Estudo do Impacto de um Acordo de Parceria Económica na Economia da Guiné-Bissau

- Relatório Preliminar -

Julho de 2006

Projecto implementado pela:

Unidade de Gestão do Projecto Reforço das Capacidades de Apoio à Preparação dos Acordos de Parceria Económica (APE)

Avenue de Tervueren 13a, B-1040 Bruxelles
T: + 32 (0)2 237 09 70
F: + 32 (0)2237 09 72
W: www.euacpepa.org

CESO CI - Consultores Internacionais, SA

CESO CI - CONSULTORES INTERNACIONAIS, S.A.
Av. Elias Garcia, 123 - 4º - 1050-098 LISBOA – PORTUGAL
Tel. + 351.21.799.96.00
Fax + 351.21.795.89.97
cesoci@cesoci.pt
www.cesoci.com

Acrónimos

ACP	África, Caraíbas e Pacífico
APE	Acordo de Partenariado Económico
ASS	África ao Sul do Saharà
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CEE	Comunidade Económica Europeia
CNUCED	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
DA	Direitos Aduaneiros
DENARP	Documento de Estratégia Nacional de Redução de Pobreza
DGA	Direcção-Geral da Alfândegas
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
GB	Guiné-Bissau
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IEC	Imposto Especial de Consumo
IGV	Imposto Geral sobre Vendas
OMC	Organização Mundial de Comércio
PC	Prélèvement Communautaire
PCS	Prélèvement Communautaire de Solidarité
PMA	Países Menos Avançados
RS	Redevance Statistique
PVD	Países em Vias de Desenvolvimento
RCEDEAO	CEDEAO excepto UEMOA
RM	Resto do Mundo
SPG	Sistema de preferências Generalizadas
TEC	Tarifa Exterior Comum
TMA	Tudo Menos Armas
UE	União Europeia
UEMOA	União Económica e Monetária Oeste Africana

Índice

1. Résumé Executif — *4*
1.1 Le contexte des APE — 4
1.2 Le cadre fiscal et mesures de politique — 5
1.3 Commerce extérieur et impact fiscal — 9
1.4 Aspects positifs potentiels d'un APE pour la Guinée-Bissau — 12
1 Sumário Executivo — *16*
1.1 O contexto dos APE — 16
1.2 Enquadramento fiscal e medidas de política — 17
1.3 Comércio externo e impacto fiscal — 21
1.4 Potenciais aspectos positivos de um APE para a Guiné Bissau — 23
2 O Acordo de Cotonou e os APE — *28*
2.1 As relações UE-ACP — 28
2.1.1 A cooperação Europeia no contexto internacional — 28
2.1.2 Cooperação UE-ACP: De Roma a Lomé — 29
2.1.3 As convenções de Lomé — 30
2.2 Desenvolvimento do comércio dos ACP com as convenções de Lomé — 31
2.2.1 ASS nas exportações mundiais — 31
2.2.2 A África Sub-Sahariana no mercado da UE — 33
2.2.3 Determinação do impacto comercial: uma aplicação do método dos grupos de controlo — 34
3 Economia, finanças públicas e comércio externo da Guiné Bissau — *39*
3.1 A economia da Guiné Bissau — 39
3.1.1 Elementos de enquadramento — 39
3.1.2 Performance e Evolução Económica Recente — 42
3.1.3 A estrutura da produção — 42
3.1.4 Potencialidades e constrangimentos das principais fileiras — 43
3.1.5 Recomendações — 54
3.2 As finanças públicas — 70
3.3 O comércio externo — 84
3.3.1 Aspectos gerais — 84
3.3.2 O comércio com a UE — 89
4 O impacto sobre as receitas fiscais — *92*
5 O impacto do APE sobre a economia — *110*
6 Conclusões e recomendações — *126*
Bibliografia — *131*
Anexos — *132*

1. Résumé Executif

1.1 Le contexte des APE

Entre 1975 et 2000, la convention de Lomé structura les relations de coopération entre l'Union Européenne et les états Afrique Caraïbes Pacifique (ACP). Au delà de la coopération financière, dans le domaine de la coopération au développement, la coopération commerciale constitua un enjeu qui se posait aux parties contractantes, ce qui permettrait de dégager une expansion rapide des exportations des pays ACP et de l'Afrique Subsaharienne (ASS) en particulier. Etant donnée l'ouverture substantielle du marché de l'Union Européenne (UE) aux exportations des ACP et aux avantages préférentiels d'accès dont ils bénéficiaient pour certains produits, envers des pays tiers, on attendait ainsi des gains de marché considérables dans l'Union Européenne. Cette expansion des exportations aurait du avoir un fort impact positif dans les économies des états ACP, soutenue par plusieurs instruments d'appui au développement inclus dans la convention de Lomé.

Malheureusement, cette prévision ne s'a pas matérialisée. Par contre, plusieurs états ACP, notamment en ASS, ont enregistré des taux de croissance négatifs du produit réel *per capita* tout au long de cette période. En ce qui concerne les exportations, on a vérifié un déclin accentué de l'importance des ACP soit dans le marché mondial soit dans le marché de l'UE, avec un poids presque insignifiant dans tous les cas. Pour l'UE, aujourd'hui, les ACP ne constituent pas un partenaire commerciale important, ni du point de vue des importations ni en ce qui concerne les exportations.

Ce résultat décevant a même mis en cause la suite du cadre de coopération entre l'UE et les ACP. Mais, le besoin de poursuivre la restructuration de la coopération commerciale a résulté surtout de la décision définitive de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), de considérer la non-réciprocité des concessions commerciales de Lomé contraires aux normes du commerce international définies dans le cadre du GATT/OMC.

Suite à la convention de Lomé, l'accord de Cotonou est venu relancer la coopération commerciale entre l'UE et les ACP, sous une nouvelle forme qui respectait les normes de l'OMC. C'est dans ce contexte que les nouveaux Accords de Partenariat Economique (APE) sont proposés, lesquels impliqueront, dans le volet commerciale, la création des zones de libre échange entre l'UE et chacune des six régions qui ont été considérées pour regrouper les états ACP. Ce groupement prend en compte l'objectif consacré dans l'accord de Cotonou, de promouvoir l'intégration régionale des ACP et, dans le cas de l'Afrique Occidentale, la CEDEAO (plus la Mauritanie) a été choisie.

Néanmoins, les APE ne sont pas seulement des accords commerciaux, la composante développement étant importante. L'accord de Cotonou stipule notamment qu'ils ne sont pas obligatoires pour les pays moins avancés (PMA), comme c'est le cas de la Guinée-Bissau. En effet, dans la CEDEAO, il n'y a que trois pays non-PMA (Côte d'Ivoire, Ghana et Nigeria). Pour les PMA, l'initiative de l'UE *Tout Sauf les Armes* (TSA) est disponible. De toute façon, les PMA de la CEDEAO sont aussi impliqués dans la préparation des négociations des APE, soit par solidarité avec les autres pays soit par l'éventuel aspect positif des APE.

La Guinée-Bissau a aussi été invité, en Octobre de 2003, à prendre part aux négociations des APE. Etant donné les impacts réduits sur l'économie, ce résumé exécutif synthétise les principaux résultats de l'étude d'impact de l'APE sur l'économie de la Guinée-Bissau, en termes fiscaux et présente quelques effets positifs potentiels de l'APE.

1.2 Le cadre fiscal et mesures de politique

Le programme du Gouvernement préconise l'assainissement des finances publiques, la promotion de la croissance rapide et soutenable de l'économie et le soulagement de la pauvreté en tant que piliers de son action, malgré la reconnaissance que la situation économique se caractérise encore par des forts déséquilibres structurels et macroéconomiques qui se traduisent, par conséquent, par un grave déséquilibre extérieur, une productivité très baisse, une absence de compétitivité, et un important déséquilibre des comptes publiques.

L'appréciation des résultats de l'analyse macroéconomique, met en évidence des limitations sur la possibilité d'atteindre et de maintenir, d'une façon soutenable, l'effort fiscale capable de fournir un enveloppe de ressources financières des dépenses publiques plus dégagé, sans une reforme structurelle et profonde du système fiscal et de la machine administrative fiscale.
La limitation des ressources fiscales continuera à conditionner fortement les dépenses publiques et ne permettra pas l'application effective d'une politique de réduction de la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie des populations, surtout les plus nécessitées. Cette conditionnalité imposera une réduction considérable au niveau des dépenses, avec l'identification d'un noyau de projets prioritaires, dans lesquels l'essentiel des dépenses publiques devra être concentré.
La performance économique récente a été partiellement satisfaisante, lorsque comparée avec l'évolution de l'économie dans la période qui a précédé l'éclosion du conflit armé de 1998. En effet, le PIB réel a monté à un taux de 4,8% en 1996 et 6,5% en 1997, étant tombé 28% suite au conflit armé en 1998.

Malgré le fait que le secteur agricole constitue le moteur de l'économie, sa productivité est encore très faible. L'amélioration de la productivité des facteurs requière un changement de la force de travail du secteur agricole pour des secteurs à haute productivité et avec un potentiel plus élevé dans la lute

pour la réduction de la pauvreté, tels que la construction et les services, ce qui implique la mise en œuvre d'un large programme de reformes structurelles, afin d'améliorer l'habilitation éducative et le développement du secteur privé.

Le cadrage macroéconomique ce centre ainsi sur l'analyse des hypothèses de croissance soutenable des recettes publiques, c'est-à-dire, dans le besoin de gérer des ressources soutenables, notamment les tributaires, avec des limites restrictifs des dépenses, notamment au niveau de la dette, salaires et plusieurs charges avec le personnel.

On estime que la recette, en pourcentage du PIB, se situe à 11,5%, comme corollaire des reformes en cours dans les administrations fiscales, notamment dans l'administration douanière. La prévision de collecte des recettes est toujours centrée dans les opérations de commerce extérieur, en particulier les exportations de noix de cajou et les importations de riz, dont les opérations doivent croître en ligne avec la croissance nominale du PIB.

L'innovation principale dans la gestion de la fiscalisation interne concerne la création de la Direction de Services des Grandes Entreprises (DSGE), dont la philosophie de d'action se base dans la simplification des procédures de liquidation et de paiement et dans l'élaboration de manuels de procédures. La mise en œuvre de la DSGE provoquera des changements radicaux dans les compétences de quelques directions professionnelles de la DGCI, notamment la Direction de Services de la Prévention et Contrôle Fiscal et la Direction de Services de l'Analyse de Bilans; elle retirera aussi à la Cour Fiscale, une partie de ses compétences organiques de la gestion du contentieux.

Dans la perspective des conflits d'intérêt des services, il serait préférable de commencer des travaux de réflexion conduisant à la réorganisation structurelle de la DGSI, ayant comme pierre angulaire la DGSE.

D'autre côté, et en ce qui concerne les dépenses, on attend une diminution relative du PIB face au niveau de 2005. Ainsi, les actions du Gouvernement se centreront dans la libération de ressources pour les franges plus pauvres et nécessitées de la population. On attend que la masse salariale réduise de 2,2 mil millions de XOF en résultat de la mise en œuvre de la première phase de reforme d'effectifs de la fonction publique, qui prévoit le départ obligatoire de fonctionnaires qui ont atteint la limite d'age et de la mise en œuvre de la première phase du licenciement volontaire. La mise en œuvre de la reforme administrative, avec la reforme/reconversion subséquente de fonctionnaires et de fonctions par l'Etat, pourra contribuer pour la création d'un marge d'action pour la définition d'une politique de rémunération adéquate aux fins (production de biens publics) et aux moyens financiers existants (ressources budgétaires propres).

En termes de ratio masse salariale/recettes totales, celui-ci baisserait des actuels 60% aux alentours de 34% en 2011, un niveau supérieur à ce qui a été établi dans le Pacte de Convergence de l'UEMOA, et qui se traduit dans le besoin de suivre les reformes dans ce chapitre. On estime, aussi, que les dépenses courantes sans relation avec les salaires diminuent en 0,7%, tandis que les dépenses du programme d'investissements devront être montée en 16%, par rapport à l'exécution de 2005. Selon les suppositions énoncées, le solde primaire devra diminuer en 4 points pourcentages du PIB, et le déficit global (y compris les donations) se situera autour des 8% du PIB, se matérialisant dans une diminution de 3 points pourcentage par rapport au niveau observé en 2005, de 12%.

Le service de la dette publique (interne et extérieure) a un poids significatif dans la politique d'allocation de ressources publiques. Le stock de la dette publique impose une restriction sérieuse au processus d'allocation de ressources aux priorités identifiées. Le système de projection et de suivi des obligations résultantes de la dette, malgré le progrès observé, a des restrictions sérieuses. De la même façon, la persistance de modèles qui privilégient une politique judicieuse et prudente de nouveaux endettements s'impose, pour faire face au service de la dette déjà assumé. Le service de la dette extérieure, dans une perspective de continuité de la bonne performance du pays dans le cadre de ses relations institutionnelles avec la BM et le FMI devra enregistrer une réduction considérable, tout en assumant que le point d'éligibilité de l'initiative HIPC soit atteint. En ce qui concerne la régularisation du service de la dette extérieure, au delà de la Banque Mondiale, la BAD et le FMI, toutes les autres obligations vaincues n'ont pas été réglées, ce qui augmente l'accumulation d'arrières extérieures.

Néanmoins, la question de la dette interne persistera, notamment dans la composante liée aux institutions financières de l'UEMOA, à cause de la magnitude des obligations contractées et prises par l'Etat dans le cadre de l'adhésion à l'UEMOA, qui représentaient, vers la fin de 2005, l'équivalent à 40% du PIB et dans l'apurement pour la connaissance de la dimension réelle et effective des arrières internes.

Le système budgétaire se base encore dans les principes et normes liés à la reforme de la comptabilité publique de 1986, il y a un déphasage considérable entre les hypothèses théoriques du système et le côté pratique. Pour le rendre plus efficace, transparente et, dans une certaine mesure, moderne, il faut transposer l'ensemble de directives de l'UEMOA rapportées à l'encadrement et la gestion des finances publiques pour le système normatif interne, envisageant son application graduelle.

Les efforts orientés vers le rétablissement du contrôle des finances publiques progressent, avec l'introduction de la discipline dans la centralisation des opérations d'engagement de la dépense au Ministère des Finances et la fermeture de tous les comptes bancaires hors la Banque Centrale. Le Comité du Trésor, institué dans le cadre de la gestion financière des Fonds de Gestion Economique

d'Urgence (FGEU) doit continuer à mériter un rôle saillant dans la programmation financière de l'Etat, notamment si on reconnaît que, dans le cadre de l'exécution budgétaire, la gestion de la trésorerie doit être renforcée de façon à progresser dans l'objectif de la non accumulation de nouvelles arrières de paiements internes et extérieurs.

C'est évident la nécessité transversale commune aux principaux départements, soit de la gestion des dépenses soit de la gestion des recettes, du fomenter et mettre en œuvre un système intégré d'informatisation d'opérations budgétaires, qui permette le recyclage et la qualification des utilisateurs dans matière de conception, développement et entretien d'un système intégré d'informations, pour que le même système puisse contribuer à l'amélioration effective et significative de la gestion et contrôle des opérations budgétaires.

Le rétablissement d'un cadre macroéconomique ajusté, basé dans le rééquilibre budgétaire, conjugué avec des efforts supplémentaires pour la réduction de la vulnérabilité externe de l'économie, de ceci est, pour promouvoir la diminution du déphasage existant entre les exportations et les importations, bien comme augmenter l'épargne interne, doivent orienter les effort des autorités dans le chapitre de la gestion économique et financière de l'Etat. L''élargissement de la base tributaire, qui passe par l'amélioration de la connaissance du tissu fiscal, par la mise à jour du fichier de contribuables, outre les actions de contrôle fiscale, conjuguée avec le renforcement et l'amélioration des procédures de dédouanement de marchandises, constituent les principaux axes d'action des administrations fiscal et douanier en vue de l'augmentation de l'efficacité et de l'efficience desdites machines.

En résumé, pour la correction des deux principaux problèmes des finances publiques i) l'incapacité de réduire le "déficit" primaire et ii) la dimension de la dette publique (interne et externe), le Gouvernement doit privilégier des actions qui contribuent pour rétablir les antécédents de bonne performance économique et assurer le relancement soutenu de l'économie et des finances publiques, ainsi que le développement social du pays.

En ce qui concerne les recettes tributaires celles-ci ont évolué d'un niveau de collecte de 12.820 mille millions de FCFA en 1999 pour 18.334 mille millions de FCFA dans l'année précédente, ce qui signifie que, par rapport au PIB ils, ont passé de 9% pour 12% du produit interne. Néanmoins, malgré l'amélioration vérifiée, les niveaux de collecte continuent à se placer au-dessous de la moyenne régionale, notamment de l'espace UEMOA.

En termes de participation par rapport au PIB, les recettes sur le commerce international ont maintenu un niveau constant en se fixant dans des termes moyens dans environ 5% au long de la période. Telle évolution peut être expliquée par le fait de, malgré l'allègement provoqué, à partir de 2000, avec l'introduction du Tarif Extérieur Commun (TEC), les niveaux de collecte des droits d'importation ont

resté constantes en termes relatifs des recettes tributaires, en se plaçant actuellement dans environ 20% de les mêmes.

Dans la perspective de la célébration de l'APE, il convient de renforcer la capacité de la fiscalité interne pour assurer la génération de recettes pour le financement de l'appareil de l'État. Les réformes dans le domaine de l'administration fiscale et douanière, conjuguée par le renforcement et l'amélioration des procédures de dédouanement de marchandises, constituent les principaux axes d'action en vue de l'augmentation de l'efficacité et de l'efficience desdites machines. Pour renforcer le rôle de la DSGE il serait souhaitable d'initier des travaux de réflexion en vue de la réorganisation structurelle de DGCI, ayant la DSGE comme roche angulaire.

Pour ce qui est la DGA, la concentration d'efforts dans le renforcement de l'infrastructure humaine et matérielle devra constituer le vecteur principal du développement de leurs activités, en vue de la promotion de l'efficience et de l'efficacité dans l'administration douanière. Actions immédiates dans le sens de l'approbation du nouveau statut organique de la DGA, qui est basée dans la progression et le meilleur encadrement des différents cadres douaniers, en particulier ceux qui ont des cours de formation à l'extérieur, le renforcement technique d'un ensemble de produits spécifiques et la clarification de la situation du Corps de la Garde Fiscale dans la nouvelle structure organique devront être privilégiées. L'acquisition d'un nouveau système informatique - SYDONIA ++ de la CNUCED ainsi que la formation du personnel technique spécialisé dans le domaine de l'application du programme de gestion et suivi du portefeuille d'importations, pourra, dans le court terme, améliorer la capacité de collecte et rationaliser le processus de production de données statistiques crédibles, outre garantir un meilleur suivi des opérations réalisées sous des régimes suspensifs. Le nouvel cadre organique et structurel de la DGA seulement sera complet avec la redéfinition des règles d'encadrement et d'autorisation pour l'exercice de la profession d'expéditeur officiel.

Les actions de réforme en cours d'exécution, caractérisées fondamentalement par la simplification des systèmes tributaires et par la réduction du nombre d'impôts, doivent être continuées et être renforcées, dans le sens de l'évolution logique et prévisible, dans un moyen délai, pour l'introduction de la TVA. Les efforts de modernisation de l'administration tributaire devront évoluer dans le sens de la révision de la législation tributaire afin de permettre sa systématisation dans des codes généraux et la création d'un impôt global et progressif sur le revenu personnel pour remplacer des systèmes basés sur le type de revenu.

1.3 Commerce extérieur et impact fiscal

L'origine principale des importations de la Guinée-Bissau n'est plus l'Union européenne (le Portugal), étant maintenant la CEDEAO, en particulier l'UEMOA (Sénégal). Malgré le fait que l'intégration régionale à l'espace CEDEAO et surtout dans la région UEMOA est déjà avancée, la plupart des

recettes douanières est composée par les principaux impôts internes IEC et IGV, en arrivant sur des produits provenant de ces régions.

Pour une valeur totale d'importations qui est montée à environ 56.6 mille millions de FCFA, les produits provenant de UEMOA totalisaient 27.6 mille millions de FCFA. Également les recettes attendues avec le volume d'importations enregistrées se plaçaient dans l'ordre de 47% pour les droits d'importation et de 46% pour l'ensemble des impôts internes perçus dans les douanes. Malgré du volume expressif des importations, presque trois quarts est concentré sur un groupe restreint de produits, qui inclut les produits pétrolières, le riz (avec environ 15% du volume importé et 12% dans les droits), les véhicules, la plupart des véhicules d'occasion, (environ 8% et 7%, respectivement), le fer et l'acier et leurs oeuvres (3% du volume importé et peu plus de 3% des recettes) et la farine de blé (environ 1% en tous les deux cas).

Les importations avec origine dans l'Union européenne, sont aussi concentrées sur un nombre réduit de catégories qui concentrent une partie significative du volume de transactions et des droits de douane perçus. Ainsi, les équipements électriques et mécaniques répondent avec environ 20% du volume importé avec environ 8% les recettes, suivants par les importations de boissons avec une participation de 17% dans le volume importé et 46% du montant de recettes dues. Ils se suivent les véhicules, la farine de blé, le riz et les carburants qui, dans son ensemble, représentent environ 30% des importations et 20% des recettes douanières.

En traduisant l'instabilité politique existante dans la sous-región, le commerce avec les restants pays de la CEDEAO a été de faible expression, ayant contribuée avec seulement 2% soit dans le volume des importations soit au niveau de collecte des recettes. Les véhicules d'occasion, avec environ un tiers du volume importé de cette sous-région, constituent la principale marchandise négociée, suivante par l'importation de carburants avec environ 25% ce volume et, finalement, les huiles alimentaires qui ont représenté un peu plus de 11% par rapport au volume des recettes.
Dans le secteur du commerce externe et du contrôle douanier, il faut mentionner la nécessité urgente de doter les douanes avec une capacité de contrôle augmentée et de rendre le port de Bissau plus opérationnel et concurrentiel.

Dans l'analyse de l'impact fiscal, on s'est opté pour ne pas travailler sur base de scénarios d'exclusion ou d'inclusion de pays, vu le fait que la CEDEAO a été la région mandatée pour négocier l'APE avec l'Union européenne. Les scénarios ont impliqué alors, pour outre la possibilité de non APE (Scénario 0), degrés croissants de réalisme, d'une ouverture généralisée et immédiate (dans 2008) à une ouverture partielle, avec l'exclusion des produits les plus significatifs au niveau de l'obtention de recettes douanières.

Dans le scénario le plus irréaliste et avec des estimations (statiques) clairement exagérées, l'impact fiscal serait significatif, impliquant environ 40% des recettes fiscales constituées par les droits douaniers+IEC+IGV, ou encore environ 16% du total des recettes fiscales et 10.5% des recettes ordinaires.

Un scénario plus réaliste qui envisage les effets de croissance d'importations dû à la réduction de droits pour les produits européens et la substitution d'importations à provenance d'autres origines, ainsi que la continuation du régime normal concernant les règles d'origine, conduit à une situation dans laquelle les estimations s'abaisseraient pour environ 16%, 6% et 4%, respectivement pour la DA+IEC+IGV, recettes fiscales totales et recettes ordinaires. Ces valeurs seraient possibles pour la Guinée-Bissau, vu la grande marge qui existe pour des gains de efficience au niveau de la collecte d'impôts, notamment à travers un plus grand contrôle de la part des douanes (les importations enregistrées par la Guinée-Bissau comme provenant de l'UE sont environ un tiers des exportations enregistrées par l'UE comme en ayant par destination la Guinée-Bissau) et d'une réforme dans les régimes suspensif et d'exemptions qui implique, seulement par lui, une perte très considérable de recettes.

Encore ainsi, étant bien que l'approfondissement de la réforme du système fiscal soit défendable, dans le sens de l'obtention de recettes additionnelles (compte tenu les déséquilibres existants et les nouvelles nécessités de financement) et de la nécessité de réduire le poids des recettes douanières dans les recettes fiscales, l'ouverture consacrée dans ce scénario n'est pas nécessairement la meilleure option. Dans tout le cas, il serait prudent d'opter par un démantèlement tarifaire graduel, tel que prévu dans l'accord de Cotonou.

Un scénario alternatif ici proposé et avec un impact fiscal plus réduit consiste, alors, dans l'exclusion de libéralisation d'une liste des vingt produits responsables pour plus de quatre-vingt pour cent des recettes douanières de produits de l'UE. Dans ce cas, l'impact fiscal serait marginal, avec 1,7% sur les trois impôts considérés, 0,7% sur les recettes fiscales et 0,4% sur les recettes ordinaires. Cette option aurait quelques avantages, notamment parce qu'elle combinerait la réduction au minimum de coûts avec la protection de la potentielle production future (boissons, farine, etc.) en Guinée-Bissau, outre de créer/maintenir une marge préférentielle pour l'espace UEMOA/CEDEAO et fonctionner, donc, comme un instrument d'appui à l'intégration régionale. Il faut remarquer que les APE, visent, entre autres objectifs, soutenir l'intégration régionale des ACP en général et de la CEDEAO dans particulier. L'inconvénient de cette option s'écoule de la nécessité de réussir l'acceptation de l'exclusion d'une liste avec un poids aussi significatif, notamment dans un contexte de création d'une zone de libre échange. Dans ce cas, même l'option précédente ne semble pas probable, surtout vu que les valeurs ont été estimées pour une ouverture complète immédiate et non graduelle, comme il serait l'option à suivre dans ce scénario.

1.4 Aspects positifs potentiels d'un APE pour la Guinée-Bissau

Malgré le fait que la Guinée-Bissau est un pays PMA et puisse bénéficier, dans cette qualité, de l'initiative de l'UE *Tout Sauf Armes*, les garanties d'une relation contractuelle négociée impliquent une plus grande prévisibilité dans ces relations et une plus grande sécurité. Celui-ci est un vecteur générique important pour la Guinée-Bissau, non seulement pour permettre d'obtenir des aides supplémentaires de l'Union Européenne, maintenant dans un cadre contractuel négocié plus renforcé, mais aussi pour dynamiser le fonctionnement de l'économie, pour attirer l'investissement direct étranger et mobiliser des ressources et énergies internes pour la croissance et la modernisation du pays.

Un autre vecteur important implique les gains potentiels au niveau de la rationalisation, la transparence et l'efficience. D'une part, plusieurs réformes importantes, en termes du fonctionnement de la machine de l'État, seront facilitées avec les accords. Par exemple, il y aura une pression supplémentaire positive pour introduire des modifications dans le fonctionnement et dans la capacité d'action et de contrôle des Douanes, ainsi que, éventuellement, pour accélérer l'introduction d'améliorations dans le système fiscal et dans le fonctionnement et la structuration des organismes impliqués dans la collecte de recettes de l'État. Ces réformes impliquent, en général, des coûts, d'où on recommande l'exploration des voies déjà ouvertes à la Guinée-Bissau ou l'obtention d'aides spécifiques dans les négociations de l'APE.

Dans le côté de l'économie et des sociétés, il y aura des nouvelles opportunités de création de voies de rationalité et de transparence dans la relation de l'État avec l'économie et les sociétés. L'efficience économique et l'allocation de ressources seront positivement affectées à cause de cette augmentation de rationalité et de transparence dans la relation avec l'État.

Un élément important qui doit résulter de l'APE concerne le renforcement des capacités internes au niveau de l'organisation et du contrôle et de l'introduction de procédures et pratiques motivées par l'exigence de l'accomplissement de normes internationales. Dans le plan administratif, on a déjà mentionné des difficultés de réponse de l'actuel système douanier et fiscal, qui nécessite des réformes urgentes. A la fin, dans le plan des normes, les exigences concernant l'accomplissement de règles phytosanitaires et de qualité aboutiront par être utiles pour la Guinée-Bissau, dans le cadre d'une assistance de l'UE qui permette de dépasser les énormes contraintes qui en ce moment existent et qui empêchent que la Guinée-Bissau puisse bénéficier du potentiel offert par le marché de l'UE pour certains de leurs produits. Cette assistance externe devra être élargie au secteur privé, notamment à ses associations, de manière à dépasser des procédures et des routines qui rendent difficile également l'expansion des exportations. Des séminaires de formation et de divulgation d'informations devront être organisés avec cet objectif. C'est fondamental de modifier des pratiques qui empêchent la compétitivité des produits de la Guinée-Bissau. Les questions de la qualité et de

l'accomplissement des délais, par exemple, représentent des obstacles sérieux qui ont été identifiées comme des contraintes graves à l'expansion des exportations de la Guinée-Bissau.

Un autre vecteur concerne la dynamisation prévisible de l'investissement. Les éléments mentionnés précédemment aideront à créer un cadre plus favorable à l'investissement, qui conviendra exploiter de toutes les formes. En vue d'augmenter cet investissement potentiel dont le pays a besoin, on devrait éliminer ou minimiser quelques obstacles qui persistent et obtenir des aides de l'UE dans le but de rendre l'investissement en Guinée-Bissau plus intéressant. Cette aide sera particulièrement importante dans la captation d'investissement direct étranger. Il y a aussi d'autres voies disponibles à explorer dans l'accord de Cotonou, lesquelles pourront être substantiellement élargies dans le contexte spécifique des APE.

Dans le plan de l'investissement interne, l'impact de dynamisation de l'APE pourra être potentié avec des aides spécifiques non seulement aux grands projets mais encore aux initiatives qui impliquent les petites et moyennes sociétés. Dans quelques cas, la réduction de coûts des inputs provenants de l'UE et liés à une réduction de droits de douane pourra aussi permettre rentabiliser quelques projets d'investissement.

Dans le plan régional, l'application de l'APE sera favorable aussi dans ce domaine. Le développement de l'intégration régionale est positif pour le climat d'investissement et pour les économies des états membres de la CEDEAO et l'aide à l'intégration régionale c'est exactement l'un des objectifs visés par l'APE. Cette dynamisation de la CEDEAO serait importante pour la Guinée-Bissau, non seulement dû à la possibilité d'obtention d'investissement de la part de sociétés de cette région mais aussi de pouvoir bénéficier d'un marché élargi et en expansion, plus accessible pour quelques produits existants, ou potentiels, à produire dans l'avenir.

Encore dans le domaine de l'investissement, il sera important de dynamiser la création de partenariats, non seulement avec des sociétés de l'UE mais aussi avec des sociétés de la CEDEAO (ou autres). Au départ, l'APE devra aussi créer un environnement favorable à la constitution de sociétés communes, particulièrement avec celles de l'Union européenne. En vue de potentier la constitution de ce type de projets du secteur privé, il conviendra impliquer dans les négociations les structures importantes de représentation du secteur privé et promouvoir des actions spécifiques de préparation et d'aides dirigés aux sociétés de la Guinée-Bissau en vue de promouvoir les produits du pays et la constitution de projets communs avec des sociétés européennes. Les pêches, fruits et tourisme constituent de bons exemples pour ces initiatives.

Tel que mentionné précédemment dans ce résumé, dans le cadre de l'accès au marché européen, l'APE n'apportera pas des modifications significatives concernant le statut dont le pays déjà bénéficie dans cet aspect, notamment vu le fait de qu'il s'agit d'un PMA et de pouvoir, ainsi, bénéficier de

l'initiative TMA. Mais, tel qu'on a aussi indiqué, la couverture donnée par un APE est davantage sûre et peut rapidement être améliorée dans le cadre d'un accord négocié. Dans les négociations, il faudra maximiser les aides de l'UE dans l'élimination des contraintes qui actuellement existent à l'exploration du potentiel exportateur, dans une stratégie de modifications structurelles qu'il convient introduire dans l'économie du pays. Il est important de tenir compte de l'APE non seulement dans son aspect d'accord commercial mais particulièrement dans son côté de développement. La stratégie à suivre devra impliquer la création de partenariats qui permettent plus facilement accéder à des marchés et dépasser des limitations internes au niveau du *know-how* et de ressources financières. Dans un horizon temporel de court moyen délai, il convient d'explorer les possibilités d'exportation de certains produits sans grande transformation locale, notamment les fruits, le coton et le poisson. Mais c'est fondamental de commencer à développer les bases d'une économie dans laquelle les exportations impliquent une plus grande transformation locale des produits. Dans ce domaine, il y a quelques limitations, comme dans le cas du poisson, mais il existe un grand potentiel particulièrement dans le cas du noix de cajou.

Vu la composante de développement de l'APE, celui-ci pourra constituer une nouvelle opportunité pour préparer un package intégré d'aides de l'UE (et d'autres partenaires externes) dans le but d'accélérer la récupération et la création de plusieurs infrastructures qui, elles aussi, constituent des contraintes dans la récupération et le développement de l'économie. Malgré l'existence de ces possibilités dans le contexte de l'accord de Cotonou, la préparation et la négociation du dossier APE constituerait une bonne occasion à être exploré en visant cet objectif. Celui-ci est particulièrement le cas du port de Bissau, dont l'utilisation opérationnelle déficiente cause des étranglements sérieux à un développement rapide du commerce externe de la Guinée-Bissau. Les interventions nécessaires dans le port impliquent des infrastructures physiques, en particulier le dragage du port pour permettre l'accès de navires de plus grande calaison et la création d'entrepôts frigorifiques. Mais il sera aussi nécessaire d'intervenir dans le but d'améliorer les aspects administratifs et de la gestion, de manière à améliorer leur compétitivité.

Les effets positifs de l'APE ne pourront être dûment exploités qu'avec l'engagement de toutes les forces vivantes du pays. En particulier, à part de plusieurs organisations de la société civile, dont les organisations de défense des consommateurs sont un exemple, il faudra impliquer le secteur privé de l'économie.

En effet, dans la situation actuelle de la Guinée-Bissau, l'APE ne pourra qu'avoir un impact positif, surtout si la composante de développement de l'APE est prise en compte. Cela à cause du faible niveau de compétitivité du pays et du fait que le pays bénéficie déjà d'un accès élargi au marché européen dont malheureusement n'a pas profité dûment.

En tant que PMA, la Guinée-Bissau attend avoir des bénéfices de la signature d'un APE outre le simple accès au marché européen. En effet, le pays peut continuer à avoir un accès privilégié au marché européen sans avoir nécessité de réciprocité. La Guinée-Bissau entre dans le processus de négociation par des raisons de solidarité avec les pays non PMA de la région et par l'effet positif de l'APE sur la dynamique de l'intégration régionale qui est de tout l'intérêt pour la Guinée-Bissau.

Outre les avantages que la Guinée-Bissau peut retirer de l'APE, même qu'il n'ait pas lieu dans le court terme, c'est important de ne pas oublier la perspective politique, qui est en même temps régionale et internationale. L'APE permet d'accélérer et de crédibiliser le processus de création de l'Union Douanière CEDEAO et l'harmonisation des politiques. Il permet de s'inscrire dans l'évolution globale des échanges commerciaux, dans une base négociée, prévisible et contractuelle. Pour la Guinée-Bissau, l'intégration à l'espace CEDEAO, constitue une voie importante de progrès pour le développement économique dans des bases saines. Dans le contexte de la négociation de l'APE dans le cadre de la CEDEAO, la participation de la Guinée-Bissau sera importante vu que, s'il restait dehors, il serait aussi absent d'un cadre de négociation de partenariat qui aura aussi des impacts au niveau de la coopération et du développement de l'Accord de Cotonou.

1 Sumário Executivo

1.1 O contexto dos APE

Entre 1975 e 2000, a convenção de Lomé estruturou as relações de cooperação entre a União Europeia e os países ACP. Para além da cooperação financeira, no domínio da cooperação para o desenvolvimento, a cooperação comercial constitui uma aposta forte das partes contratantes, antevendo-se, então, uma rápida expansão das exportações dos países ACP e da África Sub-Sahariana em particular. Dada a abertura substancial do mercado da UE às exportações dos ACP e as vantagens preferenciais de acesso de que beneficiavam para alguns produtos, face a países terceiros, esperavam-se, portanto, ganhos substanciais de quota de mercado na União Europeia. Esta expansão das exportações deveria ter um forte impacto positivo nas economias dos países ACP, auxiliado por vários outros instrumentos de apoio ao desenvolvimento contidos na convenção de Lomé.

Infelizmente, esta antevisão não se materializou. Pelo contrário, muitos países ACP, sobretudo da ASS, registaram taxas de crescimento do produto real per capita negativas ao longo deste período. Quanto às exportações, registou-se um declínio acentuada da importância dos ACP quer no mercado mundial que no mercado da UE, detendo hoje um peso quase insignificante em ambos os casos. Para a UE, os ACP não constituem hoje um parceiro comercial de relevo, nem do ponto de vista das importações nem em relação às exportações.

Este resultado decepcionante chegou mesmo a pôr em causa a continuidade do quadro de cooperação entre a UE e os ACP. Mas a necessidade de reestruturar a cooperação comercial teve sobretudo que ver com o facto de a não reciprocidade das concessões comerciais de Lomé ter sido considerada, em decisão definitiva da OMC, contrária às regras do comércio internacional definidas no âmbito do GATT/OMC.

Na sequência da convenção de Lomé, o acordo de Cotonou, vem relançar a cooperação comercial entre a UE e os ACP em novos moldes que respeitem as regras da OMC. É neste contexto que são propostos os Acordos de Parceria Económica que, na vertente comercial, envolverão a criação de zonas de comércio livre entre a UE e cada uma das seis regiões que foram consideradas para agrupar os países ACP. Este agrupamento tem em conta o objectivo consagrado no acordo de Cotonou de promover a integração regional dos ACP e, no caso da África Ocidental, foi escolhida a CEDEAO (a que se junta a Mauritânia).

Os APE não são, no entanto, apenas acordos comerciais, sendo importante a componente desenvolvimento. O acordo de Cotonou estipula que não são obrigatórios para os países PMA, como

é o caso da Guiné Bissau. Aliás, na CEDEAO, apenas três países não são PMA (Costa do Marfim, Gana e Nigéria). Para os PMA, está disponível a iniciativa da UE *Tudo Menos Armas*. De qualquer forma, também os PMA da CEDEAO estão envolvidos na preparação de negociações dos APE, quer por solidariedade com os restantes países quer pelo eventual aspecto positivo dos APE.

A Guiné Bissau foi também convidada, em Outubro de 2003, a fazer parte das negociações dos APE. Dados os reduzidos impactos sobre a economia, o presente resumo sintetiza os principais resultados do estudo de impacto do APE em termos fiscais e apresenta alguns dos potenciais efeitos positivos do APE.

1.2 Enquadramento fiscal e medidas de política

O programa do Governo preconiza o saneamento das finanças públicas, a promoção do crescimento rápido e sustentado da economia e o alívio da pobreza como pilares da sua actuação, embora reconheça que a situação económica continue a caracterizar-se por fortes desequilíbrios estruturais e macroeconómicos que se traduzem, por sua vez, em grave desequilíbrio externo, produtividade muito baixa, ausência de competitividade, a que se junta um acentuado desequilíbrio nas contas públicas.

A apreciação dos resultados da análise macro económica, evidencia limitações quanto à possibilidade de se atingir, e manter sustentadamente, o esforço tributário susceptível de fornecer um envelope de recursos financeiros do gasto público mais desafogado, sem uma reforma estrutural e profunda do sistema fiscal e da máquina administrativa tributária.

A limitação de recursos tributários continuará a condicionar fortemente as despesas públicas e inviabilizará a aplicação efectiva de uma política de redução de pobreza e da melhoria da vida das populações, sobretudo das mais carenciadas. Esta condicionalidade imporá uma redução substancial a nível das despesas, com a identificação de um núcleo de projectos prioritários, nas quais deverão estar centradas o essencial das despesas públicas.

O desempenho económico recente tem sido parcialmente satisfatório, quando comparada com a evolução da economia no período anterior à eclosão do conflito armado de 1998. Com efeito, o PIB real cresceu a uma taxa de 4,8% em 1996 e 6,5% em 1997, tendo caído, em decorrência do conflito armado, em cerca de 28% em 1998.

Embora o sector agrícola seja o motor da economia, a sua produtividade continua muito baixa. A melhoria da produtividade dos factores requer a mudança da força de trabalho do sector agrícola para sectores com alta produtividade e com maior potencial no combate para a redução da pobreza, tais

como a construção e os serviços, o que implica a implementação de uma ampla escala de reformas estruturais a fim de melhorar a habilitação educacional e o desenvolvimento do sector privado.

O enquadramento macroeconómico centra-se na análise das hipóteses de crescimento sustentado das receitas públicas, isto é, na necessidade de se gerarem recursos sustentáveis nomeadamente as tributárias, com as condicionantes restritivas das despesas, designadamente o serviço da dívida, salários e demais encargos com o pessoal.

Projecta-se que a receita, como percentagem do PIB, se situe em 11,5%, como corolário das reformas em curso de execução nas administrações fiscais, nomeadamente na administração aduaneira. A previsão de arrecadação de receitas continua centrada nas operações de comércio exterior, nomeadamente a exportação da castanha de caju e as importações de arroz, cujas operações deverão crescer em linha com o crescimento nominal do PIB.

A principal inovação na gestão da tributação interna relaciona-se coma a criação da Direcção de Serviços das Grandes Empresas (DSGE), cuja filosofia de actuação assenta na a simplificação dos procedimentos de liquidação e de pagamento e na elaboração manuais de procedimentos, porquanto a modernização de serviços deve ser acompanhada pela modernização de procedimentos. A implantação da DSGE provocará mudanças radicais nas competências de algumas das direcções operacionais da DGCI, nomeadamente a Direcção de Serviços da Prevenção e Fiscalização Tributária e a Direcção de Serviços da Análise de Balanço, para além de retirar ao Tribunal Fiscal parte das suas competências orgânicas da gestão do contencioso. Na perspectiva de eventuais conflitos de interesses dos serviços, seria desejável iniciar trabalhos de reflexão com vista à reorganização estrutural da DGCI, tendo como pedra angular a DSGE.

Por outro lado, no tocante às despesas, perspectiva-se, comparativamente aos níveis de 2005, a sua diminuição relativamente ao PIB. Para tal, as acções do Governo estarão focalizadas na libertação de recursos para as franjas mais pobres e carentes da população. Espera-se que a massa salarial baixe de 2,2 mil milhões de XOF em resultado da implementação da primeira fase de reforma de efectivos da função pública, que contempla a partida compulsiva funcionários que atingiram limite de idade e da implementação da primeira fase do licenciamento voluntário. A implementação da reforma administrativa, com a subsequente reforma/reconversão de funcionários e de funções por parte do Estado, poderá contribuir para a criação de margem de manobra para a definição de uma política de remuneração adequada aos fins (produção de bens públicos) e aos meios financeiros existentes (recursos orçamentais próprios).

Em termos de rácio massa salarial/receitas totais este passaria, naquele período, dos actuais 60% para cerca de 34%, em 2011, nível superior ao estabelecido no Pacto de Convergência da UEMOA que traduz a necessidade de se continuarem as reformas neste capítulo. Perspectiva-se ainda que

as despesas correntes, não relacionadas com os salários decresçam em 0,7 %, enquanto que as despesas do programa de investimentos deverá ser aumentada em 16 %, relativamente à execução de 2005.Em face das suposições anunciadas, o saldo primário deverá decrescer em cerca de 4 pontos percentuais em termos de porção do PIB, sendo que para o "déficit" global (incluindo donativos) estima-se que se situe em 8% do PIB, materializando uma diminuição de cerca de 3 pontos percentuais comparativamente ao nível observado em 2005 que foi de 12% .

Na política de afectação de recursos públicos pesa, significativamente, o serviço da dívida pública (interna e externa).O stock da dívida pública impõe, uma séria restrição ao processo de afectação de recursos às prioridades identificadas. O sistema de projecção e de acompanhamento das obrigações decorrentes da dívida, embora com algum progresso, ainda sofre sérias restrições. Impõe-se, de igual modo, a persistência de padrões que privilegiem uma criteriosa e cautelosa política de novos endividamentos, de maneira a fazer face ao serviço de dívida já assumido. O serviço de dívida externa, na perspectiva da continuidade de boa performance do país no quadro das suas relações institucionais com o BM e FMI deverá, assumindo-se que se atinja o ponto de elegibilidade da iniciativa HIPC, sofrer redução considerável. Relativamente à regularização do serviço de dívida externa, excluindo o Banco Mundial, o BAD e o FMI, todas as demais obrigações vencidas não foram pagas, aumentando a acumulação de atrasados externos.

Entretanto a questão da dívida interna deverá persistir , principalmente na componente ligada às instituições financeiras da UEMOA, devido a magnitude das obrigações contraídas e assumidas pelo Estado no quadro da adesão à UEMOA, que representavam, em finais de 2005, o equivalente a 40% do PIB e no apuramento com vista ao conhecimento da real e efectiva dimensão dos atrasados internos.

O sistema orçamental continua a assentar nos princípios e regras decorrentes da reforma da contabilidade pública de 1986, verifica-se um desfasamento considerável entre os pressupostos teóricos do sistema e a vertente prática. Para tornar mais eficaz , transparente e, em certa medida, moderna urge transpor para o sistema normativo interno com vista a sua gradual aplicação o conjunto de directivas da UEMOA relacionadas com o enquadramento e gestão das finanças públicas.

Os esforços tendentes ao restabelecimento da fiscalização das finanças públicas continuam a evoluir, tendo sido disciplinada a centralização das operações de engajamento de despesa no Ministério das Finanças e o encerramento de todas as contas bancárias fora do Banco Central. O Comité de Tesouraria, instituído no quadro da gestão financeira dos Fundos de Gestão Económica de Urgência (FGEU), deve continuar a merecer papel de destaque na programação financeira do Estado, principalmente se reconhecermos que no quadro da execução orçamental a gestão de tesouraria deve ser reforçada por forma a ser prosseguido o objectivo de não acumulação de novos atrasados de pagamentos internos e externos.

É patente a necessidade transversal comum aos principais departamentos, quer da gestão das despesas quer da gestão das receitas, de se fomentar e implantar um sistema integrado de informatização de operações orçamentais, que permita a reciclagem e capacitação dos utilizadores em matéria de concepção, desenvolvimento e manutenção de um sistema integrado de informações, na perspectiva de que o mesmo sistema possa contribuir para a melhoria efectiva e significativa da gestão e controlo das operações orçamentais.

O restabelecimento de um quadro macroeconómico adequado, assente no reequilíbrio orçamental, conjugado com esforços suplementares para a redução da vulnerabilidade externa da economia, isto é, para promover a diminuição do "gap" existente entre as exportações e as importações, bem com aumentar a poupança interna, devem orientar os esforços das autoridades no capítulo da gestão económica e financeira do Estado. O alargamento da base tributária, que passa pela melhoria do conhecimento do tecido fiscal, pela actualização do ficheiro de contribuintes, para além das acções de fiscalização fiscal, conjugada com o reforço e melhoria dos procedimentos de desalfandegamento de mercadorias, constituem os eixos principais de actuação das administrações fiscal e aduaneira com vista ao aumento da eficácia e da eficiência das referidas máquinas.

Em resumo, para a correcção dos dois principais problemas das finanças públicas i) a incapacidade de reduzir o "deficit" primário e ii) o tamanho da dívida pública (interna e externa), o Governo deve privilegiar acções que contribuam para restabelecer os antecedentes de bom desempenho económico e assegurar o relançamento sustentado da economia e das finanças públicas, bem como o desenvolvimento social do país.

Em termos receitas tributárias estas evoluíram de um nível de arrecadação de 12 820 mil milhões de FCFA em 1999 para 18 334 mil milhões de FCFA no ano transacto, o que significa que, em termos relativos do PIB, passaram de 9% para 12 % do produto interno, pese embora, apesar da melhoria verificada, os níveis de arrecadação continuarem a situar-se abaixo da média regional, designadamente do espaço UEMOA.

Em termos de participação relativa ao PIB , as receitas sobre o comércio internacional tem mantido um nível constante fixando-se em termos médios em cerca de 5% ao longo do período. Tal evolução pode ser explicado pelo facto de, pese embora o desagravamento provocado, a partir de 2000, com a introdução da Tarifa Exterior Comum (TEC), os níveis de arrecadação dos direitos de importação terem permanecido constantes em termos relativos das receitas tributárias, situando-se actualmente em cerca de 20% das mesmas .

Na perspectiva da celebração do APE, importa reforçar a capacidade da fiscalidade interna em assegurar a geração de receitas para financiamento do aparelho do Estado As reformas no domínio

da administração fiscal e aduaneira, conjugada pelo reforço e melhoria dos procedimentos de desalfandegamento de mercadorias, constituem os eixos principais de actuação com vista ao aumento da eficácia e da eficiência das referidas máquinas. Para o reforço do papel da DSGE seria desejável iniciar trabalhos de reflexão com vista à reorganização estrutural da DGCI, tendo como pedra angular a DSGE.

Relativamente à DGA, a concentração de esforços no fortalecimento da infra-estrutura humana e material deverá ser o vector principal do desenvolvimento das suas actividades, tendo em vista a promoção da eficiência e da eficácia na administração aduaneira. Acções imediatas no sentido da aprovação do novo estatuto orgânico da DGA, que assenta na progressão e melhor enquadramento dos diferentes quadros aduaneiros, em especial aqueles possuidores de cursos de formação no exterior, o reforço técnico do núcleo de produtos específicos e a clarificação da situação do Corpo da Guarda Fiscal na nova estrutura orgânica deverão ser privilegiadas. A aquisição de novo sistema informático -SYDONIA ++ da CNUCED bem como a formação de pessoal técnico especializado no domínio da aplicação do programa de gestão e seguimento da carteira de importações, poderá, no curto prazo , melhorar a capacidade de arrecadação e racionalizar o processo de produção de dados estatísticos credíveis, para além de garantir uma melhor monitorização das operações realizadas a coberto de regimes suspensivos. A nova moldura orgânica e estrutural da DGA só ficará completa com a redefinição das regras de enquadramento e de autorização para o exercício da profissão de despachante oficial.

As acções de reforma em curso de execução, caracterizadas fundamentalmente pela simplificação dos sistemas tributários e pela redução do número de impostos, devem ser continuadas e reforçadas, no sentido da evolução lógica e previsível, no médio prazo, para a introdução do IVA . Os esforços da modernização da administração tributária deverão evoluir no sentido da revisão da legislação tributária por forma a permitir a sua sistematização em códigos gerais e pela criação de imposto global e progressivo sobre a renda pessoal para substituição dos sistemas baseados no tipo de renda.

1.3 Comércio externo e impacto fiscal

A principal origem de importações da Guiné Bissau deixou de ser a União Europeia (Portugal) e passou a ser a CEDEAO, em particular a UEMOA (Senegal). Apesar de a integração regional no espaço CEDEAO e sobretudo UEMOA estar já avançada, a maior parte das receitas aduaneiras e os principais impostos internos IEC e IGV incidindo sobre produtos provenientes destas áreas.

Para um valor total de importações que ascendeu a cerca de 56,6 mil milhões de FCFA, os produtos provenientes da UEMOA totalizavam 27,6 mil milhões de FCFA. De igual modo as receitas esperadas com o volume de importações registadas situavam-se na ordem de 47% para os direitos de

importação e de 46% para o conjunto das impostos internos cobrados nas alfândegas. Apesar do volume expressivo das importações, cerca de três quartos está concentrado num grupo restrito de produtos, que inclui os produtos petrolíferos, o arroz (com cerca de 15% do volume importado e 12% nos direitos), os veículos, na sua larga medida viaturas de ocasião, (cerca de 8% e 7%, respectivamente), o ferro e aço e suas obras (3% do volume importado e pouco mais de 3% das receitas) e a farinha de trigo (cerca de 1% em ambos os casos).

As importações com origem na União Europeia, também estão concentradas num reduzido número de categorias que concentram parte significativa do volume de transacções e dos direitos aduaneiros cobrados. Assim, os equipamentos eléctricos e mecânicos respondem com cerca de 20% do volume importado com cerca de 8% das receitas, seguidos das importações de bebidas com participação de 17% no volume importado e 46% do montante de receitas devidas. Seguem-se os veículos, a farinha de trigo, o arroz e os combustíveis que, em conjunto, representam cerca de 30% das importações e de 20% doas receitas aduaneiras.

Traduzindo a instabilidade política existente na sub-região, o comércio com os restantes países da CEDEAO foi de fraca expressão, tendo contribuído com apenas 2% quer no volume das importações quer no nível de arrecadação das receitas. Os veículos de ocasião, com cerca de um terço do volume importado desta sub-região, constituem a principal mercadoria transaccionada, seguida pela importação de combustíveis com cerca de 25% daquele volume e, finalmente, os óleos alimentares que representaram pouco mais de 11% em termos de participação no volume das receitas.

Na área do comércio externo e do controlo aduaneiro, importa referir a necessidade urgente de dotar as alfândegas com uma capacidade de controlo acrescida e tornar mais operacional e competitivo o porto de Bissau.

Na consideração do impacto fiscal, optou-se por não trabalhar com base em cenários de exclusão ou inclusão de países, tendo em conta o facto de ter sido a CEDEAO a região mandatada para negociar os APE com a União Europeia. Os cenários envolveram então, para além da possibilidade de não APE (Cenário 0), graus crescentes de realismo, desde a abertura generalizada e imediata (em 2008) a uma abertura parcial com exclusão dos produtos mais significativos em termos de obtenção de receitas aduaneiras.

No cenário mais irrealista e com estimativas (estáticas) claramente exageradas, o impacto fiscal seria significativo, envolvendo cerca de 40% das receitas fiscais constituídas pelos direitos aduaneiros+IEC+IGV, ou ainda cerca de 16% do total de receitas fiscais e de 10.5% das receitas ordinárias.

Um cenário mais realista que contempla os efeitos de crescimento de importações devido à redução de direitos para os produtos europeus e a substituição de importações provenientes de outras origens, bem como a continuação do regime normal relativo às regras de origem, conduz a um cenário já mais realista, onde as estimativas baixariam para cerca de 16%, 6% e 4%, respectivamente para os DA+IEC+IGV, receitas fiscais totais e receitas ordinárias. Estes valores seriam comportáveis para a GB, tendo em conta a grande margem que existe para ganhos de eficiência da arrecadação de impostos, nomeadamente por via de um maior controlo por parte das alfândegas (as importações registadas pela GB como provenientes da UE são cerca de um terço das exportações registadas pela UE como tendo por destino a GB) e de uma reforma nos regimes suspensivo e de isenções que envolvem, só por si, uma perda muito considerável de receitas.

Ainda assim, sendo embora defensável aprofundar a reforma do sistema fiscal, no sentido de obtenção de mais receitas (dados os desequilíbrios existentes e as novas necessidades de financiamento) e a necessidade de reduzir o peso das receitas aduaneiras nas receitas fiscais, a abertura consagrada neste cenário não é necessariamente a melhor opção. Em todo o caso, faria sentido optar por um desmantelamento pautal gradual, tal como está previsto no acordo de Cotonou.

Um cenário alternativo aqui proposto e com impacto fiscal mais reduzido consiste, então, na exclusão de liberalização de uma lista dos vinte produtos responsáveis por mais de oitenta por cento das receitas aduaneiras de produtos UE. Neste caso, o impacto fiscal seria marginal, com 1.7% sobre os três impostos considerados, 0.7% sobre as receitas fiscais e 0.4% sobre as receitas ordinárias. Esta opção teria algumas vantagens, nomeadamente porque combinaria minimização de custos com protecção de potencial produção futura (bebidas, farinha, etc.) na GB, para além de criar/manter uma margem preferencial para o espaço UEMOA/CEDEAO e funcionar, portanto como um instrumento de apoio à integração regional. Note-se que os APE, visam, entre outros objectivos, apoiar a integração regional dos ACP em geral e da CEDEAO em particular. A desvantagem desta opção decorre da necessidade de conseguir a aceitação da exclusão de uma lista com um peso tão significativo no contexto de criação de uma zona de comércio livre. Neste caso, mesmo a opção anterior não parece incomportável, sobretudo tendo em conta que os valores estimados são para uma abertura completa imediata e não gradual, como seria a opção a seguir neste cenário.

1.4 Potenciais aspectos positivos de um APE para a Guiné Bissau

Apesar de a Guiné Bissau ser um país PMA e poder beneficiar, nessa qualidade, da iniciativa da UE *Tudo Menos Armas,* as garantias de uma relação contratual negociada envolvem uma maior previsibilidade nessas relações e uma maior segurança. Este é um vector genérico importante para a Guiné Bissau, não apenas para permitir obter apoios adicionais da União Europeia, agora num quadro contratual negociado mais reforçado, mas também para dinamizar o funcionamento da

economia, para a atracção do investimento directo estrangeiro e a mobilização de recursos e de energias internas para o crescimento e a modernização do país.

Outro vector importante envolve os potenciais ganhos em termos de racionalização, transparência e eficiência. Por um lado, várias reformas importantes, em termos do funcionamento da máquina do Estado, serão facilitadas com os acordos. Por exemplo, existirá uma pressão adicional positiva para introduzir alterações no funcionamento e na capacidade de actuação e de controlo das Alfândegas, bem como, eventualmente, acelerar a introdução de melhorias no sistema fiscal e no funcionamento e estruturação dos organismos relacionados com a arrecadação de receitas do Estado. Estas reformas envolvem, em geral, custos, pelo que se recomenda a exploração das vias já disponíveis para a Guiné Bissau ou a obtenção de apoios específicos nas negociações do APE.

No lado da economia e das empresas, criam-se novas oportunidades de criação de vias de racionalidade e de transparência na relação do Estado com a economia e as empresas. A eficiência económica e a afectação de recursos será positivamente afectada por via deste aumento de racionalidade e de transparência na relação com o Estado.

Um elemento importante que deverá resultar dos APE será o reforço das capacidades internas em termos de organização e de controlo e a introdução de procedimentos e práticas motivadas pela exigência do cumprimento de normas internacionais. No plano administrativo, já foram referidas as dificuldades de resposta do actual sistema aduaneiro e fiscal, onde são urgentes algumas reformas. No plano das normas, as exigências relativas ao cumprimentos de regras fitosanitárias e de qualidade acabarão por ser úteis para a GB, no quadro de uma assistência da UE que permita ultrapassar os enormes constrangimentos que neste momento existem e que impedem que a GB possa tirar partido do potencial oferecido pelo mercado da UE para alguns dos seus produtos. Esta assistência externa deverá ser estendida ao meio empresarial, nomeadamente às sua associações, de forma a ultrapassar procedimentos e rotinas que dificultam igualmente a expansão das exportações. Seminários de formação e de divulgação de informação deverão ser feitos com esse objectivo. É fundamental alterar práticas que impedem a competitividade de produtos da GB. As questões de qualidade e de cumprimento de prazos, por exemplo, constituem sérios entraves que foram detectados como sérias restrições à expansão das exportações da GB.

Um outro vector diz respeito à previsível dinamização do investimento. Os elementos referidos anteriormente ajudarão a criar um quadro mais favorável ao investimento, que convirá potenciar de todas as formas. Com vista a aumentar o este investimento de que o país tanto precisa, deverão eliminar-se ou minimizar-se alguns dos entraves que persistem e obter apoios da UE no sentido de tornar mais atractivo o investimento na GB. Este apoio será particularmente importante na captação de investimento directo estrangeiro. Também já existem vias disponíveis a explorar no acordo de Cotonou mas estas poderão ser substancialmente alargadas no âmbito específico dos APE.

No plano do investimento interno, o impacto dinamizador dos APE poderá ser potenciado com apoios específicos não apenas aos grandes projectos mas ainda a iniciativas que envolvem as pequenas e médias empresas. Nalguns casos, a redução de custos dos *inputs* com origem na UE e decorrentes de uma baixa de direitos aduaneiros poderá também permitir rentabilizar alguns projectos de investimento.

No plano regional, a aplicação dos APE também será favorável neste domínio. O desenvolvimento da integração regional é positivo para o clima de investimento e para as economias dos estados membros da CEDEAO e o apoio à integração regional é justamente um dos objectivos visados pelos APE. Esta dinamização da CEDEAO seria importante para a Guiné Bissau, não apenas devido à possibilidade de obtenção de investimento de empresas desta região mas também por poder beneficiar de um mercado alargado e em expansão, mais acessível para alguns produtos existentes ou potenciais a produzir no futuro.

Ainda no domínio do investimento, será importante dinamizar a criação de parcerias, não apenas com empresas da UE mas também com empresas da CEDEAO (ou outras). À partida, os APE deverão também criar um ambiente favorável à constituição de empresas conjuntas, particularmente com as da União Europeia. Com vista a potenciar a constituição deste tipo de projectos empresariais, convirá envolver nas negociações as estruturas relevantes de representação do sector privado e promover acções específicas de preparação e de apoios dirigidos a empresas da GB com vista a promover os produtos do país e a constituição de projectos conjuntos com empresas europeias. As pescas, frutas e turismo constituem bons exemplos para estas iniciativas.

Como já se referiu anteriormente, no plano do acesso ao mercado europeu, o APE não trará significativas alterações em relação ao estatuto de que o país já beneficia neste aspecto, nomeadamente tendo em conta o facto de se tratar de um PMA e poder, dessa forma, beneficiar da iniciativa TMA. Mas, como também foi apontado, a cobertura dada por um APE é muito mais segura e pode ser pontualmente melhorada no quadro de um acordo negociado. Importará, nas negociações, maximizar os apoios da UE na eliminação dos constrangimentos que actualmente existem à exploração do potencial exportador, numa estratégia de alterações estruturais que importa desenvolver na economia do país. É importante ter em conta o APE não apenas no seu aspecto de acordo comercial mas particularmente na sua vertente de desenvolvimento. A estratégia a seguir deverá envolver a criação de parcerias que permitam mais facilmente aceder a mercados e ultrapassar limitações internas em termos de *know-how* e de recursos financeiros. Num horizonte temporal de curto-médio prazo, importa explorar as possibilidades de exportação de certos produtos sem grande transformação local, nomeadamente as frutas, algodão e pescado. Mas é fundamental começar a desenvolver as bases de uma economia em que as exportações envolvem uma maior

transformação local dos produtos. Neste domínio, existem de momento algumas limitações, como no pescado, mas existe um grande potencial particularmente no caso do caju.

Tendo em conta a componente de desenvolvimento do APE, este poderá constituir uma nova oportunidade para preparar um pacote integrado de apoios da UE (e outros parceiros externos) no sentido de acelerar a recuperação e criação de várias infra-estruturas que, também elas, constituem constrangimentos na recuperação e desenvolvimento da economia. Apesar de estas possibilidades já existirem no âmbito do próprio acordo de Cotonou, a preparação e negociação do dossier APE constituiria uma boa oportunidade a ser explorada visando este objectivo. Este é particularmente o caso do porto de Bissau, cuja operacionalidade deficiente causa sérios estrangulamentos a um desenvolvimento rápido do comércio externo da GB. As intervenções necessárias no porto envolvem infra-estruturas físicas, em particular a dragagem do porto para permitir o acesso de navios de maior calado e a criação de armazéns frigoríficos. Mas será também necessário intervir no sentido de melhorar os aspectos administrativos e de gestão, de forma a melhorar a sua competitividade.

Os efeitos positivos do APE só poderão der devidamente potenciados com o envolvimento de todas as forças vivas do país. Em particular, para além de várias organizações da sociedade civil, de que constituem exemplo as organizações de defesa dos consumidores, será fundamental envolver o sector privado da economia.

Na verdade para a GB e na situação em que se encontra hoje em dia o APE apenas poderá ter impacto positivo sobretudo se se aproveitar a componente desenvolvimento do APE. Isso por causa do fraco nível de competitividade do país e por o país já beneficiar de um acesso alargado ao mercado europeu que infelizmente não tem aproveitado devidamente.

Na qualidade de PMA, a GB espera ter benefícios da assinatura de um APE para além do simples acesso ao mercado europeu. A GB pode continuar a ter acesso privilegiado ao mercado europeu sem ter necessidade de reciprocidade. A GB entra no processo de negociação por razões de solidariedade com os países não PMA da região e pelo efeito positivo do APE sobre a dinâmica da integração regional que é de todo o interesse para a GB.

Para além das vantagens que a GB pode retirar do APE, mesmo não sendo no curto prazo, convêm não esquecer a perspectiva política, que é ao mesmo tempo regional e internacional. O APE permite acelerar e credibilizar o processo de criação da União aduaneira CEDEAO e a harmonização das políticas. Permite inscrever-se na evolução global das trocas comerciais, numa base negociada, previsível e contratual. Para a GB, a integração no espaço CEDEAO, constitui uma via importante de progresso para o desenvolvimento económico em bases sãs. No contexto da negociação do APE no âmbito da CEDEAO, será importante a participação da GB uma vez que, se ficasse de fora, ficaria

também de um quadro de negociação de parceria que terá também impactos sobre as vertentes de cooperação e desenvolvimento do Acordo de Cotonou.

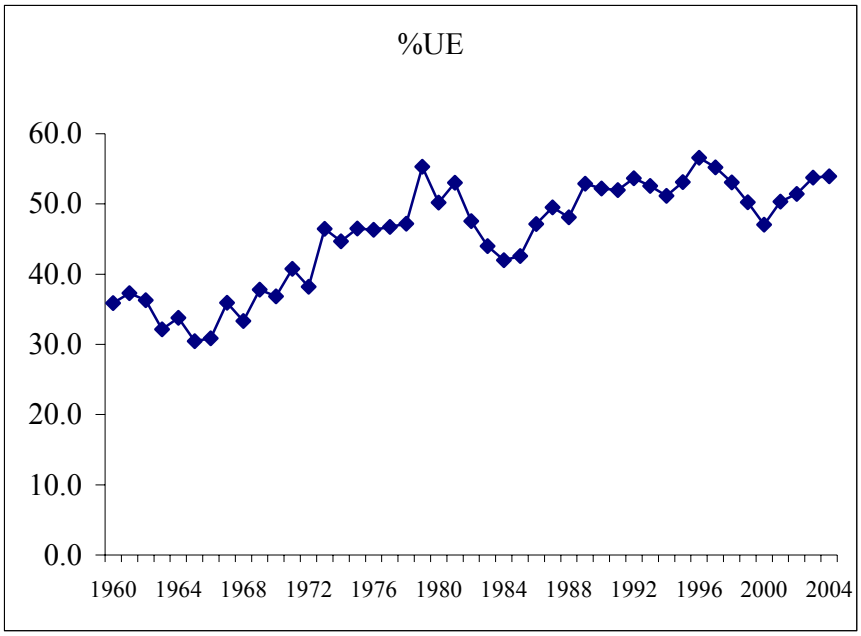
2 O Acordo de Cotonou e os APE

2.1 As relações UE-ACP

2.1.1 A cooperação Europeia no contexto internacional

A União Europeia constitui um actor de primeiro plano nas relações de cooperação Norte-Sul, sendo a responsável, só por si, por cerca de metade do total dos recursos financeiros englobados na chamada Ajuda Pública para o Desenvolvimento (APD), e destinada ao desenvolvimento dos países dos Sul. A cooperação da UE com regiões menos desenvolvidas do mundo inicia-se logo em 1957, quando a CEE começa a dar os primeiros passos. Vai sucessivamente alargar-se ao conjunto dos países em vias de desenvolvimento, nomeadamente os da orla mediterrânica, da Ásia, da América Latina e de Africa. Mas é sem dúvida com a cooperação com os ACP que a política de cooperação da UE se torna mais expressiva e completa, envolvendo um vasto conjunto de domínios.

Peso da União Europeia no total da Ajuda Pública ao Desenvolvimento



Fonte: OCDE-CAD, vários anos.

Esta cooperação com os países do Sul vai sendo construída passo a passo, com uma base legal de certa forma frágil e assente em disposições do tratado de Roma. O tratado de Maastricht e as revisões subsequentes vem dar uma nova fundamentação e ímpeto a esta vertente das relações externas e de cooperação da União Europeia. No Tratado de Maastricht, com a inclusão do título XVII

(agora título XX, na versão consolidada do Tratado) reforça-se de forma de forma decisiva esta capacidade de intervenção das instituições comunitárias em termos de cooperação com os PVD *. Este novo título será designado justamente, "Cooperação para o Desenvolvimento" e, de acordo com o actual artº 177 do Tratado, "A política da Comunidade no domínio do cooperação para o desenvolvimento, que é complementar das políticas dos Estados-Membros, deve fomentar:

- o desenvolvimento económico e social sustentável dos países em vias de desenvolvimento, em especial dos mais desfavorecidos;
- a inserção harmoniosa e progressiva dos países em vias de desenvolvimento na economia mundial;
- a luta contra a pobreza nos países em vias de desenvolvimento".

Por sua vez o artº 180 especifica que "A Comunidade e os Estados-Membros coordenarão as respectivas políticas em matéria de cooperação para o desenvolvimento e concertar-se-ão sobre os seus programas de ajuda, inclusivamente nas organizações internacionais e no decorrer de conferências internacionais. (…)".

2.1.2 Cooperação UE-ACP: De Roma a Lomé

A cooperação da União Europeia com África marca justamente o início da cooperação europeia para o desenvolvimento e inicia-se nos anos sessenta, logo a seguir à independência de muitos países africanos, através das Convenções de Yaoundé I (1963) e Yaoundé II (1969) estabelecidas entre a CEE e18 países de África. Aliás, já no próprio tratado de Roma que cria a CEE se encontram os fundamentos iniciais de uma política de cooperação da CEE, ao estabelecer-se na Parte IV do Tratado, um conjunto de disposições visando o desenvolvimento dos então designados PTOM (Pays et Territoires d'Outre Mer). O Fundo Europeu de Desenvolvimento (então designado FEDOM) surge justamente com o Tratado de Roma. Mas seria, sem dúvida, com as duas convenções acima referidas que se inicia a cooperação com países independentes de África. Mais tarde, com a Convenção de Lomé, esta cooperação seria alargada a um maior número de países, incluindo países das Caraíbas e do Pacífico.

As convenções de Yaoundé criaram um quadro de cooperação em vários domínios, de que se salientam os da cooperação financeira (assistência através do FED), política (com a criação de instituições conjuntas) e comercial. Curiosamente, neste domínio ficam estabelecidos os princípios da reciprocidade de concessões preferenciais, através da criação de zonas de comércio livre entre a CEE e cada um dos 18 países africanos signatários da Convenção.

* O Tratado de Nice irá ainda incluir um novo título XXI: *Cooperação económica, financeira e técnica com os países terceiros*

2.1.3 As convenções de Lomé

O primeiro alargamento da CEE, com a entrada do Reino Unido em 1973, veio criar um problema novo em termos do futuro das relações de cooperação da CEE com os países africanos signatários da Convenção de Yaoundé. Esse problema tinha que ver com o tratamento preferencial de que beneficiavam até então os países (em desenvolvimento) da Commonwealth no mercado britânico e que, com a entrada do Reino Unido na CEE, não podia continuar nos mesmos moldes. A solução encontrada vai consistir em criar um modelo de cooperação num quadro mais alargado, que irá incluir parte substancial dos países em desenvolvimento da Commonwealth (visados no protocolo 22 do tratado de adesão do Reino Unido) e os países africanos anteriormente ligados à Convenção de Youndé, a que se acabaram por juntar mais alguns países em desenvolvimento, no grupo que acabaria por ficar institucionalizado como grupo ACP (África, Caraíbas e Pacífico).

A primeira convenção de Lomé*, assinada pela CEE e pelos ACP em 28 de Fevereiro de 1975 em Lomé, capital do Togo, vai introduzir algumas inovações importantes relativamente à sua antecessora, a convenção de Yaoundé. Mantêm-se, no entanto, algumas características, entre elas a cooperação em vários domínios, agora substancialmente alargados, para além do reforço do diálogo político e da insistência na importância da cooperação comercial.

No domínio da cooperação comercial, a Convenção de Lomé estabeleceu um novo paradigma nas relações Norte-Sul, criando condições de acesso ao mercado da CEE com vantagens preferenciais importantes para as exportações dos países ACP. O princípio seguido então foi o da não reciprocidade, ou seja, os países ACP não ficaram obrigados a conceder, em troca, nenhuma vantagem preferencial às exportações da CEE para os seus mercados, relativamente ao tratamento dado às exportações de países terceiros. Dada a importância atribuída ao comércio como motor ou como impulsionador do desenvolvimento económico, a Convenção de Lomé criou ainda, para além deste aspecto de vantagens preferenciais assimétricas dadas aos ACP, um conjunto de mecanismos vocacionados para aumentar as exportações destes países, assim como para permitir alterações estruturais consideradas essenciais para melhorar o desempenho económico e permitir um crescimento económico mais rápido. Por exemplo, várias disposições da Convenção de Lomé podiam ser utilizadas pelos países ACP beneficiários com o objectivo de prosseguir alterações substanciais na estrutura tradicional de produção e das exportações, visando uma maior transformação local dos produtos primários e, por essa via, aumentar o valor acrescentado das exportações. Um outro mecanismo importante e muito popular entre alguns países ACP foi o STABEX, criado com a primeira

* Lomé I foi assinada pela CEE e por 44 países ACP (África, Caraíbas e Pacífico). Pouco tempo mais tarde juntaram-se mais dois países, a Guiné (em 11 de Abril) e a Guiné-Bissau (16 de Junho). Temos, assim, 46 países ACP signatários da primeira Convenção de Lomé. Hoje, todos os países da África Sub-sahariana pertencem ao grupo ACP.

convenção e sucessivamente renovado pelas convenções seguintes, com o objectivo de garantir a estabilidade das receitas de exportação para os países muito dependentes de alguns produtos de base.

2.2 Desenvolvimento do comércio dos ACP com as convenções de Lomé

A importância já então atribuída ao comércio é bem evidente se tivermos em conta que a primeira Convenção abria justamente com o capítulo dedicado à cooperação comercial. De novo se refere que, através desta cooperação, se abre o mercada da Comunidade à larga maioria das exportações dos países ACP e garante a este grupo um acesso preferencial (sem reciprocidade) em relação a outros países (desenvolvidos ou em desenvolvimento). Foi ainda dado um tratamento especial a certos produtos específicos, através de protocolos adicionais, nomeadamente para o caso do açúcar e das bananas.

Dadas estas condições especiais de que beneficiavam as exportações dos ACP e os objectivos declarados de expandir as exportações dos ACP para a CEE, poderia esperar-se, e era esperado, um impacto substancial sobre as exportações destes países. Todavia, as projecções de um forte crescimento das exportações não se concretizaram, apesar de todas estas condições favoráveis de que beneficiaram os ACP. Particularmente no caso dos países da África Sub-sahariana, o desempenho das exportações foi bastante decepcionante, quer quando analisado em termos de valor, quer em termos de quantidade ou em termos da composição por produtos.

Será que podemos concluir que a Convenção de Lomé foi completamente inoperante?. Não necessariamente, uma vez que temos o problema de saber qual seria a situação sem a Convenção. Ou seja, não é imediatamente evidente que, sem a Convenção, o resultados não seria ainda mais decepcionante.

Apresentam-se, em seguida, alguns elementos que mostram a evolução das exportações da África ao sul do Sahara (ASS, principal grupo ACP) durante as convenções de Lomé. A seguir, faz-se uma tentativa de determinação do impacto de Lomé sobre estas exportações.

2.2.1 ASS nas exportações mundiais

No período de um quarto de século em que vigoraram as convenções de Lomé, vários países em vias de desenvolvimento, não só na África Sub-sahariana mas também na América Latina ou na Ásia, registaram períodos com resultados negativos quer em termos de desempenho das respectivas economias quer em termos de comportamento das exportações ou de desequilíbrios externos. A deterioração dos *fundamentals* macroeconómicos irá obrigar muitos destes países a socorrer-se das

instituições de Bretton Woods, a Por essa razão, com intervenções frequentes do FMI ou do Banco Mundial. Por exemplo em meados da década de oitenta, a grande maioria dos países da África ao sul do Sahara estava envolvida em programas de ajustamento estrutural e tinham sérios problemas de dívida externa, com o simples serviço da dívida a representar uma parte muito significativas das receitas de exportação.

No entanto, para muitos países em desenvolvimento registaram-se progressos assinaláveis e as *histórias de sucesso* observadas nalguns países da Ásia, em particular do sudeste asiático, levaram a que, no seu conjunto, os países em desenvolvimento aumentaram a sua quota global no comércio mundial, passando de 18% no início dos anos setenta para cerca de 25% no final do século. Justamente por terem tido um desempenho assinalável, em termos de crescimento económico e mas de expansão das exportações, os países do Sul e Sudeste Asiático triplicaram o seu peso no comércio mundial neste período e representavam no final do período mais de metade das exportações dos países em vias de desenvolvimento.[**]

Mas nem todos os PVD partilharam este sucesso. No caso da América Latina a situação não se alterou, no essencial. Mas na África ao Sul do Sahara o desempenho das exportações foi dramaticamente muito fraco. Justamente ao contrário das expectativas criadas na sequência das vantagens preferenciais assimétricas da Convenção de Lomé, a região da ASS perdeu dois terços do seu peso no comércio mundial (o contrário da evolução na Ásia do Sul e Sudeste), passando de 2.5% em 1975 para menos de 1% vinte e cinco anos depois.

Percentagem das exportações de cada região nas exportações totais mundiais

	1970	1975	1999
Países em Desenvolvimento	17.8	24.1	25.3
. PVD da América	5.4	5.2	5.2
. PVD da Ásia	8.2	14.6	18.5
. PVD da ASSE	4.8	5.2	14.8
. PVD da ASS	2.5	2.5	0.9

Fonte: calculado com dados da CNUCED. ASSE=Ásia do Sul e do Sudeste; ASS=África Sub-Sahariana

[**] De acordo com dados da CNUCED, apenas oito países desta região (Hong-Kong, Taiwan, Singapura, Coreia do Sul, Indonésia, Filipinas, Malásia e Tailândia) detinham 50.6% (59% se juntarmos a China) das exportações do conjunto dos países em vias de desenvolvimento. Em 1990 detinham 21%.

2.2.2 A África Sub-Sahariana no mercado da UE

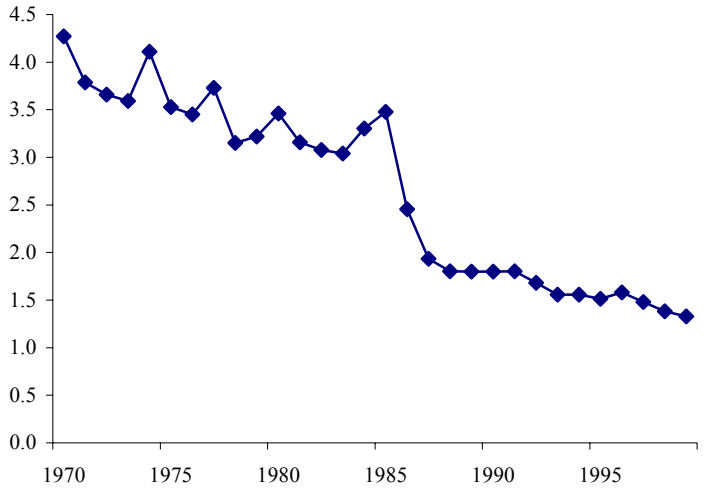
Dado que a Convenção de Lomé garante apenas vantagens preferenciais das exportações dos ACP no mercado da União Europeia, é neste mercado que a questão do crescimento das exportações dos ACP deve ser analisada, mais do que no mercado de países terceiros onde os ACP não beneficiaram de condições especiais de acesso ao mercado. E as fortes expectativas criadas quanto ao crescimento das exportações dos ACP, em particular dos países africanos, no mercado da UE ancoravam-se não apenas nas condições especiais de acesso ao mercado quando comparadas com as dos restantes países em desenvolvimento não-ACP mas também num conjunto vasto de disposições e de mecanismos da Convenção visando o desenvolvimento rápido e alterações estruturais importantes da economia dos países beneficiários.

Todavia, estes expectativas não se concretizaram em absoluto, uma vez que o comportamento das exportações dos ACP beneficiários de preferências no mercado da UE teve, em termos agregados, basicamente o mesmo (ou similar) comportamento negativo que se verificou noutros mercados. De facto, com poucas excepções para alguns anos, o peso das exportações dos ACP do continente africano no mercado Comunitário registou uma tendência de acentuado declínio ao longo de todo o período, baixando de 3% em 1975 para 1% no final dos anos noventa. Ou seja, hoje os ACP tem uma importância perfeitamente marginal para a UE, em termos de importações (e o mesmo é válido em termos de exportações).

A comparação com as exportações do conjunto dos países em desenvolvimento traça um quadro não muito diferente, registando-se também uma quebra substancial das exportações da ASS no conjunto das exportações dos PVD para a UE. Assim, excluindo energia, no período em que vigorou a Convenção de Lomé a percentagem da ASS baixou de um quarto do total das exportações dos PVD para a UE em 1975 para apenas 6% em 1999.

Estes resultados mostram o forte desapontamento quanto à exploração das vantagens comerciais oferecidas aos países ACP, e em particular aos países da África Sub-sahariana, no mercado da União Europeia e constituem também um dos elementos que contribuíram para a reformulação do quadro da cooperação comercial no acordo de Cotonou. Ainda assim, estes resultados não significam necessariamente que a convenção de Lomé tenha sido absolutamente irrelevante para os países da ASS, em termos de cooperação comercial. Para determinar o impacto da convenção seria necessário comparar estes resultados com a aplicação da convenção com os que se teriam verificado na hipótese de não ter existido convenção. Claro que o confronto directo dos resultados *com* e *sem* convenção não é possível mas, repete-se, não é evidente que na ausência da convenção os resultados não fossem ainda mais negativos.

Peso das exportações da ASS no total das exportações Mundiais para a UE.



Fonte: elaborado com dados do CEPII-Chelem

2.2.3 Determinação do impacto comercial: uma aplicação do método dos grupos de controlo

O princípio básico do método consiste na selecção de um grupo de países comparável em vários aspectos relevantes com os da ASS e que não beneficiaram das vantagens comerciais garantidas pela convenção de Lomé. Designado as exportações estes países por B e as da ASS por A, a evolução do rácio A/B no mercado comunitário (C) daria uma primeira aproximação ao impacto das preferências dadas aos países ASS. Se existisse um grupo de controlo ideal, este rácio seria constante (eventualmente com o valor 1) antes da convenção.

Infelizmente, não existe este grupo de controlo ideal para os países da ASS no mercado da UE onde, como vimos, o desempenho dos países da ASS foi negativo mesmo com a existência de vantagens preferenciais. Os potenciais problemas decorrentes da aplicação do método virão mais robustos se normalizarmos a evolução daquele rácio com a sua evolução num outro mercado (D) similar à UE mas onde, nem os países da ASS nem os do grupo de controlo receberam um tratamento preferencial exclusivo, ou seja, onde antes e depois da aplicação da convenção de Lomé os países da ASS e do grupo de controlo tiveram as mesmas condições de acesso ao mercado. Ou seja, designando por R rácio o rácio dos rácios,

$$R = \frac{\left(\frac{A}{B}\right)_C}{\left(\frac{A}{B}\right)_D}$$

A evolução de R dará uma indicação da importância de Lomé nas exportações dos países da ASS para o mercado da UE, sendo que uma subida de R indicará um impacto positivo da convenção. No que segue, utilizar-se-ão os países da América Latina como grupo de controlo dos ASS e a OCDE (sem UE) como mercado de referência.

Note-se que apesar da convenção de Lomé ter aberto o mercado da UE à grande maioria dos produtos ACP, a importância das concessões preferenciais de acesso para a competitividade das exportações da ASS não é a mesma para todos os produtos. Por exemplo, não será razoável esperar um impacto significativo de Lomé nas exportações de matérias primas, uma vez que estas entram sem restrições no mercado comunitário qualquer que seja a sua origem e, por conseguinte, os países da ASS não têm nenhuma vantagem preferencial de acesso para estes produtos. Outro exemplo de exclusão evidente é o da energia, pelo que as exportações de petróleo bruto devem ser excluídas da análise, uma vez que a convenção de Lomé não tem nenhuma disposição que discrimine positivamente este produto se exportado pelos países da ASS. Assim, para além de alguns produtos industriais, são sobretudo os produtos agrícolas e alimentares os que são mais afectados positivamente pelas margens preferenciais garantidas pela convenção de Lomé. Seja devido ao proteccionismo da PAC europeia, de que os produtos da ASS são ou isentes ou discriminados positivamente com uma margem preferencial significativa relativamente a outros países, seja devido à existência dos protocolos relativos a alguns produtos, também eles garantindo uma margem preferencial importante aos países da ASS.

No quadro seguinte apresentam-se os resultados da aplicação do método para diferentes grupos de produtos, com e sem margens preferenciais significativas garantidas pela convenção de Lomé.

Média do indicador R, com América Latina e ROCDE

	70-74	80-84	90-94	95-99
Minérios	512	510	489	507
Energia	1702	332	402	381
Alimentação/agricultura	256	348	444	552
Manufacturas	215	285	428	632
Total	426	401	364	328
Total, sem energia	349	492	880	1512

Comparando *antes* com *depois* de Lomé, os resultados obtidos estão de acordo com os esperados *a priori*. Assim, a convenção não parece ter tido nenhum impacto sobre as matérias primas, em particular sobre os produtos minerais, e um tal impacto também não era esperado, dada a inexistência de vantagens preferenciais exclusivas de acesso para estes produtos. Naturalmente, o petróleo não só não tem ligação directa com a convenção como ainda se trata de um produto muito particular, que deve ser excluído da análise. De facto o petróleo representa uma larga parte das exportações da ASS (de alguns países desta região), regista largas flutuações no preço e reflecte fortemente as orientações geo-estratégicas dos Estados Unidos em África, estando a produção e exportação largamente dependente de grandes companhias petrolíferas americanas.

Ao contrário, e também como esperado, os produtos agrícolas aparecem positivamente afectados pela convenção de Lomé, como o mostra a subida acentuada e sustentada de R.

De certa forma surpreendente é a forte subida de R nos produtos manufacturados. Este forte impacto pode dever-se à combinação das vantagens preferenciais com outras disposições da convenção, nomeadamente as que favorecem a industrialização dos países da ASS. De qualquer forma, a Europa é bastante mais acessível para as exportações de alguns produtos industriais da ASS, como é o caso dos têxteis das Ilhas Maurícias, do que vários outros mercados de países industrializados.

Em relação às exportações totais, os resultados parecem sugerir que a convenção de Lomé teve um impacto negativo nas exportações dos países da ASS para a UE, mas este é um exemplo de enviesamento de resultados causado pela agregação dos produtos. De facto, é claro que a energia deve ser excluída da análise quando se pretende determinar o impacto do acordo de Lomé. Justamente, quando se exclui a energia, o impacto da convenção de Lomé aparece bastante forte e positivo, quando se compara a período *antes* e *depois* da aplicação da convenção.

Considerando a questão do impacto da convenção de Lomé, pode então considerar-se que este impacto foi simplesmente nulo? Os resultados aqui apresentados apontam para a necessidade de se proceder a uma análise mais detalhada. De qualquer forma, genericamente sugerem que a convenção ajudou a desenvolver ou, pelo menos a manter, algumas exportações dos países da ASS para o mercado da UE. Esse efeito positivo ter-se-á materializado justamente nos produtos onde a convenção garantiu uma margem preferencial significativa para esses produtos e não, naturalmente, naqueles em que a convenção não criou uma discriminação positiva em favor da ASS.

Todavia, este efeito da convenção ilustra bem o grande problema das economias e, em particular, das exportações da ASS: é que não basta criar oportunidades de acesso a mercados quando internamente não se alteram em nada (ou mesmo se deterioram) as condições da oferta, uma vez que estas mudanças nas condições da oferta são absolutamente necessárias para explorar essas oportunidades. As mudanças internas envolvem, naturalmente, reformas em vários domínios mas que

deveriam convergir para uma verdadeira dinamização da economia, com a criação de condições favoráveis ao investimento (nomeadamente o investimento directo estrangeiro) e reformas institucionais e organizativas profundas. Neste domínio, o Estado tem que ser um factor de desenvolvimento e não um entrave como, nalguns casos, tem acontecido. Ora, em muitos casos, as deficiências estruturais de alguns países da ASS forram agravadas pelas próprias as políticas prosseguidas internamente que, por elas mesmas, constituíram obstáculos ao desenvolvimento económico e ao crescimento das exportações. O inadequado funcionamento das instituições veio, em vários casos, também agravar ainda mais esta situação.

Naturalmente que, no quadro em que operou a convenção de Lomé, o resultado só podia ser aquele que foi observado. Ainda assim, existem razões para crer que sem a protecção preferencial garantida pela convenção os resultados relativos às exportações da ASS teriam sido ainda mais negativos. Neste sentido, a convenção serviu para evitar perdas ainda maiores. Mas é claro que, no domínio do comércio externo, o objectivo deverá ser o de expandir as exportações e não o de manter artificialmente o seu nível ou o de minimizar perdas. O desenvolvimento económico passa por novas dinâmicas no funcionamento interno das economias e não por manter o *status quo* e apelar a ajudas artificiais externas.

Os *Objectivos do Milénio* propostos pelas Nações Unidas não serão seguramente atingidos se tudo se continuar a processar no mesmo quadro existente no passado. Estes objectivos são ambiciosos, mas devem ser prosseguidos com empenho, para alterar de forma radical o ciclo de desânimo e a situação dramática vivida em muitos países africanos. Neste sentido, a ajuda externa, nomeadamente através da concessão de facilidades de acesso aos mercados dos países mais avançados pode ser útil, mas é claro que não é suficiente e, eventualmente, não constitui o factor essencial.

Note-se, aliás, que a evolução que se configura para o comércio internacional, com liberalização crescente dos mercados, é o de uma perda progressiva de qualquer margem preferencial ainda existente, pelo que esta inevitável erosão das margens preferenciais deve ser tida em conta. No que diz respeito às implicações para a ASS, com as actuais negociações de Doha (bem como as futuras) no âmbito da OMC, a pressão vai no sentido de reduzir drasticamente o proteccionismo da UE no domínio dos produtos agrícolas. Ora, convém também ter presente que tem sido a própria existência deste proteccionismo que tem garantido a possibilidades de existência de margens preferenciais de acesso para as exportações deste tipo de produtos da ASS para o mercado da UE. Isto é, a redução deste proteccionismo elimina automaticamente a possibilidade de existência de margens preferenciais que possibilitem uma discriminação positivas em favor da ASS.

Esta situação torna ainda mais urgente a passagem a políticas mais positivas com vista a acelerar o desenvolvimento económico, dinamizar as exportações, garantir um crescimento sustentável, inserir de forma mais activa os países da ASS na economia mundial e erradicar a fome e a pobreza em

África, como se propõe nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio mas também se enuncia como objectivos no acordo de Cotonou[*]. É, aliás, a partir da constatação de um certo fracasso ou, pelo menos, desilusão, dos resultados observados apões 25 anos de cooperação UE-ACP no âmbito da convenção de Lomé que o quadro desta cooperação acabou por ser reformulado no acordo de Cotonou e se justificou, em parte, no domínio da cooperação comercial, a passagem do modelo tradicional de Lomé para os Acordos de Partenariado Económico previstos no acordo de Cotonou.

[*] Da versão revista de 2005 do Acordo de Cotonou consta: "CONSIDERING that the Millennium Development Goals emanating from the Millennium Declaration adopted by the United Nations General Assembly in 2000, in particular the eradication of extreme poverty and hunger, as well as the development targets and principles agreed in the United Nations Conferences, provide a clear vision and must underpin ACP-EU cooperation within this Agreement;".

3 Economia, finanças públicas e comércio externo da Guiné Bissau

3.1 A economia da Guiné Bissau

3.1.1 Elementos de enquadramento

Da independência até meados dos anos 80, o país optou por um sistema económico centralizado e essencialmente virado para o mercado interno e para a substituição das importações. A forte intervenção do Estado na economia bem como uma afectação de recursos guiada mais por opções políticas do que por uma verdadeira satisfação das necessidades reais foram os maiores obstáculos à valorização do potencial de crescimento económico do país. Talvez seja por isso que a economia da Guiné-Bissau tenha conhecido uma evolução relativamente fraca de 1974 aos nossos dias, com uma taxa de crescimento do PIB real por habitante anual de 2% em média. Se tomarmos em conta a taxa de crescimento demográfico confirma-se uma certa degradação do nível de vida das populações.

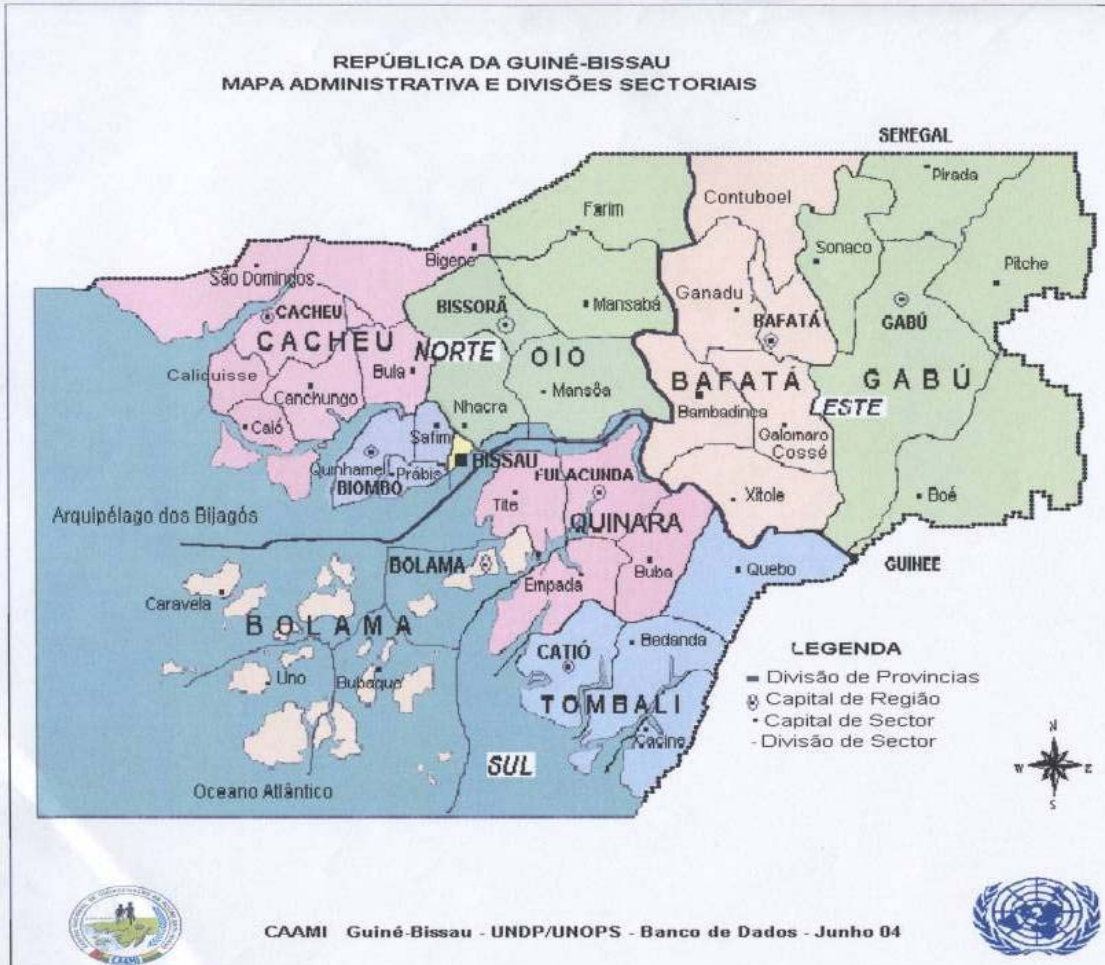
As opções políticas feitas após a independência do país levaram a criação de várias empresas públicas industriais, comerciais, agrícolas e de serviços que por razões diversas acabaram muitas delas por falir criando sérios desequilíbrios económicos cujos efeitos ainda hoje se sente.

Nos finais dos anos 80, iniciou-se o processo de correcção dos desequilíbrios internos e externos criados por essas opções políticas, através de programas de reformas apoiados pelas Instituições de Bretton Woods. Essas reformas, se bem que tímidas, permitiram o restabelecimento de alguns equilíbrios macroeconómicos e o aumento do crescimento anual, estimado em cerca de 4% (taxa nominal) em média entre 1994 e 1997. Foi também durante esse período que o sector privado pode finalmente começar a jogar o seu papel de dinamizador da economia. Contudo consequência das liberalizações económica e política, esse desenvolvimento do sector privado limitou-se essencialmente ao sector comercial, menos exigente em clima de negócio propício, com predominância para a castanha de caju, pelo efeito do elevado preço internacional, que representa neste momento cerca de 95% da receita de exportação.

O período de 1994–1997 corresponde para a Guiné-Bissau a uma era de relativos progressos no que respeita a estabilização da situação macroeconómica e financeira. Foi durante esse período que se adoptaram e se iniciaram a implementação de reformas estruturais fundamentais, como sendo: (i) as reformas fiscais, que incluiu a adopção do IGV; (ii) a adopção da uma nova tarifa aduaneira; (iii) a melhoria na gestão das despesas públicas; (iv) a racionalização da admissão na função pública; e (v)

a reforma das empresas públicas, etc. A adesão à UEMOA veio reforçar a estabilidade monetária, levando a adopção de leis e regulamentos bancários da zona do franco CFA que estabilizaram a taxa de câmbio. Todas essas reformas permitiram um crescimento do PIB da ordem dos 2% anuais.

Esse crescimento económico fraco acontece sobretudo por a dinâmica sectorial que o determinou se ter baseado essencialmente numa agricultura de carácter extensivo produzindo essencialmente para o mercado local e exportando apenas um único produto.



DIVISÃO PROVINCIAL, REGIONAL E SECTORIAL DA GUINÉ-BISSAU

PROVINCIA	REGIÃO (Capital)	SECTOR
1 - NORTE	1.1. SAB (Bissau)	1.1.1 Bissau
	1.2. BIOMBO (Quinhamel)	1.2.1.Quinhamel
		1.2.2. Prabis
		1.2.3 Safim
	1.3. CACHEU (Cacheu)	1.3.1. Cacheu
		1.3.2. Canchungo
		1.3.3. Caliquisse
		1.3.4. Caió
		1.3.5. Bigene
		1.3.6. S. Domingos
		1.3.7. Bula
	1.4. OIO (Bissorã)	1.4.1. Farim
		1.4.2. Bissorã
		1.4.3.Mansoa
		1.4.4. Mansaba
		1.4.5.Nhacra
2 - LESTE	2.1. BAFATÁ (Bafatá)	2.1.1. Bafatá
		2.1.2. Bambadinca
		2.1.3. Xitole
		2.1.4. Galomaro Cossé
		2.1.5. Contuboel
		2.1.6. Ganadú
	2.2. GABÚ (Gabú)	2.2.1. Gabú
		2.2.2. Pirada
		2.2.3. Pitche
		2.2.4. Sonaco
		2.2.5. Boé
3 - SUL	3.1. TOMBALI (Catió)	3.1.1. Catió
		3.1.2. Bedanda
		3.1.3. Cacine
		3.1.4. Quebo
	3.2. BOLAMA BIJAGÓS (Bubaque)	3.2.1. Bolama
		3.2.2. Bubaque
		3.2.3. Uno
		3.2.4. caravela
	3.3.QUINARA (Fulacunda)	3.3.1. Fulacunda
		3.3.2. Tite
		3.3.3. Empada
		3.3.4. Buba

Referência : Ministério do Equipamento Social
Direcção de Serviços de Geografia e Cadastro

GUINE- BISSAU - 36.125 km2 - 1.200 000 Habitantes (MICS 2000) - 3 Provincias - 8 Regiões e 1 SAB com 39 Sectores

Para que a agricultura sirva de estimulador do crescimento mais elevado ela deve sofrer uma transformação séria, só possível com a promoção do investimento directo estrangeiro para o sector.

3.1.2 Performance e Evolução Económica Recente

A crise político militar, que devastou o país em 1998, pôs em causa todo o esforço que vinha sendo efectuado durante os anos anteriores para o relançamento da economia. O conflito causou enormes prejuízos em todos os sectores de actividade tendo fragilizado os ganhos que tinham permitido prever o restabelecimento dos equilíbrios internos e externos.

O conflito político militar e a persistente crise financeira que atravessa o país aprofundou o considerável atraso relativamente as outras economias da sub-região.

Para complicar ainda mais a situação, o processo de procura da paz, da segurança e da estabilidade institucional têm vindo a absorver os dirigentes que se têm sucedido no poder a um ritmo que, não obstante algumas tentativas, não permite nenhum planeamento e muito menos uma definição de estratégia. Tudo isso tem vindo a contribuir para a quase completa paralisação das actividades económicas. Acontece que todo esse período após a adesão da GB na UEMOA e no qual o país esteve ausente, correspondeu ao período em que se esteve a discutir as opções estratégicas do processo de integração no seio da UEMOA e da consolidação das reformas estruturais. Isso fez com que a GB não tenha podido organizar-se suficientemente nem devidamente para uma participação efectiva no processo de integração do espaço UEMOA. A GB tem vindo a esforçar-se para conquistar o tempo perdido, embora com muitas dificuldades de entre as quais se destaca a barreira linguística.

O seu principal concorrente o Senegal tem vindo a distanciar-se cada vez mais em quase todos os aspectos da modernização da sua economia e em matéria de reforço das suas capacidades humanas.

3.1.3 A estrutura da produção

O sector agrícola e rural

A Guiné-Bissau depende praticamente apenas do sector agrícola e rural quer pela sua contribuição para a formação do PIB (50%); quer para as receitas de exportação (93%); quer para o emprego (82%) e inclusivamente até para o orçamento do Estado. Teoricamente o sector agrícola é a espinha dorsal da economia guineense e é apontado muitas vezes como podendo ser o motor do crescimento económico e o principal meio de combate a pobreza.

A agricultura guineense é praticada por duas categorias de agricultores:

- Os *pequenos produtores das aldeias (Tabancas)* estimados em cerca de 90.000 explorações que constituem o essencial da população rural e contribuem com 90% do total da produção, e
- Os *Ponteiros* (2 200 concessões dos quais 1 200 funcionam efectivamente), que possuem explorações agrícolas «modernas» dispondo de concessões fundiárias importantes (de dimensão média de 136ha, variando entre 20 a 3 000 ha) concedidas pelo Estado, cobrindo 27% das terras aráveis (ou seja 9% da superfície total do país) e ocupando as melhores terras agrícolas.

Da superfície cultivada na GB estima-se que 80 000 ha é cultivada em arroz, sendo 37% de arroz pluvial (pam pam), 63% de arroz de bas-fonds e de mangrove. A superfície do arroz de mangrove de água salgada é estimada em 45 %.

As outras culturas são o milho preto (cerca de 16 000 ha), o sorgo, o milho cavalo e o fundo, cobrindo no total um área de 70 000 ha com rendimento de 500 a 1000 kg/ha.

As restantes produções incluem o amendoim (20 000 ha), a mandioca, o algodão (3 000 ha) e o caju (cerca de 165 000 ha), bem como o feijão, os legumes frescos, outros tubérculos, o óleo de palma e as frutas (bananas, mangas, citrinos, noz da cola, etc.).

Pelo exposto se constata que a agricultura guineense é praticada de forma extensiva e baseia-se quase que na sua totalidade nos sistemas de exploração tradicional, aproveitando apenas os recursos naturais e a mão-de-obra. Para além do carácter extensivo a agricultura guineense está sujeita a constrangimentos de várias ordens, destacando-se: a irregularidade das chuvas aliado ao não controle das águas; fraca taxa de uso de equipamentos e inputs; encravamento das zonas de produção; fraco acesso ao crédito; constrangimento ligado a conservação, stockagem, transformação, transporte, comercialização e sistemas de informação de mercados; concorrência cada vez maior dos produtos regionais e internacionais.

3.1.4 Potencialidades e constrangimentos das principais fileiras

O arroz

O arroz domina quase que completamente o sub-sector da cultura alimentar com uma produção anual que atinge 125 000 toneladas de arroz em casca, 66% da produção dos cereais. Entre 1990-91 e 1995-

96, a produção local de arroz cresceu 1,4% por ano. Após o conflito político militar, a produção média foi de cerca de 105 000 toneladas, o que representa uma diminuição de 16%.

Os rendimentos das três diferentes culturas do arroz são os seguintes: arroz mangrove varia de 1700 a 2600 kg/ha, o arroz bas-fonds varia de 600 a 1200 kg/há, e o arroz pluvial tradicional (pam pam) é de 400 a 600 kg/ha.

Acontece porém que se tem registado um declínio progressivo da produção e da produtividade na sub-fileira mais produtiva, o arroz de mangrove. Este declínio resulta da acidificação e da salinização dos solos, da insuficiência da manutenção das obras hidráulicas tradicionais, nomeadamente por causa do êxodo rural dos jovens, mas também por causa do desinteresse crescente para este tipo de cultura, por ser aquela que requer maior esforço humano, em benefício de outras culturas, nomeadamente a pluvial que embora menos produtiva permite garantir a subsistência e a cultura do caju para geração da renda.

Por outro lado, o sistema de bas-fonds de água doce encontra-se em situação de, por um lado, franca sub-exploração, e por outro lado, as parcelas em exploração estão a degradar-se por causa: da forma precária como são feitos os ordenamentos tradicionais; por causa do fenómeno da erosão não controladas; mas sobretudo, por causa da má gestão da água em certas zonas.

Contrariamente porém, o sistema de produção de arroz pluvial tradicional (pam-pam) tem vindo a cobrir superfície cada vez maior. No quadro da cooperação com a China, foi desenvolvido um sistema moderno para a cultura do arroz pluvial e outros cereais secos através de um pacote tecnológico apropriado que permite um rendimento de cerca de 2.5 toneladas por ha.

Para além dos constrangimentos acima citados a produção local do arroz sofre forte concorrência do arroz importado o que acaba desincentivando a produção local. O valor total das importações de arroz ronda os 10 milhões de dólares para 50 000 a 60 000 toneladas, sendo que uma grande parte não é taxada. Com base nos dados estatísticos disponíveis, a importação do arroz nos últimos anos evoluiu da seguinte forma:

- de 1974 a 1986: o nível de importações anuais foi praticamente constante e de cerca de 20 000 toneladas;
- de 1986 a 1991: progrediu em média 10 % ao ano: de 41 000 toneladas para 60 000 toneladas;
- de 91 a 96: a situação foi aparentemente estável, com 0,15 % de aumento médio anual; esta aparente estabilização deveu-se essencialmente a uma diminuição contínua das reexportações que passaram de 40 000 toneladas em 1991 para praticamente zero em 1996;

- de 1997 a 2001: um progressivo aumento das importações, para atingirem 75 000 toneladas em 2001.

Actualmente estima-se o consumo em 119 quilogramas por pessoa e por ano, enquanto que em 1980 ele era avaliado em 110 quilogramas. O nível de cobertura da procura local em arroz descascado degradou-se fortemente passando de 68 % em 1990 para 39% actuais.

A competitividade da fileira do arroz é afectada:

- pelo encravamento das zonas de produção e inexistência de meios de transporte;
- pelos entraves à comercialização dos produtos agrícolas nomeadamente a atomização da oferta, inexistência de crédito de comercialização, descasque tradicional pelas mulheres;
- pela degradação do principal sistema de produção, o arroz de mangrove;
- pela falta de apoio adaptado a melhoria das técnicas tradicionais;
- pela falta de capacidade de transformação;
- pelas inúmeras isenções sobre o arroz importado e não cobrança de taxas em inúmeros casos;
- pela não utilização de sementes melhoradas e de maior rendimento e adaptadas as condições do país.

Complexo agro-industrial de Xayanga – experiência de produção e transformação moderna do arroz

As actividades principais desta unidade agro-industrial eram a produção, o processamento e a comercialização do arroz. Actualmente o Complexo encontra-se inoperativo. De acordo com os responsáveis as causas principais da paralisação do Complexo têm a ver com a dificuldade em cobrir os custos de produção.

De acordo com informações recolhidas o método de produção utilizado no complexo era mecanizado e moderno. Porém e por o país não dispor de serviços de apoio à produção o Complexo era obrigado a importar praticamente tudo de fora, Senegal ou Gambia, sem aproveitamento de economias de escala, já que importava só para uso próprio. Tudo isso contribuía para o aumento do custo de produção. Por outro lado e porque o país não dispunha de sementes melhoradas de alto rendimento adaptáveis às condições agro-ecológicas, obrigava o Complexo a utilizar sementes não apropriadas que acabava por exigir mais cuidados em termos de produtos agro-tóxicos e fertilizantes importados. O Complexo tinha ainda que adquirir ao preço exorbitante de mercado combustíveis, lubrificantes e peças sobressalentes. Tudo isso,

acrescido ao facto de praticamente não se taxar o arroz importado tornou o projecto praticamente inviável.

Se adicionarmos os problemas ligados a produção aos que o Complexo tinha que enfrentar para processar o arroz, compreende-se facilmente a dificuldade do Complexo Xayanga em rentabilizar as suas actividades. O Complexo tinha uma capacidade para descascar 2 000 toneladas de arroz por hora. Assim sendo, para além do arroz produzido o Complexo tinha que recorrer ao mercado para compra de arroz em casca. Para isso o Complexo recorria a esquemas de pré-financiamento aos produtores nas zonas excedentárias de produção, Sul em especial, fornecendo, aguardente, tabaco, panos, pequenos materiais agrícolas, dinheiro, etc. Em contrapartida, no fim da campanha agrícola, o Complexo recebia arroz em casca. O Complexo recorria igualmente a intermediação de pequenos comerciantes através de pré-financiamentos de campanha. Adquiria igualmente arroz directamente das zonas de produção através dos seus agentes.

Assim, dado o elevado custo de produção do Complexo e o elevado custo de intermediação devido sobretudo a atomização da oferta, não obstante o facto do Complexo de Xayanga produzir arroz branco de boa qualidade não foi possível a sua sobrevivência.

De uma forma geral, pode-se concluir que apesar de existir potencialidades na cadeia do arroz esta se encontra em crise mau grado os grandes esforços empreendidos no passado. Contudo, o maior constrangimento tem a ver com o processamento, uma vez que não é possível continuar a sobrecarregar as mulheres com o árduo trabalho de processar enorme quantidade de arroz, visto ser uma operação intensa, cansativa e de pouca qualidade em termos de arroz limpo transformado.

Numa Conferência Nacional organizada para se debater os constrangimentos que os privados enfrentam quando tentam entrar na fileira do arroz, e tendo em conta que o país possui condições edafo-climáticas favoráveis para a produção do arroz e que existe mão-de-obra que ainda pode ser empregue nessa cultura, foram recomendadas as seguintes medidas:

- Promover a atracção do investimento privado estrangeiro para o sector do arroz, isso porque se entende que deve haver um efeito demonstração na produção do arroz com tecnologia de baixo custo e aplicável a nível do pequeno agricultor;
- A retoma do Projecto KR2, e que consistia no fornecimento de equipamentos de descasque do arroz entre outros;
- A retoma da cooperação com a ADRAO para a melhoria das variedades adaptáveis as condições da Guiné-Bissau e para a pesquisa;

- Promover a cooperação tripartida Governo – República da China – Sector Privado guineense na produção do arroz ao nível dos pequenos produtores;
- Construção e/ou reabilitação de infraestruturas de stockagem de produtos agrícolas, com vista a diminuição de perdas pós-colheita e diminuir a atomização da oferta;
- Instituir mecanismos de coordenação entre os Ministérios encarregue da construção de pistas rurais e o responsável pela identificação de zonas agrícolas potenciais, para o efeito de definição de pistas rurais a construir. Construção ou reabilitação efectiva das pistas rurais identificadas com base na necessidade de aumento de produção;
- Realizar no quadro do Fundo Kuwait um estudo para evitar o problema de acidez e salinidade derivado de alteração na época seca do processo físico-química de toxinas o que provoca a infertilidade do ambiente de produção.

De salientar que no quadro do NEPAD se prevê o ordenamento de 10 000 ha na bacia do Rio Geba e envolverá cerca de 20 000 explorações de pequenos agricultores e deverá permitir a produção anual de cerca de 40 000 toneladas de arroz contribuindo para reduzir 67% do déficit alimentar nacional e importações.

Outras culturas alimentares (nomeadamente a batata, o amendoim, a mandioca, o inhame, etc.) são também praticadas para autoconsumo ou comercialização inclusive nos países limítrofes. No que se refere aos *cereais secos*, a produção média anual do milho preto é de cerca de 18 mil toneladas, de 13 mil toneladas para o sorgo e 22 mil toneladas para o milho. Para todos os cereais o déficit anual é de 62 mil toneladas se se considerar apenas o consumo humano. Existe porém potencialidades enormes de produção de cereais para a produção animal já que a maioria das rações para empresas avícolas são importadas.

A castanha de caju

Trata-se da principal cultura de exportação e para a qual a Guiné-Bissau dispõe de significativas vantagens comparativas. A produção e exportação da castanha de caju na Guiné-Bissau conseguiram sucesso assinalável, conforme quadro ao lado. Não obstante o conflito político militar, restrições financeiras e económicas, pouco apoio do Governo, relatos de corrupção, interferências e manipulações do mercado, o país é neste momento um dos maiores produtores da castanha de caju e um dos três maiores exportadores *in natura* desse produto. De acordo com estudos recente existe possibilidade de aumento da produção devido sobretudo a juventude dos pomares, mas também pela melhoria da produtividade das plantações utilizando melhor espaçamento entre as plantas e utilizando a enxertia como método de plantação.

Evolução da exportação da castanha bruta

Ano	Exportações de castanha bruta TM
1994	30,961
1995	28,383
1996	38,580
1997	57,870
1998	24,818
1999	62,224
2000	66,000
2001	72,000
2002	68,000
2003	72,000
2004	79,200
2005	87,120
*2006**	*95,832*
*2007**	*105,415*
*2008**	*115,957*
*2009**	*127,552*
*2010**	*140,308*

Fonte: Steedman 1994-99, baseado no Ribeiro 2000-02; Alfândegas 2004; *estimativas 2004-10.

Contudo, o sector do caju da Guiné-Bissau ainda não conseguiu ir para além da produção do caju como matéria-prima. Ainda não existe nem um forte posicionamento no mercado, nem um significativo acréscimo de valor à produção. O país encontra-se neste momento economicamente dependente da produção do caju e até este momento a sua participação na economia global do caju é relativamente passiva. Os agricultores têm respondido ao preço, e, sem necessidade de nenhum controle químico, nem restrições sérias em termos de disponibilidade de terra, a produção tem vindo a crescer. Felizmente, a variedade de caju plantada tem elevado rendimento em amêndoa e o caju bruto da Guiné-Bissau é dos mais bem pagos no comércio internacional.

Processamento da Castanha de Caju

Na GB existem três grandes unidades de processamento. Duas delas têm capacidade para produzir um contentor de amêndoas por mês: a AgriBissau e a Sicaju. A terceira, a B&B Caju tem máquinas de descasque, com uma capacidade teórica de 8,6 toneladas de amêndoas por mês.

Existe uma quarta grande unidade de processamento da empresa GETA em Bissau, que foi a primeira a ser estabelecida em 1994, com tecnologia do tipo Oltremare que já não é considerada viável em África. A sua instalação custou 3 milhões de dólares, operou apenas quatro meses depois de ter sido instalada tendo sido encerrado por causa do fraco rendimento em amêndoas inteira. Foi instalada uma quinta unidade de grande dimensão na ilha de Bolama, a Licaju, que deverá iniciar a sua laboração ainda este ano.

Capacidade de Processamento da Castanha e Necessidade de Importação

País	Estimativa da Produção Toneladas CB/ano	Estimativa da Capacidade de Processamento (funcional) Toneladas CB/ano	Necessidade de Importação Toneladas/ano
Índia	300 000	700 000	400 000
Brasil	170 000	220 000 (180 000)	Ocasional
Vietname	250 000	220 000 (165 000)	Variável
Outros	500 000	(15) 000	Nenhuma
TOTAL	**1 220 000**	**Cerca de 1 060 000**	

Fonte: Estudo sobre a fileira do caju

A gigantesca empresa de comércio e processamento sediada em Singapura, a Olam International, tem planos de abrir uma unidade de processamento na Guiné-Bissau com uma capacidade de processamento anual de 10.000 TM de castanha bruta – dez vezes o tamanho de qualquer das unidades que actualmente opera no país. Se isso acontecer significa que a Guiné-Bissau terá brevemente capacidade para processar entre 10% a 15% da produção da sua castanha bruta, e o país poderá começar a ter presença visível no mercado internacional da amêndoa, o que de qualquer forma exigirá um grande esforço de promoção e marketing.

Pequenas unidades de processamento

Em termos de pequenas unidades, existem neste momento na GB 21 pequenas unidades de processamento, conforme quadro a seguir.

Nome da Unidade (Proprietário)	Localização	Número de Descascadoras	Capacidade Teórica (kg de amêndoas por mês)	Rendimento Actual em 2003 (kg/ano de amêndoas)
Quadé & Quadé (João Quadé)	Safim	12	4,320	607
Maimuna Capé	Bafatá	10	3,600	0
Sotracaju (Mustafa Cassama)	Binar	10	3,600	
Fram na Becasse (Fernando António Ramos)	Bissorã	8	2,880	5,700
Emicor (Emilia Correia)	Quinhamel	6	2,160	?
Francaju (Chico Quadros)	Bafatá	5	1,800	850
Djonde Lda. (Florentino Nanque)	Bissau	5	1,800	9,840
Geba Caju (Marcelino Gomes)	Bafatá	4	1,440	95
Braima Fati	Bolama	4	1,440	
Cucaju (Fátima Almeida)	Cumura	4	1,440	
Ansiper (Antonio Simões Perreira)	Cutia	4	1,440	1,441
Proccaqui (Abel Gomes)	Quinhamel	4	1,440	
Francisca Pereira	Bissau	3	1,080	0
Ecofruta (António da Silva)	Bissau	2	720	0
Assodesca (António Teste/Missão Católica)	Bula	2	720	160
Felicidade (Corca Djaló)	Cumura	2	720	
Balur de Trabalho (Celeste Perreira)	Ingoré	2	720	640
Mer Bodjar (Associação das Mulheres)	Quinhamel	2	720	
Sanhã Quinça	Quinhamel	2	720	
Dapan Lda. (Pão Francês)	Quinhamel	1	360	167
Wana Siga (Quintino Siga)	Quinhamel	1	360	600
Total: 21		**93**	**33,480 kg/mês 401,760 kg/ano**	**20,100 kg/ ano**

Se operassem com capacidade total, essas pequenas unidades juntas poderiam produzir dois contentores por mês de amêndoas.

Mercado interno e sub-regional

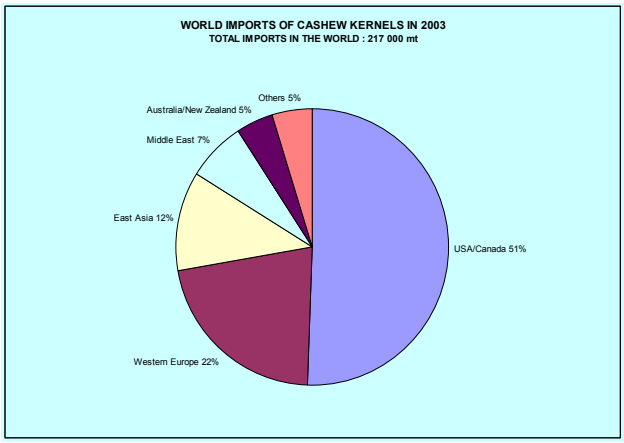
Nove das pequenas unidades acima mencionadas vendem as suas produções de amêndoas no mercado local. No total, o mercado interno tem absorvido até 5,5 toneladas de amêndoas. Para a maioria das pequenas unidades, o mercado local e as unidades centrais sãos as únicas opções e os retalhistas têm estado a pagar preços mais elevados do que as unidades centrais. Pelo menos dois processadores conseguiram em 2003 vender acima de duas toneladas de amêndoas às micro unidades centrais, que condiciona e embala amêndoas para exportação no mercado sub-regional. Os mercados principais das pequenas unidades são os hotéis e armazéns de revenda em Cabo Verde, que adquirem acima de 300 kg mensais.

Os processadores conseguem no mercado interno em média 4.000 FCFA por kg, acima de US$ 7,50/kg – quase o mesmo valor que a venda de marcas menos caras no mercado dos Estados Unidos. Alguns processadores recebem entre 6,960 e 9.200 FCFA/kg (US$12,65 a $16,73) em Cabo Verde dependendo do tamanho dos pacotes (250g a 500g).

Por causa das pequenas quantidades produzidas, os mercados interno e sub-regional têm sido mais lucrativos dados a proximidade do processador do consumidor o que permite ao processador captar quase todo o preço de venda ao consumidor, contrariamente ao que se passa com amêndoas exportadas a granel para serem condicionadas e embaladas no exterior com outra marca. O mercado sub-regional não constitui constrangimento para pequemos processadores guineenses, e até unidades de média a grande escala podem optar por explorá-los.

Mercado Europeu

A UE (22%) é o segundo maior consumidor mundial da amêndoa do caju, depois dos Estados Unidos (51%). Acontece porém que o consumo da amêndoa do caju tem vindo a aumentar consideravelmente no mercado europeu. Segundo dados do Banco Mundial, o consumo mais que triplicou entre 1990 e 2002 na UE. Mesmo assim o consumo per capita ainda é muito baixo 105 gramas anuais contra 320 gramas anuais nos Estados Unidos.



No mercado europeu da amêndoa do caju, existem 5 tipos de intervenientes no sector da amêndoa e que são: as casas comerciais (65 a 70% das importações); os brokers (10 a 20%); os importadores (compram dos brokers e evitam que os processadores tenham de constituir stocks); os processadores (possuem as suas próprias marcas e muitas vezes preferem comprar directamente do processador da amêndoa); e os distribuidores.

No mercado europeu está-se cada vez mais a por maior ênfase na questão de higiene e traçabilidade. Existe no mercado europeu uma má imagem dos exportadores africanos por causa do incumprimento com os prazos, má qualidade dos produtos e instabilidade nos fornecimentos.

Para a conquista do mercado Europeu os processadores africanos devem apostar na qualidade dos produtos e em preços competitivos; criar parcerias fortes com os importadores; e, participarem fortemente em campanhas de promoção para inverter a imagem negativa, trabalho que pode ser feito no quadro da Aliança para o Caju de África, recentemente criada na Guiné-Bissau por todos ao países produtores do Caju em África.

Principais constrangimentos

A principal causa do baixo nível de actividade na maioria dessas unidades prende-se com a falta de capital para compra de castanha bruta e poucas opções de mercado para colocação da amêndoa. Estes dois obstáculos foram reconhecidos como constituindo a maior fraqueza das pequenas empresas ligadas ao processamento da castanha. O problema de fundo de maneio poderia ser resolvido em parte através de crédito, se todas as restantes barreiras fossem eliminadas e se houvesse fontes de crédito suficientes no país, o que infelizmente ainda não é o caso.

O segundo constrangimento, o dos mercados, tem várias soluções possíveis. A primeira é o recurso ao mercado sub-regional, que alguns processadores já estão a explorar com vendas regulares para Conakry, Dakar, Banjul e Cabo Verde. O mercado interno também constitui uma possibilidade porém é extremamente limitado por causa da dimensão do país e por causa do fraco poder de compra. Daí que as principais cidades e áreas turísticas da sub-região por possuírem mercados para venda a retalho de amêndoa, especialmente embaladas em pequenas quantidades e vendidas a preços correspondentes, possam constituir as maiores oportunidades. Uma segunda solução para o problema de mercado para pequenas unidades pode ser o conceito de Unidade Central que porém não tem tido grande sucesso noutras paragens e ainda está longe de ser implementado na Guiné-Bissau.

Comparação de vantagens relativas e desafios dos grandes países produtores de castanha

País	Repartição da Produção Mundial de Castanha	Vantagem	Desafio
Índia	28%	Foi até recentemente o único mercado de castanha bruta que ainda controla as condições de comércio, e é o maior processador/exportador; tem um enorme mercado interno para além da exportação, baixo custo de produção; protecção/subsídios do governo?	As regras europeias de traçabilidade vão dificultá-la de comercializar amêndoas importadas; a indústria de processamento está a envelhecer e a perder participação de mercado em benefício do Vietname; os trabalhadores têm vindo a reclamar salários mais altos, aumentando os custos;
Vietname	17%	Novas plantações de variedades produtivas, altos rendimentos; indústria de processamento nova e competitiva combinada com protecção do governo; baixo custo de produção; grande mercado chinês;	A produção de castanha não satisfaz a procura de processamento, resultando na necessidade de importação de castanha bruta;
Brasil	16%	Grande protecção do governo e preços da castanha bruta artificialmente baixos; premiado por amêndoas grossas; inserção tradicional no mercado americano; desenvolvida indústria de produtos derivados;	Não competitivo sem protecção e subsídios do governo; sobrecarregado de custos e tecnologia imprópria; perdendo parte do mercado nos E.U.
Costa de Marfim	9%	Produção em crescimento; boa infra-estrutura e clima de investimento em tempo de paz; 2 grandes fábricas de processamento;	Guerra civil, fábricas fechadas, fluxo de castanha bruta interrompida; altos preços de amêndoa antes da guerra;
Tanzânia	7%	Produção da castanha a crescer; fácil acesso ao mercado indiano de castanha bruta, baixos custos de produção; algum investimento recente no processamento;	Praga de *Oidium*; atrasos de processamento da castanha bruta; alguns esforços de processamento contrariados por corrupção;
Guiné-Bissau	6%	**Crescimento da produção da castanha bruta; apreciada por castanhas de alto rendimento; existem elementos para indústria de processamento; mais perto do mercado de amêndoa do que a Índia;**	**Clima de investimento e infra-estruturas impróprias; castanhas pequenas; rendimento limitado da amêndoa bloqueia o acesso ao mercado;**
Moçambique	4%	Forte tradição de produção e processamento; bom clima de investimento; desaparecimento da velha indústria de processamento substituída por uma nova e competitiva; grande mercado sul-africano;	Expansão da praga de *Oidium*; velhas plantações; fraca qualidade da castanha; atrasos de processamento da produção da castanha; incapacidade de tecnologia de processamento;

3.1.5 Recomendações

FORÇAS

- Clima e solos aparentemente apropriados para a cultura do caju
- Grande diversidade de produtores
- Ausência actualmente de problemas sérios de pragas e doenças
- Disponibilidade de terra
- Disponibilidade de mão-de-obra
- Inexistência de grandes problemas fundiário
- Comércio do caju liberalizado
- Elevada percentagem pós descasque
- Reputação no mercado
- Preço elevado para a castanha bruta
- Rendimentos rurais adicionais proveniente das frutas
- Pomares de caju relativamente jovem

FRAQUEZAS

- Infraestruturas logísticas – sobretudo porto, mas também energia e telecomunicações
- Elevado custo de exportação, concorrência limitada nos transportes
- Clima de investimento
- Instabilidade das políticas governamentais e não focalizado na promoção da exportação ou investimento
- Bancos, capital de risco e capacidade de investimento
- Fraca coordenação estratégica do sector
- Fraca capacidade de pesquisa aplicada
- Pequeno tamanho da castanha de caju
- Inexistência de recolha de germoplasma
- Inexistência de capacidades de extensão, pública ou privada
- Baixo rendimento
- Capacidade de processamento negligenciável
- Não reputação no Mercado da amêndoa

OPORTUNIDADES

- Aumento continuo da procura da castanha de caju
- Captura de valor acrescentado pelo processamento interno do caju
- Atracção de investimentos para o processamento
- Aumento do rendimento de exportação do caju
- Mercado de consumo de amêndoa nos países desenvolvidos
- Mercado local e regional de amêndoas

AMEAÇAS

- Aumento global da produção da castanha bruta
- Aumento da procura de castanhas de tamanho grande
- Diminuição de preços
- Pragas e doenças
- Aumento do custo dos transportes

Procedendo a análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças no sector do caju o que se pode recomendar é que se fortaleçam as forças e as oportunidades e eliminem ou minimizem as fraquezas e as ameaças. Ao analisar o quadro acima pode-se verificar que muitas das intervenções exigem apenas vontade das autoridades e dos intervenientes no sector do caju pelo que podem ser implementados sem grande dificuldades.

Para algumas ameaças o país deve ir preparando-se desde já. Acontece que se vem falando de há muito tempo a esta parte sobre a necessidade de se criar uma estrutura que se ocupe desse sector de forma exclusiva. Porém a não dotação da estrutura em termos de meios impede-lhe de desempenhar o seu papel podendo o país correr o risco de vir a perder mais uma importante fonte de riqueza, caso se concretizarem as ameaças acima indicadas e sobretudo caso não se aproveitarem as oportunidades que têm vindo a surgir. Uma outra recomendação que normalmente se faz e que a primeira vista pode parecer não ter nada a ver com o sector do caju tema ver com a necessidade de diversificação da economia guineense. Corre-se um grande risco de se por os ovos todos no mesmo cesto. Para além disso a pressão que se faz sentir hoje em dia sobre o sector pode impedir a tomada de importantes decisões com impactos bem negativos no sector e na economia.

A Horto-fruticultura

A produção horto-frutícola fez sempre parte do sistema de produção das famílias camponesas guineenses e tinha por base o uso de espécies e variedades locais. Os produtos destinavam-se mais para a subsistência do agregado familiar do que propriamente para fins comerciais.

O aumento da produção horto-frutícola para fins comerciais foi estimulado pela crescente monetarização da economia rural, facilitada pela liberalização económica que ocorreu a partir de 1986. Foi essa possibilidade de comercialização que permitiu que mais ponteiros e pequenos agricultores investissem na plantação de árvores de frutas e na horticultura, nomeadamente mangueiras, cajueiros, citrinos, ananaseiros, bananeiras e outras frutas como fonte de rendimentos monetário.

De acordo com um estudo do TIPS a área de produção hortícola cresceu de 100 ha em 1986 para 559 ha em 1995, e a produção de 1.500 tons para 13.763 tons no mesmo período, ou seja, a área hortícola útil cresceu cinco (5) vezes mais e a produção aumentou nove (9) vezes mais, incluindo a de hortícolas como alface, cenoura, pimenta, repolho e tomate.

A área total ocupada pelas árvores fruteiras também aumentou. O mesmo estudo do TIPS revela que em 1953 a fruticultura ocupava 4.000 ha de solo, com apenas 320 mil bananeiras, 221 mil mangueiras locais (1.900 ha) e 112 mil papaieiras; já em 1992, a área total ocupada pelas árvores fruteiras era estimada em 15.000 ha, com uma produção total calculada em 76.559 tons sendo 65.000 tons de mangas, 5.000 tons de bananas e 6.559 tons de citrus. Hoje em dia estima-se que o país tenha 2.000 ha de pomares com mangas melhoradas, dos quais cerca de 794,4 ha em plena produção, plantados principalmente com variedades Kent e Keit.

Analisando os dados de produção disponíveis, constata-se que, quer a área útil quer a produção horto-frutícola, têm crescido nas últimas décadas, sendo o aumento da produção de mangas e de citrinos mais espectacular, e dentre as hortícolas, as de tomate, cebola, alface, beringela, couve e pimenta revelaram-se com incremento anual maior. Refira-se que o potencial produtivo da fileira horto-frutícola do País é enorme: as condições agro-ecológicas, em particular a disponibilidade de terra arável (do planalto e bas-fonds) e chuva abundante associadas à crescente capacidade técnica dos nossos produtores são factores fulcrais.

Apesar do volume de produção crescer bastante nos últimos anos, o país ainda continua a importar os mesmos legumes que produz, principalmente do Senegal, Holanda e Portugal. Isto resulta sobretudo do défice no mercado de algumas espécies comerciais na época chuvosa associado, também, à falta de infra-estrutura de conservação para permitir o abastecimento dos mercados locais por períodos mais longos do que o habitual. São importadas grandes quantidades de alguns legumes, principalmente a cebola, batata inglesa, cenoura, repolho e alho. Para alguns legumes como a cebola, em certas épocas do ano o país pode ser auto-suficiente, porém, a ausência de um controle eficaz na sua importação nos períodos de abundância têm causado transtornos aos produtores e pequenos intermediários guineenses. Este facto contribui para a desvalorização dos produtos nacionais e desencoraja os produtores e as "bideiras" intermediárias. Em 2000 há registo de se ter importado cerca de 90.653.628 xof de legumes.

Existe alguma exportação de legumes para a sub-região, Senegal maioritariamente. De igual forma, a exportação de frutas faz-se principalmente para os países da sub-região e para Portugal. Há igualmente registos de se terem exportado cerca de 132,6 toneladas de mangas, 871,9 toneladas de laranjas e 186,6 toneladas de bananas. Porém e de acordo com informações dos produtores mais de 30% da produção é exportada ilegalmente não constando por isso das estatísticas oficiais.

De acordo com os registos da Associação Nacional dos Agricultores da Guiné-Bissau, o país terá neste momento cerca de 2000 ha de pomares melhorados com potencial para produzir anualmente cerca de 30 mil toneladas de frutas com um valor estimado em 10.2 biliões de francos CFA.

Problemas na fileira das Horto-Frutícola

São notórias as deficiências no capítulo de manuseamento e acondicionamento de frutas e legumes, de acordo com as exigências do mercado. Isto pode dever-se à falta de conhecimentos técnicos no domínio de determinação do ponto de colheita, manuseamento, lavagem, selecção, classificação, pesagem e embalagem de frutas e legumes ou, talvez, porque o país não dispõe de um número significativo de *expertise* nacional nesse domínio. Contudo, estas deficiências, têm limitado as possibilidades de conquista de mercado externo onde o consumidor é mais exigente, e orienta-se pelos padrões de

qualidade. Apesar disto, em 2003 a AgriBissau e AgriMansôa, com competência técnica e capacidade financeira, conseguiram vender no mercado Português, respectivamente 18,5 tons e 9 tons de mangas melhoradas. 40% das variedades vendidas são Tommy Atkins e os restantes 60% são Zill, Keit, Smith e Parwin. As vendas no exterior, de legumes são ainda incipientes relativamente as frutas, e de entre estas apenas as mangas têm registado valores notórios

Na década de setenta, o País dotou-se de uma estrutura industrial de processamento e transformação de frutas, conhecida como "Fábrica Titina Silá", localizada na Ilha de Bolama. Esta fábrica funcionou entre os finais de setenta até o início dos anos oitenta e tinha uma capacidade anual de um milhão de litros de suco e 250 toneladas de geleia. Deixou de funcionar tendo sido literalmente abandonado, nos meados da década de 80, por várias razões, sendo a mais citada, as dificuldades no aprovisionamento em matéria-prima e material de acondicionamento. Porém, as constantes paragens, o elevado custo de produção associado a má localização da fábrica, a dificuldade em laborar na sua capacidade máxima e o custo de importação de embalagens, constam entre as razões do abandono do projecto. Por altura do abandono do projecto ainda não havia grande concorrência de produtos similares importados pelo que nunca se citou a concorrência como estando na origem das dificuldades da Unidade.

No que respeita ao processamento e transformação das hortícolas, o país teve a "Fábrica de Có", pertença duma Associação de horticultoras da mesma localidade, situada no Sector de Bula, norte do país. Era uma unidade de pequena dimensão, que produzia maioritariamente pasta e polpa de tomate, mas também sucos de frutas e geleias. Deixou de funcionar, porque os associados depararam com problemas idênticos aos da Titina Sila, como sendo dificuldade na obtenção de materiais de embalagem (frascos e outros), além da concorrência dos produtos importados da mesma natureza.

Apesar da produção horto-frutícola ter vindo a crescer nos últimos anos, constata-se que infelizmente ainda não existe uma política nacional para o sector, que englobe de forma integrada e coerente todos os aspectos que se colocam a fileira. Embora pareça haver consenso entre todos - decisores políticos, fruticultores, técnicos, operadores comerciais, etc., quanto à importância e viabilidade desta fileira para a economia da Guiné-Bissau, não só como fonte de entrada de divisas mas também como de criação de postos de trabalho e de riqueza, ***tem faltado uma série de medidas estruturais, financeiras, regulamentares, promocionais e de suporte técnico***, que acabam por condicionar o crescimento da produção comercial de frutas e verduras, em particular de mangas para exportação. A solução passa pela implementação urgente de medidas no sentido de fomentar a produção, melhorar as condições de comercialização, de marketing e que promovam o desenvolvimento de serviços de apoio à fileira. Algumas das medidas identificadas como sendo necessárias para o incentivo dos produtores e comerciantes de horto-frutícolas vão de encontro do APE e que são: a diminuição das taxas alfandegárias que incidem sobre a importação de insumos (sementes, fertilizantes, pesticidas) e

equipamentos agrícolas (tractores; moto-serras, tesouras de poda, moto-bombas, canivetes de enxertia, etc.), e outras que poderão vir a enquadrar-se na componente desenvolvimento do APE, como sendo: a criação de linhas de crédito agrícola para a produção de frutas e verduras de qualidade; o financiamento de infraestruturas que permitam desencravar os centros de produção; a disseminação de informações científico-técnicas sobre a produção horto-frutícola, através do reforço da capacidade institucional dos Centros de Pesquisa (INPA; Centro Horto-Frutícola de Coli, em Quebo.

Pescas

Em termos históricos, o sector moderno das pescas surgiu na GB com a independência e orientou-se o seu desenvolvimento em três vertentes. Criação de sociedades mistas das pescas no sector industrial; Cooperação com parceiros internacionais para o desenvolvimento da pesca artesanal; e Venda de licenças de pesca.

Com a criação de Sociedades mistas no domínio da pesca industrial, a ideia era que acabassem por surgir empresas nacionais no sector da pesca industrial. Os produtos dai obtidos eram processados e destinavam-se essencialmente à exportação;

A cooperação internacional com agências de Desenvolvimento foi no sentido de se criarem centros de apoio a Pesca Artesanal ao nível das Regiões com o objectivo de apoiar os pescadores artesanais, e a produção deste sub-sector destinava-se essencialmente ao consumo interno.

A venda de licenças de pesca tinha como objectivo permitir a exploração de recursos haliêuticos que a frota nacional latente não estava em condições de explorar e a geração de receitas para o Tesouro Público.

Na sua evolução o sector passou de um período de franco crescimento (com níveis de produção da ordem dos 157 000 toneladas) para um período de estagnação e praticamente queda (30 000 toneladas).

Evolução de capturas e esforços de pesca industrial de 1990 – 1997

Ano	Captura	Nº Navios
1990	121.169,71	167
1991	93.993,72	211
1992	43.416,51	157
1993	40.601,51	110
1994	33.446,30	89
1995	38.581,16	97
1996	33.812,72	110
1997	26.588,35	113

Fonte: Ministério das Pescas

A situação do sector das Pescas da GB não foge a regra da situação do país. A produção é baixa e a preocupação principal das autoridades relativamente ao sector prende-se com a gritante necessidade de captação de recursos financeiros para o OGE.

A GB possui uma das mais importantes biomassas da sub-região avaliadas em cerca de 200 mil a 300 mil toneladas de captura admissíveis avaliadas em cerca de 140 milhões de dólares, com a seguinte composição:

Recursos Haliêuticos nas Águas da Guiné-Bissau

Designação	Biomassa estimada (ton)	Capturas possível (ton)	Valor unitário ($/ton)	Valor captura ($)
Sardinelas	85 000	20 000	150 000	3 000 000
Pelágicos	200 000	50 000	300 000	15 000 000
Balistes	590 000	100 000	50	5 000 000
Demersiais	460 000	100 000	800	80 000 000
Camarão		5 000	5 000	25 000 000
Lagosta		500	15 000	7 500 000
Carangueijo		500	3 000	1 500 000
Cefalopedes		2 000	1 000	2 000 000
Diversos		2 000	1 000	2 000 000
Total		**280 000**		**141 000 000**

Fonte: Relatório VIRKIR; Copace e URSS

As principais dificuldades que o sector enfrenta têm a ver com a ausência de infra-estruturas adequadas e de serviços apoiados numa tecnologia moderna capazes de prestar um verdadeiro apoio ao desenvolvimento do sector. Existe apenas um porto para os diferentes tipos de tráfego - mercadoria, contentor, produtos da pesca - que opera com escassos meios materiais e equipamentos modernos para fazer face as solicitações dos armadores e navios de pesca. A limitada capacidade e condições das infra-estruturas de frio, assim como o elevado custo de energia eléctrica também não ajudam o desenvolvimento do sector.

Em termos históricos, a transformação industrial do pescado iniciou-se igualmente por altura da independência com a já referida política de criação de empresas mistas. Desde essa altura, existiu no país, duas formas de processamento: o processamento em terra e o processamento no alto mar.

No que se refere ao processamento em terra, não houve grande evolução, apesar de terem sido instalados no país, varias empresas industriais de processamento. Em termos de experiência de processamento existiram três: a Semapesca, a Globo Mar e a Viguipesca, estando esta última mais virada para o sector artesanal.

Off-shore, a única empresa nacional que processou os seus produtos foi a empresa mista Estrela do Mar. A transformação no alto mar foi essencialmente feita pelos navios da frota estrangeira pertencentes a ex-URSS e a UE.

Em termos de pesca artesanal, o processamento do pescado fresco remonta mesmo ao período colonial, sendo mais comum as práticas da fumagem e secagem. Os produtos transformados dessa forma são vendidos no mercado local e sub-regional. Nos últimos tempos foram introduzidos novas técnicas de processamento, com vista a valorização dos produtos transformados de forma tradicional.

Actualmente não existe nenhuma empresa processadora em terra. Toda a transformação em terra é praticada por pescadores artesanais, principalmente estrangeiros. Estima-se em 35.000 a 40.000 toneladas o pescado transformado de forma tradicional anualmente na GB e quase a totalidade é exportada para a sub-região.

Como facilmente se pode depreender existem enormes potencialidades de transformação de produtos da pesca. Acontece porém que o processo de transformação constitui a etapa mais delicada na fileira do sector pesqueiro da Guiné-Bissau, confrontando-se com um conjunto de obstáculos, que têm a ver

sobretudo com a escassez e elevado custo de energia eléctrica. Mas igualmente com a inadaptação da legislação laboral para a indústria de transformação do pescado.

Com a independência o país exportou produtos do mar, sendo as principais empresas exportadoras, a Estrela-do-mar a partir do alto mar, a Semapesca, a Globo Mar e a Viguipesca a partir do território nacional.

Actualmente não se exporta praticamente nada, dado a não institucionalização de uma instituição que confirme as condições higiosanitárias exigidas pelos países importadores, com base nas normas vigentes no mercados internacionais. No aspecto de transporte, a irregularidade de voos aéreos especializados para o efeito, também condiciona esta vertente comercial.

Recomendações

A GB deve fazer tudo para ter uma política de pescas bem definida, e um plano de desenvolvimento do sector com prioridades claras e que tomem em conta as necessidades de longo prazo em termos de captura, processamento e fiscalização. Caso isso não acontecer continuarão sempre a ser privilegiadas os benefícios de curto prazo (compensações) aos do longo prazo, integração do sector com a economia e desenvolvimento sustentável. Assim dever-se-á assegurar que os acordos de pesca contribuam para o desenvolvimento da GB e garantam actividades de pesca sustentáveis na sua ZEE.

O Algodão

A partir de 1982 através do PDRL (Projecto de Desenvolvimento Rural da Província Leste), foi introduzido o fomento da cultura do algodão na GB. A gestão da fileira algodão foi então atribuída a Companhia Francesa de Desenvolvimento Têxtil – CFDT, instituição que assegurava as funções de compra do algodão ainda com sementes, comercialização, separação de fibra da semente e aprovisionamento de factores de produção. Foi a partir daí que se iniciou o processo da cultura do algodão como cultura de renda, ocupando uma superfície de cerca de 3.000 hectares por ano e envolvendo cerca de 20.000 famílias.

Com o funcionamento deficiente do PDRL o nível técnico dos enquadradores e agricultores baixou significativamente sobretudo no domínio da protecção fitossanitária e difusão de informações técnicas apropriadas que acabou por provocar descrédito geral no PDRL e praticamente o abandono da cultura.

A fim de se ultrapassar essa situação foi criada em 1997, a UGA (Unidade de Gestão Algodoeira) com assessoria da CFDT. Na campanha agrícola 1997/98 a produção algodoeira melhorou bastante atingindo as 4.300 toneladas, mas esta melhoria durou pouco tempo.

Com o conflito político militar de 7 de Junho de 1998, que durou onze meses, a CFDT abandonou o país tendo sido cancelada o acordo com a UGA.

Para evitar que o sector algodoeiro nacional entrasse em crise o que poderia ter consequências sociais e económicos graves para as famílias dos produtores dessa cultura, o Governo assinou um contrato de princípio com a Empresa *Aiglon SA* para assegurar as campanhas de 2000 e 2001. Do acordo nasceu uma sociedade mista denominada SAGB (Sociedade Algodoeira da Guiné-Bissau) sedeada em Bafatá.

Os objectivos consignados à SAGB eram:

- o desenvolvimento da cultura do algodão no País;
- a mobilização e gestão de recursos e meios necessários a esse desenvolvimento; e
- a comercialização do algodão e dos insumos necessários a sua produção.

O capital Social da SAGB era detido em 51% pela *Aiglon SA*, e 49% pelo Estado da Guiné-Bissau (constituídos essencialmente pelo património da ex-UGA, equipamentos industriais, meios de transporte, prédios, alojamentos, etc.), tendo o Estado Guineense comprometido em ceder progressivamente a sua parte à Aiglon na base de um calendário e modalidades a definir.

Paralelamente foi criada a SONAI – Sociedade Nacional Agro-Industrial, por um grupo de antigos enquadradores da UGA, cuja actividade principal era o desenvolvimento da produção da cultura de algodão, sua transformação e comercialização.

Na campanha 2001/2002 acabou por se verificar que nem com o funcionamento das duas sociedades se conseguiu imprimir uma dinâmica na produção e comercialização do algodão na GB não obstante as boas condições climáticas.

No quadro de PDRL, foi construída na cidade de Bafatá, uma unidade de descaroçamento do algodão com capacidade para tratar cerca de 10.000 toneladas de algodão. A unidade nunca chegou de funcionar com o total da capacidade instalada.

A comercialização tanto de fibra como do grão foi sempre monopólio das organizações enquadradores. Na primeira fase foi a *CDFT* e mais tarde, no período pós conflito político militar de 7 de Junho de 1998, a comercialização foi assumida pela empresa *Aiglon SA* e posteriormente pela *SAGB*.

A totalidade de fibra produzida é exportada. Em 2001 a GB exportou 1000 toneladas de fibra com um valor FOB de 1 milhão de dólares. Actualmente o mercado mais aberto é do Sudoeste Asiático, porém e como a ligação entre o porto de Bissau e esses países não ser frequente e por utilizarem para esse efeito navios de grande calado, a comercialização para os países do sudoeste asiático teriam que ser feitas através do porto de Dakar.

A maior parte do grão é exportada para a Espanha por via marítima através do porto de Bissau. Existe porém a possibilidade do grão ser utilizado na alimentação animal.

A situação do porto de Bissau e a sua configuração limita o seu acesso a navios porte médio. Por outro lado não existem companhias marítimas que asseguram de forma permanente a ligação marítima com países africanos vizinhos. Até este momento não é possível exportar a fibra em contentores para mercado do Sudeste Asiático, sem uma operação de trânsito em Dakar ou Conakry. Esta situação restringe muitos clientes potenciais e a operação de trânsito encarece os custos de exportação da fibra da Guiné-Bissau.

As exportações de fibra e grão de algodão estão sujeitos ao pagamento de um emolumento alfandegários o que penaliza fortemente a competitividade da fileira.

Tendo em conta o atraso que a GB apresenta relativamente aos países da sub-região no desenvolvimento da fileira do algodão, o país poderia tirar vantagens enormes colaborando com centros de excelência desses países e estabelecendo acordos de parceria estratégica, particularmente nos domínios da pesquisa, formação, inovação tecnológica e comercialização.

Turismo e hotelaria

O Turismo na Guiné-Bissau compreende três ramos: O turismo de negócios concentrado mais na capital, Bissau; o turismo de Lazer que se concentra nas Ilhas do Bijagós e na zona costeira norte do país no prolongamento de Cape Skring; e o turismo do interior.

Turismo de Negócio

Como se disse ele concentra-se em Bissau e tem como suporte essencialmente os dois grandes hotéis, o Bissau hotel e o Hotel 24 de Setembro, ambos com mais de 100 quartos, mas também e sobretudo após o conflito político militar passou a contar com unidades de pequena dimensão, Residencial Coimbra; Aparthotel Lobato, Residencial Santa Rosa; Aparthotel Jordani; Aparthotel Ancar…

Turismo de Lazer

A maior parte do turismo de lazer é praticada nas Ilhas dos Bijagós que constitui um dos maiores produtos turísticos da Guiné-Bissau. Trata-se de um turismo selectivo, e dedicado a prática da pesca desportiva que começava a ter sucesso apreciável antes do conflito político-militar. Nas ilhas também era oferecido o produto África Queen; um pequeno yate com 15 cabines duplos que servia para a descoberta das ilhas dos Bijagós em que a maioria das ilhas são inabitadas.

O maior obstáculo a um maior desenvolvimento do turismo nas ilhas dos Bijagós tem a ver com a escassez ou mesmo inexistência de transportes entre o continente e as ilhas. Mas também entre a Europa e a Guiné-Bissau.

O turismo do interior é essencialmente consagrado a pequena caça.

Antes do conflito as taxas de ocupação eram elevadas chegando a atingir 90%, a taxa de ocupação neste momento é de 18% e segundo informação essa queda deve-se:

- a má imagem da Guiné-Bissau nos mercados turísticos europeus;
- ao muito elevado custo dos transportes aéreos sobretudo os provenientes de países europeus em comparação com os voos charters destinados a Banjul;
- a uma forte diminuição da população expatriada maiores clientes do turismo de fim-de-semana no interior do país.

Tal como o turismo balnear e temático (pesca desportiva), o turismo do interior (sobretudo o produto de pequena caça) confronta-se com um duplo problema o custo dos transportes e a má imagem do destino Bissau. Existe contudo um grande potencial quer para o turismo de pesca desportiva como para o turismo de pequena caça que para serem aproveitados será necessário eliminarem-se alguns constrangimentos devidamente identificados com sendo a necessidade de:

- negociar-se linhas de crédito para a reabilitação dos projectos;

- desenvolvimento de carreiras ou possibilidades de transporte a partir da Europa;
- levar a cabo operações de marketing para o relançamento do produto turístico guineense nos diferentes mercados.

De entre outros constrangimentos constam aquelas com que se confrontam os turistas depois de chegados a Bissau:

- o elevado custo das comunicações telefónicas mesmo se começa a haver alguma melhoria e também se exceptuarmos Bissau a dificuldade de comunicação e-mail.
- se exceptuarmos também Bissau, nem as ilhas dos Bijagós nem o interior do país, dispõe de clínicas e ou de farmácias bem fornecidas de medicamentos, nem mesmo de sistemas de evacuação em caso de urgência.
- um outro problema tem a ver com os meios de pagamentos. Não se aceitam cartões de crédito na Guiné-Bissau e nem é possível levantar dinheiro nos bancos apenas são aceites os travellers cheques.
- os controles inúteis quer a entrada quer a saída do país são demoradas e fastidiosas. O tempo que se perde no aeroporto noutras paragens o turista já estaria instalado e gozar as suas férias. Por outro lado o zelo das autoridades não deixa boas recordações aos turistas.
- a falta de um verdadeiro serviço de acolhimento do turista no aeroporto que agrupe as diferentes autoridades presentes seria uma forma de facilitar a estadia dos turistas e fazer-lhe ter vontade de regressar e não o contrário.

Clima de investimento

O sector do turismo tal como qualquer outro sector da economia, requer um certo número de condições prévias indispensáveis para o seu desenvolvimento. Em certos aspectos o turismo chega a ser mesmo mais exigente sobretudo na sua componente hotelaria em que possui algumas características que lhe são próprias como sendo o retorno sobre o investimento por o turismo ser uma actividade com fraca rentabilidade económica.

Assim e no que se refere ao clima do investimento o sector do turismo requer um quadro global igual a qualquer outra actividade económica a saber:

- um quadro legal estável;
- um código fiscal e aduaneiro incitativo;

- um quadro legal fundiário claro;
- procedimentos administrativos e burocráticos simples e rápidos;
- financiamentos apropriados disponíveis;
- uma gestão eficiente.

Infra-estruturas de apoio

Como foi dito anteriormente, não obstante os recursos de que o país dispõe e do potencial teórico de desenvolvimento que isso pressupõe, pode-se considerar a GB como sendo um país onde tudo está por se fazer. As razões mais citadas para este estado de situação tem a ver com:

- os erros do passado e dificuldade de inverter a situação sobretudo por causa do conflito político militar e a instabilidade que se lhe seguiu;
- as fraquezas da máquina administrativa; e
- as fraquezas do sector privado;

A fraca organização da economia, a fraqueza do sector privado, as deficiências do sector bancário, as insuficiências em termos de transportes (aéreo, marítimo, terrestre) e o fraco capital humano com competências necessárias são os principais entraves a exploração das oportunidades que o país oferece.

Outras culturas de exportação

Para além da castanha de caju, do pescado e do algodão existem em pequena escala *outras culturas de exportação* que podem ser desenvolvidas, é o caso do palmiste, do amendoim, que já foi no passado o maior produto de exportação da GB, das mangas, dos citrinos, das bananas, da noz de cola e dos tubérculos. A cultura da mandioca, da batata-doce, não apenas permitem completar alimentação mas também contribuem para a geração de rendimento adicional pela venda de uma parte nos mercados fronteiriços.

Pecuária

Relativamente a pecuária que contribui com 17% para o PIB nacional e 32% do PIB agrícola não chega a cobrir a procura urbana em carne e em produtos lácteos sendo que a maioria é importada. A maioria do frango consumido é produto congelado proveniente da importação.

Florestas

Em matéria de florestas, a superfície arbórea representa cerca de 2.034 milhões de ha, ou seja 56% do território nacional. A quantidade de madeira comercializável é calculada em cerca de 48,3 m3, mesmo considerando a forte degradação provocada pelo clima e pelo homem.

Minas

A actual contribuição do sector para o PIB é praticamente zero, embora haja potencial para vir a ocupar um lugar cimeiro dada a potencialidade existente quer no sector dos petróleos como no dos minerais com potencial interessante (reservas de 100 000 milhões de toneladas de fosfato e 110 000 milhões de toneladas de bauxite) porém as condições para exploração rentável desses minerais ainda não estão reunidas.

Sector industrial

Neste momento existem cerca de uma dezena de empresas industriais privadas em actividade, na sua maioria no sector do processamento da castanha de caju e quase todas elas se encontram em situação de alguma dificuldade.

O sector industrial público em vias de privatização também se encontra em más condições estando a sua maioria em processo de liquidação.

Em 1997, o tecido industrial era constituído por uma quinzena de grandes empresas (efectivos superior a 50 trabalhadores). Eram na sua maioria pertença de estrangeiros, essencialmente nos domínios dos serviços (bancos, empresas de distribuição de combustíveis, companhias de seguros, empresas de construção e obras públicas, operadores de telecomunicações, operadores aeroportuários), e uma no sector industrial (cervejeiro). Essas empresas eram também na sua maioria pouco competitivas e pouco integradas no tecido local.

Na verdade a GB não tem muita tradição industrial, e por isso, não tem uma classe empresarial nem laboral com hábitos e conhecimentos que lhe permita desenvolver uma actividade industrial de forma equilibrada. As estruturas de transformação, salvo raras excepções, são artesanais ou quando muito semi-artesanais.

Por causa disso a contribuição do sector industrial para o PIB é muito fraca. Não obstante a política de substituição de importações adoptada nos primeiros anos da independência a economia guineense é

pouco industrializada. E as poucas indústrias existentes ou emergentes foram particularmente danificadas pela destruição da Zona Industrial de Brá palco da maior parte do conflito.

As razões da fraca industrialização vão desde questões que se prendem com a economia de escala até aos problemas ligados as infra-estruturas de apoio a produção nomeadamente a penúria de electricidade que se fez sempre sentir no país. Após o boom do período logo a seguir a independência pela adopção da política de substituição de importação em voga, o sector secundário tem vindo a registar perdas líquidas de crescimento da ordem de 1,7% ao ano. O valor acrescentado do país tem potencialidades de ser melhorado através da agro-indústria e da transformação e comercialização da madeira, desde que se realizem progressos no sentido da densificação e do reforço das infra-estruturas de base.

Uma outra dificuldade da industrialização tem a ver com a dificuldade de financiamento. Na Guiné-Bissau até bem recentemente existia apenas um banco e duas companhias de seguro. Em 2006 foram abertas mais dois bancos. Dessa forma o sistema financeiro pode-se considerar pouco diversificado e em completa inadequação com o sector produtivo. Os bancos existentes apenas concedem créditos de curto prazo (créditos de campanha, financiamento as exportações e financiamento ao comércio) e mesmo assim não é acessível a todas as empresas, nomeadamente as PME. Não existem no país instrumentos de financiamento de médio e longo prazo. Também não existem serviços ligados às empresas (aproximação de empresas, informação comercial, serviços para criação de empresas ou de pesquisa de oportunidades).

Sector dos serviços

No que se refere ao sector terciário ele é na sua maioria dominada pelas actividades comerciais, de restauração e hotelaria. Outras actividades do sector compreendem os transportes e as telecomunicações

Energia e Águas

No que diz respeito ao sector energético, na capital Bissau, apenas 30% da população está conectado a rede pública. Noutras capitais de Região essa percentagem é ainda bem menor. O país possui uma taxa de electrificação de apenas 12%, a mais baixa da sub-região, com custos de serviços eléctricos, cerca de cinco vezes mais elevado do que no Senegal por exemplo. O sector de energia caracteriza-se por um serviço deficiente quer em termos de quantidade como de qualidade por causa da velhice do parque de produção, da disparidade dos equipamentos de produção e da dependência exclusiva vis a vis ao gasóleo. Por outro lado, a degradação da rede de transporte e distribuição de energia provoca enormes perdas de energia eléctrica. Esses problemas técnicos que têm a ver com uma gestão pouco rigorosa

levaram a crise estrutural que o sector vem vivendo. A subida do preço do petróleo pode agravar ainda mais a já de si má situação do sector em que energia de origem térmica constitui a principal fonte de electricidade do país e nomeadamente da capital Bissau.

No sector da água, a situação urbana, Bissau sobretudo, é pior que a rural. Em Bissau apenas 13% tem acesso a água da EAGB, sendo a taxa de perdas da ordem dos 70%.

Esta em curso a preparação com o apoio do Banco Mundial e UE de um novo projecto Multisectorial de Reabilitação de Infra-estruturas que deverá resolver grande parte do problema energético da cidade de Bissau num futuro próximo.

Para além do projecto está em curso também no quadro da OMVG um programa energia que poderá, este sim, vir a resolver o problema do país no quadro dessa organização sub-regional.

Telecomunicações

No que se refere as telecomunicações, o país dispões de cerca de 10,500 linhas fixas instaladas das quais cerca de 3.500 se encontram inoperativas. A procura nunca chegou de ser satisfeita; as tarifas, sobretudo internacionais, são elevadíssimas, a conexão internet são limitadas por causa da capacidade do servidor e da dimensão da banda, embora a empresa tenha vindo a investir na modernização do sector.

De há uns anos a esta parte foram iniciadas várias reformas no quadro do Projecto de Reabilitação e Desenvolvimento do Sector Privado com o objectivo de melhoria da qualidade e a redução do custo dos serviços prestados por diferentes intervenientes no mercado através: da instauração da concorrência, pela liberalização do sector via criação de companhias de telecomunicações de rede móvel (GSM); da formação, capacitação e fornecimento da assistência técnica para o reforço da capacidade do MTC e do ICGB em matéria de telecomunicações; reforma legal e institucional, criação da Agencia de Regulação Multisectorial; e consequente aumento da teledensidade: 8.000 assinantes para rede fixa e 83.000 assinantes para a Rede móvel.

Porto e aeroporto

O porto de Bissau é a porta de entrada e saída principal para o conjunto das importações e exportações do país. Sofre neste momento de várias dificuldades que o tornam um dos principais constrangimentos ao comércio internacional da GB.

No que se refere aos transportes aéreos o baixo nível de segurança do aeroporto constitui uma das maiores dificuldades ao aumento e diversificação do tráfego para o país.

Assim no quadro do Projecto de Reabilitação e Desenvolvimento do Sector Privado, estão em curso reformas no sentido do fornecimento de um serviço seguro e competitivo de transporte aéreo de pessoas e bens integrando os aeroportos nacionais na rede do transporte doméstico e internacional através da adesão da Guiné-Bissau a ASECNA. E de promover a eficácia e a competitividade dos serviços portuários, reforço as condições de segurança a navegação e o desenvolvimento do transporte marítimo para facilitar o escoamento da produção e o incremento do intercâmbio comercial tanto a nível doméstico, como regional e internacional.

3.2 As finanças públicas

O programa do Governo preconiza o saneamento das finanças públicas, a promoção do crescimento rápido e sustentado da economia e o alívio da pobreza como pilares da sua actuação, embora reconheça que a situação económica continue a caracterizar-se por fortes desequilíbrios estruturais e macroeconómicos que se traduzem, por sua vez, em grave desequilíbrio externo, produtividade muito baixa, ausência de competitividade, a que se junta um acentuado desequilíbrio nas contas públicas.

A eficiência do gasto público feito no passado é questionável, se se tiver em conta o fraco crescimento económico e a não melhoria das condições de vida da população e muito menos a melhoria dos indicadores sociais. Aliás, o elevado nível de endividamento e o pesado serviço da dívida externa corroboram a incorrecção das decisões de investimento no passado.

A apreciação dos resultados da análise macro económica, evidencia limitações quanto à possibilidade de se atingir e manter, de forma sustentada, o esforço tributário susceptível de fornecer um envelope de recursos financeiros do gasto público mais desafogado, sem uma reforma estrutural e profunda do sistema fiscal e da máquina administrativa tributária. A limitação de recursos tributários continuará a condicionar fortemente as despesas públicas e inviabilizará a aplicação efectiva de uma política de redução de pobreza e da melhoria da vida das populações, sobretudo das mais carenciadas.

O desempenho económico recente tem sido parcialmente satisfatório, quando comparada com a evolução da economia no período anterior à eclosão do conflito armado de 1998. Com efeito, o PIB real cresceu a uma taxa de 4,8% em 1996 e 6,5% em 1997, tendo caído, em decorrência do conflito armado, em cerca de 28% em 1998.

Estima-se que o aumento de 1 % "per capita" na produção do cajú se traduza no crescimento de 0,6 % do PIB "per capita". Não é de estranhar, portanto, a forte correlação positiva que existe entre o crescimento do sector agrícola e o crescimento do PIB, como, aliás, evidenciam as estatísticas.

Embora o sector agrícola seja o motor da economia, a sua produtividade continua muito baixa. A melhoria da produtividade dos factores requer a mudança da força de trabalho do sector agrícola para sectores com alta produtividade e com maior potencial no combate para a redução da pobreza, tais como a construção e os serviços, o que implica a implementação de uma ampla escala de reformas estruturais a fim de melhorar a habilitação educacional e o desenvolvimento do sector privado.

A alta procura do sector público conjugada com a falta de poupança interna (em média 5 % do PIB), tendo em conta a estabilidade verificada no nível dos investimentos (na ordem de 20% do PIB), faz com que o consumo total represente quase a totalidade do PIB. Assim, dado que a capacidade de mobilização interna de recursos susceptíveis de financiar os níveis de investimento da economia é bastante limitada, o recurso e a dependência do país aos empréstimos concessionais externos passa a ser a via privilegiada para a compensação do "déficit estrutural" da balança comercial de que o país padece.

Projecta-se que, em 2006 , a receita, como percentagem do PIB, se situe em 11,5%, como corolário das reformas em curso de execução nas administrações fiscais, nomeadamente na administração aduaneira. Por outro lado, no tocante às despesas, perspectiva-se, comparativamente aos níveis de 2005, a sua diminuição relativamente ao PIB. Para tal, as acções do Governo estarão focalizadas na libertação de recursos para as franjas mais pobres e carentes da população.

Espera-se que a massa salarial baixe de 2,2 mil milhões de XOF em resultado da implementação da primeira fase de reforma de efectivos da função pública, que contempla a partida compulsiva funcionários que atingiram limite de idade e da implementação da primeira fase do licenciamento voluntário. Assim, com o processamento da folha de salários do mês de Março p.p., dos 599 funcionários identificados como tendo atingido o limite de idade, 486, após prévia anuência do Ministério da Função Pública, foram "transferidos" para o Serviços de Pensões da Direcção Geral do Tesouro para, enquanto aguardam a conclusão do processo de reforma e a clarificação da questão relativa ao congelamento de promoção por antiguidade a que, por lei, têm direito, auferirem as pensões provisórias, calculadas pelo departamento encarregue da gestão dos funcionários públicos.

A análise da questão dos salários dos funcionários é comandada pelo aspecto do poder de compra do salário A questão relativa às disparidades salariais sempre foi um dos motivos de reivindicação dos militares e consequentemente factor de instabilidade política nos tempos correntes. Assim, a partir do

mês de Setembro de 2003, nos termos do acordo rubricado entre o Presidente Kumba Yalá e o Estado Maior das Forças Armadas, os militares viram os seus salários multiplicados por cinco. No processo de transição que se seguiu aos acontecimentos políticos de finais de 2003, a classe política e as chefias militares, conscientes da insustentabilidade da tabela acima referida, concertaram, no sentido da implementação de uma nova grelha salarial para o conjunto dos funcionários públicos civis e militares, através da formulação de um quadro harmonizado, que permitisse reduzir as diferenças salariais entre as categorias de topo relativamente às categorias de menor qualificação e enquadrasse, com racionalidade, a questão das indemnizações para os eventuais excedentários.

Este engajamento só viria a ser conseguido, após negociações do Governo instituído em Maio de 2004, com o estabelecimento do sistema harmonizado de salários, que simplifica o sistema de outorga do conjunto de prémios, subsídios e indemnizações vigentes na época e tenta incutir maior justiça social e transparência no sistema de remunerações do Estado.

No geral, conseguiu-se o reequilíbrio das situações decorrentes das gritantes diferenças existentes, ao permitir limitar as diferenças salariais entre as categorias de topo e de base que oscilavam 1 para 250 para se situar, com resultado da nova grelha, em 1 para 47.

Ademais, a remuneração média passa de 29 864 FCFA para 60 711 FCFA. Atendendo que a revisão salarial não contemplou os funcionários afectos às Embaixadas o crescimento estimado da massa salarial foi de aproximadamente 50%.

Continuam os processos de fiscalização no acto de pagamento dos salários, nomeadamente quando as fontes de financiamento são oriundas de fundos da UE e da FGEU. No mês de Março passado, com a eliminação, na base de dados activa de processamento de salários do pessoal que atingiu o limite de idade, foram pagos 21 266 servidores (pessoal de quadro e contratados) civis e militares do Estado pertencentes aos diferentes ministérios e instituições autónomas.

A institucionalização da grelha indiciária, apesar de não se poder considerar tarefa concluída, simplificou e tornou mais transparente a aplicação do sistema remuneratório da função pública. A implementação da reforma administrativa, com a subsequente reforma/reconversão de funcionários e de funções por parte do Estado, poderá contribuir para a criação de margem de manobra para a definição de uma política de remuneração adequada aos fins (produção de bens públicos) e aos meios financeiros existentes (recursos orçamentais próprios).

Impõe-se dar continuidade à reforma iniciada e desagregar a tabela geral no sentido de, nas situações particulares, tais como os titulares de cargos políticos, os militares, os magistrados, eventualmente o

pessoal docente e médico, possam beneficiar de tabelas específicas que respondam à especificidade das referidas categorias de servidores.

Embora a questão das Pensões e Aposentações, só na parte relativa aos ex-combatentes da Liberdade da Pátria tem merecido a devida atenção das autoridades, pelo volume de recursos requeridos e o crescente número de beneficiários começa a ter grande relevo. Em Março passado, foram atendidos cerca de 9456 beneficiários, que equivale a 45% do pessoal no activo, sendo que, em termos de recursos financeiros, foram pagos mais de 320 milhões de FCFA, valor equivalente a 25% da massa salarial para o mesmo período. Apesar dos descontos efectuados, mensalmente nas folhas de salários, o produto desses descontos não é traduzido na constituição de provisões para o atendimento de situações de pensões e de reforma.

Na perspectiva da continuidade do processo de licenciamento do pessoal excedentário, há que ter em destaque a constatação acima descrita e a sua previsível evolução no futuro imediato, pois, tendencialmente, só deverá agravar o frágil equilíbrio social existente no país. Se ao quadro apresentado, associarmos o facto de não existir uma estrutura orgânica que trate e enquadre, em termos prospectivos, a questão relativa das aposentações a razão da nossa preocupação deve aumentar consideravelmente, pelo que diligências deverão ser encetadas no sentido de se completarem as reflexões que deverão conduzir à implementação de uma futura estrutura de "Caixa de Aposentação" para os servidores de Estado.

Apesar do reforço, em termos de programação da rubrica de transferências correntes que passa de 3,8% do PIB para cerca de 5% em média, no mesmo período, para a concretização do programa de partidas (voluntária ou por limite de idade) dos cerca de 3000 servidores, impõe-se, no mínimo, por forma a evitarem-se os erros do passado recente ligados ao anterior programa de licenciamento, que:

- as acções de reforma do quadro orgânico e de pessoal e , consequentemente as regras de admissão, estejam concluídas e implementadas, isto é, imperativo garantir a impossibilidade de "regresso" dos funcionários licenciados;
- estejam garantidos os apoios financeiros para o programa de licenciamento;
- sejam criadas planos de inserção no sector privado;
- garantida acompanhamento da situação por forma a evitar situações de crise social;
- estejam concluídos os estudos e garantida a viabilidade para a implantação da Caixa de Aposentação dos Servidores do Estado.

Entretanto, as eventuais poupanças alcançadas com a aplicação do princípio da reforma compulsiva, deverão ser atenuadas pelos custos do licenciamento, tendo sido, para o efeito, reforçada a provisão da rubrica "transferências para famílias", para o montante de 1.773 mil milhões de XOF.

Assim, perspectiva-se que as despesas correntes, não relacionadas com os salários decresçam em 0,7 %, enquanto que as despesas do programa de investimentos, entenda-se o plano anual do DENARP, deverá ser aumentada em 16 %, relativamente à execução de 2005.

Em face das suposições anunciadas, o saldo primário deverá decrescer em cerca de 4 pontos percentuais em termos de porção do PIB, sendo que para o "déficit" global (incluindo donativos) perspectiva-se que se situe em 8% do PIB, materializando uma diminuição de cerca de 3 pontos percentuais comparativamente ao nível observado em 2005 que foi de 12% .

Relativamente à regularização do serviço de dívida externa, excluindo o Banco Mundial, o BAD e o FMI, todas as demais obrigações vencidas não foram pagas, aumentando a acumulação de atrasados externos. Em conformidade com as orientadoras do OGE, não se perspectiva a regularização de atrasados dos anos anteriores no decurso do corrente ano, a menos que um financiamento extraordinário e especifico seja obtido para o efeito.

De recordar que, com o apoio de parceiros, nomeadamente a União Europeia, o PNUD e Portugal, a problemática da dívida interna tem estado em permanência na agenda dos assuntos estruturais a resolver, porquanto constitui um dos elementos chave para a recuperação da credibilização das operações das finanças públicas.

A situação dos atrasados internos, tal como reportada pelos serviços competentes, é particularmente grave se tivermos em atenção que, reportando exclusivamente aos saldos dos exercícios anteriores (2000-2005) de operações engajadas, liquidadas e pendentes de pagamento na Tesouraria Central do MF, a soma em apreço ascende a cerca de 21% do PIB, subindo para mais de 33% do PIB quando, àquele valor, se acresce o remanescente do apuramento efectuado, com o patrocínio da União Europeia, dos atrasados internos reportados ao período anterior ao conflito militar (até finais de 1999).

Importa registar que, no total acima, a parcela relativa aos atrasados salariais é de aproximadamente 8% do PIB. Por outro lado, por não incluir as despesas contraídas pelos diferentes departamentos do Estado mas que não obedeceram aos requisitos legais da Contabilidade Pública, isto é, gasta-se primeiro e só depois há preocupação com os meios financeiros necessários à legalidade e cobertura financeira da despesa, quer-nos parecer que a situação dos atrasados internos é bem mais grave do que à partida nos sugerem as cifras avançadas pelo Tesouro Público.

Ainda relacionado com a questão da dívida interna, há que ter presente as obrigações contraídas e assumidas pelo Estado no quadro da adesão à UEMOA, que representava, em finais de 2005, o equivalente a 40% do PIB, sendo constituída, basicamente, pelas seguintes operações:

- 3,5 mil milhões de FCFA, que representa o saldo em dívida da consolidação dos avanços e financiamentos do ex-Banco Central da Guiné Bissau ao Tesouro Público, cujo protocolo de regularização, rubricado em 1995, estabelece o pagamento de prestações trimestrais com taxa de juros de 5% a.a., por um período de 50 anos;
- 3,4 mil milhões de FCFA, saldo da dívida consolidada relativa à liquidação do ex-Banco de Crédito Nacional (BCN), assumida pelo Tesouro Público, igualmente rubricado em 1995, cujo contrato de regularização estabelece o pagamento de prestações trimestrais com taxa de juros de 5%a.a., por um período de 50 anos;
- cerca de 73 mil milhões de FCFA, relacionado com a regularização dos "direitos de entrada", equivalente à sétima parte do capital do BCEAO, sendo que o contrato de pagamento estipula o prazo de 50 anos em prestações trimestrais com taxa de juros de 5% a.a.;
- um valor aproximado de 10 mil milhões de FCFA para a regularização dos "direitos de entrada" no BOAD, sendo as condições de pagamento idênticas àquelas do contrato com o BCEAO; e, finalmente,
- 2,5 mil milhões de FCFA, saldo da dívida consolidada relativa aos avanços estatutários concedidos pelo BCEAO ao Estado cujo reembolso, no quadro do acordo rubricado em 2002, estipula o pagamento de prestações trimestrais de 73,6 milhões de FCFA, com taxa de juros de 3% a.a., pelo período de dez anos.

Continua a verificar-se que todo o sistema orçamental continue a assentar nos princípios e regras decorrentes da reforma da contabilidade pública de 1986, verifica-se um desfasamento considerável entre os pressupostos teóricos do sistema e a vertente prática. Embora necessitando de algumas adaptações para melhor enquadramento no escopo regulamentar interno, a internalização das directivas comunitárias da UEMOA relativas as finanças públicas é por demais evidente e necessária.

A metodologia de preparação e elaboração do orçamento decorre, em grande medida, da execução financeira do ano económico precedente, ajustada a partir das directivas macroeconómicas definidas. Este pendor incrementalista tem eventualmente penalizado os departamentos mais parcimoniosos em benefício dos mais gastadores.

Verifica-se, na generalidade dos departamentos, uma grande concentração de despesas com o pessoal , particularmente nos departamentos do sectores sociais. A análise da qualidade dos gastos públicos nos sectores sociais implica, por exemplo, a análise das despesas efectuadas com o fornecimento de material escolar e medicamentos, conservação e manutenção de instalações, enquanto factores essenciais ao efectivo fornecimento de serviço de saúde e educação. Não tem sido essa a prática usualmente retida na preparação do orçamento. Com efeito, os orçamentos (funcionamento e investimento) da educação, saúde e agricultura, são determinados pela disponibilidade recursos, em vez de serem elaboradas em consonância com as estratégias sectoriais e baseados na avaliação de necessidades tendo em conta as prioridades e a necessidade de manutenção.

A fiscalização da execução do OGE continua precária, sendo que a relação entre a DGO (que autoriza o pagamento) e a DGT (que executa o pagamento) continua fraca, porquanto o controlo quando existe, resumir-se ao enquadramento legal e cabimento. Não existe, ainda, uma priorização de gastos tendo em conta os recursos que se estimam disponíveis.

A carência de competências em matéria de planeamento e de programação dos ministérios técnicos é uma constante, que se traduz, por vezes, na apresentação de propostas de orçamento sectoriais que incluem apenas despesas de funcionamento, consubstanciadas em orçamentos cada vez mais ambiciosos, podendo, nalguns casos, serem, mesmo, considerados irrealistas quando reportadas aos recursos existentes. Acresce que a composição desses orçamentos é fortemente concentrada nas despesas salariais

As propostas não são, via de regra, objecto de discussão posterior e sistemática com o MF, pelo que o acto de preparação do orçamento, em decorrência dessa falta de protagonismo, passa a ser encarado como mero acto administrativo e, consequentemente, os diferentes ministérios não assumem uma maior responsabilização pela actividade financeira do respectivo ministério.

Os esforços tendentes ao restabelecimento da fiscalização das finanças públicas continuam a evoluir, tendo sido disciplinada a centralização das operações de engajamento de despesa no Ministério das Finanças e o encerramento de todas as contas bancárias fora do Banco Central.

O Comité de Tesouraria, instituído no quadro da gestão financeira dos Fundos de Gestão Económica de Urgência (FGEU), deve continuar a merecer papel de destaque na programação financeira do Estado, principalmente se reconhecermos que no quadro da execução orçamental a gestão de tesouraria deve ser reforçada por forma a ser prosseguido o objectivo de não acumulação de novos atrasados de pagamentos internos e externos.

Para tal, afigura-se, como prioritária, a reconciliação diária das disponibilidades financeiras existentes nas diferentes contas do Estado junto do BCEAO "vis a vis" os engajamentos autorizados pela Direcção Geral do Orçamento, tendo por base as orientações emanadas no plano de tesouraria anual elaborado conjuntamente pelas autoridades e o FMI.

Relacionado com a transparência dos actos e a confiança que devem merecer as orientações e decisões do Comité de Tesouraria, foi renovado o convite para a permanência do PNUD e a UE no seu seio, convite esse alargado a outros parceiros de desenvolvimento.

Ainda relacionado com o seguimento da execução do orçamento, foi recomendado à Direcção Geral do Orçamento que vele para que todos os engajamentos, independentemente de serem pagos ou não e sejam registados no sistema de contabilidade dos serviços do orçamento.

Os níveis de investimento consubstanciados no PIP apontam para taxas de investimento na ordem de 12-14 % do PIB, sem um impacto na taxa de crescimento do produto, isto porque o PIP continua a incluir parcela considerável de despesas de funcionamento e projectos seleccionados por doadores que não representem uma combinação óptima de prioridades nacionais.

Seria conveniente melhorar a apresentação e classificação das operações do PIP financiadas com recursos internos, permitindo, assim, prestar maiores detalhes sobre os projectos financiados, os meios disponibilizados e os fins a que se destinam.

A situação de acompanhamento da execução do PIP apresenta limitações, dando uma visão parcial e incompleta da mesma. Constata-se, ainda, a ausência de um sistema de acompanhamento da execução dos projectos. O sistema de informação para permitir tal acompanhamento é inexistente. Tal sistema poderia começar pelos grandes projectos, mormente os financiados por empréstimos externos. O fraco nível dos gabinetes de planeamento e de projectos nos ministérios sectoriais, a limitada disponibilidade orçamental do financiamento interno do PIP, reduz, drasticamente a capacidade de acompanhamento ou mesmo de obter informação.

O controlo da execução dos projectos de investimento continua a requerer melhorias. As unidades executoras actuam de forma autónoma e não dispõem de elementos de avaliação. A atribuição ao sistema de planeamento e avaliação de projectos de um papel no ciclo de preparação e implementação do projecto é essencial. O estabelecimento de um sistema de articulação e de recolha de informação originada nas unidades de execução de projectos é indispensável. Em geral, existem unidades de execução de projectos específicos em obediência a requisitos do financiador. A primeira das tarefas dessas antenas do PIP deveria ser a de implementar um sistema de informação de execução. Em

seguida, os esforços poderiam ser dirigidos para a definição de estratégias e políticas sectoriais que serviriam de enquadramento de análise.

Continuam a verificar-se dificuldades na contabilização dos donativos financeiros directos aos projectos, uma vez que os serviços não dispõem dessa informação e os doadores, com suportes contabilísticos muito diferenciados, demoram a fornecer essa informação. Seria desejável a estandardização dos requisitos dos vários doadores.

Em resumo, seria desejável que, a nível macroeconómico, os projectos evidenciassem, cada vez mais, os objectivos globais de desenvolvimento, designadamente o impacto sobre o crescimento económico, melhoria das condições de vida da população mais carenciada, impacto sobre o meio ambiente, criação de emprego, promoção da mulher, apoio ao sector privado, entre outros. A nível sectorial, os projectos e programas devem obedecer aos objectivos e às estratégias sectoriais definidas e ter impacto positivo sobre o desenvolvimento económico e social.

Documento de Estratégia Nacional da Redução da Pobreza

O Governo elaborou, no quadro de um processo participativo e com o apoio dos seus parceiros do desenvolvimento, o seu Documento de Estratégia da Redução da Pobreza (DENARP). O DENARP que visa uma redução gradual da pobreza, articula-se em torno dos seguintes objectivos:

- criar condições para um crescimento rápido e acelerado da economia , tendo em vista o relançamento dos sectores chave e a diversificação das actividades de exportação;
- aumentar o acesso das populações aos bens e serviços sociais de base pelo desenvolvimento de infra-estruturas;
- implementar programas dirigidos aos grupos vulneráveis, com vista a reduzir as disparidades de género, promovendo a equidade social;
- melhorar a governação.

Um primeiro plano de acção, designado plano de acção 2005 foi elaborado no princípio de Fevereiro de 2005 e submetido aos parceiros de desenvolvimento, na Conferência de Lisboa, tendo sido recomendado, na ocasião, a elaboração de um plano de acção que contemplasse o ciclo de vida do DENARP.

O Plano de Acção Plurianual (PAP) do Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, recentemente elaborado para o período 2006-2008, enquadra as intervenções quer sejam acções

decorrentes de decisões e processos administrativos realizados pela Administração Pública, quer sejam projectos de investimento público visando o crescimento e a redução da pobreza. Deste modo, o PAP enquadra também o Programa de Investimento Público (PIP), quer na sua perspectiva anual quer num horizonte plurianual, permitindo, assim, que o DENARP, através do PAP e PIP, estejam, assim, relacionados de um modo globalmente coerente e lógico. As acções prioritárias constantes do PAP 2006-2008, foram seleccionados na base dos seguintes critérios:

- Conformidade com as orientações estratégicas do DENARP e políticas sectoriais;
- Urgência requerida na realização dos objectivos do milénio para desenvolvimento;
- Contribuição potencial das acções na redução da pobreza;
- Redefinição do papel do Estado (desengajamento da produção e da comercialização);
- Necessidade de harmonizar as necessidades do investimento ao constrangimento de recursos indicados pelo enquadramento macroeconómico.

A orçamentação do plano de acção reflecte a estrutura do DENARP e identifica os recursos financeiros já obtidos e os que ainda estão por mobilizar para a realização de acções basicamente identificadas como "Despesas de Investimento".

O enquadramento macroeconómico no médio prazo centrou-se na análise das hipóteses de crescimento sustentado das receitas públicas, nomeadamente as tributárias, com as condicionantes restritivas das despesas, designadamente o serviço da dívida, salários e demais encargos com o pessoal.

A evolução prevista das receitas assenta na assumpção da melhoria da envolvente dos serviços de arrecadação que deverá se traduzir no crescimento médio de 7,5% no volume de arrecadação de impostos e taxas. A previsão de arrecadação de receitas continua centrada nas operações de comércio exterior, nomeadamente a exportação da castanha de caju e as importações de arroz, cujas operações deverão crescer em linha com o crescimento nominal do PIB. Relativamente à castanha de caju não se prevêem mudanças nas incidências do Imposto Extraordinário e da Contribuição Predial Rústica, cujas taxas deverão ser de, respectivamente, de 6% e 2% , respectivamente.

A principal inovação na gestão da tributação interna relaciona-se coma a criação da Direcção de Serviços das Grandes Empresas (DSGE), que é um serviço exterior operacional que exerce a sua actividade sob a autoridade do Director Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) e encarrega-se da centralização das operações fiscais dos grandes contribuintes.

Concebida para exercer as suas competências sobre os dossiers fiscais, para o conjunto de impostos relevantes, das mais importantes empresas do universo fiscal activo da Guiné-Bissau, a DSGE tem por missão a prestação de informação e de serviços aos contribuintes, o exame formal das declarações e o controlo das respectivas peças de suporte, o controlo fiscal externo (controlo pontual e verificações gerais da contabilidade), cobrança e acções de recuperação para além do tratamento das reclamações e do contencioso. Para a selecção do leque inicial de contribuintes alvo da DSGE, um conjunto de critérios simples e performantes foram retidos, de entre os quais se salientam:

- as empresas que exerçam a sua actividade nos sectores de exportação (castanha de cajú), petrolíferas (importação e comercialização), serviços financeiros (bancos e seguros), telecomunicações , etc.
- as empresas públicas de carácter comercial; e, finalmente
- todas as demais empresas integrantes do "Grupo A" , isto é, empresas que tenham cifras de negócios igual ou superior a 7,7, milhões de FCFA (+/-12 mil EUROS).

A modernização de serviços deve ser acompanhada pela modernização de procedimentos, pelo que a implantação da DSGE deve ser encarada como oportunidade particular para se proceder à análise dos circuitos de declaração, controlo, pagamento e contencioso, de forma a adaptá-los às mudanças pretendidas. Para tal, e antes do arranque da DSGE, foram recomendadas a simplificação dos procedimentos de liquidação e de pagamento, bem como a necessidade de elaboração de manuais de procedimentos.

A implantação da DSGE provocará mudanças radicais nas competências de algumas das direcções operacionais da DGCI, nomeadamente a Direcção de Serviços da Prevenção e Fiscalização Tributária e a Direcção de Serviços da Análise de Balanço, para além de "usurpar" ao Tribunal Fiscal parte das suas competências orgânicas da gestão do contencioso. Na perspectiva de eventuais conflitos de interesses dos serviços, seria desejável iniciar trabalhos de reflexão com vista à reorganização estrutural da DGCI, tendo como pedra angular a DSGE.

Merece consenso geral a constatação da insustentabilidade orçamental do actual nível da folha de salários. Para corrigir tal situação, assumiu-se nas projecções das despesas públicas para período 2004-10 a folha salarial deverá decrescer, em termos reais 30% no quinquénio 2006-11, o que equivale a dizer caso se concretizem os programas de desmobilização nas forças armadas e para-militares com redução de cerca de 40% do actual número de efectivos, a parte civil dos servidores do Estado baixaria, dos actuais cerca de 11 000 efectivos para cerca de 8 000 funcionários, em 2011. Em termos de rácio massa salarial/receitas totais passaria, naquele período, dos actuais 60% para cerca de 34%, em 2011, nível

superior ao estabelecido no Pacto de Convergência da UEMOA que traduz a necessidade de se continuarem as reformas neste capítulo.

As despesas de capital, ou se quisermos o Programa de Investimento Público, deverá, em consonância com o seu alinhamento com as directrizes de redução da pobreza e do reforço da oferta de infra-estruturas, duplicar a o sua ponderação nas despesas porquanto a sua relação com o PIB passa de 10,4 % em 2005 para cerca de 21% em 2011, sendo reforçada a parcela relativa da comparticipação das despesas suportadas por financiamento local, cujo nível passa dos actuais 1,1% para cerca de 3,2% do PIB.O financiamento externo das despesas de capital deverá, também ,ser incrementado passando do actual nível 9,3 % do PIB para mais de 17% do PIB.

O serviço de dívida externa, na perspectiva da continuidade de boa performance do país no quadro das suas relações institucionais com o BM e FMI deverá, assumindo-se que se atinja o ponto de elegibilidade da iniciativa HIPC, sofrer redução considerável, para se situar, no final do período, em pouco mais de 0,2% do PIB. Entretanto a questão da dívida interna deverá persistir , principalmente na componente ligada às instituições financeiras da UEMOA.

Assim, o enquadramento macroeconómico das decisões quanto ao gasto público, aponta, à partida, para a necessidade de se gerar um envelope de recursos (sustentáveis) decorrentes da mobilização de recursos próprios. Esta condicionalidade imporá uma redução substancial a nível das despesas, com a identificação de um núcleo de projectos prioritários. A ajuda externa adicional poderá, então, apoiar o financiamento das prioridades definidas, por forma a que se alcance um equilíbrio adequado de investimento e de gasto recorrente (funcionamento).

Aliada a eventual redução, mesmo relativa da ajuda externa, há a necessidade de se identificar um conjunto central de funções, nas quais o Estado tem vantagem comparativa na produção, e, nas quais se deverá concentrar. Na medida em que , a prazo, o nível de despesas terá que ser reduzido, haverá que identificar os programas e projectos prioritários aos quais serão destinados os recursos disponíveis.

Apesar da situação deficitária da balanço de pagamentos, a condução de politica monetária prudente por parte do BCEAO, ao garantir a estabilidade da moeda e o controlo da inflação também permite que, pelo menos no curto prazo, o país não tenha a necessidade de implementar um programa que tenha como objectivo a promoção do reequilíbrio da balança de pagamentos, na perspectiva da criação de condições de garantia da sua sustentabilidade. Tal só é possível, por um lado, pelas características da referida política monetária (prática de regime de taxa de câmbio fixa, para além de, também, fixar a taxa de juros interna , que pode, em certas ocasiões, ficar abaixo da taxa de juros do mercado internacional) e, por

outro lado, pelo grau de "integração" da Guiné-Bissau com os demais países da UEMOA e da sub-região, porquanto o FCFA é moeda livremente aceite nas transacções comerciais na nossa região( ).

A necessidade transversal comum aos principais departamentos, quer da gestão das despesas quer da gestão das receitas, de se fomentar e implantar um sistema integrado de informatização de operações orçamentais, que permitia a reciclagem e capacitação dos utilizadores em matéria de concepção, desenvolvimento e manutenção de um sistema integrado de informações, na perspectiva de que o mesmo sistema possa contribuir para a melhoria efectiva e significativa da gestão e controlo das operações orçamentais constitui, também, eixo principal de desenvolvimento das acções da administração financeira do Estado e deverá ser orientada para as seguintes acções prioritárias e imediatas:

- Informatização das operações do ciclo de despesas através da actualização da aplicação sobre a gestão das despesas, concebida em ambiente FOXPRO para DOS, com vista a implementação de um sistema integrado de gestão das despesas;
- Conexão, numa primeira fase, do sistema informático da DGO com o sistema da DGT e, posteriormente, com todas as direcções administrativas e financeiras dos diferentes ministérios sectoriais;
- Aquisição dos módulos de concepção e seguimento das operações de gestão de contribuintes da DSGE;
- Aquisição e implantação do programa "SYDONIA ++"

Relativamente à DGA, a concentração de esforços no fortalecimento da infra-estrutura humana e material será o vector principal do desenvolvimento das suas actividades, tendo em vista a promoção da eficiência e da eficácia na administração aduaneira. Acções imediatas no sentido da aprovação do novo estatuto orgânico da DGA, que assenta na progressão e melhor enquadramento dos diferentes quadros aduaneiros, em especial aqueles possuidores de cursos de formação no exterior, o reforço técnico do núcleo de produtos específicos, a clarificação da situação do Corpo da Guarda Fiscal na nova estrutura orgânica, por constituir um dos desmembramentos dos serviços externos e, portanto, órgão de apoio ao Director Geral das Alfândegas, deverão ser privilegiadas. A nova moldura orgânica e estrutural da DGA só ficará completa com a redefinição das regras de enquadramento e de autorização para o exercício da profissão de despachante oficial.

O restabelecimento de um quadro macroeconómico adequado, assente no reequilíbrio orçamentário, conjugado com esforços suplementares para a redução da vulnerabilidade externa da economia, isto é, promover a diminuição do "gap" existente entre as exportações e as importações , bem com aumentar a

poupança interna. devem orientar os esforços das autoridades no capítulo da gestão económica e financeira do Estado.

O orçamento, enquanto documento que retrata financeiramente a intervenção do Estado, deve ser um documento de cobertura ampla e universal e deve ser regido por procedimentos gerais, claros e transparentes. Deve ser o instrumento privilegiado, por excelência , para a consecução desse intento. O princípio da universalidade requer que todas as receitas e todas as despesas da Administração Pública devem ser integrados num orçamento geral (OGE) de carácter universal e único. Todos os departamentos devem ter o seu orçamento integrado no OGE.

O OGE como instrumento básico da política governamental, é um documento do Governo e, como tal, não se deve confundir com o Ministério das Finanças seu eventual compilador e organizador. O OGE engaja o Governo e as suas emanações organizativas. Apesar destas preocupações, um volume considerável de operações continua a desenvolver-se à margem dos circuitos normais do orçamento, facto que deve ser progressivamente eliminado.

A execução do OGE é da responsabilidade dos ministérios de linha / sectoriais e, nessa capacidade, cabem algumas acções específicas ao Ministério das Finanças (dívida interna e externa, quotas, pensões, etc.). O acompanhamento da execução embora da responsabilidade do MF deve também interessar e responsabilizar os ministérios sectoriais, não apenas por razões financeiras, mas, sobretudo, para permitir avaliar a execução das prioridades sectoriais e programar necessidades futuras.

A consolidação do orçamento de funcionamento e do PIP apesar da evolução positiva recente, continua a reflectir a coexistência de procedimentos diferenciados. Há que sujeitar o conjunto dos projectos do PIP aos princípios básicos da contabilidade pública. Na política de afectação de recursos públicos pesa, significativamente, o serviço da dívida pública (interna e externa). O sistema de projecção e de acompanhamento das obrigações decorrentes da dívida, embora com algum progresso, ainda sofre sérias restrições. O stock da dívida pública impõe, uma séria restrição ao processo de afectação de recursos às prioridades identificadas. A questão da dívida exigirá das autoridades e da comunidade internacional uma abordagem e busca de soluções que tenham em conta as reais capacidades e limitações na geração de recursos fiscais. Exige-se, de igual modo, a persistência de padrões que privilegiem uma criteriosa e cautelosa política de novos endividamentos, de maneira a fazer face ao serviço de dívida já assumido.

O alargamento da base tributária, que passa pela melhoria do conhecimento do tecido fiscal, pela actualização do ficheiro de contribuintes, para além das acções de fiscalização fiscal, conjugada pelo reforço e melhoria dos procedimentos de desalfandegamento de mercadorias, constituem os eixos

principais de actuação das administrações fiscal e aduaneira com vista ao aumento da eficácia e da eficiência das referidas máquinas.

Importa referir que um dos engajamentos assumidos pelo Governo, no quadro do Programa de Referência negociado com o FMI, prende-se com o compromisso de disponibilizar , nas duas semanas posteriores ao fecho mensal das operações orçamentais, um relatório que compare, por grandes rubricas, as despesas orçamentadas e a execução. A responsabilização financeira (*accountability*) impõe a necessidade de se proceder, de forma sistemática e regular, ao fecho e encerramento das contas enquanto fase integrante do ciclo orçamental, e assegurar a disponibilização da informação necessária ao controlo "a posteriori" das contas do Estado quer ao Tribunal de Contas, quer a Assembleia Nacional, nos termos da legislação aplicável da UEMOA.

Tal desiderato permite aos órgãos de controlo, quer legislativo quer judicial, por um lado, e, por outro, à sociedade de uma maneira em geral, através da publicitação geral, ter conhecimento e permitir a avaliação dos dados e da gestão e actuação financeira do Estado.

Em resumo, para a correcção dos dois principais problemas das finanças públicas i) a incapacidade de reduzir o "deficit" primário e ii) o tamanho da dívida pública (interna e externa),

- reassumir o controlo da situação fiscal, prosseguindo o nível de equilíbrio financeiro;
- restabelecer os antecedentes de bom desempenho económico ; e
- assegurar o relançamento sustentado da economia e das finanças públicas , bem como o desenvolvimento social do país.

3.3 O comércio externo

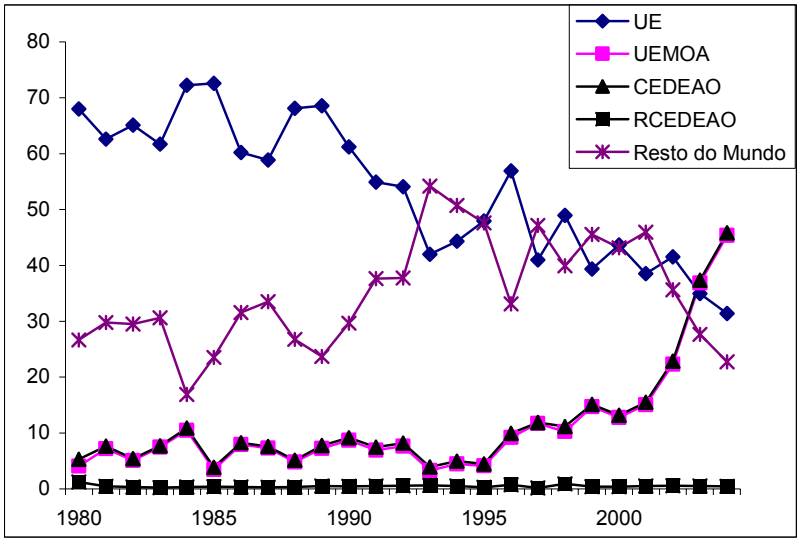
3.3.1 Aspectos gerais

3.3.1.1 As importações

A comércio externo da Guiné-Bissau tem algumas registados alterações importantes nas últimas duas décadas. Do ponto de vista da origem e destino dos fluxos comerciais, uma alteração significativa resulta da integração regional do país na UEMOA, mas também da importância enorme que, do lado das exportações, representa agora a castanha de caju.

Em termos de origem da importações, a União Europeia tem constituído tradicionalmente a principal origem dos produtos importados pela Guiné-Bissau. Ao longo da década de oitenta, cerca de setenta por cento das importações eram provenientes da UE. Dentro desta, Portugal tem detido, durante vários anos, mais de metade do total desta zona e à volta de 20% das importações totais da GB.

Importações da Guiné-Bissau por origens regionais



Fonte: elaborado a partir de dados do FMI.

Com a entrada da Guiné-Bissau na UEMOA, este quadro alterou-se de forma significativa, registando-se um crescimento muito forte das importações com origem neste agrupamento regional e uma baixa substancial das importações com origem na UE (e em Portugal).

Distribuição das importações da GB, média 2000-2004 (%)

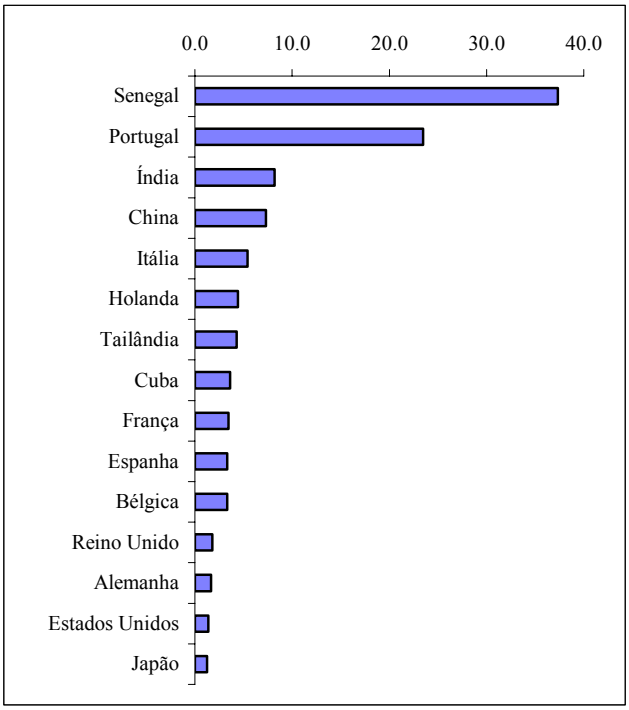
União Europeia	37.0
UEMOA	29.3
CEDEAO	29.8
RCEDEAO	0.5
Resto do Mundo	33.1

Fonte: elaborado com dados do FMI

Nos dois últimos anos a UEMOA surge já à frente de União Europeia, embora eventualmente algumas importações que são atribuídas à UEMOA possam ter outra origem, nalguns casos europeia. Em termos de integração regional, a CEDEAO praticamente confunde-se com a UEMOA, do ponto de vista das importações da Guiné-Bissau, já que, para além da UEMOA, os restantes países da CEDEAO têm um peso marginal.

Em termos de países, os dois grandes parceiros comerciais da GB, ainda em termos de importações, são o Senegal, que agora aparece em plano muito destacado, e Portugal. Os dois países imediatamente a seguir, a Índia e a China, surgem recentemente como importantes parceiros comerciais da GB, por razões diferentes. No primeiro caso, devido à importância da Índia como grande importador da castanha de caju da GB. No segundo caso, por força naturalmente da grande expansão das exportações chinesas em todo o mundo, nos últimos anos.

Principais origens das importações da GB, por Países, média 2000-2004 (%)



A estrutura de importações por produtos revela a importância muito expressivo de um núcleo principal de bens, de que sobressaem bebidas/produtos alimentares, os combustíveis, as máquinas e aparelhos e os veículos automóveis. No seu conjunto , estas classes de produtos representam mais de 75% das importações registadas pelo controlo aduaneiro da Guiné-Bissau. Esta forte concentração das importações por produtos reflecte-se também no volume de receitas fiscais arrecadadas, uma vez que

alguns destes produtos determinam também uma proporção muito importante das receitas aduaneiras e dos impostos internos (IEC e IGV).

Principais grupos de produtos importados pela GB, 2005

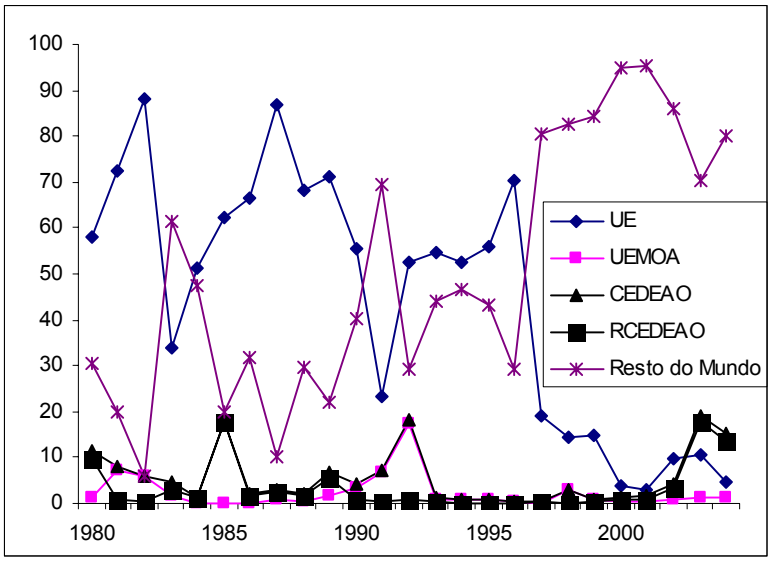
	%
Bebidas	22.9
Combustíveis minerais	42.3
Cereais	56.7
Máquinas, aparelhos e material eléctrico	66.1
Veículos automóveis	73.0
Sal, enxofre, gesso, cal, cimento	76.8
Farinhas	79.6

Fonte: compilado com dados das Alfândegas

3.3.1.2 As exportações

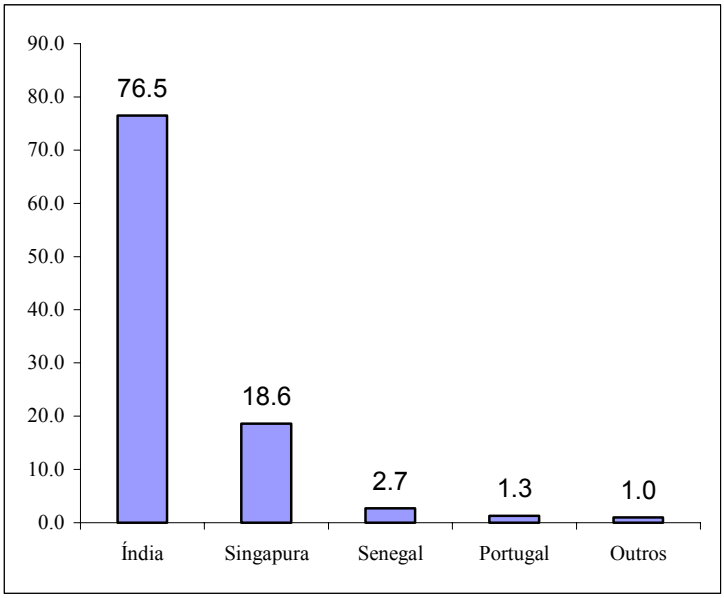
Em termos de destino das exportações, existe agora uma alteração muito forte na hierarquização dos principais clientes da GB, relativamente à situação que se observava no passado. Ou seja, a União Europeia foi substituída no primeiro lugar dos destinos das exportações, em função do peso que agora representam as exportações de castanha de caju para a Índia. De facto, não apenas os valores referentes à UE mas também os relativos à UEMOA e ao conjunto da CEDEAO são agora muito baixos.

Exportações da Guiné-Bissau por destinos regionais



De acordo com os dados das Alfândegas relativos a 2005, a Índia absorvia mais de três quartos das exportações e os quatro principais países de destino representaram 99% das exportações do país.

Principais destinos das exportações da GB (%)



Fonte: valores calculados com dados das Alfândegas

A subidas da Índia para primeiro plano iniciou-se em 1990, tendo até então este país um peso insignificante enquanto destino das exportações da GB. Esta subida a primeiro plano da Índia deve-se, como já foi referido, ao peso preponderante que passou a assumir a exportação de castanha de caju com destino àquele país. O produto é exportado em bruto e transformado na Índia. Este constitui um excelente caso em que a Guiné-Bissau pode tirar mais partido de uma riqueza local, com a exploração da fileira do caju, desenvolvendo uma cadeia mais completa de transformação, com aproveitamento de ligações a montante e a jusante e o aproveitamento de sub-produtos da transformação, designadamente em termos de produção de energia eléctrica.

A castanha da caju constitui de momento quase a totalidade das exportações do país detendo, de acordo com os dados das Alfândegas, 96.2% do total exportado (incluindo as reexportações) pela Guiné-Bissau. O único produto seguinte com alguma expressão são os combustíveis (2%). Não aparece nenhuma exportação minimamente expressiva para os produtos da pesca ou das frutas, sem dúvida produtos em que o país tem um interessante potencial.

3.3.2 O comércio com a UE

A Guiné Bissau tem presentemente fluxos comerciais relativamente pouco expressivos com a União Europeia, ocupando o último lugar do conjunto de países da CEDEAO, quer em termos de exportações quer de importações. O país que se aproxima da Guiné Bissau é a Gambia, igualmente com valores pouco expressivos nas trocas comerciais com a UE.

Trocas comerciais da UE com a CEDEAO, 2005

	Exportações da UE para a CEDEAO		Importações da UE com origem na CEDEAO	
	Valor (1000 Euros)	%	Valor (1000 Euros)	%
CEDEAO	12889949	100.00	13285185	100.00
UEMOA	4538829	35.21	2814749	21.19
Mali	384773	2.99	41956	0.32
Burkina Faso	302513	2.35	29973	0.23
Niger	227590	1.77	130180	0.98
Senegal	1461874	11.34	519328	3.91
Guiné Bissau	81861	0.64	3332	0.03
Costa do Marfim	1102055	8.55	1942112	14.62
Togo	560197	4.35	115908	0.87
Benin	417968	3.24	31960	0.24
RCDEAO	8351120	64.79	10470436	78.81
Cabo Verde	269599	2.09	18710	0.14
Gâmbia	101469	0.79	6236	0.05
Guiné	368587	2.86	411474	3.10
Serra Leoa	185648	1.44	121019	0.91
Libéria	380254	2.95	597972	4.50
Gana	1210081	9.39	973032	7.32
Nigéria	5835482	45.27	8341994	62.79

Fonte: Eurostat

Em termos de principais parceiros de entre os países da União Europeia, Portugal ocupa o primeiro lugar nas importações da GB, seguido da Itália, e da Holanda.

Países da UE mais importantes nas importações da GB, (em milhões de dólares e em % do total) média dos valores do período 2000-2004

	Valor	%
Portugal	23.49	18.1
Itália	5.43	4.2
Holanda	4.42	3.4
França	3.46	2.7
Espanha	3.33	2.6
Bélgica	3.32	2.6
Reino Unido	1.79	1.4
Alemanha	1.67	1.3

Para as exportações, a Itália e Portugal são os principais parceiros da Guiné Bissau, seguidos da Dinamarca e da França. O conjunto dos restantes Estados Membros da UE tem valores muito pouco expressivos.

Países UE mais significativos nas exportações da GB, (em milhões de dólares e em % do total) média do período 2000-2004

	Valor	%
Itália	2.91	2.78
Portugal	2.04	1.95
Dinamarca	0.93	0.89
França	0.31	0.30
Alemanha	0.13	0.13
Espanha	0.10	0.10
Holanda	0.07	0.07
Grécia	0.07	0.06

Em termos de produtos, regista-se uma forte concentração das importações da Guiné Bissau provenientes da UE nos combustíveis, produtos alimentares e bebidas e nos veículos automóveis. Quanto às exportações, trata-se sobretudo de produtos alimentares e de algumas matérias primas, num conjunto de valores que, como vimos é pouco expressivo. A diferença entre as importações e as exportações é muito elevado, conduzindo a um desequilíbrio muito acentuado da balança comercial da

GB com a UE. De facto, a taxa de cobertura das importações pelas exportações é de somente 4% (considerando os dados da UE).

Importações provenientes da UE. Distribuição por grandes categorias (%)

Produtos alimentares	22.0
Matéria primas de origem agrícola	0.3
Combustíveis	48.4
Minérios e metais	0.1
Produtos manufacturados	27.6
Produtos químicos	5.3
Máquinas e material de transporte	14.3
Outros	8.0
Outros produtos	1.6
Total	100.0

Fonte: Calculado com dados do Eurostat, relativos às exportações da UE para a GB

Exportações para a UE. Distribuição por grandes categorias (%)

Produtos alimentares	67.3
Matérias primas de origem agrícola	22.0
Combustíveis	0.0
Minérios e metais	5.7
Produtos manufacturados	4.3
Outros produtos	0.6
Total	100.0

Fonte: Calculado com dados do Eurostat, relativos às importações da UE provenientes da GB

4 O impacto sobre as receitas fiscais

Na determinação dos efeitos decorrentes da aplicação do APE, sem dúvida que a metodologia adequada consistiria na aplicação de um modelo de equilíbrio geral. Do ponto de vista teórico, um tal modelo permite determinar de forma adequada todos os efeitos, quer de natureza fiscal quer em termos de impacto sobre a economia. Na prática, porém, levantam-se alguns problemas que decorrem da quantidade de informação exigida pelo modelo e, de forma muito particular, da qualidade dessa informação. Em geral essa informação não existe, ou é muito deficiente, quando se estão a analisar impactos que envolvem países em desenvolvimento. No caso da Guiné-Bissau, trata-se de um caso particularmente delicado, onde a inexistência sequer de grande parte da informação requerida torna completamente impraticável o recurso a modelos de equilíbrio geral. Irá optar-se, por isso, pela utilização de um modelo de equilíbrio parcial, aliás a opção mais corrente na determinação de efeitos decorrentes da concessão de vantagens aduaneiras preferenciais. O modelo mais utilizado nas diversas análises de impacto é o de Verdoorn, de que se apresentam a seguir as características fundamentais.

Neste modelo, as importações de determinado país (ou área) são discriminadas segundo a sua origem. Sejam, então, as origens 1 e 2, em que a primeira vai beneficiar de um tratamento preferencial, na sequência de dado acordo comercial com o país em análise. Para não tornar desnecessariamente pesada a notação, omitiremos o índice que identifica o país em estudo, retendo apenas os índices relativos às origens 1 e 2 de dado produto importado.

Sejam, então, Q_j (j=1,2) as quantidades importadas a partir das origens 1 e 2 e p_j os respectivos preços. O modelo de equilíbrio parcial aqui considerado assume a seguinte função procura para as importações:

(1) $$Q = Q_1 + Q_2 = \beta p_1^{\alpha q} p_2^{\alpha(1-q)},$$

em que q é a quota de importações provenientes da origem 1. Trata-se, portanto, de um modelo de importações totais, em que α é a elasticidade/procura das importações em relação ao preço médio**.

** A equação (1) envolve uma aproximação, segundo a média geométrica de p_1 e p_2, à relação $Q_1 + Q_2 = \beta p^{\alpha}$, em que p é a média (ponderada pelas quantidades) dos preços de cada uma das origens 1 e 2.

Partindo apenas da equação anterior, não é possível considerar o impacto da variação dos preços dos produtos importados de cada uma das origens em causa, pelo que se assume adicionalmente a seguinte relação de substituição entre as quantidades importadas de cada origem,

(2) $$\frac{Q_1}{Q_2} = \gamma \left(\frac{p_1}{p_2} \right)^{\varepsilon},$$

onde se pressupõe, portanto, uma elasticidade de substituição (ε) constante.

O problema a resolver consiste então em: partindo das especificações dadas pelas equações (1) e (2), qual é o impacto provocado pela modificação do preço das importações com origem no grupo que vai beneficiar de um tratamento preferencial (na medida em que variações nos direitos aduaneiros se repercutem nos preços internos dos produtos importados) sobre a procura de produtos dessa origem e também sobre a procura de produtos provenientes da área não beneficiária de acordo preferencial?
A resposta a esta questão dependerá do valor considerado para a elasticidade da oferta, distinguindo-se no modelo os casos de elasticidade finita e infinita. Habitualmente considera-se justificado o caso de elasticidade infinita, o que muitas vezes não é realista. Mas no caso da Guiné-Bissau claramente faz sentido considerar elasticidade de oferta infinita (a dimensão do país, não é susceptível de influenciar os preços de oferta da União Europeia ou do resto do mundo), pelo que o desenvolvimento que segue pressupõe esta situação.

A partir (1) e (2), diferenciando e supondo p_2 constante, obtêm-se:

(3) $$\begin{aligned} \frac{dQ_1 + dQ_2}{Q_1 + Q_2} &= \alpha q \frac{dp_1}{p_1} + \alpha \left(\log p_1 - \log p_2 \right) dq \\ &= \alpha q \dot{p}_1 + \alpha \log \left(p_1 / p_2 \right) dq \end{aligned}$$

(4) $$\begin{aligned} \frac{d\left(Q_1 / Q_2\right)}{Q_1 / Q_2} &= \frac{dQ_1}{Q_1} - \frac{dQ_2}{Q_2} = \varepsilon \frac{dp_1}{p_1} \\ &= \dot{Q}_1 - \dot{Q}_2 = \varepsilon \dot{p}_1 \end{aligned}$$

A equação (3) pode escrever-se,

(5) $$\frac{q}{Q_1}dQ_1 + \frac{1-q}{Q_2}dQ_2 = \alpha q\dot{p}_1 + \alpha \log(p_1 / p_2)dq$$

ou seja,

(6) $$\dot{Q}_1 = \alpha \dot{p}_1 - \frac{1-q}{q}\dot{Q}_2 + \alpha \log(p_1 / p_2)\frac{dq}{q}$$

A partir do diferencial para q, obtém-se,

(7) $$\begin{aligned} dq &= \frac{Q_2 dQ_1 + Q_1 dQ_2}{Q^2} \\ &= q(1-q)(\dot{Q}_1 - \dot{Q}_2) \end{aligned}$$

Substituindo na equação anterior, temos,

(8) $$\dot{Q}_1 = \alpha \dot{p}_1 - \frac{1-q}{q}\left(\dot{Q}_1 - \varepsilon \dot{p}_1\right) + \alpha \log\left(p_1 / p_2\right)\left(1-q\right)\varepsilon \dot{p}_1$$

ou, ainda,

(9) $$\frac{dQ_1}{Q_1} = \left[\alpha q + \left(1-q\right)\varepsilon + \alpha\varepsilon\left(1-q\right)\log(p_1 / p_2)\right]\frac{dp_1}{p_1}$$

Finalmente, supondo p_1 e p_2 aproximados,

(10) $$\frac{dQ_1}{Q_1} = \left[\alpha q + \left(1-q\right)\varepsilon\right]\frac{dp_1}{p_1}$$

expressão que nos dá a variação nas importações provenientes da área preferencial em função da variação do preço do produto proveniente dessa área. Para a região não beneficiária, temos,

(11) $$\frac{dQ_2}{Q_2} = q\left(\alpha - \varepsilon\right)\frac{dp_1}{p_1}$$

Uma vez que estamos a supor elasticidades de oferta infinita, os preços (de oferta) das exportações não se alteram com a introdução de alterações nos direitos aduaneiros, alterações essas que se irão repercutir nos preços internos dos produtos importados. Assim, designando por t a taxa de direitos que incidem sobre as importações do grupo preferencial 1 (União Europeia) antes da concessão de vantagens preferenciais de acesso ao mercado (antes de APE) e por p_{1x} o preço das exportações desta origem (para o mercado da Guiné-Bissau), temos,

(12) $$p_1 = p_{1x}(1+t)$$

pelo que facilmente se obtêm as expressões (10) e (11) em função das alterações nos direitos aduaneiros de que irão beneficiar as importações de produtos da União Europeia no mercado da Guiné-Bissau após a implementação do APE,

(13) $$dQ_1 = \left[\alpha q + (1-q)\varepsilon\right] Q_1 \frac{dt}{1+t}$$

(14) $$dQ_2 = (1-q)(\alpha - \varepsilon) Q_1 \frac{dt}{1+t}$$

A partir daqui, podem calcular-se os efeitos criação (CC) e desvio de comércio (DC), obtendo-se então,

(15) $$DC = -dQ_2$$

(16) $$\begin{aligned} CC &= dQ_1 - DC \\ &= \alpha Q_1 \frac{dt}{1+t} \end{aligned}$$

Note-se que estas expressões se referem a quantidades, mas expressões semelhantes podem ser obtidas para as importações expressas em valor.

No caso da Guiné-Bissau, uma redução de direitos aduaneiros não se esgota na eliminação desses direitos, já que a fiscalidade directa interna também depende dos direitos aduaneiros. Assim, temos a seguinte cadeia, a partir do VA (valor aduaneiro das importações):

Receitas Fiscais =

DD (direitos aduaneiros = $t \times VA$)

+ RS (*Redevance Statistique*, correspondente a 1% sobre o valor aduaneiro)
+ PC (taxa UEMOA, com 1% sobre o valor aduaneiro)
+ PCS (taxa CEDEAO, com 0.5% sobre o valor aduaneiro)
+ IEC (imposto especial sobre o consumo, incidindo sobre alguns produtos particulares: produtos petrolíferos, bebidas, tabaco, automóveis, perfumaria e cosméticos e armas e munições. O IEC incide sobre o valor aduaneiro mais os direitos aduaneiros)
+ IGV (imposto sobre as vendas, incidindo sobre VA+RS+DD+PC+PCS+IEC)

No seguimento da aplicação de um APE, o impacto sobre as receitas fiscais resulta da conjugação de vários efeitos parciais. Por um lado, a eliminação de direitos de importação sobre os produtos originários da União Europeia, traduz-se numa perda directa de direitos aduaneiros e dos restantes elementos da cadeia fiscal que, no caso do IEC e do IGV, dependem também daqueles direitos aduaneiros. Uma segunda causa de perda de receitas fiscais decorre da substituição parcial de algumas importações (que pagam direitos aduaneiros) provenientes do Resto do Mundo, por importações livres de direitos com origem na UE. Mas existe ainda um terceiro efeito, este com impacto positivo sobre a arrecadação de receitas fiscais, que resulta do facto de, com a criação do APE, as importações com origem na UE irem (nalguns casos) aumentar. Em teoria, podia até acontecer que o saldo global em termos de impacto fiscal fosse positivo.

Na estimação concreta do impacto, existe um substancial grau de incerteza, pelo que os resultados estão dependentes dos cenários considerados para a implementação do APE e de hipóteses adicionais sobre alguns parâmetros, neste caso as elasticidades da procura e de substituição. Relativamente à elasticidade procura às elasticidades, consideram-se os valores correntemente seguidos na literatura, tendo-se adoptado, em particular, os valores propostos por Busse e Grossmann (2004).

Relativamente aos cenários, consideram-se os seguintes, com variantes nalguns casos.

1. Cenário 0 – Não APE. Neste caso, evidentemente não há impacto directo do APE e corresponde, no essencial, à manutenção da situação actual.
2. Cenário 1 – APE com desmantelamento pautal completo relativamente às importações provenientes da União Europeia e da CEDEAO
3. Cenário 2. Desmantelamento completo mas manutenção das regras de origem.
4. Cenário 3. Igual ao anterior, mas exclui ainda os produtos com maior potencial económico e com impacto mais negativo sobre a economia da GB.

Para os cenários 1, 2 e 3 é relevante considerar as situações com desmantelamento imediato logo em 2008, ano previsto para o início de aplicação dos APE, ou gradual, faseado ao longo do período de transição previsto no Acordo de Cotonou para terminar em 2020.

De seguida faz-se a análise do impacto fiscal correspondente a cada um destes cenários, considerando 2005 como ano de referência. Para tal, utiliza-se o ficheiro contendo os dados de 2005 com os registos das importações e exportações, direitos e outros impostos cobrados (IEC, IGV, PC, PCS, RS), origem das importações, posição pautal e outros campos, fornecidos pela Alfândega. Foram detectadas algumas incongruências nalguns registos o que, após comprovação de erro pelos serviços aduaneiros, levou à eliminação de quatro deles. Os direitos aduaneiros (e outros impostos) considerados foram os efectivamente cobrados, uma vez que é a perda destes que é relevante. Ou seja, dadas as várias excepções existentes no regime de importações da GB, nem sempre se aplicam os direitos previstos na TEC, cuja estrutura se apresenta a seguir.

Estrutura da TEC

Categorias	Taxa
0 - bens sociais	0%
1 - matérias primas e produtos não transformados	5%
2 - produtos semi-transformados	10%
3 - produtos transformados	20%

No tratamento que segue, foram consideradas 4 regiões: UEMOA, resto da CEDEAO (RCEDEAO), União Europeia e Resto do Mundo (RM). Existe uma elevada percentagem de importações feitas em regime suspensivo que, tendo em conta o sistema produtivo da Guiné Bissau, dificilmente se justificam na sua totalidade, pelo que se recomenda a revisão e simplificação dos vários regimes aduaneiros. A não cobrança de direitos aduaneiros e outros impostos decorrentes das importações deste regime é bastante elevada.

Percentagem de importações feitas em regime suspensivo

Origem	%
UEMOA	23.2
RCEDEAO	31.2
UE	16.5
RM	27.3
Total	21.8

Para além da questão das importações feitas em regime suspensivo, é importante ter presente que uma parte importante das importações escapa ao controlo das alfândegas, o que pode ser evidenciado comparando as importações registadas pela GB como provenientes da UE e as exportações declaradas pela UE como tendo por destino a GB. Esta é outra fonte importante de receitas fiscais do país.

Habitualmente, não há coincidência perfeita entre os valores declarados como exportações do país A para o país B e as importações registadas pelo país B como sendo provenientes do país A. Há várias razões para tal suceder e uma delas prende-se com o facto de as importações serem tipicamente registadas como valores CIF enquanto que as exportações o são em termos de valores FOB. Todavia, a divergência entre estes valores não deverá ser muito diferente, quando nas importações se tiver em conta justamente a diferença CIF-FOB[1].

Isto significa que, em condições normais, seriam de esperar encontrar valores para as importações registadas pela Guiné-Bissau como provenientes da União Europeia ligeiramente superiores às exportações declaradas pela União Europeia como sendo destinadas à Guiné-Bissau. Tal não é, porém, o caso. Contrariamente ao que seria de esperar, as importações registadas pela Guiné Bissau como tendo origem na UE são substancialmente inferiores às obtidas com os dados da UE (EUROSTAT). Isto é, em vez de serem superiores, os dados, relativamente a 2005, obtidos do lado da Guiné-Bissau, representam apenas um terço (32%) dos apresentados pela UE.

[1] Não é invulgar encontrar valores CIF na ordem dos 10% superiores aos FOB, embora variável de país para país de acordo com a especificidades próprias de cada país. Ainda assim, os seguros e fretes têm vindo a reduzir-se nos últimos anos, no caso do comércio externo de alguns países.

Capítulos com maior desvio entre as exportações registadas pela UE para a Guiné-Bissau (A) e as importações contabilizadas pela Guiné-Bissau com origem na União Europeia (B)

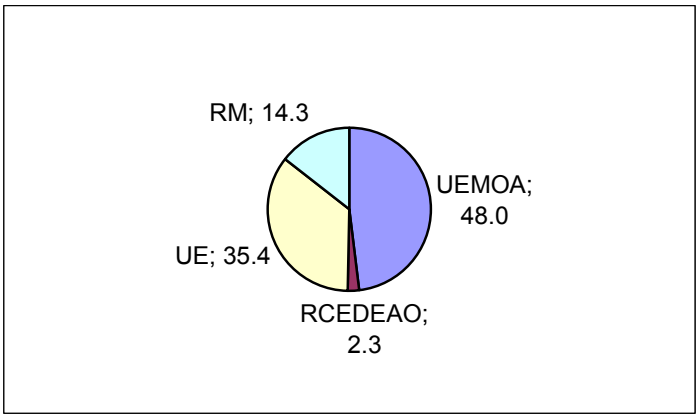
	A-B	A/B
27 Combustíveis minerais	37528	24.7
30 Produtos farmacêuticos	2299	6.5
84 Caldeiras, máquinas, aparelhos, etc.	1682	2.3
17 Açúcares e produtos de confeitaria	1323	1.9
93 Armas e munições	1029	23.5
21 Preparações alimentícias diversas	783	3.1
04 Leite e lacticínios, ovos, mel	752	2.7
87 Veículos automóveis	698	1.2
19 Preparações à base de cereais, farinhas	676	3.4
90 Instrumentos e aparelhos ...	628	4.7
39 Plásticos e suas obras	492	2.6
07 Prod. hortícolas, plantas, raízes e tubérculos comestíveis	479	14.7
94 Móveis, colchões, etc.	428	2.4
73 Obras de ferro fundido, ferro e aço	285	1.5
82 Ferramentas, artefactos de cutelaria, etc.	271	10.5
64 Calçado	269	8.9
76 Alumínio e suas obras	247	5.8
40 Borracha e suas obras	205	2.3
32 Extractos tanantes e tintoriais; tintas e vernizes	191	2.6
29 Produtos químicos orgânicos	187	7.4

Esta comparação sugere algumas reflexões. Por um lado, algumas limitações, em termos de funcionamento e de capacidade real de controlo por parte dos serviços alfandegários da Guiné-Bissau. Por outro lado, é possível que alguns produtos provenientes da União Europeia entrem via Senegal, sendo-lhe atribuída esta origem pelas alfândega, ou entrando mesmo sem controlo aduaneiro. Em grande parte dos casos, trata-se de produtos que pertencem às categorias com valores aduaneiros mais elevados, o que pode também indiciar alguma tentativa de fuga ao pagamento de direitos aduaneiros. Em qualquer caso, trata-se de evidência forte a pedir intervenção no sentido de dotar os serviços

alfandegários de maior capacidade de desempenhar de forma eficaz a sua missão. Mostra também a necessidade urgente de dotar o porto de Bissau com os meios necessários para o tornar mais competitivo, o que é manifestamente importante não só do ponto de vista da arrecadação de receitas fiscais mas também como infra-estrutura fundamental para permitir o crescimento das exportações e o desenvolvimento geral da economia do país.

Considerando as importações em regime normal (sem regime suspensivo), a distribuição por cada região foi a seguinte:

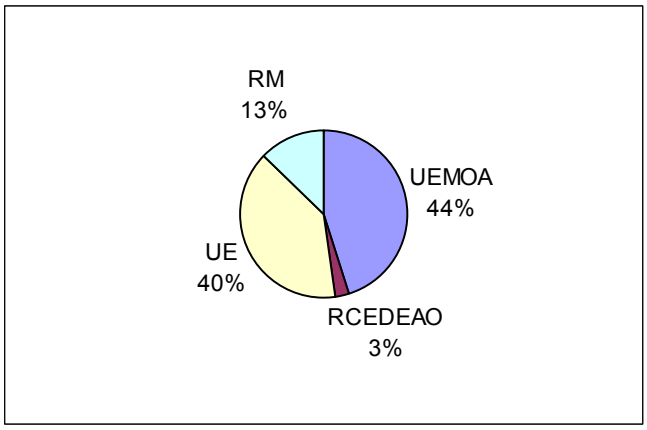
Distribuição das importações (sem regime suspensivo)



Dado que a RCDEAO não é muito relevante para a GB em termos de origem de importações, a CEDEAO praticamente confunde-se com a UEMOA, que aparece destacada em primeiro lugar como fornecedor de produtos à GB (com a ressalva de nalguns casos se tratar de produtos não UEMOA). A UE ocupa um pouco mais de um terço, mais do dobro do resto do mundo.

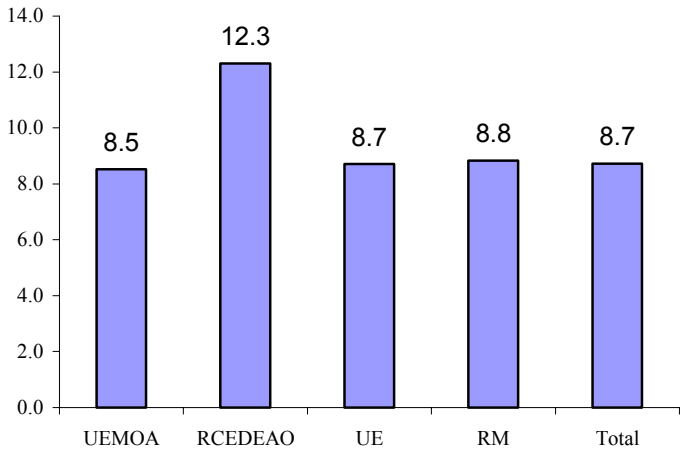
Em termos de distribuição dos direitos aduaneiros, registou-se a seguinte repartição por origens:

Distribuição dos direitos aduaneiros por regiões



Pese embora o facto de os produtos provenientes da UEMOA estarem isentes do pagamento de direitos aduaneiros, isso só é contemplado quando se verificam as condições de elegibilidade (certificação) pelo que, na prática, a união aduaneira a que pertence a GB continua a ser a primeira origem de receitas aduaneira dos país, imediatamente seguida da UE. Aliás, a distribuição dos direitos aduaneiros não se afasta muito da dos valores das importações, dado que a taxa média dos direitos aduaneiros não se afasta muito (curiosamente com o valor mãos elevado para a RCDEAO).

Taxa média de incidência dos direitos aduaneiros



Finalmente, a distribuição por rubricas mostra que o IGV é o imposto mais importante, embora os direitos aduaneiros não se afastem muito da importância do IGV, assumindo o IEC cerca de metade do peso dos direitos aduaneiros. Note-se que o PC e o PCS não constituem receitas da Guiné Bissau, mas sim da CEDEAO e da UEMOA, respectivamente.

Peso da cada imposto no total de receitas de cada região

	UEMOA	RCEDEAO	UE	RM	Total
DA	37.3	41.7	31.9	41.1	35.8
RS	2.0	2.5	2.7	4.1	2.6
PC	1.1	1.2	1.3	2.1	1.3
PCS	1.7	2.5	2.6	4.3	2.4
IEC	15.4	10.0	24.5	2.4	17.2
IGV	42.5	42.0	37.0	46.0	40.7
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Cenário 0

Neste cenário, correspondendo a uma situação de não APE, não há, naturalmente, impacto fiscal. As perdas serão as decorrentes de eventuais efeitos (líquidos) positivos do APE, a que nos referiremos noutro local.

Note-se que este cenário, que corresponde, basicamente, à manutenção do *status quo*, envolve também alguns riscos. É verdade que a GB não é obrigada a negociar a aplicar um APE já que, o acordo de Cotonou, prevê a sua obrigatoriedade apenas para os países que não são PMA. No caso da Guiné Bissau, na prática o SPG da UE recobre o essencial das suas exportações e, na medida em que é um PMA, pode beneficiar da iniciativa da União Europeia "Tudo Menos Armas". Em termos de abertura de mercado, dificilmente o APE se poderá traduzir, para a GB, numa maior abertura de mercado do que a garantida pela iniciativa TMA.

No entanto, a iniciativa TMA consiste numa concessão unilateral da UE que pode ser retirada a qualquer momento, não tendo, portanto a garantia de uma relação contratual. Embora a eliminação da iniciativa TMA não seja previsível, comporta, ainda assim, algum risco que, por exemplo em termos de atracção de IDE, pode ter impacto negativo.

A não aplicação do APE na Guiné Bissau acarreta também, por corresponder à manutenção do *status quo*, o risco de continuação de marginalização do país e de dificuldade de arrancar para o desenvolvimento económico. Claro que este arranque também se pode processar sem o APE e as actuais disposições do acordo de Cotonou já contêm várias possibilidades a serem exploradas.

A situação de não APE na GB mas com APE nos outros países da CEDEAO também não seria muito interessante para a Guiné Bissau, embora este seja um cenário que parece irrealista.

Cenário 1

Trata-se do cenário com maior impacto (negativo) em termos fiscais.

i) Avaliação estática, sem efeitos de expansão das importações e de substituição

A distribuição das receitas fiscais obtidas a partir dos produtos importados de cada zona é a seguinte:

Distribuição de cada imposto por região

	UEMOA	RCDEAO	UE	RM	Total
DA	46.9	3.3	35.3	14.5	100.0
RS	35.4	2.7	41.7	20.2	100.0
PC	37.7	2.6	39.3	20.4	100.0
PCS	31.2	2.9	43.3	22.5	100.0
IEC	40.2	1.6	56.4	1.8	100.0
IGV	46.9	2.9	35.9	14.3	100.0
Total	**45.0**	**2.8**	**39.6**	**12.6**	**100.0**

Neste cenário, a maior parte das receitas seriam perdidas, dado que os direitos aduaneiros efectivamente cobrados sobre os produtos provenientes da CEDEAO (basicamente UEMOA) e União Europeia representam a larga maioria do total destas receita (85.5%). Para além das receitas aduaneiras, parte do IEC e do IGV também seriam perdidos, na medida em que estes impostos incidem não apenas sobre o valor aduaneiro das mercadorias mas também sobre os próprios direitos aduaneiros, RS, PC e PCS (o IGV incide ainda sobre o IEC). É possível recalcular os valores do IEC e do IGV, para cada produto e

para cada origem, sob a hipótese em análise e supondo que não se alteravam os fluxos de comércio. Os valores observados e os que resultariam da aplicação do APE neste cenário estão no quadro seguinte.

Efeitos fiscais, cenário 1. (milhões de FCFA e %)

	Receitas Sem APE	Receitas Com APE	Perda de Receitas	Perdas (%)
UEMOA				
DA	1813	0	1813	100.0
IEC	748	677	72	9.6
IGV	2063	1871	192	9.3
RCDEAO				
DA	126	0	126	100.0
IEC	30	26	4	12.8
IGV	127	112	15	12.1
UE				
DA	1364	0	1364	100.0
IEC	1048	888	160	15.3
IGV	1581	1386	195	12.3
RM				
DA	561	561	0	0.0
IEC	33	33	0	0.0
IGV	628	628	0	0.0
Total				
DA	3865	561	3304	85.5
IEC	1860	1624	236	12.7
IGV	4399	3996	402	9.1

As perdas de IEC seriam de 12.7% deste imposto e as do IGV seriam de 9.1%. Assim, considerando as perdas destes três impostos, teríamos uma quebra de receitas fiscais da Guiné Bissau de 2942 milhões

de FCFA, o que representa uma perda da ordem dos 40% (38.9%), valor que é, sem dúvida, substancial*. Relativamente ao valor das receitas tributárias de 2005 estimado em 18334 milhões de FCFA, esta percentagem baixa para 16%. Em relação às receitas ordinárias, a perda percentual seria de 10.5%. Como referência adicional, note-se que um sub-grupo de receitas não tributárias, de que parte substancial é constituída pela contribuição financeira da União Europeia, está estimado em 6150 milhões de FCFA, ou seja, o dobro daquela perda de receitas.

Ainda que estes valores sejam, de facto, bastante elevados, convém relativizar estas perdas potenciais limite, estimadas para deste cenário irrealista e com impacto exagerado. A Guiné Bissau já liberalizou as importações provenientes do espaço UEMOA e, no entanto, a principal fonte de receitas aduaneiras ainda é constituída por direitos sobre importações de produtos com esta origem. A razão deve-se ao facto de, para beneficiar de isenção de direitos, ser necessária certificação de origem, isto é que o produto seja de facto produzido/transformado na região. O que não é o caso para muitos produtos. Ora, neste aspecto não irão ocorrer alterações radicais nos próximos anos pelo que, muitas importações UEMOA continuarão a pagar direitos aduaneiros. A mesma coisa se aplicará a alguns produtos da UE, já que será necessário garantir que se trata de produto genuinamente comunitário. Aqui também existe margem de manobra para negociar qual a percentagem de incorporação necessária para que o produto possa, com aplicação do APE, ter certificação europeia.

Além disso, convém ter presente que a evolução previsível aponta para uma perda progressiva do peso dos direitos aduaneiros na arrecadação de receitas fiscais e, portanto, no financiamento do orçamento do Estado. Seria, aliás, conveniente continuar a progredir nesta direcção, acelerando um processo que já se iniciou com algumas reformas introduzidas no sistema fiscal. É esta a tendência nos outros países. Por exemplo, na União Europeia, as receitas aduaneiras não constituem receitas próprias dos Estados Membros. Também em muitos outros países, aquilo que se observa é uma tendência para a perda gradual, pelo menos em termos relativos, do valor dos impostos aduaneiros, tendo em conta a liberalização progressiva observada ao longo do tempo e que previsivelmente vai continuar a processar-se. Note-se, aliás, que a adesão da Guiné Bissau à UEMOA já significou uma perda substancial de receitas aduaneiras, não apenas devido à liberalização operada nos produtos de origem UEMOA mas também devido à baixa das taxas aplicadas às importações, resultantes da aplicação da TEC.

Por outro lado, é importante voltar a sublinhar a importância do reforço da capacidade de controlo das Alfândegas e da competitividade do porto de Bissau, para além da reforma do complexo sistema do

* Note-se que os impostos PC e PCS não constituem receita da GB. Em relação à RS, admitiu-se a possibilidade da sua manutenção (ou substituição por um imposto equivalente). Esta percentagem de perda de recitas fiscais está calculada apenas sobre a fiscalidade indirecta DA+IEC+IGV, e não sobre a totalidade das receitas fiscais.

regime de importações (em particular o regime suspensivo) para a recuperação de actuais perdas importante de receitas fiscais. Basta notar que o confronto já referido entre os dados das importações das Alfândegas da GB relativos às importações com origem na UE e os das dados da UE referentes às exportações para a GB apontam para valores enormes de importações sem controlo aduaneiro que representam, só por si, eventualmente mais do que as perdas da situação limite do cenário que aqui estamos a considerar. A isto haveria que juntar as perdas resultantes das isenções e do regime suspensivo, também elas de valor bastante significativo.

Importa ainda referir que seria sempre possível compensar as perdas de receitas decorrentes deste cenário com a subida do IVG e/ou do IEC. No caso do IGV, a compensação das perdas implicaria uma subida de entre cinco e dez pontos percentuais da taxa deste imposto. Em alternativa (ou em simultâneo) poderia agravar-se o imposto especial de consumo sobre alguns produtos, caso dos combustíveis, bebidas alcoólicas, automóveis e tabacos.

ii) Consideração dos efeitos de crescimento das importações e do efeito substituição

A abertura comercial decorrente da aplicação de um APE com liberalização completa relativamente aos produtos EU e CEDEAO induziria um efeito positivo motivado pela subida de importações provenientes destas áreas (por via dos impostos internos) e um outro efeito negativo, por via da substituições de produtos do resto do mundo. A principal dificuldade neste tipo de exercício resulta do facto de não se dispor de valores para as elasticidades procura e de substituição. Como se referiu acima, seguiram-se os valores propostos por Busse (2004) com mais alguns valores alternativos. Nas simulações foram utilizados os produtos da pauta aduaneira desagregada a 4 dígitos, o que, neste caso, conduziu à utilização de 625 posições pautais (produtos), ou seja, um nível de desagregação considerável. Note-se que nas estimativas obtidas nas simulações inclui-se o RS, supondo que é possível mantê-lo com APE. Se não for o caso, a sua substituição por um imposto equivalente não deverá levantar problema.

Dado que os valores obtidos não foram muito sensíveis aos valores relativos a elasticidades razoáveis (não muito elevadas para o caso da Guiné Bissau) apresenta-se apenas o valor “central”, para elasticidades de procura e de substituição de -1 e -3 respectivamente. Note-se que os resultados são particularmente pouco sensíveis à elasticidade de substituição, o que se explica pelo facto de existir pouca sobreposição entre as importações UE e CEDEAO e resto do Mundo.

O valor de referência obtido neste cenário foi então o de uma perda de receitas correspondente a 86.5% dos direitos aduaneiros com alguma recuperação dos outros impostos, conduzindo a uma perda global de 32.8% do conjunto de receitas fiscais aqui consideradas (DA+IEC+IGV+RS).

Também aqui se aplicam as considerações anteriormente feitas em i). Em ambos os casos, aquilo que seria mais realista seria uma liberalização gradual, com um período inicial de alguns anos com uma mera liberalização simbólica, e com um efectivo período de transição programado para os últimos anos do período 2008-2020. Esta opção daria tempo de programar (e adaptar) as necessárias reformas internas, sem o choque inicial que os valores estimados indiciam

Cenário 2

Naturalmente que a importação de produtos de uma zona de comércio livre por um país membro dessa zona só está isenta do pagamento de direitos aduaneiros para produtos certificados. Não existe informação sobre os produtos provenientes da UE. Numa larga percentagem, pode pressupor-se que verificarão essa condição. No limite podemos admitir que todos os produtos poderão ser considerados originários (não necessariamente todos os produtos petrolíferos), o que dará um limite superior para o impacto da liberalização.

Em relação aos produtos da CEDEAO, já existe informação disponível através do tratamento que tais produtos têm recebido, sendo razoável admitir que não existirão diferenças substanciais a médio prazo.
Neste caso, as receitas aduaneiras já se reduzem menos, ainda assim, 38.4%. O impacto global é agora já mais atenuado, implicando uma quebra global de receitas fiscais de 15.9% deste conjunto de impostos sobre os produtos, ou seja, cerca de 6.4% das receitas tributárias totais e 4% das receitas ordinárias. Mesmo com abertura total imediata, este valor seria já mais facilmente absorvido pelas finanças públicas da Guiné Bissau. E, de novo, a aplicação gradual do APE ao longo do período de transição, tal como se refere no cenário 1ii), facilitaria muito o processo de absorção do impacto fiscal, minimizaria os custos de ajustamento e permitiria adoptar de forma gradual algumas reformas no sistema fiscal.

Convém ainda frisar que, no acordo de Cotonou, estão previstos apoios relativamente às finanças públicas decorrentes de problemas com desequilíbrios externos, apoios esses que aparecem como substituição do mecanismo STABEX de estabilização das receitas de exportação. O reforço dessa componente também não está excluída nos APE e não deve ser ignorada durante as negociações.

Cenário 3

Dada a forte concentração das receitas fiscais dependentes das importações de alguns produtos, justifica-se a exclusão da liberalização dos produtos mais geradores dessas receitas, numa lógica de minimização do impacto fiscal do APE. Seria ainda justificada a exclusão dos produtos com potencial desenvolvimento na Guiné Bissau. A lista dos 20 principais produtos aqui considerada recobre estes dois

critérios, embora a simples consideração do critério de impacto fiscal acabe por abarcar também os produtos com potencial produção interna.

Percentagem nas receitas aduaneiras totais de produtos EU

Código	Designação	Direitos	%
2206	Outras bebidas fermentadas	358.6	26.3
2204	Vinhos	182.4	13.4
1701	Açúcar	99.9	7.3
1101	Farinhas de trigo ou de mistura de trigo com centeio	59.1	4.3
8703	Viaturas de turismo e outros veículos automóveis ...	52.7	3.9
2009	Sumos de frutas	50.8	3.7
1006	Arroz	45.5	3.3
8702	Veículos automóveis para o transporte de dez pessoas ou mais	33.4	2.5
8704	Veículos automóveis para transporte de mercadorias	28.2	2.1
2202	Águas, incluídas as águas minerais e as águas gaseificadas	25.9	1.9
0407	Ovos de aves, com casca, frescos, conservados ou cozidos	25.9	1.9
2710	Óleos de petróleo	24.0	1.8
2201	Águas, incluídas as águas minerais, naturais ou artificiais, e as	23.8	1.7
1507	Óleo de soja e respectivas fracções, mesmo refinados, mas não	19.4	1.4
1517	Margarina; misturas ou preparações alimentícias de gorduras ou de	16.6	1.2
9403	Outros móveis e suas partes	13.8	1.0
2106	Concentrados de proteínas e substâncias proteicas texturizadas	13.0	1.0
2103	Preparações para molhos e molhos preparados; condimentos e temperos	12.9	0.9
7317	Pontas, pregos, percevejos, escápulas, grampos ondulados ou biselados	11.5	0.8
2523	Cimentos hidráulicos	9.6	0.7
	Total destes produtos	**1107.0**	**81.1**

Vários destes produtos, a que se poderão adicionar outros, como o tabaco, têm habitualmente um tratamento particular nos vários países. É o caso dos combustíveis, dos automóveis ou das bebidas alcoólicas. Para além das vantagens já apontadas da não liberalização dos produtos desta lista, acresce ainda o facto de tal ir também de encontro à criação/manutenção de vantagens preferenciais no espaço de integração da Guiné Bissau, isto é da UEMOA/CEDEAO. O incentivo ao aprofundamento dos esquemas de integração regional constitui, aliás, um dos objectivos dos APE.

Uma vantagem adicional desta lista de exclusões seria a de reduzir ao mínimo os riscos de impacto negativo em termos de desvio de comércio já que, desta forma, o problema da substituição de produtos mais baratos de outras origens por produtos mais caros provenientes da UE praticamente deixa de existir.

Em termos de impacto, neste cenário as importações da UE apenas cresceriam dois e meio por cento e as dos restantes países apenas se reduziriam meio ponto percentual. Em termos fiscais, a quebra de direitos aduaneiros de 18.9% seria parcialmente compensada pela subida registada no IEC e no IGV (por acréscimo de importações), pelo que o resultado global seria a de uma quebra de menos de 2% (1.7%). Trata-se de um valor sem grande expressão, tanto mais que o desarmamento pautal feita de forma gradual ao longo dos 12 anos do período de transição praticamente anulariam qualquer preocupação de natureza fiscal relacionada com o APE.

5 O impacto do APE sobre a economia

Análise da competitividade

Para se analisar a competitividade sectorial da economia guineense dados relativo as empresas deveriam estar disponíveis. Acontece porém e como é sabido na Guiné-Bissau por um lado praticamente não existem dados estatísticos e por outro lado a maioria das principais empresas fecharam após o conflito e por isso deixaram de produzir informações. Daí que a análise dos determinantes da competitividade sectorial será virtualmente impossível de se realizar. Porém vai-se abordar a competitividade da castanha de caju e da fileira das pescas.

Factores explicativos da fraca competitividade sectorial da economia guineense

Os factores explicativos da fraca competitividade da GB são vários e algumas foram afloradas na descrição dos elementos de enquadramento da economia guineense, porém a grande instabilidade das instituições quer políticas quer económicas e que se reflectem em todas as esferas da sociedade explicam em grande medida a situação que se vive hoje em dia no país.

O impacto nas fileiras agrícolas

O sector agrícola é um dos sectores chaves da economia da GB, porém a situação em que se encontra neste momento impede-o de desempenhar o papel teórico de espinha dorsal da economia guineense.

Fileira das pescas

A GB tem uma costa de apenas 275 km, porém o país possui a mais importante plataforma continental da África Ocidental, com 50.000 km2. Um fenómeno de encontro de duas correntes a frente tropical e a frente fria, associada a existência das ilhas dos Bijagós, faz com que a GB possua uma das maiores riquezas biológicas da costa Oeste africana.

O potencial estimado das capturas é de cerca de 300 000 toneladas (por uma biomassa bruta avaliada em 1,3 milhões de toneladas) na zona económica exclusiva, que se estende por mais de 70 mil km2 (quase o dobro da superfície do país). A zona das 12 milhas é reservada a pesca artesanal guineense. Para lá das 12 milhas apenas operam navios estrangeiros.

Existiram no passado várias unidades de conservação de pescado no país. Neste momento apenas funciona a unidade guineo-chinesa. No passado existiu apenas uma unidade de transformação do pescado a SEMAPESCA (Sociedade Mista franco-guineense). A unidade foi liquidada bem recentemente e não pode ser recuperada economicamente. Existiu uma unidade de congelação de camarão em Cacheu que funciona em muito más condições sanitárias.

Preço indicativo de exportação praticado na sub-região para as principais espécies capturadas.

Espécies	Preço em USD/Ton.	Preço em FCFA/Kg
Chocos	2.600 a 5.400	1.750 a 3.600
Polvo	1.600 a 2.800	1.050 a 1.900
Linguado	1.600 a 6.700	1.050 a 4.500
Corvina	700 a 2.600	450 a 1.750
Bica	2.100 a 5.000	1.400 a 3.350
Dourada	4.000	2.700
Camarão	7.300 a 20.000	4.900 a 13.400

Fonte: Min. Pescas Guiné-Bissau

O custo de congelação, de embalagem e armazenagem é da ordem dos 400 USD/toneladas. Assim sendo é em princípio, rentável estabelecer uma unidade de congelação e de embalagem, para a exportação das principais espécies. Porém os constrangimentos são tais que o esforço nacional de pesca é limitado pela dimensão do mercado e pela inexistência de meios de pesca. O desenvolvimento da pesca artesanal está a acontecer e nos últimos anos as capturas nesse sector atingiram 60 mil toneladas.

O sector contribui para a criação do emprego, melhoria da situação alimentar da população e objecto de transacção informal com praticamente todos os países da sub-região, cuja dimensão deveria ser objectos de um estudo.

O total da captura anual “legal” e declaradas nas águas territoriais da GB é estimado em 100 mil toneladas, para um potencial de 300 mil toneladas. Se assim for é possível aumentar a produção sem grandes problemas de sobre exploração. Por outro lado as espécies existentes na GB são as mais procuradas no mercado europeu.

Contudo existem actualmente numerosos obstáculos que acabam por contribuir para a fraca competitividade do sector impedindo o rápido desenvolvimento de uma fileira local para os produtos haliéuticos. De entre os obstáculos podemos citar:

- inexistência de uma frota nacional, pelos elevados custos de nacionalização das frotas;
- inexistência de instalações em terra, por se privilegiar a política de venda de licenças em detrimento da política de integração com a economia;
- irregularidade no fornecimento de energia eléctrica, auto-produção muito cara;
- lentidão nos procedimentos de concessão de acreditação das instalações pela UE, como condição prévia a qualquer possibilidade de exportação para esse mercado;
- falta de fiscalização da ZEE da GB;
- inexistência de um porto vocacionado para o sector.

A valorização em terra dos produtos do mar poderia ser uma fonte de criação de riqueza interna e de aumento de postos de trabalho, o que implica melhorias na gestão das infra-estruturas portuárias (pouco competitivas) e de importantes investimentos no domínio da transformação e cumprimentos das normas sanitárias e fitossanitárias.

Em termos de conclusão e recomendações, a GB deve fazer tudo para ter uma política de pescas bem definida, e um plano de desenvolvimento do sector com prioridades claras e que tomem em conta as necessidades de longo prazo em termos de captura e processamento. Caso isso não acontecer continuarão sempre a ser privilegiadas os benefícios de curto prazo (compensações) aos do longo prazo, integração do sector com a economia e desenvolvimento sustentável. Assim dever-se-á assegurar que os acordos de pesca contribuam para o desenvolvimento da GB e garantam actividades de pesca sustentáveis na sua ZEE. Para isso no quadro do novo APE, os acordos de pesca entre a EU e a GB devem incluir as seguintes componentes:

- exploração sustentável dos ecossistemas, dando ênfase ao reforço de capacidade institucional de pesquisa, gestão, controle e fiscalização dos recursos;
- criação de *joint ventures*, sobretudo nas actividades de acréscimo de valor;
- melhor educação e formação dos envolvidos no sector (captura e processamento), nos vários domínios: técnicas de captura, manejo higiénico do pescado, gestão de micro-empresas, mas também sobre a importância da preservação do ambiente marinho (evitando comportamento que causam poluição marinha, tais como reabastecimento no alto mar), formação em saúde básica (prevenção do HIV, etc.);

- compensações financeiras justas e significativas, quando for o caso;
- apoio no estabelecimento de *joint ventures*;
- apoio na transferência de tecnologias, pesquisa e formação;
- concessão de empregos e formação de guineenses em navios da EU;
- assistência no Desenvolvimento de uma indústria de pesca bem como nas industrias de processamento e conservas e na exportação dos produtos da pesca.

Fileira do caju

A GB é um dos principais exportadores da castanha de caju i*n natura* senão mesmo o maior exportador mundial. O cajucultura faz viver praticamente toda a economia. Ela é praticada mais pelos pequenos agricultores porém os "ponteiros" asseguram 25% da produção anual. Por ser uma actividade que vem crescendo de ano a ano e por haver ainda plantações muito novas (a plena produção acontece depois de 10 a 20 anos), espera-se que continua a haver aumento da produção nos próximos anos.

Por ser o principal produto agrícola a sua fileira comporta numerosos intermediários. Em matéria de estatística de produção, comercialização e preço ao produtor, a produção passou de mais ou menos 10 mil toneladas nos finais dos anos 80 para mais de 100 mil toneladas actuais, o que representa mais ou menos 10% da produção mundial da castanha de caju. O preço ao produtor varia entre 100 fcfa e 300 fcfa o kg.

A complexidade da fileira de comercialização e a concorrência entre os múltiplos participantes na fileira cria por vezes problemas e leva a que muitas vezes o preço vá aumentando a medida que decorre a campanha. A exportação é taxada em 8,6%.

Existem duas formas de processar a castanha de caju. Um modelo industrial e um artesanal que utilizam duas tecnologias diferentes. A primeira unidade que nunca chegou de funcionar foi instalada pela empresa GETA, com capacidade para processar 3 mil toneladas de castanha bruta anualmente, assegurando a produção de 750 toneladas de amêndoa (castanha processada). A unidade ficou parcialmente destruída com o conflito de 98. O modelo artesanal foi introduzido em 1994 pela USAID e inspira-se nas tecnologias brasileiras e indiana. Neste momento existem 4 grandes unidades de processamento no país e cerca de três dezenas de pequenas unidades.

O preço de exportação da amêndoa W320 é de $1.65 a $3.2 por libra FOB, traduzida em toneladas o preço de venda no mercado internacional da amêndoa é de $4.620. De recordar que na GB são

necessário 4 kg de castanha *in natura* para produzir 1 kg de amêndoa. Feitas as contas o preço teórico da amêndoa, antes da transformação é de $2.450 USD. Assim sendo a margem bruta sem amortização pode ser estimada em $2.170 USD por tonelada de amêndoa.

Os custos de transformação são aparentemente baixos, o uso da casca para produção da energia limita o custo do factor energia e por causa disso estão a ser montadas unidade piloto de co-geração de energia com base na casca da castanha de caju. No que se refere a mão-de-obra e considerando um custo mensal de 25 mil FCFA para uma produção de 108 kg faz com que o custo de trabalho seja estimado em $345 por tonelada de amêndoa. A mais valia a primeira vista é excepcionalmente elevada.
O que a poderá fazer diminuir é o custo de aquisição e armazenagem da matéria-prima, o custo com o porto e outros custos originados pelas administrações. Um dos factores chaves e que poderia beneficiar a GB é o seu posicionamento geográfico que acaba por torna-lo competitivo relativamente a Índia, porém a não competitividade do porto acaba por anular essa vantagem. A questão da traçabilidade poderá também vir a beneficiar o país, já que neste momento a Índia compra praticamente toda a produção da GB.

Em termos de potencialidades e constrangimentos na fileira, a castanha de caju é muito procurada pelos compradores indianos já que o seu rendimento é dos melhores do mundo, senão o melhor. O caju da GB produz até 55 libras de amêndoa por 80 kg de castanha bruta.

Como dito acima o peso da fileira do caju nas exportações e na economia é excessiva. As condições climatéricas e a concorrência no mercado internacional podem ter efeitos negativos importantes na renda actual que o sector produz.

As potencialidades de produção estimadas em mais de 100 mil toneladas permite imaginar enormes possibilidades de transformação. Existem muitos investidores locais interessados em entrar no sector da transformação do caju utilizando a tecnologia artesanal de processamento que exigem investimentos relativamente baixo. O maior constrangimento que os processadores encontram tem a ver com o financiamento do stock de castanha bruta que exige investimento considerável dada a sazonalidade da produção. Com efeito os operadores devem comprar as matérias-primas em dois meses e armazená-los durante 9 a 10 meses seguintes.

Concluindo, as necessidades de parceira são essencialmente *financeiras* (constituição de stock de matéria-prima) e *comerciais* (mercado para a exportação da amêndoa). Existe neste momento uma escola de formação destinada ao aproveitamento do falso fruto e ao descasque da castanha. O aproveitamento do falso fruto poderá diminuir a pressão sobre o preço ao produtor da castanha bruta.

Os impactos sobre a competitividade das empresas industriais

A indústria cervejeira

A CICER – Companhia Industrial de Cervejas e Refrigerantes da Guiné-Bissau foi uma empresa herdada do período colonial mas que iniciou a sua laboração depois da independência tendo funcionado como empresa pública até a sua privatização. A CICER foi construída para satisfazer o grande consumo dos militares portugueses e a população da então Guiné Portuguesa, talvez daí tenha sido dimensionada para uma capacidade de 10 milhões de litros de cerveja por ano. Por altura do seu fecho era uma empresa quase 100% privada já que o Estado possuía uma quota de 0,01% da empresa sendo as restantes pertença da Guinéinvest (69%), Tertir (14%), Proparco (105) e Unicer (7%).

A CICER funcionou mais ou menos bem enquanto empresa pública com algum monopólio da produção e comercialização da cerveja na Guiné-Bissau. Desde o início do seu funcionamento a CICER importou praticamente tudo com excepção da água. Todos os produtos eram importados e depois da sua privatização todos esses produtos intermédios estavam sujeitos ao pagamento de taxas aduaneiras.

Com a liberalização económica a CICER sofreu uma forte concorrência do exterior o que lhe fez perder uma boa parte do mercado.

De acordo com informações obtidas por ocasião do seu fecho as receitas da CICER não davam para cobrir o custo de produção, tendo a empresa entrado em situação de insolvência não obstante as injecções de fundos próprios e de ter-se recorrido a crédito comercial.

As razões invocadas são o elevado custo de energia, a elevada despesa com pessoal, uma vez que não foi possível proceder a reestruturação da CICER por ocasião da sua privatização. Outra razão também invocada tem a ver com a inexistência de uma cultura empresarial sobretudo industrial isso quer para os dirigentes como para os trabalhadores.

A privatização da empresa ocorreu em 1996 e na tentativa de diminuir os custos com a importação de vasilhames a empresa optou pela comercialização de cerveja a copo e de acordo com informação obtida o resultado foi muito bom tendo a empresa montado cerca de 300 postos de venda de cerveja a copo, tendo igualmente iniciado a produção e comercialização de águas. No 2º semestre de 19997 tudo parecia indicar que a empresa poderia atingir o *break even point* que após algum trabalho de contenção de custos tinha baixado de 6 milhões de litros para 4 milhões de litros de venda. Só que no 1º semestre de 1998 dá-se o conflito e a empresa regista perdas avultadas quer em termos de custos de energia eléctrica quer em termos de perda de produto acabado, já que se estava a produzir na máxima força.

Tudo isso, aliado a forte concorrência da cerveja importada que mesmo com o conflito continuou a vender deixou a CICER sem capacidade de retomar as suas actividades acabando por encerrar as portas em 2002.

A indústria suino-avícola

Na Guiné-Bissau a criação de animais (aves, suínos, caprinos e bovinos) é feita normalmente por famílias e alguns criadores tradicionais. Existem porém algumas empresas que se dedicam a criação de aves e suínos para comercialização sobretudo em Bissau, mas também em algumas cidades do interior do país.

Nesta indústria também se importa a maior parte dos produtos intermédios (rações, medicamentos) incluindo os pintos.

Os maiores concorrentes são os importadores dos produtos congelados que por causa do preço e por causa da baixo poder de compra conseguem deter uma grande parte da quota do mercado. Como nas outras indústrias os custos de factores (energia principalmente) estão na origem das principais dificuldades que estão a enfrentar neste momento.

A indústria de transformação do caju

Trata-se de uma indústria em franco desenvolvimento sobretudo depois da adopção do método artesanal de processamento introduzido pelo Projecto TIPS/USAID, mas também com a intervenção da FUNDEI e da Enterprise Works.

As maiores dificuldades que a indústria enfrenta tem a ver com: a determinação de uma escala óptima para as pequenas unidades que lhes permita quantidades de amêndoa suficiente para exportação em curtos espaços de tempo e o financiamento para constituição de stocks dada a sazonalidade das aquisições da matéria-prima, dois meses, para uma laboração de 1 ano. Por ser uma indústria pouco consumidora de energia já que se pode utilizar a casca para co-geração de energia eléctrica, o custo de energia não tem grande peso na sua estrutura de custo.

Existem neste momento 2 projectos-piloto de co-geração de energia acoplados a duas unidades de processamento da castanha de caju, uma na ilha de Bolama e outra em Bissau. A ideia é essas unidades auto-produzirem energia para os seus consumos e venderem os excedentes às unidades próximas ou mesmo as autoridades locais.

A indústria de restauração e hoteleira

Existem um forte investimento neste sector nos últimos tempos sobretudo com a privatização das unidades pertencentes ao Estado e com a relativa estabilidade que se vive no país. Porém questões como falta e custo de energia e água parece ser aquela que mais afecta o sector neste momento.

Outra dificuldade para o sector terá a ver com a gestão e a natureza dos custos, sobretudo com elevados custos da autonomia energética, o elevado custo das comunicações telefónicas, o preço dos combustíveis, e de uma forma geral os custos originados pela complexidade dos procedimentos administrativos.

A indústria dos transportes

Como descrito acima também poderão sair beneficiadas embora a diminuição das taxas aduaneiras não signifique automaticamente um maior investimento nesse sector dado que o maior constrangimento esteja relacionado com as péssimas condições das estradas.

Apreciação dos impactos de um Acordo de Parceria Económica - APE

De uma forma geral a apreciação do impacto é feita tendo em conta a estratégia nacional de crescimento e luta contra a pobreza, recentemente validada. Acontece que as constatações feitas no DENARP relativamente a economia guineense são as mesmas que foram feitas no quadro deste estudo e nas quais se irão basear para se proceder a apreciação dos impactos de um futuro acordo ACP-UE.

A análise toca questões cruciais para a GB e que são: a possibilidade de diminuição de receitas; implicações sobre o acesso ao mercado europeu por produtos guineenses; implicações sobre a competitividade das empresas guineense; concorrência dos produtos europeus relativamente aos produtos guineenses, na Guiné-Bissau e no mercado regional.

Para a GB pode parecer a primeira vista que a eventual diminuição das receitas aduaneiras constituirá um sério problema, já que normalmente a liberalização do comércio por reduzir as receitas aduaneiras pode a curto prazo degradar a situação das finanças públicas e comprometer a realização dos objectivos que a GB fixou no DENARP. Acontece porém que o desarmamento aduaneiro pode favorecer o desenvolvimento da economia e permitir as empresas melhorarem os seus lucros, sendo que uma parte desses lucros pode retornar ao Tesouro Público.

O acesso ao mercado europeu constitui uma dimensão que os futuros contornos do APE poderão vir a determinar. Isso porque o APE só por si não melhorará significativamente a já grande abertura do mercado comunitário. Porém o quadro comercial que venha a sair do APE poderá servir para garantir os investimentos e impulsionar o desenvolvimento dos sectores virados para a exportação. É que para além dos produtos que a GB já comercializa para a Europa existem outros nichos que o país poderá eventualmente vir a introduzir como sendo o feijão verde, o melão, a meloa, etc., produtos aliás que o país em tempos exportou para o mercado da UE;

Competitividade das empresas trata-se de uma questão muito importante que porém é muito difícil de apreender tendo em conta a insuficiência de informações. No entanto, a liberalização dos inputs (produtos intermédios) e dos factores de produção – bens de equipamento, peças sobressalentes, consumos intermédios – deverá permitir a redução dos custos e melhoria da competitividade das empresas quer no mercado nacional como regional e mesmo internacional; No caso da Guiné-Bissau as empresas melhor posicionadas para tirar proveito dessa diminuição são as empresas do turismo, da restauração, bem como as empresas dos transportes e das obras públicas e construções. Estamos também convencidos que dado o fraco nível de competitividade das empresas guineenses o APE aliado a reformas estruturais sérias só poderá ajudar a melhorar o nível das empresas guineense.

Concorrência exercida pelas importações europeias relativamente aos produtos guineenses no mercado local e no mercado regional. Esta questão é importante para a GB uma vez que *os produtos importados da UE concorrentes no mercado local* são na sua maioria produtos agrícolas e alimentares cujo acesso isento de impostos porão em perigo as fileiras locais. Acontece porém que se nada for feito e tudo continuar na mesma não haverá protecção que nos valha. Como foi dito algures há toda uma necessidade de se apostar seriamente na eliminação dos constrangimentos que se colocam a entrada de privados na produção e oferta de produtos agrícolas guineense, quer se destinam ao mercado local, como ao mercado regional ou internacional. Para os produtos guineense no mercado regional, há que batalhar para que se cumpram com a liberdade de circulação de pessoas e bens na região, doutro modo não há como impedir que os produtos europeus expulsem os produtos guineense desses mercados;

Avaliação e explicação dos impactos

Assim a avaliação e explicação dos impactos foram realizados considerando três situações principais. Considerando por exemplo uma situação de **liberalização total e para todos os produtos**, concluímos não ser uma situação que se poderá verificar no curto prazo por não ser essa a intenção do APE já que seriam poucos os países que aceitariam rubricar um acordo do género, uma vez que o único ganhador nessa situação seria a UE. Aliás o APE não exige uma liberalização total com a sua entrada em vigor, no 1º de Janeiro de 2008. O acordo de Cotonou prevê um período de 12 anos para a sua implementação.

Esse prazo deve ser completamente explorado para assegurar uma **aplicação progressiva**, um desarmamento aduaneiro diferenciado, em cadência com a evolução da competitividade da economia.

Considerando ainda essa situação e no caso específico da GB concluímos que num cenário desses e tendo em conta a situação em que o país se encontra o impacto mais considerável para a GB seria em termos de perda de receitas. Ao aprofundarmos porém a análise é nossa convicção que mesmo num cenário desses o impacto para a GB poderia ser mínimo. Dizemos isso porque estamos convencidos que, dada a estreiteza actual da base tributária do país, a GB tem margens enormes para melhorar a sua colecta interna de impostos sem prejudicar a competitividade das empresas. Assim sendo e tendo em conta que a tendência global e irreversível vai no sentido do desarmamento dos países, talvez conviesse a GB a adopção desse cenário agora do que depois, um vez que melhorando a situação do país a tendência é para o aumento dos impactos negativos logo para a dificuldade futura em aceitar uma liberalização das trocas. Porém, e por estarmos convictos de que este cenário não será retido nem a médio prazo, o que o país poderá iniciar desde já, são reformas que poderiam incidir no relançamento económico sustentável, favorável a criação e desenvolvimento de empresas modernas que permita o alargamento da arrecadação dos impostos sem afectar ainda mais a competitividade da economia guineense ao mesmo que seriam introduzidas reformas no sentido da transferência da tributação de porta para a tributação interna, reforma essa que poderia ser implementada no quadro do APE.

Estamos convictos de que a única forma da GB assegurar de forma sustentável a competitividade da sua economia será apostando na eliminação dos constrangimentos que se colocam a entrada dos privados nos diversos sectores/produtos estratégicos para o país e na melhoria do clima de investimento. De um modo geral, não é pela liberalização que se resolverão os **problemas de competitividade estrutural da economia** guineense. A melhoria da competitividade da GB requer um conjunto de medidas que permita modernizar a sua economia.

As **reformas a prosseguir ou a iniciar ao nível nacional** devem incidir sobre (i) melhoria do ambiente no qual se exerce o processo de integração; (ii) melhoria da mobilização dos recursos financeiros internos; (iii) valorização dos sectores produtivos e competitivos para um apoio apropriado das indústrias e fileiras com potencialidade; (iv) implementação de políticas adaptadas de financiamento do sector privado; (v) organização e desenvolvimento das exportações dos produtos agrícolas com potencialidade; (vi) desenvolvimento do sector dos serviços;

Chegamos a conclusão quase idêntica relativamente as situações de **liberalização parcial excluindo os produtos geradores de receitas** e **excluindo os produtos sensíveis**.

Na primeira situação a análise seria idêntica à situação de liberalização completa, pelas razões atrás invocadas. Na situação de **exclusão de produtos sensíveis** dadas as condições de fraca competitividade que se verifica em quase todos os sectores, a GB ganharia mais apostando em primeiro lugar na melhoria da sua competitividade interna e na consolidação da integração da sua economia na CEDEAO, mas principalmente na UEMOA. É que a abertura do mercado regional, ao permitir o aumento da dimensão do mercado potencial para os produtores e exportadores guineenses constitui um factor muito positivo dado os efeitos de escala e considerando sobretudo a dimensão do mercado guineense. O obrigatoriedade da criação de uma União aduaneira ao nível da CEDEAO antes da assinatura do APE pode ajudar a GB a tirar proveito disso.

Para a GB interessa-lhe sobretudo a liberalização do mercado dos produtos intermédios, dos bens de equipamentos, das peças sobressalentes, etc. porque acabam por contribuir para a diminuição do custo dos factores conduzindo a uma melhoria da competitividade das empresas. Se assim acontecer e se essa liberalização for acompanhada por outras medidas de melhoria do ambiente de negócios de investimento, as empresas guineenses poderão desenvolver melhor as suas actividades, criando mais empregos e sustentando o ciclo de criação de riquezas, benéfico ao conjunto da economia.

No caso dos bens de equipamentos e consumos intermédios, o benefício para os consumidores dependerá do comportamento das empresas. Se as empresas captarem o ganho para melhorar as suas margens não haverá benefícios para os consumidores. Se, porém as empresas repercutirem a consequente diminuição do custo dos factores nos preços dos produtos acabados, os consumidores sairão beneficiados.

Uma outra aposta da GB deverá ser no sentido do desenvolvimento duma capacidade de exportação para o mercado europeu de que o país já beneficia de acesso alargado sem contudo tirar proveito disso. Aqui o APE poderá simplesmente ajudar, pela sua vertente cooperação e desenvolvimento, a organizar fileiras bem estruturadas e capazes de responder as exigências do mercado europeu.

Na verdade para a GB e na situação em que se encontra hoje em dia o APE apenas poderá ter impacto positivo sobretudo se se aproveitar a componente desenvolvimento do APE. Isso por causa do fraco nível de competitividade do país e por o país já beneficiar de um acesso alargado ao mercado europeu que infelizmente não tem aproveitado devidamente.

Na qualidade de PMA, a GB espera ter benefícios da assinatura de um APE para além do simples acesso ao mercado europeu. A GB pode continuar a ter acesso privilegiado ao mercado europeu sem ter necessidade de reciprocidade. A GB entra no processo de negociação por razões de solidariedade com

os países não PMA da região e pelo efeito positivo do APE sobre a dinâmica da integração regional que é de todo o interesse para a GB;

Para além das vantagens que a GB pode retirar do APE, mesmo não sendo no curto prazo, convêm não esquecer a **perspectiva política,** que é ao mesmo tempo regional e internacional. O APE permite acelerar e credibilizar o processo de criação da União aduaneira CEDEAO e a harmonização das políticas. Permite inscrever-se na evolução global das trocas comerciais, numa base negociada, previsível e contratual. Para a GB, a integração no espaço CEDEAO, constitui uma via importante de progresso para o desenvolvimento económico em bases sãs. Não constitui alternativa a GB ficar fora do APE já que o excluiria de um quadro de negociação de parceria que terá também impactos sobre as vertentes de cooperação e desenvolvimento do Acordo de Cotonou

PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

O que a GB deve fazer para tirar maior proveito do APE

Se exceptuarmos o impacto fiscal, que pode ser minimizado pela adopção de um APE que exclua os principais produtos geradores de receita, a Guiné-Bissau pode, se souber sequenciar as reformas necessárias a criação de condições para uma verdadeira parceira público privado no fornecimento das principais infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento tirar benefícios de um futuro acordo de parceria regional CEDEAO-UE.

É que a GB se pode considerar como um país “novo” onde tudo está por fazer. Nesse sentido a GB mais do que os outros países da sub-região, deve aproveitar as vantagens que o APE lhe oferece nas suas vertentes de cooperação e desenvolvimento para a criação de condições para implementação da sua estratégia de redução de pobreza que como se sabe se articula em torno de quatro eixos principais e que são: criar condições para um crescimento rápido e acelerado; aumentar o acesso aos bens sociais fundamentais; implementar programas direccionados ao alívio da pobreza; e melhorar a governação.

Mesmo considerando que o APE vai ao encontro dos 4 eixos, achamos que é o primeiro eixo da estratégia que visa acelerar o crescimento económico que o APE terá maior impacto. Para tal, a GB deve criar condições para a recuperação e o relançamento de uma economia e o sector privado deve ser chamado a desempenhar o papel principal nesse processo.

Pelas potencialidades atrás identificadas a intervenção do sector privado deverá incidir principalmente no sector agro-industrial; no desenvolvimento da pecuária; na integração do sector das pescas com a

economia mas também no desenvolvimento da sub-fileira da pesca artesanal para exportação de pescado fresco para o mercado nacional, sub-regional e europeu; no desenvolvimento do sector de transformação madeireiro e no desenvolvimento do sector do turismo. No nosso entender são os efeitos directos da intervenção neste eixo que irão permitir a GB criar os empregos e o aumento de rendimentos necessário ao combate da pobreza, mas também o alargamento da base tributária que permitirá uma melhoria da competitividade da economia e o aumento da possibilidade de mobilização de recursos internos que acrescidos aos recursos provenientes da iniciativa Países Pobres Altamente Endividados - PPAE a utilizar para apoiar programas sectoriais incidentes na redução da pobreza e contemplados nos restantes eixos.

Mas para que assim aconteça, a GB deve primeiro aproveitar os recursos do APE para programas com vista a eliminação de todos os constrangimentos que impedem que o sector privado possa desempenhar o papel que dele se espera.

Os constrangimentos a que nos referimos são sobejamente conhecidos de todos e uns mais do que outros exigem maiores recursos para a sua eliminação, mas todos requerem um forte envolvimento das autoridades e sobretudo uma forte liderança na condução do processo de implementação dos programas que vierem a ser desenhados para o efeito. Daí que a nossa recomendação vá mais no sentido de criação de mecanismos de concertação e coordenação público privado para o seguimento dos programas de reforma com vista a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento do sector privado na GB e que evite que o país perca mais uma vez a oportunidade de convergir em direcção ao nível das economias dos seus parceiros da sub-região, condição *si no qua non* para o aproveitamento das economias de escala resultantes da integração da economia guineense na economia regional e internacional.

Os constrangimentos a que nos referimo-nos podem ser agrupados em:

Constrangimentos macroeconómicos e sectoriais, em que os de maior peso têm a ver com a recessão económica que o país atravessa desde o conflito político militar e que teve por consequência uma forte descapitalização do sector privado, a destruição dos seus activos e a diminuição da produção. Por outro as constantes intervenções das autoridades na fileira do caju, que vem acontecendo desde o conflito político militar também não tem sido favorável a normalização da situação nessa fileira com consequências adversas sobre a economia piorando ainda mais a situação de recessão económica. Para agudizar ainda mais a situação do constrangimento macroeconómico, a decisão do FMI em suspender o programa de apoio à redução da pobreza e de apoio ao crescimento por arrastar a diminuição da ajuda ao desenvolvimento também contribuiu para afundar a recessão.

No que se refere aos constrangimentos sectoriais eles têm a ver com a fraca capacidade de formulação mas sobretudo de implementação das políticas por parte das autoridades e com o sucessivo adiamento de se proceder a uma profunda reforma da administração pública (permitindo a diminuição das despesas do Estado, melhorando as condições de trabalho e de remuneração dos funcionários e em consequência melhorando as suas motivações de melhorar os serviços prestados ao público).

Constrangimento institucional, que se podem considerar os principais inibidores do desenvolvimento económico da GB. Os principais problemas identificados são os procedimentos administrativos pesados, complexos, longos e dispendiosos, pressão fiscal muito elevada (taxa marginal efectiva dos impostos de 53%) por causa da estreiteza da base fiscal, código de investimentos em vigor inadaptado, legislação para exportação muito constrangedor e um sistema judicial muito dependente do Estado.

Na GB os serviços administrativos não têm a tradição de eficácia em parte por causa da falta de capacidade em parte também por causa de remunerações insuficientes e irregulares o que lhes inibe de darem uma resposta rápida e eficaz as solicitações do sector privado. Se as autoridades pretenderem alterar este estado de coisas devem relançar o mais depressa possível a reforma da administração pública incluindo a reforma do sector de defesa e segurança. Se se pretende também que o sector privado desempenhe efectivamente o papel que lhe é reservado então deve-se repensar a redistribuição dos papéis entre o Estado e o sector privado acompanhando essa redistribuição de um enorme esforço na formação dos funcionários e na melhoria das suas condições de trabalho e nos seus salários. Deverão ser reforçadas as actividades reguladoras do Estado em particular nos sectores agrícolas e das pescas, e nos sectores da pesquisa aplicada e de extensão dos aconselhamentos técnicos.

Um outro grande constrangimento ao nível institucional tem a ver com a fraqueza do sistema bancário existente no país que se reflecte nas actividades dos operadores económicos mas também na possibilidade de desenvolvimento das caixas de poupança e crédito muito importantes para o desenvolvimento dos sistemas de micro-créditos local e finalmente para o desenvolvimento das pequenas e micro-empresas.

Constrangimentos jurídicos e regulamentares, que nem sempre garantem os direitos de propriedade e a segurança das actividades económicas por causa do funcionamento da justiça, a desmotivação das administrações, a lentidão dos procedimentos, a burocracia exagerada, a má definição ou imprecisão dos regulamentos, e a complexidade dos regulamentos judiciais, fiscais e sociais, prejudiciais ao bom funcionamento das actividades das empresas. Não obstante alguns progressos registados ao nível do Projecto de Reabilitação e Desenvolvimento do Sector Privado do Banco Mundial, as condições regulamentares ainda não são as melhores para permitir o desenvolvimento de um sector privado com o mínimo de possibilidades de sobrevivência. Por causa disso muitos empresários tentam rentabilizar os

seus capitais através de actividades com o mínimo de risco possível o que penaliza os investimentos produtivos em benefício das actividades puramente comerciais.

As regras que gerem o fundiário devem ser racionais e modernas de forma a atraírem investimentos para o desenvolvimento e modernização do sector agrícola. Mesmo consciente de que constitucionalmente a terra é pertença do Estado a regulamentação da lei deve ir no sentido de evitar a arbitrariedade na concessão e expropriação da terra de modos a assegurar aos concessionários período suficiente para a recuperação dos capitais investidos.

Constrangimentos ligados as Infra-estruturas rurais, e que têm a ver com a fraqueza das infra-estruturas (estradas e pistas) para o escoamento e comercialização dos excedentes agrícolas e das pescas acabam por constituir as principais limitações ao desenvolvimento desses sectores.

Segundo dados retirados de documentos do MOPCU o país dispõe de uma rede viária de 2 700 km na parte continental do país, dos quais mais ou menos 800 km são alcatroadas e dessa rede a maior parte serve as regiões norte e leste do país. A região sul onde existe um enorme potencial agrícola (arroz, frutas) mas também pesqueiro, é mal servida por estradas e pistas rurais, encontrando certas zonas no período das chuvas completamente encravadas. Esse encravamento do que é considerado o celeiro do país representa um dos maiores constrangimentos ao desenvolvimento rural e ao aumento da produção agrícola sobretudo do arroz.

Se se pretende igualmente que a GB tire proveito do APE pelo menos ao nível sub-regional as autoridades devem apostar na promoção e reforço dos circuitos comerciais, na promoção do estabelecimento dos bancos regionais no país e sobretudo nas suas descentralizações de modos a poderem cobrir todo o território nacional. É que só assim se poderá atrair operadores económicos experimentados a entrarem na produção e comercialização de produtos agrícolas, na construção e exploração de infra-estruturas de apoio como mercados locais, armazéns, sistemas de comunicação e sistemas de transformação e conservação de produtos agrícolas e das pescas que acaba por estimular ainda mais a produção de excedentes.

As autoridades devem igualmente apostar na eliminação dos **constrangimentos de produção** propriamente dito que são diversos e várias ordens: físico, institucional, financeiro e técnico. Já atrás referimos a alguns dos constrangimentos a produção que devem ser removidos. Recapitulando porém devemos acrescentar que se esses constrangimentos não forem eliminados dificilmente a GB poderá explorar no máximo as suas potencialidades. Há toda a necessidade das autoridades trabalharem no sentido de inverter a dinâmica desfavorável à produção alimentar, particularmente a que se refere à

produção do arroz, que se deve sobretudo a degradação dos sistemas de cultura orizícola de mangrove[2]. Devem igualmente apostar no desencravamento das zonas de produção sobretudo daquela que é considerada o celeiro do país, a zona sul. As autoridades devem igualmente apostar no reforço das capacidades institucionais para a implementação dos programas. Devem, em parceria com as ONG's e as organizações dos produtores, trabalhar no sentido da profissionalização do sector de modos a melhorar as capacidades empresariais e de negociação dos agricultores. Devem trabalhar com o sistema bancário no sentido das suas descentralizações para as zonas rurais e devem promover a criação de instituições especializadas no domínio do crédito agrícola. Devem trabalhar com os institutos nacionais no sentido da introdução de tecnologias aplicadas junto dos agricultores a medida que forem surgindo oportunidades de aumento de excedentes para comercialização. Devem promover a criação de estabelecimentos privados especializados na comercialização de factores de produção (sementes melhorados, material agrícola, adubos, etc.).

No que se refere aos **produtos haliêuticos**, como atrás foi dito o país dispõe de um potencial haliêutico que permite uma exploração sustentável de 200 mil toneladas ano. Se o país pretender que os benefícios tirados da exploração dos recursos haliêuticos sejam maximizados em termos de sua valorização, as autoridades devem apostar na melhoria do ambiente institucional e na promoção de investimentos em infra-estruturas de apoio ao sector. São essas melhorias que farão com que haja incentivos para a integração do sector com a economia nacional e farão com que o país passe a contar com um acréscimo de valor que ascendem a centenas de milhões de dólares. A construção de um porto especializado para as pescas poderia trazer um grande contributo para esses anseios.

Os futuros acordos que forem rubricados no quadro do APE podem ir ao encontro das necessidades do sector e contribuírem enormemente para o desenvolvimento de um sector das pescas guineense moderno e capaz de integrar na sub-região e na economia mundial.

[2] A retoma de cooperação com a Agência para o Desenvolvimento da Orizicultura da África Ocidental – ADRAO, pode ser uma solução.

6 Conclusões e recomendações

Na determinação do impacto de um APE sobre as receitas fiscais, o cenário de desmantelamento total e imediato das barreiras alfandegárias gerou um resultado que podemos considerar bastante significativo, de 2942 milhões de FCFA, correspondente a quase 40% do conjunto direitos aduaneiros, imposto especial de consumo e imposto geral sobre vendas, que constituem o essencial da fiscalidade indirecta da Guiné Bissau. Relativamente ao conjunto de todas as receitas fiscais estimadas para 2005, esta perda de receitas representa 16%. No total das receitas ordinárias para o mesmo ano, a percentagem seria de 10.5%.

Embora seja desejável que as receitas do Estado dependam cada vez menos das taxas aduaneiras, até porque tal será inevitável a prazo, deve reconhecer-se que este choque fiscal não é conveniente, na situação actual das finanças públicas da GB em o Estado carece de mais recursos. No entanto, o cenário apresentado marca um limite superior de impacto claramente irrealista: o desarmamento pautal nunca será total (por causa das regras de origem), não faz sentido que seja completo e imediato logo no primeiro ano de aplicação e ignora efeitos de expansão e de substituição de importações.

O cenário que consideramos mais realista e cuja opção é recomendada consiste na exclusão de liberalização de uma lista de 20 produtos que são os responsáveis por mais de 80% dos direitos aduaneiros cobrados aos produtos da UE e que encerram ainda a virtualidade de garantir a protecção transitória para potencial desenvolvimento de produção interna. Neste caso, o impacto fiscal é bastante reduzido, correspondente a 1.7% do conjunto direitos aduaneiros+IEC+IGV ou seja pouco mais de 0.5% das receitas tributárias e menos de 0.5% das receitas ordinárias. Mesmo num contexto de liberalização completa e imediata dos produtos excluídos da lista. Mesmo nestas condições, de reduzido impacto, recomenda-se a adopção do princípio de desmantelamento gradual da protecção pautal.

Uma vantagem adicional deste cenário advém do facto de que ele introduzir (manter) uma vantagem preferencial significativa para os produtos provenientes da área de integração da Guiné Bissau, a UEMOA em particular e a CEDEAO em geral. Uma desvantagem pode consistir na necessidade de se conseguir a aceitação desta lista no contexto da criação de uma zona de comércio livre. Ainda assim, pelo facto de a Guiné Bissau ser um PMA essa tarefa fica mais facilitada, mas seria importante acompanhar e participar de forma activa nas negociações da Ronda de Doha da OMC, com vista a garantir um estatuto especial para os PMA.

Em caso de opção por uma abertura mais completa, sem lista de exclusões, o cenário 2, o impacto seria maior mas, ainda assim, não dramático. Em termos de peso das perdas de receitas no total das receitas do Estado, a quebra representaria cerca de 6.4% das receitas tributárias e 4% das receitas ordinárias. Neste caso, será ainda mais recomendável a adopção do princípio de reduções pautais faseadas ao longo do período de transição previsto no acordo de Cotonou.

Em termos de potencial dado pela abertura do mercado europeu, a Guiné Bissau já beneficia dessa abertura, neste aspecto, o APE não trará alteração de relevo. Na qualidade de país PMA, o país não é obrigado a optar por um APE, estando disponível a opção pela iniciativa TMA da UE. No entanto, importa ter presente que, para além da questão da solidariedade manifestada pelos PMA da região ao conjunto dos países da CEDEAO, a negociação de um APE traria um elemento adicional de garantia contratual de acesso ao mercado da UE em condições negociadas. Além disso, e isto é particularmente importante para a Guiné Bissau, um APE não se restringe à dimensão comercial de criação de uma zona de comércio livre, sendo importante explorar devidamente a sua vertente de desenvolvimento. De facto, em termos de impacto sobre a economia, podemos concluir que o problema da Guiné Bissau é que o país não tem de momento actividade económica passível de ser afectada de forma significativa pelo APE, particularmente devido à muito reduzida dimensão da actividade industrial do país.

Os objectivos de desenvolvimento do Milénio, constantes da declaração da ONU e visando conseguir um desenvolvimento sustentável e o combate à fome e à erradicação da pobreza, fazem parte também dos objectivos de desenvolvimento do acordo de Cotonou e estão também consignados na estratégia adoptada pelo governo da Guiné Bissau constantes do DENARP. Uma meta de crescimento anual de 7% não é necessariamente irrealista para países de baixo nível de desenvolvimento, tal como sugerem os modelos de crescimento económico correntes e o demonstra a experiência recentes de muitos países asiáticos. O problema consiste em conseguir reunir as condições que permitam justamente a descolagem. E a experiência decepcionante registada pela economia e pelas exportações dos países ACP mostra que os problemas existem do lado da oferta, ou seja na produção de bens por parte dos países ACP. Nestas condições, pode ser pouco importante garantir condições favoráveis de acesso a mercados se não existir ou não for criado potencial interno para as explorar. Em qualquer caso, a aposta num rápido crescimento e desenvolvimento passará por introduzir alterações estruturais significativas, com mudanças nos comportamentos tradicionais, nas mentalidades, na forma de organização e métodos de trabalho. Continuar a proceder na forma tradicional dificilmente conduzirá a resultados diferentes também dos “tradicionais”. Para alguns países pelo menos, isto significa também a necessidade de optar por uma estratégia em que a competitividade é trazida para primeiro plano, em detrimento de um aposta exclusiva no modelo clássico baseado num proteccionismo forte face ao exterior.

Para alguns países da CEDEAO, particularmente no caso da Nigéria, a aplicação de um APE terá um impacto significativo não apenas sobre as receitas fiscais mas também sobre a economia. Ao contrário, no caso da Guiné Bissau o APE pode sobretudo constituir uma oportunidade a ser explorada, na medida em que comporta alguns efeitos positivos que, devidamente aproveitados, poderão ajudar a revitalizar a actividade económica do país. Apresentam-se, de seguida, alguns destes aspectos potencialmente positivos de um APE para o caso da Guiné Bissau, que constituem efeitos dinâmicos a potenciar alterações estruturais na economia da GB.

Um primeiro aspecto, pode resumir-se no vector previsibilidade e segurança. Este é um vector genérico importante para a Guiné Bissau, não apenas para permitir obter apoios adicionais da União Europeia, agora num quadro contratual negociado mais reforçado, mas também para dinamizar o funcionamento da economia, para a atracção do investimento directo estrangeiro e a mobilização de recursos e de energias internas para o crescimento e a modernização do país. No quadro do acordo de Cotonou, existem já elementos de previsibilidade e segurança mas, sem dúvida, que estes elementos sairiam fortemente reforçados a partir da negociação específica e da contratualização decorrente dos APE.

Outro vector importante envolve os potenciais ganhos em termos de racionalização, transparência e eficiência. Este é outro vector que, previsivelmente, vai poder ser amplificado com a aplicação dos APE. Por um lado, várias reformas importantes, em termos do funcionamento da máquina do Estado, serão facilitadas com os acordos. Por exemplo, existirá uma pressão adicional positiva para introduzir alterações no funcionamento e na capacidade de actuação e de controlo das Alfândegas, bem como, eventualmente, acelerar a introdução de melhorias no sistema fiscal e no funcionamento e estruturação dos organismos relacionados com a arrecadação de receitas do Estado. Estas reformas envolvem, em geral, custos, pelo que se recomenda a exploração das vias já existentes ou a obtenção de apoios específicos nas negociações do APE.

No lado da economia e das empresas, criam-se novas oportunidades de criação de vias de racionalidade e de transparência na relação do Estado com a economia e as empresas. A eficiência económica e a afectação de recursos será positivamente afectada por via deste aumento de racionalidade e de transparência na relação com o Estado.

Um elemento importante que deverá resultar dos APE será o reforço das capacidades internas em termos de organização e de controlo e a introdução de procedimentos e práticas motivadas pela exigência do cumprimento de normas internacionais. No plano administrativo, já foram referidas as dificuldades de resposta do actual sistema aduaneiro e fiscal, onde são urgentes algumas reformas. No plano das normas, as exigências relativas ao cumprimentos de regras fitossanitárias e de qualidade acabarão por ser úteis para a GB, no quadro de uma assistência da UE que permita ultrapassar os

enormes constrangimentos que neste momento existem e que impedem que a GB possa tirar partido do potencial oferecido pelo mercado da UE para alguns dos seus produtos. Esta assistência externa deverá ser estendida ao meio empresarial, nomeadamente às sua associações, de forma a ultrapassar procedimentos e rotinas que dificultam igualmente a expansão das exportações. Seminários de formação e de divulgação de informação deverão ser feitos com esse objectivo. É fundamental alterar práticas que impedem a competitividade de produtos da GB. As questões de qualidade e de cumprimento de prazos, por exemplo, constituem sérios entraves que foram detectados como sérias restrições à expansão das exportações da GB.

Um outro vector diz respeito à previsível dinamização do investimento. Os elementos referidos anteriormente ajudarão a criar um quadro mais favorável ao investimento, que convirá potenciar de todas as formas. Com vista a aumentar o este investimento de que o país tanto precisa, deverão eliminar-se ou minimizar-se alguns dos entraves que persistem e obter apoios da UE no sentido de tornar mais atractivo o investimento na GB. Este apoio será particularmente importante na captação de investimento directo estrangeiro. Também já existem vias disponíveis a explorar no acordo de Cotonou mas estas poderão ser substancialmente alargadas no âmbito específico dos APE.

No plano do investimento interno, o impacto dinamizador dos APE poderá ser potenciado com apoios específicos não apenas aos grandes projectos mas ainda a iniciativas que envolvem as pequenas e médias empresas. Nalguns casos, a redução de custos dos *inputs* com origem na UE e decorrentes de uma baixa de direitos aduaneiros poderá também permitir rentabilizar alguns projectos de investimento.

No plano regional, a aplicação dos APE também será favorável neste domínio. O desenvolvimento da integração regional é positivo para o clima de investimento e para as economias dos estados membros da CEDEAO e o apoio à integração regional é justamente um dos objectivos visados pelos APE. Esta dinamização da CEDEAO seria importante para a Guiné Bissau, não apenas devido à possibilidade de obtenção de investimento de empresas desta região mas também por poder beneficiar de um mercado alargado e em expansão, mais acessível para alguns produtos existentes ou potenciais a produzir no futuro.

Ainda no domínio do investimento, será importante dinamizar a criação de parcerias, não apenas com empresas da UE mas também com empresas da CEDEAO (ou outras). À partida, os APE deverão também criar um ambiente favorável à constituição de empresas conjuntas, particularmente com as da União Europeia. Com vista a potenciar a constituição deste tipo de projectos empresariais, convirá envolver nas negociações as estruturas relevantes de representação do sector privado e promover acções específicas de preparação e de apoios dirigidos a empresas da GB com vista a promover os

produtos do país e a constituição de projectos conjuntos com empresas europeias. As pescas, frutas e turismo constituem bons exemplos para estas iniciativas.

Como já se referiu anteriormente, no plano do acesso ao mercado europeu, o APE não trará significativas alterações em relação ao estatuto de que o país já beneficia neste aspecto, nomeadamente tendo em conta o facto de se tratar de um PMA e poder, dessa forma, beneficiar da iniciativa TMA. Mas, como também foi apontado, a cobertura dada por um APE é muito mais segura e pode ser pontualmente melhorada no quadro de um acordo negociado. Importará, nas negociações, maximizar os apoios da UE na eliminação dos constrangimentos que actualmente existem à exploração do potencial exportador, numa estratégia de alterações estruturais que importa desenvolver na economia do país. É importante ter em conta o APE não apenas no seu aspecto de acordo comercial mas particularmente na sua vertente de desenvolvimento. A estratégia a seguir deverá envolver a criação de parcerias que permitam mais facilmente aceder a mercados e ultrapassar limitações internas em termos de *know-how* e de recursos financeiros. Num horizonte temporal de curto-médio prazo, importa explorar as possibilidades de exportação de certos produtos sem grande transformação local, nomeadamente as frutas, algodão e pescado. Mas é fundamental começar a desenvolver as bases de uma economia em que as exportações envolvem uma maior transformação local dos produtos. Neste domínio, existem de momento algumas limitações, como no pescado, mas existe um grande potencial particularmente no caso do caju.

Tendo em conta a componente de desenvolvimento do APE, este poderá constituir uma nova oportunidade para preparar um pacote integrado de apoios da UE (e outros parceiros externos) no sentido de acelerar a recuperação e criação de várias infra-estruturas que, também elas, constituem constrangimentos na recuperação e desenvolvimento da economia. Apesar de estas possibilidades já existirem no âmbito do próprio acordo de Cotonou, a preparação e negociação do dossier APE constituiria uma boa oportunidade a ser explorada visando este objectivo. Este é particularmente o caso do porto de Bissau, cuja operacionalidade deficiente causa sérios estrangulamentos a um desenvolvimento rápido do comércio externo da GB. As intervenções necessárias no porto envolvem infra-estruturas físicas, em particular a dragagem do porto para permitir o acesso de navios de maior calado e a criação de armazéns frigoríficos. Mas será também necessário intervir no sentido de melhorar os aspectos administrativos e de gestão, de forma a melhorar a sua competitividade.

Os efeitos positivos do APE só poderão der devidamente potenciados com o envolvimento de todas as forças vivas do país. Em particular, para além de várias organizações da sociedade civil, de que constituem exemplo as organizações de defesa dos consumidores, será fundamental envolver o sector privado da economia.

Bibliografia

Busse, Mathias e Grossmann, Harald (2004), "Assessing the Impact of ACP/EU Partnership Agreement on West African Countries", HWWA Discussion Paper 294.

CNPE (Jan 2005), Programme de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité 2005 – 2007

Degnbol-Martinussen, John ; Engberg-Pedersen, Poul (2003), *Aid - Understanding International Cooperation*, London: Zed Books.

Dias, João (1992), *Efeitos de vantagens preferenciais: o impacto da convenção de Lomé nas exportações dos ACP para a CEE, 1975-1985*, dissertação de doutoramento.

Dias, João (2001), "UE-ACP trade relations and Sub-Saharan's Africa exports under the Lomé Convention", comunicação apresentada ao *4th International Workshop on European Economy*, Lisboa, Cedin 2001.

Dias (2004), "A União Europeia e a Cooperação para o Desenvolvimento", in Romão (ed), *Economia Europeia*. Lisboa: Celta Editora.

FIAS(Agosto 2003), "Guiné-Bissau:Sistema de Imposições das Empresas e Regimes de Isenções - Análise e Recomendações"

FMI (Abr 2003), "Réhabilitation des Administrations Fiscale et Douanère"

Governo da Guiné Bissau (Março 2006)– Programa de Governo

Ministério das Finanças (Maio 2006) – Proposta do Orçamento Geral do Estado 2006.

Ministério das Finanças (Junho 2006) – Memorando de Políticas Económicas e Financeiras para 2006

Verdoorn, Petrus (1960), "The Intra-Bloc Trade of Benelux", in E.E.G. Robinson (ed), *The Economic Consequences of the Size of Nations*, Nova Iorque: Macmillan, pp. 291-329.

Anexos

Anexo 1

Principais indicadores económicos e sociais da Guiné Bissau (milhares de milhões de FCFA salvo indicação contrária)

Comptes nationaux	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB nominal (en milliards de FCFA)	153,4	145,9	141,9	138,7	148,0	157,0
Taux de croissance réel du PIB	7,5%	0,2%	-7,1%	0,6%	4,3%	2,3%
Taux d'inflation annuel (glissement des indices moyens en %)	8,6%	3,3%	3,3%	-3,5%	0,9%	3,0%
Recettes et dons (en milliards de FCFA)	51,2	45,6	30,4	28,7	43,5	28,9
Recettes budgétaires	29,5	26,6	21,7	16,8	26,0	21,2
Recettes fiscales	17,5	14,8	11,9	12,7	13,2	10,9
Recettes non fiscales	12,0	11,8	9,8	4,1	12,3	10,3
Autres recettes	0	0	0	0	0,5	0
Dons (en milliards de FCFA)	21,6	19,0	8,7	11,9	17,5	7,7
Dépenses totales et prêts nets	-	33,5	47,5	52,3	55,1	44,3
Dépenses totales	-	29,6	47,5	52,3	55,1	44,3
Dépenses courantes	-	24,5	33,8	33,6	37,5	27,7
Masse salariale	-	11,0	10,5	10,9	15,0	9,8
Intérêts de la dette publique	-	0,2	6,9	6,2	5,1	4,6
Dépenses en capital	-	4,7	12,4	16,5	12,4	16,6
Investissements financés sur ressources internes	3,5	2,5	0,7	0,1	1,7	2,6
Dépenses fonds spéciaux	-	-	-	-	-	-
Prêts nets	-	3,9	0	0	0	0
Solde primaire de base	-17,0	-0,2	-5,8	-10,7	-8,1	-4,5
Solde global hors dons	-38,2	-36,6	-24,4	-35,5	-29,1	-23,1
Solde global y compris dons	-16,6	-15,5	-15,7	-23,6	-11,6	-15,4
Solde budgétaire de base	-25,9	-19,1	-12,7	-16,9	-13,2	-9,1

Situation monétaire	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Avoirs extérieurs nets	28,5	31,5	48,2	82,0	n.d.	-
- Banque centrale	33,6	37,2	51,2	76,0	n.d.	-
- Banques	-5,1	-5,7	-3,0	6,0	n.d.	-
Crédit intérieur	20,3	19,8	23,0	17,8	n.d.	-
Position Nette du Gouvernement	15,8	15,4	18,8	15,1	n.d.	-
Crédits à l'économie	4,5	4,4	4,2	2,7	n.d.	-
Masse monétaire	64,0	70,3	86,4	98,9	n.d.	-
Commerce extérieur et balance des paiements	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Importations FOB	35,0	45,3	40,7	40,0	45,6	-
Exportations FOB	44,3	46,1	37,9	39,9	42,9	-
Bal. commerciale FOB-FOB	9,3	0,8	-2,8	-0,1	-2,7	-
Balance des services	-15,8	-17,4	-14,6	-14,3	-16,9	-
Balance courante	14,0	-6,6	-0,7	4,5	5,0	-
Balance courante hors dons	-9,4	-17,7	-14,3	-10,2	-15,0	-
Balance globale	5,4	0,9	15,2	33,8	4,5	-
Taux de couverture en %	126,6	101,8	93,1	99,8	94,1	-
Balance courante en % PIB	9,1	-4,5	-0,5	3,3	3,5	-
Dette publique totale	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Encours de la dette publique	-	-	585,4	590,3	540,1	551,0
Encours de la dette extérieure (en milliards)	-	-	537,6	549,3	499,1	510,0
Encours de la dette intérieure (en milliards)	-	-	47,8	41,0	41,0	41,0

Indicateurs de convergence de 1er rang	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Solde budgétaire de base avec PPTE sur PIB nominal (en %)	-16,9	-13,1	-3,6	-4,8	-5,7	-6,3
Solde budgétaire de base hors PPTE sur PIB nominal (en %)	-16,9	-13,1	-3,6	-4,8	-5,7	-6,3
Taux d'inflation annuel (glissement des indices moyens en %)	8,6	3,3	3,3	-3,5	0,9	3,0
Encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal (en %)	391,4	431,6	412,5	425,6	364,9	351,0
Arriérés de paiement de la période de la gestion courante	7,6	4,7	10,6	24,7	13,0	0,0
Arriérés de paiement intérieurs	0,0	1,9	5,3	19,3	0,0	0,0
Arriérés de paiement extérieurs	7,6	2,8	5,3	5,4	13,0	0,0
Indicateurs de convergence de second rang	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Salaires et traitements en % des recettes fiscales (R.F)	60,0	74,3	88,6	85,8	133,2	126,8
Investissements sur financement interne en % R.F	20,0	16,7	5,9	0,8	15,1	11,2
Solde extérieur courant hors dons en % PIB	-6,1	-12,1	-10,1	-8,5	-19,8	-20,3
Taux de pression fiscale en %	11,4	10,1	8,4	9,2	7,6	9,1
Autres indicateurs budgétaires	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Solde global hors dons sur PIB en %	-24,9	-26,2	-14,3	-23,4	-16,5	-23,6
Solde global sur PIB en %	-10,8	-11,8	-8,1	-14,9	-6,5	-10,3
Solde global base caisse sur PIB en %	-10,8	-10,5	-4,4	-7,8	-6,5	-10,3
Solde primaire de base en % des R.F.	-97,7	-47,0	-39,0	-45,7	-69,6	-64,1
Solde courant en % du PIB	-	-	-3,1	-4,7	-4,5	-5,3
Recettes totales hors dons en % du PIB	-	-	15,3	12,1	17,2	18,5
Dépenses totales en % du PIB	-	-	29,5	35,5	33,7	42,1
Dépenses courantes en % du PIB	-	-	18,4	16,8	21,7	23,8
Dépenses courantes primaires en % du PIB	-	-	18,0	16,2	21,3	23,3
Solde extérieur courant hors dons publics (en milliards)	-	-	-14,3	-10,3	-28,7	-31,0

Fontes : Commission de l'UEMOA, Comité de convergence et BCEAO, Avril 2005

Anexo 2

Alguns indicadores básicos: a Guiné Bissau e os outros países da CEDEAO

	População em 2002 (milhões)	Rendimento Nacional Bruto *per capita* (dólares) 2002	Taxa de crescimento 1990-02	Esperança de vida à nascença Anos (2002)
África	831.8	650	0.5	50
África Sub-Sahariana	689.3	451	0.02	46
Excluindo a África do Sul	643.9	307	0.5	46
CEDEAO				
UEMOA				
Benin	6.6	380	2.1	53
Burkina Faso	11.8	250	1.5	43
Costa do Marfim	16.5	610	5.7	48
Guiné-Bissau	1.4	150	-2.2	45
Mali	11.4	240	1.3	41
Niger	11.4	170	-1.0	46
Senegal	9.8	460	1.3	52
Togo	4.8	270	-0.9	50
Outros Cedeao				
Cabo Verde	0.5	1,250	3.0	69
Gâmbia	1.4	270	0.2	53
Gana	20.3	270	1.7	55
Guiné	7.7	410	2.0	46
Libéria	3.3	140	0.0	47
Nigéria	132.8	300	0.3	45
Serra Leoa	5.2	140	-5.2	37

Fonte: Banco Mundial, African Development Indicators, 2004

Anexo 3 – A Guiné Bissau e a integração regional: UEMOA e CEDEAO

As ligações comerciais e culturais entre a Guiné-Bissau e os países vizinhos foram sempre importantes. Em 1975, a Guiné-Bissau foi membro fundador da CEDEAO. Ela é também membro da UEMOA desde Maio de 1997. Estas duas organizações estão engajadas num processo de harmonização das suas políticas tarifárias (extensão do TEC) na perspectiva de criação de uma União Aduaneira até Dezembro de 2007.

Infelizmente a GB por constrangimentos de diversas ordens de entre as quais a linguística, ainda não pôde ou soube tirar proveito desse processo para além da possibilidade que teve para por fim a instabilidade das políticas monetárias e para eliminar o problema da não convertibilidade do peso, a antiga moeda e também no sentido da adopção de uma política monetária restritiva aplicada desde então permitiram uma redução drástica da taxa de inflação superior a 50% em 1995 para 10,8% em Junho de 1998 início do conflito político militar.

Política comercial no seio da UEMOA

O tratado de 10 de Janeiro de 1994 atribuiu a UEMOA os seguintes objectivos:

- Reforçar a competitividade das actividades económicas e financeiras dos Estados membros no quadro de um mercado aberto e concorrencial e de um ambiente jurídico racional e harmonizado;
- Assegurar a convergência dos performances e das políticas económicas dos Estados membros, pela instituição de um mecanismo de vigilância multilateral;
- Criar entre os Estados membros, um Mercado Comum com base na livre circulação de pessoas, bens, serviços, capitais e direito de estabelecimento das pessoas exercendo uma actividade independente ou assalariada, bem como uma tarifa exterior comum e uma política comercial comum;
- Instituir uma coordenação das políticas sectoriais nacionais, através da implementação de acções comuns e eventualmente de políticas comuns, nomeadamente nos domínios a seguir indicados: recursos humanos, ordenamento do território, infraestruturas, transportes, telecomunicações, ambiente, agricultura, energia, indústria e minas;
- Harmonizar, na medida do possível um bom funcionamento do mercado comum, as legislações dos Estados membros e particularmente o regime da fiscalidade.

Os Estados membros da UEMOA engajam-se assim em termos de política comercial a:

1. Eliminar as barreiras tarifárias e não tarifárias e todas as taxas e medidas de efeito equivalente sobre as trocas entre os países membros, sob reserva do respeito pelas regras de origem da União;
2. Estabelecer uma Tarifa Exterior Comum (TEC);
3. Instituir regras comuns de concorrência;
4. Instituir a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais e o direito a estabelecimento;
5. Implementar um sistema de normas harmonizadas bem como procedimentos de certificação e de controle de qualidade.

Trata-se por isso de criar uma União Aduaneira com uma zona de troca livre no interior da União e no exterior um fronteira aduaneira comum.

Considerando os impactos da unificação dos mercados nacionais sobre a economia e sobre as finanças públicas dos Estados da União, o Tratado previu a criação dos fundos de compensação e desenvolvimento, para além dos fundos estruturais destinados ao financiamento de um ordenamento equilibrado do território comunitário.

A política comercial da União, que respeitam as regras da OMC, tem por missão contribuir para o desenvolvimento harmonioso das trocas internacionais, mas também para incentivar as capacidades produtivas no interior da União.

A União assina acordos internacionais ou instrui os Estados membros para que se conformem e coordenem as suas posições de negociação nos casos particulares em que as negociações no seio das organizações internacionais possam ter implicações no funcionamento do mercado comum, caso por exemplo do APE.

Contudo, a UEMOA reconhece aos Estados em certas condições, a possibilidade de tomar medidas de salvaguarda destinadas a fazer face as dificuldades graves num ou vários sectores das suas economias.
Devido ao baixo nível das trocas intra comunitária, foram introduzidas simplificações nas regras de origem tais como redução de taxas de valor acrescentado necessários aos procedimentos de certificação de qualidade de produtos originários. De igual modo, foram adoptadas novas regras de avaliação e a fiscalidade interna indirecta foram harmonizadas.

Enfim, foram implementadas sob forma de Política Concorrencial da União, as regras comuns de concorrência, com vista a uma boa aplicação dos artigos 88 e 89 do Tratado.

A União aduaneira no seio da UEMOA ficou efectivada desde 2000 através da aplicação de uma Tarifa Exterior Comum (TEC) e de um Regime Tarifário Preferencial de taxa zero.

O esquema implementado pela Comunidade consistiu em fazer convergir, entre 1 de Julho de 96 e 31 de Dezembro de 99, o TEC e o desarmamento tarifário no interior da União.

O grande objectivo da UEMOA é a realização da união económica, já que a União possui moeda única faltando apenas a implementação de políticas económica comum baseada no «Pacto de convergência, crescimento e solidariedade» que mede os seus performances em função de critérios universalmente reconhecidos e tornar efectiva a livre circulação e pessoas, de estabelecimento e de residência para concluir o mercado comum, objectivo último fixado no Tratado de Janeiro de 1994.

O regime das trocas no interior do espaço UEMOA

Caracteriza-se por um Regime Tarifário Preferencial que evoluiu de forma progressiva entre 1 de Julho de 96 a 31 de Dezembro de 99. Assim, desde 1º de Janeiro de 2000, os produtos industriais originários acreditados circulam livremente isentos de todos os direitos e taxas de entrada e formalmente, sem entraves administrativos. Nos finais de 2000, cerca de 1845 produtos industriais de 419 empresas da União já circulavam sobre o território da União isentos de direitos de entrada.
Enfim a UEMOA está a consolidar a construção do mercado comum estando previsto para os próximos tempos:

- a implementação de um dispositivo de vigilância comercial com o apoio do Banco Mundial;
- o desenvolvimento, em sinergia com a Câmara Consular Regional, das actividades de promoção comercial através nomeadamente de uma rede comunitária de informação comercial;
- a regionalização cada vez mais importante dos acordos comerciais internacionais bilaterais e multilaterais tais como os Acordos de Parceria Económica (APE) e o ciclo de negociação multilateral da OMC;
- o aumento do potencial de crescimento induzido pela União aduaneira acompanhando-o com a implementação efectiva da livre circulação de pessoas e dos factores de produção, o direito de estabelecimento e de residência a escala da zona; e
- a criação de um Código de Investimento da União.

Embora se trate aqui de objectivos e não ainda de realidades, têm forte probabilidade de virem a concretizar-se dada a vontade que existe no seio da UEMOA para a sua implementação.

A política comercial no seio do espaço CEDEAO e próximas evoluções

Tal como a UEMOA, a CEDEAO, criada em 1975, visa o estabelecimento de uma União aduaneira entre os quinze (15) Estados membros. Essa União aduaneira seria naturalmente caracterizada pela supressão total no prazo indicado dos direitos aduaneiros e de todas as taxas de efeito equivalente na importação por um Estado membro dos produtos originários da Comunidade. A mesma disposição é válida para as barreiras não tarifárias tais como as restrições quantitativas, as interdições de natureza casual e outros obstáculos administrativos ao comércio entre os Estados membros.

A união aduaneira da CEDEAO compõe-se igualmente de um mercado único no interior onde prevalece o princípio da zona de troca livre e de uma tarifa exterior comum aplicada nas fronteiras do território aduaneiro unificado da Comunidade.

A Contribuição Comunitária é um imposto de 0.5% aplicados aos produtos importados de terceiros pelos Estados membros. Esses recursos são afectos ao financiamento do orçamento de funcionamento do secretariado executivo da CEDEAO e o orçamento da compensação.

O regime das trocas no interior do espaço CEDEAO

Conforme as disposições do Tratado, um esquema de liberalização das trocas no interior da Comunidade foi adoptado desde o início dos anos 80 mas que infelizmente não teve uma implementação significativa nos Estados membros.
Até finais de 2003 a aplicação desse esquema não tinha sido efectiva no conjunto dos Estados membros. As razões normalmente citadas como estando na origem dessa situação têm a ver com as regras de origem e as falhas do mecanismo de compensação das perdas de receitas aduaneiras:

- as regras de origem por causa dos procedimentos de acreditação dos produtos das indústrias estabelecidos em zonas francas;
- ao mecanismo de compensação porque a afectação prioritária da receita do PC aos orçamentos de funcionamento da Comunidade levou ao acumular de enormes atrasados no domínio da compensação. O que é acentuado pela lentidão administrativa na instrução dos dossiers de pedido de compensação.

O regime das trocas comerciais na fronteira da CEDEAO

O tratado da CEDEAO consagra a realização da União aduaneira caracterizada pela:

- criação de uma zona de trocas livres no interior do território da Comunidade;
- criação de uma Tarifa Exterior Comum e políticas comerciais e de concorrência comum vis-a-vis países terceiros.

A TEC CEDEAO está em vias de adopção no quadro da implementação da decisão dos Chefes de Estado em alargar a TEC UEMOA ao conjunto da CEDEAO. Os países não membros da UEMOA devem finalizar a lista das isenções provisórias (período de transição até 2007) ou definitivas que desejam que seja tomada em consideração. São de igual forma necessárias ajustamentos no domínio da categorização dos produtos e da harmonização da regulamentação aduaneira.

As perspectivas relativas aos regimes das trocas comerciais da CEDEAO

A inércia constatada na aplicação do esquema de liberalização das trocas e criação da União aduaneira levou as autoridades da Comunidade a exortar os Estados membros a aplicar sem demoras, o esquema de realização de trocas em harmonia com as da UEMOA. Para isso foram adoptadas um protocolo relativo a definição de produtos originários dos Estados membros e um outro relativo a aplicação dos procedimentos de compensação das perdas de receitas, todos eles inspirados das regras em prática na UEMOA. Um impulso suplementar foi dado com a aplicação do esquema das negociações iniciadas entre os Estados da África Ocidental e a União Europeia com vista a conclusão do Acordo de Parceria Económica, o que pressupõe o acelerar da integração regional neste espaço.

Esta responsabilidade confiada à CEDEAO exige dela uma harmonização dos regimes tarifários de forma a convergir para um TEC regional, e a criação da União aduaneira a partir de Janeiro de 2008. Isso implica a conclusão da zona de trocas livres interna à Comunidade e a harmonização das políticas fiscais, monetárias e de trocas nos prazos compatíveis com a implementação da União económica.