

Análise dos Benefícios Fiscais na Economia Nacional Overview 2018-2024

SETEMBRO DE 2025

NOTA TÉCNICA

Análise dos Benefícios Fiscais na Economia Nacional – *Overview* 2018-2024

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE TABELA	3
ÍNDICE DE FIGURA	3
SUMÁRIO EXECUTIVO	4
1. OBJETIVO DA ANÁLISE	5
2. METODOLOGIA	5
3. CONTEXTO MACROECONÓMICO DE CABO VERDE [2018-2024].....	6
4. EVOLUÇÃO DO QUADRO LEGAL DOS BENEFÍCIOS FISCAIS EM CABO VERDE	7
5. EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS (2018-2024).....	8
5.1. <i>Despesa Fiscal a nível da Direção Geral das Contribuições e Impostos</i>	9
5.2. <i>Despesa Fiscal a nível da Direção Geral das Alfândegas</i>	12
6. BENEFÍCIOS FISCAIS E SEU IMPACTO NA ATRAÇÃO DO IDE	13
6.1. <i>Evolução do IDE: Tendências, Origem, Destino e Setores</i>	13
6.2. <i>Relação Benefícios Fiscais e IDE</i>	15
6.3. <i>Análise Comparativa Internacional e Sustentabilidade Fiscal</i>	17
7. CABO VERDE NO GLOBAL TAX EXPENDITURES TRANSPARENCY INDEX (GTETI)	18
CONCLUSÃO.....	21

ÍNDICE DE TABELA

Tabela 1 - Despesas fiscais por departamento fiscal (milhões de CVE).....	9
Tabela 2 - Despesas fiscais em sede da DGCI (milhões de CVE)	9
Tabela 3 - Despesas fiscais em sede do IVA (milhões de CVE)	10
Tabela 4 - Despesas fiscais em sede do IRPC.....	11
Tabela 5 - Distribuição Setorial das Despesas fiscais em sede do IRPC	11
Tabela 6 - Distribuição Geográfica das Despesas fiscais em sede do IRPC	12
Tabela 7 - Despesas Fiscais em sede da DGA.....	12
Tabela 8 - Distribuição Setorial das Despesas Fiscais em sede da DGA.....	13
Tabela 9 - Evolução do IDE por País de Origem, Ilha e Setor (2018-2024) _Milhões de CVE	14
Tabela 10 -Benefícios Fiscais por Unidade Orgânica (2019 - 2024).....	16
Tabela 11 - Rácio IDE e Benefícios Fiscais (2019 - 2024).....	16

ÍNDICE DE FIGURA

Figura 1 - Peso Médio do IDE por País de Origem, Ilha e Setor (2018-2024)	15
Figura 2 - Top 15 países com maiores rácios Despesas Fiscais/PIB	17
Figura 3 - Global Tax Expenditures Transparency Index (Cabo Verde)	20

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente análise avalia o impacto dos benefícios fiscais na economia cabo-verdiana entre 2018 e 2024, com particular enfoque na sua eficácia na atração de Investimento Direto Estrangeiro. O estudo revela que, num contexto macroeconómico marcado por significativa volatilidade, incluindo a pandemia de COVID-19 e choques geopolíticos globais, a política de benefícios fiscais demonstrou uma relação custo-benefício consistentemente positiva, embora enfrentando desafios substanciais relacionados com concentração setorial e eficiência na afetação de recursos.

Os resultados evidenciam que o rácio IDE/Benefícios Fiscais, devidamente ajustado para considerar apenas os benefícios direcionados ao setor empresarial, apresenta uma média de 2,7 entre 2019 e 2024. Este indicador traduz que para cada unidade monetária de benefício fiscal concedida ao tecido empresarial, foram captadas 2,7 unidades monetárias de IDE representando um retorno líquido positivo para a economia nacional. Contudo, o desvio padrão de 0,8 associado a este rácio revela uma volatilidade considerável, sugerindo que a eficácia dos incentivos varia significativamente ao longo do tempo. Importante considerar as limitações metodológica, tendo em conta os demais fatores de impacto na atração do IDE, nomeadamente as económicas, políticas e institucionais. Os benefícios podem assumir um papel apenas transitório nesse processo.

Existe uma concentração setorial crítica na economia cabo-verdiana, com o turismo como setor dominante. Este setor absorve 88,6% dos empregos previstos nos projetos de investimento aprovados e 48% dos benefícios fiscais do IRPC, criando uma vulnerabilidade significativa face a choques externos. Adicionalmente, verifica-se que apenas 34,4% do total da despesa fiscal é efetivamente direcionada ao setor empresarial, sendo a distribuição assimétrica entre administrações fiscais, sendo que a DGA direciona 50,2% dos seus benefícios para empresas, enquanto a DGCI apenas 25,9%.

No panorama internacional, Cabo Verde posiciona-se numa situação intermédia com um rácio Despesa Fiscal/PIB de 4,10%, superior à média de países africanos comparáveis, mas significativamente abaixo de jurisdições altamente competitivas. Esta posição reflete uma tentativa de equilíbrio entre atratividade de capturar investimentos e sustentabilidade fiscal, embora represente um risco considerável face ao nível de endividamento público do país.

1. Objetivo da Análise

A presente análise tem como objetivo geral avaliar o impacto dos benefícios fiscais na atividade económica nacional no período de 2018 a 2024, dando um especial destaque para o IDE. Este objetivo desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

1. Analisar a evolução e composição dos benefícios fiscais concedidos em Cabo Verde entre 2018 e 2024, identificando tendências, padrões e alterações;
2. Avaliar a eficácia dos benefícios fiscais na atração de investimento, examinando a relação entre os incentivos concedidos e os fluxos de investimento;
3. Examinar o impacto dos benefícios fiscais no crescimento e diversificação da economia;
4. Investigar a distribuição setorial e geográfica dos benefícios fiscais, avaliando o seu contributo para o desenvolvimento equilibrado dos diferentes setores e regiões do país;
5. Analisar o custo-benefício da política de incentivos fiscais, comparando a receita fiscal abdicada com os benefícios económicos e sociais gerados; e
6. Identificar boas práticas internacionais na concessão de benefícios fiscais, com particular enfoque em pequenos Estados insulares em desenvolvimento comparáveis a Cabo Verde.

2. Metodologia

A presente análise baseia-se numa metodologia predominantemente quantitativa, complementada por uma vertente qualitativa, permitindo medir o impacto dos benefícios fiscais e compreender os mecanismos através dos quais estes influenciam o comportamento dos agentes económicos e o desenvolvimento do país.

A vertente quantitativa incluiu, numa primeira etapa, a análise descritiva da evolução e composição dos benefícios fiscais em Cabo Verde entre 2018 e 2024, recorrendo a estatísticas descritivas, tabelas e gráficos. Numa perspetiva de eficiência, foram calculados indicadores como o rácio Benefício Fiscal/PIB, IDE/Benefício Fiscal, permitindo avaliar os custos e o retorno económico dos incentivos fiscais. Importante considerar as limitações metodológica, tendo em conta os demais fatores de impacto na atração e no impacto do IDE, nomeadamente as económicas, políticas e institucionais. Os benefícios podem assumir um papel apenas transitório nesse processo.

Acresce a análise comparativa internacional com outros países, que possibilitou a identificação de boas práticas e de oportunidades de melhoria. A dimensão qualitativa

centrou-se na avaliação do enquadramento legal e institucional, evidenciando os seus pontos fortes, limitações e potenciais vetores de reforma.

Os dados utilizados foram recolhidos junto de fontes oficiais, garantindo fiabilidade e representatividade: o INE, para indicadores macroeconómicos; o Banco de Cabo Verde (BCV), para informação sobre IDE, balança de pagamentos e variáveis financeiras; e o Ministério das Finanças (MF), para dados sobre os benefícios fiscais discriminados por imposto, setor e localização. Adicionalmente, foram utilizados dados da Cabo Verde TradeInvest (CVTI), relativos a projetos de investimento aprovados, bem como relatórios do GTED, Banco Mundial, FMI, OCDE e UNCTAD, que asseguraram a contextualização e a comparação internacional.

3. Contexto Macroeconómico de Cabo Verde [2018-2024]

O período de 2018 a 2024 foi marcado por dinâmicas económicas complexas em Cabo Verde, influenciadas tanto por fatores internos como externos. A compreensão deste contexto é fundamental para avaliar o impacto dos benefícios fiscais na economia cabo-verdiana.

No período pré-pandémico (2018-2019), o país registou um crescimento económico robusto, com o PIB a crescer 3,7% em 2018 e 6,9% em 2019, impulsionado principalmente pelo turismo, que representava cerca de 25% do PIB e 43% das exportações de bens e serviços. O investimento direto estrangeiro (IDE) manteve-se estável, com fluxos anuais de aproximadamente 10.878 milhões de CVE. A taxa de desemprego situava-se em 12,2% em 2018, com uma ligeira redução para 11,3% em 2019.

Entretanto, de 2020 a 2021, a pandemia teve um impacto devastador na economia nacional, com uma contração do PIB de 20,8% em 2020, uma das mais severas a nível mundial. O setor do turismo foi particularmente afetado, com uma queda de 74,7% nas chegadas de turistas. O desemprego aumentou para 14,5% em 2020, e o défice orçamental atingiu 9,3% do PIB. O IDE caiu para 6.543 milhões de CVE em 2020. Em resposta à crise, o governo implementou um conjunto de medidas de estímulo fiscal e monetário, incluindo a expansão dos benefícios fiscais para setores estratégicos.

A partir de 2022, a economia cabo-verdiana iniciou uma trajetória de recuperação, com o PIB a crescer 15,8% em 2022, 4,8% em 2023 e 7,2% em 2024, segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (INE). Esta recuperação foi impulsionada pelo regresso do turismo, que em 2024 já superava os níveis pré-pandémicos, e por um aumento do consumo privado. Contudo, o IDE não acompanhou esta recuperação, mantendo-se em níveis inferiores aos de

2018, com 11.294 milhões de CVE em 2024. A taxa de desemprego reduziu-se para 8,0% em 2024, registando assim o valor histórico mais baixo do país.

Vale destacar que ao longo do período em análise, o cenário internacional foi marcado por uma crescente incerteza no panorama económico, com tensões comerciais entre grandes potências, a pandemia, perturbações nas cadeias de abastecimento globais e, mais recentemente, conflitos geopolíticos e pressões inflacionistas. Estes fatores influenciaram negativamente os fluxos de IDE a nível global, com impacto também em Cabo Verde.

Pese embora, a boa performance registada nos períodos mais recentes, o país continua a enfrentar desafios estruturais significativos, incluindo a elevada dependência do turismo, a vulnerabilidade a choques externos, a insularidade e fragmentação territorial, a escassez de recursos naturais, e a necessidade de diversificação da economia. Estes desafios tornam particularmente relevante na análise da eficácia dos benefícios fiscais enquanto instrumento de política económica.

4. Evolução do Quadro Legal dos Benefícios Fiscais em Cabo Verde

O sistema de benefícios fiscais em Cabo Verde tem evoluído significativamente ao longo das últimas décadas, refletindo as mudanças nas prioridades de desenvolvimento económico do país. Esta evolução pode ser dividida em várias fases distintas:

- ✓ **1990-2010:** Após a abertura económica no início dos anos 90, Cabo Verde implementou um conjunto disperso de incentivos fiscais, principalmente através da Lei de Investimento Externo (Lei nº 89/IV/93) e da Lei de Empresas Francas (Lei nº 99/IV/93). Estes diplomas visavam atrair investimento estrangeiro e promover as exportações, num contexto de transição para uma economia de mercado. Os incentivos eram concedidos de forma casuística, sem um quadro legal unificado;
- ✓ **2011-2013:** Com a aprovação do primeiro Código de Benefícios Fiscais (CBF) em 2011 (Lei nº 26/VIII/2013), Cabo Verde deu um passo importante na sistematização e racionalização dos incentivos fiscais. O CBF unificou num único diploma os diversos benefícios fiscais anteriormente dispersos por vários diplomas legais, aumentando a transparência e a segurança jurídica para os investidores. O código estabeleceu benefícios fiscais de carácter geral (aplicáveis a todos os setores) e benefícios específicos para setores considerados estratégicos, como o turismo, a indústria, as energias renováveis e os transportes marítimos e aéreos;
- ✓ **2014-2020:** Neste período, o CBF foi objeto de várias alterações, visando adaptar os incentivos às necessidades de desenvolvimento do país e corrigir algumas ineficiências identificadas. Destacam-se as alterações introduzidas pela Lei nº 102/VIII/2016, que reforçou os incentivos ao investimento na reabilitação urbana

e na internacionalização das empresas cabo-verdianas, e pela Lei nº 5/IX/2016, que criou o estatuto de “Investidor Emigrante”, concedendo benefícios fiscais específicos aos emigrantes que investem no país;

- ✓ **2020-2024:** Em resposta à crise provocada pela pandemia COVID-19, o governo de Cabo Verde implementou um conjunto de medidas fiscais temporárias, incluindo a suspensão ou redução de alguns impostos e a criação de novos incentivos para setores particularmente afetados. Em 2021, foi aprovada uma nova alteração ao CBF (Lei nº 102/IX/2020), que introduziu incentivos específicos para a recuperação económica, incluindo benefícios reforçados para o investimento em setores como a economia digital, a economia azul e as energias renováveis. Em 2023, foi aprovada a Lei nº 15/X/2023, que atualizou o CBF para o alinhar com os objetivos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (PEDS) 2022-2026;
- ✓ **Quadro atual:** Atualmente, o sistema de benefícios fiscais em Cabo Verde é regido pelo CBF, com as alterações introduzidas até 2023. O código prevê benefícios fiscais de caráter geral, como a isenção de direitos aduaneiros para bens de equipamento, e benefícios específicos para setores prioritários. Os principais impostos abrangidos são o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRPC), o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS), o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), o Imposto de Selo e os direitos aduaneiros. A concessão de benefícios está condicionada ao cumprimento de requisitos específicos, incluindo a regularidade fiscal e contributiva do beneficiário e, em alguns casos, a criação de emprego e a realização de investimentos mínimos.

Esta evolução do quadro legal reflete a crescente sofisticação da política fiscal cabo-verdiana e a sua adaptação às necessidades de desenvolvimento do país. Contudo, a eficácia destes incentivos na promoção do investimento e do crescimento económico requer uma avaliação rigorosa, objeto desta análise.

5. Evolução dos Benefícios Fiscais (2018-2024)

A despesa fiscal, entendida como a receita que o Estado abdica em função de objetivos económicos e sociais, registou valores expressivos entre 2018 e 2024. O total variou entre 12.359 milhões de CVE em 2021 e 9.593 milhões em 2022, recuperando para 11.317 milhões em 2024. Esta trajetória confirma o papel estabilizador dos benefícios fiscais, funcionando como amortecedor em períodos de crise, como se observou durante a pandemia, e como suporte ao investimento na fase de retoma. Essa dinâmica, no decorrer do período, reflete as prioridades de política económica do Governo, articuladas com a necessidade de mitigar choques externos e sustentar a atividade produtiva.

5.1. Despesa Fiscal a nível da Direção Geral das Contribuições e Impostos

A Direção Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) concentrou, em média, 65,5% do benefício fiscal, evidenciando um perfil mais estável e anticíclico, em contraste com a maior sensibilidade da Direção Geral das Alfândegas (DGA) às flutuações do comércio externo. Esta predominância assenta sobretudo no IVA interno e no IRPC, principais instrumentos de incentivo. A introdução do Regime Especial das Micro e Pequenas Empresas (REMPE) reforçou a vertente de inclusão produtiva, ampliando o acesso de MPME e contribuindo para a formalização. O desafio reside em assegurar maior focalização, reduzindo benefícios de baixa adicionalidade e maximizando os efeitos multiplicadores.

Os dados constantes na Tabela 1 evidencia a predominância estrutural da DGCI no total de despesas fiscais, refletindo o peso do IVA e do IRPC como canais de política de incentivo. Em termos dinâmicos, a DGA mostra maior pró-ciclicidade, com benefício a cair mais nos anos de quebra de importações e a recuperar com a retoma do investimento. Esta decomposição sugere um *míx* onde a DGCI atua sobre atividade interna e formalização, enquanto a DGA viabiliza a fase de investimento com alívio sobre bens de capital.

Tabela 1 - Despesas fiscais por departamento fiscal (milhões de CVE)

Unidade Orgânica	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Peso (%)
Direção Geral das Contribuições e Impostos	7 030	7 565	7 798	8 583	6 647	7 239	7 533	65,6%
Direção Geral das Alfândegas	4 454	4 773	4 430	3 776	2 946	3 297	3 761	34,4%
Total de Receitas Cessantes	11 484	12 338	12 228	12 359	9 593	10 535	11 294	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MF.

De acordo com a Tabela 2, o IVA interno representa cerca de 84% dos benefícios da DGCI, refletindo forte incidência sobre consumo e cadeias domésticas. O IRPC, com peso próximo de 9%, mantém importância pela ligação direta a lucros e decisões de investimento. A pandemia expôs a anticiclicidade destes instrumentos: aumento de benefício via IVA com consumo de bens isentos e queda no IRPC em resposta à redução de resultados empresariais. O REMPE, por sua vez, trouxe dimensão inclusiva, com potencial para alargar a base formal e gerar efeitos positivos futuros em emprego e receita.

Tabela 2 - Despesas fiscais em sede da DGCI (milhões de CVE)

Tipo de Imposto	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Peso (%)
IRPC	1 166	1 294	561	139	261	469	819	9,0%
IVA - Mercado Interno	5 864	6 271	7 237	8 403	5 034	5 605	5 449	83,7%
REMPE (DF_IRPC)					437	321	381	5,1%
REMPE (DF_IVA)				41	444	304	339	3,8%
IRPS					472	540	546	6,9%
Total_DGCI	7 030	7 565	7 798	8 583	6 647	7 239	7 533	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MF.

A Tabela 3 mostra que as isenções completas dominam amplamente a estrutura do IVA interno, representando em média cerca de 84,9% da despesa fiscal entre 2019 e 2024. Vale a pena referir que o grosso desse benefício refere-se as isenções que constam na lista anexa do IVA. Portanto, são benefícios que são destinados diretamente para as famílias. De acordo com o FMI (2022) a distribuição desproporcional de certas despesas fiscais pelos quintis de renda mais altos obriga a repensar a relevância dessas exceções. No caso da lista anexa, estão isentos um conjunto de bens que não são necessariamente essenciais.

Tabela 3 - Despesas fiscais em sede do IVA (milhões de CVE)

Modalidade de Despesa Fiscal	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Peso (%)
Isenção Completa (Taxa 0%)	5 475	6 579	7 375	3 825	4 480	4 510	84,9%
Taxa Especial (2,5%)	203	376	225	44	70	36	2,5%
Taxa Reduzida (8%)				44	48	144	1,2%
Taxa Reduzida (10%)			406	119	6	0	2,1%
Isenção Simples	527	229	368	915	914	562	9,3%
Restituição do IVA	67	53	29	86	87	197	1,4%
Total IVA Mercado Interno	6 272	7 237	8 403	5 034	5 605	5 449	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MF.

Na Tabela 4, pode-se notar que o crédito fiscal ao investimento (52%) e a isenção total (25%) representam quase 80% do benefício associado ao IRPC. Esta composição reflete uma política orientada para o estímulo ao investimento produtivo, mas também expõe vulnerabilidade em períodos de baixa rentabilidade empresarial. A eficácia pode ser reforçada através da introdução de condicionalidades explícitas (intensidade tecnológica, encadeamentos locais, metas de exportação) e de cláusulas de *claw-back* que recuperem benefícios quando os compromissos não são cumpridos.

Tabela 4 - Despesas fiscais em sede do IRPC

Modalidade de Benefício Fiscal	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Peso (%)
Isenção Total	596	373	130	17	23	17	31	25,2%
Redução de Taxa	37	235	172	35	50	14	3	11,6%
Crédito Fiscal ao Investimento	487	660	231	62	167	334	513	52,1%
Mecenato e Outras Majorações de Gastos	36	23	28	24	20	99	241	10,0%
Outros Benefícios	11	4	0	0	1	6	31	1,1%
Total_IRPC	1 167	1 294	561	139	261	469	819	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MF.

O turismo, de acordo com a Tabela 5, absorve em média aproximadamente 48% da despesa, seguido pelo setor financeiro (17%) e pela indústria (15%). Esta forte concentração em setores tradicionais reforça a dependência estrutural da economia e amplia a vulnerabilidade a choques externos, sobretudo no turismo. Uma reponderação gradual, com aposta em setores transacionáveis de maior complexidade (TIC, economia azul, energias renováveis) permitiria diversificar a base de beneficiários, reduzir riscos e aumentar a resiliência no quadro macroeconómico do país.

Tabela 5 - Distribuição Setorial das Despesas fiscais em sede do IRPC

Sector de Atividade	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Peso (%)
Turismo		893	265	4	4	165	366	47,9%
Indústria		124	88	47	75	78	112	14,8%
Comércio		17	17	7	29	74	92	6,7%
Instituições Financeiras		156	101	23	83	74	156	16,8%
Transportes		6	10	0	9	22	20	1,9%
Energia			36	27	30	4	4	3,4%
Outros		98	44	31	31	53	67	9,2%
Total_IRPC		1 294	561	139	261	469	819	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MF.

Quatro concelhos (Praia, Sal, Boa Vista e São Vicente) concentram 96% da despesa (ver Tabela 6). Esta concentração territorial reflete a localização dos principais polos turísticos e financeiros, mas também evidencia limitações estruturais na promoção de coesão regional. Políticas de majorações temporárias em territórios periféricos, associadas a projetos-âncora e reforço de infraestrutura e capacitação, podem equilibrar a distribuição e induzir dinâmicas de desenvolvimento local.

Tabela 6 - Distribuição Geográfica das Despesas fiscais em sede do IRPC

Concelho / Local	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Peso (%)
Sal			262,4	5,9	6,6	192,8	402,7	38,7%
Praia			173,8	57,3	149,8	174,0	260,2	36,2%
S.Vicente			58,9	48,1	81,0	94,9	123,9	18,1%
Boavista			35,4	0,6	0,2	3,2	24,1	2,8%
Paúl - SA			0,6		0,0	1,7	2,8	0,3%
Porto Novo - SA			0,9	1,0	2,6	1,2	1,6	0,3%
Sta Catarina - ST			0,1	0,2	0,2	0,8	0,7	0,1%
Ribeira Grande - SA			0,7	0,6	0,5	0,3	0,9	0,1%
Tarrafal -SN				0,8	0,1	0,2	0,6	0,1%
S. Filipe					0,0	0,2	0,2	0,0%
Brava					0,0	0,0	0,0	0,0%
Maio					0,0	0,0	0,0	0,0%
Tarrafal - ST				0,2	0,0	0,0	0,8	0,1%
Mecenato e Outras Majorações			28,2	24,4	20,1	0,0	0,0	3,2%
Total_IRPC			561,0	139,1	261,2	469,4	818,6	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MF.

Vale destacar que a DGCI desempenha papel central como estabilizador automático, assegurando previsibilidade do benefício e sustentando a atividade interna. Contudo, a elevada concentração no IVA e IRPC reforça a necessidade de calibrar incentivos com métricas de adicionalidade e cláusulas de *claw-back*, garantindo que os efeitos se traduzem em maior produtividade e formalização económica.

5.2. Despesa Fiscal a nível da Direção Geral das Alfândegas

A DGA respondeu, em média, por 34,5% do benefício, com perfil pró-cíclico: em 2020–2021 registou quedas expressivas em linha com a contração das importações, recuperando em 2022–2024 com a retoma do investimento.

A composição do benefício é dominada pelo IVA na importação (41%) e pelos direitos de importação (44%), seguidos dos impostos especiais de consumo (14%), conforme os dados constante na Tabela 7. Estes benefícios estão associados sobretudo à importação de bens de capital e inputs intermédios, reforçando o papel da DGA como suporte à fase de acumulação e modernização produtiva.

Tabela 7 - Despesas Fiscais em sede da DGA

Benefícios Fiscais, por Imposto	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Peso (%)
Direitos de Importação	1 749	1 969	1 632	1 437	1 434	1 876	2 096	44,4%
Taxa Comunitária	47	50	46	42	35	65	35	1,2%
Imposto s/ Consumos Especiais	388	504	291	580	702	653	599	13,5%
IVA - Importação	2 269	2 250	2 461	1 717	776	702	1 032	40,8%
Total_DGA	4 454	4 773	4 430	3 776	2 946	3 297	3 761	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MF.

Os maiores beneficiários, conforme a Tabela 8, são o turismo (38,3%), a indústria (26,6%) e a construção (7,3%), evidenciando a prioridade dada ao investimento em capital fixo e

infraestrutura. Ainda assim, uma parcela relevante dos benefícios recai sobre importações de baixo valor acrescentado doméstico ou categorias difusas, reduzindo o efeito multiplicador sobre a economia. Para elevar a produtividade, torna-se essencial redirecionar apoios para equipamentos que promovam difusão tecnológica, ganhos de eficiência energética e contributo para a transição verde. A eficácia fiscal pode ser ampliada através da vinculação dos incentivos a resultados operacionais e externalidades ambientais positivas, assegurando melhor relação custo-benefício da despesa aduaneira.

Tabela 8 - Distribuição Setorial das Despesas Fiscais em sede da DGA

Categorias de Importação	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Peso (%)
Indústria		664	581	531	336	400	485	26,6%
Turismo		1 681	1 268	349	337	755	473	38,3%
Taxis		99	34	50	52	41	108	3,6%
Saúde		43	300	177	69	44	71	5,9%
Telecomunicações e Internet		14	60	180	82	27	65	4,3%
Marinha Mercante e Ind.T. Marítimos		96	192	39	33	33	42	3,3%
Pescas		27	29	20	20	26	24	1,4%
Transportes Coletivos Urbanos			15	15	17	24	16	0,9%
Transportes Aéreos		95	21	17	5	101	11	2,1%
Empresas Francas		83	63	75	22	13	6	2,1%
Agricultura, Sivicultita e Pecuária		22	32	29	37	33	6	1,6%
Concessionárias de Aeroportos							66	0,7%
Incentivos a M. Eléctrica							21	0,2%
Energia Renováveis							26	0,3%
Petrolíferas							12	0,1%
Embarcações de Recreios e Desporto							13	0,1%
Zonas Francas Comerciais							11	0,1%
Outros (*)		270	230	364	36	20	130	8,3%
Total		3 094	2 825	1 846	1 047	1 517	1 585	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MF.

A nível da DGA, os dados confirmam forte pró-ciclicidade, traduzindo a ligação direta sobretudo ao investimento em capital fixo. A eficiência destes incentivos depende da seletividade: privilegiar importações com elevado *spillover* tecnológico e ambiental, ao mesmo tempo que se restringe a concessão em bens de baixo retorno económico. Tal ajustamento reforça a eficiência alocativa e contribui para a sustentabilidade fiscal.

6. Benefícios Fiscais e seu Impacto na Atração do IDE

A relação entre benefícios fiscais, IDE e crescimento económico em Cabo Verde revela-se complexa, moldada por fatores internos e externos que vão além da política fiscal.

6.1. Evolução do IDE: Tendências, Origem, Destino e Setores

A Tabela 9 evidencia uma trajetória volátil do IDE entre 2018 e 2024. Depois de um forte crescimento em 2019, os fluxos recuaram bruscamente em 2020 com a pandemia, recuperaram de forma gradual entre 2021 e 2023 e voltaram a cair em 2024. Em termos acumulados, o IDE registou um acréscimo de 16,2%, correspondente a cerca de 1.564 milhões de CVE face a 2018.

Ao longo do período em análise, Portugal manteve-se entre os principais investidores, com um aumento de 57,5%, apesar de um recuo relevante em 2019. Espanha e Itália, tradicionais parceiros, registaram quedas expressivas de 78,1% e 27,1%. A China, presente em 2018, praticamente desapareceu como fonte de IDE em 2024. Angola destacou-se pelo crescimento de 118,0%, embora a partir de uma base inicial reduzida. Já a categoria “Outros” cresceu 100,1%, passando a representar 73,0% do total em 2024, sinal de maior diversificação das fontes e, conseqüentemente, de maior resiliência.

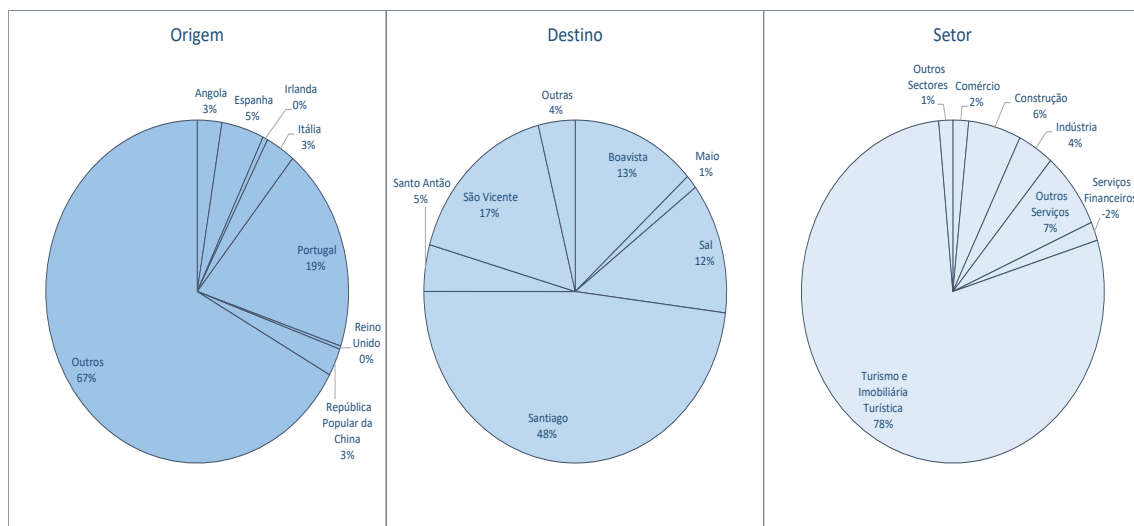
Tabela 9 – Evolução do IDE por País de Origem, Ilha e Setor (2018-2024) _Milhões de CVE

Origem	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Peso (%)
Angola	144	569	252	252	275	212	315	2,6%
Espanha	1 593	917	300	176	83	74	349	4,5%
Irlanda	-27	570	-7	-2	-21	-39	-68	0,5%
Itália	357	345	231	346	399	499	260	3,2%
Portugal	1 342	-104	1 687	2 100	4 311	3 404	2 113	19,3%
Reino Unido	479	43	-50	86	-273	-103	52	0,3%
República Popular da China	1 662	183	89	1	0	79	0	2,6%
Outros	4 089	9 592	4 042	5 533	8 052	12 016	8 182	66,9%
Destino								
Boavista	1 120	1 667	482	1 254	2 207	2 211	1 294	13,3%
Maio	123	142	194	151	210	59	127	1,3%
Sal	1 734	4 038	723	839	507	1 057	636	12,4%
Santiago	4 781	2 878	3 226	3 590	6 651	9 770	6 058	48,0%
Santo Antão	235	507	273	488	642	553	687	4,4%
São Vicente	1 327	2 423	1 421	1 631	1 940	2 126	1 959	16,7%
Outras	320	460	224	540	668	367	443	3,9%
Setor								
Comércio	67	518	56	236	254	-3	208	1,7%
Construção	938	1 107	981	295	559	279	325	5,8%
Indústria	414	1 201	360	154	283	426	251	4,0%
Outros Serviços	1 607	-1 950	1 032	-274	356	4 377	621	7,5%
Serviços Financeiros	-243	-646	-589	5	3	44	21	-1,8%
Turismo e Imobiliária Turística	6 563	11 092	4 694	8 045	11 317	11 012	9 774	81,2%
Outros Sectores	293	793	9	31	55	9	5	1,6%
Total de IDE*	9 639	12 116	6 543	8 492	12 827	16 144	11 204	100,0%

Fonte: BCV.

A nível territorial, Santiago concentra a maior fatia do IDE atingindo 54,1% em 2024 (face a 49,6% em 2018). Seguem-se São Vicente (17,5%) e Boavista (11,5%). O Sal, tradicionalmente relevante, caiu de 18,0% para 5,7%, uma redução de 63,3% em termos absolutos, refletindo possivelmente saturação do setor turístico local e redirecionamento do capital para outras ilhas. No conjunto, Santiago, São Vicente e Boavista absorveram 83,1% do IDE em 2024, o que levanta desafios a nível da coesão territorial e a eficácia dos incentivos fiscais na promoção de um desenvolvimento equilibrado.

Figura 1 – Peso Médio do IDE por País de Origem, Ilha e Setor (2018-2024)



Fonte: BCV.

A análise por setor de atividade revela que turismo e a imobiliária turística dominaram o IDE passando de 68,1% do total em 2018 para 87,2% em 2024. Esta elevada concentração aponta para limitações na capacidade dos benefícios fiscais em estimular a diversificação económica. Outros setores registaram desempenhos díspares: quedas significativas na construção (-65,4%), indústria (-39,5%) e outros serviços (-61,3%), e crescimento expressivo no comércio (+209,9%), ainda que a partir de uma base pequena. Os serviços financeiros, após desinvestimento até 2020, voltaram a apresentar valores positivos em 2021-2024, embora de dimensão reduzida.

6.2. Relação Benefícios Fiscais e IDE

O rácio IDE/Benefícios Fiscais constitui um indicador relevante para avaliar a eficiência dos incentivos fiscais. Contudo, para uma análise rigorosa, importa considerar apenas os benefícios direcionados ao setor empresarial, uma vez que parte significativa da despesa fiscal se destina a famílias, através de isenções sobre bens essenciais, incentivos a emigrantes que regressam em definitivo (NRRD) e financiamento de obras públicas.

Conforme ilustrado na Tabela 10, que apresenta uma estimativa dos benefícios ajustado para considerar apenas os benefícios direcionados ao setor empresarial. Estima-se que apenas 34,4% do total de benefícios fiscais, em média, são integralmente destinados às empresas. A distribuição entre administrações fiscais é ainda assimétrica: em média, 25,9% dos benefícios da DGCI e 50,2% dos benefícios da DGA têm como destino final o setor empresarial.

Tabela 10 –Benefícios Fiscais por Unidade Orgânica (2019 - 2024)

Unidade Orgânica	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Peso (%)
DGCI	1 821	790	954	2 647	2 553	2 646	48,9%
DGA	3 094	2 825	1 846	1 047	1 517	1 585	51,1%
Total	4 915	3 615	2 800	3 695	4 071	4 232	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MF.

A Tabela 11 apresenta a evolução do rácio IDE/Benefícios Fiscais entre 2019 e 2024. Os resultados demonstram uma relação custo-benefício consistentemente positiva, com um rácio médio de 2,7 e um desvio padrão de 0,8. Estes valores indicam que, para cada unidade monetária de benefício fiscal concedido ao setor empresarial, foram captadas, em média, 2,7 unidades monetárias de IDE.

Tabela 11 – Rácio IDE e Benefícios Fiscais (2019 - 2024)

Rácio IDE/Despesas Fiscais	2019	2020	2021	2022	2023	2024
IDE	12 116	6 543	8 492	12 827	16 144	11 204
Despesas Fiscais Setor Empresarial	4 915	3 615	2 800	3 695	4 071	4 232
Rácio	2,5	1,8	3,0	3,5	4,0	2,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MF e BCV.

Estes resultados possuem implicações relevantes para o desenho de políticas públicas. Um rácio médio de 2,7 sugere que os benefícios fiscais têm sido um instrumento positivo na atração de investimento, gerando um retorno líquido positivo para a economia. No entanto, o desvio padrão de 0,8 que reflete uma volatilidade considerável, indica que essa eficiência é irregular ao longo do tempo, possivelmente influenciada pela conjuntura económica internacional (pandemia da COVID-19, guerra na Ucrânia) e pela concentração setorial do investimento. Esta volatilidade alerta para os riscos de se depender excessivamente de incentivos fiscais como principal motor de atração de IDE.

Do ponto de vista da estratégia fiscal, a rentabilidade média justifica a manutenção do regime de incentivos, mas a volatilidade exige uma maior seletividade na sua concessão. Seria prudente condicionar os benefícios a desempenhos específicos, como a criação efetiva de emprego, a transferência de tecnologia ou a geração de divisas, assegurando que o retorno público (económicos, sociais e ambientais) seja maximizado. Adicionalmente, a consistência do rácio médio acima de 2,5 reforça o argumento de que a despesa fiscal em incentivos, apesar de ser um custo orçamental, tem relação positiva, representando um investimento público com taxa de retorno atrativa, desde que devidamente direcionado e monitorizado.

No que se refere ao impacto em termos de emprego, os projetos de investimento aprovados na Cabo Verde *Trade Invest* entre 2017 e 2024 preveem a criação de 52.922 postos de

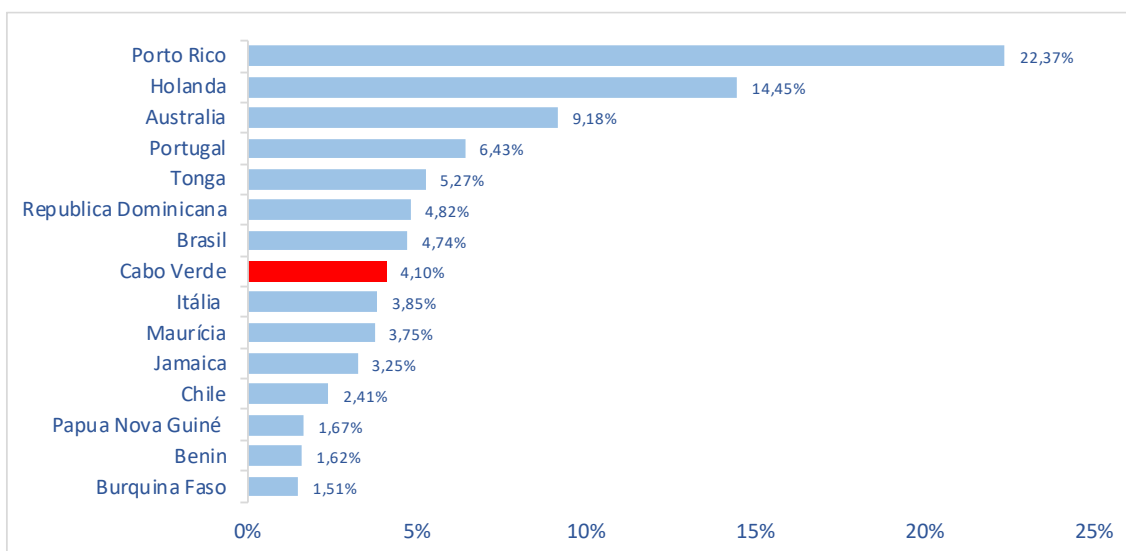
trabalho. Destes, 88,6% concentram-se no setor do turismo (46.913 empregos), seguido pela indústria com 10,0% (5.309). Os restantes setores, nomeadamente, saúde, transportes, energia e agricultura representam, em conjunto, apenas 1,3% do total. Do ponto de vista do estágio de implementação, mais de 70% dos empregos previstos (37.211) referem-se a projetos em fase de planeamento, sendo 98,9% destes localizados no setor turístico.

Portanto, existe um grande potencial de geração de empregos nos próximos anos, sobretudo no setor do turismo. A materialização, exige uma coordenação mais articulada dos players do ecossistema empresarial, sobretudo da parte da Cabo Verde Trade Invest. Ademais, a nível superior é importante acelerar o desenvolvimento dos demais setores catalíticos.

6.3. Análise Comparativa Internacional e Sustentabilidade Fiscal

Para contextualizar o esforço fiscal de Cabo Verde no panorama internacional, a Figura 3 compara o rácio Despesas Fiscais/PIB com outras economias. Observa-se que as economias avançadas ou com forte inserção em cadeias globais, como a Holanda (14,45%) e a Itália (3,85%), utilizam benefícios fiscais sobretudo para atrair multinacionais e sustentar competitividade internacional, aceitando um impacto elevado na base tributária. Em contraste, países em desenvolvimento ou de pequena dimensão, como Cabo Verde (4,10%), Maurícia (3,75%) e República Dominicana (4,82%), recorrem a estes instrumentos para compensar limitações estruturais, nomeadamente mercados internos reduzidos, fraca poupança doméstica e alta vulnerabilidade externa.

Figura 2 – Top 15 países com maiores rácios Despesas Fiscais/PIB



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MF e GTED (dados 2024).

Contudo, a literatura especializada alerta que, nestes contextos, a eficácia tende a ser menor, pois os incentivos frequentemente atraem investimento de curta duração com fraco efeito multiplicador. Esta perceção contrasta com economias de baixo rendimento como Burquina

Faso (1,51%) e Benim (1,62%), que oferecem incentivos mais modestos, refletindo tanto restrições fiscais como menor capacidade institucional para gerir regimes complexos.

Cabo Verde situa-se assim numa posição intermédia, concede benefícios superiores a países africanos comparáveis, mas distante dos níveis extremos de jurisdições altamente competitivas como Porto Rico (22,37%). Este patamar reflete uma tentativa de equilíbrio entre atratividade do investimento e sustentabilidade fiscal, mas levanta o desafio de garantir que tais políticas não comprometem a consolidação orçamental num país com um rácio de dívida pública ainda elevado.

As economias avançadas ou com forte inserção em cadeias globais, como a Holanda (14,45%) e a Itália (3,85%), utilizam benefícios fiscais sobretudo para atrair multinacionais e sustentar competitividade internacional, mesmo com impacto elevado na base tributária. Já países em desenvolvimento ou de pequena dimensão, como Cabo Verde (4,10%), Maurícia (3,75%) e República Dominicana (4,82%), recorrem a estes instrumentos como mecanismo para compensar limitações estruturais, nomeadamente mercados internos reduzidos, fraca poupança doméstica e alta vulnerabilidade externa.

Contudo, a literatura mostra que, nestes contextos, a eficácia tende a ser menor, pois os incentivos muitas vezes atraem investimento de curta duração e com fraco efeito multiplicador. Em contrapartida, economias de baixo rendimento como Burquina Faso (1,51%) e Benim (1,62%) oferecem incentivos mais modestos, refletindo tanto restrições fiscais como menor capacidade institucional de gerir regimes complexos.

Cabo Verde situa-se numa posição intermédia: concede benefícios superiores a países africanos comparáveis, mas ainda longe dos níveis extremos de jurisdições altamente competitivas como Porto Rico (22,37%). Este patamar sugere uma tentativa de equilíbrio entre atratividade e sustentabilidade, mas levanta o desafio de garantir que tais políticas não comprometam a consolidação fiscal num país com nível ainda elevado rácio de dívida.

7. Cabo Verde no Global Tax Expenditures Transparency Index (GTETI)

O GTETI, desenvolvido pelo *Council on Economic Policies* (CEP) e pelo *German Institute of Development and Sustainability* (IDOS), constitui a primeira avaliação comparativa sistemática de relatórios de benefícios fiscais a nível global. A metodologia abrange 105 países e estrutura-se em cinco dimensões principais, cada uma ponderada com 20 pontos, totalizando 100 pontos.

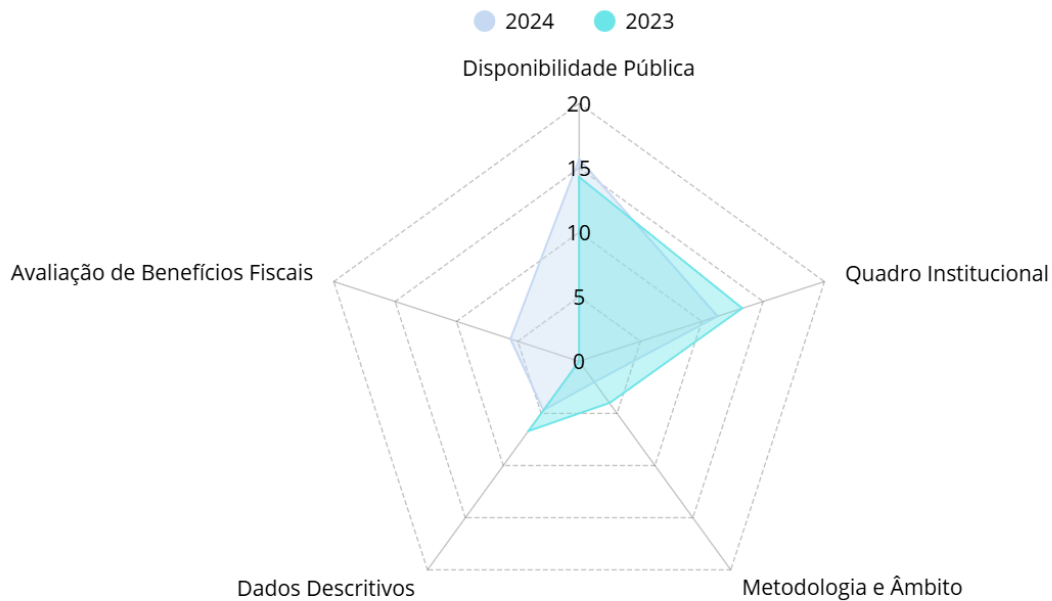
Conforme os dados da GTETI, Cabo Verde ocupa a 70^a posição no ranking global, com uma pontuação de 39,3 em 100 pontos. Esta classificação posiciona o país no terceiro quartil da

distribuição, indicando performance abaixo da mediana internacional. A análise desagregada por dimensões revela heterogeneidade significativa no desempenho.

A primeira dimensão, Disponibilidade Pública, mede o grau em que os relatórios são disponibilizados ao público em geral. Avalia a regularidade das publicações, a pontualidade dos dados, a acessibilidade online e a legibilidade do documento. Entre 2023 e 2024, Cabo Verde registou uma ligeira melhoria, passando de 14,3 para 15,7 valores. O país conseguiu reforçar a regularidade e a acessibilidade dos relatórios, mantendo esta dimensão como a de melhor desempenho. Contudo, persistem fragilidades nos aspetos de visibilidade, acessibilidade online e clareza do conteúdo, que continuam a exigir atenção.

A segunda dimensão, Quadro Institucional, analisa até que ponto a estrutura institucional promove transparência e responsabilização na formulação de políticas de benefícios fiscais. Avalia a base legal para relatórios, a exigência de apresentação ao Parlamento, a atribuição de responsabilidade pública, bem como a integração dos benefícios fiscais ao ciclo orçamental e à estratégia de médio prazo. Cabo Verde sofreu um retrocesso, caindo de 13,3 para 11,3 valores. Embora ainda seja a segunda dimensão melhor avaliada, os resultados evidenciam falhas persistentes na integração dos benefícios fiscais ao ciclo orçamental e, sobretudo, à estratégia fiscal de médio prazo. Este recuo sugere uma menor articulação entre as práticas de reporte e a governação fiscal, comprometendo a transparência institucional.

Figura 3 – Global Tax Expenditures Transparency Index (Cabo Verde)



Fonte: GTETI.

A terceira dimensão, Metodologia e Âmbito, verifica até que ponto os relatórios abrangem todos os benefícios aplicados em nível nacional, explicam o sistema de *benchmark* e descrevem as metodologias de estimativa de receita perdida. Esta continua a ser a dimensão mais frágil e registou um agravamento: de 4,0 em 2023 caiu para apenas 2,0 em 2024. Reflete a ausência de avanços em pontos críticos como a cobertura dos benefícios fiscais, a definição de parâmetros de referência, a relevância estrutural e os métodos de estimativa de receita. O único aspeto relativamente positivo mantém-se na existência de fontes de dados, mas insuficiente para compensar a debilidade metodológica global.

A quarta dimensão, Dados Descritivos, avalia até que ponto os relatórios especificam os objetivos das políticas de benefícios fiscais e a disponibilidade de dados sobre o tipo de benefício, beneficiários, prazos e base legal. Também aqui houve uma queda expressiva, de 6,7 para 4,7 valores. Verificou-se menor detalhe e precisão relativamente à base legal, aos prazos e aos beneficiários, o que compromete a clareza necessária para identificar os objetivos e impactos das políticas fiscais.

Por fim, a quinta dimensão, Avaliação de Benefícios Fiscais, analisa se os relatórios apresentam estimativas de perda de receita (passadas e futuras), os níveis de (des)agregação e a existência de avaliações *ex-ante* e *ex-post*. Em 2023 não havia registo de pontuação nesta dimensão, mas em 2024 Cabo Verde alcançou 5,6 valores, mostrando uma pequena evolução. Apesar deste avanço, continuam a faltar estimativas consistentes de receitas perdidas e mecanismos sólidos de avaliação.

De forma geral, entre 2023 e 2024, Cabo Verde registou melhoria apenas na Disponibilidade Pública e um progresso inicial na Avaliação de Benefícios Fiscais. Em contrapartida, observou-se uma deterioração no Quadro Institucional, na Metodologia e Âmbito e nos Dados Descritivos. Assim, houve avanços na disponibilização de relatórios ao público, mas retrocessos na solidez metodológica, na consistência institucional e na profundidade informativa, o que limita a qualidade da transparência fiscal do país.

CONCLUSÃO

A análise realizada permite concluir que os benefícios fiscais em Cabo Verde constituem um instrumento de política económica válido e com retorno positivo comprovado na atração de IDE. Contudo, a sua eficácia global é comprometida por distorções setoriais significativas, assimetrias territoriais acentuadas que limitam o seu potencial de impacto no desenvolvimento económico nacional.

O regime de incentivos demonstra eficiência, com um rácio IDE/Benefícios destinado ao setor empresarial que valida o seu custo de oportunidade e justifica a sua manutenção como instrumento de política económica. Importante considerar as limitações metodológica, tendo em conta os demais fatores de impacto na atração e no impacto do IDE, nomeadamente as económicas, políticas e institucionais. Os benefícios podem assumir um papel apenas transitório nesse processo.

A evolução do quadro legal para um Código de Benefícios Fiscais unificado representou um avanço significativo em termos de transparência e segurança jurídica para os investidores. No entanto, a concentração prática no setor turístico torna o modelo atual particularmente vulnerável a flutuações externas. A reconversão gradual para setores estratégicos de futuro, como a economia azul, digital e as energias renováveis, representa uma oportunidade única para promover a diversificação económica e aumentar a resiliência da economia nacional.

Recomenda-se, igualmente a melhoria metodológica de reporte e da continua integração dos benefícios fiscais no ciclo orçamental e a orientação para resultados económicos e sociais de longo prazo.