



# GUINÉ-BISSAU

## DOCUMENTO SOBRE TEMAS SELECIONADOS

Dezembro de 2017

Este documento sobre temas selecionados à Guiné-Bissau foram elaborados por uma equipa do Fundo Monetário Internacional como documentação de referência para as consultas periódicas com o país membro. Baseiam-se na informação disponível até 21 de novembro de 2017, data em que foram concluídos.

Para adquirir exemplares impressos deste relatório, entre em contato com:

International Monetary Fund • Publication Services  
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090  
Telefone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201  
E-mail: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) Web: <http://www.imf.org>  
Preço unitário: US\$ 18,00

**Fundo Monetário Internacional**  
**Washington, D.C.**



# GUINÉ-BISSAU

## TEMAS SELECIONADOS

21 de novembro de 2017

Aprovado por  
**Departamento de  
África**

Preparado por Elena Arjona Pérez, Cristina Cheptea, Francis Kumah, Oscar Melhado, Torsten Wezel (todos do AFR), Keyra Primus (FAD) e Brais Álvarez Pereira, Totas João Correia e Bedanhoba Na Salú (todos da Direção de Estudos Económicos do Ministério da Economia e Finanças, Bissau); e auxiliado por Edna Mensah, Fernando Morán Arce e Naa-Kwaakai Quartey (todos do AFR).

## ÍNDICE

<b>A ECONOMIA DO CAJU E O DESENVOLVIMENTO DA CAMPANHA DE 2017</b>	<b>4</b>
A. A Consolidação da Economia do Caju	4
B. A Estrutura da Economia do Caju	5
C. A Campanha do Caju de 2017	7
D. Questões Relativas à Política do Caju a Curto Prazo	9
Referências	10
<b>MOBILIZAÇÃO DE RECEITAS FISCAIS NA GUINÉ-BISSAU</b>	<b>11</b>
A. Antecedentes e Tendências Recentes	11
B. Desafios na Mobilização de Receitas	12
C. Análise	14
D. Como Pode a Guiné-Bissau Mobilizar Receitas Fiscais?	19
E. Conclusão	20
Referências	21
<b>CAIXA</b>	
1. Casos de Sucesso na Mobilização das Receitas Fiscais	18
<b>FIGURAS</b>	
1. Receitas Fiscais na Guiné-Bissau	12
2. Receitas Fiscais e Rendimento Per Capita	14
3. Receitas Fiscais	15
4. Receitas Fiscais e Crescimento Acumulado do PIB	15
5. Comparação Entre Países do Desempenho das Receitas Fiscais da Guiné-Bissau, 2012–15	16

## TABELAS

1. Assistência Técnica do FMI na Administração Fiscal _____	13
2. Taxas de Impostos nos Países da UEMOA (2015–16) _____	16

## GESTÃO DA DESPESA PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU \_\_\_\_\_ 22

A. Antecedentes _____	22
B. Tendências na Despesa Pública e Comparações Entre Países _____	22
C. Eficiência das Despesas Públicas com a Educação e a Saúde _____	26
D. Fortalecimento da Gestão Financeira Pública _____	29
E. Conclusão _____	30

## FIGURAS

1. Despesa Pública da Guiné-Bissau numa Perspetiva Transnacional _____	23
2. Despesa Pública e Classificação Económica _____	24
3. Tendências e Composição da Despesa Pública (percentagem do PIB) _____	25
4. Tendências e Composição das Atuais Despesas (percentagem do PIB) _____	26
5. Despesas Públicas com a Educação e Resultados na Guiné-Bissau e Países Comparáveis, 2010–14 _____	27
6. Despesas com a Saúde e Resultados na Guiné-Bissau e Países Comparadores, 2010–14 _____	28

## IMPACTO DA ESTRUTURA ECONÓMICA E POLÍTICA NA INCIDÊNCIA E DISTRIBUIÇÃO DA POBREZA \_\_\_\_\_ 31

A. Antecedentes _____	31
B. Resultados do Inquérito Ligeiro para Avaliação da Pobreza (ILAP 2010) _____	34
C. Pobreza sob Políticas e Estruturas Alternativas _____	34
D. Conclusão _____	38
Referências _____	39

## DIVERSIFICAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU \_\_\_\_\_ 40

A. Factos Estilizados _____	40
B. Porquê Diversificar _____	43
C. A Combinação de Políticas _____	43
D. Estudos de Caso _____	47
E. Considerações de Políticas para a Guiné-Bissau _____	50
Referências _____	52

## CAIXAS

1. Medidas de Diversificação _____	42
2. O Que Funciona — Estratégia de Diversificação nas Maurícias e no Burkina Faso _____	48

## FIGURAS

1. Composição das Exportações e Parceiros Comerciais, 2010–17 _____	40
2. Contribuições Reais para o PIB por Setor e por Quota Setorial Real _____	41

3. Índice de Diversificação _____	41
4. Índice de Diversificação nos Grupos de Países _____	41
5. Diversificação das Exportações por País _____	41
6. Complexidade das Exportações e PIB Per Capita, 2015 _____	42
7. Guiné-Bissau _____	47
8. Maurícias _____	49
9. Burkina Faso _____	50

## TABELA

1. Mapa de Ocorrências: Principais 50 Indicadores e o seu Nível de Importância _____	46
--	----

## EVOLUÇÃO RECENTE DO CRÉDITO E OBSTÁCULOS AO APROFUNDAMENTO

<b>FINANCEIRO</b> _____	<b>54</b>
A. Antecedentes _____	54
B. Desenvolvimentos de Crédito Recentes _____	55
C. Obstáculos ao Aprofundamento Financeiro _____	56
D. Políticas para Promoção do Aprofundamento Financeiro _____	59
Referências _____	61

## FIGURAS

1. Crédito Bancário e Rácio EMP _____	55
2. Crédito por Principal Setor _____	55
3. Crédito Bancário ao Setor Privado _____	56
4. Rácio Crédito ao Setor Privado/PIB, Estados Frágeis da ASS, Final de 2016 _____	56
5. Índice de Desenvolvimento Financeiro _____	57
6. Estrutura da Maturidade dos Empréstimos e Depósitos _____	57
7. Estimativas da Economia Informal na África Subsariana _____	58

## A ECONOMIA DO CAJU E O DESENVOLVIMENTO DA CAMPANHA DE 2017<sup>1</sup>

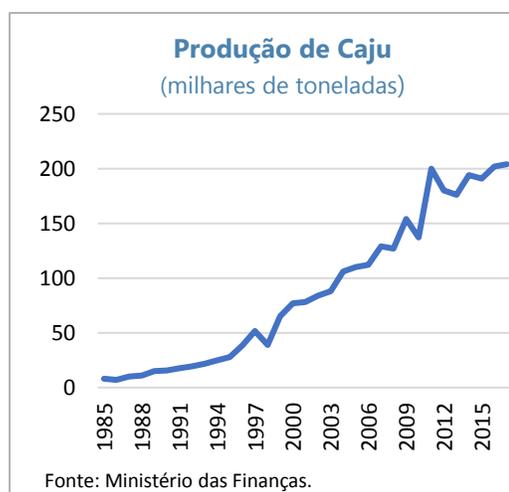
**1. A produção de caju é um pilar da economia da Guiné-Bissau e a sua fonte dominante de receitas de exportação.** Estima-se que pelo menos metade de todos os agregados familiares está engajada na produção, comercialização ou exportação de castanhas de caju.<sup>2</sup> A atividade tem um mínimo de quatro impactos macroeconómicos: primeiro, injeta liquidez nos produtores; segundo, afeta o nível dos preços devido à elevada propensão dos produtores para consumir; terceiro, é o principal fornecedor de divisas estrangeiras através das exportações; e quarto, é uma importante fonte de receitas fiscais. O grosso do caju é exportado na sua forma bruta, principalmente para a Índia onde é processado antes da venda final no mercado global. A produção do caju atualmente representa cerca de 10 por cento do PIB e as vendas de caju são responsáveis por quase 90 por cento do total das exportações. Ademais, os impostos e taxas específicos do caju geram diretamente cerca de 10 por cento das receitas públicas, sem contar com os proveitos relacionados com o caju em sede dos impostos sobre o rendimento das sociedades e outros impostos gerais, em montantes que não são prontamente quantificáveis mas é provável que sejam substanciais.

**2. Não obstante a racionalização das modalidades de comercialização ao longo dos anos, a produção de caju continua sujeita a uma significativa intervenção governamental.**

Tradicionalmente, os interesses instituídos permearam as políticas públicas, tendo havido uma falta de transparência na emissão de licenças e autorizações, utilizada em alguns casos para bloquear a concorrência. O setor continua também sujeito a uma tributação considerável. Os impostos e taxas específicos do caju incluem: imposto de exportação de 6 por cento; contribuição industrial de 3 por cento; contribuição rural de FCFA 15 por kg; imposto de vendas de 5 por cento sobre serviços associados à atividade; contribuição para a Agência Nacional de Caju (ANCA) de FCFA 5 por kg; licença de exportação do Ministério do Comércio; licença fitossanitária; uso de encargos portuários; e impostos de selo sobre as licenças.

### A. A Consolidação da Economia do Caju

**3. A produção de caju começou a crescer durante a década de 1980, e a produção anual subiu ao longo dos anos até chegar às atuais cerca de 200 mil toneladas.** O cajueiro é originário do norte do Brasil e foi introduzido pelos portugueses durante



<sup>1</sup>Este capítulo foi preparado por Oscar Melhado.

<sup>2</sup>Ver, por exemplo, o Inquérito às Famílias de 2010 (ILAP II).

o período colonial, mas a produção foi inexpressiva até à independência do país, em 1973. Nos primeiros anos pós-independência, as políticas agrícolas concentraram-se em alcançar a autossuficiência em termos de produção alimentar. A economia foi planeada centralmente e o governo apoiou a produção alimentar através de serviços geridos de extensão, construção de instalações de armazenamento e a introdução de novas variedades de sementes. A expansão da produção de caju que começou na década de 1980 foi facilitada por alterações nas modalidades de comercialização, que permitiram aumentos dos preços no produtor e alargaram o papel do setor privado na intermediação e nas exportações.

**4. Durante meados da década de 1980, o governo revogou muitas medidas de controlo económico, alargando o espaço para o setor privado.** Liberalizou os preços no produtor, ajustou a taxa de câmbio e transformou as empresas nacionais de logística e armazenamento. Estas medidas tinham por objetivo lidar com o ritmo lento do crescimento económico e as atividades crescentes de contrabando e paralelas. Em resposta, os preços no produtor do caju, palmiste, arroz e amendoins aumentaram em cerca de 65 por cento, e as exportações agrícolas duplicaram em menos de um ano.

**5. Desde o início, as plantações de caju estavam espalhadas entre os pequenos agricultores.**<sup>3</sup> A rápida expansão dos cajueiros foi facilitada pelas condições naturais propícias, incluindo a riqueza do solo e a boa pluviosidade. Além disso, o cajueiro não precisa de grandes investimentos, manutenção e tecnologia, e era assim uma boa escolha para os agricultores do país, que tradicionalmente têm baixas qualificações, possuem escasso capital e são avessos a riscos. Considerando o aumento dos preços e a agricultura relativamente pouco exigente do caju, os agricultores têm expandido as áreas cultivadas. O crescimento da produção tem sido relativamente estável e, até mesmo em anos de condições climáticas desfavoráveis, as quedas na produção não foram dramáticas.

## B. A Estrutura da Economia do Caju

**6. A produção do caju está organizada em três camadas distintas.** A base consiste no vasto número de pequenos agricultores familiares que cultivam e colhem a castanha de caju. A maioria destes agricultores possui e herdou terreno através de tradições étnicas, nas quais o chefe da comunidade tem a autoridade consuetudinária de atribuir terrenos.<sup>4</sup> A camada seguinte abrange uma série de intermediários, que compram aos produtores e vendem aos exportadores. Somente em alguns casos é que os intermediários também exportam, e apenas uma pequena parte do produto é processada domesticamente. A camada final é constituída por um pequeno número de exportadores, sendo que três empresas da Índia dominam mais de 80 por cento do mercado.

**7. Os intermediários incluem grupos diferentes a operar ao longo de linhas de nacionalidade.** Os cidadãos da Guiné-Bissau são o grupo mais diversificado, e variam desde uma

<sup>3</sup> A dimensão média das plantações por proprietário é de entre 1½ a 2 hectares.

<sup>4</sup> Segundo a Lei de Terras, as terras pertencem ao país e só podem ser fornecidas em concessão a entes privados durante 50 anos.

série de pequenos intermediários independentes até comerciantes de grande dimensão com laços aos exportadores. Em anos recentes, os intermediários da Mauritânia tornaram-se predominantes. Estima-se que cerca de 4.000 de mauritanos estabeleceram-se na Guiné-Bissau para fins comerciais e outros 3.000 a 4.000 mauritanos vão e vêm durante a estação do caju. Os mauritanos operam com francos CFA em espécie trazidos do estrangeiro, sendo que apenas os maiores intermediários ou exportadores usam o sistema bancário para transações. Os mauritanos possuem um forte conhecimento no campo e dirigem-se a locais remotos para negociar com os produtores. Outros comerciantes que operam ao longo de linhas de nacionalidade são os senegaleses, guineenses da Guiné-Conacri, libaneses e, mais recentemente, os chineses. A concorrência entre intermediários é intensa.

**8. A produção e comercialização do caju segue um ciclo anual.** As plantações são limpas e preparadas durante outubro a janeiro; as árvores ficam em flor de janeiro a finais de abril, dependendo da região; os comerciantes começam a abordar os produtores em janeiro e oferecem-lhes créditos em dinheiro ou permutas para produção futura; a campanha começa em março com o anúncio do preço de referência no produtor oficial, que é o preço mínimo que os produtores devem receber;<sup>5</sup> o período de colheita é de janeiro a julho; e a exportação começa em maio e pode continuar até setembro. Durante a colheita, os agricultores esperam que o caju caia da árvore e a castanha de caju é então separada manualmente.<sup>6</sup>

**9. As modalidades de venda variam.** Os comerciantes podem comprar diretamente na plantação ou os produtores podem-se organizar ao nível comunitário para vender. Os produtores com capacidade de armazenamento podem decidir manter o produto para obterem preços mais elevados posteriormente. Porém, de uma maneira geral, os produtores não são bem organizados e uma falta de capacidade de armazenamento limita a sua posição de negociação. A transação entre produtores e comerciantes precisa de respeitar o preço mínimo de referência anunciado pelo governo e deve ser efetuada após o início oficial da campanha do caju. Contudo, tem sido comum os comerciantes oferecerem crédito pré-campanha aos produtores, em dinheiro ou permuta.<sup>7</sup> Ultimamente, por causa dos preços no produtor elevados, o mercado está-se a tornar mais líquido e a permuta tornou-se menos comum.

**10. Muitas transações são informais e o papel do sistema bancário é limitado.** Os produtores não precisam de muito dinheiro para preparar os cajueiros. Além disso, a colheita normalmente será efetuada pela família alargada, com várias modalidades de remuneração não monetária. Por exemplo, os trabalhadores podem receber o caju, que é utilizado para preparar um vinho tradicional ou, em alternativa, uma quantidade de castanhas de caju. Os agricultores não têm acesso a crédito exceto através de permuta avançada ou outras negociações com os intermediários.

---

<sup>5</sup> Este é um preço indicativo visto que o governo não tem qualquer capacidade de o garantir. Contudo, em anos recentes, os produtores receberam no mínimo esse preço.

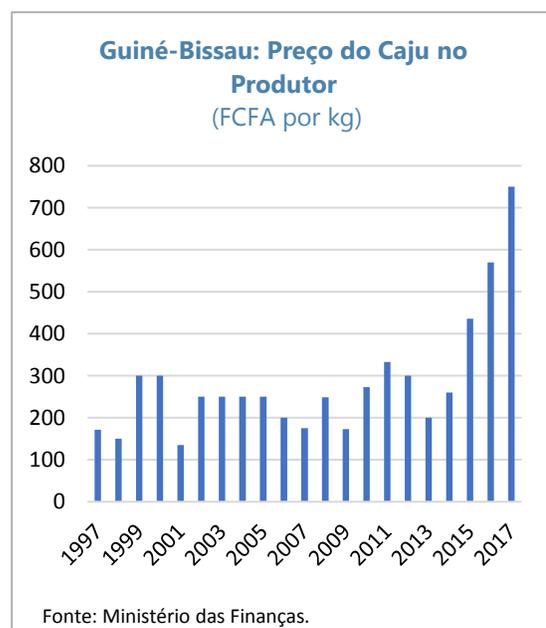
<sup>6</sup> A separação da castanha de caju enquanto ainda está na árvore baixa a sua qualidade.

<sup>7</sup> O arroz tem sido o produto tradicional de permuta, refletindo a natureza de subsistência da economia agrícola. Uma saca de caju tinha o equivalente na permuta em sacas de arroz. Outros produtos de permuta podiam ser artigos de casa e eletrodomésticos.

Mesmo entre os intermediários, apenas os operadores de maior dimensão usam o sistema bancário e quando o fazem é principalmente para transferências de dinheiro e não para crédito. Alguns dos comerciantes nacionais de maior dimensão têm linhas de crédito junto de bancos comerciais mas o volume de tal financiamento desceu após uma série de incumprimentos em 2012–13.<sup>8</sup>

**11. Três preços domésticos são relevantes.** Primeiro, o preço recebido pelos produtores, que está sujeito ao preço de referência no produtor oficial. Segundo, o preço recebido pelos intermediários dos exportadores. Terceiro, o preço que os exportadores recebem, depois de pagar o imposto de exportação baseado num preço de referência de exportação definido pelo governo. Os preços e a distribuição das rendas dependem do grau de concorrência e capacidade de negociação de cada grupo.

**12. Os preços têm vindo a aumentar acentuadamente ao longo dos últimos anos.** A procura do caju tem vindo a aumentar fortemente, com a entrada da China no mercado consumidor e o aumento da procura nos Estados Unidos e na União Europeia. A Guiné-Bissau é uma seguidora de preços nos mercados internacionais. Embora se esteja a tornar num exportador de caju cada vez mais importante em termos de quantidade e qualidade, com uma quota global do mercado de cerca de 2 por cento, o país não tem a escala para afetar os preços internacionais. Além disso, ao passo que a maioria do mercado internacional é para o caroço que se obtém após a remoção da amêndoa do caju da sua casca, a Côte d'Ivoire e a Guiné-Bissau exportam principalmente a castanha de caju não processada.



### C. A Campanha do Caju de 2017

**13. A campanha deste ano começou de maneira hesitante com expectativas de baixo nível de produção e preços elevados.** No início da estação, a expectativa era que a produção permaneceria fraca ou ligeiramente mais baixa considerando que nem a chuva nem a floração foram tão abundantes como no ano anterior. Os produtos estavam a esperar preços elevados com base na tendência recente. Eles negociaram melhor qualquer pré-financiamento junto dos intermediários e, de uma maneira geral, estavam relutantes em vender antecipadamente uma parte elevada da sua colheita futura. As notícias de preços internacionais elevados espalharam-se no início do ano, liderados pela competição entre a Índia e o Vietname pelo mercado da África Ocidental, o que aumentou os preços ainda mais. O preço no produtor garantido na Côte d'Ivoire, que é utilizado como referência para os desenvolvimentos da comercialização na Guiné-Bissau porque o

<sup>8</sup> Os maiores empréstimos mal parados no sistema bancário provêm do grupo nacional engajado nas atividades de comercialização e exportação.

seu mercado abre um mês antes, foram fixados em FCAF 440 por quilograma, um aumento de 26 por cento em relação a 2016. Ademais, os produtores da Côte d'Ivoire rapidamente relataram preços que alcançaram níveis superiores a FCAF 800 por quilograma.

**14. A abertura da campanha esteve rodeada por um elevado grau de incerteza devido às políticas que bloqueiam a entrada no mercado de alguns intermediários e exportadores.** Um projeto de lei preparado pelo Ministério do Comércio teria proibido os intermediários estrangeiros de comprarem diretamente aos produtores. Isto teria reduzido significativamente a concorrência e o mais provável é que tivesse baixado os preços no produtor. Além disso, a emissão de licenças, títulos fitossanitários e outras autorizações não foi transparente e foi utilizada em alguns casos para evitar a concorrência.<sup>9</sup>

**15. O governo anunciou um preço de referência de FCFA 500 por kg na abertura da campanha a 31 de março de 2017, o dobro do preço do ano anterior.** A execução das transações foi inicialmente lenta. Foram disparados sinais de alarme por relatos de contrabando de caju para o Senegal e Gâmbia a preços de FCFA 1.000 por kg ou superior. O Presidente da República interveio interrompendo temporariamente a campanha e esclarecendo que a iniciativa proposta de excluir os intermediários estrangeiros não era uma política oficial. As reações do mercado foram favoráveis e os preços no produtor subiram nos dias seguintes para níveis superiores a FCFA 1,000 por kg em alguns casos. As exportações dispararam e tinham, em meados de agosto, alcançado níveis de cerca de 155.000 toneladas.

**16. No final, tanto a produção como os preços foram melhores do que o esperado.** Estima-se que os preços no produtor foram, em média, de FCFA 750–850 por kg, um aumento de FCFA 450 por kg em 2016. Além disso, é provável que o total das exportações seja de aproximadamente 175.000 toneladas, o que, após ter em conta os efeitos do contrabando, seria provavelmente próximo do nível de 2016. Contribuiu para isso o facto de os produtores, talvez em decorrência dos elevados preços no produtor, terem cuidado bem das suas plantações, compensando parcialmente as condições climáticas menos favoráveis. A infraestrutura da logística que apoia o mercado melhorou também substancialmente, graças à construção de uma nova estrada até ao porto bem como a construção de capacidade de armazenamento adicional pelos exportadores.<sup>10</sup>

**17. Os principais beneficiários da campanha de caju deste ano foram os agricultores e os inúmeros agregados familiares pobres que dependem da produção de caju.**<sup>11</sup> Os produtores pareceram estar mais informados dos desenvolvimentos dos mercados e foram capazes de negociar melhor do que em anos anteriores. Adicionalmente, a procura elevada e o aumento da comercialização do mercado significou que foram pagos principalmente em dinheiro, e não em

---

<sup>9</sup> Alguns exportadores entrevistados para esta nota relataram a compra de licenças por preços muito superiores ao montante definido oficialmente.

<sup>10</sup> Foram construídos pelo menos 30 novos armazéns, principalmente na região de Antula.

<sup>11</sup> Os resultados de um inquérito do Programa Alimentar Mundial (PAM) revelam que a insegurança alimentar diminuiu de 29,2 por cento em dezembro de 2016 para 15,5 por cento em maio de 2017.

permuta por arroz com termos de troca inferiores como ocorreu frequentemente no passado. Por outro lado, os intermediários mantiveram margens mais ou menos semelhantes às do ano passado, de cerca de FCFA 200 por kg. O preço recebido pelos exportadores na altura da entrega e carga do produto no porto com todos os direitos pagos foi em média de cerca de FCFA 1.350 por kg.

**18. O desempenho dos exportadores foi irregular, tendo os três principais exportadores indianos consolidado a sua quota do mercado.** Os exportadores beneficiaram da melhoria da infraestrutura de transporte e armazenamento. Simultaneamente, alguns exportadores viram uma redução das margens de lucro, o que é parcialmente explicado pelo facto de terem assinado contratos com base na presunção de preços no produtor próximos do preço de referência oficial de FCFA 500 por kg e não terem previsto o aumento acentuado posterior. Esses exportadores não tinham na altura todo o produto em armazém e tiveram de comprar a preços mais elevados para cumprirem os contratos. As poucas unidades de processamento também não tiveram bons resultados por causa do aumento acentuado nos custos dos fatores resultantes dos preços no produtor mais elevados.

#### **D. Questões Relativas à Política do Caju a Curto Prazo**

**19. O início hesitante da campanha do caju de 2017 realça a importância de políticas estáveis para o setor do caju.** O caju é a coluna vertebral da economia e um quadro de política claro e transparente é necessário para maximizar o bem-estar social da atividade. Para ser eficaz, um tal quadro teria de abranger o seguinte: i) permitir às forças do mercado operar, sob regras claras e com o governo a evitar intervenções a favor de interesses instituídos; e ii) remover obstáculos à produção e adição de valor, simplificando procedimentos administrativos, racionalizando a miríade de direitos e taxas, e melhorando a infraestrutura e fornecimento de serviços públicos, designadamente o fornecimento de eletricidade.

## Referências

Banco Mundial, Guinea Bissau. A Fresh Start. Chapter 8: “Cashew Moving Up the Value Chain”; Country Economic Memorandum. 12 de Janeiro de 2015.

Hanush, M. “Guinea Bissau and the Cashew Economy”. MFM Practice Notes. Banco Mundial, Janeiro de 2016, Número 11.

Veyrune, R. “Cashew Nuts in Guinea Bissau”, Guinea Bissau: Selected Issues. IMF Country Report, No. 06/313, Agosto de 2016.

# MOBILIZAÇÃO DE RECEITAS FISCAIS NA GUINÉ-BISSAU<sup>1</sup>

*Este capítulo avalia o desempenho das receitas fiscais na Guiné-Bissau e discute os desafios com que o país se depara em termos de mobilização de receitas. Examina também a composição e magnitude das receitas fiscais na Guiné-Bissau em comparação com os seus pares, e destaca exemplos de países que melhoraram com êxito as receitas fiscais. A análise revela que, não obstante o facto de as receitas fiscais da Guiné-Bissau terem melhorado no decurso da última década, continuam ainda aquém das de países comparáveis e do necessário para um crescimento e desenvolvimento sustentáveis. Particularmente, existe um âmbito considerável para aumentar as receitas fiscais através de melhorias administrativas e reformas das políticas fiscais.*

## A. Antecedentes e Tendências Recentes

**1. Melhorar a mobilização das receitas é um desafio chave em termos de desenvolvimento para a Guiné-Bissau.** Tal como é o caso de outros estados frágeis,<sup>2</sup> a melhoria do desempenho das receitas fiscais na Guiné-Bissau é essencial para criar um espaço fiscal para infraestruturas prioritárias e despesas sociais. A construção da capacidade contributiva é também importante por causa da redução substancial dos apoios de doadores que o país sofreu em anos recentes. Além dos benefícios fiscais diretos, um aumento sustentado e consistente das receitas pode também contribuir para a estabilidade social em países saídos de conflitos, como a Guiné-Bissau, e ajudar o país a sair da sua situação de fragilidade (IMF, 2017a). De um modo mais geral, a literatura sugere um "ponto de viragem" de aproximadamente 12,75 por cento do PIB, além do qual as receitas fiscais permitem uma aceleração significativa do crescimento económico (Gaspar et. al., 2016).

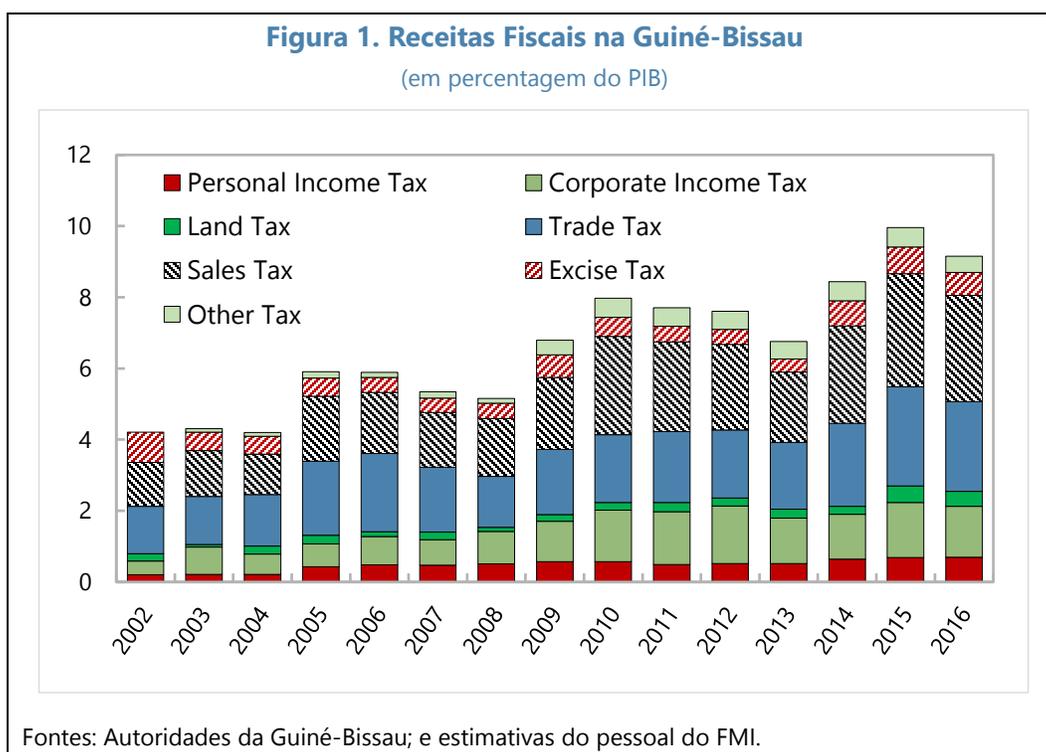
**2. O desempenho das receitas fiscais da Guiné-Bissau melhorou no decurso da última década, mas continua muito abaixo do potencial.** O rácio receitas fiscais/PIB aumentou de 4,2 por cento em 2002 para um pico de 10,1 por cento em 2015 (Figura 1), e desceu para 9,2 por cento em 2016, sendo muito do declínio explicado pelas receitas extraordinárias em 2015. Entre 2002 e 2016, o imposto de vendas, responsável pela maior parcela das receitas fiscais, aumentou substancialmente em 1,8 pontos percentuais do PIB. Houve também aumentos significativos do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) (1,1 por cento do PIB) e do imposto sobre vendas (1,2 por cento do PIB) durante o período. O imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRPS) teve um modesto aumento de 0,5 por cento do PIB. Em contrapartida, houve um declínio das receitas do imposto especial de consumo de 0,2 por cento do PIB. Contudo, mesmo com o aumento geral, estima-se que o desempenho fiscal da Guiné-Bissau continua muito abaixo da sua capacidade contributiva. Os resultados de uma análise econométrica indicam que o potencial

<sup>1</sup> Preparado por Keyra Primus. Agradecemos os comentários úteis feitos por Jiro Honda e Zayda Manatta. Philippe Wingender facilitou o acesso à base de dados de Gaspar et al. (2016).

<sup>2</sup> Trinta e nove países estão classificados como estando em situações frágeis segundo o FMI (2017a).

fiscal da Guiné-Bissau é de cerca de 21 por cento do PIB, implicando um âmbito significativo para melhorar as receitas fiscais (ver FMI 2015, Caixa 3).

**3. O aumento do rácio receitas fiscais/PIB ao longo da última década deveu-se principalmente ao fortalecimento da administração tributária, visto que não ocorreram quaisquer alterações significativas na política fiscal.** Porém, as autoridades implementaram uma série de reformas administrativas nas administrações fiscal e aduaneira durante 2011–17, com assistência técnica (AT) do FMI e outros parceiros de desenvolvimento. A Tabela 1 resume as medidas chave que ajudaram a melhorar a capacidade administrativa na cobrança de receitas internas.



**4. Este capítulo examina a experiência da Guiné-Bissau na mobilização das receitas fiscais e fornece uma comparação com os pares do país.** O resto deste capítulo está organizado da seguinte maneira. A Secção B enuncia os desafios da Guiné-Bissau em termos de melhoria da cobrança de impostos. A Secção C fornece uma análise da composição e magnitude das receitas fiscais em comparação com outros países, e discute experiências bem-sucedidas entre países em termos de mobilização das receitas fiscais. A Secção D fornece sugestões para melhorar o desempenho fiscal do país, e a secção final apresenta a conclusão.

## B. Desafios na Mobilização de Receitas

**5. Durante muitos anos não foram efetuadas quaisquer alterações substanciais da política fiscal.** O sistema fiscal da Guiné-Bissau baseia-se ainda, na sua maioria, no sistema colonial criado no início da década de 1960 (Governo da Guiné-Bissau, 2015). Existem duas principais fases

da reforma fiscal. A primeira fase ocorreu na década de 1980, quando o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRPS) foi revisto; e a segunda fase ocorreu na década de 1990, quando os impostos gerais de vendas e de serviços e o imposto especial de consumo foram introduzidos. Subsequentemente, foram efetuadas algumas alterações aos vários impostos através das leis do orçamento do Estado e leis individuais. Entretanto, desde a década de 1990, foram efetuadas poucas alterações à estrutura do sistema fiscal.

**Tabela 1. Assistência Técnica do FMI na Administração Fiscal**

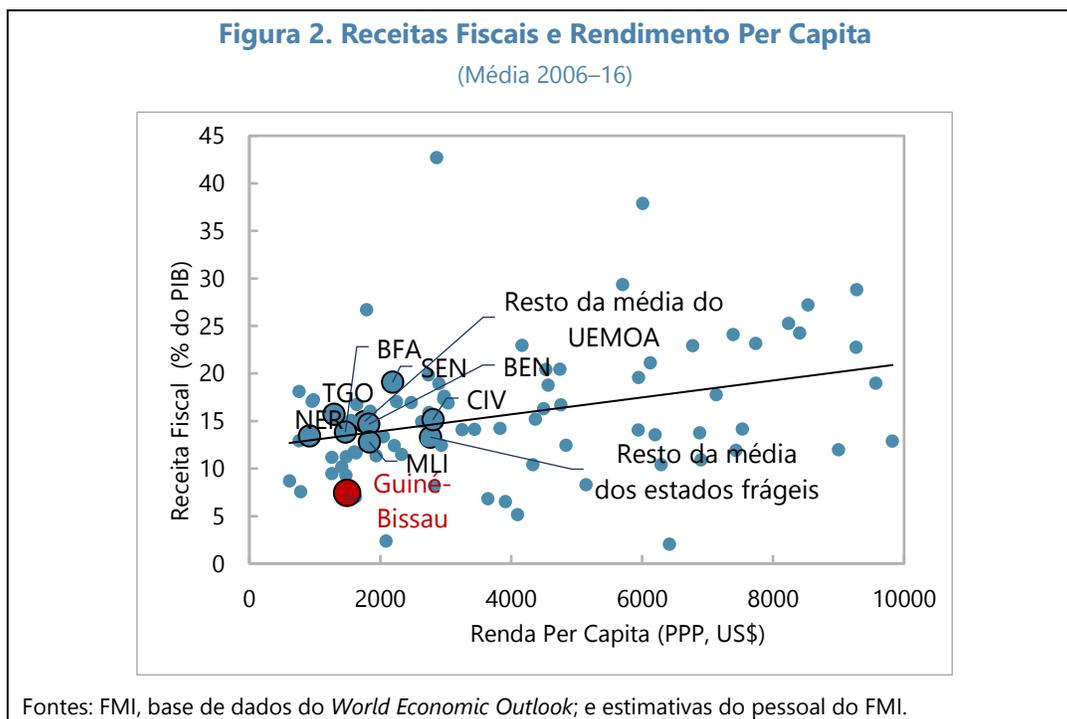
<b>Medidas</b>	<b>Descrição da Implementação</b>
Reorganizar a direção de impostos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A direção de impostos foi organizada ao longo de linhas funcionais.</li> <li>• Os contribuintes foram segmentados pela sua relevância e os riscos que apresentam para os objetivos da administração fiscal.</li> </ul>
Melhorar a capacidade contributiva da Direção-Geral de Contribuições e Impostos (DGCI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foi introduzido um novo quadro de funcionamento da DGCI e os serviços foram dinamizados.</li> <li>• A DGCI fortaleceu os seus procedimentos e processos centrais.</li> <li>• A administração fiscal contratou 94 empregados técnicos, seguindo um processo competitivo.</li> <li>• Foi implementado um módulo de registo automático do contribuinte, que resultou no aumento do número de contribuintes registados de 4.887 em 2014 para 12.413 em 2016.</li> <li>• Foi desenvolvido um modelo de fiscalização do cumprimento das obrigações tributárias, que reduziu consideravelmente a possibilidade do pessoal ignorar de maneira ilegal penalizações e juros sobre pagamentos tardios.</li> </ul>
Melhorar o registo dos contribuintes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foi desenvolvido um sistema de TI para registo dos contribuintes; porém, o seu uso continua limitado a algumas repartições devido à ausência de infraestrutura de TI na maioria das repartições.</li> <li>• A estrutura dos Números de Identificação Fiscal (NIF) foi revista de acordo com as melhores práticas.</li> <li>• A atribuição dos NIF à maioria dos contribuintes conhecidos foi concluída; e a Autoridade Aduaneira e o Departamento do Registo Comercial usam os NIF.</li> </ul>
Desenvolver um plano estratégico para a reforma das receitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foi desenvolvido um plano estratégico revisto de reforma das receitas para 2017–20, o qual foi aprovado pelo Governo.</li> <li>• Foram desenvolvidos planos operacionais em linha com o plano estratégico. Foram designados gestores de projeto para cada uma das ações, e um modelo de monitorização foi definido.</li> </ul>
Melhorar a cobrança de direitos e impostos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foi implementado um posto intra-comercial em Safim para reconciliar os dados das mercadorias das faturas com o conteúdo real da carga.</li> <li>• O software de gestão fiscal (SYDONIA++) foi alargado para um importante posto fronteiriço.</li> </ul>
Fonte: FMI.	

**6. Existem vários desafios no que diz respeito à melhoria da eficácia e eficiência da cobrança de impostos na Guiné-Bissau.** Os principais impedimentos incluem: i) instabilidade política e fraca capacidade institucional; ii) generosas isenções fiscais — estimou-se que as isenções fiscais e aduaneiras somavam cerca de 2,7 por cento do PIB (FMI, 2011); iii) fraco cumprimento das obrigações tributárias — as obrigações fiscais totalizaram aproximadamente 1,4 por cento do PIB em 2016 (FMI, 2017c); e iv) ineficiências das administrações tributária e aduaneira — resultando de uma fraca declaração, registo e alocação de pessoal nas repartições fiscais e aduaneiras.

## C. Análise

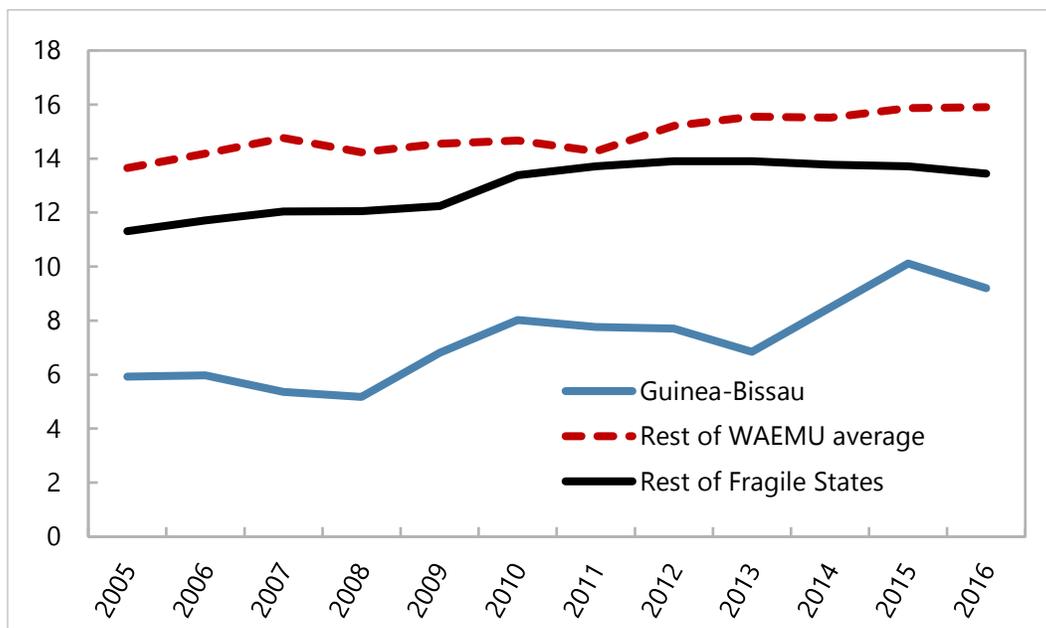
### Comparação Entre Países

**7. A cobrança de impostos na Guiné-Bissau fica aquém da dos países comparáveis e abaixo do "ponto de viragem".** O rácio receitas fiscais/PIB na Guiné-Bissau encontra-se abaixo do nível de países com um PIB per capita semelhante (Figura 2). Além disso, não obstante o facto de o valor ter subido ao longo dos anos, em 2016 o rácio receitas fiscais/PIB permaneceu abaixo das médias de outros países da União Económica e Monetária Oeste Africana (UEMOA) e estados frágeis em 6,7 e 4,2 pontos percentuais, respetivamente (Figura 3). Particularmente, a Guiné-Bissau permaneceu abaixo do "ponto de viragem" de 12,75 por cento do PIB, identificado por Gaspar et al. (2016), ao passo que a média da UEMOA tem estado consistentemente acima desse limiar. Não obstante o facto de o desempenho do crescimento da Guiné-Bissau ultimamente tem sido forte, a relação entre o crescimento e o nível das receitas fiscais nos diferentes países determinado por Gaspar et al. (Figura 4) sugere que o aumento das receitas fiscais em 3-4 pontos percentuais do PIB, o necessário para alcançar o ponto de viragem, poderia facilitar uma aceleração do crescimento económico.



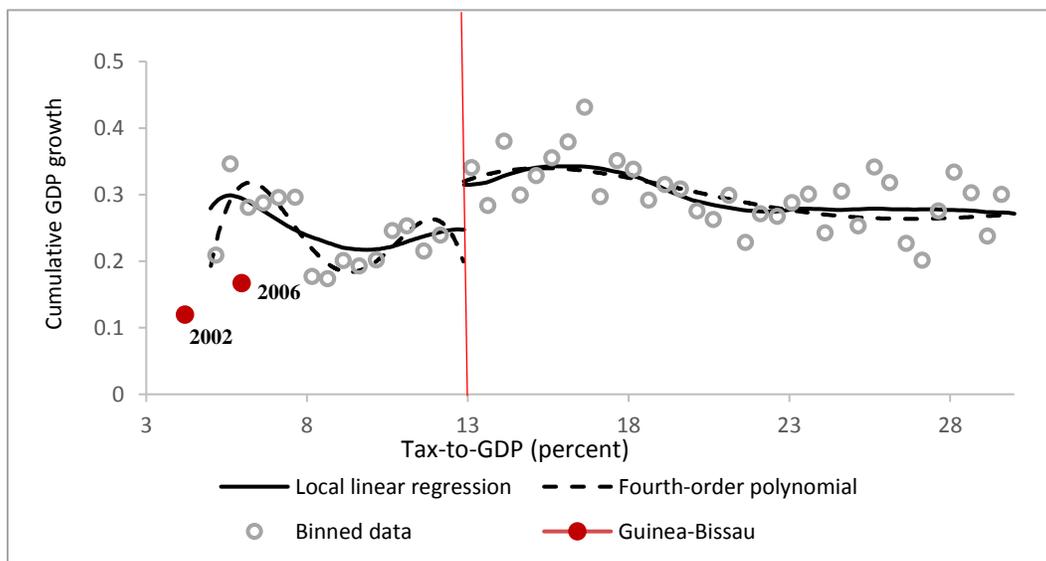
**Figura 3. Receitas Fiscais**

(em percentagem do PIB)



Fontes: FMI, base de dados do *World Economic Outlook*; e estimativas do pessoal do FMI.

**Figura 4. Receitas Fiscais e Crescimento Acumulado do PIB**

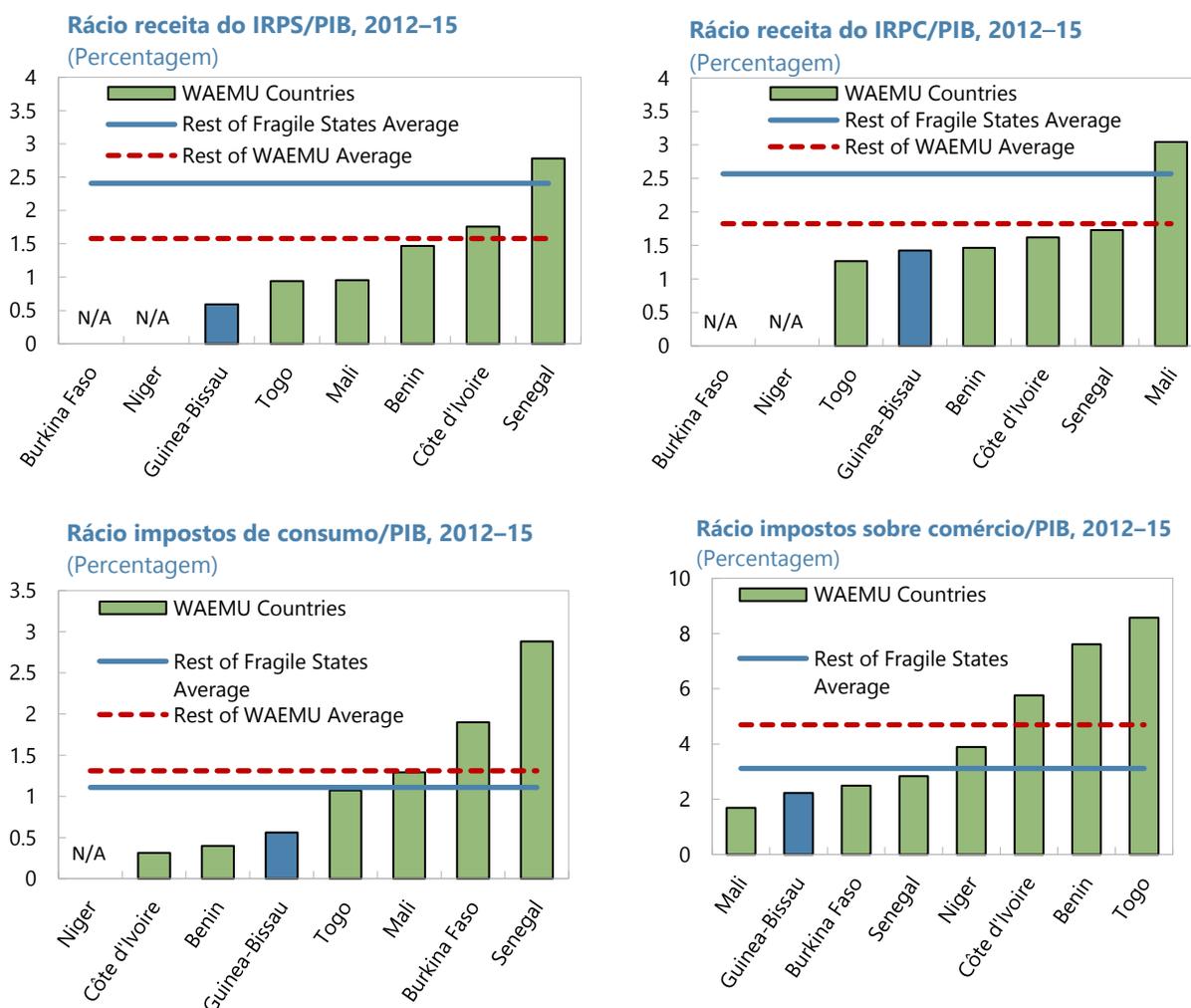


Nota: O gráfico apresenta a combinação do crescimento acumulado do PIB ao longo de 10 anos e os rácios receitas fiscais/PIB médios de 139 países durante 1965–2011, agrupados em incrementos de crescimento de 0,5 pontos percentuais. Para a Guiné-Bissau, o rácio receitas fiscais/PIB e o crescimento acumulado do PIB são apresentados para períodos de 10 anos em 2002 e 2006, respetivamente.

Fontes: Gaspar et al. (2016) e estimativas do pessoal do FMI.

**8. Os rácios fiscais da Guiné-Bissau estão aquém dos rácios médios dos seus pares em todas as principais subcategorias (Figura 5).** Durante 2012–15, o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRPS) como uma parcela do PIB foi de 0,6 por cento na Guiné-Bissau, em comparação com 1,6 por cento e 2,4 por cento nos demais países da UEMOA e estados frágeis, respetivamente. Para o mesmo período, o imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) na Guiné-Bissau totalizou 1,4 por cento do PIB, em comparação com 1,8 por cento e 2,6 por cento nos demais países da UEMOA e estados frágeis, respetivamente. As receitas do imposto especial de consumo na Guiné-Bissau foram também inferiores à media dos demais países da UEMOA e estados frágeis, em cerca de 0,8 por cento do PIB e 0,5 por cento do PIB, respetivamente. Por último, os impostos do comércio internacional — não obstante o facto de incluírem receitas consideráveis de impostos de exportação do caju — totalizaram 2,2 por cento do PIB na Guiné-Bissau em comparação com 3,8 por cento nos demais países da UEMOA e 3,5 por cento nos estados frágeis.

**Figura 5. Comparação Transnacional do Desempenho das Receitas Fiscais da Guiné-Bissau, 2012–15**



Fontes: FMI, base de dados *World Revenue Longitudinal*; *World Economic Outlook*; e estimativas do pessoal do FMI.

**9. De uma maneira geral, as taxas dos impostos na Guiné-Bissau estão entre as mais baixas da região (Tabela 2).** A taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRPS) na Guiné-Bissau é a mais baixa da UEMOA e, caso único, abaixo da taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC). A taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) da Guiné-Bissau é mais comparável às taxas prevalecentes nos demais países da UEMOA mas inferior à média. As taxas do imposto especial de consumo sobre bebidas não alcoólicas e cerveja estão em linha com as dos demais países da UEMOA mas o imposto especial de consumo sobre cigarros é o mais baixo na região da UEMOA.

<b>Tabela 2. Taxas de Impostos nos Países da UEMOA (2015–16)</b>					
	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas	Impostos Especiais de Consumo		
			Bebidas Não Alcoólicas	Cerveja	Cigarros
Benim	30%	30%	5%,7%,10%	20%	40% + 5%
Burkina Faso	27%	28%	10%	25%	30%-40%
Côte d'Ivoire	60%	25%	12%	15%	35% + 7%
<b>Guiné-Bissau</b>	<b>12%</b>	<b>25%</b>	<b>10%</b>	<b>25%</b>	<b>25%</b>
Mali	37%	30%	12%	50%	32%
Níger	35%	30%	10%,15%	45%	45%
Senegal	40%	30%	3%,5%	40%+1500,5000 CFAF	45%
Togo	35%	29%	2%,5%,10%	15%	45%

Nota: As taxas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRPS) referem-se ao escalão mais elevado de rendimento.  
Fonte: Departamento de Finanças Públicas (Divisão de Política Tributária), FMI.

### **Experiências Nacionais na Mobilização das Receitas Fiscais**

**10. Vários estados frágeis e países de baixos rendimentos (PBR) aumentaram significativamente a cobrança das receitas fiscais.** Um artigo elaborado por Akitoby et al. (a publicar) destacou os esforços de mobilização bem-sucedidos nos PBR e mercados emergentes. Um dos critérios utilizados no artigo de Akitoby et al. para identificar grandes aumentos das receitas fiscais são situações nas quais um país aumentou o seu rácio receitas fiscais/PIB num mínimo de 1,5 por cento num período de três anos. Com base neste critério, a Guiné-Bissau foi identificada como um caso de sucesso durante o período de 2008–10.<sup>3</sup> Porém, este aumento não foi sustentado visto que as receitas como uma parcela do PIB diminuíram em 2011–13. O artigo de Akitoby et al. revelou que vários estados frágeis e PBR tiveram aumentos sustentados dos seus rácios receitas

<sup>3</sup> O aumento das receitas fiscais na Guiné-Bissau durante 2008–10 deveu-se principalmente à melhoria da administração tributária, controlos mais apertados na alfândega e uma atividade económica robusta.

fiscais/PIB, mesmo em circunstâncias económicas e políticas voláteis. A questão central que se coloca é *como* é que estes países conseguiram manter os seus ganhos sustentados das receitas.

**11. A Guiné-Bissau dependeu principalmente da administração tributária para melhorar as receitas fiscais, ao passo que os demais países usaram uma combinação de medidas da administração tributária e de política fiscal.** O artigo de Akitoby et al. revelou que as medidas da administração tributária desempenharam um papel central no aumento das receitas fiscais nos estados frágeis quando acompanhadas pela reforma da política fiscal. Particularmente, os estados frágeis com rácios receitas fiscais/PIB elevados, como as Comores, a Guiné, a Libéria e o Tuvalu, fomentaram a cobrança de impostos com uma combinação de várias medidas da administração tributária e de reforma da política fiscal. As medidas realizadas incluíram o aumento das taxas do IVA, aumento dos impostos especiais de consumo, redução das isenções, a fiscalização do cumprimento das obrigações tributárias, a recuperação de impostos atrasados e a informatização das administrações tributária e aduaneira. A Caixa 1 discute as medidas implementadas em dois países semelhantes à Guiné-Bissau: a Libéria (um estado frágil e PBR) e o Burkina Faso (um PBR na região da UEMOA).

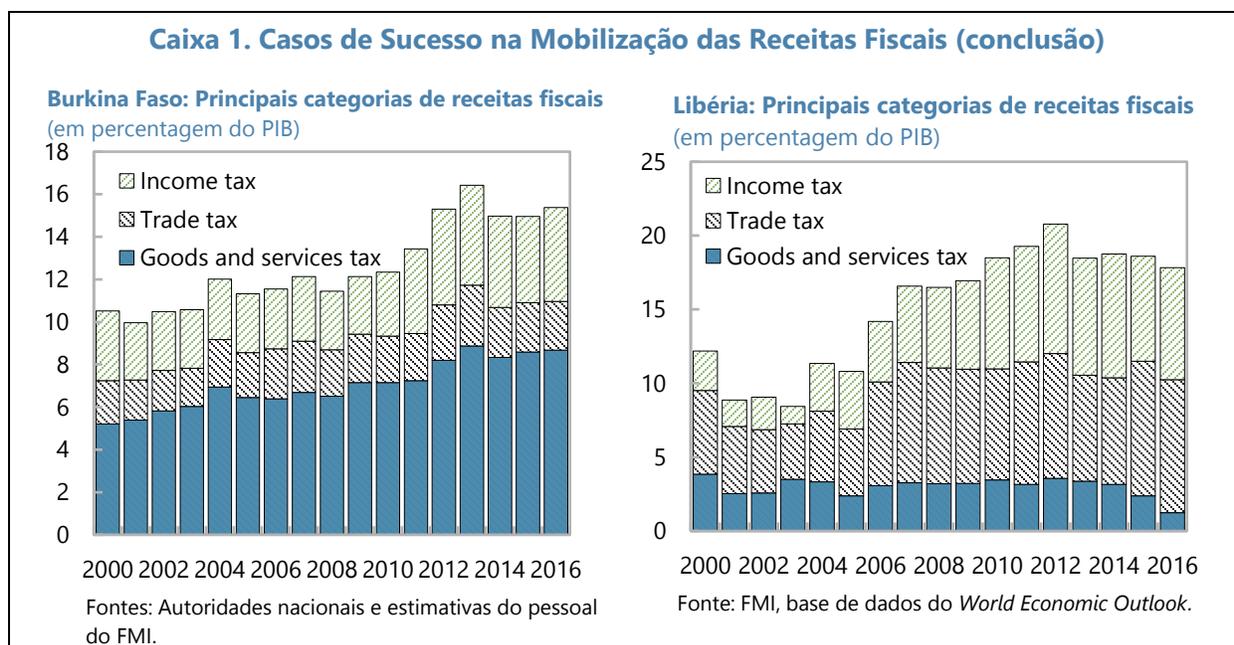
### Caixa 1. Casos de Sucesso na Mobilização das Receitas Fiscais

#### ***Burkina Faso, 2008–13***

O rácio receitas fiscais/PIB aumentou 4,6 pontos percentuais entre 2008–13 na sequência da melhoria da administração tributária e de medidas de reforma fiscal. A administração tributária foi melhorada por esforços para modernizar a administração tributária, sensibilizar a importância do cumprimento das obrigações tributárias e combater a evasão fiscal e corrupção, bem como medidas para aumentar a apresentação de declarações por parte dos grandes contribuintes. As reformas da política fiscal incluíram o alargamento da cobertura do IVA e a alteração da taxa de royalties de uma taxa única de 3 por cento para uma escala móvel de 3–5 por cento dependendo dos preços globais.

#### ***Libéria, 2005–07; 2008–12***

Na Libéria, as receitas fiscais aumentaram 5,9 por cento do PIB durante 2005–07 e 4,4 por cento durante 2008–12. O aumento das receitas fiscais foi motivado principalmente pela melhoria das medidas das administrações tributária e aduaneira, bem como por medidas de política fiscal. As medidas da administração tributária incluíram o estabelecimento de um centro de serviços do contribuinte para melhorar o cumprimento, a informatização das administrações tributária e aduaneira, a realização de auditorias aos grandes contribuintes e o fortalecimento da unidade de grandes contribuintes. Adicionalmente, foram contratados peritos internacionais para trabalhar nas principais agências de receitas para ajudar a melhorar a capacidade. As reformas da política fiscal incluíram o aumento dos impostos especiais de consumo sobre bebidas alcoólicas, cigarros, uso de telemóveis, companhias aéreas e hotéis; a aplicação de impostos sobre bens e serviços ao valor unitário pago e a aplicação total de impostos sobre bens e serviços aos serviços de restauração.



## D. Como Pode a Guiné-Bissau Mobilizar Receitas Fiscais?

**12. A melhoria do desempenho fiscal exigirá a ultrapassagem de uma série de impedimentos.** Os fatores chave que afetam adversamente as receitas fiscais são uma fraca capacidade administrativa das repartições fiscais e aduaneiras, isenções fiscais generosas, obrigações fiscais onerosas e um fraco cumprimento das obrigações tributárias—particularmente entre os grandes contribuintes. Há também uma falta de equipamento básico para realizar as funções do trabalho central e pessoal com competências limitadas. A mobilização das receitas também foi afetada adversamente pela instabilidade política, que contribuiu para uma reforma limitada da política fiscal.

**13. As experiências de outros países sugerem que será importante para a Guiné-Bissau interligar as reformas da política fiscal e da administração tributária.** A delineação de uma estratégia de reforma que estabelece uma sequência devida das reformas, considerando a capacidade administrativa, pode ajudar à realização desta interligação. As medidas específicas de mobilização das receitas podem incluir:

### **Medidas a curto prazo:**

- *Melhorar o cumprimento*, fortalecendo o cumprimento, administrando auditorias e executando sanções por falta de declarações.
- *Racionalizar as isenções fiscais*, reduzindo as isenções fiscais.
- *Fortalecer as operações centrais nas administrações tributária e aduaneira*, melhorando o registo dos contribuintes, assegurando a declaração e pagamento atempados dos impostos, fortalecendo o controlo aduaneiro e controlando o reporte e obrigações de pagamento dos importadores e exportadores.

- *Alargar a base tributária*, combatendo a evasão fiscal, aumentando o número de contribuintes registados e localizando e reativando os contribuintes inativos.
- *Gerir os grandes contribuintes*, assegurando a declaração e reporte apropriados.
- *Rever os impostos especiais de consumo*, examinando se pode haver mérito na aplicação de impostos especiais de consumo sobre itens adicionais e ajustando as taxas para estarem mais próximas das aplicadas nos demais países da UEMOA.
- *Recuperar impostos atrasados*, intensificando o cumprimento de reivindicações existentes e desenvolvendo uma política para limitar, gerir, monitorizar e relatar rotineiramente impostos atrasados.
- *Construir uma capacidade administrativa e institucional*, fortalecendo as competências técnicas do pessoal nas repartições fiscais e aduaneiras, informatizando as administrações tributária e aduaneira para apoiar os pagamentos e declarações de impostos, e abordando as deficiências da infraestrutura de apoio.

#### **Medidas a longo prazo:**

- *Realizar a reforma da política fiscal*, na sequência de uma avaliação abrangente do sistema fiscal. Os objetivos podem incluir uma simplificação da estrutura fiscal, revisão da tributação das pequenas e médias empresas e estabelecimento de quadros fiscais para a extração de recursos naturais. Particular atenção teria de ser prestada à compatibilidade entre as taxas fiscais e os quadros prevalecentes nos demais países da UEMOA.

## **E. Conclusão**

**14. A análise revela que a Guiné-Bissau está atrás dos seus pares em termos de mobilização das receitas e que existe um âmbito considerável para aumentar as receitas fiscais.** As receitas fiscais na Guiné-Bissau encontram-se abaixo dos países comparáveis por causa de deficiências e fraquezas nas suas repartições fiscais e aduaneiras e reforma da política fiscal limitada ou ausente durante quase duas décadas. Na sequência da redução substancial dos apoios de doadores, o Governo da Guiné-Bissau depara-se com o desafio de melhorar acentuadamente o desempenho fiscal para apoiar o investimento e as despesas prioritárias, e colocar a cobrança de impostos mais em linha com a dos países comparáveis. Não obstante o facto de a Guiné-Bissau ser um estado frágil, com circunstâncias económicas e políticas voláteis, as experiências de outros estados frágeis revelam que ainda assim é possível melhorar as receitas fiscais. A Guiné-Bissau deve ter por objetivo alcançar um rácio receitas fiscais/PIB de um mínimo de 15 por cento. Este é o nível que o Departamento de Finanças Públicas do FMI considera normalmente o mínimo apropriado. As experiências de outros países que aumentaram com êxito as receitas sugerem que a Guiné-Bissau poderia levar 5–10 anos para alcançar este objetivo. Ainda assim, necessitaria de melhorias firmes e constantes na administração tributária a par da reforma da política fiscal.

## Referências

- Akitoby, Bernardin, Anja Baum, Clay Hackney, Olamide Harrison, Keyra Primus e Veronique Salins (a publicar), "Cross-Country Experiences with Large Tax Revenue Mobilization", IMF Working Paper.
- Fundo Monetário Internacional (2017a), "Building Fiscal Capacity in Fragile Space", IMF Policy Paper, Fundo Monetário Internacional.
- Fundo Monetário Internacional (2017b), "Customs Administration: Assessment of the 2016 Mission Recommendations and Preparation of a Procedural Guide", Relatório de assistência técnica do FMI, Serge Vera e Victor Varela.
- Fundo Monetário Internacional (2017c) "Risk Management for Voluntary Compliance with Tax Obligations", Relatório de assistência técnica do FMI. Zayda Manatta, Carlos Roberto Occaso e Iagaro Jung Martins.
- Fundo Monetário Internacional (2015), Guinea-Bissau: 2015 Article IV Consultation and Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility, IMF Country Report, No. 15/194.
- Fundo Monetário Internacional (2011), "Guinea-Bissau: Back-to-Office Report on Tax Policy and Administration", Fundo Monetário Internacional.
- Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo e Philippe Wingender (2016), "Tax Capacity and Growth: Is there a Tipping Point?", IMF Working Paper No. 16/234, Fundo Monetário Internacional.
- Governo da Guiné-Bissau (2017), "Brief Overview of the Main Taxes Collected by the DGCI", Ministério da Economia e Finanças.
- Governo da Guiné-Bissau (2015), "Guinea-Bissau: Diagnostic Assessment of the Tax System and Work Plan for Reform".

# GESTÃO DA DESPESA PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU<sup>1</sup>

## A. Antecedentes

**1. A Guiné-Bissau é um país frágil com grandes necessidades de desenvolvimento, baixas receitas públicas e capacidade administrativa limitada.** A instabilidade política crónica levou a mudanças frequentes nos postos de liderança, elevada rotatividade do pessoal e atrasos no estabelecimento de um quadro jurídico e regulamentar adequado para a gestão das finanças públicas. A capacidade técnica do serviço público e os recursos e tecnologia à sua disposição são escassos. De acordo com a Avaliação das Políticas e Instituições Nacionais (CPIA) do Banco Mundial de 2016, tanto a qualidade da administração pública como a transparência e responsabilidade do setor público encontram-se abaixo da média regional.<sup>2</sup> As receitas públicas, embora em crescimento, são baixas e limitam a margem para aumentos significativos das despesas.

**2. Este capítulo avalia as características da despesa pública da Guiné-Bissau e pretende identificar maneiras para melhorar a eficiência dos gastos.** Tendo em conta as restrições ao nível das despesas, será necessário torná-las mais eficientes para cumprir os objetivos de desenvolvimento do país. O capítulo documenta os níveis e aparente eficiência das despesas da administração pública na Guiné-Bissau, concentrando-se na educação e saúde. As despesas públicas são baixas em comparação com o resto dos países da União Económica e Monetária Oeste Africana (UEMOA), a média para países de baixo rendimento (PBR) e a média para estados frágeis.<sup>3</sup> Adicionalmente, o capítulo destaca as principais fraquezas da Gestão das Finanças Públicas (GFP) e tenta identificar áreas onde as melhorias da GFP poderiam originar uma melhor priorização dos recursos e uma entrega de serviços mais eficazes.

## B. Tendências na Despesa Pública e Comparações Entre Países

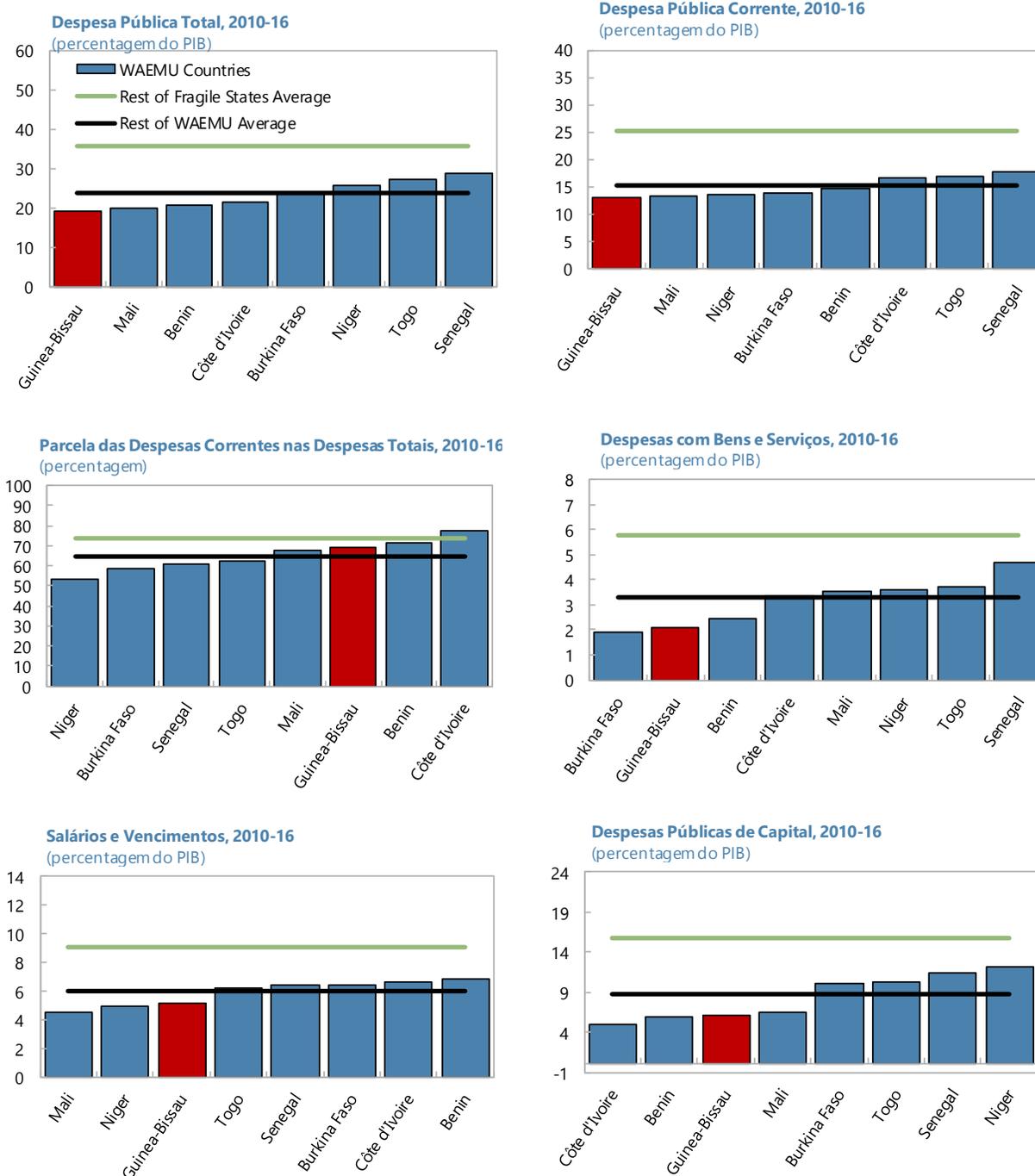
**3. As despesas públicas são mais baixas na Guiné-Bissau do que em países comparáveis.** Em relação à dimensão da sua economia, a Guiné-Bissau teve em 2010-2016 o nível de despesas públicas mais baixo na UEMOA, tendo as despesas públicas médias se situado nos 19,3 por cento do PIB, cerca de 4 pontos percentuais abaixo da média da UEMOA. A diferença com outros estados frágeis era ainda maior.

<sup>1</sup> Preparado por Elena Arjona Pérez.

<sup>2</sup> O indicador CPIA de 2016 da Guiné-Bissau relativo à Qualidade da Administração Pública foi de 2,5 em 6. O indicador relativo à Transparência, Responsabilidade e Corrupção no Setor Público foi de 2 em 6. Os valores médios do resto da região da UEMOA foram de 3,1 para ambos os indicadores.

<sup>3</sup> O FMI define estados frágeis como tendo uma fraca capacidade institucional medida pela classificação CPIA (média de 3,2 ou inferior) e/ou experiência de conflitos (assinalado pela presença de uma operação de manutenção da paz ou de construção da paz no período de três anos mais recente). A lista atual de países é: Angola, Burundi, República Centro-Africana, Chade, Comores, Congo (República do), Congo RDC, Côte d'Ivoire, Eritreia, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Madagáscar, Malawi, Mali, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Sudão do Sul, Togo, Zimbábue, Quiribati, Ilhas Marshall, Micronésia, Mianmar, Nepal, Ilhas Salomão, Timor-Leste, Tuvalu, Bósnia e Herzegovina, Kosovo, Afeganistão, Iraque, Líbia, Somália, Sudão, Síria, Cisjordânia e Gaza, Iémen, e Haiti.

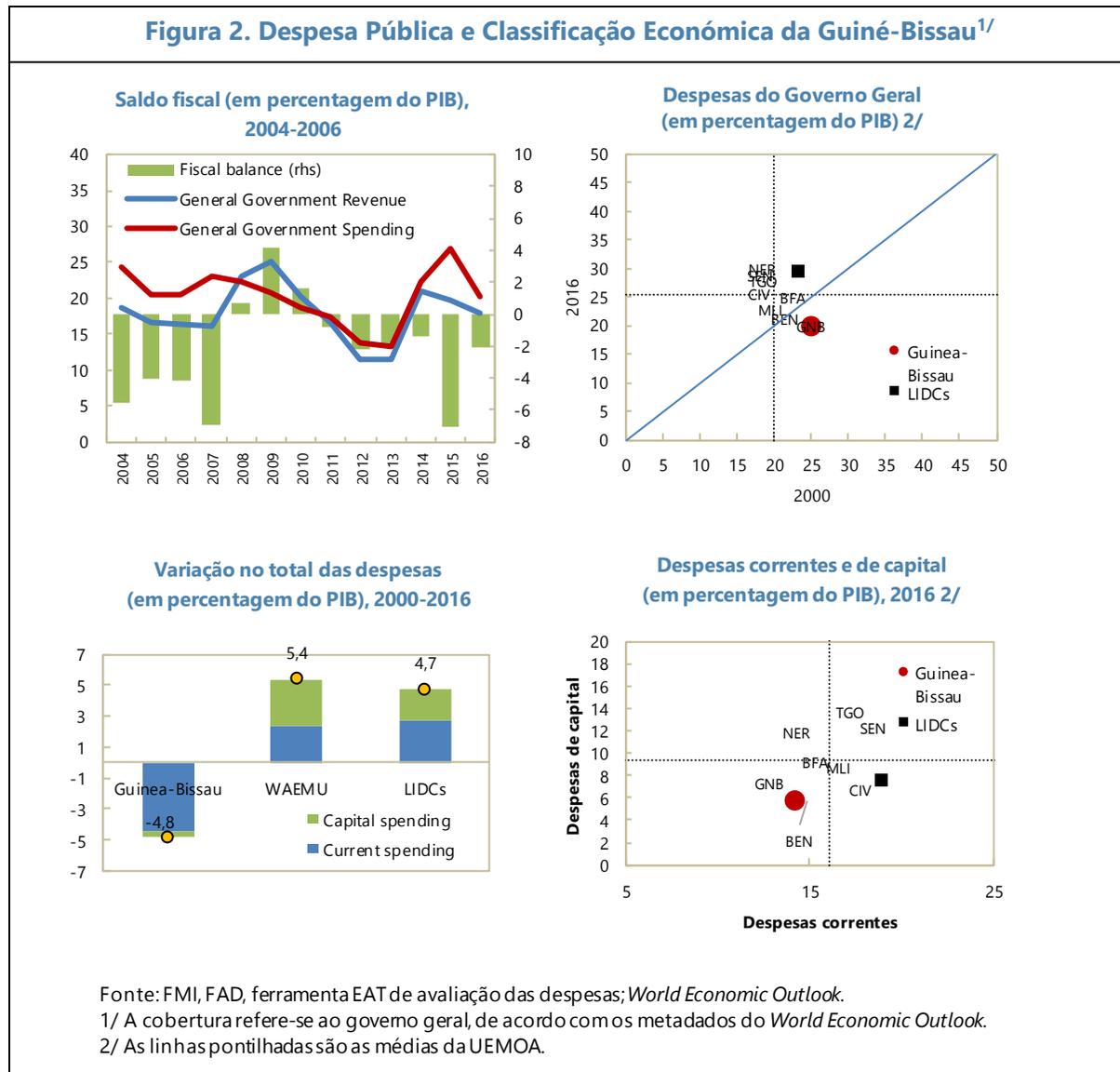
**Figura 1. Despesa Pública da Guiné-Bissau numa Perspetiva Transnacional**



Fonte: FMI, *World Economic Outlook*; e estimativas do pessoal

**4. As despesas públicas têm sido voláteis, mas têm vindo a diminuir desde 2000.** As despesas públicas desceram para um mínimo de apenas 13 por cento do PIB em 2012, altura em que um golpe de estado e uma queda dos preços do caju perturbaram a atividade económica, mas as despesas estavam também a descer antes disso. A recuperação económica, a maior arrecadação

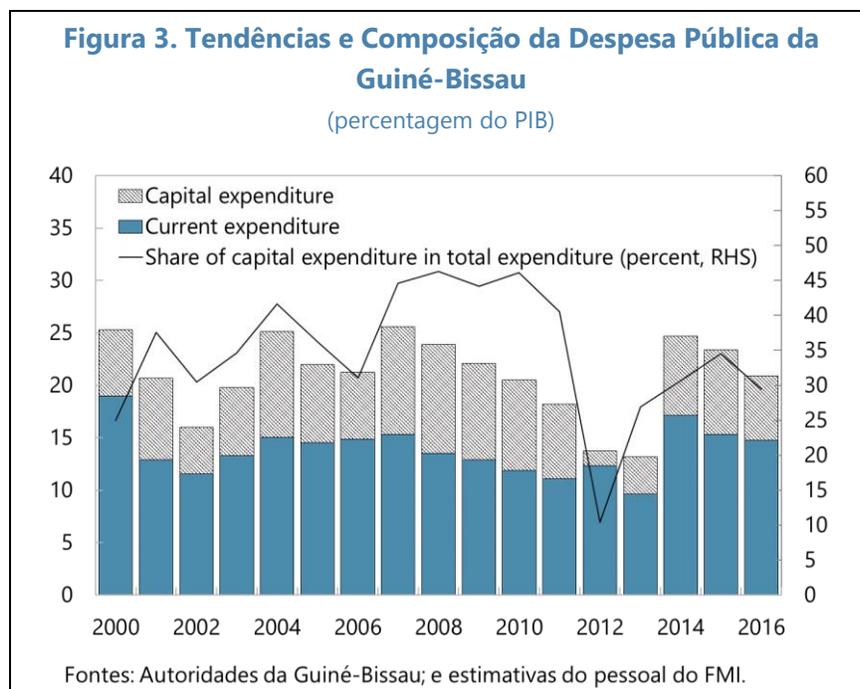
e o aumento do apoio de doadores contribuíram para uma recuperação subsequente. Não obstante, com os outros países da UEMOA a aumentarem as despesas públicas desde 2000, o rácio despesas/PIB na Guiné-Bissau permaneceu abaixo da média da UEMOA.



**5. As despesas de capital tenderam a absorver a maioria dos ajustes em períodos de escassa margem de manobra orçamental.** Depois do golpe militar e da suspensão do apoio orçamental, as despesas de investimento baixaram de um valor recorde de 46 por cento em 2010 para 10 por cento das despesas totais em 2012. Uma maior margem de manobra orçamental desde então permitiu o aumento da parcela do investimento para 29 por cento em 2016, mas o nível permaneceu 7 pontos percentuais do PIB abaixo da média da UEMOA.

**6. O investimento público depende grandemente de projetos com financiamento externo que usam os sistemas dos doadores para avaliação, gestão e reporte de dados.** O governo está

a envidar esforços para estabelecer prioridades para orientar as iniciativas dos doadores e consolidar os dados relativos aos desembolsos, mas tem encontrado dificuldades para monitorizar a execução dos projetos e planejar os custos associados de manutenção futura, frequentemente suportados pelo Estado. O investimento financiado internamente é responsável por apenas 5 por cento das despesas de capital totais e é dedicado sobretudo ao financiamento de contrapartida de projetos com financiamento externo. A execução desses projetos é também constrangida por uma programação anual e mensal inadequada dos recursos e das despesas, e historicamente tem havido uma tendência para redirecionar o financiamento para as despesas correntes.

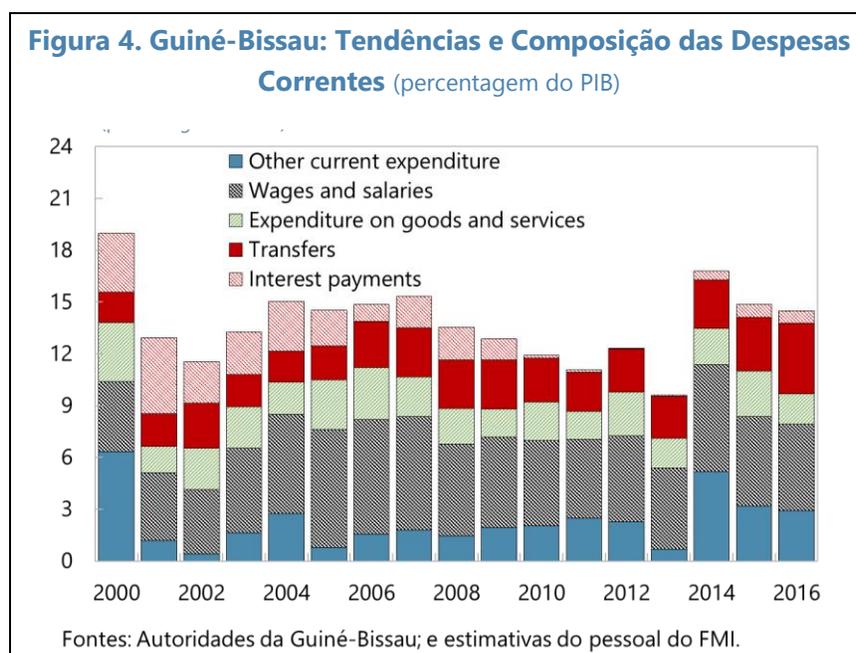


**7. Nas despesas correntes, foram envidados esforços para racionalizar a massa salarial do setor público, mas as transferências têm aumentado.** A parcela dos salários e vencimentos nas despesas correntes é relativamente elevada (34 por cento em 2016). A massa salarial tem vindo a diminuir desde 2005, embora isso possa refletir em parte o facto de alguns custos com o pessoal terem sido cada vez mais registados como outras despesas. Atualmente, as transferências são o segundo maior componente das despesas correntes, sendo que os valores de 2016 foram inflacionados por reembolsos de dívidas de empresas públicas incluídos nesta categoria.

**8. Os pagamentos de juros ressurgiram.** Depois de o país ter alcançado o ponto de conclusão da Iniciativa HIPC em 2010, os pagamentos de juros ressurgiram em 2014 em virtude da acumulação de dívida para financiar os défices orçamentais. Contudo, em 2017, os encargos com juros sobre o stock global da dívida foram reduzidos através da eliminação de dívidas internas dispendiosas e da obtenção de condições mais favoráveis para os empréstimos.

**9. A categoria de "outras despesas" é relativamente alta (20 por cento das despesas correntes em 2016) o que revela fraquezas na contabilidade e no reporte de dados.** Esta

categoria abrange algumas despesas, como bónus e outros benefícios do pessoal, bem como compras de bens e serviços, que deveriam ter sido registadas noutras categorias. Seria necessário aumentar a desagregação dos dados atualmente disponibilizados pelo sistema de gestão financeira (SIGFIP) para melhor avaliar a composição desta categoria. Esforços para melhorar as funções de contabilidade e reporte de dados para cumprir as diretivas da UEMOA devem ajudar a aprimorar a classificação das despesas. O reforço das medidas de controlo interno pode evitar o uso excessivo do recurso a "outras despesas", muitas vezes associado a despesas não prioritárias.



## C. Eficiência das Despesas Públicas com a Educação e a Saúde

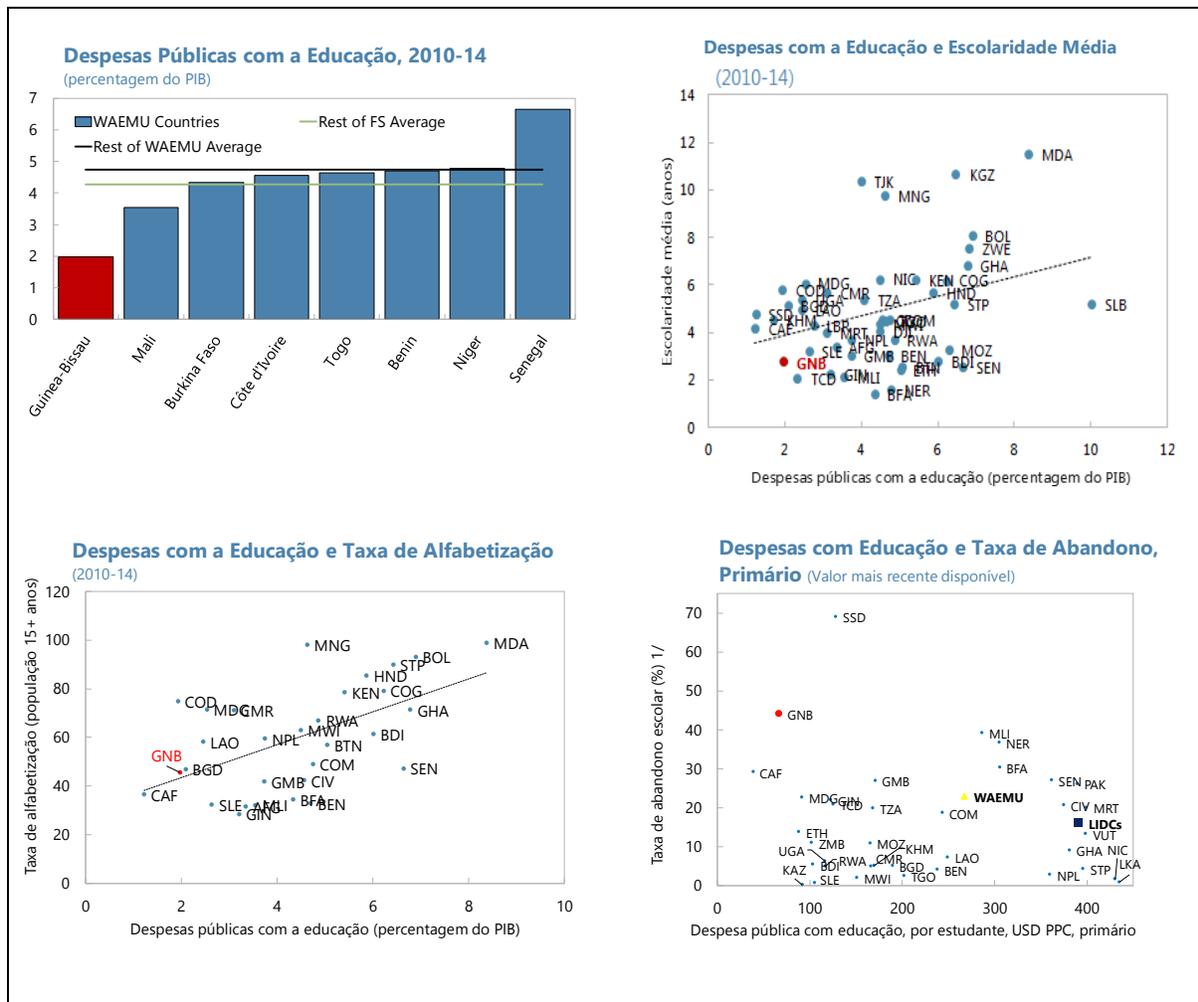
**10. As despesas sociais são baixas e os resultados são muitas vezes desanimadores.**

**11. Na educação, a Guiné-Bissau tem o nível mais baixo de despesas públicas na região da UEMOA.** As despesas com a educação representaram, em média, 2 por cento do PIB durante 2010–14, um valor muito abaixo da média regional (cerca de 5 por cento do PIB) e da média dos países frágeis (4,3 por cento do PIB). Em termos absolutos, a despesa pública por aluno do ensino primário na Guiné-Bissau era de USD 66 (PPC) em 2016, apenas cerca de um quarto da média da UEMOA, com base em dados do Banco Mundial. O baixo nível das despesas tem prejudicado a capacidade do país de fornecer uma infraestrutura escolar básica e reter professores qualificados.

**12. Os resultados da educação são fracos.** Dados de inquéritos nacionais e da UNESCO indicam que 44 por cento das crianças em idade do ensino primário não se encontram na escola, quase o dobro da média da UEMOA. Outros países com o mesmo nível limitado de despesas conseguem matricular mais crianças e reter alunos na escola durante um período mais longo. Simultaneamente, a Guiné-Bissau tem um melhor desempenho do que alguns países com despesas

superiores no que diz respeito à sua taxa de alfabetização geral, que é ligeiramente mais elevada do que o esperado tendo em conta o nível das despesas públicas com a educação.

**Figura 5. Despesas Públicas com a Educação e Resultados na Guiné-Bissau e Países Comparáveis, 2010–14**



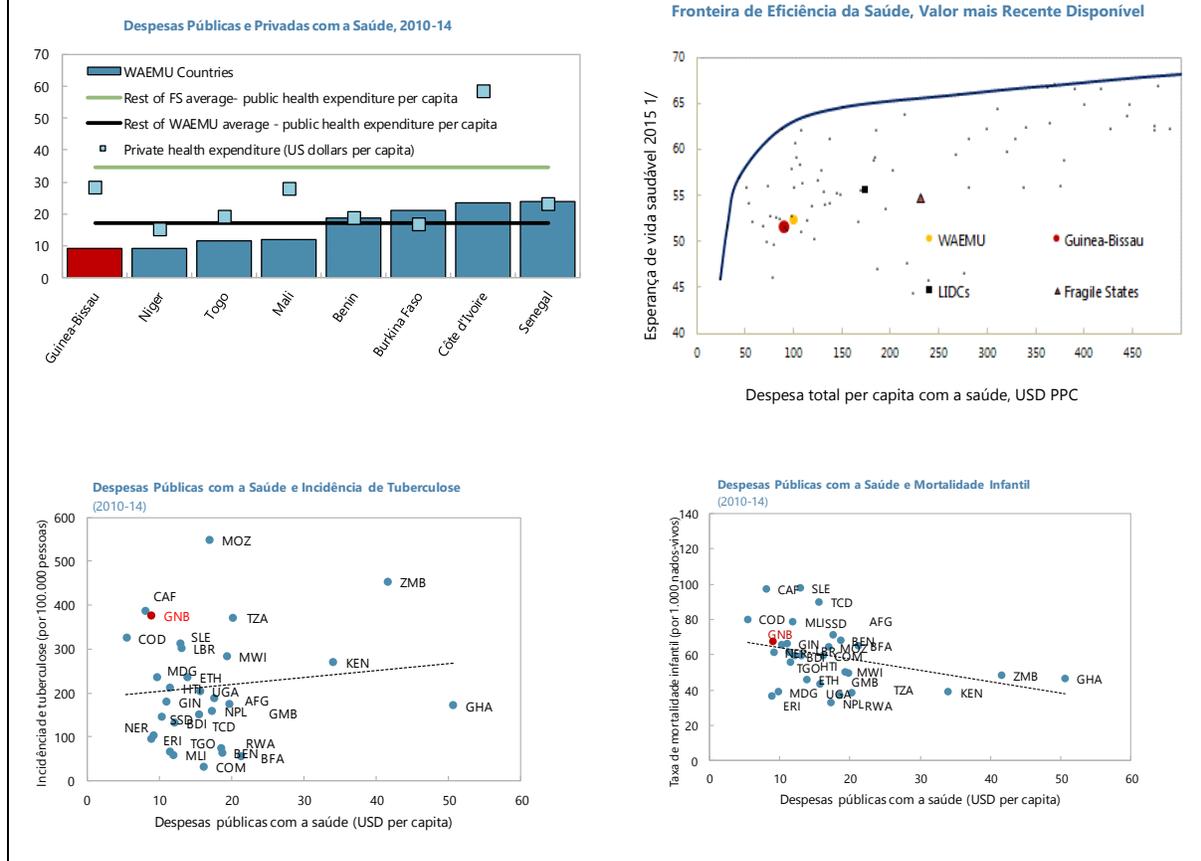
<sup>1/</sup> Taxa de crianças em idade do ensino primário fora da escola, ambos os sexos (percentagem).

Fontes: FMI, FAD ferramenta EAT de avaliação das despesas; *World Economic Outlook*; Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial; Instituto de Estatísticas da Unesco (UIS), Sistema de Informação da Gestão da Educação da Guiné-Bissau 2015; e estimativas do pessoal.

**13. As despesas públicas com a saúde são também inferiores à média da UEMOA e os resultados têm sido particularmente desanimadores.** Situando-se em cerca de USD 9 por pessoa por ano durante 2010–14, a despesa pública com a saúde na Guiné-Bissau era menos de metade da média da UEMOA. As despesas privadas com a saúde compensam a falta de recursos públicos, e as despesas totais com a saúde per capita na Guiné-Bissau são comparáveis à média regional. Porém, a Guiné-Bissau parece estar a alcançar resultados relativamente baixos por cada dólar gasto. Mesmo comparado com o baixo nível de despesas públicas, o país tem, entre outros aspetos, uma incidência relativamente elevada de tuberculose e de mortalidade infantil. A esperança de vida

ajustada por critério de saúde é de cerca de 52 anos na Guiné-Bissau, abaixo da maioria dos estados frágeis e países de baixo rendimento (PBR).

**Figura 6. Despesas com a Saúde e Resultados na Guiné-Bissau e Países Comparáveis, 2010-14**



<sup>1/</sup> A esperança de vida saudável (HALE) é uma medida da esperança de vida que aplica pesos de deficiência ou incapacidade a estados de saúde para calcular o número equivalente de anos de vida que se espera serem vividos em saúde completa.

Fontes: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial; e Organização Mundial da Saúde.

**14. A ausência de dados restringe a análise da eficiência das despesas públicas e dificulta as comparações internacionais.** A disponibilidade de dados socioeconómicos fiáveis relativos à Guiné-Bissau é muito inferior do que a de outros países em desenvolvimento.<sup>4</sup> O Instituto Nacional de Estatística (INE) e os ministérios setoriais têm pouca capacidade para realizar inquéritos e recolher de maneira consistente dados administrativos que cumprem as normas internacionais, nomeadamente, dados sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos fornecidos à população. A ausência de informação sólida é um obstáculo à análise da eficácia das despesas e, em

<sup>4</sup> Este capítulo não inclui uma avaliação da eficiência do investimento público devido à falta de dados fiáveis relativos à infraestrutura e fragmentação dos dados financeiros para os investimentos (financiados principalmente com financiamento externo).

última instância, à tomada de decisões adequadas relativas às políticas. O Banco Mundial, a ONU e outros doadores estão a fornecer assistência técnica para melhorar os sistemas de informação relacionados com a saúde e educação.

## D. Fortalecimento da Gestão Financeira Pública

**15. A diminuição das lacunas infraestruturais e sociais exige uma priorização e execução cuidadosas.** O sistema de gestão das finanças públicas (GFP) na Guiné-Bissau é fraco, conforme revelado por várias avaliações.<sup>5</sup> Têm havido tentativas para abordar as fraquezas persistentes nas funções de preparação, execução e emissão de relatórios relativamente ao orçamento durante 2007–10 e 2015, mas as reformas embrionárias foram anuladas durante períodos de instabilidade política e deterioração da governação.

**16. É necessário reforçar de maneira sustentável as funcionalidades básicas de todo o sistema de GFP, incluindo os ministérios setoriais,** para assegurar um controlo efetivo das receitas e despesas e um processo de execução orçamental que reflete as prioridades de políticas. Em 2017 foi observado um progresso notável, embora confinado principalmente ao Ministério das Finanças. A assistência técnica dos parceiros de desenvolvimento está direcionada para a construção de uma capacidade institucional e apoio à implementação das atuais reformas da GFP inspiradas pelas diretivas da UEMOA.

**17. A margem para usar o orçamento para orientar as decisões relativas às despesas é seriamente comprometida por fracos processos de preparação e execução orçamental.** Legalmente o governo ainda está a operar com base nas apropriações de 2015, visto que a Assembleia não se reuniu desde finais de 2015, e conseqüentemente nunca aprovou os orçamentos de 2016 e 2017. O processo de elaboração do orçamento está a ser melhorado através da preparação de um calendário e medidas para a melhor integração da perspectiva a médio prazo. Por exemplo, as autoridades estão a instituir uma política salarial para orientar os aumentos salariais do setor público.

**18. Um desafio urgente tem sido a melhoria do planeamento da execução orçamental anual.** O Ministério da Economia e Finanças e o Tesouro possuem uma capacidade limitada para prever os compromissos e necessidades de caixa e fornecer informação sobre a disponibilidade dos fundos às unidades encarregues do fornecimento de serviços. Em 2017, o Tesouro preparou projeções mensais do fluxo de caixa consistentes com o orçamento anual, ajudando a orientar a execução orçamental. Adicionalmente, as reconciliações bancárias são agora realizadas semanalmente.

**19. A execução orçamental melhorou com a introdução de reuniões do Comité de Tesouraria duas vezes por semana.** Este sistema de gestão de caixa melhorou também o controlo orçamental, com a eliminação das despesas não tituladas (DNTs). Contudo, num contexto de

<sup>5</sup> Avaliação PEFA de 2013 das despesas públicas e responsabilidade financeira, financiada pela UE e pelo Banco Mundial; avaliação PEMFAR de 2009 da gestão das despesas públicas e responsabilidade financeira, do Banco Mundial; e relatórios de assistência técnica do FMI.

disponibilidade limitada de recursos, a pressão para financiar as necessidades imediatas muitas vezes direciona a priorização das despesas.

**20. A qualidade dos dados financeiros restringe a análise da composição das despesas públicas.** A produção desde o início de 2017 de relatórios trimestrais de execução orçamental por ministérios, com detalhes relativos à classificação económica das despesas, constitui um importante êxito. O governo não tinha elaborado relatórios anuais relativos à execução em 2015 e 2016. Porém, a fiabilidade dos dados financeiros é comprometida por fraquezas significativas no processamento e registo das despesas no SIGFIP. Muitas vezes é preciso efetuar verificações da consistência usando dados do tesouro (relativos aos pagamentos de caixa). Além disso, a aplicação parcial da classificação funcional limita a margem da categorização das despesas de acordo com os propósitos e objetivos para os quais se destinam. O FMI e o Banco Mundial estão atualmente a colaborar com as autoridades no reforço do SIGFIP. Estão planeadas para 2018 uma avaliação PER das despesas públicas relativas à educação e saúde e uma avaliação PEMFAR da gestão das despesas públicas e responsabilidade financeira.

**21. As perspetivas de aumento da margem de manobra orçamental para investimento público financiado internamente sublinham a importância de planeamento, alocação e execução adequadas dos projetos.** Considerando o enorme fosso em termos de infraestruturas, existe margem para aumentar o nível e a eficiência do investimento. A orçamentação das despesas de capital e recorrentes são processos separados e atualmente não existem quaisquer diretrizes para a preparação de projetos de investimento público ou critérios estabelecidos para triagem e seleção de projetos. São igualmente necessários melhores processos para a execução e emissão de relatórios relativos às despesas de capital.

## E. Conclusão

**22. A Guiné-Bissau é um país frágil com necessidades consideráveis de desenvolvimento económico e social. Porém, o nível das despesas públicas nas áreas sociais é baixo.** Num contexto de instituições fracas e ausência de capacidades, as autoridades alcançaram recentemente algum progresso, designadamente na gestão da tesoureira e das dívidas. Se a mobilização das receitas o permitir, espera-se um aumento do investimento público financiado internamente, o que levantará desafios adicionais em termos da eficiência das despesas.

**23. Existe margem para melhorar a priorização e gestão das despesas públicas.** Seria necessário desenvolver um quadro de planeamento e execução que direcione de maneira eficaz as decisões anuais das despesas para o cumprimento dos objetivos da política social e de investimento a médio prazo. A assistência técnica dos parceiros de desenvolvimento pode ajudar a construir a capacidade institucional necessária, e as experiências de outros estados frágeis podem ajudar a informar a sequência das reformas.

**24. Melhorar a disponibilidade, cobertura e atualidade da informação sobre o desempenho setorial, bem como a qualidade dos relatórios financeiros, facilitaria a análise da eficácia das despesas públicas e contribuiria para melhorar a qualidade das despesas.**

# IMPACTO DA ESTRUTURA ECONÓMICA E POLÍTICA NA INCIDÊNCIA E DISTRIBUIÇÃO DA POBREZA<sup>1</sup>

*A instabilidade política e os conflitos atrasaram o crescimento económico inclusivo na Guiné-Bissau. Este capítulo analisa a incidência da pobreza em trajetórias de crescimento alternativas — o status quo versus uma trajetória de crescimento diversificada com menos dependência do caju — com base no mais recente inquérito ligeiro às famílias (ILAP-2010). Verificou-se que a diversificação resulta meramente de uma redistribuição do crescimento entre os setores ocupacionais que se traduz numa taxa de pobreza global ligeiramente superior, refletindo a atual concentração da pobreza em áreas rurais dependentes do caju. Com um dividendo de crescimento, uma trajetória de crescimento diversificado reduz a pobreza inequivocamente, com uma incidência mais baixa e uma distribuição mais igualitária. Os resultados salientam a importância das reformas para melhorar a produtividade agregada, bem como políticas setoriais para proteger os mais desfavorecidos nas áreas onde se encontram concentrados.*

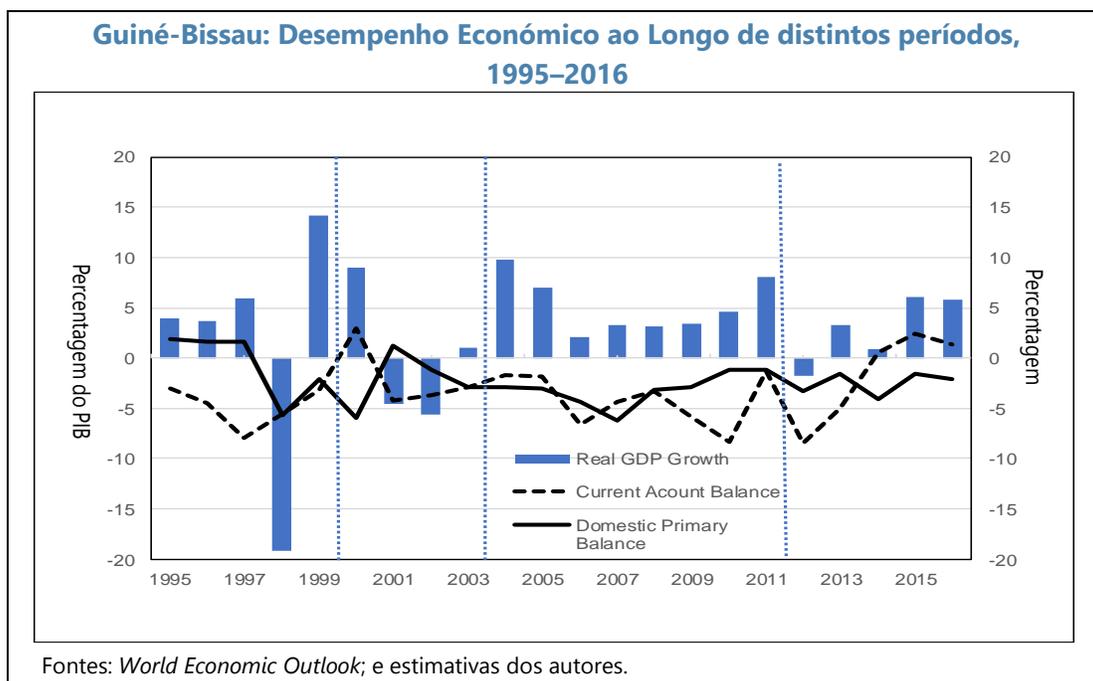
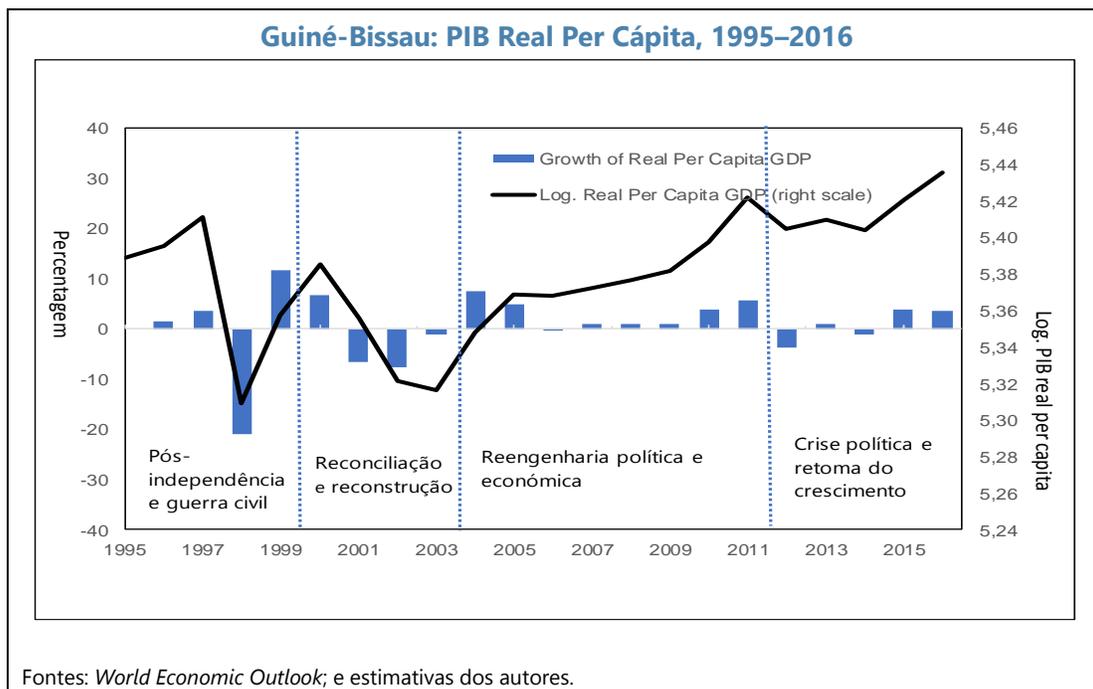
## A. Antecedentes

**1. A instabilidade política e os conflitos desde a independência afetaram adversamente o crescimento económico e a atenuação da pobreza na Guiné-Bissau.** Após a independência em 1974, momentos de tensão e instabilidade políticas, culminando na guerra civil de 1998–99, diluíram os ganhos alcançados durante os breves períodos de estabilidade. Os esforços de reconciliação e reestruturação nacionais no período imediatamente após a guerra civil (incluindo o Governo de Unidade Nacional, o Programa Nacional de Reconciliação e Reconstrução e as eleições de 1999) ajudaram a restaurar a paz, mas a estabilidade foi de curta duração, sendo interrompida por uma série de golpes de estado. Entre 1996 e 2003, o PIB per capita diminuiu numa média de 1,3 por cento por ano, a pobreza extrema foi em média de 53,9 por cento e a inflação 14,7 por cento por ano. Este foi um período de deterioração institucional, contração da atividade económica e quebra dos indicadores sociais.

**2. O período de 2004–11 testemunhou uma maior estabilidade e melhores resultados económicos, ainda que pontuado por intervenções militares.** O Plano de Emergência de Gestão Económica adotado pelo governo depois das eleições de 2004 impôs disciplina orçamental e originou a elaboração de Documento de Estratégia Nacional para Redução da Pobreza (DENARP) que destacou a necessidade de abordar a deterioração da qualidade de vida e o elevado nível de pobreza. Durante este período de reengenharia política e económica, o crescimento do PIB per capita real passou a ser positivo, com médias de pouco menos de 2 por cento por ano, e a inflação moderou para 3,2 por cento por ano. Este período de relativa estabilidade política e avanço económico terminou abruptamente com um golpe de estado em 2012.

<sup>1</sup> Preparado por Brais Álvarez Pereira (Assessor Macroeconómico, Direção Geral da Previsão e Estudos Económicos (DGPEE), Ministério de Economia e Finanças (MEF)), Totas João Correia (Diretor Geral DGPEEs, MEF), Francis Y. Kumah (FMI) e Bedanhoba Na Salú (Economista, DGPEE, MEF).

**3. O período desde 2012 testemunhou oscilações nos termos de troca do país, relacionadas com melhorias no crescimento e nos saldos externos.** A quebra dos preços do caju, aliada a perturbações económicas associadas com o golpe de estado, resultou em diminuições reais do PIB per capita de 1,3 por cento em média anual entre 2012 e 2014. As eleições e a restauração da ordem constitucional em 2014, a par da subida dos preços do caju e descida dos preços do petróleo, suportaram uma melhoria acentuada da conta corrente e um crescimento mais elevado.



#### 4. O historial de conflitos e instabilidade política impediu o desenvolvimento social.

A pobreza extrema aumentou de cerca de 43 por cento em 1992 para 64 por cento logo depois da guerra civil em 1999. As melhorias económicas durante o período de reconstrução política e económica ajudaram a moderar a pobreza extrema para 54 por cento em 2002, mas ainda assim a pobreza aumentou para 67 por cento em 2010. Com a notável exceção da alfabetização, na qual a Guiné-Bissau tem uma classificação relativamente boa, o país tem ficado para trás dos seus pares regionais na maioria dos indicadores relativos ao desenvolvimento humano e atenuação da pobreza.

**5. Estrutura da análise.** A próxima secção resume os resultados do ILAP 2010 (Inquérito Ligeiro para Avaliação da Pobreza). A secção seguinte resume os resultados de uma análise do impacto da diversificação económica na pobreza e a sua incidência nas diferentes ocupações. A análise presume duas trajetórias alternativas para a diversificação económica: uma que presume uma redistribuição das taxas de crescimento setorial, com uma evolução pior do setor do caju (uma trajetória de crescimento pessimista) e a outra com base numa presunção de expansão em todos os setores da economia (uma trajetória de crescimento mais otimista). A secção final apresenta a conclusão.

#### Guiné-Bissau: Indicadores Sociais Seleccionados, 2006–15

(nas medidas indicadas)<sup>1</sup>

	Rendimento per capita	Índice de pobreza	Distrib. do rendimento	Taxa de alfabetiz. de adultos (%, +15 anos)	Índice de desen- volvimento humano
Benim	753	53,1	43,4	34	0,46
Burkina Faso	585	49,5	37,5	31	0,375
Côte d'Ivoire	1.278	29	43,2	42	0,444
<b>Guiné-Bissau</b>	<b>518</b>	<b>67,1</b>	<b>50,7</b>	59	<b>0,41</b>
Mali	689	49,9	36	31	0,405
Níger	357	56	34,2	17	0,325
Senegal	994	38	40,3	48	0,461
Togo	510	54,9	44,1	60	0,461
Média Regional <sup>2</sup>	711	49,7	41,2	40	0,418
África Subsariana	1.556	44,1	...	61	...

Fonte: Indicadores do Desenvolvimento Mundial, 2015; e estimativas dos autores.

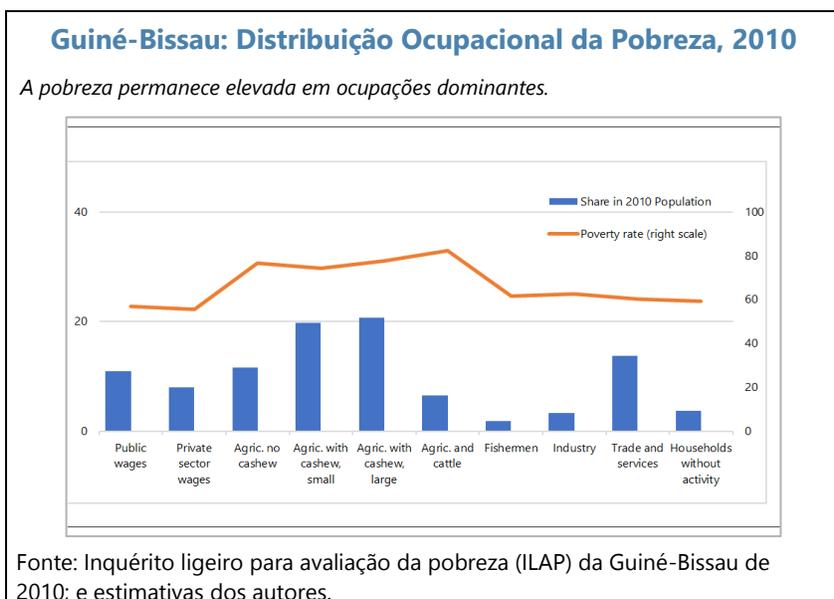
<sup>1</sup> O índice de pobreza mede a percentagem da população que ganha menos de USD 1,90 por dia (em termos de PPC). A distribuição do rendimento é medida pelo coeficiente de Gini – quanto mais baixo for, mais igual será a distribuição do rendimento/riqueza. O desenvolvimento humano mede o índice composto (desempenho médio nas três dimensões básicas do desenvolvimento humano – uma vida longa e saudável, conhecimentos e um padrão de vida decente) conforme prescrito pelas Nações Unidas. O rendimento per capita mede o PIB per capita (em USD constantes de 2010).

<sup>2</sup> Média simples dos indicadores para o Benim, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Toço.

## B. Resultados do Inquérito Ligeiro para Avaliação da Pobreza (ILAP 2010)

### 6. A população da Guiné-Bissau é pequena, rural em uma elevada proporção, e com uma alta concentração na produção de caju.

De uma população de cerca de 1,8 milhões, cerca de 60 por cento vivem em agregados familiares para os quais o setor primário é a principal fonte de emprego e rendimento. Cerca de 40 por cento destas famílias estão engajadas na produção de caju, com propriedades divididas de maneira igualitária entre pequenas e grandes plantações. Cerca de outro 20 por cento dos agregados familiares estão engajados noutras áreas da agricultura e pescas. Os restantes cerca de 40 por cento trabalham principalmente no setor terciário.



**7. De acordo com os inquéritos ILAP de 2002 e 2010, a pobreza tem sido consistentemente mais elevada nas áreas e ocupações rurais, ao passo que a pobreza global aumentou ao longo do tempo.** A incidência da pobreza ao nível nacional, medida como a proporção da população a subsistir com menos de USD 2 (em termos da PPC de 2010) por dia, aumentou em 4,6 pontos percentuais entre 2002 e 2010. A pobreza extrema (ou seja, população a subsistir com menos de USD 1 por dia) aumentou durante o mesmo período cerca de 11 pontos percentuais, para 33 por cento. Em 2010, a pobreza urbana era de 58,6 por cento e a pobreza rural era de 76,4 por cento; estes valores indicam aumentos de 5,3 e 6 pontos percentuais, respetivamente, em relação a 2002. A pobreza extrema aumentou mais nas áreas rurais do que nas áreas urbanas, agravando o diferencial de pobreza entre as zonas urbana e rural.

## C. Pobreza sob Políticas e Estruturas Alternativas

**8. A análise utiliza o ILAP de 2010 juntamente com o modelo semi-contabilístico de entradas-saídas da economia nacional (TCHINTHOR).** Estima a evolução da pobreza nacional durante 2010–22 considerando trajetórias de crescimento alternativas — o status quo e duas trajetórias de crescimento mais diversificadas.<sup>2</sup> O modelo semi-contabilístico da economia nacional baseia-se numa Matriz de Contabilidade Social (MCS) que liga os diferentes setores da economia ao

<sup>2</sup> Embora investigadores anteriores (por ex., Creppy e Wodon (2006)) tenham analisado o efeito das variações do crescimento na incidência da pobreza na Guiné-Bissau, este capítulo examina o impacto da redistribuição do crescimento entre ocupações.

rendimento das diferentes categorias de famílias. Na ausência de informação sobre a evolução da população desde 2010 e das entradas e saídas monetárias nos diferentes setores, agentes e atividades económicas desde 2013, a análise necessitou de três pressupostos. Primeiro, pressupõe-se que a população em todos os agregados familiares em cada categoria vai crescer a uma taxa de crescimento da população nacional estimada de 2,2 por cento por ano.<sup>3</sup> Segundo, os fluxos monetários nas diferentes variáveis na MCS permanecem proporcionais aos de 2013. Por último, pressupõe-se que o rendimento vai crescer à mesma taxa para cada família com o chefe do agregado familiar a trabalhar em cada categoria ocupacional.

**9. São consideradas três trajetórias de crescimento alternativas.** Sob o status quo—ou seja, sendo a produção do caju a atividade geradora de rendimento(dominante)—pressupomos uma expansão continuada da produção de caju, com termos de troca favoráveis. Uma trajetória de crescimento alternativa (a trajetória de diversificação económica) tem dois ramos. O primeiro presume um crescimento global semelhante ao existente sob o status quo mas com um setor de caju em contração, compensado pela expansão noutros setores (como o emprego público, comércio e serviços). O segundo cenário com diversificação económica contempla melhorias na taxa de crescimento global sob o pressuposto adicional da materialização cabal dos ganhos resultante

Principais Pressupostos em Cada Cenário <sup>1</sup>							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Status quo							
Crescimento do PIB real	5,8	5,5	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Exportações de caju	161,7	211,9	204,5	201,9	205,6	207,3	211,2
Diversificação pessimista							
Crescimento do PIB real	5,8	5,5	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Exportações de caju	161,7	206,5	185,5	160,5	137,2	109,4	87,7
Diversificação otimista							
Crescimento do PIB real	5,8	5,5	5,6	5,8	5,8	5,9	6,5
Exportações de caju	161,7	211,9	204,5	201,9	205,6	207,3	211,2

<sup>1</sup> O crescimento do PIB real é denotado em por cento e as exportações de caju em mil milhões de FCFA.

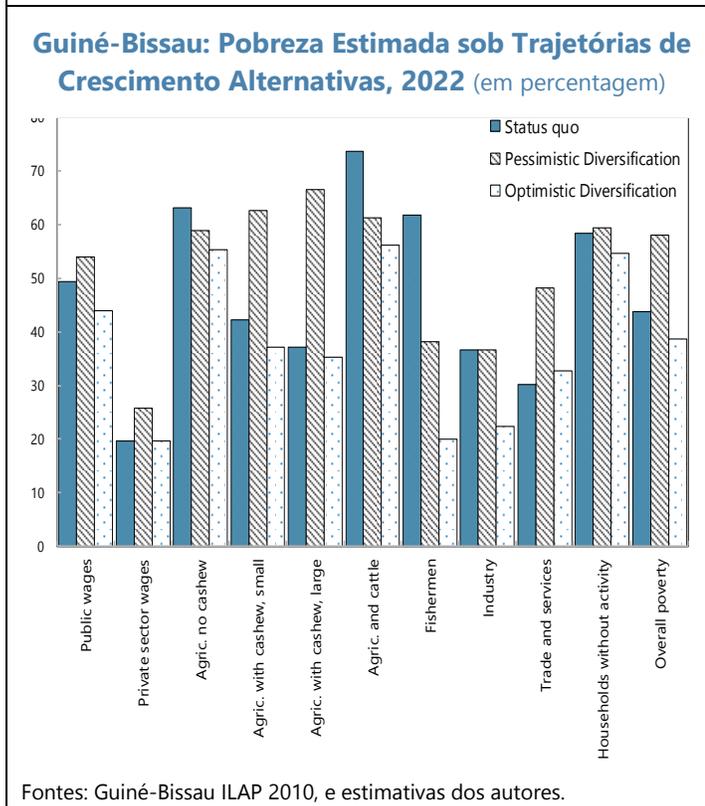
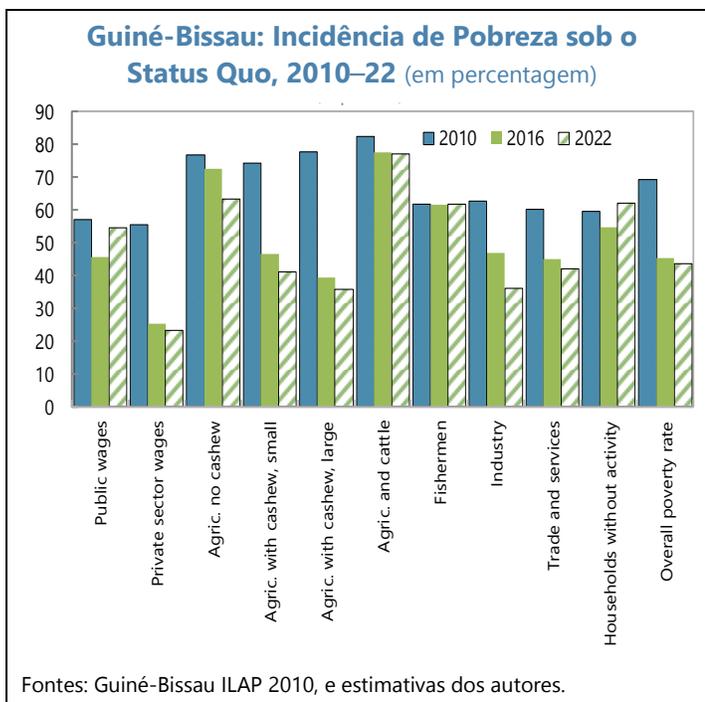
de reforma estrutural, em especial a melhoria da eficiência no fornecimento de serviços públicos, num ambiente de governação mais transparente que suporta a diversificação económica.

**10. A manutenção da atual trajetória de crescimento reduz a pobreza, ainda que de maneira desigual nos grupos ocupacionais.** Sob este cenário, pressupõe-se que a produção de caju e atividades relacionadas continuem a ser os principais motores da expansão económica. Por conseguinte, num período de crescimento económico relativamente robusto, impulsionado principalmente pela produção e exportação do caju, o modelo prevê uma redução importante —

<sup>3</sup> Isto pode suscitar problemas, especialmente se a elasticidade da ocupação do chefe do agregado familiar em relação à evolução económica das diferentes atividades económicas for elevada. Embora seja de lamentar que a informação disponível não permita a estimativa destas elasticidades, fatores como o acesso limitado ao crédito permitem razoavelmente supor que, no contexto da Guiné-Bissau, estas talvez não sejam demasiado elevadas no curto prazo.

mas longe de ser suficiente — da pobreza no período 2010-16. Estima-se que a pobreza global em 2016 seja de 45,2 por cento. Mesmo com as robustas taxas de crescimento continuadas sob este cenário de *status quo*, porém, a redução projetada nas taxas de pobreza abranda acentuadamente no final do período de estimativa em 2022. Os agregados familiares que dependem de salários do setor privado, além daqueles engajados na produção de caju e indústria e serviços comerciais, testemunham as maiores reduções estimadas da pobreza. No geral, a pobreza diminui de cerca de 25 pontos percentuais desde 2010, para 43,7 por cento em 2022; ocorrem reduções semelhantes nas taxas de pobreza urbana e rural para 35,4 e 52,4 por cento, respectivamente.

**11. A incidência da pobreza aumenta sob um cenário de diversificação pessimista em relação ao status quo.** A incidência da pobreza global sob este cenário de diversificação é ligeiramente superior a longo prazo, principalmente por causa do pressuposto da deterioração da produção e rendimento do caju.<sup>4</sup> A clivagem da pobreza urbana-rural também se agrava. Porém, as diferenças nas taxas de pobreza nas ocupações são ligeiramente mais pequenas sob esta trajetória de crescimento alternativa, tornando-a mais igualitária através dessa medida.



<sup>4</sup> Neste cenário, pressupõe-se que o valor das exportações de caju reduza em 10 por cento em 2018 e continua a descer a médio prazo. O cenário do status quo apresenta uma quebra das exportações de caju de 3,5 por cento em 2018 e, em seguida, uma ligeira recuperação a médio prazo.

**12. Sob um cenário de diversificação mais otimista, as políticas que promovem o crescimento reduzem inequivocamente a pobreza e a desigualdade do rendimento.** Sob a segunda trajetória de crescimento alternativa — o cenário de diversificação otimista — a incidência da pobreza contrai-se com melhores taxas de crescimento, refletindo reformas para reforçar a prestação de serviços públicos e a governação. A distribuição do rendimento torna-se também mais igualitária, à medida que a diversificação melhora as oportunidades de emprego em todos os setores não relacionados com o caju. Embora sensível à elasticidade assumida para o crescimento económico em relação a diversificação, esta trajetória de crescimento alternativa reduz quase para a metade a pobreza global em 2022 em comparação com o valor de 2010 e é claramente superior às outras duas trajetórias. Supera também as outras duas trajetórias de crescimento nas reduções nas taxas de pobreza rural bem como urbana.

### Medidas de Pobreza Alternativas e Análise Distributiva

**13. As medidas de pobreza adicionais oferecem peTC Dec 19rspetivas ricas sobre a pobreza na Guiné-Bissau.** A principal vantagem de um índice simples de pobreza como o usado na análise precedente é a sua simplicidade e facilidade de interpretação. Contudo, não nos diz nada sobre as alterações abaixo do limiar da pobreza. Indicadores alternativos, como um índice de pobreza com um limiar inferior (USD 1 por dia), o hiato de pobreza, o índice de intensidade da pobreza, ou o

crescimento médio das despesas per capita para cada quantil da distribuição do rendimento quantificam dimensões de pobreza alternativas.<sup>5</sup> Estas medidas adicionais permitem uma compreensão mais rica da evolução da pobreza nos diferentes cenários. Os indicadores adicionais

	2010	2016	2022		
			Status Quo	Diversificação	
			Pessimista	Otimista	
Índice de pobreza (< USD 2/dia)	69,3	46,6	43,7	48,3	38,7
Índice de pobreza (< USD 1/dia)	33,0	15,7	13,6	23,2	10,2
Hiato de pobreza <sup>1</sup>	0,32	0,19	0,17	0,25	0,03
Intensidade da pobreza <sup>1</sup>	0,19	0,1	0,09	0,14	0,02
Var. nas despesas per capita (% por ano)					
Total da população		9,7	3,0	-0,9	5,7
Metade mais pobre (em decis)		11,2	3,3	-1,9	6,8
Metade mais rica (em decis)		9,5	2,9	-0,9	5,7

<sup>1</sup>. Os indicadores do hiato de pobreza e intensidade da pobreza referem-se ao limiar de pobreza de USD 2 por dia.  
Fontes: Guiné-Bissau ILAP 2010; e estimativas dos autores.

confirmam a superioridade do cenário de diversificação otimista sobre os outros dois cenários. De destacar também que a redução das despesas médias per capita no cenário pessimista ilustra a forte relação entre a pobreza e a produção de caju na Guiné-Bissau. Os baixos valores do hiato de pobreza e da intensidade da pobreza no cenário otimista indicam o potencial para uma combinação

<sup>5</sup> A fórmula usada é a seguinte: Hiato de pobreza =  $\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{z-y_i}{z}$ ; Intensidade da pobreza =  $\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{z-y_i}{z}\right)^2$ , onde  $z$  indica o limiar de rendimento que determina o limiar da pobreza,  $y_i$  refere-se ao rendimento individual, para os agentes  $i = 1, 2, \dots, n$ . A variação média das despesas per capita para cada decil  $p$  da distribuição, (diretamente relacionada com a curva de incidência do crescimento definida por Ravallion e Chen [2003]) é dada por ACEpc  $(p) = \frac{Y_{t(p)}}{Y_{t-1(p)}} - 1$ , sendo  $Y_{t(p)}$  o rendimento no período  $t$  para as famílias no decil  $p$ .

de bom desempenho do setor do caju e crescente diversificação económica para reduzir de maneira significativa a incidência das formas de pobreza mais graves no país.

## D. Conclusão

**14. Os conflitos e a instabilidade política resultaram em pobreza elevada.** É necessário um forte crescimento sustentado mesmo para reverter apenas a pobreza para níveis anteriores aos da guerra civil de 1998. A análise determinou que o crescimento na produção de caju e outras atividades agrícolas — as áreas onde a pobreza é mais elevada — é particularmente importante para aliviar a pobreza. Porém, uma trajetória de crescimento mais diversificada que produza um crescimento global mais elevado reduz a pobreza mais eficazmente em todas as dimensões.

## Referências

Creppy, E. e Quentin Wodon (2006), "Poverty and its Determinants in Guinea-Bissau," in Integrated Poverty and Social Assessment (IPSA), *World Bank Report* No. 34553-GW, 2006.

Guiné-Bissau (2010), *Cross-Sectional Household Survey*.

Guiné-Bissau (2017), TCHINTCHOR: A Semi-Accounting Model of the National Economy.

Ravallion, Martin e Chen, Shaohua (2003), 'Measuring Pro-Poor Growth,' *Economics Letters*, 78(1), 93–99.

## DIVERSIFICAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU<sup>1</sup>

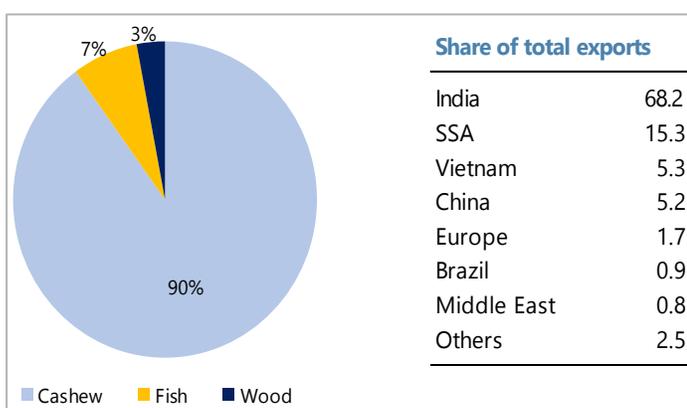
Este capítulo discute os desafios com os quais a Guiné-Bissau se depara na diversificação da sua economia. Utilizando uma combinação de econometria e estudos de caso entre países, o capítulo avalia que reformas estruturais e políticas contribuiriam para uma descolagem da diversificação com êxito na Guiné-Bissau. As constatações sublinham a necessidade de investir em capital humano, melhorar o ambiente de negócios, fortalecer a governação, aumentar a eficácia governamental, promover o aprofundamento financeiro e melhorar a qualidade da infraestrutura.

### A. Factos Estilizados

#### 1. A Guiné-Bissau é uma economia aberta pequena e altamente dependente da produção e exportação de um produto: castanha de caju (Figura 1).

O caju representa cerca de 90% do total de exportações e estima-se que mais de metade dos agregados familiares está engajada na sua produção, processamento ou venda. A maioria do caju é exportada na sua forma crua, e principalmente para a Índia onde é processado para venda em todo o mundo. O padrão altamente não diversificado das exportações deixa o país exposto a flutuações nos preços internacionais das matérias-primas e a eventos climáticos locais.

**Figura 1. Guiné-Bissau: Composição das Exportações e Parceiros Comerciais, 2010–17**



Fontes: Números das autoridades nacionais; e *Direction of Trade Statistics*

#### 2. A estrutura da economia pouco mudou em décadas recentes.

O setor primário e os serviços representam cada um deles cerca de 40% do PIB real, e essas quotas têm permanecido largamente inalteradas desde pelo menos 2000, não obstante as taxas de crescimento voláteis de ano para ano (Figura 2). O setor secundário, que inclui a produção, permaneceu pequeno.

#### 3. A composição setorial largamente inalterada da economia reflete pouco ou nenhum movimento para a diversificação.

A Guiné-Bissau esteve sempre dependente de apenas alguns produtos para exportação — primeiro os amendoins e depois o caju — mas, segundo a maioria das medidas, o país tornou-se menos diversificado desde a década de 1980. (Figura 3). Este contraste com o padrão presente nos demais países da África Subsariana (ASS), onde muitas economias se tornaram mais diversificadas. Assim, a Guiné-Bissau está muito aquém das médias regionais nas diferentes medidas da diversificação (Caixa 1 e Figura 4). Por uma medida (Figura 5), que captura a diversificação das exportações, é a segunda economia menos diversificada na África Subsariana. Por outra medida (Figura 6), que considera a complexidade dos produtos produzidos, a Guiné-Bissau é

<sup>1</sup> Preparado por Cristina Cheptea.

o país menos diversificado do mundo, estando aquém de muitos países com níveis inferiores de PIB per capita.

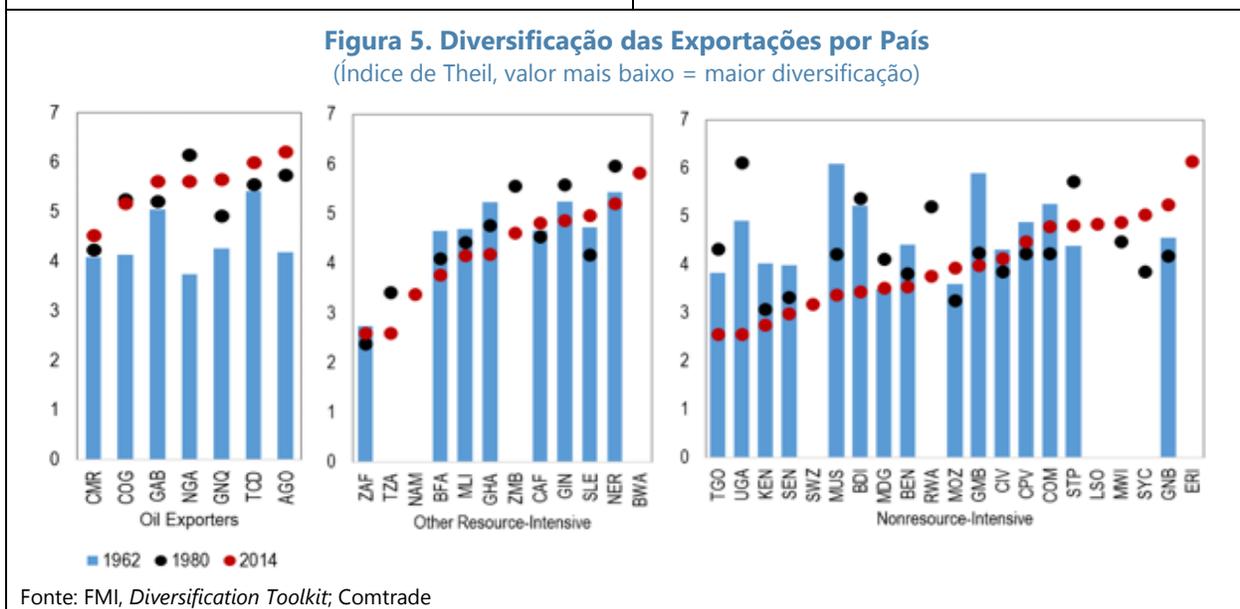
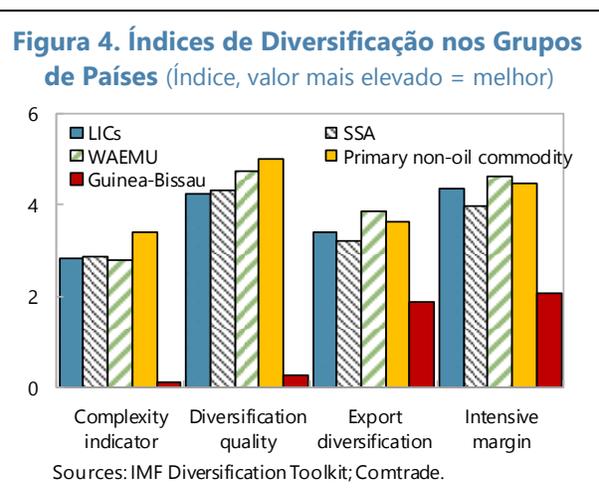
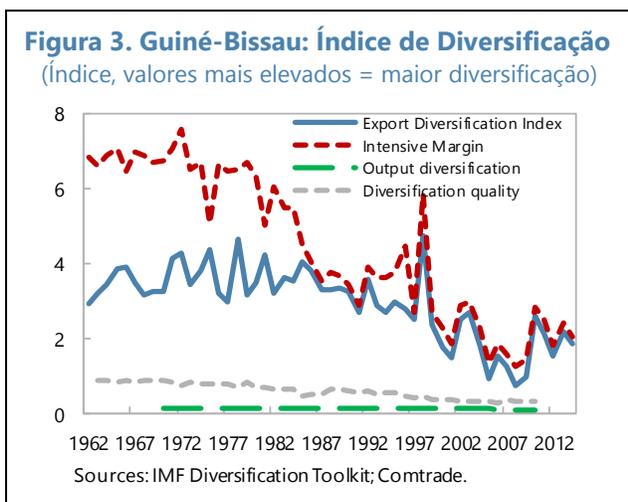
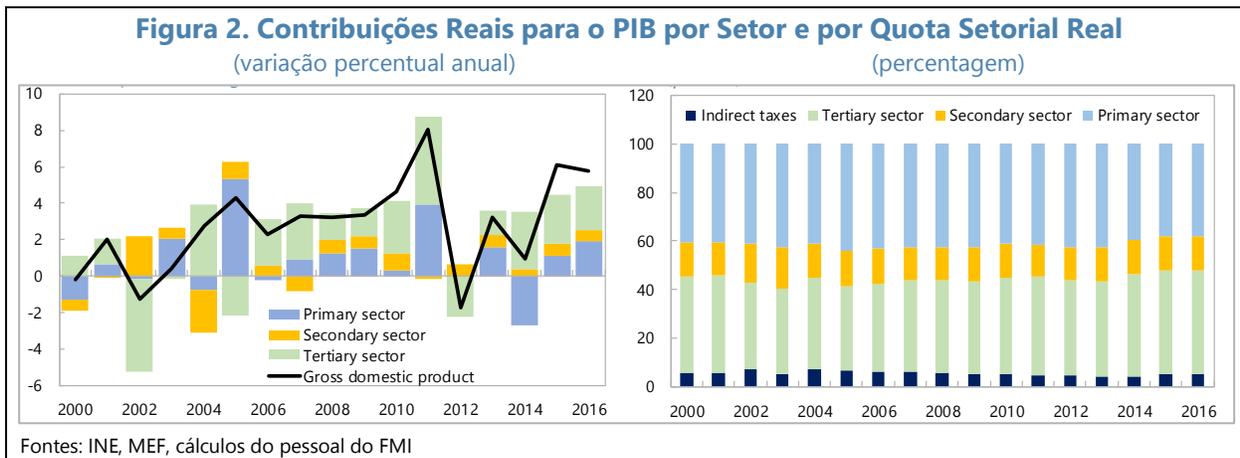
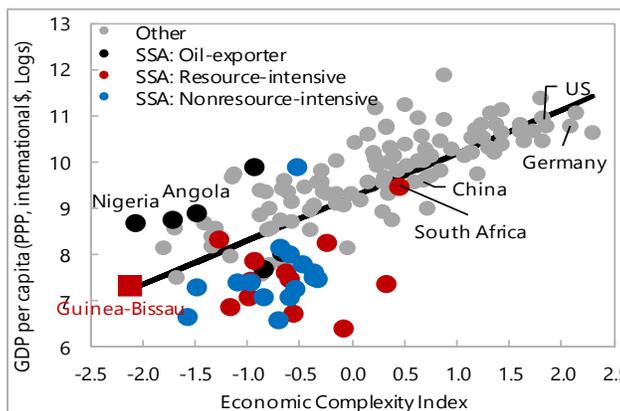


Figura 6. Complexidade das Exportações e PIB Per Capita, 2015



Fontes: Observatório da Complexidade Económica e Índice de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial

### Caixa 1. Medidas de Diversificação

O **índice de diversificação dos produtos de exportação** reflete o número de produtos que um país exporta e até que ponto a estrutura de exportações está concentrada em apenas alguns produtos. Por construção, valores do índice mais baixos indicam níveis mais elevados de diversificação das exportações.

Matematicamente, trata-se do índice de Theil da diversificação das exportações (FMI 2014a), que é constituído por um subíndice "entre" e "dentro de".

$$\begin{aligned}
 \textit{Theil Index} &= \frac{1}{N} \sum_i \frac{\textit{Export Value}_i}{\textit{Average Exp. Value}} \cdot \ln \frac{\textit{Export Value}_i}{\textit{Average Exp. Value}} \\
 &= \textit{Theil}_{\textit{between}} + \textit{Theil}_{\textit{within}},
 \end{aligned}$$

Nesta equação,  $i$  é o índice do produto e  $N$  o número total de produtos. O índice de Theil "entre" captura a margem extensiva da diversificação, ou seja, quantos artigos são exportados pelo país. Os valores mais baixos representam um número elevado de produtos na economia. A dimensão de Theil "dentro de" captura a margem intensiva, ou seja, o nível de concentração da base das exportações de um país. Valores mais elevados representam uma distribuição mais concentrada.

O **índice de diversificação da produção** é derivado de forma semelhante ao índice de Theil das exportações descrito acima, usando subsetores reais da base de dados setorial das Nações Unidas (FMI 2014).

O índice da **qualidade dos produtos de exportação** aproxima a qualidade dos produtos de exportação de um país pelo lucro que podem gerar. Matematicamente, o índice é medido pelo valor unitário das exportações ajustado às diferenças dos custos de produção e a distância relativa em relação ao parceiro comercial. Quanto mais elevado for o custo que um país pode cobrar pelas suas exportações, ajustadas a estes fatores, mais elevada será a qualidade da exportação de acordo com este índice. O índice é normalizado para cada ano para apresentar a qualidade da exportação em relação ao resto do mundo, fornecendo assim uma classificação relativa de cada país para cada ano.

O **índice da complexidade económica** atribui pesos mais elevados aos artigos que exigem competências, conhecimento e infraestrutura mais complexas para a sua produção. Os artigos com uma complexidade mais reduzida, como os produtos de base, tendem a exigir menos capacidades subjacentes, ao passo que a maquinaria e equipamento tendem a ser mais complexos para produzir e estão também mais bem ligados, implicando que é mais provável que estejam associados às capacidades subjacentes para produzir um número maior de produtos (Hausmann et al., 2011).

## B. Porquê Diversificar

**4. A diversificação tem benefícios claros.** Dados internacionais revelam que a diversificação está associada a um crescimento mais elevado e uma volatilidade da produção mais baixa (Papageorgiou e Spatafora, 2012; e FMI 2014a). É cada vez mais evidente que a diversificação é particularmente importante nas etapas iniciais do processo de desenvolvimento (Cadot et al., 2011) e que a diversificação das exportações e a realocação dos recursos de setores menos produtivos para setores mais produtivos estão ligados (McMillan e Rodrik, 2011). De uma maneira geral, a imagem que surge é que os fluxos comerciais globais são mais baixos quando o país exportador tem um setor de produção relativamente pequeno e as exportações são menos diversificadas.

**5. Não obstante o facto de os benefícios da diversificação estarem bem documentados, é menos claro como melhor alcançar a diversificação.** A perspetiva convencional, com base nas experiências dos países industrializados, é passar da agricultura para a indústria/produção e, em seguida, para os serviços (McMillan e Rodrik, 2011). Uma perspetiva alternativa sugere que o âmbito deve mover-se diretamente da agricultura para os serviços (Carmignani e Mandeville, 2010). Outros (FMI 2014a) sugerem o foco na melhoria da qualidade.

## C. A Combinação de Políticas

**6. A análise entre países fornece pistas sobre quais reformas estruturais estão associadas a uma maior diversificação.** Calculamos o seguinte modelo usando estimadores de efeitos fixos do painel univariado:

$$\text{Diversificação}_{it} = \beta_1 \text{Fatores estruturais}_{it} + \gamma \text{Políticas}_{it} + \mu_i + \nu_t + \varepsilon_{it}$$

Aqui *Diversificação<sub>it</sub>* é uma das seis medidas da diversificação: índice da diversificação das exportações (Theil total, Theil entre e Theil dentro de), índice de diversificação da produção, índice da qualidade das exportações e índice da complexidade económica. *Fatores estruturais<sub>it</sub>* são características do país e condições iniciais que possam afetar de maneira significativa a capacidade de um país para diversificar, incluindo os previamente realçados na literatura, como o PIB per capita real (e o seu quadrado), dimensão da população, um índice de capital humano e a quota de exportações de combustível.<sup>2</sup> *Políticas<sub>it</sub>* é um dos 316 indicadores de seis amplas categorias.  $\mu_i$ ,  $\nu_t$ , e  $\varepsilon_{it}$  diz respeito aos efeitos fixos do país, efeitos fixos do tempo e o termo de erro, respetivamente. O modelo foi calculado usando uma amostra de 182 países no período 1962-2016. Usamos regressões de efeitos fixos para representar as características estruturais nacionais e as condições

<sup>2</sup> Os fatores estruturais identificados como tendo um potencial efeito na diversificação foram extraídos de várias fontes: Instituto Fraser; FMI, base de dados sobre diversificação e qualidade das exportações, base de dados do *World Economic Outlook*; Transparência Internacional; o Grupo PBS; base de dados *Doing Business* do Banco Mundial, Indicadores de Desenvolvimento Mundial, Indicadores da Governança Mundial; e Fórum Económico Mundial. A lista de variáveis e dados encontra-se disponível mediante solicitação.

iniciais.<sup>3</sup> Os resultados são meramente sugestivos, visto que não estabelecem causalidade e não consideram as interações entre indicadores de política.

## **7. Os resultados revelam que as mesmas variáveis amplamente consideradas como fontes de melhoria do crescimento económico e da estabilidade têm também ligações positivas com a diversificação.**

O facto de estas variáveis terem um impacto positivo adicional no crescimento e estabilidade através da diversificação contribui apenas para o já forte argumento para a sua implementação. De uma maneira geral, determinou-se que as medidas mais amplas (como classificação do risco geral, ensino primário, estimativas da eficácia governamental) estavam mais proximamente relacionadas com a diversificação do que medidas mais detalhadas ou medidas com menor probabilidade de causar amplo impacto (como número de empresas que oferecem formação, custos da política agrícola, eficácia dos conselhos de administração ou flexibilidade da determinação dos salários). Uma visão geral dos resultados (ver Tabela 1) é a seguinte:

Em todas as etapas do desenvolvimento, a *estabilidade macroeconómica e as operações governamentais eficientes* estabelecem as bases para o desenvolvimento dos esforços de diversificação.

- Todas as medidas da diversificação estão intimamente associadas à classificação do risco económico de um país. Um risco económico mais baixo permite o planeamento a longo prazo pelo setor privado e, conseqüentemente, um investimento mais elevado. Indicadores mais detalhados da gestão macroeconómica produzem resultados semelhantes, como um serviço da dívida mais baixo e saldos orçamentais mais elevados, realçando que uma gestão fiscal prudente é positiva para o crescimento bem como a diversificação.
- A eficiência e qualidade dos procedimentos governamentais e fornecimento de serviços são igualmente importantes. As medidas de diversificação estão intimamente relacionadas com a eficácia governamental. Verificou-se que a qualidade da infraestrutura de estradas, caminhos de ferro e portos está mais intimamente associada à diversificação do que a quantidade de estradas. No caso da África Subsariana, verificou-se que a melhoria da transmissão e distribuição da eletricidade está intimamente relacionada com uma maior diversificação da produção e maior qualidade da diversificação.
- As medidas de instabilidade política estão negativamente associadas a várias medidas de diversificação. Espera-se que a instabilidade política tenha um impacto tóxico na inovação e investimento. Aumenta os riscos associados ao investimento, sobretudo investimentos em indústrias mais novas que talvez não recebam um tratamento favorável por causa da sua falta de importância sistémica ou porque os seus participantes são menos bem relacionados.

A *formação de capital humano* tem, como seria de esperar, um impacto positivo na quantidade e qualidade da diversificação. Uma força de trabalho saudável e bem-educada tem uma maior capacidade para produzir e inovar. É também mais provável que seja mais rica e gere assim uma procura local para uma maior variedade de mercadorias. De facto, a maioria das medidas de

<sup>3</sup> A Ponderação Bayesiana de Modelos teria sido preferível para testar estas variáveis em conjunto. Porém, para testar todas as variáveis, teria sido necessário a mesma amostra temporal e de países para cada indicador, o que é impossível de alcançar com este grande número de indicadores granulares.

educação era altamente significativa na análise, sendo as matrículas no ensino primário a terceira variável mais comumente significativa, e as despesas com a educação estão também positivamente associadas à maioria das medidas de diversificação nos países.

As *instituições fortes* também estão associadas a múltiplas medidas de diversificação.

A regulamentação empresarial geral, a qualidade regulamentar, os direitos de propriedade e a lei e a ordem gerais estão associadas a uma maior diversificação para todos os grupos de países.

A quantidade e qualidade dos fornecedores locais e a extensão da comercialização importam de uma maneira geral, mas parecem ser menos importantes na África Subsariana do que noutros locais, ao passo que o número de procedimentos para constituir uma empresa e o tempo necessário para obter eletricidade importam relativamente mais na África Subsariana. Os custos da conformidade relativos à importação e exportação e as barreiras comerciais regulamentares estão intimamente associados à diversificação das exportações; em média, os países da África Subsariana obtiveram uma pontuação fraca no tocante ao número de documentos necessários para importar e exportar.

Por último, as medidas do *desenvolvimento financeiro* estão intimamente associadas à diversificação. A presença de bancos estrangeiros foi a segunda variável mais significativa para todos os países. De forma consistente, verificou-se que o rácio crédito bancário/depósitos e os indicadores do acesso ao crédito e o grau da concorrência no sistema bancário eram os fatores relevantes nos países de baixo rendimento e na África Subsariana. Ademais, a estabilidade financeira é importante, conforme comprovado pela associação negativa entre empréstimos improdutivos e diversificação.

**Tabela 1. Mapa de Ocorrências: Principais 50 Indicadores e o seu Nível de Importância**  
(por país, categoria e índice de diversificação)

	Todos os países						PBR					ASS							
	Sinal esperado	Diversificação da exportação	Margem extensiva	Margem intensiva	Diversificação da produção	Qualidade da diversificação	Complexidade económica	Diversificação da exportação	Margem extensiva	Margem intensiva	Diversificação da produção	Qualidade da diversificação	Complexidade económica	Diversificação da exportação	Margem extensiva	Margem intensiva	Diversificação da produção	Qualidade da diversificação	Complexidade económica
<b>Fatores macro / cíclicos</b>																			
Classificação do risco económico	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Log (Taxa de câmbio efetiva real)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Termos de troca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Remessas pessoais, pagas	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Índice do tamanho do mercado interno	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Condições socioeconómicas	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Risco o para serviço da dívida	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Risco para o saldo orçamental	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Qualidade da infraestrutura portuária	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Políticos</b>																			
Tensões religiosas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Interferência militar no Estado de direito e política</b>	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Classificação do risco político</b>	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Índice sumário de liberdade económica	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Classificação de risco composta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Voz e responsabilidade	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tensões étnicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Conflito transfronteiriço	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Ambiente regulamentar e instituições</b>																			
Sistema jurídico e direitos de propriedade	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Restrições regulamentares à venda de imóveis	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reg. dos mercados comercial, de crédito e de trabalho	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Qualidade regulamentar	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Extensão da comercialização	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Regulamentos comerciais	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tempo necessário para registar uma empresa (dias)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Custos de conformidade da importação e exportação	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Regulamentos de contratação e despedimento	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Regulamentos de contratação e salários mínimos	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Custo obrigatório do despedimento dos trabalhadores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Eficácia governamental</b>	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Qualidade da burocracia	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Custos da burocracia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Requisitos administrativos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Controlo da corrupção	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Formação do capital humano</b>																			
Inscrição no ensino primário	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Esperança de vida à nascença (anos)	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inscrição no ensino superior	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rácio estudantes/professores, ensino secundário sup.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Despesas correntes em educação (% desp. totais)	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Capacidade de inovação	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Disponibilidade das mais recentes tecnologias	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Coefficiente de Gini	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Desenvolvimento financeiro</b>																			
<b>Crédito interno para o setor privado (% do PIB)</b>	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Controlos de capital</b>	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Crédito bancário/depósitos bancários (%)	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Depósitos do sistema financeiro (% do PIB)</b>	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Índice Herfindahl-Hirschman	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bancos estrangeiros (% total dos bancos)	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Controlos do movimento de capital e de pessoas	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Depósitos bancários (% do PIB)	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Facilidade de acesso aos empréstimos	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Nota: Resultados de regressões do painel de efeitos fixos. A variável dependente é um dos 6 índices de diversificação para cada grupo de países. A amostra é constituída por 182 países para o período de 1962-2015. A indicação "Todos" representa a amostra total de países, "PBR" significa Países de Baixo Rendimento e "ASS" significa os países da África Subsariana. Os sinais (+) e (-) representam o resultado do coeficiente. Vermelho indica uma importância ao nível de 1%, verde ao nível de 5% e amarelo ao nível de 10%. As variáveis a negrito são aquelas para as quais pelo menos 3 medidas são importantes ao nível de 1% para o grupo da África Subsariana e têm o sinal esperado.

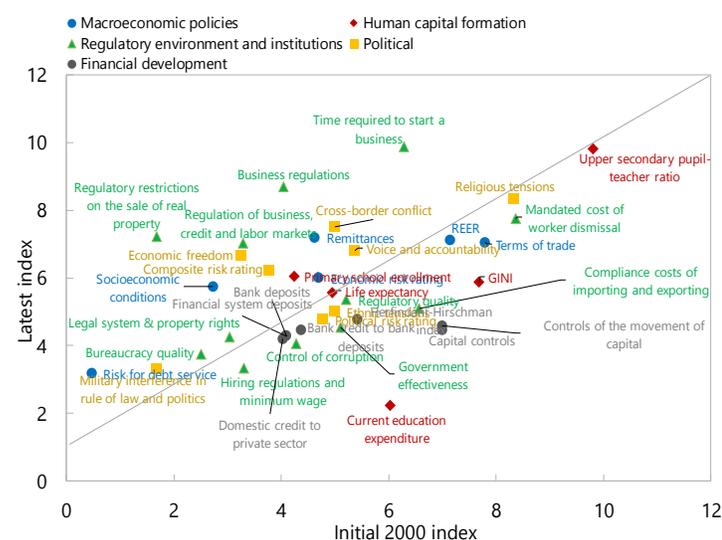
**8. Os resultados estão em linha com a literatura existente.** Existe um grande volume de estudos que documentam o modo como as políticas que melhoram a qualidade das instituições ou

reduzem as barreiras à inovação, adoção tecnológica e comércio — a par da estabilidade política e a combinação certa de políticas macroeconómicas — estão associadas ao crescimento e diversificação mais elevados (Acemoglu e Robinson, 2008; Christiansen et al., 2013; FMI, 2014; Ostry et al., 2009; Prati et al., 2013). Verificou-se ainda que os benefícios da produtividade variam entre países e etapas de desenvolvimento económico, exigindo assim diferentes conjuntos de prioridades de reforma (Dabla-Norris, Ho e Kyobe, 2016).

**9. O grande número de resultados implica que existem muitas rotas para a diversificação.** Um grande conjunto de medidas pode ajudar a promover a diversificação. Simultaneamente, os desafios podem variar por país e ao longo do tempo, sugerindo que as melhores políticas também irão variar amplamente. O calendário e a sequência das reformas serão também importantes: algumas reformas, como o desenvolvimento agrícola e do mercado de capital, estão associadas ao crescimento da produtividade a curto prazo, ao passo que outras, como a liberalização do comércio e a reforma do mercado laboral, irão demorar mais tempo a dar frutos.

**10. A Figura 7 apresenta o progresso da Guiné-Bissau nos indicadores que se verificou estarem associados à diversificação.** O maior progresso tem ocorrido em indicadores relacionados com as políticas macroeconómicas e estabilidade política, embora a situação seja mais complexa em termos do desenvolvimento financeiro e o ambiente regulamentar. Tem havido menos progresso no que diz respeito à formação de capital humano: por exemplo, as despesas correntes com a educação baixaram consideravelmente desde 2000 e a desigualdade de rendimentos piorou.

**Figura 7. Guiné-Bissau (Índice, mais elevado = melhor)**



Fontes: Instituto Fraser, FMI, IFS, WEO, Grupo PRS, Fórum Económico Mundial, Banco Mundial, base de dados *Doing Business*, Indicadores da Governança, e Indicadores de Desenvolvimento Mundial.

**D. Estudos de Caso**

**11. A As experiências dos países ilustram o modo como determinadas políticas têm funcionado em circunstâncias específicas. Uma abordagem complementar às regressões entre países é a análise das experiências nacionais.** A diversificação parece seguir diferentes caminhos dependendo das dotações e circunstâncias do país. Vamos focar-nos em dois países: as Maurícias e o Burkina Faso (Caixa 2), que partilham algumas semelhanças com o ponto inicial e as circunstâncias da Guiné-Bissau. FMI 2017, McMillan et al. (2017) e Easterly e Reshef (2010) descrevem vários exemplos da África Subsariana em maior detalhe.

## Caixa 2. O Que Funciona — Estratégia de Diversificação nas Maurícias e no Burkina Faso

### **Maurícias: Emergindo de uma economia de monocultura ao concentrar-se na diversificação e sofisticação crescentes.**

*Contexto.* Na altura da independência em 1968, as Maurícias eram um país pobre que dependia fortemente de uma mercadoria básica: o açúcar, o qual constituía 70% das suas exportações. Em 2012, tinha um dos rendimentos per capita mais elevados na África Subsariana. Tinha diversificado significativamente a sua produção económica e a dependência geográfica dos mercados. A agricultura representava menos de 4% do PIB, uma quota inferior à da educação. As categorias "Finanças e Seguro" e "Comércio Grossista e Retalhista" representavam cada uma delas mais do que um décimo da economia, e a categoria "Produção e Construção" representava praticamente um quarto. Simultaneamente, as Maurícias tinham-se expandido como um centro financeiro e comercial regional e reduzido a sua dependência dos mercados europeus.

*Políticas.* A estratégia de diversificação começou na independência com esforços, primeiro, com a produção de outros produtos agrícolas primários, incluindo o chá e o tabaco. Desde o início da década de 1970, este esforço foi expandido para outros setores, incluindo tecidos e turismo, e foi suportado pelo desenvolvimento da infraestrutura nacional (redes rodoviárias, aeroportos, portos, água e eletricidade) e do capital humano (educação e cuidados de saúde gratuitos combinados com redes de segurança social). À medida que as empresas das Maurícias passaram para setores de produção e serviços mais avançados nas décadas de 1980 e 1990, foram apoiadas adicionalmente por instituições favoráveis ao crescimento, que promoveram um ambiente empresarial positivo e mantiveram o Estado de direito e estabilidade social.

O progresso até à data inclui:

- Capitalizando a sua posição favorável nas rotas comerciais, as Maurícias negociaram o acesso preferencial aos mercados, incluindo a UE, EUA, COMESA e SADC, e estabeleceram o estado de porto livre para exportações de produção (Porto Livre das Maurícias) em 1992.
- As reformas fiscais aumentaram a quota das receitas no PIB e tornaram o sistema progressivo. Estas reformas incluíram um regime fiscal simplificado com isenções fiscais temporárias e generosos calendários de depreciação, aplicados de igual maneira a todos os setores, um imposto predial moderado não distorcionário, reduções acentuadas dos impostos de importação e reduções do poder discricionário oficial.
- Foram tomadas medidas proativas para apoiar pequenas e médias empresas, com uma maior abertura ao capital, competências e ideias estrangeiras.
- As reformas do mercado laboral promoveram a flexibilidade, ao passo que as redes de segurança social bem direcionadas foram reforçadas.
- Outras medidas incluíram a remoção das barreiras às deslocações; o alargamento dos acordos para evitar a dupla tributação e para promover e proteger o investimento; a aceleração da integração regional; e o lançamento do Centro Africano de Excelência Empresarial em 2012.

### **Burkina Faso: produtividade crescente na agricultura superando restrições financeiros, de infraestruturas e de escala.**

*Contexto:* O historial da produção de algodão em larga escala no Burkina Faso data da era colonial. O Burkina Faso conseguiu triplicar a produtividade a partir do final da década de 1990 até meados da década de 2000 (FMI 2014b). Isto contribuiu para uma duplicação do PIB per capita entre 1995 e 1996. O setor do algodão emprega cerca de 20% da força laboral ativa. Além disso, como praticamente todo o algodão produzido se destina aos mercados estrangeiros, melhorias no setor representaram uma importante fonte de crescimento das exportações.

## Caixa 2. O Que Funciona — Estratégia de Diversificação nas Maurícias e no Burkina Faso (conclusão)

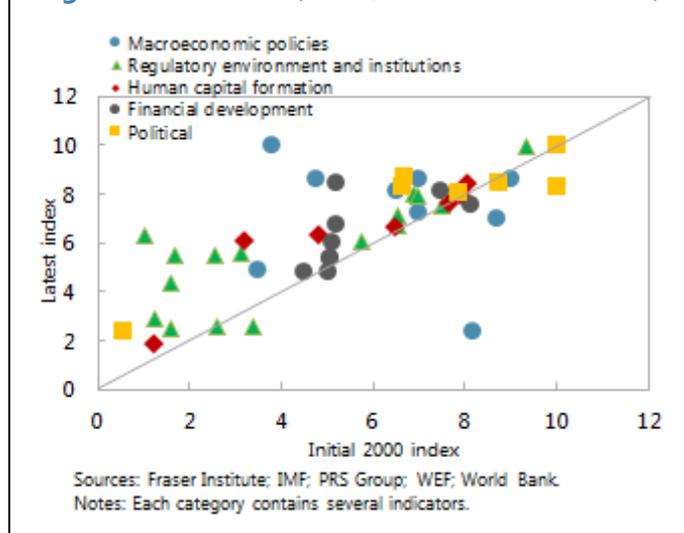
*Políticas.* No centro do êxito do algodão no Burkina Faso encontra-se um modelo de reforma que tentou deliberadamente superar as restrições financeiras, de infraestruturas e de escala. Os pequenos produtores de algodão, as grandes empresas compradoras de algodão e o governo colaboraram nestes esforços. O modelo da reforma baseou-se numa mistura de construção de instituições, privatização parcial e criação de mecanismos de apoio financeiro complementares. As reformas alcançaram um equilíbrio entre a promoção da concorrência, a superação de falhas do mercado e o estabelecimento de estruturas para facilitar a cooperação. Investindo na diversificação para além do setor de algodão, o governo introduziu recentemente a promoção da diversidade de culturas aliado a um foco na produção em larga escala de frutas e sementes oleaginosas.

Um fundo de pré-financiamento foi estabelecido para superar as restrições financeiras dos pequenos produtores de algodão no que respeita ao acesso ao crédito. O Fundo de Insumos garante aos agricultores o acesso a sementes, adubo, etc. no início da estação do plantio em termos favoráveis. É garantido um preço mínimo aos agricultores pelo seu algodão, o que representa uma fonte importante de minimização do risco. O preço mínimo é garantido por um Fundo de Estabilização de Preços, operado pela associação de algodão, que efetua pagamentos quando os preços globais são inferiores ao mínimo e é reabastecido quando os preços são superiores ao mínimo, fornecendo assim uma fonte importante de cobertura para os produtores que não o poderiam fazer individualmente. Tanto o Fundo de Insumos como o Fundo de Estabilização de Preços foram concebidos para operar de forma financeiramente sustentável, mas o apoio o governo e dos doadores foi necessário na sua fase inicial e em outras ocasiões, para manter as margens de capital.

### 12. As Maurícias são um dos países com mais êxito em termos de diversificação da sua economia considerando o seu fraco ponto inicial.

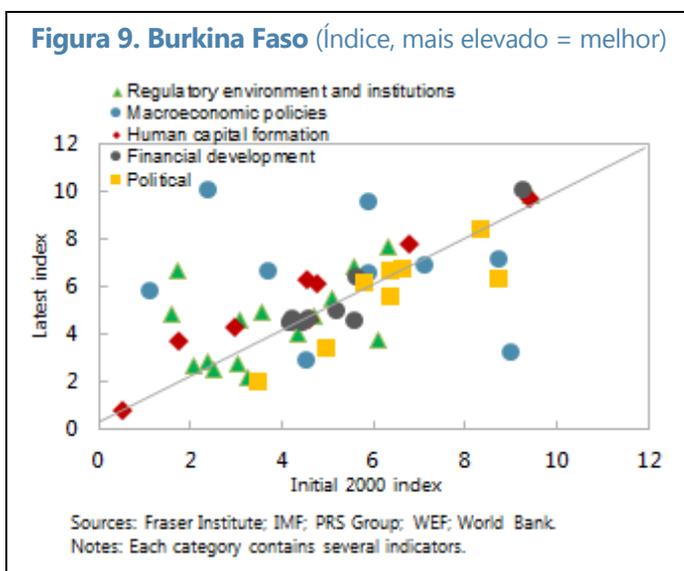
Ao adotar uma estratégia bem definida, alinhada com a sua vantagem comparativa nas diferentes etapas do seu desenvolvimento, e executá-la em várias "vagas" de reformas, o país transformou-se a si próprio. Começando como uma economia de monocultura, as Maurícias desenvolveram o seu setor agrícola, passando depois para os setores têxteis e do turismo, e tornando-se por fim um centro financeiro regional. A forte ênfase num ambiente empresarial favorável e no investimento em capital humano, aliada à estabilidade social, facilitou a transição. Como reflexo da forte determinação política do país, quase todos os indicadores associados positivamente à diversificação melhoraram (Figura 8).

Figura 8. Maurícias (Índice, mais elevado = melhor)



### 13. O Burkina Faso aumentou com êxito a produtividade agrícola e tornou o setor mais competitivo. O algodão é o produto agrícola dominante e foi um fator importante na duplicação

do PIB per capita do país entre 1995 e 2006. O Burkina Faso embarcou num modelo de reforma com base numa mistura de construção de instituições, privatização parcial, delegação gradual e criação de mecanismos de apoio complementares. A forte ênfase na construção do consenso durante o processo de reforma foi útil. Um número expressivo de indicadores associados à diversificação (Figura 9) melhorou durante a última década.



#### 14. As experiências dos países ilustram que a diversificação bem-sucedida não acontece por acidente.

Observam-se algumas linhas condutoras: a diversificação bem-sucedida coincidiu com a estabilidade política, políticas macroeconómicas sãs e investimento nas pessoas. Muitos países empreenderam não só algumas intervenções, mas sim uma gama de intervenções em áreas diferentes. Os casos bem-sucedidos realçaram a necessidade de uma estratégia focada e um planeamento correto. Todos os países se depararam com necessidades em constante evolução que exigiram diferentes conjuntos de reformas, sendo que os países bem-sucedidos exploraram a sua vantagem comparativa tendo em conta as condições externas variáveis. Países semelhantes em termos de componentes fundamentais (qualidade de instituições, capital humano, dotações naturais, geografia, etc.) podem acabar com diferentes padrões de especialização. Hausmann et al. (2007) defende que os padrões de especialização são formados por elementos idiossincráticos e que as políticas governamentais desempenham um papel importante na modelação da estrutura da produção.

**15. A análise empírica bem como os estudos de caso destacam possíveis componentes para a diversificação bem-sucedida, mas não existe nenhum roteiro predefinido.** Os países precisam de considerar o seu próprio caminho e, simultaneamente, abordar os componentes fundamentais fracos, concentrando-se na melhoria da qualidade das instituições e no capital humano; no desenvolvimento de políticas macroeconómicas estáveis e sólidas; no estabelecimento de um equilíbrio entre o mercado e o Estado, limitando as intervenções, porém desempenhando um papel suficientemente ativo na abordagem das falhas do mercado. Um diagnóstico das restrições impeditivas pode ser útil (Hausmann et al.2005), mas é importante adotar uma estratégia e persegui-la com o planeamento adequado, reconhecendo que algumas reformas podem demorar muito tempo.

## E. Considerações de Políticas para a Guiné-Bissau

#### 16. Dada a pequena dimensão da Guiné-Bissau, o possível compromisso entre diversificação de produtos e melhoria da qualidade reveste-se de especial importância.

A pequena dimensão do país limita o seu potencial para explorar economias de escala e,

consequentemente, o número de novos produtos nos quais se pode instalar. Ademais, a experiência internacional revela que os novos artigos de exportação tendem a ser produtos que se encontram localizados próximos uns dos outros no mapa da rede. Isto sugere que o foco na agregação de mais valor à produção de caju (por ex., através da expansão do processamento local) e a passagem para a exportação de outras culturas pode ser o primeiro passo para a diversificação.

**17. Outra consideração é a importância de um ambiente estável e favorável para os negócios.** O historial de conflito e instabilidade política da Guiné-Bissau tem impedido em grande parte o planeamento a longo prazo e a implementação sustentada de políticas. Porém, isto também significa que os passos incrementais para instituir uma maior estabilidade política, transparência e previsibilidade podem fazer uma enorme diferença. De facto, o fraco ponto inicial sugere uma estratégia focada em medidas simples que produzam um retorno imediato. A Guiné-Bissau conseguiu melhorar avançar cinco posições no índice *Doing Business* do Banco Mundial, tendo passado do 177º lugar em 2016 para o 172º lugar em 2017 (ver o Anexo V - Avaliação da Estabilidade Externa para mais detalhes sobre o atual ambiente de negócios e os indicadores da governação) e existe uma margem clara para progressos contínuos nesta área.

## Referências

- Acemoglu, D. e J. Robinson. 2008. "The Role of Institutions in Growth and Development", Commission on Growth and Development, Working Paper No. 10.
- Cadot, O., C. Carrere e V. Strauss-Kahn. 2011. "Export Diversification: What's Behind the Hump?" *Review of Economics and Statistics*, Vol. 93, pp. 590–605.
- Carmignani, F. e T. Mandeville. 2010. "Never Been Industrialized: A Tale of African Structural Change", *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 31, pp. 124–137.
- Christiansen, L., M. Schindler e T. Tressel. 2013. "Growth and Structural Reforms: A New Assessment," *Journal of International Economics*, 89, pages 347–56.
- Dabla-Norris, E., G. Ho e A. Kyobe. 2016. "Structural Reforms and Productivity Growth in Emerging Market and Developing Economies", IMF Working Paper No. 16/15.
- Easterly, W. e A. Reshef. 2010. "African Export Successes: Surprises, Stylized Facts, and Explanations", NBER Working Paper No. 16597.
- Fundo Monetário Internacional. 2014a. "Sustaining Long-Run Growth and Macroeconomic Stability in Low-Income Countries—The Role of Structural Transformation and Diversification", *IMF Policy Paper*.
- Fundo Monetário Internacional. 2014b. "Burkina Faso 2014 Consultation: Selected Issues". IMF Country Report No. 14/230, Washington D.C.
- Fundo Monetário Internacional. 2015. "Guinea-Bissau 2015 Consultation: Selected Issues". IMF Country Report No. 15/195, Washington D.C.
- Fundo Monetário Internacional. 2017. "Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa. Chapter 3. Economic Diversification in Sub-Saharan Africa." Washington DC, IMF, Outubro 2017.
- Hausmann, R., C. A. Hidalgo, S. Bustos, M. Coscia, S. Chung, J. Jimenez, A. Simoes, M. A. Yildirim. 2011. "The Atlas of Economic Complexity - Mapping Paths to Prosperity", 2014 update.
- Hausmann, R., D. Rodrik e A. Velasco. 2005, "Growth Diagnostics," John F. Kennedy School of Government, Harvard University (Cambridge, Massachusetts).
- Mansoor, A. 2017. "Mauritius: from Special Economic Zones and Preferences to Global Competitiveness", apresentação, Janeiro 2017.
- McMillan M. e D. Rodrik. 2011. "Globalization, Structural Change, and Productivity Growth", NBER Working Paper No. 17143.

- McMillan M., D. Rodrik e Claudia Sepulveda. 2017. "Structural Change, Fundamentals and Growth: A Framework and Case Studies", NBER Working Paper No. 23378.
- Ostry, J., A. Prati e A. Spilimbergo. 2009. "Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries", IMF Occasional Paper 268, Washington.
- Papageorgiou, C. e N. Spatafora. 2012. "Economic Diversification in LICs: Stylized Facts and Macroeconomic Implications", IMF Staff Discussion Note, SDN/12/13.
- Prati, A., M. Onorato e C. Papageorgiou. 2013. "Which Reforms Work and under What Institutional Environment? Evidence from a New Data Set on Structural Reforms", *Review of Economics and Statistics*, 95(3), pp. 946–68.

# EVOLUÇÃO RECENTE DO CRÉDITO E OBSTÁCULOS AO APROFUNDAMENTO FINANCEIRO<sup>1</sup>

## A. Antecedentes

**1. A Guiné-Bissau tem um sistema financeiro de pequena dimensão e relativamente subdesenvolvido.** Existem cinco bancos, todos de propriedade estrangeira, embora o maior tenha acionistas minoritários locais. No âmbito do crédito a empresas, os bancos financiam principalmente o setor comercial, em particular exportadores de caju e importadores de combustível e alimentos, e principalmente no caso de curtos prazos de vencimento. Com o crédito a totalizar cerca de FCAF 125 mil milhões, o sistema bancário é o mais pequeno na região da União Económica e Monetária Oeste-Africana (UEMOA), representando apenas 0,8 por cento do total de crédito, e em relação à dimensão da economia, também se encontra na extremidade pequena. A atividade no mercado interbancário é reduzida, e os mercados financeiros estão subdesenvolvidos. Além disso, o crédito não cresceu visivelmente nos últimos anos.

**2. O risco de crédito é elevado e atrasa o financiamento da economia.** Os níveis crescentes de empréstimos malparados (EMP) na sequência do golpe de estado de 2012 exacerbaram os empréstimos bancários e originaram, em 2015, uma mal concebida operação de resgate por parte do governo de dois bancos com EMP particularmente elevados. Esta operação de resgate foi subsequentemente anulada pelo governo. Embora os dois bancos estejam a contestar essa decisão no sistema judicial, eles estão a reduzir os riscos das suas carteiras para cumprirem os requisitos de uma regulamentação mais rígida, incluindo um requisito de capital mínimo mais elevado, e consequentemente impuseram um limite em novos empréstimos. De uma maneira geral, o risco de crédito permanece elevado por causa da instabilidade política, volatilidade económica e o Estado de direito considerado fraco. Os bancos resolveram selecionar cuidadosamente os potenciais clientes, procurando evitar uma acumulação de novos riscos de crédito. Investiram também em títulos públicos no mercado de valores mobiliários regional, tirando proveito do diferencial entre a rendibilidade dos títulos públicos e a taxa de refinanciamento do Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO) (FMI, 2016).

**3. O desenvolvimento financeiro reduzido parece estar a obstruir o desenvolvimento económico mais amplo.** A Guiné-Bissau exhibe números particularmente reduzidos do aprofundamento financeiro, tanto da perspetiva da penetração de crédito (rácio crédito/PIB) como do estado do desenvolvimento das instituições financeiras e mercados financeiros (índice de desenvolvimento financeiro). A escassez de empréstimos a mais longo prazo parece refletir tanto a procura como os fatores de fornecimento: por um lado, alguns setores económicos parecem demasiado voláteis ou simplesmente não estão desenvolvidos o bastante para ter uma procura estável de crédito bancário; por outro lado, os bancos propriamente ditos têm apenas uma pequena base de financiamento a mais longo prazo à sua disposição. Ainda assim, os relatos recolhidos pela

---

<sup>1</sup> Preparado por Torsten Wezel.

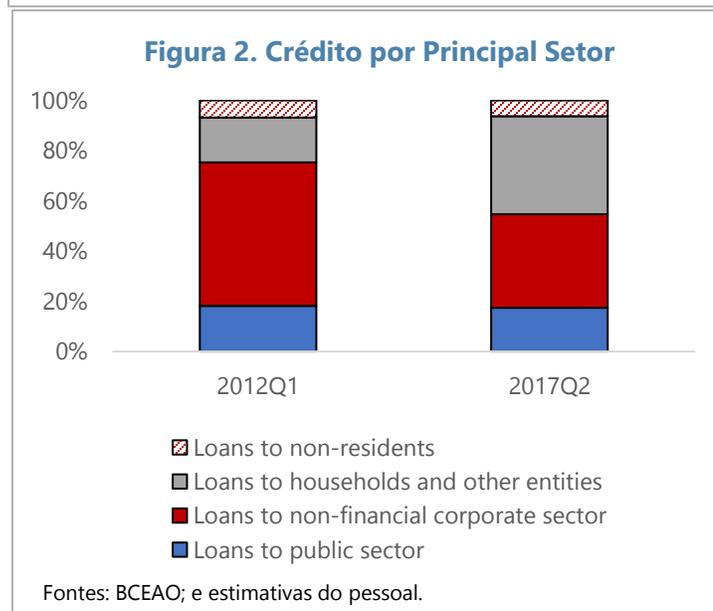
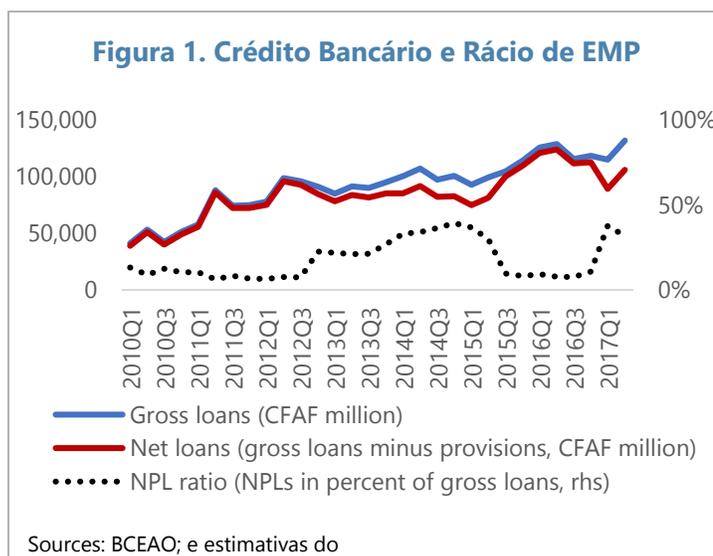
missão em entrevistas junto dos bancos e com base nas respostas a um questionário, indicam que existem uma procura de crédito considerável não satisfeita.

## B. Desenvolvimentos de Crédito Recentes

### 4. Os desenvolvimentos de crédito têm sido irregulares, tanto ao longo do tempo como, recentemente, no âmbito do setor bancário.

O golpe de estado de 2012 causou o fim abrupto de um período de rápida expansão de crédito. A par de colheitas fracas e quebra nos preços de caju, a crise originou um aumento acentuado dos EMP e, eventualmente, a operação de resgate de 2015.

A evolução dos créditos líquidos — o conceito de crédito primário do BCEAO — reflete o impacto dos EMP através das provisões para cobertura de créditos de cobrança duvidosa, sobretudo durante o período da operação de resgate em 2015–16. O crédito líquido aumentou em 2015, à medida que a operação de resgate removeu créditos incobráveis dos balanços dos dois bancos e permitiu-lhes libertar as provisões já estabelecidas para os EMP. No início de 2017, na sequência da anulação das operações de resgate pelo governo, ocorreu uma quebra do crédito líquido por causa do aumento das provisões exigidas pela comissão bancária regional. Simultaneamente, o crescimento do crédito agregado ocultou tendências opostas entre os bancos individuais: enquanto os dois bancos abrangidos pela operação de resgate realizaram uma da alavancagem e reduziram as suas exposições de empréstimo, os seus concorrentes, incluindo um novo banco estreante, assumiram parte da folga nos empréstimos. A rápida expansão do crédito pelos bancos mais sólidos é um testemunho à robusta procura de crédito associada a taxas elevadas de crescimento económico desde 2015.



### 5. A composição do crédito bancário mudou parcialmente em relação à época pré-crise.

Enquanto as exposições ao setor público e a não-residentes têm mantido amplamente as suas

quotas no total de empréstimos do início de 2012, o crédito ao setor empresarial não financeiro foi reduzido para metade em termos relativos. Os bancos têm evitado as exposições mais arriscadas que muitas empresas representam de acordo com os sistemas de notações da banca.

### C. Obstáculos ao Aprofundamento Financeiro

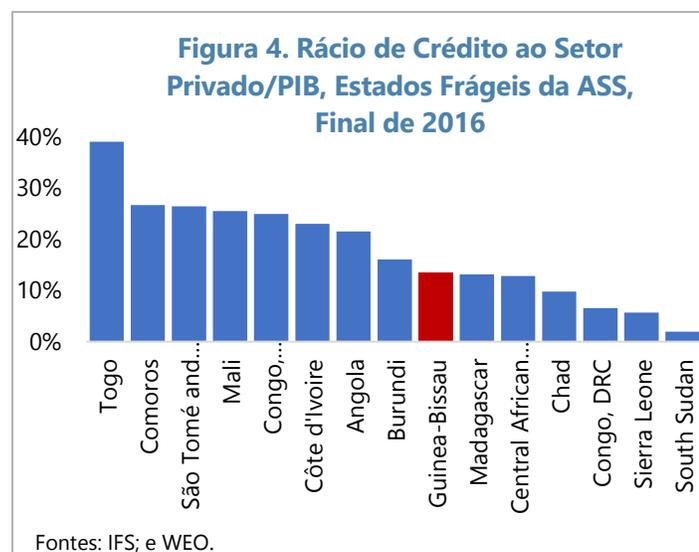
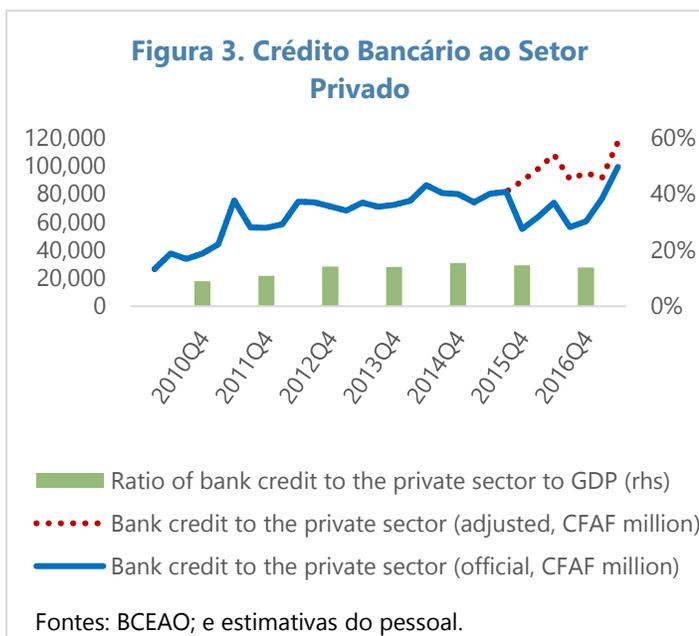
#### 6. O desenvolvimento financeiro é muito reduzido na Guiné-Bissau, mesmo tendo em conta os fundamentos relativamente fracos do país.

No final de 2016, o rácio crédito total/PIB foi de 17,2 por cento.

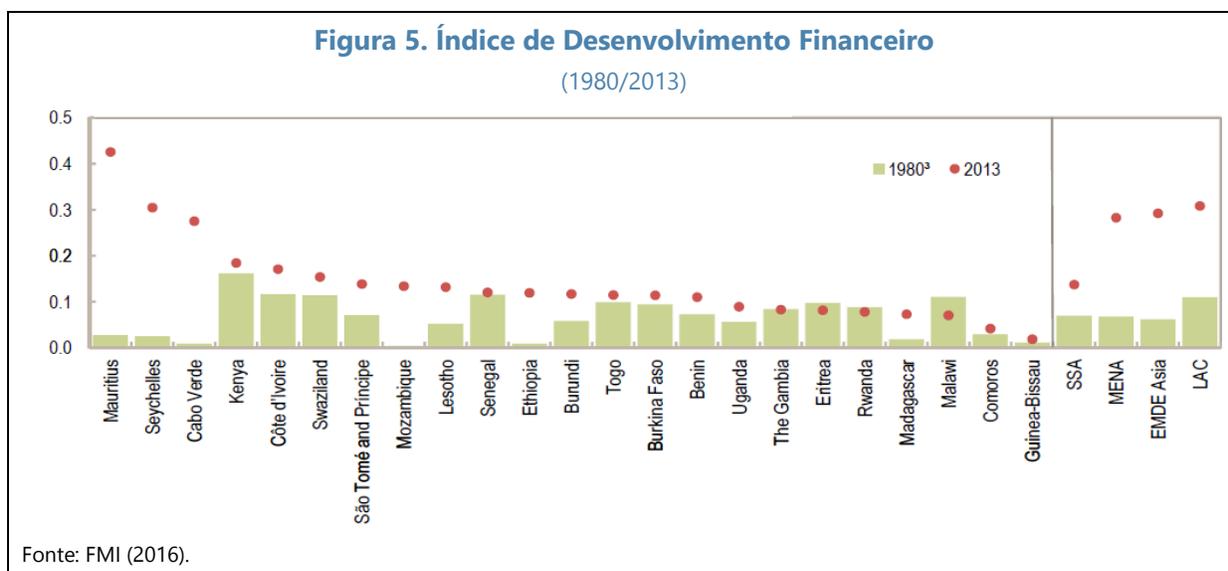
Ultimamente, o crédito ao setor privado tem diminuído ligeiramente em termos relativos, totalizando 13,6 por cento do PIB. Na Figura 3, o efeito da operação de resgate de 2015 no crédito ao setor privado foi anulado (linha tracejada).<sup>2</sup> O rácio crédito ao setor privado/PIB é inferior à média dos outros estados frágeis (22,1 por cento no final de 2016) e também inferior à média dos países frágeis da África Subsariana para os quais está disponível o rácio (17,8 por cento, final de 2016; Figura 4).

#### 7. O nível de crédito na economia é inferior ao que seria de esperar de uma perspetiva transnacional.

Com base numa metodologia do Banco Mundial que calculo uma fronteira de possibilidades financeiras além da qual podem surgir riscos para a estabilidade financeira, a Guiné-Bissau, no final de uma breve aceleração do crédito em 2013, ainda exibiu um ligeiro hiato entre o rácio de crédito real e o rácio da fronteira (Marchettini e Maino, 2015).

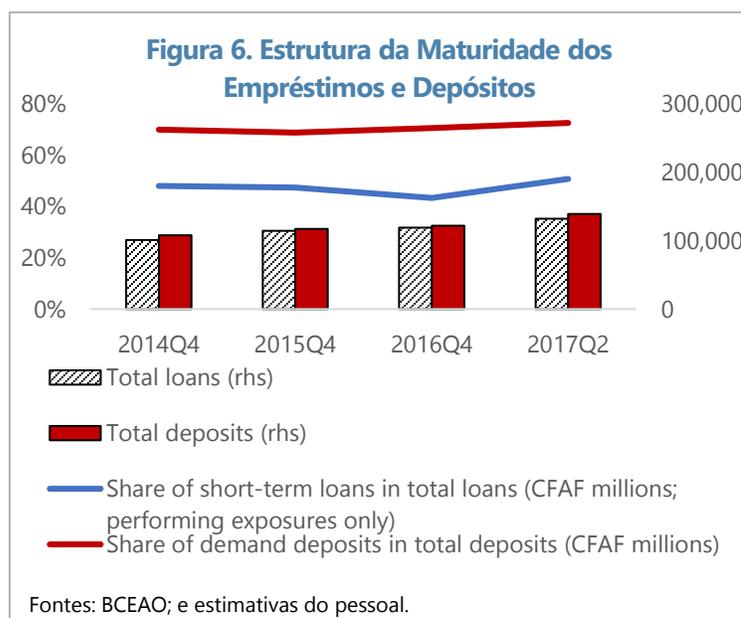


<sup>2</sup> Embora um dos bancos abrangidos pela operação de resgate, de acordo com a ordem da Comissão Bancária, removeu o empréstimo da operação de resgate do seu balanço no T1 de 2017 e reintegrou os empréstimos malparados, o outro não o fez. Por este motivo, ainda há uma diferença entre o crédito ao setor privado oficial e corrigido no T2 de 2017.



## 8. As opções para a banca em termos de empréstimos a mais longo prazo são limitadas pela falta de projetos financiáveis e uma elevada quota de financiamento a curto prazo.

Os empréstimos com maturidades a médio e a longo prazo representam apenas cerca de 50 por cento das exposições totais produtivas. Os bancos parecem ter um apetite por empréstimos a mais longo prazo, mas citam uma falta de projetos viáveis fora do comércio. Os empréstimos a curto prazo para o comércio, sobretudo de caju e mercadorias importadas, ainda são



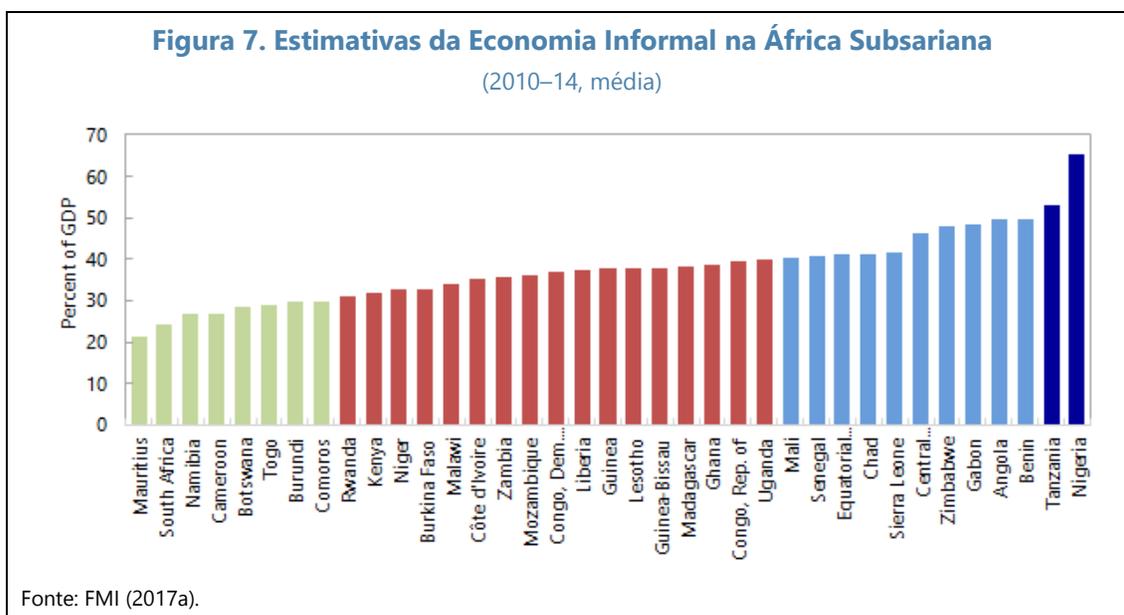
relativamente numerosos (com algumas flutuações sazonais, Figura 3), enquanto os empréstimos a mais longo prazo são relativamente limitados, supostamente por causa de uma escassez de infraestrutura financiável e projetos industriais, e perspectivas instáveis por causa de uma instabilidade política persistente. Outro motivo é a elevada quota de depósitos à ordem, totalizando mais de 70 por cento do total de depósitos dos clientes. Mais geralmente, a concessão de empréstimos é dificultada pelos limites impostos ao financiamento bancário, visto que não existem poupanças suficientes para suportar empréstimos mais elevados. De facto, quase todos os depósitos já foram intermediados para o crédito, considerando que o rácio empréstimo/depósito é ligeiramente inferior aos 100 por cento.

## 9. Alguns bancos evitam o crédito a mais longo prazo também por causa das dificuldades na execução das garantias através do sistema judicial.

Embora os bancos tenham metodologias

apropriadas para selecionar requerentes de empréstimo e utilizam regularmente fontes externas de informação dos devedores, costumam também exigir garantias tangíveis, não obstante as dificuldades na sua execução. Alguns bancos fornecem empréstimos a curto prazo exclusivamente porque a garantia subjacente a estes empréstimos, em geral o inventário, pode ser obtida e vendida mais facilmente do que propriedades penhoradas. A insistência em garantias reais parece relativamente paradoxal tendo em conta o demorado processo de execução hipotecária e fraquezas perceptíveis no Estado de direito. De facto, o valor da garantia prestada aos bancos parece questionável porque após o incumprimento do empréstimo, a execução da garantia através do sistema judicial é lenta e dispendiosa, diminuindo assim em muito o valor atual líquido da garantia. Estas dificuldades resultam do perene stock elevado de EMP e taxas de recuperação baixas.

**10. O elevado grau de informalidade da economia trava os avanços no aprofundamento financeiro.** A economia informal é, na generalidade, constituída por empresas familiares que têm alguma produção ao valor de mercado mas que não se encontram registadas e, em consequência, evitam o cumprimento da regulamentação e o pagamento de impostos (FMI, 2017a). Embora seja difícil medir a incidência da informalidade, as estimativas do FMI com base em elementos observáveis que impulsionam a economia informal (FMI, 2017a), sugerem que o grau de informalidade da Guiné-Bissau está próximo da média da África Subariana de 38 por cento do PIB (Figura 7), a qual, por sua vez, é mais elevada do que na Ásia, Médio Oriente e Norte de África. As entidades na economia informal estão em desvantagem no que diz respeito à obtenção de crédito bancário porque raramente possuem registo comercial, contabilidade apropriada e receitas estáveis.



**11. A segmentação do setor bancário da Guiné-Bissau deixa os clientes do setor informal com poucas opções de financiamento.** Três dos cinco bancos relataram que não fornecem crédito aos clientes do setor informal, ou apenas o fazem se as empresas formalizarem o seu registo primeiro apresentando contabilidade apropriada e outra documentação necessária. Esta posição estende-se a pequenas e médias empresas (PME) em alguns bancos. Alguns bancos até ajudam os requerentes com o processo de formalização. O microfinanciamento pode ser uma alternativa para

as entidades informais, mas no caso da Guiné-Bissau, o setor de microfinanciamento aparenta estar desorganizado, com apenas algumas instituições em funcionamento.

**12. Os participantes do setor privado queixam-se de obstáculos para aceder ao financiamento bancário.** Os representantes do setor privado, incluindo a câmara de comércio, mencionaram o processo de aprovação dos empréstimos e termos dos empréstimos como importantes obstáculos ao aprofundamento financeiro. Tais obstáculos incluem supostamente a relutância dos bancos em financiar determinadas empresas ou setores específicos, a insistência dos bancos na provisão de garantias específicas, vencimentos curtos dos empréstimos bancários concedidos e taxas de juros demasiado elevadas.

**13. O aprofundamento financeiro é também prejudicado pela inclusão financeira relativamente fraca.** A Guiné-Bissau encontra-se entre os estados frágeis com acesso difícil a serviços financeiros (FMI, 2016) em termos do número de agências e caixas automáticos. Embora os indicadores comuns do acesso financeiro/inclusão financeira não estão disponíveis para a Guiné-Bissau,<sup>3</sup> relatos recolhidos pela missão apontam para apenas melhorias graduais neste respeito. As agências e os caixas automáticos fora da capital são escassos, os cartões de crédito não existem e até mesmo os cartões de débito são detidos apenas por uma pequena fração da população (não obstante a atual tendência de crescimento). Em comparação com alguns dos outros países da África Subsariana, os produtos bancários móveis ainda são incipientes na Guiné-Bissau, com alguns dos bancos em vias de comercializar tais aplicações. Por último, a desigualdade entre géneros em termos de inclusão financeira continua a ser um problema, embora dois bancos tenham relatado o financiamento de empresárias empreendedoras em alguns setores (por ex., pescas).

## D. Políticas para Promoção do Aprofundamento Financeiro

**14. Foram tomadas várias medidas para promover o desenvolvimento financeiro, ao nível nacional bem como ao nível regional.** O governo implementou incentivos para o crédito às PME, de acordo com as medidas adotadas pelo Conselho de Ministros da UEMOA de setembro de 2015: o refinanciamento de créditos de PME elegíveis com o BCEAO, e ponderadores de risco reduzidos de créditos de tais empresas como um incentivo regulamentar para o incremento do crédito às PME. O governo continua também a manter um registo de crédito para auxiliar as decisões de financiamento dos bancos e melhorar o acesso ao crédito. Ao nível regional, foi estabelecido um bureau de informação de crédito (BIC), o qual, ao contrário do registo nacional de crédito, inclui informação negativa sobre os devedores e abrange toda a UEMOA. A cobertura da informação dos devedores está a ser melhorada à medida que os bancos subordinam a decisão dos empréstimos ao consentimento dos devedores para liberar informação relevante sobre o crédito ao BIC. Outras iniciativas regionais que promovem a estabilidade financeira e, por conseguinte, a intermediação, abrangem o estabelecimento de um Fundo de Garantia de Depósitos (é esperado que a primeira

<sup>3</sup> A base de dados Findex do Banco Mundial com indicadores da inclusão financeira só lista atualmente o número de contas de depósito na Guiné-Bissau.

fase seja concluída até ao final de 2017) e a introdução de elementos do quadro de Basileia II/III, que entrará em vigor em janeiro de 2018 (FMI, 2017b).<sup>4</sup>

**15. Os bancos também atuaram para promover o aprofundamento financeiro e a inclusão financeira.** Vários bancos têm vindo a abrir agências em áreas rurais para servir a economia local e estarem mais próximos dos produtores de caju, alguns dos quais recebem pré-financiamento dos compradores e, por isso, não solicitaram muito crédito bancário. Além disso, em linha com as políticas para promover o crédito ao consumidor e diversificar assim fora do financiamento comercial, os bancos estão a promover cartões de débito, produtos bancários móveis e crédito hipotecário.

**16. Podem ser tomadas medidas adicionais para promover o desenvolvimento financeiro e a inclusão financeira.** Considerando que os bancos criticam de maneira uniforme o processo de execução hipotecária ineficiente e o Estado de direito fraco, o governo poderia tomar medidas legislativas para melhorar os direitos dos credores, tornar o sistema judicial mais eficiente e proteger de uma maneira mais geral um judiciário independente. O governo pode também promover políticas nos setores de infraestruturas e energia bem como de processamento de caju, o que permitiria aos bancos cofinanciar projetos de investimento com vencimentos mais longos. Além disso, o maior desenvolvimento do setor agrícola permitiria aos bancos emprestar mais a esse setor. Em linha com o quadro de uma estratégia regional que promove a inclusão financeira e um plano de ação associado adotado pelo Conselho de Ministros da UEMOA em junho de 2016,<sup>5</sup> as autoridades poderiam também formular uma estratégia nacional para a inclusão financeira e estabelecer medidas específicas que complementam as que já foram tomadas para fomentar o crédito às PME, designadamente medidas para promover a literacia financeira e a bancarização de uma quota maior da população, especialmente nas áreas rurais.

**17. Os bancos podem também tomar outras medidas para promover a inclusão financeira.** Podem continuar a aperfeiçoar o seu sistema de classificação de crédito e gestão do risco para diminuir a necessidade de garantias e aumentar a oferta de serviços aos clientes do setor informal, cuja solvência precisa de ser determinada de maneira diferente. Em simultâneo, a avaliação das garantias deve ser mantida atualizada para assegurar o provisionamento adequado de créditos duvidosos ou em incumprimento. Os bancos podem também promover depósitos a termo e procurar financiamento a mais longo prazo, incluindo das suas instituições-mãe. O êxito das primeiras cooperativas de financiamento geridas por mulheres deve encorajar mais bancos a emprestar a mulheres empresárias e ajudar assim a reduzir o hiato de financiamento entre géneros.

---

<sup>4</sup> A atual regulamentação da adequação de capital abrange apenas o risco de crédito, e o rácio mínimo de adequação de capital é de 8% dos ativos ponderados pelo risco. Os novos requisitos, aplicáveis desde 2018 de uma maneira faseada, serão baseados no Método Padronizado de Basileia II para risco de crédito, o método do indicador básico (ou método padronizado) para risco operacional, e o método padronizado para risco de mercado. O novo requisito de capital de 9% abrangerá um mínimo de 5% de capital de base nível 1, e 6% do capital total de nível 1. Os novos regulamentos incluirão também margens de capital e sobretaxas (principalmente uma margem de conservação de capital comum de 2,5%). Adicionalmente, o limite de exposição a uma única contraparte será reduzido para 25% do capital de nível 1 dos bancos.

<sup>5</sup> Esta estratégia de cinco anos tem por objetivo expandir o acesso e uso dos serviços e produtos financeiros a 75% da população adulta da UEMOA (FMI, 2017b).

## Referências

- FMI (2016): “Time for a Policy Reset”, Chapter 3, Regional Economy Outlook: Sub-Saharan Africa, Abril 2016.
- FMI (2017a): “Restarting the Growth Engine”, Chapter 3, Regional Economy Outlook: Sub-Saharan Africa, Abril 2017.
- FMI (2017b): “West African Economic and Monetary Union: Common Policies of Member Countries —Press Release: Staff Report; and Statement by the Executive Director for the West African Economic and Monetary Union”, IMF Country Report No. 17/99.
- Marchettini, D. e R. Maino (2015): “Systemic Risk Assessment in Low-Income Countries: Balancing Financial Stability and Development”, IMF Working Paper 15/190.
- Sahay, R., M. Cihak, P. N'Diaye, A. Barajas, R. Bi, D. Ayala, Y. Gao, A. Kyobe, L. Nguyen, C. Saborowski, K. Svirydzenka e S. R. Yousefi (2015): “Rethinking Financial Deepening: Stability and Growth in Emerging Markets”, IMF Staff Discussion Note 15/08.