

# ESTUDO SOBRE ESPAÇO FISCAL EM CABO VERDE

---

OUTUBRO DE 2022



Ministério da Família, Inclusão  
e Desenvolvimento Social



Organização  
Internacional  
do Trabalho



JOINT SDG FUND

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com a prática das Nações Unidas, e a apresentação do material nelas contido, não significam a expressão de qualquer juízo de valor por parte do Bureau Internacional do Trabalho em relação ao estatuto jurídico de qualquer país, zona ou território ou das suas autoridades ou à delimitação das suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões expressas nos artigos assinados, nos estudos e noutros contributos, continua a ser exclusiva dos seus autores e autoras, pelo que a sua publicação não constitui uma aprovação por parte do Bureau Internacional do Trabalho das opiniões expressas nos mesmos.

A referência ou a não referência a nomes de empresas, produtos ou procedimentos comerciais não implica qualquer apreciação favorável ou desfavorável por parte do Bureau Internacional do Trabalho.

## **FICHA TÉCNICA**

### **Projeto**

ESTUDO SOBRE O ESPAÇO FISCAL PARA A PROTEÇÃO SOCIAL EM CABO VERDE

### **Cliente**

OIT/Cabo Verde

### **Gestor do Projeto**

Paulino Dias

E-mail: paulino.dias@pdconsult.cv

Tel.: (+238) 983 25 84

### **Equipa Técnica**

- Jailson Oliveira, PhD
- Paulino Dias, Mestre
- Yuri Queita, Lic.

### **Assinatura/Validação do Coordenador do Projeto**

Confirmo ter verificado a conformidade deste relatório (i) às obrigações contratualizadas, (ii) à legislação aplicável, (iii) às boas práticas aplicáveis a análises desta natureza, e (iv) às normas e procedimentos internos do Sistema de Gestão de Qualidade da PD Consult.

/PAULINO DIAS/ Gestor do Projeto - Data: 05/10/2022

### **Elaborado por:**

PD CONSULT, Gabinete de Estudos e Consultoria

Endereço: Praia, Santiago CP 784

Tel.: +238 262 99 02 - Fax: +238 262 99 03

Website: [www.pdconsult.cv](http://www.pdconsult.cv)

E-mail: [info@pdconsult.cv](mailto:info@pdconsult.cv)

## SIGLAS E ABREVIATURAS

**APD** Ajuda Pública ao Desenvolvimento  
**BCA** Banco Comercial do Atlântico  
**BCV** Banco de Cabo Verde  
**BESPS-CV** Boletim Estatístico do Sistema de Proteção Social em Cabo Verde  
**BF** Benefícios Fiscais  
**CIN** Centro Internacional de Negócios  
**CNPS** Centro Nacional de Pensão Social  
**DGIS** Direção Geral de Inclusão Social  
**DI** Direitos de Importação  
**EC** Expansão da Cobertura  
**ECV** Escudo cabo-verdiano  
**FFI** Fluxos Financeiros Ilícitos  
**FICASE** Fundação Cabo-verdiana de Ação Social e Escolar  
**FMI** Fundo Monetário Internacional  
**ICCA** Instituto Cabo-verdiano da Criança e Adolescentes  
**ICE** Imposto sobre Consumo Especial  
**ICIEG** Instituto Cabo-verdiano da Igualdade e Equidade de Género  
**IDE** Investimento Direto Estrangeiro  
**IEFP** Instituto do Emprego e Formação Profissional  
**IMC** Inquérito Multi Contínuo  
**INE** Instituto Nacional de Estatística  
**INPS** Instituto Nacional da Previdência Social  
**IRPC** Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Coletivas  
**IRPS** Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares  
**ISPS** Instituto de Seguros e Previdência Social  
**IVA** Imposto sobre o Valor Acrescentado  
**LDC** Least Developing Country  
**MAA** Ministério da Agricultura e Ambiente  
**ME** Ministério da Educação  
**MFP** Ministério das Finanças e Planeamento  
**MFIS** Ministério da Família e Inclusão Social  
**MIOTH** Ministério das Infraestruturas, Ordenamento do Território e Habitação  
**MS** Ministério da Saúde  
**OCDE** Organização para a Cooperação e Desenvolvimento  
**ODC** Other Developing Country  
**OE** Orçamento do Estado  
**ODS** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
**OIT/ILO** Organização Internacional do Trabalho  
**PEDS** Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável  
**PIB** Produto Interno Bruto  
**PNLP** Programa Nacional de Luta contra a Pobreza  
**PRM** Países de Rendimento Médio  
**PS** Proteção Social  
**PSO** Proteção Social Obrigatória  
**RDP** Revisão de Despesas Públicas  
**REMPE** Regime Especial das Micro e Pequenas Empresas  
**RNB** Renda Nacional Bruta  
**RSI** Rendimento Social de Inclusão  
**SDE** Serviço da Dívida Externa  
**SDI** Serviço da Dívida Interna  
**TC** Taxa Comunitária  
**TdR** Termos de Referência  
**TIC** Tecnologias e Informação e Comunicação  
**TIME** Taxa de Imposto Médio Efetivo  
**USD** United States Dollar  
**VAL** Valor Atual Líquido

# ÍNDICE

## SUMÁRIO EXECUTIVO 06

## ENQUADRAMENTO, OBJETIVOS E METODOLOGIA 12

1.1.	Enquadramento do estudo	12
1.2.	Objetivos	12
1.3.	Metodologia	13
1.4.	Constrangimentos e limitações	13

## PROTEÇÃO SOCIAL EM CABO VERDE 15

2.1.	Enquadramento socioeconómico e demográfico	15
2.2.	Breve historial da proteção social em Cabo Verde	16
2.3.	Políticas e objetivos estratégicos para a proteção social em Cabo Verde	17
2.4.	Quadro institucional	20
2.5.	Cobertura da população Cabo-Verdiana pelo sistema de proteção social	23
2.6.	Recursos alocados	27
2.7.	Avaliação do cumprimento do ODS 1.3. em Cabo Verde	30
2.7.1.	A nível nacional	30
2.7.2.	Por município	31
2.7.3.	Principais desafios	32

## QUE FUTURO PARA O FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL EM CABO VERDE 35

3.1.	Tendências de evolução do contexto	35
3.2.	Estimando o “gap” para o cumprimento do ODS 1.3.	36
3.3.	Financiamento do gap – que soluções?	41
3.3.1.	Realocação dos gastos públicos	43
3.3.2.	Aumento das receitas fiscais	44
3.3.3.	Fazer uso de reservas fiscais e cambiais	49
3.3.4.	Combater os fluxos financeiros ilícitos e abusivos	50
3.3.5.	Um quadro económico mais acomodaticio	50
3.3.6.	Reestruturação da dívida pública	51
3.3.7.	Manutenção ou reforço da ajuda pública ao desenvolvimento	54
3.3.8.	Expansão da cobertura de proteção social e receitas contributivas	59
3.4.	Quais as alternativas mais viáveis?	64

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 65

4.1.	Principais conclusões	65
4.2.	Recomendações	67

## ANEXOS 69

5.1.	Anexo 01 – Factsheet da proteção social em Cabo Verde	69
5.2.	Anexo 02 – Outros dados relevantes	70
5.3.	Anexo 03 - Normas fiscais existentes em Cabo Verde	70
5.4.	Anexo 04 – Cenário de cobertura de 80% da proteção social	74

## BIBLIOGRAFIA 75

## ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS

<b>Tab.1:</b> Evolução da proporção da população de 15 anos ou +, em emprego informal (%)	24
<b>Tab.2:</b> Evolução da taxa de cobertura de proteção social em Cabo Verde	30
<b>Tab.3:</b> Evolução do PIB e PIB per capita de 2015 a 2020	34
<b>Tab.4:</b> Categorias e valores médios mensais para os benefícios da proteção social	36
<b>Tab.5:</b> Cobertura da proteção social, 2020	37
<b>Tab.6:</b> Projeção de evolução da taxa de cobertura da proteção social	38
<b>Tab.7:</b> Projeção de evolução dos custos totais com a proteção social (mil contos)	39
<b>Tab.8:</b> Projeção de evolução dos custos com a proteção social no regime contributivo (mil contos)	40
<b>Tab.9:</b> Projeção de evolução dos custos com a proteção social no regime não contributivo (mil contos)	40
<b>Tab.10:</b> Projeção de incremento anual dos custos com a proteção social (mil contos)	41
<b>Tab.11:</b> Incremento nas receitas fiscais decorrentes de aumentos de 1 p.p. nos impostos	47
<b>Tab.12:</b> Evolução dos benefícios fiscais por tipo de imposto	48
<b>Tab.13:</b> Simulação de impacto de redução do serviço da dívida externa	54
<b>Tab.14:</b> Crescimento médio da massa salarial	61
<b>Tab.15:</b> Taxa de contribuição vigente, por regime	62
<b>Tab.16:</b> Projeção do incremento no valor das contribuições por regime	63
<b>Tab.17:</b> Projeção de incremento no valor das contribuições por regime	63
<b>Fig.1:</b> O sistema de Proteção Social em Cabo Verde	21
<b>Fig.2:</b> Taxa de cobertura do INPS	31
<b>Fig.3:</b> Beneficiários de RSI em 2022 (% da população 15+)	32
<b>Fig.4:</b> Orçamento do Estado 2022, por Funções do Estado	43
<b>Fig.5:</b> Impacto macroeconómico do aumento do IVA em 1 p.p.	46
<b>Fig.6:</b> Impacto macroeconómico do aumento do IRPC em 1 p.p.	46
<b>Fig.7:</b> Impacto macroeconómico do aumento do IRPS em 1 p.p.	47
<b>Fig.8:</b> Evolução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (I) - em % do PIB	55
<b>Fig.9:</b> Evolução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (II) - em % do PIB	55
<b>Fig.10:</b> Ajuda Pública ao Desenvolvimento per capita (I)	56
<b>Fig.11:</b> Ajuda Pública ao Desenvolvimento per capita (II)	56
<b>Fig.12:</b> Evolução do Rendimento Nacional Bruto per capita (I)	57
<b>Fig.13:</b> Evolução do Rendimento Nacional Bruto per capita (II)	57
<b>Fig.14:</b> Cenário de financiamento do gap via renegociação de dívida pública externa	64

## SUMÁRIO EXECUTIVO

A problemática da extensão da cobertura da proteção social a toda a população vem assumindo, cada vez mais, relevância maior nas discussões e formulação de políticas públicas. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015 (e subscritos por Cabo Verde), definem o compromisso de todos os países implementarem medidas e sistemas de proteção social adequados para todos, incluindo pisos, para reduzir e prevenir a pobreza (meta 1.3. dos ODS).

Conforme contratualizado com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a assistência técnica da PD Consult tem como objetivo principal “a elaboração de um estudo sobre as alternativas de financiamento para expandir o espaço fiscal, potenciando o desenvolvimento socioeconómico nacional e, simultaneamente, responder ao gap que impede o cumprimento do ODS 1.3.”.

Nesse quadro, o presente estudo faz uma avaliação da situação atual da proteção social em Cabo Verde e estima o gap para se atingir o objetivo de alargamento universal da proteção social, para além de identificar os cenários alternativos, no âmbito do espaço fiscal, que possam vir a ser implementados a médio e/ou longo prazo, visando o cumprimento do ODS 1.3.

Para cumprir os objetivos definidos no estudo, a Consultoria procurou combinar metodologias de pesquisa qualitativa e quantitativa, que incluíram revisão de literatura aplicável, entrevistas de profundidade a entidades relevantes, recolha, sistematização e análise de dados estatísticos através de modelos econométricos apropriados, análises comparativas e de benchmark com outras realidades comparáveis, brainstorming/discussão das conclusões preliminares entre os membros da equipa da consultoria e entre estes e o Cliente, entre outras coisas.

Cabo Verde é um pequeno estado insular (4.033 km<sup>2</sup>) composto por 10 ilhas e situado na costa ocidental africana, mais especificamente na região Saheliana. Em 2020, com uma população residente, estimada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) de 555.839 habitantes e uma taxa de crescimento demográfico comedida (1,2%), a idade média fixa-se nos 30 anos. A esperança média de vida no país é de cerca de 77 anos, sendo de 80 anos entre as mulheres e de 73 anos entre os homens.<sup>1</sup>

O país está atualmente num estágio de transição demográfica. Efetivamente, com a queda do índice sintético de fecundidade de 2,9 filhos (2005) para 2,5 filhos (2018), prevê-se a redução da população com idade inferior a 15 anos, aumentando, conseqüentemente, a parcela da população em idade ativa, cuja governança implica desafios ao nível da empregabilidade e sustentabilidade do sistema de proteção social. O índice de dependência (peso da população com idade abaixo de 15 anos e acima de 65 anos sobre a população total), estimado em 35,3% em 2020, deverá ser de 34,5% em 2025 e 32,5% em 2030. Contudo, o peso da população idosa (acima de 65 anos) deverá crescer de 5,7% em 2020 para 8,5% em 2030<sup>2</sup>.

Em Cabo Verde, a Constituição da República reconhece a segurança social como direito fundamental. O direito constitucional à segurança social, tal como definido no artigo 70º, é um direito universal, isto é, um direito de todos os cidadãos. Compete, portanto, ao Estado garantir esse direito através da criação de um sistema abrangente de proteção social, de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos face a situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

<sup>1</sup> Fonte: Projeções da população com base no Censo 2010, INE – Ver parágrafo 11 alínea (iv), com a justificativa de o porquê se utilizar esta projeção como fonte no presente estudo. De referir, porém, que os dados globais do Censo 2021 apontam para um total de 505.044 habitantes.

<sup>2</sup> Projeções da população com base no Censo 2010, INE, 2016

<sup>3</sup> Neste documento, a segurança social e a proteção social têm o mesmo significado, pelo que pode ser empregue, indiscriminadamente, qualquer uma das expressões.

O sistema de proteção social<sup>3</sup> de Cabo Verde é regido pela lei nº 131/V/2001, de 22 de janeiro, que estabelece três subsistemas diferentes, a saber: (i) a rede de segurança; (ii) a proteção social obrigatória; e (iii) a proteção social complementar.

Inclui para além desses três subsistemas, um sistema de saúde e programas de educação, de habitação, alimentação e nutrição, de apoio aos deficientes, entre outros, assegurando uma cobertura relativamente abrangente da população cabo-verdiana.

Assim, o sistema de segurança social cabo-verdiano, tal como configurado na atual Lei de Bases da Proteção Social tem, basicamente, duas componentes:

- i. Uma componente de solidariedade, de base não contributiva, materializada no que se pode chamar “sistema de proteção social da cidadania”, assente num princípio de solidariedade de toda a comunidade nacional com o objetivo de garantir direitos básicos e igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, que inclui a ação social.
- ii. Uma componente de seguro social, de base contributiva, concretizada no “sistema previdencial”, assente nos princípios da contributividade e da solidariedade profissional e intergeracional, destinada a garantir aos trabalhadores prestações substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos em consequência da ocorrência de alguma das eventualidades previstas na lei.

Como já referido, existe, também, mas ainda com fraca expressão, o “sistema complementar” que se caracteriza pela necessidade de adesão a regimes complementares de segurança social de iniciativa coletiva e individual.

O financiamento da segurança social está regulado no Capítulo V da Lei de Bases da Proteção Social e obedece ao princípio da diversificação das fontes de financiamento e o princípio da adequação seletiva. Por conseguinte, a segurança social não apresenta unicidade na sua forma de financiamento, recorrendo desde transferências do Orçamento de Estado a contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras.

Relativamente ao quadro institucional, existem, essencialmente, duas estruturas, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o Centro Nacional de Prestações Sociais (CNPS).

O INPS é a instituição pública responsável pela gestão da proteção social obrigatória e de base contributiva dos trabalhadores de Cabo Verde. O INPS, criado através do Decreto-Lei n.º 135/1991, de 2 de outubro, é uma instituição dotada de autonomia administrativa e financeira e com património próprio. Os estatutos em vigor foram aprovados pelo Decreto-Lei nº 61/2014, de 21 de novembro. O CNPS, criado através da Resolução n.º 6/2006, de 9 de janeiro, e reestruturado com base no Decreto-Lei nº 46/2020, de 25 de abril, é a instituição pública responsável pela gestão integrada e autónoma das prestações sociais ao nível da rede de segurança, designada de regime não contributivo, reconhecidas ou atribuídas e financiadas pelo Estado, nomeadamente a pensão social, o rendimento social de inclusão e as evacuações. Tem, ainda, por missão a gestão da pensão a atribuir aos membros da comunidade emigrada em situação de vulnerabilidade social e económica e a gestão administrativa do fundo mutualista dos pensionistas da assistência social.

Ao nível bilateral, Cabo Verde tem também trabalhado para alcançar acordos internacionais, através das Convenções de Segurança Social, estabelecidos entre Cabo Verde e Estados congéneres, que visam o enquadramento dos trabalhadores migrantes e familiares nos regimes de segurança social, nos dois ou mais países de trabalho ou de residência, assegurando a operacionalização e aplicação dos regimes nacionais de Segurança Social, a coordenação das legislações de segurança social de dois ou mais Estados Contratantes.

Foram já celebradas Convenções e Acordos bilaterais de Segurança Social com os seguintes países: Portugal, Holanda, França, Luxemburgo, Itália, Suécia, Espanha, Senegal, Angola e Brasil. Com os três últimos países, está-se, ainda, em fase de negociação, para o desenvolvimento do Acordo Administrativo que permitirá operacionalizar a Convenção entre as partes.

O sistema nacional de proteção social tem, ao longo do seu processo evolutivo, registado melhorias significativas, quer no que se refere à arquitetura legal e institucional, mas também no que diz respeito à cobertura do sistema. Com base nos dados intermédios disponíveis, estima-se que, em 2020, aproximadamente 51,4% da população cabo-verdiana (48,4% dos homens e 54,6% das mulheres) tenha sido abrangida com pelo menos uma prestação de proteção social, dos quais 45,1% através do regime contributivo (INPS) e 6,3% através do regime não contributivo (CNPS)<sup>4</sup>.

Não obstante os ganhos alcançados, é urgente estudar e introduzir formas para, paulatinamente, abranger os cerca de metade dos cabo-verdianos que se encontram fora do sistema de proteção social. Recorde-se que o direito à segurança social é concebido como um direito fundamental à segurança da existência e a um mínimo destinado à subsistência em caso de risco social. Tal direito exprime-se num conjunto de prestações referidas a eventualidades ou contingências, isto é, ocorrências naturais ou factos humanos que em certas condições determinam, para os interessados, a possibilidade de terem acesso à proteção.

Para que a proteção social obrigatória possa contribuir para a universalização da segurança social é necessário um investimento contínuo, em particular para aumentar o nível de extensão dos trabalhadores do setor informal, dos trabalhadores domésticos e dos trabalhadores por conta própria. Com efeito, o mercado de trabalho cabo-verdiano é composto, substancialmente, pelo setor informal e é aí que reside um mercado ainda vasto para a abrangência do sistema de segurança social em Cabo Verde. Por exemplo, dados do INE e referentes a 2019<sup>5</sup> revelam que 53,7% da população de 15 anos ou mais estava em situação de emprego informal, sendo 45,9% nos meios urbanos e 74,9% nos meios rurais. Saliente-se que o emprego informal é constituído, sobretudo, por grupos de difícil acesso, mas com atividade económica que podia ou já deveria conduzir à inscrição dos seus operadores no sistema, uma vez que é de inscrição obrigatória.

Em linha com os compromissos assumidos em sede dos ODS (ODS 1.3)<sup>6</sup>, o Governo de Cabo Verde assumiu, igualmente, o compromisso de no horizonte de 2026 aumentar a cobertura de proteção social obrigatória para pelo menos 66% dos trabalhadores, e de 80% no horizonte de 2030<sup>7</sup>, em todos os municípios do país.

Entre 2016 (43,6%) e 2020 (51,4%) registou-se um crescimento médio anual na cobertura de proteção social na ordem dos 4,2%. Projetando-se a evolução do alargamento do sistema nacional de proteção social no horizonte da vigência dos ODS, no pressuposto de manutenção do ritmo de crescimento anual verificado entre 2016-2020 (4,2%), prevê-se que o sistema beneficie em 2025 cerca de 63,2% da população e aproximadamente 77,6% em 2030. Refira-se que a projeção de cobertura de 77,6% acaba por estar em linha com a meta do ODS 1.3. de garantir o alargamento «substancial» da cobertura do sistema nacional de proteção social dos pobres e vulneráveis. Igualmente, está também, aproximadamente, alinhada com a meta governamental de assegurar pelo menos 80% de cobertura à população no horizonte de 2030.

A avaliação do espaço fiscal para o alargamento da proteção social requer, antes de mais, uma avaliação da quantidade de recursos necessários para o efeito, ou seja, a estimativa do gap de financiamento.

<sup>4</sup> Fonte: "Boletim de Proteção Social em Cabo Verde", INE, 2022.

<sup>5</sup> Inquérito Multiobjectivo Contínuo, de 2019, INE, 2019

<sup>6</sup> ODS 1.3 – Implementar, a nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.

<sup>7</sup> Dados da Agenda Estratégica de Desenvolvimento Sustentável de Cabo Verde (Governo de Cabo Verde, 2020)

Para a estimativa do gap de financiamento da proteção social universal, num horizonte até 2030, o presente estudo emprega a metodologia de Durán-Valverde et al. (2019), a qual foi adaptada à realidade de Cabo Verde. Foram trabalhadas as quatro grandes e principais categorias de benefícios de proteção social existentes no país:

- Abono de Família e Prestações Complementares – valor mensal em dinheiro atribuído a descendentes de segurados ou pensionistas para ajudar no sustento e na educação das crianças e jovens com direito reconhecido, é estendido para jovens 15-26 anos que frequentam um estabelecimento de ensino e com aproveitamento escolar comprovado;
- Pensões – destinadas a compensar os beneficiários pela perda de rendimentos, diminuição da sua capacidade de trabalho resultando em pensão de invalidez, velhice e sobrevivência;
- Subsídios – no âmbito das prestações pecuniárias por incapacidade temporária para o trabalho, são atribuídos subsídios de maternidade, paternidade, adoção e desemprego;
- Proteção na Doença – assegura aos pensionistas e respetivos familiares, com direito ativo, assistência médica e hospitalar, cuidados estomatológicos, cuidados de fisioterapia, aquisição de óculos, aparelhos de prótese e ortopedia, e medicamentos.

Para projetar os recursos necessários e, conseqüentemente, o gap de financiamento, algumas variáveis são consideradas chaves, tais como, a evolução da população, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nominal, a taxa de cobertura da proteção social, o valor do benefício social atribuído e os custos administrativos. Da metodologia utilizada, resultou o seguinte:

1. No regime contributivo, os custos das categorias abordadas no presente estudo aumentam dos 11,1 milhões de contos em 2020 para 23,2 milhões de contos em 2030, um crescimento de cerca de 109,6%. Os maiores contributos para esse aumento vêm das pensões (+73,8 p.p.), sobretudo da velhice, e da proteção na doença (+23,4 p.p.).
2. No regime não contributivo, os custos das categorias abordadas no presente estudo aumentam dos 2,4 milhões de contos em 2020 para 6,9 milhões de contos em 2030, um crescimento de cerca de 183,4%.
3. Conclui-se, assim, que, para que Cabo Verde possa atingir uma cobertura universal em 2030, é necessário um incremento médio anual de 1,7 milhões de contos nos gastos com a proteção social, variando de 903 mil contos em 2021 para 2,3 milhões de contos em 2030. Em termos relativos, isso representa um incremento anual que varia entre 0,5% a 0,77% do PIB. Anualmente, é necessário um crescimento médio nos custos em torno de 0,5% e 0,2% do PIB nos regimes contributivo e não contributivo, respetivamente.

Segundo um estudo elaborado pela OIT e intitulado “Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries” (ILO, 2017), espaço fiscal é normalmente definido como o 'espaço no orçamento de um governo que lhe permite fornecer recursos para um propósito desejado sem comprometer a sustentabilidade da sua posição financeira ou a estabilidade da economia' (Heller, 2005) e “o financiamento disponível ao governo como resultado de ações políticas concretas para aumentar a mobilização de recursos” (Roy et al., 2007).<sup>8</sup>

O estudo apresenta oito alternativas de financiamento, com base nas posições políticas das Nações Unidas e instituições financeiras internacionais, e mostra que existe espaço fiscal para a proteção social e os ODS mesmo nos países mais pobres. Das oito opções, seis aumentam o montante geral do orçamento de um país: (i) aumentar as receitas fiscais; (ii) ampliação da cobertura previdenciária e das receitas contributivas; (iii) fazer lobby por mais ajuda e transferências públicas; (iv) eliminação de fluxos financeiros ilícitos; (v) contrair empréstimos ou reestruturar dívidas; e (vi) adotar um quadro macroeconómico mais acomodatório.

<sup>8</sup> Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries, ILO, 2017.

As outras duas opções dizem respeito ao redirecionamento dos recursos existentes de uma área para outra, neste caso para a proteção social: (vii) realocação dos gastos públicos; e (viii) aproveitamento das reservas fiscais e cambiais.

A avaliação das 08 alternativas de espaço fiscal para o alargamento da proteção social permite concluir que as mais viáveis, no caso concreto de Cabo Verde, seriam nesta ordem:

- i. Expansão da cobertura de proteção social pelo sistema contributivo (redução da informalidade). As análises feitas mostram que cada 1 ponto percentual de trabalhadores inscritos no sistema poderia gerar receitas médias anuais estimadas em 232 mil contos (variando de 119 a 309 mil contos). Medidas de política que pudessem resultar num alargamento da taxa de cobertura, por exemplo, de 80% até 2030 resultariam em receitas médias anuais adicionais de 1,3 milhões de contos, contribuindo assim para se cumprir o ODS 1.3. Assim, o aumento das receitas contributivas pode ser uma importante fonte de espaço fiscal, não através do aumento das taxas de contribuição, mas sim, através da redução da informalidade e do conseqüente alargamento da base de inscritos, isto é, do aumento da percentagem de trabalhadores inscritos no INPS (sistema contributivo).
- ii. Aumento das receitas fiscais por via do combate à evasão fiscal e da racionalização dos benefícios fiscais. Particularmente, uma redução gradual dos benefícios fiscais até atingir, por exemplo, os 20% nos montantes de incentivos fiscais atribuídos anualmente (12,3 milhões de contos estimados em 2022), seria suficiente para financiar, por si só, o incremento anual dos custos com a proteção social requeridos para se atingir a universalidade de cobertura do sistema.
- iii. Reestruturação da dívida pública. Constitui igualmente um espaço fiscal com elevado potencial, para financiar a universalização da proteção social. Como demonstrado na simulação feita no estudo, uma redução de 10% do montante do serviço da dívida pública externa permitiria libertar recursos suficientes para cobrir entre 96% (2022) e 67% (2026) do gap de financiamento anual adicional requerido para se atingir a universalização da proteção social em Cabo Verde até 2030. Conclui-se, assim, que medidas assertivas visando reduzir o nível de endividamento do Estado (tanto o stock quanto o serviço da dívida, em percentagem do PIB), têm um potencial considerável para libertar recursos para a proteção social.
- iv. Manutenção ou reforço da ajuda pública ao desenvolvimento (APD). Não obstante a tendência de redução acelerada da APD a Cabo Verde – como resultado da ascensão do país à categoria de país de rendimento médio (PRM) e de um contexto global desfavorável –, a APD constitui ainda um potencial considerável de espaço fiscal para alcançar o objetivo de universalização da proteção social até 2030. Iniciativas devem ser implementadas junto aos parceiros de desenvolvimento, visando demonstrar que, não obstante Cabo Verde ter ascendido à categoria de PRM, o país padece ainda de fragilidades estruturais acentuadas que afetam a sua capacidade de responder a necessidades específicas, como é o caso de alargamento da proteção social a toda a sua população.

Em conclusão: no âmbito do espaço fiscal, existe uma panóplia de possíveis fontes de financiamento para a universalização da proteção social em Cabo Verde, até 2030, que poderão ser materializadas individualmente ou de forma combinada.

Tendo em conta as conclusões sintetizadas acima, o estudo termina com um conjunto de recomendações, dirigidas ao Governo, ao INPS e à própria OIT, visando a mobilização de recursos adicionais para o alargamento da proteção social em Cabo Verde:

**A. Ao Governo:**

1. Reapreciar as políticas de concessão e benefícios fiscais, visando uma maior racionalização e redução do nível de sacrifícios fiscais;
2. Acelerar o processo de modernização da administração fiscal e de reforço do quadro institucional, visando combater a evasão fiscal e outros fluxos financeiros abusivos;
3. Reforçar e acelerar os processos de renegociação da dívida pública (especialmente a externa), visando reduzir os montantes anuais de serviços da dívida;
4. Avaliar, a meio percurso, a implementação, os resultados e o impacto do Programa Nacional Integrado para a Aceleração da Transição da Economia Informal à Formal 2020-2023, para recolha de inputs visando o alargamento e aceleração do processo;
5. Elaborar e implementar uma Estratégia Nacional de Redução da Informalidade para o horizonte 2023-2030, em articulação com o PEDS II em elaboração;
6. Elaborar e implementar uma Estratégia Nacional de Proteção Social para o horizonte 2023-2030, que englobe os dois regimes (contributivo e não-contributivo), em articulação com o PEDS II em elaboração;
7. Elaborar e implementar uma Estratégia Diplomática Concertada para Mobilização de Ajuda Pública ao Desenvolvimento.
8. Elaborar e implementar uma estratégia específica de comunicação e consciencialização da população para os benefícios da proteção social.

**B. Ao INPS:**

1. Acelerar e consolidar o processo de modernização e melhoria de eficiência interna e atendimento dos contribuintes e utentes, visando uma maior perceção de valor do sistema contributivo;
2. Reforçar, em articulação com as entidades competentes (como a Direção Geral do Trabalho, a Inspeção do Trabalho e os Sindicatos), a fiscalização e combate a situação de trabalhadores por conta de outrem não inscritos no sistema, nos termos da Lei;
3. Continuar com os esforços de extensão da segurança social para os grupos de difícil cobertura, em específico, os trabalhadores informais;
4. Reforçar a política e mecanismos de decisão de investimento dos excedentes de recursos, para assegurar a sustentabilidade do sistema a longo prazo.

**C. À OIT:**

1. Continuar a apoiar o Governo de Cabo Verde nos seus esforços para a redução da informalidade e extensão da proteção social;
2. Apoiar o Governo de Cabo Verde nos seus esforços diplomáticos para a mobilização de Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

# 1. ENQUADRAMENTO, OBJETIVOS E METODOLOGIA

## 1.1. Enquadramento do estudo

1. A problemática da extensão da cobertura da proteção social a toda a população vem assumindo, cada vez mais, relevância maior nas discussões e formulação de políticas públicas. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015 (e subscritos por Cabo Verde) definem o compromisso de todos os países implementarem medidas e sistemas de proteção social adequadas para todos, incluindo pisos, para reduzir e prevenir a pobreza (meta 1.3. dos ODS).
2. O presente estudo, solicitado à PD Consult pela OIT (Organização Internacional do Trabalho) alinha-se, sequencialmente, com o recentemente publicado “Boletim Estatístico do Sistema de Proteção Social em Cabo Verde, 2016-2020” - que faz uma avaliação da situação atual neste quesito -, e enquadra-se precisamente nesta necessidade de se estimar o gap em Cabo Verde, para se atingir o objetivo de proteção social para todos, e de mapear o espaço fiscal existente ainda no país para financiar tal alargamento.
3. O presente documento constitui o relatório do estudo supracitado. Inclui um Sumário Executivo, que sintetiza os principais resultados, conclusões e recomendações da consultoria, e mais 05 capítulos. O primeiro capítulo apresenta o enquadramento, os objetivos e a metodologia utilizada, indicando complementarmente as limitações e os constrangimentos enfrentados no âmbito do estudo. O segundo capítulo descreve o sistema nacional de proteção social, procedendo à respetiva radiografia síntese, no plano histórico, legal-regulamentar e institucional, e mecanismos existentes e correspondente desempenho.
4. O terceiro capítulo descreve as fontes e mecanismos atuais de financiamento do sistema de proteção social, incluindo referências de benchmarking internacional utilizados. O quarto capítulo apresenta a tendência evolutiva do sistema, descreve o gap existente para o cumprimento dos objetivos e metas no horizonte 2030, e identifica potenciais fontes adicionais e/ou alternativa de financiamento do alargamento da cobertura do sistema de proteção social. O quinto capítulo enumera as conclusões e recomendações da consultoria. O relatório é complementado com anexos relevantes e a relação da bibliografia consultada.

## 1.2. Objetivos

5. Conforme os termos de referência (TdR), a assistência técnica tinha como objetivo principal “a elaboração de um estudo sobre as alternativas de financiamento para expandir o espaço fiscal, potenciando o desenvolvimento socioeconómico nacional e, simultaneamente, responder ao gap que impede o cumprimento do ODS 1.3.”, devendo apresentar os seguintes resultados:
  - a. Uma análise abrangente dos relatórios e demais documentação sobre medidas que têm em vista a extensão da cobertura da proteção social e do cumprimento do ODS 1.3;
  - b. Um diagnóstico, identificando a situação da proteção social e o cumprimento do ODS 1.3 em Cabo Verde, designadamente, ao nível de cada município e de cada Ilha, utilizando instrumentos e metodologias desenvolvidas pela OIT e outras agências do Sistema das Nações Unidas;
  - c. Identificação dos principais constrangimentos e desafios que se colocam ao cumprimento do ODS 1.3 em Cabo Verde;
  - d. Apresentação de propostas no âmbito do espaço fiscal para a proteção social em Cabo Verde que possam vir a ser implementadas a médio e/ou longo prazo, visando o cumprimento do ODS 1.3.

### 1.3. Metodologia

6. Para cumprir os objetivos definidos, a Consultoria procurou combinar metodologias de pesquisa qualitativa e quantitativa, que incluíram revisão de literatura aplicável, entrevistas de profundidade a entidades relevantes, recolha, sistematização e análise de dados estatísticos através de modelos econométricos apropriados, análises comparativas e de benchmark com outras realidades comparáveis, brainstorming/discussão das conclusões preliminares entre os membros da equipa da consultoria e entre estes e o Cliente, entre outros.

7. Para o efeito foram executadas as seguintes atividades:

- Recolha, sistematização e análise de documentação relevante (legislação, estudos, estatísticas, etc.);
- Realização de missões de terrenos nas ilhas do Sal, São Vicente, Santo Antão e Santiago, que incluíram entrevistas semiestruturadas a entidades relevantes;
- Mapeamento das boas práticas internacionais, assente fundamentalmente nas orientações da OIT e na análise comparada de sistemas de proteção social de referência;
- Desenho e aplicação de modelos econométricos para: (i) estimar o total de recursos necessários para que Cabo Verde possa cumprir, até 2030, com o estabelecido no ODS 1.3. no que se refere à proteção social; (ii) analisar o potencial de cada possível fonte de espaço fiscal para financiar este gap; e (iii) testar o efeito de possíveis decisões de política nas fontes mais importantes, sobre um conjunto de indicadores económicos.
- Redação da versão preliminar do estudo e submissão ao cliente para apreciação;
- Incorporação dos comentários, revisão e elaboração da versão final.

8. Apesar de não ter sido solicitado nos Termos de Referência, a equipa decidiu incluir o desenvolvimento de alguns modelos econométricos para testar os possíveis impactos de diferentes cenários de decisões de políticas para financiamento do alargamento da proteção social em Cabo Verde, sobre parâmetros relevantes. Isto com o objetivo de aprofundar as análises e robustecer ainda mais as conclusões e recomendações dali decorrentes. As simulações foram conduzidas por um perito especialista, PhD em Econometria Aplicada, com uma larga experiência neste tipo de exercícios, para o Ministério das Finanças em Cabo Verde. Não sendo um requisito central do estudo, tais análises e suas conclusões centrais são apresentadas em Caixas, de forma necessariamente sintéticas, não obstante a robustez dos modelos utilizados, a consistência dos pressupostos e a profundidade analítica subjacente.

9. Os trabalhos foram acompanhados e apoiados por técnicos dos Projetos da OIT implementados em Cabo Verde.

### 1.4. Constrangimentos e limitações

10. Não se constataram constrangimentos e limitações críticas que pudessem pôr em causa o cumprimento dos objetivos preconizados. Não obstante o prazo muito limitado para a realização do estudo, a colaboração célere e eficaz tanto do Cliente (equipa da OIT em Cabo Verde), quanto de entidades críticas como o INPS e o CNPS permitiram recolher o grosso das informações que eram necessárias.

11. Refere-se, contudo, às seguintes limitações:

- i. Não foi possível obter todos os dados necessários para uma análise do grau de cumprimento do ODS 1.3. a nível de cada município e de cada ilha, como se previa no Resultado b) dos Termos de Referência. No entanto, foi possível incluir no relatório uma análise do grau de cobertura pelo regime contributivo (INPS) por município, bem como uma análise, a nível municipal, da cobertura de mecanismos de proteção social no regime não-contributivo, gerido pelo CNPS, designadamente Pensão Social e Rendimento Social de Inclusão (Regime Normal e Regime Extraordinário). Tais análises, de certa forma, permitiram uma apreciação, ainda que aproximada, do grau de cobertura dos principais instrumentos de proteção social existentes, a nível dos municípios;
- ii. Dado ao tempo limitado da consultoria, não foi possível, igualmente, aceder a informações sistematizadas relacionados com eventuais mecanismos de proteção social existentes a nível municipal (bem como os recursos alocados). Tampouco foi possível aceder a informação detalhada sobre os mecanismos de natureza privada (como seguros, por exemplo). Assim, a análise limitou-se aos mecanismos de âmbito supramunicipal, ao nível contributivo e não-contributivo que, todavia, constituem o grosso dos mecanismos do sistema de proteção social existente no país.
- iii. Devido a limitações de tempo, de disponibilidade de viagens e outros constrangimentos de agendas (período de férias), não foi possível realizar as entrevistas de profundidade com todas as entidades inicialmente previstas. Esta limitação, todavia, não afetou substancialmente a realização do estudo, tendo a consultoria recorrido a outras fontes de informação alternativas, mas igualmente válidas.
- iv. À data de realização do estudo, ainda não estavam disponíveis os dados detalhados do Censo 2021 (apenas dados globais). Por este motivo, e também para assegurar o alinhamento metodológico com o “Boletim Estatístico do Sistema de Proteção Social em Cabo Verde, 2016-2020” – que serve como referência oficial da situação atual da proteção social no país e que utiliza como base as projeções demográficas do INE (2010-2030) – optou-se por utilizar os dados dessas projeções demográficas em vez dos do Censo 2021.

12. Tais constrangimentos, todavia, não afetaram substancialmente as análises e as conclusões do presente estudo, tendo-se cumprido quase a totalidade dos objetivos preconizados.

## 2. PROTEÇÃO SOCIAL EM CABO VERDE

Não é objetivo deste estudo realizar um diagnóstico detalhado do sistema de proteção social em Cabo Verde. Tal diagnóstico foi já feito recentemente, tendo sido publicado, na sequência, o Boletim Estatístico do Sistema de Proteção Social em Cabo Verde, 2016-2020, que constitui, assim, o retrato mais detalhado e atualizado sobre o tema. Este presente capítulo é introduzido neste relatório apenas com a finalidade de fornecer ao leitor o pano de fundo do problema analisado, usando, obviamente, o documento referido acima como a principal fonte, além de outras lá onde se revelou necessário.

### 2.1. Enquadramento Socioeconómico e Demográfico

13. Cabo Verde é um pequeno estado insular (4.033 km<sup>2</sup>) composto por 10 ilhas e situado na costa ocidental africana, mais especificamente na região Saheliana. Com uma população residente estimada pelo INE, de 555.839 habitantes e uma taxa de crescimento demográfico comedida (1,2%), a idade média fixa-se nos 30 anos. A esperança média de vida no país é de cerca 77 anos, sendo de 80 anos entre as mulheres e de 73 anos entre os homens.

14. O país está atualmente num estágio de transição demográfica, pois, com a queda do índice sintético de fecundidade de 2,9 filhos (2005) para 2,5 filhos (2018), prevê-se a redução da população com idade inferior a 15 anos, aumentando assim a parcela da população em idade ativa, cuja governança implica desafios ao nível da empregabilidade e sustentabilidade do sistema de proteção social. O índice de dependência (peso da população com idade abaixo de 15 anos e acima de 65 anos, sobre a população total), estimado em 35,3% em 2020, deverá ser de 34,5% em 2025 e 32,5% em 2030. Contudo, o peso da população idosa (acima de 65 anos) deverá crescer de 5,7% em 2020 para 8,5% em 2030.

15. Os fenómenos da pobreza e da desigualdade social têm sido problemas que têm afligido a vida dos cabo-verdianos, agudizadas por fatores cíclicos e conjunturais de índole económica, climática e pandémica (secas e mudanças climáticas). A taxa de incidência da pobreza absoluta global recuou de 35,2% (2015) para os 31,7% (2020), não obstante os efeitos negativos da pandemia neste quadro, que reverteu parte dos ganhos que já se havia alcançado neste domínio.

16. No plano económico, Cabo Verde registou entre 2016-2019, um crescimento económico médio de 4,7%/ano, tendo, contudo, o PIB contraído 14,8% em 2020 devido aos efeitos negativos da pandemia da COVID-19. A economia nacional teve uma recuperação de 7% em 2021, resultado do desconfinamento da economia (fonte: BCV, 2022).

17. Quanto ao mercado laboral, de registar que o país vinha registando uma diminuição sustentável da taxa de desemprego, entre 2016 (15%) e 2019 (11,3%), contrariada em 2020 (14,5%) fundamentalmente em resultado dos efeitos do atual contexto pandémico. Naquele ano, a taxa de desemprego atingia 15% no meio urbano e 13,1% no meio rural, e o emprego jovem (15-34 anos) alcançava os 21,3% em 2020.

18. No que se refere ao setor informal da economia, os dados do INE indicam uma diminuição estrutural, tendo passado de 61,7% (2015) para 51,6% (2020).

<sup>9</sup> Fonte: Projeções da população com base no Censo 2010 (INE) – Ver parágrafo 11 alínea (iv), com a justificativa de o porquê se utilizar esta projeção como fonte no presente estudo. De referir, porém, que os dados globais do Censo 2021 apontam para um total de 505.044 habitantes.

<sup>10</sup> Fonte: Projeções da população com base no Censo 2010 (INE)

## 2.2. Breve historial da proteção social em Cabo Verde

19. O Sistema Nacional de Proteção Social tem, ao longo do seu processo evolutivo, registado melhorias significativas, quer no que se refere à arquitetura legal e institucional, mas também no que diz respeito à cobertura do sistema.

20. Apesar das experiências registadas ainda no período colonial, o sistema de proteção social, praticamente, nasce com a criação do Instituto de Seguros e Previdência Social (ISPS) em 1978, cuja finalidade era o exercício das atividades de Seguros e Previdência Social.

21. Por Decreto-Lei n.º 114/82, de 24 de dezembro, é instituído o sistema obrigatório de previdência social, com a finalidade de assegurar aos trabalhadores e seus familiares os meios de subsistência em caso de perda ou redução de capacidade de trabalho. No mesmo ano (1982), por Decreto-Lei n.º 120/82, também de 24 de dezembro, é regulamentado o campo de aplicação, de inscrição e prestações asseguradas no âmbito do Sistema de Proteção Social Obrigatório dos trabalhadores por conta de outrem, extinguindo, assim, o regime de proteção social das Caixas Sindicais.

22. Em 1991, pelo Decreto-Lei n.º 135/91, de 2 de outubro, é criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), resultante da cisão do então Instituto de Seguros e Previdência Social (ISPS), até então gestor daquele sistema, e dos Seguros em Cabo Verde.

23. Já em 2001, foram definidas as bases da proteção social em Cabo Verde, através da entrada em vigor da Lei 131/V/2001, de 22 de janeiro, que assenta num mecanismo que integra: (1) a Rede de Segurança, que tem como fundamento a solidariedade nacional; (2) a Proteção Social Obrigatória, que pressupõe a solidariedade de grupo e é gerida pelo INPS, e (3) a Proteção Social Complementar, assente numa lógica de seguro e de adesão facultativa.

24. A Rede de Segurança está sob a responsabilidade do Centro Nacional de Prestações Sociais (CNPS), cuja criação data de 2006, através da Resolução n.º 6/2006, de 9 de janeiro, ainda que tenha sido recentemente reestruturado, com base no Decreto-Lei n.º 46/2020 de 25 de abril, sendo a instituição pública responsável pela gestão do sistema de prestações do regime não contributivo, atribuídas e financiadas integralmente pelo Estado. Este serviço tem por missão a gestão integrada e autónoma das prestações sociais ao nível da rede de segurança, nomeadamente a pensão social, o rendimento social de inclusão, as evacuações e a pensão atribuída à população cabo-verdiana, maioritariamente idosa, em situação de vulnerabilidade económica e social que reside em alguns países da diáspora (São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Senegal, Angola e Moçambique).

25. Ainda no regime contributivo regista-se o sistema privativo de pensões gerido pelo Banco de Cabo Verde (BCV), que beneficia os trabalhadores que ingressaram na instituição antes setembro de 1993. Os que entraram posterior a esta data estão regidos pelo regime geral obrigatório de proteção social do INPS.

26. Igualmente, é de realçar que Cabo Verde ratificou, em 1997, a Convenção Internacional sobre a Proteção de Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, adotada pelas Nações Unidas a 18 de dezembro 1990, tendo entrado em vigor na ordem jurídica cabo-verdiana a 1 de julho de 2003.

27. Como consequência, Acresce que, ao nível bilateral Cabo Verde tem também trabalhado para alcançar acordos internacionais, através das Convenções de Segurança Social, estabelecidos entre Cabo Verde e estados congêneres, que visam o enquadramento dos trabalhadores migrantes e familiares nos regimes de segurança social, nos dois ou mais países de trabalho ou de residência, assegurando a operacionalização e aplicação dos regimes nacionais de Segurança Social, a coordenação das legislações de segurança social de dois ou mais Estados Contratantes. Foram já celebrados Convenções e Acordos bilaterais de Segurança Social com os seguintes Países: Portugal, Holanda, França, Luxemburgo, Itália, Suécia, Espanha, Senegal, Angola e Brasil. Estes três últimos ainda em fase de negociação, para o desenvolvimento do Acordo Administrativo que permitirá operacionalizar a Convenção entre as partes.

28. Em 2019, Cabo Verde ratificou a Convenção N° 102 da OIT, relativa à Norma Mínima de Segurança. Esta Convenção estabelece os níveis mínimos de proteção, a serem garantidos, em relação à cobertura, adequação, condições de acesso e duração no que diz respeito a um conjunto de nove riscos sociais, muitas vezes referidos como os ramos dos sistemas nacionais de segurança social: cuidados médicos e benefícios concedidos em caso de doença, desemprego, velhice, acidentes de trabalho e doenças profissionais, responsabilidades familiares, maternidade, invalidez e morte do chefe da família.

### **2.3. Políticas e objetivos estratégicos para a proteção social em Cabo Verde**

29. A Agenda Estratégica de Desenvolvimento Sustentável do país (Ambição 2030), aprovada pelo Governo, identificou a necessidade de proteger os cidadãos em situação de vulnerabilidade, desemprego, doença, invalidez, deficiência, velhice, maternidade, sobrevivência e, em outras eventualidades de ausência de meios de subsistência, num cenário atual em que cerca de metade da população ainda não acede ao Sistema Nacional de Proteção Social. Neste quadro, entendeu-se como necessário o alargamento da cobertura da proteção social aos grupos vulneráveis e informais, diversificando os programas de segurança de rendimentos e reforçando o regime contributivo para assegurar uma proteção efetiva e adequada em caso de choques financeiros e de ocorrência de riscos sociais.

30. Para a concretização desta visão foram estabelecidos objetivos e metas estratégicas traduzidas no Pilar 4 - Proteção Social, da Agenda Estratégica de Desenvolvimento Sustentável de Cabo Verde – Cabo Verde Ambição 2030, enunciadas abaixo.

#### **Objetivo 1: Definir e implementar uma Estratégia Nacional Integrada de Proteção Social do INPS, para o horizonte 2020-2030.**

**Meta 1.1:** Até 2030 garantir uma cobertura de 80% dos trabalhadores em todos os Concelhos do país;

**Meta 1.2:** Até 2030, garantir a cobertura de proteção Social a 95% de novos empregos gerados no âmbito dos setores catalíticos;

**Meta 1.3:** Até 2030, aumentar para pelo menos 75% a cobertura de PS aos trabalhadores dos serviços domésticos;

**Meta 1.4:** Até 2030, aumentar para pelo menos 65% a cobertura de PS aos trabalhadores por conta própria;

**Meta 1.5:** Até 2030, aumentar para pelo menos 85% a cobertura de PS aos trabalhadores do setor empresarial privado.

<sup>11</sup> A ratificação desta Convenção facilita, ou potencia, a assinatura de Convenções Bilaterais / Acordos de Segurança Social entre Cabo Verde e outros países, permitindo assim a portabilidade de direitos, em particular a atribuição e pagamento das pensões de velhice.

## **Objetivo 2: Promover Reformas do Quadro Regulamentar para os grupos específicos ainda pouco cobertos pela Proteção Social Obrigatória**

**Meta 2.1:** Até 2022, o quadro regulamentar para os grupos específicos revisto e publicado.

## **Objetivo 3: Reforçar a Governança do sistema de Proteção Social no âmbito da extensão da Proteção Social Obrigatória**

**Meta 3.1:** Até 2030, aumentar o índice de satisfação dos utentes para pelo menos 0,95;

**Meta 3.2:** Até 2030, garantir a plena cobertura de PS aos trabalhadores na função pública;

**Meta 3.3:** Até 2030, garantir a plena cobertura de PS aos trabalhadores do setor empresarial do Estado;

**Meta 3.4:** Até 2030, serão criados mais centros de atendimento especializados para os contribuintes em todas as ilhas.

## **Objetivo 4: Promover a sustentabilidade financeira do sistema de proteção social obrigatório**

**Meta 4.1:** Realizar estudos atuariais, no mínimo, de 3 em 3 anos

**Meta 4.2:** Otimizar os retornos financeiros da carteira de investimentos do INPS

31. Para a prossecução dos objetivos acima enunciados, e o alcance das correspondentes metas, foram definidas as ações estratégicas listadas abaixo.

- Promover a integração das políticas para garantir um maior compromisso/articulação entre as diferentes instituições do Estado em prol da extensão da cobertura (Governo, Câmaras Municipais, Banco de Cabo Verde, Direção Geral dos Transportes Rodoviários, Polícia de Trânsito);
- Criar sinergias com as Instituições do Estado, Parceiros Sociais, Grupos de Profissionais Organizados e outros Atores Sociais;
- Desenvolver estratégias de inclusão laboral nos períodos de crise e de recuperação, uso eficiente de recursos disponíveis e alcançar assim o objetivo de implementar políticas redistributivas universais e solidárias;
- Dispor de mecanismos adequados de coordenação institucional para assegurar a coerência das intervenções no domínio da proteção social, garantir a eficiência, eficácia, equidade e compatibilidade dos benefícios sociais;
- Promover relações de trabalho com o Regime Não Contributivo a fim de evitar incentivos contraproducentes da assistência social;
- Mobilizar o setor do microcrédito;
- Disponibilizar ao público serviços de fácil uso, nomeadamente utilizando as TIC;
- Remover as barreiras existentes processuais, legais e regulamentares;
- Proporcionar o poder coercivo ao INPS para o alargamento aos trabalhadores do setor informal da economia;
- Reforçar a capacidade administrativa do INPS;
- Promover a utilização das TIC desenvolvendo e-serviços de fácil utilização;
- Otimizar a gestão financeira do sistema, em particular, que sejam efetuadas as indispensáveis avaliações atuariais (de dois em dois anos);
- Assegurar a efetiva rentabilização dos excedentes de modo a potenciar a solidez financeira do sistema;

- Realizar um Estudo de Viabilidade da Revisão Legislativa para uma melhor integração do emprego precário na Proteção Social Obrigatória;
- Rever e adequar o quadro regulamentar com medidas de integração ao esquema de proteção apropriadas às diferentes categorias de trabalhadores da economia informal, flexibilizando os requisitos de inscrição e cobrança;
- Rever a Legislação de modo a adequar os requisitos de acesso às prestações à realidade específica do trabalho atípico (trabalho precário, trabalho marítimo, papel das equivalências);
- Promover uma Cultura de Cidadania Social através de uma comunicação direcionada, introdução da Proteção Social Obrigatória nos currículos escolares e nos programas de formação profissional;
- Adequar as prestações sociais concedidas de acordo com as necessidades dos grupos-alvo;
- Garantir recursos financeiros e humanos necessários para a extensão da Proteção Social Obrigatória em todas as ilhas;
- Intensificar a comunicação sobre o sistema de Proteção Social com os trabalhadores de todos os setores a economia.

32. O PEDS (Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável 2017-2021) incorporou estes objetivos estratégicos de alargamento da cobertura da proteção social, quer no regime contributivo, quer no regime não contributivo, cuja meta seria atingir os 60% de cobertura da população residente. Na mesma linha, o PEDS II, em fase de preparação, deverá continuar a atribuir uma atenção especial ao alargamento da cobertura de proteção social em alinhamento com os objetivos estratégicos definidos neste domínio.

33. Assim, em coerência com a Agenda 2030, e num contexto marcado pelos efeitos altamente negativos da pandemia da COVID-19, o Programa de Governo da X Legislatura (2021-2026) definiu como uma das metas estratégicas, o alargamento do acesso da população à proteção social. Esta deve materializar-se com uma abordagem em que as intervenções (prestações e intervenções sociais) seriam orientadas para os objetivos de autonomia e autossuficiência das famílias e de inclusão social, através de ações nas dimensões educação, formação, emprego, rendimento, produção e proteção social, integrando políticas ativas de igualdade de oportunidades e de proteção, particularmente, nas situações envolvendo crianças de famílias carenciadas, mulheres, idosos e pessoas com deficiência.

34. Em linha com os compromissos assumidos em sede dos ODS (ODS 1.3), o Governo de Cabo Verde assumiu igualmente o compromisso de no horizonte de 2026 aumentar a cobertura de proteção social obrigatória para pelo menos 66% dos trabalhadores, e de 80% no horizonte de 2030, em todos os municípios do país. Na mesma linha, está neste momento em elaboração uma Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza até 2026, que deverá incluir a questão da proteção social.

35. Estes objetivos definidos pelo Governo de Cabo Verde estão igualmente alinhados com o quadro de recomendações da OIT para o continente africano no que concerne à proteção social, que define oito grandes linhas orientadoras, designadamente: (I) Alargar a proteção social, através da extensão da cobertura da segurança social a categorias de trabalhadores anteriormente desprotegidas; (II) Reforçar a adequação e âmbito dos programas de assistência social existentes; (III) Promover uma abordagem sistémica a programas de redes de segurança; (IV) Investir no setor da Saúde; (V) Apoiar o financiamento da proteção da saúde a partir de uma combinação de fontes para permitir a redução ou, sempre que possível, a eliminação de copagamentos; (VI) Apoiar o diálogo social nacional com o Governo, empregadores e trabalhadores, sociedade civil, agências da ONU e outros desenvolvimentos parceiros a fim de gerar vontade política para explorar todas as opções possíveis de espaço fiscal no país e adotar uma combinação ótima de público políticas de proteção social; (VII)

<sup>12</sup> ODS 1.3 – Implementar, a nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.

<sup>13</sup> Dados da Agenda Estratégica de Desenvolvimento Sustentável de Cabo Verde.

Apoiar a coordenação entre organizações e outros intervenientes na área de proteção social na região, sub-regional e a nível nacional (Fonte: Africa Regional Social Protection Strategy, 2021-2025).

## 2.4. Quadro institucional

36. Em Cabo Verde, a Constituição da República reconhece a segurança social como direito fundamental, artigo 70º. O direito constitucional à segurança social, tal como definido neste artigo, é um direito universal, isto é, um direito de todos os cidadãos. Compete, portanto, ao Estado garantir esse direito através da criação de um sistema abrangente de proteção social, de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos face a situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

37. Todavia, apenas com base nesta proteção constitucional, os cidadãos não podem exigir uma determinada prestação no caso de uma eventualidade. Assim, para a concretização do direito à segurança social é necessário que o legislador ordinário crie um leque alargado de normas jurídicas visando a sua efetivação.

38. O sistema de proteção social de Cabo Verde é regido pela lei nº 131/V/2001, de 22 de janeiro, que estabelece três subsistemas diferentes, a saber: (i) a rede de segurança; (ii) a proteção social obrigatória; e (iii) a proteção social complementar. Inclui para além desses três subsistemas, um sistema de saúde e programas de educação, de habitação, alimentação e nutrição, de apoio aos deficientes, entre outros, assegurando uma cobertura relativamente abrangente da população cabo-verdiana.

39. A figura abaixo, retirada do documento “Atualização da análise da legislação de segurança social de Cabo Verde”, OIT, 2022, esquematiza o sistema de proteção social de Cabo Verde.

<sup>14</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/documents/publication/wcms\\_828423.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/documents/publication/wcms_828423.pdf)

<sup>15</sup> Neste documento, a segurança social e a proteção social têm o mesmo significado, pelo que pode ser empregue, indiscriminadamente, qualquer uma das expressões.

<sup>16</sup> Vide as descrições de cada um desses subsistemas no documento elaborado pela OIT e intitulado “Atualização da análise da legislação de segurança social de Cabo Verde”, OIT, 2022.

<sup>17</sup> De notar que a figura não faz referência ao Rendimento Social de Inclusão, como uma prestação da rede de segurança. Optou-se por incluir a figura, com esta ressalva.

**Figura 1 - Sistema de Proteção Social de Cabo Verde**

<b>Componentes</b>	<b>Proteção Social Obrigatória (PSO)</b>	<b>Rede de Segurança (Assistência Social)</b>	<b>Proteção Social Complementar</b>	<b>Alimentação e Nutrição</b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Habitação</b>	<b>Mercado Laboral</b>
	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
<b>Instituições</b>	MFIDS - INPS, Seguradoras Privadas	MFIDS - CNPS	Seguradoras, associações, etc.	FICASE, SNSAN-MAA DGIS-MFIDS, MS	FICASE, INPS MS, CNPS	FICASE, PNLP, ME DGIS-MFIDS, ICCA IEFP	PNLP, DGH-MIOTH DGIS-MFIDS	DGIS-MFIDS, PNLP, IEFPP, MFFE ProEmpresa, ICIEG DGPOG-MAA
	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
<b>Benefícios</b>	Prestações de: Doença, Maternidade, Paternidade, Adopção Velhice, Invalidez, Funeral, Encargos Familiares, Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, Desemprego	Prestações de: Risco, Apoio Social, Solidariedade.  Pensão Social: Básica, Invalidez, Sobrevivência.	Reforço e complemento dos regimes obrigatórios.	Cantinas Escolares, Segurança Alimentar Apoio Nutricional.	Assistências e Evacuação Médicas, Cuidados Hospitalares Medicamentos, Próteses e Saúde Escolar.	Apoio Escolar, Bolsas de Estudos, Transporte, Materiais, Residências Estudantis, Pagamentos de Propinas.	Construção, Requalificação, Serviços Sociais de Base (Água Saneamento, Electricidade).	Formação Profissional e Apoio a Atividades Produtivas.
	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
<b>Beneficiários</b>	Trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, incluindo funcionários públicos.	Pessoas em situação de pobreza extrema e excluídas de outros regimes de protecção social.	Todos os inscritos no regimes e PSO.	Crianças da Pré-escola e Primária, Órfãos População Vulnerável, Idosos.	População em geral, Estudantes, Idosos, Pessoas Vulneráveis com Deficiência, VIH.	Estudantes, inclusive os vulneráveis, com deficiência órfãos.	Famílias carenciadas.	Jovens, Desempregados, Mulheres Chefes de Família, Pessoas com Deficiência.

**Previsto na Lei de Bases da Protecção Social**

40. Assim, o sistema de segurança social cabo-verdiano, tal como configurado na atual Lei de Bases da Proteção Social tem, basicamente, duas componentes:

- i. Uma componente de solidariedade, não contributivo, materializado no que se pode chamar “sistema de proteção social da cidadania”, assente num princípio de solidariedade de toda a comunidade nacional com o objetivo de garantir direitos básicos e igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, que inclui a ação social;
- ii. Uma componente de seguro social, contributivo, concretizado no “sistema previdencial”, assente nos princípios da contributividade e da solidariedade profissional e intergeracional, destinado a garantir aos trabalhadores prestações substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos em consequência da ocorrência de alguma das eventualidades previstas na lei.

41. O “sistema de proteção social da cidadania”, previsto nos art.º 9 e seguintes, de base não contributiva, tem por objetivos garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e coesão sociais, incluindo para tal três componentes. Primeiramente, a componente de ação social que elenca como objetivos os da reparação e prevenção de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção e de vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades. Os seus objetivos de combate à pobreza e marginalização social concretizam-se através de um conjunto de serviços e equipamentos sociais. Por sua vez, a componente de solidariedade visa assegurar direitos essenciais de forma a prevenir e erradicar as situações de pobreza e exclusão, e garantir prestações em situações de comprovada necessidade, que não se encontram incluídas no sistema previdencial. Por último, a componente de proteção familiar que pretende assegurar a compensação de encargos familiares, garantindo o pagamento de prestações.

42. O “sistema previdencial”, previsto no art.º 15 e seguintes, apresenta-se como um sistema de base contributiva, baseado no princípio de solidariedade intra e intergeracional, e visa garantir a substituição dos rendimentos de base laboral perdidos em consequência da verificação das eventualidades previstas, entre elas a doença, parentalidade, desemprego, acidentes de trabalho, velhice, entre outras.

43. Como já referido, existe, também, mas ainda com fraca expressão, o “sistema complementar” que se caracteriza pela necessidade de adesão a regimes complementares de segurança social de iniciativa coletiva e individual.

44. O financiamento da Segurança Social está regulado no Capítulo V da Lei de Bases da Proteção Social e obedece ao princípio da diversificação das fontes de financiamento e o princípio da adequação seletiva. Assim sendo, a segurança social não apresenta unicidade na sua forma de financiamento, recorrendo desde transferências do Orçamento de Estado a contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras.

45. Relativamente ao quadro institucional, existem, basicamente, duas estruturas, o Centro Nacional de Prestações Sociais (CNPS) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

46. O CNPS, criado através da resolução n.º 6/2006, de 9 de janeiro, é a instituição pública responsável pela gestão integrada e autónoma do sistema de pensões de regime não contributivo previstas na rede de segurança, as quais são atribuídas e financiadas integralmente pelo Estado.

O CNPS está sob a tutela do membro de Governo que tutela a área de inclusão social e é responsável, entre outros, pela administração de dois programas. Primeiro, a pensão social do regime não contributivo da segurança social, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 24/2006, de 6 de março (alterado pelo Decreto-Lei n.º 18/2010, de 14 de junho) e regulamentada no Decreto-Regulamentar 7/2006, de 13 de novembro. Segundo, o Fundo Mutualista dos Pensionistas da Assistência Social, criado pelo Decreto-Lei n.º 2/2006, de 16 de janeiro, e regulamentada na Portaria n.º 46/2009, de 30 novembro. Além destes, o CNPS é também responsável pela gestão do Rendimento Social de Inclusão (RSI), das evacuações externas e da pensão atribuída à população cabo-verdiana (sobretudo idosa), em situação de vulnerabilidade económica e social em alguns países da diáspora (São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Senegal, Angola e Moçambique).

47. O INPS é a instituição pública responsável pela gestão da proteção social obrigatória e de base contributiva dos trabalhadores de Cabo Verde. O INPS, criado através do Decreto-Lei n.º 135/1991, de 2 de outubro, é uma instituição pública dotada de autonomia administrativa e financeira e com património próprio, sob a tutela do membro de Governo responsável pela área do trabalho. Os estatutos em vigor foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 61/2014, de 21 de novembro.

## **2.5. Cobertura da população Cabo-Verdiana pelo sistema de proteção social**

### **INPS**

48. Segundo dados do INPS, em 2020 a cobertura da proteção social do regime obrigatório era de 45% da população cabo-verdiana, e 55% da população empregada. A cobertura das crianças era de 42,3%, acima, em termos relativos, do indicador de cobertura mundial das crianças que era de, aproximadamente, 35%. Os pensionistas de velhice do sistema gerido pelo INPS representavam 35% da população idosa, com mais de 60 / 65 anos.

49. A proteção social obrigatória em Cabo Verde tem evoluído de forma favorável, tendo crescido de 39,8% da população empregada em 2016 para 55,3% em 2020, como atrás referido. Contudo, para que esta possa contribuir para a universalização da proteção social é necessário um investimento contínuo, em particular para aumentar o nível de extensão dos trabalhadores do setor informal, das trabalhadoras domésticas e dos trabalhadores por conta própria. Com efeito, os números do INPS mostram que desde 2016 tem havido uma procura substancial para a inscrição no âmbito do Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas (REMPE), bem como do setor doméstico e dos trabalhadores por conta própria, apesar de ainda não corresponder aos anseios da instituição. O INPS tem em curso um plano de extensão visando o aumento da cobertura com ênfase nos dois últimos regimes.

### **Setor informal**

50. O mercado de trabalho cabo-verdiano é composto substancialmente pelo setor informal e é aí que reside um mercado ainda vasto para a abrangência do sistema de segurança social em Cabo Verde. Dados do INE (Inquérito Multiobjectivo Contínuo, de 2019) revelam que 53,7% da população de 15 anos ou mais estava em situação de emprego informal, sendo 45,9% nos meios urbanos e 74,9% nos meios rurais. Este é constituído, sobretudo, por grupos de difícil acesso, mas com atividade económica que podia ou já deveria conduzir à inscrição dos seus operadores no sistema, uma vez que é de inscrição obrigatória.

<sup>18</sup> Fonte: Boletim Estatístico da Proteção Social em Cabo Verde, 2016-2020, Pag. 33

**Tabela 1: Evolução da proporção da população de 15 anos ou +, em emprego informal (%)**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>CABO VERDE</b>	<b>61.7</b>	<b>59.6</b>	<b>55.3</b>	<b>54.9</b>	<b>53.7</b>
<b>MEIO DE RESIDÊNCIA</b>					
Urbano	52.4	49.6	47.2	47.5	45.9
Rural	83.5	82.6	78.8	75.5	74.9
<b>CONCELHO</b>					
Santa Catarina Fogo	87.5	88.9	83.7	87.2	82.2
São Salvador do Mundo	91.7	88.9	82.0	72.4	80.6
Ribeira Grande Santiago	82.0	80.3	83.5	79.3	80.5
Mosteiros	82.5	78.4	73.8	81.9	80.4
São Miguel	75.9	82.9	82.1	78.2	80.3
Tarrafal	77.7	79.6	76.4	72.2	79.7
Santa Cruz	84.9	85.7	77.9	71.2	75.5
Santa Catarina	78.2	72.6	74.5	68.8	70.1
Brava	64.7	56.6	62.9	66.6	69.7
São Filipe	67.6	80.6	73.2	70.8	66.9
Paul	72.3	76.1	74.2	70.6	64.8
Ribeira Brava	65.2	57.4	51.3	64.8	64.1
São Lourenço dos Órgãos	65.2	73.9	67.3	62.4	63.1
São Domingos	71.9	74.6	67.1	68.4	62.8
Ribeira Grande	59.1	71.5	61.5	66.9	58.1
Porto Novo	72.5	71.3	69.7	66.2	57.6
Maio	74.1	69.4	68.3	60.3	57.5
Praia	57.2	49.6	53.2	54.9	53.7
Tarrafal São Nicolau	62.9	64.5	54.4	56.4	50.9
São Vicente	55.7	52.9	45.6	45.8	44.7
Boa Vista	33.7	42.6	36.9	32.2	27.2
Sal	33.3	31.7	22.3	19.3	20.7
<b>SEXO</b>					
Masculino	62.0	60.9	56.6	57.4	54.7
Feminino	61.3	58.1	53.8	51.7	52.5
<b>GRUPO ETÁRIO</b>					
15-34	64.8	62.2	59.3	57.3	57.2
15-24	82.9	79.3	76.4	76.1	73.0
25-34	56.3	56.4	53.2	50.7	51.9
35-64	60.9	55.6	51.9	51.9	50.4
65 ou +	88.4	87.5	80.5	80.5	77.5

**Trabalhadoras domésticas**

51. A proteção social das trabalhadoras domésticas foi, durante vários anos, um anseio daquela classe profissional que só em 2009 com a publicação do Decreto-Lei n.º 49/2009, de novembro, viu a sua atividade inserida/reconhecida no regime de proteção social obrigatória.

No entanto, a proteção social dos trabalhadores domésticos ainda não alcançou os valores que o INPS realmente almejava, tudo porque o peso das inscrições do setor doméstico, no âmbito do número de segurados inscritos, é ainda de, aproximadamente, 18%, considerando o número de trabalhadores domésticos existentes segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE). Mas já se vislumbra alguma tendência de crescimento nos últimos três anos. No ano 2016, os trabalhadores domésticos inscritos no sistema de previdência social eram de 1.741, tendo o número crescido para 2.312 em 2020.

### **Trabalhadores por conta própria**

52. Além do setor informal e das trabalhadoras domésticas, com uma fraca abrangência, constata-se que os trabalhadores por conta própria também ainda estão abaixo do desejável. Os trabalhadores por conta própria inscritos no INPS representavam apenas cerca de 2% do total de inscritos (2020), segundo o INE.

53. Pelo exposto, justifica-se a continuidade e o reforço do trabalho dirigido prioritariamente para esses setores, considerando o gap em termos de abrangência, face aos dados estatísticos do INE e da estrutura dos trabalhadores inscritos.

### **Situação financeira atual do INPS**

54. A pandemia da COVID-19 veio colocar novos desafios ao INPS que demonstrou e provou, durante a mesma, que é uma instituição muito sólida e robusta.

55. A situação do INPS é considerada boa, com a instituição a apresentar, anualmente, saldo positivo nas suas contas, o que significa que os recursos provenientes das contribuições mais que satisfazem as prestações pagas no mesmo ano. O superavit gerado destina-se ao reforço do Fundo de Pensões.

56. Em 2020, a relação entre as contribuições e as prestações era na ordem de 1,7. Os dados resultantes da última projeção atuarial realizado pelo INPS apresentado em maio de 2022 (ver bibliografia), mostram que a instituição está em condições de satisfazer as suas responsabilidades futuras até 2053, uma duração de 30 anos. Até lá, tem-se garantida a sustentabilidade com as premissas macroeconómicas, atuariais e demográficas que consideradas no momento do fecho do estudo (2021).

57. No entanto, o INPS tem de estar atento a qualquer eventualidade, de forma a garantir o equilíbrio, evitando o comprometimento do sistema. Deve-se ter em conta que o sistema é relativamente jovem, com o rácio a indicar uma média de 12 segurados por cada pensionista, revelando uma população ativa superior à população reformada. Assim, a tendência de redução deste rácio nos próximos anos deve ser uma preocupação em termos de sustentabilidade. Dada as responsabilidades futuras, impõe a necessidade de uma gestão cada vez mais direcionada para o retorno das aplicações financeiras. Ao mesmo tempo a questão da extensão mantém-se um objetivo principal a alcançar pelo INPS para permitir alargar a base das receitas/ contribuições. Por outro, em termos da distribuição de receitas, não há muita margem para recompor o ramo das pensões, visto que o ramo doença/maternidade absorve praticamente a totalidade das receitas afetadas.

58. Em 2021, a carteira de ativos do INPS, composta por aplicações financeiras, estava avaliada em 85 milhões de contos, correspondente a um crescimento médio, nos últimos 20 anos, na ordem dos 16,9% e de aproximadamente 40% do Produto Interno Bruto de Cabo Verde (PIB), tendo em consideração os dados do ano de 2020. Convém assinalar que em 1991, data da criação do INPS, a carteira era de aproximadamente cinco milhões de contos. O INPS é um, se não o maior, investidor do país.

## CNPS

59. O regime não contributivo em Cabo Verde tem assumido um papel fulcral no combate à pobreza, sobretudo a extrema, e na disponibilização de meios de subsistência às famílias. Esta vertente revelou-se ainda mais importante no contexto da pandemia da COVID-19.

60. O regime não contributivo, que abrange as pessoas em situação de vulnerabilidade social e que não podem assumir integralmente a sua proteção, conheceu grandes avanços nos últimos anos graças, sobretudo, aos investimentos realizados na melhoria da capacidade das instituições, que atuam neste regime e as respostas criadas para atender às necessidades das famílias em situação de pobreza.

61. O Centro Nacional de Prestações Sociais tem por missão a gestão integrada e autónoma das prestações sociais ao nível da rede de segurança, designada de regime não contributivo, reconhecidas ou atribuídas e financiadas pelo Estado, nomeadamente a pensão social, o rendimento social de inclusão e as evacuações. Tem ainda por missão a gestão da pensão a atribuir aos membros da comunidade emigrada em situação de vulnerabilidade social e económica e a gestão administrativa do fundo mutualista dos pensionistas da assistência social.

62. Destaca-se a importância e o papel da proteção social e a necessidade de consolidação e extensão da cobertura da mesma, salientando que a atribuição ao CNPS da responsabilidade de assumir novas funções no âmbito do regime da proteção social possibilitou uma maior eficiência e eficácia do sistema, especialmente no que se refere ao nível de cobertura do público-alvo e ao controlo de desvio de finalidades. Adicionalmente, esta melhoria veio a revelar-se bastante útil na operacionalização das medidas do Governo no âmbito do combate aos efeitos da pandemia da COVID-19.

63. Desde 2006 assistiu-se à criação de novas prestações sociais, aposta nas tecnologias de informação, forte institucionalização das prestações atribuídas nos últimos anos, por um lado. Por outro lado, realça-se o impacto positivo registado com a implementação do Cadastro Social Único no sistema de proteção social do regime não contributivo. Aponta-se, no entanto, a necessidade de se consolidar os ganhos obtidos nos últimos anos, e de fortalecer as instituições que atuam no sistema, de modo a garantir a sua contínua melhoria e prepará-las para darem respostas em situações de crises.

64. Em 2019, o valor da pensão social passou de cinco mil escudos para seis mil escudos, o que corresponde a um aumento de 20%, e a assistência medicamentosa que é disponibilizada aos pensionistas aumentou em 50%. Em 2021, havia 22.697 indivíduos a beneficiarem da pensão social em todos os concelhos do país, sendo que nos concelhos mais pobres a cobertura da pensão social para a população com mais de 60 anos chega a ser superior a 80%. Também em 2021, cerca de 5.262 famílias beneficiaram do RSI Normal, e 21.925 famílias foram contempladas com o RSI Emergencial. Juntos, totalizaram 1,1 milhões de contos. Sendo um programa novo o mesmo carece ainda de alguns ajustes.

65. Destaca-se, ainda a iniciativa governamental relativamente à implementação do Rendimento Social de Inclusão (Normal e Emergencial – proteção no âmbito da COVID19), que visa assegurar recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades e promoção da inclusão social e laboral.

<sup>19</sup> De notar que a Portaria nº 49/95 de 09/10/95, I Série nº 34 já estabelece a repartição das contribuições pelas diferentes finalidades (fonte: <https://inps.cv/download/portaria-no-49-95-de-09-10-95-i-serie-no-34/>)

<sup>20</sup> Fonte: Site institucional, consultado em 25/08/2022

66. Salienta-se que o Cadastro Social Único é um instrumento de identificação, registo, operacionalização da informação e classificação socioeconómica dos indivíduos e seus agregados familiares, prioritariamente em situação de pobreza e vulnerabilidade. Em março de 2022, o número de registos é de cerca de 79.209 agregados familiares, 51,9% dos existentes no país, compreendendo cerca de 309.842 indivíduos, ou seja, mais ou menos 58% da população recenseada em Cabo Verde.

67. O ANEXO 01 apresenta o factsheet com as principais estatísticas de proteção social em Cabo Verde.

## **2.6. Recursos Alocados**

68. Segundo dados do Boletim Estatístico do Sistema de Proteção Social em Cabo Verde 2016-2020 (BESPS-CV), as despesas com as prestações de proteção social (excluindo as despesas com saúde e as despesas de funcionamento) registaram um aumento médio 11%/ano no período de 2016-2020, atingindo os 14,1 milhões de contos em 2020.

69. Durante o período analisado, a proteção social foi essencialmente garantida pelo Estado, através do Ministério das Finanças (58,3% em 2020), para assegurar as pensões de aposentação dos funcionários públicos, as pensões do regime não contributivo, geridas pelo CNPS, e as pensões de velhice do INPS (40,2% em 2020). As pensões do Banco de Cabo Verde (BCV) representam 1,5% do total das despesas.

70. Em 2020, as despesas com as prestações de proteção social representaram 8,6% do PIB nacional (+ 1,9% face a 2019). Tal aumento, além de incorporar o peso orçamental das ações de proteção no âmbito da pandemia, incorpora também o efeito verificado através da queda verificada no PIB nominal em aproximadamente 15,5%.

71. A despesa per capita tem apresentado igualmente uma tendência ascendente no período de referência (2016-2020), tendo passado de 17.612 ECV/por pessoa em 2016 para 23.634\$00 em 2019 e 25.497 ECV em 2020.

### **Despesas com proteção social no regime contributivo e não contributivo**

72. Ainda segundo a mesma fonte, as despesas com o Sistema de Proteção Social Obrigatório, regime contributivo, ascenderam a 11,3 milhões de contos, em 2020 (+ 10,3% face a 2016).

73. No total, as despesas com prestações pecuniárias do INPS ascenderam a 5,6 milhões de contos, em 2020, sendo 2,7 milhões de contos no ramo doença e maternidade, 2,3 milhões de contos em prestações diferidas (pensões de velhice, invalidez, sobrevivência e pensões complementares), 407,6 mil contos em prestações de abono de família e prestações complementares (subsídio de aleitação, subsídios de deficiência e subsídio de funeral) e 131,6 mil contos em subsídios de desemprego .

74. O Ministério das Finanças despendeu cerca 5,6 milhões de contos sendo 4,7 milhões de contos em pensões de aposentação, e o Banco de Cabo Verde com 211,2 mil contos para pagamento de pensões de aposentação.

## **Despesas por função no Regime Contributivo**

### **Doença e Maternidade**

75. As despesas com subsídio de doença e maternidade, atribuídas pelo INPS, representam 48,6% das despesas do INPS e cerca de 19,5% do total das despesas com proteção social no país. Após uma tendência de crescimento em 2016 e 2019, em 2020 registou-se uma diminuição no total das despesas com subsídios de doença e maternidade, fixando-se em 2,7 milhões de contos.

76. As despesas com a cobertura da proteção na maternidade têm vindo a aumentar gradualmente acompanhando o número de beneficiárias. Em 2020, a despesa pública na proteção na maternidade reduziu ligeiramente, fixando-se em 125,6 mil contos (2,2% do total das despesas do INPS).

### **Desemprego**

77. A despesa pública com a cobertura da proteção nas situações de desemprego ultrapassou os 130,4 mil contos (2020), o que representou um aumento de 195,6% face a 2019, beneficiando 2 251 desempregados. Este montante representa 0,9% do total das despesas com proteção social.

### **Velhice**

78. As despesas com pensões de velhice/aposentação, no regime contributivo (INPS, MF, BCV e BCA), têm vindo a aumentar e ascenderam a 6,7 milhões de contos (2020), representando 47,9% do total das despesas com a proteção social e 4,1% do PIB nacional, tendência que deverá manter-se nos próximos 10 anos fruto da maturação do sistema.

### **Outras pensões (sobrevivência e invalidez)**

79. As pensões de sobrevivência, invalidez e as complementares do INPS, geralmente atribuídas a órfãos, viúvas(os) e a pessoas em idade ativa, porém, incapazes para exercerem atividades profissionais, apresentam igualmente uma evolução positiva ao longo dos anos, totalizando um montante de 924,3 mil contos, representando 6,5% do total das despesas com proteção social.

### **Despesas com as prestações do Regime Não Contributivo**

80. As despesas com pensões do regime não contributivo incluindo as despesas em benefícios sociais em espécie pagas pelo Ministério das Finanças, totalizaram 2,8 milhões de contos (2020), dos quais 2,3 milhões de contos, diretamente geridos pelo CNPS. Entre 2016-2020, as despesas com proteção social geridas pelo CNPS apresentam um crescimento médio anual de 16%, até atingir em 2020 a cifra dos 2,3 milhões de contos (+19% face a 2019).

81. As despesas do CNPS são essencialmente com as prestações da Pensão Social Básica (1,6 milhões de contos), que representaram em 2020 cerca de 68,7% do total das despesas da instituição.

82. O Rendimento Social de Inclusão que representava menos do que 3% no total das despesas, num montante global de 46 mil contos (2016), registou um aumento de 539%, atingindo o montante de 294 mil contos (2020), sendo 151,9 mil contos no RSI Normal e 142,1 mil contos no RSI Emergencial no quadro das respostas à COVID-19. No total, o RSI e o RSI Emergencial beneficiaram cerca de 13 mil famílias, desde a sua implementação até ao presente.

<sup>21</sup> De referir que, a partir de 2019, as pensões do Banco Comercial do Atlântico (BCA) passaram a ser geridas pelo INPS.

<sup>22</sup> Fonte: Boletim Estatístico do Sistema de Proteção Social em Cabo Verde, Pág. 74.

<sup>23</sup> Pensão atribuída à população idosa, 60 anos ou mais.

<sup>24</sup> As primeiras pessoas que começaram a contribuir começam agora a chegar à idade de reforma/ aposentação.

**Adequação das prestações****Adequação das prestações na velhice no Regime Contributivo Obrigatório**

83. A adequação das pensões é medida com base na taxa de substituição face ao salário médio dos segurados ativos, excluindo os segurados da Função Pública atual.

84. Em 2020, em média, as prestações de pensão de velhice atribuídas pelo INPS rondam os 26.311 ECV para as mulheres (+12,3% face a 2016) e 37.361 ECV para os homens (+ 18,4% face a 2016), apresentando uma disparidade de cerca de 11 mil ECV a favor dos homens. As taxas de substituição da pensão de velhice situaram-se em 86,4% e 76,9% para homens e para mulheres, respetivamente.

85. No que se refere às pensões de invalidez, as prestações têm vindo a aumentar, estimando-se que, em 2020, em média, as mulheres tenham recebido montantes na ordem dos 29.568 ECV e os homens 42.179 ECV. A taxa de substituição nesta prestação é de 76,9% nas mulheres e 86,4% nos homens, face aos salários médios dos segurados ativos, excluindo os segurados da Função Pública atual.

**Adequação das prestações na maternidade no Regime Contributivo Obrigatório**

86. A prestação na maternidade é uma prestação pecuniária, equivalente a 90% do valor do salário de referência diário, atribuída à segurada pelo nascimento de um descendente, por um período de 60 dias e pago numa única prestação.

87. Em 2020, as prestações médias do subsídio na maternidade fixaram-se nos 33.051 ECV. Face ao salário médio, estes montantes têm representado cerca de 80% do salário médio do total das mulheres, sendo que a taxa de substituição do salário foi de 80,1%.

**Adequação das prestações no desemprego no Regime Contributivo Obrigatório**

88. Com base na Lei, o subsídio de desemprego, é equivalente a 65% do valor do salário diário, não podendo ultrapassar duas vezes e meia o salário mínimo nacional, nem podendo ser inferior a este. Este é atribuído aos segurados, como medida compensatória para compensar a perda de rendimentos resultante da situação de desemprego involuntário por um período máximo de 5 meses, mas com a condição de estarem inscritos no Centro de Emprego e Formação Profissional do IEFP.

89. Em 2020, em média mensal, o subsídio de desemprego foi de 17.899 ECV para as mulheres e de 20.802 ECV para os homens, representando uma taxa de substituição dos salários médios de 43,3% e 38,6%, respetivamente.

**Adequação das prestações geridas pelo CNPS**

90. A despesa com a proteção social sob governança do CNPS tem vindo a aumentar gradualmente, assegurando a proteção a um número cada vez maior de pessoas em situação de vulnerabilidade económica e social. O valor da pensão social de 2016 a 2018 foi de 5.000 ECV/mês, foi aumentado em 2019 para 6.000 ECV/mês (+ 20%). Este valor (72.000\$00/ano), corresponde a 74,4% do limiar de pobreza absoluta nos meios urbanos e a 84,5% nos meios rurais. À pensão social está associada o Fundo Mutualista (constituído através do pagamento de 2% do montante da pensão social para o Fundo) que permite o acesso a um montante anual para a assistência medicamentosa e subsídio de funeral em caso de morte.

91. O montante anual para assistência medicamentosa aumentou em 2019, passando de 2.500 ECV/ano para 3.750 ECV/ano. Esse subsídio destina-se à aquisição de medicamentos nas farmácias privadas quando não estão disponíveis nas farmácias públicas.

92. Em 2020, a despesa com a proteção social da população vulnerável através do CNPS ascende a 2,3 milhões de contos (+ 19,3% face a 2019).

93. As despesas totais com as prestações de pensões sociais (pensão social básica para pessoas com 60 anos ou mais, pensão social básica para crianças, pensão social por invalidez e a pensão social de sobrevivência), têm vindo igualmente a aumentar, passando de um total de cerca de 1,3 milhões de contos (2016) para 1,6 milhões de contos (2020). A prestação mensal das pensões sociais, é fixa e representa 46% do salário mínimo aplicado no país.

## 2.7. Avaliação do cumprimento do ODS 1.3. em Cabo Verde

### 2.7.1. A nível nacional

94. A meta associada ao ODS 1.3 aponta para a implementação, a nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados para todos, incluindo escalões, e até 2030 atingir uma cobertura substancial dos mais pobres e vulneráveis. O correspondente indicador (1.3.1.) inclui a monitorização da proporção da população abrangida por regimes de proteção social, por sexo e para os seguintes grupos populacionais:

- Crianças,
- População desempregada,
- População idosa,
- População com incapacidade,
- Mulheres grávidas,
- Crianças recém-nascidas,
- Pessoas que sofreram acidentes de trabalho,
- População em risco de pobreza,
- Outros grupos populacionais vulneráveis.

95. Com base nos dados intermédios disponíveis, estima-se que em 2020, aproximadamente 51,4% da população cabo-verdiana (48,4% dos homens e 54,6% das mulheres) tenha sido abrangida com pelo menos uma prestação de proteção social (+ 7,8% face a 2016), dos quais 45,1% através do regime contributivo (INPS) e 6,3% através do regime não contributivo (CNPS), conforme retratado na tabela abaixo.

**Tabela 2: Evolução da taxa de cobertura de proteção social em Cabo Verde**

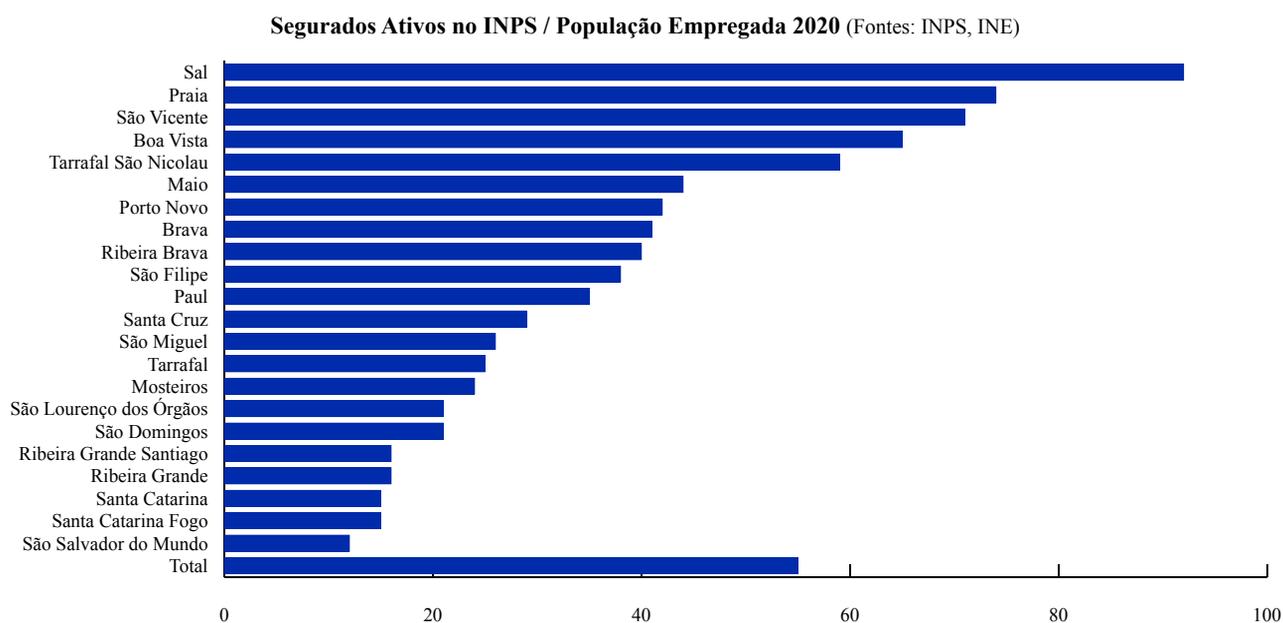
	2016	2017	2018	2019	2020
Total	43,6%	46,0%	48,4%	50,0%	51,4%
Regime contributivo	39,6%	42,0%	44,0%	45,8%	45,1%
Regime não contributivo	4,0%	4,1%	4,4%	4,3%	6,3%

96. Entre 2016 (43,6%) e 2020 (51,4%) registou-se um crescimento médio anual na cobertura de proteção social na ordem dos 4,2%. Projetando-se a evolução do alargamento do sistema nacional de proteção social no horizonte da vigência dos ODS, no pressuposto de manutenção do ritmo de crescimento anual verificado entre 2016-2020 (4,2%), prevê-se que o sistema beneficie em 2025 cerca de 63,2% da população e aproximadamente 77,6% em 2030.

97. De referir que a projeção de cobertura de 77,6% acaba por estar em linha com a meta do ODS 1.3. de garantir o alargamento «substancial» da cobertura do sistema nacional de proteção social, assim como, a meta governamental de assegurar pelo menos 80% de cobertura à população no horizonte de 2030.

## 2.7.2. Por Município

98. Os dados disponíveis não permitem avaliar o ponto de situação do cumprimento do ODS 1.3. a nível dos municípios, com a robustez desejada. No entanto, a análise de dados do INPS (número de segurados ativos por município em 2020) e de estimativas do INE (população empregada por município em 2020) revelam que a taxa de cobertura no sistema contributivo (percentagem da população empregada inscrita do INPS) varia de 92% no município do Sal a apenas 12% em São Salvador do Mundo, com uma média nacional de 55%. A taxa de cobertura – que reflete também o grau de formalização da economia e dos contratos de trabalho – parece ser fortemente influenciado pela natureza das atividades económicas dominantes. Nos Municípios onde o setor primário (agricultura, pescas, pecuária) tem um peso relativamente maior, a taxa tende a ser menor do que nos em que o peso dos serviços é maior.



**Figura 2: Taxa de cobertura do INPS**

99. No que se refere ao sistema não contributivo, dados do CNPS (beneficiários) e do INE (estimativa da população) mostram que, em 2022, os beneficiários de pensão social representavam 15% da população total no município Paúl e 0,5% no do Sal. A nível nacional, o total de beneficiários deste mecanismo de proteção social correspondia a 4% da população total e 66% da população com idade superior a 65 anos.

<sup>25</sup> Em alguns municípios o número de beneficiários da pensão social é superior ao número estimado da população com idade superior a 65 anos. Isso pode dever-se a dois fatores: (i) a pensão social é atribuída também a beneficiários com menos de 65 anos, mas que se enquadram nos critérios de acesso; e/ou (iii) eventuais diferenças entre a população estimada e a população real.

100. No que se refere ao Rendimento Social de Inclusão, os beneficiários deste mecanismo (prestação normal + emergencial) correspondem a 14% da população com 15 anos ou mais em Tarrafal de Santiago e 3% na Boavista, com uma média nacional de 7% .

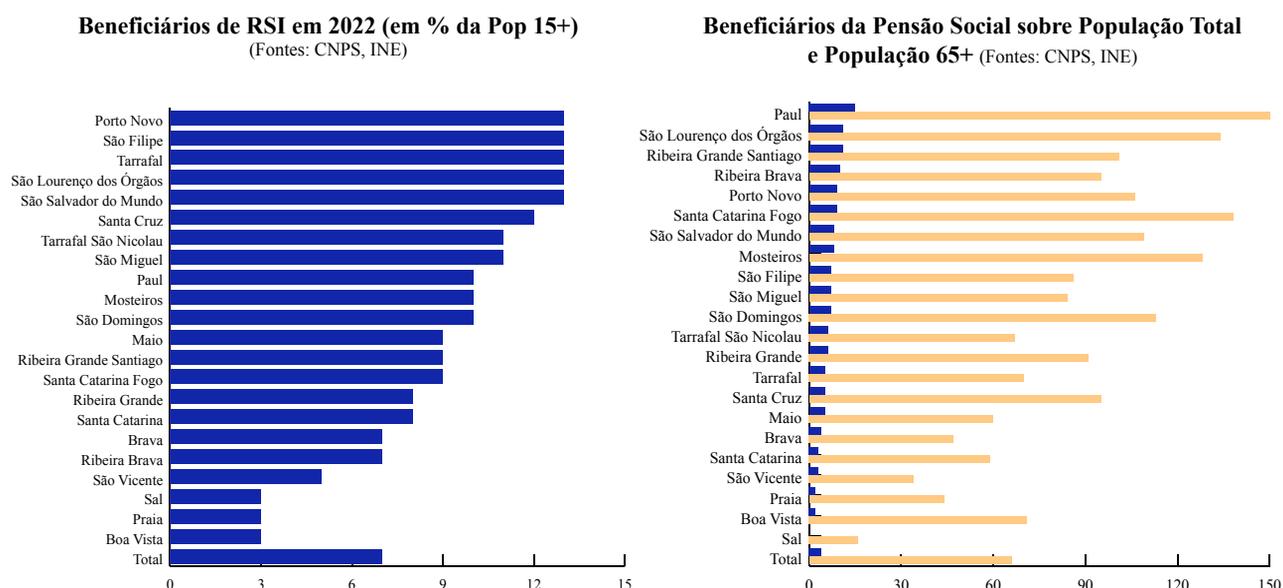


Figura 3: Beneficiários de RSI em 2022 (% da população 15+)

### 2.7.3. Principais Desafios

101. Os principais desafios que se colocam ao sistema de proteção social em Cabo Verde podem ser sintetizados nos seguintes pontos:

- i. A extensão da cobertura da proteção social obrigatória para todos os trabalhadores.
- ii. Redução da informalidade e alargamento da percentagem da população empregada inscrita no INPS. Para o efeito, devem ser combinadas múltiplas abordagens, incluindo o desenho de soluções ajustadas a categorias profissionais específicas, políticas para reduzir as “barreiras à formalização”, processos administrativos simplificados/ajustados (nas fases de inscrição, pagamento de contribuições e usufruto de direitos), informação e sensibilização, fiscalização, entre outros.
- iii. Extensão da cobertura de grupos vulneráveis da população não cobertos pelo regime não contributivo. Mais pessoas cobertas, novas prestações, adequação das prestações.
- iv. Modernização, simplificação e melhoria dos processos administrativos ao longo do sistema de proteção social, incluindo as fases de inscrição, pagamento das contribuições e acesso aos direitos.
- v. Aposta na melhoria da monitorização e avaliação do impacto das políticas/ prestações e na complementaridade com as políticas ativas de emprego, entre outras.
- vi. Aposta na melhoria da monitorização e avaliação do impacto das políticas/ prestações e na complementaridade com as políticas ativas de emprego, entre outras.
- vii. Melhores dados, e melhor articulação, cruzamento e partilha de dados entre instituições
- viii. Incentivo à adoção de mecanismos de proteção de natureza privada (por exemplo, produtos de seguros e outros) para complementar e reforçar o sistema nacional de proteção social.
- ix. A gestão da dívida dos contribuintes - ainda é um desafio para a arrecadação de recursos para o regime contributivo.

<sup>26</sup> De referir que foram utilizadas as projeções da população com base no Censo 2010 (INE), por ainda não estarem disponíveis os dados definitivos do Censo 2021. O número real de população por município e por faixa etária pode estar desatualizado em alguns casos.

- x. A identificação de erros de inclusão, ou seja, de pessoas que recebem pensões e prestações sociais mesmo não sendo elegíveis, ainda é um desafio para as instituições gestoras por serem erros mais difíceis de detetar.
- xi. Maior investimento na coleta e análise de dados sobre os resultados, pois essa informação é fundamental para avaliar a correlação entre a implementação e a extensão da proteção social com a melhoria da qualidade de vida da população.

*Caixa 1:*

***Pandemia, Precariedade e Proteção Social***

*A crise da COVID-19 expôs algumas vulnerabilidades de um pequeno Estado insular em desenvolvimento, dependente de um modelo de crescimento caracterizado por uma forte dependência do turismo que, antes da pandemia, representava cerca de 25% do PIB.*

*Cabo Verde é um pequeno Estado insular, praticamente desprovido de recursos naturais e com uma economia com as seguintes características:*

- i. Pequena dimensão e altamente concentrada nos serviços de turismo;*
- ii. Balança corrente estruturalmente deficitária e balança de pagamentos muito dependente da ajuda externa e das remessas de emigrantes;*
- iii. Limitada propensão marginal à poupança, devido ao baixo nível do rendimento per capita;*
- iv. Elevado défice orçamental (gap de financiamento); e*
- v. Nível de endividamento público extremamente alto.*

*Dada as vulnerabilidades acima, a pandemia da COVID-19 provocou uma das mais profundas crises económicas e sociais do país. As restrições de viagens paralizaram o principal setor de atividade económica, enfraquecendo a posição orçamental e externa do país. Com efeito, a economia cabo-verdiana foi uma das mais afetadas no mundo. À semelhança dos Pequenos Estados Insulares, sofreu uma recessão histórica equivalente a 14,8% do PIB em 2020.*

*Tal recessão inverteu os progressos alcançados ao longo das últimas duas décadas, nomeadamente na redução de pobreza. Com efeito:*

- i. Cerca de 100 mil pessoas foram colocadas na pobreza temporária;*
- ii. Perderam-se, nesse ano, um total de 19.718 empregos e a taxa de desemprego aumentou para 14,5%, não tendo sido maior por causa das medidas de lay-off que funcionaram como mecanismos de proteção social;*
- iii. O défice orçamental (gap de financiamento) aumentou substancialmente, de 2,4% em 2019 para 10,0% em 2020;*
- iv. Os ganhos obtidos na redução do rácio dívida pública/PIB foram apagados, tendo atingido o valor histórico de 155,6% face ao rácio de cerca de 124,1% de 2019.*

*Ademais, em 2020 a pobreza absoluta retornou aos níveis de 2016 atingindo 31,7% da população, invertendo a tendência de redução verificada entre 2015 e 2019, quanto esta situava-se em 26% da população.*

<sup>27</sup> Segundo o INE, um indivíduo é considerado em situação de pobreza absoluta quando os seus recursos são insuficientes para cobrir, sem sacrifício, as necessidades básicas alimentares e não alimentares, ou seja, quando o total da sua despesa média anual é inferior a um montante mínimo determinado e que se designa de limiar da pobreza. Em 2015, estes montantes mínimos foram fixados em 95.461\$00 no meio urbano e 81.710\$00 no meio rural (valores anuais) fonte: <https://ine.cv/publicacoes/perfil-pobreza-evolucao-da-pobreza-monetaria-absoluta-20012002-2007-2015/>

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>PIB nominal (milhões de contos)</b>	158.699	165.782	173.097	183.698	195.202	164.911
Varição nominal	2,8%	4,5%	4,4%	6,1%	6,3%	-14,3%
<b>PIB real</b>	140.297	146.899	152.337	159.240	168.265	143.390
Crescimento do PIB real	1,0%	4,7%	3,7%	4,5%	5,7%	-14,8%
Inflação anual	0,1%	-1,4%	0,8%	1,3%	1,1%	0,6%
<b>Média das taxas de crescimento real 2016-2020</b>						0,8%
População	524.833	531.239	537.661	544.081	550.483	556.857*
<b>PIB per capita nominal anual (em escudos)</b>	302.381	312.067	321.945	337.630	354.602	296.146
Varição	1,5%	3,2%	3,2%	4,9%	5,0%	-16,5%
<b>PIB per capita real anual (em escudos)</b>	267.317	276.521	283.332	292.676	305.667	257.499
Varição	-0,2%	3,4%	2,5%	3,3%	4,4%	-15,8%
<b>Taxa de crescimento média anual do PIB per capita real entre 2016-2020</b>						-1,8%

**Tabela 3: Evolução do PIB e PIB per capita de 2015 a 2020** Fonte: INE e BCV (publicações 2015-2021)

*Os efeitos sociais da pandemia de COVID-19 vieram dar visibilidade ao crescimento das desigualdades sociais, devido ao aumento do desemprego nas suas múltiplas formas, em especial, dos trabalhadores precários “dependentes” ou “independentes” da economia formal e da informal (trabalho doméstico, turismo, restauração, biscates das reparações, etc.).*

*A grande maioria dos referidos trabalhadores não tiveram acesso ao subsídio de desemprego, basicamente por ausência de uma relação laboral formal. Acresce que, por vezes, também não tiveram direito a qualquer outra prestação social do nível da Rede de Segurança (não contributivo), salvo os apoios eventuais da ação social ou de entidades do terceiro setor. Outros fatores que poderão ter contribuído para este efeito são insuficiente conhecimento (por se tratar de uma medida ainda relativamente recente), e não cumprimento dos critérios de elegibilidade por uma parte dos trabalhadores (sobretudo no que se refere a tempo de contribuição). A política pública de segurança social, perante as referidas situações dos informais e vulneráveis, deve, por um lado, aprofundar as respostas de conjuntura e de urgência à atual crise de risco de fratura social, e, por outro lado, repensar, em termos estruturais e de futuro, a reconceção dos regimes de segurança social.*

*Entre as primeiras medidas referidas é urgente alterar os regimes jurídicos vigentes de segurança social da prestação de desemprego e da prestação de rendimento mínimo de modo a: 1) alargar os regimes de trabalhadores que podem ter acesso ao subsídio de desemprego e aumentar o número de pessoas que têm acesso ao Rendimento de Inclusão Social (RSI); 2) assegurar o direito a uma prestação do rendimento mínimo, garantido através do RSI que garanta a satisfação das necessidades básicas de qualquer pessoa. Entre as medidas estruturais e a pensar no futuro, é necessário, a curto prazo, a reconceção dos regimes de segurança social contributivos (regime de proteção social obrigatória) e dos regimes não contributivos ou de proteção social de cidadania. Deste modo se consagrariam, enquanto direitos dos seus beneficiários, prestações sociais de segurança social, com naturezas e modos de financiamento diversos, para responder às necessidades de rendimento dos precários e vulneráveis, quando sem atividade económica, de forma a evitar o crescimento das desigualdades e a sua queda no risco de pobreza.*

*É urgente estudar e introduzir formas para, paulatinamente, abranger os cerca de 50% dos cabo-verdianos que se encontram fora do sistema de proteção social. Recorde-se que o direito à segurança social é concebido como um direito fundamental à segurança da existência e a um mínimo destinado à subsistência em caso de risco social. Exprime-se num conjunto de prestações referidas a eventualidades ou contingências, isto é, ocorrências naturais ou factos humanos que em certas condições determinam, para os interessados, a possibilidade de terem acesso à proteção.*

### 3. QUE FUTURO PARA O FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL EM CABO VERDE

#### 3.1. Tendências de evolução do contexto

102. A evolução do contexto relevante para a problemática da proteção social em Cabo Verde será influenciada principalmente por 03 grandes fatores:

- i. Evolução dos efeitos da tripla crise (seca, COVID-19 e guerra Rússia-Ucrânia). Estas crises tiveram, e continuam a ter, impactos altamente negativos sobre os níveis de rendimento, poder de compra e bem-estar das famílias, em especial as de baixo rendimento, aquelas em situação de emprego precário ou informal, a população rural e as mulheres. Os efeitos combinados de retração da economia (-14,8% em 2020), aumento do desemprego (de 11,3% em 2019 para 14,5% em 2020) e aumento dos preços (de 1,9% em 2021 para projetados 7,3% em 2022) empurraram milhares de famílias cabo-verdianas para a pobreza, designadamente a pobreza extrema (a percentagem da população vivendo abaixo do limiar da pobreza, que havia caído de 58% em 2001 para 35% em 2015 e 26% em 2019, voltou a aumentar para 31,7% em 2020). Caso os efeitos destas múltiplas crises persistam por um longo período, o número de pessoas a precisar de mecanismos de proteção social deverá continuar a aumentar, colocando pressão adicional sobre o sistema, em especial o não-contributivo.
- ii. (Desempenho da economia. A evolução da economia tende a impactar direta e indiretamente o sistema de proteção social, quer no lado da procura, quer no lado da oferta. O PIB de Cabo Verde cresceu, em termos reais a uma média de 4,6% ano entre 2016 e 2019, contraiu -14,8% em 2020 na sequência da pandemia da COVID-19, voltou a crescer 7,0% em 2021 e as projeções do BCV apontam para um crescimento entre 3,5%-4,5% em 2022. Um desempenho insuficiente da economia tenderá a levar a um menor ritmo de criação de empregos formais (e, por conseguinte, de geração de receitas para o sistema contributivo), a uma diminuição do rendimento das famílias e, consequentemente, a pressões ascendentes sobre a procura de mecanismos de proteção social no sistema não-contributivo, enquanto limita a capacidade de financiamento do sistema pelo Estado por via da redução das receitas fiscais.
- iii. Nível de informalidade da economia. O impacto da informalidade sobre o sistema de proteção social revela-se a, pelo menos, dois níveis: (i) reduz a mobilização de receitas via contribuições, no sistema contributivo; e (ii) coloca pressão adicional sobre os sistemas não-contributivos. Assim, a redução da informalidade deve ser assumida como um importante objetivo no quadro de desenho e implementação de políticas públicas, pelos seus efeitos benéficos sobre a sustentabilidade do sistema de proteção social (contributivo e não-contributivo) e das finanças públicas. Os dados do INPS referidos anteriormente mostram que, em 2021, 44% dos trabalhadores ainda não estavam inscritos no INPS. Quanto mais se reduzir esta taxa, menor será a pressão futura sobre o sistema não contributivo.

103. Assim, a evolução futura destes fatores deverá determinar não apenas o nível da procura por mecanismos de proteção social (no sistema contributivo e no sistema não-contributivo), mas também o nível de recursos necessários para responder a esta procura – o “gap” de financiamento). No próximo ponto procura-se estimar a dimensão deste “gap” até 2030.

### 3.2. Estimando o “gap” para o cumprimento do ODS 1.3.

104. A avaliação do espaço fiscal para o alargamento da proteção social requer, antes, uma avaliação da quantidade de recursos necessários para o efeito – o “gap” de financiamento.

105. Para a estimativa deste gap de financiamento da proteção social universal, num horizonte até 2030, o presente estudo emprega metodologia adaptada de Durán-Valverde et al. (2019). Foram trabalhadas as quatro grandes categorias de benefícios de proteção social:

- **Abono de Família e Prestações Complementares:** valor mensal em dinheiro atribuído a descendentes de segurados ou pensionistas para ajudar no sustento e na educação das crianças e jovens com direito reconhecido, é estendido para jovens 15-26 anos que frequentam um estabelecimento de ensino e com aproveitamento escolar comprovado;
- **Pensões:** destinadas a compensar os beneficiários pela perda de rendimentos, diminuição da sua capacidade de trabalho resultando em pensão de invalidez, velhice e sobrevivência.
- **Subsídios:** no âmbito das prestações pecuniárias por incapacidade temporária para o trabalho, são atribuídos subsídios de maternidade, paternidade, adoção e desemprego.
- **Proteção na Doença:** assegura aos pensionistas e respetivos familiares, com direito ativo, assistência médica e hospitalar, cuidados estomatológicos, cuidados de fisioterapia, aquisição de óculos, aparelhos de prótese e ortopedia, e medicamentos.

106. A Tabela 4 descreve as principais categorias e os respetivos valores médios mensais para os benefícios no regime contributivo e não contributivo em 2020.

**Tabela 4: Categorias e Valores Médios Mensais para os Benefícios da Proteção Social**

Regime Contributivo	
Abono de Família e Prestações Complementares	Valor Médio Mensal
Abono de Família	500
Subsídio de Aleitação*	9 000
Subsídio por Deficiência	2 596
<b>Pensões</b>	
Pensão de Velhice	31 836
Pensão de Invalidez	33 144
<b>Subsídio</b>	
Subsídio de Maternidade**	33 263
Subsídio de desemprego***	15 646
Regime Não Contributivo	
<b>Pensões</b>	
Pensão de Velhice	6 000
Pensão de Invalidez	6 000

Fonte: Boletim Estatístico do Sistema de Proteção Social/INPS/CNPS. Notas: \*pagas em uma única prestação. \*\*pagas em uma única prestação, mas, cobrindo um período de dois meses. \*\*\*pagas até 5 vezes. O abono e família e o subsídio de aleitação em 2022 foram alterados para CVE 700 e CVE 10200, respetivamente. Notas: \*pagas em uma única prestação. \*\*pagas em uma única prestação, mas cobrindo um período de dois meses. \*\*\*pagas até 5 vezes. O abono e família e o subsídio de aleitação em 2022 foram alterados para CVE 700 e CVE 10200, respetivamente.

107. Para prestações de abono de famílias, a análise incide sobretudo sobre os filhos com idade compreendida entre 0 e 14 anos. Para estimativa do subsídio de aleitação considera-se o número de nados vivos. Para efeitos deste exercício, assume-se que os que não são cobertos pelo regime contributivo, são absorvidos no regime não contributivo com o mesmo valor de referência (mesmo ainda não havendo nenhuma prestação que responda a esta questão na Rede de Segurança).

108. No caso das pensões para a velhice, o número potencial de beneficiários é estimado com base na legislação nacional, ou seja, pessoas com idade igual ou superior a 60 e 65 anos, para as mulheres e homens respetivamente. Para 2023, foi considerada a medida anunciada pelo Governo de incluir mais 3 mil beneficiários, como uma medida de mitigação dos efeitos da pandemia e da guerra na Ucrânia.

109. Para os beneficiários por invalidez, considera-se apenas pessoas com deficiência grave, supondo uma taxa constante em relação à população ao longo do tempo.

110. Nos subsídios, restringiu-se a maternidade e desemprego. No caso do subsídio de maternidade foi considerado mulheres de 15 a 49 anos com recém-nascidos com base nas taxas de fecundidade estimadas pelo INE. Para as mulheres que estão fora do mercado de trabalho formal adotou-se o salário mínimo como valor de referência. Nas projeções foi considerado que, a partir de 2023 as prestações serão pagas em 3 meses, de acordo com a mudança na legislação para a licença maternidade prevista ainda este ano. Para o subsídio desemprego o potencial de beneficiários é estimado tendo em conta a população desempregada estimada para o período.

### Projeções e estimativas de parâmetros

111. Para projetar os recursos necessários e conseqüentemente o gap de financiamento, algumas variáveis são consideradas chaves: evolução da população, crescimento do PIB nominal, taxa de cobertura da proteção social, valor do benefício, e custos administrativos.

112. Fez-se uso dos dados do INE referentes à evolução da população até 2030. De ressaltar que, conforme nota anterior, são utilizadas as estimativas com base nos dados do Censo 2010. Foram realizadas calibragem dos números na população dos 0 a 14 anos, por possuírem uma diferença de cerca de 10 mil indivíduos em relação aos números do IMC e nos números da população idosa masculina em que apresentam números inferiores em quase 3 mil indivíduos.

113. Para o caso do PIB, optou-se por trabalhar um cenário de crescimento médio real de 4% em linha com as suposições técnicas do Fundo Monetário Internacional (FMI) no médio prazo. Considerou-se também que a dinâmica dos preços no médio prazo será estável em 2% ao ano. À semelhança do trabalho de Durán-Valverde et al. (2019), supôs-se que as taxas de cobertura seriam de 100% em 2030 para o país. Sendo assim, o caminho para a cobertura universal foi assumido como sendo a diferença entre aqueles eventuais 100% e a taxa de cobertura efetiva existente, dividida por número de anos até 2030. A população coberta para cada ano é o resultado da multiplicação da taxa de cobertura de cada ano pela população potencial a ser coberta no ano. Abaixo, segue a taxa de cobertura por cada categoria de beneficiários para o ano de 2020.

**Tabela 5: Cobertura da Proteção Social, 2020** Fonte: Boletim Estatístico do Sistema de Proteção Social/INPS.

<b>Categoria</b>	<b>% cobertura</b>
0 - 14	43,0
Maternidade	23,0
Velhice - Mulheres	72,7
Velhice - Homens	93,1
Invalidez	52,7

114. No caso dos valores dos benefícios, tomou-se como base os valores médios de 2020, reportados na Tabela 4. Tendo em conta que se trata de valores nominais, foram ajustados por meio de dois critérios: (i) a taxa de inflação; (ii) o crescimento médio entre 2016 e 2020. Este último, sobretudo para os casos das pensões de velhice e invalidez no regime contributivo e subsídio maternidade. Por fim, na parte dos custos administrativos e prestações na doença, foram utilizados os números previstos no Estudo Atuarial do INPS, acrescidos das despesas do CNPS.

### Gap de Financiamento

115. Conforme Durán-Valverde et al. (2019), com base nestas principais variáveis, pode-se estimar os custos por categorias de benefícios multiplicando o valor do benefício médio e o total de beneficiários para a respetiva proteção social garantida pela população potencial coberta.

116. O custo em termos monetários do benefício universal ( $CUC_{i,j,t}$ ) por sua vez é dada por:

$$CUC_{i,j,t} = PCP_{i,j,t} * \overline{BA}_{i,j,t} + ADM_{i,j,t} \quad (1)$$

sendo que:

$PCP_{i,j,t}$  é o Potencial da População Coberta  
 $\overline{BA}_{i,j,t}$  é o valor médio do benefício desejado

$ADM_{i,j,t}$  representa os custos administrativos de funcionamento da proteção social.

117. O Gap de Financiamento agregado  $GF_{j,t}$  para garantir a proteção social corresponde à diferença entre os gastos necessários para alcançar a universalização da cobertura e o nível básico de gastos com proteção social em cada período  $GPS_{j,t}$ .

$$GF_{j,t} = \sum CUC_{i,j,t} - GPS_{j,t} \quad (2)$$

### Principais Resultados

118. Com base na metodologia acima descrita, trabalhou-se inicialmente numa evolução da taxa de cobertura para que Cabo Verde em 2030 atinga a universalização da proteção social, sobretudo nas categorias infantil, maternidade, velhice e invalidez/ deficiência.

**Tabela 6: Projeção de Evolução da Taxa de Cobertura da Proteção Social** Fonte: Elaboração própria

Taxa de Cobertura (%)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
0 - 14	43,0	43,5	45,8	52,5	59,3	66,1	72,9	79,7	86,4	93,2	100,0
Maternidade	23,0	17,7	26,8	36,0	45,1	54,3	63,4	72,6	81,7	90,9	100,0
Velhice	79,7	81,8	77,4	81,1	83,8	86,5	89,2	91,9	94,6	97,3	100,0
Invalidez	52,7	52,3	52,7	58,6	64,5	70,4	76,3	82,3	88,2	94,1	100,0

<sup>29</sup> As projeções utilizadas consideraram taxas de inflação de 7,9% em 2022, 3,7% em 2023 e 2,6% em 2024. Após 2025 inclusive, considerou-se 2%, em linha com a política de estabilidade de preço que deverá ser garantida pelo Banco de Cabo Verde no âmbito da sua política monetária.

119. De acordo com a Tabela 6 verifica-se que a pensão na velhice é a que apresenta o menor gap de cobertura, comparativamente com as demais categorias de benefícios da proteção social. A cobertura na maternidade é o caso mais crítico em Cabo Verde, pese embora se tenha registado avanços nos últimos anos (relacionado com o aumento de inscrições no INPS). O abono de família para as crianças ainda se encontra inferior a 50% e é garantida sobretudo pelo regime contributivo, exigindo estratégias eficientes de alargamento.

120. Os custos com a proteção em 2020 excluindo as medidas extraordinárias no âmbito da COVID-19, ascendem a cerca de 13,5 milhões de contos cabo-verdianos. As pensões respondem por mais de 66,6% do total das despesas com prestações sociais, seguida por prestações de proteção na doença (23,7%).

**Tabela 7: Projeção de evolução dos custos totais com a proteção social (mil contos)** Fonte: Elaboração própria

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Abono de Família e Prestações Complementares</b>	410	417	601	711	819	930	1 044	1 159	1 275	1 391	1 509
Abono de Família	383	390	570	662	760	861	964	1 068	1 173	1 279	1 386
Subsídio de Aleitação	17	16	20	38	48	58	68	79	89	99	110
Subsídio por Deficiência	10	10	11	11	11	12	12	12	13	13	13
<b>Pensões</b>	9 000	9 400	9 841	10 723	11 685	12 813	14 017	15 334	16 790	18 390	20 130
Pensão de Velhice	8 047	8 428	8 843	9 646	10 521	11 556	12 663	13 876	15 224	16 708	18 324
Pensão de Invalidez	665	676	693	761	834	910	989	1 073	1 161	1 254	1 351
Pensão de Sobrevivência	288	297	305	316	330	347	365	385	405	428	455
<b>Subsídio</b>	258	255	275	430	491	555	623	693	767	845	927
Subsídio de Maternidade	126	123	138	290	346	405	466	531	598	669	745
Subsídio de Desemprego	132	132	136	140	145	151	156	163	169	175	182
<b>Proteção na Doença</b>	3 196	3 647	4 095	4 244	4 534	4 856	5 203	5 566	5 939	6 315	6 687
<b>Custos Administrativos</b>	641	689	702	715	730	749	768	788	809	830	852
<b>Total</b>	<b>13 506</b>	<b>14 409</b>	<b>15 514</b>	<b>16 824</b>	<b>18 259</b>	<b>19 904</b>	<b>21 655</b>	<b>23 540</b>	<b>25 580</b>	<b>27 771</b>	<b>30 105</b>

121. Tal estrutura, sofre poucas alterações ao longo dos anos, pese embora para 2030 as despesas com prestações sociais devem atingir um crescimento de mais de 122,9%, atingindo 30,1 milhões de contos. O maior contributo para esse expressivo crescimento vem sobretudo das pensões (82,4 p.p) e das prestações na doença (25,9 p.p.). Na base desse resultado está sobretudo o envelhecimento da população.

122. A Tabela 8 retrata a projeção de evolução dos custos da proteção social no regime contributivo. Os custos das categorias abordadas no presente estudo aumentam dos 11,1 milhões de contos em 2020 para 23,2 milhões de contos em 2030, um crescimento de cerca de 109,6%. Os maiores contributos para esse aumento vêm das pensões (+73,8 p.p.), sobretudo da velhice e da proteção na doença (+23,4 p.p.). Anualmente é necessário um crescimento médio nos custos de 0,5% do PIB.

**Tabela 8: Projeção de evolução dos custos com a proteção social no regime contributivo (mil contos)**

Fonte: Elaboração própria

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Abono de Família e Prestações Complementares</b>	387	393	577	627	681	740	804	874	950	1 033	1 123
Abono de Família	360	366	546	593	644	700	760	826	897	974	1 059
Subsídio de Aleitação	17	16	20	23	26	29	32	36	41	46	51
Subsídio por Deficiência	10	10	11	11	11	12	12	12	13	13	13
<b>Pensões</b>	7 406	7 763	8 183	8 765	9 440	10 236	11 124	12 065	13 121	14 296	15 568
Pensão de Velhice	6 767	7 106	7 506	8 063	8 708	9 471	10 324	11 228	12 246	13 379	14 603
Pensão de Invalidez	350	360	371	386	402	418	435	452	471	490	509
Pensão de Sobrevivência	288	297	305	316	330	347	365	385	405	428	455
<b>Subsídio</b>	258	255	275	373	406	444	486	532	583	640	703
Subsídio de Maternidade	126	123	138	233	261	293	329	369	414	465	522
Subsídio de Desemprego	132	132	136	140	145	151	156	163	169	175	182
<b>Proteção na Doença</b>	2 394	2 769	3 199	3 292	3 501	3 732	3 983	4 241	4 499	4 751	4 988
<b>Custos Administrativos</b>	622	672	682	694	707	723	740	757	774	792	811
<b>Total</b>	<b>11 067</b>	<b>11 851</b>	<b>12 916</b>	<b>13 751</b>	<b>14 734</b>	<b>15 875</b>	<b>17 137</b>	<b>18 469</b>	<b>19 928</b>	<b>21 513</b>	<b>23 194</b>

123. No regime não contributivo os custos das categorias abordadas no presente estudo aumentam dos 2,4 milhões de contos em 2020 para 6.9 milhões de contos em 2030, um crescimento de cerca de 183,4%. O crescimento dos custos é maior nesse regime dado ao fato de absorver as pessoas que estão fora do mercado formal, sobretudo em prestações que ainda não existem em Cabo Verde (no regime não-contributivo), nomeadamente a aleitação, maternidade e o reforço do abono de família. Os dados referentes à proteção na doença, incluem a compra dos medicamentos e assistência medicamentosa para o público mais vulnerável e as evacuações médicas do CNPS, mas também dos custos suportados pelo Ministério da Saúde.

**Tabela 9: Projeção de evolução dos custos com a proteção social no regime não contributivo (mil contos)**

Fonte: Elaboração própria

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Abono de Família e Prestações Complementares</b>	23	24	24	84	138	190	239	284	324	358	385
Abono de Família	23	24	24	69	116	161	204	242	276	305	327
Subsídio de Aleitação	0	0	0	15	22	29	36	42	48	53	58
<b>Pensões</b>	1 595	1 637	1 658	1 959	2 245	2 577	2 894	3 269	3 669	4 093	4 562
Pensão de Velhice	1 280	1 322	1 336	1 583	1 813	2 085	2 339	2 648	2 978	3 329	3 721
Pensão de Invalidez	315	315	322	375	432	492	555	621	691	764	841
<b>Subsídio</b>	0	0	0	57	85	112	137	161	184	205	223
Subsídio de Maternidade	0	0	0	57	85	112	137	161	184	205	223
<b>Proteção na Doença</b>	802	878	896	952	1 034	1 124	1 220	1 325	1 440	1 564	1 699
<b>Custos Administrativos</b>	19	18	19	21	23	26	28	31	34	38	41
<b>Total</b>	<b>2 439</b>	<b>2 557</b>	<b>2 598</b>	<b>3 073</b>	<b>3 525</b>	<b>4 029</b>	<b>4 518</b>	<b>5 071</b>	<b>5 651</b>	<b>6 257</b>	<b>6 911</b>

<sup>30</sup> Este montante refere-se ao pagamento de prestações monetárias. Não se inclui outro tipo de intervenções / políticas de proteção social como o caso do sistema de cuidados, ação social escolar, ou outros.

124. Conclui-se assim que, para que Cabo Verde possa atingir uma cobertura universal (100%) em 2030, é necessário um incremento médio anual de 1,7 milhões de contos nos gastos com a proteção social, variando de 903 mil contos em 2021 para 2,3 milhões de contos em 2030. Em termos relativos, isso representa um incremento anual que varia entre 0,5% a 0,77% do PIB. Anualmente é necessário um crescimento médio nos custos em torno de 0,5% e 0,2% do PIB nos regimes contributivo e não contributivo.

**Tabela 10: Projeção de incremento anual dos custos com a proteção social (mil contos)** Fonte: Elaboração própria

Incrimento anual	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Regime Contributivo	785	1 065	835	983	1 141	1 262	1 333	1 459	1 585	1 681	12 127
Regime Não Contributivo	118	40	475	452	504	490	553	580	606	654	4 472
<b>Total</b>	<b>903</b>	<b>1 105</b>	<b>1 311</b>	<b>1 435</b>	<b>1 644</b>	<b>1 751</b>	<b>1 885</b>	<b>2 040</b>	<b>2 191</b>	<b>2 334</b>	<b>16 599</b>
Regime Contributivo (% PIB)	0,43	0,54	0,39	0,43	0,48	0,50	0,51	0,53	0,55	0,55	4,91
Regime Não Contributivo (% PIB)	0,07	0,02	0,22	0,20	0,21	0,20	0,21	0,21	0,21	0,21	1,76
<b>Total (% PIB)</b>	<b>0,50</b>	<b>0,56</b>	<b>0,61</b>	<b>0,63</b>	<b>0,69</b>	<b>0,70</b>	<b>0,72</b>	<b>0,74</b>	<b>0,76</b>	<b>0,77</b>	<b>6,66</b>

125. No estudo de Durán-Valverde et al. (2019), concluíram que a necessidade de financiamento incremental em 2019 é de 0,75% do PIB nos países em desenvolvimento e, posteriormente, cresce ano a ano para atingir 1,24% do PIB em 2030. No caso do grupo dos Países de rendimento médio baixo, no qual Cabo Verde se insere, concluíram que a necessidade de financiamento incremental em 2019 é de 0,35% do PIB e aumentava gradualmente até atingir 1,34% do PIB em 2030.

### 3.3. Financiamento do GAP – que Soluções?

126. Segundo um estudo elaborado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e intitulado “Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries” (ILO, 2017), espaço fiscal é normalmente definido como o 'espaço no orçamento de um governo que lhe permite fornecer recursos para um propósito desejado sem comprometer a sustentabilidade da sua posição financeira ou a estabilidade da economia' (Heller, 2005) e “o financiamento disponível ao governo como resultado de ações políticas concretas para aumentar a mobilização de recursos” (Roy et al., 2007).

127. Conforme esse mesmo estudo, o espaço fiscal existe em todos os países. Daí que o argumento de que os gastos com proteção social são inacessíveis está-se tornando menos comum nos fóruns internacionais de desenvolvimento. Para a OIT encontrar espaço fiscal para investimentos económicos e sociais críticos é necessário para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), para o desenvolvimento humano sustentado de crianças e mulheres e para a realização dos direitos humanos, particularmente durante períodos de inatividade.

128. O estudo apresenta oito alternativas de financiamento, com base nas posições políticas das Nações Unidas e instituições financeiras internacionais, e mostra que existe espaço fiscal para a proteção social e os ODS mesmo nos países mais pobres. Das oito opções, seis aumentam o montante geral do orçamento de um país: (i) aumentar as receitas fiscais; (ii) ampliação da cobertura previdenciária e das receitas contributivas; (iii) fazer lobby por mais ajuda e transferências públicas; (iv) eliminação de fluxos financeiros ilícitos; (v) contrair empréstimos ou reestruturar dívidas; e (vi) adotar um quadro macroeconómico mais acomodatório. As outras duas opções dizem respeito ao redireccionamento dos recursos existentes de uma área para outra, neste caso para a proteção social: (vii) realocação dos gastos públicos e; (viii) aproveitamento das reservas fiscais e cambiais.

<sup>31</sup> Uma simulação feita com um cenário de cobertura de 80% mostra que, neste caso seria necessário um incremento médio anual de 1,4 milhões de contos nos gastos com a proteção social, variando de 900 mil contos em 2021 para 1,9 milhões de contos em 2030. Tendo em conta que o prazo de garantia da pensão de velhice é de 15 anos no regime contributivo, os montantes estimados nessa categoria de benefícios não apresentam diferenças entre os cenários. O Anexo 5.4, apresenta as projeções detalhadas neste cenário.

129. O estudo descreve cada uma das oito opções disponíveis aos governos para gerar recursos adicionais para proteção social, conforme resumido abaixo.

- i. Realocação de gastos públicos: essa é a opção mais ortodoxa, que inclui avaliar as alocações orçamentais em andamento por meio de Revisões de Despesas Públicas (RDP) e outros tipos de análises orçamentais temáticas, substituindo investimentos de alto custo e baixo impacto por investimentos de maiores impactos económicos, eliminando ineficiências de gastos e/ou combatendo a corrupção.
- ii. Aumento da receita tributária: este é um canal principal, alterando/ criando diferentes tipos de taxas/ impostos – por exemplo, sobre consumo, lucros corporativos, atividades financeiras, rendimento pessoal, propriedade, importação ou exportação, extração de recursos naturais, etc. – ou fortalecendo a eficiência de métodos de cobrança de impostos e conformidade geral.
- iii. Ampliação da cobertura de segurança social e das receitas contributivas: nos sistemas previdenciais existentes, aumentar a cobertura e, portanto, a arrecadação de contribuições é uma forma confiável de financiar a proteção social, libertando espaço fiscal para outros gastos sociais os benefícios de proteção social vinculados a contribuições baseadas no emprego também incentivam a formalização da economia informal.
- iv. Fazer lobby por ajuda e transferências: isso requer o envolvimento de diferentes governos doadores ou organizações internacionais para aumentar as transferências Norte-Sul ou Sul-Sul.
- v. Eliminação de fluxos financeiros ilícitos: Dada a grande quantidade de recursos que escapam ilegalmente dos países em desenvolvimento a cada ano, estimada em dez vezes o total da ajuda recebida, os formuladores de políticas devem reprimir a lavagem de dinheiro, suborno, evasão fiscal, precificação comercial e outros crimes financeiros que são ilegais e privam os governos das receitas necessárias para o desenvolvimento social e económico.
- vi. Uso de reservas cambiais fiscais e do Banco Central: isso inclui o saque da poupança fiscal e outras receitas estatais depositadas em fundos especiais, como fundos soberanos, e/ou o uso de reservas cambiais excedentes do banco central para o desenvolvimento doméstico e regional.
- vii. Reestruturação da Dívida Pública – contrair empréstimos ou reestruturar dívidas existentes: envolve a exploração ativa de opções de empréstimos nacionais e estrangeiros a baixo custo, incluindo concessionais, após uma avaliação cuidadosa da sustentabilidade da dívida. Para países sob alto endividamento, a reestruturação da dívida existente pode ser possível e justificável se a legitimidade da dívida for questionável e/ou o custo de oportunidade em termos de agravamento das privações de grupos vulneráveis for alto.
- viii. Adoção de um quadro macroeconómico mais acomodatório: isto implica permitir trajetórias mais elevadas de déficit orçamental e/ou níveis mais elevados de inflação sem pôr em causa a estabilidade macroeconómica.

130. A OIT avisa, no entanto, que as suas sugestões se destinam a servir como um guia introdutório para identificar possíveis opções de financiamento para introduzir e/ou ampliar sistemas de proteção social e implementar a Recomendação de Pisos de Proteção Social, 2012 (nº 202), bem como outros ODS que têm impactos na vida de mulheres, crianças e outros grupos sociais. Não pretende ser exaustivo, nem tenta fornecer uma descrição detalhada dos riscos e compensações distintos que estão associados a cada uma das opções. Como tal, devem ser vistas como uma visão geral das oportunidades de melhoria do espaço fiscal que devem ser exploradas a nível nacional.

131. Para o caso específico de Cabo Verde, das oito opções sugeridas pela OIT, quatro podem constituir, com relevância, cenários alternativos para o financiamento da extensão da proteção social, particularmente para os subsistemas dirigidos às camadas da população mais pobres e vulneráveis.

<sup>32</sup> Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries, ILO, 2017

<sup>33</sup> De notar que quanto maior a cobertura nos regimes contributivos, menor a necessidade de o Estado alocar recursos aos regimes não-contributivos.

São elas: o aumento das receitas fiscais por via da racionalização da política de benefícios fiscais e combate à evasão fiscal, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), a boa gestão e reestruturação da dívida pública e a formalização do setor informal. Estas opções merecerão uma abordagem mais pormenorizada, enquanto as demais serão abordadas de forma mais superficial.

### 3.3.1. Realocação dos Gastos Públicos

132. De um modo geral, repensar as alocações setoriais dentro dos orçamentos existentes é uma estratégia para aumentar os gastos sociais. Todavia, a repriorização dos gastos públicos costuma ser uma questão controversa e, portanto, difícil. Para ser bem-sucedida, deve haver uma forte vontade política e argumentos muito sólidos.

133. A oposição à reestruturação advém, do facto de que nenhum recurso extra é considerado disponível e, portanto, outros setores ou subsectores devem ser reduzidos para permitir maiores investimentos sociais. E esses setores, geralmente, representam importantes interesses adquiridos num país. Essa abordagem pressupõe que o orçamento geral é fixo e as mudanças da sua estrutura devem obedecer às regras de um jogo de soma zero, onde há vencedores e perdedores e estes resistem às realocações orçamentais.

134. Normalmente, o diálogo social, que inclui atores relevantes e debates públicos, é uma ferramenta estratégica para substituir intervenções de alto custo e baixo impacto, que podem ajudar a minimizar a possível influência de poderosos grupos de lobby na formulação de políticas públicas.

135. Também em Cabo Verde, não será fácil reprogramar as despesas orçamentais em favor da proteção social, considerando a rigidez estrutural das despesas, particularmente das despesas correntes. Com efeito, as despesas correntes têm sido marcadas por uma excessiva rigidez estrutural. Por exemplo, no Orçamento de Estado para o ano económico de 2022 (OE2022), representam 85,4% da despesa total (e relativamente ao financiamento do Tesouro, mais de 90%). As despesas com pessoal, pensões e encargos gerais absorvem cerca de 71,6% do montante total das despesas correntes, despesas estas, obrigatórias, e tendem a aumentar nos próximos anos.

136. O quadro infra apresenta a distribuição das despesas previstas no OE2022, por funções do Estado.

**Figura 4: Orçamento do Estado 2022, por Funções do Estado**

Fonte: OE2022 – Resiliência e Desenvolvimento Sustentável, MFP, 2021



137. Segundo se pode ver na Figura 14, no Orçamento do Estado de 2022, o setor da educação deverá absorver cerca de 15,7% do Orçamento, a saúde cerca de 11,0%, cabendo cerca 13,8% à proteção social. No geral, as despesas sociais (educação, saúde e proteção social) absorvem 40,5% do total das despesas previstas no OE2022.

138. Relativamente aos encargos gerais é de se destacar os encargos com a dívida pública e as transferências municipais.

139. Face ao exposto, não nos parece que haja grandes margens para aumentar os gastos sociais através da realocação das despesas orçamentais. Todavia, a médio e longo prazo, poder-se-ia conseguir alguma margem de manobra, caso fosse feita a reforma do Estado e da Administração Pública, visando, nomeadamente, a contenção da despesa pública.

### 3.3.2. Aumento das receitas fiscais

140. Geralmente, minimizar a evasão fiscal e/ou aumentar as taxas são estratégias potenciais para mobilizar recursos públicos adicionais, sem necessariamente sacrificar outras prioridades de gastos. No entanto, novos impostos melhoram as receitas do Estado apenas quando bem projetados e executados. Além de fortalecer a posição fiscal geral de um país, novas receitas fiscais podem apoiar os objetivos de equidade, especialmente em situações de disparidades generalizadas. Por exemplo, se as taxas do imposto sobre os rendimentos e do imposto sobre o consumo forem aumentadas entre os grupos mais ricos de um país, receitas adicionais podem ser geradas e investidas em famílias pobres e vulneráveis, reduzindo a pobreza e a desigualdade e sustentando o crescimento inclusivo no longo prazo.

141. Em Cabo Verde, tendo em conta os seus impactos sociais negativos, aumentar o imposto sobre o IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado - ou os impostos sobre o consumo de produtos não é uma opção política recomendada no atual contexto, por penalizar mais os pobres, uma vez que gastam uma parcela maior do seu rendimento em bens e serviços básicos, quando não estão isentos. Antes pelo contrário, justifica-se uma redução de determinados impostos sobre o consumo, devido às consequências da guerra na Ucrânia que gerou uma crise humanitária sem precedentes e que justificou, em vários países, a tomada de medidas de políticas públicas para satisfazer a necessidade de assistência e proteção das famílias e das empresas.

142. Nesse âmbito, a Assembleia Nacional aprovou, no passado mês de junho, por unanimidade, a proposta de lei que altera as taxas de Direitos de Importação (DI) e as taxas de Impostos sobre o Consumo Especial (ICE) constantes da pauta aduaneira. Esta lei visa reduzir a taxa do ICE, sobre o gásóleo e a gasolina, mudando de 10% para uma taxa específica de seis escudos por litro, e reduzir a taxa de DI sobre a gasolina de 20% para 10% e sobre o fuel de 5,0% para 0,0%.

143. Também, entendemos que não se justificam alterações nas taxas dos impostos sobre os rendimentos, quer para as pessoas singulares (IRPS), quer para as pessoas coletivas (IRPC), tendo em conta o princípio da progressividade implícito nos primeiros, bem como o contexto de crise e de dificuldades por que atravessa o país e a necessidade de alavancar a dinamização da atividade económica. Ademais, embora ainda existam diversos desafios a serem vencidos, a carga fiscal tem vindo a registar progressos, tendo, em 2019, atingido o nível de 20,6%, que compara com o nível de 21,1% e 34,3% alcançado, respetivamente, pelas Maurícias e Seicheles nesse ano – duas economias insulares consideradas similares à de Cabo Verde. O Anexo 03 faz uma breve caracterização das normas fiscais existentes em Cabo Verde.

144. A Caixa 2 simula os impactos potenciais de um aumento de 1 ponto percentual (p.p.) em diferentes impostos, sobre um conjunto de variáveis relevantes. As análises reforçam a conclusão de que o aumento das taxas de impostos não seria recomendável neste atual contexto.

<sup>34</sup> De referir, contudo, que no caso específico de Cabo Verde, devido ao facto de a maior parte dos bens de primeira necessidade (que constituem o grosso do cabaz de consumo da população mais pobre) estar já isenta do IVA, os efeitos de um possível aumento deste imposto podem impactar mais negativamente as famílias de renda mais elevada. Recomenda-se, assim, estudos mais detalhados a este respeito.

## Caixa 2

**SERÁ O AUMENTO DE IMPOSTOS UMA SOLUÇÃO?****Impactos Fiscais e Económicos do Aumento da Alíquota**

Visando avaliar de forma qualitativa e quantitativa os efeitos que políticas tributárias alternativas causam na economia nacional, fez-se uso da metodologia empregada nos trabalhos de Moraes Coelho e Paes (2018), o modelo neoclássico de equilíbrio geral de tempo discreto com economia fechada.

Para além de as pessoas demandarem o bem produzido, decidem sobre consumo e poupança, e, a alocação do tempo entre lazer e trabalho. A função utilidade logarítmica é dada por

$$U(c_0, l_0, c_1, l_1, c_2, l_2, \dots) = \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t [\ln C_t + A \ln l_t] \quad 0 < \beta < 1 \quad (3)$$

sendo  $l_t$  a fração do tempo gasto no lazer, enquanto  $A$  é um parâmetro que mede o peso do lazer na função utilidade. Lembrando que  $\beta$  é a taxa de desconto subjetiva inter temporal.

As firmas para produzirem empregam capital ( $K$ ) e trabalho ( $L$ ) e escolhem a cada período as quantidades de insumos e produto que maximizam o lucro.

$$Y_t = K_t^\theta (L h_t)^{(1-\theta)} \quad (4)$$

onde  $\theta$  representa a participação do capital na renda,  $Y_t$  o produto agregado.

O capital está ligado ao investimento ( $I$ ) (ou desinvestimento) e regida por uma taxa de depreciação ( $\delta$ ) como segue:

$$K_{(t+1)} = (1-\delta) K_t + I_t \quad (5)$$

No período inicial, o governo decide qual a política fiscal que praticará, bem como que produto da arrecadação de impostos é transferido lump-sum, de forma que o equilíbrio orçamentário a cada período  $t$  é dado por:

$$\tau_c C_t + \tau_i I_t + \tau_h w_t h_t L + \tau_k r_t K_t = V_t \quad (6)$$

Sendo que  $L$ ,  $C_t$ ,  $I_t$ ,  $K_t$ ,  $V_t$  representam, respetivamente, população, agregados do consumo, do investimento bruto, do estoque de capital de início de período e das transferências;  $w_t$  e  $r_t$  representam o salário real e a taxa de retorno do capital. Já  $\tau_c$ ,  $\tau_i$ ,  $\tau_h$  e  $\tau_k$ , são variáveis de política fiscal: alíquotas de impostos sobre consumo, investimento, renda do trabalho e renda do capital.

**Principais Resultados**

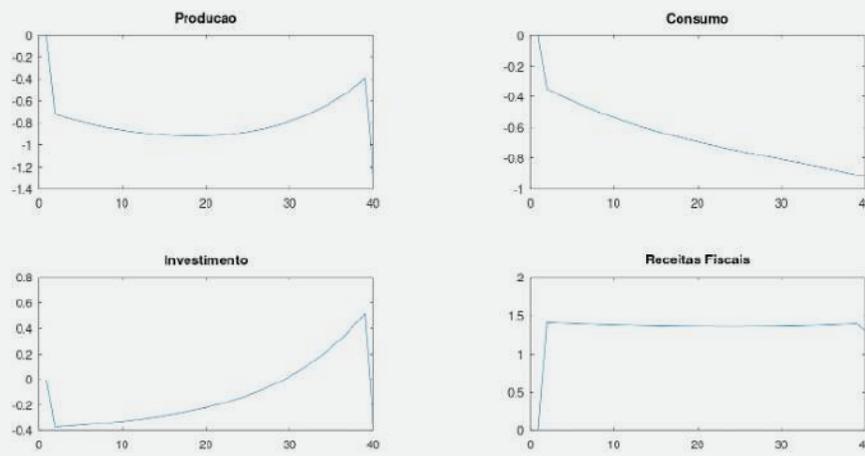
Nesta seção são apresentadas as trajetórias de transição para as principais variáveis macroeconómicas. Em todos os casos, está-se a medir a variação percentual em relação ao estado estacionário inicial.

**Aumento do IVA em 1 p.p.**

O aumento do IVA em 1 p.p. tem efeitos negativos sobre o PIB levando a uma diminuição de até 0,8%. Isso corre devido aos efeitos negativos no consumo, com redução em relação ao estado estacionário variando em -0,4% no momento da implementação da medida, até cerca de 1% no longo prazo. Até o horizonte de 6 anos, isso produz um efeito negativo nos investimentos, com uma diminuição máxima de 0,4%, e conseqüentemente diminuindo o stock de capital. Após esse período os efeitos nos investimentos são positivos, diminuindo o impacto na queda do PIB. As receitas fiscais por sua vez apresentam um impacto positivo, com aumentos em cerca de 1,5% em relação ao nível estacionário. Os gráficos abaixo elucidam estes resultados, com a magnitude e duração do impacto nos eixos vertical e horizontal, respetivamente.

**Figura 5: Impacto macroeconómico do aumento do IVA em 1 p.p.**

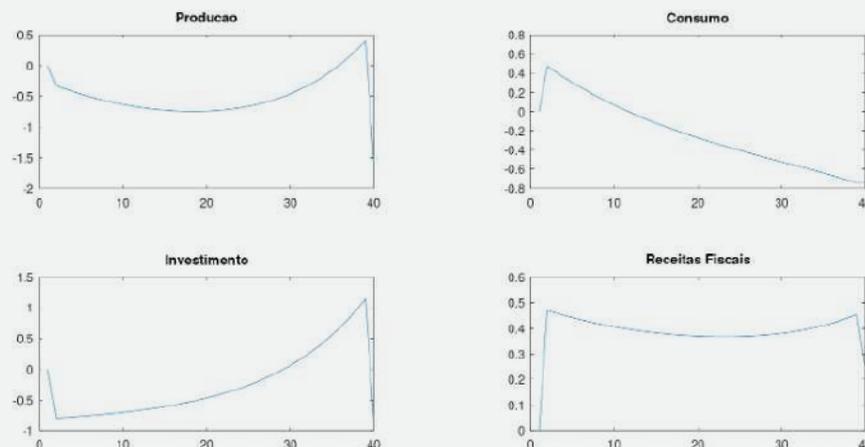
Nota: Magnitude e duração do impacto no eixo vertical e horizontal, respetivamente.

**Aumento do IRPC em 1 p.p.**

O aumento do IRPC em 1 p.p. produz efeitos negativos sobre a dinâmica económica, na medida em que até o 7º ano da alteração da taxa diminui o potencial do crescimento do PIB em -0,5%. Na base deste resultado, está sobretudo uma diminuição mais acentuada dos investimentos principalmente no curto prazo, comparativamente com o caso da alteração no IVA. O consumo, após registar um aumento de até 0,4% nos primeiros trimestres, entra numa trajetória de diminuição chegando a -0,8% a médio prazo. As receitas fiscais por sua vez, respondem positivamente ao aumento na alíquota em cerca de 0,4%.

**Figura 6: Impacto macroeconómico do aumento do IRPC em 1 p.p.**

Nota: Magnitude e duração do impacto no eixo vertical e horizontal, respetivamente.

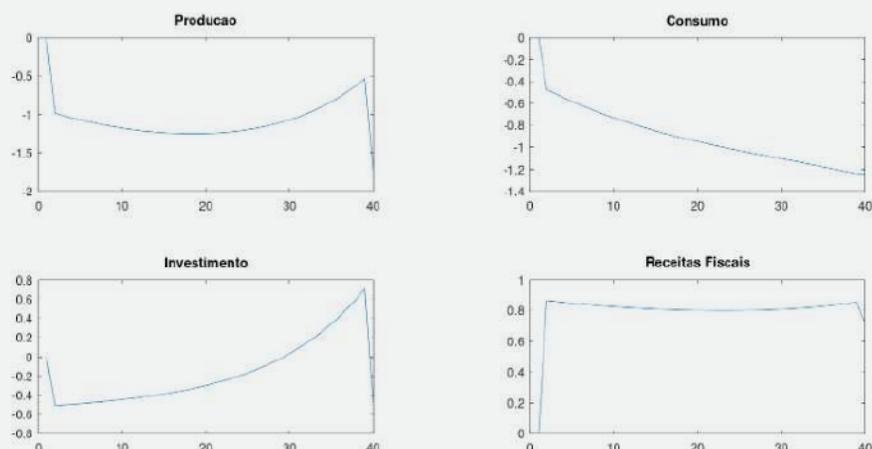


**Aumento do IRPS em 1 p.p**

O aumento do IRPS em 1 p.p provoca uma diminuição do PIB em cerca de 1% em relação ao estado estacionário. Por ser uma tributação sobre o rendimento, provoca uma queda mais acentuada no consumo das famílias comparativamente aos demais cenários, variando entre -0,4% a -1,2%. O investimento tem uma trajetória similar ao caso verificado no aumento do IVA, ou seja, verifica-se uma queda nos 6 primeiros anos, sendo o maior impacto de -0,4%, em relação ao valor do estado estacionário. Nas receitas fiscais o efeito observado é positivo, na medida em que estes aumentam em cerca de 0,8%, comparativamente com o valor do estado estacionário inicial.

**Figura 7: Impacto macroeconómico do aumento do IRPS em 1 p.p.**

Nota: Magnitude e duração do impacto no eixo vertical e horizontal, respetivamente.

**Impacto líquido nas receitas fiscais**

A tabela 8 sintetiza o impacto líquido nas receitas fiscais derivado das alterações das alíquotas no IVA, IRPC e IRPS em 1 p.p.

**Tabela 11: Incremento nas receitas fiscais decorrentes de aumentos de 1 p.p. nos impostos**

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
IVA	733	815	901	980	1 039	1 101	1 167	1 237
IRPC	173	192	212	231	244	259	275	291
IRPS	345	384	424	461	489	518	549	582

Fonte: Elaboração própria

Em termos médios anuais, o aumento do IVA, IRPC e IRPS em 1 p.p. cada, permitem à administração tributária arrecadar cerca de 997 mil contos, 234 mil contos e 469 mil contos, respetivamente.

Quando se analisa a cobertura do incremento das receitas fiscais em relação ao incremento nos custos com a proteção social, verifica-se que varia entre 11,3% (no caso do IRPC) a 48,0% (no caso do IVA). Portanto, isoladamente essas medidas não cobrem as necessidades adicionais para a garantia da proteção social universal. Vale ressaltar, que apenas o aumento do IVA consegue cobrir os custos adicionais para garantir o financiamento no regime não contributivo.

*Conclui-se, assim, que um aumento de 1 p.p. nos principais impostos (IVA, IRPC e IRPS) poderia levar a um aumento na arrecadação de receitas num primeiro momento, mas teria um efeito negativo sobre o crescimento do PIB e outros indicadores macroeconómico, não sendo, assim, uma medida recomendável no atual contexto, para financiar o gap para a universalização da proteção social em Cabo Verde até 2030. Contudo, importa referir que no estudo de Lima et al. (2021) em que buscam evidências do impacto dos gastos com proteção social na economia cabo-verdiana por meio da metodologia de Vetores Auto-Regressivo (VAR) apontam para um impacto positivo dos gastos do governo e, em particular, as despesas de proteção social, no PIB. Os multiplicadores estimados com gastos em benefícios sociais foram: 0,36 (impacto), atingindo o máximo de 0,85 no segundo trimestre após o choque e 0,86 acumulado após dez trimestres. Portanto, aumentos nas receitas podem ser direcionadas para expansão dos gastos com proteção social, gerando impacto positivo no nível de atividade económica.*

145. No momento Cabo Verde deverá continuar a aposta na consolidação da digitalização da administração tributária, enquanto instrumento de eficiência no combate à fuga e fraude fiscais. É expectável que com a introdução da fatura eletrónica, efetuada gradualmente, venha a produzir efeitos positivos sobretudo no âmbito do IVA interno. Outro ponto de melhoria a nível da administração tributária está relacionado ao elevado volume de pagamentos de impostos em atraso. De acordo com o relatório de avaliação de desempenho do FMI (2019 a) o volume de impostos atrasados é alto, atingindo 40% do total de arrecadação anual.

146. Ademais, existe uma boa margem para o aumento da arrecadação fiscal pela via da racionalização dos Benefícios Fiscais. Cabo Verde, à semelhança de vários outros países, especialmente aqueles em desenvolvimento, tem recorrido sistematicamente, desde o início dos anos noventa, aos Benefícios Fiscais (BF) como instrumento da promoção da dinâmica económica e da atração do IDE. Em 2013 o Governo criou o Código de Benefícios Fiscais contendo um novo paradigma e novas modalidades de BF.

147. Visando a melhoria do ambiente de negócio, o reforço da competitividade fiscal e sobretudo para fazer face a um crescimento económico muito ténue verificado nos anos antecedentes a 2016, o Governo tem reforçado os BF. Entre 2016 e 2021 os BF atingiram valores médios em torno de 12,2 milhões de contos, representando em média 6,9% do PIB e 34,2% dos impostos.

**Tabela 12: Evolução dos benefícios fiscais por tipo de imposto**

Tipo de Imposto	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Fiscal</b>	7 897	7 441	7 030	7 565	7 798	8 542
IRPC - Imposto s/ Rendimentos Pessoas Coletivas	2 687	2 361	1 166	1 294	561	139
IVA - DGCI (IVA Interno)	5 209	5 080	5 864	6 271	7 237	8 403
<b>Aduaneira:</b>	4 924	4 268	4 454	4 772	4 430	3 776
IVA - DGA	2 303	2 289	2 269	2 250	2 461	1 717
DI - Direitos Aduaneiros	2 268	1 645	1 749	1 969	1 632	1 437
ICE - Imposto s/ Consumo Especial	319	292	388	504	291	580
TC - Taxa Comunitária	34	41	47	50	46	42
<b>Total da Despesa Fiscal</b>	12 821	11 710	11 484	12 337	12 228	12 318
<b>Total da Despesa Fiscal (% PIB)</b>	7,7%	6,8%	6,3%	6,3%	7,4%	6,8%
<b>Total da Despesa Fiscal (% Impostos)</b>	39,7%	32,7%	29,1%	30,0%	37,2%	36,7%

Fonte: Ministério das Finanças e Fomento Empresarial.

Notas: as perdas de receitas derivadas da renúncia fiscal em sede do IVA-DGCI só começaram a ser calculadas a partir de 2016.

148. Ao longo dos anos verificou-se uma tendência de redução dos BF em sede do IRPC e dos Direitos de Importação. O IVA interno é o imposto que mais contribuiu para o aumento dos BF desde 2016, enquanto o IVA aduaneiro manteve-se estável com valores médios em cerca de 2,2 milhões de contos.

149. De acordo com a avaliação geral do sistema tributário de Cabo Verde realizada pelo FMI (2019 b) entre 2015 e 2017, embora a taxa do IRPC fosse de 25%, as empresas pagaram uma taxa de imposto média efetiva (TIME) de apenas 14%. A TIME é ainda mais baixa nos setores do turismo (11,4%) e financeiro (10,4%), sendo resultado de um histórico tratamento preferencial das atividades nesses setores. No caso do IVA, recomendam que deveriam alargar a base através da racionalização das isenções.

150. A maior parte dos BF são destinados para projetos de investimentos sobretudo no setor do turismo. Na literatura económica existe uma forte discussão sobre a relevância dos BF na atração dos investimentos, deixando este com um papel secundário. Entre os principais fatores determinantes do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) destacam-se o tamanho e o potencial de crescimento do mercado, o acesso a matérias-primas, a estabilidade política, a qualidade do quadro regulatório e da infraestrutura e a disponibilidade de mão-de-obra qualificada.

151. Nesse sentido, é crucial a implementação de medidas que visem a racionalização de BF, como a redução do crédito de imposto ao investimento, eliminação da isenção na importação materiais e equipamentos ligados ao projeto de investimento, aumento do limite de acesso aos benefícios contratuais e a redução do período máximo de isenção, revisão do quadro legal do Centro Internacional de Negócios (CIN), eliminação do regime de BF à internacionalização, entre outros. Uma redução gradual desses benefícios até atingir por exemplo os 20% nos montantes de incentivos fiscais atribuídos anualmente (12,3 milhões de contos estimados em 2022), seria suficiente para financiar, por si só, o incremento anual dos custos com a proteção social requeridos para se atingir a universalidade de cobertura do sistema.

152. Conclui-se, assim, que a racionalização da política de Benefícios Fiscais poderia gerar recursos substanciais para financiar o “gap” para a universalização da proteção social em Cabo Verde até 2030.

### **3.3.3. Fazer uso de reservas fiscais e cambiais**

153. As reservas fiscais e as reservas cambiais do Banco Central (também conhecidas como reservas internacionais) oferecem outras fontes potenciais de financiamento para investimentos dirigidos a famílias pobres. As reservas fiscais são acumuladas por meio de superávits orçamentais dos governos, lucros de empresas estatais, receitas de privatizações ou outras receitas líquidas do Estado (o exemplo clássico são as receitas de exportação de recursos naturais, como petróleo).

154. Por seu turno, as reservas cambiais são acumuladas por meio de intervenções no mercado de câmbio pelos bancos centrais no contexto de superávits em conta corrente e/ou entradas de capital. É importante notar a diferença conceptual entre reservas fiscais e reservas do Banco central. Enquanto as reservas fiscais fornecem recursos fiscais adicionais para os governos e podem ser gastas sem incorrer em dívidas, as reservas do Banco central são financiadas pela emissão de títulos ou moeda e não constituem “ativos fiscais livres”, uma vez que têm passivos de contrapartida (ou seja, moeda ou títulos).

155. Em relação a este último, salienta-se que se um governo deseja “gastar” as reservas do Banco central, ele deve tomar emprestado para cobrir os seus novos passivos ou criar outros passivos monetários.

156. Em Cabo Verde, a utilização de reservas fiscais e cambiais para o financiamento da proteção social dos mais pobres não parece uma opção viável, por duas ordens de razão. Por um lado, porque não existem reservas fiscais, sendo o Orçamento de Estado estruturalmente deficitário, o que não permite a constituição de reservas, sejam elas de que natureza forem. Por outro lado, existe, no país, um regime de paridade fixa da moeda nacional (escudo cabo-verdiano) face à moeda da Zona Euro (o euro).

157. Com a vinculação da moeda nacional a uma moeda estrangeira, Cabo Verde perdeu parte da autonomia em matéria de política monetária, enquanto instrumento de gestão macroeconómica. Em contrapartida, isso permitiu estabilizar a economia em termos nominais e cambiais.

158. Para Cabo Verde, as reservas externas são fundamentais para a sua própria sobrevivência, particularmente por três motivos. Primeiro, por ser um país price taker (tomador de preços), ou seja, que importa quase tudo o que consome e investe. Segundo, porque necessita de recorrer, de forma incontornável, à poupança externa para financiar o seu processo de desenvolvimento. Terceiro, para garantir o regime cambial de paridade fixa unilateral vigente no país.

159. Neste contexto, a manutenção dum nível adequado de reservas cambiais é relevante, na medida em que permite, entre outros objetivos, suportar e credibilizar a política monetária e cambial. Daí, não se ver a possibilidade de utilização das reservas cambiais como fonte de financiamento da proteção social

### **3.3.4. Combater os fluxos financeiros ilícitos e abusivos**

160. Além dos fluxos financeiros legais, reduzir os fluxos financeiros ilícitos (FFI) e os que, apesar de legais, são percebidos como abusivos, também poderia liberar recursos adicionais para investimentos económicos e sociais críticos em muitos países em desenvolvimento. Os FFI envolvem capital que é ganho, transferido ou utilizado ilegalmente e inclui, entre outros, bens negociados com preços incorretos para evitar tarifas mais altas, riqueza canalizada para contas offshore para evitar impostos de renda e movimentos de dinheiro não declarados.

161. Cabo Verde, é um pequeno Estado insular, praticamente desprovido de recursos naturais, com uma economia estruturalmente deficitária e muito dependente da ajuda externa e das remessas de emigrantes e que procura a convergência com as normas da União Europeia que combatem os fluxos ilícitos de capital. Nestas condições, a transferência ilícita de capitais para o exterior não é um problema que se coloca a Cabo Verde, pelo menos, com relevância.

### **3.3.5. Um quadro económico mais acomodaticio**

162. Os objetivos da política macroeconómica são múltiplos, desde apoiar o crescimento, a estabilização de preços ou o controle da inflação, até suavizar os ciclos económicos, reduzir o desemprego e a pobreza e promover a equidade.

<sup>35</sup> De relembrar que, conforme projeções apresentadas na Tabela 9, para que Cabo Verde possa atingir uma cobertura universal em 2030, é necessário um incremento médio anual de 1,7 milhões de contos nos gastos com a proteção social, variando de 903 mil contos em 2021 para 2,3 milhões de contos em 2030. A título de exemplo, 20% dos Benefícios Fiscais previstos para 2022 (12,3 milhões de contos) corresponde a 2,46 milhões de contos, superior, portanto ao incremento médio anual necessário.

163. Ao longo de vários anos, Cabo Verde tem procurado manter um quadro macroeconómico que visa manter os fundamentos da economia (défice público, inflação, dívida pública, etc.) a um nível compatível com a estabilidade macroeconómica e com o regime cambial de peg fixo existente no país. Todavia, com a crise provocada pela pandemia da COVID-19 e, agora, pela invasão russa à Ucrânia, a maior preocupação foi a mitigação do seu impacto sobre as famílias e as empresas, pelo que, praticamente, todas as variáveis macroeconómicas suprarreferidas já se encontram acima do nível exigido pelo equilíbrio.

164. Assim, pode-se dizer que atualmente o quadro macroeconómico existente não é de todo restritivo.

### **3.3.6. Reestruturação da Dívida Pública**

165. A boa gestão da dívida é um princípio fundamental de um bom quadro de política macroeconómica. Estudos têm demonstrado que um alto nível de sobre-endividamento ou mesmo uma crise de endividamento pode levar à perda de acesso ao mercado de capitais, à interrupção da intermediação financeira e ao impedimento das atividades económicas.

166. No entanto, para os países que têm alguma margem para empréstimos adicionais, isso oferece outra fonte de financiamento para investimentos sociais e económicos. Para aqueles países que podem ter níveis muito altos de dívida soberana, também pode ser possível reestruturar dívida existente seja por renegociação da dívida, alívio/perdão da dívida, troca/conversão da dívida ou rejeição da dívida, especialmente quando a legitimidade da dívida é questionável e/ou o custo de oportunidade em termos de piora dos resultados sociais é alto.

167. Cabo Verde registou um notável desenvolvimento económico e social nos últimos 45 anos, para o qual o financiamento externo foi determinante. Na verdade, desde a independência nacional em 1975 a economia cabo-verdiana tem sido financiada sobretudo por: i) APD sob a forma de donativos e dívida externa concessional; ii) Remessas dos emigrantes; e (iii) Investimento Direto Estrangeiro, particularmente nos finais da década de 1990, com as privatizações do setor empresarial do Estado e, entre 2005 e 2008, com o boom do setor imobiliário-turístico.

168. Não obstante esta dependência dos recursos externos, a economia nacional manteve uma trajetória de crescimento relativamente sustentado até à eclosão da crise financeira global, em 2007/2008, que veio a evidenciar a elevada vulnerabilidade da economia nacional a choques exógenos, em particular, às flutuações cíclicas da economia da Área do Euro.

169. Nessa conjuntura económica (interna e externa) menos favorável, a graduação de Cabo Verde do grupo de países menos avançados para o grupo de países de rendimento médio baixo veio complicar ainda mais a situação, ao implicar uma redução crescente de acesso a fluxos de financiamento externo concessionais, nomeadamente a redução da APD (Ajuda Pública ao Desenvolvimento) ou ODA (Official Development Assistance).

170. Esta situação impôs um grande desafio ao país - o de reformular o seu modelo de financiamento pela via da atração da poupança externa disponível (pública e privada), na medida em que a poupança interna permanece insuficiente para satisfazer as necessidades de investimento da economia.

<sup>36</sup> Entre estes, incluem-se práticas de "under-invoicing" e "transfer pricing" por grupos multinacionais que operam de forma integrada, nomeadamente, mas não exclusivamente, no sector do turismo.

171. A política de forte aproveitamento “dessa nova janela de financiamento” fez com que a dívida pública externa aumentasse, a partir de 2009, para cerca de 150,5 milhões de contos em 2015, representando 95% do PIB desse ano. Incluindo a dívida interna, o stock da dívida pública cresceu para cerca de 200,4 milhões de contos em 2015, o que representava 126,3% do PIB.

172. Pese embora o elevado grau de concessionalidade da componente dívida externa, a análise da sustentabilidade da dívida sugere, relativamente aos dados disponíveis e referentes a 2015, que a probabilidade de incumprimento pelo Estado tinha aumentado face aos anos anteriores, atendendo aos desafios impostos pela graduação do país, aos limites do aumento das receitas fiscais para fazer face ao serviço da dívida, bem como à magnitude das despesas de funcionamento obrigatórias. No entanto, segundo essa mesma análise, a dívida, então existente, era sustentável no longo prazo.

173. Entretanto, a forte recessão económica de 2020 apagou os ganhos obtidos por Cabo Verde na redução do rácio dívida pública/PIB entre 2016 e 2019 (de 126,3% do PIB em 2015 para 124,1% do PIB em 2019), sobretudo pela forte queda verificada nas receitas públicas e o aumento das despesas decorrentes de uma maior necessidade de intervenção do Estado na economia no âmbito das medidas de reforço ao sistema sanitário e socioeconómicas associadas ao COVID-19. Com efeito, segundo dados oficiais do Governo, o stock da dívida pública do país aumentou para o valor de cerca de 256,7 milhões de contos em 2020. Em decorrência, o rácio dívida pública/PIB aumentou de 126,3% em 2015 para o valor, histórico, de 155,6% em 2020.

174. O total da dívida externa, dados de 2020, é superior a 184 milhões de contos. Destes, 93 milhões de contos é dívida multilateral, 41 milhões de contos é dívida bilateral e 49 milhões de contos correspondem à dívida comercial. Todavia, a carteira da dívida continuou, maioritariamente, a ser constituída por empréstimos com prazos alargados de pagamento e a taxas de juros baixas - ou seja, com elevado grau de concessionalidade - contratados junto a credores externos multilaterais e bilaterais (81 por cento do PIB) e com vencimentos a médio e longo prazo. A dívida de curto prazo do governo central representava 0,9 por cento do PIB a 31 de dezembro de 2020 (0,8 por cento do PIB em 2019), sendo exclusivamente constituída junto a bancos e outros credores residentes no país.

175. Mesmo assim, ao chegar aos 68 por cento, a dívida pública externa ultrapassa o limite de 55% assinalado como valor de referência nos indicadores de solvência e liquidez. Os indicadores de liquidez também se agravaram, sugerindo alguma diminuição da capacidade do Estado de fazer face aos seus compromissos com os credores externos, se as receitas fiscais se mantiverem nos atuais níveis. Com efeito, conforme consta do Relatório do Estado da Economia em 2020, publicado no mês de julho de 2021 pelo Banco de Cabo Verde, o VAL - valor atual líquido - da dívida pública externa face ao PIB, no valor de 60,0% em 2020, excedia o limite prudencial de 55%, fazendo com que a dívida de Cabo Verde estivesse na situação de dívida problemática (in debt distress, no original em inglês), situação que poderá agravar-se ainda mais, em consequência dos efeitos da crise económica e social provocada pela pandemia da Covid-19 e da guerra na Ucrânia.

176. Cabo Verde também não cumpria um outro indicador de sustentabilidade da dívida pública, que tem a ver com a percentagem do serviço da dívida total em relação às receitas totais que se situava nos 25,9% quando o limite máximo é de 23%. E este indicador é de suma importância, na medida em que indica se o país tem ou não capacidade para servir a dívida soberana.

177. A essa situação de incumprimento dos principais indicadores de solvência e liquidez da dívida pública, acresce o facto de que com a pandemia as receitas correntes terem sido insuficientes para financiar as despesas correntes do Estado, fazendo com que a parte em falta tenha sido financiada com recurso a endividamento, o que é manifestamente contraindicado.

178. Uma dívida pública alta, no entanto, pode ter um efeito negativo sobre a atividade económica ao exigir elevados impostos para financiá-la, o que acaba por provocar uma subida nas taxas de juro e, conseqüentemente, prejudicando os investimentos privados e a vida das famílias. Se um país não consegue financiar o seu défice, medidas como um corte de despesas públicas ou um aumento nos impostos devem ser realizadas com o objetivo de equilibrar novamente o orçamento fiscal. Caso essas medidas não sejam colocadas em prática, o governo desse país provavelmente enfrentará uma crise da dívida, que o levará a inflacionar a economia ou aplicar um default. Em caso de incumprimento, o país pode ficar sujeito a um programa de ajustamento estrutural.

179. Outrossim, quando um país gasta a maior parte das suas receitas com o serviço da dívida, sobram menos recursos para a educação, saúde e serviços essenciais para a sua população, o que faz parar o progresso. É o que acontece atualmente com Cabo Verde. Da análise do Orçamento do Estado para 2022 constata-se que o montante previsto para o serviço da dívida pública, no valor de 24,4 milhões de contos, é superior ao somatório dos valores previstos para a Educação (11,4 milhões de contos), Saúde (8 milhões de contos) e Habitação e Desenvolvimento Urbanístico (4,5 milhões de contos). E 24,4 milhões de contos equivalem a cerca de 56% das receitas fiscais previstas para serem arrecadas, o que significa que mais de metade dos impostos pagos em Cabo Verde em 2022 vai para o pagamento do serviço da dívida.

180. Caso tal situação persista, o Estado, paulatinamente, deixará de desempenhar, de forma necessária e desejável, funções elementares de educação, cuidados de saúde, proteção social e segurança. Cabo Verde poderá, também, correr o risco de default (incumprimento). Nessas circunstâncias, a dívida pública pode potenciar o atraso/a pobreza de Cabo Verde e de qualquer país na mesma situação, na medida em que é um desacelerador do desenvolvimento.

181. Por essas e outras razões, a subida da dívida pública face ao PIB, mormente nos países em desenvolvimento, tem sido um dos temas mais debatidos a nível mundial, devido ao perigo que isso coloca às economias relativamente à capacidade de fazerem os investimentos públicos necessários ao desenvolvimento e, ao mesmo tempo, terem margem orçamental suficiente para honrar os compromissos financeiros.

182. Com o atual nível de endividamento, Cabo Verde está em risco de hipotecar o futuro da sua população em favor do consumo de hoje, pelo que se recomenda que o país melhore a sua capacidade de geração de receitas endógenas e de racionalização das despesas correntes, bem como o sistema de gestão da dívida pública. Uma forte capacidade de gestão pode aumentar a transparência da dívida, minimizar os perigos contingentes, mitigar os riscos de uma rápida acumulação de dívida e fortalecer a estabilidade macroeconómica global. Estabelecer uma gestão sã e aumentar a transparência vai garantir que o Governo consiga endividar-se quando precisa e de forma sustentável, incorporando as necessidades financeiras nos objetivos macroeconómicos de desenvolvimento de Cabo Verde a longo prazo.

183. Para além da boa gestão da dívida, torna-se imperioso e urgente a reestruturação da dívida pública de Cabo Verde, ainda que seja um processo complexo, muito difícil e relativamente demorado, podendo exigir alguns anos. Aliás, é o próprio Governo que reconhece que “se não encontrar espaço ao nível do Orçamento e não encontrar uma solução para a dívida pública atual, dificilmente o país conseguirá fazer investimentos nos mais diversos setores e áreas que são críticas e que são fundamentais para o seu desenvolvimento.” Daí, a conversão da dívida pública em investimentos estratégicos ser de capital importância e muito urgente para Cabo Verde, estando também alinhada e ancorada a objetivos em matéria de proteção da natureza, do clima e de segurança social das camadas de população mais pobres e vulneráveis.

<sup>37</sup> Entretanto, com a moratória negociada com o Governo português relativamente ao serviço da dívida deste credor, esse valor sofreu uma redução.

184. Concomitantemente, o nível de endividamento de Cabo Verde interpela a uma reavaliação da política orçamental e da estratégia do seu financiamento, por forma a conter as implicações do sobre-endividamento soberano na economia nacional e a promover o seu funcionamento mais apropriado.

185. Cabo Verde deve encarar a realidade muito adversa, exacerbada por uma dívida pública elevada, para ver as alternativas que o leve a superar o desafio de financiar a diversificação da sua economia, tornando-a mais resiliente e com maior capacidade para tirar proveito das novas oportunidades, nomeadamente nas áreas que têm que ver com a economia azul, a economia digital, a transição energética e uma agricultura e pecuária de maior produtividade e rendimento.

186. Uma simulação com base nas projeções dos encargos de Cabo Verde com o seu serviço da dívida até 2026 mostra que, caso o país conseguisse renegociar a sua dívida pública externa até o nível em que o montante do serviço de dívida anual fosse reduzido em, por exemplo, 10%, libertaria recursos suficientes para cobrir entre 96% (2022) e 67% (2026) gap de financiamento anual adicional requerido para se atingir a universalização da proteção social em Cabo Verde até 2030.

**Tabela 13: Simulação de impacto de redução do serviço da dívida externa**

Anos	2022	2023	2024	2025	2026
Total Serviço da Dívida	22865,7	26398,9	27696,9	28055,9	26773,1
Total Serviço Dívida Externa (SDE)	11 056,40	13654,3	13815,2	13216,9	11588
Total Serviço Dívida Interna (SDI)	11809,2	12744,6	13881,7	14839,1	15185,1
Redução do SDE (Cenário: Renegociada -10%)	1105,6	1365,4	1381,5	1321,7	1158,8
Custos Adicionais com Proteção Social para atingir ODS 1.3.	1154,9	1424,4	1421,7	1631,0	1731,6
<b>Rácio Redução do SDE / Incremento Anual de Custos</b>	<b>96%</b>	<b>96%</b>	<b>97%</b>	<b>81%</b>	<b>67%</b>

187. Conclui-se, assim, que medidas assertivas visando reduzir o nível de endividamento do Estado (tanto o stock quanto o serviço da dívida, em percentagem do PIB), têm um potencial considerável para libertar recursos para a proteção social e assim contribuir para financiar o gap para a universalização da proteção social até 2030.

### 3.3.7. Manutenção ou reforço da ajuda pública ao desenvolvimento

188. Em princípio, a APD é uma primeira opção para expandir o espaço fiscal para países em desenvolvimento, particularmente para os de rendimento baixo e médio baixo. No entanto, há uma incerteza significativa em torno dos fluxos de ajuda futuros num contexto de consolidação fiscal que está cada vez mais presente em muitos países doadores tradicionais desde 2010 e, agora, de crise. Há também preocupação com os compromissos de ajuda em geral. Em particular, os níveis atuais de ajuda permanecem muito abaixo do limite de 0,7% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) que foi acordado pela primeira vez pelos países ricos em 1970 e que foi repetidamente endossado nos níveis mais altos, nomeadamente nas reuniões do G7 e nas Cimeiras das Nações Unidas.

189. A Ajuda Pública ao Desenvolvimento consiste em ajudas financeiras concedidas por parceiros bilaterais ou multilaterais a países em desenvolvimento, visando a promoção dos indicadores de desenvolvimento e de direitos humanos no país de destino. As ajudas financeiras são concedidas na forma de subvenções (donativos) ou de empréstimos concessionais. Ou seja, trata-se de empréstimos com condições de reembolso muito favoráveis, nomeadamente, com taxas de juro reduzidas e períodos de carência, na maioria dos casos, longos.

<sup>38</sup> Vide Expresso da Ilhas, edição online de 02 de junho de 2021.

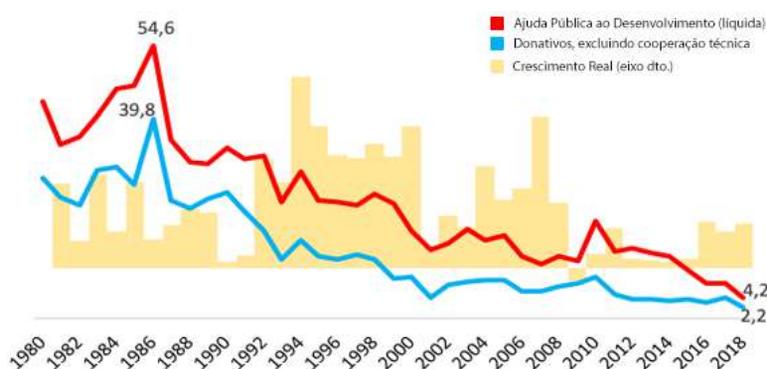
A APD distingue-se da ajuda humanitária na medida em que se concentra no alívio da pobreza a longo prazo, não se focalizando em respostas de curto prazo.

190. A Ajuda Pública ao Desenvolvimento, em particular na forma de donativos, e a responsabilidade institucional na gestão e afetação destes recursos contribuíram, inquestionavelmente, para as notáveis conquistas de Cabo Verde, alcançadas desde a sua independência em 1975, viabilizando o colmatar de uma elevada percentagem das necessidades mais prementes da população cabo-verdiana, em matéria de acesso à alimentação, à educação, à saúde, à comunicação, à água, à eletricidade e ao saneamento. Outrossim, muito por conta do resultado de importantes investimentos públicos realizados no sector agrícola, com os recursos da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, foi possível ao país reduzir o seu índice de vulnerabilidade económica e ambiental.

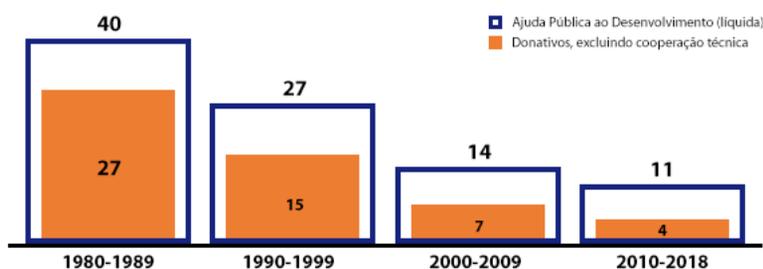
191. Em 2007, Cabo Verde foi graduado à categoria de país de rendimento médio pela Organização das Nações Unidas, saindo do grupo de países menos avançados - Least Developing Country (LDC), no original em inglês - para passar a integrar o grupo de outros países em desenvolvimento - Other Developing Country (ODC), no original em inglês. Juntamente com a graduação, também foi perspetivada uma redução gradual da APD, particularmente na forma de donativos.

192. É evidente a redução, ao longo do tempo, da APD líquida recebida por Cabo Verde, medida em percentagem do produto interno bruto (PIB). Com efeito, na década de 80, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento, em termos líquidos, representava cerca de 40% do PIB, tendo reduzido, nas décadas seguintes, e se fixado em cerca de 11% do PIB, no período 2010-2018. Situação idêntica ocorreu com o peso dos donativos (excluindo cooperação técnica) na APD, que passou de cerca de 70%, na década de 80, para cerca de 40%, no período 2010-2018. Em 2018, a APD líquida registou o mínimo histórico de 4,2% do PIB, sucedendo o mesmo aos donativos (excluindo cooperação técnica), que se situaram em 2,2% do PIB nesse ano.

**Figura 8: Evolução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (I) - em % do PIB.** Fonte: Banco Mundial, 2019

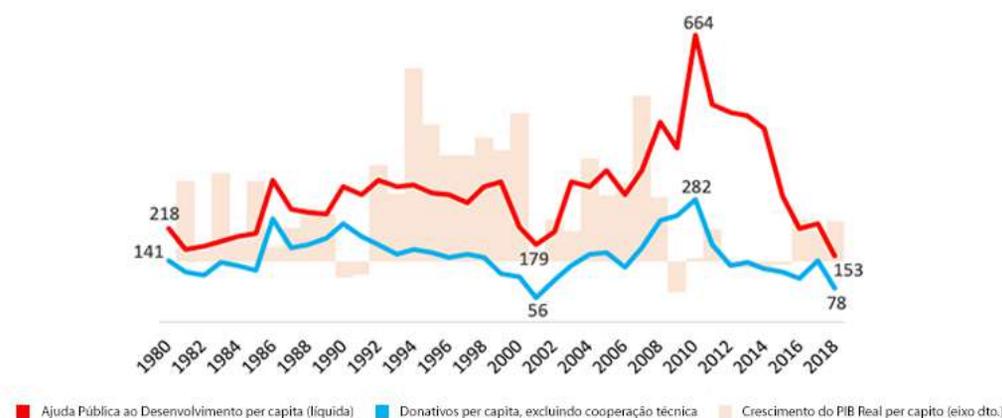


**Figura 9: Evolução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (II) - em % do PIB.** Fonte: Banco Mundial, 2019

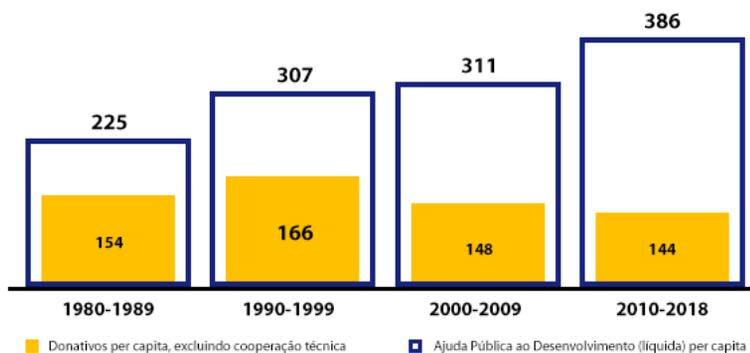


193. Não obstante essa tendência decrescente do peso da Ajuda Pública ao Desenvolvimento no PIB, em termos globais, a APD líquida per capita - isto é, por cabo-verdiano - aumentou de uma média de 225 dólares dos Estados Unidos da América (USD), na década de 80, para uma média de 386 USD per capita entre 2010 e 2018. Apenas no tocante aos donativos, em média, foram doados gratuitamente ao país cerca de 154 USD por cabo-verdiano, na década de 80, ascendendo a cerca de 166 USD per capita, na década de 90, e reduzindo, nas duas décadas seguintes, para 148 USD, na década de 2000, e 144 USD entre 2010 e 2018, fixando-se em 78 USD per capita em 2018. Em média, o valor diário dos donativos per capita, recebidos no período 2010-2018, correspondeu a 20,7% do limiar de pobreza de 1,9 USD, baixando, de forma acelerada, para apenas 11,3% do limiar de pobreza de 1,9 USD em 2018.

**Figura 10: Ajuda Pública ao Desenvolvimento per capita (I).** Fonte: Banco Mundial, 2019



**Figura 11: Ajuda Pública ao Desenvolvimento per capita (II).** Fonte: Banco Mundial, 2019



194. A tendência fortemente descendente, no período 2010-2018, evidencia um phasing out demasiado rápido da APD, após a saída do país do grupo LDC, particularmente em sectores cruciais como a saúde e a educação, o que gerou gaps financeiros de transição (OCDE, Transition Finance 2019, Cabo Verde). Isso sucedeu num período de especial vulnerabilidade da economia cabo-verdiana, marcado pelas nefastas consequências económicas e financeiras da crise financeira mundial, iniciada no final da década de 2000. Refira-se que a APD, não obstante a sua redução, continua a ser uma das principais fontes de financiamento da economia cabo-verdiana e o seu decréscimo não tem sido devidamente compensado pelas outras fontes de financiamento da economia nacional.

195. Com efeito, os ganhos alcançados por Cabo Verde são, ainda, insuficientes para que o país, dadas as suas idiossincrasias, sustente endogenamente, ou com níveis cada vez mais elevados de endividamento externo público, o seu processo de desenvolvimento. Por um lado, na presente década, rumo aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2030 e, por outro lado, rumo a um desenvolvimento que se quer mais verde e mais ancorado nas revoluções tecnológicas.

Saliente-se que as revoluções tecnológicas são questões fulcrais do atual contexto económico mundial, relativamente às quais o não adequado atendimento resultará num alargamento do fosso de rendimento/desenvolvimento entre os países ricos e pobres.

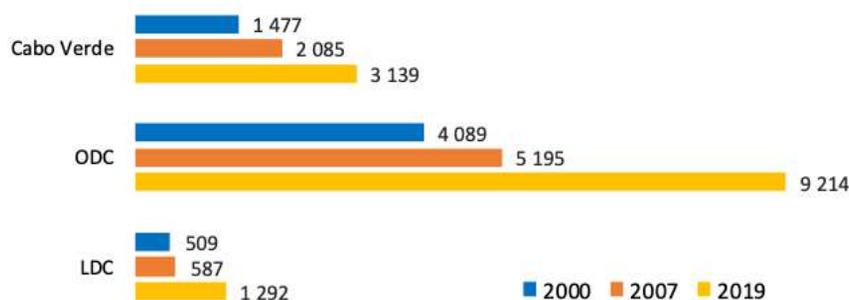
196. Na verdade, não obstante a graduação de Cabo Verde ao nível de rendimento médio, a evolução dos indicadores de graduação das Nações Unidas evidencia um país, que ainda se encontra muito aquém dos restantes países em desenvolvimento ao nível do Rendimento Nacional Bruto per capita e da vulnerabilidade económica e ambiental.

197. Dados disponíveis evidenciam que, entre a década de 2000 e a de 2010, apesar de o Rendimento Nacional Bruto per capita de Cabo Verde ter-se distanciado positivamente do dos países menos desenvolvidos, o fosso relativamente aos outros países em desenvolvimento tornou-se maior. Em termos médios, o Rendimento Nacional Bruto per capita de Cabo Verde passou de 1.812 USD, na década de 2000, para 3.326 USD, na década de 2010, enquanto o dos outros países em desenvolvimento passou de 4.738 USD para 8.805 USD, no mesmo período. Ou seja, em termos médios, o Rendimento Nacional Bruto per capita de Cabo Verde aumentou 1.514 USD de 2000 a 2019, muito inferior ao aumento de 4.067 USD registado, no mesmo período, pelo grupo de outros países em desenvolvimento.

**Figura 12: Evolução do Rendimento Nacional Bruto per capita (I).** Fonte: Nações Unidas, 2020



**Figura 13: Evolução do Rendimento Nacional Bruto per capita (II).** Fonte: Nações Unidas, 2020



198. É visível no gráfico da figura 22 uma inflexão na curva do Rendimento Nacional Bruto per capita de Cabo Verde a partir de 2011, num contexto em que o país, pequeno estado insular muito vulnerável a choques externos, estava a sofrer as consequências da crise financeira mundial, cujos impactos económicos negativos prevaleceram por muitos anos em muitos países. A figura sugere que Cabo Verde acompanhou a tendência de evolução dos outros países em desenvolvimento (ODC) até 2010, mas a sua elevada vulnerabilidade económica, em particular a choques externos, mas também ambiental, não lhe permitiu acompanhar o ritmo de crescimento do Rendimento Nacional Bruto per capita daquele grupo de países.

199. É relevante destacar que as políticas macroeconómicas nacionais para fazer face à crise económica, no final da década de 2000 até meados da década de 2010, estiveram ancoradas no processo de transição das fontes de financiamento do desenvolvimento. Logo, mais suportadas por empréstimos externos concessionais, resultando num substancial aumento da dívida pública externa do país. A preocupação com o fechamento da janela de oportunidades da Ajuda Pública ao Desenvolvimento terá também induzido as autoridades nacionais a incorrer num elevado endividamento externo público.

200. Cabo Verde é hoje classificado como um país com elevado nível de risco de sobre-endividamento (high risk of debt distress), tendo um espaço orçamental expressivamente exíguo para absorver novos choques à economia. Esta vulnerabilidade tornou-se particularmente evidente com o choque externo provocado pela pandemia da COVID-19. Sem o apoio dos parceiros internacionais de desenvolvimento, as consequências económicas, financeiras e sociais desta crise sanitária seriam expressivamente mais nefastas. Igualmente, sem a continuação desse apoio, Cabo Verde, muito provavelmente, não estará em condições para ressurgir da crise com uma nova dinâmica de recuperação económica rumo a um país mais bem preparado para enfrentar choques externos.

201. É importante frisar que a Ajuda Pública ao Desenvolvimento para Cabo Verde, na modalidade tied aid (Ajuda ligada ou vinculada), cresceu significativamente. A tied aid é uma forma de APD que determina que o procurement de bens e serviços relacionados a essa ajuda deve ser feito no país ou região que providenciou tal ajuda. Contudo, esta prática de Ajuda ligada é rejeitada por organizações como a OCDE, entre outras.

202. Com tal política keynesiana a favor dos provedores da ajuda, muitas vezes os recetores da ajuda não conseguem alcançar uma boa relação custo-benefício em serviços, bens ou obras, encarecendo os custos dos projetos de desenvolvimento. De acordo com a OCDE (OCDE, Transition Finance 2019, Cabo Verde), a tied aid determinou um aumento dos custos de transação para Cabo Verde e uma redução do ownership nacional. Essa situação contribuiu, em certa medida, para conter um melhor desenvolvimento da capacidade competitiva nacional. É, assim, crucial que a Ajuda Pública ao Desenvolvimento perspetive o empoderamento do sector privado da economia beneficiária, criando espaço para o reforço da capacidade e qualidade competitiva das empresas nacionais.

203. A crise provocada pela pandemia da COVID-19 é uma crise com características fora do comum e que representa um novo desafio para os decisores políticos, para os agentes económicos no seu todo e para a nossa capacidade de antecipação e gestão de uma crise que tem contornos muito particulares. Trata-se de uma crise que, também, e mais do que nunca, exige um forte compromisso de solidariedade da comunidade internacional de se fazer "o que for preciso". Desde logo, há uma necessidade urgente de mais liderança na reestruturação da dívida pública.

204. A recessão provocada pela COVID-19 deixou muitos países em desenvolvimento e mercados emergentes numa precária situação financeira. O que começou como um problema de liquidez transformou-se num problema de solvência: muitos países, simplesmente, não têm recursos para pagar dívidas pendentes. Raramente antes, o princípio consagrado de força maior - tolerância em face de acontecimentos extraordinários - foi mais relevante. Aqui, urge um trabalho entre os líderes dos países credores e devedores, lembrando a todos que uma outra crise global da dívida não seria do interesse de ninguém.

205. Para Cabo Verde importa, sobretudo, aproveitar a crise como uma oportunidade para a realização de reformas estruturais na sua economia que induzam a um movimento de modernização e inovação com efeitos multiplicadores que se farão sentir a prazo. Para o efeito, o país tem, por um lado, que superar de forma determinada os constrangimentos à sua competitividade e à sua atratividade, designadamente as carências de qualificações, de competências específicas, de suporte tecnológico, de coesão social e territorial, de ordenamento, de informalidade e de contexto jurídico e administrativo.

206. Por outro lado, tem de mobilizar a confiança dos agentes e criar as condições necessárias para atrair o investimento privado, nacional e estrangeiro. Isso passa pela valorização integrada dos fatores diferenciadores de referência em que Cabo Verde dispõe de vantagens comparativas estruturantes, bem como das características diferenciadoras positivas do seu capital intelectual, designadamente da identidade multicultural, da flexibilidade adaptativa e da capacidade relacional dos cabo-verdianos.

207. Com a imprescindível Ajuda Pública ao Desenvolvimento, está inteiramente nas mãos dos cabo-verdianos construir um país pós-pandémico que seja mais sustentável, justo, cooperativo e competente do que aquele que tínhamos antes da crise.

208. Assim, conclui-se que, não obstante a tendência de redução acelerada da APD a Cabo Verde (como resultado da ascensão do país à categoria de PRM e de um contexto global desfavorável), a APD constitui ainda um potencial considerável de espaço fiscal para alcançar o objetivo de universalização da proteção social até 2030. E que iniciativas devem ser implementadas junto aos parceiros de desenvolvimento, visando demonstrar que, não obstante Cabo Verde ter ascendido à categoria de PRM, o país padece ainda de fragilidades estruturais acentuadas que afetam a sua capacidade de responder a necessidades específicas – como o alargamento da proteção social a toda a sua população.

### **3.3.8. Expansão da cobertura de proteção social e receitas contributivas**

209. A proteção social tem sido tradicionalmente financiada por meio de contribuições de empregados e empregadores para a segurança social, como seguro de saúde, seguro de acidentes de trabalho, seguro-desemprego e pensões. Essas contribuições à segurança social incidem principalmente sobre os salários dos trabalhadores do setor formal. O primeiro sistema de proteção social, adotado na Alemanha em 1889, contava com tais contribuições e serviu de referência para outros países na introdução dos seus próprios sistemas.

210. O financiamento da proteção social por meio de contribuições à segurança social é previsível e confiável e alivia a carga sobre as finanças governamentais, especialmente nos países com receitas fiscais baixas ou necessidades urgentes de investimentos concorrentes. Além disso, como os trabalhadores e as suas famílias contribuem para a previdência social, eles são menos propensos a cair na pobreza em caso de doença, desemprego, maternidade ou quando se aposentam, portanto, menos famílias precisarão de assistência social do Estado.

211. Quase todas as economias avançadas aproveitaram as contribuições sociais como forma de criar espaço fiscal. Também financiam quase todos os seus gastos com proteção social por meio de contribuições, o que mostra a importância dessa opção para as despesas fiscais adicionais.

212. No mundo em desenvolvimento, muitos países aumentaram a cobertura e a cobrança de contribuições à segurança social, muitas vezes como parte das suas estratégias nacionais de desenvolvimento dos seus sistemas de proteção social. Em praticamente todos os países com programas de segurança social, a taxa de contribuição é definida em níveis diferentes para os empregados e para os empregadores. Ela, geralmente, é declarada como uma percentagem do salário ou da folha de pagamento, automaticamente deduzida do salário bruto, sendo tributável como parte integrante do salário.

213. Geralmente, a contribuição dos empregadores é muito maior do que a dos trabalhadores – como média mundial, os empregadores contribuem com 14% e os trabalhadores com 7% dos rendimentos cobertos. Observe-se que as contribuições à segurança social são um salário diferido, os trabalhadores recebem essa parte do salário quando se aposentam.

214. Muitos países disponibilizam um subsídio central através do orçamento de Estado, especialmente nos primeiros anos de operação do sistema de previdência contributiva. Embora o nível de contribuições, geralmente aceite, seja resultado de negociações coletivas, o nível de contribuições é relativamente baixo em alguns países. Uma vez que o nível de financiamento necessário das contribuições para a segurança social precisa ser definido por avaliações atuariais que reflitam o padrão de envelhecimento, a composição do mercado de trabalho e outras variáveis macroeconómicas para qualquer país, é crucial reconhecer que na maioria dos países o nível das receitas da segurança social deverá aumentar.

215. Porém, o aumento dos níveis de contribuição tende a encontrar a objeção dos empregadores, que preferem o baixo custo do trabalho para promover o investimento, e tende a ter o apoio dos trabalhadores, que experimentaram estagnação ou queda de seus salários reais na maioria dos países, resultando em menor consumo e, portanto, crescimento. É importante encontrar o equilíbrio certo entre os salários e as contribuições para a segurança social, para garantir os melhores resultados de desenvolvimento.

216. A geração de financiamento através de contribuições está, por natureza, associada à extensão da segurança social. Grande parte das possibilidades de aumento das contribuições para a segurança social depende dos esforços das administrações da segurança social e das inspeções do trabalho para fazer cumprir as disposições legais e garantir o cumprimento por parte dos empregadores e dos trabalhadores de registrar, por um lado, e pagar integralmente as suas contribuições, por outro lado. Investimentos em mecanismos de cobrança de segurança social são importantes. Em países como Brasil, Costa Rica e Uruguai, as contribuições sociais estão intimamente associadas à introdução de inovações para estimular a formalização do mercado de trabalho.

217. A formalização do emprego e das empresas anda de mãos dadas com a extensão da segurança social. Isso cria um ciclo virtuoso, à medida que mais empresas avançam para a formalidade. Com isso, a arrecadação de impostos e contribuições sociais simultaneamente aumenta também.

218. Em Cabo Verde, os descontos à segurança social de base contributiva (INPS) - 16% para os empregadores e 8,5% para os trabalhadores, para o regime geral – parecem estar adequados à realidade do país, tanto mais que se situam muito próximos da média mundial. Mesmo que pudessem ser aumentados, os valores adicionais não poderiam ser utilizados para a extensão da cobertura da proteção social, uma vez que se trata de um sistema de base contributiva.

219. Assim sendo, uma das formas para alargar a cobertura da proteção social daqueles que trabalham é trazer o extenso setor informal da economia, bem assim, o emprego precário para o sistema previdencial. Segundo o INE, o setor informal representa 52% dos empregos em Cabo Verde, sem direito à proteção social, férias anuais e descanso semanal.

220. Já o emprego precário ronda os 22%. Ou seja, mais de um quinto dos empregados são trabalhadores sazonais. Ainda segundo o INE, relativamente aos jovens, 35% destes entre 15 e 35 anos, em 2020, estavam sem emprego e fora do sistema de ensino ou de formação profissional e no grupo etário 15 a 24 esta percentagem é de 33%.

221. Conclui-se, assim, que o aumento das receitas contributivas pode ser uma importante fonte de espaço fiscal para a universalização da proteção social até 2030. Não através do aumento das taxas de contribuição, mas sim, através da redução da informalidade e consequente alargamento base de inscritos – percentagem de trabalhadores inscritos no INPS (sistema contributivo).

### Caixa 3:

#### **INCREMENTO DAS RECEITAS DE CONTRIBUIÇÃO:**

##### ***Aumento da taxa de contribuição vs aumento da cobertura da população empregada***

*De modo a conhecer o impacto sobre as receitas de contribuições dos segurados ativos do regime contributivo, procedeu-se inicialmente com a estimação da massa salarial para até 2030 com base nos pressupostos assumidos do crescimento económico, bem como das dinâmicas intrínsecas de cada regime.*

*Optou-se por trabalhar dois cenários, sendo o primeiro chamado de base, e o segundo de maior expansão da cobertura (EC). Portanto, no segundo cenário que o crescimento médio anual esperado da massa salarial é mais otimista e baseia-se numa maior eficácia sobretudo das medidas de formalização da economia impactando numa maior adesão dos trabalhadores do REMPE e por conta própria. Em 2021 a massa salarial estimada no regime contributivo é de 51,6 milhões de contos. Estima-se que até 2030 situe-se em cerca de 76,5 milhões de contos no cenário base e em cerca de 92,9 milhões de contos no cenário de maior alargamento da cobertura. A tabela 9 retrata o crescimento médio anual esperado da massa salarial até 2030.*

**Tabela 14: Crescimento médio da massa salarial.** Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INPS

Regime	2016 - 2019	2016 - 2021	2022 - 2030	2022 - 2030 EC
<b>Setor Público</b>	-	-	-	-
Função Pública Regime Actual	1,6	-1,1	-1,1	-1,1
Função Pública Regime Novo	10,0	11,1	7,4	10,0
<b>Setor Empresarial Privado</b>	-	-	-	-
Trabalhadores por conta de outrem do Regime Geral	2,6	-0,2	2,5	2,5
Trabalhadores por conta de outrem do REMPE	61,7	43,0	11,4	17,6
Trabalhadores por conta de própria (TCP)	14,1	6,2	6,0	33,4
Trabalhadores do Serviço Doméstico	22,6	15,8	7,8	9,8

<sup>39</sup> Dados divulgados, recentemente, pelo INE, durante o atelier de socialização e validação do Perfil Nacional, em matéria de trabalho digno, que decorreu na Cidade da Praia, no dia 22 de maio de 2022.

<sup>40</sup> O INE define empregos precários como "empregos que ainda o empregado não tem direito à proteção social e nem direito às férias anuais pagas e o descanso semanal pago, isso é a definição para os empregos informais".

No Setor Público as contribuições do regime atual tendem a apresentar uma evolução negativa, devido sobretudo a passagem dos trabalhadores ativos para a aposentação. Já no caso dos trabalhadores desse setor no regime “novo” (funcionários públicos entrados a partir de 2006), este tem apresentado uma evolução acelerada com uma média de 11% desde 2016. Tal dinâmica poderá ainda nos próximos anos verificar-se tendo em conta as resoluções das pendências na administração pública e a regularização de vínculos precários.

No setor empresarial privado a dinâmica está muito associada ao crescimento económico esperado, dando base para a absorção de mão de obra no mercado de trabalho, sobretudo o formal. A massa salarial dos trabalhadores por conta de outrem do regime geral respondia entre 2016 e 2018 por cerca de 60% da massa salarial total. Desde 2019, situa-se em menos de 56%. Na base desse resultado, além dos efeitos da pandemia, tem-se verificado uma forte adesão dos trabalhadores no regime REMPE, com a massa salarial a crescer 43% em média por ano. Para o médio prazo é esperado ainda um forte crescimento tendo como base o plano em curso da formalização da economia. Contudo, apresenta desaceleração, derivado da eliminação dos efeitos de base, tendo em conta que este é um regime novo.

A massa salarial dos trabalhadores por conta própria e os do serviço doméstico tiveram nos últimos anos crescimento médio de 6,2% e 15,8%, respetivamente. A cobertura atual dos trabalhadores por conta própria e dos serviços domésticos é de 3,5% e 22,6% respetivamente. No cenário de aumento mais expressivo da cobertura, espera-se que a cobertura atinja 30% e 40% em 2030 nos respetivos regimes. Para o médio prazo é expectável no quadro das projeções no cenário base um crescimento médio da massa salarial de 6% e 7,8%, respetivamente. Contudo, no cenário de maior cobertura dos trabalhadores, espera-se um efeito positivo das medidas ativas, com a massa salarial nessas categorias crescer em cerca de 33,4% e 9,8%, respetivamente.

A tabela abaixo contém a taxa de contribuição atual por tipo de regime.

**Tabela 15: Taxa de contribuição vigente, por regime.** Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INPS

Regime	Contribuição
<b>Setor Público</b>	-
Função Pública Regime Actual	8,0%
Função Pública Regime Novo	23,0%
<b>Setor Empresarial Privado</b>	-
Trabalhadores por conta de outrem do Regime Geral	24,5%
Trabalhadores por conta de outrem do REMPE	23,0%
Trabalhadores por conta de própria (TCP)	19,5%
Trabalhadores do Serviço Doméstico	23,0%

O impacto do aumento da taxa de contribuição em todas as categorias em 1 p.p. nas contribuições está ilustrado na tabela 11. No setor público o incremento nas contribuições situa-se em média em 259,4 mil contos, enquanto no setor privado é em média 402,3 mil de contos. A maior parte advém do regime dos trabalhadores por conta de outrem no regime geral e na função pública do “regime novo”.

**Tabela 16: Projeção do incremento no valor das contribuições por regime.**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INPS

Regime	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Setor Público</b>	<b>232</b>	<b>245</b>	<b>252</b>	<b>260</b>	<b>268</b>	<b>277</b>	<b>286</b>	<b>295</b>
Função Pública Regime Actual	98	97	96	95	93	92	91	90
Função Pública Regime Novo	134	149	157	165	175	184	194	205
<b>Setor Empresarial Privado</b>	<b>360</b>	<b>376</b>	<b>388</b>	<b>404</b>	<b>420</b>	<b>436</b>	<b>452</b>	<b>469</b>
Trabalhadores por conta de outrem do Regime Geral	298	306	311	319	327	336	344	353
Trabalhadores por conta de outrem do REMPE	53	61	68	74	81	88	95	102
Trabalhadores por conta de própria (TCP)	4	5	5	5	6	6	6	7
Trabalhadores do Serviço Doméstico	4	4	5	5	6	6	6	7
<b>Total</b>	<b>592</b>	<b>621</b>	<b>641</b>	<b>664</b>	<b>688</b>	<b>713</b>	<b>738</b>	<b>765</b>

*Ao analisar a cobertura do incremento das receitas das contribuições em relação ao incremento nos custos com a universalização da proteção social, verifica-se que situa em torno de 32,6%. Quando se verifica apenas em relação ao incremento nos custos da proteção social do regime contributivo o rácio aumenta para 44,7%. Nesse sentido, isoladamente essa medida não cobre as necessidades adicionais para a garantia da proteção social universal.*

*Em relação aos seus efeitos macroeconómicos, prevê-se que são semelhantes ao aumento do IRPS. As famílias diminuem o consumo, além disso, o poder de compra delas diminui também, afetando os investimentos. Portanto, gera um efeito negativo sobre o nível de atividade económica. Ademais, poderá ter um impacto negativo sobre a formalização da economia, na medida em que representa um aumento de custo para o contribuinte e empresas.*

*Em linha com a Convenção 102 da OIT esse aumento do custo deve ser desenhado de modo a evitar que as pessoas de fracos recursos tenham de suportar um encargo muito pesado e que tenham em conta a situação económica das categorias de pessoas protegidas.*

*No que diz respeito ao impacto da expansão da cobertura em ritmo mais acelerado devido a implementação efetiva dos planos e medidas de formalização da economia, atingindo sobretudo as categorias de menor cobertura prevê-se que anualmente o incremento nas receitas de contribuições é crescente, passando de 132 mil contos em 2023 para cerca de 2,6 milhões de contos em 2030. Mais de 75% desse incremento vem da expansão da cobertura no setor privado.*

**Tabela 17: Projeção de incremento no valor das contribuições por regime.**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INPS

Regime	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Setor Público</b>	<b>46</b>	<b>76</b>	<b>167</b>	<b>231</b>	<b>303</b>	<b>384</b>	<b>427</b>	<b>473</b>
Função Pública Regime Actual	0	0	0	0	0	0	0	0
Função Pública Regime Novo	46	76	167	231	303	384	427	473
<b>Setor Empresarial Privado</b>	<b>86</b>	<b>208</b>	<b>501</b>	<b>717</b>	<b>1007</b>	<b>1313</b>	<b>1685</b>	<b>2109</b>
Trabalhadores por conta de outrem do Regime Geral	0	0	0	0	0	0	0	0
Trabalhadores por conta de outrem do REMPE	53	150	307	442	606	823	1104	1440
Trabalhadores por conta de própria (TCP)	28	49	183	260	381	466	552	637
Trabalhadores do Serviço Doméstico	5	8	11	15	20	24	28	32
<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>284</b>	<b>668</b>	<b>949</b>	<b>1310</b>	<b>1696</b>	<b>2111</b>	<b>2582</b>

Quanto ao rácio de cobertura do incremento das receitas das contribuições em relação ao incremento nos custos com a universalização da proteção social, verifica-se que situa em torno de 58,6%. Tal rácio aumenta para 80,2%, quando se verifica apenas em relação ao incremento nos custos da proteção social do regime contributivo. Portanto, tal cenário além de não produzir os efeitos indesejáveis na economia comparativamente ao incremento da tributação, possui uma maior cobertura em relação aos custos.

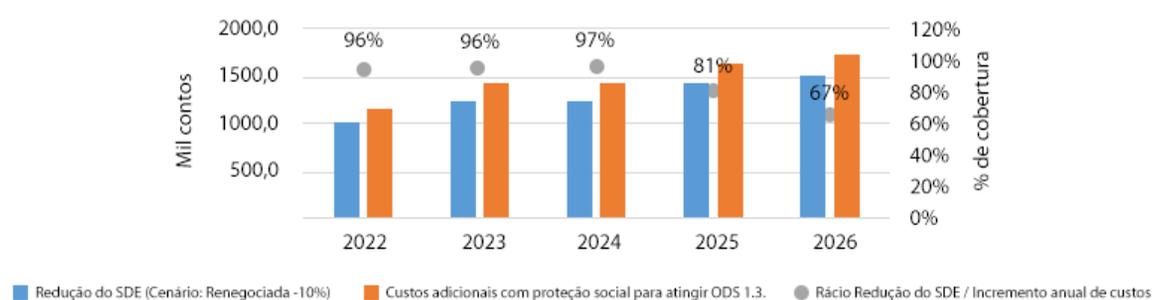
Conclui-se, assim, que o aumento das taxas de contribuição, por si só, não seria uma solução efetiva em termos de espaço fiscal para o financiamento da universalização da proteção social. Por um lado, as receitas marginais daí advinentes não seriam suficientes para cobrir as necessidades adicionais. Por outro lado, teria efeitos macroeconómicos indesejados sobre o nível da atividade económica e de formalização da economia.

### 3.4. Quais as alternativas mais viáveis?

222. A análise das 08 alternativas de espaço fiscal para alargamento da proteção social permite concluir que as mais viáveis, no caso concreto de Cabo Verde, seriam, nesta ordem:

- i. Expansão da cobertura de proteção social pelo sistema contributivo (redução da informalidade). As análises mostram que cada 1 ponto percentual de trabalhadores inscritos no sistema poderia gerar receitas médias anuais estimadas em 232 mil contos (variando de 119 a 309 mil contos). Medidas de política que pudessem resultar num alargamento da taxa de cobertura, por exemplo, de 80% até 2030 resultariam em receitas médias anuais adicionais de 1,3 milhões de contos, contribuindo assim para se cumprir o ODS 1.3.
- ii. Aumento das receitas fiscais por via do combate à evasão fiscal e da racionalização dos benefícios. Apenas neste último, uma redução gradual desses benefícios até atingir por exemplo os 20% nos montantes de incentivos fiscais atribuídos anualmente (12,3 milhões de contos estimados em 2022), seria suficiente para financiar, por si só, o incremento anual dos custos com a proteção social requeridos para se atingir a universalidade de cobertura do sistema.
- iii. Reestruturação da dívida pública. Constitui igualmente um espaço fiscal com elevado potencial, para financiar a universalização da proteção social. Como demonstrado anteriormente, uma redução de 10% do montante do serviço da dívida pública externa permitiria libertar recursos substanciais para cobrir as necessidades de investimentos adicionais necessários para atingir o ODS neste ponto.
- iv. Manutenção ou reforço da APD. Apesar de mais difícil de se conseguir, entende-se que esta poderá ser ainda uma importante fonte de espaço fiscal para financiamento da universalização da proteção social em Cabo Verde até 2030.

Figura 14: Cenário de financiamento do gap via renegociação de dívida pública externa



## 4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 4.1. Principais conclusões

223. A assistência técnica de que resultou o presente relatório tinha como objetivo principal “a elaboração de um estudo sobre as alternativas de financiamento para expandir o espaço fiscal, potenciando o desenvolvimento socioeconómico nacional e, simultaneamente, responder ao gap que impede o cumprimento do ODS 1.3.”.

224. Usando como base informações recolhidas de diversas fontes relevantes, devidamente identificadas ao longo do relatório, e adotando como instrumental a abordagem metodológica descrita anteriormente, conclui-se que:

A. No que se refere à situação atual, com base nos dados intermédios disponíveis, estima-se que em 2020, aproximadamente 51,4 da população cabo-verdiana (48,4% dos homens e 54,6% das mulheres) foi abrangida com pelo menos uma prestação de proteção social (+ 7,8% face a 2016), dos quais 45,1% através do regime contributivo (INPS) e 6,3% através do regime não contributivo (CNPS), conforme retratado na tabela abaixo.

	2016	2017	2018	2019	2020
Total	43,6%	46,0%	48,4%	50,0%	51,4%
Regime contributivo	39,6%	42,0%	44,0%	45,8%	45,1%
Regime não contributivo	4,0%	4,1%	4,4%	4,3%	6,3%

B. As despesas com as prestações de proteção social (excluindo as despesas com saúde e as despesas de funcionamento) registaram um aumento médio 11%/ano no período de 2016-2020, atingindo os 14,1 milhões de contos em 2020. Durante o período analisado, a proteção social foi essencialmente garantida pelo Estado, através do Ministério das Finanças (58,3% em 2020), para assegurar as pensões de aposentação dos funcionários públicos, as pensões do regime não contributivo, gerida na sua grande maioria pelo CNPS, e pelo sistema de prestações obrigatórias do INPS (40,2% em 2020). As pensões do BCV representam 1,5% do total das despesas.

C. Em 2020, as despesas com as prestações de proteção social representaram 8,6% do PIB nacional (+ 1,9% face a 2019). Tal aumento, além de incorporar o peso orçamental das ações de proteção no âmbito da pandemia, incorpora também o efeito verificado através da queda verificada no PIB nominal em aproximadamente 15,5%.

D. A despesa per capita tem apresentado igualmente uma tendência ascendente no período de referência (2016-2020), tendo passado de 17.612 ECV/por pessoa (2016) para 25.497 ECV/por pessoa (2020).

E. Para que Cabo Verde possa cumprir o ODS 1.3. até 2030 (assumindo-se como meta, a universalização da proteção social para todos), estima-se que seria necessário um incremento médio anual de 1,7 milhões de contos nos gastos com a proteção social, variando de 903 mil contos em 2021 para 2,3 milhões de contos em 2030. Em termos relativos, isso representa um incremento anual que varia entre 0,5% a 0,77% do PIB. Anualmente é necessário um crescimento médio nos custos em torno de 0,5% e 0,2% do PIB nos regimes contributivo e não contributivo.

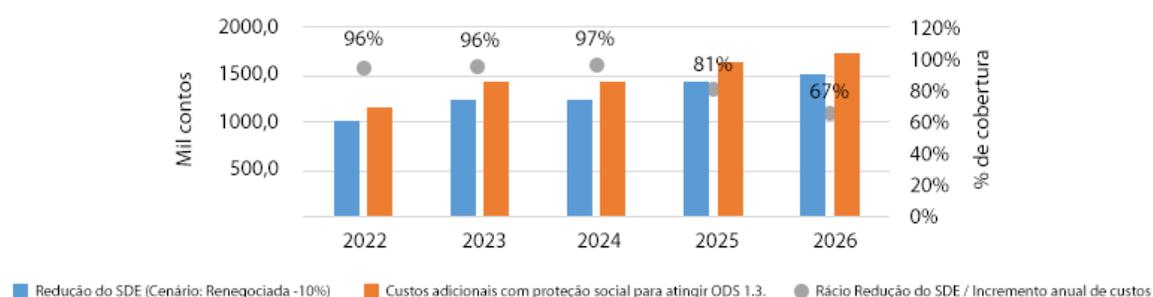
Incrimento anual	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Regime Contributivo	785	1 065	835	983	1 141	1 262	1 333	1 459	1 585	1 681	12 127
Regime Não Contributivo	118	40	475	452	504	490	553	580	606	654	4 472
<b>Total</b>	<b>903</b>	<b>1 105</b>	<b>1 311</b>	<b>1 435</b>	<b>1 644</b>	<b>1 751</b>	<b>1 885</b>	<b>2 040</b>	<b>2 191</b>	<b>2 334</b>	<b>16 599</b>
Regime Contributivo (% PIB)	0,43	0,54	0,39	0,43	0,48	0,50	0,51	0,53	0,55	0,55	4,91
Regime Não Contributivo (% PIB)	0,07	0,02	0,22	0,20	0,21	0,20	0,21	0,21	0,21	0,21	1,76
<b>Total (% PIB)</b>	<b>0,50</b>	<b>0,56</b>	<b>0,61</b>	<b>0,63</b>	<b>0,69</b>	<b>0,70</b>	<b>0,72</b>	<b>0,74</b>	<b>0,76</b>	<b>0,77</b>	<b>6,66</b>

F. No caso concreto de Cabo Verde, as alternativas mais viáveis de espaço fiscal para financiar este alargamento da proteção social seriam, nesta ordem:

1. Expansão da cobertura de proteção social pelo sistema contributivo (redução da informalidade). As análises mostram que cada 1 ponto percentual de trabalhadores inscritos no sistema poderia gerar receitas médias anuais estimadas em 232 mil contos (variando de 119 a 309 mil contos). Medidas de política que pudessem resultar num alargamento da taxa de cobertura, por exemplo, de 80% até 2030 resultariam em receitas médias anuais adicionais de 1,3 milhões de contos, contribuindo assim para se cumprir o ODS 1.3.

2. Aumento das receitas fiscais por via do combate à evasão fiscal e da racionalização dos benefícios. Apenas neste último, uma redução gradual desses benefícios até atingir por exemplo os 20% nos montantes de incentivos fiscais atribuídos anualmente (12,3 milhões de contos estimados em 2022), seria suficiente para financiar, por si só, o incremento anual dos custos com a proteção social requeridos para se atingir a universalidade de cobertura do sistema.

3. Reestruturação da dívida pública. Constitui igualmente um espaço fiscal com elevado potencial, para financiar a universalização da proteção social. Como demonstrado anteriormente, uma redução de 10% do montante do serviço da dívida pública externa permitiria libertar recursos substanciais para cobrir as necessidades de investimentos adicionais necessários para atingir o ODS neste ponto.



4. Manutenção ou reforço da APD. Apesar de mais difícil de se conseguir, entende-se que esta poderá ser ainda uma importante fonte de espaço fiscal para financiamento da universalização da proteção social em Cabo Verde até 2030.

G. No concernente a outras possíveis fontes de espaço fiscal para financiamento do alargamento da proteção social, conclui-se que:

i. No que se refere à possibilidade de realocação de gastos públicos, em Cabo Verde não seria fácil reprogramar as despesas orçamentais em favor da proteção social, considerando a elevada rigidez estrutural das despesas, particularmente das despesas correntes. Por exemplo, no Orçamento de Estado para o ano económico de 2022 (OE2022), representam 85,4% da despesa total (e relativamente ao financiamento do Tesouro, mais de 90%). As despesas com pessoal, pensões e encargos gerais absorvem cerca de 71,6% do montante total das despesas correntes, despesas estas, obrigatórias. Todavia, a médio e longo prazo, poder-se-ia conseguir alguma margem de manobra, caso fosse feita a reforma do Estado e da Administração Pública, visando, nomeadamente, a contenção da despesa pública.

ii. Um eventual aumento de taxas de impostos não seria uma opção recomendável neste atual contexto. Simulações feitas pela consultoria mostram que um aumento de 01 p.p. nos principais impostos (IVA, IRPC e IRPS) poderia levar a um aumento na arrecadação de receitas num primeiro momento, mas teria um efeito negativo sobre o crescimento do PIB e outros indicadores macroeconómico, não sendo, assim, uma medida recomendável para financiar o gap para a universalização da proteção social em Cabo Verde até 2030.

iii. Não se considera ser também factível a utilização de reservas fiscais e cambiais para financiar o alargamento da proteção social. Primeiro, porque Cabo Verde não tem reservas fiscais (pelo contrário, o Orçamento de Estado é estruturalmente deficitário). Segundo, porque a manutenção dum nível adequado de reservas cambiais é relevante, na medida em que permite, entre outros objetivos, suportar e credibilizar a política monetária e cambial. Daí, não se ver a possibilidade de utilização das reservas cambiais como fonte de financiamento da proteção social.

iv. No que se refere ao combate a fluxos financeiros ilícitos como alternativa para financiar o alargamento da proteção social no país, considera-se que o impacto seria incipiente. Cabo Verde é um pequeno Estado insular, praticamente desprovido de recursos naturais, com uma economia estruturalmente deficitária e muito dependente da ajuda externa e das remessas de emigrantes e que procura a convergência com as normas da União Europeia que combatem os fluxos ilícitos de capital. Nestas condições, a transferência ilícita de capitais para o exterior não é um problema que se coloca a Cabo Verde, pelo menos, com relevância.

v. Cabo Verde já vem adotando quadros macroeconómicos acomodaticios para fazer face a choques exógenos, pelo que esta não constituiria já, de per se, uma solução relevante para financiar o alargamento da proteção social.

## 4.2. Recomendações

225. Tendo em conta as conclusões sintetizadas acima, recomenda-se, para fins de mobilização de recursos adicionais para alargamento da proteção social em Cabo Verde:

### A. Ao Governo:

- 1) Reapreciar as políticas de concessão e benefícios fiscais, visando uma maior racionalização e redução do nível de sacrifícios fiscais;
- 2) Acelerar o processo de modernização da administração fiscal e de reforço do quadro institucional, visando combater a evasão fiscal e os fluxos financeiros abusivos;

- 3) Reforçar e acelerar os processos de renegociação da dívida pública (especialmente a externa), visando reduzir os montantes anuais de serviços da dívida;
- 4) Avaliar, a meio percurso, a implementação, os resultados e o impacto do Programa Nacional Integrado para a Aceleração da Transição da Economia Informal à Formal 2020-2023, para recolha de inputs visando o alargamento e aceleração do processo;
- 5) Elaborar e implementar uma Estratégia Nacional de Redução da Informalidade para o horizonte 2023-2030, em articulação com o PEDS II em elaboração;
- 6) Elaborar e implementar uma Estratégia Nacional de Proteção Social, englobando os dois componentes (contributivo e não-contributivo), para o horizonte 2023-2030, em articulação com o PEDS II em elaboração;
- 7) Elaborar e implementar uma Estratégia Diplomática Concertada para Mobilização de Ajuda Pública ao Desenvolvimento.
- 8) Elaborar e implementar uma estratégia específica de comunicação e consciencialização da população para os benefícios da proteção social.

**D. Ao INPS:**

1. Acelerar e consolidar o processo de modernização e melhoria de eficiência interna e atendimento dos contribuintes e utentes, visando uma maior perceção de valor do sistema contributivo;
2. Reforçar, em articulação com as entidades competentes (como a Direção Geral do Trabalho, a Inspeção do Trabalho e os Sindicatos), a fiscalização e combate a situação de trabalhadores por conta de outrem não inscritos no sistema, nos termos da Lei;
3. Continuar com os esforços de extensão da segurança social para os grupos de difícil cobertura;
4. Reforçar a política e mecanismos de decisão de investimento dos excedentes de recursos, para assegurar a sustentabilidade do sistema a longo prazo.

**E. À OIT:**

1. Continuar a apoiar o Governo de Cabo Verde nos seus esforços para a redução da informalidade e extensão da proteção social;
2. Apoiar o Governo de Cabo Verde nos seus esforços diplomáticos para a mobilização de Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

## 5. ANEXOS

### 5.1. Anexo 01 – Factsheet da proteção social em Cabo Verde

FUNÇÃO	INDICADOR	2016	2017	2018	2019	2020
<b>COBERTURA EFETIVA (ODS 1.3.1) (%)</b>						
<b>POPULAÇÃO</b>	<b>Proporção da população total protegida por pelo menos uma prestação de proteção social (%)</b>	<b>43,6</b>	<b>46,0</b>	<b>48,4</b>	<b>50,0</b>	<b>51,5</b>
Criança e família	Proporção de crianças cobertas por pelo menos uma prestação proteção social (%)	32,9	35,6	38,8	41,5	42,3
Maternidade	Proporção de mulheres que deram à luz cobertas por subsídio de maternidade (%)	13,1	15,9	19,7	23,0	23,1
Invalidez	Proporção de pessoas com deficiência grave recebendo uma prestação de proteção social (%)	51,8	50,6	45,3	52,4	52,7
Acidentes de trabalho	Proporção de empregados cobertos em caso de acidente de trabalho ou doença profissional (%)	ND	ND	ND	ND	ND
Desemprego	Proporção de desempregados que recebem subsídio de desemprego (desempregados inscritos no IEPF) (%)	—	—	ND	ND	ND
Velhice	Proporção de idosos recebendo pelo menos uma prestação de proteção social (%)	70,9	72,3	72,6	66,3	69,8
Velhice	Proporção da força de trabalho (população em idade ativa, 15 anos ou mais) que contribuem para o sistema de pensões (%)	23,5	25,7	26,7	28,3	27,1
Velhice	Proporção da população ativa (empregados e desempregados) que contribuem para o sistema de pensões (%)	33,8	39,8	44,2	45,0	47,1
Pessoas vulneráveis	Proporção de pessoas vulneráveis cobertas por pisos / sistemas de proteção social (%)	15,8	16,5	17,4	17,9	20,2
<b>COBERTURA EFETIVA (conjunto alargado de indicadores)</b>						
Invalidez	Proporção de pessoas com deficiência grave que receberam pensão no regime contributivo (%)	12,2	9,7	10,3	11,0	11,3
Invalidez	Proporção de pessoas com deficiência grave que receberam pensão social (CNPS) (regime não contributivo) (%)	39,7	40,9	35,0	41,5	41,4
Desemprego	Proporção do total dos desempregados que receberam subsídio de desemprego (%)	—	—	0,9	3,3	7,3
Velhice	Proporção de idosos que receberam uma pensão contributiva (%)	33,2	34,6	35,0	33,0	34,9
Velhice	Proporção de idosos que receberam uma pensão social (CNPS) (%)	37,7	37,7	37,5	33,3	34,9
Pobreza	Proporção de pessoas pobres que receberam um benefício em dinheiro da assistência social (CNPS) (%)	12,7	14,2	16,8	16,5	20,0
Pobreza	Proporção de pessoas em pobreza extrema que receberam um benefício em dinheiro da assistência social (CNPS) (%)	22,3	29,5	39,6	33,8	48,2
<b>DESPESAS</b>						
Agregado / proteção social	Despesa total com proteção social como percentagem do PIB (%)	5,6	5,9	6,1	6,7	8,6
Contributivo	Despesas com sistema contributivo como percentagem do PIB (%)	4,6	4,9	5,2	5,5	6,9
Não contributivo	Despesas com sistema não contributivo como percentagem do PIB (%)	1,0	1,0	0,9	1,2	1,7
Agregado / proteção social	Despesa total per capita com proteção social (escudos CVE)	17 612	19 012	20 713	23 634	25 497
<b>ADEQUAÇÃO NO SISTEMA CONTRIBUTIVO (%)</b>						
Maternidade	Nível médio do subsídio de maternidade como uma percentagem do salário médio (%)	80,2	83,9	81,7	87,7	80,1
Desemprego	Nível médio do subsídio de desemprego como uma percentagem do salário médio – HOMENS (%)	—	—	41,1	40,5	38,6
Desemprego	Nível médio do subsídio de desemprego como uma percentagem do salário médio – MULHERES (%)	—	—	50,1	45,8	43,3
Invalidez	Nível médio de pensão por invalidez como uma percentagem do salário médio – HOMENS (%)	86,7	84,0	83,1	87,8	86,4
Invalidez	Nível médio de pensão por invalidez como uma percentagem do salário médio – MULHERES (%)	82,0	77,4	82,7	81,7	76,9
Velhice	Nível médio de pensão de velhice como uma percentagem do salário médio – HOMENS (%)	56,6	62,4	65,1	78,1	76,6
Velhice	Nível médio de pensão de velhice como uma percentagem do salário médio – MULHERES (%)	58,3	62,6	64,4	72,1	68,4
<b>ADEQUAÇÃO NO SISTEMA NÃO CONTRIBUTIVO (%)</b>						
Nível mínimo da pensão no regime não contributivo como uma percentagem (%):						
	Salário mínimo	38,5	38,5	38,5	46,2	46,2
	Mínimo de subsistência – 1,9 dólar / dia	86,8	88,4	92,6	105,4	107,3
	Linha de pobreza nacional – meio URBANO	64,0	63,4	62,5	74,4	74,4
	Linha de pobreza nacional – meio RURAL	74,0	73,2	72,5	86,1	84,5

## 5.2. Anexo 02 – Outros dados relevantes

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>DESPESAS COM PRESTAÇÕES PECUNIÁRIAS COM A PROTEÇÃO SOCIAL (em milhões de escudos CVE)</b>					
TOTAL	9 351	10 214	11 257	12 992	14 172
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS	3 471	3 796	4 513	4 959	5 429
INPS	4 016	4 495	4 831	5 516	5 693
CNPS	1 312	1 379	1 673	2 002	2 388
BCV	170	178	189	203	211
<b>DESPESAS POR REGIME DE CONTRIBUIÇÃO</b>					
Regime contributivo	7 656	8 468	9 533	10 679	11 333
Regime não contributivo	1 694	1 745	1 724	2 313	2 839
<b>DESPESA TOTAL COM PROTEÇÃO SOCIAL EM % DO PIB (%) (excluindo saúde e despesas administrativas)</b>					
	<b>5,6</b>	<b>5,9</b>	<b>6,1</b>	<b>6,7</b>	<b>8,6</b>
Despesas com sistema contributivo como % do PIB	4,6	4,9	5,2	5,5	6,9
Despesas com sistema não contributivo como % do PIB	1,0	1,0	0,9	1,2	1,7

## 5.3. Anexo 03 - Normas fiscais existentes em Cabo Verde

O sistema fiscal cabo-verdiano é regulado pelo Código Geral Tributário, aprovado pela Lei nº 47/VIII/2013, de 20 de dezembro e alterado pela Lei nº 86/IX/2020, de 28 de abril de 2020.

### Tipos de Impostos

Em matéria de imposto o ordenamento jurídico cabo-verdiano assenta-se nas seguintes principais categorias de impostos:

#### A. Impostos sobre o Rendimento

- a. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRPC)
- b. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS)

#### B. Impostos sobre Consumo

- a. Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)
- b. Imposto sobre Consumos Especiais (ICE)

#### C. Imposto de Selo

#### D. Imposto Único sobre o Património

### Determinação da Matéria Coletável/Incidências e Taxas

#### A. Impostos sobre o Rendimento

##### Pessoa Coletiva

Para o efeito, os sujeitos passivos de IRPC enquadram-se em dois regimes:

- a. O regime simplificado para micro e pequenas empresas;
- b. O regime de contabilidade organizada.

As **taxas de IRPC** são de 22% (vinte e dois por cento) para os sujeitos passivos enquadrados no regime de contabilidade organizada, e de 4% (quatro por cento) para os sujeitos enquadrados no regime simplificado para micro e pequenas empresas.

### **Pessoa Singular**

Ficam sujeitos a IRPS as pessoas singulares que residem em território nacional e as que, nele não residindo, aqui obtenham rendimentos. O IRPS incide sobre o valor dos rendimentos das pessoas singulares provenientes das categorias seguintes:

- a. Categoria A: Rendimento do trabalho dependente e pensões;
- b. Categoria B: Rendimentos empresarias e profissionais;
- c. Categoria C: Rendimentos prediais, os provenientes da cedência do uso de bens imóveis rústicos, urbanos, ou mistos ou de direitos reais que recaiam sobre os mesmos;
- d. Categoria D: Rendimentos de capitais, os ganhos e de mais vantagens económicas, procedentes de elementos patrimoniais, bens, direitos ou situações jurídicas;
- e. Categoria E: Ganhos patrimoniais, considerando com tal, a obtenção de ganhos de jogo, lotaria, apostas mútuas, prémios atribuídos em sorteios ou concursos.

### **Taxas de retenção na fonte do IRPS:**

#### **Categoria A**

As retenções na fonte sobre os rendimentos da categoria A têm carácter liberatório e progressivo, transformando-se em retenções por conta do imposto final, anual, sempre que o sujeito passivo opte pelo englobamento (declaração anual do imposto), e são objeto de regulamentação específica. Os valores são determinados, sobre o rendimento bruto mensal, através de uma fórmula de cálculo.

#### **Categoria B**

- a. Os rendimentos da categoria B estão sujeitos a taxa de retenção na fonte de 15%, feita por conta do imposto final, anual;
- b. Os rendimentos da categoria B auferidos em atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico, a definir em portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, por residentes não habituais estão sujeitos à taxa de 5%, feita por conta do imposto final, anual.

#### **Categoria C**

Os rendimentos da categoria C estão sujeitos à taxa de retenção na fonte de 10%, com carácter liberatório, sem prejuízo da opção de englobamento (declaração anual do imposto). Se for exercida a opção de englobamento pelos sujeitos passivos, as retenções transformam-se em retenções por conta do imposto final, anual. Quando a entidade pagadora for um particular, o englobamento é obrigatório.

#### **Categoria D**

Os rendimentos da categoria D estão sujeitos a taxa de retenção na fonte de 20%, exceto os das alíneas f) e j) do artigo 14º do Código do IRPS, cuja taxa é de 10%, todos com carácter liberatório, sem opção de englobamento.

#### **Categoria E**

Os rendimentos da categoria E estão sujeitos às seguintes taxas de retenção na fonte, com carácter liberatório, sem opção de englobamento:

- a. 1% no caso dos rendimentos a que se referem as alíneas a) a d) do nº 1, do artigo 17º do Código de IRPS;
- b. 20% no caso dos rendimentos a que se refere o nº 2 do artigo 17º do Código de IRPS.

A taxa de imposto aplicável aos rendimentos objeto de englobamento e de tributação das manifestações de fortuna previstas no artigo 43º do Código de IRPS é de:

- a. 16,5% para rendimentos até 960.000\$00 anuais;
- b. 23,1% para rendimentos superiores a 960.000\$00 e até 1.800.000\$00 (um milhão e oitocentos mil escudos) anuais;
- c. 27,5% para rendimentos superiores a 1.800.000\$00 anuais;
- d. 10% para os rendimentos das categorias A e B auferidos em atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico, a definir em portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, por residentes não habituais em território cabo-verdiano.

## **B. Impostos sobre o Consumo**

### **a. Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)**

O IVA incide sobre as transmissões de bens e as prestações de serviços, realizadas a título oneroso em território cabo-verdiano e ainda sobre importação de bens. O IVA é devido pelas pessoas singulares ou coletivas, residentes, que, com carácter de habitualidade, pratiquem atividades de produção, comércio ou prestação de serviço. A taxa do IVA é de 15%. São consagradas isenções aplicáveis, designadamente, a serviços médicos, serviços conexos com a educação e apoio social e à formação profissional, operações bancárias e financeiras, operações de seguro e resseguros, para além de isenções aplicáveis à importação de determinados bens.

### **b. Imposto sobre os Consumos Especiais (ICE)**

Trata-se de um imposto de natureza indireta, incidente numa única fase, sobre determinados bens produzidos, importados ou introduzidos no território cabo-verdiano, de acordo com as normas constantes no seu respetivo Regulamento.

**Incidência subjetiva** – São sujeitos passivos os produtores dos bens constantes da respetiva tabela e os importadores ou outros responsáveis pelo pagamento da dívida aduaneira na importação desses bens. São também considerados sujeitos passivos do ICE, incorrendo nas obrigações constantes do

Regulamento e ao caso aplicáveis:

- a. Os detentores, no caso de detenção para fins comerciais, nas condições de exigibilidade deste imposto;
- b. Os garantes do imposto, nos termos das normas tributárias;
- c. Os arrematantes, em caso de venda judicial ou em processo administrativo;
- d. Quaisquer outras pessoas singulares ou coletivas que, em situações irregular, produzam, detenham, transportem, introduzam no consumo, vendam ou utilizem produtos sujeitos a ICE.

**Incidência objetiva** – Os bens sujeitos a esta incidência são as constantes da tabela como anexo I do regulamento do ICE, a qual determina a taxa de 10 %, aplicável às mercadorias indicadas sob cada código pautal da referida tabela.

O regulamento do ICE prevê isenções genéricas e isenções particulares para determinados bens.

Recentemente, no quadro de medidas de políticas públicas para satisfazer a necessidade de assistência e proteção das famílias e das empresas em resultado das consequências da guerra na Ucrânia, o Parlamento cabo-verdiano aprovou uma lei visando reduzir a taxa do imposto de consumo especial, sobre o gasóleo e a gasolina, mudando de 10% para uma taxa específica de seis escudos por litro, e reduzir a taxa de direitos de importação sobre a gasolina de 20% para 10% e sobre o fuel de 5,0% para 0,0%.

### **C. Imposto de Selo**

O Imposto de Selo (IS) incide sobre diferentes factos tributários, e, nomeadamente, sobre operações societárias, transmissões patrimoniais e atos jurídicos documentados.

São sujeitos passivos do IS, entre outros, os notários e conservadores dos registos, os concedentes de créditos e de garantias, as instituições de crédito, as seguradoras e, as entidades domiciliadas em território nacional que intermedeiam operações de crédito e de seguros.

### **Taxas**

São aplicáveis diferentes taxas de impostos, consoante a verba aplicável, com o máximo de 15%. Em certos casos, o IS é liquidado com base em montantes fixos pré-determinados.

### **D. Imposto Único sobre o Património (IUP)**

O IUP é um imposto municipal que incide sobre: (i) o valor patrimonial dos prédios situados no território de cada município, categorizando-se em harmonia com a classificação dos prédios em rústica e urbana; (ii) o valor das transmissões gratuitas ou onerosas de imóveis; (iii) o valor das operações societárias sujeitas a escritura pública, tais como as alterações de pactos sociais, cessão de quotas e outras de igual natureza; (iv) o valor de uso ou fruição dos veículos automóveis sujeitos a registos; e (v) as mais-valias originadas pela valorização dos terrenos para construção, transmissões de edifícios ou outros bens imóveis.

A taxa é de 1,5 %. Os sujeitos passivos apresentam, durante o mês de julho, uma declaração de património, segundo modelo oficial, no serviço de administração fiscal municipal da área de sua residência, onde será indicado o património do contribuinte sujeito a tributação.

### **Convenções para evitar a dupla tributação e evasão fiscal**

Cabo Verde celebrou convenções para evitar a dupla tributação e evasão fiscal com Portugal, com a Região Administrativa Especial de Macau e com a Guiné-Bissau, Maurícias, Espanha e Senegal.

Já concluiu negociações com o Reino de Marrocos, Luxemburgo, Singapura, Angola, Guiné Equatorial e o acordo multilateral em matéria de eliminação de dupla tributação com os países membros da CEDEAO.

## 5.4. Anexo 04 – Cenário de cobertura de 80% da proteção social

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Abono de Família e Prestações Complementares</b>	<b>410</b>	<b>417</b>	<b>601</b>	<b>676</b>	<b>750</b>	<b>826</b>	<b>903</b>	<b>980</b>	<b>1 058</b>	<b>1 136</b>	<b>1 214</b>
<b>Abono de Família</b>	<b>383</b>	<b>390</b>	<b>570</b>	<b>631</b>	<b>698</b>	<b>766</b>	<b>834</b>	<b>904</b>	<b>973</b>	<b>1 043</b>	<b>1 113</b>
Regime Contributivo	360	366	546	585	626	671	718	769	824	882	945
Regime Não Contributivo	23	24	24	47	72	95	116	135	149	161	168
<b>Subsídio de Aleitação</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>33</b>	<b>41</b>	<b>49</b>	<b>56</b>	<b>64</b>	<b>72</b>	<b>80</b>	<b>88</b>
Regime Contributivo	17	16	20	22	24	26	28	31	34	37	40
Regime Não Contributivo	0	0	0	11	17	23	28	33	38	43	48
<b>Subsídio por Deficiência (contributivo)</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>13</b>
<b>Pensões</b>	<b>9 000</b>	<b>9 400</b>	<b>9 841</b>	<b>10 695</b>	<b>11 521</b>	<b>12 501</b>	<b>13 538</b>	<b>14 674</b>	<b>15 924</b>	<b>17 301</b>	<b>18 787</b>
<b>Pensão de Velhice</b>	<b>8 047</b>	<b>8 428</b>	<b>8 843</b>	<b>9 646</b>	<b>10 413</b>	<b>11 329</b>	<b>12 303</b>	<b>13 364</b>	<b>14 543</b>	<b>15 837</b>	<b>17 240</b>
Regime Contributivo	6 767	7 106	7 506	8 063	8 708	9 471	10 324	11 228	12 246	13 379	14 603
Regime Não Contributivo	1 280	1 322	1 336	1 583	1 705	1 858	1 979	2 136	2 297	2 458	2 637
<b>Pensão de Invalidez</b>	<b>665</b>	<b>676</b>	<b>693</b>	<b>743</b>	<b>795</b>	<b>850</b>	<b>907</b>	<b>967</b>	<b>1 030</b>	<b>1 096</b>	<b>1 165</b>
Regime Contributivo	350	360	371	386	402	418	435	452	471	490	509
Regime Não Contributivo	315	315	322	356	393	432	472	515	559	606	655
<b>Pensão de Sobrevivência (Contributivo)</b>	<b>288</b>	<b>297</b>	<b>305</b>	<b>306</b>	<b>313</b>	<b>323</b>	<b>328</b>	<b>342</b>	<b>352</b>	<b>368</b>	<b>382</b>
<b>Subsídio</b>	<b>258</b>	<b>255</b>	<b>271</b>	<b>404</b>	<b>449</b>	<b>497</b>	<b>546</b>	<b>597</b>	<b>650</b>	<b>704</b>	<b>761</b>
<b>Subsídio de Maternidade</b>	<b>126</b>	<b>123</b>	<b>135</b>	<b>264</b>	<b>306</b>	<b>349</b>	<b>394</b>	<b>440</b>	<b>488</b>	<b>538</b>	<b>589</b>
Regime Contributivo	126	123	135	220	241	263	287	313	341	373	407
Regime Não Contributivo	0	0	0	44	65	87	107	127	147	165	183
<b>Subsídio de desemprego (contributivo)</b>	<b>132</b>	<b>132</b>	<b>136</b>	<b>140</b>	<b>143</b>	<b>148</b>	<b>152</b>	<b>157</b>	<b>162</b>	<b>167</b>	<b>172</b>
<b>Proteção na Doença</b>	<b>3 196</b>	<b>3 647</b>	<b>4 095</b>	<b>4 225</b>	<b>4 466</b>	<b>4 731</b>	<b>5 013</b>	<b>5 307</b>	<b>5 607</b>	<b>5 908</b>	<b>6 207</b>
Regime Contributivo	2 394	2 769	3 199	3 274	3 439	3 622	3 816	4 014	4 209	4 398	4 574
Regime Não Contributivo	802	878	896	951	1 026	1 109	1 197	1 293	1 397	1 510	1 633
<b>Custos Administrativos</b>	<b>641</b>	<b>689</b>	<b>702</b>	<b>715</b>	<b>729</b>	<b>743</b>	<b>758</b>	<b>773</b>	<b>788</b>	<b>805</b>	<b>821</b>
Regime Contributivo	622	672	682	694	706	718	730	743	755	768	781
Regime Não Contributivo	19	18	19	21	23	25	28	30	33	37	40
<b>Total</b>	<b>13 506</b>	<b>14 409</b>	<b>15 509</b>	<b>16 714</b>	<b>17 915</b>	<b>19 297</b>	<b>20 758</b>	<b>22 331</b>	<b>24 028</b>	<b>25 854</b>	<b>27 790</b>

## 6. BIBLIOGRAFIA

- Africa Regional Social Protection Strategy, 2021-2025. Disponível em: <https://socialprotection.org/discover/publications/africa-regional-social-protection-strategy-2021-2025-towards-40-%E2%80%93-social>
- Agenda Estratégica de Desenvolvimento Sustentável do país (Ambição 2030).
- Banco de Cabo Verde (BCV). Publicações 2015-202. Disponível em: <https://www.bcv.cv/pt/Estatisticas/Paginas/Estatisticas.aspx>
- Boletim Estatístico do Sistema de Proteção Social em Cabo Verde (2016-2020). Disponível em: [https://ine.cv/ine\\_publicacoes\\_category/protecao-social/](https://ine.cv/ine_publicacoes_category/protecao-social/). Acesso realizado em julho/agosto, 2022.
- Centro Nacional de Pensões Sociais (CNPS). (legislação, prestações, etc.). Disponível em: <https://cnps.cv/index.php/pt/>. Acesso realizado em julho/agosto 2022.
- Constituição da República de Cabo Verde (CRCV). Disponível em: <https://portais.parlamento.cv/Constituicao/>. Acesso realizado em julho/agosto 2022.
- DURÁN-VALVERDE, F.; PACHECO-JIMÉNEZ, J. F.; MUZAFFAR, T; ELIZONDO-BARBOZA, H. Measuring Financing Gaps in Social Protection for Achieving SDG Target 1.3 Global Estimates and Strategies for Developing Countries. ILO Working Papers nº 73, International Labour Organization, 2019. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_729111.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_729111.pdf). Acesso realizado em julho/agosto, 2022.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). Relatório de avaliação do desempenho da economia cabo-verdiana, 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2019/07/17/pr19289-cabo-verde-imf-executive-board-concludes-2019-article-iv-consultation>.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). Departamento de Finanças Públicas. Relatório de Avaliação de Desemprego. Relatório de Assistência Técnica, 2019a.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). Departamento de Finanças Públicas. Avaliação Geral do Sistema Tributário. Relatório de Assistência Técnica, 2019b.
- Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde (INE). Estatísticas (laboral, demográfica, condições de vida, economia e setor informal, proteção social, Censo 2021, etc.). Disponível em: <https://ine.cv/>. Acesso realizado em julho/agosto, 2022.
- Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde (INE). Relatório Estatístico 2018 – Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em Cabo Verde (Agenda 2030), 2019.
- Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). (legislação, serviços, etc.). Disponível em: <https://inps.cv/#>. Acesso realizado em julho/agosto, 2022.
- International Labour Organization (ILO). Fiscal Space for Social Protection. A Handbook for Assessing Financing Options, 2019. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_727261.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_727261.pdf)
- International Labour Organization (ILO). Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries, 2017. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---oc\\_sec/documents/publication/wcms\\_383871.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---oc_sec/documents/publication/wcms_383871.pdf)
- International Labour Organization (ILO). Fiscal space and the extension of social protection: Lessons learnt from developing countries, 2012. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_727261.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_727261.pdf)
- MORAES COELHO, A. L. R. D.; PAES, N. L. Impactos Fiscais e Econômicos do Aumento da Alíquota do ICMS e da Extinção do PRODEPE no Estado de Pernambuco. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 49, n. 4, p. 89-101, out./dez., 2018. Disponível em:

- <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/855>. Acesso realizado em julho/agosto, 2022.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Transition Finance, 2019. Disponível em:  
<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Cabo-Verde-Transition-Finance-country-pilot.pdf>
  - Orçamentos de Estado (2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022). Disponível em:  
<https://www.mf.gov.cv/web/dnosp/or%C3%A7amento-do-estado>
  - Organização Internacional do Trabalho (OIT). Atualização da análise da legislação de segurança social de Cabo Verde, 2022.
  - Organização Internacional do Trabalho (OIT). A proteção social em Cabo Verde – Situação e Desafios, 2012.
  - Organização Internacional do Trabalho (OIT). Actualização da análise da legislação de segurança social de Cabo Verde. 2012, tendo em vista a possível ratificação da Convenção n.º 102 relativa à segurança social (norma mínima). Relatório técnico para o Governo (atualizado em 2022).
  - Organização Internacional do Trabalho (OIT). Formalização de empresas: Requisitos específicos para o registo, pagamento de impostos e segurança social. Disponível em:  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms\\_777862.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_777862.pdf)
  - Organização Internacional do Trabalho (OIT). Défices de financiamento na proteção social - Estimativas globais e estratégias para os países em desenvolvimento à luz da crise da COVID-19 e para além desta, 2020. Disponível em:  
<https://socialprotection.org/discover/publications/d%C3%A9fices-de-financiamento-da-prote%C3%A7%C3%A3o-social-estimativas-mundiais-e-estrat%C3%A9gias>
  - Organização Internacional do Trabalho (OIT). Estender a segurança social aos trabalhadores da economia informal: Ensinaamentos obtidos a partir da experiência internacional, 2021. Disponível em:  
<https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57686>
  - Organização Internacional do Trabalho (OIT). Construir sistemas de proteção social: Normas internacionais e instrumentos de direitos humanos, 2019. Disponível em:  
<https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55734>
  - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (PEDS) 2017-2021. Disponível em:  
<https://peds.gov.cv/sites/default/files/2018-10/PEDS%202017-2021%20-%20Vers%C3%A3o%20Final.pdf>
  - The United Nations Development Programme (UNDP). What are the Sustainable Development Goals? Disponível em:  
[https://www.undp.org/sustainable-development-goals?utm\\_source=EN&utm\\_medium=GSR&utm\\_content=US\\_UNDP\\_PaidSearch\\_Brand\\_English&utm\\_campaign=CENTRAL&c\\_src=CENTRAL&c\\_src2=GSR&gclid=Cj0KCQjwguGYBhDRARIsAHgRm4-102Hrs\\_TJ9Ofiz9OQHecz0w9hll1eq1qFOCLK-CIFsTZvp1Ft3SIaAhvfEALw\\_wcB](https://www.undp.org/sustainable-development-goals?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCQjwguGYBhDRARIsAHgRm4-102Hrs_TJ9Ofiz9OQHecz0w9hll1eq1qFOCLK-CIFsTZvp1Ft3SIaAhvfEALw_wcB). Acesso realizado em julho/agosto 2022.
  - Voluntary national review on the implementation of the 2030 Agenda for sustainable development, 2021. Disponível em:  
[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282392021\\_VNR\\_Report\\_Cabo\\_Verde.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282392021_VNR_Report_Cabo_Verde.pdf)

