



GUINÉ-BISSAU

TEMAS SELECIONADOS

outubro de 2025

Este documento sobre a Guiné-Bissau foi elaborado por uma equipa de especialistas do Fundo Monetário Internacional como material de referência para as consultas periódicas realizadas com o país membro. Baseia-se na informação disponível até 13 de junho de 2025, data da sua conclusão.

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

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Telephone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org Website: <http://www.imf.org>
Preço: 18 USD por exemplar impresso

Fundo Monetário Internacional
Washington, D.C.



GUINÉ-BISSAU

TEMAS SELECIONADOS

13 de junho de 2025

Aprovado por
Departamento de África

Preparado por Nour Bouzouita (AFR), Yugo Koshima (AFR)
e Babacar Sarr (AFR)

ÍNDICE

MOBILIZAÇÃO DE RECEITAS INTERNAS NA GUINÉ-BISSAU	4
A. Contexto	4
B. Composição fiscal	6
C. Capacidade fiscal	8
D. Desafios em matéria de arrecadação de impostos	10
E. Recomendações sobre políticas	11
FIGURAS	
1. Receitas fiscais na Guiné-Bissau e países homólogos	5
2. Receita fiscal na Guiné-Bissau	5
3. IRS	6
4. IRC	6
5. IVA/imposto sobre vendas	6
6. Composição da receita fiscal na Guiné-Bissau	7
7. Receitas fiscais na Guiné-Bissau e países homólogos	7
8. Composição do IVA na Guiné-Bissau	8
9. Composição do IRC na Guiné-Bissau	8
10. Capacidade para aumentar a receita fiscal	8
11. Receita fiscal na Guiné-Bissau	9
12. Esforço fiscal	9
ANEXO	
I. Estimar a capacidade fiscal	14
CAIXAS	
1. Fontes de capacidade fiscal subaproveitada na Guiné-Bissau	10
2. Medidas de política e administração fiscal em 2024 e 2025	11
Referências	16

DIVERSIFICAÇÃO ECONÓMICA NA GUINÉ-BISSAU	17
A. Introdução	17
B. Setor pesqueiro	19
C. Setor agrícola	25
D. Outros setores	32
E. Conclusão	37

FIGURAS

1. Índice de concentração das exportações	18
2. Participação do maior artigo de exportação, 2023	18
3. Volume de capturas da pesca industrial (Milhares de toneladas)	19
4. Número de barcos de pesca industrial licenciados (Número de navios)	19
5. Valor das capturas da pesca industrial (Milhões de euros)	20
6. Valor das exportações	20
7. Volume de capturas e importações comunicado pelas contrapartes (mil ton.)	21
8. Preço médio das importações de peixe da Guiné-Bissau (EUR por tonelada)	21
9. Volume de capturas de peixes pelágicos	22
10. Receitas das pescas	23
11. Produção de arroz, área cultivada e importações (mil ton., km ² (esc. dir.))	25
12. Processo de análise geoespacial para área de vegetação de terras agrícolas	26
13. Região leste: área de vegetação das explorações de arroz (km ²)	27
14. Região sul: área de vegetação das explorações de arroz (km ²)	27
15. Região norte: área de vegetação das explorações de arroz (km ²)	28
16. Produção de arroz: dados oficiais x observação por satélite (mil ton.)	28
17. Área de vegetação das explorações de arroz	30
18. Reservas minerais	32
19. Capacidade instalada das fábricas de processamento de caju, (toneladas/ano)	34
20. Preço relativo do caju processado (Percentagem do preço do caju bruto, US\$/tonelada (esc. dir.))	34
21. Tempo de resposta, 2023 (dias)	35
22. Número de escalas portuárias	35
23. Volume de importação (mil ton.)	36
24. Profundidade do cais, 2023 (m)	36
25. Receita e massa salarial da APGB	37

QUADROS

1. Resultados da regressão: Capturas de peixe _____	24
2. Resultados da regressão: Área das explorações de arroz _____	29

CAIXA

Caixa 1. Função do INPA na preservação de sementes e educação agrícola _____	31
Referências _____	40

REFORÇAR A PROTEÇÃO SOCIAL E DESENVOLVER O CAPITAL HUMANO**PARA PROMOVER O CRESCIMENTO INCLUSIVO _____ 41**

A. Introdução _____	41
B. Visão geral do sistema de proteção social da Guiné-Bissau _____	43
C. Avaliação comparativa das despesas e dos resultados em matéria de saúde e educação _____	48
D. Conclusão e recomendações sobre políticas _____	53

FIGURAS

1. Crescimento do PIB real _____	42
2. Índice de Pobreza Multidimensional _____	42
3. Despesa de assistência social, 2023 _____	44
4. Plano de Investimento Público de 2023 _____	44
5. Escolas primárias abrangidas por programas alimentares, 2023 (percentagem) _____	47
6. Subsídios à energia por produto _____	48
7. Composição da despesa, Ministério da Saúde, 2025 (Percentagem da despesa total) _____	49
8. Composição da despesa, Ministério da Educação, 2025 (Percentagem da despesa total) _____	49
9. Despesas com a educação e rácios professor/aluno _____	50
10. Rácio professor/aluno e taxa de matrícula líquida no ensino primário (Percentagem) _____	50
11. Taxas de alfabetização e matrícula no ensino primário (Percentagem) _____	50
12. Despesas com a saúde _____	51
13. Fronteira de eficiência em saúde _____	52
14. Características e resultados do sistema de saúde _____	52
15. Indicadores de segurança alimentar _____	52

QUADROS

1. Cobertura da proteção social contributiva _____	45
2. Principais características dos regimes de pensões por velhice _____	45
3. Transferências monetárias sociais, 2018 a 2023 _____	46
4. Beneficiários de transferências monetárias, 2020 a 2022 _____	47
Referências _____	55

MOBILIZAÇÃO DE RECEITAS INTERNAS NA GUINÉ-BISSAU¹

A Mobilização de Receitas Internas (DRM na sigla em inglês) continua a ser uma das prioridades mais urgentes e estratégicas da Guiné-Bissau em termos de políticas de redução do nível muito elevado de dívida pública e sustentação da sua capacidade para financiar as necessidades de desenvolvimento, reforçar a capacidade do Estado e reduzir a dependência de donativos externos voláteis. Apesar das tímidas reformas dos últimos anos, o desempenho fiscal continua a ser dos mais baixos da região da UEMOA, o que reflete não só restrições estruturais à economia, mas também derrapagens de política ocasionais e desvios de fiscalização consideráveis. Este documento usa um modelo de fronteira estocástica para estimar a capacidade e o esforço fiscal do país em relação aos comparadores estruturais. Os resultados sugerem que os crescentes hiatos fiscais são motivados sobretudo pela ineficiência das políticas e de gestão e não pelos fundamentos macroeconómicos. A análise destaca duas fontes principais de receitas não realizadas: a grande ausência de regularidade, mesmo entre os grandes contribuintes, e um hiato de políticas radicado em isenções descoordenadas e quadros jurídicos desatualizados. Muito embora as recentes reformas, como a implementação do IVA, a eliminação de isenções e o aumento dos impostos sobre os combustíveis, possam marcar um ponto de viragem, o seu impacto dependerá do desenvolvimento institucional sustentado e de esforços de fiscalização direcionados e constantes.

A. Contexto

1. Com um espaço orçamental limitado e fraca capacidade institucional, a Guiné-Bissau enfrenta desafios significativos e urgentes na mobilização de receitas internas para satisfazer necessidades básicas de desenvolvimento. Apesar de anos de esforços para melhorar a administração das receitas e a gestão das finanças públicas, o fraco desempenho das receitas é crónico. O país continua a incorrer défices superiores aos previstos e depende bastante de donativos externos e financiamento concessional para projetos de desenvolvimento, deixando-o exposto a riscos elevados de sobre-endividamento e volatilidade da ajuda financeira, o que limita a sua capacidade de financiar despesas sociais e infraestruturas. A capacidade limitada das instituições públicas, agravada pela instabilidade política, contribuiu para a lentidão na implementação das reformas e a persistência do fraco desempenho das receitas. Isto, por sua vez, conduz à falta de recursos para desenvolver a capacidade institucional. Portanto, é essencial que se reforce a DRM, não só para reduzir a dívida pública e melhorar a prestação de serviços, mas também para contribuir para a consolidação do Estado e a resiliência macroeconómica num ambiente frágil

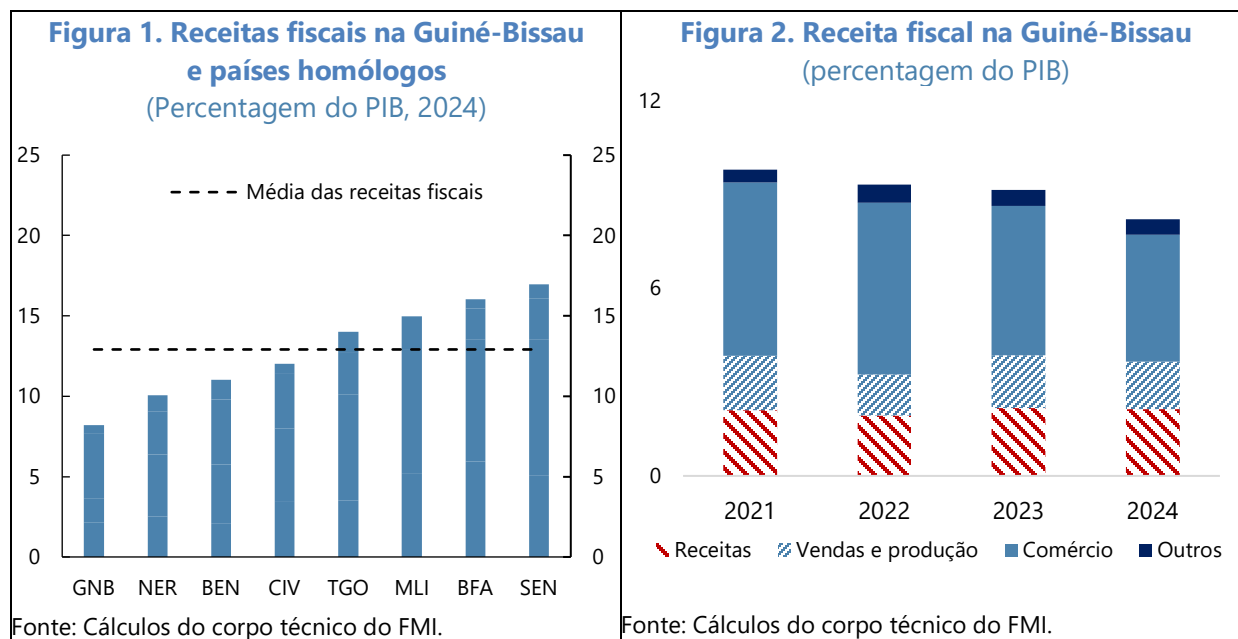
2. O rácio impostos/PIB da Guiné-Bissau continua a ser o mais baixo da região da UEMOA (Figura 1). A receita fiscal estagnou em cerca de 8% do PIB nos últimos anos, muito abaixo da média regional e menos de metade do limiar de convergência de 20% da UEMOA. Apesar da suspensão do Pacto de Convergência em 2020, as suas âncoras orçamentais – em especial a norma impostos/PIB – continuam a ser pontos de referência importantes para a sustentabilidade orçamental a longo prazo na região. As autoridades reconheceram a importância estratégica de

¹ Preparado por Nour Bouzouita. O autor agradece os comentários e observações úteis de Anamaria Mafteri

umentar as receitas internas, mas enfrentam dificuldades para manter as reformas num contexto de capacidade administrativa limitada, matéria coletável reduzida e elevado grau de informalidade.

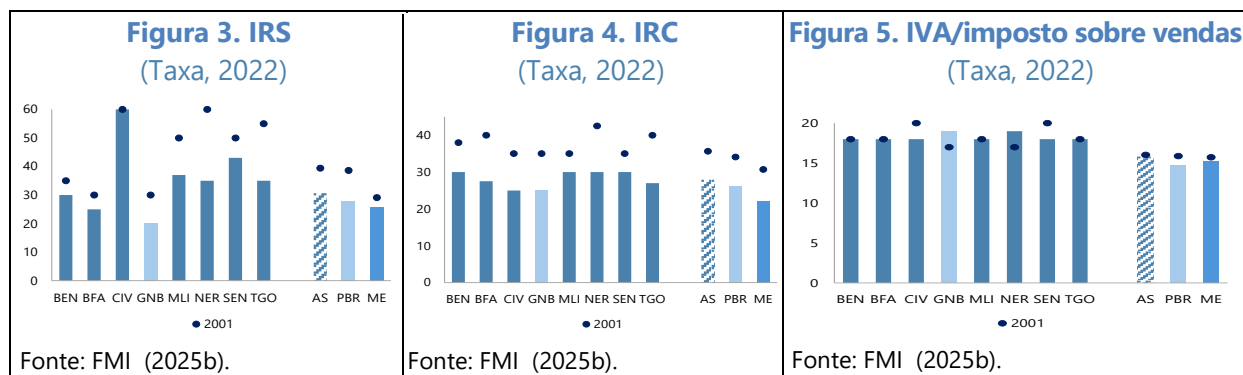
3. A arrecadação é dificultada por uma confluência de barreiras estruturais e institucionais. O setor informal domina a atividade económica, com registo limitado de contribuintes e baixa regularidade voluntária. A importância das receitas aduaneiras – outrora uma fonte de rendimento relativamente dinâmica – têm vindo a diminuir gradualmente, refletindo não só a liberalização do comércio na região, mas também o aumento do contrabando devido à vigilância deficiente das fronteiras e às isenções generalizadas. Do ponto de vista administrativo, as infraestruturas informáticas obsoletas (sobretudo nas alfândegas), a fragmentação das bases de dados entre diferentes serviços do Ministério das Finanças e a insuficiência dos mecanismos de fiscalização continuam a limitar a eficiência das administrações tributária e aduaneira.

4. Nas últimas duas décadas, outros países da UEMOA registaram avanços substanciais na mobilização de receitas, enquanto a Guiné-Bissau ficou muito para trás. O desempenho fiscal agregado da região melhorou gradualmente. Em contraste, nos últimos anos, a Guiné-Bissau regista uma diminuição das receitas fiscais globais (Figura 2). Esta discrepância crescente deve-se, em parte, às diferenças na estrutura macroeconómica. A Guiné-Bissau é altamente vulnerável a choques que envolvam o seu único bem de mercado (caju), o que explica em grande medida a queda da receita fiscal desde 2021 (Figura 2). Porém, reflete também diferenças na capacidade institucional e na implementação de reformas.



5. De modo geral, as taxas nominais de imposto da Guiné-Bissau estão alinhadas com as normas da UEMOA. O imposto sobre o valor acrescentado (IVA) é de 19%, em conformidade com o limite mínimo regional e a taxa modal nos países membros (Figura 3). A taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) é de 25%, dentro da faixa harmonizada da UEMOA de 25% a 30% (Figura 4). Embora a taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) pareça baixa, de 20%, em comparação com os seus pares regionais (Figura 5), este valor exclui contribuições obrigatórias substanciais para a segurança social (14% dos empregadores e 8%

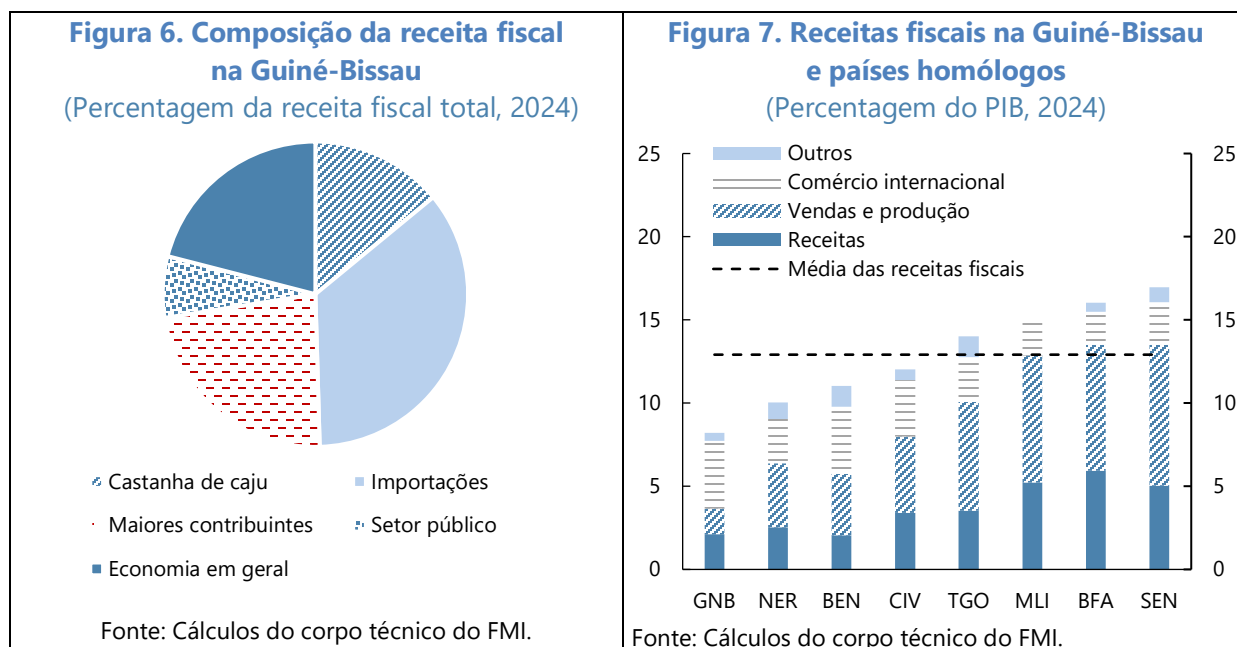
dos empregados) e o seguro de acidentes de trabalho (2% a 10%, dependendo do setor). Estas contribuições financiam um generoso sistema de prestações definidas, com elevadas taxas de substituição e uma ampla cobertura médica. Portanto, a aparente diferença no IRS pode estar sobrestimada e a carga fiscal total da Guiné-Bissau sobre os rendimentos formais do trabalho é comparável à de outros países da UEMOA. Isto sugere que os desafios de mobilização de receitas do país têm menos a ver com estruturas de taxas e talvez tenha mais com falta de fiscalização, informalidade e erosão da base tributável.



B. Composição fiscal

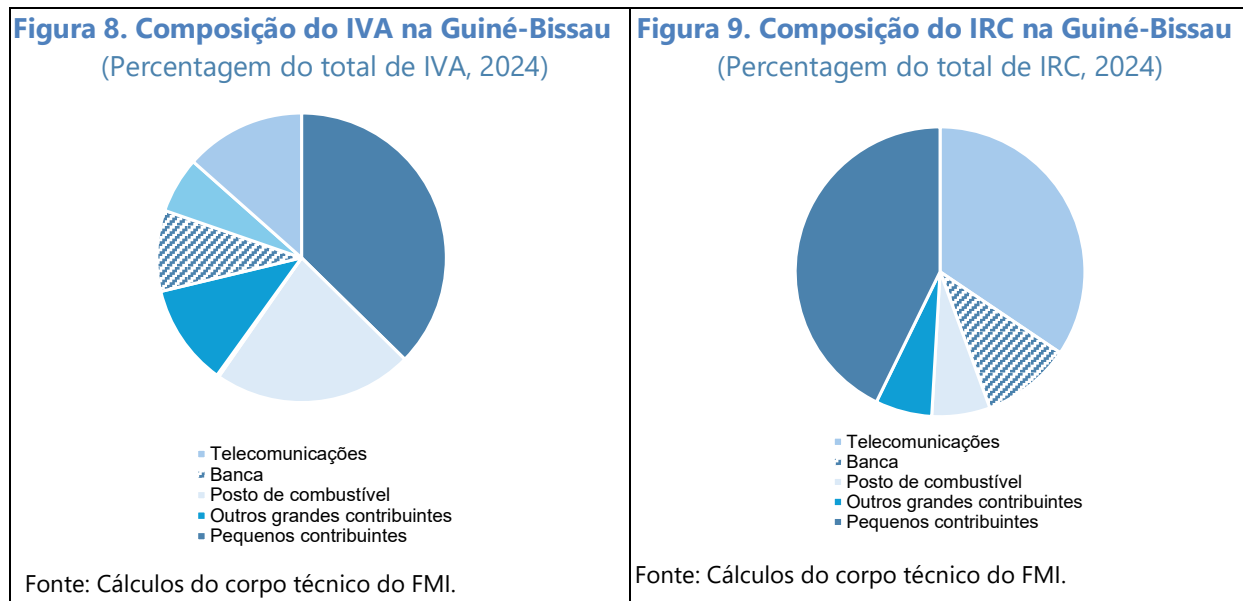
6. A estrutura fiscal da Guiné-Bissau depende fortemente de algumas fontes concentradas, em especial as exportações de caju, as importações e um pequeno grupo de grandes contribuintes (Figura 6). Há muitos anos que esta composição da receita fiscal permanece praticamente inalterada, o que indica progressos limitados na diversificação da matéria coletável. As exportações de caju, por si só, geram grande parte das receitas internas, refletindo o seu papel central na economia. Esta dependência de um único bem de mercado, porém, é uma faca de dois gumes para a mobilização de receitas: expõe o desempenho fiscal a variações nos preços internacionais, variabilidade meteorológica e problemas logísticos comerciais. Tal como acontece noutros estados frágeis, as importações continuam a ser outra fonte dominante de receitas, o que expõe a cobrança de impostos à taxa de câmbio, aos termos de troca e aos choques da procura regionais. Além disso, a contribuição desproporcionada de um conjunto restrito de grandes contribuintes aumenta os riscos de concentração, uma vez que qualquer disputa, recessão ou saída de um contribuinte deste grupo pode desencadear quebras abruptas de receita.

7. A composição fiscal da Guiné-Bissau inclui uma participação dos impostos sobre o rendimento e as vendas muito inferior à dos seus pares da UEMOA (Figura 7). A grande maioria das receitas fiscais de outros países da UEMOA provém dos impostos sobre o rendimento e as vendas (ou seja, impostos internos), o que geralmente sugere a existência de bases tributária e de contribuintes mais amplas, enquanto a composição da Guiné-Bissau permanece concentrada na tributação relativa ao comércio. Como analisado abaixo, o hiato fiscal da Guiné-Bissau é pronunciado sobretudo nos impostos sobre o rendimento e as vendas, dado que as suas limitações institucionais e o setor formal incipiente continuam a limitar a cobrança de impostos. A comparação entre países parece sugerir que outros países da região avançaram na mobilização de receitas através de bases tributária e de contribuintes mais amplas e reformas institucionais sustentadas.



8. O desempenho do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) na Guiné-Bissau revela desvios importantes de cumprimento e fiscalização, mesmo entre as maiores empresas do país. A matéria coletável não está concentrada apenas nos grandes contribuintes e depende de forma desproporcionada de um pequeno número de contribuintes cumpridores, com pouca contribuição do contexto empresarial em geral (Figura 8). Continua a existir uma capacidade substancial subaproveitada, em especial entre muitas grandes e pequenas empresas que não contribuem de forma significativa para o sistema do IVA. A colmatação deste hiato exigirá uma combinação de auditorias baseadas no risco, correspondência de faturas e mecanismos de fiscalização credíveis para assegurar que as responsabilidades declaradas são coerentes com a atividade económica real.

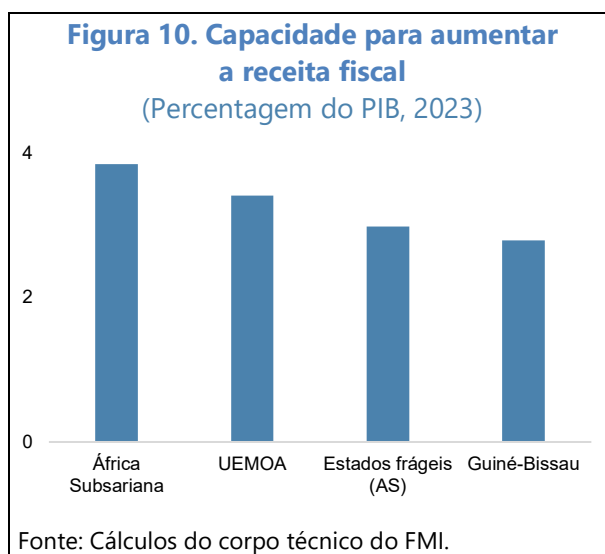
9. Em contrapartida, o imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC, designado no país como “contribuição industrial”) tem revelado sinais encorajadores de diversificação, com contribuições crescentes das empresas mais pequenas e uma base de contribuintes mais distribuída (Figura 9). Contudo, o desempenho global permanece muito aquém do potencial. O sistema de IRC continua a ser travado por duas insuficiências administrativas: capacidade limitada de fiscalização e cumprimento desigual entre segmentos de contribuintes. Muitas empresas, em especial de serviços e comércio, operam sem serem incomodadas pela administração tributária e subdeclaram os seus lucros. Embora o registo formal das empresas tenha melhorado, as declarações e os pagamentos de impostos efetivos ainda não condizem com o aumento do número de empresas. Este hiato pode ser colmatado mediante uma menor segmentação dos contribuintes, o reforço das declarações obrigatórias e esforços direcionados à formalização das entidades atualmente irregulares com elevado volume de negócios, mas com poucos lucros declarados. Uma base de contribuintes de IRC alargada e mais bem administrada aumentaria a equidade e resiliência das receitas a médio prazo.



C. Capacidade fiscal

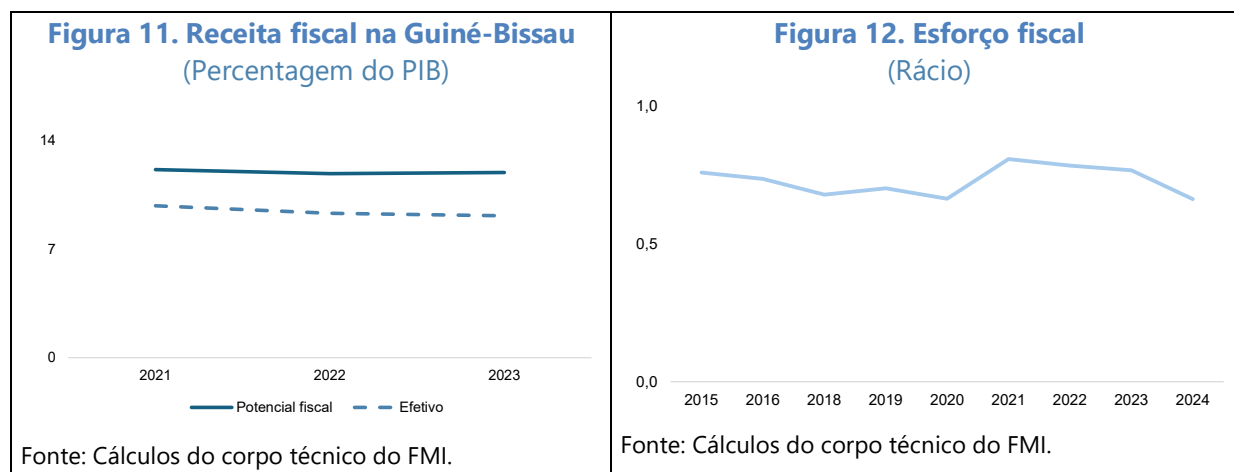
10. O modelo de fronteira estocástica é um método usado para calcular o valor realista de receita tributária que um país pode arrecadar, dadas suas características económicas e estruturais. Ajuda a distinguir entre quebras de receitas causadas por choques externos – tais como fenómenos meteorológicos ou variações comerciais – e as que advêm de deficiências na política ou administração tributária. O modelo compara cada país com outros com características semelhantes (como nível de rendimento, abertura comercial e características económicas) e calcula uma “fronteira” que representa a receita fiscal máxima alcançável nessas condições. A diferença entre esta fronteira e a receita real do país reflete a ineficiência do sistema fiscal – como baixa taxa de cumprimento, fiscalização deficiente ou conceção ineficaz da política fiscal, o que constitui uma referência útil para avaliar o montante de receitas adicionais se se colmatassem estes hiatos, sem pressupor qualquer alteração das condições económicas subjacentes do país.

11. Os resultados sugerem que a Guiné-Bissau possui uma capacidade fiscal subaproveitada substancial, estimada em 2,7% do PIB em 2023 (Figura 10). O anexo 1 apresenta os resultados da estimativa. A diferença entre a capacidade fiscal e a receita real foi inferior à média da AS ou da UEMOA em 2023 (Figura 10). No entanto, este menor potencial inexplorado não advém da eficiência da política e administração tributária da Guiné-Bissau, mas é consequência do modelo que considera a presença de restrições estruturais incontornáveis – como a alta informalidade, matéria coletável reduzida ou



setores tributáveis limitados – que reduzem automaticamente a diferença entre a receita fiscal real e potencial do país em relação às economias mais desenvolvidas. É bastante surpreendente que a Guiné-Bissau tenha entre 2,7% e 3% do PIB para mobilizar sem grandes reformas estruturais, apesar destes condicionalismos, que possivelmente apontam para fiscalização deficiente e descumprimento, bem como choques de receitas (Caixa 1).

12. A ausência de uma melhoria sustentada do esforço fiscal da Guiné-Bissau (eficiência na colmatação do hiato) ao longo da última década (Figuras 11 e 12) reflete um padrão de obstrução de políticas, em que os ganhos das iniciativas de reforma foram prejudicados por medidas de erosão das receitas. Em 2022, apesar da finalização de um sistema de IVA moderno, o progresso na sua aplicação tem sido lento devido a preocupações sobre o seu impacto na inflação durante um período de preços mundiais elevados dos alimentos e combustíveis. De igual forma, o desenvolvimento do "Kontaktu" (o sistema eletrónico de declaração e pagamento de impostos), incluindo o pagamento eletrónico de impostos através de plataformas móveis, marcou avanços nas reformas da administração tributária, mas a baixa capacidade da direção-geral de impostos tem limitado este potencial. Em 2023, o governo anterior introduziu grandes cortes de impostos sobre combustíveis e o arroz, o que privou o atual governo de uma oportunidade de acelerar a aplicação de medidas de aumento de receita em 2024, já que a reversão destas políticas insustentáveis, mas muito populares, consumiu capital político substancial. O efeito cumulativo destas medidas de obstrução ajuda a explicar por que razão o esforço fiscal tem vindo a diminuir desde 2021, apesar de várias reformas que foram introduzidas no âmbito do programa monitorizado pelo corpo técnico (SMP, na sigla em inglês) e do programa apoiado pelo Acordo ECF.

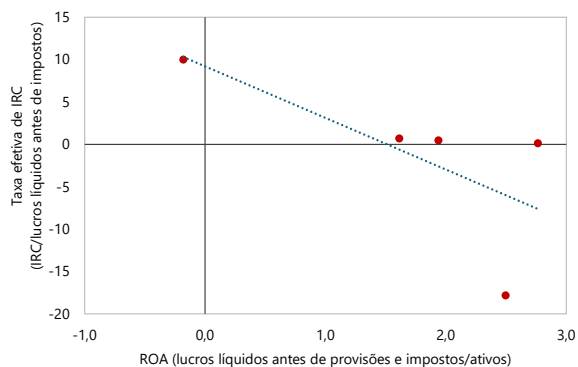


Caixa 1. Fontes de capacidade fiscal subaproveitada na Guiné-Bissau

Uma parte significativa da capacidade fiscal não realizada da Guiné-Bissau resulta da falta de fiscalização, sobretudo entre as maiores entidades do setor formal. Em 2024, quase metade dos 150 maiores contribuintes declararam zero pagamentos de IVA, enquanto outros 20 declararam menos de 1 milhão de FCFA. Estas entidades incluem várias empresas com grande participação de mercado, o que sugere a existência de sub-declaração generalizada, incumprimento e/ou fiscalização deficiente. Observam-se tendências semelhantes na tributação do rendimento das sociedades: 76 dos 150 maiores contribuintes não pagaram a contribuição industrial em 2024 e 12 pagaram menos de 1 milhão de FCFA. Importa realçar que várias empresas com pagamentos significativos em 2023 não registaram o pagamento de impostos em 2024, suscitando preocupações quanto à eficácia dos atuais mecanismos de monitorização. Estas tendências apontam para um hiato persistente entre um número relativamente grande de empresas no setor formal e as que efetivamente pagam impostos, sublinhando a necessidade de fortalecer a cobertura das auditorias, a gestão da conformidade baseada no risco e a monitorização de contribuintes em tempo real – em especial entre as sociedades com elevado volume de negócios.

Para além do cumprimento, o hiato remanescente na capacidade fiscal da Guiné-Bissau reflete políticas deficientes, em especial a aplicação extensiva e desigual das isenções fiscais. Um exemplo notório é a banca, que beneficia de múltiplos tratamentos preferenciais a nível regional que reduzem significativamente a sua carga fiscal efetiva, apesar da elevada rentabilidade do setor. Além disso, as taxas de imposto efetivas variam muito de banco para banco. Bancos de dimensões semelhantes por rentabilidade têm obrigações fiscais muito díspares (Caixa 1, Figura 1). Esta aplicação incoerente não só corrói as receitas, como também prejudica a equidade e distorce a concorrência. Uma revisão abrangente das isenções fiscais, da sua base jurídica e do seu custo orçamental seria um passo fundamental para tornar o sistema fiscal mais racional. Abordar os desvios de cumprimento e políticas será essencial para mobilizar todo o potencial de receita do país e reduzir a dependência de impostos comerciais voláteis e matéria coletável reduzida.

Caixa 1. Figura 1. Rentabilidade do banco e taxas efetivas de IRC



Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

D. Desafios em matéria de arrecadação de impostos

13. A Guiné-Bissau continua perante desafios profundamente enraizados de mobilização de receitas fiscais, apesar dos esforços recentes para reforçar a política e a administração.

Um obstáculo fundamental reside na fragmentação e natureza obsoleta do quadro jurídico. Em vários casos, os instrumentos da legislação fiscal são incoerentes, criando desvios e sobreposições que complicam a fiscalização e reduzem a segurança jurídica. Muitas vezes as isenções fazem parte de leis ou decisões administrativas ad hoc incongruentes e a legislação preexistente – como a que rege a tributação das telecomunicações – não acompanhou as mudanças tecnológicas na forma como os serviços são prestados e consumidos. Consequentemente, os setores em rápida evolução ficam, em parte, fora da rede do sistema fiscal.

14. As limitações de capacidade administrativa também têm um forte peso no desempenho das receitas. As administrações tributária e aduaneira enfrentam uma grave falta de pessoal especializado, sobretudo em áreas que exigem conhecimentos técnicos ou sectoriais específicos. Por exemplo, uma auditoria eficaz do setor das telecomunicações exige uma compreensão contextual das estruturas de preços, dos pacotes de serviços e das plataformas digitais – áreas em que os inspetores costumam carecer de formação adequada. Em termos mais gerais, é urgente que se reforcem as capacidades para dotar o pessoal de instrumentos modernos de auditoria, avaliação e fiscalização. As limitações de recursos humanos tornaram-se uma restrição incontornável, não só para as ações no terreno, mas também em funções estratégicas como a segmentação dos contribuintes e análise de risco.

15. Os desafios operacionais complicam ainda mais a arrecadação de impostos. A fiscalização continua a ser deficiente e morosa, permitindo que o incumprimento persista sem grandes consequências. Os contribuintes costumam explorar estes atrasos processuais para evitar ou adiar pagamentos, o que compromete a credibilidade e a eficiência do sistema. Nas alfândegas, a subvalorização é generalizada devido à ausência de acesso a informações fiáveis e frequentemente atualizadas sobre os preços de mercado. Esta vulnerabilidade prejudica as receitas aduaneiras e incentiva práticas comerciais informais. Embora algumas das questões de subvalorização tenham sido resolvidas em 2024, os controlos fronteiriços continuam a ser irregulares e fracos. O défice de infraestruturas nos pontos de entrada em terra e a insuficiente partilha de dados em tempo real continuam a dificultar os esforços de combate à fraude e às fugas.

E. Recomendações sobre políticas

16. As medidas para fortalecer a mobilização de receitas internas na Guiné-Bissau devem ser ancoradas no reconhecimento dos desafios estruturais do país, nomeadamente, matéria coletável reduzida, alta informalidade, capacidade administrativa limitada e fragmentação jurídica. Embora estas restrições sejam significativas, a recente dinâmica das reformas, em particular no orçamento de 2025, oferece uma base para avanços mais sustentados (Caixa 2). O desafio que se colocará no futuro consistirá em garantir a coerência, congruência e conclusão das iniciativas de reforma destinadas a reduzir ineficiências e a colmatar o hiato fiscal.

Caixa 2. Medidas de política e administração fiscal em 2024 e 2025

I. Medidas de política fiscal

Eliminação das isenções em grande escala

- O orçamento de 2025 elimina as isenções anteriormente concedidas à cimenteira – a maior beneficiária – responsável por cerca de 50% de todas as isenções de investimento privado.

Implementação do IVA

- A implementação do IVA foi lançada oficialmente em janeiro de 2025.
- O orçamento de 2025 inclui a cobrança de IVA sobre a venda de combustíveis no ponto de venda, representando o maior ganho de receita entre as medidas previstas.

Ajustamento dos preços de referência aduaneiros

- Os preços de referência fiscal de bebidas alcoólicas, veículos usados e cimento foram alinhados com os preços de mercado atuais para melhorar a precisão da valorização aduaneira.

Caixa 2. Medidas de política e administração fiscal em 2024 e 2025 (conclusão)

II. Medidas de administração das receitas

Modernização das infraestruturas fronteiriças

- O posto fronteiriço do Safim está a ser pavimentado para reforçar o controlo aduaneiro; a conclusão está prevista para o segundo semestre de 2025.

Auditoria e fiscalização reforçadas

- A administração das receitas internas intensificou os esforços de auditoria, que resultaram na recuperação de 1,3 mil milhões de FCFA em impostos em atraso (desde a sétima avaliação do programa).

Política fiscal

17. A política fiscal deve ser orientada por uma estratégia mais clara para alinhar o quadro jurídico às realidades económicas atuais, reduzir as fugas de receitas e alargar a matéria coletável efetiva.

- **Acelerar a implementação do IVA.** A implementação do IVA em curso representa uma grande oportunidade para modernizar o sistema fiscal e reduzir a dependência dos impostos comerciais. A implementação efetiva exigirá a emissão atempada de regulamentos, a aplicação de taxas corretas e uma monitorização robusta do cumprimento, sobretudo em setores onde se esperam os maiores ganhos de receita.
- **Racionalizar as isenções fiscais.** A não renovação das isenções de uma cimenteira é um primeiro passo fundamental. A sua eliminação progressiva, prevista para julho de 2025, deverá prosseguir como previsto. Em especial no que se refere às isenções de impostos internos, para as quais não existe uma base de dados sistémica, deve proceder-se a uma revisão jurídica completa e a um levantamento para identificar incoerências entre instrumentos fiscais e legislações setoriais e revelar isenções "falsas" declaradas por contribuintes. Devem ser formalizados um registo transparente de todas as isenções e avaliações regulares dos seus custos orçamentais e da sua relevância para a política fiscal.
- **Modernizar a legislação fiscal em setores-chave.** A legislação preexistente deve ser atualizada, em especial no que diz respeito à abordagem desatualizada e fragmentada da Guiné-Bissau em matéria de tributação dos rendimentos. Deve ser dada prioridade a dois objetivos de política fiscal: equidade horizontal e simplificação. A redistribuição de rendimentos deve ser integrada ao sistema do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, mas os objetivos de equidade vertical terão, a médio prazo, de ser alcançados sobretudo através de uma utilização mais eficaz dos recursos orçamentais no apoio à educação e à saúde. A simplicidade é uma consideração particularmente importante da conceção da política fiscal, dada a capacidade limitada tanto do setor privado (baixos níveis de alfabetização) como da administração tributária.

Administração de receitas

18. As reformas administrativas devem centrar-se no reforço da capacidade de fiscalização, na melhoria da monitorização de contribuintes e no reforço dos controlos de fronteiras.

- **Visar o cumprimento por parte dos grandes contribuintes.** Persiste um incumprimento significativo, mesmo entre as maiores empresas. As auditorias baseadas no risco e a segmentação dos contribuintes devem ser consideradas prioritárias. É necessário continuar a expandir a capacidade de auditoria e os processos de acompanhamento para evitar a erosão dos ganhos anteriores.
- **Investir em capital humano e especialização.** As administrações tributária e aduaneira enfrentam lacunas de capacidade críticas, em especial em domínios técnicos como telecomunicações, banca e valorização. Formação específica e equipas de auditoria setoriais serão essenciais para colmatar as lacunas de fiscalização e desenvolver conhecimentos institucionais.
- **Reforçar o valor aduaneiro e o controlo das fronteiras.** A subvalorização generalizada dos produtos importados continua a ser uma importante fonte de fugas. O alinhamento dos preços de referência no orçamento de 2025 é bem-vindo, mas deve ter o apoio de um sistema que os atualize regularmente. Devem seguir-se investimentos em infraestruturas e sistemas de inspeção baseados no risco.

Quadro institucional e jurídico

19. É necessário um quadro jurídico coerente, exequível e atualizado de apoio aos ganhos de receitas a longo prazo. Em especial, é importante abordar a questão da fragmentação jurídica e harmonizar os instrumentos fiscais. As incoerências entre as leis reduzem a segurança jurídica e complicam a fiscalização. Deve ser dada prioridade a uma revisão e harmonização integradas do código fiscal, da lei de investimento e dos regulamentos setoriais, a fim de eliminar sobreposições e garantir a coerência.

Anexo I. Estimar a capacidade fiscal

O modelo de fronteira estocástica para as receitas fiscais tem a seguinte forma:

$$TaxRev_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + v_{it} - u_{it}$$

Onde:

- $TaxRev_{it}$ é a receita fiscal arrecadada pelo país i no ano t .
- X_{it} representa variáveis explicativas que afetam esta receita, como o PIB, a abertura comercial ou outros indicadores. Foram registradas algumas variáveis explicativas.
- v_{it} é um termo de erro simétrico bilateral que representa ruído estatístico (por exemplo, erros de medição, choques externos). Presume-se que apresenta distribuição normal.
- u_{it} é a ineficiência orçamental não negativa unilateral, que capta desvios da fronteira (receita máxima potencial) devido a fatores como evasão fiscal, isenções e fragilidades administrativas. Segue uma distribuição semi-normal.

Usam-se Efeitos Aleatórios Verdadeiros, assumindo que a heterogeneidade invariável no tempo não está correlacionada com variáveis explicativas.

O termo de ineficiência u_{it} fornece informações sobre a diferença entre desempenho real e potencial das receitas fiscais. O esforço fiscal é calculado como:

$$Tax\ effort = exp^{-u_i}$$

onde valores próximos a 1 indicam maior eficiência.

**Anexo I, Quadro 1. Guiné-Bissau:
Estimativas de regressão de fronteira estocástica**

VARIÁVEIS	Modelo
PIB per capita, PPC (\$ constante)	5,74*** (0,86)
PIB per capita, PPC (\$ constante ao quadrado)	-0,22*** (0,05)
Crescimento do PIB (% anual)	-0,06*** (0,02)
Comércio (% do PIB)	0,02*** (0,002)
Despesa pública	0,15*** (0,01)
Inflação, preços no consumidor (% anual)	-0,28 (0,1)
Constante	- 16,50*** (3,6)
Observações	3541
Número de grupos	161
U-sigma	0,1602
V-sigma	6,8164

Nota: Erros padrão entre parênteses: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Referências

FERDI, 2024, *Tax Capacity in WAEMU: An Assessment of Tax Efforts and Tax Gaps of WAEMU Member States*. Síntese de políticas n.º 272. Clermont-Ferrand: Fondation pour les Études et Recherches sur le Développement International.

Fundo Monetário Internacional, 2024a, *Côte d'Ivoire: Consultas ao abrigo do Artigo IV e 3.ª avaliação ao abrigo do EFF/ECF e 2.ª avaliação ao abrigo do RSF*. Relatório nacional. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional.

Fundo Monetário Internacional, 2024b, *Níger: Documento de temas selecionados – capacidade fiscal e mobilização no Níger*. Relatório nacional do FMI n.º 25/26. Washington, DC. Fundo Monetário Internacional.

Fundo Monetário Internacional, 2024c, *Sudão do Sul: Consulta ao abrigo do Artigo IV e 2.ª avaliação ao abrigo do programa monitorizado pelo corpo técnico de 2023*. Relatório nacional do FMI n.º 24/160. Washington, DC. Fundo Monetário Internacional.

Fundo Monetário Internacional, 2025a, *New Estimates of Countries' Tax Potential Using Revised WoRLD Data*. Memorando interno. Washington, DC. Departamento de Finanças Públicas, Fundo Monetário Internacional.

Fundo Monetário Internacional, 2025b, *UEMOA: Consulta regional de 2025 – Documentos de temas selecionados*. Washington, DC. Fundo Monetário Internacional.

UNU-WIDER, 2021, McNabb, K., Danquah, M., & Tagem, A. *Tax Effort Revisited: New Estimates from the Government Revenue Dataset*. WIDER Working Paper 2021/170. Helsínquia: Universidade das Nações Unidas – WIDER.

DIVERSIFICAÇÃO ECONÓMICA NA GUINÉ-BISSAU¹

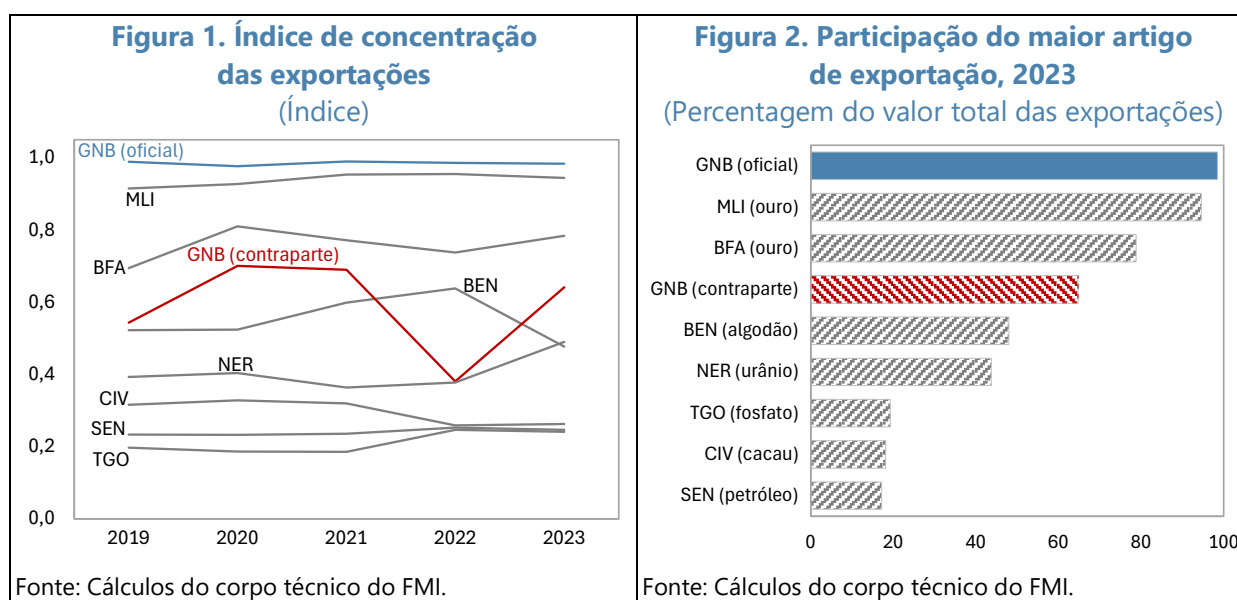
A diversificação económica na Guiné-Bissau avançou mais do que os dados oficiais sugerem, mas o aproveitamento dos respetivos benefícios exige medidas firmes. O setor pesqueiro exporta cerca de 20% do PIB por ano, mas nada é registado nas exportações oficiais porque os navios não conseguem descarregar o peixe em Bissau por falta de infraestruturas. É preciso construir o porto de pesca industrial para descarregar o peixe nesta cidade e aumentar o valor acrescentado interno, além de formalizar as exportações. No setor de mineiro, a operacionalização de uma única mina de fosfato, cujo estudo de viabilidade já foi concluído, gerará cerca de 11% do PIB em exportações adicionais. O governo deverá intensificar os esforços para encontrar um investidor com capacidade de financiamento suficiente. No setor manufactureiro, foram construídas muitas fábricas de caju, mas a maioria foi fechada por falta de competitividade. Fazem-se necessários programas de assistência técnica para ajudá-las a encontrar nichos de mercado que viabilizem a sua reabertura. A infraestrutura portuária degradada tem sido um gargalo para a economia, mas pode ser transformada em uma oportunidade de crescimento e mobilização de receita se se garantirem investimentos substanciais mediante uma concessão semelhante à do projeto aeroportuário em curso. Conjuntamente com a diversificação das exportações, a economia nacional deverá também ser diversificada. O setor agrícola tradicional em particular tem sofrido com a concorrência por parte das plantações de caju, que têm causado problemas como a “maldição dos recursos naturais”. A produção de arroz em especial diminuiu. Para enfrentar os crescentes riscos à segurança alimentar, o governo deverá implementar dois projetos importantes – a expansão das explorações agrícolas experimentais “INPA” e o programa de alimentação escolar – que podem alcançar resultados elevados dentro do limitado espaço orçamental.

A. Introdução

- 1. As autoridades têm tomado medidas importantes de apoio à diversificação económica, em especial através do desenvolvimento de infraestruturas.** A consulta do Artigo IV de 2022 destacou a importância da diversificação das exportações para o crescimento e as posições externas e discutiu oportunidades nos setores pesqueiro, agrícola, mineiro e manufactureiro. Sublinhou as necessidades de desenvolvimento de infraestruturas, sobretudo no setor da energia, para libertar o potencial económico destes setores. Desde então, o governo fez progressos significativos no desenvolvimento das infraestruturas energética e rodoviária urbana, expandidas de quase zero para a média regional.
- 2. De acordo com dados oficiais, porém, a economia continua a depender fortemente das exportações de caju.** A consulta do Artigo IV de 2022 argumenta que a expansão das plantações de caju desde a década de 1990 gerou uma elevadíssima concentração das exportações num único bem de mercado. Os índices desta concentração foram estimados em torno de 1,0, bem acima da média da região, de cerca de 0,5. Desde então, a participação do caju no total das exportações mantém-se inalterada, situando-se acima dos 95% todos os anos. Isto cria a perceção de que o avanço na diversificação económica da Guiné-Bissau foi limitado.

¹ Preparado por Yugo Koshima.

3. A percepção comum de que há um forte domínio das exportações de caju não representa adequadamente a verdadeira situação de diversificação económica na Guiné-Bissau. Com base nos dados oficiais de exportação das autoridades guineenses, os índices de concentração das exportações atualizados variam pouco desde a consulta do Artigo IV de 2022 e permanecem muito próximos de 1,0 (Figura 1)². Como o índice é fortemente influenciado pela participação do maior artigo no total das exportações, este resultado leva à conclusão de que as exportações do país ainda são dominadas pelo caju (Figura 2). Porém, esta conclusão muda significativamente quando se utilizam os dados de declarações de contrapartes, ou seja, sobre as importações provenientes da Guiné-Bissau comunicadas pelo resto do mundo. Os índices caem para cerca de 0,6, um valor muito mais próximo da média de outros países da UEMOA (0,49), que se deve ao facto de as declarações de contrapartes incluírem um volume significativo de importações de peixe do país, que não são de maneira nenhuma capturados nos dados oficiais de exportação das autoridades. Se se incluírem as exportações de peixe, a participação do caju fica limitada a 65% do total. A questão é saber de onde vem esta discrepância. A resposta a esta pergunta revelará oportunidades e desafios cruciais no setor pesqueiro.



² Segundo a CNUCED (2019), o índice de concentração de exportações é calculado utilizando o seguinte índice normalizado de Herfindahl-Hirschman;

$$H_j = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^N \left(\frac{X_{i,j}}{X_j}\right)^2} - \sqrt{\frac{1}{N}}}{\sqrt{\frac{1}{N}}}$$

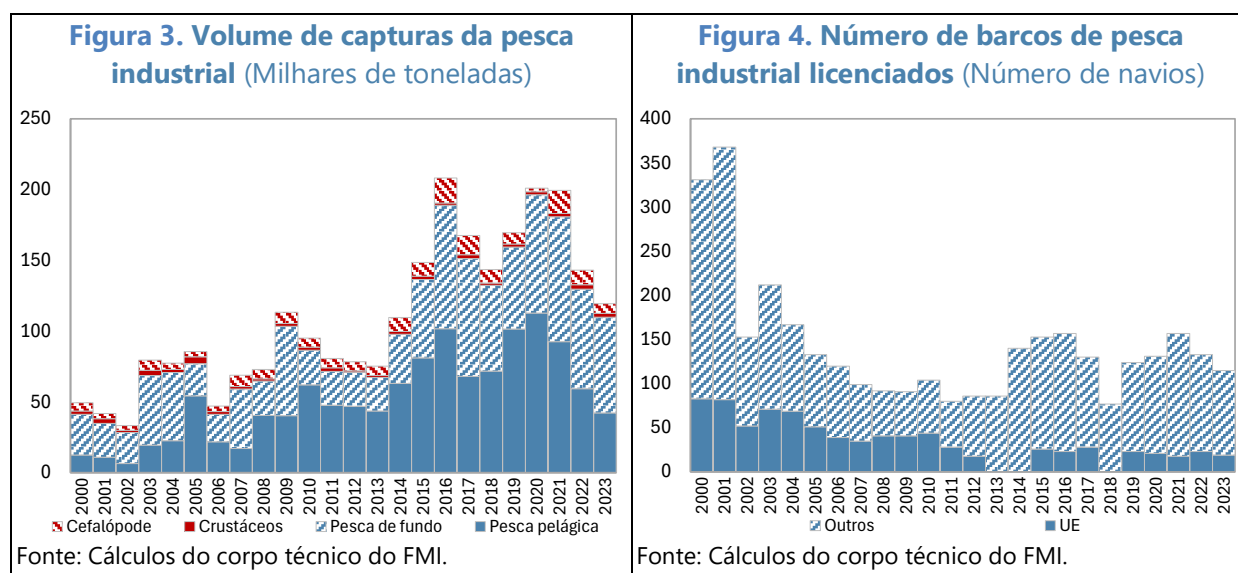
onde H_j é o índice de concentração (produto) do país, j , $X_{i,j}$ é o valor das exportações do produto i por país, j , X_j é o valor total das exportações do país j e N é o número de produtos exportados. Como o índice de concentração é sensível à granularidade das classificações de produtos, este artigo usa os dados de 6 dígitos do SH obtidos na base de dados COMTRADE. No caso da Guiné-Bissau (dados oficiais), este artigo usa os dados de 10 dígitos das autoridades. No caso do Mali, que não envia dados ao COMTRADE desde 2020, usam-se dados das suas importações pelo resto do mundo, obtidos nesta base de dados (ou seja, declarações de contrapartes).

4. O presente relatório tem por objetivo fornecer uma análise aprofundada da atual situação da diversificação económica nos setores-chave e formular recomendações de políticas. Centra-se nos cinco setores-chave recomendados pela consulta do Artigo IV de 2022. Começa por abordar o setor pesqueiro, que, apesar da importância macroeconómica das suas operações, não consegue descarregar peixe em Bissau por falta de infraestruturas e cai numa “zona cinzenta” do comércio internacional. Em seguida, examina o setor agrícola, cujos dados de satélite sugerem que a estimativa oficial da produção de arroz é demasiado otimista e os riscos para a segurança alimentar são piores do que se pensava. Depois analisa a situação atual i) do setor mineiro, cujo potencial é tão grande quanto o do setor pesqueiro, mas que enfrenta desafios crónicos, ii) do setor manufactureiro, que sofre com a fraca competitividade e iii) da infraestrutura portuária, que permanece em condições degradadas e é o maior gargalo para o desenvolvimento económico e a mobilização de receitas.

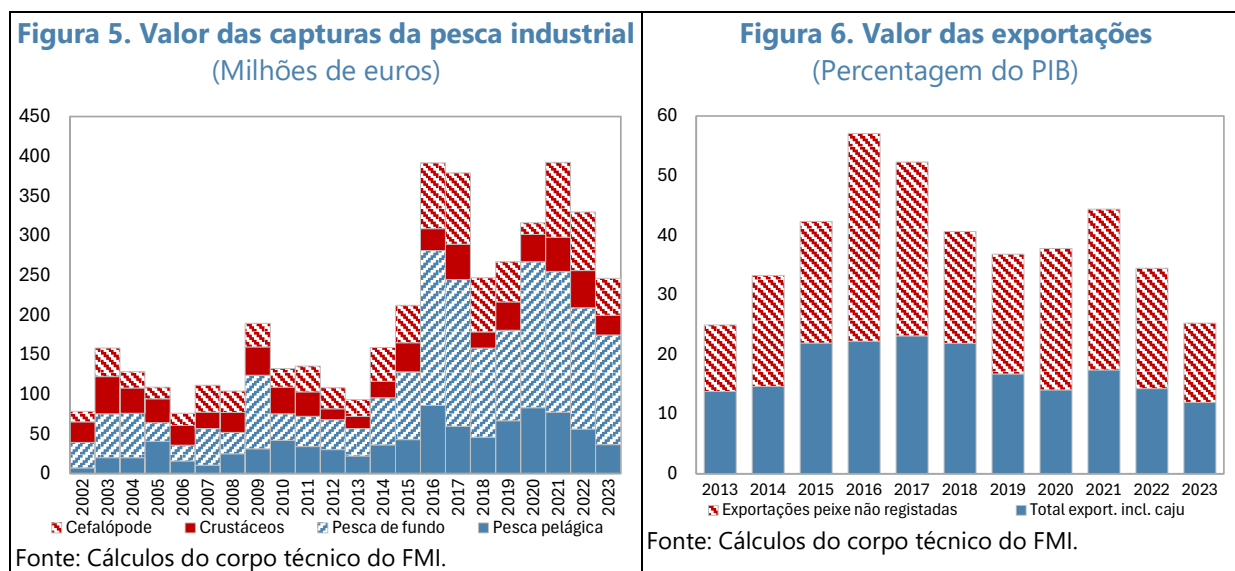
B. Setor pesqueiro

Perdas económicas por falta de exportações formais

5. A produção pesqueira industrial na Guiné-Bissau é significativa. O volume de capturas da pesca industrial na Zona Económica Exclusiva (ZEE) do país atingiu, em média, cerca de 167 mil toneladas/ano nos últimos cinco anos. O volume das capturas aumentou após a reativação do acordo de pesca com a UE em 2014 (Figura 3), que resultou no regresso de navios licenciados que haviam deixado o país durante um período de incerteza política, apoiados por um quadro regulatório reforçado que eliminou a emissão excessiva de licenças, como aconteceu no início dos anos 2000 (Figura 4). Com base nos preços de desembarque do peixe nos portos portugueses obtidos junto ao EUROSTAT, estima-se que o valor das capturas seja de 310 milhões de euros por ano, em média, nos últimos cinco anos, muito superior ao valor das exportações de caju, que ascenderam a 201 milhões de euros por ano durante o mesmo período. A captura é composta por peixes pelágicos (por exemplo, sardinha), peixes demersais (por exemplo, peixe-gato), cefalópodes (por exemplo, lula e polvo) e crustáceos (por exemplo, lagosta e camarão) (Figura 5).

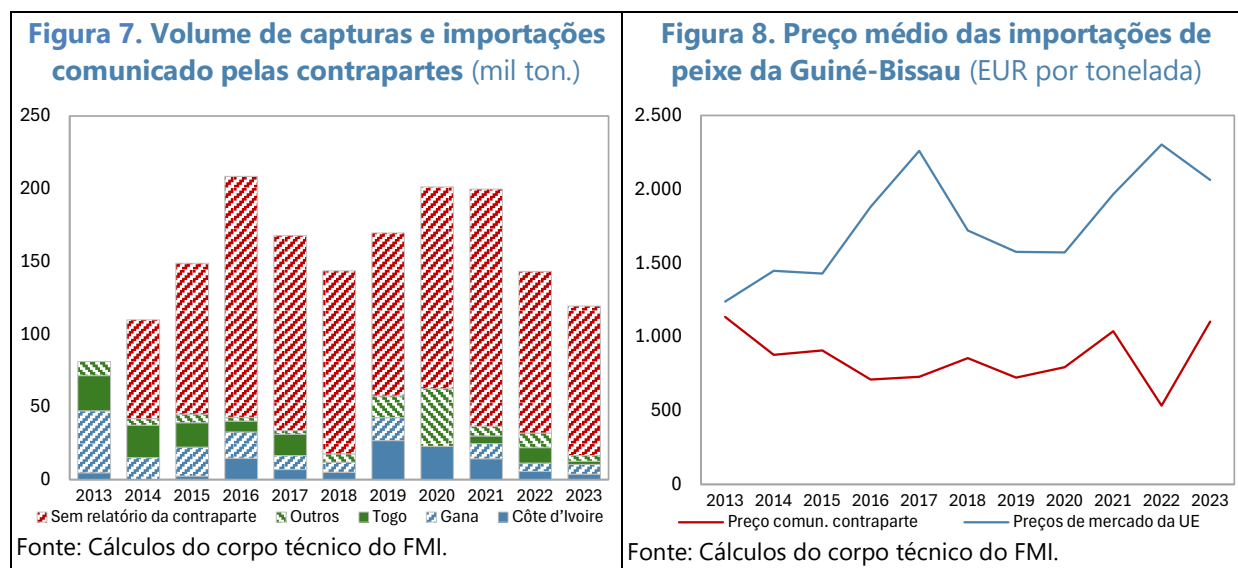


6. Portanto, as exportações do país seriam pelo menos o dobro das registadas nos dados oficiais se as exportações de capturas por barcos de pesca industrial fossem formalizadas na Guiné-Bissau. Os dados oficiais das autoridades indicam que as exportações de peixe da Guiné-Bissau estão próximas de zero (0,1% do PIB, em média, nos últimos cinco anos), apesar do volume significativo de capturas, todas elas enviadas a países estrangeiros. Esta diferença entre os dados oficiais e a realidade foi criada pelo facto de, na ausência de infraestruturas portuárias, os barcos de pesca industrial não descarregarem o peixe em Bissau, levando-o para outros países da região, de onde o peixe guineense é embarcado para os destinos finais na Europa e Ásia. Se todas as capturas dos barcos de pesca industrial fossem registadas como exportações oficiais da Guiné-Bissau, teriam acrescentado 20,8% do PIB por ano, em média, nos últimos cinco anos, mais do que as exportações de caju, que ascenderam a 13,4% do PIB, em média, durante o mesmo período (Figura 6), alterando drasticamente o quadro dos principais indicadores macroeconómicos. O saldo da balança corrente, em especial, tornar-se-ia um excedente significativo para todos estes anos. Em 2022, o PIB nominal seria rebaseado em até 20%. Por outro lado, a dívida pública cairia de 80,7% para 67,1% do PIB em 2022.



7. Aparentemente, o descarregamento noutros países está a gerar preços predatórios para o peixe guineense. Embora as exportações oficiais de peixe da Guiné-Bissau tenham sido quase nulas, alguns países onde o peixe guineense é descarregado declaram as importações deste peixe (ou seja, declarações da contraparte). Em 2013, o volume das importações de peixe guineense registado na base de dados COMTRADE pelos países parceiros corresponde ao total das capturas (Figura 7). Isto significa que todas as exportações de peixe do país foram capturadas pelo menos em declarações de contrapartes. Contudo, desde 2014, a discrepância entre as capturas e o volume de importações comunicado pelos países parceiros tem vindo a aumentar. Em 2023, as declarações de contrapartes omitem 86% das capturas, as quais estão ausentes dos dados do comércio internacional. Esta situação parece estar ligada ao regulamento europeu sobre pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN), que entrou em vigor em 2010. O regulamento INN exige que todos os produtos da pesca exportados para a UE tenham plena rastreabilidade e certificação legal. Porém, o peixe da Guiné-Bissau ainda não obteve a necessária certificação de qualidade para que seja exportado para a UE. Portanto, o INN gera preocupações sérias se um país terceiro importar peixe guineense e o reexportar para a UE. É provável que esta situação incentive os compradores de países terceiros a não declararem

as importações de peixe da Guiné-Bissau e a ocultarem a sua origem. Além disso, estes compradores parecem aproveitar esta situação de zona cinzenta para baixar os preços do produto. Em 2013, os preços de importação de peixe guineenses registados no COMTRADE correspondem aos preços de desembarque na UE (Figura 8). Contudo, em 2023, estes preços declarados pelas contrapartes (1 102 euros/tonelada) caíram para cerca de metade dos preços baseados nos preços de desembarque na UE (2 063 euros/tonelada). Os preços são ainda mais baixos (cerca de 500 euros/tonelada) num país que não reconhece as importações de peixe da Guiné-Bissau, nomeadamente o Senegal, onde é descarregada a maior quantidade de peixe guineense.



8. O governo deve dar prioridade aos investimentos necessários para obter a certificação da UE das suas exportações de peixe. Para exportar peixe para a UE, um país terceiro tem de ser aditado à lista de países terceiros certificados. Atualmente, vários países da região, como a Gâmbia, a Guiné, o Gana e o Senegal, fazem parte desta lista e estão autorizados a exportar, no mínimo, capturas de peixe selvagem para a UE, enquanto a Guiné-Bissau foi retirada da lista há décadas. A certificação da UE é essencial para atenuar os riscos de o peixe guineense se tornar “INN” e evitar preços predatórios por parte dos compradores dos países listados. A obtenção da certificação da UE exige que o país satisfaça as normas HACCP (análise de risco e pontos críticos de controlo), que incluem uma série de normas de saúde e higiene aplicáveis aos navios, e as autoridades do país também têm de ter capacidade para certificar o seu cumprimento. Portanto, a obtenção desta certificação é provável que exija investimentos em: i) modernização dos navios para que disponham de melhores instalações de processamento e congelação do peixe e controlo de pragas, ii) formação das tripulações em melhores práticas de saúde e higiene e iii) criação do laboratório público para verificar o controlo de qualidade dos operadores. Embora o governo esteja a envidar esforços para obter a certificação da UE há anos, os investimentos necessários devem estar previstos no orçamento de 2026.

9. O desembarque do peixe em Bissau e a formalização das suas exportações exigem, em última análise, a construção de um porto de pesca industrial. Nos últimos anos, ocorreu um desenvolvimento significativo da infraestrutura de pesca artesanal. O Porto de Alto Bandim, na Cidade de Bissau, foi dragado e rehabilitado. Foram construídas perto do porto instalações de congelação e processamento. Este porto, porém, é demasiado pequeno para barcos de pesca

industrial. Para formalizar as exportações de peixe da Guiné-Bissau, é fundamental que os barcos de pesca industrial descarreguem todo o peixe do país. Para o efeito, é necessário construir um porto de pesca industrial, que disponha de instalações logísticas específicas para descarregar, processar e expedir o peixe de forma rápida e segura. O governo estima que os custos de construção do porto de pesca industrial seriam cerca de 90 mil milhões de FCFA, perto do recém celebrado projeto rodoviário Safim-Mpak. Dado o efeito decisivo da formalização das exportações de peixe, deve ser dada prioridade à construção deste porto no novo Plano Nacional de Desenvolvimento 2025-34.

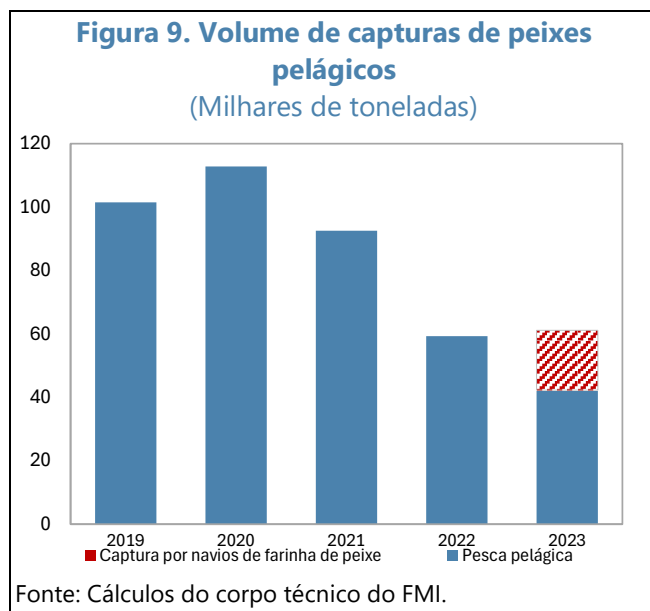
Perdas económicas causadas pelos navios de farinha de peixe

10. O surgimento de navios de farinha de peixe parece estar a afastar outras atividades de pesca com maior valor acrescentado.

Os navios de farinha de peixe são fábricas flutuantes deste produto. Consumem um volume considerável dos recursos haliêuticos da ZEE da Guiné-Bissau, que já está saturada por outros navios licenciados. O primeiro navio de farinha de peixe chegou à ZEE da Guiné-Bissau em 2022. Apesar de não ter licença industrial nem declarar a sua captura ou produção às autoridades, em 2023, três países (Chile, Equador e Turquia) declararam a importação de 3 mil toneladas de frações de peixe da Guiné-Bissau no COMTRADE. Entre 2022 e 2023, a captura total diminuiu

24 mil toneladas ou 17%, sobretudo por causa da queda de captura de peixes pelágicos, como a sardinha, o principal ingrediente da farinha de peixe. Geralmente são necessários 6 kg de peixe para produzir 1 kg de farinha. Isto significa que este navio capturou pelo menos 18 mil toneladas de peixes pelágicos, o que por si só explica a queda das capturas (Figura 9). Como esta farinha se destina principalmente à alimentação animal de baixo valor, este navio consumiu sardinha e outros peixes pelágicos que de outra forma seriam vendidos por um valor muito mais elevado. De facto, o valor de 3 mil toneladas de frações de peixe declarado pelos três países não ultrapassou 12,5 milhões de euros, enquanto 18 mil toneladas de sardinha para consumo humano em Portugal a preços de desembarque teriam gerado 26,2 milhões de euros. As perdas económicas causadas pelos navios de farinha de peixe parecem ter aumentado em 2024, já que o número de navios e as suas capturas e produção triplicaram em relação a 2023.

11. As autoridades devem executar a cobrança dos atrasados fiscais destes navios. Como parte de um indicador de referência estrutural do programa apoiado no âmbito do Acordo ECF, as autoridades estão empenhadas em cobrar dos navios de farinha de peixe o montante considerável de atrasados fiscais, estimados em 7,3 mil milhões de FCFA (0,5% do PIB) para 2023 e 2024, além de eventuais multas e taxas não pagas.

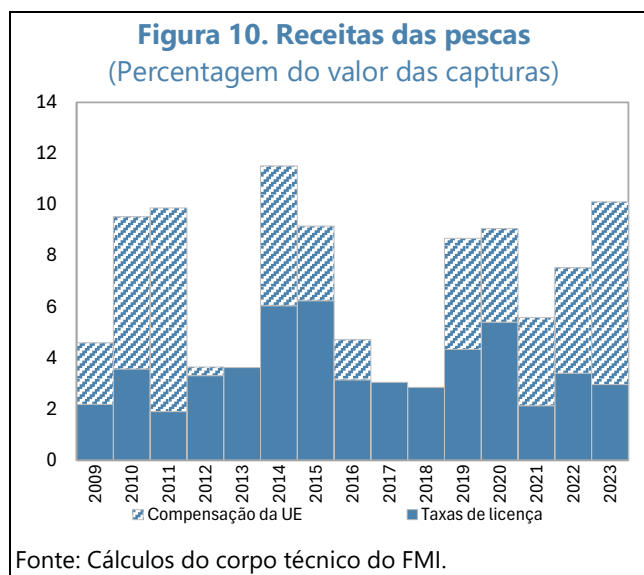


12. As autoridades devem reforçar o trabalho dos inspetores das pescas utilizando as receitas afetadas ao setor. O Instituto Nacional da Fiscalização das Atividades de Pesca (INFICASP), o serviço de aplicação da lei que rege estas atividades, tem enfrentado dificuldades devido à escassez de recursos. Nem sequer consegue pagar os 70 milhões de FCFA por mês em combustível para operar o barco patrulha. Entretanto, o setor pesqueiro recebeu 5,4 mil milhões de FCFA (0,4% do PIB) de receitas afetadas em taxas de licença de pesca e donativos de apoio setorial da UE em 2024. Usando estas receitas, o Ministério das Pescas reforçaria o trabalho dos seus inspetores. Para melhorar a eficiência das despesas, este Ministério deverá garantir a transparência na utilização das receitas da pesca afetadas, que atualmente não estão disponíveis ao público em nenhum relatório.

Taxas de licença de pesca para a mobilização sustentada de receitas

13. As receitas advindas de licenças de pesca são muito baixas em relação ao valor das capturas. As taxas de licença de pesca pagas pelos barcos de pesca industrial limitam-se a 2-5% do valor das capturas estimado com base nos preços de desembarque em Portugal acima referidos (Figura 10). Ao abrigo do acordo de pesca com a UE, a “compensação de pesca europeia” paga diretamente pela UE compensa parcialmente as baixas taxas de licenciamento e eleva as receitas totais da pesca para cerca de 5% a 10% do valor das capturas.

Contudo, este nível continua a ser muito inferior à taxa de 12% recomendada por Standing (2024) ou pelos impostos da Guiné-Bissau sobre o caju, que representam, no total, 15,3% dos preços de exportação em 2025.



14. Uma taxa de licença fixa constitui um obstáculo significativo à mobilização das receitas da pesca. Atualmente, as taxas das licenças de pesca são fixas em função da arqueação do navio. Uma vez que um navio tem de pagar o mesmo montante de taxas, independentemente da captura real, uma taxa fixa dispendiosa desencorajará a entrada de navios que não sabem antecipadamente se a compra da licença irá compensar. Para reduzir esta incerteza, as licenças da Guiné-Bissau são renovadas trimestralmente, mas muitos navios retiram-se no final do primeiro trimestre e não compram as licenças para os trimestres seguintes, quando a incerteza nas capturas tende a aumentar, dada a sua sazonalidade. Apesar do baixo nível de receitas da pesca, as taxas das licenças da Guiné-Bissau também estão entre as mais altas da região (Standing (2024)). Nesta situação, aumentar ainda mais a taxa fixa cria o risco de diminuir significativamente a procura por licenças e, portanto, não parece ser uma boa opção para o país.

15. A mobilização de receitas que visa o aumento da emissão de licenças cria riscos de sobrepesca. Como as taxas de licença são fixas, o único fator para mobilizar as receitas da pesca é emitir mais licenças e aumentar o número de navios. Lokina (2000) afirma que uma relação entre captura e esforços (ou seja, entradas) segue uma função em forma de U invertido. As capturas

marginais diminuem à medida que são envidados mais esforços e o seu aumento para além de um ponto de viragem provocará a sobrepesca, ou seja, diminuições das capturas à medida que são utilizados esforços adicionais.

16. Foi desenvolvido um modelo para analisar se existe sobrepesca na Guiné-Bissau. O modelo usa uma abordagem semelhante a Lokina (2000) e tem a seguinte especificação:

$$CATCH_{i,t} = \beta_1 SHIP_{i,t} + \beta_2 DAY_{i,t} + \eta_i + \lambda_t + \varepsilon_{i,t}$$

onde $CATCH_{i,t}$ é o logaritmo do volume de capturas por embarcação de um grupo de licenças i no ano t ; $SHIP_{i,t}$ é o logaritmo do número de embarcações licenciadas; $DAY_{i,t}$ é o logaritmo do número de dias no mar por embarcação; e η_i e λ_t são, respetivamente, os efeitos fixos do grupo de licenças e ano. Os dados entre 2000 e 2023 foram obtidos em Sobrino et al. (2024) e (2022). O painel inclui cinco grupos de licenças – i) cefalópodes e demersais para a UE, ii) cefalópodes e demersais para outros, iii) crustáceos para a UE, iv) crustáceos para outros e v) pelágicos.

17. O resultado da estimativa sugere que a emissão excessiva de licenças gerou sobrepesca no passado. Os resultados da regressão mostram que os coeficientes de $SHIP$ e DAY são estatisticamente significativos e o coeficiente de DAY tem um sinal positivo, mas o de $SHIP$ tem um sinal negativo quando se usam dados de todo o período (Quadro 1). Isto sugere a existência de sobrepesca, na qual a adição de mais esforços (ou seja, navios) provoca um declínio das capturas. A sobrepesca era, de facto, predominante no início dos anos 2000, quando o número de navios licenciados era duas ou três vezes superior ao dos últimos anos. Para eliminar o impacto da emissão excessiva de licenças no início da década de 2000, foi realizada a mesma estimativa com dados posteriores a 2014, quando o acordo de pesca com a UE foi reativado. Os resultados mostram que o coeficiente de $SHIP$ ainda tem um sinal negativo, embora não seja estatisticamente significativo, o que sugere que a concessão de licenças ao abrigo do quadro regulamentar reforçado nos últimos anos está a evitar a sobrepesca.

Quadro 1. Resultados da regressão: Capturas de peixe

Variável dependente: registo de captura por navio		
Amostra	Tudo	2014-23
NAVIO	-0,3497 *** [0,06033]	-0,1238 [0,29942]
DIA	0,3500 ** [0,11911]	0,2689 * [0,11621]
Observações	112	46
Número de grupos	5	5
R-quadrático	0,7362	0,4641
Grupo de licença FE	Y	Y
Ano fictício	Y	Y

Os erros padrão robustos são apresentados entre parênteses abaixo das estimativas dos coeficientes.

*** denota significância no nível 0,01, ** denota no nível 0,05 e * denota no nível 0,1.

Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

18. Mobilizar receitas sem gerar sobrepesca exige uma mudança para taxas de licença baseadas no volume de captura. Dado que o número de navios licenciados não pode ser significativamente aumentado sem provocar sobrepesca, existe uma margem limitada para a mobilização das receitas da pesca no âmbito das atuais taxas fixas. A mudança para taxas por volume de captura contribuirá também para reduzir os encargos financeiros dos navios, uma vez que não exigem grandes pagamentos adiantados. Porém, o maior desafio na aplicação deste tipo de taxas é a obtenção de dados precisos sobre as capturas. É importante introduzir taxas por volume de captura em paralelo com reformas para a formalização das exportações de peixe, fundamentais para garantir

a integridade dos dados. Em especial, quando se obtém o certificado de exportação da UE, pode haver um aumento dos casos de aplicação bem-sucedida das taxas por captura, porque o certificado da UE poderá motivar países terceiros a declararem as importações provenientes da Guiné-Bissau, através das quais as declarações de capturas dos navios podem ser objeto de análise cruzada. Em última análise, a mobilização das receitas das pescas através da plena aplicação das taxas por captura depende da construção do porto de pesca industrial, que é necessário para garantir que todo o peixe é descarregado e todas as exportações são declaradas no país.

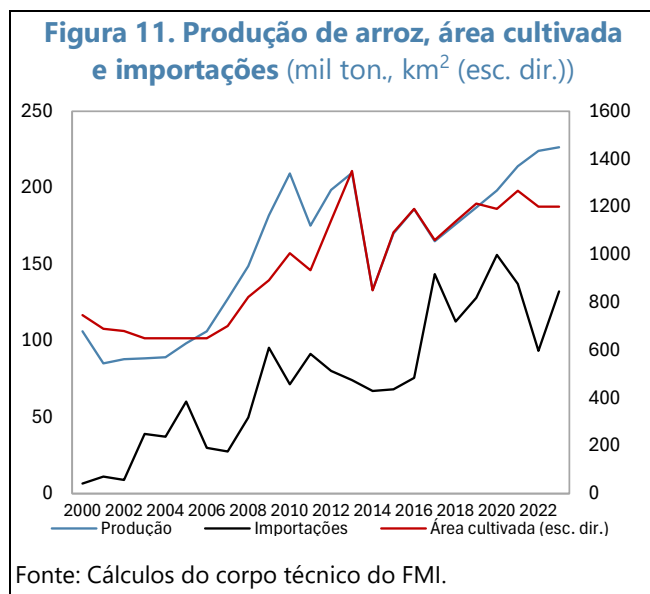
C. Setor agrícola

Contexto

19. Está a ser prestada uma atenção acrescida à importância macroeconómica da produção de produtos agrícolas básicos nos países de baixo rendimento (PBR) no contexto dos elevados preços dos alimentos. O Documento Departamental de Trabalho do AFR-RES (2022) debate as consequências macroeconómicas dos choques climáticos para a produção agrícola nos PBR da África Subsariana (AS), que provocam a migração de agricultores de subsistência para áreas urbanas em busca de alimentos e emprego e o aumento das pressões sobre as importações de alimentos e os seus preços em áreas rurais e urbanas. Isto, por sua vez, sofreu a repercussão da inflação mundial mais elevada, dado o grande peso dos bens alimentares no cabaz do IPC. As pressões inflacionistas são amplificadas pela escassez de fatores de produção agrícolas (por exemplo, sementes), que muitas vezes se obtém a partir da produção agrícola. Da mesma forma, a Nota do FMI (2022) argumenta que os choques na produção interna de alimentos nos PBR provocam insegurança alimentar e preços mais altos, que por sua vez aumenta a pobreza, reduz o crescimento a longo prazo e, possivelmente, alimenta a agitação social. Salienta, por conseguinte, a importância de aumentar a produção alimentar como medida de redução das pressões sobre os preços e a insegurança alimentar.

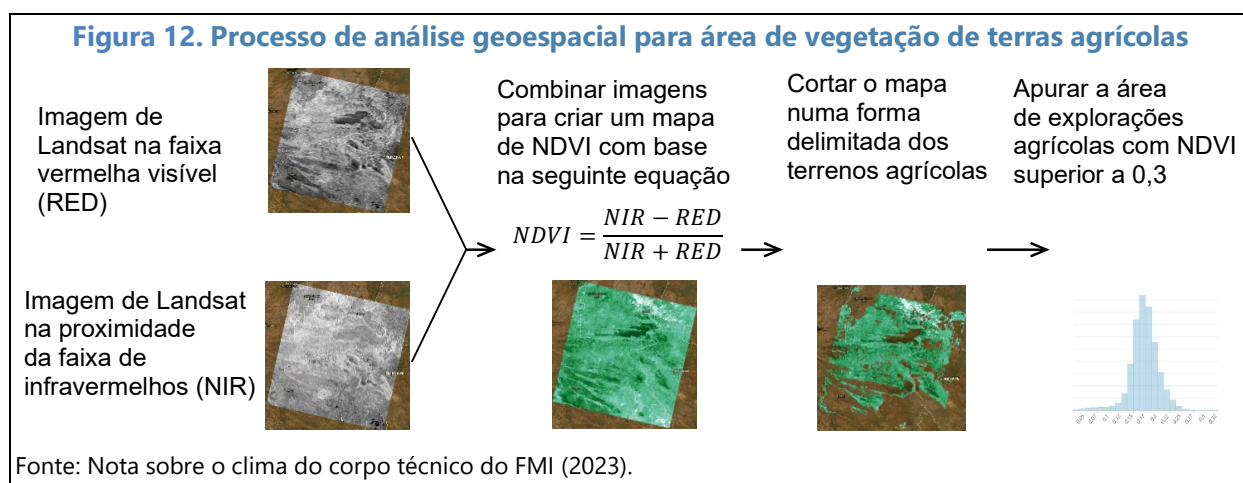
Estado atual da cultura do arroz observado através de imagens de satélite

20. Os dados oficiais não parecem representar a situação real da cultura do arroz na Guiné-Bissau. Conforme discutido em Caeiro (2019), o arroz é uma cultura comum na Guiné-Bissau, mas a sua produtividade é baixa. Este argumento baseia-se em dados oficiais das autoridades, que indicam que a área cultivada das explorações de arroz tem sido significativamente ampliada nas últimas duas décadas e que a sua produção tem vindo a crescer a uma velocidade semelhante, com um rendimento constante de cerca de 1,5 kg/ha (Figura 11). Porém, é difícil conciliar estes dados com o aumento acentuado das importações de arroz, de quase zero no início dos anos 2000



para cerca de 140 mil toneladas nos últimos anos. Apesar desse aumento, o volume ainda não é considerado suficiente. Com efeito, quando as importações de arroz estagnaram em 2022 e 2023 devido aos altos preços dos alimentos, a situação foi apelidada “crise de fome”, que levou o governo anterior a introduzir cortes de impostos e subsídios ao arroz importado em setembro de 2023. Além disso, esses dados oficiais não são coerentes com a rápida expansão das plantações de caju, que duplicaram nas últimas duas décadas e provavelmente estão a suplantar as explorações de arroz. Nas áreas rurais, é comum ver-se enormes áreas de explorações de arroz a ser substituídas por plantações de caju ou abandonadas. O país não produz estatísticas agrícolas sistemáticas e os dados oficiais disponíveis aparentam ter graves problemas de qualidade.

21. O primeiro passo para desenvolver a política adequada é descobrir a verdadeira situação da cultura do arroz. O arroz é o principal alimento básico na Guiné-Bissau. Está claro que garantir a sua produção em quantidade suficiente é uma questão macroeconómica essencial para enfrentar as pressões inflacionárias e reduzir a insegurança alimentar e a pobreza. Porém, as políticas adotadas variaram, dependendo da situação da cultura do arroz e da sua relação com a produção de caju. Se o quadro otimista mostrado nos dados oficiais se mantiver, serão suficientes políticas limitadas de aumento da produtividade. Caso contrário, serão necessárias intervenções mais abrangentes para renovar todo o setor.



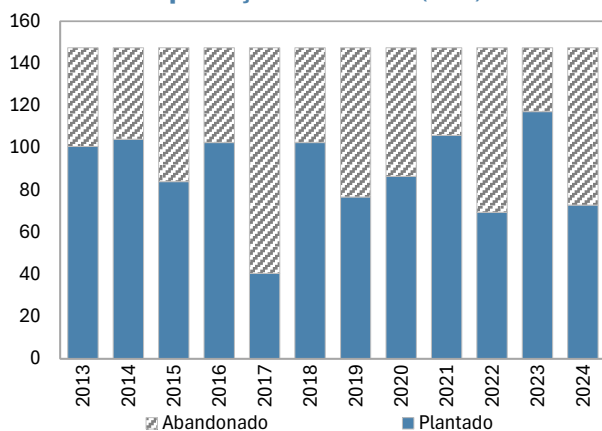
22. Para superar a falta de dados, foi criado um novo conjunto sobre explorações de arroz na Guiné-Bissau a partir de imagens de satélite. O conjunto de dados inclui a área de vegetação das explorações de arroz (ou seja, terras agrícolas com vegetação), que se aproximam da sua área cultivada. Derivou-se um mapa “verde” criado com as imagens do satélite Landsat. Este segue o processo de análise geoespacial da Nota sobre o clima do corpo técnico do FMI (2003) (Figura 12). O Landsat adquire uma imagem de alta resolução de todas as partes do mundo uma ou duas vezes por mês, tirada com diferentes comprimentos de onda de luz. A sintetização de imagens de luz vermelha visível e infravermelha gera o mapa do Índice de vegetação por diferença normalizada (NDVI na sigla em inglês), cujo valor mais elevado indica vegetação mais densa. Para separar as explorações de arroz da vegetação natural, corta-se um mapa do NDVI com um contorno digital na imagem de satélite, no formato dessas explorações. A área com vegetação é então estimada extraindo-a com o NDVI superior ao valor de corte (0,3), abaixo do qual mostra a existência de zero ou pouca vegetação. Este método tem o benefício de gerar dados granulares de alta qualidade da

vegetação nas terras agrícolas, sobretudo num país com graves limitações de dados. No caso da Guiné-Bissau, o conjunto de dados inclui os seguintes 385 km² de explorações de arroz, que representam cerca de 40% do total existente na atualidade.

- Região norte (67 km²) – captura explorações de arroz de mangue ao longo do rio Mansoa, na província de Oio. O arroz de mangue é tolerante ao sal e pode crescer em áreas onde a água salgada e a água doce interagem. Na Guiné-Bissau, a quota-parte do arroz de mangue é significativa já que muitas explorações estão localizadas perto de mangais, em regiões costeiras ou ao redor da foz de um rio.
- Região sul (171 km²) – captura sobretudo explorações de arroz de mangue em torno da área costeira perto da cidade de Catio ou um mês do rio Cumbija na província de Tombali.
- Região leste (147 km²) – captura sobretudo explorações de arroz em mangais e na planície de água doce ao longo do rio Geba, entre Enxale e Contuboel, na província de Bafata.

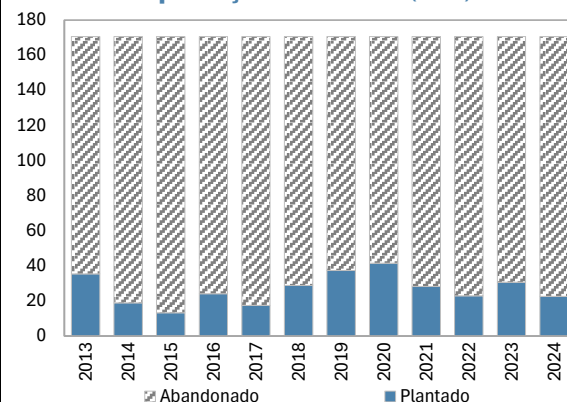
23. A observação do satélite mostra que a grande maioria das explorações de arroz guineenses foram abandonadas. Os resultados da análise geoespacial acima mostram que entre 2013 e 2024 apenas 32%, em média, dos 385 km² da área de cultivo de arroz tinha vegetação e a restante não foi plantada. A situação é um pouco melhor na região leste, onde cerca de 60% da área de cultivo de arroz foi plantada (Figura 13). Em compensação, as explorações de arroz estão quase extintas nas regiões sul e norte, onde apenas cerca de 9% e 16% da área foi plantada (Figuras 14 e 15). Isto porque o arroz de mangue requer muita manutenção e, portanto, é o primeiro a desaparecer quando o setor está em declínio. Garbanzo et. al. (2024) argumenta que estas explorações sofrem com frequência com a invasão de água salgada, que tem o benefício de controlar as ervas daninhas, mas aumenta a complexidade da gestão da água, porque o nível de salinidade deve ser mantido baixo durante a semeadura e em outras etapas do ciclo de cultivo do arroz, o que exige controlos permanentes dos fluxos de água, bem como a manutenção frequente dos diques. Comparados com esta observação do satélite, os dados oficiais parecem não conseguir distinguir áreas plantadas e não plantadas, resultando numa sobrestimação substancial.

Figura 13. Região leste: área de vegetação das explorações de arroz (km²)



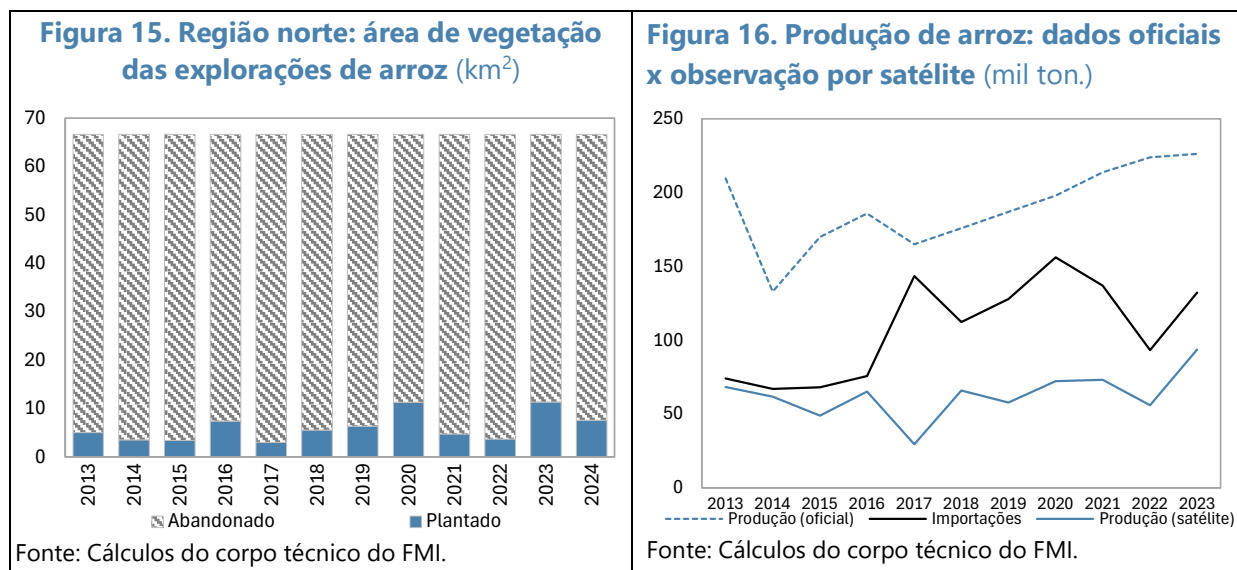
Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

Figura 14. Região sul: área de vegetação das explorações de arroz (km²)



Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

24. A deterioração da cultura do arroz sugere que a situação da segurança alimentar na Guiné-Bissau pode ser pior do que se pensava. Com base na área de vegetação das explorações derivada acima, a produção de arroz na Guiné-Bissau é estimada em cerca de 60 mil toneladas por ano em média, menos de um terço do valor oficial e muito menor do que o volume das importações nos últimos anos (Figura 16). Isso significa que o consumo per capita de arroz também é entre 40% e 60% menor do que o número oficial. Isto indica a possibilidade de haver uma deficiência nutricional grave que não é capturada nos dados oficiais. A renovação da produção de arroz é, portanto, de máxima prioridade para garantir a segurança alimentar e manter a estabilidade macroeconómica.



Causa da deterioração da cultura do arroz

25. Existem muitas incertezas sobre por que é que a cultura do arroz se deteriorou. De acordo com dados oficiais, o argumento mais comum é que a produção de arroz na Guiné-Bissau está a crescer rapidamente, apesar de se manterem desafios em termos de baixa produtividade devido à má qualidade dos insumos e ao baixo nível de mecanização (BAfD (2025)). Nestas condições, um projeto agrícola típico fornece um pacote de “sementes, fertilizantes, tratores e armazéns” aos produtores de arroz. Embora a falta de fatores de produção e equipamentos seja um ponto válido, por si só não explica o abandono da grande maioria das explorações de arroz observadas nas imagens de satélite. É necessário compreender as causas fundamentais desta deterioração para se conceber uma política de resposta eficaz.

26. Há quem levante a hipótese de uma relação negativa entre a produção de caju e arroz. O argumento típico é que há pouca concorrência entre a produção de caju e a de arroz. Muitos consideram que a diversificação agrícola é uma questão de se plantar algo diferente do caju e do arroz (BAfD (2025)). Isto é apoiado pela literatura atual que muitas vezes encontra uma relação positiva entre o cultivo comercial e o de alimentos. Por exemplo, Govereh et al. (2002) constatou que no Zimbabué a agricultura comercial teve efeitos positivos na produtividade do cultivo de alimentos, uma vez que proporcionou aos agricultores acesso a fatores de produção e formação e trouxe investimentos. Porém, há quem argumente que o mesmo não se aplica à relação entre o caju e o arroz, porque as plantações de caju não exigem literalmente nenhum trabalho até à colheita (Barry

et al. 2007)). O caju também é uma planta tolerante à seca, que tem um sistema radicular muito amplo e é capaz de prosperar em uma área de baixa pluviosidade sem irrigação (Mandal (2012)). Neste caso, é improvável que haja uma sinergia entre a produção de caju e a de arroz. Ao invés, o caju deverá criar a “maldição dos recursos naturais”, onde o fluxo de renda das exportações destes recursos provoca um declínio nos setores tradicionais. Deste ponto de vista, Kyle (2009) discute de forma qualitativa que na Guiné-Bissau muitos agricultores trocaram a produção de arroz pela produção de caju e preferem fazer a troca direta de caju por arroz em vez de cultivá-lo eles mesmos.

27. Este artigo apresenta uma nova análise empírica da relação entre a produção de caju e do arroz na Guiné-Bissau. Essa análise empírica é escassa dada a grave restrição de dados, que o conjunto de dados construído a partir das imagens de satélite ajudou a superar. Usando um método semelhante à Nota sobre o clima do corpo técnico do FMI (2023), o modelo tem a seguinte especificação:

$$FARM_{i,t} = \beta_1 RAIN_{i,t} + \beta_2 CASHEW_t + \beta_3 IMPORT_t + \eta_i + \lambda_t + \varepsilon_{i,t}$$

onde $FARM_{i,t}$ é o logaritmo da área de vegetação das explorações de arroz da região i no ano t ; $RAIN_{i,t}$ é o logaritmo da precipitação anual; $CASHEW_t$ é o logaritmo dos preços no produtor do caju; $IMPORT_t$ é o logaritmo do volume de importações de arroz; e η_i e λ_t são, respectivamente, efeitos fixos de região e ano. Os dados sobre precipitação e importações de arroz são obtidos nas bases de dados Giovanni da NASA e COMTRADE. Na ausência de dados sobre os preços a nível regional, os preços no produtor de caju utilizam a média nacional para todas as regiões. Além disso, na ausência de dados sobre a distribuição de arroz importado por região, o volume de importação utiliza o total das importações do país para todas as regiões. O painel inclui explorações de arroz nas três regiões (norte, sul e leste). O período de amostragem abrange 2013-2024, correspondendo ao das imagens do Landsat 8-9.

28. Os resultados sugerem que o aumento do rendimento do caju provoca diminuições na cultura de arroz na Guiné-Bissau. Os

resultados da estimativa mostram que o coeficiente de preços no produtor de caju é estatisticamente significativo e tem um sinal negativo (Quadro 2). Isto significa que um aumento de 1% nestes preços causa uma queda de 0,8% na área da vegetação nas explorações de arroz. Os coeficientes de outras variáveis não são estatisticamente significativos. Em todas as regiões, a área de vegetação destas explorações disparou em 2023, quando uma campanha de caju desastrosa provocou uma queda dos preços no produtor (215 FCFA/kg). A mesma área encolheu consideravelmente em 2017, quando a expansão nos mercados internacionais de caju elevou os preços no produtor para o nível mais alto (642 FCFA/kg) (Figura 17). Nas regiões sul e norte, a área de vegetação também se expandiu em 2020, quando a pandemia prejudicou a logística e provocou uma queda no rendimento do caju. Estes sugerem que muitos

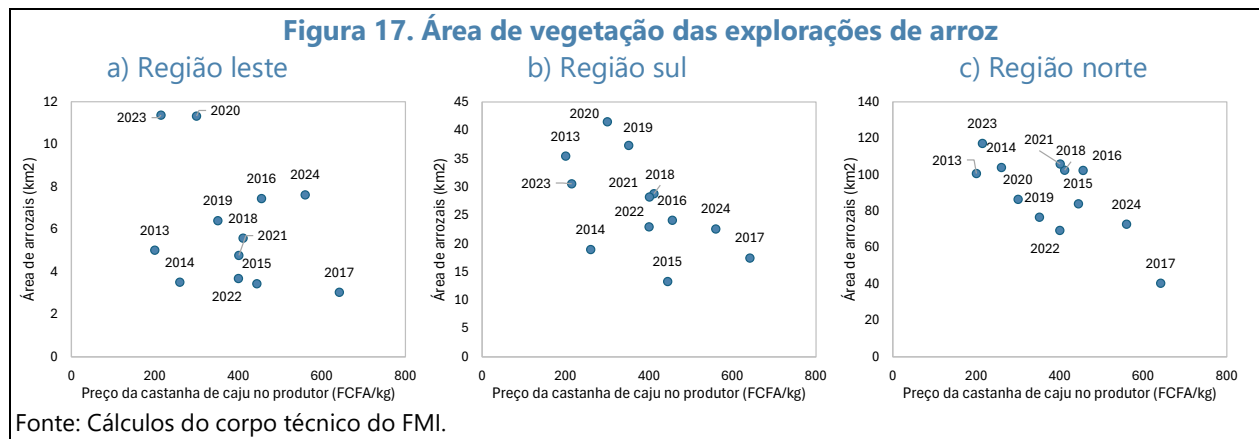
Quadro 2. Resultados da regressão: Área das explorações de arroz

Variável dependente: área de vegetação de arrozal	
CHUVA	1,1961 [0,63198]
CASTANHA DE CAJU	-0,8493 ** [0,18682]
IMPORTAÇÕES	0,8620 [0,46488]
Observações	36
Número de grupos	3
R-quadrático	0,7016
Efeitos fixos da zona	Sim
Anos fictícios	Sim

Os erros padrão robustos são apresentados entre parênteses abaixo das estimativas dos coeficientes. *** denota significância no nível 0,01, ** denota no nível 0,05 e * denota no nível 0,1.

Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

agricultores que cultivam caju mantêm as explorações de arroz como alternativa e só o plantam quando o rendimento do caju é insuficiente para comprar arroz importado, o que coincide com informações pontuais de que, em 2023, quando a renda do caju desabou e o preço do arroz importado disparou, muitos agricultores aumentaram acentuadamente a área cultivada com arroz e alguns chegaram a cortar cajueiros para converter plantações de volta em explorações de arroz. Tal prática de iniciar e descontinuar a produção de arroz explica o eventual abandono das explorações de arroz, porque as não cultivadas podem se tornar rapidamente inutilizáveis com a invasão de vegetação natural resistente e a destruição por precipitação intensa.



Política de resposta à maldição da castanha de caju

29. O governo deve implementar os dois projetos prioritários incluídos no programa apoiado pelo Acordo ECF de apoio à produção de arroz a curto prazo. Com base na estimativa empírica, a relação entre a produção de caju e a de arroz parece ser semelhante ao fenómeno da doença holandesa, para a qual não há uma solução única ou uma “cura”. Portanto, aumentar a produção de arroz e quebrar a “maldição da castanha de caju” requer a “transformação do sistema alimentar”, que é apoiado pelo Programa Alimentar Mundial (PAM) e outros doadores e inclui políticas e reformas não apenas para fatores de produção agrícolas e infraestruturas, mas também desenvolvimento de mercado, proteção social, transporte e acesso a crédito e serviços financeiros. A aplicação de reformas tão amplas exigirá medidas faseadas de médio e longo prazos e deverá ficar consagrada na nova Política Nacional de Desenvolvimento 2025-34. A curto prazo, o governo deve incentivar os dois projetos prioritários acordados no âmbito do programa apoiado pelo Acordo ECF, ou seja, o projeto de expansão do Instituto Nacional de Pesquisa Agropecuária (INPA) e o projeto de alimentação escolar.

30. O governo deve apoiar as operações do INPA, que é a única instituição de preservação de sementes e educação dos agricultores. O Documento Departamental de Trabalho do AFR-RES (2022) e a Nota do FMI (2022) ressaltam a criticidade do sistema de sementes, que garantirá a alta qualidade dos fatores de produção agrícolas adaptados aos ambientes locais, e melhorias nas práticas agrícolas, que fornecem uma alternativa aos fatores de produção importados caros e evitam a dependência de subsídios públicos. No caso da Guiné-Bissau, prevalecem a preservação das sementes e a educação agrícola, devido a uma elevada percentagem de arroz de mangue, que requer práticas complexas de gestão da água e sementes de variedades raras (Garbanzo et. al.

(2024)). Atualmente, o INPA é a única instituição que desempenha estas funções essenciais (Caixa 1). Apesar de sua criticidade, o INPA ficou em péssimas condições financeiras durante anos, sem receber qualquer financiamento do orçamento além dos salários. Consequentemente, o principal centro de arroz em Contuboel, Bafata cultiva apenas 2 dos 141 ha de fazendas experimentais, colocando em risco variedades raras de arroz e debilitando o apoio aos produtores locais de sementes. Para salvaguardar recursos mínimos para o INPA, o governo deve cumprir a Meta Indicativa do Acordo ECF de gastos para os projetos e atividades prioritários, incluindo os custos operacionais do INPA, bem como o seu projeto de expansão.

Caixa 1. Função do INPA na preservação de sementes e educação agrícola

Preservação de sementes – o sistema nacional de sementes da Guiné-Bissau quase não existe hoje em dia e a maioria é importada de países vizinhos. O INPA tem sido a última linha de defesa na preservação de sementes de variedades raras de arroz, incluindo as de arroz de mangue, e produção de sementes de alta qualidade para produtores de sementes (ou seja, sementes de sementes). Também apoia a subsistência dos produtores de sementes, empregando-os no cultivo das suas fazendas experimentais.

Educação agrícola – é importante adequar as práticas agrícolas porque as que são bem-sucedidas num lugar podem estar enfrentando desafios noutra. Por exemplo, como se explica no Relatório do corpo técnico da terceira avaliação, o Sistema de Rizicultura Intensiva (SRI) conseguiu melhorar a produtividade das explorações de arroz em Bissau. Contudo, a sua aplicação em lugares remotos é mais desafiadora, como em Bafata, onde o acesso aos fatores de produção necessários, como fertilizantes orgânicos, é limitado. Na ausência de escolas agrícolas, o INPA está a assumir um papel ativo na experimentação e personalização de novas práticas com os agricultores locais, que, por sua vez, se tornam formadores de outros agricultores.

31. O governo deve lançar o projeto de alimentação escolar que ajudará a criar uma cadeia de abastecimento de arroz produzido no país. Nos últimos anos, a procura por arroz nacional nas áreas urbanas tem vindo a aumentar porque é orgânico e fresco e sabe melhor do que o arroz importado, que costuma estar velho antes de chegar à Guiné-Bissau. Os grossistas de arroz, porém, só operam com arroz importado e não há mercado ou lojas onde os agricultores locais possam vender arroz nacional. Para criar uma cadeia de abastecimento de arroz nacional, o PAM e outros doadores têm apoiado o projeto de alimentação escolar, que compra arroz de agricultores locais e o doa às escolas, que depois oferecem refeições escolares. Isto tem múltiplos benefícios ao criar uma oportunidade de rendimento para os agricultores locais, desenvolver uma cadeia de abastecimento para o arroz nacional e melhorar a frequência escolar (ver Relatório do corpo técnico da terceira avaliação no âmbito do Acordo ECF)³. Embora na atualidade este projeto seja inteiramente financiado por donativos externos, o governo deve considerar cofinanciá-lo com previsão no orçamento, para que o projeto possa continuar depois de os doadores deixarem o espaço.

32. O governo deve reforçar a monitorização dos resultados dos grandes projetos agrícolas. Apesar da falta de financiamento para o INPA ou os projetos de alimentação escolar, o setor agrícola tem sido um dos principais beneficiários de empréstimos externos para projetos. Entre 2018 e 2024, estes projetos agrícolas financiados por empréstimos geraram 1,9% do PIB de dívida adicional. Porém, a eficácia destes grandes projetos é questionável. Por exemplo, em 2019, o governo tomou 0,5% do PIB em empréstimos externos para reabilitar 45 ha das explorações experimentais do INPA. Embora o relatório final do projeto afirme que a obra foi concluída, a

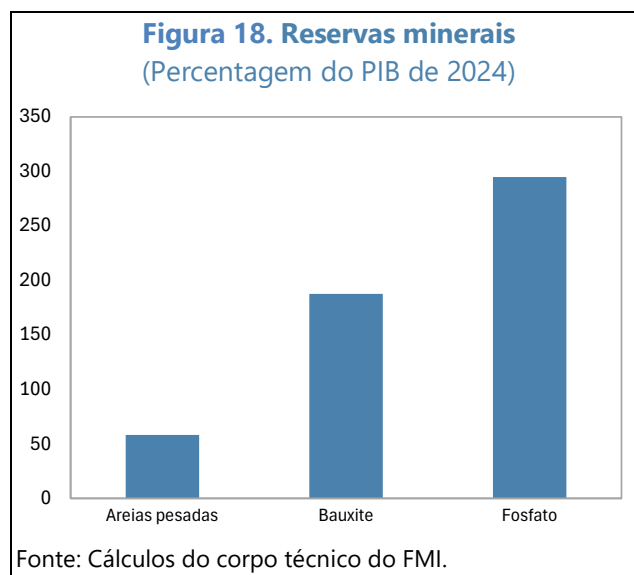
³ Ver [Relatório nacional n.º 2023/403](#).

empreiteira abandonou o local depois de nivelar os terrenos agrícolas existentes, sem montar centenas de calhas de concreto, o que arruinou estas explorações e eliminou os postos de trabalho de 300 produtores de sementes. O mesmo projeto também substituiu o telhado de um dos armazéns do INPA, que desabou durante uma pequena tempestade, embora o telhado de outro armazém construído há 50 anos não tenham sofrido nenhum dano. Outro exemplo, o projeto Kebur, que deveria ser financiado por um empréstimo de cerca de 2% do PIB e foi cancelado nas quarta e quinta avaliações combinadas, previa fornecer um volume excessivo de sementes, que ficariam inutilizáveis e só poderiam ser descartadas ou consumidas como alimentos (ver Relatório do corpo técnico da terceira avaliação). Tal como acordado no âmbito do programa apoiado pelo Acordo ECF, o governo deve verificar os resultados desses grandes projetos agrícolas, a começar por uma inspeção por parte da Inspeção-Geral das Finanças e da Secretaria Nacional do Património de Estado dos projetos já encerrados, incluindo o que destruiu as terras agrícolas do INPA.

D. Outros setores

Setor mineiro

33. A Guiné-Bissau tem as reservas minerais que podem aumentar as exportações em pelo menos 12% do PIB a curto prazo. Atualmente, está confirmada a existência de três reservas minerais na Guiné-Bissau: i) areias pesadas em Varela, região de Cacheu; ii) bauxite em Boé, região de Gabú; e iii) fosfato em Farim, região de Oio. O estudo de viabilidade de 2023 estima que as reservas comprovadas de fosfato em Farim sejam de 43,8 milhões de toneladas, o que é semelhante às reservas do Senegal (50 milhões de toneladas) e Togo (30 milhões de toneladas)⁴. Estudos geológicos também estimam as reservas de areias pesadas e bauxite em 0,78 milhão de toneladas e 113 milhões de



toneladas, respectivamente. Com base os preços de mercado desses minerais, estima-se que o valor dessas reservas seja de 541% do PIB de 2024, dos quais a reserva comprovada de fosfato equivale a 295% do PIB de 2024 (Figura 18). O estudo de viabilidade de 2023 estima a produção anual da mina de fosfato de Farim em 1,75 milhão de toneladas. Isto significa que a operacionalização de apenas uma mina geraria 11,8% do PIB em exportações adicionais de 2024. Se as três minas forem operacionalizadas e as suas reservas extraídas ao longo de 25 anos, gerariam cerca de 21,6% do PIB de 2024 em exportações adicionais.

⁴ USGS Mineral Commodity Summaries 2025.

34. O maior desafio enfrentado pelo setor mineiro na Guiné-Bissau é conseguir um licenciado fiável. Tal como acontece noutros países da região, o país está com dificuldades para encontrar uma empresa mineira que assume um compromisso firme para operacionalizar uma mina com financiamento e conformidade adequados, como apresentado abaixo:

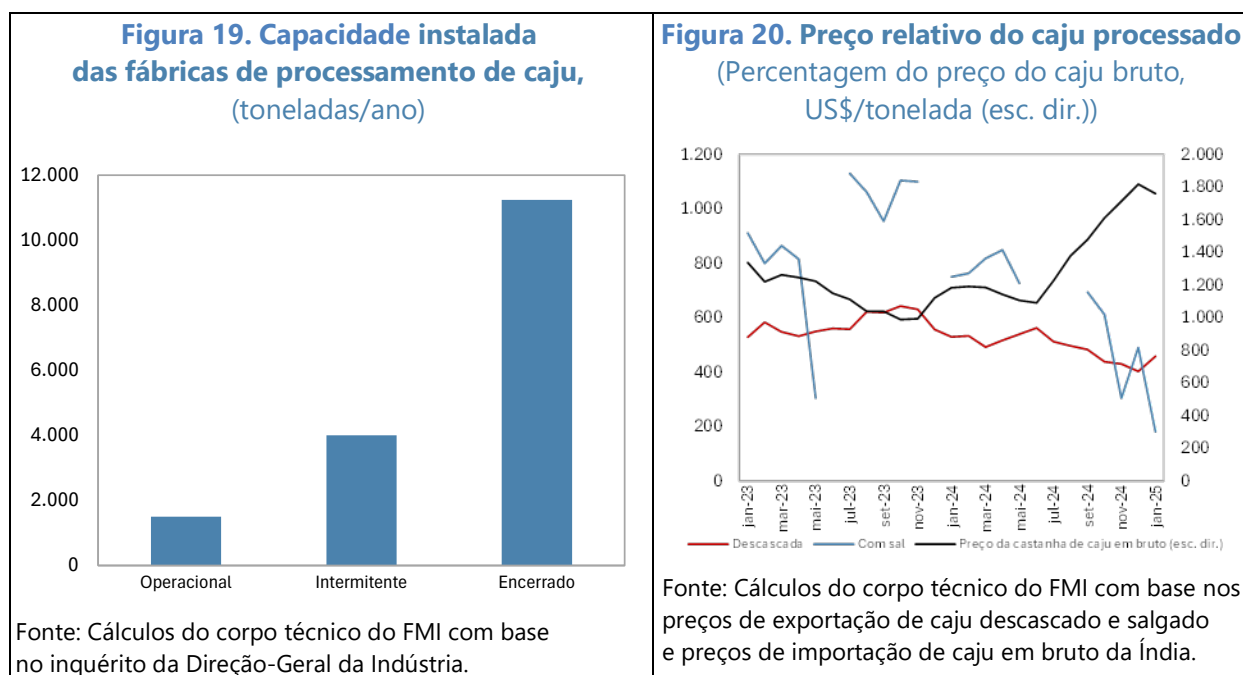
- **Mina de fosfato de Farim** – a licença foi concedida a uma empresa norte-americana em 2009, mas a mina não foi operacionalizada até à data. Como a UEMOA revisou o Código Mineiro regional em 2023, o governo solicitou a atualização do contrato de acordo com o novo código, mas a empresa não respondeu. Não está claro se o licenciado continua empenhado em operacionalizar a mina.
- **Mina de bauxita de Boé** – a licença de exploração foi concedida a uma empresa angolana em 2007, mas devido à falta de financiamento e outros problemas, o licenciado não conseguiu avançar. A licença foi cancelada em 2022. Desde então, várias empresas manifestaram interesse na licença. O governo planeia realizar um estudo e lançar um concurso público para a atribuição da licença.
- **Mina de areias pesadas de Varela** – a licença de exploração foi concedida a uma empresa russa em 2014. Embora o projeto tenha começado bem, foi interrompido por problemas de conformidade com as normas ambientais, que a empresa não conseguiu resolver. A licença foi cancelada em 2022. Foi concedida outra licença a uma empresa chinesa em 2023. A empresa tem compromissos firmes para todos os investimentos necessários, incluindo investimentos sociais, mas esbarra em problemas de comunicação com a comunidade local, que têm aumentado os protestos contra a mina. O governo tem tentado mediar uma solução para desbloquear o impasse.

35. A curto prazo, o governo deve dar prioridade à elaboração de um mapa nacional de recursos minerais. Além de se avançar no licenciamento de cada mina, é importante reforçar a capacidade do Ministério dos Recursos Naturais responsável pelo setor mineiro. Em particular, a falta de um mapa nacional de recursos minerais, que mostre a localização de reservas potenciais de diferentes minerais, limita significativamente o desenvolvimento do setor. Com efeito, a realização de estudos geológicos nacionais para a preparação do mapa é altamente promissora para descobrir novas reservas além das três confirmadas. Para realizar estes estudos, o Ministério dos Recursos Naturais necessita de mais recursos. Apesar das bolsas oferecidas a 70 funcionários do ministério por um doador (Rússia), que ajuda no desenvolvimento de capacidades, o ministério dificilmente consegue cobrir os custos dos estudos de campo. Uma opção seria aumentar as taxas de licença de exploração, que são fixadas em um nível extremamente baixo (1 milhão de FCFA por ano) e não são atualizadas há anos.

Setor manufatureiro

36. O setor manufatureiro da Guiné-Bissau está concentrado no processamento do caju e é muito pequeno do ponto de vista macroeconómico. Nos anos 80, as autoridades fundaram várias fábricas estatais para desenvolver o setor manufatureiro. Estas incluíam, entre outras, um estaleiro, uma fábrica de montagem de automóveis, uma serraria, uma fábrica de sumos e uma fábrica de fatos masculinos. Todas foram privatizadas e fechadas nas décadas de 1990 e 2000, em meio à guerra civil e instabilidade política. Atualmente, a maioria das grandes fábricas na Guiné-Bissau, incluindo uma fábrica de cimento da CIMAF, dedica-se apenas do processo final, como embalagem. As fábricas de processamento de caju transformam a matéria-prima em produtos finais, mas sua capacidade instalada é limitada a cerca de 20 mil toneladas/ano, ou cerca de 10% da produção total.

37. Cerca de 90% das fábricas de processamento de caju estão fechadas ou ociosas devido à falta de competitividade. A Direção-Geral da Indústria, responsável pela supervisão do setor manufatureiro, realizou um inquérito às fábricas de processamento de caju em 2024. Este inquérito analisou 13 das 18 fábricas existentes. Os resultados mostram que apenas 4 fábricas com 1.500 toneladas/ano de capacidade estão totalmente operacionais, 2 com capacidade de 4.000 toneladas/ano têm operação intermitente e 7 com 11.244 toneladas/ano de capacidade estão fechadas ou nunca foram operacionalizadas desde a sua fundação (Figura 19). A razão mais comum para o encerramento é a “falta de matéria-prima”, o que sugere uma rentabilidade insuficiente para pagar o caju cru e manter as fábricas abertas. Isso ocorre em parte porque os preços internacionais do caju processado nem sempre acompanham os preços do caju em bruto e a margem tende a diminuir quando os seus preços. Por exemplo, quando os preços do caju em bruto aumentaram no final de 2024, os preços relativos do caju descascado caíram de 642% para 403% dos preços do caju em bruto e os do caju salgado desabaram de 1.130% para 180% (Figura 20). Para a Guiné-Bissau, que é menos competitiva em termos de custos de produção do que grandes países como a China e a Índia, a volatilidade dos preços internacionais poderá eliminar facilmente as margens de lucro relativamente reduzidas. Como a maioria das fábricas é financiada por fundos próprios, não conseguem transferir as perdas num determinado ano através de créditos bancários e acabam por fechar a porta.



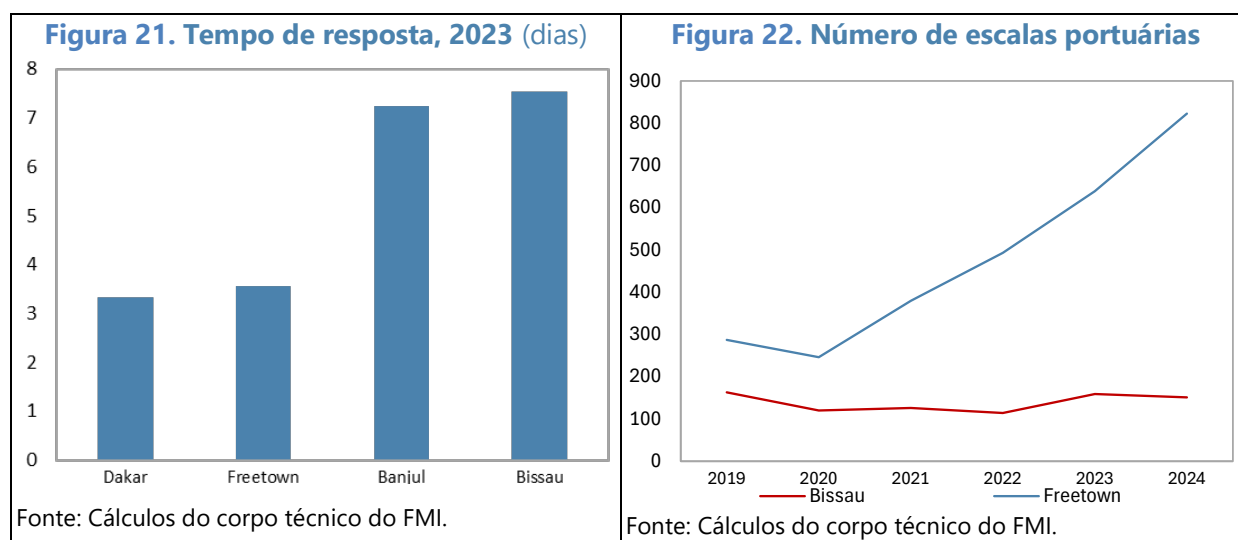
38. A curto prazo, o governo deve reativar o programa de assistência técnica para ajudar a identificar nichos de mercado. Não existe uma solução de curto prazo para aumentar a competitividade das fábricas de processamento de caju da Guiné-Bissau para o nível dos países grandes. A concessão de subsídios na forma de isenções fiscais ou preços reduzidos do caju em bruto é inoportuna e insustentável e, portanto, deve ser evitada. Dada a pequena escala das operações, encontrar nichos de mercado seria uma boa estratégia de sobrevivência para as fábricas de processamento de caju da Guiné-Bissau. Por exemplo, uma das fábricas que permanece em funcionamento produz vários produtos, como sumos e compotas de caju, e obteve o certificado necessário para os vender a clientes italianos. A Direção-Geral da Indústria costumava ter o

programa de assistência técnica para oferecer serviços de consultoria às fábricas, o que foi considerado eficaz. O governo deve considerar a relançamento deste programa para aconselhar as fábricas sobre estratégias de gestão e marketing. Este programa poderá ser financiado por uma pequena participação da Direção-Geral da Indústria na venda de caju em bruto, que já existia mas foi recentemente retirada após remodelação dos ministérios.

Infraestruturas portuárias

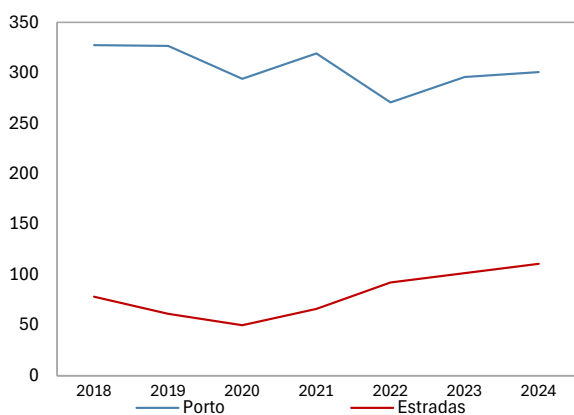
39. O Porto de Bissau é uma limitação séria ao comércio internacional da Guiné-Bissau.

O Porto de Bissau tem apenas um terminal comercial com apenas 260 m de comprimento. Não houve grandes investimentos desde que foi construído na década de 1970. Como resultado, o terminal não acompanhou o recente aumento do tamanho dos navios, que costumam ter de 300 a 400 metros de comprimento. Como apenas embarcações de pequeno porte podem atracar o terminal, Bissau foi excluída da rota de navegação mundial e tornou-se um destino oneroso devido ao uso de outros portos para transferir as cargas de grandes para pequenas embarcações. Além disso, a falta de equipamento portuário torna o descarregamento e o carregamento extremamente morosos. Por exemplo, o terminal não tem guindastes. Os contentores são manuseados apenas por um empilhador telescópico (ou seja, um carro com um braço magnético). A situação é pior para as cargas a granel. Dentro do navio, vários trabalhadores empilham manualmente sacos de 50 kg em uma rede de elevação de carga, que é içada pelo guindaste do navio e colocada num caminhão para serem retirados e empilhados manualmente por outro grupo de trabalhadores. Este processo trabalhoso leva 4 dias para descarregar apenas 15 mil toneladas de arroz. Uma vez que apenas um navio pode atracar de cada vez, os outros têm de esperar ao largo da costa até que este processo termine. Isto faz com que o tempo de resposta de Bissau seja o mais longo da região (Figura 21). Isto aumenta os já elevados custos logísticos de transportadoras e comerciantes. Portanto, há menos navios dispostos a vir para Bissau. O número de escalas portuárias caiu de 163 em 2019 para 114 em 2022, quando a Maersk abandonou a rota marítima para Bissau e nunca recuperou o nível pré-pandemia (Figura 22). Isso contrasta fortemente com o Porto de Freetown, Serra Leoa, que emergiu como um polo real.



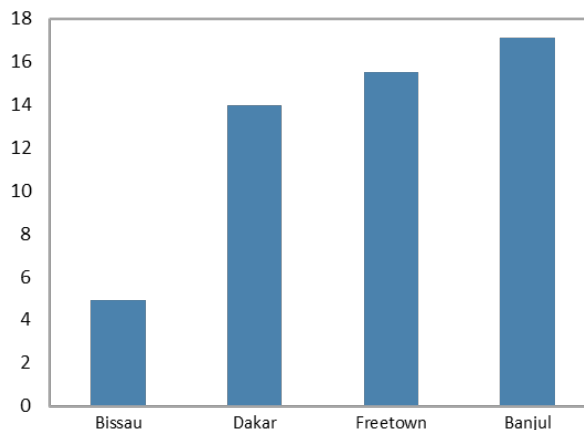
40. As limitações do Porto de Bissau impedem a mobilização de receitas. Nos últimos anos, o volume de importações através do Porto de Bissau tem vindo a diminuir, enquanto o volume de importações por via terrestre tem vindo a aumentar (Figura 23). É provável que estes dois estejam relacionados. Por exemplo, quando a Maersk deixou Bissau em 2022, muitas importações foram reencaminhadas do Porto para vias terrestres. Como resultado, o volume de importações através do Porto caiu 15%, enquanto as por importações estrada aumentaram 39% em 2022. Como o controlo nas fronteiras terrestres é mais fraco e oferece mais oportunidades de evasão fiscal, quando a diferença entre os custos logísticos via Porto e por terra diminui, os importadores têm fortes incentivos para transferir os fluxos comerciais do Porto para as vias terrestres, como está a acontecer nos últimos anos. Esta situação dificulta a mobilização das receitas aduaneiras, uma vez que a deteção e o controlo do contrabando nas vias terrestres são muito difíceis na ausência de infraestruturas adequadas nas fronteiras terrestres.

Figura 23. Volume de importação (mil ton.)



Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI

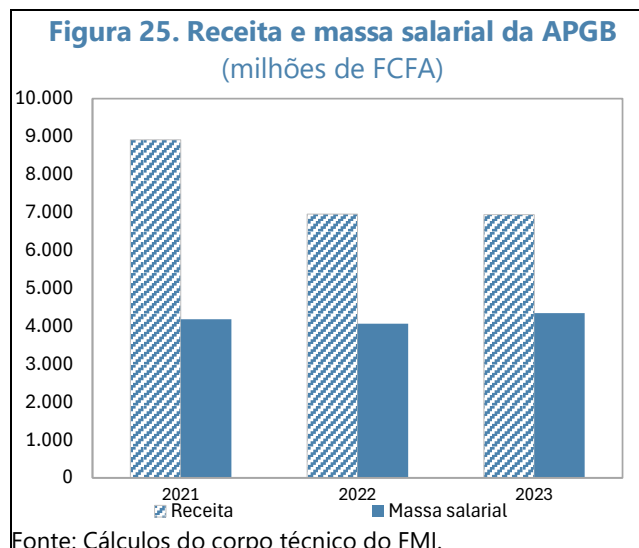
Figura 24. Profundidade do cais, 2023 (m)



Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI

41. As infraestruturas e os equipamentos portuários deterioraram-se ao longo do tempo. Na ausência de dragagens regulares, a profundidade do cais do Porto de Bissau ficou perigosamente rasa (Figura 24). Isto impõe limites adicionais aos navios que podem atracar no terminal. Cinco empilhadores telescópicos estão fora de serviços e o único funcional pode avariar a qualquer momento. A ponte que liga o terminal foi seriamente danificada quando dois navios se chocaram devido a uma tempestade há duas décadas e não foi reparada até hoje. O pavimento de algumas zonas portuárias não é recapeado há anos e tem muitos buracos, o que cria riscos para a segurança. A única balança, que é a tábua de salvação dos controlos aduaneiros, tem sido muito usada sem manutenção e a sua superfície tem várias fissuras e pode desintegrar-se a qualquer momento. Estas condições degradadas do Porto aumentam os riscos para as transportadoras e são suscetíveis de afetar a disponibilidade e os custos de transporte de e para Bissau.

42. A curto prazo, o governo deve rever as taxas portuárias para garantir financiamento das necessidades urgentes de manutenção. Atualmente, as taxas portuárias são calculadas da mesma forma que os impostos. Utilizam os mesmos preços de referência fiscal, às quais são aplicadas isenções fiscais. Em 2022 e 2023, a diminuição dos preços de referência fiscal dos combustíveis e alimentos devido à redução de impostos, provocou uma queda significativa das receitas da Autoridade Portuária da Guiné-Bissau (APGB) (Figura 25). Como a massa salarial aumentou durante o mesmo período, tiveram de ser reduzidos outros custos operacionais. Estes incluem custos de manutenção. Esta terrível situação financeira deve ser revertida. Como as operações portuárias exigem mão-de-obra intensivas, é improvável que a racionalização da massa salarial da APGB gere economias significativas. Uma opção mais realista seria a cobrança das taxas portuárias sobre as importações isentas de impostos. Atualmente, empresas isentas de impostos ou projetos do setor público não pagam taxas portuárias. Isto não se justifica porque as suas importações geram para a APGB os mesmos custos de manuseamento das importações sujeitas a impostos.



43. A médio prazo, são necessários investimentos substanciais para eliminar as limitações do Porto de Bissau. Atualmente, não existe nenhum projeto de apoio à expansão e modernização do Porto de Bissau. A APGB assinou um contrato de empréstimo com o BOAD para financiar a sua reabilitação, mas este projeto é relativamente pequeno e centra-se em questões de manutenção (como dragagem e equipamentos) e a sua execução tem sido lenta dado que o empréstimo não tem garantia do Estado e as condições financeiras da APGB são muito frágeis. O atual acordo institucional pode ter limitações para financiar os investimentos substanciais necessários para construir outro terminal com comprimento e equipamento suficientes por se basear numa empresa pública. O governo deve explorar outras opções de financiamento, incluindo uma concessão semelhante à do projeto aeroportuário em curso.

E. Conclusão

44. A Guiné-Bissau tem um potencial significativo de diversificação económica, que pode ser concretizado a médio prazo através de intervenções políticas eficazes. O setor pesqueiro pode ter um impacto imediato ao permitir o processamento em Bissau de uma quantidade significativa de peixe atualmente capturado na ZEE da Guiné-Bissau (cerca de 20% do PIB), mas descarregado noutros países. O novo Plano Nacional de Desenvolvimento deve dar prioridade à construção do porto de pesca industrial. O setor mineiro só poderá aumentar as exportações em 11% do PIB se operacionalizar a mina de fosfato de Farim. Para o efeito, o governo deve intensificar os seus esforços no sentido de procurar licenciados que se comprometam a fazer financiamentos adequados. A Guiné-Bissau tem menos competitividade no processamento do caju e para resolver este problema deve descobrir nichos de mercado para sobreviver. As graves limitações ao Porto de

Bissau criam elevados riscos de isolamento de Bissau das rotas marítimas internacionais. Devem ser explorados modelos de financiamento que permitam investimentos substanciais no porto. No caso da economia nacional, a produção de arroz diminuiu devido à “maldição da castanha de caju” e em algumas áreas do país está literalmente perto da extinção, gerando um risco elevado para a segurança alimentar. O governo deve racionalizar drasticamente os grandes projetos agrícolas com pouco resultados para criar espaço para projetos e políticas mais eficazes.

Referências

Banco Africano de Desenvolvimento, 2025, "Guiné-Bissau: Avaliação Intercalar do Documento de Estratégia Nacional para 2022-2026".

Baptista, Diogo, Mai Farid, Dominique Fayad, Laurent Kemoe, Loic Lanci, Pritha Mitra, Tara Muehlschlegel, Cedric Okou, Jhon Spray, Kevin Tuitoek e Filiz Unsal, 2022, "Climate Change and Chronic Food Insecurity in Sub-Saharan Africa", Documento Departamental de Trabalho DP/2022/016 do AFR-RES.

Barry, Boubacar-Sid, Edward G. E. Creppy e Quentin Wodon, 2007, "Cashew Production, Taxation, and Poverty in Guinea-Bissau", Documento de Trabalho do Banco Mundial.

Caeiro, Rute Martins, 2019, "From Learning to Doing: Diffusion of Agricultural Innovations in Guinea-Bissau", Documento de Trabalho 26065 do NBER.

Garbanzo, Gabriel, Maria do Rosario Cameira e Paula Paredes, 2024, "The Mangrove Swamp Rice Production System of Guinea-Bissau: Identification of the Main Constraints Associated with Soil Salinity and Rainfall Variability", *Agronomy* 2024, 14(468).

Govere, Jones e T.s. Jayne, 2003, "Cash Cropping and Food Crop Productivity: Synergies or Trade-Offs?", *Agricultural Economics* 28 (2003), pp. 39-50.

Jaramillo, Laura, Aliona Cebotari, Yoro Diallo, Rhea Gupta, Yugo Koshima, Chandana Kularatne, Daniel Jeong Dae Lee, Sidra Rehman, Kalin Tintchev e Fang Yang, 2023, "Climate Challenges in Fragile and Conflict-Affected States", Nota sobre o clima do corpo técnico do FMI 2023/001.

Kyle, Steven, 2009, "The Macroeconomic Context for Trade in Guinea-Bissau", Cornell University Department of Applied Economics and Management Working Paper 2009-26.

Lokina, Razack B., 2000, "An Economic Analysis to Sustainable Fisheries Management", IIFET 2000 Proceedings.

Mundal, R.C., 2012, *Cashew Production and Processing Technology*, Agrobios India.

Rother, Björn, Sebastian Sosa, Daehaeng Kim, Lukas Kohler, Gaëlle Pierre, Naoya Kato, Majdi Debbich, Chiara Castrovillari, Khamza Sharifzoda, Elizabeth Van Heuvelen, Fabiana Machado, Celine Thevenot, Pritha Mitra e Dominique Fayad, 2022, "Tackling the Global Food Crisis: Impact, Policy Response, and the Role of the IMF", Nota FMI Note/2022/004.

Sobrino, Ignacio, Jeremias Intchama e Pedro Lino, 2022, "Relatório da 8.ª Reunião do Comité Científico Conjunto sobre o Acordo de Parceria para Pesca Sustentável entre a República da Guiné-Bissau e a União Europeia", Comissão Europeia.

Sobrino, Ignacio, Iça Barri e Pedro Lino, 2024, "Relatório da 10.^a Reunião do Comité Científico Conjunto sobre o Acordo de Parceria para Pesca Sustentável entre a República da Guiné-Bissau e a União Europeia", Comissão Europeia.

Standing, Andre, 2024, "Fishing at a Discount? Rethinking the Design of Fisheries Access Fees in Africa", artigo no sítio web da Coligação para Acordos de Pesca Justos.

CNUCED, 2019, "Indicators Explained #3: Export Product Concentration Index", UNCTAD/STAT/IE/2019/1.

REFORÇAR A PROTEÇÃO SOCIAL E DESENVOLVER O CAPITAL HUMANO PARA PROMOVER O CRESCIMENTO INCLUSIVO¹

Os setores sociais da Guiné-Bissau enfrentam desafios persistentes, apesar dos avanços alcançados nos últimos anos. Este documento analisa os programas de proteção social existentes no país, avalia a eficiência e a adequação dos gastos públicos para desenvolver capital humano e formula recomendações para melhorar a eficiência da despesa social. A despesa pública com a educação e proteção social é baixa em comparação com os seus pares regionais, o que reflete, em parte, a fraca mobilização de receitas internas e o apoio volátil por parte dos doadores. Porém, a despesa total com a saúde é relativamente elevada devido aos altos pagamentos diretos. Apesar dos avanços significativos em determinados indicadores sociais, os resultados globais continuam a ser fracos em relação a países homólogos. Os enormes atrasos no pagamento de salários, seguidos de períodos de greve, comprometeram a qualidade dos serviços prestados nos setores da saúde e educação. A tão necessária expansão dos serviços de saúde e educação para abranger um segmento mais vasto da população deverá gerar pressões orçamentais estruturais significativas, sublinhando a necessidade de se melhorar a eficiência da despesa social. Além disso, o reforço das políticas macroeconómicas será fundamental para mobilizar apoio adicional dos doadores, enquanto a principal prioridade do governo deverá ser promover reformas estruturais e criar espaço orçamental para afetar mais recursos internos aos setores sociais. Simultaneamente, a melhoria da transparência e da prestação de contas nos setores da saúde e educação, juntamente com um reequilíbrio da despesa de investimento em equipamentos e instalações, geraria ganhos de eficiência. No que toca à proteção social, a análise mostra que a Guiné-Bissau beneficiaria com a implementação de programas sociais ambiciosos e bem direcionados e o fim dos subsídios genéricos. O governo já começou a adotar a digitalização na administração pública, que oferece opções promissoras para a gestão de programas de proteção social.

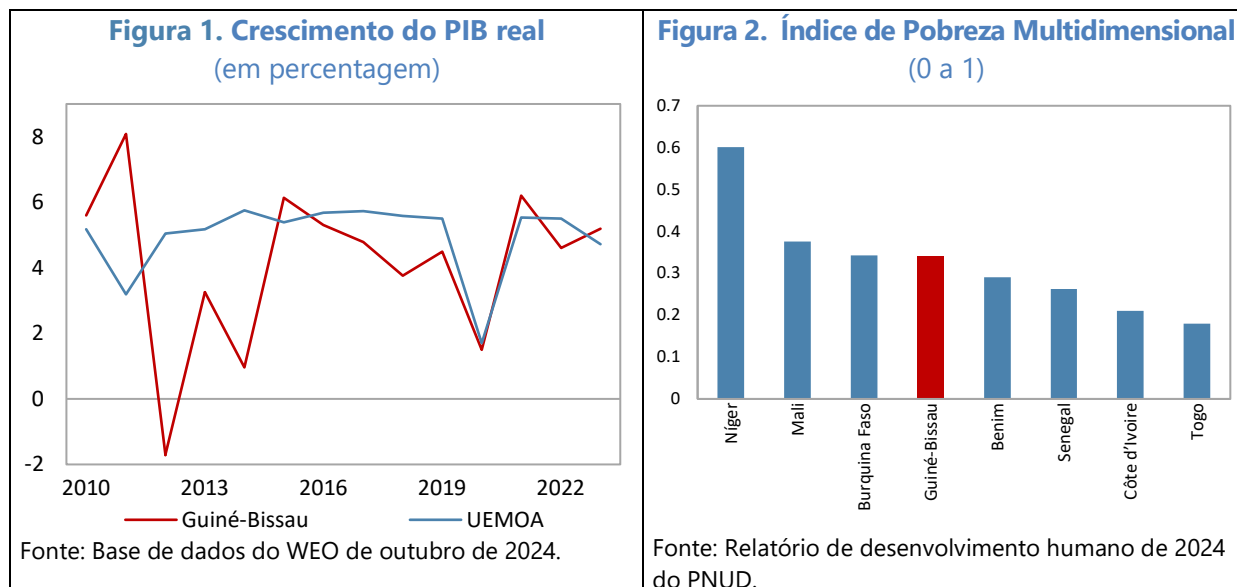
A. Introdução

1. A Guiné-Bissau é um estado frágil com um enorme potencial de desenvolvimento, muito do qual ainda está por realizar. O país tem uma história de instabilidade política e institucional que remonta à sua independência em 1974, tendo sofrido quatro golpes de estado bem sucedidos e várias tentativas de golpe. A Guiné-Bissau é um dos países mais pobres do mundo, apesar das tendências positivas de crescimento económico dos últimos anos. Embora o crescimento do PIB tenha sido positivo na última década, tem sido bastante volátil devido à forte dependência do caju e à exposição do país a vários choques internos e externos (Figura 1). A agricultura dos pequenos produtores representa cerca de um terço do PIB e emprega em torno de 60% da força de trabalho. A despesa pública com educação, saúde, abastecimento de água e estradas é destinada, quase exclusivamente, a salários, com poucos ou nenhuns recursos afetados à construção de novas infraestruturas ou à reabilitação de atuais instalações.

¹ Preparado por Babacar Sarr.

2. A Guiné-Bissau insere-se na categoria dos países com baixo desenvolvimento humano.

O país ficou em 179º lugar entre 193 países no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2023/2024². De acordo com o Índice de Pobreza Multidimensional de 2024 do PNUD (Figura 2), cerca de 65% da população enfrenta a pobreza multidimensional e 53% vive em situação de carência grave. Embora a percentagem da população em situação de pobreza multidimensional tenha diminuído significativamente na UEMOA (mais de 15 pontos percentuais na última década), este rácio pouco se alterou na Guiné-Bissau, atingindo 66% em 2014. Além disso, a ausência de serviços de saúde essenciais e oportunidades de ensino no país dificulta o desenvolvimento do capital humano e perpetua ciclos intergeracionais de pobreza que afetam a produtividade e o crescimento.



3. Neste contexto, as intervenções do governo nos setores sociais (saúde, educação e proteção social) são fundamentais para apoiar os objetivos de desenvolvimento do país.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) destacam a importância de haver despesa social suficiente e eficiente para erradicar a pobreza (ODS 1), reduzir a desigualdade (ODS 10), promover a igualdade de género (ODS 5), garantir educação de qualidade (ODS 4) e alcançar a cobertura universal dos cuidados de saúde (ODS 3). É essencial reforçar a proteção social e desenvolver o capital humano para reduzir a pobreza, a exclusão e as desigualdades, ao mesmo tempo que se reforça a estabilidade política e a coesão social.

4. A despesa social ocupa um lugar de destaque no atual acordo de Facilidade de Crédito Alargado (ECF) da Guiné-Bissau³.

Um dos objetivos do programa ECF é garantir, com base num critério quantitativo de desempenho, que recursos adequados são afetados ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Educação e ao ministério responsável pelas despesas de proteção social e

² <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24>.

³ A estratégia do FMI de envolvimento na despesa social ressalta a função essencial desta despesa – definida como gastos em proteção social, saúde e educação – como a principal medida para promover o crescimento inclusivo, resolver a desigualdade, proteger grupos vulneráveis durante mudanças e ajustamentos estruturais, atenuar o consumo ao longo do ciclo de vida e estabilizar a procura durante choques económicos.

<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/10/A-Strategy-for-IMF-Engagement-on-Social-Spending-46975>

intervenções relacionadas com a pobreza. Além disso, com a forte ênfase colocada na mobilização de receitas internas e medidas para fortalecer os sistemas de gestão das finanças públicas, o acordo ECF visa criar o espaço orçamental necessário para aumentar a despesa prioritária, tal como em educação, saúde e proteção social.

5. Este documento visa apresentar uma visão geral das políticas de proteção social na Guiné-Bissau e avaliar a adequação e a eficiência das despesas com a saúde e a educação⁴.

Com base em dados dos inquéritos às famílias, documentos orçamentais e parceiros de desenvolvimento internacionais, o documento realiza um mapeamento atualizado de programas sociais altamente fragmentados e a sua cobertura e recomenda políticas para que a recém-adotada Estratégia Nacional de Proteção Social seja implementada com sucesso. Também analisa os níveis de despesa da Guiné-Bissau em saúde e educação em comparação com os seus pares regionais e avalia se os recursos orçamentais afetados a estes setores conduzem a melhores resultados em termos de capital humano.

B. Visão geral do sistema de proteção social da Guiné-Bissau

6. As políticas de proteção social desempenham um papel essencial na ajuda a pessoas que enfrentam choques idiossincráticos e na redução da pobreza e vulnerabilidade. No caso da Guiné-Bissau, as intervenções do governo na proteção social podem ser agrupadas da seguinte forma⁵:

- *Segurança social e reformas.* Trata-se, sobretudo, de regimes contributivos destinados a garantir proteção social contra a velhice, invalidez, morte do principal provedor do agregado familiar, licença de maternidade e o seguro social de doença. Exemplos desses seguros incluem o regime de previdência administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
- *Redes de proteção social.* Existem programas não contributivos muitas vezes destinados a uma população específica e ao aumento do rendimento das famílias e melhorar a vida das populações pobres e vulneráveis. Exemplos de tais intervenções incluem transferências monetárias em pequena escala, programas de alimentação escolar e transferências para combatentes pela liberdade.

7. Dois ministérios são responsáveis pela proteção social, um para os regimes contributivos (segurança social) e outro para os regimes não contributivos (assistência social).

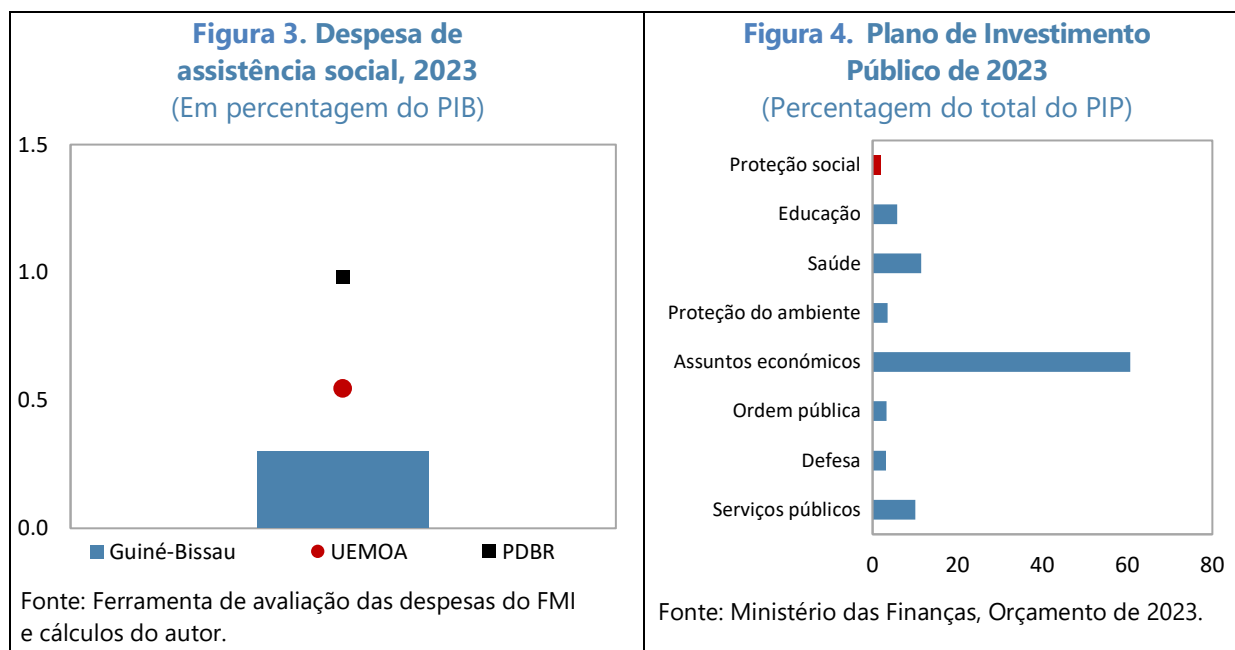
Por um lado, o Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social (MAPTESS) supervisiona a proteção social contributiva, exercendo a tutela do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Por outro, o Decreto-Lei 03/2020 sobre a estrutura do governo estabeleceu que, a nível central, o Ministério da Mulher, Família e Solidariedade Social é o órgão governamental responsável pela formulação, coordenação e execução das políticas públicas relacionadas com a proteção das mulheres, da família e da sociedade em geral, especialmente as mais vulneráveis.

⁴ Além de eficiente e suficiente, a despesa social também precisa de ser financiada de forma sustentável, nomeadamente através da criação de espaço orçamental (ver o capítulo Temas selecionados sobre a mobilização das receitas internas).

⁵ Os subsídios aos alimentos e combustíveis são também uma importante política de estabilização à qual recorre o governo da Guiné-Bissau. Os subsídios consistem em controlos de preços, isenções totais ou taxas reduzidas de impostos sobre produtos alimentícios básicos, como arroz, açúcar, farinha e óleo.

8. Porém, a despesa de proteção social não é destacada nos documentos orçamentais.

A lei do orçamento não usa a classificação padrão das funções do governo, o que permitiria identificar facilmente a despesa de proteção social. Além disso, muitas vezes os ministérios incorrem em despesas não orçamentadas usando recursos fora do orçamento ou sem uma rubrica orçamental designada, classificando-as, por exemplo, como “outras despesas”. Os dados compilados pelos ministérios mostram que os recursos afetados à proteção social são limitados (Figuras 3 e 4). Neste contexto, a maior parte da informação disponível em relação aos programas de proteção social é fornecida por parceiros de desenvolvimento internacionais (por exemplo, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO, Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, Programa Alimentar Mundial – PAM e Banco Mundial).



Segurança social

9. A despesa de proteção social é dedicada sobretudo aos regimes contributivos, que se limitam aos trabalhadores do setor formal.

A esmagadora maioria da população ativa trabalha no setor informal e, portanto, não dispõe de cobertura da segurança social. Segundo dados do Ministério das Finanças, cerca de 24 mil pessoas contribuíram para o regime de pensões do setor público em 2023, enquanto o de pensões do INSS atinge cerca de 8 mil pessoas. Portanto, menos de 4% da população em idade ativa (15 a 59 anos) contribui ativamente para um regime de pensões, enquanto a cobertura de seguro para acidentes de trabalho e doenças profissionais é ainda mais baixa, atingindo apenas 1% da população em idade ativa. Ao mesmo tempo, apenas uma pequena minoria da população acima da idade da reforma (60 anos) recebe uma pensão por velhice (Quadro 1). Os gastos totais com pensões públicas, excluindo transferências para combatentes pela liberdade, atingiram 9 mil milhões de FCFA em 2023 (0,8% do PIB).

Quadro 1. Guiné-Bissau: Cobertura da proteção social contributiva	
Categorias	% do grupo populacional
População com 60 anos ou mais que recebe pensão	17,2
População entre 15 e 59 anos que contribui para um regime de pensões	3,7
Seguro de saúde (homens)	1,8
Seguro de saúde (mulheres)	1
Fonte: Política Nacional de Proteção Social, 2024	

10. O regime de pensões de reforma gerido pelo INSS é bastante abrangente (Quadro 2).

Abrange os trabalhadores do setor privado e as suas famílias em caso de doença, maternidade, invalidez, velhice, morte e doenças profissionais, entre outros benefícios. Cobre todos os benefícios contemplados na Convenção n.º 102 da Organização Internacional do Trabalho (norma mínima de segurança social), com exceção do subsídio de desemprego⁶. A taxa de contribuição para o regime do INSS é fixada em 22% do salário bruto, sendo 8% do empregado e 14% do empregador. Além disso, os empregadores pagam uma taxa de contribuição para o seguro contra acidentes de trabalho e doenças profissionais, que varia de 2% a 10% do salário, dependendo do setor de atividade.

Quadro 2. Guiné-Bissau: Principais características dos regimes de pensões por velhice		
Parâmetros	INSS	Administração Pública
Idade de reforma	60 anos	60 anos
Tempo mínimo de contribuição	10 anos	15 anos
Taxa de contribuição	22% (dos quais 8% por trabalhador)	6% (apenas pelo trabalhador)
Taxa acumulada	2% do salário médio mensal	2,8% do salário médio mensal
Pensão mensal	Salário médio mensal * 2% * tempo de contribuição	Salário-base anual médio * tempo de contribuição/36
Montante máximo	80% do salário médio antes da reforma	110% do salário-base médio antes da reforma
Fonte: Política Nacional de Proteção Social, 2024		

11. O regime de segurança social do setor público não oferece o mesmo nível de proteção que o INSS e limita-se aos benefícios de velhice e às despesas de saúde.

Os funcionários públicos não recebem pensões de sobrevivência ou invalidez, embora possam beneficiar, caso a caso, de subsídios de invalidez concedidos no âmbito das despesas de saúde. Porém, os reembolsos das despesas de saúde, incluindo a prestação de ajuda para evacuação médica no estrangeiro, deixaram de existir na prática para estes funcionários. Este benefício está atualmente suspenso, exceto para funcionários do governo. A taxa contributiva é de 6% do salário, sem taxa fixa para o empregador (o governo), uma vez que as pensões são financiadas pelo orçamento geral do Estado e pagas pelo Tesouro na ausência de um fundo de pensões. O sistema atual, financiado por

⁶ [The ILO Social Security \(Minimum Standards\) Convention, 1952 \(No. 102\) | International Labor Organization](#)

repartição, é inerentemente insustentável devido a um desalinhamento entre as prestações de reforma e a taxa contributiva (Banco Mundial, 2024).⁷

Assistência social

12. O principal benefício de proteção social não contributiva é a transferência social para os combatentes pela liberdade que lutaram durante a Guerra da Independência, seus ascendentes e seus descendentes⁸. Estas transferências (também designadas pensões) são geridas pelo Ministério da Defesa e financiadas pelo orçamento anual. Em 2023, 1.696 combatentes pela liberdade receberam uma transferência média mensal de cerca de 63.000 FCFA, o que equivale a cerca de 44% do salário médio do setor público (Banco Mundial, 2024). Esta despesa ascendeu a 1,3 mil milhões de FCFA (0,1% do PIB). Além disso, há um fundo social de apoio aos combatentes pela liberdade para ajudar, por exemplo, na compra de medicamentos.

13. Além dessas transferências, os recursos estatais destinados à assistência social são limitados e os programas existentes consistem principalmente em projetos dispersos de curto prazo, apoiados por agências internacionais. A maioria dos programas de assistência social é financiada por parceiros de desenvolvimento internacionais e concentra-se no envio de alimentos para a educação, incluindo a distribuição de alimentos e a alimentação escolar (Quadro 3). Os programas de transferência monetárias são implementados em escala limitada e nos últimos anos alguns projetos foram executados com o apoio do Banco Mundial, PAM, UNICEF e FAO. Estes programas caracterizam-se pela dependência de financiamento externo, pela implementação a curto prazo em alguns setores administrativos e regiões, por mecanismos de gestão externos ao sistema da função pública e por uma fraca coordenação entre projetos.

Quadro 3. Guiné-Bissau: Transferências monetárias sociais, 2018 a 2023

Projeto	Ano	Famílias	Montante	Duração	Doador
Projecto Rural de Desenvolvimento Comunitário	2018	387	10 mil FCFA por trimestre	2 anos	BM
Projeto de Redes Sociais e Serviços de Base	2019	5000	8 a 10 mil FCFA por trimestre	2 anos	BM
Apoio às famílias afetadas pelas cheias	2021	1080	40 mil FCFA por mês	4 meses	PAM
Projeto de Segurança Alimentar de Urgência	2022	3000	85 mil FCFA	1 transferência	FAO/BM
Projeto Conjunto ODS	2023	1500	40 mil FCFA por mês	3 meses	PAM

Fonte: Política Nacional de Proteção Social, 2024 Montante por membro do agregado familiar.

14. O número de pobres cobertos por transferências sociais nos últimos anos foi bastante baixa e volátil. A Quadro 4 apresenta dados sobre o número total de pessoas que receberam transferências monetárias entre 2020 e 2022 (últimos dados disponíveis). Exceto no caso do Projeto de Redes Sociais e Serviços de Base, os programas de transferências monetárias ficaram ativos

⁷ A fórmula de cálculo das pensões conduz a níveis elevados de pensão por velhice em relação aos rendimentos pré-reforma. A taxa de acumulação de 2,8% é uma das mais altas da África Subsariana.

⁸ Embora essas transferências sejam chamadas de pensões, não houve e não há nenhuma contribuição por parte dos beneficiários. Os anos de serviço antes de 25 de abril de 1974 (ano da independência) são contabilizados como o dobro dos anos de serviço efetivos.

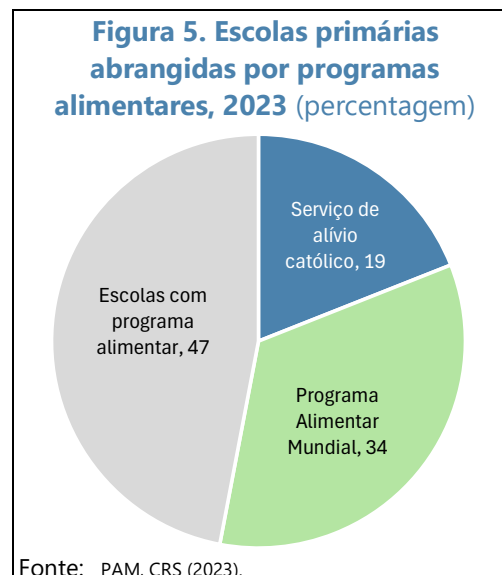
por apenas alguns meses (ou só uma vez, no caso do Projeto de Segurança Alimentar de Urgência). As transferências monetárias (excluindo a resposta à COVID) atingiram cerca de 27 mil pessoas em 2020 e 66 mil em 2021, antes de diminuir para menos de 7 mil em 2022. Em porcentagem da população que vive na pobreza, a cobertura atingiu um pico de 7,6% em 2021, antes de cair para menos de 1% em 2022. Este padrão reflete principalmente a implementação, expansão e conclusão do maior projeto de transferências monetárias, o Projeto de Redes Sociais e Serviços de Base, o que realça a inerente falta de sustentabilidade destes projetos financiados por doadores na ausência de um programa nacional de transferências monetárias.

Quadro 4. Guiné-Bissau: beneficiários de transferências monetárias, 2020 a 2022			
Beneficiários	2020	2021	2022
Número de pessoas	26474	65775	6670
% da população total	1,8	3,6	0,3
% da população em situação de pobreza	3,9	7,6	0,7

Fonte: Política Nacional de Proteção Social, 2024

15. A alimentação escolar continua a ser uma das maiores redes de proteção social da Guiné-Bissau.

Em 2023, o PAM forneceu refeições escolares a 179 mil crianças em 852 escolas, que representam cerca de metade das escolas primárias da Guiné-Bissau (Figura 5). Além disso, o PAM forneceu refeições para levar para casa a quase 25 mil meninas do 5º e 6º anos e 635 crianças com deficiência. Isto incentiva as famílias a matricular os seus filhos e mantê-los na escola. O PAM também assinou acordos com cooperativas de agricultores para fornecer apoio ao mercado agrícola de pequenos agricultores e promover a alimentação escolar cultivada em casa. Porém, algumas cantinas escolares ficaram fechadas durante várias semanas devido à escassez de alimentos. A Guiné-Bissau é também beneficiária do projeto de cantinas escolares implementado pela Catholic Relief Services e financiado pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos⁹. A primeira fase do projeto (2019-2023), no valor de 17 milhões de dólares (dos quais 6 milhões foram afetados ao apoio alimentar direto), visava melhorar o desempenho e incentivar a frequência escolar. Foi implementado em cinco regiões e atingiu 350 escolas, fornecendo refeições a 86 mil alunos. A segunda fase do projeto, no valor de 27,5 milhões de dólares e aprovada em 2024, visa abranger 130 mil estudantes, incluindo os de outras regiões. Existem, porém, incertezas quanto à continuidade dos programas de alimentação escolar no contexto da redução do financiamento de doadores internacionais.



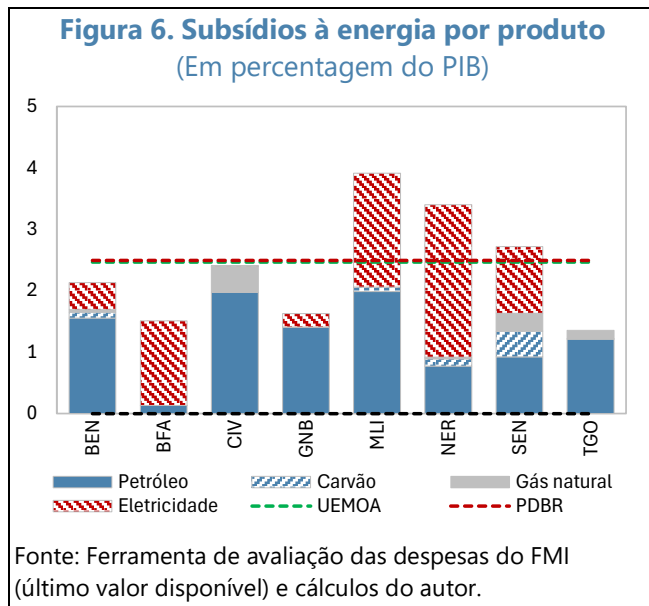
⁹O Programa Internacional McGovern-Dole de Alimentação para a Educação e Nutrição Infantil ajuda a apoiar a educação, o desenvolvimento infantil e a segurança alimentar em países de baixa renda e déficit alimentar em todo o mundo. Além disso, nos últimos anos a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) forneceu algum apoio financeiro para a realização de eleições e o treinamento militar.

16. Os parceiros internacionais estão a introduzir novas iniciativas de apoio direto às famílias mais vulneráveis. Em janeiro de 2025, o Banco Mundial aprovou um donativo de 20 milhões de dólares para melhorar a saúde, educação e proteção social na Guiné-Bissau, destinado às famílias pobres. O projeto decorrerá até 2030 e visa melhorar o acesso a serviços sociais de qualidade. As principais iniciativas incluem transferências monetárias regulares para famílias pobres, o desenvolvimento de um cadastro social nacional, estratégias de saúde comunitária e a distribuição de novos materiais didáticos nas escolas. O projeto visa beneficiar diretamente crianças menores de cinco anos, mulheres grávidas e famílias vulneráveis.

17. Dada a falta de programas sociais em larga escala, o governo depende de donativos para atenuar os efeitos negativos do custo de vida elevado sobre as famílias.

A inflação foi elevada nos últimos anos, ultrapassando os 7% em 2022 e 2023, antes de abrandar para 3,7% em 2024. Em resposta, o governo aumentou os subsídios aos alimentos e combustíveis como forma de reduzir o custo de vida das famílias. Também introduziu controles de preços para alguns bens essenciais. Os subsídios aos alimentos e combustíveis, muitas vezes sob a forma de isenções fiscais, são regressivos e podem onerar as finanças públicas. Embora não haja dados disponíveis sobre as despesas fiscais totais, a informação da Direção-Geral das

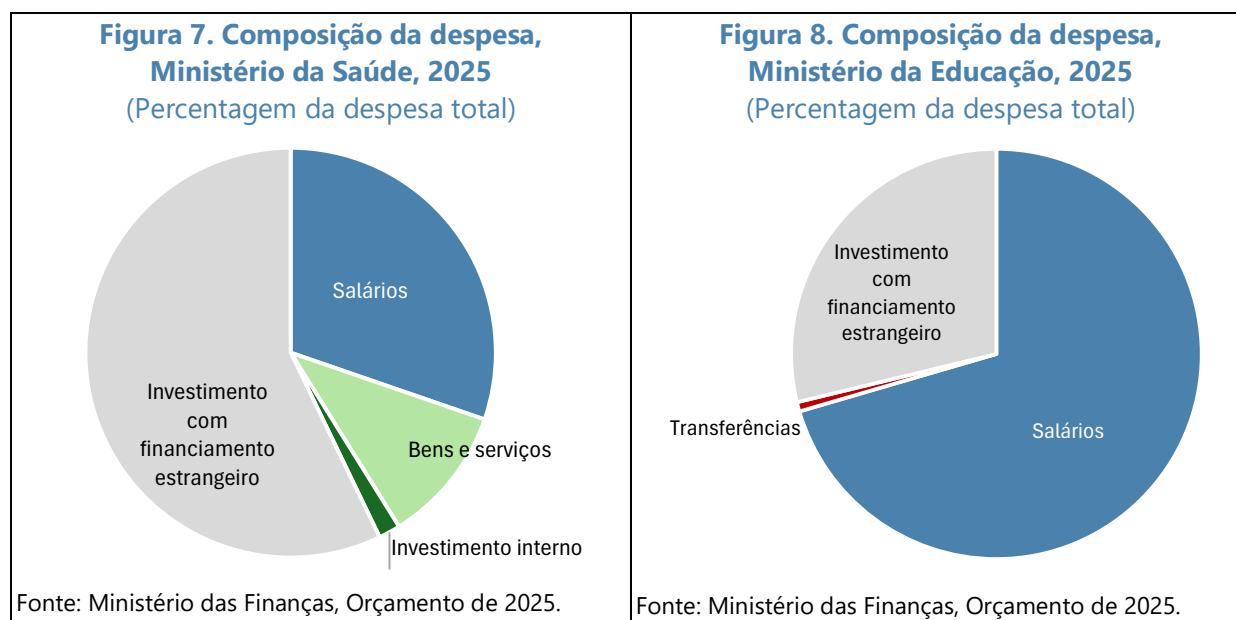
Alfândegas (DGA) mostra que, em 2023, as isenções fiscais na fronteira atingiram cerca de 1% do PIB (11 mil milhões de FCFA), dos quais 0,7% do PIB (8 mil milhões de FCFA) referem-se a produtos combustíveis. Estes valores não incluem as isenções fiscais concedidas pela Direção-Geral de Contribuições e Impostos (DGCI) e, por isso, estão subestimados. Os subsídios implícitos à energia (que levam em conta os custos ambientais e a renúncia dos impostos sobre o consumo) foram estimados em 1,6% do PIB em 2023, bem abaixo da média da UEMOA de 2,5% do PIB (Figura 6). Portanto, subsídios e isenções são muito mais caros do que os programas de proteção social, incluindo aqueles financiados por doadores. A racionalização das isenções fiscais criaria espaço orçamental para um apoio financeiro direcionado aos mais vulneráveis.



C. Avaliação comparativa das despesas e dos resultados em matéria de saúde e educação

18. Existem diferentes abordagens para avaliar a adequação e eficiência da despesa pública. Embora reconhecendo que o nível adequado de despesa social provavelmente varia de país para país, o nível em países com um nível de desenvolvimento semelhante pode fornecer uma avaliação inicial sobre se a despesa é particularmente baixa ou elevada. Os recursos, o produto e os resultados relacionados com a despesa social também podem ajudar a determinar a sua adequação. A avaliação da eficácia da despesa varia consoante os tipos de despesa social. Em termos de contributos, o seu nível e a sua composição podem fornecer uma noção preliminar das políticas

prioritárias do governo (Figuras 7 e 8), ao passo que, em termos de resultados, a análise da fronteira de eficiência costuma ser usada para avaliar o desempenho de um país em relação a um determinado nível de despesa¹⁰.



Educação

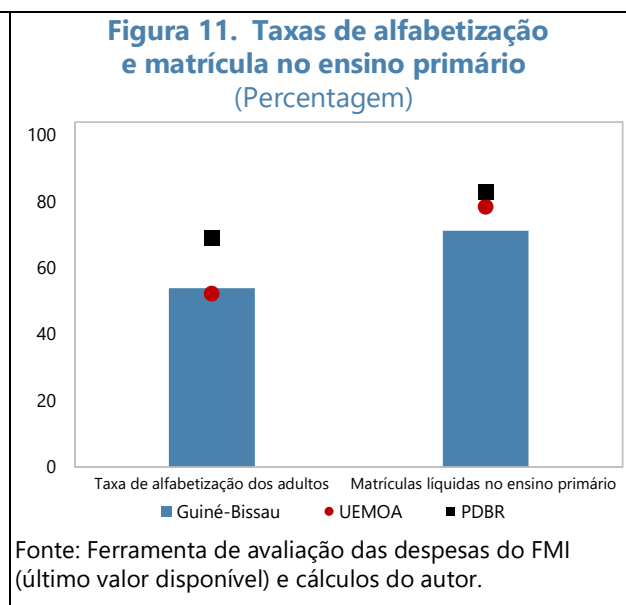
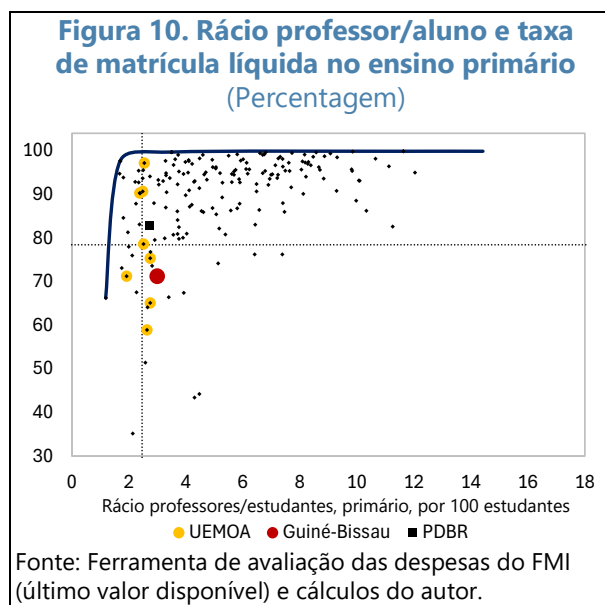
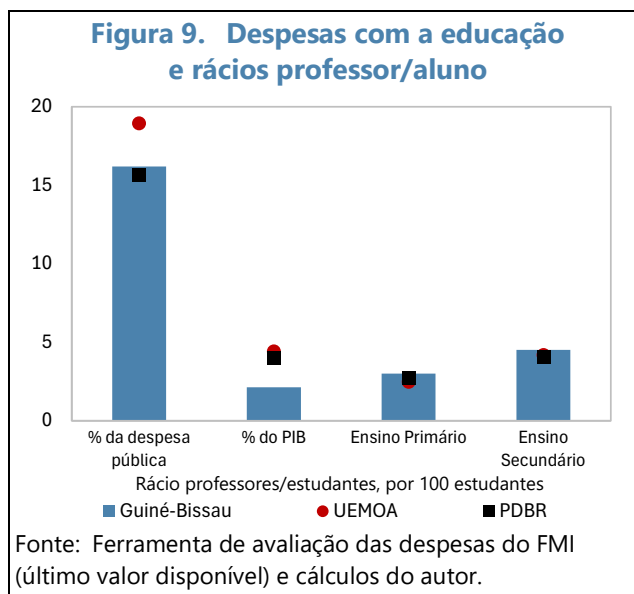
19. O sistema educativo enfrenta múltiplos desafios, tais como infraestruturas deficientes, baixos salários dos professores e problemas de governação. Apesar da melhoria significativa do acesso ao ensino primário nos últimos anos, o setor enfrenta desafios permanentes devido à baixa capacidade e aos atrasos no pagamento dos salários dos professores. Neste contexto, o sistema educativo é frequentemente paralisado por greves, o que gera uma baixa eficiência na utilização dos recursos e resultados educativos deficientes. O setor depende fortemente de ajuda externa volátil para obter resultados educativos satisfatórios. O problema é agravado pela qualificação insuficiente dos professores (UNICEF, 2024).

20. O recenseamento dos funcionários realizado pelo Ministério da Administração Pública em 2022 revelou a predominância de trabalhadores fantasmas no setor da educação. Em comparação com outros ministérios, a educação registou uma das menores reduções tanto no número de trabalhadores como nos salários em termos relativos após o recenseamento. Contudo, devido ao enorme número de pessoas que emprega, continuou a ser o maior contribuinte para a economia de recursos absoluta gerada por este processo de recenseamento. A eliminação dos trabalhadores fantasmas traduziu-se numa economia anual de cerca mil milhões de FCFA por ano (cerca de 4% do orçamento da educação). Contudo, o relatório do recenseamento indicou que houve 2.944 novas contratações em 2022, aumentando significativamente a massa salarial apesar da demissão dos trabalhadores fantasmas identificados.

¹⁰ Ver a estratégia do FMI de envolvimento na despesa social de 2019.

21. As despesas com a educação situaram-se em 2,1% do PIB em 2023, o equivalente a menos de metade do rácio médio na UEMOA (4,5% do PIB) (Figura 9). Comparada com países homólogos, a Guiné-Bissau não afeta recursos suficientes ao sistema educativo. Em termos de composição das despesas, o orçamento da educação foi de 16% das despesas totais, enquanto na UEMOA esta percentagem foi de 19% em média. Além disso, a maior parte das despesas financiadas internamente é dedicada a salários e ascendem a cerca de 90% do total em 2023. Em contraste, os gastos com a compra de bens e serviços, transferências e investimento financiado internamente representaram menos de 2% das despesas totais. Porém, os rácios professor/aluno da Guiné-Bissau são favoráveis em comparação com os países homólogos, tanto para as escolas primárias como as secundárias, refletindo as recentes vagas de recrutamento no setor e o baixo índice de matrícula.

22. O baixo nível da despesa em educação, bem como a sua composição, refletem-se nos resultados educativos da Guiné-Bissau. A Guiné-Bissau fez alguns progressos no acesso à educação na última década, como mostra a melhoria acentuada na taxa de alfabetização de adultos de 45,6 para 54% da população entre 2014 e 2022. As matrículas líquidas no ensino primário também aumentaram nos últimos anos, de 62% em 2014 para 71,3% em 2022. Contudo, a Figura 9 mostra que o país poderia beneficiar de ganhos de eficiência na utilização de professores para alcançar resultados tangíveis (usando as matrículas primárias líquidas como um indicador dos resultados). Também tende a ter uma taxa líquida de frequência no ensino primário mais baixa do que os seus pares da UEMOA e outros países em desenvolvimento de baixos rendimentos (Figura 10). Porém, a taxa de alfabetização de adultos de 54% está ligeiramente acima da média da UEMOA (Figura 11).



Saúde

23. O sistema de saúde da Guiné-Bissau é frágil e reflete os desafios persistentes provocados pela falta de infraestruturas e fraca governação. Dado o histórico de instabilidade política persistente do país e o ritmo lento das reformas institucionais aplicadas nas últimas duas décadas, o seu sistema de saúde está mal equipado para lidar com a crescente demanda por serviços de saúde de qualidade. A prestação de cuidados de saúde está organizada em 11 distritos a nível local, regional e centralizado. As unidades de cuidados de saúde primários são também classificadas em três tipos (A, B, C), dependendo da sua capacidade para realizar intervenções de saúde mais ou menos complexas. Apesar dos esforços para dedicar recursos suficientes ao setor da saúde, faltam resultados e a cobertura é baixa. A educação dos profissionais de saúde tem contado em grande parte com o apoio do governo de Cuba, sobretudo através do ensino médico em espanhol.

24. Tal como no setor da educação, o recenseamento dos funcionários públicos de 2022 revelou um número significativo de trabalhadores fantasmas. Segundo o Ministério da Administração Pública, o número de trabalhadores foi reduzido em 11%, passando de 2.954 em março de 2023 para 2.636 em dezembro de 2023, mês em que a folha de pagamentos foi considerada livre de trabalhadores fantasmas. Da mesma forma, o valor total dos salários pagos diminuiu 10% no mesmo período, o que equivale a uma economia anual de cerca de 0,5 mil milhões de FCFA.

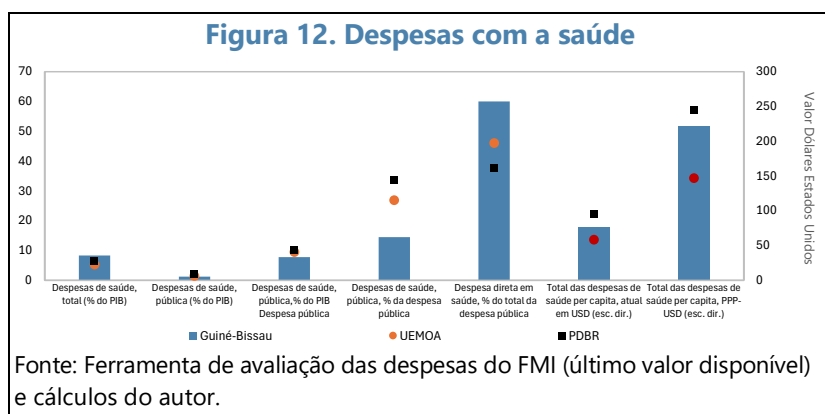
25. O nível de despesa pública em saúde é, de um modo geral, coerente com as médias dos países de baixos rendimentos e da UEMOA.

A despesa pública em saúde aumentou nos últimos anos e reflete o rápido aumento do número de profissionais de saúde. As despesas com a saúde pública da Guiné-Bissau em percentagem do PIB estão,

de um modo geral, em consonância com a média da UEMOA, mas ligeiramente abaixo da média dos PDBR (Figura 12). Porém, a despesa total em saúde (pública e privada) per capita é de cerca de 221 dólares por pessoa por ano (com base na PPC), muito acima da média da UEMOA de 146 de dólares por pessoa por ano. Com a despesa pública é dedicada principalmente ao pagamento de salários, o setor da saúde depende fortemente de donativos externos e pagamentos diretos privados.

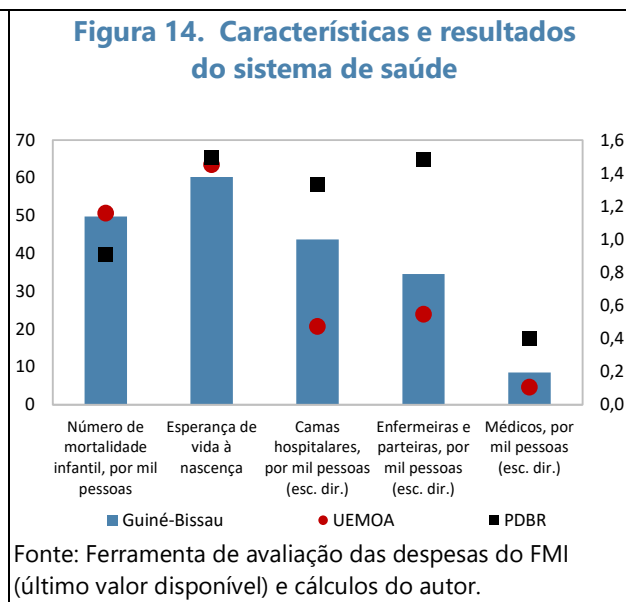
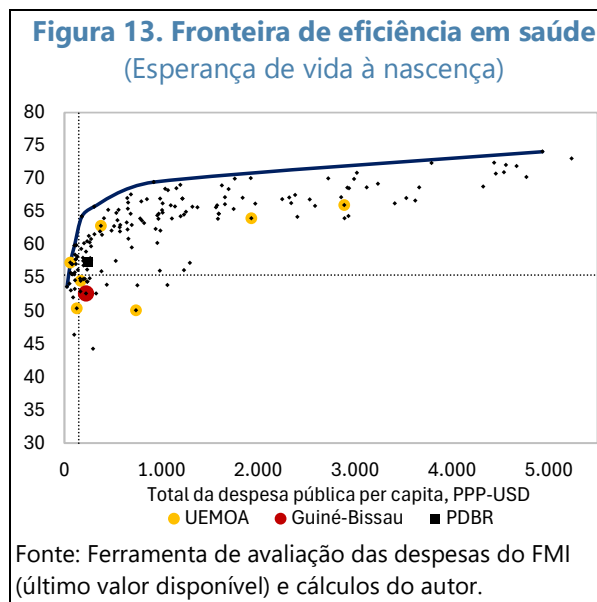
26. As despesas totais com a saúde (públicas e privadas) são muito maiores do que as dos seus pares regionais, devido à elevada participação de despesas diretas das famílias. Os

doentes são o maior financiador do sistema de saúde da Guiné-Bissau, arcando com 60% do total das despesas com a saúde em 2023. Além disso, devido à baixíssima cobertura dos seguros de saúde (apenas 1,4% da população entre 15 e 49 anos), quase toda esta despesa é incorrida no momento em que se recorre aos serviços de saúde. A participação dos gastos diretos nas despesas

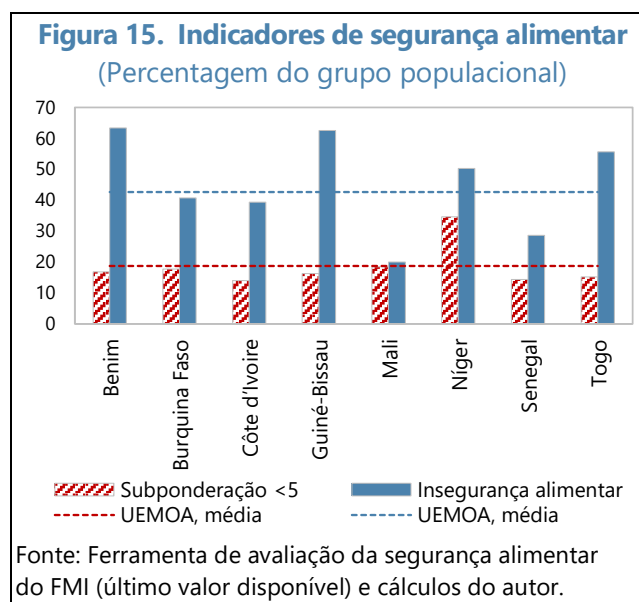


de saúde do país é muito superior às médias da UEMOA e dos PDBR (46 e 37%, respetivamente). Devido à despesa pública em saúde limitada e à forte dependência do apoio dos doadores, as famílias arcam com a maior parte das despesas relacionadas com a saúde. Esta dependência de financiamento privado representa um risco contínuo de exacerbação da pobreza.

27. Além disso, as taxas moderadoras só são exibidas em pouco mais de metade dos centros de saúde a nível nacional (Banco Mundial, 2019). Essas taxas não são padronizadas nacionalmente, variando entre regiões e dentro de cada região. Cerca de 45% das instalações não mostram quaisquer taxas, deixando os pacientes na dúvida sobre que taxas terão de pagar quando procurarem tratamento e tornando-os vulneráveis a taxas arbitrárias. Portanto, as taxas moderadoras podem variar de doente para doente dentro do mesmo estabelecimento.



28. Embora a afetação de recursos ao setor da saúde pareça adequada, a Guiné-Bissau está significativamente atrasada em relação à maioria dos seus pares regionais em termos de acesso aos serviços básicos de saúde. O sistema enfrenta grandes desafios, com acesso limitado e baixa eficiência interna (Figuras 13 e 14). Apesar de ter mais camas hospitalares, enfermeiros e médicos do que os seus pares da UEMOA, a Guiné-Bissau apresenta resultados deficientes na área da saúde, incluindo uma esperança de vida à nascença mais curta. Além disso, a taxa de mortalidade neonatal de 49,8 por mil nascidos vivos na Guiné-Bissau é superior à média dos PDBR, embora em geral esteja em linha com a média da UEMOA.



29. Em relação à nutrição, grande parte da população encontra-se em situação de insegurança alimentar moderada a grave (Figura 15). A insegurança alimentar na Guiné-Bissau aumentou nos últimos anos, com a moderada a grave a atingir cerca de dois terços da população em 2022, muito acima da média da UEMOA de cerca de 43%¹¹. Em relação à insuficiência ponderal infantil, cujo objetivo é medir o desequilíbrio nutricional e a subnutrição causadoras de desnutrição, a Guiné-Bissau apresenta melhores resultados que vários países da UEMOA. A percentagem de crianças com menos de 5 anos com insuficiência ponderal é de 16,3%, abaixo da média da UEMOA de 18,7%.

D. Conclusão e recomendações sobre políticas

30. Os setores sociais da Guiné-Bissau enfrentam desafios persistentes, apesar dos avanços alcançados nos últimos anos. A despesa pública em educação e proteção social quase não aumentou nos últimos anos, o que reflete, em parte, a fraca mobilização de receitas internas e o apoio volátil por parte dos doadores. Embora as despesas com a saúde (pública e privada) sejam relativamente elevadas, devido a grandes pagamentos diretos, a despesa em educação e proteção social é baixa em relação a países homólogos. Apesar dos avanços significativos em determinados indicadores sociais, os resultados globais continuam a ser fracos em relação a países homólogos. Os enormes atrasos no pagamento de salários, seguidos de períodos de greve, comprometeram a qualidade dos serviços prestados nos setores da saúde e educação.

31. O documento mostra que a Guiné-Bissau beneficiaria com a implementação de programas de proteção social ambiciosos e bem direcionados e o fim dos subsídios genéricos. Estes subsídios beneficiam sobretudo os grupos de rendimentos mais elevados e representam um custo orçamental significativo para o governo apesar do espaço orçamental muito limitado. Há uma necessidade premente de se desenvolverem programas sociais de apoio às populações mais pobres e vulneráveis. Com o apoio de doadores, como o Banco Mundial, poderiam ser introduzidas transferências monetárias condicionais para o ensino primário e secundário de modo a aumentar a frequência e reduzir o abandono escolar. A criação de sistemas de proteção social adaptáveis, capazes de responder rapidamente a choques, garantiria o acesso contínuo a serviços básicos para os mais necessitados. A melhoria da qualidade e eficiência da despesa para alargar a cobertura dos serviços sociais será fundamental neste contexto.

32. O governo já começou a adotar a digitalização na administração pública, o que oferece opções promissoras para a gestão de programas de proteção social. As soluções digitais podem ajudar a recolher, cruzar e gerir dados para melhorar a eficácia da segmentação e identificação dos beneficiários, bem como a definição de níveis de benefícios. A digitalização também pode desempenhar um papel fundamental na definição de tipos de prestações, incluindo o uso de sistemas de pagamento por telemóvel, que é cada vez mais adotado pela população local. Além disso, a criação de um cadastro social de beneficiários e o desenvolvimento de um mecanismo de seleção para chegar aos mais necessitados serão essenciais para implementar efetivamente a nova estratégia de proteção social adotada pelo governo em 2024.

¹¹ A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) fornece estimativas da proporção da população que enfrenta dificuldades moderadas ou graves no acesso aos alimentos usando a Escala de insegurança alimentar (FIES). Produz uma medida da gravidade da insegurança alimentar vivida por indivíduos ou famílias, com base em entrevistas diretas. [Food Insecurity Experience Scale | Voices of the Hungry | Food and Agriculture Organization of the United Nations](#)

33. A melhoria da qualidade da despesa com a saúde e educação é importante não só para a sustentabilidade orçamental, mas também para o crescimento e a competitividade.

Os serviços de saúde e educação devem ser alargados de modo a abranger um segmento mais vasto da população. Estes fatores deverão gerar pressões orçamentais estruturais significativas, sublinhando a necessidade de se melhorar a eficiência da despesa social. Além disso, o reforço das políticas macroeconómicas será fundamental para mobilizar apoio adicional dos doadores. A médio prazo, o avanço das reformas da GFP e a criação de espaço orçamental para afetar mais recursos internos aos setores sociais devem ser uma das principais prioridades do governo.

34. A melhoria da transparência e da prestação de contas nos setores da saúde e educação, juntamente com um reequilíbrio da despesa de investimento em equipamentos e instalações, geraria ganhos de eficiência.

O nível muito elevado de despesa na massa salarial está a inibir o investimento em equipamentos, saúde e escolas, sublinhando a necessidade de se rever a sua composição. O recenseamento dos funcionários públicos de 2022 revelou a existência de trabalhadores fantasmas e o governo deve continuar a monitorar de perto a gestão da massa salarial. Os ajustamentos da despesa devem centrar-se no aumento da sua eficiência, tendo em conta as necessidades de despesa adicionais necessárias para cumprir os ODS em matéria de proteção social, educação e saúde.

Referências

Governo da Guiné-Bissau, 2024, Política Nacional de Proteção Social.

Governo da Guiné-Bissau, 2022, Relatório Preliminar do Recenseamento dos Funcionários Públicos, Ministério da Administração Pública, Trabalho, Emprego e Segurança Social.

Fundo Monetário Internacional, 2019, *A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*.

UNICEF, 2024, Mapeamento do Ciclo Orçamental e Análise do Financiamento dos Setores Sociais na Guiné-Bissau.

Banco Mundial, 2024, Atualização Económica da Guiné-Bissau.

Banco Mundial (2019), Revisão da Despesa Pública na Guiné-Bissau: Gerir as Finanças Públicas para o Desenvolvimento.

Programa Alimentar Mundial, 2023, Relatório nacional anual - Guiné-Bissau.