

O IMPACTO DA PANDEMIA COVID-19 NO FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS PALOP VISTO NA PERSPECTIVA ORÇAMENTAL

Uma Análise Comparada 2019-21



O IMPACTO DA PANDEMIA COVID-19 NO FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS PALOP VISTO NA PERSPECTIVA ORÇAMENTAL

Uma Análise Comparada 2019-21

Maria Andrade e Ricardo Godinho Gomes¹

¹ Ricardo Godinho Gomes é um cientista político que trabalha com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como Gestor de Programas e no domínio da governação democrática e económica desde 2006 e Conselheiro Técnico Principal do Programa para a consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP e Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC). Godinho Gomes tem desenhado e gerido programas e projetos de reforço dos sistemas de gestão das finanças públicas e de consolidação económica e democrática, reforçando as instituições supremas de auditoria, os parlamentos, as organizações da sociedade civil, os ministérios das finanças, os tribunais constitucionais e partidos políticos nos PALOP (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe) e Timor-Leste. Maria Andrade é mestre em Análise Económica e Auditora de carreira com larga experiência na Análise Orçamental, Contas Públicas e Emissão do Parecer sobre a CGE nos PALOP-TL. Andrade desempenhou as funções de Conselheira Sénior Nacional das Instituições Superiores de Controlo (2014 e 2017) e do Sistema de Gestão das Finanças Públicas e Transparência Orçamental (2019 e 2021) no Pro PALOP-TL ISC com realce para a análise dos principais documentos orçamentais em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Agradecimentos: Os autores estão gratos a Jailson Oliveira, perito em Macroeconomia e consultor do Pro PALOP-TL ISC; Damaris Rosabal, especialista em Orçamentação Sensível ao Género e análise de dados e despesa com foco nas questões de género, antiga consultora do Pro PALOP-TL ISC; Graça Sanches, antiga Oficial Nacional para o empoderamento da mulher e orçamentação sensível ao género do Pro PALOP-TL ISC, pelas valiosas contribuições e comentários.

Esta publicação foi produzida com o apoio da União Europeia (EU), no quadro do Programa para a consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL – Pro PALOP-TL ISC (Fase II). O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos/as autores e não pode, de modo algum, ser usado para refletir as posições da União Europeia. As opiniões expressas nesta publicação são exclusivas dos/as autoras/es e não representam necessariamente a opinião das Nações Unidas, nem do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ou dos Estados Membros das Nações Unidas.

A propriedade intelectual e direitos de autor relativos à presente publicação são regulados pelo artigo 11 das Condições Gerais dos contratos assinados com os seus autores (caso sejam consultores) e pelas regras e procedimentos do PNUD. O estipulado no referido artigo deve ser interpretado em conjunto com o previsto no artigo 9 das Condições Gerais do Acordo de Contribuição assinado entre o PNUD e a UE para a implementação do Pro PALOP-TL ISC (Fase II).

RESUMO EXECUTIVO

O presente artigo segue a abordagem “Follow The Money” para a Transparência Fiscal e é um estudo de caso em painel, aplicado a 4 dos 5 países PALOP² (Cabo Verde, Angola, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe). Moçambique não fez parte do estudo porque no período considerado não foram realizadas análises dos documentos orçamentais, no contexto do Pro PALOP-TL ISC³, principal base de referência no artigo.

Além da parte introdutória e contextual, o estudo coloca em evidência os principais resultados de discussões autoritativas que envolveram, mais de 1400 quadros dirigentes das instituições estatais dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas, responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas, nos PALOP. Essas discussões ocorreram no contexto da *Webinar Series sobre Finanças Públicas e o Desenvolvimento Sustentável no Pós-COVID-19*, 6 módulos concebidos pelo ISCTE-IUL|IPPS e pela equipa de gestão do Pro PALOP-TL ISC, e realizados em 30 sessões síncronas via Zoom entre junho e outubro de 2020, com mais de 60 horas de aprendizagem, trocas de experiências e partilha de boas práticas.

Por outro lado, e não menos relevante, o estudo recorre, enquanto principal base de referência, às 8 análises orçamentais às propostas de Orçamento do Estado revistas e retificadas realizadas como parte do apoio técnico e especializado da equipa de gestão do Pro PALOP-TL ISC aos atores estatais e não-estatais dos sistemas de gestão das Finanças Públicas dos PALOP, em pleno período pandémico, de 2020 e 2021.

A pandemia provocou uma forte recessão da atividade económica mundial, estimada em torno de 3,1%, devido sobretudo às restrições sanitárias adotadas a nível mundial que afetaram sobremaneira os “setores de contatos”, como o de serviços. O comércio internacional foi fortemente penalizado (-8,2%) e as finanças públicas sentiram esse choque financeiro global com o crescimento das necessidades de financiamento e o endividamento. Por um lado, a arrecadação de receitas públicas baixou e, por outro, os países viram-se forçados a adotar medidas de mitigação dos impactos socioeconómicos e sanitários da pandemia, levando, dessa forma, ao incremento das despesas públicas.

Esse contexto não foi diferente nos países dos PALOP-TL, onde, de forma generalizada, a atividade económica foi severamente penalizada, na medida em que esses países possuem baixo grau de diversificação económica e dependem da exportação pontual de determinada matéria-prima (Angola, Guiné-Bissau, Moçambique e Timor-Leste) ou do serviço de turismo (Cabo Verde, São Tomé e Príncipe). Esses países viram as suas receitas de exportação diminuir, agravando o nível da atividade económica e a arrecadação de receitas fiscais. O PIB diminuiu em todos esses países, exceto para o caso de São Tomé e Príncipe, por ser uma pequena economia beneficiando das ações do Estado via donativos e empréstimos. À exceção de Cabo Verde e Timor-Leste, a inflação acelerou nos demais países referenciados, devido às restrições na cadeia de logística e à transmissão dos preços internacionais de alimentos, pese embora a diminuição dos preços dos combustíveis. Tendo

² Países Áfricação de Língua Oficial Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe).

³ <https://agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai>.

em conta a diminuição das receitas, sobretudo as fiscais, e o aumento das despesas com medidas de combate aos efeitos da pandemia nas famílias e empresas, a posição orçamental desses países enfraqueceu e houve aumento do endividamento público. Em 2021, houve algumas melhorias ao nível do enquadramento macroeconómico, contudo com indicadores tiveram um desempenho, de forma global, pior que em 2019, dada as vulnerabilidades económicas estruturais, atenuadas com a pandemia.

Este estudo de caso enfatiza as políticas fiscais, sociais e financeiras e o recurso a fundos orçamentais alternativos, as estratégias orçamentais de contenção, priorização e (re)alocação das despesas públicas dos diferentes governos, e consequentemente da (re)definição da necessidade de endividamento público adicional, olhando com particular atenção para o impacto transversal nas questões de género (ODS 5). A parte conclusiva final posiciona os países analisados nos rankings do Índice de Transparência Orçamental PALOP-TL4, tendo ainda em consideração o peso da Dívida Pública/PIB em 2020, e o rácio da Despesa Global/PIB em 2021, em cada um desses países.

As conclusões preliminares apontam para o facto dos mais endividados dentre os países acima referidos em 2020 terem sido os mais despesistas em 2021; e para a necessidade do reforço, tanto da transparência com a disponibilização de informações macro fiscais e na contabilização de dados financeiros sobre os fundos orçamentais alternativos, a Receita Cessante e a Renúncia Fiscal, bem como, das ações de fiscalização, auditorias e monitorias tempestivas, na avaliação do impacto das políticas públicas (fiscais, sociais e financeiras), na viabilidade da segurança social e na sustentabilidade da dívida pública para as gerações futuras.

Porém, a principal conclusão sugere que as revisões orçamentais serão precedidas de uma agenda política de revisão dos planos, metas e prioridades nacionais das Agendas 2030/2063, das leis de base orçamental, dos códigos do imposto e da transparência e de outros instrumentos legais que reforçam os processos de simplificação orçamental e de contas públicas para mais acesso aos dados abertos e participação cidadã mais inclusiva.

4 <https://agora-parl.org/index.php/pt-pt/pro-palop-tl-sai/one-pager/dezembro-2020>

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 6 |
| 2. CONTEXTO E BASES DE REFERÊNCIA..... | 9 |
| 2.1. A COVID-19 e os efeitos económicos, sociais e financeiros nos PALOP..... | 11 |
| 2.1.1. Finanças Públicas e Desenvolvimento Sustentável no pós COVID-19 nos PALOP-TL | 14 |
| 2.2. As Oficinas de Análise Orçamental e Orçamentação Sensível ao Género . | 25 |
| 3. ESTUDOS DE CASO NOS PALOP | 30 |
| 3.1. Angola | 30 |
| 3.1.1. A mobilização dos recursos do Fundo Soberano e da Privatização..... | 33 |
| 3.1.2. A contenção e a expansão das despesas sem capital intensivo | 35 |
| 3.1.3. A substituição dos empréstimos externos por internos para sanar dívidas.. | 37 |
| 3.2. Cabo Verde | 39 |
| 3.2.1. A mobilização emergencial de fundos Donativo e o Apoio Orçamental | 42 |
| 3.2.2. A contenção e a expansão das despesas com capital intensivo..... | 44 |
| 3.2.3. O impacto do PIB na (re)definição da Dívida Pública adicional | 46 |
| 3.3. Guiné-Bissau | 47 |
| 3.3.1. A revisão orçamental na ausência de qualquer Orçamento Retificativo | 50 |
| 3.3.2. A mobilização Externa de fundos Donativos a Projetos para COVID-19 | 50 |
| 3.3.3. A expansão das despesas com elevados encargos de Tesouraria | 52 |
| 3.3.4. A substituição dos Empréstimos à Projetos por Títulos do Tesouro | 54 |
| 3.4. São Tomé e Príncipe | 55 |
| 3.4.1. A mobilização de Poupanças HIPC e de fundos Donativos, Pesca e Petróleo | 58 |
| 3.4.2. A Estratégia orçamental de aumento das despesas sem capital intensivo | 60 |
| 3.4.3. A reclassificação e a contabilização dos atrasados na Dívida Doméstica .. | 62 |
| 4. O IMPACTO DA PANDEMIA NO GÉNERO NOS PALOP | 64 |
| 4.1. Análise da Evolução da OSG em contexto de Pandemia COVID-19 | 66 |
| 4.1.1. Programas N1..... | 67 |
| 4.1.2. Programas N2..... | 69 |
| 4.1.3. Programas N3..... | 71 |
| 5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES | 74 |
| 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 76 |

1. INTRODUÇÃO

Os PALOP - Países Africanos de Língua Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) - iniciaram formalmente a sua cooperação bilateral Sul-Sul nos anos 70, após a sua independência. Timor-Leste aderiu ao Grupo em 2007 e a sigla PALOP-TL foi adotada. Independentemente da sua descontinuidade geográfica, os PALOP-TL constituem uma comunidade coesa, que partilha práticas e culturas institucionais comuns, enquadramentos legais, uma língua comum, história e uma longa tradição de cooperação sul-sul e bilateral.

Na última década, os países dos PALOP-TL conheceram progressos significativos na governação económica. As reformas recentes da gestão das finanças públicas têm sido a principal razão para este sucesso. Contudo, a fraca capacidade institucional, as limitadas competências e os recursos humanos inadequados, continuam a dificultar os seus sistemas de administração pública e a prejudicar a gestão eficaz das finanças públicas, a supervisão orçamental e o controlo dos recursos públicos, com impactos adversos significativos sobre outros setores de governação e desenvolvimento.

Os avanços conseguidos em termos de governação económica estão a ser postos em causa pelo impacto da pandemia COVID-19 a nível mundial, regional, nacional e local (esta última dimensão, pese embora sendo muito importante, não faz parte do escopo do presente estudo).

A 11 de março de 2020, quando o surto da SARS-CoV-2 (COVID-19) foi declarado uma Pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS), os países estavam no primeiro trimestre (T1) da execução do Orçamento de Estado (OE/2020), formulado e aprovado/promulgado no segundo semestre de 2019 - ressalvadas as especificidades de contexto e quadros legais específicos. A meio de 2020, muitos desses países (3 dentre os 4 países cobertos pelo presente estudo) aprovaram retificações ou revisões orçamentais para melhor responder ao impacto humanitário, sanitário, económico e social, sem precedentes da pandemia.

A pandemia provocou uma forte recessão da atividade económica mundial, estimada em torno de 3,1%, devido sobretudo às restrições sanitárias a nível mundial que afetaram sobremaneira os “setores de contatos”, particularmente o de serviços. O comércio internacional foi fortemente penalizado (-8,2%) e as finanças públicas sentiram esse choque financeiro global com o crescimento das necessidades de financiamento e o endividamento. Por um lado, a arrecadação de receitas

públicas baixou e, por outro, os países viram-se forçados a adotar medidas de mitigação dos impactos socioeconómicos e sanitários da pandemia, levando, dessa forma, ao incremento das despesas públicas.

Esse o contexto não foi diferente nos países dos PALOP-TL, onde, de forma generalizada, a atividade económica foi severamente penalizada, na medida em que esses países possuem baixo grau de diversificação económica e dependem da exportação pontual de determinada matéria-prima

Na última década, os países dos PALOP-TL conheceram progressos significativos na governação económica. As reformas recentes da gestão das finanças públicas têm sido a principal razão para este sucesso.

(Angola, Guiné-Bissau, Moçambique e Timor-Leste) ou do serviço de turismo (Cabo Verde, São Tomé e Príncipe). Esses países viram as suas receitas de exportação diminuir, agravando o nível da atividade económica e a arrecadação de receitas fiscais. O PIB diminuiu em todos esses países, exceto para o caso de São Tomé e Príncipe, por ser uma pequena economia beneficiando das ações do Estado via donativos e empréstimos. À exceção de Cabo Verde e Timor-Leste, a inflação acelerou nos demais países referenciados, devido às restrições na cadeia de logística e à transmissão dos preços internacionais de alimentos, pese embora a diminuição dos preços dos combustíveis. Tendo em conta a diminuição das receitas, sobretudo as fiscais, e o aumento das despesas com medidas de combate aos efeitos da pandemia nas famílias e empresas, a posição orçamental desses países deteriorou e houve aumento do endividamento público.

Em 2021, os impactos da pandemia ainda prevaleciam, com o contexto a ser marcado pela volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade (VICA). Consequentemente, as POE/2021 refletiram as prioridades e escolhas dos governos para fazer face aos efeitos da pandemia que se faziam sentir de forma ainda mais aguda. Os países partiram de diferentes bases de referência e opções, considerando seus contextos e quadros legais nacionais específicos, para lidar com os mesmos desafios, devendo esperar-se resultados a curto, médio e longo prazos potencialmente.

O Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP) é um instrumento de planeamento que relaciona as políticas, o planeamento e o orçamento de Estado (OE) no médio prazo. Nesse sentido, o OE torna-se o instrumento principal de implementação das Políticas Públicas e Programas dos Governos, a curto e médio prazos.

A Lei-Quadro do OE estabelece, norma geral, as orientações específicas dos programas e projetos que sustentam as políticas públicas, bem como, os princípios e as regras para a sua previsão, execução e fiscalização anual e a médio-prazo.

A análise detalhada dos principais documentos orçamentais produzidos pelos governos, com especial enfoque para as Propostas do Orçamento do Executivo (POE), Orçamentos de Estado (OE) ou Orçamentos Promulgados (OP) e seus Quadros de Despesa de Médio Prazo (QDMP), os Relatórios de Execução Orçamental (REO) ou Relatórios intercalares e a Conta Geral do Estado (CGE) ou Relatório final, permite avaliar com suficiente detalhe as prioridades e opções a curto e médio prazos dos executivos, no que tange à implementação das políticas públicas e programas sufragados pelo povo em cada Legislatura.

O presente artigo segue a abordagem “*Follow The Money*” para a Transparência Fiscal e é um estudo de caso em painel, aplicado a 4 dos 5 países PALOP⁵ (Cabo Verde, Angola, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe)⁶ beneficiários do Programa para a Consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL - Pro PALOP-TL ISC (Fase II)⁷. Este programa iniciou-se em 2014 com o reforço das capacidades técnicas e funcionais das instituições superiores de controlo, parlamentos nacionais e sociedade civil para o controlo das finanças públicas nos PALOP

⁵ Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe).

⁶ Moçambique e Timor-Leste não fizeram parte da análise porque no período considerado não foram realizadas análises dos documentos orçamentais, no contexto do Pro PALOP-TL ISC, principal base de referência no artigo.

⁷ <https://agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai>.

e Timor-Leste⁸, e, desde então, vem desenvolvendo instrumentos e boas práticas para o reforço da transparência orçamental e para o controlo externo (técnico/jurisdicional, político/legislativo e social) das finanças públicas num contexto de aprendizagem entre pares e de cooperação sul-sul/triangular (envolvendo instituições congêneres no Brasil e em Portugal). O espaço criado pelo programa Pro PALOP-TL ISC tem sido propício para a análise das políticas públicas, por via do escrutínio dos principais documentos orçamentais elaborados/aprovados pelos atores estatais do Sistema de Gestão das Finanças Públicas neste cluster de países.

Além da parte introdutória e contextual, o estudo coloca em evidência os principais resultados de discussões autoritativas que envolveram, mais de 900 quadros dirigentes das instituições estatais dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas, responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas, nos PALOP-TL (PALOP e Timor-Leste). Essas discussões ocorreram no contexto da *Webinar Series sobre Finanças Públicas e o Desenvolvimento Sustentável no Pós-COVID-19*, 6 módulos concebidos pelo ISCTE-IUL|IPPS e pela equipa de gestão do Pro PALOP-TL ISC, e realizados em 36 sessões via Zoom entre junho e outubro de 2020, com mais de 60 horas de aprendizagem, trocas de experiências e partilha de boas práticas.

Por outro lado, e não menos relevante, o estudo recorre principalmente à base de referência das 8 análises orçamentais às propostas de Orçamento do Estado revistas e retificadas realizadas como parte do apoio técnico e especializado da equipa de gestão do Pro PALOP-TL ISC aos atores estatais e não-estatais dos sistemas de gestão das Finanças Públicas dos PALOP, em pleno período pandémico, de 2020 e 2021.

Este estudo de caso enfatiza as políticas fiscais, sociais e financeiras e o recurso a fundos orçamentais alternativos, as estratégias orçamentais de contenção, priorização e (re)alocação das despesas públicas dos diferentes governos, e consequentemente da (re)definição da necessidade de endividamento público adicional, olhando com particular atenção para o impacto transversal nas questões de género (ODS 5). A parte conclusiva final posiciona os países analisados nos rankings do Índice de Transparência Orçamental PALOP-TL⁹, tendo ainda em consideração o peso da Dívida Pública/PIB em 2020, e no rácio da Despesa Global/PIB em 2021, em cada um desses países.

As conclusões preliminares apontam para o facto dos mais endividados dentre os países acima referidos em 2020 terem sido os mais despesistas em 2021; e para a necessidade do reforço, tanto da transparência com a disponibilização de informações macro fiscais e na contabilização de dados financeiros sobre os fundos orçamentais alternativos, a Receita Cessante e a Renúncia Fiscal, bem como, das ações de fiscalização, auditorias e monitorias tempestivas, na avaliação do impacto das políticas públicas (fiscais, sociais e financeiras), na viabilidade da segurança social e na sustentabilidade da dívida pública para as gerações futuras.

Porém, a principal conclusão sugere que as revisões orçamentais serão precedidas de uma agenda política de revisão dos planos, metas e prioridades nacionais das Agendas 2030/2063, das leis de base orçamental, dos códigos do imposto e da transparência e de outros instrumentos legais que reforçam os processos de simplificação orçamental e de contas públicas para mais acesso aos dados abertos e participação cidadã mais inclusiva..

⁸ <http://old.agora-parl.org/pt/pro-palop-tl-sai/>.

⁹ <https://agora-parl.org/index.php/pt-pt/pro-palop-tl-sai/one-pager/dezembro-2020>

2. CONTEXTO E BASES DE REFERÊNCIA

Os PALOP, e dentre eles os quatro países em que incide o estudo, possuem características diferentes em termos de geografia, demografia, PIB *per capita* e desenvolvimento humano. Angola localiza-se na sub-região da África Austral, Cabo Verde e a Guiné-Bissau na da África Ocidental, e São Tomé na da África Central - à exceção de Angola, todos os países cobertos pelo estudo sendo também Pequenos Estados insulares em desenvolvimento (*Small Island Developing States*)¹⁰. Segundo a Agência de Estatística das Nações Unidas¹¹, a população total dos PALOP em 2020 era de 66,8 milhões de habitantes.

De acordo com o portal de dados abertos do Banco Mundial¹², em termos de PIB per capita, Angola¹³, Cabo Verde¹⁴, São Tomé e Príncipe¹⁵ encontram-se entre os países de rendimento médio-baixo (*lower middle income*)¹⁶, enquanto a Guiné-Bissau¹⁷ está entre os países de rendimento baixo¹⁸. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2020, produzido pelo PNUD¹⁹, em 189 países avaliados, Cabo Verde (126º), São Tomé e Príncipe (135º) e Angola (148º) são países com níveis médios de desenvolvimento humano, enquanto a Guiné-Bissau (175º) está entre os países de baixo desenvolvimento humano. Já no que se refere ao IDH avaliado por género²⁰, ou seja, os valores do rácio feminino/masculino do IDH, Cabo Verde²¹ encontra-se entre países com uma igualdade média-alta entre homens e mulheres em matéria de resultados do IDH, enquanto Angola e São Tomé e Príncipe²² encontram-se entre os países com uma igualdade média-baixa nessa matéria e para Guiné-Bissau não tem dados disponíveis.

Como referido, desde 2014, ainda no contexto do programa multi-país e de Cooperação Sul-Sul e Triangular, implementado diretamente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e financiado pela União Europeia (EU), entre 2013 e 2017, para o reforço das capacidades técnicas e funcionais das Instituições Superiores de Controlo, Parlamentos Nacionais e Sociedade Civil para o controlo das controlo das Finanças Públicas nos PALOP e Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC)²³, os

¹⁰ <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids/list>.

¹¹ <http://data.un.org/en/index.html>.

¹² <https://data.worldbank.org/>.

¹³ 3,437.3 US\$ em 2018 - <http://data.un.org/en/iso/ao.html>.

¹⁴ 3,635.4 US\$ em 2018 - <http://data.un.org/en/iso/cv.html>.

¹⁵ 1,948.1 US\$ em 2018 - <http://data.un.org/en/iso/st.html>.

¹⁶ <https://data.worldbank.org/?locations=AO-XN-CV-ST>.

¹⁷ 778.4 US\$ em 2018 - <http://data.un.org/en/iso/gw.html>.

¹⁸ <https://data.worldbank.org/?locations=GW-XM>.

¹⁹ Tabela 1, página 343: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_pt.pdf.

²⁰ Idem, Tabela 4, página 356.

²¹ com um desvio absoluto entre 2,5% e 5%.

²² com um desvio absoluto entre 7,5% e 10%.

²³ <http://old.agora-parl.org/pt/pro-palop-tl-sai/>.

atores estatais e não-estatais dos sistemas de gestão das Finanças Públicas nos 5 PALOP e em Timor-Leste, num contexto de cooperação sul-sul/triangular envolvendo instituições congêneres no Brasil e em Portugal, vêm trocando experiências e boas práticas, bem como desenvolvendo capacidades institucionais e aptidões humanas, nos domínios da transparência orçamental²⁴, mas também do escrutínio técnico, jurisdicional, político e social dos orçamentos e contas públicos.

Estas trocas entre pares vêm sendo sistematizadas, desde 2019, num contexto de cooperação sul-sul e triangular com vista à promoção da transparência orçamental e da prestação de contas nos sistemas de gestão das finanças públicas dos PALOP-TL, no quadro do programa para a consolidação da governação económica e dos sistemas de gestão das finanças públicas nos PALOP-TL (a segunda fase do Pro APLOP-TL ISC, acima referido, 2019-22)²⁵.

Nesse contexto, até junho de 2021, nos PALOP-TL, mais de 3,000 quadros dos executivos, em particular dos ministérios das finanças e plano, foram envolvidos em iniciativas de desenvolvimento de capacidades e sensibilização sobre, entre outros, a transparência orçamental, orçamentação por resultados e a orçamentação sensível ao género; cerca de 3,000 auditores e quadros das instituições superiores de controlo nos domínios das auditorias e controlo externos das finanças públicas, assim como sensibilizados para a importância e o papel do controlo externo e independente das contas públicas nesses países; aproximadamente 9,400 técnicos parlamentares, parlamentares e membros das organizações da sociedade civil nos domínios da fiscalização parlamentar orçamental e monitoria social das despesas públicas, abertura parlamentar e participação do público nos processos orçamentais, orçamentação sensível ao género e escrutínio das despesas públicas com impacto nas metas de género, entre outros.

Esta facilidade de cooperação sul-sul e triangular envolvendo mais de 18,000 profissionais desde 2014 em instituições de governação e atores dos sistemas de gestão das finanças públicas em 8 países (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, mais Brasil e Portugal), potenciou o ambiente propício para que, com o apoio especializado da unidade técnica e de gestão do Pro PALOP-TL ISC, as instituições acima referidas, responsáveis por exercer o controlo externo das Finanças Públicas e da execução orçamental nos PALOP-TL (com foco nos 4 países cobertos pelo presente estudo) tenham conseguido desenvolver uma abordagem *standard* que permitiu analisar e escrutinar de forma sistematizada os documentos orçamentais²⁶, num contexto de formação *on-the-job*, troca de experiências, aprendizagem entre pares e cooperação sul-sul/triangular.

24 <https://agora-parl.org/index.php/pt-pt/pro-palop-tl-sai/one-pager/dezembro-2020>

25 <https://agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai>.

26 POE, OP, RS, REO, CGE e PCGE de 2014 a 2021

As valências e instrumentos desenvolvidos contribuíram de forma crítica para melhorar a qualidade do escrutínio e controlo externo jurisdicional, político e social dos executivos, orçamentos e contas públicas, consequentemente, da implementação das políticas públicas nos 4 países analisados.

Desse modo, quando em março de 2020 a COVID-19 foi declarada uma pandemia pela OMS, despoletando assim as medidas para a sua contenção a nível global, as instituições acima referidas dos sistemas de gestão das finanças públicas tinham acumulado um importante capital que poderia contribuir para guiar as suas respostas ao impacto humanitário, sanitário, económico e social da pandemia.

2.1. A COVID-19 E OS EFEITOS ECONÓMICOS, SOCIAIS E FINANCEIROS NOS PALOP

Como já foi referido mais acima, a pandemia da COVID-19, despoletou uma crise global humanitária, sanitária, económica, financeira e social sem precedentes, representando um risco elevado de impacto na economia global e nos espaços sub-regionais em que os PALOP se inserem (CPLP²⁷, SADC²⁸, UEMOA²⁹). De acordo com Barret et all (2021), ao contrário da crise financeira global que afetou mais as economias avançadas, esperava-se que as economias emergentes e em desenvolvimento ficassem com cicatrizes mais profundas derivadas das crises despoletadas pela pandemia COVID-19. Ou seja, os países com mais e melhores respostas fiscais ao impacto da pandemia deveriam sofrer perdas menores. Ademais, esses países com economias emergentes e em desenvolvimento seriam mais suscetíveis à perda de laços económicos nas redes de produção e distribuição decorrentes da destruição de empregos e falências de empresas. Uma atenção especial vai para as economias mais dependentes do turismo e aquelas com setores de serviços maiores, em que foram projetadas perdas económicas e sociais mais persistentes.

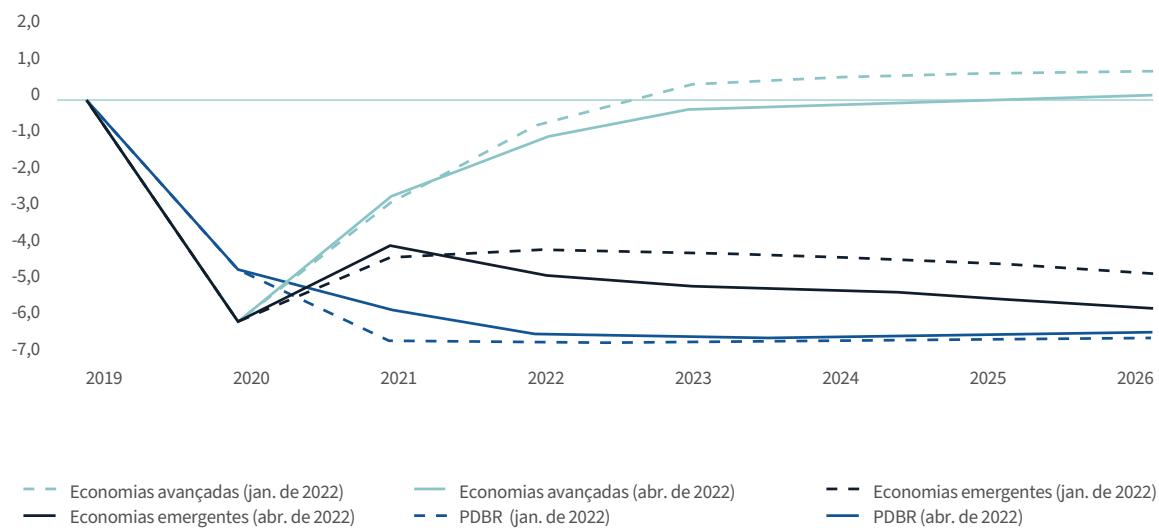
Na mesma linha, o FMI apontava que a pandemia COVID-19 expôs esse grupo de países a um risco significativo de ficarem ainda mais para trás em relação ao resto do mundo, dados os seus desafios estruturais de longo prazo, como a fraca capacidade das suas instituições, os desafios em matéria de governança, os recursos limitados e as dificuldades associadas à degradação ambiental ou aos conflitos ativos. Consideraram que o emprego e a atividade económica nos mercados emergentes e nos países em desenvolvimento de baixa renda dificilmente se recuperariam no médio prazo.

27 Comunidade de Língua Portuguesa Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe

28 Comunidade de Desenvolvimento da África Austral

29 Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

Gráfico 1: Impacto esperado da Covid-19 no emprego: desvio percentual em relação ao nível previsto



Fonte: Fundo Monetário Internacional (World Economic Outlook de janeiro de 2020)

A perspetiva dos estudos internacionais de impacto socioeconómico e financeiro apontou para uma recessão global, contração e inversão de tendência em todos os ramos económicos com impacto na disruptão das cadeias de produção e canais de distribuição, provocadas pelo choque exógeno negativo das medidas globais de limitação de circulação de pessoas, bens e serviços, bem como das crises nacionais, endógenas, sanitária e humanitária³⁰.

Para fazer face à crescente crise sanitária, os países declararam sucessivos estados de calamidade e/ou emergência nacional, com consequente confinamento, distanciamento social e encerramento das atividades económicas, despoletando a adopção de medidas de contingência (orçamentais, monetárias, financeiras cambiais e prudenciais) para mitigação do impacto da pandemia e permitir o regresso à “normalidade” - ou, como se sabe hoje, ao “novo normal”. O combate à pandemia mundial obrigou os governos a tomarem outras medidas excepcionais de cariz mais social, procedendo a alterações significativas nos programas, orçamentos e no modus operandi das várias instituições nacionais que, no que respeita ao escopo deste artigo, integram o ecossistema das Finanças Públicas.

30 Estudos de impacto de contexto africano Analysing long-term socio-economic impacts of COVID-19 across diverse African contexts, e Perspetivas Económicas em África 2021 -Da Resolução da Dívida ao Crescimento: O Caminho Futuro para África em Cabo Verde COVID-19 - Impacto na Economia Cabo-verdiana, na Guiné-Bissau Building Back Better starts Now COVIS -19 Socio Economic Impact Analysis from Guiné-Bissau e em São Tomé e Príncipe Impacts of the Covid-19 Pandemic in Sao Tome and Principe

Durante o período de crise, os governos elaboraram Propostas de Orçamento de Estado (POE) num contexto macroeconómico adverso, com queda acentuada (estagnação ou mesmo crescimento negativo) do crescimento económico, subida das taxas de desemprego, inflação e desvalorização cambial. Como referido, após promulgadas, essas POEs foram mais tarde revistas e retificadas para a (re)alocação de verbas num quadro de escassez de recursos, rutura dos fluxos de Tesouraria e encerramento de empresas.

Com a desaceleração brutal do crescimento económico e o agravar das desigualdades regionais, mas também a nível nacional, é hoje consensual a necessidade de revisão das metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)³¹, por forma a aspirar cumprir os compromissos das Agenda 2030/2063 e assegurar o desenvolvimento inclusivo e sustentável de África.

No atual contexto, a necessidade de transparência orçamental assume ainda maior relevância para que o cidadão esteja informado sobre a execução dos Orçamentos de Estado e alocação das verbas orçamentais para os setores prioritários e/ou priorizados. Nesse sentido, uma fraca transparência orçamental, pela opacidade na gestão dos recursos públicos, pode fomentar a emergência de outros riscos, e.g. a percepção do incremento da evasão fiscal e da corrupção, suspeição generalizada de ausência de transparência, associados a crises e instabilidade social.

31 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sdgs-framework-for-covid-19-recovery/>

2.1.1. FINANÇAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO PÓS COVID-19 NOS PALOP-TL

Como referido anteriormente, entre junho e outubro de 2020, ao longo de 6 módulos de 30 sessões síncronas, em ambiente Zoom, foram realizadas mais de 60 horas de discussões autoritativas e aprendizagem, trocas de experiências e partilha de boas práticas entre pares, conduzidas pelo quadro docente da Universidade ISCTE-IUL/IPPS, envolvendo mais de 1,400 quadros dirigentes das instituições estatais dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas, responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas, nos PALOP-TL (PALOP e Timor-Leste). Essas discussões ocorreram no contexto da *Webinar Series sobre Finanças Públicas e o Desenvolvimento Sustentável no Pós-COVID-19*, concebidos pelo ISCTE-IUL|IPPS e pela equipa de gestão do Pro PALOP-TL ISC³².

Segue em baixo uma recapitulação das grandes linhas da *webinar series* e as conclusões principais dos módulos:

| | |
|-----------------|---|
| Módulo 1 | <u>Política Económica e Política Financeira - O Caminho para o Desenvolvimento Sustentável no Pós-COVID-19;</u> |
| Módulo 2 | <u>Finanças Públicas e Políticas de Inclusão e Cidadania Fiscal;</u> |
| Módulo 3 | <u>Finanças Públicas, Modernização Administrativa e Reforma do Estado;</u> |
| Módulo 4 | <u>Planeamento e Sustentabilidade Orçamental;</u> |
| Módulo 5 | <u>Controle Parlamentar e Finanças Públicas;</u> |
| Módulo 6 | <u>Gestão da Dívida Pública</u> |

COMO A PANDEMIA AFETOU AS ECONOMIAS A NÍVEL GLOBAL E QUAIS AS POLÍTICAS ECONÓMICAS E FINANCEIRAS PARA FAZER FACE AO SEU IMPACTO?³³

Cerca de 289 quadros dirigentes das instituições estatais dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (ministérios das finanças, instituições supremas de auditoria e parlamentos), responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas nos PALOP-TL, discutiram e trocaram experiências por cerca de 2 horas, sob a orientação de Sérgio Lagoa, sobre os impactos da pandemia no crescimento económico mundial e as respostas dos governos, em matéria de políticas económicas e financeiras, à crise. Foram igualmente discutidas as políticas orçamentais para relançar a economia de uma forma mais sustentável e resiliente às futuras crises sanitárias.

De acordo com Sérgio Lagoa³⁴, o continente africano foi menos atingido pela pandemia em termos de contágio, apontando os “números para uma incidência mais reduzida do vírus” registando, em 2020, 1,3% das mortes atribuídas globalmente à COVID-19, apesar de representar 17% da população

³² <https://agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai/webinar/Pro-PALOP-TL-ISC-Iscte-IUL-Finan%C3%A7as-P%C3%BAblicas-e-o-Desenvolvimento-Sustent%C3%A1vel-no-p%C3%B3s-COVID-19>.

³³ Descrição do Módulo 1 da Webinar Series Pro PALOP-TL ISC | Iscte-IUL/IPPS, apresentada por Sérgio Lagoa, Professor Auxiliar no Departamento de Economia Política do ISCTE-IUL, Diretor do Mestrado em Economia Monetária e Financeira, investigador do DINÂMIA'CET – IUL, Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território, do ISCTE-IUL.

³⁴ https://agora-parl.org/sites/default/files/Tema%201_Webinar%20SeriesPro%20PALOP-TL%20ISC-IscteIUL_Prof_Sergio_Lagoa.pdf.

mundial. Uma das causas para o comportamento da pandemia no continente africano foi a estrutura da sua população, maioritariamente jovem. O autor avançou que, de acordo com o FMI, as medidas de *lockdown* implementadas pelos governos para conter o contágio e mitigar o impacto sanitário da pandemia, evitando o colapso dos sistemas de saúde, acabaram por levar à “redução drástica da actividade económica com a perda de 8% dos dias de trabalho (1 mês) nos países mais afetados em 2020, cenário avançado pelo FMI”.

Para Lagoa, na África Subsariana, os governos adotaram as mesmas medidas de *lockdown* nacional com restrições de viagens, fechos de fronteiras. Entre os canais de transmissão da crise da pandemia destacam-se: queda da procura dos principais parceiros comerciais, redução do turismo, queda dos preços das mercadorias (designadamente petróleo e metais industriais), aumento da aversão do risco por parte dos investidores internacionais que retiram capitais da região e redução das remessas dos emigrantes com o consequente aumento dos custos de financiamento do Estado e dificuldades no financiamento da balança de pagamentos, queda no Investimento Estrangeiro Direto (IDE) e dificuldades de financiamento com resultante redução do investimento em infraestruturas.³⁵

Tendo em conta as diferentes previsões e cenários que orientaram as retificações e revisões dos OE/2020 e, mais tarde, a formulação das POE/2021, realizadas num contexto de grande incerteza, os cenários mais pessimistas de então, e que previam segundas vagas da pandemia em 2021, apontaram para uma forte quebra no PIB mundial (economia global) em 2020, de -4.9%³⁶, e menos acentuada nas economias emergentes e menos avançadas, de -3.0% (-3.2% para a África Subsaariana), para o mesmo período. No caso dos PALOP, particularmente para os países cobertos pelo presente estudo, os dados abaixo do *World Bank* (2020), indicam que esta quebra foi bem mais acentuada do que a prevista para as economias emergentes e menos avançadas: -4.0% em Angola, -5.5% em Cabo Verde, -1.6% na Guiné-Bissau, 1.3% em Moçambique e -9.5% em São Tomé e Príncipe.

Tabela 1 – Crescimento Económico (PIB) nos PALOP

| | 2017 | 2018 | 2019e | 2020f | 2021f |
|--------------------------------|------|------|-------|-------|-------|
| ANGOLA | -0,1 | -2,0 | -0,9 | -4,0 | 3,1 |
| CABO VERDE | 3,7 | 5,1 | 5,5 | -5,5 | 5,0 |
| GUINEA-BISSAU | 5,9 | 3,8 | 4,7 | -1,6 | 3,1 |
| MOZAMBIQUE | 3,7 | 3,4 | 2,2 | 1,3 | 3,6 |
| SÃO TOMÉ AND PRÍNCIPE** | 3,9 | 2,7 | 2,4 | -9,5 | 6,1 |
| | 2017 | 2018 | 2019e | 2020f | 2021f |
| EMDE SSA, GDP* | 2,6 | 2,6 | 2,2 | -2,8 | 3,1 |

Fonte: World Bank (2020)

³⁵ Idem.

³⁶ IMF WEO update June 2020. 7.6% (OECD Economic Outlook, 106 and 107 database); 5.2% (Global Economic Prospects, World Bank, 2020).

Ainda segundo Sérgio Lagoa, esta contração da economia global está a impactar mais os países desenvolvidos, nos quais a revisão do crescimento foi negativa, e terá efeitos duradouros em alguns setores (transporte de passageiros, turismo, restauração) que deixam de ter a mesma capacidade; no investimento, que diminui significativamente; no tecido empresarial, que vê falir as empresas (perda prematura de capital); no desemprego, que tende a aumentar significativamente (perda de competências adquiridas) e a perpetuar-se (trabalhadores saem da população ativa); no sistema bancário, com o impacto do incumprimento dos clientes.

Por sua vez, as perspetivas para 2021 do Fundo Monetário Internacional (FMI) referentes a junho 2020, apontavam um crescimento de 5.9% nas economias emergentes e menos avançadas (para a África Subsaariana seriam de 3.4%), contra 5.4% na economia global³⁷. No caso dos PALOP, particularmente para os países cobertos pelo presente estudo, as perspetivas de crescimento em 2021 da *World Bank* não eram suficientes para superar a recessão económica de 2020: 3.1% em Angola (-0.9%), 5.0% em Cabo Verde (-0.5%), 3.1% na Guiné-Bissau (1.5%), 3.6% em Moçambique (2.3%) e 6.1% em São Tomé e Príncipe (-3.4%).

Os países mais afetados foram aqueles com sistemas de saúde mais frágeis, que dependem muito do turismo, da exportação de mercadorias industriais ou de financiamento externo - e.g. em Angola o setor petrolífero representava em 2020 um terço (1/3) do PIB e mais de 90% das exportações³⁸, em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe o turismo em 2020 representava 23%³⁹ e pouco mais de 30%⁴⁰ do PIB, respetivamente). Em contrapartida, os países produtores de mercadorias agrícolas sofreram uma queda menos acentuada nos preços das mercadorias - e.g. Benim, Costa do Marfim, Etiópia, Ruanda, Senegal, Togo. Por fim, os países importadores de petróleo acabaram sendo beneficiados pela queda do seu preço.

Em suma, por um lado, a crise sanitária levou ao aumento da incerteza, a uma maior aversão a risco e aumento da poupança por parte dos investidores nos mercados internacionais, resultando numa quebra acentuada da poupança agregada. Por outro lado, a crise sanitária e as medidas de *lockdown* levaram à estagnação da atividade económica que, por sua vez, contribuiu para a disruptão das cadeias de distribuição. Essa disruptão e a redução da procura, mas também a queda da procura externa e do preço das matérias-primas, tiveram como consequência a baixa acentuada na produção de bens e serviços pelas economias de forma generalizada. A baixa na produção fez disparar o custo de financiamento da dívida que, por sua vez, continuou a puxar para baixo a procura agregada, criando assim as condições ideias para um círculo vicioso que leva ao aumento do desemprego, à falta de liquidez das empresas e à quebra do rendimento.

Neste contexto, tem havido consenso a nível global sobre a necessidade de os governos adotarem políticas orçamentais contra cíclicas que sustentem políticas públicas a curto, médio e longo prazos, em 3 fases, nomeadamente:

37 IMF WEO update June 2020.

38 [Angola: aspectos gerais \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org)

39 [Instituto Nacional de Estatísticas \(INE\) de Cabo Verde](https://www.ine.cv)

40 [Retoma do turismo em São Tomé só em Dezembro - DNOTICIAS.PT](https://www.dnoticias.pt)

→ **FASE 1 – Contenção sanitária da propagação da pandemia COVID-19**

A prioridade foi conter a propagação da pandemia e tratar os doentes, através do reforço das despesas em saúde (mais despesas em testes, contratação de mais profissionais, aquisição de equipamento de proteção, expansão da capacidade hospitalar) e da adopção de medidas de contenção da doença (*lockdown* nacional).

→ **FASE 2 – Amortecimento do impacto da crise humanitária causada pela pandemia COVID-19**

O foco nas políticas orçamental, monetária e na regulação financeira para mitigar o impacto da crise despoletada pelas medidas de contenção da propagação da pandemia nas famílias, empresas e sistema financeiro, com o objetivo de evitar o pânico e assegurar rendimentos e emprego, bem como financiar a liquidez das famílias.

Essas medidas incluíram, na maioria dos países: subsídios aos salários e subsídios a empresas afetadas que mantêm trabalhadores; *work sharing*, redução da semana de trabalho, fazer depender o acesso a programas de apoio a empresas da manutenção do emprego; redução ou diferimento de impostos e contribuições para a segurança social; diferir o pagamento de dívidas (hipotecas habitacionais, rendas, empréstimos para estudantes, empréstimos a empresas, etc.); aumento do valor do subsídio de desemprego e facilitação das regras de elegibilidade (duração pode prolongar-se em função da crise); aumento da despesa em políticas ativas de emprego; transferências monetárias (para as empresas e famílias mais afetadas, incluindo os trabalhadores por conta própria, os doentes, os trabalhadores a cuidar de crianças).

Estas medidas visaram estender a proteção social a todos, particularmente aos grupos sociais mais afetados (trabalhadores temporários e a tempo parcial, trabalhadores por conta própria, microempresários, muitos deles atuando na economia informal. Nos países em desenvolvimento, foi muito difícil aplicar medidas de retenção dos trabalhadores (e.g. subsídios salariais), tendo em conta o peso do setor informal. Foram, contudo, tomadas medidas alternativas para alargar a proteção social a estes trabalhadores e recorrer-se à criação de oportunidades de emprego temporário, através de projetos de investimento intensivo em mão-de-obra⁴¹. Nesse contexto, foi necessário encontrar equilíbrio entre o apoio às empresas e a proteção do emprego.

A articulação entre as políticas orçamental e monetária tornou-se essencial para aumentar o efeito de ambas e os bancos centrais adotaram políticas monetárias acomodatícias, por via da redução das taxas de juro; do fornecimento de liquidez aos bancos e a outras empresas financeiras (incluindo programa de crédito orientado); de programas de compra de ativos.

A regulação financeira também desempenhou um importante papel no combate ao impacto da pandemia, com os reguladores a encorajar os bancos a renegociar as condições dos empréstimos às famílias, instituindo moratórias (sem necessidade de aumento de provisões). Nos países mais avançados, e.g. na Europa, essas medidas financeiras foram facilitadas quando mecanismos de supervisão e instituições de controlo bancário (MUS⁴² e EBA⁴³) deram margem temporária no cumprimento dos requisitos de capital e de liquidez, permitiram recorrer às reservas de fundos próprios e flexibilizar o tratamento prudencial dos ativos *non-performing* (garantias públicas e moratórias previstas na lei).

41 ILO (2020), *A policy framework for tackling the economic and Social impact of the covid-19 crisis*, Policy brief.

42 Mecanismo Único de Supervisão.

43 Autoridade Bancária Europeia.

A capacidade de amortecer a crise humanitária causada pela pandemia variou em função do nível de desenvolvimento humano do país: países com desenvolvimento humano elevado conseguiram alocar 4.9% do seu PIB para pacotes orçamentais de ajudas diretas, enquanto com desenvolvimento humano médio ou baixo apenas conseguiram alocar 1% do seu PIB⁴⁴. Nos mercados emergentes e nas economias em desenvolvimento, esta capacidade teve restrições devido à elevada dívida pública, em muitos casos, em moeda estrangeira⁴⁵; à fuga de capitais⁴⁶, com os investidores a procurarem reduzir o risco dos investimentos no contexto da pandemia; à quebra de financiamento, que limitou as políticas orçamentais⁴⁷ e tornou necessário o apoio externo; à dependência das matérias-primas, sobretudo na África Subsaariana, em que alguns países são muito dependentes das exportações de matérias-primas (baixa diversificação das exportações) e da procura dos países desenvolvidos e da China; ao peso das suas economias informais⁴⁸; à fraca protecção social⁴⁹; aos riscos alimentares⁵⁰ e de estabilidade social e violência em resultado das dificuldades criadas pela pandemia.

→ **FASE 3 – Recuperação da economia no “pós-pandemia”**

A intenção é de permitir que a economia recupere rapidamente, assim que a pandemia for contida. Contudo, a normalização da economia será gradual, uma vez que as medidas de distanciamento social mantêm a procura de serviços abaixo do normal e as empresas não estão a contratar a ritmo desejado por causa da incerteza sobre a retoma da procura e de acesso a *inputs*. Num contexto em que se tem assistido à retirada gradual das medidas de apoio à economia que vigoraram durante o período de *lockdown*⁵¹, para controlar o aumento da dívida pública para patamares insustentáveis, a prioridade passa a ser de estimular a procura agregada (em especial o investimento) com medidas de maior alcance.

Nesta fase, as medidas mais alargadas de estímulo orçamental e monetário (e.g. investimento público em infraestruturas, redução generalizada de impostos) passam a ser mais eficazes para evitar que a procura fraca leve a uma espiral de deflação. Surgem também as medidas de restruturação das dívidas com mecanismos de restruturação (judiciais e extrajudiciais) rápidos e o reconhecimento pelos reguladores do crédito malparado para evitar que estes pesem nos bancos durante muito tempo; medidas para facilitar a resolução de situações de bancarrota e permitir que as empresas inviáveis possam falir com o custo a ser absorvido pelo Estado Social.

Por outro lado, olhado para o investimento no futuro, é nesta fase que surgem as oportunidades para aumentar o investimento em áreas centrais (saúde, economia de baixo carbono, infraestruturas, educação, inovação e digitalização) e dar prioridade ao combate às alterações climáticas com aposta na transição dos combustíveis fósseis para as energias renováveis. É o momento de apostar-se em

44 PNUD (2020), COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, envisioning the recovery.

45 Em particular, a região da África Subsaariana, com dívida elevada para os padrões Africanos: 60% PIB em 2019, detida por credores não concessionais a um custo mais elevado que continua a aumentar e pode despoletar a falência de Estados (OCDE, 2020).

46 Mais de 100 mil milhões de USD em menos de 2 meses (OCDE, 2020: 36), fuga superior à que ocorreu durante a crise financeira internacional.

47 poucos recursos orçamentais para fazerem face à crise, necessidade de redirecionar recursos existentes alocados a outras prioridades.

48 60% na África Subsaariana entre 2010-16 (World Bank, 2020: 37).

49 Cobre 10% das famílias no quintil de menor rendimento na África Subsaariana (FMI, 2020:38).

50 Cobre 10% das famílias no quintil de menor rendimento na África Subsaariana (FMI, 2020:38)

51 algumas medidas têm de permanecer, nomeadamente programas de treino, e medidas ativas de emprego serão importantes para facilitar a contratação de trabalhadores e a reafectação para outros setores.

investimentos verdes de alto impacto económico com efeitos positivos nas mudanças climáticas e na economia de longo prazo, a saber: investimento em investigação e desenvolvimento (I&D) nos domínios verde e de forma geral, investimento em infraestruturas de energia limpa e de conectividade (redes de transportes verdes e de comunicação digital), e em educação.

O efeito multiplicador desse investimento gera receitas fiscais para o seu próprio financiamento, contudo não chega. O financiamento desse investimento no futuro continua a necessitar, para seu financiamento, de aumentar a dívida pública o quanto possível, através de doações, empréstimos concessionais, moratórias da dívida ou sua reestruturação; do aumento do peso dos impostos no PIB, sobretudo pela via do alargamento da base contributiva e não tanto pelo aumento da carga fiscal; do maior envolvimento do setor privado, incluindo o investimento direto externo (IDE), nas infraestruturas e diversificação da economia. Devido aos elevados custos de financiamento do investimento, será necessário melhorar o ambiente de negócios (acesso ao crédito, abertura de negócio, pagamento de impostos, acesso à eletricidade, resolução de insolvências, etc.) e reafetar despesas (e.g. despesas militares).

Para além do investimento, os governos estão a ver-se obrigados implementar medidas orçamentais deliberadas para fomentar a procura, em reforço ao recurso a estabilizadores automáticos⁵² que precisam ser melhorados para amortecer os choques de eventuais segundas e/ou terceiras vagas. Particularmente nos mercados emergentes e economias em desenvolvimento, que contam apenas com 30% da estabilização fiscal (contra mais de 50% em mais de 2/3 dos países desenvolvidos)⁵³, devido à baixa cobertura do subsídio de desemprego e limitada progressividade do sistema fiscal. Os caminhos para melhorar os estabilizadores automáticos sugerem, do lado da despesa, investir em sistemas de subsídio de desemprego com 2 pilares (pago por contribuições e pago pelo Estado para aqueles que não contribuem ou para quem o subsídio já terminou); do lado da receita, aumentar a progressividade dos impostos sobre o rendimento, alargar a base de incidência para os impostos diretos e indiretos, incrementar o crédito fiscal para o investimento e proceder à devolução de impostos pagos no passado por conta dos prejuízos recentes (*cyclical loss-carry backward*).

Em conclusão, para fazer face ao impacto da pandemia COVID-19 nas economias a nível global, com base nas apresentações de Sérgio Lagoa a 289 quadros dirigentes das instituições estatais dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (ministérios das finanças, instituições supremas de auditoria e parlamentos), responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas nos PALOP-TL, serão necessárias respostas por parte dos governos, estados e organizações internacionais que promova:

- **Uma política orçamental pró-cíclica, mas com responsabilidade orçamental;**
- **A articulação entre bancos centrais e governos;**
- **A cooperação internacional reforçada e eficaz;**
- **Uma política económica mais inclusiva socialmente;**
- **Um investimento produtivo e verde.**

52 Mecanismos automáticos que não resultam de decisões do governo: na receita, impostos que dependem da atividade económica, em especial o imposto sobre o rendimento progressivo; na despesa, subsídio de desemprego e redes sociais de segurança: transferências não-contributivas destinadas às famílias mais pobres.

53 FMI, 2020.

COMO GERIR A DÍVIDA PÚBLICA QUE DISPAROU COM A PANDEMIA COVID-19?⁵⁴

252 quadros dirigentes das instituições estatais dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (ministérios das finanças, instituições supremas de auditoria e parlamentos), responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas nos PALOP-TL, discutiram e trocaram experiências por cerca de 2 horas, sob a orientação da Professora Sofia Vale, sobre a gestão da Dívida Pública e o endividamento público, olhando para os cenários alternativos pós-COVID-19, bem como, para a sua sustentabilidade. As discussões permitiram explorar com particular foco algumas questões fundamentais: (i) a dinâmica da dívida pública (o papel do produto interno bruto, da taxa de juro e do défice público) e de (ii) como actuar para promover a sustentabilidade da dívida e o desenvolvimento económico (o papel dos governos e a importância das instituições internacionais).

De acordo com Vale⁵⁵, a sustentabilidade das finanças públicas pressupõe que os governos têm que ser capazes de pagar o serviço da sua dívida pública, o que implica serem capazes de garantir a sua solvência.

Isso implica que esses governos terão de ser capazes de cumprir a sua restrição orçamental e levar os mercados a acreditarem na sua capacidade de pagar a dívida e, garantir a sua liquidez, ou seja, ter acesso aos mercados financeiros a curto prazo.

Uma dívida pública elevada aumenta a probabilidade de insolvência e falta de liquidez. As situações de crise, como a que decorre da pandemia COVID-19, contribuem para acentuar a incerteza sobre a capacidade de cumprimento de governos frágeis e vulneráveis. O financiamento da dívida pública então torna-se muito caro, deteriorando as condições de sustentabilidade da dívida. Torna-se assim necessário proceder a uma gestão cautelosa da dívida pública, o que naturalmente não é uma tarefa fácil.

A dívida pública é condicionada por três variáveis principais: os défices públicos⁵⁶, a taxa de juro real e a taxa de crescimento do PIB real. O financiamento dos défices define a restrição orçamental do Estado que recorre normalmente à emissão de dívida pública, emissão monetária ou alienação do seu património para financiar se financiar. A emissão de títulos de dívida pública é o instrumento mais tradicional e comumente usado pelos governos para financiar o Estado, uma vez que a emissão monetária está normalmente associada ao aumento da inflação e a alienação de património (quando existe) ser inevitavelmente uma solução excepcional. Adicionalmente, o peso do défice e da dívida no PIB é uma dimensão muito importante para compreender a capacidade do país saldar os défice e dívida pública.

Para manter a dívida em patamares sustentáveis, o rácio entre a taxa de juro e a taxa de crescimento do PIB deverá pender em favor desta última, ou seja, se a taxa de juro for superior à taxa de crescimento do PIB, a dívida pública tenderá a acumular - e vice-versa. Para manter os níveis da dívida pública

⁵⁴ Descrição do Módulo 6 da Webinar Series Pro PALOP-TL ISC | Iscte-IUL/IPPSS, apresentada por Sofia Vale, Doutorada em Economia e Professora Auxiliar no ISCTE-IUL onde tem lecionado várias cátedras de macroeconomia e crescimento económico a nível de licenciatura, mestrado e doutoramento. É membro da BRU-IUL (Business Research Unit).

⁵⁵ https://agora-parl.org/sites/default/files/Resumo%20do%20Tema%206_Webinar%20SeriesPro%20PALOP-TL%20ISC-IscteIUL_Doutora_Sofia%20Vale.pdf

⁵⁶ Diferença entre receitas públicas (constituídas principalmente pelos impostos líquidos das transferências do Estado para as famílias) e despesas públicas (despesas correntes, gastos públicos em bens e serviços em termos reais, pagamento de juros sobre dívida pública emitida no passado com taxa de juro nominal, o stock da dívida pública)

constantes, os governos precisam manter os défices primários negativos (i.e., os saldos primários positivos) e para reduzir a dívida em percentagem do PIB; acelerar o crescimento; reduzir a taxa de juro real (pode implicar aumentar a inflação); alterar a taxa de câmbio (apreciação cambial); melhorar o saldo primário, por via da mobilização de receitas e da otimização dos passivos; e/ou beneficiar de medidas de perdão da dívida (menos controlável).

Como observado mais acima, a crise despoletada pela pandemia está a ter um custo sanitário, humanitário, económico e social elevado, correspondendo à maior disruptão económica dos últimos tempos. O seu impacto na África subsaariana, como visto, levou as instituições financeiras internacionais a acordarem que a região africana está a entrar, ela primeira vez em 25 anos, na sua primeira recessão económica. Na linha das causas avançadas por Lagoa para esse impacto, Sofia Vale aponta para a perda de dinamismo do crescimento económico dos principais parceiros comerciais (China e UE incluídos); a diminuição do preço das matérias-primas, turismo e termos de troca; o custo das medidas de contenção da pandemia e dos investimentos no aumento da qualidade nos sistemas de saúde.

Para a autora, os principais canais de transmissão da crise despoletada pela pandemia para a economia na África Subsaariana serão a destruição das cadeias de distribuição e de valor, a redução dos fundos de financiamento externo (IDE, ajuda externa, remessas, receitas de turismo e prováveis fugas de capital), problemas sanitários e seu impacto na atividade económica e os efeitos económicos das medidas de contenção e mitigação da pandemia. Embora não exista consenso sobre o peso relativo de cada uma dessas variáveis, com muitos pensadores e economistas apontando para a desproporcionalidade do impacto no continente resultante de canais de transmissão como destruição das cadeias de distribuição e de valor, a redução dos fundos de financiamento externo contra os sanitários. Existe convergência nos diagnósticos de graves desequilíbrios económicos (agravamento dos défices externos, diminuição das receitas públicas, quebra dos preços das matérias-primas, diminuição da procura global) impactarem de forma particularmente acentuada a África Subsaariana.

Nesse contexto, a margem dos governos no continente africano são muito limitadas para medidas de resposta à pandemia, tornando-se necessário complementar os esforços de financiamento da resposta por instrumentos regionais com a cooperação internacional (IFI e agências de desenvolvimento), por via de medidas de apoio às balanças de pagamentos, facilidades de acesso a recursos financeiros e recursos, moratórias ou perdão da dívida para promover a estabilidade macroeconómica no atual contexto de combate à pandemia.

Não obstante não existir consenso sobre as formas de o conseguir (ou se está ao seu alcance), parece ser consensual que os governos africanos terão de assegurar a sustentabilidade fiscal (melhorar a gestão do investimento público, mobilizar rendimento interno com impostos sobre o rendimento e o valor acrescentado para financiar o setor público, aumentar a poupança interna) e da dívida pública por via do desenvolvimento de instrumentos monetários e da criação e efetiva implementação de regras orçamentais e fiscais que tornem as políticas de sustentabilidade fiscal e da dívida pública eficaz. Estes esforços terão de ser acompanhados, em princípio, pelo mesmo esforço de contenção ao recurso a fontes de dívida voláteis e associadas a um risco maior; pelo aumento da maturidade da dívida externa; pelo uso de instrumentos de dívida mais flexíveis, contra cíclicos e que estejam dependentes do Estado pelo desenvolvimento de ativos internos seguros; e pelo aumento da transparéncia na gestão da dívida.

COMO ASSEGURAR A CREDIBILIDADE E SUSTENTABILIDADE ORÇAMENTAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID-19?⁵⁷

206 quadros dirigentes das instituições estatais dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas (ministérios das finanças, instituições supremas de auditoria e parlamentos), responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas nos PAIOP-TL, discutiram e trocaram experiências por cerca de 2 horas, sob a orientação de Gabriel Osório de Barros, sobre Planeamento e Sustentabilidade Orçamental, enquanto instrumentos essenciais que permitem a canalização dos recursos necessários à assistência das pessoas mais afetadas e de apoio às empresas para o relançamento da Economia.

De forma geral, o processo orçamental inclui as 4 fases⁵⁸ de formulação do orçamento anual, da sua aprovação em sede parlamentar, da fiscalização da sua execução e da validação do seu alinhamento com os objetivos de política – programas do governo e compromissos internacionais do Estado, inclusive os objetivos de desenvolvimento sustentável e os compromissos das Agendas 2030/2063. Por isso, para Gabriel de Barros, o OE é um documento de política dos governos, onde são apresentadas as suas prioridades e a forma como serão realizadas e transformados em realidade os planos e os objetivos. Trata-se, na realidade, do contrato entre os cidadãos e o estado onde se estatui como os recursos serão mobilizados e executados para assegurar os serviços públicos para atingir as metas e objetivos sufragados pelos cidadãos.

Para o autor, a preparação do orçamento beneficia do cumprimento de uma série de princípios, bem como da existência de uma sólida abordagem estratégica, de forma a permitir alcançar os objetivos nacionais e construir a confiança dos cidadãos em relação aos Estados. Destacam-se os seguintes princípios, muitos deles defendidos pela OCDE:

1. Limites claros, confiáveis e previsíveis para a política fiscal;
2. Alinhamento com as prioridades estratégicas de médio prazo;
3. Garantir o investimento necessário e uma boa relação custo-benefício;
4. Informação orçamental deve estar publicamente disponível e ser acessível;
5. Debate sobre as opções em sede de orçamento deve ser participativo;
6. Orçamentos devem apresentar uma imagem clara e fiel da situação das finanças públicas;
7. Execução do orçamento deve ser ativamente monitorizada;
8. Processo orçamental deve incluir a avaliação do desempenho e do custo-benefício;
9. Propostas de políticas devem ser alvo de avaliação *ex-ante* e *ex-post*;
10. Sustentabilidade de longo prazo deve ser avaliada e gerida com prudência;
11. Qualidade e integridade das previsões.

57 Descrição do Módulo 4 da *Webinar Series Pro PAIOP-TL ISC | Iscte-IUL/IPPS*, apresentada por Gabriel Osório de Barros, licenciado em Economia e Pós-Graduado em Gestão do Setor Público (Universidade de Évora), Mestre em Gestão Financeira (Universidade da Extremadura), em Gestão (Universidade Lusíada) e em Economia e Políticas Públicas (ISCTE-IUL).

58 Consensualmente consideradas como (1) formulação, (2) aprovação, (3) execução e (4) auditoria do Orçamento do Estado.

Os orçamentos devem ter em consideração impactos futuros das políticas públicas que vão além do médio prazo. Interessa, por exemplo, evitar que os países comprometam a saúde fiscal no longo prazo para apresentar orçamentos menos exigentes no presente.

Até há relativamente pouco tempo, a sustentabilidade era considerada um problema apenas das economias com mercados de capitais mais frágeis, dívida crescente e um setor público em expansão, e que são vulneráveis a distúrbios cíclicos ou contágio financeiro⁵⁹.

Mais recentemente, no entanto, a sustentabilidade fiscal passou a ser também uma preocupação dos países mais avançados. Assim, o foco da sustentabilidade passou a variar consoante o estado de desenvolvimento dos países: nos países mais desenvolvidos, a sustentabilidade fiscal tende a focar-se num prazo mais alargado; nos países menos desenvolvidos, a preocupação centra-se mais no curto prazo, isto é, como referido mais acima, se o país será capaz de pagar sua dívida numa situação de fuga de capital, de desvalorização da moeda e de aumento das taxas de juros.

Nesse contexto, a sustentabilidade orçamental deve ser avaliada por mais do que uma dimensão, a saber: (i) solvência (capacidade de o governo de pagar suas obrigações financeiras), (ii) crescimento (a defesa de limites ao défice e à dívida assenta no argumento de que o crescimento não será sustentável se o défice e a dívida violarem determinados parâmetros), (iii) estabilidade fiscal (implica a capacidade de o governo cumprir as obrigações futuras com a carga fiscal existente), e (iv) equidade (pressupõe a capacidade de o governo pagar as obrigações atuais sem transferir o custo para as gerações futuras).

Como essa sustentabilidade pode ser analisada e aplicada ao processo orçamental?

Para Osório de Barros, existem diversas formas de análise da sustentabilidade e aplicação ao processo orçamental, tendo sido destacadas as seguintes: (i) Projeção de um cenário base (útil para termos uma noção da evolução da situação orçamental caso as políticas se mantenham e servem de base à estimativa do impacto de medidas futuras), (ii) Análise do balanço e demonstração da situação financeira (ao contrário dos orçamentos em regime de caixa, inclui informação que vai para além dos fluxos que estão dentro do âmbito de cada orçamento), (iii) Análise do “gap”/hiato fiscal (em contraste com as projeções de cenários base, que muitas vezes destacam a insustentabilidade das tendências fiscais, a análise do “gap” fiscal enfatiza a resposta política necessária para manter ou restabelecer a sustentabilidade), e (iv) Contabilidade geracional (aborda a equidade da política fiscal entre as gerações).

Assim, o foco da sustentabilidade passou a variar consoante o estado de desenvolvimento dos países: nos países mais desenvolvidos, a sustentabilidade fiscal tende a focar-se num prazo mais alargado; nos países menos desenvolvidos, a preocupação centra-se mais no curto prazo [...].

⁵⁹ Schick, A. (2005). "Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches." *OECD Journal on Budgeting*.

Nessa linha, os governos podem responder à necessidade de sustentabilidade na política orçamental, por um lado, integrando a análise de sustentabilidade no orçamento e, por outro lado, assegurando a gestão eficaz do processo de sustentabilidade fora do processo orçamental, mas tendo reflexos neste.

O impacto da pandemia nas economias globalmente, e que acima foi detalhadamente descrito, arrastou a questão da sustentabilidade orçamental da periferia para o centro do interesse dos governos e do público em geral. A necessidade imperiosa de implementar medidas excepcionais para conter a pandemia em todo o mundo (emergenciais, de estabilização e de recuperação económica, como visto anteriormente), bem como a necessidade de investir no futuro, estão a ter efeitos (cujo impacto foi elencado anteriormente) que colocam um forte impacto nos orçamentos de estado – brutal redução da tolerância orçamenta, seja devido ao elevado aumento da despesa pública, seja por uma significativa quebra na receita fiscal e contributiva. Consequentemente, tem sido crescente a deterioração das contas públicas e as excepcionais necessidades de financiamento, com impacto na despesa com juros e nos encargos da dívida – como visto anteriormente.

E QUAL FOI O IMPACTO DA PANDEMIA NO PROCESSO ORÇAMENTAL?

Como visto na introdução do presente estudo, a pandemia foi declarada em março de 2020, quando a maioria dos países tinha começado a implementar seu orçamento para 2020. Como sabemos hoje, não foi possível manter o nível de despesa face à redução da receita provocada pela crise económica, assim como implementar medidas de apoio às empresas e à retoma da Economia, sem recorrer a Orçamentos suplementares/retificativos. A gestão da pandemia pela maioria dos governos passou por duas fases que permitiram realizar, nomeadamente: (i) ações imediatas com os orçamentos existentes (numa fase inicial, recorrendo a algum nível de flexibilidade orçamental que os orçamentos dos vários países dispõem, bem como eventuais fundos de contingência); e (ii) alterações orçamentais (numa fase posterior com a aprovação de orçamentos suplementares/retificativos para garantir a despesa necessária e eventual racionalização da despesa).

Como já referido, a formulação das Propostas de Orçamento do Executivo para 2021 foi marcada por uma grande incerteza, a nível global, entre outros, quanto às perspetivas macroeconómicas. Este exercício, de forma geral, incluiu: o balanço do impacto da crise e das medidas de combate à pandemia na economia e nas contas públicas; a apresentação de uma estratégia orçamental confiável e baseada nos objetivos de médio prazo revistos; a identificação clara dos setores prioritários, tendo em conta a maior limitação de recursos e a necessidade de garantir uma despesa sustentável; uma imagem clara dos riscos fiscais e a apresentação de medidas de apoio à recuperação da economia; a avaliação da margem para dar continuidade às despesas prioritárias; a comunicação com antecedência das regras de elaboração do orçamento, incluindo incertezas nas premissas macroeconómicas, restrições fiscais, necessidade de realocações e de poupanças; a avaliação das necessidades de financiamento do governo e das opções de financiamento; a projeção e planeamento de orçamentos mais flexíveis (sem prejuízo do necessário escrutínio público); e o aumento da clareza, credibilidade e transparência da prestação de contas.

Nem todos os governos tiveram condições para implementar este quadro ideal avançado por Gabriel Osório de Barros, sendo de capital importância que o processo não ponha em causa esforços que têm vindo a ser desenvolvidos pelos países e que são essenciais para o futuro, como é o caso do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

No presente artigo, iremos abordar de forma detalhada como 4 países dentre os PALOP, nomeadamente Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, assumiram estes desafios e a eles responderam por via dos seus orçamentos de estado para 2020 (incluindo os suplementares/retificativos) e 2021.

2.2. AS OFICINAS DE ANÁLISE ORÇAMENTAL E ORÇAMENTAÇÃO SENSÍVEL AO GÉNERO

As Oficinas de Análise Orçamental e Orçamentação Sensível ao Género (OAO & OSG) foram desenhadas e implementadas em todos os PALOP pela equipa de especialistas da unidade de gestão do Pro PALOP-TL ISC (Fases I⁶⁰ e II⁶¹). As oficinas foram desenvolvidas enquanto instrumento de apoio ao controlo externo das contas públicas, com foco inicial na fiscalização parlamentar orçamental e da monitoria social das contas públicas e, mais recentemente, de apoio às instituições superiores de controlo. A metodologia utilizada emprestou técnicas e abordagens às auditorias e verificação de contas realizadas pelas Instituições Superiores de Controlo no contexto da preparação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Nesse contexto, as OAO & OSG utilizam como base de referência os oito documentos orçamentais consensualmente considerados como necessários para fornecer as informações necessárias, no tempo adequado, para poder-se acompanhar a execução orçamental ao longo do ano fiscal, da forma mais abrangente possível. Como referido numa das publicações do Pro PALOP-TL ISC⁶², as boas práticas internacionais recomendam que os governos publiquem oito documentos referentes ao orçamento em vários momentos do ciclo orçamental (*International Budget Partnership*, 2010, página 4)⁶³. Segundo o Guia de boas práticas “é relevante ter em mente que o processo orçamental não é um evento único, mas um ciclo de um ano de duração, com quatro estágios: “formulação: quando o Executivo prepara o plano orçamental; aprovação: quando o Legislativo debate, altera e aprova o plano orçamental; execução, quando o Governo implementa as políticas do Orçamento; e da auditoria, quando a Instituição de Auditoria Nacional e o Legislativo prestam contas e fazem a avaliação dos gastos orçamentais”.

60 Projeto de reforço das capacidades técnicas e funcionais das Instituições Superiores de Controlo (ISC), Parlamentos Nacionais e Sociedade Civil nos PALOP e Timor-Leste – 2013-17. <http://old.agora-parl.org/pt/pro-palop-tl-sai/>

61 Programa para a consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL – 2019-22. <https://agora-parl.org/pt-pt/pro-palop-tl-sai/webinar/Pro-PALOP-TL-ISC-Iscte-IUL-Finan%C3%A7as-P%C3%BAblicas-e-o-Desenvolvimento-Sustent%C3%A1vel-no-p%C3%B3s-COVID-19>

62 Fioravanti, Andressa, Godinho Gomes, Ricardo “*Como a transparência aliada a revolução digital podem aumentar a visibilidade global acerca das finanças africanas*”, Publicação Pro PALO-TL ISC, 2021

63 INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. Open Budget Survey Data Barometer. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>

Os oito documentos recomendados, por fase do ciclo ao qual se refere são:

- | | |
|------------------------------|---|
| FORMULAÇÃO | <ul style="list-style-type: none">• a declaração pré-orçamental: que introduz as propostas de dotações e previsões iniciais macroeconómicas e de arrecadação para o período;• a proposta orçamental do executivo: aquela submetida ao legislativo para aprovação); |
| APROVAÇÃO | <ul style="list-style-type: none">• o orçamento promulgado para o ano;• o orçamento cidadão: contém informações chave sobre as finanças públicas, em linguagem acessível - não detalhada - para o público em geral; |
| EXECUÇÃO ORÇAMENTAL | <ul style="list-style-type: none">• relatórios de acompanhamento da execução orçamental: fotografias da implementação do orçamento durante o ano fiscal; |
| CONTROLE DO ORÇAMENTO | <ul style="list-style-type: none">• análise semestral: se propõe a analisar de forma abrangente o desempenho fiscal do governo, contrastando-o com as estratégias estabelecidas no Orçamento Promulgado;• análise de final de ano: a discussão do governo sobre o desempenho do orçamento na sua execução em relação ao orçamento original, e em relação a todos os orçamentos complementares que possam ter sido aprovados no decorrer do ano;• relatório de auditoria: avaliação independente e competente a respeito da precisão e confiabilidade do que o governo informou sobre como arrecadou os impostos e gastou os recursos públicos ao longo do ano anterior. |

Entre 2014 e 2017, na fase I do Pro PALOP-TL ISC, foram realizadas 4 oficinas de análise orçamental ao Legislativo cabo-verdiano envolvendo 130 beneficiários, entre deputados e staff de apoio parlamentar para a análise da POE de 2017 e 2018, da CGE e PCGE de 2013 e 2014 e das Contas Provisórias Trimestrais (CPT) referente ao primeiro trimestre de 2017.

As OAO & OSG integram um Programa Integrado das Oficinas (PIO)⁶⁴ de 4 módulos que devem ser implementados, idealmente, num período alargado de 9 meses, permitindo analisar os documentos orçamentais *standard*⁶⁵. No escopo do presente artigo, são usados como base de referência 8 documentos orçamentais dos 4 países cobertos, nomeadamente Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe.

As análises consideradas desagregaram, detalharam e documentaram, entre outros, as propostas de OE, suas revisões e retificações nos exercícios orçamentais de 2020 e 2021 e disponibilizaram atempada informação sobre as opções políticas e as estratégias destes diferentes governos na priorização das verbas orçamentais em contexto de COVID-19.

64 O PIO descreve a metodologia, os trabalhos e o conteúdo programático das Oficinas e disponibiliza técnicas de apoio e facilitação em sala com exercícios práticas que garantem a análise, apreciação e apropriação dos principais documentos orçamentais no decorrer do ciclo orçamental.

65 POE, REO, CGE e PCGE

| Programa Integrado Oficinas | Critério Análise Orçamental Sintética & Detalhada | Oficinas Análise Orçamental Exercícios Práticos |
|--------------------------------|--|--|
| PIO | PFC | OAO |

As análises recorreram aos critérios Prazo, Forma e Conteúdo (PFC) da conformidade legal (Prazo e Estrutura Formal) e da regularidade financeira (Conteúdo) pelas principais áreas orçamentais (Receita, Despesa e Dívida Pública) que permitiram identificar, além do contexto macroeconómico e dos pressupostos de base que levaram os governos a fixar as políticas fiscais, sociais e financeiras, as estratégias orçamentais de (re)alocação das verbas iniciais e dos créditos adicionais e de (re)definição das necessidades de endividamento público adicional.

- O **Prazo** permite testar a conformidade legal das informações orçamentais disponíveis ao público e ao cidadão em geral de forma oportuna e tempestiva;
- A Estrutura **Formal** permite identificar a ausência de dados e as potenciais situações de omissão de informações fiscais nos anexos e apensos dos documentos orçamentais de acordo com a conformidade legal, e que limitam a análise e o pronunciamento do público-alvo e garantem a identificação da necessidade de informações adicionais;
- A análise de **Conteúdo** permite testar a qualidade da informação fiscal e orçamental (mais e melhor informação) na base da regularidade financeira e é mais exigente a aplicar. A análise de conteúdo é feita de forma deslizante pelas principais áreas orçamentais (Receita, Despesa e Dívida Pública), além do cenário macroeconómico, base das previsões fiscais, recorre ao indicador de desempenho da política fiscal e à estratégia orçamental de afectação dos recursos às despesas de funcionamento e de investimento, incluindo o endividamento público (operações financeiras) e ao indicador do peso relativo das principais componentes no PIB para estabelecer a base comparativa regional.

As análises garantiram a comparabilidade regional com a agregação do indicador de desempenho e do peso relativo da Receita, da Despesa e da Dívida Pública no PIB com quadros detalhando suas principais componentes (fiscais/tributários/petrolíferos e não fiscais/não tributárias/não petrolíferos), de Funcionamento (OF), de Investimento (OI) e de Operações Financeiras (Dívida Pública). Outros critérios foram adicionados ao PFC, dado à necessidade de identificar as alterações orçamentais a meio percurso, com a (re)alocação das verbas iniciais, da responsabilidade do Executivo, e dos créditos adicionais da responsabilidade do Legislativo, bem como, complementado com a metodologia do Pro PALOP-TL ISC destinada à promoção da igualdade do género (ODS 5) que permitiram acompanhar as metas nacionais e fiscalizar a (re)afectação de verbas e o seu impacto no género.

As Oficinas integraram uma forte componente prática de exercícios para a aplicação dos critérios PFC e adicionais, e permitiram reforçar as competências técnicas dos ministérios das finanças, dos tribunais de contas, dos parlamentos nacionais e das organizações da sociedade civil na fiscalização administrativa e legislativa, no controlo jurisdicional e na monitoria social das despesas públicas, tendo como base de referência, as boas práticas internacionais e as lições apreendidas de anteriores Oficinas realizadas a nível regional, incluindo a experiência piloto de implementação do Sistema de Marcadores de Género (*Gender Marker*) em Cabo Verde.

Além das análises, o exercício inclusivo de Oficinas permitiu ainda elaborar, apresentar e validar um Guião Metodológico padronizado e adaptado aos contextos nacionais, legais e institucionais, de forma a permitir análises sistematizadas e mais autónomas de documentos orçamentais, instrumentos fundamentais para os trabalhos preliminares necessários ao acompanhamento, fiscalização e monitoria social das despesas públicas ao longo do ciclo orçamental.

Entre outubro de 2019 e dezembro de 2020, a equipa de especialistas do Pro PALOP-TL ISC desenhou e realizou 16 Oficinas envolvendo cerca de 480 beneficiários de parlamentos, tribunais de contas, organizações da sociedade civil e ministérios das finanças na maioria dos PALOP-TL (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, mais especificamente). Já em contexto de pandemia e seus efeitos amplamente discorridos no presente artigo, foram realizadas 8 análises e Oficinas Web, focando sobre as propostas de OE revistas e retificadas em 2020 e para 2021, nos 4 países acima referidos.

Os 4 países analisados, com economias abertas, fortemente dependentes do exterior pelo peso do setor turístico no PIB (Cabo Verde e São Tomé e Príncipe) e pelo preço das matérias-primas (*commodities*) fixado internacionalmente (barril do petróleo em Angola, caju na Guiné-Bissau e cacau e óleo de palma em São Tomé e Príncipe), todos limitados pelo peso/PIB estrutural de endividamento público, foram forte e negativamente afetados pela crise internacional que também se fez sentir a nível regional (UA) e sub-regional (SADC e CEDEAO/UEMOA, CEEAC) que despoletou as crises sanitária, humanitária, económica e social a nível interno.

O contexto político (processos eleitorais em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe; alguma instabilidade política na Guiné-Bissau); a reforma legal em Cabo Verde, com a aprovação da Nova Lei de Base Orçamental; a transição fiscal em Angola⁶⁶ e em São Tomé e Príncipe⁶⁷, com a recente introdução do IVA, bem como do IGV⁶⁸ na Guiné-Bissau limitaram a política fiscal e a capacidade de resposta imediata dos Executivos (Governos). A conjuntura estrutural de peso expressivo do serviço da dívida pública no PIB⁶⁹, herdados pelos compromissos assumidos, condicionam a intervenção dos Legislativos (Parlamentos) na re(definição) da estratégia de endividamento público adicional.

Nesta conjuntura de política, legal e fiscal contextualizada e de cenário macroeconómico adverso, os governos dos 4 países analisados adotaram medidas de políticas públicas discricionárias nas Propostas de Orçamento do Estado (POE) inicial, a meio percurso⁷⁰ entre 2020 e 2021, com uma revisão semestral em Angola e Orçamentos retificados em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe.

Seguindo a tendência internacional avançada no ponto 2.1.1. do presente artigo, inicialmente, predominou a intervenção governamental, autorizada pelos estados de emergência e de calamidade, que se consubstanciou na mobilização de recursos entre instituições, setores, províncias e distritos visando a preparação dos sistemas de saúde, educação e de protecção social – medidas analisadas nas POE Iniciais de 2020. Esta intervenção inicial governamental foi seguida de uma resposta a meio percurso, com a intervenção do Legislativo para a aprovação da adopção de planos de mitigação

66 Segundo ano de implementação.

67 Adopção legal pela primeira vez, com adiamento de implementação.

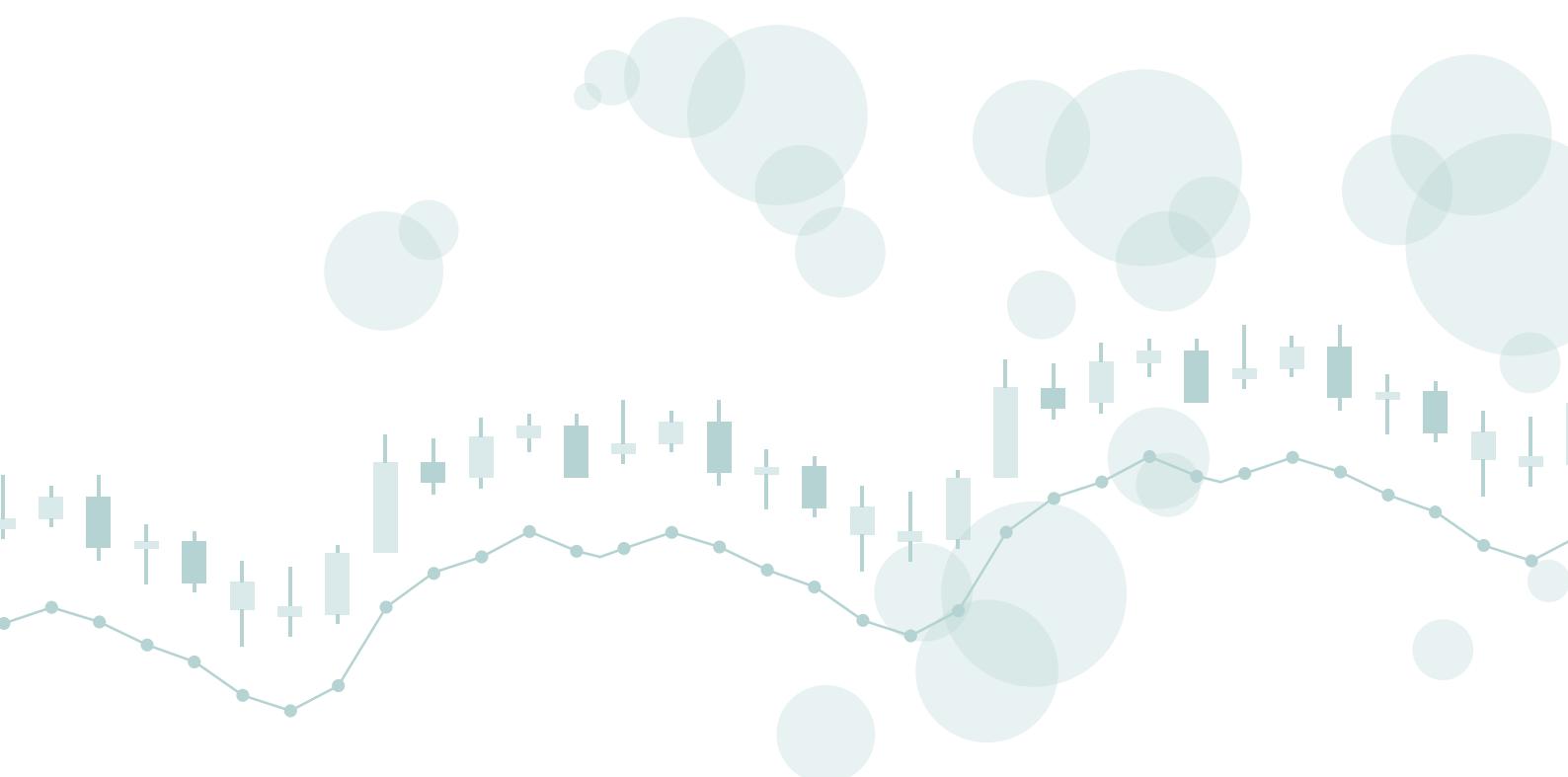
68 Imposto Geral sobre Vendas.

69 Embora a revisão em baixo do PIB tivesse de per si degradado este indicador de peso da dívida pública no PB.

70 com exceção da Guiné-Bissau.

de combate dos efeitos socioeconómicos da crise que constam das medidas acima mencionadas – medidas confirmadas pela análise das revisões semestrais e rectificações orçamentais em 2020. Por fim, o processo orçamental Legislativo retomou a normalidade, com a discussão e aprovação em sede Legislativa das propostas de orçamento do executivo para 2021 que permitiram a adopção de uma estratégia de retoma gradual da atividade económica nacional – analisadas nas POE de 2021.

Este artigo, parte de um enquadramento contextual que utiliza como principais bases de referência as discussões e principais conclusões que saíram da *webinar series* sobre “finanças públicas em tempos de COVID-19”, coorganizada pelo Pro PALOP-TL ISC e ISCTE-IUL|IPPS, e envolvendo quadros superiores, auditores seniores, juízes, parlamentares das instituições e atores estatais dos sistemas de gestão das finanças públicas (ministérios das finanças, tribunais de contas e parlamentos) nos PALOP, para analisar o impacto da pandemia nos 4 países cobertos pelo estudo, de forma sistematizada e usando instrumentos desenvolvidos desde 2014 para análise e escrutínio de documentos orçamentais. A análise coloca em evidência os principais resultados dos módulos da *webinar series* e das análises orçamentais das Oficinas de Análise Orçamental e de Orçamentação sensível ao Género, com enfoque na política fiscal, social e financeira, nas estratégias orçamentais de contenção, priorização e (re) alocação das despesas públicas dos diferentes governos, e consequentemente na re(definição) das necessidades de endividamento público adicional, assim como os seus impactos nas metas nacionais e compromissos internacionais de Género (ODS 5) em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe.



3. ESTUDOS DE CASO NOS PALOP⁷¹

3.1. ANGOLA

A Proposta de Revisão Semestral (PRS) 2020 foi apresentada em junho e em outubro do mesmo ano foi aprovado o Orçamento Geral de Estado Promulgado (OGEP) 2021, ambos os documentos ancorados nos 6 eixos do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND 2018-2022)⁷² e na Estratégia Nacional de Desenvolvimento de Longo Prazo “Angola 2025”. No PND encontram-se as prioridades políticas do Governo alicerçadas nos 4 desafios de gestão da política fiscal: 1) Combater e conter o contágio da COVID-19, 2) Aliviar desastre nas famílias e empresas, 3) Garantir uma gestão macroeconómica com uma política fiscal proactiva e 4) Relançar os fundamentos do crescimento, com uma política fiscal mais sólida e este último em 3 eixos: 1) aprofundar a consolidação fiscal e solidificação da estabilidade macroeconómica, 2) reanimar o setor produtivo e diversificação da economia e 3) reforçar a implementação do conteúdo setorial do PDN 2018-2022.

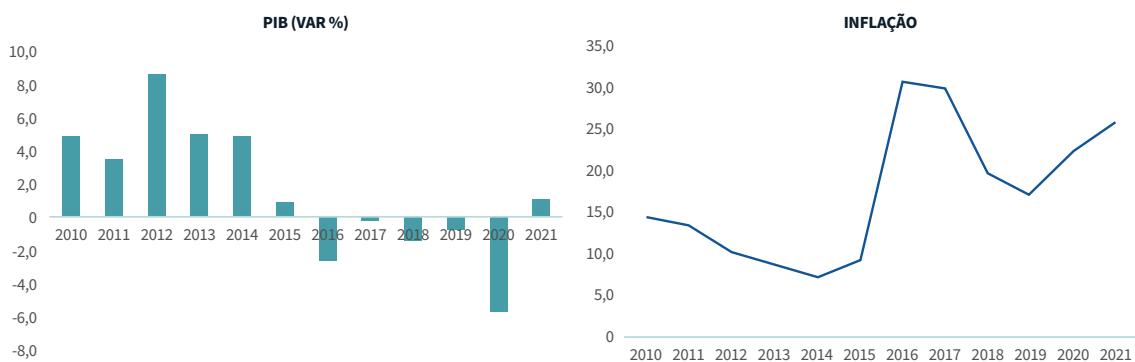
Antes da pandemia, a economia de Angola atravessava um período recessivo, muito por causa do choque petrolífero de 2014/2015. Em 2018, com o objetivo de diversificar a sua economia sob a liderança do setor privado, o país solicitou o apoio do FMI, por meio de um programa de ajustamento. Em 2019, pelo quarto ano consecutivo, a atividade económica contraiu 0,9%, sobretudo no setor petrolífero. As vulnerabilidades económicas do país foram acentuadas com a pandemia COVID-19. A redução da atividade económica mundial levou a uma forte queda na procura (demanda) e nos preços do petróleo, afetando diretamente o setor petrolífero do país, e indiretamente a atividade não petrolífera. As restrições sanitárias internas impactaram negativamente a economia. Nesse ano, o PIB diminui 5,2%, sendo o pior desempenho desde 2002. Em 2021, o PIB de Angola cresceu 0,7% e o alívio das restrições sanitárias comparativamente a 2020 beneficiaram a dinâmica do setor não petrolífero que, não obstante, continuou com a tendência de queda.

Angola figura entre os países com maiores taxas de inflação a nível mundial. Em 2021 a inflação atingiu 27,0%, contra 25,1% em 2020 e 16,9% em 2019. Na base desse resultado está a desvalorização do Kwanza (Kz) desde 2020, aliada à transmissão dos preços internacionais, sobretudo os preços dos produtos alimentares e demais produtos importados, derivado das restrições na produção e dos constrangimentos nas cadeias de logísticas impostas pela pandemia.

⁷¹ Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe.

⁷² O PND 2018-2022 contempla 6 eixos: Eixo 1 - Desenvolvimento Humano e Bem Estar; Eixo 2 - Desenvolvimento Económico Sustentável, Diversificado e Inclusivo; Eixo 3 - Infraestrutura Necessárias ao Desenvolvimento; Eixo 4 - Consolidação da paz, Reforço do Estado Democrático e de Direito, Boa Governação, Reforma do Estado e Descentralização; Eixo 5 - Desenvolvimento Harmonioso do Território e Eixo 6 - Garantia da Estabilidade e Integridade Territorial de Angola e Reforço do seu papel no Contexto Internacional e Regional

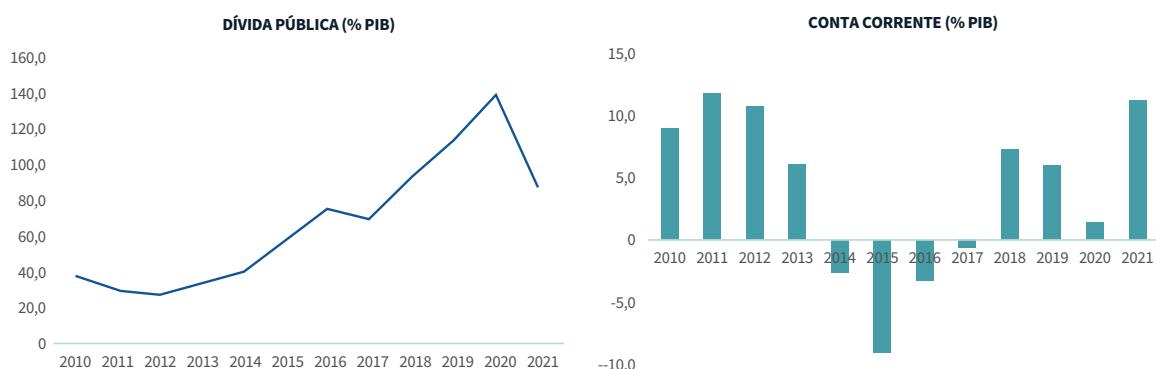
Gráfico 02: Crescimento económico e inflação em Angola



Fonte: Elaborado a partir de dados do INE-Angola e Fundo Monetário Internacional

Pese embora o fraco desempenho do setor petrolífero, desde 2018 Angola tem tido excedente na conta corrente. Mesmo com a pandemia, em 2020 o saldo da conta corrente situou-se em 1,5% do PIB, contra 6,1% em 2019. O regime cambial flexível, a diminuição das importações e os acordos de renegociação da dívida externa ao abrigo do Debt Service Suspension Initiative (DSS) contribuíram para mitigar a pressão nas contas externas. Em 2021 houve uma forte recuperação das contas externas, com a conta corrente a situar-se em 11% do PIB, impulsionada pelo aumento nos preços de petróleo, manutenção das importações em níveis inferiores ao período pré pandemia.

Gráfico 03: Dívida Pública e Conta Corrente em Angola



Fonte: Elaborado a partir de dados do BNA e Fundo Monetário Internacional

O Executivo angolano tem levado a cabo uma agenda de reformas económicas com o objetivo de estabilizar os principais indicadores macroeconómicos e fiscais e, com isso, criar um ambiente de investimentos indutor do crescimento. Nas contas públicas, em 2018 e 2019, o país apresentou saldo orçamental global superavitário de 0,8% e 6,5% do PIB, respetivamente. Com a pandemia COVID-19, o país registou um déficit orçamental global de 1,8% do PIB, derivado da forte queda das receitas petrolíferas e do aumento das despesas com medidas de respostas à crise pandémica. O crescimento económico de 2021, aliado ao contínuo esforço de consolidação fiscal, permitiu com que o saldo global orçamental atingisse 3,5% do PIB. Também foi um ano importante para a dinâmica da dívida pública, por marcar uma inversão do crescimento do rácio dívida pública/PIB. De acordo com os dados do FMI, tal rácio diminui de 138,9% do PIB em 2020 para 86,7% do PIB em 2021. De realçar que em 2019 esse valor situou-se em 113,6% do PIB. O cenário macroeconómico e fiscal adverso provocado pela crise mundial com impacto a nível regional da SADC, e de elevada dependência externa (volatilidade do preço do baril do petróleo, peso da Dívida Pública no PIB), associado às reformas em curso (IVA, imposto industrial, privatizações e diversificação económica) condicionaram o Governo na adoção da política fiscal, e de resposta aos impactos sociais, económicos e financeiros, diretos e indiretos, da crise – em estímulo à economia. No geral, em 2020, o recurso às verbas do Fundo Soberano, privatizações e donativos, justificou a opção de redução do endividamento público com a substituição parcial de dívida externa pela interna. Porém, em 2021 no cenário de recuperação económica pós-crise COVID-19, embora se tenha mantido a estratégia de redução do endividamento público, a situação de suspensão dos donativos levou o Governo a regressar à estratégia de privilegiar a dívida externa adicional em detrimento da redução da dívida doméstica.



3.1.1. A MOBILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO SOBERANO E DA PRIVATIZAÇÃO

| Designação | POGE Inicial | | PRS 2020 | | OGEP 2021 | | Desvio | | TX Desvio % | PIB % |
|------------------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|-------------|-------------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | | |
| Receitas Correntes | | | | | | | | | | |
| Impostos | 8,097 | 50,7 | 5,280 | 39,2 | 8,105 | 54,8 | 2,824 | 212,4 | 6,7 | 19,3 |
| Petrolíferos | 5,551 | 34,8 | 2,952 | 21,9 | 4,059 | 27,5 | 1,108 | 83,3 | 2,6 | 9,7 |
| Não Petrolíferos | 2,517 | 15,8 | 2,329 | 17,3 | 3,428 | 23,2 | 1,100 | 82,7 | 2,6 | 8,2 |
| Contribuições Sociais | 281 | 1,8 | 281 | 2,1 | 328 | 2,2 | 47 | 3,5 | 0,1 | 0,8 |
| Outras | 236 | 1,5 | 555 | 4,1 | 289 | 2,0 | -266 | -20,0 | -0,6 | 0,7 |
| Donativos | 0 | 0,0 | 8 | 0,1 | 0 | 0,0 | -8 | -0,6 | 0,0 | 0,0 |
| Total Receitas Fiscais | 8,615 | 53,9 | 6,125 | 45,5 | 8,105 | 54,8 | 1,980 | 148,9 | 4,7 | 19,3 |
| Outras Receitas Não Fiscais | | | | | | | | | | |
| Receita Patrimonial | 12 | 0,1 | 1 | 0,0 | 156 | 1,1 | 154 | 11,6 | 0,4 | 0,4 |
| Receita de Endividamento | 7,344 | 46,0 | 7,329 | 54,5 | 6,187 | 41,8 | -1,143 | -85,9 | -2,7 | 14,7 |
| Interna | 2,481 | 15,5 | 4,067 | 30,2 | 2,191 | 14,8 | -1,876 | -141,0 | -4,5 | 5,2 |
| Externa | 4,864 | 30,5 | 3,262 | 24,2 | 3,996 | 27,0 | 733 | 55,1 | 1,7 | 9,5 |
| Reserva do Tesouro | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 338 | 2,3 | 338 | 25,4 | 0,8 | 0,8 |
| Total Outras Receitas | 7,356 | 46,1 | 7,330 | 54,5 | 6,680 | 45,2 | -650 | -48,9 | -1,5 | 15,9 |
| TOTAL GERAL | 15,971 | 100,0 | 13,455 | 100,0 | 14,785 | 100,0 | 1,330 | 100,0 | 3,2 | 35,2 |
| PIB | 42,127 | - | 31,895 | - | 41,999 | - | - | - | - | - |

Fonte: MF - POGE 2020, PRS 2020 e OGEP 2021

(em bilhões de Kwanza)

Na PRS/2020, a Receita Global diminuiu (13.455 bilhões de Kwanzas contra 15.971 bilhões de Kwanzas) devido à diminuição, tanto das receitas petrolíferas/não-petrolíferas (6.125 bilhões de Kwanzas contra 8.615 bilhões de Kwanzas), incluindo os donativos, como das receitas patrimoniais e do endividamento (7.329 bilhões de Kwanzas contra 7.344 bilhões de Kwanzas).

No OGEP/2021, a Receita Global registou uma tendência contrária de aumento (14.455 bilhões de Kwanzas contra 13.455 bilhões de Kwanzas), devido às receitas petrolíferas/não-petrolíferas (8.105 bilhões de Kwanzas contra 6.125 bilhões de Kwanzas), às contribuições sociais (328 milhões de Kwanzas contra 281 milhões de Kwanzas), às receitas patrimoniais (1,1 milhões de Kwanzas contra 1 milhão de Kwanzas) com suspensão dos donativos, já que, as receitas do endividamento registaram uma queda acentuada (6.187 bilhões de Kwanzas contra 7.329 bilhões de Kwanzas).

A meio percurso, e na ausência da Reserva Orçamental, a revisão orçamental ficou marcada pela estratégia de mobilização de recursos do Fundo Soberano e da Privatização, no âmbito do Programa de Privatizações (PROPRIV)⁷³, assim como pela renegociação da dívida pública com a substituição

⁷³ O Programa criado pela Lei nº 10/19, de 14 de maio, em vigor desde 2019 até 2021 prevê a privatização de 195 empresas, das quais 32 estão classificadas como empresas de referência nacional e na sua maioria previstas para serem alienadas em 2020 abcedendo a várias modalidades e procedimentos (Privatizações em Bolsa de Valores, Privatizações por Concurso Público e Privatizações por Concurso Limitado por Prévia Qualificação).

parcial dos empréstimos externos pelos internos, face ao acréscimo de 8 milhões de Kwanzas das receitas provenientes de doações em espécie e em bens e serviços.

Em resposta aos efeitos da crise, os benefícios e incentivos fiscais⁷⁴ incluíram um pacote com um conjunto de medidas legais, excepcionais e temporárias, de retoma do IVA em curso desde outubro de 2019 e sua redução para 5% com isenção dos bens de cesta básica; bem como, medidas de renegociação de dívidas de contribuintes, com a atribuição do crédito fiscal de 12 meses às empresas em sede do IVA sobre as importações de bens de capital e de matéria-prima utilizados na produção dos 54 bens referidos no Decreto Presidencial nº 23/19, de 14 de janeiro.

Contudo, a ausência, em geral, da estimativa da Receita Cessante⁷⁵ e de dados relativos à Renúncia Fiscal, em sede do IVA, bem como, do montante dos donativos atribuídos por doador impossibilitou a identificação e desagregação da perda resultante da revisão orçamental, e consequentemente da análise da Renúncia Fiscal, incluído as doações em espécie e em bens e serviços.

Em 2021, o Governo adotou o programa de ajustamento ancorado na estratégia de consolidação fiscal e na implementação de um conjunto de reformas de gestão das finanças públicas (para assegurar a estabilidade e sustentabilidade das finanças públicas⁷⁶) e na diversificação económica com o reforço do setor privado para a dinamização das atividades, visando obter um maior nível de arrecadação de receitas fiscais não-petrolíferas e criar as melhores condições para o bom funcionamento das empresas que operam no país.

A estratégia inversa, de aumento da Receita Global e da Reserva do Tesouro⁷⁷, levou à adopção da política fiscal de aumento das Receitas Correntes, com a previsão em alta do preço do baril do petróleo e seu impacto no imposto petrolífero/não-petrolífero, com o agravamento/alargamento das contribuições sociais e das receitas patrimoniais e com a aceleração dos processos de privatizações. Porém, em 2021, registou-se uma queda do endividamento público, assim como dos donativos. Nesse contexto, o Governo regressou à estratégia de privilegiar a dívida externa e reduzir a interna.

O agravamento da carga fiscal sobre os contribuintes incluiu a retoma gradual do calendário para a implementação do IVA e sua expansão através da fixação do regime geral e simplificado com taxas e volume de faturação diferenciadas (5%, 7% e isenção dos bens de cesta básica). O alargamento da base tributária incluiu a reforma do Imposto sobre o Rendimento e do Imposto Industrial com a introdução do novo código de imposto do trabalho e de incentivos para o reforço das regras de transferência de preços, a melhoria do registo de propriedade e a formalização dos investimentos industriais visando o cumprimento das obrigações fiscais e a inclusão dos contribuintes à margem do sistema.

As políticas de protecção e inclusão social incluíram as medidas de reposição do poder de compra das famílias mais vulneráveis, dado o impacto dos ajustamentos e a elevada inflação, bem como, a criação do Programa de transferência de renda no âmbito do Programa de Fortalecimento da

74 Conjunto de medidas legais, excepcionais e temporárias para lidar com os impactos sociais, económicos e financeiros, diretos e indiretos, resultante da pandemia da COVID-19.

75 Receita não prevista para ser arrecadada por suspensão temporária das actividades resultante de razões alheias e fora do controlo da administração.

76 Alinhado com o Programa de Melhoria de Gestão das Finanças Públicas do Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022.

77 Relativamente à rubrica Reserva do Tesouro que havia sido anulada na POGF Revista de 2020, esta registou um aumento de 338 milhões de Kwanzas e representou 0,8% PIB no OGE 2021.

Protecção Social do Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022 com alargamento do número de beneficiários do Programa Kwenda iniciado em maio de 2021.

O cenário macroeconómico e fiscal adverso provocado pela crise mundial com impacto a nível regional da SADC, e de elevada dependência externa (volatilidade do preço do baril do petróleo, peso da Dívida Pública no PIB), associado às reformas em curso (IVA, imposto industrial, privatizações e diversificação económica) condicionaram o Governo na adoção da política fiscal, e de resposta aos impactos sociais, económicos e financeiros, diretos e indiretos, da crise - em estímulo à economia.

3.1.2. A CONTENÇÃO E A EXPANSÃO DAS DESPESAS SEM CAPITAL INTENSIVO

| Designação | Orçamento de Funcionamento e Investimento | | | | | | | | | |
|--|---|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--|
| | OGE Inicial | | PRS 2020 | | OGEP 2021 | | Desvio % | | PIB % | |
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | | |
| Despesas Correntes | 8,096 | 50,7 | 7,393 | 54,9 | 9,087 | 61,5 | 1,694 | 127,4 | 21,6 | |
| Pessoal | 2,218 | 13,9 | 2,182 | 16,2 | 2,484 | 16,8 | 302 | 22,7 | 5,9 | |
| Dos quais vencimentos | 2,100 | 13,1 | 2,071 | 15,4 | 2,362 | 16,0 | 290 | 21,8 | 5,6 | |
| Bens e serviços | 1,187 | 7,4 | 1,028 | 7,6 | 1,382 | 9,3 | 354 | 26,6 | 3,3 | |
| Juros | 2,474 | 15,5 | 1,967 | 14,6 | 2,802 | 19,0 | 835 | 62,8 | 6,7 | |
| Externo | 1,405 | 8,8 | 1,041 | 7,7 | 1,670 | 11,3 | 629 | 47,3 | 4,0 | |
| Interno | 1,069 | 6,7 | 927 | 6,9 | 1,132 | 7,7 | 206 | 15,5 | 2,7 | |
| Transferências | 881 | 5,5 | 753 | 5,6 | 894 | 6,0 | 141 | 10,6 | 2,1 | |
| Dos quais subsídios | 251 | 1,6 | 217 | 1,6 | 210 | 1,4 | -7 | -0,5 | 0,5 | |
| Aquisição Activos Não Financeiros | 1,337 | 8,4 | 1,462 | 10,9 | 1,524 | 10,3 | 62 | 4,7 | 3,6 | |
| Despesas Operações Financeiras | 7,875 | 49,3 | 6,068 | 45,1 | 5,699 | 38,5 | -369 | -27,8 | 13,6 | |
| Amortização de Dívida | 7,226 | 45,2 | 5,557 | 41,3 | 4,995 | 33,8 | -562 | -42,3 | 11,9 | |
| Interna | 4,082 | 25,6 | 3,703 | 27,5 | 2,921 | 19,8 | -782 | -58,8 | 7,0 | |
| Externa | 3,144 | 19,7 | 1,854 | 13,8 | 2,074 | 14,0 | 220 | 16,5 | 4,9 | |
| Aquisição Activos Financeiros | 649 | 4,1 | 506 | 3,8 | 704 | 4,8 | 198 | 14,9 | 1,7 | |
| TOTAL DESPESAS (OF+OI) | 15,971 | 100,0 | 13,455 | 100,0 | 14,785 | 100,0 | 1,330 | 100,0 | 35,2 | |
| PIB | 42,127 | | 31,895 | | 41,999 | | - | - | - | |

Fonte: MF - POGF 2020, PRS 2020 e OGEP 2021

(em bilhões de Kwanza)

Na PRS/2020, a Despesa Global reduziu (13.455 bilhões de Kwanzas contra 15.971 bilhões de Kwanzas) pela queda das despesa com o pessoal (7.393 bilhões de Kwanzas contra 8.096 bilhões de Kwanzas), dos juros (1.967 bilhões de Kwanzas contra 2.474 bilhões de Kwanzas), das transferências (753 milhões de Kwanzas contra 881 milhões de Kwanzas), das despesas de operações financeiras (6.068 bilhões de Kwanzas contra 7.875 bilhões de Kwanzas) e das amortizações da dívida (5.557 bilhões de Kwanzas contra 7.226 bilhões de Kwanzas). A aquisição de ativos não financeiros (1.463 bilhões de Kwanzas contra 1.337 bilhões de Kwanzas) e financeiros (704 milhões de Kwanzas contra 649 milhões de Kwanzas) foram as 2 únicas rubricas orçamentadas a registar aumentos.

Na POGE/2021, a Despesa Global aumentou (14.785 bilhões de Kwanzas contra 13.455 bilhões de Kwanzas) pelo aumento das despesa com o pessoal (9.087 bilhões de Kwanzas contra 7.393 bilhões de Kwanzas), dos juros (2.802 bilhões de Kwanzas contra 1.967 bilhões de Kwanzas), das transferências (894 milhões de Kwanzas contra 753 milhões de Kwanzas), da aquisição de ativos não financeiros (1.524 bilhões de Kwanzas contra 1.462 bilhões de Kwanzas) e financeiros (704 milhões de Kwanzas contra 506 milhões de Kwanzas). As despesas com operações financeiras (5,699 bilhões de Kwanzas contra 6.068 bilhões de Kwanzas) e as amortizações da dívida (4.995 bilhões de Kwanzas contra 5.557 bilhões de Kwanzas) foram as 2 únicas rubricas orçamentais a registar reduções.

A rigidez estrutural dos orçamentos da Despesa refletiu a sua dependência em mais de 50% do montante total em relação às despesas obrigatórias de funcionamento, nomeadamente com:

- **As Despesas Correntes representando 50,5% em 2020, 54,9% na revisão de 2020 e 61,5% em 2021;**
- **As despesas referentes à amortização da dívida representando 45,2% em 2020, 41,3% na revisão de 2020 e 33,8% em 2021; e**
- **Os juros representando 15,5% em 2020, 14,6% na revisão de 2020 e 19,0% em 2021.**

O Investimento Público representou menos de metade do montante total e foi orçamentado nas despesas de operações financeiras (49,3% em 2020, 45,1% revisto e 38,5% em 2021).

A meio percurso, a Despesa Global, incluindo as operações financeiras, diminuiu devido à queda da maioria das rubricas da despesa (pessoal, juros, transferências, operações financeiras e amortização da dívida), com exceção das rubricas de aquisição de ativos não financeiros e financeiros que registaram um aumento. Embora o recurso ao endividamento público tivesse diminuído, houve a substituição parcial da dívida externa pela interna de forma a cobrir maioritariamente custos fixos de funcionamento (amortização da dívida pública contraída em anos anteriores de pendor interno, incluindo os juros e os outros encargos) em detrimento dos Investimentos Públicos (PIP).

Em 2021, o Governo retomou a reserva orçamental e adotou medidas expansionistas com a continuidade da mobilização de recursos orçamentais (donativos, antecipação e aceleração do processo de privatização de ativos do Estado) com a incorporação das receitas de catorze (14) das quarenta (40) empresas públicas privatizadas, e com o endividamento público de pendor externo que levou ao aumento do Orçamento de Funcionamento (OF) em detrimento do Programa de Investimentos Públicos (PIP). A Despesa Global, aumentou devido ao aumento da maioria das rubricas da despesa (pessoal, juros, transferências e ativos não financeiros e financeiros), com exceção das 2 rubricas de despesas com operações financeiras e de amortizações da dívida que registaram um decréscimo.

Em 2021, o rácio da Despesa Global/PIB foi de 35,2%, essencialmente justificado pelas despesas com operações financeiras (13,6%), amortização da dívida (11,9%) e juros (6,7%) do montante total, e que reflete a situação de contrair dívida adicional para pagar dívidas já contraídas.

No processo de revisão e aprovação orçamental, predominou a intervenção do Executivo (Governo), na base da solidariedade Central e Provincial, posteriormente validada pelo Legislativo (Parlamento).

No limite do teto orçamental, e considerando a anulação da Reserva Orçamental, a intervenção do Governo passou pelas medidas de contenção com a suspensão imediata das despesas consideradas não essenciais e com o reajustamento da estrutura de financiamento no atual contexto da COVID-19, através da publicação do Decreto Presidencial nº 96/20, de 9 de abril de 2020. A (re)alocação de créditos iniciais permitiu no primeiro momento, o reforço de 1 única função, o Setor Económico em detrimento das demais funções, e no segundo momento, se agregou as 3 funções Sociais, Serviços Públicos Gerais e Defesa, o que levou à diminuição das verbas destinadas às Estruturas da Administração Central e Provincial, com exceção de 4 (Cuanza Norte, Bié, Cabinda e Luanda), e por último agregando o Exterior e a Dívida Pública.

Porém, com os créditos adicionais, e além daquele limite, a intervenção do Legislativo, passou pela validação da política fiscal com o objetivo de adequar a trajetória de execução das despesas públicas com a alteração de taxas e a mobilização dos créditos adicionais por via das doações em espécie e em bens e serviços, da antecipação e aceleração dos processos de privatizações e da substituição e retoma do endividamento público adicional de pendor externo priorizando as amortizações da dívida interna.

3.1.3. A SUBSTITUIÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS EXTERNOS POR INTERNOS PARA SANAR DIVIDAS

| Designação | Necessidades Financiamento | | | | | | | | | |
|--|----------------------------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|-------------|-------------|-------|
| | POGE Inicial | | PRS 2020 | | OGEP 2021 | | Desvio % | | TX | PIB % |
| | Valor | Valor | Valor | Valor | Valor | Valor | Desvio % | Desvio % | | |
| Necessidades Financiamento | 7,356 | 100,0 | 7,330 | 100,0 | 6,680 | -650 | 100,0 | -1,5 | 15,9 | |
| Necessidades Líquidas Financiamento | 130 | 1,8 | 1,773 | 24,2 | 1,685 | -88 | 13,5 | -0,2 | 4,0 | |
| Défice Fiscal | -519 | -7,0 | 1,268 | 17,3 | 982 | -286 | 44,0 | -0,7 | 2,3 | |
| Aquisição Activos Financeiros | 649 | 8,8 | 506 | 6,9 | 704 | 198 | -30,5 | 0,5 | 1,7 | |
| Receitas Aplicadas Amortização Dívida | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Amortização Dívida CMLP | 7,226 | 98,2 | 5,557 | 75,8 | 4,995 | -562 | 86,5 | -1,3 | 11,9 | |
| Internas | 4,082 | 55,5 | 3,703 | 50,5 | 2,921 | -782 | 120,3 | -1,9 | 7,0 | |
| Externas | 3,144 | 42,7 | 1,854 | 25,3 | 2,074 | 220 | -33,8 | 0,5 | 4,9 | |
| Fontes Recursos Estado | 7,356 | 100,0 | 7,330 | 100,0 | 6,680 | -650 | 100,0 | -1,5 | 15,9 | |
| Vendas Activos | 12 | 0,2 | 1 | 0,0 | 156 | 154 | -23,7 | 0,4 | 0,4 | |
| Financiamento Ano | 7,344 | 99,8 | 7,329 | 100,0 | 6,187 | -1,143 | 175,8 | -2,7 | 14,7 | |
| Interno | 2,481 | 33,7 | 4,067 | 55,5 | 2,191 | -1,876 | 288,6 | -4,5 | 5,2 | |
| Externo | 4,864 | 66,1 | 3,262 | 44,5 | 3,996 | 733 | -112,8 | 1,7 | 9,5 | |
| Reservas Tesouro | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 338 | 338 | -52,0 | 0,8 | 0,8 | |
| DÍVIDA PÚBLICA TOTAL | 7,356 | 100,0 | 7,330 | 100,0 | 6,680 | -650 | 100,0 | -1,5 | 15,9 | |
| PIB | 42,127 | | 31,895 | | 41,999 | | - | - | - | |

Fonte: MF - POGÉ 2020, PRS 2020 e OGEP 2021

(em bilhões de Kwanza)

Na PRS/2020, as necessidades de financiamento reduziram (7.330 bilhões de Kwanzas contra 7.356 bilhões de Kwanzas), sendo interno de 4.067 bilhões de kwanzas contra 2.481 bilhões de Kwanzas e externo 3.262 bilhões de Kwanzas contra 4.864 Bilhões de Kwanzas.

No OGEP/2021, as necessidades de financiamento continuaram a reduzir (6.680 bilhões de Kwanzas contra 7.330 bilhões de Kwanzas), sendo interno 2.191 bilhões de Kwanzas contra 4.067 bilhões de kwanzas e externo 3.996 Bilhões de Kwanzas contra 3.262 bilhões de Kwanzas.

O Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo foi autorizado pela Lei n.º 16/10 de 15 de julho, Lei do Banco Nacional de Angola, a emitir uma carteira de títulos à favor do Banco Nacional de Angola, mediante termos e condições a acordar, cujo valor não podia ser superior a 13% da média anual de receitas correntes do Estado, relativas aos três últimos exercícios financeiros.

Entretanto, tanto a PRS/2020, como o OGEP/2021, fixaram o limite do Financiamento Interno Líquido (FIL) na base da capacidade do Estado em arrecadar receitas endógenas dos últimos 3 anos que, face à atual situação, com impacto no preço do petróleo e no câmbio⁷⁸, poderá não vir a refletir a capacidade de mobilização de fundos internos projetada para os próximos anos.

Por outro lado, tanto a PRS/2020, como o OGEP/2021, omitiram informações sobre o *stock* da dívida pública e o seu peso relativo no PIB, optando pela informação sobre as necessidades de financiamento do Estado. Este indicador teria permitido ao Legislativo avaliar rapidamente o potencial risco associado à sustentabilidade da dívida pública, agravada em tempos de crise, analisar a capacidade do país em honrar os compromissos, considerando que Angola consta da lista de países altamente endividados.

Para superar esta limitação, consideraram-se as informações do Relatório de Fundamentação da PRS/2020 e do OGEP/2021 sobre o *stock* dívida pública no PIB em 2019 no total de 113,0% do PIB, podendo vir a ascender a 123,0% do PIB em 2020, sem desagregar a sua contraparte interna e externa.

Contudo, na eventualidade das condições económicas internacionais não melhorarem substancialmente, com inúmeras vagas da pandemia COVID-19 pré-anunciadas, será preciso cautela na análise daquele indicador, não só pelas sucessivas taxas de crescimento económicas negativas que marcaram o período recessivo mais prolongado da história do país⁷⁹, ainda muito dependente do setor petrolífero⁸⁰, como pela reforma estrutural em curso, que colocam a dívida numa trajetória de insustentabilidade, e tornam imperativo a adopção de medidas para reverter esta tendência.

Nos últimos 3 anos, o contexto macroeconómico adverso, com impacto no preço do petróleo e o cenário de recessão, levou a situação de previsão do crescimento económico (41.127 bilhões de Kwanzas em 2020, 31.895 bilhões de Kwanzas revisto em 2020 e 41.999 bilhões de Kwanzas em 2021) revista em baixo, tanto a meio percurso, como em 2021, com impacto negativo no agravamento do limite do endividamento público, contrariamente aos valores das necessidades de financiamento (7.356 bilhões de Kwanzas em 2019, 7.330 bilhões de Kwanzas revisto em 2020 e 6.680 bilhões de Kwanzas em 2021) registados no período.

⁷⁸ O Relatório de Fundamentação informa que, caso se assista a uma depreciação cambial acima da taxa de crescimento do PIB, em termos nominais, poderá se traduzir em um aumento do rácio do *stock* da dívida/PIB, afectando assim, a sustentabilidade da dívida bem como o aumento custo de financiamento nos mercados internacionais, pela percepção de riscos dos investidores sobre a economia nacional

⁷⁹ Para 2020, projetou-se a maior contracção da economia angolana dos últimos 38 anos, com o PIB a contrair -3,6%.

⁸⁰ As exportações de petróleo representam cerca de 90% das exportações totais, sendo que as receitas fiscais provenientes das actividades petrolíferas representam 2/3 das receitas fiscais totais

No geral, as necessidades de financiamento reduziram no período, com a substituição parcial de dívida externa pela interna, e no cenário de recuperação económica pós-crise COVID-19, grande parte dos créditos adicionais provenientes do endividamento público foram canalizados para sanar a dívida pública (as amortizações reduziram⁸¹ e os juros da dívida interna aumentaram). Porém, face à diversificação económica com aposta no setor privado, num potencial cenário de necessidade de contração de empréstimos adicionais, o Governo poderá abrir concorrência às empresas privadas no setor financeiro nacional (efeito *Crowding Out*).

Os elevados índices de inflação registados e a desvalorização acelerada da moeda nacional Kwanza, ambos acima dos critérios de convergência de Maastricht (1,5% e 2%) condicionaram o Governo na estratégia de revisão orçamental das despesas e da dívida pública, e consequentemente na adopção das medidas de contenção. Ademais, tem constituído entrave na luta pela redução da pobreza, na medida em que condiciona o acesso a bens e serviços, sobretudo as pessoas de menor rendimento.

3.2. CABO VERDE

A POER/2020 foi apresentada em julho, e em outubro do mesmo ano a POE/2021 com a implementação pela primeira vez da nova lei de base. Aquele com 3 eixos prioritários: 1) Sanitário para salvar vidas, 2) Socioeconómico, para proteger o rendimento das empresas, dos trabalhadores do setor informal e garantir rendimento aos excluídos pelo sistema de previdência social e 3) Adaptação ao novo normal para a criação de um sistema de incentivos com foco na segurança total (sanitária, física, jurídica, alimentar, ambiental, ao nível transportes, cibernética, do território, do espaço aéreo e marítimo e social), e este de continuidade ao combate da crise sanitária e de manutenção do sistema de incentivos para o reforço da segurança total, embora focalizado mais na adaptação ao novo normal e apostando no setor privado enquanto estratégia de diversificação económica.

Antes da pandemia, a economia cabo-verdiana vinha apresentando uma taxa de crescimento económico favorável. Em 2019, o PIB cresceu 6,9% e a inflação manteve-se estável, em torno de 1,1%. O setor externo registou os melhores indicadores de sempre, com o saldo da conta corrente a situar-se em 0,3% do PIB, favorecido pela forte dinâmica do turismo e das receitas de imigrantes. As reservas atingiram 6,9 meses de importações, garantindo a estabilidade de Peg fixo com o Euro. O desempenho favorável do setor externo impulsionou o crescimento da massa monetária (+8,1%). Por sua vez, o crédito à economia cresceu 3,9%. Nas finanças públicas, o país vinha registando progressos com a diminuição do rácio da dívida PIB, sobretudo o externo. O déficit público atingiu 1,8% do PIB, sendo o menor valor desde 2008.

81 Para o alcance deste objetivo destaca-se os acordos de reestruturação do perfil do serviço da dívida com os principais credores externos a Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI – Sigla em inglês), promovida pelo G-20 e aderida por Angola que levou à redução do volume de amortizações previsto para 2021

Gráfico 04: Crescimento económico e inflação em Cabo Verde



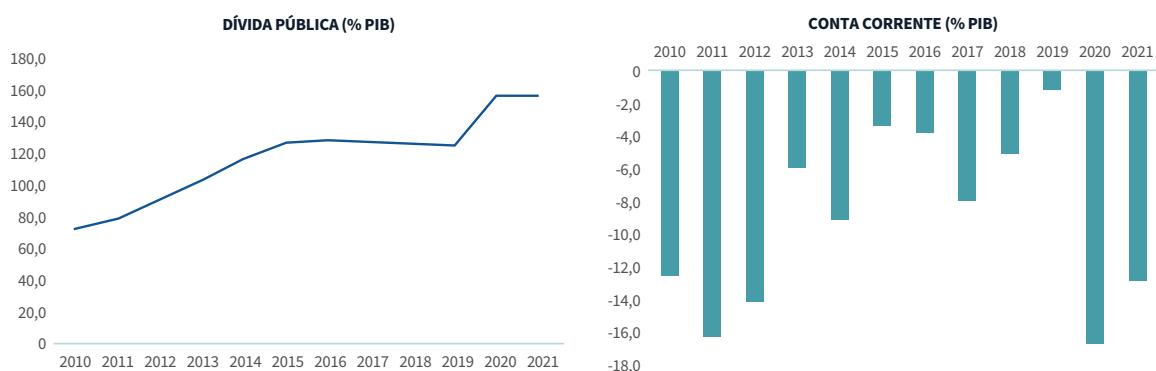
Fonte: Elaborado a partir de dados do INE-CV e Fundo Monetário Internacional

Contudo, em 2020, o impacto da pandemia os progressos alcançados. A economia sofreu a maior queda na história, com o PIB a cair 19,6%, devido à paralisação das atividades económicas, sobretudo o turismo, principal setor da economia nacional. A inflação manteve-se nos 0,6%, tendo em conta a queda de pressão da demanda e a diminuição dos preços internacionais dos bens de consumo (commodities), sobretudo dos combustíveis. A paralisação do turismo afetou sobremaneira as contas externas, mas também as finanças públicas. O défice na conta corrente atingiu 16,6% do PIB. As reservas situaram-se nos 7,9 meses de importação, devido, sobretudo, à queda das importações.

A 1 de abril desse ano foi anunciado um pacote excepcional de medidas de estímulo do setor monetário e de flexibilização prudencial para mitigação do impacto da pandemia Covid-19 na economia nacional, visando promover liquidez da economia e a estabilidade do sistema financeiro nacional. A massa monetária e o crédito à economia cresceram 4% e 4,1%, respetivamente. As contas públicas deterioraram: por um lado, houve incremento nas despesas públicas, refletindo as medidas implementadas pelo governo para mitigar os efeitos socioeconómicos da pandemia; e, por outro, houve uma acentuada queda nas receitas, sobretudo nos impostos. As necessidades de financiamento aumentaram e, com isso, o déficit público aumentou de 1,8% em 2019 para 9,1% em 2020. O rácio da dívida/PIB alterou de 124,5% para 156,6% em 2020.



Gráfico 05: Dívida Pública e Conta Corrente em Cabo Verde



Fonte: Elaborado a partir de dados do BCV e Fundo Monetário Internacional

Em 2021, a economia iniciou o processo de recuperação com a atividade económica a crescer 7,0%, devido sobretudo ao impacto positivo das medidas de desconfinamento na economia, possibilitadas pelas altas taxas de vacinação da população alcançadas. A inflação acelerou para 1,9%, por causa da escalada de preços no mercado internacional, sobretudo dos alimentos e combustíveis. No setor monetário, a massa monetária e o crédito à economia cresceram respetivamente 3,1% e 6,1%. As linhas de crédito Covid e a moratória de crédito foram mantidas para auxiliar sobretudo as empresas e famílias mais expostas aos efeitos da pandemia. O déficit na conta corrente teve ligeira diminuição, atingindo 12,2% do PIB e as reservas situaram-se em 7 meses de importação. As medidas de mitigação dos efeitos da pandemia continuaram em 2021. O crescimento das receitas foi insuficiente para cobrir as necessidades do Estado, o que levou à persistência do déficit público, em torno de 7,4% do PIB. Nesse sentido, a dívida pública⁸² situou-se em 156,7% do PIB.

A rigidez estrutural do orçamento da Despesa refletiu a sua dependência em relação às despesas obrigatórias de funcionamento (pessoal, ativos não financeiros, benefícios sociais e subsídios) em 2020 e 2021. Entretanto em 2021, o rácio da Despesa Global/PIB de 40,1%, concentrado essencialmente nas despesas com o pessoal e aquisição de bens e serviços (FSE) reflete a priorização dada às despesas urgentes e inadiáveis, aos custos associados à venda de património público (terrenos) e aos benefícios e incentivos sociais.

O acordo de paridade cambial na zona euro, maior parceiro comercial, os baixos níveis de inflação registadas no período, associados à mobilização de donativos e apoio orçamental, no âmbito medidas emergenciais facilitaram a contenção das despesas com expansão dos investimentos públicos e a adopção do rosto humano e solidário do Governo.

⁸² Com o novo ano base (2015, ante 2007) do PIB efetuado pelo INE em 2022, o rácio da dívida/PIB para Cabo Verde altera para 113,3%, 145,1% e 142,9% para 2019, 2020 e 2021, respetivamente.

Em 2021, no contexto de diversificação económica com aposta no setor privado, deu-se continuidade à política expansionista com a priorização das despesas fixas (áreas na linha da frente da crise como saúde, educação e proteção social) em detrimento do desinvestimento público. Entretanto, a queda dos donativos e apoio orçamental provenientes de governos e demais organismos internacionais para o combate da COVID-19 limitaram o rosto humano e solidário do Governo e justificaram a adopção da estratégia de aumento do Financiamento Interno Líquido (FIL) com alargamento das dívidas acessórias (avales e garantias).

3.2.1. A MOBILIZAÇÃO EMERGENCIAL DE FUNDOS DONATIVO E O APOIO ORÇAMENTAL

| Designação | POE Inicial | | POER 2020 | | POE 2021 | | Desvio | | PIB % |
|--|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|-------------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | |
| Receitas Fiscais | | | | | | | | | |
| Imposto s/ Rendimentos (IUR/PS/PC) | 14,448 | 23,2 | 11,558,0 | 25,7 | 10,993 | 18,1 | -565 | -3,6 | 5,7 |
| Imposto s/ Bens e Serviços | 23,759 | 38,1 | 15,582,0 | 34,6 | 19,278 | 31,8 | 3,696 | 23,6 | 9,9 |
| Imposto s/ Transações Internacionais | 8,972 | 14,4 | 6,240,0 | 13,9 | 9,688 | 16,0 | 3,448 | 22,0 | 5,0 |
| Outras Receitas Fiscais | 887 | 1,4 | 572,0 | 1,3 | 642 | 1,1 | 70 | 0,4 | 0,3 |
| Total Receitas Fiscais | 48,066 | 77,1 | 33,952 | 75,4 | 40,600 | 66,9 | 6,648 | 42,5 | 20,9 |
| Outras Receitas | | | | | | | | | |
| | | | | | | | 0,0 | 0,0 | |
| Rendimento de Propriedade | 4,632 | 7,4 | 3,289,0 | 7,3 | 5,384 | 8,9 | 2,095 | 13,4 | 2,8 |
| Taxas | 8,012 | 12,8 | 6,176,0 | 13,7 | 7,635 | 12,6 | 1,459 | 9,3 | 3,9 |
| Vendas de Bens e Serviços | 242 | 0,4 | 213,0 | 0,5 | 7,317 | 12,1 | 7,104 | 45,4 | 3,8 |
| Multas | 377 | 0,6 | 299,0 | 0,7 | 318 | 0,5 | 19 | 0,1 | 0,2 |
| Outras (Transf. e não especificadas) | 1,038 | 1,7 | 1,120,0 | 2,5 | 1,133 | 1,9 | 13 | 0,1 | 0,6 |
| Total Outras Receitas | 14,301 | 22,9 | 11,098 | 24,6 | 14,151 | 23,3 | 3,054 | 19,5 | 7,3 |
| Outras Receitas Não Fiscais | | | | | | | | | |
| | | | | | | | 0,0 | 0,0 | |
| Rendimento de Propriedade | - | - | - | - | 4,050 | 6,7 | - | - | 2,1 |
| Taxas | - | - | - | - | 71 | | | | 0,0 |
| Vendas de Bens e Serviços | - | - | - | - | 1,833 | 0,13,0 | | | 0,9 |
| Total Outras Receitas Não Fiscais | 14,301 | 22,9 | 45,050 | - | 5,954 | 9,8 | -39,095 | - | 3,1 |
| TOTAL GERAL | 62,367 | 100,0 | 45,050 | 100,0 | 60,706 | 100,0 | 15,656 | 100,0 | 31,2 |
| PIB | 212,095 | - | 183,748 | - | 194,320 | - | - | - | - |

Fonte: MF - POE 2020, POER 2020 e POE 2021

(em milhões de ECV)

Na POER/2020, a resposta do Governo foi condicionada pelo contexto macroeconómico e pela capacidade de arrecadação das receitas endógenas provenientes do setor do turismo e demais atividades conexas. A Receita Global reduziu (45.050 milhões de ECV contra 62.367 milhões de ECV), essencialmente devido à queda das receitas fiscais (33.952 milhões de ECV contra 48.066 milhões de ECV) e das não fiscais (11.098 milhões de ECV contra 14.301 milhões de ECV).

Na POE/2021 a Receita Global aumentou (60.706 milhões de ECV contra 45.050 milhões de ECV), fruto do aumento, tanto das receitas fiscais (40.600 milhões de ECV contra 33.952 milhões de ECV), excetuando a retenção na fonte e o lucro das empresas (IUR/PS/PC), como das não fiscais (14.151 milhões de ECV contra 11.098 milhões de ECV).

De realçar a entrada em vigor da nova Lei de Bases do Orçamento do Estado, Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho, que introduziu um novo classificador orçamental das receitas e das despesas com a reclassificação de 5.954,5 milhões de ECV das outras rúbricas não fiscais, sendo 4.050,1 milhões de ECV transferências, 71,3 mil ECV segurança social e 1.833,0 milhões de ECV ativos não financeiros, este último com um aumento de 2.284 milhões de ECV referente à venda de património público (terrenos).

A meio percurso, o Governo adotou a política de alívio da carga fiscal sobre os contribuintes com medidas de incentivos, benefícios e Renúncia Fiscal em sede do imposto sobre o consumo e sobre os rendimentos com a diminuição da Receita Global provocada pela queda das receitas fiscais e das não fiscais.

A política de Renúncia Fiscal⁸³ abrangeu o imposto sobre o consumo, com o desagravamento da taxa do IVA para o turismo, restauração a atividades conexas; o imposto sobre o rendimento (IUR/PS e IUR/PC), com o alargamento do prazo para a entrega das obrigações fiscais (retenção na fonte e do lucro das empresas) e o imposto aduaneiro. com a isenção da Taxa Comunitária (TC), Direitos Aduaneiros (DA) e de Importação (DI) e do IVA sobre as importações.

A essa política de renúncia fiscal, associou-se a atribuição de incentivos ao setor empresarial, nomeadamente através de um *soutien* financeiro às REMPE's, ^{Start-up} Jovens (Formalização das empresas), às empresas de telecomunicações de base central e local e aos setores de agricultura e pecuária.

Em 2021, com a adaptação ao “novo normal”, o Governo procurou promover a diversificação económica, priorizando o setor privado e retomando a política fiscal de agravamento dos impostos com venda parcial de património público e recurso à dívida pública adicional. Pelo que, registou-se, desta feita em tendência contrária, o aumento da Receita Global, justificada pelo aumento, tanto das receitas fiscais, como das não fiscais.

Entretanto, outras medidas de âmbito mais prudencial foram tomadas pelo Governo, com a criação do Fundo Nacional de Emergência (FNE), a fixação do valor dos testes rápidos de despiste da COVID-19 nas estruturas de saúde e sua consignação à aquisição de novos testes, bem como da previsão de uma Dotação Orçamental para a retoma da mobilidade entre as ilhas.

83 A renúncia fiscal ocorre quando o governo abdica de receber parte dos impostos devidos em prol de um estímulo da economia ou de programas sociais, que serão desenvolvidos pela iniciativa privada ou entidades não governamentais

As políticas de proteção e inclusão social contemplaram as familiais mais vulneráveis e carenteadas com o rendimento social de inclusão; o subsídio de isolamento profilático; a assistência alimentar, incluindo a atribuição das sestas básicas; bem como, outras medidas de proteção e segurança social, como o *lay-off*, o rendimento solidário, o subsídio de desemprego, formação e reinserção para a empregabilidade e a integração de novos pensionistas e aposentados no regime não contributivo.

Contudo, a queda, tanto dos donativos, como do apoio orçamental provenientes de governos e demais organismos internacionais, mobilizados no âmbito das medidas emergenciais e demais transferências internas de empresas, associações e pessoas individuais para o combate da COVID-19, além de condicionar a intervenção, limitou o “rosto humano e solidário” do Governo.

3.2.2. A CONTENÇÃO E A EXPANSÃO DAS DESPESAS COM CAPITAL INTENSIVO

| Designação | Orçamento de Funcionamento e Investimento | | | | | | | | | | Orçamento de Investimento | | | |
|------------------------------|---|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|--------------|-------------|------------|-------------|---------------------------|---------------|----------------|--------------|
| | POE Inicial | | POE 2020 | | POE 2021 | | Desvio | | TX | | POE Inicial | | POE 2020 | |
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Desvio | PIB % | Valor | % | Valor | % |
| Despesas Correntes | | | | | | | | | | | | | | |
| Despesas c/ Pessoal | 23,997 | 32,8 | 23,655 | 31,5 | 24,143 | 31,0 | 488 | 0,0 | 2,0 | 12,4 | 1,359 | 6,0 | 1,341 | 5,3 |
| Aquisição de Bens e Serviços | 13,375 | 18,3 | 15,206 | 20,3 | 11,383 | 14,6 | -3,823 | -136,1 | -33,6 | 5,9 | 6,838 | 30,4 | 8,741 | 34,5 |
| Juros e Outros Encargos | 5,662 | 7,7 | 5,187 | 6,9 | 5,463 | 7,0 | 276 | 9,8 | 5,0 | 2,8 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Subsídios | 729 | 1,0 | 891 | 1,2 | 629 | 0,8 | -262 | -9,3 | -41,8 | 0,3 | 84 | 0,4 | 84 | 0,3 |
| Transferências Correntes | 7,014 | 9,6 | 8,095 | 10,8 | 7,412 | 9,5 | -683 | -24,3 | -9,2 | 3,8 | 2,118 | 9,4 | 3,316 | 13,1 |
| Benefícios Sociais | 7,488 | 10,2 | 8,046 | 10,7 | 8,071 | 10,4 | 25 | 0,9 | 0,3 | 4,2 | 591 | 2,6 | 1,110 | 4,4 |
| Outras Despesas Correntes | 4,121 | 5,6 | 3,689 | 4,9 | 3,863 | 5,0 | 174 | 6,2 | 4,5 | 2,0 | 1,146 | 5,1 | 943 | 3,7 |
| Activos Não Financeiros | 10,804 | 14,8 | 10,318 | 13,7 | 16,933 | 21,7 | 6,615 | 235,5 | 39,1 | 8,7 | 10,354 | 46,0 | 9,772 | 38,6 |
| TOTAL DESPESAS | 73,191 | 100,0 | 75,085 | 100,0 | 77,896 | 100,0 | 2,809 | 82,6 | 3,6 | 40,1 | 22,490 | 100,00 | 25,306 | 100,0 |
| PIB | 211,095 | - | 183,748 | - | 194,320 | - | - | - | - | - | 211,095 | - | 183,748 | - |

Fonte: MF - POE 2021, POER 2020 e POE 2021

(em milhões de ECV)

Na POER/2020, a Despesa Global aumentou (75.085 milhões de ECV contra 73.191 milhões de ECV), essencialmente devido ao aumento do OI (25.306 milhões de ECV contra 22.490 milhões de ECV), já que as Despesas de Funcionamento (OF) registaram uma redução (49.779 milhões de ECV contra 50.701 milhões de ECV).

Na POE/2021, a Despesa Global manteve a tendência crescente de aumento (77.896 milhões de ECV contra 75.085 milhões de ECV), mas desta feita essencialmente devido ao aumento das Despesas de Funcionamento (60.963 milhões de ECV contra 49.779 milhões de ECV), dada à queda do OI (16.933 milhões de ECV contra 25.306 milhões de ECV).

A rigidez estrutural dos orçamentos da Despesa refletiu a sua dependência em relação às despesas obrigatórias de funcionamento com pessoal (32,8% em 2020, 31,5% revisto em 2020 e 31,0% em 2021), aos ativos não financeiros (14,8% em 2020, 13,7% revisto em 2020 e 21,7% em 2021), à aquisição de bens e serviços (18,3% em 2020, 20,3% revisto em 2020 e 14,6% em 2021) e aos benefícios sociais e subsídios (11,2% em 2020, 11,9% revisto em 2020 e 11,2% em 2021) do montante total.

Em 2020, o Governo optou por uma política expansionista de capital intensivo nas despesas, com o aumento da Despesa Global, adotando, em simultâneo, medidas de contenção das Despesas de Funcionamento para a aceleração do investimento público que promovem a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCP). No ano de eleições legislativas de 2021, deu-se continuidade à manutenção da política expansionista, mas sem capital intensivo, com as medidas de contenção, priorizando o OF em detrimento do PIP, pelo que se verificou uma inversão de tendência na estratégia orçamental, com a priorização das despesas fixas e o abrandamento dos investimentos públicos.

Adicionalmente, a implementação da nova Lei de Bases Orçamentais veio trazer a conversão do orçamento tradicional para um orçamento de base programática, com a omissão das despesas na ótica económica, condicionando assim, a análise desagregada do Programa de Investimento Público (PIP).

Em 2021, o rácio da Despesa Global/PIB foi de 40,1% do montante total, essencialmente justificado pelas despesas com o pessoal (12,4%), ativos não financeiros (8,7%) e aquisição de bens e serviços (5,9%), o que reflete a priorização dada às despesas fixas como pessoal, de fornecimento de bens e serviços (FSE) e custo de venda dos terrenos.

No processo da revisão orçamental, predominou a intervenção do Executivo (Governo), e na base da solidariedade interinstitucional, o envolvimento do Conselho de Ministros para posteriormente ser validada pelo Legislativo (Parlamento).

No limite do teto orçamental, a intervenção do Governo priorizou a (re)alocação de créditos iniciais à Segurança Social, à Família e Inclusão Social e ao setor do Turismo e Transportes, através da mobilização de verbas iniciais mais nas estruturas da Administração Central do que da Local, provenientes das rubricas de pessoal, de deslocações e estadias, e FSE. O Conselho de Ministros, foi envolvido nas compensações, envolvendo os órgãos de Gestão de Apoio Administrativo e de soberania (Presidência, Assembleia, Tribunal Constitucional, Procuradoria e Supremo) e os projetos de investimentos do Subsetor Fundos e Serviço Autónomos (FSA) e Institutos Públicos (IP).

Porém, foi necessária a intervenção do Legislativo para aprovação com maioria simples parlamentar dos créditos adicionais e para a validação da política fiscal com a inclusão dos donativos extras e da alteração de taxas, bem como, para a (re)definição da estratégia

No limite do teto orçamental, a intervenção do Governo priorizou a (re)alocação de créditos iniciais à Segurança Social, à Família e Inclusão Social e ao setor do Turismo e Transportes, através da mobilização de verbas iniciais mais nas estruturas da Administração Central do que da Local, provenientes das rubricas de pessoal, de deslocações e estadias, e FSE.

orçamental dos investimentos públicos, com recurso à dívida pública adicional em 2020, incluindo o encaixe de saldos transitados de anos anteriores.

No recente processo de previsão orçamental, deu-se continuidade à priorização das áreas que estavam na linha da frente da crise como a saúde, a educação e a protecção social e à estratégia de diversificação económica, com aposta no setor privado. Esta priorização teve como consequência uma mudança do peso em despesa no PEDS⁸⁴, que passou agora, no seu último ano de implementação, a concentrar-se maioritariamente em 2 pilares, social e económico, em detrimento dos pilares da soberania e gestão de apoio.

Por outro lado, o acordo de paridade cambial na zona euro, maior parceiro comercial de Cabo Verde, associado aos baixos níveis de inflação registadas no período, facilitaram a adopção das medidas de contenção das despesas públicas e a estratégia orçamental de diversificação económica.

3.2.3. O IMPACTO DO PIB NA (RE)DEFINIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA ADICIONAL

| | em milhões de escudos | | | | |
|---|-----------------------|------------------|------------------|--------------|-------------|
| | 2019 Prov | 2020 OER | 2021 Proj | 2019/2020 | 2020/2021 |
| Dívida Pública | 241 959,3 | 267 484,3 | 283 544,0 | 10,5% | 6,0% |
| Dívida Interna | 65 456,6 | 70 944,3 | 76 813,9 | 8,4% | 8,3% |
| Dívida Externa | 176 502,8 | 196 540,0 | 206 730,1 | 11,4% | 5,2% |
| Variação em valores Absolutos | 12 950,9 | 25 525,0 | 16 059,7 | | |
| Dívida Interna | 4 357,2 | 5 487,7 | 5 869,6 | | |
| Dívida Externa | 8 593,6 | 20 037,2 | 10 190,1 | | |
| PIB | 195 202,0 | 183 747,5 | 194 320,4 | -5,9% | 5,8% |
| Dívida Pública em % do PIB | 124,0% | 145,6% | 145,9% | | |
| Dívida Interna em % do PIB | 33,5% | 38,6% | 39,5% | | |
| Dívida Externa em % do PIB | 90,4% | 107,0% | 106,4% | | |
| Variação em pontos percentuais Dívida Pública | | 21,6% | 22,0 | | |
| Variação em pontos percentuais Dívida Interna | | 5,1% | 6,0 | | |
| Variação em pontos percentuais Dívida Externa | | 16,5% | 16,0 | | |

Fonte: MF - POER 2020 e POE 2021

(em milhões de ECV)

Na POER/2020, a Dívida Pública em % do PIB aumentou (145,6% contra 124,0%), devido mais à dívida externa (107,0% contra 90,4%) do que à dívida interna (38,6% contra 33,5%).

Na POE/2021, a Dívida Pública aumentou em apenas 0,3 % do PIB (145,9% contra 145,6%), essencialmente devido à dívida interna (39,5% contra 38,6%), já que a dívida externa diminuiu (106,4% contra 107,0%).

⁸⁴ Sendo 2021, o último ano de sua implementação no horizonte 2017-2021.

Porém, o contexto macroeconómico levou à previsão do crescimento económico revista em baixo, tanto a meio percurso, como em 2021 (195.202⁸⁵ em 2020, 183,745 milhões de ECV revisto em 2020 e 194.320 milhões de ECV em 202), com impacto negativo no agravamento do limite de endividamento público, contrariamente à variação dos valores absolutos da Dívida Pública (12.950,9 milhões de CV em 2019, 25.525,0 milhões de CV revisto em 2020 e 16.059,7 milhões de CV em 2021) registados no período.

Pese embora, o aumento dos donativos para fazer face as despesas no âmbito da covid, a dívida externa aumentou devido aos empréstimos e incremento no apoio orçamental, dada a forte diminuição das receitas. No caso do serviço da dívida, houve uma ligeira diminuição dada pela componente externa decorrente da moratória concedida pelos credores bilaterais para mitigar os efeitos da Covid-19 nos países vulneráveis.

A queda drástica do apoio orçamental em 2021, em particular dos donativos (redução da União Europeia e manutenção de Portugal) e dos empréstimos (Redução do BM, BAD e a suspensão do FMI), justificou a adopção da estratégia de endividamento interno pelo Governo, com o aumento do FIL por um lado, e, por outro, com o alargamento das dívidas acessórias (reforço dos empréstimos de retrocessão e dos avales) no âmbito da estratégia de diversificação económica. Dado o excesso de liquidez, esta estratégia não materializou em competição entre o Governo e o Setor Privado no mercado financeiro nacional.

Contudo, tal estratégia também apresenta riscos para a Dívida Pública Flutuante e Fundada. A curto prazo, a Política Fiscal, num contexto de forte crise associado a grande incerteza e de diversificação económica com aposta num setor privado ainda pouco maduro e consolidado (REMPE's e Start-up Jovens), poderá justificar a necessidade de recurso a mecanismos de financiamento internos de curto prazo, (Títulos do Tesouro - Bilhetes do Tesouro) para fazer face a dificuldades de Tesouraria, sendo já uma realidade, o encaixe dos saldos orçamentais anteriores. A médio e longo prazos, aumenta o risco de incumprimento por parte do Governo dos compromissos assumidos, tanto dos empréstimos de retrocessão, como das garantias e dos avales já concedidos.

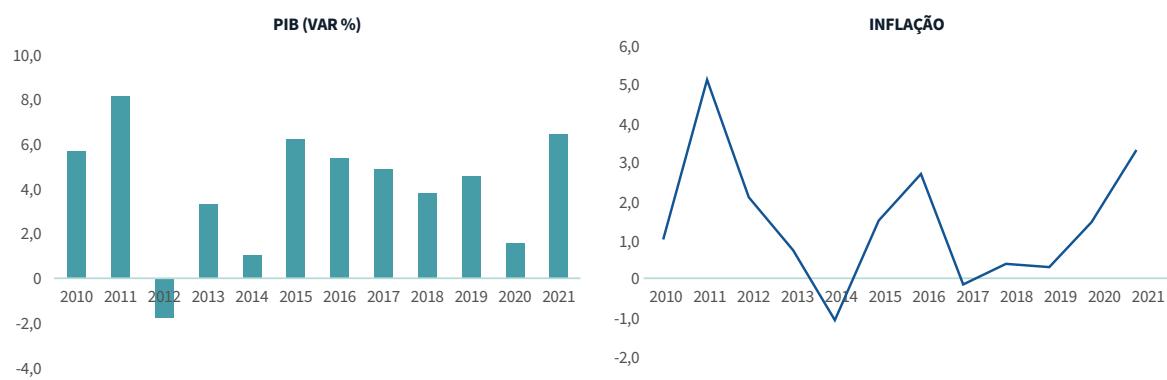
3.3. GUINÉ-BISSAU

A POGE/2020 foi apresentada em Setembro e a POGE/2021 um mês depois, em Outubro do mesmo ano, ambas na base da estratégia E.N.D. Estancar-Neutralizar-Desenvolver ancoradas em três conceitos essenciais: 1) Estancar imediatamente a progressão da pandemia COVID-19, reforçando simultaneamente as capacidades técnicas do sistema nacional de saúde, 2) Neutralizar e minimizar o impacto sobre as populações, especialmente as mais vulneráveis e sobre o ecossistema económico e 3) Desenvolver um setor económico resiliente e sustentável, promovendo a retoma da atividade económica, resolvendo as questões sociais mais prementes, sobretudo nos setores da educação e da saúde.

⁸⁵ Para efeitos comparativos, o quadro da Dívida Pública da POE de 2021, considerou o PIB de 195.202 milhões de ECV da previsão orçamental de 2019 e inferior em 15.893 milhões de ECV ao PIB de 211.095 milhões de ECV utilizado nas análises orçamentais da UGP

A pandemia COVID-19 desacelerou o crescimento da economia da Guiné-Bissau de 4,5% em 2019 para 1,5% em 2020. As restrições sanitárias penalizaram a campanha de produção e comercialização da castanha de caju. Ademais, o preço desse produto registou uma diminuição no mercado internacional, afetando fortemente o rendimento do setor e, consequentemente, os seus efeitos indiretos em toda a economia nacional, incluindo no setor público, por via das receitas fiscais. Em 2021, a atividade económica deu sinais de recuperação, crescendo cerca de 5%. Entre os fundamentos desse crescimento destacam-se o levantamento das medidas de contenção da pandemia COVID-19, o recorde de produção de castanha de caju e o investimento público em infraestruturas.

Gráfico 06: Crescimento económico e inflação em Guiné-Bissau

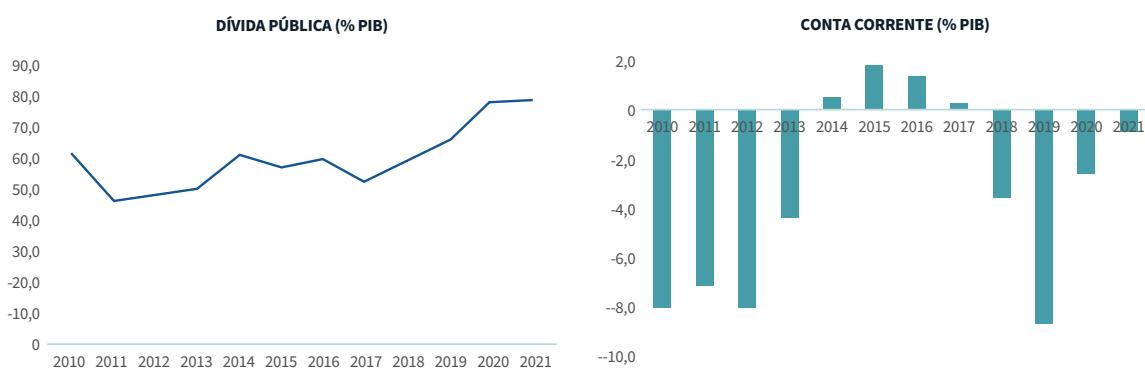


Fonte: Elaborado a partir de dados do INE – Guiné-Bissau e Fundo Monetário Internacional

Pese embora os constrangimentos no comércio internacional derivados da pandemia, a inflação permaneceu baixa em 2020 em torno de 1,5%, contra 0,2% em 2019. Esse aumento deveu-se sobretudo ao aumento dos preços dos produtos alimentares. Já em 2021, com o aumento da demanda internacional, os preços dos produtos alimentares e energéticos aumentaram. A transmissão de preços internacionais culminou no aumento da inflação em torno de 3,3% na Guiné-Bissau.

Entre 2019 e 2021, o crédito à economia variou positivamente com uma média de 9,0%, contribuindo para o financiamento do crescimento económico. Por sua vez, em 2020 e 2021, a massa monetária cresceu acima do crescimento do crédito à economia, por razão da diminuição do déficit da balança corrente de 8,4% em 2019 para 2,4% e 3,0% do PIB em 2020 e 2021, respetivamente. A política monetária do Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCAO) centrou-se em prover liquidez para os bancos comerciais e reduzir pressões sobre a tesouraria das empresas, além de ajustes regulatórios e moratórias de crédito.

Gráfico 07: Dívida Pública e Conta Corrente em Guiné-Bissau



Fonte: Elaborado a partir de dados do BCAO e Fundo Monetário Internacional

A pandemia teve impactos negativos significativos nas contas públicas, invertendo a trajetória mais favorável conseguida em 2019. A restrição na atividade económica penalizou a arrecadação de receitas relacionadas com a exportação de castanha de caju e dos impostos sobre bens importados, mas levou sobretudo a um forte incremento das despesas para financiamento das medidas de combate dos efeitos socioeconómicos e da situação sanitária resultantes da pandemia. Nesse sentido, o défice público global aumentou de 3,9% do PIB em 2019 para 9,6% do PIB em 2020.

Em 2021, o governo priorizou a consolidação orçamental, por um lado, procurando otimizar a arrecadação de receitas e, por outro, promovendo a racionalização das despesas públicas. A retoma da atividade económica trouxe significativa melhoria na arrecadação de receitas públicas. Contudo, as despesas mantiveram-se em níveis elevados, na medida em que houve a liquidação de atrasados e a manutenção de despesas no âmbito da COVID-19, além do investimento público para recuperação de infraestruturas danificadas nas cheias ocorridas em 2020. O déficit público diminui para 5,7% do PIB. Essa dinâmica nas contas públicas aumentou a necessidade de financiamento e, consequente, a dívida pública. O rácio da dívida pública aumentou de 64% do PIB em 2019 para 76,5% do PIB em 2020 e posteriormente para 78,5% do PIB em 2021.

O cenário macroeconómico e fiscal adverso provocado pela crise mundial com impacto regional (UEMOA) e a situação política de instabilidade com reflexos na estabilidade institucional afetou a capacidade de arrecadação das receitas endógenas e da captação dos fundos externos pelo Governo. A situação político-institucional justificou o funcionamento do país em regime duodecimal, até meados de 2020 com a inexistência a meio percurso de qualquer Orçamento Retificativo. A dependência aos fundos externos (donativos, empréstimos e apoio orçamental) e a pressão sobre os encargos de Tesouraria com o pagamento dos atrasados da dívida interna condicionou o Governo na adopção da política fiscal e na fixação das medidas de contenção das despesas e a estratégia orçamental nos períodos de crise epidemiológica.

Em 2020, o Governo adotou a política de alívio da carga fiscal sobre os contribuintes com a redução das receitas tributárias/não-tributárias e assistiu-se ao reforço do *soutien* de assistência externa com a inscrição da rubrica donativos à COVID-19 pela reconversão dos fundos de donativos a projetos, o apoio direto ao orçamento incluindo FMI e o aumento dos empréstimos.

Porém, em 2021 houve sinais de retoma económica, apesar da tendência contrária de diminuição da Receita Global, com a paralisação dos Donativos COVID-19, o término do apoio orçamental incluindo FMI e a queda dos empréstimos à projetos. Assistiu-se assim, à mobilização de receitas endógenas com a implementação das medidas de alargamento e agravamento da carga fiscal sobre a contribuinte, de emissão de novos Títulos do Tesouro, de levantamento das medidas de contenção e de retoma da dívida pública interna adicional.

3.3.1. A REVISÃO ORÇAMENTAL NA AUSÊNCIA DE QUALQUER ORÇAMENTO RETIFICATIVO

Até setembro de 2020, altura em que foi apresentada a POGE/2020, prevaleceu a situação de ausência de qualquer OGE aprovado pelo Legislativo. Pelo que, o Orçamento de Estado foi implementado na base de duodécimos de anos anteriores, ou seja, o OGE de 2019 foi executado em regime duodecimal na base do último OGE de 2018, aprovado pela Assembleia Nacional Popular (ANP) em junho de 2018. Portanto, a base de referência utilizada nesta análise trienal foi o OGE/2018, condicionado às limitações de contenção orçamental do regime duodecimal, até Setembro de 2020.

3.3.2. A MOBILIZAÇÃO EXTERNA DE FUNDOS DONATIVOS A PROJETOS PARA COVID-19

| Designação | OGE 2019 | | POGE 2020 | | POGE 2021 | | Desvio | | PIB % | |
|---------------------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|---------------|-------------|-------------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | | |
| Receitas | 123,195 | 49,9 | 88,649 | 31,8 | 120,031 | 47,3 | 31,382 | -125,9 | 3,4 | 13,0 |
| Receitas Tributárias | 95,377 | 38,6 | 61,584 | 22,1 | 88,481 | 34,9 | 26,897 | -107,9 | 2,9 | 9,6 |
| Receitas Não Tributárias | 27,819 | 11,3 | 27,066 | 9,7 | 31,550 | 12,4 | 4,484 | -18,0 | 0,5 | 3,4 |
| Outras Receitas | 46,483 | 18,8 | 43,481 | 15,6 | 30,000 | 11,8 | -13,481 | 54,1 | -1,5 | 3,2 |
| Donativos à Projetos | 46,483 | 18,8 | 41,609 | 14,9 | 30,000 | 11,8 | -11,609 | 46,6 | -1,3 | 3,2 |
| Donativos COVID-19 | 0,00 | 0,00 | 1,872 | 0,67 | 0 | 0,0 | -1,872 | 7,5 | -0,2 | 0,0 |
| Empréstimos | 75,405 | 30,6 | 102,528 | 36,8 | 103,703 | 40,9 | 1,175 | -4,7 | 0,1 | 11,2 |
| Empréstimos à Projetos | 23,481 | 9,5 | 30,395 | 10,9 | 20,000 | 7,9 | -10,395 | 41,7 | -1,1 | 2,2 |
| Títulos do Tesouro | 51,924 | 21,0 | 72,133 | 25,9 | 83,703 | 33,0 | 11,570 | -46,4 | 1,3 | 9,0 |
| Apoio Orçamental incluindo FMI | 1,709 | 0,7 | 44,002 | 15,8 | 0 | 0,0 | -44,002 | 176,5 | -4,8 | 0,0 |
| TOTAL GERAL | 246,792 | 100,0 | 278,660 | 100,0 | 253,735 | 100,0 | -24,925 | 100,0 | -2,7 | 27,4 |
| PIB | - | - | 862,000 | - | 925,000 | - | - | - | - | - |

Fonte: MF - OGE 2019, POGE 2020 e POGE 2021

(em milhões de FCFA)

Na POGER/2020, a Receita Global aumentou (278.660 milhões de FCFA contra 246.792 milhões de FCFA), devido essencialmente à inscrição nas “Outras Receitas” da rubrica “Donativos COVID-19” (1.872 milhões de FCFA) e ao aumento dos “Empréstimos a Projetos” (30.395 milhões de FCFA contra

23.481 milhões de FCFA), dos “Títulos do Tesouro” (72.133 milhões de FCFA contra 51.924 milhões de FCFA) e do “Apoio Orçamental incluindo do FMI” (44.002 milhões de FCFA contra 1.709 milhões de FCFA). As receitas tributárias/não tributárias, devido à anulação do IVA, assim como os donativos a projetos, devido à transferência para donativos COVID-19, reduziram.

Na POGE/2021, a Receita Global registou uma tendência contrária de redução (253.735 milhões de FCFA contra 278.660 milhões de FCFA), devido à quebra das receitas tributárias/não tributárias (120.031 milhões de FCFA contra 88.649 milhões de FCFA), das outras receitas (30.000 milhões de FCFA contra 43.481 milhões), da paralisação dos donativos COVID-19 e da anulação do apoio direto ao orçamento, incluindo o FMI, o que levou ao aumento dos empréstimos (103.703 milhões de FCFA contra 102.528 milhões de FCFA).

A rigidez estrutural dos orçamentos da receita refletiu a sua dependência endógena às Receitas tributárias/não tributárias (49,9% em 2019, 31,8% 2020 e 47,3% em 2021) e externa aos empréstimos (30,6% em 2019, 36,8% 2020 e 40,9% em 2021) do montante total.

Em 2020, o cenário macroeconómico e fiscal adverso provocado pela crise mundial, com impacto sub-regional na UEMOA, afetaram a capacidade do Governo para arrecadação de receitas endógenas e captação de fundos externos. Nesse contexto, o Governo adotou uma política de alívio da carga fiscal sobre os contribuintes e redução das receitas tributárias/não-tributárias, com exceção do rendimento de propriedade. De notar, ainda, o reforço do *soutien* de assistência externa com a inscrição da rubrica donativos à COVID-19 para a reconversão dos fundos de donativos a projetos e o aumento dos empréstimos e do apoio direto ao orçamento, incluindo FMI.

Em 2021, o contexto político de instabilidade associado à crise condicionou a capacidade do Governo para a mobilização dos fundos externos, nomeadamente com a paralisação dos Donativos COVID-19, o fim do apoio orçamental (incluindo FMI), bem como a queda dos empréstimos a projetos. Neste cenário, apesar da tendência contrária de diminuição da Receita Global, houve sinais de retoma económica consubstanciados na mobilização de receitas endógenas com a implementação das medidas de alargamento e agravamento da carga fiscal e da dívida pública interna adicional com a emissão de novos Títulos do Tesouro.

A política fiscal, incluiu, num primeiro momento, o alívio da carga fiscal por via da perda da Receita Cessante e da Renúncia Fiscal⁸⁶, embora não quantificada, com a criação de um novo pacote de benefícios e incentivos fiscais, dos quais se realça a alteração e a isenção de taxas na tributação do imposto sobre o consumo (IGV).

O alargamento da base tributária, ocorrido num segundo momento, por via do articulado da proposta orçamental de 2021, permitiu a retoma à consignação de novos impostos, como o produto da contribuição audiovisual, o imposto especial sobre as telecomunicações, a taxa de desenvolvimento urbano sustentável, entre outros, bem como, através da consignação ao setor da saúde da cobrança dos 40% da tributação dos medicamentos, tabaco e bebidas alcoólicas.

As políticas de inclusão social visaram minimizar o impacto da pandemia nas populações e na economia, através da atribuição do rendimento às pessoas, especialmente as mais vulneráveis; de apoio financeiro sob

⁸⁶ A renúncia fiscal ocorre quando o governo abdica de receber parte dos impostos devidos em prol de um estímulo da economia ou de programas sociais, que serão desenvolvidos pela iniciativa privada ou entidades não governamentais.

a forma de transferência monetária ou em géneros alimentícios; do aumento e melhoria de abastecimento do mercado com os produtos de primeira necessidade; bem como, do reforço da fiscalização dos seus preços. O Estado procurou ainda impulsionar as atividades geradoras de rendimento, através do setor de micro-finâncias (inclusão financeira) e, simultaneamente, adotar medidas que garantissem uma recuperação célere da posição orçamental e da sustentabilidade da dívida pública.

3.3.3. A EXPANSÃO DAS DESPESAS COM ELEVADOS ENCARGOS DE TESOURARIA

| Designação | Orçamento de Funcionamento e Investimento | | | | | | | | | |
|------------------------------------|---|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|-------------|--|
| | OGE 2019 | | POGE 2020 | | POGE 2021 | | Desvio | | PIB % | |
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | | |
| Despesas Correntes | 124,004.0 | 56,3 | 145,585.0 | 52,2 | 130,095.0 | 51,3 | -15,490.0 | 62,1 | 14,1 | |
| Despesas c/ Pessoal | 42,976.0 | 19,5 | 46,851.0 | 16,8 | 53,144.0 | 20,9 | 6,293.0 | -25,2 | 5,7 | |
| Aquisição de Bens e Serviços | 19,293.0 | 8,8 | 22,576.0 | 8,1 | 22,881.0 | 9,0 | 305.0 | -1,2 | 2,5 | |
| Transferências | 31,801.0 | 14,4 | 35,130.0 | 12,6 | 26,597.0 | 10,5 | -8,533.0 | 34,2 | 2,9 | |
| Juros de Dívida | 9,634.0 | 4,4 | 13,375.0 | 4,8 | 11,979.0 | 4,7 | -1,396.0 | 5,6 | 1,3 | |
| Pagamento Juros Externos | 3,055.0 | 1,4 | 5,511.0 | 2,0 | 5,109.0 | 2,0 | -402.0 | 1,6 | 0,6 | |
| Pagamento Juros Internos | 6,579.0 | 3,0 | 7,864.0 | 2,8 | 6,870.0 | 2,7 | -994.0 | 4,0 | 0,7 | |
| Outras Despesas Correntes | 16,300.0 | 7,4 | 23,693.0 | 8,5 | 11,493.0 | 4,5 | -12,200.0 | 48,9 | 1,2 | |
| Conta Especial de Tesouro | 4,000.0 | 1,8 | 3,960.0 | 1,4 | 4,000.0 | 1,6 | 40,0 | -0,2 | 0,4 | |
| Despesas Investimento | 73,964.0 | 33,6 | 80,004.0 | 28,7 | 62,000.0 | 24,4 | -18,004.0 | 72,2 | 6,7 | |
| OI Externo | 69,964.0 | 31,7 | 72,004.0 | 25,8 | 50,000.0 | 19,7 | -22,004.0 | 88,3 | 5,4 | |
| OI Interno | 4,000.0 | 1,8 | 8,000.0 | 2,9 | 12,000.0 | 4,7 | 4,000.0 | -16,0 | 1,3 | |
| Encargos Tesouraria | 12,824.0 | 5,8 | 53,072.0 | 19,0 | 61,639.0 | 24,3 | 8,567.0 | -34,4 | 6,7 | |
| Amortização Dívida Externa | 5,371.0 | 2,4 | 13,402.0 | 4,8 | 16,154.0 | 6,4 | 2,752.0 | -11,0 | 1,7 | |
| Amortização Dívida Interna | 7,453.0 | 3,4 | 13,174.0 | 4,7 | 4,780.0 | 1,9 | -8,394.0 | 33,7 | 0,5 | |
| Pagamento dos Atrasados | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,000.0 | 2,0 | 5,000.0 | -20,1 | 0,5 | |
| Amortização Títulos Tesouro | 36,000.0 | 16,3 | 26,496.0 | 9,5 | 35,705.0 | 100,0 | -24,925.0 | 100,0 | 27,4 | |
| TOTAL DESPESAS (OF+OI) | 220,426.0 | 100,0 | 278,660.0 | 100,0 | 253,735.0 | 100,0 | -24,925.0 | 100,0 | 27,4 | |
| PIB | - | - | 862,000.0 | - | 925,000.0 | - | - | - | - | |

Fonte: MF - OGE 2019, POGF 2020 e POGF 2021

(em milhões de FCFA)

Na POGF/2020, a Despesa Global aumentou (278.660 milhões de FCFA contra 220.426 milhões de FCFA), devido, simultaneamente, ao aumento do OF (145.585 milhões de FCFA contra 124.004 milhões de FCFA, excetuando os juros e as despesas com os encargos de Tesouraria (53.072 milhões de FCFA contra 12.824 milhões de FCFA) e do OI nas despesas de investimento (80.004 milhões de FCFA contra 73.964 milhões de FCFA).

Na POGF/2021, a Despesa Global seguiu uma tendência contrária de redução (253.735 milhões de FCFA contra 278.660 milhões de FCFA), devido à redução do OF (145.585 milhões de FCFA contra 124.004

milhões de FCFA), face à manutenção do aumento das despesas com os encargos de Tesouraria (61.639 milhões de FCFA contra 53.072 milhões de FCFA) e à redução das despesas de investimento (62.000 milhões de FCFA contra 80.004 milhões de FCFA).

A rigidez estrutural dos orçamentos da Despesa refletiu a sua dependência às despesas obrigatórias de funcionamento com pessoal (19,5% em 2019, 16,8% 2020 e 20,9% em 2021), transferências (14,4% em 2019, 12,6% 2020 e 10,5% em 2021) e encargos de tesouraria, na parte referente às amortizações de Títulos do Tesouro (16,3% em 2019, 9,5% 2020 e 14,1% em 2021), bem como, à dependência externa dos investimentos (31,7% em 2019, 25,8% 2020 e 19,7% em 2021) do montante total.

Em 2020 o Governo optou por uma política expansionista de capital intensivo que levou ao aumento da Despesa Global, com priorização do OF, na presença das medidas de contenção das despesas, das moratórias dos juros e dos outros encargos, pressionado pelos elevados encargos de Tesouraria. No PIP, registou-se idêntica tendência de aumento com a aceleração dos investimentos público justificada pela priorização dos empréstimos externos de contrapartida nacional com o aumento da contraparte nacional (investimento interno).

Em 2021, assistiu-se a uma aposta na diversificação da economia e das fontes de financiamento para permitir o desenvolvimento do setor económico resiliente e sustentável e a retoma da atividade económica, com gradual levantamento das medidas de contenção. Pelo que se registou uma inversão de tendência na estratégia orçamental com a redução da Despesa Global sem capital intensivo. O Governo priorizou as despesas fixas para a resolução das questões sociais mais prementes, sobretudo nos setores da educação e da saúde para continuar a conter a epidemia e salvar vidas humanas, num contexto de manutenção de verbas na Dotação Orçamental e nas contas especiais do Tesouro e de elevados encargos de tesouraria. Embora o envelope programático contemplasse maior número de programas/projetos (298 contra 175/159⁸⁷), os montantes reduziram, o que levou ao abrandamento dos investimentos públicos estruturantes e à intensificação dos fundos de contrapartida nacional (10% financiados com recursos internos próprios do Tesouro).

Em 2021, o rácio da Despesa Global/PIB foi de 27,4% do montante total, essencialmente justificado pelas despesas de investimento (6,7%), de encargos de Tesouraria (8,7%) e de pessoal (5,7%), o que reflecte a priorização das despesas fixas com o pessoal, para saneamento da dívida doméstica e a amortização da dívida de empréstimos externos.

Na ausência de qualquer Orçamento Retificativo, a engenharia do processo de previsão orçamental, além do limite do teto orçamental do regime duodecimal em vigor até setembro de 2020, envolveu a intervenção do Legislativo (Parlamento) para a aprovação dos créditos adicionais das propostas orçamentais de 2020 e 2021.

Em 2020, em termos globais, os créditos adicionais da receita ascenderam a 31.868 milhões de FCFA, inferiores aos da despesa no montante de 58.234 milhões de FCFA. Contudo, embora a previsão orçamental tenha alterado o teto orçamental do regime duodecimal, comparativamente ao ano anterior de 2019, considerando a omissão de dados e informações sobre a execução definitiva (CGE de 2019) e sobre as alterações orçamentais ocorridas nos 2 últimos exercícios (anos 2019 e 2018), não

87 Vide divergência de informações sobre a quantificação dos projetos do PIP, já que o relatório da POGE fez menção a 175 projetos enquanto o Mapa Anexo da POGE - Resumo por Programas apenas contabilizou 159 projetos.

foi possível analisar com equidade e precisão a sua legalidade, nem quantificar a sua repercussão evolutiva bienal.

Em 2021, tanto as receitas como as despesas diminuíram, pelo que, em termos globais não houve créditos adicionais. Os créditos parciais da Receita ascenderam a 42.952 milhões de FCFA, inferiores aos registados na Despesa que ascende a 120.996 milhões de FCFA. Na receita, foram justificados pelo aumento das receitas tributárias/não-tributárias (31.382 milhões de Dobras) e dos Títulos do Tesouro (11.570 milhões de FCFA). Nas despesas, foram justificados pelo aumento das despesas com o pessoal (99.995 milhões de FCFA), a conta especial do Tesouro (40 mil de FCFA), os investimentos internos (4.000 milhões de FCFA), o pagamento dos atrasados (5.000 milhões de FCFA), a amortização da dívida externa (2.752 milhões de FCFA) e os Títulos do Tesouro (9.209 milhões de FCFA).

Ao contrário dos demais países analisados, a Guiné-Bissau não teve em 2020, a meio percurso, um Orçamento Retificativo ou uma Revisão Semestral, tendo sido o OGE/2020 aprovado em setembro desse ano. A dependência aos fundos externos (donativos, empréstimos e apoio orçamental) e a pressão sobre os encargos de Tesouraria com o pagamento dos atrasados da dívida interna condicionaram o Governo na adoção da política fiscal e na fixação das medidas de contenção das despesas públicas, em particular, e, de forma mais geral, na estratégia orçamental para um contexto internacional e nacional de crise epidemiológica e económica, associada à instabilidade causada pela incerteza quanto ao progresso no combate à pandemia.

3.3.4. A SUBSTITUIÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS À PROJETOS POR TÍTULOS DO TESOURO

| Designação | OGE 2019 | | POGE 2020 | | POGE 2021 | | Desvio | | PIB % |
|---------------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|-------------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | |
| Outras Receitas | 46,483.0 | 37,6 | 43,481.0 | 22,9 | 30,000.0 | 22,4 | -13,481.0 | 23,9 | 3,2 |
| Donativos à Projetos | 46,483.0 | 37,6 | 41,609.0 | 21,9 | 30,000.0 | 22,4 | -11,609.0 | 20,6 | 3,2 |
| Donativos COVID-19 | 0,0 | 0,0 | 1,872.0 | 1,0 | 0,0 | 0,0 | -1,872.0 | 3,3 | 0,0 |
| Empréstimos | 75,405.0 | 61,0 | 102,528.0 | 54,0 | 103,703.0 | 77,6 | 1,175.0 | -2,1 | 11,2 |
| Empréstimos à Projetos | 23,481.0 | 19,0 | 30,395.0 | 16,0 | 20,000.0 | 15,0 | -10,395.0 | 18,5 | 2,2 |
| Títulos do Tesouro | 51,924.0 | 42,0 | 72,133.0 | 38,0 | 83,703.0 | 62,6 | 11,570.0 | -20,5 | 9,0 |
| Apoio Orçamental incluindo FMI | 1,709.0 | 1,4 | 44,002.0 | 23,2 | 0,0 | 0,0 | -44,002.0 | 78,1 | 0,0 |
| TOTAL FINANCIAMENTO | 123,597.0 | 100,0 | 190,011.0 | 100,0 | 83,703.0 | 100,0 | -56,308.0 | 100,0 | 14,5 |
| PIB | - | - | 862,000.0 | | 925,000.0 | | - | - | - |

Fonte: MF - OGE 2019, POG 2020 e POG 2021

(em milhões de FCFA)

Na POGE/2020, o valor total do financiamento aumentou (190.011 milhões de FCFA contra 123.597 milhões de FCFA), sendo o endividamento interno líquido (72.133 milhões de FCFA⁸⁸ contra 51.924 milhões de FCFA) inferior ao externo de (117.878 milhões de FCFA contra 71.673 milhões de FCFA).

Na POGE/2021, o valor total do financiamento reduziu (133.703 milhões de FCFA contra 190.011 milhões de FCFA), sendo o endividamento interno líquido (83.703 milhões de FCFA contra 72.133 milhões de FCFA) superior ao externo (50.000 milhões de FCFA contra 117.878 milhões de FCFA).

De entre as medidas tomadas pelo Governo, para atenuar os efeitos dos riscos e explorar devidamente as potencialidades do momento, na mobilização de recursos, a nível interno, se destacaram as facilidades de empréstimos concedidos pelo BCEAO, as emissões de Bilhetes e Obrigações do Tesouro e, a nível internacional, se destacaram a captação de donativos, de empréstimos concessionais e de taxas moderadas, incluindo o perdão da dívida. Com o BOAD, o Governo assinou um acordo - *Aide Memoire* - cuja finalidade era diminuir a pressão sobre a Tesouraria e assim consolidar alguns investimentos. Os termos do acordo previa o reescalonamento das dívidas vencidas de 2014 e de janeiro de 2017, assim como, as vencidas de fevereiro de 2017 e, dezembro do mesmo ano, no total de 10.971 milhões de FCFA, que permitiu aliviar a Tesouraria do Estado e o pagamento da dívida em 8 anos, com três anos de período de carência, e com início a partir de 2020.

A POGE/2020 omitiu informações sobre o *stock* e o peso da dívida pública no PIB de 2019 e 2020, dos dados e informações sobre os empréstimos retrocedidos e as garantias e avales concedidos pelo Governo. A Síntese dos Principais Indicadores da POGE/2021 quantificou o peso do *stock* da dívida pública no PIB⁸⁹ de 74,1% em 2020 e de 77,9% em 2021, respectivamente, 4,1% e 7,9% acima do limite dos indicadores de convergência fixado a nível regional (70% PIB).

A análise de impacto do endividamento público adicional, exigiu alguma prudência, já que o peso da dívida pública total no PIB poderá vir a ser agravado, considerando o *stock* da dívida indireta. Pelo que, neste contexto, e face à ausência de mais informações não foi possível analisar o impacto do endividamento público adicional, o peso da dívida pública total no PIB, e quantificar em montantes os compromissos já assumidos que o Estado deverá arcar, num potencial cenário de incumprimento, face aos riscos agravados em tempos de crise e instabilidade política.

3.4. SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

A POGER/2020 foi apresentada em Novembro e a POGE/2021 em Junho, ambos ancorados no Programa para a XVII Legislatura (PG), nas Grandes Opções do Plano (GOP)⁹⁰ e no Plano Nacional de Contingência (PNC) da COVID-19 para a reorientação das prioridades políticas do Governo na base dos 3S, Salvar a vida, Salvar o emprego e o rendimento das famílias e Salvar a economia e alcançar os

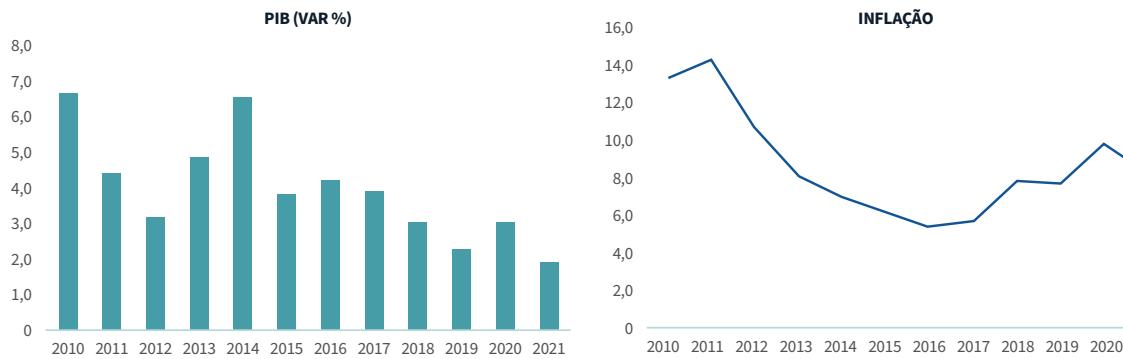
88 Embora o articulado da Lei da POGE não tivesse fixado, quantificando explicitamente em texto, as necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, a alínea b) do artigo 5º do articulado da Lei autorizou o Governo a pagar o montante de 53.072 mil FCFA em dívida pública interna e externa.

89 A POGE de 2021 informou, contrariamente à POGE de 2020, que peso do *stock* da dívida pública no PIB em 2020 era de 74,1%, sendo que este rácio se encontrava, 4,1% acima do limite dos indicadores de convergência fixado a nível regional (70% PIB)

90 As GOP para 2021 esta alinhado com o Plano Nacional de Desenvolvimento e outros documentos estratégicos de longo prazo, como a Visão São Tomé e Príncipe 2030 - O país que queremos construir, Agenda 2030 das Nações Unidas e a Agenda 2063 da União Africana

objetivos prioritários nos próximos anos, visando a melhoria dos principais indicadores económicos, o crescimento da atividade económica, a criação de emprego e da redução da pobreza, considerando que o reforço da resiliência macroeconómica de São Tomé e Príncipe (STP), enquanto Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento (PEID) é a condição *sine-qua-non*, face ao choque externo.

Gráfico 08: Crescimento económico e inflação em São Tomé e Príncipe

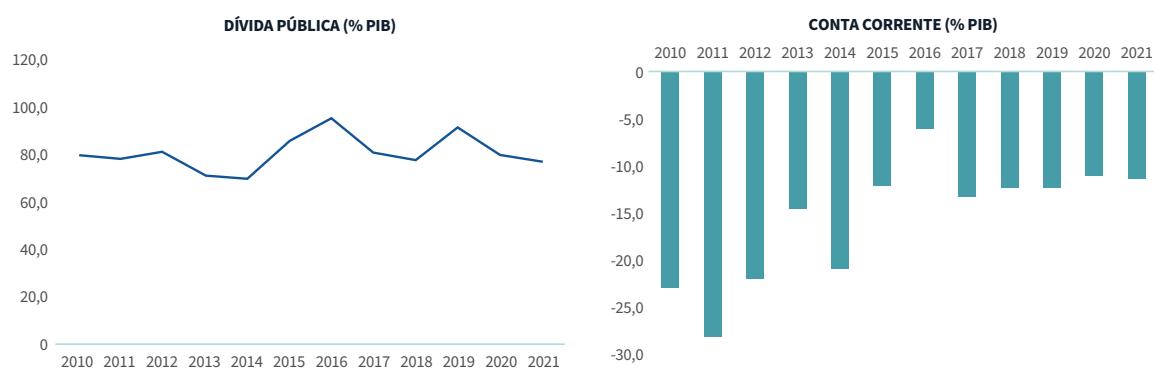


Fonte: Elaborado a partir de dados do INE-STP e Fundo Monetário Internacional

Entre 2019 e 2021, a taxa média de inflação manteve-se nos 8,6%. A dinâmica dos preços tem refletido a paridade fixa da moeda nacional em relação ao Euro, mas também, a transmissão internacional de preços dos bens e serviços (commodities), sobretudo dos alimentos e combustíveis.

As contas do setor externo retratam as vulnerabilidades estruturais do país, enquanto pequena economia aberta, com significativos défices na conta corrente. Em 2019, o défice agravou-se para cerca de 15,6% do PIB, dada a diminuição nas receitas de turismo e exportação de cacau. Em 2020, o défice na balança corrente diminuiu para cerca de 7,6% do PIB, na medida em que as quedas nas importações foram mais acentuadas do que nas receitas de exportações, tendo em conta a diminuição do preço dos combustíveis e o incremento dos donativos para fortalecimento do saldo dos rendimentos secundários. Em 2021, com a diminuição dos donativos e o agravamento da balança de bens, o déficit na conta corrente aumentou para 13,6% do PIB. Entre 2019 e 2021, as reservas internacionais representavam em média 3,9 meses de importações, sendo suficiente para garantir a paridade cambial.

Gráfico 09: Dívida Pública e Conta Corrente em São Tomé e Príncipe



Fonte: Elaborado a partir de dados do BCSTP e Fundo Monetário Internacional

No setor monetário, verificou-se uma dinâmica negativa do crédito à economia, com uma taxa de variação média entre 2019 e 2021 de -2,2%, devido, por um lado, à fragilidade das instituições financeiras e, por outro, à sua conjugação com os elevados níveis de crédito em imparidade e o baixo nível de atividade económica. A massa monetária tem sido mais volátil a variações dos ativos externos líquidos.

Desde 2019, o governo de São Tomé e Príncipe iniciou um programa com o FMI (Extend Credit Facility), o que facilitou a contenção de despesas com financiamento do tesouro, levando a um déficit público de 0,1% do PIB. Com a pandemia, o agravamento das receitas internas e o aumento das despesas de combate ao impacto socioeconómico da pandemia fez com que o défice orçamental global aumentasse para 1,3% do PIB. Importa ressaltar que o país beneficiou de um forte incremento nos donativos em 2020, o que aliviou a pressão sobre as contas públicas. Com a diminuição dos donativos em 2021 e o arrefecimento da atividade económica, as contas públicas apresentam um aumento do déficit global para 3,1% do PIB. O rácio da dívida pública/PIB alterou de 91,4% do PIB em 2019 para 76,9% do PIB em 2021.

Em 2020, o Governo optou pela política de redução da Despesa Global sem capital intensivo o que levou ao aumento do OF em detrimento da desaceleração dos Investimentos Público (OI), pela queda dos recursos externos relativos aos donativos a fundo perdido e dos recursos da HIPC, na situação de verificação do aumento dos empréstimos externos de contraparte nacional que exigiu o encaixe dos recursos ordinários do Tesouro. Em 2021, apesar do alargamento das medidas de contenção das despesas à aquisição de bens e serviços (FSE), registou-se uma inversão de tendência na estratégia orçamental com o aumento da Despesa Global, provocadas pelo aumento das despesas fixas superior às dos investimentos públicos (PIP).

A estratégia orçamental, na fase de recuperação da crise em 2021, pela elevada dependência às receitas do turismo, fraca expressão do setor privado dada a dimensão de sua informalidade e pouca margem de manobra e espaço fiscal, não integrou a diversificação económica, predominando-se, o levantamento das medidas de contenção das despesas, a afectação de recursos à manutenção do funcionamento da máquina administrativa pública, na ausência de investimentos públicos estruturantes. A elevada dependência ao exterior (donativos, HIPC e dívida pública externa), bem como

a necessidade de maior transparência na contabilização e utilização de outros fundos dependentes do exterior, poderá justificar a perda dos donativos na modalidade de fundos perdidos e dos projetos e de apoio direto ao Orçamento, condicionaram o Governo na adopção da política fiscal.

3.4.1. A MOBILIZAÇÃO DE POUPANÇAS HIPC E DE FUNDOS DONATIVOS, PESCA E PETRÓLEO

| Designação | POGE Inicial | | PRS 2020 | | OGEPE 2021 | | Desvio | | PIB % |
|--------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|----------------|--------------|-------------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | |
| Receitas Fiscais | | | | | | | | | |
| Impostos Diretos | 442,176 | 28,9 | 363,765 | 27,6 | 440,696 | 25,8 | 76,931 | 19,7 | 4,6 |
| Impostos Indiretos | 115,900 | 7,6 | 80,854 | 6,1 | 876,320 | 51,2 | 795,466 | 203,7 | 9,1 |
| Imposto s/ Importação | 503,468 | 32,9 | 534,430 | 40,5 | 611,450 | 35,7 | 77,020 | 19,7 | 6,4 |
| Imposto s/ Consumo | 117,648 | 7,7 | 172,956 | 13,1 | 243,079 | 14,2 | 70,123 | 18,0 | 2,5 |
| IVA | 89,773 | 5,9 | 0,0 | 0,0 | 21,791 | 1,3 | 21,791 | 5,6 | 0,2 |
| Outras Receitas Fiscais | 1,760 | 0,1 | 399 | 0,0 | 119,138 | 7,0 | 118,739 | 30,4 | 1,2 |
| Total Receitas Fiscais | 1,270,726 | 83,0 | 1,152,404 | 87,3 | 1,436,154 | 84,0 | 283,750 | 72,7 | 14,9 |
| Outras Receitas | | | | | | | | | |
| Receita Patrimonial | 31,372 | 2,1 | 28,197 | 2,1 | 31,174,0 | 1,8 | 2,977 | 0,8 | 0,3 |
| Rendimento de Pesca | 28,665 | 1,9 | 30,379 | 2,3 | 40,192 | 2,3 | 9,813 | 2,5 | 0,4 |
| Receitas do Petróleo | 1,938 | 0,1 | 2,781 | 0,2 | 1,938 | 0,1 | -843 | -0,2 | 0,0 |
| Receita de Serviços | 185,103 | 12,1 | 103,375 | 7,8 | 188,248 | 11,0 | 84,873 | 21,7 | 2,0 |
| Outras Receitas Não Fiscais | 12,462 | 0,8 | 2,734 | 0,2 | 12,652 | 0,7 | 9,918 | 2,5 | 0,1 |
| Total Outras Receitas | 259,541 | 17,0 | 167,466 | 12,7 | 274,204 | 16,0 | 106,738 | 27,3 | 2,9 |
| TOTAL GERAL | 1,530,267 | 100,0 | 1,319,870 | 100,0 | 1,710,358 | 100,0 | 390,488 | 100,0 | 17,8 |
| PIB | 9,997,323 | - | 8,933,000 | - | 9,615,000 | - | - | - | - |

Fonte: MPFEA - POGE 2020, POGER 2020 e POGE 2021

(em milhões de Dobras)

Na POEGR/2020, a Receita Global reduziu (1.319 milhões de Dobras contra 1.530 milhões de Dobras), essencialmente devido à diminuição das receitas fiscais (1.152 milhões de Dobras contra 1.270 milhões de Dobras), com exceção do imposto consumo e sobre as importações, e às outras receitas (167 mil Dobras contra 259 mil Dobras), com exceção do rendimento das pescas e das receitas petrolíferas.

Na POGE/2021, a Receita Global seguiu a tendência contrária de aumento (1.710 milhões de Dobras contra 1.319 milhões de Dobras), essencialmente devido ao aumento das receitas fiscais (1.436 milhões de Dobras contra 1.152 milhões de Dobras) e das outras receitas (274 mil Dobras contra 167 mil Dobras).

O contexto macroeconómico afetou a capacidade de arrecadação das receitas endógenas provenientes do setor turístico e das matérias-primas/commodities (caju, óleo de palma e baunilha), o que levou o Governo a adotar num primeiro momento a política fiscal de agravamento do imposto

sobre o consumo (importações), face à queda dos donativos a fundo perdido e dos recursos provenientes da HIPC.

O agravamento da carga fiscal sobre os contribuintes em sede do imposto de consumo sobre as importações foi condicionado pelo alargamento do prazo para a entrada em vigor do IVA, e consequente pela anulação da sua cobrança (I Semestre 2020), dada as dificuldades associadas à crise COVID-19 na implementação do sistema informático.

Entretanto em 2021, registou-se uma tendência contrária de aumento da Receita Global, provocada pelo aumento das receitas fiscais, das outras receitas (patrimonial, pesca, serviços e donativos) e de recursos provenientes da HIPC, independentemente da queda registada nas receitas do petróleo e dos donativos na modalidade de apoio direto ao Orçamento. No mesmo período, registou-se além do aumento dos donativos a projetos e dos recursos provenientes da HIPC⁹¹, a adoção de uma política de agravamento fiscal mais alargada com a retoma do calendário para a implementação do IVA e do Imposto sobre o Rendimento (IUR/PS/PC).

Embora o Governo tivesse criado o pacote de benefícios e incentivos fiscais⁹² no início de março de 2020, em estímulo à economia e sua continuidade em 2021, a omissão de dados sobre a receita cessante⁹³ e sobre a Renúncia Fiscal⁹⁴ impediu a sua análise.

As políticas de inclusão social contemplaram a redução para 50% da taxa normal do IVA de 15% para alguns bens da cesta básica alimentar, a continuidade dos subsídios às autoridades públicas e 86.507 milhões de Dobras, de poupanças do Fundo HIPC que foram reclassificadas em termos orçamentais como donativos para serem destinados ao financiamento de despesas sociais. Porém, outras medidas, como o *lay-off*, o subsídio de desemprego e/ou a restituição do IUR/PS/PC não foram contempladas.

A dependência das receitas do turismo, aliada à necessidade de maior transparência na contabilização e utilização de outros fundos dependentes do exterior (donativos), condicionou o Governo na adoção da política fiscal. A concessão de donativos, a título não reembolsável, depende da disponibilidade dos parceiros de desenvolvimento, da taxa de utilização e da transparência na implementação destes fundos colocados à disposição do país, o que poderá justificar no período, a perda dos donativos na modalidade de fundos perdidos e dos projetos e de apoio direto ao Orçamento.

91 Sendo que, São Tomé e Príncipe, integra a lista da iniciativa dos países altamente endividados (HIPC)

92 Conjunto de medidas legais, excepcionais e temporárias para lidar com os impactos sociais, económicos e financeiros, diretos e indiretos, resultante da pandemia da COVID-19

93 Receita não prevista para ser arrecadada por suspensão temporária das atividades resultante de razões alheias e fora do controlo da administração

94 A renúncia fiscal ocorre quando o governo abdica de receber parte dos impostos devidos em prol de um estímulo da economia ou de programas sociais, que serão desenvolvidos pela iniciativa privada ou entidades não governamentais

3.4.2. A ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL DE AUMENTO DAS DESPESAS SEM CAPITAL INTENSIVO

| Designação | Orçamento de Funcionamento e Investimento | | | | | | | | | PIB % | |
|-----------------------------------|---|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|------------------|--------------|-------------|-------|--|
| | POGE Inicial | | POGER 2020 | | POGE 2021 | | Desvio % | | | | |
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | | |
| Despesas Correntes | 1,742,935.0 | 50,8 | 1,896,549.0 | 59,6 | 2,136,609.0 | 58,5 | 240,060.0 | 100,0 | 22,2 | | |
| Despesas c/ Pessoal | 900,272.0 | 26,2 | 980,529.0 | 30,8 | 1,146,474.0 | 31,4 | 165,945.0 | 69,1 | 11,9 | | |
| Aquisição de Bens e Serviços | 256,307.0 | 7,5 | 321,427.0 | 10,1 | 268,007.0 | 7,3 | -53,420.0 | -22,3 | 2,8 | | |
| Juros e Outros Encargos | 65,743.0 | 1,9 | 42,285.0 | 1,3 | 49,990.0 | 1,4 | 7,705.0 | 3,2 | 0,5 | | |
| Subsídios e Transf. Correntes | 317,961.0 | 9,3 | 326,356.0 | 10,2 | 388,125.0 | 10,6 | 61,769.0 | 25,7 | 4,0 | | |
| Subsídios | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | |
| Outras Despesas Correntes | 9,650.0 | 0,3 | 9,650.0 | 0,3 | 10,339.0 | 0,3 | 689,0 | 0,3 | 0,1 | | |
| Outras | 72,453.0 | 2,1 | 95,753.00 | 3,0 | 100,786.0 | 2,8 | 5,033.0 | 2,1 | 1,0 | | |
| Consignadas | 96,823.0 | 2,8 | 96,823.0 | 3,0 | 100,493.0 | 2,7 | 3,670.0 | 1,5 | 1,0 | | |
| Despesas Correntes Exer. Ant. | 23,726.0 | 0,7 | 23,726.0 | 0,7 | 72,395.0 | 2,0 | 48,669.0 | 20,3 | 0,8 | | |
| Despesas PIP | 1,527,328.0 | 44,5 | 1,183,105.0 | 37,2 | 1,335,420.0 | 36,5 | 152,315.0 | 63,4 | 13,9 | | |
| Amortização Dívida Pública | 161,602.0 | 4,7 | 104,853.0 | 3,3 | 183,094.0 | 5,0 | 78,241.0 | 32,6 | 1,9 | | |
| TOTAL DESPESAS (OF+OI) | 3,431,865.0 | 100,0 | 3,184,507.0 | 100,0 | 3,655,123.0 | 100,0 | 240,060.0 | 100,0 | 38,0 | | |
| PIB | 9,997,323.0 | - | 8,933,000.0 | - | 9,615,000.0 | - | - | - | - | | |

Fonte: MPFEA - POGF 2020, POGER 2020 e POGF 2021

(em milhões de Dobras)

Na POGF/2020, a Despesa Global diminuiu (3.184 milhões de Dobras contra 3.431 milhões de Dobras), devido sobretudo à diminuição do OI (1.183 milhões de Dobras contra 1.527 milhões de Dobras) face ao aumento do OF (1.895 milhões de Dobras contra 1.742 milhões de Dobras).

Na POGF/2021, a Despesa Global registou a tendência contrária de aumento (3.655 milhões de Dobras contra 3.184 milhões de Dobras) devido ao acréscimo do OF (2.136 milhões de Dobras contra 1.895 milhões de Dobras) superior ao acréscimo do OI (1.335 milhões de Dobras contra 1.183 milhões de Dobras).

A rigidez estrutural dos orçamentos da Despesa refletiu a sua dependência às despesas obrigatórias de funcionamento com pessoal (51,7% em 2020, 51,7% revisto e 53,7% em 2021), aquisição de bens e serviços (14,7% em 2020, 16,9% revisto e 12,5% em 2021), subsídios e transferências correntes (18,2% em 2020, 17,2% revisto e 18,2% em 2021) do montante total.

Em 2020, o Governo optou pela política de redução da Despesa Global sem capital intensivo, o que levou ao aumento do OF em detrimento da desaceleração dos Investimentos Públco (OI), pela queda dos recursos externos relativos aos donativos a fundo perdido e dos recursos da HIPC, na situação de verificação do aumento dos empréstimos externos de contraparte nacional que exigiu o encaixe dos recursos ordinários do Tesouro.

| Designação | Orçamento de Investimento | | | | | | | | |
|------------------------------|---------------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|------------------|--------------|-------------|
| | POGE Inicial | | POGER 2020 | | POGE 2021 | | Desvio % | | PIB % |
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | |
| Despesas PIP | | | | | | | | | |
| Financiamento Interno | 46,204.0 | 3,0 | 46,147.0 | 3,9 | 55,115.0 | 4,1 | 8,968.0 | 5,9 | 0,6 |
| Recursos Ordinários Tesouro | 23,988.0 | 1,6 | 27,731.0 | 2,3 | 31,963.0 | 2,4 | 4,232.0 | 2,8 | 0,3 |
| HIPC | 22,216.0 | 1,5 | 18,416.0 | 1,6 | 23,152.0 | 1,7 | 4,736.0 | 3,1 | 0,2 |
| Financiamento Externo | 1,481,124.0 | 97,0 | 1,373,726.0 | 96,1 | 1,280,305.0 | 95,9 | 143,347.0 | 94,1 | 13,3 |
| Donativos | 1,373,726.0 | 89,9 | 951,500.0 | 80,4 | 1,170,946.0 | 87,7 | 219,446.0 | 144,1 | 12,2 |
| Empréstimos | 107,398.0 | 7,0 | 185,458.0 | 15,7 | 109,359.0 | 8,2 | -76,099.0 | -50,0 | 1,1 |
| - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| TOTAL DESPESA (OI) | 1,527,328.0 | 100,0 | 1,183,105.0 | 100,0 | 1,335,420.0 | 100,0 | 152,316.0 | 100,0 | 13,9 |
| PIB | 9,997,323.0 | - | 8,933,000.0 | - | 9,615,000.0 | - | - | - | - |

As medidas de contenção das Despesas de Funcionamento incluíram a proatividade no contacto com os credores internacionais das moratórias lançadas pelo FMI/BM e desenvolvida pelo grupo de países do G20 e do clube de Paris que levou à queda apenas dos juros e outros encargos da dívida pública nas despesas fixas.

Em 2021, no período de retoma da atividade económica, as medidas foram alargadas à contenção das despesas na aquisição de bens e serviços, pelo que, se registou uma inversão de tendência na estratégia orçamental com o aumento da Despesa Global, provocadas pelo aumento das despesas fixas superior às dos investimentos públicos (PIP).

Em 2021, o rácio da Despesa Global/PIB foi de 38,0%, essencialmente justificado pelas despesas correntes (58,5%,), dos quais se destacam as despesas com o pessoal (31,4%) e os subsídios e transferências correntes (10,6%), bem como as despesas PIP (36,5%,) do montante total, o que reflete a priorização dos salários, da manutenção do funcionamento da máquina administrativa pública, bem como, a retoma do PIP, após a sua desaceleração em 2020.

Nos processos orçamentais, predominaram as intervenções do Executivo (Governo) para a (re) alocação de verbas, na base da solidariedade interinstitucional, região e distrital, e do Legislativo (Parlamento), tanto para a validação da revisão como para a aprovação da previsão.

No limite do teto orçamental, na base da solidariedade interinstitucional e distrital, a revisão orçamental privilegiou a (re)alocação de créditos iniciais de São Tomé e Lobata em detrimento das despesas da Estrutura Central (Nacional), Provincial (Água Grande e Mé-Zochi) e Regional Autónoma (Príncipe) com reforço de verbas do MTSFFP⁹⁵ e do MPFEA⁹⁶, devido aos cortes nos demais órgãos, com destaque para os maiores (Assembleia Nacional, Ministério dos Negócios Estrangeiros em e na MOPIRNA). Entretanto, na previsão orçamental, 3 instituições foram privilegiadas (MIRN⁹⁷, MAPDR⁹⁸ e AN⁹⁹), em contrapartida do aumento de verbas nos demais órgãos, com destaque para os 3 maiores (MTSFFP¹⁰⁰, MEES¹⁰¹ e MOPIRNA¹⁰²).

Porém, tanto o Orçamento da Receita como da Despesa, ultrapassaram o teto orçamental e incluíram verbas adicionais que exigiram a intervenção do Legislativo para a validação da política fiscal com a inclusão dos donativos extras, da alteração do código IVA e respetivo prazo de sua implementação, do imposto aduaneiro e do Imposto sobre o Rendimento, bem como, para a (re)definição da estratégia orçamental dos investimentos públicos com o recurso à dívida pública externa adicional, face aos insuficientes recursos fiscais a nível interno.

A estratégia orçamental, pela sua elevada dependência às receitas do turismo, fraca expressão do setor privado, elevada dimensão de sua informalidade e pouca margem e espaço fiscal existentes, bem como, pela sua elevada dependência ao exterior (donativos, HIPC e dívida pública externa), não integrou a diversificação económica, na fase de recuperação da crise, predominando-se, o levantamento das medidas de contenção das despesas fixas, a afectação de recursos à manutenção do funcionamento da máquina administrativa pública, na ausência de investimentos públicos estruturantes.

3.4.3. A RECLASSIFICAÇÃO E A CONTABILIZAÇÃO DOS ATRASADOS NA DÍVIDA DOMÉSTICA

Na POGER/2020, o valor total do financiamento previsto na revisão orçamental foi de 509.004 mil Dobras, sendo interno de 85.546 mil Dobras contra 83.263 mil Dobras previstos inicialmente e externo de 423.478 contra 107.398 mil Dobras, com um aumento de 318.343 mil Dobras comparativamente ao OE Inicial.

Na POGE/2021, o valor total do financiamento foi de 319.812 mil Dobras, sendo interno de 88.500 mil Dobras e externo de 231.312 mil Dobras com uma redução de 189.192 mil Dobras face ao previsto na revisão orçamental.

⁹⁵ Ministério do Trabalho, Solidariedade, Família e Formação Profissional

⁹⁶ Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul

⁹⁷ Ministério Infraestrutura e Recursos Naturais

⁹⁸ Ministério Agricultura e Desenvolvimento Rural

⁹⁹ Assembleia Nacional

¹⁰⁰ Ministério do Trabalho, Solidariedade, Família e Formação Profissional

¹⁰¹ Ministério de Educação e Ensino Superior

¹⁰² Ministério Obras Públicas Infraestruturas Recursos Naturais e Ambiente dissolvido com a restruturação Governamental orgânica e em sua alternativa criada 2 estruturas adicionais (MIRN e MAPDR)

Porém, tanto na revisão de 2020 como na previsão de 2021, o financiamento interno foi influenciado essencialmente pela transferência externa, ocorrida em março do valor real de 84 mil Dobras à Conta Nacional do Petróleo, na forma de donativos e/ou empréstimos concessionais e de 86 mil Dobras em 2021 na modalidade de desembolso, sem qualquer especificação.

A revisão orçamental não incluiu as informações sobre o *stock* da dívida pública e o seu peso relativo no PIB, optando apenas por dar informação sobre as necessidades de financiamento do Estado no OGE Inicial. Pelo que, para superar esta limitação foi considerado as informações na recente previsão orçamental, sobre o peso da Dívida Pública no PIB em 2019 de 103,1% do PIB¹⁰³ (25,4% interna e 77,7% externa) e em 2020, incluindo o *stock* dos passivos contingentes, de 167,8% do PIB (71,5% interna e 96,3% externa).

Embora se reconheça a importância deste indicador para o Legislativo, na avaliação da sustentabilidade da dívida pública e análise dos riscos e da capacidade do país em honrar com os compromissos adicionais assumidos e agravadas sobretudo pelo país fazer parte da (HIPC), acautela-se sobre a análise do indicador, devido à mudança ocorrida na contabilização por recomendação do FMI, fazendo com que, a partir de 2019 todos os atrasados do Estado para com a EMAE, ENCO, CST, entre outros, fossem registados na dívida interna, facto que anteriormente nunca acontecera.

No serviço da dívida pública, as amortizações foram fixadas na POGE/Inicial de 2020 em 226 mil Dobras, sendo em 161 mil Dobras de amortizações e 66 mil Dobras de Juros, na POGER/2020 em 146 mil Dobras, sendo 104 mil Dobras de amortizações e 42 mil Dobras de juros e na POGE/2021 em 233 mil Dobras sendo 183 mil Dobras de amortizações e 50 mil de Dobras de juros. Pelo que os encargos totais do endividamento aumentaram, devido ao aumento das amortizações, com queda a meio percurso, dada que as moratórias provocarão uma redução continuada dos juros.

A Estratégia Nacional para Gestão da Dívida Pública no horizonte 2017-2019, previa no plano e na estrutura do endividamento, a carteira da dívida pública para 2021 contemplado 50% de credores bilaterais em condições semi-concessionais, 23% de dívida interna, com recurso aos Títulos do Tesouro, 17% de credores multilaterais, sendo 17 em condições semi-concessionais e 12% concessionais, para além dos donativos 100% concessionais.

A política do Governo para o endividamento público privilegiou as dívidas concessionais de horizontes temporais longos com a maturidade superior a 20 anos ao mesmo tempo fomentou o financiamento interno por via da mobilização dos títulos (Bilhetes do Tesouro), e tendo em conta a necessidade de estímulo à poupança interna, a mobilização da fonte de financiamento interna, através da emissão de novas Obrigações do Tesouro (OT).

103 inferior em 2,1% PIB, comparativamente às informações referentes a 2019 de 105,2% PIB na POGE/2021, e considerando a atualização da mais recente divulgação de setembro de 2020 pela revisão em alta do PIB referente à previsão orçamental de 2021

4. O IMPACTO DA PANDEMIA NO GÉNERO NOS PALOP

UMA ANÁLISE COM BASE NA ORÇAMENTAÇÃO SENSÍVEL AO GÉNERO¹⁰⁴

Como referido na introdução do presente artigo, no que se refere ao IDH avaliado por género, ou seja, os valores do rácio feminino/masculino do IDH, Cabo Verde encontra-se países com uma igualdade média alta entre homens e mulheres em matéria de resultados do IDH, Angola e São Tomé e Príncipe encontram-se entre os países com uma igualdade médiabaixa, a Guiné-Bissau não tem dados disponíveis.

Seguindo a abordagem do artigo, pela análise dos documentos orçamentais, foi possível inferir sobre o impacto da pandemia nos esforços em curso para promover a igualdade de género e cumprir as metas nacionais da Agenda 2030 nos países analisados.

O artigo faz recurso ao quadro referencial e teórico do Modelo Pro PALOP-TL ISC para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental.

O QUE É A ORÇAMENTAÇÃO SENSÍVEL AO GÉNERO (OSG)?

- É quando durante o ciclo orçamental são consideradas as diferentes necessidades, interesses e realidades que homens e mulheres têm na sociedade devido aos papéis de género que exercem e os programas são desenhados considerando as desigualdades existentes derivadas dessas diferentes realidades, fornecendo recursos para sua eliminação e garantindo um acesso equitativo aos bens e serviços públicos. Reconhece igualmente as contribuições, remuneradas e não remuneradas, que homens e mulheres fornecem na produção de bens, serviços mais também para a reprodução e sustentabilidade da vida e as toma em conta para mobilizar e distribuir os recursos.

O QUE É ORÇAMENTAR COM UMA ABORDAGEM DE GÉNERO?

- É incluir verbas no OE para assegurar a implementação dos compromissos sobre a Igualdade de Género e o Empoderamento da Mulher tanto nacionais como internacionais, assim como considerar as diferentes necessidades e realidades de homens e mulheres no desenho dos programas para promover um acesso equitativo a seus beneficiários. Contribuindo desta forma para a promoção de uma corresponsabilidade social do Estado, o Setor Privado e a comunidade nos cuidados e atenção das pessoas investindo para mudanças institucionais e de patrões culturais direcionadas a promoção da igualdade de género.

104 Ponto desenvolvido na base do trabalho que vem sendo realizado no contexto do Pro PALOP-TL ISC em apoio aos atores estatais e não-estatais dos sistemas de gestão das finanças públicas nos PALOP-TL. Este trabalho é coordenado pelas especialistas do programa, nomeadamente Graça Sanches e Damaris Rosabal que contribuíram para este ponto do artigo

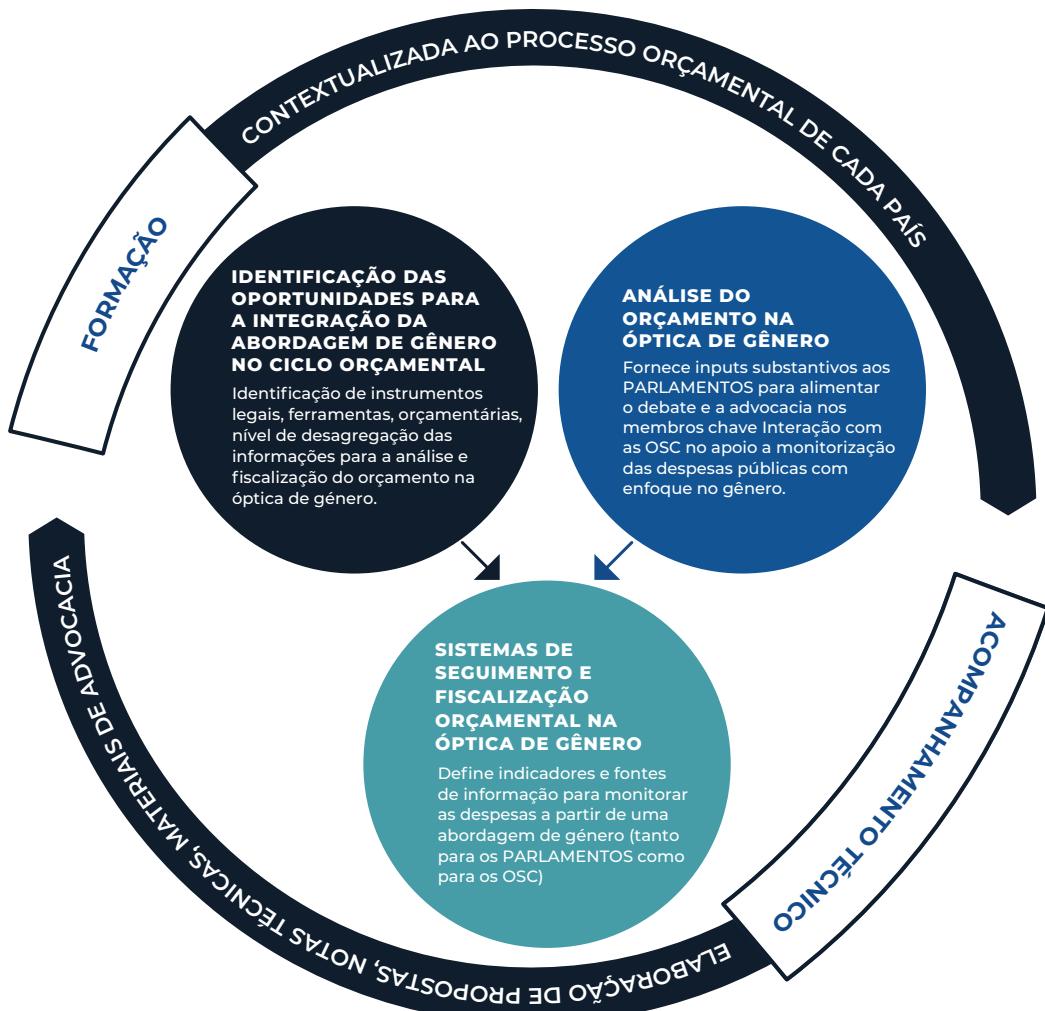
OBJETIVOS DA OSG

- É equacionar as diferentes implicações que o OE pode ter na promoção da equidade de género e para assegurar a igualdade de acesso e de benefícios de raparigas, rapazes, mulheres e homens aos diferentes serviços e recursos; (ii) Encorajar a transversalização da abordagem de género nos processos de planificação e orçamentação, de forma a contribuir para uma alocação equitativa e eficiente dos recursos; (iii) Assegurar a alocação dos recursos necessários para implementar as políticas e estratégias para a promoção da igualdade de género no Orçamento do Estado; e (iv) Melhorar a transparência e a prestação de contas.

O quadro conceptual e o resultado dos processos inclusivos de análise orçamental sensível ao género realizados no contexto do Pro PALOP-TL ISC desde 2014¹⁰⁵, no que tange à integração da abordagem de género nas políticas públicas partindo da orçamentação sensível ao género, permitiram desenhar um Modelo Standard para a integração da abordagem de género nos processos de orçamentação, execução e fiscalização do ciclo orçamental.

O Modelo é constituído por 3 (três) fases essenciais e outros dois subcomponentes como se pode observar na seguinte ilustração.

Fases do Modelo Pro PALOP TL da integração da abordagem de género na análise orçamental



Fonte: Pro PALOP TL ISC FASE II

¹⁰⁵ <https://agora-parl.org/index.php/pt-pt/pro-palop-tl-sai/articles-publications/orcamentacao-sensivel-ao-genero-e-possivel-metodologia>.

Numa primeira fase, de identificação das oportunidades para a integração da abordagem de género no ciclo orçamental, se realiza uma investigação profunda dos instrumentos e ferramentas existentes no âmbito da planificação estratégica nacional (Planos de Desenvolvimento Estratégicos dos países a médio e longo prazo), na planificação estratégica setorial, especificamente das entidades que trabalham na promoção da igualdade de género; do quadro legal e normativo, em matéria de orçamentação sensível ao género, assim como, a identificação de momentos chave para incidência. Posteriormente são realizadas as análises orçamentais com uma abordagem de género e utilizando a escala de classificação desenhada no âmbito do Programa e por último se arranca com o processo de fiscalização orçamental com uma abordagem de género e a análise dos desvios e taxas de execução orçamental (indicador do peso relativo e de desempenho).

4.1. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA OSG EM CONTEXTO DE PANDEMIA COVID-19

A OSG permite realizar a análise dos gastos e investimentos dos governos, através dos seus orçamentos. A aplicação do Modelo de referência para a fiscalização e monitoria das despesas públicas com enfoque nas questões e desequilíbrios de género requer, para além da análise orçamental por nível de programas, um conhecimento dos instrumentos de planificação que orientam as políticas públicas em cada governo, assim como daqueles específicos para a promoção da igualdade de género.

Com base neste Modelo, no contexto do Programa Pro PALOP TL ISC, os atores estatais (parlamentos, tribunais de contas e ministérios das finanças/plano) e não-estatais (organizações da sociedade civil) dos sistemas de gestão das finanças públicas nos PALOP têm vindo a realizar um conjunto de exercícios de análise orçamental sensível ao género com base no Modelo *standard* acima referido que faz a categorização dos Programas, segundo os seguintes níveis de análise:

- **Nível 1:** Programas cujo objetivo principal é a promoção da igualdade de género (estão explicitamente orientados para este fim);
- **Nível 2:** Programas que, não tendo a promoção da igualdade de género como objetivo principal, incluem intervenções que contribuem para atingir este objetivo;
- **Nível 3:** Programas que, potencialmente, poderiam incluir intervenções orientadas para a promoção da igualdade de género (programas chave para a implementação dos compromissos com a igualdade de género).

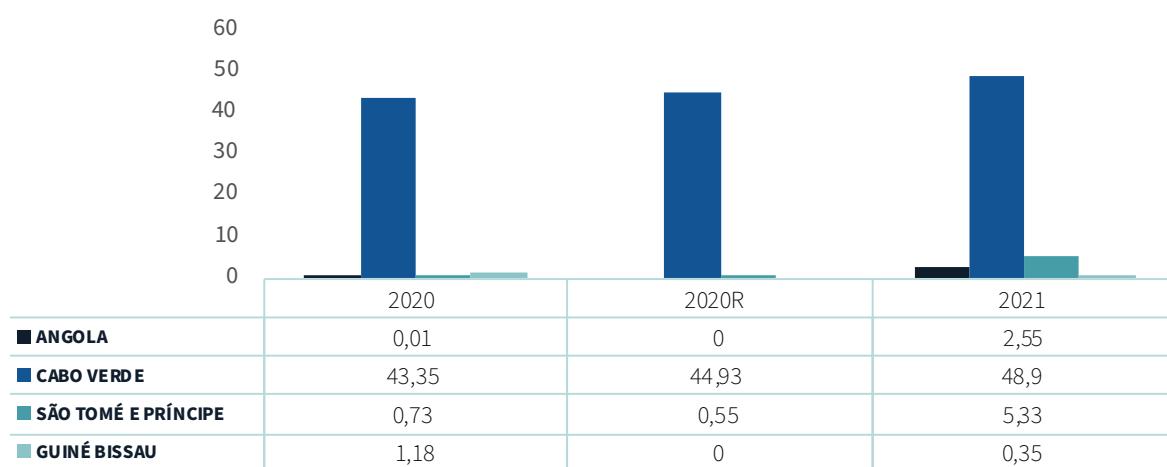
No contexto do presente artigo, este quadro e metodologia de análise orçamental sensível ao género foi aplicada às Propostas de OE dos PALOP-TL, mais especificamente dos países cobertos pelo estudo, entre 2020 e 2021¹⁰⁶. Com a realização da análise foi possível extrair informações importantes relativas ao (des)investimento em Programas que promovem a igualdade de género em contexto da pandemia COVID-19.

¹⁰⁶ No caso da Guiné-Bissau, a análise foi realizada somente para os OGE 2020 e 2021, já que não houve OGE 2020 Retificativo.

4.1.1. PROGRAMAS N1

Os Programas N1, como indica a metodologia, são programas em que o objetivo principal é a promoção da igualdade de género. As alocações orçamentais para estes programas variam de forma substancial entre os países analisados ao longo dos anos (processo evolutivo).

Gráfico 1: Evolução da % de alocações orçamentais aos Programas N1 (2020, 2020 Retificativo e 2021)



Fonte: Pro PALP TL ISC FASE II

De acordo com as análises, quando comparados com OGE/2020, as alocações orçamentais nos OGE/2020 retificativos diminuíram para Programas N1, com exceção de Cabo Verde, onde se observa um aumento. Esta diminuição geral de investimento contrariou todas as recomendações produzidas em fóruns internacionais relativas à promoção da igualdade de género e metas do ODS 5. Entretanto, nos OE/2021, observou-se um aumento no investimento em todos os países com exceção da Guiné-Bissau.

- ANGOLA:** A análise evolutiva da % das alocações orçamentais nos OGE/2020, OGE/2020 Retificativo e OGE/2021 indica uma evolução positiva na % de alocações destinadas a Programas N1. Esta evolução positiva está fundamentada nos exercícios de revisão ao PDN 2018-2022, permitindo a transição de alguns programas anteriormente considerados Programas N2, para Programas N1. De uma forma geral, observa-se um aumento significativo na % de alocações orçamentais do OGE/2021 para Programas N1, sendo a primeira vez que Angola ultrapassa a barreira dos 1% (Programas N1, OGE/2021 é de 2,55%). O aumento das alocações, não se dá pelo aumento das verbas por exemplo a programas de empoderamento das mulheres (já que este desapareceu do mapa orçamental), mas sim pela transição de Programas N2 a Programas N1 nos domínios de água e saneamento e energia, resultado da transversalização da abordagem de género realizado na revisão do PDN 2018-2022. Cabe, entretanto, ressaltar que o investimento em igualdade de género se considera ainda muito baixo, sendo necessária uma maior priorização destes programas nas alocações orçamentais.

- **CABO VERDE:** No exercício de planificação estratégica realizado em 2017, aquando da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Cabo Verde (PEDS 2017 – 2021), foi realizado um enorme esforço de transversalização, da abordagem de género. Como resultado do comprometimento com a promoção da igualdade de género e da coerência com os documentos de planificação estratégica nacional, as alocações a Programas N1 tem vindo a aumentar gradualmente passando de 43,35% a 48,9% do OE/2020. Cabe destacar que Cabo Verde foi o único país de entre os analisados que aumentou aa alocações a Programas N1 durante a Pandemia COVID-19. O aumento foi especialmente expressivo nos programas de Promoção da Igualdade e Equidade de Género (0,05 em 2020 para 0,08 em 2020 Retificativo); Garantia de acesso ao rendimento, á educação, aos cuidados e á saúde; Educação de Excelência e Desenvolvimento Integrado da Saúde.
- **SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE:** A análise evolutiva das sucessivas alocações orçamentais para programas N1, tendo como documentos de suporte de análise os Programas Governo STP, Grandes Opções do Plano Económico (2020, 2020 Retificativo e 2021), assim como as diretrizes que emanaram das propostas de orçamento de estado indicam um aumento significativo de alocações para programas N1, entre os OGE/2020 e OGE/2021, contudo cabe ressaltar que no OGE/2020 Retificativo houve uma diminuição das alocações a Programas N1 passando de 0,73% no OGE/2020 a 0,55% no OGE/2020 Retificativo. Os aumentos se têm dado não num contexto de aumento de verbas para Programas específicos de promoção do empoderamento das mulheres, mas sim pela transição de programas N2 para programas N1, nos sucessivos exercícios de análise, devido a inclusão específica de orientações que promovem a igualdade de género, sobretudo em programas relacionados ao abastecimento de água, saneamento, agricultura entre outros, que tem um peso importante no OGE/2021. Um dos aspetos negativos identificados neste exercício de análise foi a exclusão do programa de saúde sexual e reprodutiva tanto do OGER/2020 como do OGE/2021, quando comparados com exercícios de análise anteriores. Esta exclusão vai ter um efeito considerável, no que tange a autonomia física das mulheres, com conexões com as outras dimensões da autonomia das mulheres, nomeadamente económica e na tomada de decisões, sobretudo sobre o seu corpo.
- **GUINÉ-BISSAU:** Se observa uma descida intensa de alocações de verbas em programas N1 no OGE/2021, ou seja, em programas que tem como objetivo específico a promoção da igualdade de género. Esta tendência indica que os impactos da pandemia do COVID-19, poderiam ser mais profundos em mulheres e populações vulneráveis. Apesar de ser reconhecida esta vulnerabilidade nos documentos estratégicos, esta não esta explicita a nível da alocação de verbas para no OE. Os Programas N1, identificados estão centrados especialmente na promoção da autonomia económica das mulheres. A análise dos documentos estratégicos assim como dos mapas orçamentais 2021, indicam um investimento inferior a 1 % do OGE, pelo que o investimento é ainda incipiente e se denota debilidade no processo de transversalização da abordagem de género nos processos de planificação estratégica e orçamentação. A fragilidade aumenta ao longo do processo do ciclo orçamental, denotando uma falta de ligação entre os documentos de planificação estratégica e o OGE/2021, onde não há uma priorização de programas que promovem a igualdade de género.

A variação das alocações evolutiva e entre países, está relacionada com:

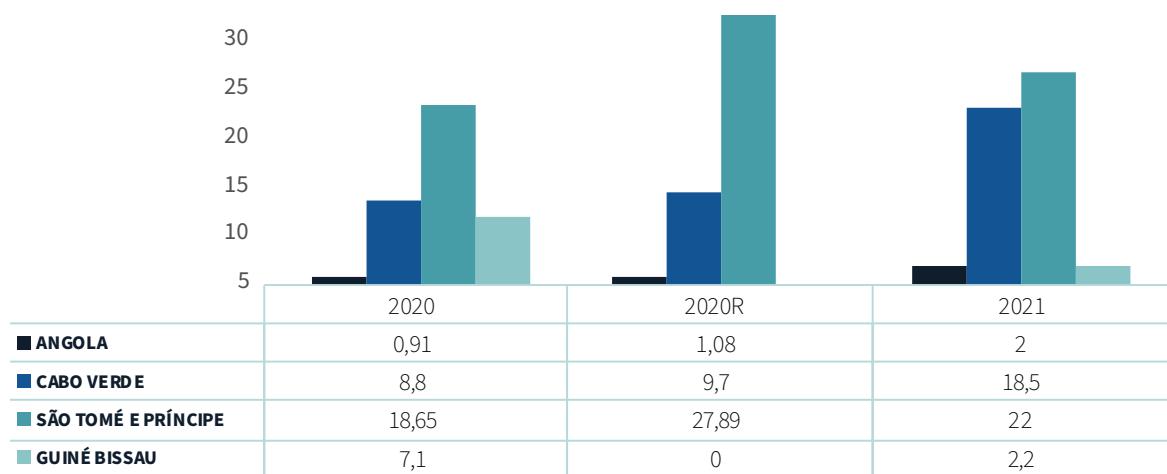
- **Nível de transversalização da abordagem de género nos exercícios de planificação estratégica nacional;**
- **Implementação de ferramentas relativas a orçamentação sensível ao género e atualização do quadro legal;**
- **Priorização de programas de promovam a igualdade de género, tanto a nível da planificação estratégica nacional, implementação de políticas públicas e na alocação de verbas nos oe.**

Outros fatores já foram apontados em exercícios de análise anteriormente realizados, sendo que neste caso, um dos fatores cruciais relativos a esta variação de alocação de verbas a programas N1 foi a Pandemia COVID-19. Esta teve um impacto importante a nível das alocações orçamentais para Programas N1, sobretudo nas alocações realizadas às OE/2020 Retificativos.

4.1.2. PROGRAMAS N2

Os Programas N2, são os que, não tendo a promoção da igualdade de género como objetivo principal, incluem intervenções que contribuem para atingir este objetivo. A análise destes programas requer uma profunda análise qualitativa dos documentos de planificação estratégica e a leitura cruzada entre estes dados qualitativos e os dados quantitativos dos mapas orçamentais apresentados. De forma generalizada se observa um aumento de investimento de Programas N2, mas cabe ressaltar que a análise evolutiva é feita tendo em consideração a transição destes programas a N1, á medida em que o país evolui nos processos de integração da abordagem de género tanto nos exercícios de planificação estratégica como de orçamentação.

Gráfico 2: Evolução da % de alocações orçamentais aos Programas N2 (2020, 2020 Retificativo e 2021)



Fonte: Pro PALP TL ISC FASE II

- **ANGOLA:** Há um aumento gradual da % de alocações orçamentais para Programas N2, o qual é resultado de uma maior articulação entre os documentos de planificação e os exercícios orçamentais, assim como a existência de uma maior transversalização da abordagem de género nos documentos de planificação estratégica. A dimensão de empoderamento económico das mulheres, está fortemente relacionado com programas N2, o que indica por um lado que já existe uma sensibilidade para processos de inclusão de medidas de afirmação positiva, mas que existe a necessidade de trabalhar na transição destes programas a programas N1 no próximo exercício de orçamentação.
- **CABO VERDE:** No que tange a programas N2 as alocações passaram de 8,8 % em 2020, para 18,5% em 2021. Cabe destacar que grande parte dos programas identificados como de nível dois, estão vinculados ao Pilar de Economia: Um Novo Modelo de Crescimento Económico. Esta vinculação não é casual e esta relacionada com os obstáculos identificados a nível do diagnóstico do PEDS, relativamente ao empoderamento económico das mulheres. **Dentro dos programas de nível 2 os que tiveram maior expressão a nível do OE foram Valorização dos Recursos Endógenos (5,2% total OE),** o que vai ter um grande impacto a nível do processo de desenvolvimento local. As diretrizes da OE/2021 indicam a necessidade, relativamente a promoção da monitorização da Política Nacional de Igualdade de género e a operacionalização de uma rede de atendimento às vítimas de Violência Baseada no Género (VBG) nos 22 municípios, entre outros aspetos ligados ao desenvolvimento económico local e o seu impacto no empoderamento económico das mulheres.
- **SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE:** De forma geral a tendência tem sido o aumento de alocações para este tipo de programas, com uma ligeira diminuição no OE/2021 quando comparado com OER/2020, que se deve a transição observada de programas N2 para Programas N1. Grande parte destas alocações está destinado ao Programa de educação e ao de segurança e assistência social de representando um 16,58% e 4,53% do OE/2021 respectivamente. Cabe destacar a priorização destes programas que terão um impacto direto na promoção da igualdade de género no país. Observa-se igualmente que programas destinados à saúde são excluídos da classificação de programas N2, pela falta de orientações claras a este respeito nos documentos de planificação estratégica.
- **GUINÉ-BISSAU:** Para o ano de 2020 podemos observar alocações importantes para programas de N2, representando 7% do total de alocações do OGE/2020 em projetos relacionados fundamentalmente com as seguintes áreas: saúde, educação, água e saneamento, agricultura e COVID-19. Contudo a análise dos dados indica uma diminuição das alocações para programas N2 nas alocações do OGE/2021, tendo como possível origem o impacto da Pandemia COVID-19.

A análise de Programas N2, é um dos exercícios mais importantes realizados dado que permite fazer uma análise mais profunda e cruzada entre os diversos documentos de planificação estratégica dos países e os processos de orçamentação. Nestes podemos verificar a coerência entre os exercícios de planificação estratégica e o ciclo orçamental. Na grande maioria dos processos de análise realizados, se tem observado uma evolução positiva neste quesito, entretanto ainda se observa uma certa desarticulação entre os dois processos o que resulta na baixa atribuição de verbas a programas N2 que estão mais relacionados a Programas que contribuem de forma indireta na promoção da igualdade de género.

4.1.3. PROGRAMAS N3

Os Programas N3, representam uma porta de entrada e uma oportunidade para a realização de um maior esforço no que tange a promoção da igualdade de género, já que representam programas que potencialmente poderiam contribuir de forma mais ativa para a promoção da igualdade de género. Indicam igualmente o nível de articulação entre as políticas nacionais e compromissos assumidos para a promoção da igualdade de género os processos de planificação nacional e exercícios orçamentais. Com a identificação destes programas e as suas alocações, permite marcar programas que ainda não contribuem para a igualdade de género, mas que tem potencial para tal.

Gráfico: 3 Evolução da % de alocações orçamentais aos Programas N3 (2020, 2020 Retificativo e 2021)



Fonte: Pro PALP TL ISC FASE II

Como se pode observar no gráfico acima, todos os países analisados ainda têm margens importantes para a integração de outros programas e as suas respetivas alocações orçamentais como centrais no processo de promoção da igualdade de género. As variações neste caso muitas vezes se devem à transição destes programas para Programas N2, o que acaba por ser um dado positivo de forma geral.

- **ANGOLA:** Os Programas N3 (que tem o potencial de contribuir para a promoção da igualdade de género, mas que ainda não contribuí), continuam a ser os que representam uma maior percentagem das alocações orçamentais (quando comparados com os demais), indicando que a realização de um processo de articulação e de transversalização da abordagem de género na elaboração dos Programas e no processo do ciclo orçamental poderia promover a transição a Programas N2 e aumentar a alocação de verbas para a promoção da igualdade de género. Se identifica, portanto, a necessidade de exercícios mais profundos de transversalização da abordagem de género, sobretudo no que se refere a Programas N3, muito ligados a Programas relacionados com a autonomia económica das mulheres.
- **CABO VERDE:** se tem identificado uma diminuição de programas e verbas no N3, passando de representar 9,72% das alocações orçamentais em 2020 para 3,3% em 2021. Estas transições de programas de N3 para N2, são impactos positivos do processo de transversalização de género

nos processos de planificação estratégica e da integração da abordagem no ciclo orçamental. Apesar dos exercícios de transversalização realizados, 4 programas são de nível 3 e poderiam eventualmente contribuir para a promoção da igualdade de género, mas isto não está explícito nem nos documentos de planificação, nem no OE.

- **SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE:** têm-se observado uma diminuição de alocação de verbas, para programas N3 ao longo dos últimos exercícios de análise, que se deve fundamentalmente à transição destes para programas N2, mas também devido à exclusão de alguns programas por falta de informação relativamente aos mesmos. Consideramos que programas relacionados com a promoção da saúde poderiam ser mais transversalizados, de forma a incluir aspectos que promovam a igualdade de género, o mesmo acontece com programas direcionados ao desenvolvimento institucional e modernização administrativa.
- **GUINÉ-BISSAU:** No que concerne a programas N3, se tem vindo a observar uma diminuição na alocação de verbas de 2020 a 2021, passando de 1,46% do total do OGE para 0,003% o que penaliza as potenciais contribuições destes programas e um desinvestimento. Relativamente a áreas que eventualmente poderiam contribuir para a promoção da igualdade de género, portanto poderiam pertencer a programas de N3, segundo os setores estratégicos do PNIEG, encontramos: Organização Familiar e Pessoal; Habitação (Social) e Alojamentos; Integração da Dimensão de Género na Administração Pública Central e Local; Participação Cívica, Política e Cidadã; Ambiente, Desenvolvimento Durável e Gestão do Território; Turismo e Hotelaria; Media, Informação, Publicidade e Marketing; Segurança e Inclusão e justiça social; Juventude e Transição para a Vida adulta; Mobilidade, migração e Diáspora.

Em suma, importa salientar que, à exceção de Cabo Verde, nos demais países estudados, a grande maioria dos programas não são ainda concebidos com a transversalização do género. Assim, entre 2020 e 2021, tendo em conta os OGE2020, OGE 2020 Retificados e OGE2021:

Em Angola, em média, 93,30% dos recursos dos OGEs foram alocados para programas que não contribuíam para a promoção da igualdade de género (ou não permitem qualquer inferência sobre o seu contributo para a promoção da igualdade de género).

Na Guiné-Bissau, essa *média* foi de 92,66% dos recursos dos OGEs alocados para programas que não contribuíam para a promoção da igualdade de género (ou não permitem qualquer inferência sobre o seu contributo para a promoção da igualdade de género).

Em suma, importa salientar que, à exceção de Cabo Verde, nos demais países estudados, a grande maioria dos programas não são ainda concebidos com a transversalização do género.

Em São Tomé e Príncipe, essa *média* foi de 55,20% dos recursos dos OGEs alocados para programas que não contribuíam para a promoção da igualdade de género (ou não permitem qualquer inferência sobre o seu contributo para a promoção da igualdade de género).

Em Cabo Verde, a exceção à regra nos países estudados, essa *média* foi de 34,61% dos recursos dos OGEs alocados para programas que não contribuíam

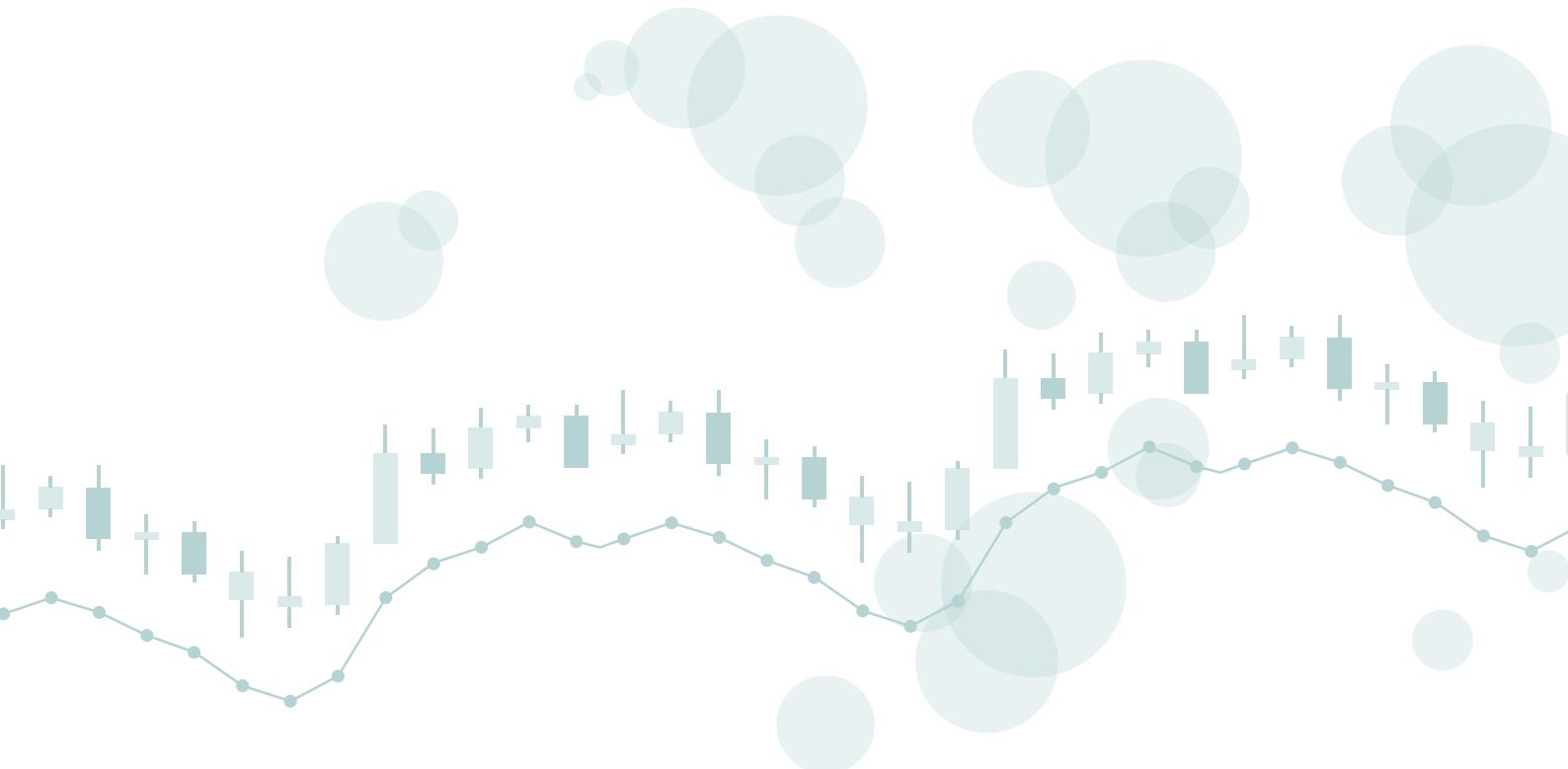
para a promoção da igualdade de género (ou não permitem qualquer inferência sobre o seu contributo para a promoção da igualdade de género).

Tendo em conta esse quadro, pode inferir-se um enorme potencial para que os OGEs dos outros 3 países, em conjunto com o OGE de Cabo Verde, possam contribuir efetivamente para promover metas nacionais de igualdade de género e para os compromissos em relação ao ODS 5 no quadro da Agenda 2030.

Por outro lado, com o impacto da pandemia, a quebra do investimento ao longo de 2020 (ver POGE2020 e POGER2020) registada em 3 dos países (Angola, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe) arrastou consigo, evidentemente, os investimentos em programas (N1), cujo objetivo principal é a promoção da igualdade de género (estão explicitamente orientados para este fim). Esta tendência foi contrariada em Cabo Verde, onde registou-se o aumento dos recursos alocados para este tipo de programas.

Por fim, importa salientar que, à exceção de Cabo Verde, os outros 3 países alocaram efetivamente recursos marginais dos seus OGEs para os programas (N1), cujo objetivo principal é a promoção da igualdade de género – apenas 1,19% em média, entre 2020 e 2021, nesses países, contra 45,73% em Cabo Verde para o mesmo período.

Sabendo-se que a pandemia está a ter um forte impacto nas metas de igualdade de género a nível global, estes dados encorajam a uma reorientação dos processos de planificação para melhor transversalização do género nos programas e, simultaneamente, à alocação de cada vez mais recursos nos OGEs para programas N1 e N2 em Angola, na Guiné-Bissau e em São Tomé e Príncipe.



5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Olhando para trás, à data de publicação do presente artigo, o quadro macroeconómico foi mais afetado pelos impactos da pandemia do que o projetado aquando da sua elaboração. Na base disso, constam o elevado nível de incerteza a respeito do contexto, dos canais de transmissão e da duração da pandemia, assim como o impacto das medidas restritivas para fazer face à pandemia. A atividade económica foi mais penalizada do que se esperava e os países estão hoje mais endividados, para fazer face ao aumento da necessidade de financiamento que resultou desse contexto. Acresce, atualmente, o problema da inflação que vem penalizando sobretudo os mais vulneráveis.

As estruturas rígidas dos orçamentos da Receita e da Despesa condicionaram as revisões orçamentais, governamentais e legislativas, na adopção de políticas fiscais, sociais e financeiras, de planos de contenção das despesas públicas e de diversificação económica e das estratégias de parceria público-privado-cidadão para o combate à recessão e ao desemprego, em reforço da democracia e da participação cidadã mais inclusiva.

A política fiscal de alargamento da base tributária e de agravamento dos impostos provocou oscilações nas receitas fiscais com alívio, pressão e carga fiscal sobre os contribuintes. Nas situações de ausência de margem e espaço fiscal, houve o recurso a outras fontes alternativas de financiamento nacional (Fundo Soberano, HIPC, Pesca, Petróleo e Privatização) e internacional (donativos, empréstimos, ajuda orçamental e apoio direto ao Orçamento) com impacto na degradação da situação patrimonial do Estado e no nível de dependência e vulnerabilidade externa dos países.

A política governamental de atribuição dos benefícios e incentivos fiscais ao setor empresarial, nas economias revestidas de elevada informalidade, irá reverter os seus efeitos pretendidos a médio longo prazo, sendo que o estudo de análise Custo/Benefício/Empresas/Estado irá determinar os seus reais impactos na economia.

As políticas de inclusão social e financeiras de curto médio prazo (*lay-off*, rendimento solidário ou de inclusão, Programa *Kwenda*, beneficiários do regime não contributivo e transferência de renda às famílias, etc.) deverão ser complementadas com iniciativas governamentais e instrumentos legais que incluem soluções mais robustas, inclusivas e sustentáveis (subsídio de desemprego, fundo emergencial e de pensões).

As estratégias orçamentais da despesa, em resposta à crise, foram mais discricionárias e provocaram aumento/diminuição das despesas com mais, menos ou ausência das medidas de contenção e (de)aceleração dos investimentos públicos. Na fase de recuperação e retoma, as estratégias de diversificação económica, ainda incertas e pouco consolidadas, priorizaram os OF/OI e o recurso à dívida pública doméstica/externa.

As estratégias de endividamento público potenciaram o agravamento da dívida doméstica, pelos mecanismos de substituição da dívida externa pela interna (FIL, BT, OT empréstimos de retrocessão, garantais e avales). O duplo impacto negativo, da revisão em baixa do PIB e das necessidades

recorrentes de endividamento público adicional, travaram a dívida externa, pela degradação do indicador Dívida Pública/PIB e levantaram o véu sobre a viabilidade presente e a sustentabilidade futura da Dívida Pública, e consequentemente desencadearam os processos de negociação com credores internacionais (reestruturação, reescalonamento, renegociação e reconversão) das modalidades, dos mecanismos e dos instrumentos da carteira de activos.

O indicador do peso relativo da Dívida Pública permitiu posicionar, em 2020, os países no *ranking* dos mais endividados (1º São Tomé e Príncipe -167,8%, 2º Cabo Verde -145,9%, 3º Angola - 123,0% e 4º Guiné-Bissau -74,1%), todos acima do critério de convergência de *Maastricht* (3% PIB déficit fiscal e 60% PIB stock) e regional da UEMOA (70% PIB stock).

O indicador do rácio da Despesa Global/PIB, nas despesas não deflacionadas, permitiu ainda posicionar, em 2021, os países no *ranking* das mais despesistas (1º Cabo Verde - 40,1%, 2º São Tomé e Príncipe - 38,0%, 3º Angola - 35,2% e 4º Guiné-Bissau - 27,4%).

As conclusões apontaram para o facto dos países mais endividados em 2020 terem sido as mais despesistas em 2021, tendo sido Cabo Verde o mais transparente, se agregado os resultados de 2020 do Índice de Transparência Orçamental de nível regional (2º Cabo Verde, 3º Angola, 4º São Tomé e Príncipe e 6º Guiné-Bissau).

Por outras palavras, no contexto da pandemia e na perspetiva de saída do pico da crise que dela resultou, entre 2020 e 2021, grande parte dos países analisados, com exceção de Angola e São Tomé e Príncipe, não conseguiram conter ou reduzir os níveis da sua dívida, e despesa públicas, excetuando a Guiné-Bissau, algo expectável. Contudo, isso não resultou no aumento claro do investimento público nos setores-chave e na economia do futuro, sustentável, mas sim no financiamento dos custos de funcionamento, incluindo os juros, e no pagamento do serviço da dívida.

Os sistemas de Saúde e Educação revelaram-se frágeis e a Proteção e Segurança Social padecendo de carências (ODS 3, 4 e 5) com o acréscimo dos níveis de desemprego e de redução da pobreza extrema (ODS 9 e 1). As disruptões da cadeia de produção colocaram em causa a satisfação das necessidades básicas (segurança alimentar, acesso à água e saneamento e energia limpa (ODS 2, 6 e 7). Porém, a inversão dos ganhos no crescimento económico (PIB) revelou oportunidades para a diversificação económica e a resiliência de sistemas mais sustentáveis das áreas emergentes de economia verde, de mudanças climáticas e de indústria tecnológica (ODS 9, 13, 14 e 15).

A revisão orçamental será precedida de uma agenda política de revisão dos planos, das agendas 2030/2063, da Lei de Base Orçamental (princípios, limites e preceitos de desempenho programático), dos códigos do imposto sobre o consumo (IVA), sobre o Rendimento IUR/PS/PC), Aduaneiro, e da transparência, bem como, do reforço dos processos de simplificação orçamental e de contas públicas para o acesso a mais dados abertos e a participação cidadã mais inclusiva.

Os mecanismos de funcionamento das economias no “novo normal”, com proliferação dos benefícios, incentivos e Renúncia Fiscal, sugerem maior transparência na disponibilização de informações macro fiscais e na contabilização de dados financeiros sobre os fundos orçamentais alternativos, a Receita Cessante e a Renúncia Fiscal, bem como, no reforço da fiscalização e auditorias concomitante e de desempenho com a finalidade de avaliar o impacto das políticas públicas fiscais, sociais e financeiras, a viabilidade da segurança social e a sustentabilidade da dívida pública para as gerações vindouras.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Análise Orçamental no contexto das Oficinas de Análise Orçamental do Pro PALOP-TL ISC, Maria Andrade:

- **Angola, Pro PALOP-TL ISC FASE II, Análise Sintética da PRS/2020;**
- **Angola, Pro PALOP-TL ISC FASE II, Análise Sintética do OGEP/2021;**
- **Cabo Verde, Pro PALOP-TL ISC FASE II, Análise Sintética da POER/2020;**
- **Cabo Verde, Pro PALOP-TL ISC FASE II, Análise Detalhada da POER/2020;**
- **Cabo Verde, Pro PALOP-TL ISC FASE II, Análise Sintética da POE/2021;**
- **Guiné-Bissau, Pro PALOP-TL ISC FASE II, Análise Sintética da POGE/2020;**
- **Guiné-Bissau, Pro PALOP-TL ISC FASE II, Análise Sintética da POGE/2021;**
- **São Tomé e Príncipe, Pro PALOP-TL ISC FASE II, Análise Sintética da POGE/2020;**
- **São Tomé e Príncipe, Pro PALOP-TL ISC FASE II, Análise Sintética da POGE/2021;**

António Gameiro, Módulo 5 Webinar Series Pro PALOP-TL ISC FASE/ISCTE, Finanças Públicas no Pós-COVID-19, Controle Parlamentar e Finanças Públicas;

Barrett P; Sonali Das, M; Magistretti, G ; Pugacheva, E; Wingender, P. 2021. After-Effects of the COVID-19 Pandemic: Prospects for Medium-Term Economic Damage. IMF Working Papers Nº. 2021/203, International Monetary Fund, Washington, DC.

Sérgio Lagoa, Módulo 1 Webinar Series Pro PALOP-TL ISC FASE/ISCTE, Finanças Públicas no Pós-COVID-19, Política Económica e Política Financeira - O Caminho para o Desenvolvimento Sustentável no Pós-COVID-19:

- **Fernando, Jorge Cardoso (2020), Pandemia: o mito do excepcionalismo africano, DN, 10 de junho;**
- **Hepburn et al., 2020, Will Covid-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress in climate change?, Oxford Review of Economic Policy;**
- **IMF (2020), Global Economic Outlook, April 2020;**
- **OCDE (2020), OECD Economic Outlook, June;**
- **PNUD (2020), Covid-19 and Human Development Assessing the Crisis, envisioning the recovery, Human Development Perspectives;**
- **República Portuguesa (2020), Programa de estabilidade 2020;**
- **Tiago Vargim (28/05/2020) O que diz a proposta da Comissão Europeia para o Fundo da Recuperação em 7 pontos, Jornal online Eco;**
- **Tiago Varzim (27/05/2020), Para onde vão os 750 mil milhões de euros do Fundo de Recuperação?, Jornal online Eco;**
- **World Bank (2020), World Economic Prospects, June 2020;**

Fundo Monetário Internacional. 2020. Relatório Anual do FMI, 2022.

Gabriel Osório de Barros, Módulo 4 Webinar Series Pro PALOP-TL ISC FASE/ISCTE, Finanças Públicas no Pós-COVID-19, Planeamento e Sustentabilidade Orçamental:

- **Barroy, H.; Wang, D.; Pescetto, C.; e Kutzin, J. (2020). “How to budget for COVID-19 response? A rapid scan of budgetary mechanisms in highly affected countries”. WHO;**
- **Cabral, N. C.; e Marinheiro, C. (2019). “Desafios na implementação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015”. Representação da Comissão Europeia em Portugal, Seminário Qualidade das Finanças Públicas em Portugal;**
- **Curristine, T.; Doherty, L.; Imbert, B.; Rahim, F. Sheik; Tang, V.; e Wendling, C. (2020). “Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget”. FMI - Special Series on COVID-19;**
- **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2014). “Draft Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance”;**
- **Schick, A. (2005). “Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches”. OECD Journal on Budgeting;**
- **Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (2009). “Avaliação do Processo Orçamental Português - Relatório da OCDE”;**

João Salis Gomes, Módulo 3 Webinar Series Pro PALOP-TL ISC FASE/ISCTE, Finanças Públicas no Pós-COVID-19, Finanças Públicas, Modernização Administrativa e Reforma do Estado;

Paulo Pedroso, Módulo 2 Webinar Series Pro PALOP-TL ISC FASE/ISCTE, Finanças Públicas no Pós-COVID-19, Finanças Públicas e Políticas de Inclusão e Cidadania Fiscal;

Sofia Vale, Módulo 6, Webinar Series Pro PALOP-TL ISC FASE/ISCTE, Finanças Públicas no Pós-COVID-19, Gestão da Dívida Pública.

