razões dessas dificuldades reside no alto custo dos meios de transporte que ligam as várias ilhas do arquipélago. Esta situação limita a capacidade de deslocações do pessoal do Tribunal assim como de levar a cabo investigações no terreno. Esta situação é tanto mais prejudicial quanto Cabo Verde está desenvolvendo uma política de

descentralização e de desconcentração dos seus serviços. O problema é o mesmo relativamente às inspecções às embaixadas, que são administrativamente autónomas.

276. O Tribunal de Contas não está suficientemente envolvido no processo de reformas em curso. No futuro, o seu presidente mencionou os benefícios de uma conexão do servidor directo de “intranet” ao servidor da DGO. Durante as auditorias, um acesso protegido e específico a certos sistemas computadorizados relativos às operações contabilísticas do Estado facilitaria e garantiria a transmissão de dados quantitativos.

277. Antes de 1997, o Tribunal de Contas escreveu algumas observações essenciais no seu relatório anual sobre a execução orçamental:

- As Contas do Estado submetidas ao Tribunal de Contas não são completas. Não incluem documentos relativos às operações financiadas externamente;
- O défice visado não é respeitado;
- Os limites fixados pela Assembleia Nacional respeitantes ao montante das garantias concedidas pelo Estado são geralmente ultrapassados;
- O orçamento inicial é regularmente alterado, sem autorização da Assembleia Nacional;
- As operações do fecho do ano orçamental não são efectuadas de forma adequada, e o saldo orçamental é vagamente definido;
- Algumas contas são apresentadas de forma incompleta, algumas vezes sem documentos de suporte.

6.2.2. A Comissão de Finanças da Assembleia Nacional

278. A Assembleia está demasiado isolada para fazer a sua fiscalização. A sensação geral que emergiu da visita da missão ao Presidente da Comissão de Finanças da Assembleia Nacional é que os representantes do povo estão insuficientemente informados e não têm a formação suficiente para seguir a execução do Orçamento do Estado.

279. O Governo não envia os relatórios de execução orçamental destinados a permitir à Comissão a fiscalização do orçamento no decurso do ano orçamental. Não obstante, isto é obrigatório pelo texto da lei. A Comissão não tem acesso a quaisquer dados e devia ser registado que, contrariamente às outras entidades de inspecção, não está ligada à rede Intranet, o que acentua o seu isolamento. Como especificado acima, na medida em que as Contas Gerais do Estado não foram produzidas desde 1997, a Assembleia Nacional só tem limitada capacidade de efectuar a sua auditoria política exposta da execução orçamental. Devia também ser apontado que a Assembleia Nacional está também isolada no que tange às reformas em curso relativamente à gestão das finanças públicas e sobre as quais não recebe nenhuma informação.

6.3. Recomendações

280. Instalar os serviços da IGF, tal como determinam as normas do Decreto-Lei nº 130/92 que aprova os estatutos. Esta recomendação implica o recrutamento de

inspectores em número suficiente e a sua colocação permanente, assim como a constituição de equipas formadas para gerir e vitalizar cada serviço.

281. **Equipar a IGF com meios de forma a garantir todas as suas missões em melhores condições.** Esta recomendação implica o equipamento da IGF com capacidade técnica suficiente e meios para acompanhar as reformas propostas pela RAFE.

282. **Envolver os órgãos de auditoria (Tribunal de Contas/IGF) no processo de reforma.** Um grupo de trabalho podia aprofundar a investigação de questões relativas a:

- A harmonização dos procedimentos de auditoria entre os vários órgãos de auditoria;
- A modernização das técnicas de auditoria através do desenvolvimento de instrumentos computadorizados;
- Desenho de um quadro regulatório adequado à transmissão de informação entre os serviços de execução e os vários órgãos de auditoria (utilização da rede Intranet);
- Propostas de manuais de procedimentos para os inspectores relativos aos vários tipos de auditoria.

CAPÍTULO 7

REFORMAS DOS SISTEMAS DE GESTÃO FINANCEIRA

7.1. Organização do processo de reforma

283. **A apreciação da situação respeitante à gestão das finanças públicas em Cabo Verde não pode ser feita sem levar em conta as muitas reformas em curso.** Essas reformas são levadas a cabo pela RAFE, uma organização criada por 3 anos, com a missão de modernizar todos os aspectos da gestão pública. Esse período de 3 anos está chegando ao fim em 2003, e a existência da RAFE pode continuar sob a supervisão do Gabinete do Primeiro Ministro. Esta mudança constitui por conseguinte um reconhecimento dos seus méritos e representará provavelmente um alargamento das suas atribuições. Para garantir a continuidade na implementação de reformas, foi decidido que uma das suas tarefas prioritárias consistirá na manutenção dos sistemas de tratamento de dados informativos já existentes. Devia ser apontado que o desenho dessas reformas e a sua implementação constitui para o Governo uma oportunidade de mostrar que pode reformar-se a si próprio de uma forma autónoma, sem estar dependente de especialistas estrangeiros. Em relação aos aspectos da sua missão que envolvem contabilidade pública, a missão actual da RAFE diz respeito:

A nível legal e regulatório:

- A regulamentação da contabilidade pública. Determinada pelo Decreto-Lei nº 29/2001 de 19 de Novembro de 2001, esta reforma deve entrar em vigor a 1 de

Janeiro de 2004, devendo-se referir que certos aspectos do tratamento de dados foram instalados a 1 de Janeiro de 2003;

- A classificação orçamental que, embora ainda não finalizada, foi já implementada a 1 de Janeiro 2003;
- O plano de contas do Estado, que deve estar operacional a 1 de Janeiro de 2004, mas que ainda não está concluído;
- A melhoria da cobrança de receitas: não há neste momento nenhuma verificação entre as somas cobradas pelo sistema bancário respeitante a impostos e direitos alfandegários de um lado e as somas efectivamente depositadas na conta do tesouro do Estado. A confiança nos bancos é tanta que presentemente não há nenhum serviço que faria o seguimento e validaria o montante da receita realizada pela DGA. A RAFE tem programado trabalhar neste assunto com a DGA no verão de 2003. O objectivo é deixar aberta apenas uma conta bancária em nome da DGA.

A nível do tratamento de dados:

- Uma nova cadeia computadorizada da despesa, que tem de ser implementado a 1 de Janeiro de 2004. Essa é a versão 2 da aplicação adaptada especificamente às necessidades dos municípios;
- Um sistema de tratamento de dados para a gestão dos recursos humanos, que possibilitará explorar os dados do recenseamento dos funcionários públicos em curso;
- Relativamente à dívida pública, a aplicação de interface. Permitirá, em conexão com a aplicação para a simulação da dívida, realizar a interface entre a aplicação de gestão da dívida e o sistema de contabilidade;
- O desenvolvimento de um processo de manutenção on-line a partir da Praia dos sistemas de tratamento de dados de informação e da aplicação instalada nas ilhas.

7.2. Questões

284. **Todas essas reformas representam uma mudança cultural importante. Foi contudo apontado que, geralmente, os aspectos institucionais correm o risco de serem ocultados pelos aspectos relativos ao tratamento de dados.** As iniciativas da RAFE têm sido impostas em prazos muito apertados. Embora trabalhem com dirigentes especializados nos aspectos de regulamentação, os decisores dessa estrutura são tentados a computerizar tão depressa quanto possível. O ritmo assim adoptado corre o risco de prejudicar uma boa aceitação dessas reformas pelo pessoal responsável pela sua implementação. É também revelador de uma separação entre os especialistas tecnológicos e os contabilistas apontar que os aspectos relativos à sequência são algumas vezes muito mal geridos. O Decreto-Lei nº 29/2001, que logicamente devia entrar em vigor a 1 de Janeiro de 2002, só entrará em vigor a 1 de Janeiro de 2004. A classificação orçamental foi já implementada, conquanto ainda não concluída, em particular na parte

respeitante às unidades orgânicas (classificação orgânica). Devia ser acrescentado que a parte respeitante às funções não está em conformidade com a classificação das funções das administrações públicas (COFOG).

285. **Também parece que os serviços da DCP estão mal informados sobre o conteúdo do futuro plano de contas do Estado.** De acordo com os elementos recebidos do coordenador da RAFE, a aplicação de tratamento de dados gerará, de uma forma quase automática e transparente, a maioria das operações de contabilidade. Este método tem a vantagem da eficácia e segurança. Contudo, apresenta a desvantagem de esconder os aspectos respeitantes à técnica contabilística, e por conseguinte não é didáctico. Tende a tornar menos responsáveis o pessoal responsável pelo tratamento e registo de dados.

286. **Igualmente, a nova classificação orçamental foi desenvolvida sem a colaboração com os serviços interessados dos ministérios,** o que provável venha a provocar algum grau de rejeição por eles. Os dirigentes da DGP consideram que a RAFE concentra demasiada energia na implementação das reformas. O carácter rápido da implementação da aplicação conduz a mal-entendidos e usos impróprios a nível da utilização da aplicação para o seguimento dos projectos. Há também um risco nos municípios para os quais não está ainda em vigor a nova directriz sobre a contabilidade, enquanto que o sistema de tratamento de dados de informação, o qual foi especificamente adaptado às suas necessidades, foi já instalado em 3 sítios para experiência. A experiência mostra que, de uma forma lógica e racional, a informatização não devia preceder os aspectos institucionais, mas ao contrário, segui-los. Na verdade, a informatização baseada numa organização mal definida, mostrar-se-ia insatisfatória.

287. **O ritmo das reformas é muito rápido.** O ritmo muito rápido na implementação dos instrumentos de tratamento de dados não parece ser acompanhado pelas actividades de formação para a utilização correcta desses instrumentos. Por conseguinte, algum pessoal não parece capaz de usar de forma eficiente os módulos para o acesso aos dados. Desse modo, um dirigente da DGP expressou a opinião de que não é possível criar projectos no sistema no decurso do ano, enquanto outros deram uma informação contraditória.

288. **Os resultados obtidos pela RAFE são contudo muito impressionantes.** A rede Intranet compreende 3000 postos distribuídos por 56 edifícios diferentes, para todos os ministérios, vários serviços autónomos e municípios. É oportuno contudo apontar que certos actores-chaves envolvidos na implementação das reformas das finanças públicas não foram incluídos na rede intranet. É o caso da comissão de finanças da Assembleia Nacional, que está inteiramente marginalizada.

289. **Finalmente, falta um órgão de coordenação para a reforma, que estaria colocada acima da RAFE.** Na verdade, registou-se em outros países que a criação de um steering committee, a nível do ministro responsável pelas finanças, é muito eficaz na melhoria da comunicação entre as direcções e a task force responsável pelas reformas. Uma das consequências dessa deficiência é evidenciada pelo facto da RAFE ter tomado a decisão de fazer os municípios usarem a classificação orçamental do Estado, enquanto o serviço que tutela os municípios está desenhando uma nova directriz sobre a

contabilidade que inclui uma classificação diferente, sem qualquer ligação com a classificação orçamental do Estado.

7.3. Recomendações

290. Criar um steering committee que fará o seguimento da coerência das reformas;

291. Garantir que os aspectos institucionais das reformas são estudados antes do início do desenho dos instrumentos de tratamento de dados;

292. Envolver no desenho da reforma os usuários futuros no processo de informatização dos seus serviços;

293. Definir um quadro ligando as funções da nova classificação orçamental e da classificação da COFOG.

ANEXO I

Cabo Verde: Análise de sustentabilidade da dívida

Rossana Polastri,
Redução da Pobreza e Gestão Económica,
Banco Mundial

I. Introdução

Esta nota apresenta os resultados de uma análise de sustentabilidade da dívida para Cabo Verde. Destina-se a fornecer informação de fundo para a próxima revisão das Despesas Públicas. A análise baseou-se em informação disponível de credores multilaterais e reconciliada com as autoridades de Cabo Verde durante a missão completada em Maio de 2003, e em colaboração com o FMI.

A análise examina as origens e a dinâmica de médio prazo da dívida pública e avalia a sustentabilidade da dívida pública em três cenários macroeconómicos diferentes. Além disso, apresenta um número de testes de stress para ilustrar os efeitos de hipóteses alternativas sobre a sustentabilidade da dívida em Cabo Verde.

Os principais resultados são os seguintes:

- A dívida pública total de Cabo Verde (externa e interna) aumentou rapidamente num período de tempo relativamente curto, de 78 por cento em 1998 para 107 por cento do PIB em 2001. Embora grande quando comparada com cerca de 88 por cento do PIB para 12 países não HIPC elegíveis para a PRGF, para os quais a dívida está disponível nas GFS e IFS, a dívida pública de Cabo Verde é controlável. As simulações da dinâmica da dívida sugerem que a consolidação orçamental gradual e a redução dos desequilíbrios externos previstas no período 2003-2015 podiam reverter a tendência crescente no rácio dívida pública/PIB. A dinâmica da dívida pública de Cabo Verde podia não ser motivo de preocupação no médio prazo à luz das perspectivas de forte crescimento.
- No entanto, alguns riscos estão actualmente previstos. Resultam de empréstimos contraídos a taxas variáveis de juros, de uma grande concentração dos créditos em instituições multilaterais e da falta de protecção contra riscos cambiais, na medida em que a maior parte das responsabilidades estão denominadas em USD e outras moedas estrangeiras.
- A sustentabilidade da dívida estará dependente de crescimento forte e sustentado do produto, políticas macroeconómicas sólidas, práticas prudentes de endividamento e regularização dos atrasados da dívida externa. Cabo Verde continuará dependente de influxos da comunidade de parceiros por pelo menos

a próxima década para satisfazer as suas necessidades financeiras. Vital para a manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis é o reforço contínuo da capacidade de reembolso do país.

- Os resultados de um cenário descendente sublinham a importância de crescimento forte e ajustamento orçamental na garantia da sustentabilidade da dívida no médio prazo. Num cenário de menor crescimento do PIB, o rácio VAL da dívida/exportações aumenta para mais de 150 por cento em 2008. Pagamentos mais elevados de juros, que excedem 4 por cento do PIB, restringem a discricção do Governo na política orçamental.

II. A situação actual da dívida

A dívida pública de Cabo Verde é grande e aumentou rapidamente num período de tempo relativamente curto. A dívida pública total aumentou em cerca de 20 pontos percentuais do PIB entre 1996 e 2002. Mais de dois terços do aumento é dívida externa nova. No fim de 2002, a dívida pública total em termos nominais ascendia a cerca de 660 milhões de US\$ (107 por cento do PIB), dos quais 376 milhões de US\$ eram dívida externa (61 por cento do PIB), e 285 milhões de US\$ dívida interna (46 por cento do PIB). Os pagamentos totais de juros (internos e externos) representavam cerca de 12 por cento da receita, e 2.2 por cento do PIB em 2001.

O aumento da dívida pública foi explicado pela acumulação de défices orçamentais e atrasados internos e externos. As consequências de grandes desequilíbrios orçamentais do passado são reflectidas no aumento das obrigações de serviço da dívida pública. Os pagamentos de juros absorveram 13 por cento das receitas fiscais do Estado em 2002, em comparação com 8 por cento em 1999.

Cabo Verde: Dívida Pública por pagar, 1996-2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Stock da Dívida Pública							
Em milhões de US\$	400	391	423	484	546	565	661
Em percentagem do PIB	79.6	77.3	78.3	83.0	99.3	102.6	107.3
Stock da Dívida Externa							
Em milhões de US\$	196	200	241	308	314.6	340.2	376
Em percentagem do PIB	39.0	39.4	44.7	52.9	57.3	61.8	61.0
Stock of Domestic Debt							
Em milhões de US\$	204	192	182	176	231	225	285
Em percentagem do PIB	40.5	37.8	33.7	30.1	42.1	40.8	46.3
Memo:							
PIB \$	502	506	540	582	549	551	616
PIB CVE	41,475	47,158	52,958	59,819	63,635	67,845	72,219

Fonte: MF, estimativas de Cabo Verde e da missão.

Dívida externa

O volume e os riscos da dívida externa são controláveis. Conquanto a dívida externa tenha vindo a aumentar constantemente como percentagem do PIB, o endividamento público externo assenta pesadamente em fontes oficiais (multilateral e bilateral) em condições concessionais, que têm mantido o serviço da dívida em níveis relativamente comportáveis (10 por cento das exportações de bens e serviços não factores). Em valor actualizado líquido, o rácio dívida externa/PIB de Cabo Verde era de 39 por cento em 2002.

A dívida externa de Cabo Verde está principalmente concentrada em credores oficiais (Ver quadro abaixo) e tem sido contraída em termos concessionais. Entre os credores multilaterais, o Banco Mundial (IDA) é o maior credor detendo 143 milhões de US\$ (ou 38.6 por cento do total da dívida externa). O Banco Árabe para o desenvolvimento económico em África (BADEA) e a OPEC seguem em importância. Portugal é o maior credor bilateral, respondendo por 11 por cento do total da dívida externa em 2002. A dívida comercial tem sido mantida em cerca de 20 milhões de US\$ desde 1999 e representa uma parte muito pequena da dívida externa. Todavia, nalguns casos, foi contraída a taxas variáveis de juros.

Cabo Verde: Dívida externa total por pagar
Por credor, em milhões

	1999	2000	2001	2002
Dívida pública externa total ¹	318.4	320.3	350.6	371.0
Multilateral	210.8	226.9	252.2	288.4
<i>Da qual:</i>				
IDA	86.8	101.9	110.1	143.4
BADEA	14.9	12.5	20.6	20.6
OPEC	4.7	7.3	7.7	10.7
Bilateral	84.6	74.4	77.2	62.6
<i>Da qual:</i>				
Portugal	18.4	24.2	41.3	40.7
Agências de créditos de exportação	23.0	18.9	21.2	20.1
<u>Empresas privadas</u>	...	...	8.2	12.3

1/ Excluindo atrasados.

Fonte: Estimativas da missão.

Embora os indicadores da dívida externa de Cabo Verde sejam actualmente moderados, o país teve no passado problemas no serviço da dívida e acumulou um montante

significativo de atrasados. Conquanto tenha sido conseguido algum progresso no reescalonamento dos atrasados, Cabo Verde tem ainda de normalizar o serviço da dívida com uns poucos credores privados (agências de créditos de exportação). Cabo Verde tem tido no passado atrasados com credores multilaterais e bilaterais, todavia, em 2002 tinham já regularizados todos. As autoridades contactaram os demais credores em atraso e propuseram um plano de reescalonamento. Em 2002, as responsabilidades externas em atraso ascendiam a 7.5 milhões de \$US ou aproximadamente mais de 1 por cento do PIB. O quadro sobre a composição da dívida mostra o montante da dívida por pagar em atraso por credores.

Cabo Verde: Atrasados da dívida externa por credores, 1999-2002
(em milhares de U.S. dollars)

	1999	2000	2001	2002
Multilateral	1,710	3,089	3,706	0
AfDF	20	17	0	0
BADEA	0	813	819	0
EIB	1,050	959	1,022	0
IFAD	128	135	0	0
OPEC	57	679	1,428	0
NDF	0	9	0	0
Saudi Fund	455	477	438	0
Bilateral	2,066	24,715	11,562	7,545
Total	3,776	27,804	15,270	7,545

Fonte: Staff reports do FMI e autoridades caboverdianas.

Enquanto um stock crescente de dívida constituir motivo de preocupação, todos os esforços deviam ser feitos para reduzir gradualmente o fardo da dívida, tal como definido pelos indicadores chaves de seguimento que descrevem os riscos relacionados com o serviço da dívida e que são analisados em detalhe. Há riscos advenientes da estrutura rígida da dívida pública de Cabo Verde, na medida em que a dívida às instituições financeiras internacionais não pode ser facilmente renegociada ou refinanciada em caso de crescimento do serviço da dívida. Além disso, a parte dos empréstimos com taxas de juros variáveis no stock da dívida pública externa era de 6% no fim de 2002 e com maturidade de longo prazo (15 anos). O nível excepcionalmente baixo do LIBOR funciona actualmente a favor de Cabo Verde. No futuro, todavia, uma inflexão do LIBOR aumentará provavelmente o peso do serviço da dívida. Dois dos empréstimos com taxas variáveis de juros recebem actualmente um subsídio do governo português⁴⁶. Embora este arranjo proporcione a Cabo Verde algum alívio do serviço da dívida, o risco de volatilidade dos pagamentos do serviço da dívida continua presente dado que o acordo foi informal e numa base voluntária.

⁴⁶ O Governo Português considerará um alívio do serviço da dívida a Cabo Verde de forma a ser respeitado o plafond zero na contracção de dívidas em condições não concessionais.

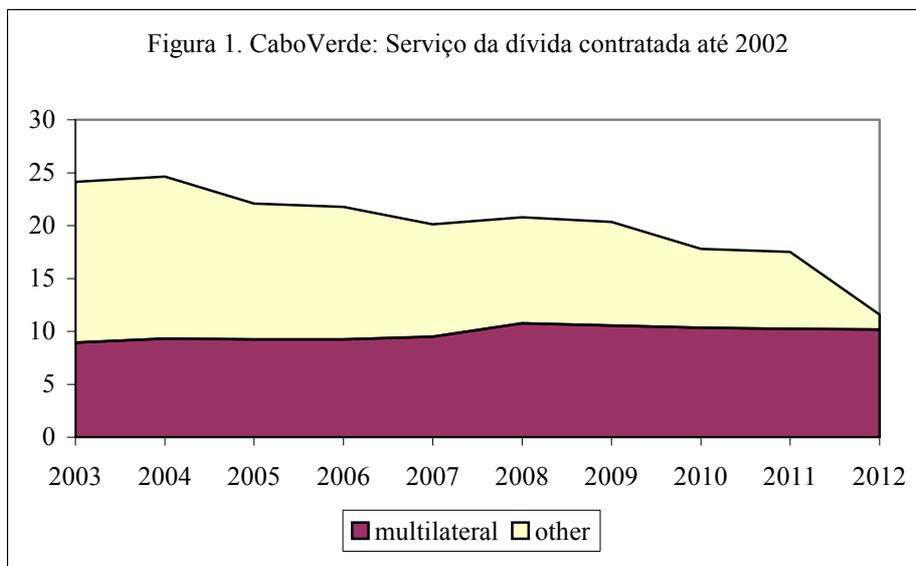
Na avaliação do peso da dívida de um país, o valor facial do stock da dívida externa não é uma boa medida se uma parte significativa da dívida externa for contraída em condições concessionais com uma taxa de juros abaixo da taxa de mercado prevalecente. Este é o caso de Cabo Verde, onde mais de 70 por cento da ajuda externa foi desembolsada em forma de donativos e o resto em condições muito concessionais. Um indicador mais útil geralmente usado é o valor actualizado líquido (VAL) da dívida, uma medida que toma em consideração o grau da concessionalidade e permite comparações internacionais. Medido em termos de VAL, o rácio dívida/PIB de Cabo Verde é apenas de 39 por cento ou 241 milhões de US\$. A dívida externa de Cabo Verde é elevada em padrões internacionais? Em comparação a países em desenvolvimento, a sua dívida está ligeiramente acima dos países moderadamente endividados mas não alcançou os níveis preocupantes dos países pobres altamente endividados (HIPCs). Todavia, os indicadores de liquidez de Cabo Verde tais como o peso do serviço da dívida externa são mais baixos do que a média de todos os países em desenvolvimento.

Indicadores da dívida nos países em desenvolvimento, em percentagem

	Países em desenvolvimento médio	Países moderadamente endividados	Países pobres altamente endividados	Cabo Verde			
				2002	2003	2004	2005
Rácio VAL da dívida/PIB	38	35	56	39	38	38	38
Rácio VAL da dívida/exportações	133	123	253	141	139	129	127
Rácio serviço da dívida/exportações	20	26	17	10	9	9	8

Fonte: Global Development Finance, Banco Mundial, Documentos dos pontos de decisão para 22 HIPCs, e cálculos próprios para Cabo Verde

As condições altamente concessionais da ajuda fornecida pela comunidade de parceiros ao Governo de Cabo Verde manteve relativamente baixo o serviço da dívida externa. Desde 1999, com poucas excepções, todo o novo endividamento contratado pelo Governo tem sido essencialmente de longo prazo e altamente concessional: maturidade média de 20.5 anos e período de graça de 4.8 anos. No final de 2002, a taxa média de juros era 2.3 por cento e prevê-se que baixe para menos de 2 por cento quando empréstimos contratados em condições comerciais atingirem a maturidade (assumindo que todo o novo endividamento se faça em condições concessionais). Como se pode ver na figura 1, os pagamentos do serviço da dívida contratada até fim de 2002 mantém-se acima de 20 milhões de US\$ até 2009, e à medida que um número de empréstimos atinge a maturidade, diminui para cerca de \$12 milhões de US\$ em 2012.



A estrutura cambial da dívida pública externa de Cabo Verde é largamente denominada em DES, US dollars e EURO. Dado que o CVE está ligado ao Euro, a avaliação do risco cambial reduz-se ao risco US dollar/Euro. N medida em que as reservas cambiais estão denominadas principalmente em Euros e as receitas de exportação são principalmente em Euros (os países da EU respondem por mais de 80 por cento tanto de exportações como de importações), Cabo Verde tem um problema potencial de risco cambial com este tipo de constituição da carteira.

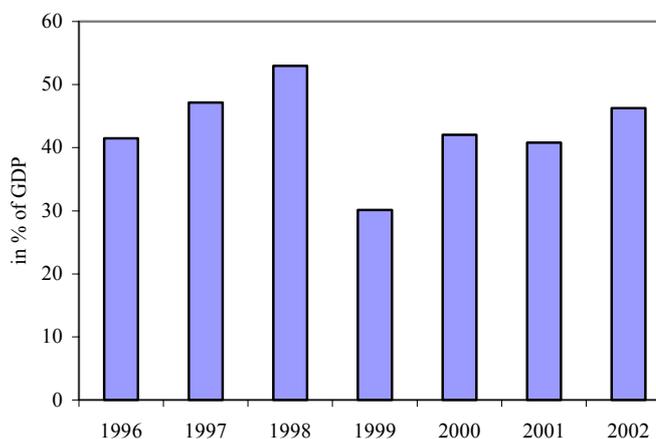
Cabo Verde: Estrutura cambial da dívida pública externa global , 2002

	%	US\$ milhões
DES	64.5	243.3
USD	18.6	70.0
EURO	16.1	60.6
Outras	0.9	3.2

Figura 2: Dívida interna de Cabo Verde, 1996-2002

Dívida interna

Apesar de alguns esforços para controlar a explosão da dívida interna, o seu volume e custo actual podia constituir a maior ameaça à sustentabilidade da dívida pública no curto



e médio prazo. A acumulação de dívida pública interna não é um fenómeno novo. A dívida interna explodiu para 40 por cento do PIB em 1996 e foi reduzida para 30 por cento do PIB em 1999 após uma operação de redução da dívida interna que consistiu na recompra da dívida interna existente com empréstimos e donativos de parceiros e receitas de privatizações sob a condição de se manter sob controlo o défice financiado com recursos internos. Infelizmente, o processo de recompra terminou em 2001 e o Governo recorreu de novo ao financiamento interno do orçamento e à acumulação de atrasados externos e internos. Em consequência das novas emissões de dívida interna e da regularização de alguns atrasados com instrumentos de dívida interna, o rácio dívida interna/PIB voltou aos níveis elevados, e mesmo mais elevados do que em 1996.

A dívida interna consiste de três instrumentos diferentes: Bilhetes do Tesouro, OTNS (Obrigações do Tesouro Nova Série), e Protocolos. Cerca de dois terços da dívida interna é de longo prazo, 2 anos e o restante varia entre 3 meses e 1 ano. A maior parte da dívida interna de Cabo Verde é detida pelo sistema bancário. O crescente endividamento interno do sector público, por sua vez, tem sido acompanhado de um aumento paralelo na factura de juros do governo. Pagamentos de juros da dívida por pagar ultrapassaram 1.4 bilhões de escudos cabo-verdianos (cerca de 2 por cento do PIB) em 2002 e prevê-se que em termos reais se mantenham estáveis no médio prazo.

Dívida interna total, 1999-2002

	(% do PIB)			
	1999	2000	2001	2002
Bilhetes do Tesouro	6.5	5.7	6.5	7.9
OTNS	11.2	9.3	16.0	21.1
Protocolos	2.1	10.0	2.8	1.4
Défice global	13.0	19.8	4.8	1.9

Conquanto a bibliografia teórica sobre a sustentabilidade da dívida pública se tenha concentrado principalmente na dívida externa mais do que na dívida pública total, a dívida pública emitida internamente com base no mercado tornou-se de modo crescente mais importante para muitos países, tanto como uma fonte de financiamento como o gatilho para crises financeiras.⁴⁷ O actual pesado fardo da dívida interna em Cabo Verde foi uma consequência da acumulação de grandes défices orçamentais e acesso limitado ao financiamento externo. O défice orçamental (incluindo donativos) atingiu 20 por cento do PIB em 2000, um resultado dos desequilíbrios macroeconómicos na sequência das eleições legislativas e presidenciais do início de 2001. Volumosos atrasados externos e internos foram acumulados devido a restrições de financiamento. De facto, o aumento da dívida detida internamente durante 2001 e 2002, dois anos de contenção orçamental, foi devido à regularização dos atrasados internos através da emissão de OTNS (obrigações

⁴⁷ A dívida emitida internamente esteve no centro das crises mexicanas de 1994. Na Argentina, a explosão da dívida interna contribuiu para o colapso do regime de convertibilidade em 2001.

públicas de longo prazo). Bilhetes do Tesouro, a principal fonte de financiamento interno do orçamento têm sido mantidos em média em 6.5 por cento desde 1999.

O Governo de Cabo Verde comprometeu-se a seguir uma política de contenção orçamental como uma componente importante da sua estratégia de crescimento e redução da pobreza. Presentemente, a consolidação orçamental contribuiu à redução das necessidades de endividamento interno do Governo e, em consequência, as taxas de juros dos BTs baixaram para 6 por cento do seu pico de 12 por cento no fim de 2001. A credibilidade da consolidação orçamental é chave para manter baixas as taxas de juros e reforçar a confiança do investidor. A secção seguinte descreve três cenários prospectivos para a dinâmica da dívida pública, começando com a continuação do actual conjunto de políticas.

III. Análise de sustentabilidade da dívida

A análise de sustentabilidade da dívida foi preparada na base de uma reconciliação empréstimo a empréstimo, com dados de Dezembro de 2002.

Evolução macroeconómica: três cenários plausíveis

A sustentabilidade da dívida é avaliada segundo três cenários macroeconómicos, com projecções até 2015. O cenário base está construído com base no actual quadro macroeconómico de médio prazo acordado no âmbito do programa financiado pela PRGF. A análise de sustentabilidade da dívida exclui da dívida interna os créditos sobre o Trust Fund off shore, dado que é coberto por activos externos. A sustentabilidade da dívida pública de Cabo Verde é avaliada vis-à-vis dois cenários alternativos. Um cenário de crescimento elevado baseia-se na presença de um choque positivo às receitas do turismo. Finalmente, um cenário de baixo crescimento é construído na hipótese de os depósitos de emigrantes caírem para zero. Abaixo estão as descrições dos cenários.

O cenário base:

É assumido um crescimento real médio do PIB de 5 por cento por ano durante o período 2003-2005 e uma ligeira redução para 4 por cento depois disso. Assume-se uma melhoria moderada da posição externa com as exportações crescendo 11 por cento em termos de Euros, enquanto as importações crescem 7 por cento por ano. A receita líquida do turismo continua a forte tendência apresentada nos anos recentes, crescendo numa média de 13 por cento por ano. O investimento directo estrangeiro é projectado mantendo-se estável em cerca de 3 por cento do PIB. A posição externa melhorada proporcionará margem para um aumento das reservas externas em meses de importação de 2.1 meses em 2002 para 3 meses no fim do período de projecção.

A disciplina orçamental continuará no médio prazo e reduzirá as necessidades de endividamento interno do Estado e reforçará a confiança dos investidores. A redução gradual das taxas de juros contribuirá por sua vez ao crescimento económico real

sustentado durante todo o período de projecção. É assumido um crescimento suave das receitas (excluindo donativos) de 23 por cento do PIB em 2003 para 24 por cento do GDP em 2006 e permanecerá nesse nível durante o período de projecção.

É também assumido que o endividamento externo é limitado a empréstimos concessionais. Metade do novo endividamento é em termos da IDA e metade a uma taxa de juros de 2 por cento, 5 anos de período de graça e 20 anos de maturidade. Justifica-se o endividamento externo em termos concessionais projectado, na medida em que as instituições multilaterais e bilaterais estariam na disposição de continuar a apoiar os esforços do país na implementação das políticas e reformas delineadas na sua Estratégia de Redução da Pobreza. Assume-se que os Donativos se mantêm em cerca de 4 por cento do PIB durante o período de projecção. Conquanto se possa esperar que o volume de donativos e empréstimos concessionais diminuam no futuro, não devia desaparecer inteiramente, mesmo no longo prazo.

Um cenário de crescimento elevado: Boom do turismo e crescimento económico forte

As receitas do turismo crescem 21% em média durante o período de projecção e, em consequência, o crescimento real do PIB aumenta para 6.6% por ano. Assume-se que para cada USD adicional do aumento do turismo as importações aumentam de 0.75 USD. A diferença é adicionada ao PIB nominal do cenário de base. As exportações de bens e serviços crescem 9% em média por ano. As reservas em meses de importação aumentam gradualmente de 2.1 meses para 3.5 no fim do período de projecção. As hipóteses relativas aos equilíbrios orçamentais mantêm-se como no cenário de base.

Um cenário de baixo crescimento: Uma queda nos depósitos dos emigrantes

Os influxos estrangeiros para Cabo Verde têm sido grandes, flutuando entre x e y por cento do PIB. Desses influxos, Cabo Verde é altamente dependente dos influxos dos emigrantes, em forma de remessas de emigrantes e depósitos de emigrantes. As remessas dos trabalhadores respondem por cerca de 20 por cento do PIB e os depósitos de emigrantes por 4.5 por cento do PIB. Para ilustrar o impacto de uma queda nos influxos dos emigrantes, é construído um cenário negativo baseado numa queda nos depósitos dos emigrantes em 2004 (possivelmente como uma reacção a uma taxa mais baixa de juros nos depósitos dos bancos comerciais). O crescimento do PIB diminui para 3% por ano devido a menor investimento e há uma forte pressão sobre o nível das reservas durante o período de projecção. Todas as outras hipóteses mantêm-se.

Sustentabilidade da dívida: Indicadores e tendências

A análise de sustentabilidade da dívida baseia-se geralmente em três determinantes principais: (i) o stock de dívida existente e os seus termos de reembolso, (ii) capacidade orçamental e externa de reembolso; e (iii) o crescimento, estrutura (a combinação de empréstimos e donativos) e termos de novo financiamento externo. Vários rácios de dívida foram desenvolvidos para ajudarem a indicar potenciais riscos relacionados com a dívida. Todavia, há poucos critérios bem definidos para rácios de dívida devido a

dificuldades conceptuais visto que os factores que afectam a sustentabilidade da dívida estão relacionados com políticas internas e externas, únicas para cada país.

Na bibliografia sobre a vulnerabilidade externa, vários indicadores têm sido utilizados para medir a sustentabilidade da dívida. Os mais comuns são os relacionados com os conceitos de stock e serviço de dívida em relação a variáveis associadas com a capacidade potencial de reembolso de um país. Os rácios dívida/PIB e serviço da dívida/exportações comparam o peso da dívida com a capacidade do país de gerar rendimento. Os rácios dívida/exportações e serviço da dívida/exportações são utilizados como indicadores de potenciais problemas de liquidez externa. A margem para a identificação de intervalos críticos para esses indicadores é limitada. Todavia, podem-se encontrar alguns critérios que podem ser utilizados para avaliar a sustentabilidade da dívida de um país a longo prazo. Por exemplo, os limiares para a sustentabilidade da dívida no quadro HIPC são definidos como um rácio VAL da dívida/exportações de 150 por cento e um rácio do serviço da dívida de 15-20 por cento.

Os quadros abaixo mostram os resultados da análise de sustentabilidade da dívida para os três diferentes cenários. Em condições macroeconómicas favoráveis com consolidação orçamental gradual encarada no médio prazo, o rácio dívida pública/PIB continuará a diminuir rapidamente. O valor actualizado líquido da dívida externa diminuirá para 24 por cento do PIB em 2015, de 38 por cento do PIB em 2003. Com consolidação orçamental, financiamento interno mais baixo trará o rácio dívida interna/PIB para 12 por cento do PIB em 2015 (excluindo os créditos sobre o Trust Fund offshore). O fardo do serviço de juros internos diminuirá conseqüentemente e os pagamentos de juros da dívida interna diminuirão para menos de um por cento do PIB.

Estas estimações também sugerem que Cabo Verde não enfrentaria problemas no serviço assumindo a continuação das actuais políticas. Espera-se que o rácio serviço da dívida/exportações permaneça num intervalo controlável, atingindo picos em 2008 e 2013 quando expirar o período de graça de alguns empréstimos. Os pagamentos de juros totais como percentagem das receitas (excluindo donativos) diminuem rapidamente de 11 por cento em 2003 para 5 por cento no fim do período de projecção.

Como esperado, um cenário de crescimento mais elevado traz os rácios de dívida externa de Cabo Verde para níveis mais controláveis e tornará mesmo mais fácil e rápida do que previsto a transição para uma economia auto-suficiente ou menos dependente da ajuda. Tal cenário melhorará a capacidade de servir a dívida de Cabo Verde e em caso de insuficiência de fundos concessionais, permitirá ao país aceder a financiamento em condições menos concessionais, sem comprometer o crescimento. Num cenário de crescimento elevado, a economia cabo-verdiana estará numa posição mais forte para ultrapassar qualquer choque inesperado e ter margem de manobra. Ademais, o cenário mais optimista podia proporcionar um clima de investimento mais favorável e permitir a atracção de influxos não criadores de dívida tais como IDE. Uma taxa de crescimento sustentado de 6.6 por cento por ano permitirá ao rácio VAL da dívida externa/PIB baixar para apenas 13 por cento do PIB em 2015, enquanto os rácios VAL da dívida/exportações diminuirão rapidamente de 139 por cento em 2003 para apenas 28 por cento em 2015.

O cenário alternativo, em condições menos favoráveis, aponta para uma dinâmica da dívida pública que podia tornar-se preocupante, com uma tendência continuamente crescente. O rácio VAL da dívida externa/PIB aumentaria para mais de 50 por cento em 2009, e quase duplica em 2015. Mais importante, o rácio VAL da dívida/exportações ultrapassa 150 por cento em 2008, um rácio normalmente utilizado como critério para um sinal de aviso de aproximação de uma crise de dívida. O choque negativo de uma queda nos depósitos de emigrantes destaca a importância de um crescimento forte e do ajustamento orçamental na garantia da sustentabilidade da dívida no médio prazo. Conquanto esta simulação ilustre o impacto de um choque particular tal como menores depósitos de emigrantes, a não realização do objectivo de crescimento e/ou a incapacidade de sustentar um crescimento elevado das exportações ou qualquer outro choque que comprometa o crescimento podia resultar numa dinâmica insustentável da dívida.

IV. Observações finais

Esta nota revela que a dinâmica da dívida pública de Cabo Verde não será excessivamente preocupante se continuarem no médio prazo a consolidação orçamental e o forte crescimento do PIB. O nível actual de dívida pública de Cabo Verde mantém-se acima do de países em desenvolvimento similares, contudo, em hipóteses macroeconómicas razoáveis a dívida externa diminuirá de 61 por cento do PIB para 46 por cento do GDP entre 2002 e 2008, e atinge 40 por cento do PIB em 2015. Neste caso, a dívida interna (excluindo os TMCFs) diminuirá de 29 para 18 por cento do PIB entre 2002 e 2008.

A simulação de um cenário descendente destaca a importância da manutenção da estabilidade macroeconómica e forte crescimento. Como mostra o cenário alternativo, um afrouxamento das hipóteses críticas resultaria numa dinâmica de dívida desfavorável. Isto destaca o facto que, com base nas hipóteses de fim de **2002**, a situação da dívida do país podia evoluir favoravelmente ou não. Além disso, desenvolvimentos desfavoráveis podiam colocar a dívida de Cabo Verde numa senda insustentável.

Cenário base: Continuação das políticas actuais

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dívida externa													
Rácio VAL da dívida/PIB	38.1	38.4	38.4	38.5	38.4	37.6	36.5	35.2	35.9	34.2	31.4	28.0	23.6
Rácio VAL da dívida/exportações	139.0	129.1	126.7	118.0	110.7	104.7	98.1	91.3	89.9	82.5	73.0	62.6	51.0
Rácio VAL da dívida/receitas	84.0	84.0	83.1	81.5	80.6	78.3	76.0	73.3	74.8	71.3	65.5	58.3	49.2
Rácio serviço total da dívida/exportações	9.5	8.9	7.5	7.2	6.3	10.1	9.4	7.5	9.2	7.4	11.1	8.9	8.2
Rácio serviço total da dívida/receitas	6.8	6.6	5.8	5.6	5.0	8.3	8.0	6.6	8.4	7.0	10.9	9.1	8.7
Rácio pagamentos de juros/exportações	2.3	2.1	1.8	1.7	1.6	1.6	1.5	1.3	1.5	1.3	1.3	1.1	0.8
Dívida Interna													
Dívida Interna/PIB ¹	29.0	25.9	23.1	20.8	19.6	18.5	17.4	16.4	15.5	14.6	13.7	13.0	12.2
Pagamentos de juros internos/PIB	1.9	1.9	2.0	1.2	1.2	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7

1. Exclui créditos sobre o Trust Fund.

Cenário de elevado crescimento: Explosão nas receitas do turismo

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dívida externa													
Rácio VAL da dívida/PIB	37.8	37.5	38.0	37.1	35.8	33.5	30.7	27.3	25.1	21.5	17.5	14.8	12.6
Rácio VAL da dívida/exportações	139.0	129.0	120.7	115.5	108.0	95.6	84.6	72.5	64.3	53.1	41.6	33.9	27.8
Rácio VAL da dívida/receitas	82.3	81.3	81.6	78.7	75.2	69.8	64.0	56.8	52.2	44.8	36.4	30.8	26.2
Rácio serviço total da dívida/exportações	9.5	9.0	7.8	6.8	5.7	8.8	8.0	7.6	7.1	5.1	6.0	3.5	2.6
Rácio serviço total da dívida/receitas	6.8	6.4	5.5	5.3	4.6	7.2	6.8	6.8	6.6	4.9	6.0	3.6	2.8
Rácio pagamentos de juros/exportações	2.3	2.1	2.0	1.7	1.5	1.4	1.2	1.0	1.0	0.7	0.6	0.4	0.3
Dívida Interna													
Dívida Interna/PIB ¹	29.0	25.9	23.1	19.9	18.2	16.6	15.1	13.7	12.5	11.3	10.2	9.2	8.3
Pagamentos de juros internos/PIB	1.9	1.9	2.0	1.2	1.1	1.0	0.9	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5

Cenário de baixo crescimento: Queda nos depósitos de emigrantes

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<u>Dívida externa</u>													
Rácio VAL da dívida/PIB	38.1	39.0	41.0	43.4	46.2	49.0	51.3	59.2	63.8	69.6	75.1	80.2	85.4
Rácio VAL da dívida/exportações	139.01	130.31	129.71	136.81	145.61	154.51	161.71	175.01	194.92	19.22	36.62	52.72	69.1
Rácio VAL da dívida/receitas	84.0	53.1	56.3	59.2	62.7	66.1	69.2	79.8	86.1	93.81	101.31	108.11	115.2
Rácio serviço total da dívida/exportações	9.5	9.4	8.6	8.8	8.2	10.2	16.7	15.3	20.8	20.5	32.3	47.4	52.8
Rácio serviço total da dívida/receitas	6.8	4.2	3.9	4.0	3.7	4.5	7.4	6.8	9.2	9.1	14.4	21.1	23.5
Rácio pagamentos de juros/exportações	2.3	2.2	2.1	2.2	2.3	2.5	2.8	3.2	3.8	4.5	5.6	6.7	7.5
<u>Dívida Interna</u>													
Dívida Interna/PIB ¹	29.0	28.5	27.4	26.3	25.3	35.8	34.5	33.1	31.8	30.6	29.4	28.3	27.2
Pagamentos de juros internos/PIB	1.8	1.6	1.5	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0

ANEXO II

Opções orçamentais e sustentabilidade da dívida pública

O modelo

Como referido na ASD, o fluxo líquido de caixa do Governo proveniente do financiamento externo aumentou de forma constante na década passada, conduzindo a um stock de dívida externa de cerca de 61% do PIB em 2002. Paralelamente, o recurso ao endividamento interno não concessional tem sido também uma fonte principal de financiamento orçamental, especialmente nos últimos 3 anos. O seu nível tornou-se importante, em 46% do PIB, após três aumentos sucessivos de mais de 5 pontos percentuais do PIB em cada ano até 2002 (inclusive). A contenção orçamental e a gestão sustentada da dívida pública subiram por conseguinte para o topo da agenda. Uma equação útil para a analisar a sustentabilidade da dívida pública é dada por:

$$\text{prim. def.} + (r - g) d + (r^* - g + \hat{e} + \Pi^* - \Pi) d^* = \Delta d + \Delta d^* + s$$

Onde: **prim. def.** é o défice primário, incluindo donativos, como percentagem do PIB (um número positivo significa um défice); **g** é a taxa real de crescimento da economia; **r** é a taxa real de juro interno, aproximada pela taxa nominal **i** menos inflação interna **Π**; **r*** é a taxa de juro real da dívida externa, aproximada pela taxa nominal **i*** menos a taxa de inflação aplicável **Π***; **ê** é a depreciação nominal da taxa de câmbio (um número positivo significa depreciação da moeda local); **d** e **d*** são os stocks da dívida interna e externa, respectivamente, sobre o PIB durante o período; **Δd** é a variação da dívida interna sobre o PIB durante o período; **Δd*** é o financiamento externo (incluindo donativos) sobre o PIB para o mesmo período; e **s** é o montante de seignorage sobre o PIB transferido ao Governo, definido como $\text{div } m (q g + \Pi)$, onde **div** é a percentagem transferida pelo Banco Central ao Governo, **m** é a taxa de monetização, e **q** é a elasticidade rendimento da procura de saldos monetários nominais. Seignorage é entendido melhor como o lucro realizado com a emissão de dinheiro valioso a custos limitados.

A equação mostra que há três possíveis fontes de financiamento do défice orçamental primário de uma maneira sustentada. Primeiro, o Governo pode contar com o financiamento interno se o crescimento é maior que a taxa de juros da dívida interna. Segundo, o endividamento externo enquanto o crescimento for maior do que as taxas de juros internacionais, mais depreciação da moeda. Finalmente, o Governo pode capturar rendimento de seignorage.

Conquanto a sustentabilidade da dívida pública possa ser definida como um rácio dívida/PIB estável ou decrescente, as necessidades de financiamento externo podem requerer níveis mínimos de novo financiamento externo, o que por sua vez apontaria para uma posição orçamental permissível no curto prazo. Ademais, o elemento concessional do financiamento externo pode ser suficiente para limitar a acumulação de dívida nova, e pode tornar um défice primário mais elevado consistente com a sustentabilidade da dívida.

Para todos os três cenários, a inflação externa e interna (Π^* e Π) são assumidas como sendo 1%, enquanto a depreciação da taxa de câmbio ($\hat{\epsilon}$) é 0%, consistente com um regime de paridade fixa sustentável. O juro nominal da dívida externa i^* é 1%, os níveis de dívida interna e externa (d and d^*) são 46% e 61%, respectivamente. Nas circunstâncias prevaletentes, mais emissões de dívida interna são limitadas pelos níveis já elevados de BTs nos livros dos bancos locais; Δd é assim assumido com sendo 0%.

As transferências de rendimento de seignorage ao Governo são assumidas como sendo 50% do montante global. Os vários determinantes de seignorage incluem a elasticidade rendimento da procura de saldos monetários (q), que foi fixado em 90%, por causa da necessidade de enxugar o excesso de liquidez no sector bancário. A taxa de monetização (m) é actualmente 65%. Assumiremos também que Δd^* deve servir para fechar as contas externas do país – esta cifra variará na base dos vários cenários. O **défi ce primário** é assim uma variável residual, que proporciona uma visão das opções orçamentais do Governo.

Indicadores macroeconómicos seleccionados (projeções, como % do PIB)

	2003	2004	2005
Crescimento real do PIB	5.0	5.0	5.0
Despesa	33.3	29.4	28.6
<i>Da qual despesa de capital</i>	<i>11.3</i>	<i>8.8</i>	<i>8.6</i>
Receita	23.0	23.6	23.7
Saldo orçamental (excluindo donativos)	-10.3	-5.8	-4.9
<i>Financiamento externo</i>	<i>7.2</i>	<i>4.5</i>	<i>5.2</i>
Conta corrente	-9.9	-11.0	-10.3
Crescimento das exportações BSNF	7.7	11.5	11.6
Crescimento das importações de BSNF	6.5	6.5	6.4
Remessas	19.8	19.0	18.9
Poupanças de emigrantes	3.7	2.9	2.7
Reservas intern. (meses de importação)	2.1	2.3	2.3

ANEXO III
Indicadores orçamentais seleccionados
(em milhões de Esc CV., a menos que indicado)

Ano	Orçamento funcion. Dotação original	Orçamento funcion. Dotação revista	Orçamento funcion. Execução	Execução como % da Dotação original	PIP Dotação original	PIP Execução	Execução como % da Dotação original	Total orçamento Dotação original	Total orçamento Execução	Execução como % da Dotação original
ORÇAMENTO GLOBAL										
1998	10,072	11,336	11,924	118%	10,732	8,111	76%	20,804	20,035	96%
1999	12,403	12,898	11,825	95%	11,834	10,342	87%	24,237	22,167	91%
2000	13,470	15,014	14,698	109%	12,707	8,926	70%	26,177	23,624	90%
2001	16,505	16,505	15,279	93%	12,948	8,022	62%	29,453	23,301	79%
2002	18,526	18,484	18,098	98%	15,379	9,593	62%	33,905	27,691	82%
EDUCAÇÃO										
1998	2,316	2,571	2,680	116%	963	1,095	114%	3,279	3,775	115%
1999	2,791	3,097	2,934	105%	1,496	1,203	80%	4,287	4,137	97%
2000	3,499	3,553	3,523	101%	2,489	2,047	82%	5,988	5,570	93%
2001	3,607	3,630	3,524	98%	2,935	2,242	76%	6,542	5,766	88%
2002	3,635	3,635	3,612	99%	2,248	2,091	93%	5,883	5,703	97%
SAÚDE										
1998	927	1,107	1,107	119%	651	263	40%	1,578	1,370	87%
1999	1,086	1,185	1,142	105%	697	148	21%	1,783	1,290	72%
2000	1,302	1,344	1,326	102%	240	202	84%	1,542	1,528	99%
2001	1,384	1,356	1,319	95%	521	354	68%	1,905	1,673	88%
2002	1,307	1,330	1,301	100%	810	526	65%	2,117	1,827	86%
AGRICULTURA E PESCAS										
1998	294	311	275	94%	2844	1099	39%	3,138	1,374	44%
1999	242	283	236	98%	1,837	1,189	65%	2,079	1,425	69%
2000	318	310	265	83%	3,115	2,084	67%	3,433	2,349	68%
2001	294	294	248	85%	2,743	1,851	67%	3,037	2,099	69%
2002	291	291	248	85%	3,368	2,167	64%	3,659	2,415	66%
Por memória										
Ano		1998	1999	2000	2001	2002				
Nominal	GDP	52,900	59,800	63,600	67,800	72,200				

ANEXO IV

Dados do sector da educação

Indicadores seleccionados do ensino básico

Delegação	Nº alunos	Nº salas	Alunos / Sala	Professores com				Alun. / Prof.	Salários de Prof. (CV. Esc)	Gastos c/ prof. / aluno
				formação	Alguma formação	Nenhuma formação	Total			
Ribeira Grande	4,276	103	42	82	51	45	178	24	103,104,768	24,112
Paul	1,962	50	39	30	20	26	76	26	43,736,136	22,292
Porto Novo	3,680	88	42	35	65	58	158	23	91,621,920	24,897
Sao Vicente	11,933	213	56	302	88	1	391	31	92,250,792	7,731
Sao Nicolau	2,754	72	38	45	32	35	112	25	49,829,640	18,094
Sal	2,636	56	47	34	41	14	89	30	44,170,152	16,757
Boa Vista	640	20	32	9	21	5	35	18	18,605,504	29,071
Maio	1,504	34	44	14	28	15	57	26	29,673,420	19,730
Praia	20,730	339	61	326	167	136	629	33	354,059,376	17,080
Sao Domingos	3,400	76	45	27	41	75	143	24	48,908,268	14,385
Santa Cruz	8,337	148	56	44	133	119	296	28	107,858,748	12,937
Santa Catarina	11,483	219	52	120	111	164	395	29	144,517,872	12,585
Sao Miguel	3,803	71	54	16	39	80	135	28	34,287,516	9,016
Tarrafal	4,038	80	50	17	54	74	145	28	59,394,264	14,709
Sao Filipe	6,181	147	42	54	114	81	249	25	84,873,996	13,731
Mosteiros	1,965	43	46	7	44	21	72	27	31,596,984	16,080
Brava	1,318	37	36	14	25	25	64	21	32,720,280	24,826
TOTAL	90,640	1,796	50	1,176	1,074	974	3,224	28	1,371,209,636	15,128

Fonte: RDP Educação 2002

Indicadores seleccionados do ensino secundário

Delegation	Nº alunos	Nº salas	Alunos / Sala	Professores com				Alun. / Prof.	Salários de Prof. (CV. Esc)	Gastos c/ prof. / aluno
				formação	Alguma formação	Nenhuma formação	Total			
Ribeira Grande	2262	62	36	62	3	33	98	23	60,557,640	26,772
Paul	513	16	32	11	3	12	26	20	15,840,024	30,877
Porto Novo	1379	36	38	19	23	10	52	27	12,916,176	9,366
Sao Vicente	7713	206	37	251	53	58	362	21	340,985,316	44,209
Sao Nicolau	931	29	32	28	1	18	47	20	19,964,484	21,444
Sal	1375	40	34	36	9	14	59	23	37,935,468	27,589
Boa Vista	471	15	31	8	5	5	18	26	11,028,408	23,415
Maio	602	15	40	12	2	11	25	24	10,614,840	17,633
Praia	13,294	360	37	362	134	72	568	23	238,100,124	17,910
Sao Domingos	1401	36	39	25	12	21	58	24	113,287,152	80,862
Santa Cruz	2638	67	39	29	6	34	69	38	60,078,060	22,774
Santa Catarina	4993	145	34	97	19	57	173	29	157,646,400	31,573
Sao Miguel	816	24	34	17	2	21	40	20	397,908	488
Tarrafal	1869	50	37	42	7	17	66	28	57,429,816	30,728
Sao Filipe	2272	63	36	40	12	49	101	22	52,004,052	22,889
Mosteiros	703	20	35	13	2	11	26	27	12,392,016	17,627
Brava	485	20	24	17	1	15	33	15	21,784,272	44,916
TOTAL	43,717	1,204	36	1,069	294	458	1,821	24	1,222,962,156	27,975

Fonte: RDP Educação 2002

ANEXO V

Estado da agricultura, pescas e pecuária

Cereais

O milho é o único cereal cultivado localmente e requer a maior parte da terra cultivada. A sua produção varia grandemente, 1304 toneladas em 1996 (um ano de seca) a 36,500 toneladas em 1999, o melhor dos anos de abundância entre 1999 e 2001⁴⁸. O bom tempo e sistemas de irrigação têm ajudado a garantir uma produção estável para essas colheitas, o que por sua vez tem ajudado a parte de agricultura no PIB a estabilizar-se em cerca 11%. À medida que se espalham novas técnicas mais fiáveis, os agricultores estão levando a cabo uma substituição gradual do milho em áreas húmidas por plantas mais frágeis mas mais rentáveis, que requerem uma gestão cuidadosa da disponibilidade em água (tais como 160 ha de bananas em Santiago e 900 ha de cana em Santo Antão).

Horticultura e tubérculos

A produção de hortícolas (vegetais) e tubérculos tem conhecido uma expansão regular em Cabo Verde, graças em parte à irrigação gerida. Responde por até 8% do PIB 2000, e representa mais de 90% do consumo local no caso produtos hortícolas, e 70% no caso de tubérculos. Dois outros importantes factores têm desempenhado um papel na expansão da produção local. Um é a investigação que levou ao desenvolvimento de espécies mais adaptadas, especialmente de tomates, cebolas e pimentão. O outro é o desenvolvimento de múltiplas colheitas no mesmo ano (2.7 em média) graças ao clima quente de Cabo Verde durante todo o ano.

Frutas

A produção de frutas ocorre numa escala pequena mas rentável. Gera entre 10,000 e 12,000 toneladas de frutas por ano, das quais 7,000 toneladas de bananas. Papaias e mangas são também cultivadas através por toda a parte no arquipélago. Outras frutas tendem a ser específicas a regiões com micro climas, tais como uvas e café no Fogo. Cabo Verde absorve a maior parte da sua produção frutícola, e importa 2,000 toneladas adicionais. Frutas importadas não são das espécies cultivadas em Cabo Verde, tais como maçãs, laranjas e peras, e podem constituir um nicho no mercado.

Pescas

Cabo Verde goza de uma grande Zona Económica exclusiva (ZEE) de 700,000 quilómetros quadrados. Os seus recursos pesqueiros podiam ser explorados de forma sustentada com capturas anuais atingindo 30,000 toneladas para grandes espécies pelágicas (atum e peixe-espada), 6,000 toneladas de pequenas espécies pelágicas como o arenque, 5,000 toneladas de outros peixes costeiros, além de 100 toneladas de lagosta.

⁴⁸ Os cabo-verdianos consomem por ano uma quantidade de milho estimada em 90,000 toneladas.

A captura pesqueira das águas de Cabo Verde rendeu entre 9,500 toneladas e mais de 11,000 toneladas por ano entre 1996 e 2000. Dessa captura, a pesca por nacionais gerou entre 9,100 e 10,800 toneladas de pescado entre 1996 e 2000. O resto, o ou cerca de 500 toneladas por ano, é capturado por barcos estrangeiros.

O valor anual da captura nacional corresponde a cerca de 1.5% do PIB de uma força de trabalho de 5,000 pescadores, ou 6% da população activa. Todavia, o hiato entre a pesca industrial e a pesca artesanal está aumentando. Em 2000, a frota pesqueira industrial compreendia 75 barcos com motores, principalmente traineiras velhas com uma idade média de 30 anos, orientadas para o atum, o peixe-espada, a lagosta e o pequeno peixe pelágico. A sua captura caiu de 4,700 toneladas em 1997 para 3,800 toneladas em 2000, em parte devido ao embargo da EU a partir de 2000 aos produtos pesqueiros de Cabo Verde por razões sanitárias. Os seus efeitos são evidentes na queda das exportações de pescado de 1,200 toneladas em 1999 para 435 toneladas em 2000. Todavia, ele não explica a diminuição gradual das exportações de mais de 3,000 toneladas em 1997 para o seu baixo nível de 2000, que provavelmente é um bom indicador dos níveis actuais. Parte da queda das exportações provavelmente é devida à redução das actividades de processamento de pescado e das instalações de frio. Das três principais empresas em actividade nessa área, apenas uma opera a um nível próximo da capacidade máxima.

A pesca artesanal tem compensado o declínio na pesca industrial. O número de saídas cresceu quase 30% para 174,000 no período 1996-2000, e a captura por saída aumentou 10%. Normalmente aventuram-se perto da costa, e pescam pequenos peixes pelágicos, lagosta e algum atum. A frota de pesca artesanal compreende 922 lanchas com motores fora de borda, e 332 lanchas sem motor. A primeira categoria constitui a frota industrial.

As licenças de pesca a barcos estrangeiros aumentaram de 20 em 2000 para 101 em 2001, com 90% indo para barcos registados na EU, e o resto para barcos japoneses. As suas capturas não são conhecidas visto que as declarações de captura são consideradas grosseiramente subestimadas.

Pecuária

Mais de 41,000 famílias (i.e. 30% mais do que famílias de agricultores) praticam a pecuária, 97% das quais o fazem como actividade paralela. A forma mais predominante de pecuária é a criação de porcos, com 70,000 porcos criados por cerca de 75% das famílias envolvidas de alguma forma na pecuária. A segunda forma mais predominante é a criação de galinhas. 28,000 famílias (68%) estão envolvidas nela, ao lado de umas poucas empresas fornecendo ovos e carne aos mercados urbanos. Há aproximadamente 400,000 galinhas que produzem 500 toneladas de carne e 40 milhões de ovos por ano, 40% dos quais são produzidos por 8 empresas nas duas ilhas principais. Ao contrário dos outros animais, as galinhas da criação intensiva, são produtos da transformação de mercadorias importadas (principalmente cereais). 60% das famílias também mantêm 112,000 caprinos, que produzem cerca de 500 toneladas de carne, e quantidades importantes (mas desconhecidas) de produtos de leite de cabra. 22,000 vacas são criadas por 20% das famílias, produzindo 10,600 toneladas de leite e 450 toneladas de carne por ano. A sua produção é limitada pela disponibilidade de pasto durante a estação seca. Esta é também a razão porque mais de 75% das vacas estão em Santiago.

Os carneiros são os menos numerosos, com 9,000 cabeças para 3,000 pastores, também principalmente em Santiago.

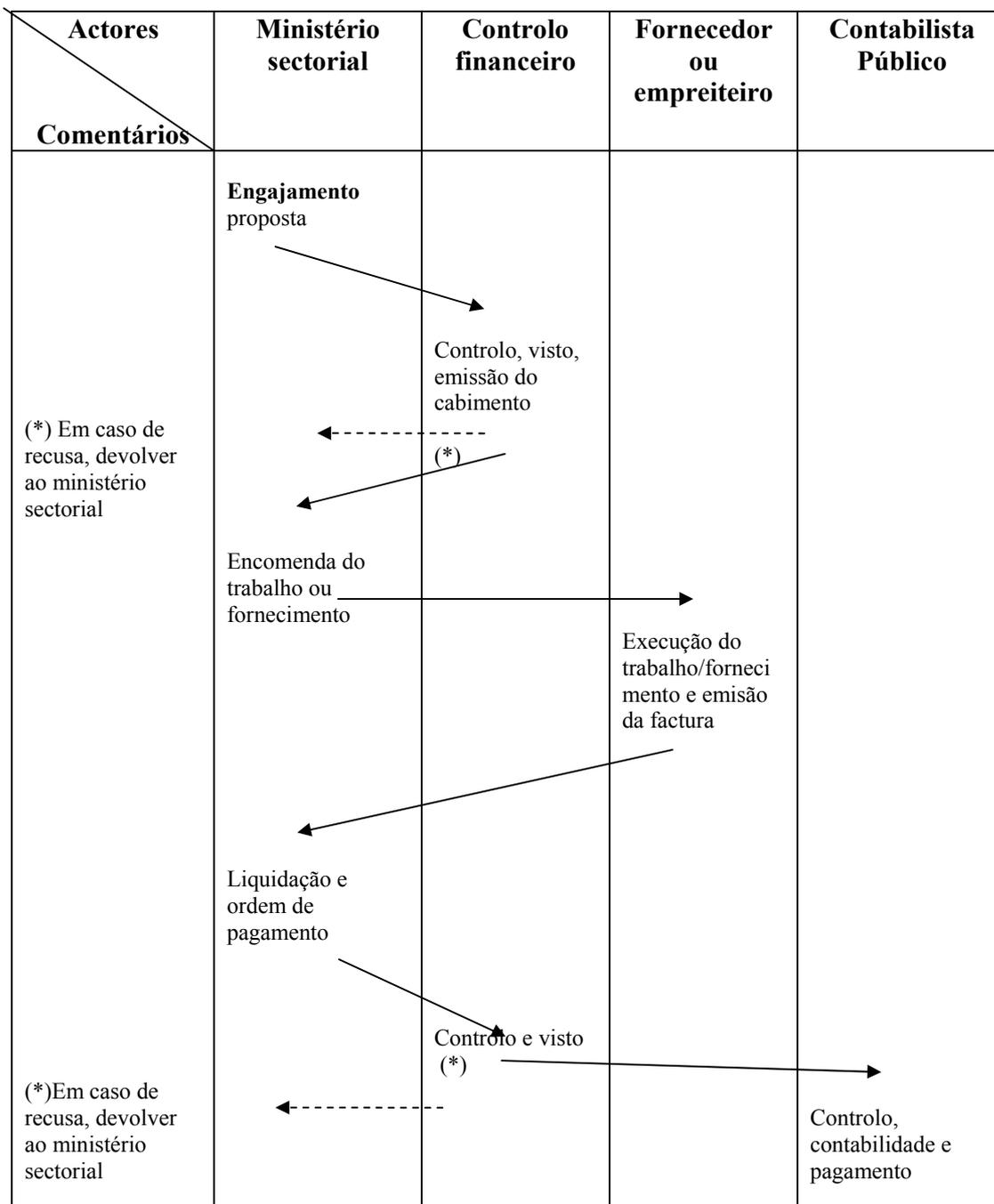
ANEXO VI

Passos principais actuais da preparação do orçamento

Documentos	Actores	Calendário	Acções
<ul style="list-style-type: none"> - Documento preliminar de análise económica de curto prazo - Orientações para o PIP - Documento de política sobre despesa pública e dívida pública - Previsão da despesa de funcionamento e das receitas. 	GE/MFPRD	31 de Março	Elaboração
	DGP/MFPRD	31 de Março	Elaboração
	GE/MFPRD	31 de Março	Elaboração
	DGO/MFPRD	31 de Março	Elaboração
<ul style="list-style-type: none"> - Documento sobre a situação económica e as metas de política 	Conselho de Ministros	30 de Junho	Discussão
<ul style="list-style-type: none"> - Orientações para a elaboração do Orçamento do Estado 	DGO/MFPRD DGP/MFPRD	15 de Julho	Elaboração
<ul style="list-style-type: none"> - Circular sobre o Orçamento 	DGO	Variável	Envio aos ministérios sectoriais
<ul style="list-style-type: none"> - Propostas de orçamento dos sectores 	Ministérios sectoriais DGO	Variável	Elaboração e submissão ao MFPDR Negociação
<ul style="list-style-type: none"> - Proposta de Orçamento de Estado 	Conselho de Ministros Governo Assembleia Nacional Assembleia Nacional	15 de Setembro 30 de Setembro 15 de Dezembro 20 de Dezembro	Aprovação das propostas de orçamento Submissão à Assembleia Nacional Votação Publicação
<ul style="list-style-type: none"> - Decreto-Lei de execução orçamental 	Governo	31 de Dezembro	Publicação

ANEXO VII

Procedimento normal de despesa recomendado



ANEXO VIII
Estrutura recomendada para a auditoria das Finanças
Públicas

Tipo de auditoria	Actores	Acções	Documentos
<i>Auditoria interna</i>			
Ex ante	Controlador financeiro	Legalidade da despesa e existência de dotação	Engajamentos/Ordens de pagamento
	Contabilista público	Regularidade da despesa	Ordens de Pagamento
No decurso	IGF	Auditoria de gestão	Livros de contabilidade e evidência documental
	Inspecções dos serviços	Auditoria de gestão	Livros de contabilidade e evidência documental
Ex post	IGF	Auditoria de gestão	Livros de contabilidade e evidência documental
Auditoria externa			
Ex ante	Nenhuma auditoria financeira		
No decurso	Tribunal de Contas	Acompanhamento da execução orçamental	Declaração de execução orçamental
Ex post	Assembleia Nacional	Acompanhamento da execução orçamental	Declaração de execução orçamental
	Tribunal de Contas	Julgamento dos contabilistas públicos Acompanhamento da execução orçamental	Contas públicas Conta Geral do Estado
	Assembleia Nacional	Auditoria à execução orçamental	Lei de rectificação do Orçamento

Bibliografia

- GCV, 2001, “Grandes Opções do Plano”, MF, Praia, Cabo Verde;
- GCV, 2001, “Interim Poverty Reduction Strategy Paper”, MF, Praia, Cabo Verde;
- GCV, 1998, “Plano Nacional de Luta contra a Pobreza”, MF, Praia, Cabo Verde;
- GCV, 2002, “Plano Nacional de Desenvolvimento 2002 - 2005”, MF, Praia, Cabo Verde;
- GCV – INE “Recenseamento 2000”, INE, Praia (www.ine.cv);
- GCV, 2001, “Lei do Orçamento 2002”, MF, Praia, Cabo Verde;
- GCV, 2002, “Revisão das Despesas Públicas para a Educação 2002”, MF, Praia, Cabo Verde;
- GCV, 2002, “Revisão das Despesas Públicas para a Saúde 2002”, MF, Praia, Cabo Verde;
- GCV, 2002, “Revisão das Despesas Públicas para a Agricultura e o Ambiente 2002”, MF, Praia, Cabo Verde;
- World Bank & IMF staff, 2001, “Joint Staff Assessment of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper”, World Bank, Washington D.C.;
- H. Dinh, A. Adugna, B. Myers, 2002, “The Impact of Cash Budgets on Poverty Reduction in Zambia”, World Bank, Washington D.C.;
- X. Forneris et al, 2003, “Guide for the Investor”, FIAS, IFC / World Bank, Washington D.C.;
- World Bank, 1998, “Public Expenditure Management Handbook”, World Bank, Washington D.C.;