

# ESPAÇO ORÇAMENTAL PARA A PROTEÇÃO SOCIAL

Um manual para a avaliação  
das opções de financiamento



Isabel Ortiz

Anis Chowdhury

Fabio Durán-Valverde

Taneem Muzaffar

Stefan Urban



**REPÚBLICA  
PORTUGUESA**

TRABALHO, SOLIDARIEDADE  
E SEGURANÇA SOCIAL



Gabinete de Estratégia  
e Planeamento

MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

# **ESPAÇO ORÇAMENTAL PARA A PROTEÇÃO SOCIAL**

**Um manual para a avaliação  
das opções de financiamento**

Copyright © Organização Internacional do Trabalho  
2019 Publicado pela primeira vez em 2019

As publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos de autor ao abrigo do Protocolo 2 da Convenção Universal sobre Direitos de Autor. Não obstante, podem ser reproduzidos pequenos exertos sem autorização, desde que a fonte seja indicada. Os pedidos para obtenção dos direitos de reprodução ou de tradução devem ser dirigidos a *ILO Publications (Rights and Licencing)*, *International Labour Office*, CH-1211 Genebra 22, Suíça, ou por correio eletrónico para [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org). Todos os pedidos serão bem-vindos. As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registados de uma organização de direitos de reprodução poderão fazer cópias, de acordo com as licenças obtidas para esse efeito. Consulte o sítio [www.ifro.org](http://www.ifro.org) para conhecer a entidade reguladora no seu país.

---

*Espaço Orçamental para a Proteção Social: Um manual para a avaliação das opções de financiamento*  
ISBN 9789220361368 (web pdf)

Também disponível em inglês: *Fiscal Space for Social Protection. A Handbook for Assessing Financing Options*, ISBN 978922134084 (pdf Web).

A tradução desta publicação só foi possível com o financiamento do Governo de Portugal através do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

---

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

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

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

Para qualquer informação sobre as publicações ou produtos digitais do *Bureau* Internacional do Trabalho, consultar: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

Esta publicação foi produzida pelo Setor de Produção, Impressão e Distribuição de Documentos e Publicações (PRODOC) da OIT.

*Design gráfico e tipográfico, layout e composição, preparação de manuscritos, edição de textos, revisão de provas, impressão, publicação e distribuição eletrónicas.*

O PRODOC procura usar papel proveniente de florestas geridas de forma ambientalmente sustentável e socialmente responsável.

Código: CPG-REP

# AUTORES

**Isabel Ortiz**

Anterior Diretora, Departamento de Proteção Social, OIT

**Anis Chowdhury**

Anterior Diretor, Divisão de Política e Desenvolvimento Macroeconómico, ONU ESCAP

**Fabio Durán Valverde**

Chefe, Unidade de Finanças Públicas, Atuarial e de Estatística, Departamento de Proteção Social, OIT

**Taneem Muzaffar**

Economista de Finanças Públicas, Departamento de Proteção Social, OIT

**Stefan Urban**

Especialista em Financiamento da Proteção Social, Departamento de Proteção Social, OIT



# AGRADECIMENTOS

Este manual é uma nova atualização do manual original *Identifying Fiscal Space: Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 184 Countries* publicado pela UNICEF em 2012, e sua revisão posterior em 2017, *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*, coeditado pela OIT, UNICEF e ONU MULHERES, e traduzido em vários idiomas.

O Manual também beneficia de uma obra anterior da OIT, *Fiscal Space and the Extension of Social Protection: Lessons Learnt From Developing Countries: Bolivia, Botswana, Brazil, Costa Rica, Lesotho, Namibia, Thailand and South Africa*, publicado em 2012.

Nesta versão, os autores agradecem as orientações e o apoio recebidos de Deborah Greenfield (Diretora-Geral Adjunta para a Política, OIT), Valerie Schmitt (Diretora-Adjunta, SOCPRO, OIT), Christina Behrendt (Chefe, Unidade de Política Social, SOCPRO, OIT), Karuna Pal (Chefe, Unidade de Programação, Parcerias e Partilha de Conhecimentos, SOCPRO, OIT), Sérgio Velasco (Economista Sênior de Segurança Social, SOCPRO, OIT), Nuno Cunha (Especialista Técnico Sênior em Proteção Social, OIT), Helmut Schwarzer (Especialista Sênior em Proteção Social e Desenvolvimento Económico, OIT), Celine Peyron Bista (Especialista Sênior em Proteção Social, OIT), Veronika Wodsak (Especialista em Política de Proteção Social, OIT), Andres Acuna-Ulate (Atuário de Segurança Social, OIT), Lou Tessier (Especialista em Proteção da Saúde, OIT), Henrik Moller (Especialista Sênior em Relações, ACTEMP, OIT), Ursula Kulke (Especialista em Atividades dos Trabalhadores, ACTRAV, OIT), Anuradha Seth (Economista Sênior, ONU Mulheres), Mamadou Bobo Diallo (Economista, ONU Mulheres), Evelyn Astor (Consultora de Política Económica e Social, Confederação Sindical Internacional) e Matthew Cummins (Especialista em Finanças Públicas, UNICEF); bem como as contribuições de José Francisco Pacheco (Especialista/Consultor Sênior em Finanças Públicas), Kroum Markov (Especialista em Política de Proteção Social, OIT), Valeria Nesterenko (Responsável de Proteção Social e Estatística, OIT) e Victoria Giroud-Castiella (Responsável de Proteção Social, OIT). Uma nota especial de apreço é devida a Christoph Ernst (Especialista Sênior de Emprego e Desenvolvimento Produtivo, OIT), Tomas Damerau (Economista/Consultor) e Laura Schmitt (ex-estagiária, OIT) por trabalhos anteriores, incluindo trabalho não publicado sobre a comparação de espaços orçamentais.

As opções e a abordagem do manual beneficiaram de discussões no Grupo de Trabalho Interagências das Nações Unidas sobre o Financiamento da Proteção Social, liderado pelo Departamento de Proteção Social da OIT (SOCPRO) para o Gabinete de Financiamento do Desenvolvimento das Nações Unidas; eventos paralelos nas reuniões da primavera de 2018 do FMI/Banco Mundial em Washington DC e numa conferência em Bruxelas organizada pela Confederação Sindical Internacional (CSI) em setembro de 2018, incluindo participantes do FMI, do Banco Mundial, da OCDE, da Comissão Europeia, bem como de organizações da sociedade civil e sindicatos de todos os continentes.

As publicações anteriores beneficiaram de comentários e contribuições de colegas e parceiros em todo o mundo, embora não tenham contribuído para a presente atualização. Os autores agradecem, em particular, às seguintes pessoas (por ordem alfabética, com os títulos então detidos): Roberto Benes (Conselheiro Regional para a Política Social, Gabinete Regional da UNICEF para o Médio Oriente e o Norte de África), Jingqing Chai (Chefe de Análise Económica e Social, UNICEF), Michael Clark (Consultor Inter-regional, Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento, CNUCD), Degol Hailu (Consultor de Política Económica, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD), Gail Hurley (Especialista em Política, Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, PNUD), Gabriele Koehler (Investigadora Convidada, Universidade de Sussex), Lisa Kurbiel (Especialista Sênior em Política Social, UNICEF Moçambique), Fatou Lo (Especialista em Programa, ONU Mulheres), Alberto Minujin (Professor, New School), Richard Morgan (Diretor de Política e Prática, UNICEF), Jose Antonio Ocampo (Professor na Universidade de Columbia e Embaixador de Boa Vontade da OIT para a Proteção Social), Wolfgang Scholz (antigo Economista Sênior, OIT), Oscar Ugarteche (Investigador Sênior, Universidade Nacional Autónoma do México), Rolph van der Hoeven (Professor de Economia do Emprego e do Desenvolvimento, Universidade Erasmus), Matías Vernengo (Professor Associado, Universidade de Utah) e Richard Wolff (Professor de Economia Emérito, Universidade de Massachusetts, Amherst).

## LISTA DE ABREVIATURAS

|         |                                                                                                |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABC     | Convenção Anticorrupção da OCDE                                                                |
| ACNUR   | Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados                                         |
| AFESD   | Fundo Árabe para o Desenvolvimento Económico e Social                                          |
| AID     | Fundo de Financiamento da Associação Internacional para o Desenvolvimento do Banco Mundial     |
| AIIB    | Banco Asiático de Investimento em Infraestruturas                                              |
| AISS    | Associação Internacional da Segurança Social                                                   |
| ALBA    | Aliança Bolivariana para os Povos das Américas ASEAN Associação das Nações do Sudeste Asiático |
| ALC     | América Latina e Caraíbas                                                                      |
| ALCA    | Área de Livre Comércio das Américas                                                            |
| AOG     | Apoio orçamental geral                                                                         |
| APD     | Ajuda Pública ao Desenvolvimento                                                               |
| APG     | Ajuda programável por país                                                                     |
| AT      | Assistência técnica                                                                            |
| BANDES  | Banco para o Desenvolvimento Económico e Social da Venezuela                                   |
| BAsD    | Banco Asiático de Desenvolvimento                                                              |
| BdP     | Balança de Pagamentos                                                                          |
| BID     | Banco Interamericano de Desenvolvimento                                                        |
| BID     | Banco Interamericano de Desenvolvimento                                                        |
| BIS     | Banco de Compensações Internacionais                                                           |
| BM      | Banco Mundial                                                                                  |
| BNDES   | Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social do Brasil                                 |
| BRICS   | Brasil, Federação Russa, Índia, China, África do Sul                                           |
| CAF     | Corporação Andina de Fomento                                                                   |
| CAN     | Comunidade Andina CARICOM Comunidade das Caraíbas                                              |
| CAO     | Comunidade da África Oriental                                                                  |
| CCSS    | Caixa Costa-riquense de Seguro Social                                                          |
| CD      | Contribuição definida                                                                          |
| CEACR   | Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações                     |
| CEDEAO  | Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental                                           |
| CEPAL   | Comissão Económica para a América Latina e as Caraíbas da ONU                                  |
| CESAO   | Comissão Económica e Social das Nações Unidas para a Ásia Ocidental                            |
| CESAP   | Comissão Económica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico                         |
| CESAP   | Comissão Económica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico                         |
| CIF-OIT | Centro Internacional de Formação da OIT                                                        |
| CIS     | Confederação Sindical Internacional                                                            |
| CNUCED  | Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento                                 |
| COFOG   | Classificação das funções das administrações públicas                                          |
| CPC     | Crédito de pensões para cuidadores                                                             |
| CPIA    | Avaliação das Políticas e Instituições Nacionais do Banco Mundial                              |
| CUS     | Cobertura universal de saúde                                                                   |
| DAC     | Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE                                                     |
| DDI     | Departamento para o Desenvolvimento Internacional (Reino Unido)                                |
| DNBA    | Diálogo nacional baseado na avaliação                                                          |
| DOD     | Dívida pendente e desembolsada                                                                 |
| DSA     | Análise da sustentabilidade da dívida                                                          |

|          |                                                                         |
|----------|-------------------------------------------------------------------------|
| DSE      | Direitos de saque especiais                                             |
| ECOSOC   | Conselho Económico e Social das Nações Unidas                           |
| EP       | Empresas públicas                                                       |
| ERP      | Programa de Recuperação Europeu                                         |
| ETI      | Incentivo Fiscal ao Emprego                                             |
| EAU      | Emirados Árabes Unidos                                                  |
| FAO      | Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura          |
| FATCA    | Lei de Cumprimento Fiscal para Contas no Estrangeiro                    |
| FES      | Fundação Friedrich Ebert                                                |
| FFI      | Fluxos financeiros ilícitos                                             |
| FLAR     | Fundo Latino-Americano de Reservas                                      |
| FME      | Fórum Económico Mundial                                                 |
| FMI      | Fundo Monetário Internacional                                           |
| FNUAP    | Fundo das Nações Unidas para a População                                |
| FS       | Fundos soberanos                                                        |
| GAFI     | Grupo de ação financeira                                                |
| I&D      | Investigação e desenvolvimento                                          |
| IAEG     | Grupo Interagências e de Peritos                                        |
| IDH      | Índice de Desenvolvimento Humano                                        |
| IEO      | Gabinete de Avaliação Independente do FMI                               |
| IFC      | Sociedade Financeira Internacional                                      |
| IFI      | Instituições financeiras internacionais                                 |
| IPD      | Dívida implícita do sistema de pensões                                  |
| I-PPS    | Iniciativa «ONU, uma agenda comum» relativa ao Piso de Proteção Social  |
| IPS      | Índice de proteção social                                               |
| IRS      | Serviço da Receita Interna dos Estados Unidos                           |
| ISE      | Instituto Sindical Europeu UE União Europeia                            |
| ISS      | Inquérito à Segurança Social da OIT                                     |
| ITF      | Imposto sobre as transações financeiras                                 |
| ITIE     | Iniciativa para a transparência das indústrias extrativas               |
| ITO      | Organização Internacional dos Impostos                                  |
| IVA      | Imposto sobre o valor acrescentado                                      |
| JEDH     | Centro Conjunto de Informação sobre a Dívida Externa                    |
| LEA      | Liga dos Estados Árabes                                                 |
| LEAP     | Programa de luta contra a pobreza através da promoção do emprego (Gana) |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul                                                    |
| MHSP     | Ministério da Saúde e da Proteção Social (República do Tajiquistão)     |
| MISSOC   | Sistema de Informação Mútua sobre a Proteção Social (Comissão Europeia) |
| MNC      | Empresas multinacionais                                                 |
| MTEF     | Quadro da despesa a médio prazo                                         |
| NCC      | Norma Comum de Comunicação                                              |
| OBD      | Orçamentação baseada no desempenho                                      |
| OCDE     | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico               |
| ODI      | Instituto de Desenvolvimento Ultramarino (Reino Unido)                  |
| ODM      | Objetivos de Desenvolvimento do Milénio                                 |
| ODS      | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável                                |
| OIE      | Organização Internacional de Empregadores                               |
| OIT      | Organização Internacional do Trabalho                                   |
| OMS      | Organização Mundial de Saúde                                            |
| ONG      | Organização não governamental                                           |
| ONU      | Organização das Nações Unidas                                           |
| OOP      | Pagamentos do próprio bolso                                             |
| OPEC     | Organização dos Países Exportadores de Petróleo                         |

|          |                                                                                   |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| OSC      | Organização da sociedade civil                                                    |
| PAM      | Programa Alimentar Mundial                                                        |
| PAR      | Protocolo de avaliação rápida                                                     |
| PAYG     | Regime de pensões financiado por repartição                                       |
| PBR      | Países de baixo rendimento                                                        |
| PD       | Prestação definida                                                                |
| PEID     | Pequenos Estados insulares em desenvolvimento                                     |
| PIB      | Produto interno bruto                                                             |
| PII      | Posição de investimento internacional                                             |
| PMD      | Países menos desenvolvidos                                                        |
| PME      | Pequenas e médias empresas                                                        |
| PPAE     | Iniciativa em favor dos Países Pobres Altamente Endividados                       |
| PPP      | Parceria público-privada                                                          |
| PRMB     | Países de rendimento médio baixo                                                  |
| RBI      | Rendimento básico universal                                                       |
| RDC      | República Democrática do Congo                                                    |
| RDP      | Revisões da despesa pública                                                       |
| RDPA     | Revisão da despesa pública com o ambiente                                         |
| RNB      | Rendimento nacional bruto                                                         |
| SAARC    | Associação da Ásia do Sul para a Cooperação Regional                              |
| SADC     | Comunidade de Desenvolvimento da África Austral                                   |
| SASSAS   | Agência Sul-africana de Segurança Social                                          |
| SCS      | Sistema de contabilidade social                                                   |
| SEEPROS  | Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Proteção Social                     |
| SIB      | Obrigações de investimento social                                                 |
| SNE      | Serviço Nacional de Estatística                                                   |
| SPIAC-B  | Conselho de Cooperação Interinstitucional em Proteção Social                      |
| SS       | Seguro social                                                                     |
| SSA      | Administração da Segurança Social dos EUA (Estados Unidos)                        |
| SSO      | Seguro de saúde obrigatório                                                       |
| StAR     | Iniciativa de Recuperação de Bens Roubados                                        |
| SWAp     | Abordagem setorial ampla                                                          |
| SWFI     | Instituto dos Fundos Soberanos                                                    |
| TD       | Transferência em dinheiro                                                         |
| TDNAI    | taxa de desemprego não aceleradora da inflação                                    |
| TIKA     | Agência Turca de Cooperação e Coordenação                                         |
| UA (C)   | União Africana (Comissão)                                                         |
| UCCP     | Unidade contratada para os cuidados primários                                     |
| UN WIDER | Instituto de Investigação Internacional sobre o Desenvolvimento Económico Mundial |
| UNDAF    | Plano-Quadro das Nações Unidas de Ajuda ao Desenvolvimento                        |
| UNDESAU  | Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas                  |
| UNDG     | Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas                                        |
| UNDOCO   | Gabinete de Coordenação das Operações de Desenvolvimento das Nações Unidas        |
| UNDP     | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                                 |
| UNICEF   | Fundo das Nações Unidas para a Infância                                           |
| UNODC    | Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e a Criminalidade                       |
| UNRISD   | Instituto de Investigação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social         |
| UNSSCU   | Universidade dos Funcionários do Sistema das Nações Unidas                        |
| UNWPPUN  | Perspetivas Demográficas Mundiais da ONU                                          |
| USAID    | Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional                   |

# ÍNDICE

## Capítulo 1.

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ■ Espaço orçamental para a proteção social                                                        | 1  |
| 1.1 Introdução                                                                                    | 2  |
| 1.2 O Manual                                                                                      | 3  |
| 1.3 Questões fundamentais da proteção social                                                      | 4  |
| 1.3.1 O cenário de investimento: a importância da proteção social para o desenvolvimento nacional | 4  |
| 1.3.2 Proteção social universal para todos                                                        | 6  |
| 1.3.3 Piso de proteção social e normas mínimas de segurança social                                | 7  |
| 1.4 O conceito de espaço orçamental                                                               | 9  |
| 1.5 Opções de espaço orçamental                                                                   | 10 |
| 1.6 Calendário, viabilidade e impacto das diferentes opções de espaço orçamental                  | 12 |
| 1.7 Observações finais                                                                            | 16 |
| 1.8 Principais documentos                                                                         | 16 |

## Capítulo 2.

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ■ Financiamento da proteção social: indicadores e tendências                                             | 19 |
| 2.1 Indicadores e fontes de dados sobre a despesa                                                        | 20 |
| 2.1.1 Indicadores de despesa                                                                             | 20 |
| 2.1.2 Fontes de dados                                                                                    | 21 |
| 2.1.3 Limitações das fontes de dados existentes                                                          | 21 |
| 2.2 Tendências da despesa pública da proteção social                                                     | 23 |
| 2.2.1 Espaço orçamental: necessário para a despesa pública da proteção social e outras políticas sociais | 26 |
| 2.2.2 Despesa pública com a proteção social: viabilidade económica e vontade política                    | 28 |
| 2.3 Tendências da receita pública                                                                        | 29 |
| 2.4 Observações finais                                                                                   | 31 |
| 2.5 Principais documentos e fontes de dados                                                              | 31 |

## Capítulo 3.

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ■ Conceitos-chave para a compreensão dos orçamentos nacionais                           | 33 |
| 3.1 Estrutura do orçamento nacional                                                     | 34 |
| 3.1.1 Receita                                                                           | 34 |
| 3.1.2 Classificação e composição das receitas                                           | 34 |
| 3.1.3 Despesas                                                                          | 35 |
| 3.1.4 Classificação e composição das despesas                                           | 35 |
| 3.1.5 Despesas correntes e de capital                                                   | 37 |
| 3.1.6 Tipologia e composição da receita e despesas da proteção social                   | 40 |
| 3.1.7 Itens abaixo da linha                                                             | 40 |
| 3.1.8 Excedente/défica e dívida                                                         | 40 |
| 3.2 Identificar a consolidação/o ajustamento orçamental ou cortes devidos à austeridade | 42 |
| 3.3 Melhorar os resultados orçamentais                                                  | 45 |
| 3.3.1 Princípios da boa orçamentação                                                    | 45 |
| 3.3.2 Orçamentação baseada no desempenho                                                | 46 |
| 3.3.3 Orçamentação social                                                               | 47 |
| 3.3.4 Orçamentação que contempla a dimensão de género                                   | 49 |

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| 3.4 O processo orçamental . . . . .                         | 49 |
| 3.5 Diálogo social nacional e processo orçamental . . . . . | 51 |
| 3.6 Observações finais . . . . .                            | 53 |
| 3.7 Principais documentos e fontes de dados . . . . .       | 53 |

## Capítulo 4.

|                                                                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ■ <b>Contribuições para a segurança social</b> . . . . .                                                                                                      | 55 |
| 4.1 Qual a importância das contribuições sociais? . . . . .                                                                                                   | 56 |
| 4.2 Compreender as controvérsias sobre as contribuições para a segurança social . . . . .                                                                     | 57 |
| 4.3 Impactos positivos das contribuições para a segurança social na procura agregada, no crescimento, na produtividade e no rendimento das famílias . . . . . | 61 |
| 4.4 As mulheres nos sistemas contributivos da segurança social: promover a igualdade de género . . . . .                                                      | 63 |
| 4.5 Criação de espaço orçamental através de contribuições sociais na prática . . . . .                                                                        | 65 |
| 4.5.1 Extensão da cobertura jurídica: desenvolver sistemas abrangentes de proteção social . . . . .                                                           | 65 |
| 4.5.2 Extensão da cobertura efetiva . . . . .                                                                                                                 | 66 |
| 4.5.3 Extensão da cobertura. Superar os desafios: experiências regionais e por país. . . . .                                                                  | 67 |
| 4.5.4 Ajustar as taxas de contribuição para a segurança social . . . . .                                                                                      | 72 |
| 4.6 Observações finais. . . . .                                                                                                                               | 74 |
| 4.7 Principais documentos e fontes de dados . . . . .                                                                                                         | 75 |

## Capítulo 5.

|                                                                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ■ <b>Tributação</b> . . . . .                                                                                                                                         | 77 |
| 5.1 Qual a razão desta opção? . . . . .                                                                                                                               | 78 |
| 5.1.1 A tributação nos países em desenvolvimento . . . . .                                                                                                            | 78 |
| 5.1.2 Desempenho fiscal global . . . . .                                                                                                                              | 79 |
| 5.1.3 Desempenho de diferentes tipos de impostos . . . . .                                                                                                            | 80 |
| 5.2 Tipos de impostos: margem para o aumento das receitas fiscais . . . . .                                                                                           | 82 |
| 5.2.1 Potencial ou capacidade contributiva: hiato fiscal . . . . .                                                                                                    | 83 |
| 5.2.2 Imposto sobre o rendimento pessoal e das sociedades . . . . .                                                                                                   | 84 |
| 5.2.3 Impostos sobre o setor financeiro, Imposto sobre as transações financeiras (ITF) . . . . .                                                                      | 85 |
| 5.2.4 Imposto sobre a propriedade . . . . .                                                                                                                           | 87 |
| 5.2.5 Tributação dos recursos naturais ou das indústrias extrativas . . . . .                                                                                         | 88 |
| 5.2.6 Impostos sobre o consumo, IVA . . . . .                                                                                                                         | 91 |
| 5.2.7 Impostos especiais de consumo e impostos sobre o comércio . . . . .                                                                                             | 91 |
| 5.2.8 Impostos inovadores: impostos sobre o consumo de produtos prejudiciais, impostos aeroportuários e de hotelaria, impostos sobre armas e taxa de carbono. . . . . | 92 |
| 5.3 Reformas fiscais . . . . .                                                                                                                                        | 94 |
| 5.3.1 Questões relacionadas com as reformas fiscais . . . . .                                                                                                         | 94 |
| 5.3.2 Combater a corrupção e a evasão fiscal; cooperação regional e internacional . . . . .                                                                           | 97 |
| 5.3.3 Tributação geral ou impostos específicos? . . . . .                                                                                                             | 98 |
| 5.4 Observações finais . . . . .                                                                                                                                      | 98 |
| 5.5 Principais documentos e fontes de dados . . . . .                                                                                                                 | 99 |

## Capítulo 6.

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ■ <b>Fluxos financeiros ilícitos e corrupção</b> . . . . .                           | 101 |
| 6.1 O que são fluxos financeiros ilícitos? . . . . .                                 | 102 |
| 6.2 Porque se devem combater os fluxos financeiros ilícitos e a corrupção? . . . . . | 102 |
| 6.2.1 Dimensão dos fluxos financeiros ilícitos . . . . .                             | 105 |
| 6.3 Medidas de combate aos FFI . . . . .                                             | 106 |

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| 6.4 Alguns desafios . . . . .                         | 111 |
| 6.5 Observações finais . . . . .                      | 113 |
| 6.6 Principais documentos e fontes de dados . . . . . | 113 |

## Capítulo 7.

### ■ Redefinição de prioridades em matéria de despesa pública . . . . . 115

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.1 Porque devem ser redefinidas as prioridades da despesa? . . . . .                             | 116 |
| 7.1.1 A economia política da redefinição das prioridades da despesa . . . . .                     | 119 |
| 7.2.1 Critérios de avaliação . . . . .                                                            | 121 |
| 7.2.2 Revisão da eficácia, da eficiência e da sustentabilidade das políticas públicas . . . . .   | 122 |
| 7.2.3 Relação custo-benefício: para lá da simples análise financeira do custo-benefício . . . . . | 123 |
| 7.2.4 Os desafios das revisões da despesa pública . . . . .                                       | 125 |
| 7.3 Observações finais . . . . .                                                                  | 125 |
| 7.4 Principais documentos e fontes de dados . . . . .                                             | 126 |

## Capítulo 8.

### ■ Utilização de reservas fiscais e cambiais . . . . . 129

|                                                                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.1 Porque devem ser utilizadas as reservas fiscais e cambiais . . . . .                                                                     | 130 |
| 8.2 Reservas fiscais . . . . .                                                                                                               | 131 |
| 8.2.1 Fundos soberanos . . . . .                                                                                                             | 131 |
| 8.2.2 Argumentos a favor dos fundos soberanos . . . . .                                                                                      | 134 |
| 8.2.3 Desvantagens dos fundos soberanos . . . . .                                                                                            | 135 |
| 8.3 Reservas cambiais dos bancos centrais . . . . .                                                                                          | 136 |
| 8.3.1 Reservas cambiais dos países em desenvolvimento . . . . .                                                                              | 136 |
| 8.3.2 Argumentos a favor da acumulação de reservas cambiais . . . . .                                                                        | 137 |
| 8.3.3 Desvantagens da acumulação de reservas externas . . . . .                                                                              | 138 |
| 8.4 Utilizar as reservas externas para o desenvolvimento: investimento público,<br>bancos de desenvolvimento nacionais e regionais . . . . . | 141 |
| 8.5 Observações finais . . . . .                                                                                                             | 143 |
| 8.6 Principais recursos e fontes de dados . . . . .                                                                                          | 143 |

## Capítulo 9.

### ■ Gestão da dívida soberana: empréstimo e reestruturação da dívida . . 145

|                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 9.1 Contrair empréstimos ou reestruturar a dívida soberana para alargar o espaço orçamental . . . . .                               | 146 |
| 9.2 Nível de dívida ideal? . . . . .                                                                                                | 146 |
| 9.3 Margem de manobra para contrair empréstimos . . . . .                                                                           | 148 |
| 9.3.1 Opções para a contração de empréstimos: empréstimos e títulos de dívida pública . . . . .                                     | 149 |
| 9.4 Reestruturação da dívida . . . . .                                                                                              | 151 |
| 9.4.1 Dívida ilegítima . . . . .                                                                                                    | 152 |
| 9.4.2 Opções para a reestruturação da dívida: renegociação, alívio da dívida,<br>swap de dívida, rejeição e incumprimento . . . . . | 153 |
| 9.4.3 Auditorias da dívida e necessidade de um mecanismo internacional<br>de saneamento da dívida . . . . .                         | 156 |
| 9.5 Observações finais . . . . .                                                                                                    | 157 |
| 9.6 Principais documentos e fontes de dados . . . . .                                                                               | 157 |

## Capítulo 10.

### ■ Um quadro macroeconómico mais flexível . . . . . 159

|                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.1 Porque são necessárias políticas macroeconómicas flexíveis? . . . . .        | 160 |
| 10.2 Políticas macroeconómicas: os papéis históricos e a nova ortodoxia . . . . . | 161 |

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.2.1 Os papéis históricos das políticas macroeconómicas                                  | 162 |
| 10.2.2 A nova ortodoxia e a redução do papel da política macroeconómica no desenvolvimento | 163 |
| 10.3 As principais hipóteses da nova ortodoxia: uma avaliação crítica                      | 164 |
| 10.3.1 Os défices públicos excluem ou atraem o investimento privado?                       | 164 |
| 10.3.2 Dívida e crescimento                                                                | 164 |
| 10.3.3 Inflação e crescimento                                                              | 165 |
| 10.3.4 Ajuda e taxa de câmbio real                                                         | 166 |
| 10.4 Políticas macroeconómicas flexíveis para alargar o espaço orçamental                  | 167 |
| 10.4.1 Política orçamental                                                                 | 167 |
| 10.4.2 Política monetária                                                                  | 170 |
| 10.4.3 Balança de capital, taxas de câmbio e políticas do setor financeiro                 | 172 |
| 10.5 Observações finais                                                                    | 173 |
| 10.6 Principais documentos e fontes de dados                                               | 174 |

## Capítulo 11.

|                                                                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ■ Ajuda externa                                                                                                                              | 175 |
| 11.1 Porque é necessário aumentar a ajuda externa?                                                                                           | 176 |
| 11.2 Transferências Norte-Sul: Ajuda pública ao desenvolvimento (APD)                                                                        | 177 |
| 11.2.1 Tendências na APD e na proteção social                                                                                                | 177 |
| 11.2.2 Problemas da APD: Condicionalidade, custos de transação, previsibilidade, concentração da ajuda e comportamento gregário dos doadores | 180 |
| 11.2.3 Modalidades de ajuda e proteção social                                                                                                | 184 |
| 11.2.4 Ajuda externa, equidade de género e proteção social                                                                                   | 185 |
| 11.3 Cooperação Sul-Sul                                                                                                                      | 186 |
| 11.3.1 Transferências Sul-Sul                                                                                                                | 187 |
| 11.3.2 Integração regional Sul-Sul                                                                                                           | 188 |
| 11.4 Cooperação triangular                                                                                                                   | 189 |
| 11.5 Observações finais                                                                                                                      | 191 |
| 11.6 Principais recursos e fontes de dados                                                                                                   | 191 |

## Capítulo 12.

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| ■ Diálogo social para opções de espaço orçamental                       | 193 |
| 12.1 O que é o diálogo social?                                          | 194 |
| 12.2 Diálogo nacional sobre proteção social baseado na avaliação (DNBA) | 196 |
| 12.2.1 Criação de um grupo de trabalho nacional para a proteção social  | 197 |
| 12.2.2 As principais etapas do processo DNBA                            | 198 |
| 12.3 Condições para o sucesso e a sustentabilidade                      | 205 |
| 12.4 Observações finais                                                 | 205 |
| 12.5 Principais recursos                                                | 206 |

|                  |     |
|------------------|-----|
| Anexo: Glossário | 207 |
|------------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA | 213 |
|--------------|-----|

## Lista de figuras

|                                                                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1.1   Impactos positivos no desenvolvimento sustentável da extensão da proteção social . . . .                                                      | 4  |
| Figura 1.2a   Proteção social e pobreza . . . . .                                                                                                          | 5  |
| Figura 1.2b   Proteção social e desigualdade . . . . .                                                                                                     | 5  |
| Figura 1.3a   Proteção social e crescimento da produtividade (países da OCDE), 2000–2013 . . . . .                                                         | 6  |
| Figura 1.3b   Proteção social e crescimento (países em desenvolvimento) . . . . .                                                                          | 6  |
| Figura 1.4   O sistema de proteção social ou de segurança social acordado pelos governos, empregadores/as e trabalhadores/as a nível mundial . . . . .     | 8  |
| Figura 2.1   Composição da despesa pública do setor social em 2014, por regiões do mundo . . . . .                                                         | 24 |
| Figura 2.2   Tendências da despesa pública da proteção social (grupos de rendimentos, em percentagem do PIB). . . . .                                      | 25 |
| Figura 2.3   Despesa pública da proteção social (excluindo saúde) por regiões do mundo, último ano disponível, em percentagem do PIB. . . . .              | 26 |
| Figura 2.4   Receita fiscal e despesa social (em percentagem do PIB). . . . .                                                                              | 27 |
| Figura 2.5   Cobertura das pensões de velhice por região e tipo de regime, último ano disponível . . . . .                                                 | 27 |
| Figura 2.6   Despesa pública e PIB <i>per capita</i> , 2000–2016, por grupos de rendimentos . . . . .                                                      | 28 |
| Figura 2.7   Afetação da despesa pública da proteção social e montante do orçamento em países selecionados, 2015 . . . . .                                 | 29 |
| Figura 2.8   Receita fiscal média em percentagem do PIB, por regiões do mundo, 1990–2016 . . . . .                                                         | 30 |
| Figura 2.9   Rácio mediana de impostos-PIB (em percentagem), 1990–2014. . . . .                                                                            | 30 |
| Figura 3.1   Classificação das diferentes fontes da receita pública . . . . .                                                                              | 34 |
| Figura 3.2   Proporção das remunerações ou da massa salarial dos funcionários públicos. . . . .                                                            | 38 |
| Figura 3.3   Incidência de medidas de austeridade em 183 países, 2010–2015 . . . . .                                                                       | 44 |
| Figura 3.4   O processo de decisão na elaboração do orçamento . . . . .                                                                                    | 50 |
| Figura 4.1   Contribuições sociais em percentagem da despesa pública da proteção social (incluindo cuidados de saúde), 2016, países selecionados . . . . . | 57 |
| Figura 4.2a   Taxas das contribuições sociais (total) vs. quota do emprego informal no emprego total, países selecionados . . . . .                        | 59 |
| Figura 4.2b   Taxas das contribuições sociais (empregador/a) vs. quota do emprego informal no emprego total, países selecionados . . . . .                 | 59 |
| Figura 4.3a   Taxas das contribuições sociais (total) vs. taxa de desemprego . . . . .                                                                     | 60 |
| Figura 4.3b   Taxas das contribuições sociais (empregador/a) vs. taxa de desemprego . . . . .                                                              | 60 |
| Figura 4.4   Taxas de contribuição da segurança social para os sistemas de pensões, por região, últimos anos . . . . .                                     | 73 |
| Figura A.1   Impostos e rendimentos a nível nacional . . . . .                                                                                             | 80 |
| Figura A.2   Impostos e rendimentos a nível mundial. . . . .                                                                                               | 81 |
| Figura B.1   Impostos sobre o rendimento vs. impostos sobre o comércio e o rendimento . . . . .                                                            | 81 |
| Figura B.2   Impostos sobre o rendimento vs. impostos indiretos . . . . .                                                                                  | 82 |
| Figura 5.1   Queda das receitas fiscais sobre os lucros das empresas (em percentagem do PIB) . . . . .                                                     | 85 |
| Figura 5.2   Receitas públicas das indústrias extrativas, 2000–2011 . . . . .                                                                              | 88 |
| Figura 5.3   Receitas fiscais do setor mineiro na Zâmbia . . . . .                                                                                         | 90 |
| Figura 5.4   Taxas aduaneiras por grupos de países por nível de rendimento, 1996–2010 . . . . .                                                            | 92 |
| Figura 5.5a   Corrupção e receitas fiscais . . . . .                                                                                                       | 97 |

|                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 5.5b   Corrupção e eficiência na cobrança do IVA . . . . .                                                               | 97  |
| Figura 6.1   FFI vs. APD, 2004–2013 (em mil milhões de USD atuais) . . . . .                                                    | 106 |
| Figura 6.2   Principais intervenientes envolvidos no combate aos FFI . . . . .                                                  | 106 |
| Figura 7.1   Despesa pública na Indonésia por função, 2010–2014 . . . . .                                                       | 117 |
| Figura 7.2   Despesa pública na Indonésia por classificação económica, 2014 . . . . .                                           | 118 |
| Figura 8.1   Ativos geridos por fundos soberanos, 2002–2015 . . . . .                                                           | 132 |
| Figura 8.2   Acumulação de reservas cambiais por região, 1995–2015 . . . . .                                                    | 136 |
| Figura 8.3   Razões para a constituição de reservas excedentárias . . . . .                                                     | 137 |
| Figura 8.4   Métodos utilizados pelos países para estimar a adequação das reservas externas . . . . .                           | 139 |
| Figura 8.5   <i>Stock</i> de reservas externas expressas em meses de importações, dívida externa e percentagem do PIB . . . . . | 140 |
| Figura 9.1   Possíveis candidatos a contrair empréstimos, 2017 (dívida externa total em percentagem do PIB) . . . . .           | 148 |
| Figura 9.2   Títulos de dívida pública das regiões em desenvolvimento, 1980–2014 . . . . .                                      | 150 |
| Figura 9.3   Dívida e despesa de saúde, 2012–2014 . . . . .                                                                     | 152 |
| Figura 9.4   Um olhar sobre a dívida dos países pobres . . . . .                                                                | 154 |
| Figura 10.1   Dívida pública e crescimento do PIB <i>per capita</i> . . . . .                                                   | 165 |
| Figura 10.2   Relação inflação-crescimento por grupo de rendimentos (1966–2017) . . . . .                                       | 166 |
| Figura 10.3   Défices orçamentais previstos e verificados nos países em desenvolvimento, 2007–2015 . . . . .                    | 169 |
| Figura 10.4   Excedente orçamental e despesas de saúde, 2015 (valores médios) . . . . .                                         | 170 |
| Figura 11.1   Total da APD dos países da OCDE 1960–2018, em mil milhões de USD . . . . .                                        | 177 |
| Figura 11.2   APD em percentagem do RNB, 1960–2018 . . . . .                                                                    | 178 |
| Figura 11.3   APD para a proteção social: desembolsos totais em percentagem do RNB, 2010–2016 . . . . .                         | 178 |
| Figura 11.4   Distribuição setorial da APD em 2016 (Proteção social incluída em «outros sociais») . . . . .                     | 179 |
| Figura 11.5   APD desembolsada para proteção social em percentagem do RNB dos países doadores . . . . .                         | 180 |
| Figura 11.6   APD para a proteção social em percentagem do PIB, 15 países maiores beneficiários . . . . .                       | 183 |
| Figura 11.7   Parceiros de cooperação triangular . . . . .                                                                      | 189 |
| Figura 11.8   Parceiros de cooperação Sul-Sul na cooperação triangular (número mencionado) . . . . .                            | 190 |
| Figura 12.1   Graus de diálogo social . . . . .                                                                                 | 195 |
| Figura 12.2   Ciclo típico de diálogo social . . . . .                                                                          | 196 |
| Figura 12.3   Matriz de avaliação DNBA . . . . .                                                                                | 198 |
| Figura 12.4   Estrutura da ferramenta de cálculo de custos do Protocolo de Avaliação Rápida (PAR) . . . . .                     | 199 |

## Lista de quadros

|                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1.1 Matriz de estratégias de espaço orçamental em países selecionados . . . . .                                     | 12  |
| Quadro 1.2 Viabilidade de várias opções e desafios envolvidos – síntese . . . . .                                          | 13  |
| Quadro 2.1 Indicadores de financiamento da proteção social . . . . .                                                       | 20  |
| Quadro 3.1 Receita e despesa pública e proteção social . . . . .                                                           | 36  |
| Quadro 3.2 Classificação cruzada da despesa pública . . . . .                                                              | 37  |
| Quadro 5.1 Tributação por grupos de rendimentos (média de 2011–2014) . . . . .                                             | 79  |
| Quadro 5.2 Os impostos e a sua eficiência potencial e impacto na equidade . . . . .                                        | 96  |
| Quadro 6.1 FFI e despesas de saúde nos países em desenvolvimento, 2013 (em percentagem do PIB) . .                         | 105 |
| Quadro 8.1 Fundos soberanos baseados em reservas fiscais (em mil milhões de USD), abril de 2017 . . .                      | 132 |
| Quadro 8.2 Adequação das reservas cambiais em países em desenvolvimento selecionados,<br>2015 (excluindo o ouro) . . . . . | 140 |
| Quadro 10.1 Défices orçamentais reais e despesas de saúde em 38 países da África Subariana, 2015 . .                       | 168 |
| Quadro 10.2 Limiares de inflação para os países em desenvolvimento . . . . .                                               | 171 |
| Quadro 10.3 Países em desenvolvimento com taxas de inflação baixas, 2016 . . . . .                                         | 172 |
| Quadro 11.1 Concentração e negligência da ajuda, 2010–2015 (valores médios) . . . . .                                      | 182 |

## Lista de caixas

|                                                                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Caixa 1.1 Convenção (N.º 102) relativa à segurança social (norma mínima), de 1952 . . . . .                                                                                             | 8   |
| Caixa 1.2 Identificação do espaço orçamental: uma comparação rápida entre dois países. . . . .                                                                                          | 14  |
| Caixa 2.1 A necessidade de diferentes despesas do setor social nas estratégias nacionais<br>de desenvolvimento . . . . .                                                                | 24  |
| Caixa 3.1 Consultas ao abrigo do artigo IV do FMI e relação entre despesas de capital<br>e despesas correntes: a questão das remunerações dos funcionários e da massa salarial. . . . . | 39  |
| Caixa 3.2 Diversos conceitos de excedente/déficite orçamental . . . . .                                                                                                                 | 41  |
| Caixa 3.3 Uma cadeia de resultados baseada no desempenho no setor dos cuidados de saúde . . . . .                                                                                       | 47  |
| Caixa 3.4 O Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Proteção Social (ESSPROS). . . . .                                                                                            | 48  |
| Caixa 3.5 Principais partes interessadas nacionais e mundiais no domínio da proteção social . . . . .                                                                                   | 52  |
| Caixa 4.1 Medidas destinadas a melhorar a cobrança e o pagamento das contribuições<br>— experiências nacionais . . . . .                                                                | 69  |
| Caixa 4.2 Imposto único no Brasil: estender a proteção social às microempresas e aos/as<br>trabalhadores/as independentes . . . . .                                                     | 70  |
| Caixa 4.3 Contribuições sociais e cobertura universal dos cuidados de saúde na Indonésia. . . . .                                                                                       | 71  |
| Caixa 4.4 Sistema universal de cuidados de saúde (UCS) na Tailândia . . . . .                                                                                                           | 71  |
| Caixa 4.5 Consenso social sobre o aumento gradual da taxa de contribuição para garantir<br>a sustentabilidade do sistema de pensões na Costa Rica . . . . .                             | 72  |
| Caixa 5.1 Tributação e desenvolvimento . . . . .                                                                                                                                        | 80  |
| Caixa 5.2 Hiatos fiscais nos países em desenvolvimento . . . . .                                                                                                                        | 83  |
| Caixa 5.3 Imposto sobre operações financeiras no Brasil . . . . .                                                                                                                       | 86  |
| Caixa 5.4 Reformas e planos recentes para o imposto sobre a propriedade . . . . .                                                                                                       | 87  |
| Caixa 5.5 Estado Plurinacional da Bolívia: a tributação dos hidrocarbonetos como chave<br>para o desenvolvimento social nacional. . . . .                                               | 89  |
| Caixa 5.6 Recursos naturais e tributação na Zâmbia . . . . .                                                                                                                            | 90  |
| Caixa 5.7 Imposto sobre o tabaco nos países em desenvolvimento: salvar vidas e aumentar receitas . . . . .                                                                              | 93  |
| Caixa 5.8 Igualdade de género e tributação . . . . .                                                                                                                                    | 95  |
| Caixa 6.1 Fluxos financeiros ilícitos e desenvolvimento sustentável . . . . .                                                                                                           | 104 |
| Caixa 6.2 Luta contra a evasão fiscal — Lei de Cumprimento Fiscal para Contas<br>no Estrangeiro dos EUA (FATCA) . . . . .                                                               | 108 |
| Caixa 6.3 Progressos na medição e no combate aos FFI. . . . .                                                                                                                           | 109 |
| Caixa 6.4 OCDE e outros mecanismos internacionais de combate aos FFI. . . . .                                                                                                           | 110 |
| Caixa 7.1 Porque devem ser redefinidas as prioridades da despesa: uma ilustração<br>utilizando dados da Indonésia. . . . .                                                              | 117 |
| Caixa 7.2 Tailândia: reafetação de despesas militares para o Sistema Universal de Saúde . . . . .                                                                                       | 119 |
| Caixa 7.3 Implicações políticas da utilização de subsídios aos combustíveis para expandir<br>os sistemas de proteção social . . . . .                                                   | 120 |
| Caixa 8.2 Quando os recursos e a pobreza abundam: o paradoxo de Timor-Leste . . . . .                                                                                                   | 135 |
| Caixa 8.3 Estimativa das reservas externas adequadas. . . . .                                                                                                                           | 139 |
| Caixa 8.4 Custos de oportunidade de desenvolvimento das reservas excedentárias . . . . .                                                                                                | 141 |
| Caixa 9.1 África do Sul: títulos de dívida subnacionais financiaram infraestruturas e serviços<br>sociais básicos . . . . .                                                             | 150 |

|                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Caixa 9.2 Obrigações de investimento social da Colômbia: uma parceria público-privada inovadora (PPP) . . . . .                                         | 151 |
| Caixa 9.3 Rejeição da dívida: Iraque e Islândia . . . . .                                                                                               | 155 |
| Caixa 9.4 Auditorias da dívida: o caso do Equador. . . . .                                                                                              | 156 |
| Caixa 10.1 O papel de apoio da proteção social e das políticas sociais à estabilização e ao crescimento. . . . .                                        | 162 |
| Caixa 10.2 Quadros macroeconômicos mais flexíveis:<br>Défice orçamental dos países em desenvolvimento durante a recessão global 2007–2015. . . . .      | 169 |
| Caixa 11.1 Principais formas de APD . . . . .                                                                                                           | 184 |
| Caixa 11.2 Cooperação Sul-Sul: cooperação turca para o desenvolvimento em África . . . . .                                                              | 187 |
| Caixa 11.3 Cooperação bilateral Sul-Sul na Guiné-Bissau . . . . .                                                                                       | 188 |
| Caixa 11.4 ALBA Transferências regionais Sul-Sul em El Salvador . . . . .                                                                               | 188 |
| Caixa 11.5 Cooperação triangular no domínio da proteção social . . . . .                                                                                | 190 |
| Caixa 12.1 Graus de diálogo social. . . . .                                                                                                             | 195 |
| Caixa 12.2 Diálogo nacional sobre proteção social baseado na avaliação no Gana . . . . .                                                                | 197 |
| BCaixa 12.3 Egito: diálogo nacional baseado na avaliação, cálculo do custo de um piso de proteção social e identificação do espaço orçamental . . . . . | 201 |
| Caixa 12.4 Processo DNBA na República do Tajiquistão . . . . .                                                                                          | 203 |
| Caixa 12.5 Diálogo social para a igualdade de gênero: países do cone Sul da América Latina. . . . .                                                     | 204 |



# **CAPÍTULO 1.**

## **ESPAÇO ORÇAMENTAL PARA A PROTEÇÃO SOCIAL**

### **OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM**

- Familiarizar-se com este manual
- Compreender as questões fundamentais da proteção social
- Apreender o conceito de espaço orçamental
- Conhecer as opções para a criação de espaço orçamental

### **CONTEÚDO**

- Objetivo do manual
- Questões fundamentais da proteção social – sistemas universais de proteção social, pisos de proteção social, importância da proteção social para o desenvolvimento nacional
- O conceito de espaço orçamental
- Opções para a criação de espaço orçamental
- Calendário, viabilidade e impacto das diferentes opções de espaço orçamental
- Principais recursos

## 1.1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, a comunidade internacional acordou numa inspiradora e transformadora Agenda 2030 para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) «para não deixar ninguém para trás». A Agenda 2030 reconheceu o papel fundamental da proteção social na consecução do «mundo que queremos» até 2030, caracterizado por prosperidade, paz e segurança partilhadas.

A meta 1.3 dos ODS obriga os países a implementarem sistemas de proteção social adequados a nível nacional para todos, incluindo pisos, para reduzir e prevenir a pobreza. Este compromisso reafirma o acordo global sobre a extensão da segurança social alcançado pela Recomendação da OIT (N.º 202), sobre pisos de proteção social, adotada em 2012 pelos trabalhadores/as, empregadores/as e governos de todos os países.

A proteção social, ou a segurança social,<sup>1</sup> é definida como o conjunto de políticas e programas destinados a reduzir e prevenir a pobreza e a vulnerabilidade ao longo do ciclo de vida. A proteção social inclui as prestações familiares e por crianças a cargo, a proteção à maternidade, o apoio ao desemprego, a proteção da saúde e contra os acidentes de trabalho e as doenças profissionais, bem como as prestações de velhice, e as pensões de invalidez e sobrevivência. Os sistemas de proteção social tratam normalmente de todas estes domínios através de uma combinação de seguro social público (pago a partir das contribuições dos/as empregadores/as e trabalhadores/as) e de assistência social (paga a partir do orçamento do Estado).

A proteção social é um direito humano,<sup>2</sup> mas ainda não é uma realidade para a maioria da população mundial, apesar de alguns progressos nos últimos anos. Como muitos países de baixo e médio rendimento criaram sistemas de proteção social, e uma cobertura alargada, 45 % da população mundial está agora protegida em pelo menos um domínio político de proteção social. No entanto, a maioria da população mundial (55 %) continua desprotegida. Se tivermos em conta todas as áreas da proteção social, desde as prestações para crianças e famílias até às pensões de velhice, apenas 29 % da população mundial tem acesso a sistemas abrangentes de segurança social, enquanto 71 % está apenas parcialmente coberta, ou não está coberta.<sup>3</sup> As lacunas de cobertura estão associadas a um subinvestimento significativo na proteção social, em particular em África, na Ásia e nos Estados Árabes. De acordo com a Base de Dados Mundial sobre Proteção Social da OIT, a despesa pública de proteção social (excluindo a saúde), em percentagem do PIB, na Ásia e no Pacífico, nos Estados Árabes e em África foi de 7,4, 4,9 e 5,9 %, respetivamente, em comparação com 16,5 % na Europa e na Ásia Central.

**A proteção social**, ou a segurança social, é definida como o conjunto de políticas e programas destinados a reduzir e prevenir a pobreza e a vulnerabilidade ao longo do ciclo de vida. A proteção social inclui as prestações familiares e por crianças a cargo, a proteção à maternidade, o apoio ao desemprego, a proteção da saúde e contra os acidentes de trabalho e as doenças profissionais, bem como as prestações por velhice, e as pensões de invalidez e sobrevivência. Os sistemas de proteção social, incluindo pisos (meta 1.3 dos ODS) tratam normalmente de todas estes domínios políticos através de uma combinação de seguro social público (pago a partir das contribuições dos/as empregadores/as e trabalhadores/as) e de assistência social (paga a partir do orçamento do Estado).

Até 2030, os governos concordaram em fazer progressos significativos no sentido de implementar sistemas de proteção social adequados a nível nacional para todos, incluindo pisos, como parte da agenda dos ODS. Os Estados têm a obrigação legal de proteger e promover os direitos humanos, incluindo o direito à segurança social. Muitos países percorreram um longo caminho no reforço

<sup>1</sup> A proteção social não deve ser confundida com outros setores sociais, como a educação e a saúde. Como iremos abordar no capítulo 2, são necessários investimentos públicos em todos os setores sociais como parte das estratégias de desenvolvimento nacional, e as administrações públicas devem procurar expandir o espaço orçamental de forma a permitirem investimentos adequados em todos os setores.

<sup>2</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 (artigos 22.º e 25.º); Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 1966 (artigos 9.º e 11.º); bem como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (artigos 11.º e 14.º); a Convenção sobre os Direitos da Criança (artigos 26.º e 27.º); e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (artigo 28.º). Mais especificamente, ver a Convenção da OIT (N.º 102), relativa à segurança social (norma mínima), de 1952, e a Recomendação da OIT (N.º 202) sobre pisos de proteção social, de 2012, as duas principais normas internacionais de proteção social.

<sup>3</sup> A OIT é responsável pela meta 1.3 dos ODS. Os dados podem ser descarregados a partir da publicação periódica *Relatório Mundial sobre Proteção Social* da OIT, cuja última edição é de 2017-19.

dos seus sistemas de proteção social e na construção de pisos de proteção social a nível nacional (PPS) para garantir, pelo menos, um nível básico de segurança social a todos. Em muitos países, este processo foi eficaz e inclusivo através de um amplo diálogo nacional, que reuniu governos com parceiros sociais e outras partes interessadas para traçar um caminho a seguir no sentido da extensão da proteção social, incluindo a identificação dos recursos financeiros necessários.

Depois de explicar o objetivo deste manual e indicar brevemente o conteúdo de cada capítulo, este capítulo introdutório trata de algumas questões de definições relacionadas com o espaço orçamental. Apresenta, em seguida, uma visão global das várias opções que os países podem ter para o financiamento sustentável dos seus sistemas de proteção social.

## 1.2 O MANUAL

---

Este volume fornece orientações práticas, elaboradas com estudos de casos, sobre a forma como criar um espaço orçamental adicional para um sistema universal de proteção social. As análises deverão ajudar os governos a identificar as formas como podem aumentar as despesas em setores prioritários para as mulheres, as crianças e os grupos vulneráveis. Cada capítulo deste manual mencionará claramente:

- os objetivos de aprendizagem do capítulo;
- o conteúdo do capítulo;
- as opções específicas, com as suas vantagens e desvantagens;
- os resultados, após a leitura do capítulo; e
- as leituras fundamentais relativas ao conteúdo do capítulo.

No entanto, é de notar que a experiência de um país nunca pode ser repetida num outro. Este não é um manual de «solução única»; há sempre condições específicas de cada país que devem ser tidas em consideração, na tentativa de criar um espaço orçamental adicional. Por exemplo, alguns países têm margem para pedir mais empréstimos, enquanto outros podem estar demasiado endividados e devem considerar a reestruturação da sua dívida. As prioridades também mudarão em função dos países; por exemplo, a maioria dos países africanos e árabes está a atravessar um período de expansão demográfica, o que exige um aumento do investimento público em setores que beneficiam as crianças (UNICEF, 2018); nos países de elevado rendimento, é claramente necessário dar resposta às necessidades das populações em rápido envelhecimento; e, em todos os países, é essencial que os sistemas de proteção social apoiem grupos com necessidades especiais, como as pessoas com deficiência, e que promovam a igualdade de género, uma vez que as mulheres representam metade da população. Uma boa análise do espaço orçamental ajuda a dar resposta a essas exigências de financiamento. As intervenções de proteção social funcionam frequentemente como um elemento de um sistema social e económico integral e complexo. Para garantir a sustentabilidade orçamental de um sistema de proteção social que funcione bem, é necessária uma combinação de medidas, que implicam frequentemente tanto a segurança social (regimes de seguro social baseados em contribuições) como os programas de assistência social, financiados pelo orçamento do Estado.

No capítulo 2 apresentam-se as tendências do financiamento público da proteção social e discutem-se os problemas associados aos indicadores e aos dados da despesa. Os conceitos para compreensão dos orçamentos nacionais são explicados no capítulo 3. Compreender estas questões é essencial para que as partes interessadas possam acompanhar a evolução e influenciar as políticas no domínio da proteção social. Nos capítulos 4-11 discutem-se cada uma das opções para criar um espaço orçamental com maior pormenor, complementadas com exemplos de países. O manual termina com um capítulo sobre o diálogo social multilateral que envolve governos, sindicatos, empregadores/as, organizações da sociedade civil e outras partes interessadas, tendo em vista chegar a um consenso nacional sobre as prioridades de políticas e de despesa para um sistema de proteção social universal sustentável do ponto de vista orçamental, politicamente exequível e socialmente duradouro.

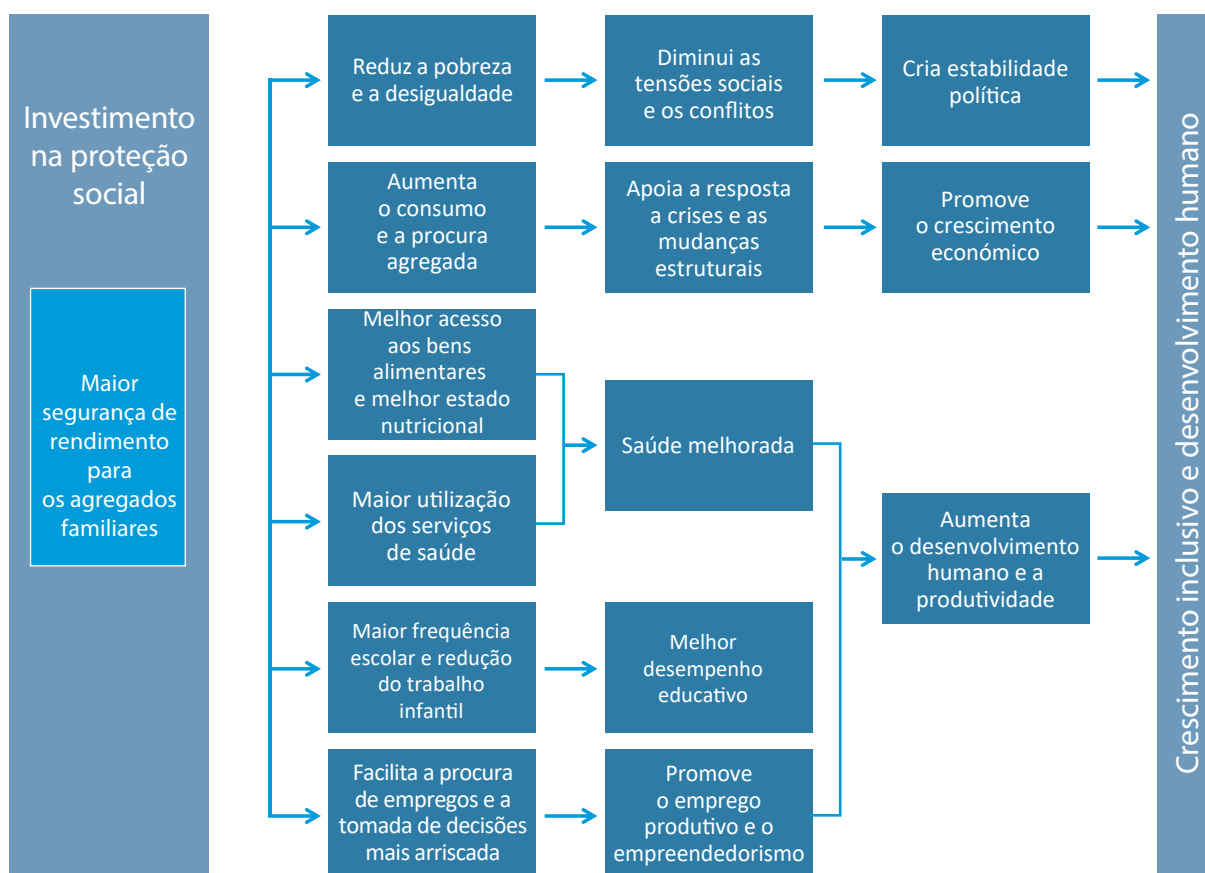
## 1.3 QUESTÕES FUNDAMENTAIS DA PROTEÇÃO SOCIAL

### 1.3.1 O cenário de investimento: a importância da proteção social para o desenvolvimento nacional

A proteção social é uma das prioridades da agenda do desenvolvimento, devido aos seus impactos sociais e económicos positivos. A proteção social é um elemento fundamental das estratégias nacionais para promover o desenvolvimento humano, a estabilidade política e o crescimento inclusivo. Garante que as pessoas gozam de segurança de rendimentos e têm acesso efetivo aos serviços de saúde e a outros serviços sociais, e estão capacitadas para tirar partido das oportunidades económicas. Ao aumentar os rendimentos das famílias, estas políticas desempenham um papel fundamental no aumento da procura interna, no apoio à transformação estrutural das economias nacionais, na promoção do trabalho digno e na promoção de um crescimento inclusivo e sustentável. Criam igualmente um ambiente favorável ao desenvolvimento de empresas sustentáveis.

Estes impactos no desenvolvimento são ilustrados na figura 1.1, com base num vasto conjunto de literatura (ver resumos em ILO, 2014b; Global Partnership for Universal Social Protection, 2017). Há, pelo menos, seis canais diferentes através dos quais a proteção social tem um impacto positivo nessas variáveis, incluindo, entre outras, a redução da pobreza e das desigualdades; maior consumo e procura agregada conducente ao crescimento económico; melhor acesso aos bens alimentares, maior capacidade de acesso aos cuidados de saúde e redução das barreiras à educação, resultando num aumento do capital humano.

Figura 1.1 | Impactos positivos no desenvolvimento sustentável da extensão da proteção social



Fonte: ILO, 2016b.

- **A proteção social é um instrumento crucial para combater todas as formas de pobreza e exclusão social:** Em geral, os níveis mais elevados de despesa da proteção social estão associados a níveis mais baixos de pobreza e desigualdade (figuras 1.2a e 1.2b).

Figura 1.2a | Proteção social e pobreza

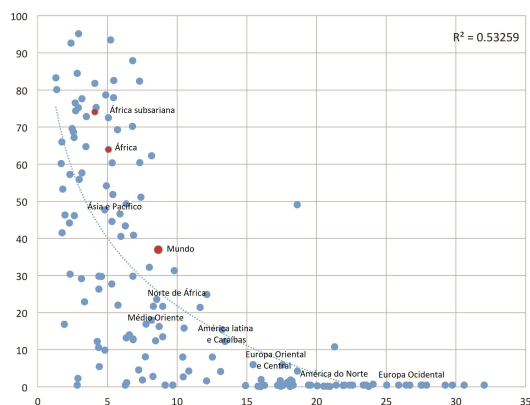
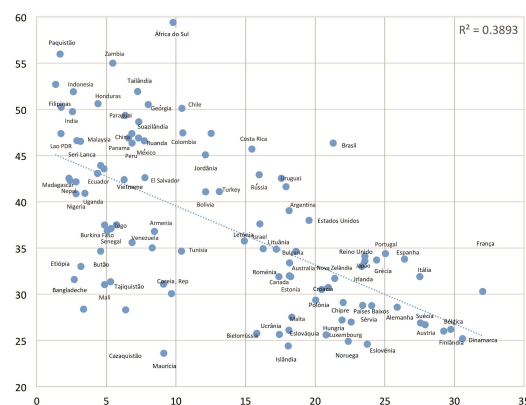


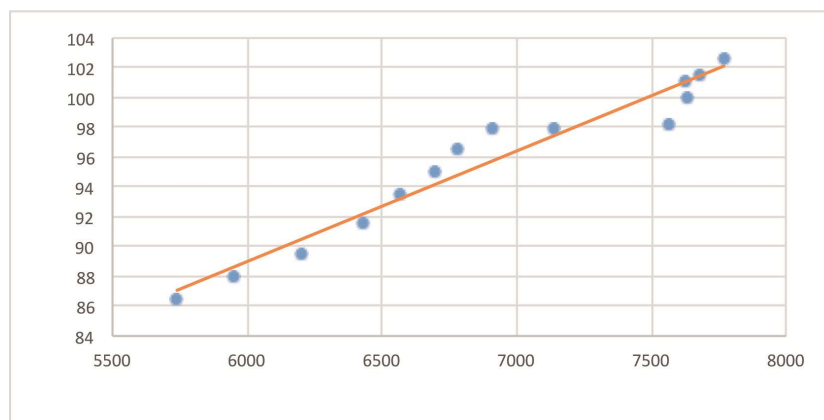
Figura 1.2b | Proteção social e desigualdade



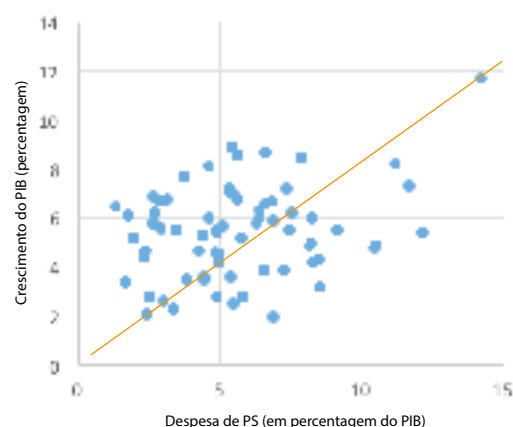
Nota: eixo vertical: Figura A – proporção de pessoas; Figura B – Coeficiente Gini, uma medida comum de desigualdade.  
Fonte: ILO, 2014b.

- **A proteção social contribui positivamente para o desenvolvimento humano:** Há fortes provas dos impactos positivos da proteção social na fome e na nutrição. A proteção social pode contribuir de várias formas para melhores e mais equitativos resultados no domínio da saúde, reduzindo a dependência do sistema de saúde nos pagamentos do próprio bolso e proporcionando uma maior proteção do risco financeiro. Os programas de proteção social, incluindo as transferências em dinheiro ou em espécie, como no caso das famílias com filhos, para a escolaridade gratuita, os materiais didáticos e os programas de alimentação escolar, eliminam as barreiras à educação do lado da procura, como a necessidade de as famílias com baixos rendimentos dependerem das crianças para a obtenção de rendimentos e para a prestação de cuidados. Estes programas contribuem, assim, para o aumento das taxas de escolarização, a redução do abandono escolar e a redução do trabalho infantil.
- **A proteção social desempenha um papel preponderante na criação de acesso ao emprego pleno e produtivo e ao trabalho digno para todos, incluindo mulheres e jovens:** Demonstrou-se que as transferências de dinheiro, as medidas ativas do mercado de trabalho, os seguros de saúde e as políticas de apoio à família, como os cuidados infantis e os cuidados de saúde às pessoas com deficiência, incentivam a participação no mercado de trabalho, especialmente para as mulheres. A segurança do rendimento incentiva também o empreendedorismo e atividades de maior risco e de maior rendimento.
- **Os regimes de proteção social contribuem para o crescimento económico sustentado, aumentando a produtividade do trabalho e o consumo interno:** A proteção social, um dos quatro pilares do trabalho digno, contribui para a promoção do emprego, promove uma maior produtividade do trabalho e investimentos em capital e capacidades humanas e estabiliza a procura agregada durante as grandes crises económicas (ILO, 2014b). A proteção social pode também ter um impacto positivo na produtividade, no desenvolvimento económico local e no crescimento inclusivo (Alderman e Yemtsov, 2013), bem como na procura agregada (Atkinson, 1999), apoiando assim o crescimento económico inclusivo e o progresso social. Tal é demonstrado por uma forte associação positiva entre a despesa pública da proteção social e o crescimento, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento (figuras 1.3a e 1.3b).

**Figura 1.3a | Proteção social e crescimento da produtividade (países da OCDE, 2000-2013)**



**Figura 1.3b | Proteção social e crescimento (países em desenvolvimento)**



Fonte: Figura 1.3a: OCDE. Figura 1.3b: ILO, 2014b.

Existe um consenso global sobre a ideia de que a extensão da proteção social para todos é uma prioridade, uma vez que a não existência de proteção deixa as pessoas vulneráveis às consequências financeiras dos choques do ciclo de vida, como a doença, a maternidade, a velhice, a pobreza e a exclusão social. Esta ausência de proteção social constitui também um importante obstáculo ao desenvolvimento económico e social, associado a níveis elevados e persistentes de pobreza, desigualdade e insegurança económica.

### 1.3.2 Proteção social universal para todos

A proteção social universal abrange três aspetos, nomeadamente, a cobertura universal em termos de pessoas protegidas, a proteção abrangente em termos de riscos cobertos e a adequação da proteção oferecida. Não existe uma solução única para alcançar uma proteção social universal. A proteção pode ser assegurada através de uma série de meios, métodos e abordagens, e deve ser adaptada às circunstâncias nacionais. Atualmente, o mundo está unido no avanço da proteção social universal. O alargamento dos sistemas de proteção social, incluindo pisos (meta 1.3 dos ODS), é apoiado pelos esforços conjuntos das agências das Nações Unidas (NU) a diferentes níveis e pelos esforços concertados com as instituições internacionais, regionais,<sup>4</sup> sub-regionais e nacionais relevantes e com os parceiros sociais, incluindo os/as empregadores/as, os sindicatos e a sociedade civil.

No entanto, tal como foi referido anteriormente, a percentagem da população global efetivamente coberta por, pelo menos, uma prestação de proteção social é de apenas 45 %, ou seja, mais de metade da população mundial não está efetivamente protegida em qualquer domínio de proteção social. A cobertura de proteção social das crianças continua a ser insuficiente: apenas uma em cada três crianças (35 %) está coberta, o que aponta para um subinvestimento significativo nas crianças e nas famílias. Apenas 41 % das mulheres com crianças recém-nascidas recebem prestações de maternidade em dinheiro que lhes proporcionam segurança de rendimento durante este período crítico. A segurança do rendimento dos/das trabalhadores/as desempregados/as é também um desafio, com apenas um em cada cinco trabalhadores/as desempregados/as (22 %) a receber um subsídio de desemprego. Existem também grandes lacunas de cobertura das pessoas com deficiências graves: em todo o mundo, apenas 28 % recebem pensões de invalidez. A cobertura efetiva das pensões para as pessoas idosas situa-se em 68 % de todas as pessoas acima da idade de reforma, em todo o mundo (ILO, 2017a).

<sup>4</sup> A extensão da cobertura dos sistemas de proteção social, incluindo pisos, está também a ser promovida por associações regionais como a União Africana, a ASEAN, os BRICS, a CARICOM, o MERCOSUL, a SAARC e a SADC, entre outras.

Apesar dos progressos significativos na extensão da cobertura da proteção social, a maioria das pessoas continuam desprotegidas, sendo por isso necessários esforços renovados para concretizar o direito humano à segurança social e alcançar os ODS.

O objetivo de construir sistemas de proteção social para todos, incluindo pisos de proteção social, só pode ser alcançado através de esforços conjuntos a nível nacional, regional e internacional. É por esta razão que as agências das Nações Unidas estão «Unidas na Ação» para os implementar em muitos países.<sup>5</sup> Além disso, a Parceria Global para a Proteção Social Universal foi lançada em Nova Iorque durante a 71.<sup>a</sup> Assembleia Geral das Nações Unidas, pela OIT e pelo Banco Mundial, em 21 de setembro de 2016, apresentando 23 casos de países como prova de que a proteção social universal é viável nos países em desenvolvimento. Atualmente, a Parceria Global para a Proteção Social Universal (ou USP2030) conta com um grande número de parceiros de desenvolvimento.<sup>6</sup>

Em geral, os países conseguem uma cobertura universal através de uma combinação de seguro social público (também designada por seguro nacional) e assistência social. Além disso, podem existir mecanismos de poupança privada, obrigatórios ou voluntários, para aqueles que têm capacidade de poupança para complementar as prestações do seguro social público. Os regimes públicos de seguro social são geralmente financiados pelas contribuições dos/as trabalhadores/as e dos/as empregadores/as, com contribuições por vezes provenientes do orçamento do Estado, e destinam-se a compensar a perda de rendimentos devido à ocorrência de uma contingência. A assistência social é financiada pelo orçamento geral (muitas vezes através de impostos gerais e outras receitas públicas) e proporciona transferências para aqueles que não podem trabalhar ou são excluídos do mercado de trabalho e que são considerados elegíveis (por exemplo, pessoas idosas, todas as crianças, todas as pessoas com deficiência grave ou pessoas cujos meios estão abaixo de um determinado limiar). Os programas públicos de emprego destinados a garantir um rendimento através da prestação de trabalho ao serviço da comunidade constituem também uma forma de assistência social resultante da coordenação das políticas de emprego e de proteção social.

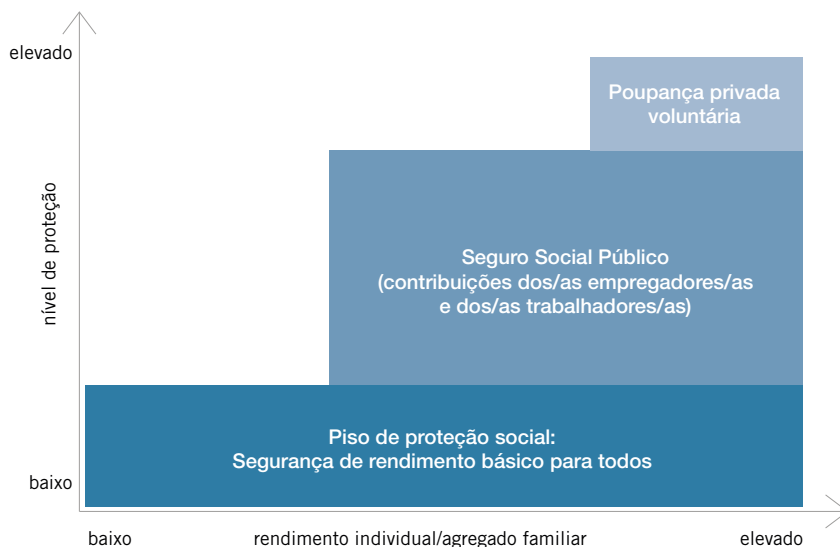
### 1.3.3 Pisos de proteção social e normas mínimas de segurança social

Os pisos de proteção social constituem conjuntos de garantias básicas de segurança social definidos a nível nacional, que deveriam, pelo menos, assegurar que durante o ciclo de vida todas as pessoas necessitadas tenham acesso a cuidados de saúde essenciais e a uma segurança de um rendimento básico que, no seu conjunto, assegurem um acesso efetivo aos bens e serviços definidos como necessários a nível nacional. Visam prevenir ou combater a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social.

A estratégia da OIT para a extensão da proteção social baseia-se na estratégia bidimensional adotada pelos governos, empregadores/as e trabalhadores/as na 100.<sup>a</sup> Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 2011. No ano seguinte, esta estratégia refletiu-se na Recomendação (N.º 202) sobre pisos de proteção social, de 2012, que visa a rápida implementação de pisos nacionais de proteção social que contenham garantias básicas de segurança social que assegurem o acesso universal aos cuidados essenciais de saúde e à segurança do rendimento, pelo menos a um nível mínimo definido a nível nacional (dimensão horizontal) e a consecução progressiva de níveis mais elevados de proteção (dimensão vertical) em sistemas de segurança social abrangentes, de acordo com a Convenção (N.º 102), relativa à segurança social (norma mínima), de 1952, e com outras normas mais desenvolvidas da OIT.

5 Consultar a Iniciativa do Piso de Proteção Social das Nações Unidas (I-PPS) em <https://un.social-protection.org/>  
6 Ver [www.usp2030.org](http://www.usp2030.org)

**Figura 1.4 | O sistema de proteção social ou de segurança social acordado pelos governos, empregadores/as e trabalhadores/as a nível mundial**



Um aspeto extremamente importante das Convenções e Recomendações da OIT é o conceito de segurança dos rendimentos, ou seja, a extensão da proteção social não se refere apenas à cobertura, mas também a prestações adequadas, que visam um nível de vida digno para todos. No que se refere ao piso de proteção social, inclui as quatro seguintes garantias de segurança social, tal como definidas a nível nacional:

1. Acesso a cuidados de saúde essenciais, incluindo a assistência à maternidade;
2. Segurança de rendimento básico para crianças;
3. Segurança de rendimento básico para pessoas em idade ativa sem capacidade para obter um rendimento suficiente, particularmente em caso de doença, desemprego, maternidade e invalidez; e
4. Segurança de rendimento básico ou pensão para pessoas idosas.

Essas garantias devem ser dadas a, pelo menos, todos os residentes e a todas as crianças, tal como definido nas legislações e regulamentações nacionais, e devem estar sujeitas às obrigações internacionais existentes, a fim de permitir uma vida digna.

#### **Caixa 1.1 Convenção (N.º 102), relativa à segurança social (norma mínima), de 1952**

A Convenção N.º 102 da OIT, de 1952, agrupa o conjunto de nove ramos ou domínios incluídos na maioria dos programas de segurança social em todo o mundo num único tratado internacional juridicamente vinculativo, estabelecendo igualmente os parâmetros mínimos para cada ramo/domínio, os principais princípios de administração e financiamento, bem como determinadas considerações relativas à sua aplicação. As nove contingências clássicas da segurança social são:

- prestações familiares/crianças a cargo
- maternidade
- acidentes de trabalho e doenças profissionais
- assistência médica
- doença
- desemprego
- incapacidade
- pensões de velhice
- pensões de sobrevivência/viuvez

A Convenção N.º 102 estabelece indicadores de referência qualitativos e quantitativos para cada uma destas contingências, que, no seu conjunto, determinam as normas mínimas de proteção social a fornecer pelos regimes de proteção social no que se refere, nomeadamente, a:

- definição da contingência (o que deve ser coberto?)
- pessoas protegidas (quem deve estar coberto?)
- tipo e nível das prestações (em que deve consistir a prestação?)
- condições de elegibilidade, incluindo um período de carência (o que é preciso fazer para ter direito a uma prestação?)
- duração da prestação e período de espera (durante quanto tempo deve ser paga/concedida a prestação?)

Além disso, estabelece a responsabilidade geral do Estado em assegurar o funcionamento correto do sistema e a concessão adequada das prestações com base nos princípios fundamentais do financiamento coletivo e da gestão participativa, e estabelece princípios para a garantia de prestações definidas, o ajustamento das pensões, o direito de reclamação e de recurso, a partilha de riscos e as avaliações atuariais periódicas. A Convenção N.º 102 continua a servir de critério e de referência para o desenvolvimento gradual de sistemas abrangentes de segurança social a nível nacional e como meio de evitar o nivelamento por baixo dos sistemas de segurança social a nível mundial.

Fonte: OIT e Schmitt, 2011.

## 1.4 O CONCEITO DE ESPAÇO ORÇAMENTAL

O argumento de que a proteção social é incomportável está a tornar-se menos comum nos fóruns internacionais de desenvolvimento. É necessário encontrar espaço orçamental para investimentos económicos e sociais críticos para a consecução dos ODS, para o desenvolvimento humano sustentado das crianças e das mulheres e para a concretização dos direitos humanos, em especial durante os períodos de inatividade.

O espaço orçamental é definido como os recursos disponíveis como resultado da exploração ativa e da utilização de todas as fontes de receita possíveis por parte de um governo, de acordo com a OIT, a UNICEF e a ONU MULHERES (Ortiz *et al.*, 2017). Estas agências da ONU disponibilizam oito opções de financiamento que todos os países deveriam considerar nos diálogos nacionais:

i) a extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas, ii) o aumento das receitas fiscais, iii) a eliminação dos fluxos financeiros ilícitos, iv) a melhoria da eficiência e reafetação da despesa pública em domínios socialmente menos desejáveis, v) a contração de empréstimos ou a reestruturação da dívida, (vii) a adoção de um quadro macroeconómico mais flexível, e (viii) o aumento da ajuda e das transferências.

O Espaço Orçamental é uma terminologia relativamente nova e é entendida de forma diferente. Foi introduzida pela primeira vez por Peter Heller no Fundo Monetário Internacional (FMI). Heller definiu o espaço orçamental como «a margem existente no orçamento do Estado que permite proporcionar recursos com um dado propósito sem com isso comprometer a sustentabilidade da posição financeira do Estado.» (Heller, 2005, p. 3). A razão básica é que esse espaço precisa de existir, ou ser criado, para que os governos aumentem a despesa com os domínios políticos prioritários, que podem incluir a proteção social,

O **espaço orçamental** é definido como os recursos disponíveis como resultado da exploração ativa e da utilização de todas as fontes de receita possíveis por parte de um governo, de acordo com a OIT, a UNICEF e a ONU MULHERES. Estas agências das Nações Unidas disponibilizam oito opções de financiamento que todos os países deveriam considerar nos diálogos nacionais: i) a extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas, ii) o aumento das receitas fiscais, iii) a eliminação dos fluxos financeiros ilícitos, iv) a reafetação de despesas públicas, v) o aproveitamento das reservas fiscais e cambiais, vi) a gestão da dívida: contração de empréstimos ou reestruturação, vii) a adoção de um quadro macroeconómico mais flexível, e viii) o aumento da ajuda e das transferências.

de forma sustentável. O FMI considerou este conceito como «uma definição mais simples e mais clara — a saber, o espaço orçamental é a diferença entre o nível atual da dívida pública e o limite da dívida implícito no historial de ajustamento orçamental do país» (Oarch *et al.*, 2010) no que se refere à dívida. Por outras palavras, «existe espaço orçamental se um governo pode aumentar a despesa, ou baixar os impostos, sem pôr em risco o acesso ao mercado e colocar a sustentabilidade da dívida em risco» (IMF, 2016a). O Comité de Desenvolvimento do FMI-Banco Mundial (2006) definiu o espaço orçamental como «a diferença entre o nível atual da despesa e o nível máximo da despesa que um governo pode realizar sem comprometer a sua solvência» (Comité de Desenvolvimento, 2006).

A definição de Heller não está livre de controvérsias e opiniões opostas. O PNUD redefiniu o espaço orçamental como «o financiamento de que o governo dispõe, em resultado de ações políticas concretas, para reforçar a mobilização de recursos, e as reformas necessárias para garantir a eficácia da governação e dos ambientes institucionais e económicos para estas ações políticas, para um conjunto específico de objetivos de desenvolvimento» (Roy *et al.*, 2009). Roy, Heuty e Letouze (2007) sublinham a necessidade de uma abordagem dinâmica para o tratamento do espaço orçamental, que tenha em conta o efeito da expansão fiscal, tanto no crescimento económico como no desenvolvimento humano, e que proporcione quatro opções de financiamento principais: i) ajuda pública ao desenvolvimento (APD) através da ajuda e do alívio da dívida, ii) mobilização das receitas internas através de uma melhor administração fiscal ou de reformas da política fiscal, iii) financiamento do défice através de empréstimos internos e externos, e iv) redefinição de prioridades e aumento da eficiência das despesas.

## 1.5 OPÇÕES DE ESPAÇO ORÇAMENTAL

---

É essencial compreender que alguns governos utilizam todas as fontes possíveis para o desenvolvimento, e outros não. Um princípio fundamental dos direitos humanos é que os Estados devem utilizar todos os recursos possíveis para a concretização dos direitos humanos; contudo, são muitos os países que não o fazem, mantendo as receitas do Estado e as despesas públicas em níveis reduzidos como resultado de uma escolha política deliberada.

Hoje em dia, num período de crescimento lento e austeridade, a necessidade de criar espaço orçamental nunca foi maior. É imperativo que os governos explorem agressivamente todas as alternativas possíveis para expandir o espaço orçamental, visando a promoção do desenvolvimento socioeconómico nacional com empregos e proteção social.

O espaço orçamental ficou sob pressão durante as crises económicas, quer devido ao declínio na cobrança de receitas, quer a um aumento da despesa de apoio aos setores vulneráveis da população, por exemplo, aqueles que perdem empregos ou meios de subsistência. Este facto representa um desafio para a maioria dos governos, especialmente nos países em desenvolvimento. No entanto, o espaço orçamental é limitado em muitos países porque os governos não exploraram todas as fontes de financiamento possíveis.

Surgiu um consenso entre a comunidade internacional, especialmente no âmbito do sistema das Nações Unidas e das Instituições Financeiras Internacionais (IFI), no sentido de explorar opções para alargar o espaço orçamental para o desenvolvimento nacional. Neste manual, são apresentadas oito opções de financiamento apoiadas por declarações políticas das Nações Unidas e das IFI para a extensão da proteção social:

- (i) a extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas,
- (ii) o aumento das receitas fiscais,
- (iii) a eliminação dos fluxos financeiros ilícitos,
- (iv) a melhoria da eficiência e reafetação de despesas públicas,
- (v) o aproveitamento das reservas fiscais e cambiais,
- (vi) a gestão da dívida: contração de empréstimos ou reestruturação da dívida soberana,

- (vii) a adoção de um quadro macroeconómico mais flexível e
- (viii) o aumento da ajuda e das transferências.

As opções i) a iii) e v) a viii) abordam o aumento das receitas internas para aumentar a dotação orçamental, ao passo que a opção iv) aborda a melhoria da eficácia da dotação orçamental existente.

Cada uma destas opções para a criação de espaço orçamental para a proteção social é descrita a seguir:

- (i) **Extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas:** o aumento da cobertura e, por conseguinte, a cobrança das contribuições dos sistemas de segurança social constitui uma forma fiável de financiar a proteção social; as prestações de proteção social ligadas às contribuições baseadas no emprego estão ligadas à formalização da economia informal.
- (ii) **Aumento das receitas fiscais:** trata-se de um outro canal principal de geração de recursos internos, que é obtido através da expansão da base tributável e da alteração de diferentes tipos de taxas de imposto – por exemplo, sobre o consumo, os lucros das empresas, as atividades financeiras, o rendimento pessoal, a propriedade, as importações ou exportações, a extração de recursos naturais, etc. – e/ou reforçando a eficiência dos métodos de cobrança de impostos e o cumprimento geral.
- (iii) **Eliminação dos fluxos financeiros ilícitos:** uma grande quantidade de recursos, estimada em mais de dez vezes a ajuda total recebida, sai ilegalmente dos países em desenvolvimento todos os anos. Por conseguinte, os decisores políticos devem reprimir o branqueamento de capitais, o suborno, a evasão fiscal, a adulteração de faturas e outros crimes financeiros que são ilegais e privam os governos das receitas necessárias para o desenvolvimento social e económico.
- (iv) **Reafetação de despesas públicas:** esta é a opção mais ortodoxa, que inclui a avaliação das dotações orçamentais em curso através de uma revisão das despesas públicas e de outros tipos de análises orçamentais temáticas, substituindo investimentos de alto custo e baixo impacto por investimentos com maiores impactos socioeconómicos, eliminando ineficiências nos gastos e/ou combatendo a corrupção.
- (v) **Utilização das reservas fiscais e cambiais dos bancos centrais:** nomeadamente, recorrendo a excedentes orçamentais e outras receitas estatais depositados em fundos soberanos, e/ou utilizando reservas cambiais excedentárias no banco central para o desenvolvimento interno e regional.
- (vi) **Gestão da dívida – contração de empréstimos ou reestruturação da dívida soberana:** tal implica uma exploração ativa das opções internas e externas de concessão de empréstimos a baixo custo, incluindo empréstimos em condições preferenciais, na sequência de uma avaliação cuidadosa da sustentabilidade da dívida. Para os países em situação de elevado endividamento, a reestruturação da dívida existente pode ser possível e justificável se a legitimidade da dívida for questionável ou se o custo de oportunidade em termos de agravamento das privações de grupos vulneráveis for elevado.
- (vii) **Adotar um quadro macroeconómico mais flexível:** esta opção cria uma condição macroeconómica que permite considerar as opções v), vi) e viii). Pode também tornar possível percursos de défice orçamental mais elevado e níveis de inflação mais elevados sem comprometer a estabilidade macroeconómica.
- (viii) **Aumento da ajuda e das transferências:** para tal, é necessário que haja um envolvimento com diferentes governos doadores ou organizações internacionais, a fim de reforçar as transferências Norte-Sul ou Sul-Sul.

Todas as opções acima referidas são reconhecidas, direta ou indiretamente, na Agenda de Ação de Adis Abeba para os objetivos de desenvolvimento sustentável, que contém metas de proteção social universal. A maior parte dos países tenta adotar uma combinação de políticas para gerar espaço orçamental, tal como refletido no quadro 1.1.

Tabela 1.1 Matriz de estratégias de espaço orçamental em países selecionados

|                                                    | Bolívia | Botsuana | Braail | Costa Rica | Indonésia | Lesoto | Namíbia | África do Sul | Tailândia |
|----------------------------------------------------|---------|----------|--------|------------|-----------|--------|---------|---------------|-----------|
| Extensão das contribuições para a segurança social |         |          | ✓      | ✓          | ✓         | ✓      | ✓       | ✓             | ✓         |
| Aumento das receitas fiscais                       | ✓       | ✓        | ✓      |            |           | ✓      | ✓       |               |           |
| Redução dos fluxos financeiros ilícitos            |         |          |        |            |           |        |         |               |           |
| Reafetação de despesas                             |         |          |        | ✓          | ✓         | ✓      |         | ✓             | ✓         |
| Aproveitamento das reservas fiscais                | ✓       | ✓        | ✓      |            |           |        | ✓       |               |           |
| Redução da dívida/serviço da dívida                | ✓       | ✓        | ✓      | ✓          |           |        |         | ✓             | ✓         |
| Políticas macroeconómicas flexíveis                | ✓       |          | ✓      |            | ✓         | ✓      |         |               | ✓         |
| Aumento da ajuda                                   |         |          |        |            |           | ✓      | ✓       |               |           |

Fonte: Ortiz *et al.*, 2017; Duran-Valverde e Pacheco, 2012.

## 1.6 CALENDÁRIO, VIABILIDADE E IMPACTO DAS DIFERENTES OPÇÕES DE ESPAÇO ORÇAMENTAL

O quadro 1.2 apresenta uma síntese das oito opções em termos de calendário, viabilidade política e em que medida podem criar espaço orçamental. Compreender estes diferentes aspetos permitirá um melhor diálogo nacional que inclua todas as partes interessadas.

Tendo em conta o tempo tipicamente necessário para concretizar as reformas, é crucial planejar o futuro. O tempo de execução de cada uma das oito opções pode variar consideravelmente. Por exemplo, a extensão dos regimes contributivos de proteção social tende a demorar bastante tempo, uma vez que implica o desenvolvimento de métodos que permitam atingir esse objetivo, programas de formalização do setor informal, simplificação administrativa e procedimentos de monitorização do cumprimento, entre outros; no entanto, outras medidas, como a adaptação das taxas de contribuição para a segurança social, podem ser tomadas logo que se chegue a acordo através do diálogo social. Do mesmo modo, as decisões de aumentar diferentes tipos de impostos, de utilizar as reservas fiscais e cambiais, de reafetar as despesas pública, de criar um quadro macroeconómico mais favorável e de endividamento público podem demorar menos de um ano. Por outro lado, as opções muito mais lentas incluem a melhoria da eficiência da despesa pública, a reestruturação da dívida, o combate aos fluxos financeiros ilícitos e a negociação de uma maior ajuda externa, uma vez que são processos mais demorados.

Um princípio fundamental dos direitos humanos é que os Estados devem utilizar todos os recursos possíveis para a concretização dos direitos humanos; contudo, são muitos os países que não o fazem, mantendo as receitas do Estado e as despesas públicas em níveis reduzidos. A necessidade de criação de espaço orçamental nunca foi tão grande como atualmente. É imperativo que os governos explorem agressivamente todas as alternativas possíveis para expandir o espaço orçamental, visando a promoção do desenvolvimento socioeconómico nacional com empregos e proteção social.

Tabela 1.2 Viabilidade de várias opções e desafios envolvidos – síntese

|                                                                                                                                                                                                                                                      | Calendário       |            | Viabilidade política |                          | Alcance potencial          |                                 | Comentários                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------|----------------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Opções                                                                                                                                                                                                                                               | Menos de um ano  | Leva tempo | Mais fácil           | Habitualmente contestada | Espaço orçamental limitado | Espaço orçamental significativo |                                                                                                                                                                                        |
| <b>Contribuições para a segurança social</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansão da cobertura (aumento do número de pessoas que contribuem)</li> <li>• Taxas de contribuição (pagas por empregadores/as e trabalhadores/as)</li> </ul> | √                | √          | √                    | √                        |                            | √                               | A informalidade é um obstáculo e necessita de uma abordagem abrangente, que inclua uma forte vigilância do cumprimento                                                                 |
| <b>Tributação</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IVA</li> <li>• Rendimento, imposto sobre os rendimentos das sociedades</li> <li>• Impostos financeiros</li> <li>• Impostos sobre a extração de recursos naturais</li> </ul>               | √<br>√<br>√<br>√ |            | √                    | √<br>√<br>√              |                            | √<br>√<br>√<br>√                | A principal fonte de financiamento público; a progressividade da estrutura fiscal é extremamente importante                                                                            |
| <b>Fluxos financeiros ilícitos</b>                                                                                                                                                                                                                   |                  | √          | √                    |                          |                            | √                               | Pode haver resistência por parte de interesses instalados poderosos. Necessita de esforços internacionais extraordinários e de cooperação dos países desenvolvidos                     |
| <b>Despesas públicas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Novas prioridades</li> <li>• Melhorias na eficiência</li> </ul>                                                                                                                   | √                | √          | √                    | √                        | √                          | √                               | Leva tempo; a redefinição de prioridades é geralmente uma abordagem controversa e politicamente difícil                                                                                |
| <b>Utilização de reservas fiscais e cambiais</b>                                                                                                                                                                                                     | √                |            | √                    |                          |                            | √                               | As reservas só podem ser desenvolvidas em períodos de bonança e devem ser utilizadas de forma contracíclica. Deve avaliar-se o custo e o benefício da acumulação excessiva de reservas |
| <b>Gestão da dívida:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessão de empréstimos</li> <li>• Reestruturação</li> </ul>                                                                                                                      | √                | √          | √                    | √                        |                            | √<br>√                          | Requer uma abordagem prudente do endividamento externo e da utilização produtiva do dinheiro emprestado                                                                                |
| <b>Quadro macroeconómico</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscal</li> <li>• Inflação</li> </ul>                                                                                                                                          | √<br>√           |            |                      | √<br>√                   |                            |                                 | Mais difícil convencer os responsáveis pelas políticas macroeconómicas, incluindo as IFI. Requer uma análise cuidadosa dos impactos no crescimento                                     |
| <b>Ajuda Externa</b>                                                                                                                                                                                                                                 |                  | √          | √                    |                          | √                          |                                 | Volátil e incerto                                                                                                                                                                      |

A viabilidade política destas opções depende, entre outras questões, da vontade do governo, da consciência dos cidadãos sobre os seus direitos e prerrogativas e do comportamento de grupos de interesses específicos, tanto internos como externos. Por exemplo, a expansão da cobertura da segurança social através do aumento do número de pessoas que contribuem para o sistema tende a ser politicamente bem aceite; no entanto, o aumento das taxas de contribuição pode enfrentar resistência por parte de empregadores/as e trabalhadores/as. Do mesmo modo, as tentativas de melhorar a eficiência da despesa pública são populares, mas a redefinição das prioridades da despesa tende a enfrentar fortes resistências por parte daqueles que estão sujeitos a cortes orçamentais. O aumento das receitas através do aumento das taxas de imposto enfrentaria desafios em quase todas as formas de instrumentos fiscais; seriam enfrentados desafios adicionais para garantir a progressividade do sistema fiscal. Por outro lado, a utilização de reservas fiscais e cambiais e o endividamento através da emissão de títulos de dívida pública são opções relativamente fáceis, uma vez que dependem do governo, a menos que existam restrições e condições orçamentais.

De um modo geral, para conseguir o alargamento do espaço orçamental, é importante compreender quem são os vencedores e perdedores de uma proposta de reforma do financiamento e debater os prós e os contras em diálogos públicos a nível nacional.

O quadro 1.2 ilustra também que, em geral, quase todas estas opções poderiam gerar um espaço orçamental significativo, exceto no que se refere às melhorias de eficiência no âmbito da redefinição das prioridades da despesa pública e à ajuda externa. No primeiro caso, a implementação de melhorias de eficiência é adequada, mas tende a disponibilizar fundos limitados. No caso da ajuda externa, os dados empíricos sugerem que, em geral, se regista uma tendência descendente no desembolso da ajuda e, por conseguinte, a perspetiva de criar um grande espaço orçamental no atual ambiente volátil da ajuda continua a ser baixa. A geração de espaço orçamental através de fontes internas deveria ser uma prioridade principal.

A caixa 1.2 apresenta dois estudos de caso, a Guatemala e o Paquistão, que exploram o alargamento das alternativas de espaço orçamental para financiar programas de proteção social.

### Caixa 1.2 Identificação do espaço orçamental: uma comparação rápida entre dois países

Os dados abaixo apresentam um instantâneo de dois países em desenvolvimento, a Guatemala e o Paquistão, de dois continentes diferentes. A análise dos seus diferentes indicadores de espaço orçamental revela numerosas possibilidades de impulsionar os investimentos sociais e económicos nos dias de hoje.

Nota: \* Percentagem da despesa da proteção social.

Fonte: Estatísticas das Finanças Públicas e Perspetivas Económicas Mundiais do FMI; OCDE; Global Financial Bank's

Criado após reordenar as 8 opções

| País      | i) Contribuição para a segurança social em* 2016 | ii) Receitas |               | iii) Fin. Ilícito Fluxos 2013 | iv) Despesa pública |            |               |              | v) Reservas externas 2013 | vi) Dívida (% do RNB) 2016 |               | vii) Quadro macro flexível |               | viii) APD líquida recebida (% do RNB) 2016 |
|-----------|--------------------------------------------------|--------------|---------------|-------------------------------|---------------------|------------|---------------|--------------|---------------------------|----------------------------|---------------|----------------------------|---------------|--------------------------------------------|
|           |                                                  | Total 2014   | Impostos 2014 |                               | Total 2014          | Saúde 2014 | Educação 2014 | Militar 2017 |                           | Stocks ext.                | Total serviço | Défi ce orçamental 2017    | Inflação 2016 |                                            |
| Guatemala | 16,3                                             | 11,4         | 10,8          | 2,7                           | 13,3                | 2,1        | 2,9           | 0,3          | 13,0                      | 32,0                       | 4,6           | -1,3                       | 4,4           | 0,4                                        |
| Paquistão |                                                  | 14,4         | 9,9           | 0,2                           | 19,8                | 0,6        | 2,4           | 3,4          | 3,1                       | 24,4                       | 1,4           | -5,6                       | 2,8           | 1,0                                        |
| Mundo     | 56,7                                             | 24,1         | 14,5          | 6,8                           | 34,7                | 5,8        | 4,8           | 2,1          | 21,1                      | 50,6                       | 4,7           | 2,9                        | 6,9           | 0,2                                        |

Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial. Todos os valores são em percentagem do PIB, salvo indicação em contrário.

**a) As contribuições para a segurança social** constituíam 16,3 % do total da despesa da proteção social na Guatemala. Comparada à média mundial, está a um nível baixo e revela que a Guatemala poderia alargar o espaço orçamental através do alargamento da cobertura da segurança social e da cobrança de contribuições para a segurança social. Tal está também relacionado com as políticas de formalização do setor informal (ver capítulo 4). Apesar de não existirem dados, é razoável considerar o mesmo para o Paquistão.

- b) Aumentar as receitas fiscais** parece ser uma boa opção para a Guatemala e o Paquistão, ambos tendo níveis muito baixos de cobrança de impostos em percentagem do PIB, entre os 187 países com dados comparáveis. É geralmente aconselhável depender menos dos impostos sobre o consumo, que tendem a ser regressivos (por exemplo, IVA), e expandir outros tipos de tributação — sobre os lucros das empresas, as atividades financeiras, o rendimento pessoal, a riqueza, a propriedade, o turismo, o comércio, etc. — sem comprometer os investimentos geradores de emprego (ver capítulo 5).
- c) Estima-se que os fluxos financeiros ilícitos (FFI)** sejam significativos na Guatemala (2,7 % do PIB) — superior às suas despesas totais no domínio da saúde. Por conseguinte, poderá ser estratégico proceder a uma avaliação aprofundada dos FFI a fim de identificar as mudanças nas políticas e práticas das finanças públicas que possam captar estes recursos e reorientá-los para investimentos socioeconómicos produtivos, incluindo a proteção social (ver capítulo 6).
- d) Reafetação de despesas públicas:** A despesa militar no Paquistão é de 3,4 % do orçamento, um montante superior ao investimento em educação e saúde. É necessária uma análise do orçamento para compreender os impactos distributivos e de crescimento das dotações atuais, bem como para abordar as ineficiências na despesa, com especial ênfase no combate às fugas e à corrupção (ver capítulo 7).
- e) As reservas cambiais** do banco central da Guatemala e do Paquistão não parecem excessivas, pelo que devem ser privilegiadas outras opções em matéria de espaço orçamental; os dados limitados impedem uma avaliação das reservas fiscais para uma análise sobre a forma como as reservas podem ser utilizadas para promover o desenvolvimento socioeconómico, incluindo pormenores sobre o impacto implícito na massa monetária e na dívida (ver capítulo 8).
- f) O serviço da dívida externa** (anual) na Guatemala aproxima-se dos 4,6 % do Rendimento Nacional Bruto (RNB), um valor superior à despesa com saúde ou educação. Tal sugere que o governo deveria rever as estratégias para reduzir os pagamentos do serviço da dívida através de reestruturação da dívida. O stock da dívida externa do Paquistão, 24,4 % do RNB, aponta para empréstimos adicionais como uma opção potencial, como, por exemplo, através de empréstimos em condições preferenciais ou da emissão de títulos do Estado; no entanto, é necessária precaução, uma vez que o serviço da dívida pode aumentar rapidamente — é importante realizar uma avaliação abrangente da sustentabilidade da dívida antes de decidir assumir responsabilidades adicionais (ver capítulo 9).
- g) O Paquistão e a Guatemala dispõem de possibilidade delexibilização das políticas macroeconómicas.** O Paquistão parece ter alguma margem para aumentar o seu défice orçamental (cerca de 6 % do PIB) com a inflação no limite inferior (5 %). Mas com um défice orçamental de 1,3 % do PIB em 2017 e uma taxa de inflação de 4,4 % (muito abaixo da média mundial) em 2016, a Guatemala parece ter mais espaço de manobra no que diz respeito a um quadro macroeconómico mais flexível para apoiar investimentos adicionais na proteção social (ver capítulo 10).
- h) A ajuda pública ao desenvolvimento (APD)** apresenta um valor inferior a, ou perto de, 1% do RNB, o que aponta para uma ampla margem de manobra para aumentar a ajuda e as transferências, tanto na Guatemala como no Paquistão. Como primeiro etapa, estes governos poderiam desenvolver uma estratégia de ajuda reforçada para operacionalizar um piso de proteção social e adaptá-lo para negociar com os parceiros bilaterais. Ambos os países poderiam igualmente explorar o reforço da cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul com doadores estratégicos emergentes, a fim de obter apoio financeiro e técnico (por exemplo, a China ou os Emirados Árabes Unidos, no caso do Paquistão; o Brasil ou o México, no caso da Guatemala) (ver capítulo 11).

Em suma, uma análise rápida do espaço orçamental baseada em macroindicadores para a Guatemala e o Paquistão identifica uma variedade de domínios que podem ser examinados para gerar recursos, no momento presente, para maiores investimentos em sistemas de proteção social.

Fonte: Adaptado de Ortiz *et al.*, 2017.

## 1.7 OBSERVAÇÕES FINAIS

---

As oito opções para o espaço orçamental enumeradas neste capítulo revelam que o financiamento da proteção social e a obtenção de uma cobertura universal são possíveis, mesmo nos países mais pobres. Estas opções estão enraizadas na Agenda de Ação de Adis Abeba, em reconhecimento dos seus papéis cruciais no aproveitamento de potenciais fontes de espaço orçamental (não apenas para a proteção social, mas para qualquer setor). Após a leitura deste manual, os/as leitores/as poderão contestar a visão convencional de que os sistemas universais de proteção social, incluindo pisos, não são acessíveis e de que não há orçamento suficiente para abranger todas as crianças, mulheres e homens. Há várias opções para a expansão do espaço orçamental tendo em vista o financiamento da proteção social. Todas as opções de financiamento aqui descritas baseiam-se em práticas observadas em diferentes países em todo o mundo e são apoiadas por declarações políticas das Nações Unidas e das instituições financeiras internacionais. A singularidade de cada país requer que as opções do espaço orçamental sejam cuidadosamente analisadas a nível nacional e que as alternativas sejam plenamente exploradas através do diálogo social.

## 1.8 PRINCIPAIS DOCUMENTOS

---

Ortiz, I.; Cummins, M.; Karunanethy, K. 2017. «Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries», *Extension of Social Security (ESS) Paper No. 48* (Geneva and New York, International Labour Organization, UNICEF and UNWOMEN).

O manual atual baseia-se neste documento, publicado pela primeira vez em 2011 pela UNICEF, apresentando alternativas de financiamento disponíveis até nos países mais pobres, e propondo as oito opções que podem ser exploradas para expandir o espaço orçamental e gerar recursos para investimentos sociais.

Duran-Valverde, F.; Pacheco, J. F. 2012. «Fiscal Space and the Extension of Social Protection: Lessons from developing countries», *Extension of Social Security (ESS) Paper No. 33* (Geneva, International Labour Organization).

Este documento apresenta os resultados de estudos realizados em oito países em desenvolvimento que conseguiram estender a proteção social, incluindo pisos para os sistemas nacionais de proteção social, nos últimos anos. Mostra que os países selecionados foram capazes de estender uma ou mais componentes dos seus sistemas de proteção social utilizando tipicamente uma combinação de estratégias diversas para criar espaço orçamental.

ILO. 2017. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (Genebra).

Este relatório de referência da OIT fornece uma visão global das tendências recentes dos sistemas de proteção social, incluindo os pisos de proteção social. Analisa o estado atual da proteção social das crianças, das mulheres e dos homens em idade ativa e das pessoas idosas, seguindo uma abordagem do ciclo de vida. Com base em dados atualizados, o relatório oferece uma ampla variedade de dados mundiais, regionais e por país sobre a cobertura de proteção social, as prestações e a despesa pública da proteção social. Apresenta igualmente novas estimativas sobre a cobertura efetiva da proteção social para uma monitorização abrangente dos sistemas de proteção social, incluindo os pisos, proporcionando assim a base de referência de 2015 para o indicador 1.3.1 dos ODS. Com o seu âmbito global e anexos estatísticos valiosos, é uma referência essencial para todos os interessados na proteção social.

**Resultados da aprendizagem**

Após a conclusão deste capítulo, o/a leitor/a deverá:

- Conhecer o objetivo deste manual.
- Compreender o conceito de proteção social universal, pisos de proteção social e normas mínimas de segurança social, bem como a meta 1.3. dos ODS.
- Compreender o conceito de espaço orçamental e conhecer as opções para criar espaço orçamental.
- Conhecer os principais recursos relacionados com os tópicos discutidos no capítulo.



## CAPÍTULO 2.

# FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL: INDICADORES E TENDÊNCIAS

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Familiarizar-se com os principais indicadores de monitorização da despesa da proteção social
- Adquirir conhecimentos sobre as fontes de dados e entender as suas limitações
- Compreender as tendências da despesa pública da proteção social e da receita pública
- Conhecer os principais recursos e fontes de dados

### CONTEÚDO

- Indicadores e fontes de dados sobre a despesa
- Limitações da cobertura, da qualidade e da comunicação dos dados
- Tendências da despesa pública com a proteção social
- Tendências da receita pública
- Principais recursos e fontes de dados

Este capítulo apresenta os principais indicadores para monitorizar a despesa da proteção social, examina as tendências da despesa pública de proteção social e da receita pública a nível mundial e permite ao/à leitor/a compreender os desafios associados aos indicadores e às fontes de dados.

## 2.1 INDICADORES E FONTES DE DADOS SOBRE A DESPESA

### 2.1.1 Indicadores da despesa

Os principais indicadores utilizados para analisar o financiamento a nível mais alargado são a receita e a despesa públicas em percentagem do PIB. Um subconjunto da despesa pública é constituído por várias despesas públicas do setor social, como a educação, a saúde e a segurança/proteção social, etc., em percentagem do PIB. Os rácios receita-PIB e despesa-PIB ajustam-se ao nível de rendimento e são adequados para a comparação entre países. No entanto, a comparação entre países é fundamental para a uniformidade das fontes de dados, uma vez que normalmente diferem em termos de definição, cobertura e metodologia, o que continua a ser um obstáculo. São também necessários indicadores para uma análise mais profunda de questões, como os esforços do governo em matéria de receita e a eficiência e as prioridades da despesa.

O quadro 2.1 apresenta uma lista da maioria dos indicadores básicos e o que pretendem medir. No que se refere aos dados relativos à despesa, estes devem, de preferência, ser desagregados por sexo e pelos oito domínios básicos da proteção social: i) prestações familiares e por crianças a cargo, ii) maternidade, iii) doença, iv) acidentes de trabalho e doenças profissionais, v) incapacidade, vi) desemprego, vii) velhice e viii) sobrevivência.

**Quadro 2.1 Indicadores de financiamento da proteção social**

| Indicadores                                                                     | Objetivo                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Receita pública/PIB (%)                                                         | Medida agregada do espaço orçamental do governo                                                                                                                                                             |
| Despesa pública/PIB (%)                                                         | Medida agregada da dimensão do setor público                                                                                                                                                                |
| Despesa social pública/PIB (%)                                                  | Medida agregada da despesa social da administração pública                                                                                                                                                  |
| Receita fiscal/Receita total (%)                                                | Fonte geral da receita pública; o esforço fiscal do governo é uma medida potencial para expandir o espaço orçamental                                                                                        |
| Receita não fiscal/Receita total (%)                                            | Fonte geral da receita pública; importância das fontes de receita não fiscal                                                                                                                                |
| Contribuições sociais/Receita total (%)                                         | Fonte específica da receita pública; receita afetada à proteção social                                                                                                                                      |
| Défice orçamental/PIB (%)                                                       | Medida potencial para expandir o espaço orçamental                                                                                                                                                          |
| Dívida/PIB (%)                                                                  | Medida potencial para expandir o espaço orçamental                                                                                                                                                          |
| Serviço da dívida/PIB (%)                                                       | Medida potencial para expandir o espaço orçamental                                                                                                                                                          |
| Serviço da dívida externa/Receitas de exportação (%)                            | Medida potencial para expandir o espaço orçamental                                                                                                                                                          |
| Ajuda externa/PIB (%)                                                           | Medida potencial para expandir o espaço orçamental                                                                                                                                                          |
| Despesa pública em diversas contas/Total da despesa (%)                         | Prioridades em matéria de despesa pública; prioridade relativa da proteção social face a outras funções da administração pública; medida potencial para expandir o espaço orçamental para a proteção social |
| Despesa em diversos domínios da proteção social/Total da despesa (%)            | Prioridade da despesa pública no âmbito da função de proteção social (por exemplo, prestações familiares face a pensões de invalidez)                                                                       |
| Despesa nos diversos domínios da proteção social/Despesa de proteção social (%) | Prioridade da despesa pública no âmbito da função de proteção social                                                                                                                                        |
| Despesa da proteção social/Receita fiscal (%)                                   | (por exemplo, prestações de maternidade face aos subsídios de desemprego)                                                                                                                                   |
| Despesa da proteção social/Contribuições sociais (%)                            | Uma fonte principal de financiamento da proteção social                                                                                                                                                     |

| Indicadores                                                    | Objetivo                                               |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Despesa da proteção social/Serviço da dívida (% PIB)           | Uma possível fonte de financiamento da proteção social |
| Despesa da proteção social/Fluxos financeiros ilícitos (% PIB) | Uma possível fonte de financiamento da proteção social |
| Despesa da proteção social/Auxílios (Subvenções) (%)           | Uma possível fonte de financiamento da proteção social |

### 2.1.2 Fontes de dados

A principal fonte dos dados a nível nacional é o Serviço Nacional de Estatística (SNE). Outras fontes nacionais incluem: Ministério das Finanças (Orçamento), Banco Central e ministérios competentes (por exemplo, Ministério da Segurança Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação). As principais fontes internacionais são: as estatísticas do Fundo Monetário Internacional relativas às finanças públicas, a Base de Dados Mundial sobre Proteção Social da OIT, os Indicadores do Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial e as bases de dados de organizações regionais, como os bancos de desenvolvimento regional (por exemplo, o Banco Asiático de Desenvolvimento) e as comissões regionais das Nações Unidas. No entanto, deve ter-se em conta que os dados recolhidos de diferentes fontes podem diferir devido a razões de definição, cobertura e metodologia. Este facto representa um desafio para os investigadores, embora haja esforços a nível internacional para superar alguns desses problemas.

É essencial não confundir a despesa da proteção social com outras despesas do setor social, como a educação. As despesas num setor social nunca deverão ter como consequência a transferência de despesas noutro setor social. São necessários investimentos públicos em todos os setores sociais como parte das estratégias de desenvolvimento nacional, e as administrações públicas devem procurar expandir o espaço orçamental de forma a permitirem investimentos adequados em todos os setores.

### 2.1.3 Limitações das fontes de dados existentes<sup>7</sup>

Conceitualmente, as limitações mais importantes das fontes de dados existentes podem com utilidade ser divididas em cinco elementos: a) cobertura, b) qualidade e coerência, c) apresentação de relatórios e comparabilidade, d) atenção limitada aos níveis não centrais da administração pública e) dados desagregados limitados por sexo, crianças e outros grupos sociais.

- **Cobertura dos dados:** As bases de dados do FMI e do Banco Mundial sobre finanças públicas cobrem apenas cerca de 65 % e 50 % das potenciais observações por país e por ano, respetivamente, com a cobertura geralmente a diminuir ainda mais nos países de rendimentos mais baixos e em anos anteriores. A cobertura limitada dos dados é particularmente problemática, uma vez que os dados em falta não são aleatórios; estão frequentemente concentrados em países que sofrem de instabilidade ou de má governação. Os dados em falta são igualmente problemáticos no que diz respeito à maior parte da África Subsariana e dos Estados Árabes.
- **Qualidade e coerência:** Existem também diferenças substanciais nos dados disponíveis provenientes de diferentes fontes de dados. Estas diferenças resultam frequentemente de escolhas metodológicas, uma vez que as características únicas de cada sistema fiscal nacional podem levar a ambiguidades quanto à classificação adequada e às diferenças na classificação entre fontes. Em muitos casos, é difícil explicar diferenças substanciais e não sistemáticas entre fontes. Por conseguinte, é importante comparar diferentes fontes de dados, a fim de identificar eventuais divergências invulgares nos dados de qualquer fonte individual.

<sup>7</sup> Esta secção baseia-se extensivamente em Prichard, Cobham e Goodall (2014)

- **Comunicação e comparabilidade:** i) As receitas dos recursos naturais e as contribuições sociais. O tratamento das receitas dos recursos naturais é bastante complexo e desafiador. Tanto os países como as fontes variam drasticamente se as receitas do setor dos recursos naturais são registadas como receitas fiscais ou não fiscais. Em geral, os países registam os impostos sobre as sociedades pagos pelas empresas de recursos do setor privado como impostos e registam os direitos, os impostos sobre as exportações, a participação nos lucros e os lucros das empresas públicas como receitas não fiscais. As bases de dados internacionais também não distinguem entre as componentes das diferentes categorias de receitas provenientes, ou não, de recursos naturais; assim, é difícil avaliar a composição das receitas públicas de uma forma significativa. ii) Contribuições sociais: O tratamento das contribuições sociais é mais simples, mas tanto os países como as fontes de dados variam no que diz respeito à inclusão das contribuições sociais nas estatísticas de receitas e, por outro lado, quanto à sua classificação como receitas fiscais, receitas públicas diretas ou nenhuma das duas. Com contribuições sociais que chegam a atingir os 20 % da receita pública, em alguns casos, essas escolhas de classificação podem ter implicações enormes para o espaço orçamental de proteção social e podem levar a grandes inconsistências quando se efetuam comparações entre países, ou mesmo dentro de países ao longo do tempo.
- **Níveis da administração pública:** Os investigadores dependem frequentemente de dados da administração central, porque a informação da administração local não está muitas vezes disponível para os países de rendimentos mais baixos. No entanto, um enfoque nos dados da administração central, embora pragmático, pode ser enganador para os estados federais, em que grandes partes das receitas públicas são cobradas a nível estadual/provincial e local. Assim, a receita do governo central subestima bastante a cobrança de receitas em estados como a Índia, o Brasil e a Nigéria.
- **Dados desagregados por sexo, crianças, pessoas idosas e outros grupos sociais:** Além disso, a escassez de dados desagregados por sexo impõe sérias limitações à compreensão dos enviesamentos de género no âmbito, por exemplo, do sistema fiscal e dos regimes contributivos de proteção social, para avaliar o impacto distributivo nas mulheres (ver capítulos 4 e 5). Uma investigação colaborativa da ONU Mulheres e do Banco Mundial, em 2017, abrangendo 89 países e representando cerca de 84 % da população do mundo em desenvolvimento, mostrou que os agregados familiares com filhos estão entre os mais pobres, e que os pais solteiros com filhos/as, e sobretudo as mães solteiras com filhos/as, enfrentam um risco muito maior de pobreza (ONU Mulheres, 2018a). A disponibilidade de dados desagregados sobre indicadores de financiamento da proteção social seria benéfica na realização de análises aprofundadas dos impactos políticos sobre as mulheres e as suas vulnerabilidades resultantes, em comparação com os homens, através de uma perspetiva baseada no género. Uma conclusão semelhante pode ser tirada no contexto da disponibilidade de dados desagregados por crianças, jovens, pessoas idosas e outros grupos sociais, e da sua importância para os investimentos públicos diretos, para moldar a prestação de serviços e as políticas e, em última análise, para cumprir os direitos humanos (UNICEF, 2017).

Reconhecendo a gravidade dos problemas abordados nesta subsecção, tem havido, nos últimos anos, esforços redobrados para melhorar a disponibilidade dos dados, a sua qualidade, a sua frequência e os níveis desagregados insuficientes, especialmente após a adoção da Agenda 2030, com um forte quadro de monitorização e avaliação. O Grupo Interagências e de Peritos (IAEG), liderado pela Comissão de Estatística das Nações Unidas e coordenado pela Divisão de Estatística das Nações Unidas, desempenha um papel de liderança nesta matéria.

Entretanto, no seio do Departamento de Estatística do FMI, têm-se desenvolvido esforços no sentido de rever e melhorar, na medida do possível, a qualidade dos dados do FMI relativos às finanças públicas (EFP). Mais ambiciosamente, foi elaborado um modelo que permite uma recolha muito mais sistemática de dados sobre as receitas dos recursos naturais, com vista a estabelecer distinções coerentes entre as componentes dos recursos e não-recursos das principais categorias de receitas. O Departamento de Assuntos Fiscais do FMI tomou a iniciativa de fundir dados de várias fontes diferentes (EFP FMI, *World Economic Outlook*, OCDE e relatórios do artigo IV) para melhorar a cobertura de dados.

A OIT é responsável pelo indicador 1.3 dos ODS, que acompanha os progressos no alargamento da cobertura por sistemas de proteção social, incluindo pisos, através da Base de Dados Mundial sobre Proteção Social, baseada no Inquérito à Segurança Social (ISS) da OIT, que inclui um questionário administrativo enviado a todos os países desde a década de 1950, validado com informações de outras fontes, como os inquéritos às famílias de outras agências de desenvolvimento. O Relatório Mundial sobre a Proteção Social (*World Social Protection Report*) fornece dados pormenorizados por regimes de proteção social, os oito domínios básicos da proteção social: i) prestações familiares e por crianças a cargo ii) maternidade, iii) doença, iv) acidentes de trabalho e doenças profissionais, v) incapacidade, vi) desemprego, vii) velhice, e viii) sobrevivência.

Enquanto os esforços para melhorar os dados continuam, os investigadores precisam de estar informados sobre os problemas, especialmente quando lidam com comparações entre países. Quando se observa uma quebra grave na série de dados a partir de uma determinada fonte, os investigadores devem cruzar essa informação com informação de outras fontes, se disponível, e tentar descobrir as razões para a descontinuidade ou quebras na série, a fim de fornecer avaliações qualitativas dos seus resultados.

## 2.2 TENDÊNCIAS DA DESPESA PÚBLICA COM A PROTEÇÃO SOCIAL

---

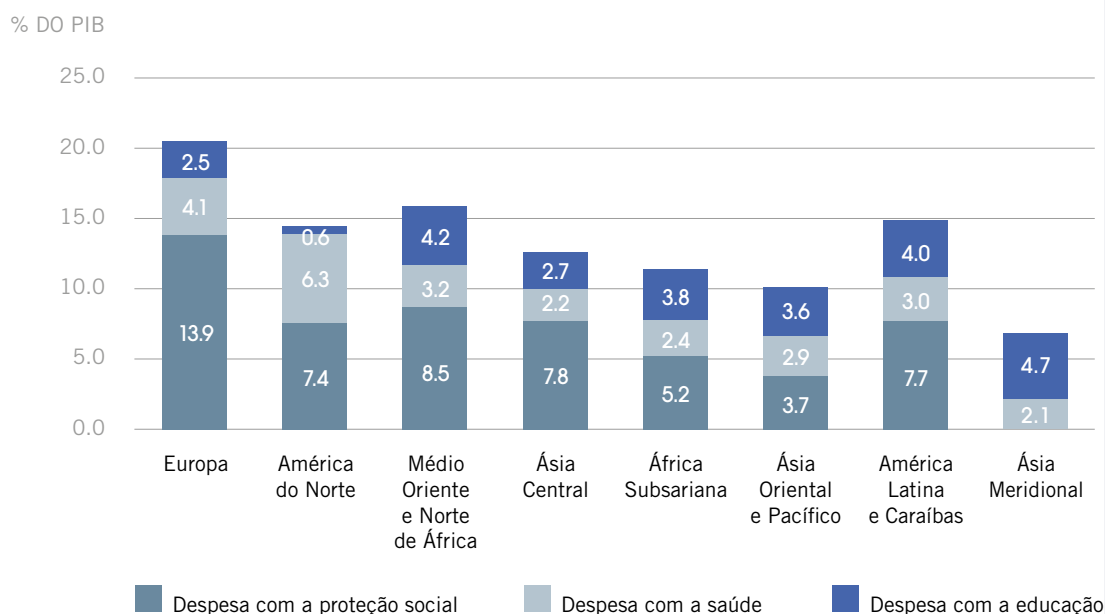
Há três componentes principais da despesa pública do setor social: i) educação, ii) saúde e iii) proteção social (seguro social e assistência social). É fundamental compreender que existe uma diferença entre a despesa pública em matéria de proteção social e a despesa pública noutros setores sociais, como a educação e a saúde. Além disso, ao contrário de outros setores sociais, como a educação, a despesa da proteção social é frequentemente financiada por contribuições para a segurança social dos/as empregadores/as e dos/as trabalhadores/as (ver definição no capítulo 1 e discussão no capítulo 4). É essencial não confundir a despesa de proteção social com outras despesas do setor social e separar a proteção social de outros setores sociais, quando se faz a análise da despesa. No entanto, isto não significa que seja necessário optar por afetar recursos entre estes setores sociais – as despesas num setor social nunca devem substituir as despesas noutro setor social. São necessários investimentos públicos em todos os setores sociais, e as administrações públicas devem procurar expandir o espaço orçamental por forma a permitir investimentos adequados em todos os setores.

### Caixa 2.1 A necessidade de diferentes despesas do setor social nas estratégias nacionais de desenvolvimento

A figura 2.1 mostra que os governos dos países de elevado rendimento gastam uma parte muito maior do rendimento nacional nos setores sociais, em comparação com os países em desenvolvimento. A Europa, por exemplo, gasta mais de 20 % do PIB nas três componentes acima referidas, especialmente na proteção social (13,9 % do PIB). Estes números contrastam com a situação observada na Ásia, América Latina e África Subsariana, onde a despesa pública do setor social não excede os 15 % do PIB. No entanto, a composição setorial da despesa pública do setor social varia consideravelmente. Por exemplo, a despesa pública da proteção social em percentagem do PIB é muito mais elevada na Europa do que na América do Norte. A América do Norte gasta relativamente mais em saúde, em comparação com outras regiões, porque depende principalmente de saúde privada – mais cara do que os sistemas de saúde pública.

As médias regionais disfarçam grandes e persistentes diferenças, tanto nas regiões em desenvolvimento como entre os diferentes países destas regiões. Por exemplo, em 2014, a despesa com a saúde representou cerca de 5,7 % da despesa da administração pública no Bangladesh, enquanto no Nepal representou 11,2 % – ambos países menos desenvolvidos (PMD). Na Eritreia, foi de 3,6 % da despesa da administração pública, em comparação com 15,7 % na vizinha Etiópia. Estas diferenças na distribuição da despesa pública refletem prioridades do governo. Este facto mostra que o compromisso de financiar a proteção social pública e outras despesas sociais não depende do nível de rendimento, mas da vontade política dos governos. Todos os setores sociais devem fazer parte da estratégia nacional de desenvolvimento de um país e, por conseguinte, a despesa em todos os setores sociais é necessária para melhorar o bem-estar agregado de um país.

**Figura 2.1 | Composição da despesa pública do setor social em 2014, por regiões do mundo**

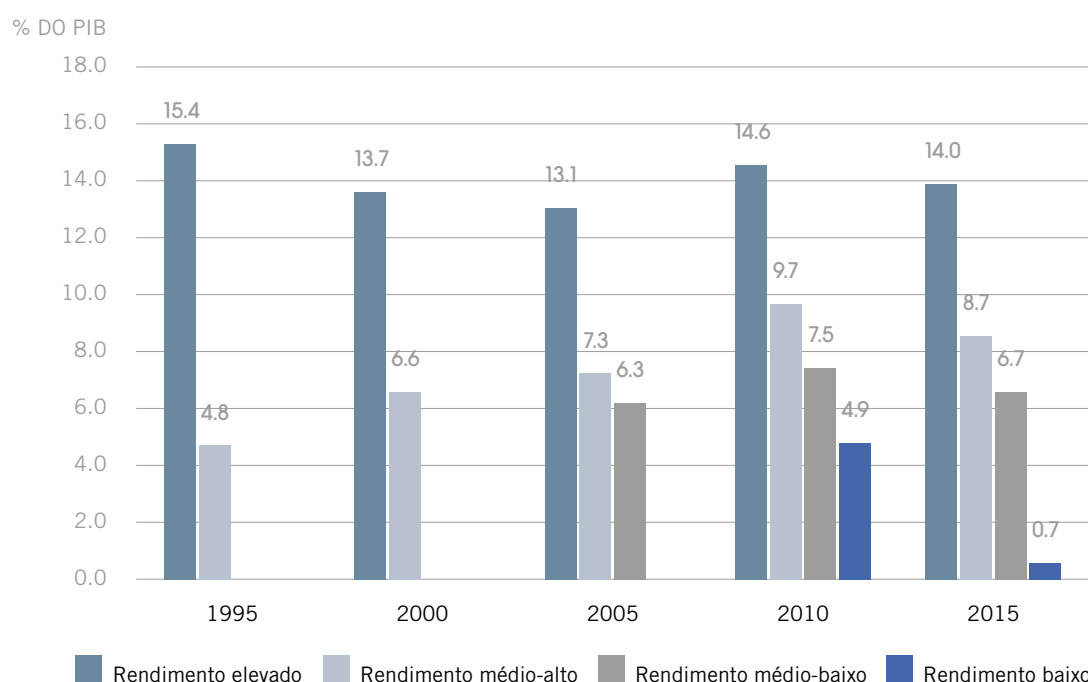


Nota: Baseado na classificação regional do FMI.

Fonte: Estatísticas das finanças públicas do FMI.

A figura 2.2 mostra que a despesa pública da proteção social tem vindo a aumentar nos países de rendimento médio-alto e médio-baixo, devido à maior prioridade atribuída aos programas públicos de proteção social nestes países desde meados dos anos de 1990, quando a redução da pobreza passou a ser uma prioridade na agenda do desenvolvimento. No entanto, o nível da despesa social não aumentou o suficiente para acompanhar o aumento do desemprego e da pobreza. Além disso, caiu em todos os grupos de rendimentos nos últimos anos, refletindo a crise orçamental em curso na sequência da crise financeira global de 2008-2009. A queda é mais dramática nos países de baixo rendimento, o que indica que o seu espaço orçamental é limitado, pelo que necessitam do apoio dos parceiros de desenvolvimento.

**Figura 2.2 | Tendências da despesa pública com a proteção social (grupos de rendimentos, em percentagem do PIB)**

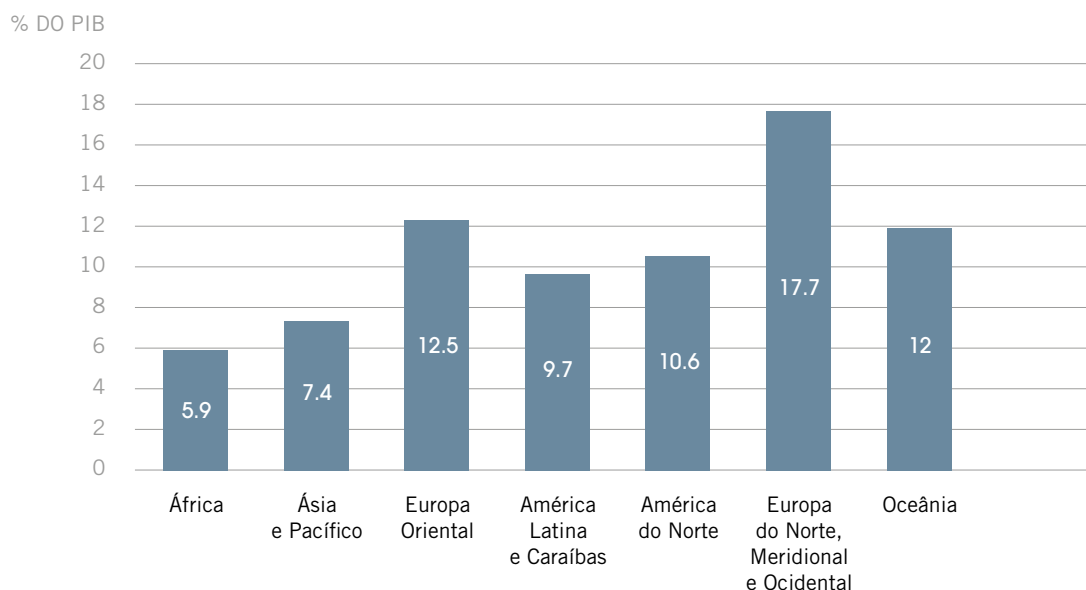


Fonte: FMI, Estatísticas das Finanças Públicas (várias questões)

Os países de rendimento médio gastam cerca de 6,7 a 8,7 % do seu PIB na proteção social, cerca de metade em comparação com os países de elevado rendimento. Em média, os países pobres gastam menos de 1 % do seu PIB em proteção social, no valor de cerca de 10 dólares dos Estados Unidos (USD) por pessoa nos PMD (*Development Initiatives*, 2015). A OIT estimou que os custos da proteção social básica (excluindo a saúde) nos PMD representam 5,1 % do PIB (ILO, 2008). Tal valor é semelhante ao objetivo de despesa com a proteção social de 4,5 % do PIB fixado pelos Ministros da Segurança Social da União Africana, em Windhoek, em 2008. Assim, os países pobres têm um défice de financiamento de cerca de 3,5-4 % do PIB.

A figura 2.3 apresenta variações regionais na despesa pública com a proteção social (excluindo a saúde). Como esperado, os governos dos países de elevado rendimento da Europa, América do Norte e Oceânia (Austrália e Nova Zelândia) gastam mais em proteção social. A Ásia e o Pacífico, apesar de terem algumas das economias com o mais rápido crescimento do mundo, não têm um bom desempenho. A despesa pública com a proteção social, em percentagem do PIB, na Ásia e no Pacífico é marginalmente mais elevada do que em África, que tem a maior concentração de PMD.

**Figura 2.3 | Despesa pública com a proteção social (excluindo a saúde) por regiões do mundo, último ano disponível, em percentagem do PIB**



Nota: Com base na classificação regional das Nações Unidas

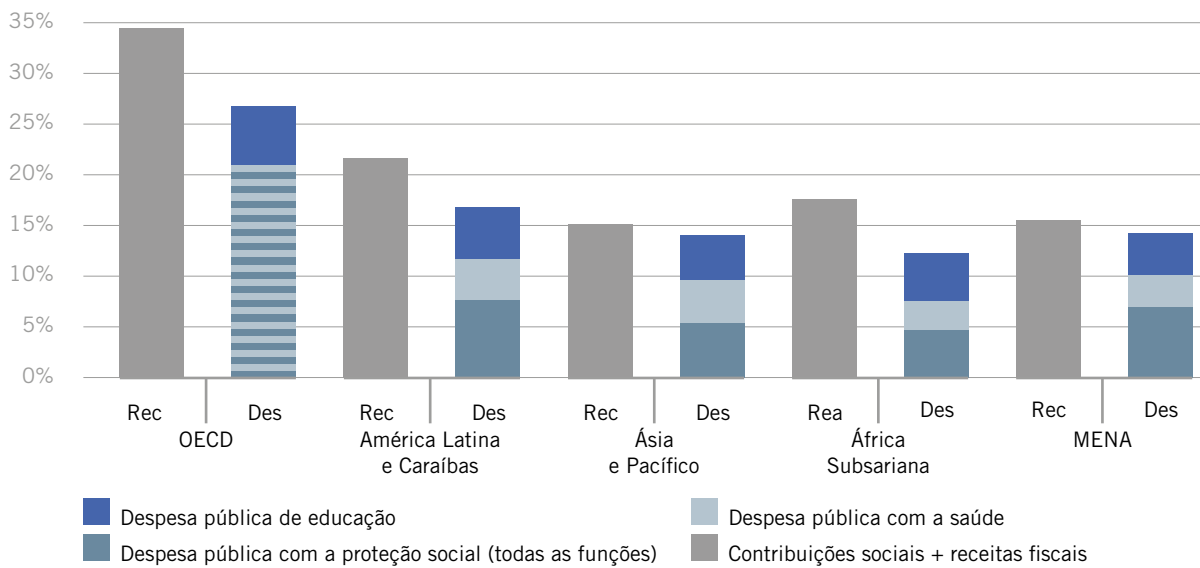
Fonte: OIT, 2017.

Uma análise mais aprofundada da Ásia revela casos em que a despesa pública com a proteção social não é proporcional aos níveis de rendimento. Singapura, por exemplo, com um rendimento *per capita* de 35.514 USD, o segundo mais alto da Ásia depois dos 39.714 USD do Japão, gastou apenas 3,5 % do seu PIB em proteção social em 2009 (ADB, 2013). Do mesmo modo, a despesa pública com a proteção social da República da Coreia foi de apenas de 7,9 % do PIB em 2009, muito abaixo da média da OCDE, de cerca de 20 %, apesar de ter o terceiro PIB *per capita* mais elevado na Ásia. Por outro lado, alguns dos países mais pobres da Ásia gastam mais em proteção social, em percentagem do seu PIB. Timor-Leste, por exemplo, com um PIB *per capita* de apenas 710 USD, gastou 5,9 % do seu PIB em proteção social, em 2009.

Isto mostra que o compromisso com a despesa pública com a proteção social não depende necessariamente do nível de rendimento. Até o país mais pobre pode ter uma despesa mais elevada, em proporção do seu PIB. Assim, não se trata apenas de uma questão financeira, são também as necessidades, a vontade política ou as preferências da sociedade em cada país que determinam as prioridades da despesa pública.

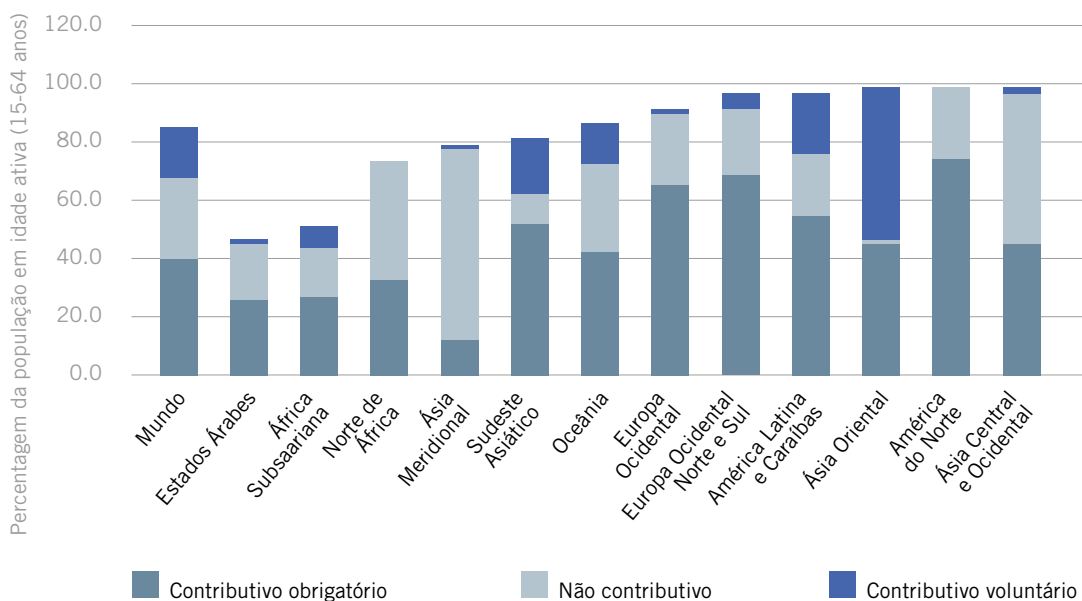
### 2.2.1 Espaço orçamental: necessário para a despesa pública com a proteção social e outras políticas sociais

A figura 2.4 mostra que a receita pública e a despesa social em percentagem do PIB estão, em média, positivamente relacionadas com o rendimento; no entanto, tal como acima referido, o aumento do rendimento não significa necessariamente um aumento da despesa com a proteção social, uma vez que esta decisão decorre das prioridades políticas e das preferências sociais.

**Figura 2.4 | Receita fiscal e despesa social (em percentagem do PIB)**

Nota: Para os países da OCDE, a despesa pública com a saúde está incluída na despesa pública com a proteção social. As contribuições sociais são contribuições dos/as empregadores/as e dos/as trabalhadores/as ou participantes.  
 Fonte: UNRISD, 2016.

Além disso, as contribuições obrigatórias de empregadores/as e de trabalhadores/as desempenham um papel significativo num grande número de países, representando cerca de metade do financiamento do seguro social, especialmente nos países desenvolvidos. Em média, a nível mundial, em 2018, os/as empregadores/as contribuíram com 15,75 % e os/as trabalhadores/as com 9,85 % das remunerações cobertas. A figura 2.5 apresenta o montante das contribuições obrigatórias para os regimes de pensões por regiões. Os números são elevados para as economias avançadas da Europa e da América do Norte, mais de 60 % da população em idade ativa (15–64). No mundo em desenvolvimento, a economia informal é um fator limitador e as receitas contributivas estagnaram, alterando o equilíbrio entre contribuições e financiamento fiscal do seguro social para este último (Bonnet, 2016).

**Figura 2.5 | Cobertura das pensões de velhice por região e tipo de regime, último ano disponível**

Nota: Europa SMO e ALC representam a Europa Setentrional, Meridional e Ocidental e a América Latina e Caraíbas, respetivamente.  
 Fonte: ILO, 2017a..

## 2.2.2 Despesa pública com a proteção social: viabilidade económica e vontade política

Há quem defenda que as políticas de proteção social não são economicamente viáveis nos países em desenvolvimento devido a i) uma perda no investimento potencial/PIB causada por um suposto compromisso de equidade/eficiência e ii) grandes necessidades sociais que criariam, provavelmente, défices orçamentais ingeríveis. No entanto, como já anteriormente referido no presente manual:

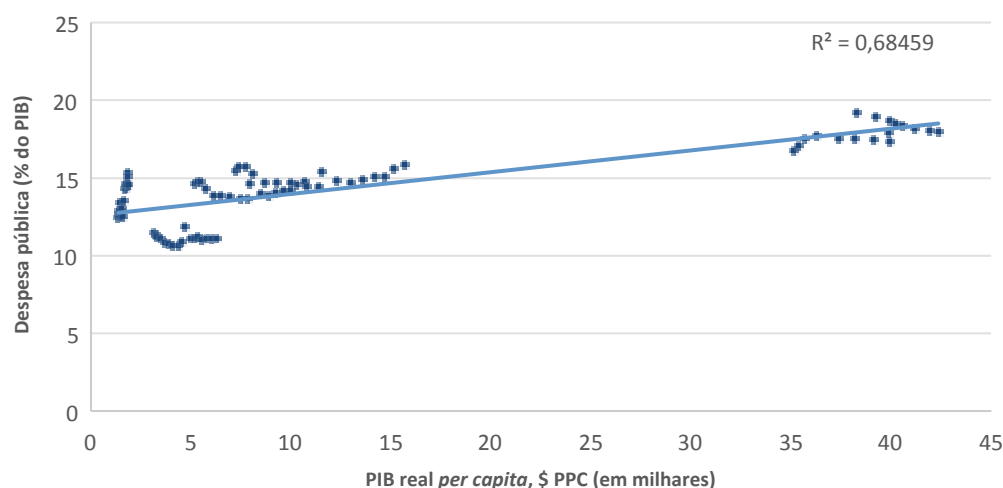
- A proteção social é também um investimento importante. Investir nas pessoas aumenta a sua produtividade e, por conseguinte, o crescimento; as economias mundiais mais produtivas assumiram um compromisso com a despesa social nas fases iniciais do seu desenvolvimento, ao passo que nas nações da OCDE a produtividade é muito maior nos países com uma despesa social *per capita* mais elevada.
- O aumento dos rendimentos das pessoas pobres encoraja a procura interna e, por conseguinte, o crescimento.
- Uma parte significativa dos orçamentos nacionais é gasta em atividades não produtivas, como a defesa, ou em atividades com rendimentos muito baixos; os investimentos sociais não precisam de substituir os investimentos económicos altamente produtivos.
- Nos países em desenvolvimento, a proteção social e outros setores sociais, como a educação e a saúde, terão de crescer progressivamente à medida que for disponibilizado mais espaço orçamental.

Em última análise, a viabilidade económica depende da disponibilidade de uma sociedade para financiar políticas de proteção social através de impostos, contribuições e outras fontes de financiamento. A viabilidade económica está no cerne do contrato social entre governos e cidadãos: quanto uma sociedade está disposta a redistribuir, e como.

A figura 2.6 mostra que, apesar de os países ricos gastarem mais do seu PIB, muitos países com um PIB *per capita* mais baixo estão a gastar tanto do seu PIB como países com níveis elevados de PIB. Há tantos países acima como abaixo da linha que mostra a relação média entre as duas variáveis. Isto significa que, embora a capacidade de gastar esteja relacionada com os níveis de rendimento, não é suficiente, com implicações para a despesa pública do setor social.

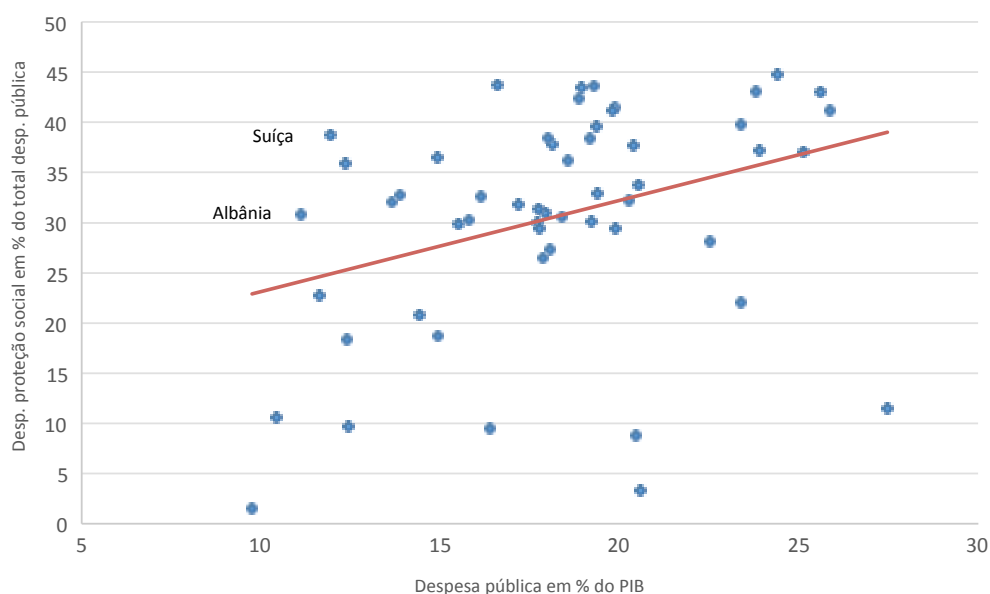
Em última análise, a viabilidade económica depende da disponibilidade da sociedade para financiar as políticas de proteção social; a viabilidade económica está no cerne do contrato social entre os governos e os cidadãos: quanto uma sociedade está disposta a redistribuir, e como. As despesas com a proteção social não dependem necessariamente do nível de rendimento nacional ou da despesa pública global; os sistemas de proteção social exigem um contrato social politicamente sustentável.

Figura 2.6 | Despesa pública e PIB *per capita*, 2000–2016, por grupos de rendimentos



A figura 2.7 revela que os países que têm uma despesa pública inferior em percentagem do seu PIB ainda podem afetar proporcionalmente mais à proteção social. Por conseguinte, a afetação do orçamento não depende necessariamente do nível de desenvolvimento (PIB *per capita*) ou da dimensão do orçamento (despesa pública em percentagem do PIB). A decisão de introduzir programas abrangentes e universais de proteção social é fundamentalmente uma questão de escolha política para cada país. Na verdade, muitos países em desenvolvimento tomaram medidas corajosas para introduzir novos programas de proteção social ou expandir os existentes, especialmente desde 2010 (ILO, 2017a).

**Figura 2.7 | Afetação da despesa pública da proteção social e montante do orçamento em países selecionados, 2015**



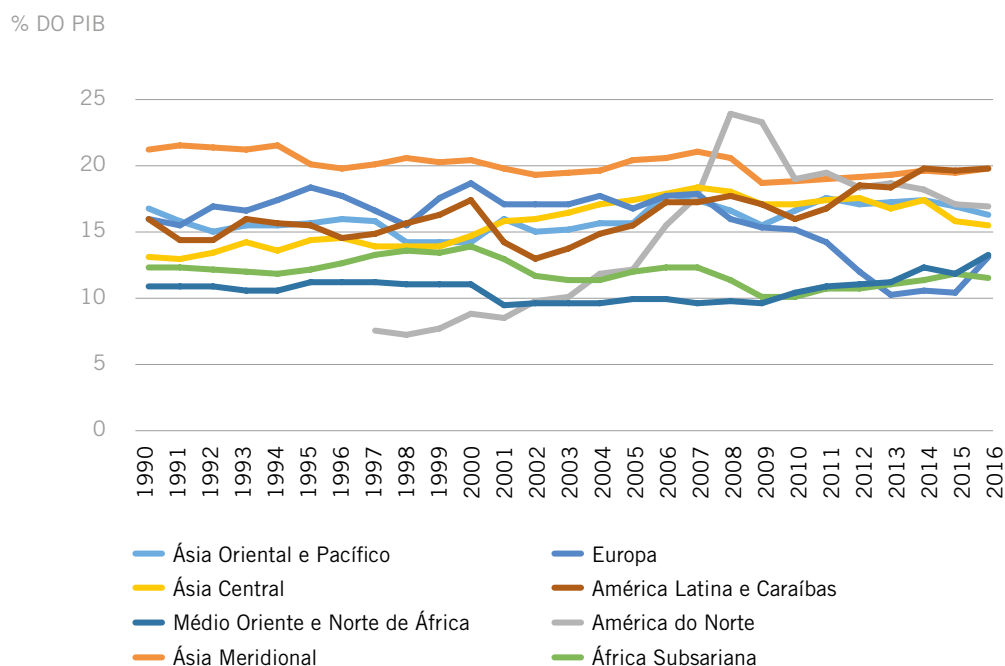
Fonte: Indicadores do Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial e Estatísticas das Finanças Públicas do FMI.

## 2.3 TENDÊNCIAS DA RECEITA PÚBLICA

Há muitas fontes de receita pública, descritas nos capítulos deste manual. Esta secção centra-se na tributação, geralmente a principal fonte de receita pública para toda a despesa pública (não apenas para proteção social). As receitas fiscais representam mais de 50 % da receita total da administração pública em praticamente todos os países.

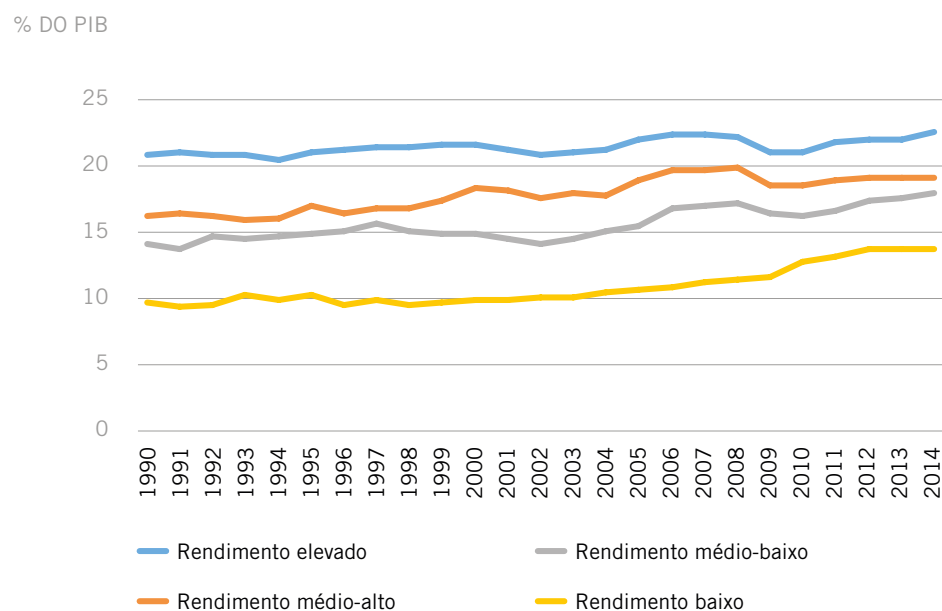
As figuras 2.8 e 2.9 mostram que as receitas fiscais em percentagem do PIB variam significativamente entre regiões e países, por grupos de rendimentos. Como se pode ver na figura 2.8, o rácio médio de impostos/PIB na Europa e na América do Norte tem vindo a diminuir desde meados da década de 2000, situando-se atualmente em cerca de 20 % e 11 %, respetivamente. O rácio impostos/PIB na Ásia Oriental e no Pacífico e na Ásia Central tem oscilado, com níveis em torno de 15 % e 10 %, respetivamente, no final dos anos de 1990 e no início dos anos 2000, e em média cerca de 16 % em 2016. Na África Subsaariana, os rácios impostos/PIB situavam-se em cerca de 20 % em 2016, enquanto no Médio Oriente e Norte de África sofreram uma queda desde 2007, quando as receitas fiscais médias desceram de cerca de 17 % para 10 % do PIB, em 2013.

Figura 2.8 | Receita fiscal média em percentagem do PIB, por regiões do mundo, 1990–2016



A figura 2.9 revela que a maioria dos países em desenvolvimento conseguiu aumentar as suas receitas fiscais. No entanto, há ainda margem para mais melhorias e expansão do espaço orçamental. Dada a atual composição da receita fiscal, parece que as regiões em desenvolvimento deveriam tentar aumentar os seus esforços para proceder à cobrança de impostos diretos e contribuições sociais. A informalidade da economia, a evasão fiscal, a concorrência fiscal e a liberalização do comércio são identificadas como alguns dos fatores para a fraca cobrança de impostos nos países em desenvolvimento. Estas questões serão discutidas mais pormenorizadamente nos capítulos 4, 5 e 7.

Figura 2.9 | Rácio mediano de impostos-PIB (em percentagem), 1990–2014



## 2.4 OBSERVAÇÕES FINAIS

---

Este capítulo apresenta uma série de indicadores das finanças públicas, bem como tendências dos gastos públicos em proteção social a nível mundial e regional, bem como em grupos de países por níveis de rendimento. A análise das finanças públicas – receita e despesa – é frequentemente dificultada devido a problemas associados à disponibilidade de dados, à qualidade dos dados (coerência e fiabilidade), à frequência dos dados e à desagregação dos dados (especialmente por sexo, crianças e outros grupos sociais). O problema é agravado pela falta de uniformidade nas metodologias utilizadas por países e organizações internacionais. Assim, os investigadores devem qualificar os resultados da investigação e tentar usar dados da mesma fonte; sempre que sejam utilizadas diferentes fontes, as metodologias devem ser verificadas. Enquanto estiverem em curso os esforços para melhorar a qualidade e a disponibilidade dos dados, podem ser obtidas informações úteis sobre tendências gerais.

Há quem defenda que as políticas de proteção social não são economicamente viáveis nos países em desenvolvimento. No entanto, a proteção social constitui um investimento importante, aumenta a produtividade e o capital humano, estimula a procura interna e promove a estabilidade política – as economias mundiais mais produtivas assumiram um compromisso com a despesa social nas fases iniciais do seu desenvolvimento. Em última análise, tal viabilidade depende da vontade de uma sociedade para financiar políticas de proteção social. A despesa com a proteção social não depende necessariamente do nível de rendimento nacional ou da despesa pública global; os sistemas de proteção social exigem um contrato social politicamente sustentável.

## 2.5 PRINCIPAIS DOCUMENTOS E FONTES DE DADOS

---

FMI. 2014. *Government Finance Statistics Manual 2014* (Washington DC).  
<https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

Este manual representa um importante passo em frente na clarificação das normas para a compilação e apresentação de estatísticas orçamentais. Atualiza o *Government Finance Statistics Manual 2001* e descreve um quadro estatístico macroeconómico especializado, o quadro das estatísticas das finanças públicas (EFP) concebido para apoiar a análise orçamental. Espera-se que os Estados-membros adotem as orientações do manual como base para a compilação e divulgação das estatísticas das finanças públicas e para a comunicação dessas informações ao Fundo. Descreve também a forma como a receita e a despesa, incluindo a relacionada com a proteção social, são classificadas e registadas nas estatísticas das finanças públicas. O capítulo 2 é consagrado à proteção social – a natureza, a fronteira com o seguro privado e os critérios de classificação e tipologia.

### Fontes de dados internacionais relevantes:

#### BAsD | Banco Asiático de Desenvolvimento

- Índice de Proteção Social do BAsD  
<https://www.adb.org/themes/social-development/social-protection/index>

#### UE | União Europeia

- Europa – Proteção Social,  
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection>

#### OIT | Bureau Internacional do Trabalho

- ILOSTAT (página principal das estatísticas), <http://www.ilo.org/ilostat>
- OIT, Base de Dados Mundial sobre Proteção Social, <https://www.social-protection.org/gimi/Wspr.action>

**FMI | Fundo Monetário Internacional**

- Estatísticas das finanças públicas do FMI

**AISS | Associação Internacional da Segurança Social**

- Base de dados da AISS, [https://www.issa.int/en\\_GB/country-profiles](https://www.issa.int/en_GB/country-profiles)

**OCDE | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico**

- Base de Dados sobre Despesa Social (SOCX OCDE), <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>

**Administração da Segurança Social dos EUA**

- Social Security Programs Throughout the World, <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>

**ONU | Organização das Nações Unidas**

- Contas Nacionais das Nações Unidas, <https://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp>

**Banco Mundial**

- Indicadores do Desenvolvimento Mundial

**Resultados da aprendizagem**

Após a conclusão deste capítulo, o/a leitor/a deverá:

- Conhecer os indicadores de monitorização da despesa pública da proteção social
- Conhecer as fontes de dados relevantes e as suas limitações
- Conhecer as tendências da despesa pública com a proteção social
- Conhecer as tendências da receita pública.
- Estar ciente de que, embora os países mais ricos possam alocar mais recursos à proteção social, os países podem despende mais na proteção social, em proporção do seu PIB ou da sua receita fiscal, independentemente do seu nível de rendimento, se houver vontade política.
- Conhecer as principais fontes de dados.

## CAPÍTULO 3.

# CONCEITOS-CHAVE PARA A COMPREENSÃO DOS ORÇAMENTOS NACIONAIS

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Compreender as classificações da receita e despesa pública
- Saber ler os quadros das finanças públicas e dos orçamentos nacionais
- Conhecer diferentes abordagens inovadoras para melhorar os resultados orçamentais e as finanças públicas
- Compreender o processo orçamental
- Reconhecer o papel das organizações da sociedade civil e dos compromissos multilaterais assumidos no processo orçamental

### CONTEÚDO

- Estrutura do orçamento nacional
- Identificar a consolidação/o ajustamento orçamental ou cortes devidos à austeridade
- Abordagens para melhorar os resultados orçamentais
- O processo orçamental
- Diálogo social nacional e processo orçamental
- Principais recursos e fontes de dados

O orçamento nacional é um instrumento-chave para a implementação das políticas governamentais. Não só regista a receita e os planos de despesa esperados da administração pública para o exercício, mas, mais importante, reflete as verdadeiras prioridades de desenvolvimento do governo e a forma como pretende alcançá-los. É importante garantir um financiamento adequado para a implementação das políticas de desenvolvimento. A compreensão das características básicas de um orçamento nacional e do processo orçamental é imperativa para que as várias partes interessadas possam influenciar as prioridades nacionais de desenvolvimento socioeconómico, bem como a eficácia dos programas governamentais.

Este capítulo aborda algumas características básicas do orçamento da administração central – a sua estrutura e a classificação das receitas e despesas. Discutem-se também princípios de boa orçamentação e algumas inovações orçamentais, como a orçamentação baseada no desempenho, a orçamentação social, que são cada vez mais utilizadas para melhorar a gestão das finanças públicas e os resultados das políticas setoriais. Discute-se também no capítulo a forma como o processo orçamental é influenciado por vários atores – tanto internos como externos – e destaca o papel dos diálogos sociais nacionais a este respeito.

## 3.1 ESTRUTURA DO ORÇAMENTO NACIONAL

O orçamento descreve as receitas esperadas do governo a partir de diferentes fontes e as despesas em vários aspetos (setores/finalidades) para um determinado exercício orçamental, incluindo informações fundamentais sobre o financiamento da proteção social – tanto fontes como afetação de receitas.

### 3.1.1 Receita

O orçamento regista habitualmente duas grandes categorias de receitas – fiscais e não fiscais. A tributação é a fonte mais importante em quase todos os países. De acordo com as estimativas mais recentes do Centro Internacional de Fiscalidade e Desenvolvimento (*International Centre for Tax and Development*) as receitas fiscais totais representam mais de 80 % da receita pública total em cerca de metade dos países do mundo – e mais de 50 % em quase todos os países.

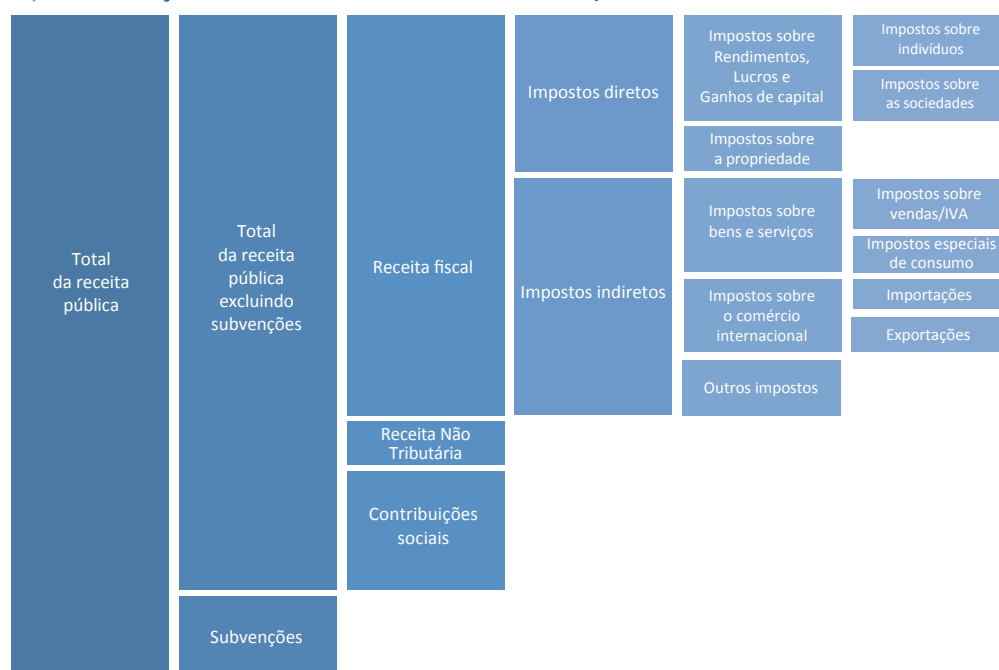
As receitas não fiscais incluem rubricas como os rendimentos resultantes da propriedade de ativos pelo Estado, das vendas de bens e serviços, do produto da privatização, multas e sanções pecuniárias, bem como as diferentes fontes de espaço orçamental apresentadas neste manual. Para a proteção social, é importante destacar as contribuições sociais, que são receitas efetivas ou imputadas a receber para financiar os regimes de seguro social.

O **orçamento nacional** reflete as verdadeiras prioridades de desenvolvimento do governo e a forma como pretende concretizá-las.

### 3.1.2 Classificação e composição das receitas

A Figura 3.1 apresenta uma classificação conceptual das receitas não relacionadas com a dívida. Como se pode ver, as receitas públicas incluem as subvenções, os impostos diretos (tais como impostos sobre o rendimento, os lucros, a propriedade, etc.), os impostos indiretos (tais como impostos sobre o consumo, as vendas, o comércio, etc.) e as contribuições sociais. Os impostos constituem a maior componente da receita pública.

Figura 3.1 | Classificação das diferentes fontes da receita pública



Fonte: Prichard *et al.*, 2014.

Embora nos países da OCDE a tributação direta – especialmente a tributação do rendimento pessoal – seja relativamente mais importante, os países em desenvolvimento dependem significativamente dos impostos indiretos, em especial dos impostos sobre o comércio e o consumo. Cavallo e Serebrisky (2016) mostram que nos países avançados a tributação direta é a fonte de receitas mais importante para o governo (36,9 % da tributação total), podendo atingir os 64,5 %, se forem incluídos outros impostos diretos (por exemplo, impostos comerciais, impostos sobre a propriedade e impostos sobre transações financeiras, entre outros). Em contrapartida, os países em desenvolvimento têm receitas muito inferiores provenientes da tributação direta.

Vale também a pena destacar o importante papel das receitas da segurança social nos países de rendimentos mais elevados, segundo a OCDE, que, em média, ascendem a cerca de 9 % do PIB (em 2014), quase 10 vezes mais do que nos países em desenvolvimento. Entre os países da OCDE, a França recolhe os valores mais elevados – mais de 17 % do PIB em 2014 – das contribuições para a segurança social, seguida pelos Países Baixos, a Áustria e a Eslovénia (acima de 14 % do PIB).

### 3.1.3 Despesas

A maioria dos governos e instituições públicas (incluindo as organizações internacionais) afirmam que fazem muito pelas pessoas, incluindo as pessoas pobres. A questão fundamental é: quanto? As suas verdadeiras prioridades refletem-se nas afetações da despesa dos seus orçamentos. Do ponto de vista das prioridades da proteção social, uma questão crucial é saber quem mais beneficia com as despesas públicas. Por exemplo, será que os gastos chegam às mulheres e às populações vulneráveis?

Do lado da despesa, um governo tem duas grandes responsabilidades que afetam o orçamento. Uma é fornecer uma gama de bens e serviços selecionados à comunidade (principalmente numa base não mercantil) e a outra é redistribuir rendimentos e riqueza através de transferências. Estas responsabilidades são principalmente assumidas através de transações de despesas e a sua classificação está dividida em categorias económicas e funcionais.

### 3.1.4 Classificação e composição das despesas

A despesa pública pode ser avaliada através de duas abordagens: a classificação económica e a classificação funcional. A classificação económica organiza as despesas de acordo com a natureza económica da despesa e inclui as seguintes rubricas: i) despesas com o pessoal, ii) utilização de bens e serviços, iii) consumo de capital fixo, iii) juros, iv) subsídios, v) subvenções, vi) benefícios sociais e vii) outras despesas. As despesas com o pessoal, a utilização de bens e serviços e o consumo de capital fixo estão todos relacionados com os custos de produção de bens e serviços não mercantis (e, em certos casos, mercantis) pelas administrações públicas. Os subsídios, subvenções, as prestações sociais e as transferências diferentes de subvenções referem-se a transferências em dinheiro ou em espécie e destinam-se a redistribuir rendimentos e riqueza.

A classificação funcional fornece informações sobre a finalidade para a qual um gasto é incorrido. Podem ocorrer despesas, por exemplo, na área funcional do setor dos cuidados de saúde, da educação, da segurança social ou da agricultura. O quadro 3.1 apresenta as classificações gerais das receitas e despesas de acordo com o Manual de Estatísticas das Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual*) do FMI, de 2014 (MEFP FMI, 2014). Embora os impostos não sejam postos em evidência, por uma questão de simplicidade, deve notar-se que constituem uma fonte fundamental de financiamento da proteção social. De igual modo, embora nem todos os subsídios se destinem à proteção social, os subsídios de certo tipo podem ser tratados como proteção social. Por exemplo, pode ser concedido um subsídio para aumentar todas as prestações até um mínimo social aplicável às pessoas com incapacidade desde a infância. O tratamento da habitação no quadro também requer alguma atenção. O Manual de EFP do FMI e o Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Proteção Social (ESSPROS) consideram a habitação como parte da proteção social. No entanto, a OIT não o faz, considerando que não é um dos domínios da proteção social identificados

pela Convenção N.º 102 da OIT e qualquer outra definição juridicamente vinculativa de segurança social ou proteção social (ver capítulo 1). O beneficiário abrangido por esta função é uma família, não um indivíduo. O Inquérito sobre a Segurança Social (ISS) da OIT considera que constitui um complemento aos domínios básicos da proteção social quando recolhe dados relativos à despesa e receita dos regimes de proteção social (ver ILO Social Security Manual, 2016).

### Quadro 3.1 Receita e despesa pública e proteção social

| 1    | Receita                                                       | 2   | Despesa                                                                 |                                                      |
|------|---------------------------------------------------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
|      |                                                               |     | Classificação económica                                                 | Classificação funcional                              |
| 11   | Receita fiscal                                                | 21  | Despesas com o pessoal                                                  | 701 Serviços públicos gerais                         |
| 111  | Impostos sobre o rendimento, os lucros e os ganhos de capital | 211 | Salários e remunerações                                                 | 702 Defesa                                           |
| 112  | Impostos sobre a massa salarial e a mão de obra               | 212 | Contribuições sociais dos empregadores/as                               | 703 Ordem pública e segurança                        |
| 113  | Impostos sobre a propriedade                                  | 22  | Utilização de bens e serviços                                           | 704 Assuntos económicos                              |
| 114  | Impostos sobre bens e serviços                                | 23  | Consumo de capital fixo                                                 | 705 Proteção ambiental                               |
| 115  | Impostos sobre o comércio e transações internacionais         | 24  | Juros                                                                   | 706 Habitação e equipamentos coletivos               |
| 116  | Outros impostos                                               | 25  | Subsídios                                                               | 707 Saúde                                            |
| 12   | Contribuições sociais                                         | 26  | Subvenções                                                              | 708 Recreação, cultura e religião                    |
| 121  | Contribuições para a segurança social                         | 27  | Prestações sociais                                                      | 709 Educação                                         |
| 1211 | Contribuições dos/as trabalhadores/as                         | 271 | Prestações de segurança social (em numerário/em espécie)                | 710 Proteção social                                  |
| 1212 | Contribuições dos/as empregadores/as                          | 272 | Prestações de segurança social (em numerário/em espécie)                | 7101 Doença e incapacidade                           |
| 1214 | Contribuições de trabalhadores independentes ou desempregados | 273 | Prestações sociais relacionadas com o emprego (em numerário/em espécie) | 7102 Velhice                                         |
| 122  | Outras contribuições sociais                                  |     |                                                                         | 7104 Família e crianças                              |
| 13   | Subvenções                                                    | 28  | Outras despesas                                                         | 7105 Desemprego                                      |
| 131  | De governos estrangeiros (correntes/de capital)               |     |                                                                         | 7106 Habitação                                       |
| 132  | De organizações internacionais (correntes/de capital)         |     |                                                                         | 7107 Exclusão social não classificada noutra rubrica |
| 133  | De outras unidades públicas gerais (correntes/de capital)     |     |                                                                         | 7108 I&D de proteção social                          |
| 14   | Outras receitas                                               |     |                                                                         | 7109 Proteção social não classificada noutra rubrica |
| 141  | Rendimentos imobiliários                                      |     |                                                                         |                                                      |
| 142  | Vendas de bens e serviços                                     |     |                                                                         |                                                      |
| 143  | Multas, sanções e confiscos                                   |     |                                                                         |                                                      |
| 144  | Transferências não classificadas noutro lugar                 |     |                                                                         |                                                      |
| 145  | Prémios, taxas e reembolsos                                   |     |                                                                         |                                                      |

Nota: As principais receitas e despesas relacionadas com a proteção social são apresentadas a cores.

Fonte: ILO GFS Manual 2014, quadro 5.1, quadro 6.1 e quadro 6A.1.

As classificações económica e funcional da despesa podem ser objeto de uma classificação cruzada, conforme ilustrado no quadro 3.2. Uma classificação cruzada da despesa pública é útil para uma análise dos seguintes elementos:

- As entradas, que demonstram de que forma os governos desempenham as suas funções, e as saídas, que demonstram as atividades realizadas pelos governos
- A forma como os governos desempenham as suas funções de política de despesa pública para cumprir os objetivos sociais
- As alterações na composição das despesas ao longo do tempo para servir objetivos políticos específicos
- A comparação da forma como funções específicas são desempenhadas por diferentes governos.

O quadro 3.2 inclui uma coluna para cada tipo de despesa económica principal e para o investimento líquido em ativos não financeiros. Lendo horizontalmente ao longo de uma linha e através das colunas, vemos as rubricas da despesa para uma função específica do governo. Por exemplo, a leitura das entradas nas colunas relativas à função de proteção social (última linha do quadro 3.2) indicar-nos-á qual o montante que é gasto nos salários e outros direitos dos trabalhadores, nos bens de consumo (por exemplo, material de escritório e instalações) e os pagamentos efetivos de prestações efetivas para cumprir a função de proteção social do governo.

Quadro 3.2 Classificação cruzada da despesa pública

|                                    | Despesas com o pessoal [EFP] | Utilização de bens e serviços | Consumo de capital fixo [EFP] | Juros [EFP] | Subsídios | Subvenções | Prestações sociais [EFP] | Outras despesas | Investimento líquido em ativos não financeiros |
|------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------|-----------|------------|--------------------------|-----------------|------------------------------------------------|
| Serviços públicos gerais           |                              |                               |                               |             |           |            |                          |                 |                                                |
| Defesa                             |                              |                               |                               |             |           |            |                          |                 |                                                |
| Ordem pública e segurança          |                              |                               |                               |             |           |            |                          |                 |                                                |
| Assuntos económicos                |                              |                               |                               |             |           |            |                          |                 |                                                |
| Proteção ambiental                 |                              |                               |                               |             |           |            |                          |                 |                                                |
| Habitação e equipamentos coletivos |                              |                               |                               |             |           |            |                          |                 |                                                |
| Saúde                              |                              |                               |                               |             |           |            |                          |                 |                                                |
| Lazer, cultura e religião          |                              |                               |                               |             |           |            |                          |                 |                                                |
| Educação                           |                              |                               |                               |             |           |            |                          |                 |                                                |
| Proteção social                    |                              |                               |                               |             |           |            |                          |                 |                                                |

Nota: O consumo de capital fixo é um custo (despesa) para uma unidade geral da administração pública e reduz o valor dos ativos não financeiros. O efeito líquido do consumo de capital fixo na despesa total é, por conseguinte, zero.

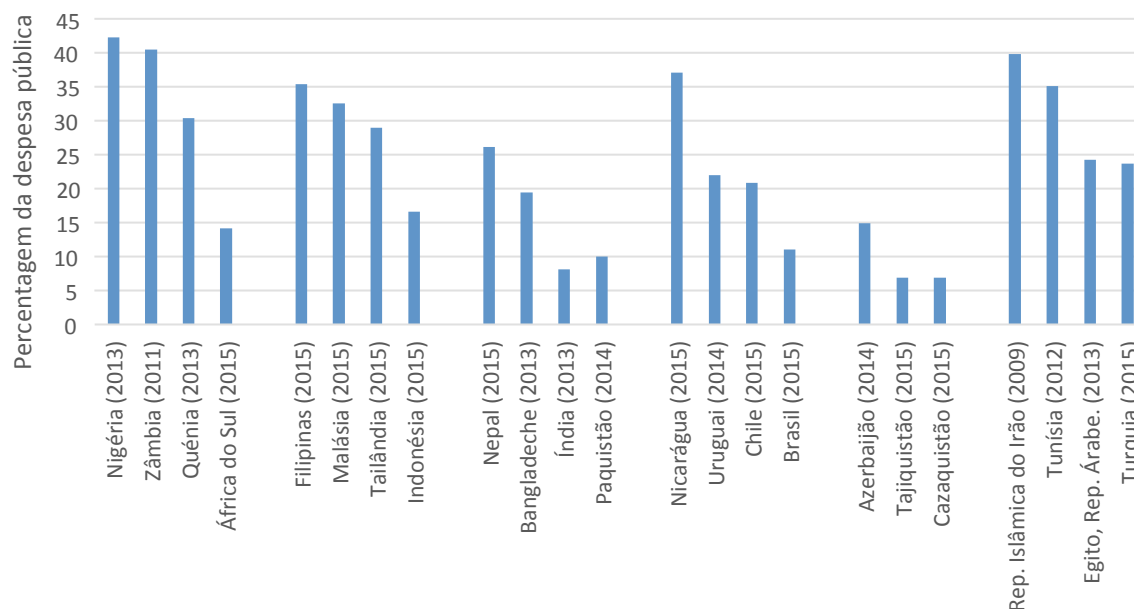
Fonte: IMF GFSM 2014, quadro 6A.2

### 3.1.5 Despesas correntes e de capital

O documento orçamental estabelece também uma distinção entre despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes referem-se a bens e serviços que são consumidos imediatamente (por exemplo, os salários de funcionários públicos, os livros para escolas públicas, os medicamentos para hospitais públicos, etc.). As despesas de capital são despesas com infraestruturas, maquinaria, computadores, etc.

Os salários dos funcionários públicos e de outros funcionários da administração pública são uma componente importante da atual despesa pública na maioria dos países. No entanto, existem grandes diferenças entre os países, especialmente entre os países em desenvolvimento. Por exemplo, na Europa, a parte das despesas públicas na remuneração dos funcionários públicos oscila entre 5 % e 15 %. Em contrapartida, na maior parte de África, oscila entre 14 % e 50 % (por exemplo, Nigéria – 44,6 % em 2013, Zâmbia – 40,4 % em 2011, e África do Sul – 14 % em 2015). No Paquistão e na Índia, foi de 9,9 % (2014) e 8,1 % (2013), respetivamente; mas no Bangladesh, era de 19,45 % (2013) (figura 3.2).

**Figura 3.2 | Proporção das remunerações ou da massa salarial dos funcionários públicos (em percentagem da despesa pública)**



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial, 2017 (data dos dados indicada entre parênteses).

Ao analisar as diferentes componentes orçamentais, a abordagem típica é considerar que demasiadas despesas correntes são prejudiciais para o desenvolvimento, pelo que os governos devem pressionar para aumentar os investimentos de capital. Esta conclusão simples deve ser encarada com cautela. A caixa 3.1 apresenta alguns elementos para reconsiderar esta visão. Em geral, é fundamental considerar as despesas correntes e de capital como parte de um processo integrado, e não como unidades separadas. Os salários dos operadores de máquinas nas projeções da construção rodoviária são gastos correntes, mas são fundamentais para a boa conclusão do projeto. Da mesma forma, os salários dos professores e do pessoal de saúde podem não ser considerados como «**simples gastos correntes**» devido ao tipo de serviço que prestam à sociedade e ao seu papel no desenvolvimento humano.

**Caixa 3.1 Consultas ao abrigo do artigo IV do FMI e relação entre despesas de capital e despesas correntes: a questão das remunerações dos funcionários e da massa salarial**

Quando um país adere ao FMI, concorda (nos termos do artigo IV) em submeter as suas políticas económicas e financeiras ao escrutínio da comunidade internacional. Assume igualmente o compromisso de prosseguir políticas conducentes a um crescimento económico ordenado e a uma estabilidade de preços razoável, de evitar manipular as taxas de câmbio em benefício de uma vantagem competitiva desleal e de fornecer ao FMI dados sobre a sua economia. O acompanhamento regular por parte do FMI das economias e a prestação de aconselhamento político associado destinam-se a identificar as deficiências que estão a causar ou que podem conduzir a instabilidade financeira ou económica.

Durante uma consulta ao abrigo do artigo IV, uma equipa de economistas do FMI visita um país para avaliar a evolução económica e financeira e discutir as políticas económicas e financeiras do país com funcionários governamentais e dos bancos centrais.

A equipa comunica as suas conclusões à direção do FMI e apresenta-as para discussão ao Conselho Executivo, que representa todos os países membros do FMI. Uma síntese das opiniões do Conselho Executivo é subsequentemente transmitida ao governo do país. Deste modo, as opiniões da comunidade global e as lições da experiência internacional são aproveitadas nas políticas nacionais. As sínteses da maioria das discussões são divulgadas em Comunicados de Imprensa e publicadas no site do FMI ([www.imf.org](http://www.imf.org)), tal como a maioria dos relatórios por país elaborados pelo pessoal.

Muitas vezes, as despesas correntes do governo são objeto de análise pormenorizada, especialmente a componente relativa às despesas com o pessoal. As consultas ao abrigo do artigo IV do FMI são particularmente críticas em relação a despesas elevadas com o pessoal. Estes relatórios utilizam frequentemente outro termo: «massa salarial». A massa salarial do setor público inclui a remuneração dos funcionários de governos centrais, governos locais, empresas públicas e fundos de segurança social (IMF, 2018). Argumenta-se geralmente que os países que gastam proporcionalmente mais do seu orçamento anual nas despesas com o pessoal têm menos para gastar com o desenvolvimento.

No entanto, existe uma relação importante entre as despesas correntes e as despesas de capital – uma não pode funcionar sem a outra. Isto pode ser mais bem ilustrado por um exemplo relativo às despesas na área dos cuidados de saúde. A balança de capital do orçamento incluirá dotações para a construção de instalações e a compra de equipamento hospitalar especializado. Mas um hospital não funcionaria e o equipamento não poderia ser usado sem recursos suficientes destinados à operação do hospital e do equipamento. As despesas de capital (construção de um hospital, compra de equipamento) têm de ser acompanhadas das despesas correntes (orçamento para pessoal/salários, medicamentos, material médico, etc.).

Embora as despesas recorrentes, como os salários, absorvam a maior parte do orçamento social nos países em desenvolvimento, continuam a estar subfinanciadas. As Nações Unidas salientaram repetidamente que os salários do pessoal qualificado devem constituir uma prioridade; o desenvolvimento social acontece por causa da assistência humana: um professor não precisa de uma escola para ensinar, e muitos países começaram, corretamente, por expandir o pessoal médico de baixo custo (por exemplo, os «médicos descalços» da China).

Por conseguinte, tal como sugerem as orientações do Banco Mundial para as análises da despesa pública (discutidas no capítulo 7), as dotações para despesas de capital e despesas recorrentes devem ser analisadas de forma integrada no âmbito de programas e setores. Reduzir as despesas atuais ou as despesas com o pessoal ao mínimo não irá necessariamente melhorar os resultados do desenvolvimento ou o potencial de crescimento a longo prazo. Em vez disso, pode contribuir para a ineficiência e para a grave diminuição dos serviços públicos essenciais. Infelizmente, não existe um rácio ótimo entre despesas de capital e despesas correntes. No entanto, os governos precisam de examinar cuidadosamente o equilíbrio adequado, especialmente quando efetuam afetações dentro de um dado setor – quanto para despesas com o pessoal e quanto para as funções efetivas do setor – como parte de revisões regulares da redefinição das prioridades da despesa (discutidas no capítulo 7).

### 3.1.6 Tipologia e composição da receita e despesas com a proteção social

Tal como referido anteriormente, a receita pública inclui as contribuições sociais, classificadas em grande medida como contribuições para a segurança social e outras contribuições sociais, consoante o tipo de regime que as recebe. Estas são ainda classificadas de acordo com a natureza do beneficiário e com a natureza do sistema que recebe estas contribuições (quadro 3.1). Estas receitas provêm de empregadores/as em nome dos seus trabalhadores/as, de trabalhadores por conta própria ou pessoas em situação de desemprego para garantir o direito a prestações sociais, a pagar em dinheiro (e, por vezes, em espécie), aos contribuintes, aos seus dependentes ou aos seus sobreviventes. As contribuições sociais são normalmente obrigatórias, mas podem também ser voluntárias.

As despesas das administrações públicas em matéria de proteção social incluem as despesas com serviços e as transferências efetuadas a indivíduos e famílias e as despesas com os serviços fornecidos numa base coletiva. As despesas relativas a serviços e transferências individuais incluem: i) prestações por doença e pensões de invalidez, ii) pensões de velhice, iii) prestações/pensões de sobrevivência, iv) prestações familiares e por crianças a cargo, v) subsídios de desemprego, vi) subsídios de habitação e vii) exclusão social não classificada noutra rubrica, que se refere à prestação de proteção social sob a forma de prestações pecuniárias e prestações em espécie a pessoas socialmente excluídas ou em risco de exclusão social (como pessoas desfavorecidas, com baixos rendimentos, imigrantes, indígenas, refugiados, dependentes de álcool e drogas, vítimas de violência criminal, etc.).

A despesa com serviços prestados numa base coletiva inclui: i) I&D sobre proteção social e ii) proteção social não classificada noutra rubrica. Trata-se de questões como a formulação e a administração da política governamental, a elaboração e aplicação da legislação e das normas de proteção social, a investigação aplicada e o desenvolvimento experimental em assuntos e serviços de proteção social.

Nas Estatísticas das Finanças Públicas (EFP), uma despesa com prestações sociais é um pagamento de transferência porque as prestações são fornecidas excecionalmente. As prestações sociais não incluem as transferências a pagar em resposta a acontecimentos ou circunstâncias que não estejam normalmente cobertos por sistemas de seguro social. Por conseguinte, os pagamentos efetuados em resposta a acontecimentos excecionais, tais como catástrofes naturais ou destruição durante guerras, são registados como transferências não classificadas noutras rubricas.

### 3.1.7 Rubricas abaixo da linha

Estes devem estabelecer uma relação défice/excedente entre receitas e despesas; correspondentemente, as rubricas acima da linha incluem despesas e receitas. As rubricas abaixo da linha referem-se ao financiamento do défice.

### 3.1.8 Excedente/défice e dívida

Os governos geralmente gerem excedentes na sua balança corrente, mas o défice na balança de capital. Globalmente, o orçamento pode ser deficitário ou excedentário. A componente do saldo (excedentário ou deficitário) orçamental que é constituída pela despesa pública do período corrente menos a receita fiscal e não fiscal do período corrente, excluindo os juros pagos sobre a dívida pública, é denominada saldo primário. Um país pode ter saldo orçamental primário excedentário, mas um défice orçamental geral, se tiver uma grande conta de juros para pagar sobre dívidas contraídas no passado.

Sem quaisquer alterações discricionárias de política, o saldo primário acompanhará o ciclo económico. O saldo aumenta durante a fase de expansão, à medida que as receitas fiscais aumentam e os pagamentos da segurança social diminuem (por exemplo, subsídios de desemprego); o inverso acontece quando a economia abranda ou está em recessão. Idealmente, as variações do saldo provocadas por variações cíclicas devem anular-se mutuamente; ou seja, o défice (ou o endividamento adicional) provocado pelo abrandamento deve ser compensado pelo excedente criado durante a fase expansionista. Os pagamentos da segurança social e a tributação progressiva atuam como estabilizadores automáticos.

### Caixa 3.2 Diversos conceitos de excedente/défice orçamental

Os economistas também falam de défice/excedente estrutural para indicarem a política orçamental subjacente do governo. O défice/excedente estrutural é o défice/excedente que se mantém em todo o ciclo económico. Trata-se de uma construção hipotética do equilíbrio orçamental que se realizaria se a economia estivesse a funcionar em potencial ou em pleno emprego. Por isso, é também referido como equilíbrio orçamental do pleno emprego. Obtém-se ajustando a posição orçamental (e os parâmetros orçamentais subjacentes) em relação a algum ponto fixo (capacidade total) para eliminar a componente cíclica – as oscilações de atividade em torno do pleno emprego.

O saldo orçamental total observado é igual à soma do défice/excedente estrutural e do défice/excedente cíclico. Se o orçamento para o pleno emprego for excedentário/deficitário na capacidade máxima, conclui-se que a estrutura discricionária do orçamento, ou seja, a orientação política, é contracionista/expansionista.

De um modo geral, diz-se que um país tem uma crise orçamental se precisar de pedir emprestado continuamente para pagar a sua conta de juros sobre dívidas passadas, que é uma acumulação de défices anuais. Em tal situação, a sua dívida continua a aumentar. A crise orçamental também surge se um país continuar a ter um défice orçamental estrutural, exigindo empréstimos adicionais.

Alguns economistas, no entanto, criticam a distinção entre défices cíclicos e estruturais, argumentando que o pleno emprego é demasiado difícil de medir (Mitchell, 2009). Fica-se dependente da simplificação das hipóteses. Presume-se que o pleno emprego não significa a situação onde existem empregos suficientes para satisfazer as preferências da mão de obra disponível. Em vez disso, o pleno emprego ocorre quando a taxa de desemprego se situa no nível em que a taxa de inflação se mantém estável.

Esta taxa de desemprego «de referência» é designada como taxa de desemprego não aceleradora da inflação (TDNAI). O problema é que este chamado parâmetro de referência aumenta sempre que a economia abrande e o desemprego real aumenta. Ou seja, há um efeito acelerador das recessões no desemprego, e os decisores políticos podem encontrar uma desculpa para tolerar o aumento do desemprego em nome da manutenção da taxa de inflação estável. É contrário ao compromisso com o pleno emprego.

Alguns outros economistas propuseram o «desvio orçamental» como medida alternativa. O desvio orçamental mede a diferença entre a despesa e a receita públicas a muito longo prazo. É calculado considerando a diferença entre o valor atual de todas as obrigações financeiras projetadas do governo, incluindo as despesas futuras e o serviço da dívida pública pendente, e o valor atual de todas as receitas fiscais e outras previstas, incluindo os rendimentos provenientes da atual propriedade dos ativos financeiros pelo governo (Kotlikoff e Michel, 2015; Auerbach, Gale e Orszag, 2004).

No entanto, o método contabilístico do «desvio orçamental» foi criticado como sendo fundamentalmente incorreto (Baker, 2014). Argumenta-se que a contabilidade do défice orçamental calcula o crescimento da dívida futura sem ter em conta o motivo pelo qual a dívida foi inicialmente contraída ou a sua utilização. A dívida para financiar infraestruturas, por exemplo, não só impulsiona o crescimento futuro do PIB, como também cria ativos. Assim, a dívida futura cairá sobre gerações com rendimentos e ativos substancialmente maiores para cobrir a dívida.

## 3.2 IDENTIFICAR A CONSOLIDAÇÃO/O AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL OU CORTES DEVIDOS À AUSTERIDADE

Uma forma de reduzir os défices orçamentais é através do corte da despesa pública. Esta política tem sido notória em dois períodos recentes, após a crise da dívida dos anos de 1980 e após a crise financeira global, a partir de 2010. A crise da dívida dos anos de 1980 provocou profundas recessões em muitos países em desenvolvimento; programas de ajustamento forçaram os governos a reduzir as despesas de desenvolvimento humano e económico e levaram ao colapso dos setores industriais, ao elevado desemprego e à pobreza; estes impactos foram ainda agravados pelas políticas de recuperação de custos, como a cobrança de taxas aos utilizadores pelos serviços de saúde e educação. Na época, a UNICEF reagiu com o documento *Adjustment with a Human Face* (Cornia *et al.*, 1987), argumentando que as crianças e as famílias devem ser protegidas durante as crises económicas e os períodos de ajustamento. Argumentou que tal poderia ser conseguido mediante a adoção de políticas macroeconómicas mais expansionistas, dando prioridade aos investimentos nos setores social e económico que servem grupos vulneráveis e introduzindo ou aumentando os programas de proteção social.

Hoje em dia, o mundo encontra-se numa encruzilhada semelhante. Desta vez, trata-se de uma crise global, que afeta tanto os países de baixos rendimentos como os países de elevados rendimentos. A UNICEF reagiu com o documento *A Recovery for All* (Ortiz *et al.*, 2011 e 2012), a que se seguiram, a breve trecho, outras organizações das Nações Unidas, como o OHCHR (2013), a ILO (2014b e 2017a), a UNWOMEN (2014 e 2015) e UNCTAD (2017). Nos países de rendimentos mais elevados, o aumento das dívidas e os défices orçamentais resultaram de resgates bancários para salvar o setor financeiro, pacotes de estímulos e receitas públicas mais baixas devido ao abrandamento da atividade económica. A atenção do público voltou-se para a despesa pública, como se fosse a causa da crise, e a consolidação orçamental, o novo termo utilizado para cortes de austeridade, foi prescrito pelos pareceres políticos de correntes dominantes, como os do FMI, OCDE e Comissão Europeia, para reduzir as políticas públicas e reduzir os orçamentos estatais como as principais formas de reduzir os défices orçamentais, acalmar os mercados e relançar a economia; seguindo esta lógica, o estado-providência foi descrito como inoportuno e um entrave pesado à competitividade e ao crescimento do produto. A partir de 2010, estas mesmas políticas foram também aconselhadas aos países em desenvolvimento, apesar dos elevados custos humanos e de desenvolvimento.

Embora uma forma de reduzir os défices orçamentais seja o corte da despesa pública, os governos devem procurar políticas alternativas, tendo em conta os impactos sociais negativos. Em vez de impor consolidação/ajustamento orçamental ou cortes de austeridade nas populações, é imperativo que os países explorem todas as alternativas possíveis para expandir o espaço orçamental.

Um ambiente de contração da despesa está historicamente associado a cortes nas áreas de despesa social, ou seja, saúde, educação e proteção social. É importante identificar os cortes previstos na despesa pública e propor alternativas para a promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do desenvolvimento nacional com empregos e proteção social. Tal pode ser alcançado consultando os orçamentos nacionais e os documentos públicos do FMI.<sup>8</sup> Ortiz *et al.* (2015), após terem analisado os relatórios do FMI de 616 países, salientaram que as medidas atuais mais frequentemente consideradas para conter ou reduzir a despesa pública incluem:

- **Eliminar ou reduzir os subsídios**, sobretudo no que se refere aos combustíveis, mas também à eletricidade, aos alimentos e à agricultura; esta medida de ajustamento está a ser aplicada num momento em que os preços dos produtos alimentares e da energia atingem valores perto dos máximos; se os subsídios básicos forem retirados, os custos dos alimentos e dos transportes aumentam e podem tornar-se inoportunos para muitas famílias; os preços mais elevados da energia tendem também a contrair a atividade económica.
- **Cortar ou limitar a massa salarial** para reduzir as despesas recorrentes, tal como mencionado na secção 3.1.2.2 e frequentemente realizado no âmbito das reformas da função pública; esta política pode traduzir-se na redução ou na erosão do valor real dos salários dos professores,

8 Disponível por país <https://www.imf.org/en/Countries>

dos profissionais de saúde e do setor social, em pagamentos em atraso, no congelamento das contratações e/ou na retração do emprego, e todas estas medidas têm um impacto negativo na prestação de serviços públicos à população. Uma vez que os baixos salários são um fator-chave para o absentismo dos professores, os pagamentos informais e a fuga de cérebros, as decisões sobre a massa salarial devem garantir que a remuneração, o emprego e a retenção do pessoal essencial sejam salvaguardados a todo o momento para proteger os serviços públicos – e reforçados quando as situações orçamentais melhorarem – a fim de apoiar o desenvolvimento do capital humano e a realização dos ODS.<sup>9</sup>

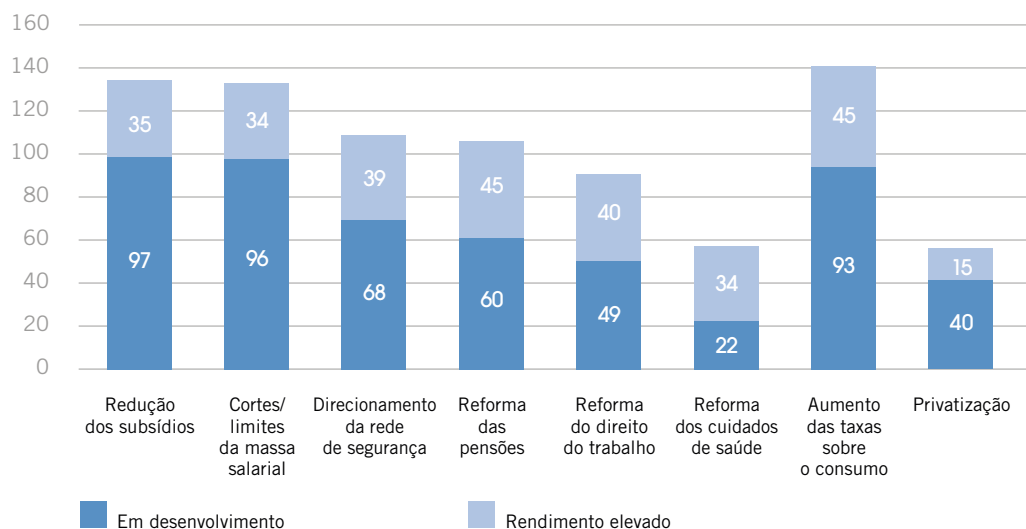
- **Racionalizar e/ou direcionar ainda mais a proteção social e as prestações sociais**, muitas vezes através da revisão dos critérios de elegibilidade e do direcionamento nos mais pobres, o que representa uma redução real da cobertura da proteção social. Os relatórios por país do FMI associam geralmente o direcionamento à redução da pobreza, como forma de conciliar a redução da pobreza com a austeridade fiscal. Esta abordagem política corre um elevado risco de excluir vastos segmentos de populações vulneráveis num período de crise e de dificuldades económicas. Na maioria dos países em desenvolvimento, as chamadas classes médias têm rendimentos muito baixos, e visar apenas as pessoas pobres apenas aumenta a sua vulnerabilidade. Em vez de direcionar mais e reduzir as redes de segurança para conseguir redução de custos a curto prazo, há fortes razões para aumentos em tempos de crise e construir pisos de proteção social para todos.
- **Reformar os sistemas de pensões de velhice**, nomeadamente através do aumento das taxas de contribuição, do aumento dos períodos de elegibilidade, do prolongamento da idade de reforma, da redução das prestações e, por vezes, de reformas estruturais das pensões contributivas da segurança social. Como resultado, espera-se que os futuros pensionistas recebam prestações inferiores. Estas reformas foram contestadas por vários tribunais nacionais como sendo anticonstitucionais, e as reformas foram invertidas.
- **Reformas do mercado de trabalho**, incorporando revisões sobre salários mínimos, limitando os ajustes salariais aos indicadores do custo de vida, descentralizando a negociação coletiva e facilitando os acordos de despedimento e compensação a nível da empresa; as provas disponíveis sugerem que a flexibilidade do mercado de trabalho não irá gerar empregos dignos; pelo contrário, num contexto de contração económica, é provável que gere «precarização» do mercado de trabalho, que diminua os rendimentos internos e, em última análise, dificulte os esforços de recuperação.
- **Reformas do sistema de saúde**, geralmente através do aumento das taxas e dos copagamentos efetuados pelos doentes, juntamente com medidas de redução dos custos nos centros de saúde pública. O principal risco destas opções de contração orçamental consiste na exclusão dos grupos vulneráveis do acesso às prestações ou na diminuição da assistência crucial num momento em que as suas necessidades são maiores.

A figura 3.3 resume estas conclusões, mostrando que, contrariamente à perceção pública, a incidência destas medidas de austeridade é maior nos países em desenvolvimento. Para além das medidas acima descritas, são normalmente acrescentadas duas outras políticas para aumentar as receitas, apesar dos seus impactos geralmente regressivos:

- **Aumento dos impostos sobre o consumo de bens e serviços** para aumentar as receitas através do aumento das taxas do IVA ou das taxas de imposto sobre as vendas ou da supressão das isenções; contudo, o aumento do custo dos bens e serviços básicos pode minar os rendimentos já limitados das famílias vulneráveis e sufocar a atividade económica. Uma vez que esta política não distingue entre consumidores, pode ser regressiva, transferindo a carga fiscal para as famílias vulneráveis e agravando as desigualdades. Em alternativa, devem ser consideradas abordagens fiscais progressivas, como os impostos sobre o rendimento, as sucessões, a propriedade e as sociedades, incluindo o setor financeiro, como discutiremos no capítulo 5.
- **Privatização de ativos e serviços públicos** é outra fonte de receitas a curto prazo, de acordo com os relatórios do FMI; as receitas das vendas produzem ganhos a curto prazo, mas também perdas a longo prazo, dada a falta de receitas futuras; além disso, os riscos de privatização incluem despedimentos, aumentos tarifários, bens e serviços públicos inacessíveis e de baixa qualidade.

9 A UNICEF (2010a), num estudo realizado durante o período de crise, revela, após análise das informações salariais sobre os professores primários e os enfermeiros, que a remuneração dos mesmos, em termos reais, diminuiu significativamente devido ao aumento dos preços locais em 2009 em cerca de um terço dos países para os quais estavam disponíveis dados; os resultados sugerem também que, em cerca de metade dos países da amostra, os professores ou os enfermeiros não foram adequadamente compensados.

Figura 3.3 | Incidência de medidas de austeridade em 183 países, 2010–2015



Nota: O eixo vertical mede o número de países (rendimento elevado e países em desenvolvimento). As reformas educativas não são aqui apresentadas, uma vez que apenas houve um pequeno número de países envolvidos.

Fonte: Análise de 616 relatórios por país do FMI, publicados entre fevereiro de 2010 e fevereiro de 2015, por Ortiz *et al.* 2015, p. 12.

A propensão mundial para a consolidação orçamental está a agravar a crise do emprego e a diminuir o apoio público num momento em que este é mais necessário. Os custos do ajustamento estão a ser impostos às populações, que sofrem os efeitos persistentes do elevado desemprego, da estagnação ou do agravamento das condições de vida, o que está, em última análise, a abalar a confiança nos governos e, por vezes, a gerar agitação pública devido à perceção de que o fardo do ajustamento está a ser desigualmente partilhado.<sup>10</sup> As Nações Unidas advertiram repetidamente que a austeridade é suscetível de provocar uma maior recessão e de aumentar a desigualdade.

Embora uma forma de reduzir os défices orçamentais seja o corte da despesa pública, os governos devem procurar políticas alternativas, tendo em conta os significativos impactos sociais negativos. Em vez de impor consolidação/ajustamento orçamental ou cortes através da austeridade às populações, comprometendo a realização dos ODS, é imperativo que os países explorem todas as alternativas possíveis para expandir o espaço orçamental a fim de promover o desenvolvimento nacional com emprego e proteção social.

<sup>10</sup> Isto foi claramente visível na Primavera Árabe, no movimento Occupy Wall Street nos Estados Unidos, e nos «*indignados*» em Espanha, nos «*gilets jaunes*» (coletes amarelos) em França e em outros países europeus, bem como nos violentos motins relacionados com a alimentação e os combustíveis que eclodiram no Bangladesh, Burquina Faso, Índia, Iraque, Moçambique, Nigéria, Senegal, Uganda e Iémen, para citar apenas alguns.

## 3.3 MELHORAR OS RESULTADOS ORÇAMENTAIS

Maioria dos governos e instituições públicas (incluindo as organizações internacionais) afirmam que fazem muito pelas pessoas, incluindo as pessoas pobres. A questão fundamental é: quanto? As suas verdadeiras prioridades refletem-se nas afetações da despesa dos seus orçamentos. Quem beneficia mais com a despesa pública? Será que os montantes da despesa chegam às mulheres e às populações vulneráveis?

O orçamento é o principal instrumento para tornar realidade os objetivos e as aspirações nacionais em matéria de desenvolvimento. Mais importante ainda, o orçamento é um contrato entre os cidadãos e o Estado, que mostra como os recursos são angariados e atribuídos para a prestação de serviços públicos e planos de desenvolvimento. Por conseguinte, se o documento orçamental pretende merecer confiança e servir de base de responsabilização, tem de ser claro, transparente e credível (OECD, 2014b). Esta secção aborda brevemente algumas das principais características de um bom processo orçamental.

### 3.3.1 Princípios da boa orçamentação

Apesar de o Ministério das Finanças liderar tipicamente o processo de elaboração do orçamento, a orçamentação não é uma competência exclusiva do governo central, nem é um processo puramente burocrático. É um processo que envolve todos os níveis da administração pública, nacional e subnacional. Reúne os contributos de ministros, deputados, funcionários públicos e outros conselheiros de confiança, organizações da sociedade civil e grupos de defesa e, cada vez mais, dos próprios cidadãos.

Um **processo orçamental eficaz** é aquele que acolhe estas contribuições, pondera e considera, e transforma-las num conjunto de propostas de ação para melhorar a sociedade, tendo em conta uma série de constrangimentos financeiros e objetivos macroeconómicos. Um **bom sistema de orçamentação** é aquele que gera confiança entre os cidadãos de que o governo está a ouvir as suas preocupações, que tem um plano para alcançar objetivos válidos e que utilizará os recursos disponíveis de forma eficaz, eficiente e sustentável para o fazer. **Uma boa orçamentação** é apoiada pelos vários pilares da governação pública moderna, e, por sua vez, apoia a integridade, a abertura, a participação, a responsabilização e uma abordagem estratégica do planeamento e da realização dos objetivos nacionais.

Os peritos em finanças públicas atribuem três funções principais a um bom processo orçamental: i) a supervisão e o controlo das finanças públicas, a fim de garantir a sua sustentabilidade a longo prazo; ii) a eficiência na afetação, ou seja, a capacidade de estruturar o orçamento de acordo com as prioridades do governo e com os objetivos das políticas públicas; iii) a eficiência operacional, o que implica uma otimização da utilização dos recursos disponíveis (Schick e Responsáveis Sênior do Orçamento da OCDE, 2009).

Por outras palavras, a orçamentação vai além da fase de formulação, quando as necessidades financeiras de cada entidade são estimadas. A boa governação orçamental exige que se siga uma série de princípios e ações ao longo do ciclo orçamental, a fim de melhorar a relação entre planeamento e afetação de recursos e tornar o processo mais transparente. A OCDE (OECD, 2014b) identificou os seguintes princípios para uma boa governação orçamental:

O orçamento é o principal instrumento para tornar realidade os objetivos e as aspirações nacionais em matéria de desenvolvimento. O orçamento é um contrato entre os cidadãos e o Estado, que mostra como os recursos são angariados e atribuídos para a prestação de serviços públicos e planos de desenvolvimento.

- Os orçamentos devem ser geridos dentro de limites claros, credíveis e previsíveis para a política orçamental
- Os orçamentos devem estar estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas a médio prazo do governo, respondendo aos objetivos nacionais de desenvolvimento para todos os cidadãos
- Os documentos e dados orçamentais devem ser abertos, transparentes e acessíveis
- O debate sobre as opções orçamentais deve ser inclusivo, participativo e realista
- Os orçamentos devem apresentar uma contabilidade completa, exata e fiável das finanças públicas
- A execução orçamental deve ser ativamente planeada, gerida e acompanhada
- O desempenho, a avaliação e a relação custo-benefício devem ser parte integrante do processo orçamental
- A sustentabilidade a longo prazo e outros riscos orçamentais devem ser identificados, avaliados e geridos de forma prudente
- A integridade e a qualidade das previsões orçamentais, dos planos orçamentais e da execução orçamental devem ser promovidas através de uma garantia rigorosa da qualidade, incluindo uma auditoria independente.

### 3.3.2 Orçamentação baseada no desempenho

A orçamentação baseada no desempenho (OBD) é definida como a «orçamentação que associa os fundos afetados aos resultados mensuráveis» (OECD, 2007). Estabelece, de um modo geral, objetivos de desempenho para as rubricas orçamentais com base em vários indicadores da sua realização efetiva (ver um exemplo na caixa 3.3). Os objetivos gerais do OBD são o reforço da responsabilização perante os cidadãos, com uma informação política e orçamental mais transparente, a otimização das dotações para despesas através de melhores processos de decisão orçamental e a melhoria da qualidade do serviço público.

Para além dos ganhos de eficiência, a introdução de uma orçamentação baseada no desempenho é motivada, muitas vezes, por uma tentativa de disciplinar as despesas públicas e de limitar ou evitar desvios de fundos públicos. Esta motivação é particularmente importante nos países em desenvolvimento e nos países de baixo rendimento, onde o planeamento financeiro público é muitas vezes fraco e a transparência na gestão dos fundos públicos é baixa.

Existem vários guias sobre como projetar ferramentas de orçamentação baseadas no desempenho e não há uma abordagem única. Apesar dos benefícios reportados, o sucesso da orçamentação baseada no desempenho não é claro e não conduz automaticamente aos resultados desejados. Na prossecução do objetivo de reforçar a eficiência da despesa pública, seja qual for o instrumento escolhido, uma abordagem puramente legislativa não é condição suficiente para o sucesso. Pode falhar na reorientação estrutural da gestão da despesa e do desempenho a todos os níveis da administração pública.

Alguns observadores argumentam que o desempenho dos governos depende mais do comportamento de políticos e funcionários públicos do que do formato do seu orçamento, ou da competência na medição, ou dos prémios de desempenho e outros incentivos financeiros. É aqui que reside a importância da transparência e da abertura que contribuem para um controlo constante por parte das partes interessadas.

### Caixa 3.3 Uma cadeia de resultados baseada no desempenho no setor dos cuidados de saúde

A prestação de serviços de saúde envolve a utilização de diversos fatores de produção e pode incluir, entre outros, pessoal especializado em saúde (médicos, enfermeiros e assistentes médicos), instalações de saúde (hospitais, clínicas, serviços ambulatoriais, instituições terciárias) onde podem ser prestados tratamentos, bem como equipamento médico, medicamentos e produtos farmacêuticos. As atividades descrevem os processos, a forma como estes fatores de produção seriam utilizados e os serviços aplicados. Estas podem começar por ações de sensibilização e incluir vacinação, distribuição de ferramentas e aparelhos preventivos, etc. Os resultados gerados pela utilização de fatores de produção e as atividades produzem o resultado pretendido: as pessoas que sofrem de malária e tuberculose estão a receber tratamento e beneficiam de melhores condições de saúde.



### 3.3.3 Orçamentação social

A **orçamentação social** é uma metodologia da OIT que ajuda a melhorar a gestão das finanças públicas do setor da proteção social. É um exercício de projeção de diferentes cenários a médio prazo baseados em pressupostos demográficos, económicos e políticos alternativos para ajudar a planear as finanças públicas do setor da proteção social. Um pré-requisito para o desenvolvimento de um sistema de governação sólido para o setor social é saber qual é o nível global atual da despesa, onde são gastos os fundos, onde é que as necessidades não são satisfeitas, e como se desenvolverão a despesa social nacional global e os encargos financeiros para os diferentes financiadores dos sistemas (empregadores/as, trabalhadores/as e governo) em diferentes cenários económicos e sob diferentes opções políticas.

Uma parte central da maioria dos instrumentos de orçamentação social é o sistema de contabilidade social (SCS), que inclui todas as receitas e despesas do sistema de proteção social de um país (rubricas coloridas no quadro 3.1).<sup>11</sup> O orçamento social difere de país para país, dependendo da organização do sistema de proteção social, embora existam elementos fundamentais que, do lado da despesa, incluem, entre outros: i) despesa com a segurança social relacionada com o emprego (por exemplo, pensões, cuidados de saúde, subsídios de desemprego, etc.), ii) despesa com a proteção social financiada publicamente (por exemplo, prestações familiares, cuidados de saúde, assistência social, etc.), iii) convenções coletivas e acordos do setor privado baseados em despesas com a proteção social (por exemplo, pensões profissionais, outros benefícios sociais baseados nas empresas, etc.). Por sua vez, o lado do rendimento inclui todos os recursos que estão a ser utilizados para financiar as despesas acima referidas (por exemplo, contribuições para a segurança social, impostos específicos e impostos gerais a nível local, regional e central).

A orçamentação social ainda não se tornou uma prática corrente na maioria dos países em desenvolvimento, uma vez que as receitas e as despesas do setor social em percentagem do PIB são muito menores do que na maioria dos países desenvolvidos. No entanto, estes devem ser encorajados a integrar a orçamentação social no seu planeamento das finanças públicas a médio prazo, uma vez que se comprometem a expandir a cobertura da proteção social. Além disso, deve ser prestada

<sup>11</sup> Inclui também as transferências do setor privado para as famílias, se estas cumprirem determinadas características atribuídas ao termo «social». Ver ILO, 1999; Scholz, Cichon e Hagemeyer, 2000.

atenção para que a orçamentação social inclua a dimensão de género (discutida na secção seguinte) e uma abordagem centrada nas crianças, o que, por sua vez, exige a criação ou a promoção de instituições que permitam que as práticas de orçamentação social se enraízem e ajudem os parceiros de desenvolvimento a prestar apoio técnico e financeiro, especialmente em áreas de reforço de capacidades e descentralização das funções orçamentais (UNICEF, 2007).

### Caixa 3.4 O Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Proteção Social (SEEPROS)

Em resposta à necessidade de melhor supervisionar, planear e identificar as estatísticas de proteção social e o desenvolvimento da proteção social na União Europeia, a UE e o Eurostat desenvolveram, conjuntamente com os seus Estados-Membros, no final dos anos de 1970, o instrumento Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Proteção Social (SEEPROS). O SEEPROS é um quadro comum que permite a comparação internacional dos dados nacionais relativos à proteção social. Proporciona uma comparação coerente, entre países europeus, das prestações sociais para as famílias e o seu financiamento. A informação recolhida diz respeito a prestações, receitas e despesas da proteção social, beneficiários de pensões e prestações sociais líquidas.

Turquia: Despesa e Receita da Proteção Social (em percentagem do PIB), 2010-2014 (ESSPROS)

| Tipo de despesa                                 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Despesa total                                   | 12.8 | 12.3 | 12.5 | 12.2 | 12.1 |
| Prestações da proteção social                   | 12.6 | 12.1 | 12.3 | 12.0 | 11.9 |
| Custos administrativos                          | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  | 0.2  |
| Outras despesas                                 | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  |
| Doença/Cuidados de saúde                        | 4.3  | 4.0  | 3.9  | 3.6  | 3.6  |
| Incapacidade                                    | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.4  | 0.5  |
| Velhice                                         | 6.2  | 5.8  | 5.9  | 5.8  | 5.7  |
| Sobrevivência                                   | 1.2  | 1.4  | 1.4  | 1.4  | 1.4  |
| Família/Crianças                                | 0.3  | 0.3  | 0.4  | 0.4  | 0.4  |
| Desemprego                                      | 0.1  | 0.1  | 0.2  | 0.1  | 0.2  |
| Habitação                                       | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  |
| Exclusão social não classificada noutra rubrica | 0.1  | 0.1  | 0.2  | 0.2  | 0.2  |

| Tipo de receita                                                            | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Total da receita                                                           | 13.7 | 13.1 | 13.9 | 13.8 | 13.8 |
| Contribuições sociais                                                      | 6.5  | 8.3  | 7.4  | 7.3  | 7.2  |
| Contribuições sociais dos/as empregadores/as                               | 3.3  | 4.2  | 3.8  | 3.8  | 3.6  |
| Contribuições sociais efetivas dos/as empregadores/as                      | 3.3  | 4.2  | 3.8  | 3.8  | 3.6  |
| Contribuições sociais imputadas aos/as empregadores/as                     | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  | 0.0  |
| Contribuições sociais pagas pelas pessoas protegidas                       | 3.2  | 4.1  | 3.6  | 3.5  | 3.6  |
| Contribuições sociais pagas pelos/as empregados/as                         | 2.3  | 3.0  | 2.7  | 2.7  | 2.5  |
| Contribuições sociais pagas pelos trabalhadores/as independentes           | 0.6  | 0.8  | 0.7  | 0.6  | 0.8  |
| Contribuições sociais pagas pelos pensionistas e outras pessoas protegidas | 0.4  | 0.3  | 0.2  | 0.2  | 0.3  |
| Contribuições da administração pública                                     | 6.2  | 3.8  | 5.5  | 5.7  | 5.8  |
| Outras receitas                                                            | 1.0  | 1.0  | 0.9  | 0.8  | 0.8  |

Fonte: SEEPROS, Eurostat

### 3.3.4 Orçamentação que contempla a dimensão de gênero

A fundamentação para a **orçamentação que contempla a dimensão de gênero** decorre do reconhecimento de que os orçamentos nacionais têm um impacto diferente entre homens e mulheres, através da norma de afetação de recursos. Na maioria dos países, as mulheres constituem, pelo menos, metade da população, mas ficam atrás dos homens em muitos indicadores sociais como a saúde, a educação, as oportunidades econômicas, etc. Um estudo da ONU Mulheres (UNWOMEN, 2018b) assinala que as mulheres estão sobrerrepresentadas, tanto nos baixos rendimentos como nas categorias de recursos económicos escassos em todos os países. Por conseguinte, merecem especial atenção devido à sua vulnerabilidade e à falta de acesso aos recursos. A forma como os orçamentos públicos afetam recursos tem potencial para transformar essas desigualdades de gênero. A orçamentação que contempla a dimensão de gênero exige a elaboração de um relatório discriminado por sexo dos utilizadores finais ou beneficiários de programas orçamentais.

A orçamentação que contempla a dimensão de gênero é uma forma de orçamentação social; mas não se trata de um exercício contabilístico, nem apenas do conteúdo dos orçamentos. Trata-se de um processo contínuo de manter a dimensão de gênero na formulação de políticas e programas, na sua execução e revisão. Contribui para a integração da dimensão de gênero no processo orçamental. Exige um compromisso contínuo de compreensão de gênero, que inclua a análise e a consulta, e reajustamentos orçamentais contínuos para ter em conta as necessidades em mutação de mulheres e homens, rapazes e raparigas. Quando a análise revela que os recursos orçamentais não foram distribuídos de forma equitativa em termos de gênero, é necessária uma resposta do orçamento para corrigir a desigualdade. Nos casos em que a distribuição de recursos orçamentais não corresponde às políticas de igualdade entre homens e mulheres do governo, é necessário um realinhamento. Uma vez revelado o impacto diferencial do orçamento nas mulheres e nos homens, é obrigatório integrar as questões de gênero como categoria de análise nos processos orçamentais.<sup>12</sup>

## 3.4 O PROCESSO ORÇAMENTAL

A primeira etapa no processo orçamental formal para a maioria dos países é a formulação de uma estratégia, tanto a nível nacional como a nível ministerial. A figura 3.4 representa uma versão simplificada do processo orçamental. O processo inclui ter em conta os documentos orientadores elaborados, como estratégias nacionais de proteção social ou estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável, a fim de estabelecer prioridades para o próximo período orçamental. Especificamente, no setor da proteção social existem também documentos que estabelecem objetivos, restrições e metas para o setor.

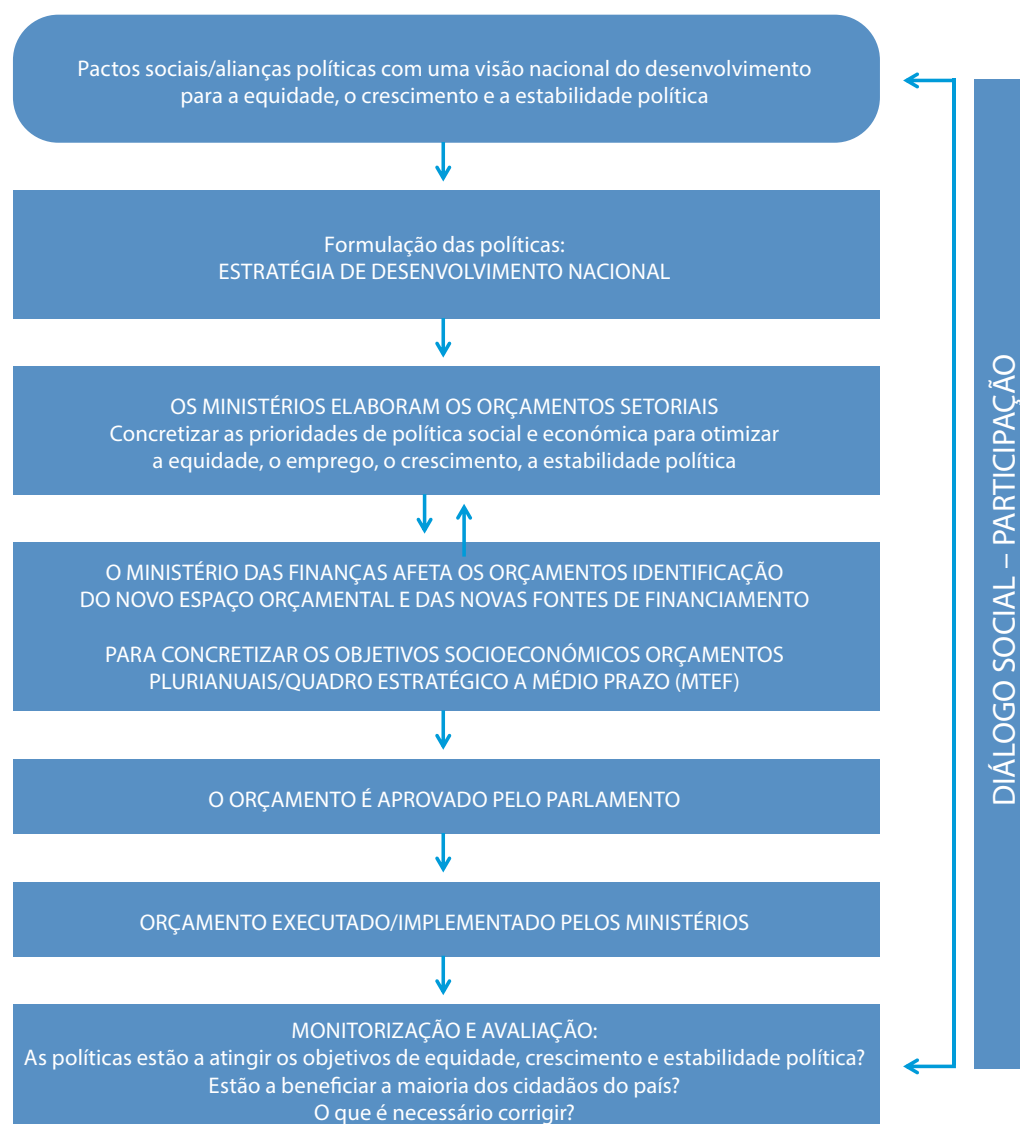
As despesas orçamentais anuais devem igualmente respeitar o quadro da despesa a médio prazo (MTEF)<sup>13</sup> (figura 3.4). O alinhamento das estratégias de proteção social e das dotações orçamentais com o MTEF é crucial para fazer avançar a proteção social de um país sem comprometer a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, bem como para evitar a subutilização ou a atribuição indevida de fundos.

A maioria dos governos e instituições públicas (incluindo as organizações internacionais) afirmam que fazem muito pelas pessoas, incluindo as pessoas pobres. Mas, quanto? As suas prioridades reais estão refletidas nos seus orçamentos. Quem beneficia mais com a despesa pública? Será que os gastos chegam às mulheres e às populações vulneráveis?

12 *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, 2006 (da autoria de Diane Elson e publicado pelo UNIFEM em 2006) combina a análise substantiva com exemplos de países, e discute como os orçamentos e os processos de elaboração de políticas orçamentais podem ser monitorizados quanto ao cumprimento das normas de direitos humanos, em particular as disposições da CEDAW [Convenção para a Eliminação de Todas as formas de Discriminação contra as Mulheres].

13 O MTEF é um plano anual de despesa evolutivo de três anos, que define as prioridades da despesa a médio prazo e as restrições orçamentais rígidas em relação às quais podem ser desenvolvidos e aperfeiçoados planos setoriais. O MTEF também contém critérios de resultados para efeitos de monitorização do desempenho.

Figura 3.4 | O processo de decisão na elaboração do orçamento



O processo anual de afetação do orçamento tem normalmente início no ministério das Finanças, estabelecendo limites máximos de despesa para todos os ministérios no âmbito das políticas gerais delineadas, especialmente os objetivos macroeconómicos e orçamentais. Na sequência desta etapa, cada ministério elabora um projeto de plano de afetação a nível do ministério, em consulta com os seus diferentes departamentos/agências e os respetivos constituintes. No caso do ministério responsável pela proteção social, as consultas têm lugar normalmente com os serviços que executam os vários programas, como as pensões de velhice ou de acidentes de trabalho e doenças profissionais, bem como com organizações externas ou da sociedade civil que trabalham nestes domínios.

Quando um ministério conclui o seu orçamento e é estabelecida a estrutura final do orçamento, o ministério das Finanças submete-o a reuniões e revisões intersetoriais adicionais antes de a versão final ser enviada ao parlamento para aprovação. Poderão ainda ser feitas algumas revisões/alterações em resposta às discussões parlamentares antes de o parlamento aprovar o orçamento final. Segue-se a fase de execução por parte dos ministérios/departamentos relevantes, que resulta em realizações/resultados intermédios e resultados finais.

A figura 3.4 mostra também fatores fora do processo orçamental formal que têm igualmente impacto no processo orçamental e nos seus resultados. A secção que se segue discute brevemente o papel dos compromissos multilaterais no processo orçamental.

### 3.5 DIÁLOGO SOCIAL NACIONAL E PROCESSO ORÇAMEN- TAL

O debate na secção anterior pôs em evidência o papel das partes interessadas e dos grupos de interesse na influência das dotações orçamentais. O diálogo social é definido pelo Bureau Internacional do Trabalho como incluindo todos os tipos de negociações e consultas entre representantes dos governos, empregadores/as e trabalhadores/as sobre questões de interesse comum relacionadas com a política económica e social. O diálogo social é o melhor mecanismo para promover melhores condições de vida e de trabalho, bem como a justiça social. É um instrumento, uma ferramenta de boa governação em vários domínios e a sua relevância não está apenas relacionada com a proteção social, mas, em geral, com qualquer esforço para tornar a economia mais produtiva e competitiva e para tornar a sociedade em geral mais estável e mais equitativa.

Como já foi referido, o processo de orçamentação envolve cada vez mais a sociedade civil, os sindicatos, as organizações de empregadores/as, as organizações da sociedade civil, os grupos de representação e os próprios cidadãos. É um fenómeno que coincidiu com o processo de democratização e com o resultado da procura por mais transparência e participação. O diálogo social multilateral tornou-se parte integrante do processo orçamental nacional em muitos países – o capítulo 12 aborda este assunto em maior pormenor. As Nações Unidas e as suas agências, trabalhando *como Uma*, estão também a promover o diálogo social nacional, especialmente para promover a proteção social. Na sua qualidade de precursor no domínio das políticas laborais e sociais, a OIT tem conduzido os diálogos sociais nacionais no domínio da proteção social e coliderado a Iniciativa «ONU, uma agenda comum» relativa ao Piso de Proteção Social (ILO, 2015).

O diálogo nacional baseado na avaliação (DNBA) sobre Proteção Social visa criar um consenso nacional sobre a extensão das prestações da proteção social, identificando áreas prioritárias para a intervenção do governo, estimando o custo dessas intervenções, as possíveis fontes de espaço orçamental e as melhores opções de implementação (ILO, 2016 d). Este processo tem funcionado bem em muitos países. A avaliação consiste em três etapas principais:

- **A etapa número um** centra-se na elaboração de uma avaliação das lacunas e prioridades em matéria de proteção social, tendo em conta a eficácia dos diferentes domínios da proteção social, desde as prestações por crianças a cargo até às pensões de velhice.
- **A etapa número dois** envolve a determinação dos custos das opções políticas e a identificação das potenciais fontes de espaço orçamental.
- **A etapa número três** consiste no acordo nacional sobre as opções políticas preferidas e o desenvolvimento de uma estratégia de comunicação para procurar apoio para a aprovação e a execução.

Os representantes dos diálogos nacionais incluem os ministérios competentes (incluindo o ministério das Finanças), os institutos nacionais de estatística e os meios académicos, os/as trabalhadores/as e os/as representantes/as dos empregadores/as, as organizações da sociedade civil, a administração local e as agências da ONU envolvidas na Iniciativa Piso de Proteção Social (ILO, 2013). Na caixa 5 são apresentadas algumas organizações da sociedade civil de proteção social fundamentais. O processo DNBA oferece a oportunidade de reunir todas as partes interessadas, que muitas vezes trabalham isoladamente e apenas lidam com uma parte da agenda de proteção social, e de apresentar um diagnóstico comum da situação da proteção social, formular opções políticas prioritárias partilhadas e definir progressivamente uma visão para o desenvolvimento da proteção social. Mais importante ainda, o consenso é alcançado através de consultas, sessões de trabalho e reuniões técnicas em que as opções políticas são revistas tendo em conta os orçamentos e as implicações de custos.

### Caixa 3.5 Principais partes interessadas nacionais e mundiais no domínio da proteção social

- **Governos:** O diálogo social nacional sobre proteção social tem vindo a ser mantido em mais de 100 países, nos últimos anos. Os governos conduzem o processo orçamental, reunindo-se a nível global e discutindo questões que suscitem preocupação na OIT e em outras organizações internacionais.
- **Trabalhadores/as:** Os sindicatos de trabalhadores/as são outra parte principal interessada do diálogo social nacional a todos os níveis. A Confederação Internacional dos Sindicatos (CIS), uma federação democrática de sindicatos, coordena e apoia os parceiros nacionais. A Iniciativa de Proteção Social, Liberdade e Justiça para os Trabalhadores, liderada pelos sindicatos, mobiliza as organizações de trabalhadores/as para defenderem os direitos dos/as trabalhadores/as no contexto do estabelecimento de sistemas de proteção social e de reformas da segurança social. Ver: <https://www.ituc-csi.org/>
- **Empregadores/as:** Os/as empregadores/as são a outra parte principal interessada nos sistemas nacionais de proteção social. A nível mundial, a Organização Internacional dos Empregadores (OIE) é a maior rede de associações empresariais privadas federadas. A Rede Empresarial Global para os Pisos de Proteção Social é uma plataforma de intercâmbio e envolvimento de empresas do setor privado. Promove os argumentos económicos a favor da proteção social, nomeadamente que a proteção social contribui para a competitividade das empresas, fomentando a produtividade dos trabalhadores, atraindo e mantendo talentos, e melhorando a imagem das empresas. Ver: <https://www.ioe-emp.org/>
- **Organizações da sociedade civil:** As OSC representativas fazem geralmente parte do DNBA. A Coligação Global para os Pisos de Proteção Social, liderada por 80 organizações da sociedade civil, apoia o direito à proteção social e a sensibilização para pisos de proteção social dos trabalhadores da economia informal e de outros grupos vulneráveis; esta organização desenvolve um importante trabalho de sensibilização e defesa dos interesses e produziu um Índice de Piso de Proteção Social (FES, 2015 e 2017). Ver: <http://www.socialprotectionfloorscoalition.org>
- **Iniciativa «ONU, uma agenda comum» relativa aos pisos de proteção social:** Esta é uma prioridade importante para a ONU e a OIT, e mobiliza o apoio coletivo das agências da ONU e dos parceiros de desenvolvimento através das equipas de proteção social «ONU, uma agenda comum» a nível nacional, a fim de conceber e implementar sistemas e pisos de proteção social, através de um diálogo nacional alargado no âmbito dos Planos-Quadro das Nações Unidas de Ajuda ao Desenvolvimento (UNDAF) e dos planos de implementação dos ODS. Desde 2009, foram criados grupos de trabalho temáticos regionais que operam sob os auspícios da UNDG nas regiões da África Oriental e Austral, Ásia e Pacífico, Europa e Ásia Central, e Estados Árabes, a fim de aumentar a cooperação e desenvolver posições, instrumentos e metodologias comuns. A Vertente do Fundo Conjunto para os Pisos de Proteção Social das NU apoia a iniciativa «Unidos na Ação» através de uma programação conjunta. Ver: <http://un.social-protection.org>
- **A Parceria Global para a Proteção Social Universal (USP2030),** liderada pela OIT e pelo Banco Mundial, foi lançada em Nova Iorque durante a 71.ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2016, reunindo países em desenvolvimento e organizações internacionais para alcançar a meta 1.3 dos ODS. Ver: [www.USP2030.org](http://www.USP2030.org)

## 3.6 OBSERVAÇÕES FINAIS

---

O orçamento é o principal instrumento para tornar realidade os objetivos e as aspirações nacionais em matéria de desenvolvimento. O orçamento é um contrato entre os cidadãos e o Estado, que mostra como os recursos são angariados e atribuídos para a prestação de serviços públicos e planos de desenvolvimento. É, pois, importante compreender a estrutura do orçamento e as práticas orçamentais. Normalmente, o processo orçamental anual do governo é liderado pelo ministério das Finanças, aconselhado pelo FMI. Mas o orçamento é demasiado importante para ser decidido apenas pelo governo central; com o processo de democratização e a ênfase na inclusão, transparência e responsabilização, o diálogo social entre as partes interessadas tornou-se parte integrante do processo orçamental nacional em muitos países.

Assim, ao analisar os possíveis pontos de entrada de modo a influenciar a elaboração do orçamento para a proteção social, é importante compreender os processos que envolvem a elaboração de orçamentos e de que forma as receitas e as despesas públicas têm impacto no espaço orçamental e na afetação de fundos públicos. O envolvimento de organizações de trabalhadores/as e de empregadores/as, bem como de organizações representativas da sociedade civil, no processo orçamental reforça a inclusão, a responsabilização, a transparência e, logo, a sustentabilidade política global.

## 3.7 PRINCIPAIS DOCUMENTOS E FONTES DE DADOS

---

OCDE. 2014. *OECD Principles of Budgetary Governance (Paris)*.

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>

Este documento oferece uma panorâmica concisa das boas práticas em todo o espectro da atividade orçamental, tendo em conta, em particular, os ensinamentos da recente crise económica, e visa dar orientações práticas para a conceção, a execução e a melhoria dos sistemas orçamentais para fazer face aos desafios do futuro. A intenção geral é fornecer aos decisores políticos e aos profissionais em todo o mundo um instrumento de referência útil e ajudar a garantir que os recursos públicos são planeados, geridos e utilizados de forma eficaz.

Norton, A.; Elson, D. 2002. *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process* (London, Overseas Development Institute).

Este documento contribui para o entendimento dinâmico da gestão da despesa pública como um processo político e não meramente técnico. Identifica questões, parceiros, instrumentos e métodos que podem ajudar os agentes do desenvolvimento a apoiar a responsabilização dos cidadãos e a concentrar a atenção numa gestão da despesa pública em benefício dos pobres e equitativa entre homens e mulheres. O documento pretende aprofundar este debate, analisando as formas como uma abordagem dos direitos pode contribuir para reforçar a voz e os resultados em benefício das pessoas pobres, nos processos orçamentais.

Scholz, W.; Cichon, M.; Hagemeyer, K. 2000. *Orçamentação Social* (Geneva, International Labour Office).

Este livro destina-se a servir de guia prático sobre a forma de criar um instrumento lógico de informação sobre a despesa e a receita da proteção social. Aborda o passado e o futuro; mostra, assim, como estabelecer uma base estatística metodológica razoável sobre o financiamento da proteção social e explica como desenvolver um instrumento matemático de projeção significativo que permita uma visão útil do futuro.

## Fontes de dados

As estatísticas das finanças públicas – receitas e despesas – estão disponíveis em:

- Ministério das Finanças, Documentos do Orçamento Nacional
- FMI, Estatísticas das Finanças Públicas e relatórios por país do FMI disponíveis em: <https://www.imf.org/en/Countries>
- Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial

## Resultados da aprendizagem

Após a conclusão deste capítulo, o/a leitor/a deverá:

- Conhecer a estrutura do orçamento nacional – diferentes fontes de receitas e tipos de despesa – e os diferentes conceitos de défice e excedente orçamental;
- Conhecer várias abordagens inovadoras para melhorar os resultados orçamentais, em particular os princípios da boa orçamentação, da orçamentação baseada no desempenho, da orçamentação social e da orçamentação que contempla a dimensão de género;
- Ter uma ideia clara sobre o processo orçamental e o papel que as diferentes partes interessadas internas e externas desempenham no processo orçamental, influenciando as dotações orçamentais e as medidas no âmbito da receita;
- Compreender o conceito de consolidação orçamental/medidas de austeridade e as suas consequências;
- Reconhecer o papel crucial que os sindicatos, os/as empregadores/as, as organizações da sociedade civil e o diálogo social podem desempenhar, influenciando tanto as dotações orçamentais como as medidas no âmbito da receita;
- Conhecer os principais recursos e fontes de dados.

## CAPITULO 4.

# CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Compreender a importância das contribuições sociais para financiar a proteção social
- Conhecer as principais características das contribuições sociais, incluindo a sua economia política
- Compreender as ligações entre as políticas de formalização, a extensão da cobertura da segurança social e o espaço orçamental para a proteção social
- Compreender questões críticas de género nos sistemas contributivos de segurança social
- Conhecer os principais recursos e fontes de dados

### CONTEÚDO

- O papel das contribuições sociais no financiamento da proteção social
- Compreender as controvérsias sobre contribuições sociais
- Impactos positivos das contribuições para a segurança social na procura agregada, no crescimento, na produtividade e no rendimento das famílias
- A dimensão de género nos sistemas contributivos
- Criação de espaço orçamental através de contribuições sociais na prática
- Boas práticas internacionais
- Principais documentos e fontes de dados

A cobrança de contribuições para a segurança social constitui uma importante forma de financiamento da proteção social. A OIT define as contribuições para a segurança social como um pagamento prévio que está diretamente ligado às garantias de proteção (direitos adquiridos e em formação) através de mecanismos de seguro (ILO, 2017a). As contribuições para a segurança social podem ser cobradas tanto aos/às trabalhadores/as como aos/às empregadores/as, ligando-as aos nove ramos da proteção social, incluindo as prestações familiares e por crianças a cargo, a proteção à maternidade, o apoio ao desemprego, as prestações por acidentes de trabalho e doença profissional, as prestações por doença, a proteção na saúde, (a assistência médica), as pensões de velhice, de invalidez e de sobrevivência. Nos termos da Convenção N.º 102 da OIT, as contribuições para a segurança social devem ser cobradas de forma a evitar dificuldades a pessoas com baixos rendimentos e a ter em conta a situação económica do membro e as classes de pessoas protegidas. Além disso, o total das contribuições para o seguro suportadas pelos/as trabalhadores/as protegidos/as não deve exceder 50 % do total dos recursos financeiros afetados à proteção dos/as trabalhadores/as e das suas famílias, incluindo os filhos.

As contribuições para a segurança social possuem natureza redistributiva por duas razões principais. Constituem uma transferência dos/as empregadores/as para os/as trabalhadores/as e dos indivíduos saudáveis para os doentes, as pessoas com incapacidade ou incapacitadas para o trabalho (por exemplo, devido à maternidade). Ao contrário das taxas de utilização na educação/saúde, que são geralmente regressivas, as contribuições para o seguro social num sistema público de segurança social são progressivas, uma vez que geralmente se redistribuem de trabalhadores/as com rendimentos elevados para trabalhadores/as com baixos rendimentos. Quase todas as economias avançadas tiraram partido das contribuições para a segurança social como forma de criar espaço orçamental para a proteção social. O aumento da cobertura e, por conseguinte, da cobrança de contribuições é uma forma fiável de financiar as prestações da segurança social. Gerar financiamento através de contribuições sociais está, pela sua natureza, associado ao alargamento dos regimes contributivos de proteção social. Muitos países em desenvolvimento, incluindo, por exemplo, o Brasil, a China, a Costa Rica, o Equador, o Lesoto, a Namíbia, a África do Sul e a Tailândia, aumentaram significativamente o financiamento da proteção social por este meio, nos últimos tempos. Na maioria dos países, estas iniciativas estão estreitamente associadas à introdução de medidas destinadas a colocar mais trabalhadores/as no mercado de trabalho formal e a alargar a cobertura dos regimes de proteção social.

**As contribuições sociais** desempenham um papel muito relevante no financiamento da proteção social. As contribuições para a segurança social estão associadas a direitos legais e devem ser consideradas um salário diferido e um investimento social e económico.

Este capítulo destaca as ligações entre as contribuições sociais e as políticas de extensão da cobertura da segurança social.

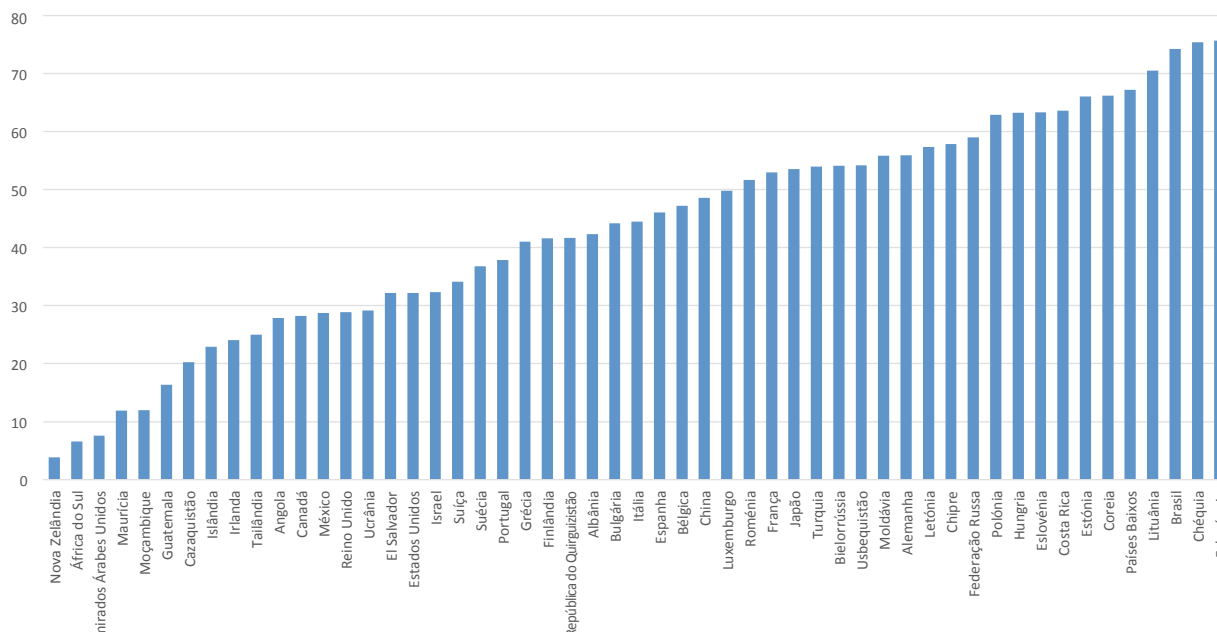
## 4.1 QUAL A IMPORTÂNCIA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS?

Desde a criação do primeiro sistema de proteção social no mundo, as contribuições sociais têm estado no centro do seu financiamento, desempenhando um papel central em termos de todos os sistemas de financiamento público a nível nacional. A continuidade e a sustentabilidade económica dos modernos sistemas de proteção social seriam impensáveis sem a existência de contribuições sociais. Os fluxos de contribuições gerados pelos sistemas de segurança social fazem parte do financiamento público e, por conseguinte, qualquer expansão do sistema de segurança social e da sua cobertura contribui diretamente para a criação de espaço orçamental.

Praticamente todos os países do mundo têm uma forma de sistema de seguro social baseado em contribuições, abrangendo uma série de contingências cobertas pelos sistemas de proteção social ao longo do ciclo de vida.

Tal como se mostra na figura 4.1, as contribuições sociais desempenham um papel muito importante no financiamento da despesa com a proteção social. Em muitos países, a medida em que os governos financiam sistemas nacionais de proteção social que utilizam contribuições de empregadores/as e de trabalhadores/as é substancial. Alguns países financiam quase todas as suas despesas com a proteção social através de contribuições sociais, o que demonstra a importância desta opção, em termos de criação de espaço orçamental.

**Figura 4.1 | Contribuições sociais em percentagem da despesa pública com a proteção social (incluindo cuidados de saúde), 2016, países selecionados**



Fonte: OIT, Base de Dados Mundial sobre Proteção Social; FMI, Estatísticas sobre as Finanças Públicas; OCDE.

O montante relativo das contribuições sociais em relação ao financiamento total atribuído à proteção social depende de vários fatores. A conceção ou organização específica de um sistema de proteção social, nomeadamente a sua conceção em termos de mecanismos de financiamento, tem uma importância crucial. Na maior parte dos países, onde a conceção inicial dos sistemas de proteção social foi realizada sob forte influência do modelo Bismarck ligado ao seguro social, e mesmo nos países que se aproximaram do modelo universalista de Beveridge, as contribuições para a segurança social continuam a ser predominantes, independentemente do seu nível de rendimento nacional. Assim, em países como a Chéquia, a Costa Rica, a Alemanha, a Coreia do Sul, a Turquia, o Japão e o Brasil, as contribuições para a segurança social são superiores a 50 % dos recursos totais atribuídos à proteção social.

No outro extremo, há um grupo de países onde as contribuições sociais são baixas ou praticamente inexistentes, mas nem sempre pelas mesmas razões. O Canadá, a Suécia e o Reino Unido dispõem de sistemas de segurança social cujas componentes são altamente financiadas pelos impostos. Mas em outros países, a baixa proporção de contribuições sociais é explicada pelo facto de os seus sistemas de segurança social ainda estarem numa fase inicial de desenvolvimento, de modo que a segurança social contributiva só abrange pequenos grupos de pessoas com emprego formal. Em alguns destes países, a despesa social total é normalmente muito baixa.

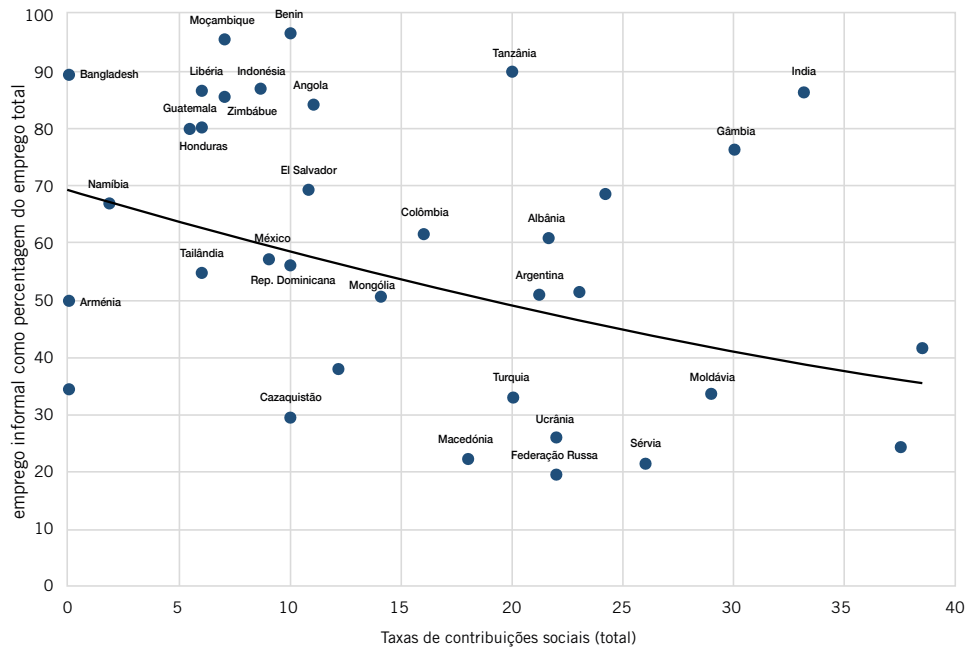
## 4.2 COMPREENDER AS CONTROVÉRSIAS SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL

As contribuições para a segurança social estão associadas ao financiamento de prestações que concretizem o direito humano à segurança social estabelecido pelos instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos. Assim, a despesa da proteção social e o seu financiamento desempenham um papel fundamental na manutenção do progresso social e na garantia da justiça social. Além disso, uma vez que as contribuições sociais provêm geralmente de empregadores/as e trabalhadores/as, têm ligações muito fortes com o funcionamento das relações laborais a nível nacional, bem como com a legislação laboral, as políticas de emprego e a distribuição de rendimentos.

Uma das questões mais controversas no que se refere ao financiamento da segurança social prende-se com a alegada relação entre o nível das contribuições sociais e a informalidade e o desemprego. Com base no pensamento económico neoclássico, existe uma escola de pensamento que defende a ideia de que as contribuições sociais aumentam o custo do trabalho, ou seja, o preço relativo do trabalho como recurso produtivo, desencorajando a procura de mão de obra e a gerando informalidade no trabalho e desemprego. A análise clássica dominante baseia-se no conceito de «carga fiscal», que explica a diferença entre o salário de equilíbrio no mercado de trabalho e o valor da procura de mão de obra gerado pelo equilíbrio no mercado de trabalho se não houver contribuições sociais, e o salário mais elevado e a menor procura de mão de obra que resultará da introdução dessas contribuições. A diferença entre as duas posições de equilíbrio no mercado de trabalho cria uma «condição de ineficiência» ou «perda de peso-morto». Seguindo este quadro teórico, a abordagem económica neoclássica conclui automaticamente que a carga fiscal média mede a medida em que o imposto sobre o rendimento do trabalho desencoraja o emprego. Portanto, do ponto de vista do pensamento económico neoclássico, o ponto de partida para qualquer análise das contribuições sociais está rodeado de uma conotação negativa.

Este argumento leva diretamente à conclusão de que a redução da informalidade e do desemprego exige a redução das contribuições sociais; muitos países estão a ser aconselhados nesse sentido. No entanto, a informalidade e o desemprego são os resultados da interação de um conjunto de fatores institucionais, económicos e sociais e, por conseguinte, os modelos microeconómicos neoclássicos são verdadeiramente incapazes de explicar estes fenómenos. Um estudo empírico da Williams e Kedir (2018), baseado em 142 países (dos quais 15 países são desenvolvidos), apoia esta hipótese. Os resultados do estudo refutam os princípios da teoria neoliberal e mostram que a informalidade é significativamente maior quando há subdesenvolvimento económico, falta de modernização da governação, intervenção estatal inadequada para proteger os/as trabalhadores/as da pobreza e maior assimetria entre as instituições formais e informais. Com efeito, com base numa simples observação, pode concluir-se que, em geral, não há provas conclusivas de que os países com níveis mais baixos de contribuições para a segurança social (quer sejam os níveis totais ou dos/as empregadores/as) são aqueles que, por sua vez, apresentam níveis mais baixos de informalidade, como se pode ver na figura 4.2 (a) e (b). As figuras 4.3 a e b apresentam informações sobre a relação entre a taxa das contribuições para a segurança social (total e dos/as empregadores/as) e a taxa de desemprego na economia de um determinado número de países; também neste caso não se observa uma relação clara entre as variáveis em questão. Reformas cuidadosas do mercado de trabalho poderiam ajudar a superar o desafio da informalidade e do desemprego. Por exemplo, as iniciativas de reforma podem levar à adaptação dos mecanismos de seguro social para abranger as novas formas de emprego, incluindo as que prevalecem na economia informal, assegurando assim transições harmoniosas de acordos de trabalho informais para acordos de trabalho formais. Isto é evidente, por exemplo, em vários países da América Latina que adotaram o regime de imposto único, discutido posteriormente neste capítulo.

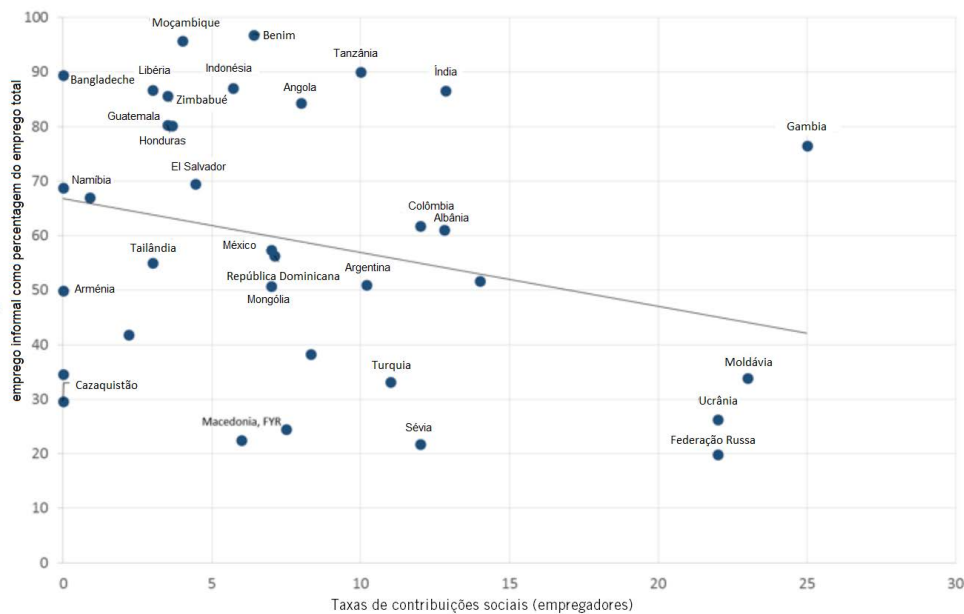
**Figura 4.2a | Taxas das contribuições sociais (total) vs. quota do emprego informal no emprego total, países selecionados**



Nota: As contribuições sociais para as pensões são consideradas como uma variável de aproximação para o total das contribuições para a segurança social.

Fonte: OIT, Base de Dados Mundial sobre Proteção Social.

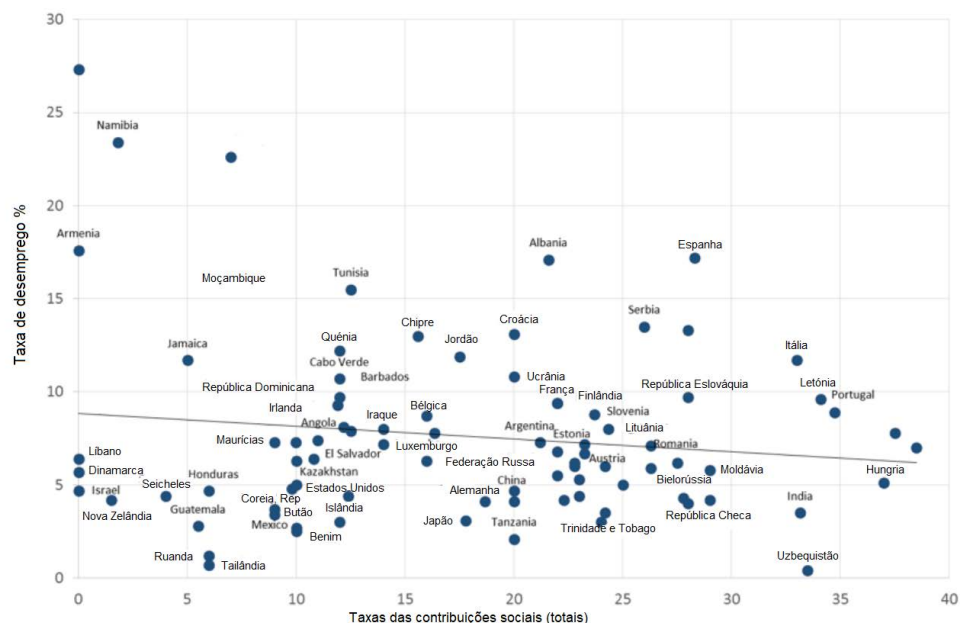
**Figura 4.2b | Taxas das contribuições sociais (empregador/a) vs. quota do emprego informal no emprego total, países selecionados**



Nota: As contribuições sociais para as pensões são consideradas como uma variável de aproximação para o total das contribuições para a segurança social.

Fonte: OIT, Base de Dados Mundial sobre Proteção Social.

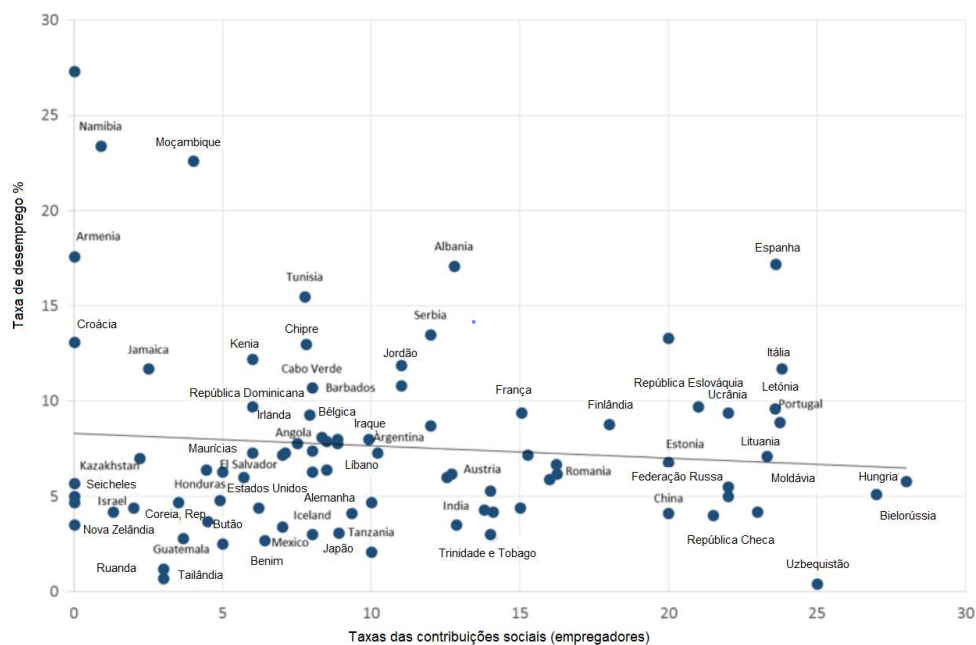
Figura 4.3a | Taxas das contribuições sociais (total) vs. taxa de desemprego (percentagem)



Nota: As contribuições sociais para as pensões são consideradas como uma variável de aproximação para o total das contribuições para a segurança social.

Fonte: OIT, Base de Dados Mundial sobre Proteção Social.

Figura 4.3b | Taxas das contribuições sociais (empregador/a) vs. taxa de desemprego (percentagem)



Nota: As contribuições sociais para as pensões são consideradas como uma variável de aproximação para o total das contribuições para a segurança social.

Fonte: OIT, Base de Dados Mundial sobre Proteção Social.

As contribuições para a segurança social estão associadas a direitos legais e devem ser consideradas um salário diferido e um investimento social e económico, e não apenas um simples elemento dos custos da mão de obra, conforme indicado pelo termo «imposto». As contribuições para a segurança social estão claramente associadas a uma variedade de efeitos sociais e económicos positivos. A segurança social reforça a coesão social e a estabilidade, a segurança individual, apoia os investimentos em capital humano e a produtividade da mão de obra, ao mesmo tempo que atua como um estabilizador automático, ao nivelar o consumo e a procura agregada. Um sistema contributivo para a proteção social bem concebido pode reforçar o crescimento económico a longo prazo e apoiar o desenvolvimento inclusivo. A natureza obrigatória das contribuições para a segurança social e os direitos legais daí decorrentes têm por objetivo proteger os indivíduos da sua falta de visão (por exemplo, as pensões protegem contra a pobreza na velhice) e apoiar a equidade social através da redistribuição, reduzindo essencialmente as desigualdades, as quais são prejudiciais para o crescimento sustentável. Além disso, traz vantagens para os empregadores/as, por exemplo, a partilha de riscos e um melhor planeamento financeiro das suas responsabilidades (especialmente no que se refere aos acidentes de trabalho e doenças profissionais e às prestações de maternidade, bem como às indemnizações por despedimento/seguro de desemprego), a melhor adequação ao emprego e a maior duração do contrato de trabalho (para subsídios de desemprego), o investimento na saúde e na educação dos trabalhadores (conducente ao desenvolvimento do capital humano), bem como uma concorrência mais justa e um ambiente mais favorável às empresas sustentáveis. Por conseguinte, um sistema de segurança social adequadamente concebido ajudaria a proporcionar «proteção adequada aos trabalhadores e a contribuir para a prosperidade partilhada sem impor custos excessivos às empresas» (Kuddo *et al.*, 2015, p. vi).

### 4.3 IMPACTOS POSITIVOS DAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL NA PROCURA AGREGADA, NO CRESCIMENTO, NA PRODUTIVIDADE E NO RENDIMENTO DAS FAMÍLIAS

Numa perspetiva macroeconómica, as contribuições para a segurança social têm um papel importante e devem ser consideradas um contributo para o crescimento, o emprego e a eficiência económica. Em primeiro lugar, como parte do rendimento real dos/as trabalhadores/as, estes pagamentos contribuem para financiar o consumo das famílias e o investimento residencial (ou seja, o investimento na habitação), duas componentes fundamentais da procura agregada. Em comparação com o investimento empresarial e a procura a nível das exportações – outras componentes da procura agregada – a procura interna revelou-se mais estável a nível mundial e, por conseguinte, especialmente importante para o crescimento económico sustentável (ver Capaldo e Izurieta, 2013; ILO, 2014b). As contribuições sociais, uma fonte crucial da procura agregada, também contribuem para determinar o nível de emprego. Além disso, as contribuições para a segurança social desempenham um papel significativo no financiamento da proteção social da saúde, essencial para a produtividade da atual e futura geração de trabalhadores.

Tal como já foi referido, os benefícios recebidos das contribuições sociais podem incentivar as pessoas a fazerem parte da economia formal, devido ao direito a pensões e outras prestações. Em paralelo, espera-se que tenha um impacto positivo na participação no mercado de trabalho.

Existe também um fluxo adicional de análises que liga as contribuições para a segurança social ao crescimento económico, através do aumento da produtividade do trabalho e do reforço da estabilidade social. Alguns dos efeitos podem ser encontrados nos seguintes aspetos:

- Os sistemas de saúde ajudam a manter os trabalhadores de boa saúde e a curar os doentes. As más condições de saúde são uma das principais causas de baixa produtividade em muitos países em desenvolvimento, onde os trabalhadores não têm acesso a cuidados de saúde adequados. Não só limita a sua capacidade para fazer face às exigências físicas dos seus empregos, como também conduz à ausência por doença e pode prejudicar gravemente a eficiência, mesmo entre os trabalhadores que não se ausentam do trabalho. A prestação de cuidados aos familiares dos trabalhadores contribui para garantir a boa saúde da futura mão de obra.

- Os sistemas de pensões facilitam a saída dos/as trabalhadores/as mais velhos do mercado de trabalho, ajudando, deste modo, a evitar o problema de continuarem a sua atividade quando a sua produtividade tiver baixado para níveis reduzidos. Além disso, as pensões são frequentemente partilhadas com outros membros do agregado familiar, em particular com as crianças, contribuindo assim substancialmente para a redução da pobreza infantil e para o bem-estar e a escolarização das crianças.
- As prestações pecuniárias por doença contribuem para a recuperação dos trabalhadores doentes, eliminando a pressão financeira que os obrigaria a continuar a trabalhar estando doentes. Também ajuda a manter a produtividade de outros trabalhadores, combatendo a propagação da infeção.
- O seguro de maternidade é particularmente importante para a reprodução de uma força de trabalho saudável, bem como para a manutenção da saúde das mães trabalhadoras.
- Em muitos países, os regimes de acidentes de trabalho desempenham um importante papel no que se refere à disponibilização de recursos para prevenir acidentes e doenças relacionados com o trabalho e à reabilitação de trabalhadores vítimas dos mesmos. Estas atividades são de grande relevância para a produtividade, dado o enorme número de dias de ausência ao trabalho atribuíveis a riscos de saúde evitáveis.
- O subsídio de desemprego proporciona aos trabalhadores desempregados a margem de manobra de que necessitam para encontrarem um trabalho adequado, que aproveite plenamente as suas capacidades e potencialidades; os serviços de emprego e formação associados são altamente relevantes, neste aspeto. Além disso, o seguro de desemprego tem um efeito positivo associado ao aumento da duração do emprego subsequente, e este efeito benéfico sobre a estabilidade do emprego é pronunciado em países com sistemas de benefícios relativamente generosos (Tatsiramos, 2009).
- As prestações por crianças a cargo (e outras prestações pecuniárias concedidas quando o elemento que auferir o salário mais elevado está incapacitado para trabalhar) ajudam a garantir que as famílias com filhos tenham rendimentos suficientes para proporcionar uma alimentação adequada e um ambiente de vida saudável aos seus filhos. Nos países em desenvolvimento, estas prestações podem também ser um poderoso instrumento para combater o trabalho infantil e promover a frequência escolar. As crianças podem, assim, receber uma educação que lhes permite, a longo prazo, atingir níveis muito mais elevados de produtividade e de rendimento.
- A segurança social pode ser um fator importante para a manutenção de uma procura efetiva e da confiança das empresas. Este efeito é mais evidente no caso das prestações de desemprego que contribuem para manter o poder de compra dos trabalhadores que perderam o seu emprego. Por exemplo, o subsídio de desemprego a tempo parcial da Alemanha foi um dos principais instrumentos políticos do país durante a crise financeira e económica global. Esta prestação permitiu às empresas confrontadas com uma quebra na procura manter os trabalhadores em horários de trabalho mais curtos, garantindo-lhes, ao mesmo tempo, pelo menos um nível de segurança dos rendimentos. A compensação parcial pela sua perda nos resultados diretos foi efetuada através de uma prestação pecuniária paga por um período máximo de seis meses. Como resultado, o súbito abrandamento da economia levou somente a um aumento moderado do número de desempregados (ILO, 2014b). No entanto, outras prestações da segurança social atuam também como um amortecedor económico durante uma recessão ou crise. Sem estas, os efeitos multiplicadores da primeira vaga de perda de postos de trabalho poderiam provocar uma segunda e terceira vagas, as quais poderiam afetar profundamente o tecido social da comunidade, além de deixar grande parte da economia a trabalhar muito abaixo da sua capacidade. A segurança social contribui, assim, para evitar que a produção caia demasiado e para manter as empresas em atividade, com a mão de obra intacta, pronta a participar na retoma quando esta ocorrer.

Em suma, o impacto das contribuições sociais vai além do seu impacto económico. A segurança social também tem um papel positivo no fomento da mudança, na melhoria do nível de vida, no aumento da produtividade das empresas e das economias, contribuindo simultaneamente para a coesão social e a produtividade do trabalho, mantendo a saúde da população ativa, facilitando a saída dos trabalhadores mais velhos e tornando os trabalhadores mais aptos a aceitar a mudança (ILO, 2001).

## 4.4 AS MULHERES NOS SISTEMAS CONTRIBUTIVOS DA SEGURANÇA SOCIAL: PROMOVER A IGUALDADE DE GÉNERO

---

Em muitos países, os regimes contributivos de proteção social foram concebidos em torno de um modelo de «provedor masculino do sustento», assumindo um emprego formal e uma carreira de forma permanente e a tempo completo. A desigualdade de género no sistema de segurança social reflete, em grande medida, a desigualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e no emprego, por exemplo, uma menor participação das mulheres no mercado de trabalho, uma carreira profissional mais curta e mulheres afetadas pela diferença salarial entre homens e mulheres. Esta desigualdade coloca as mulheres numa posição desfavorecida, uma vez que tendem a ter maiores dificuldades em acumular direitos de segurança social que sejam iguais aos seus homólogos masculinos, deixando-as com níveis mais baixos de contribuições acumuladas e, eventualmente, com níveis mais baixos de prestações. Este aspeto é particularmente relevante no caso das pensões de velhice e dos subsídios de desemprego.

A participação das mulheres no mercado de trabalho é, em média, 26 pontos percentuais inferior à dos homens (ILO, 2016 g). O trabalho não remunerado é a principal razão pela qual as mulheres estão fora do mercado de trabalho; em todo o mundo, cerca de 21,7 % das mulheres em idade ativa prestam cuidados não remunerados, a tempo completo, em comparação com 1,5 % dos homens em idade ativa (ILO, 2019). Além disso, historicamente, a sua participação nos mercados de trabalho formais e no emprego assalariado tem sido inferior à dos homens, e continua a sê-lo em muitas partes do mundo. Por exemplo, as mulheres estão mais expostas ao emprego informal em mais de 90 % dos países da África Subsaariana, 89 % dos países da Ásia Meridional e quase 75 % dos países da América Latina (ILO, 2018c). Na verdade, há mais países (55,5 %) no mundo onde a participação das mulheres no emprego informal excede a participação dos homens no emprego informal (ILO, 2018c). As mulheres também tendem a ganhar menos do que os homens. A diferença salarial entre homens e mulheres continua a ser, em média, de 20 % em todo o mundo, e os fatores que contribuem para tal incluem o menor retorno da educação das mulheres, a segregação profissional e a composição da mão de obra por sexo (ILO, 2019). O facto de ganharem menos reduz, inevitavelmente, a sua capacidade de contribuir para os sistemas de segurança social. As mulheres também auferem remunerações inferiores ao longo da vida, uma vez que assumem uma maior parte das responsabilidades familiares e do trabalho não remunerado. As mulheres continuam a assumir a principal responsabilidade pelas tarefas de prestação de cuidados no seio do agregado familiar, como acima referido (por exemplo, a prestação de cuidados a familiares, o trabalho doméstico, o cuidado das crianças, a assistência a idosos, etc.), o que reduz ou interrompe os seus registos de emprego e, por conseguinte, reduz a sua capacidade contributiva para qualquer regime de segurança social, a menos que o sistema contributivo contabilize esses anos. Cerca de 75 % do trabalho de prestação de cuidados não remunerado é realizado por mulheres, com 2,5 vezes mais tempo gasto nestas tarefas de prestação de cuidados do que os seus homólogos masculinos (ILO, 2016f).

As mulheres enfrentam também um risco mais elevado de trabalharem em condições precárias em empregos informais, o que também afeta a sua capacidade de contribuir para os sistemas de segurança social e limita a sua possibilidade de vir a receber pensões e outros direitos à segurança social. Se não forem aplicadas políticas adequadas para eliminar estas limitações, os regimes contributivos poderão beneficiar mais os homens do que as mulheres, conduzindo a desigualdades entre homens e mulheres que, muitas vezes, já existem no próprio mercado de trabalho. Importa igualmente salientar que, em muitas partes do mundo, as mulheres estão representadas de forma desproporcionada entre a população rural, onde o trabalho remunerado, mesmo que disponível, é suscetível de ser relativamente mal pago, informal e inseguro, resultando numa cobertura contributiva inferior e em direitos mais baixos, caso sejam adquiridos (ILO, 2017b). Além disso, alguns países continuam a aplicar requisitos diferenciados em matéria de idade de reforma que podem conduzir a uma discriminação contra as mulheres, uma vez que resultam em níveis mais baixos de direitos a pensões acumulados. Globalmente, 65 % das pessoas acima da idade de reforma que vivem sem uma pensão regular são mulheres (ILO, 2016f).

É necessário um conjunto abrangente de medidas para remediar esta situação. Por exemplo, as prestações de maternidade foram adotadas em muitos países desde o início do século XX. Podem ser fornecidas através de uma variedade de regimes, incluindo regimes contributivos (por exemplo, regimes de seguro social), não contributivos (por exemplo, regimes universais financiados por impostos), regi-

mes de responsabilidade do/a empregador/a, quando a contribuição é paga unicamente pelo/a empregador/a, ou uma combinação destes métodos. A fim de assegurar uma distribuição mais equitativa dos custos e responsabilidades na reprodução, os regimes de maternidade devem ser desenvolvidos com base nos princípios da solidariedade, do financiamento coletivo e da partilha de riscos. A Convenção (N.º 183), sobre a proteção da maternidade, de 2000, estabelece uma preferência pelo seguro social obrigatório ou por programas de financiamento público como veículos para a concessão de prestações pecuniárias às mulheres durante a licença de maternidade, limitando a responsabilidade individual do/a empregador/a pelos custos diretos das prestações a uma gama limitada de casos. As prestações pecuniárias de maternidade financiadas coletivamente provaram ser o meio mais eficaz de garantir um rendimento às mulheres durante a licença de maternidade. Nos últimos anos, vários países mudaram as disposições em matéria de responsabilidade do/a empregador/a para as prestações de maternidade financiadas coletivamente, tendência que representa um avanço na promoção da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no mercado de trabalho.

Os sistemas de seguro social contêm elementos para contrariar as desigualdades de género, como o reconhecimento da maternidade e do tempo despendido nos cuidados não remunerados como anos contributivos, ou a introdução de um nível mínimo de pensão garantido. Por exemplo, o mecanismo de redistribuição do sistema de pensões e tributário norueguês reduz a diferença de 43 % entre os rendimentos dos trabalhadores de ambos os sexos para apenas 7 % no rendimento das pensões. Outros países europeus também conseguem reduzir a disparidade nas pensões para valores inferiores a 7 %, como a Estónia e a Dinamarca.

Um exemplo mais concreto é o dos países nórdicos, onde os sistemas contributivos de proteção social desempenham um papel fundamental na promoção da igualdade de género. As políticas progressivas de assistência à infância na Islândia, por exemplo, envolvendo cuidados universais para as crianças e uma generosa licença parental, significam que as mulheres não se veem confrontadas com uma escolha entre o trabalho e a educação dos filhos. A Suécia tem as políticas de licença parental mais generosas do mundo, com uma licença parental paga flexível de até 480 dias (16 meses), financiada principalmente através de contribuições, e tornando a Suécia um dos países com as menores assimetrias de género no mundo (WEF, 2018; UMWOMEN, 2018a). O mecanismo de redistribuição do sistema de pensões e tributário norueguês reduz a diferença de 43 % entre os rendimentos dos trabalhadores de ambos os sexos para apenas 7 % no rendimento das pensões. Outros países europeus também conseguem reduzir a disparidade nas pensões para valores inferiores a 7 %, como a Estónia e a Dinamarca.

Várias economias avançadas, como, por exemplo, o Canadá, o Japão, a Finlândia, a França, a Alemanha, a Suécia e o Reino Unido, recorrem amplamente ao crédito de pensões para os cuidadores, a fim de melhorar a adequação das pensões, compensando os períodos de trabalho não remunerado durante os quais o cuidador efetua contribuições limitadas ou nulas para pensões (Fultz, 2011). Os créditos podem contribuir para estabelecer a elegibilidade para a pensão, antecipar a data da reforma, melhorar o montante da pensão ou afetar uma combinação destes. Nos países acima referidos, o crédito de pensões para cuidadores é utilizado para prevenir a pobreza entre as mulheres, melhorar a igualdade de género, reconhecer o valor social do trabalho não remunerado, incentivar as mulheres a aceitarem trabalho remunerado e, em alguns casos, ter e criar filhos.

As considerações relativas à igualdade de género sobre a segurança social estão cada vez mais a entrar no debate público, sobretudo nas áreas do seguro de pensão e de maternidade. Isto levou a que se tomassem medidas para reduzir o efeito de padrões de carreira diferenciados nos regimes nacionais de pensões, por exemplo, e outros elementos discriminatórios, como as diferentes idades de reforma para homens e mulheres, que estão a ser rapidamente eliminados.

As medidas concretas incluem o reconhecimento dos anos contributivos durante os períodos de maternidade e de assistência à infância de uma forma mais geral (incluindo os pais) e um melhor reconhecimento do trabalho de prestação de cuidados, realizado tanto por mulheres como por homens. Estas medidas levam igualmente a que o trabalho de prestação de cuidados seja partilhado de forma mais equitativa entre homens e mulheres, abordando algumas das desigualdades no mercado de trabalho e na proteção social de forma mais geral, permitindo reduções a longo prazo na desigualdade de género (ILO, 2017a). A este respeito, o acesso das mulheres ao mercado de trabalho poderia também ser melhorado através do reforço do acesso aos serviços públicos de assistência, da prestação de cuidados às crianças e a outros familiares dependentes, tarefas que muitas vezes são efetuadas pelas mulheres e que as impedem de ocupar um posto de trabalho assalariado. Investir em serviços públicos de assistência pode, além disso, ser um instrumento para formalizar o trabalho de prestação de cuidados e, assim, reforçar a participação das mulheres no mercado de trabalho.

A melhoria do acesso dos beneficiários de cuidados de saúde, dos cuidadores tanto formais como informais a infraestruturas de qualidade tem um enorme impacto na igualdade de género e no bem-estar geral, contribuindo assim para a concretização de vários ODS (ILO, 2018d). As modalidades flexíveis de trabalho, as licenças parentais remuneradas e a possibilidade de as mulheres e os homens poderem gozar de licença para assistência às crianças ou aos familiares dependentes, com a garantia de regressarem ao mesmo posto de trabalho posteriormente, revelou-se muito eficaz para impedir que as mulheres abandonem completamente o mercado de trabalho e, assim, aumentar a sua capacidade de adquirir níveis mais elevados de prestações contributivas (ILO, 2016 f).

A adoção e a aplicação da legislação relativa à igualdade de remuneração, seguindo a orientação da Convenção N.º 100 da OIT, é outra medida para reforçar as capacidades das mulheres para adquirirem direitos à pensão e outros direitos de segurança social iguais aos dos seus homólogos masculinos, e apoiaria igualmente a eliminação da assimetria de género global. Outras políticas, como o aumento da transparência salarial, a redução da segregação profissional setorial vertical e horizontal, a aplicação de legislação robusta contra a discriminação, a garantia de salário mínimo vital e a promoção da negociação coletiva, podem contribuir ainda mais para reduzir as diferenças salariais entre homens e mulheres.

Os governos que apoiam a transição para a economia formal devem colmatar as lacunas de cobertura nas contribuições para a segurança social entre as mulheres envolvidas no trabalho informal, em conformidade com a Recomendação N.º 204 da OIT. Isto pode ser conseguido, por exemplo, através da criação de empregos dignos sustentáveis no setor formal, centrando-se especificamente nos setores que afetam as mulheres e fornecendo-lhes incentivos para a transição do trabalho informal para o formal, simplificando os procedimentos de registo das empresas, aplicando a legislação laboral e melhorando o acesso ao financiamento das pequenas empresas (ILO, 2016 g).

## 4.5 CRIAÇÃO DE ESPAÇO ORÇAMENTAL ATRAVÉS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS NA PRÁTICA

Há três etapas principais que, combinadas, podem criar espaço orçamental para a proteção social utilizando contribuições sociais.

- (i) A extensão da cobertura jurídica dos regimes de segurança social, através do alargamento dos atuais regimes a novos grupos populacionais e da criação de programas contributivos de segurança social (p. ex., novos programas de seguro social em África e na Ásia).
- (ii) A extensão da cobertura efetiva, que aumenta a base de cobrança das contribuições. Este aspeto está intimamente associado à implementação de políticas de formalização nas áreas da tributação, do emprego e do desenvolvimento empresarial.
- (iii) O ajustamento das taxas de contribuição para a segurança social.

Cada uma destas estratégias é abordada nas subsecções seguintes deste capítulo.

### 4.5.1 Alargamento da cobertura jurídica: desenvolver sistemas abrangentes de proteção social

A cobertura jurídica pode referir-se ao grau de integração na legislação dos programas de proteção social, abrangendo cada uma das contingências reconhecidas no domínio da segurança social; inclui igualmente o âmbito de cobertura dos programas de segurança social, em termos de categorias de população com direito a proteção e a prestações.

É importante notar que o conceito de cobertura jurídica também se aplica aos programas não contributivos. Por exemplo, no Estado Plurinacional da Bolívia, a Lei 3791 de 2007 estabelece que a pensão universal não contributiva designada «Renta Dignidad» é um direito de cada cidadão, que é adquirido automaticamente quando se atinge a idade de reforma prescrita.

Na prática, o alargamento da cobertura jurídica pode ser alcançado em três etapas:

- Etapas 1.** Identificar as lacunas na cobertura jurídica (categorias ou grupos aos quais a proteção será estendida).
- Etapas 2.** Reformar em conformidade o quadro jurídico nacional de segurança social (leis e regulamentos nacionais) e conceber/estender programas. A reforma deve assegurar e criar mecanismos de coerência e coordenação sistêmicas com outras políticas públicas principais.
- Etapas 3.** Implementar e garantir o cumprimento.

Todas estas medidas, tal como discutido nos capítulos 3 e 12, devem ser tomadas de forma participativa, com um diálogo social adequado que envolva, pelo menos, os governos, os sindicatos e as organizações de empregadores/as representativos e os/as beneficiários/as.

Além disso, a ratificação de convenções internacionais de segurança social, como a Convenção da OIT (N.º 102) da OIT, relativa à segurança social (norma mínima), de 1952, constitui uma boa referência para o desenvolvimento progressivo de sistemas abrangentes de proteção social que estejam em conformidade com os princípios fundamentais acordados internacionalmente e com indicadores de referência qualitativos e quantitativos. A este respeito, os países devem seguir as seguintes etapas:

Há três etapas principais para criar espaço orçamental para a proteção social utilizando as contribuições sociais:

1. Alargar a cobertura jurídica dos regimes de segurança social, através da criação/extensão de programas contributivos
2. Estender a cobertura efetiva aumentando a base de cobrança das contribuições.
3. Aumentar as taxas de contribuição para a segurança social.

- Etapas 1.** Elaborar um relatório comparativo entre os requisitos da C102 e o quadro jurídico e as práticas nacionais.
- Etapas 2.** Organizar uma sessão de trabalho tripartida a nível nacional para validar as conclusões do relatório e decidir conjuntamente um caminho a seguir, tendo em conta o grau de conformidade do quadro jurídico nacional com os requisitos da convenção e eventuais ajustamentos que poderiam ser feitos.
- Etapas 3.** A autoridade nacional competente ratifica a convenção.
- Etapas 4.** São enviados aos organismos de supervisão da OIT relatórios periódicos sobre a aplicação da convenção.

#### 4.5.2 Extensão da cobertura efetiva

Uma vez garantida a cobertura jurídica, o próximo desafio consiste em assegurar que a cobertura se torna efetiva, quer garantindo que os/as empregadores/as e os/as trabalhadores/as cumprem realmente as suas obrigações, quer garantindo que aqueles que cumpriram as condições legais para beneficiarem das prestações estão efetivamente a recebê-las.

Embora nos países desenvolvidos a diferença entre a cobertura legal e efetiva seja quase inexistente, no mundo em desenvolvimento o quadro é completamente diferente. Com poucas exceções, a diferença é geralmente bastante elevada, o que explica um conjunto de fatores institucionais e de desenvolvimento que impedem a correta aplicação da legislação. Este fenómeno deve-se à informalidade no seio de uma economia, tanto no domínio do emprego (emprego informal e grau de formalização das empresas) como no da tributação (não pagamento de impostos, na prática).

Na prática, é possível estender a cobertura efetiva através das seguintes quatro etapas, que também devem ser desenvolvidas de forma participativa, com um diálogo social adequado:

- Etapla 1.** Identificar as lacunas de proteção social e as causas da informalidade e gerar as métricas necessárias para conhecer a magnitude e, posteriormente, monitorizar o progresso.
- Etapla 2.** Conceber políticas e programas específicos para abranger as pessoas sem segurança social e combater as causas da informalidade, tanto em termos da segurança social como da coordenação com outras políticas públicas (emprego, tributação e desenvolvimento produtivo).
- Etapla 3.** Implementar programas específicos de extensão da segurança social e políticas de formalização para os grupos específicos da população a abranger.
- Etapla 4.** Monitorizar os resultados e fazer ajustes apropriados ao longo do tempo.

### 4.5.3 Extensão da cobertura. Superar os desafios: experiências regionais e por país

Os principais obstáculos à extensão da cobertura da segurança social estão relacionados com vários fatores, incluindo a exclusão jurídica e a falta de eficácia da cobertura, tal como acima referido. Outros fatores incluem: a capacidade contributiva limitada para a participação nos sistemas de segurança social; a falta de incentivos para as contribuições, por exemplo, empregadores/as e empregados/as que não cumprem podem evitar o pagamento de contribuições se as medidas de aplicação da legislação forem consideradas fracas e/ou se o ganho económico do incumprimento for considerado superior ao custo financeiro e ao potencial prejuízo para a reputação, seja através da imposição de sanções ou de multas; a complexidade ou inadequação dos procedimentos administrativos de inscrição e cobrança das contribuições ou da receção das prestações; a falta de um sistema informático eficaz, necessário para atenuar os problemas da declaração de rendimentos inferiores aos reais, da evasão e da fraude; a falta de informação pública sobre os direitos e responsabilidades; e o baixo nível de organização dos/as trabalhadores/as, entre outros.

Não existe uma forma única melhor para combater estes problemas; no entanto, existe um amplo consenso de que, em geral, a centralização dos métodos de cobrança de contribuições gera economias de escala e contribui para coordenar as atividades de auditoria e de manutenção de registos. Este facto torna preferível um sistema unificado de cobrança das contribuições para a segurança social, ao invés de sistemas descentralizados ou fragmentados. A centralização do processo de cobrança numa única instituição foi implementada com êxito principalmente em países desenvolvidos como a Irlanda, a Suécia e o Reino Unido, bem como em países em desenvolvimento, incluindo a Costa Rica e o Uruguai (ISSA, 2011).

Para o efeito, o Estado deve criar um quadro jurídico e institucional com uma definição clara das competências e responsabilidades e dotar a instituição responsável pela cobrança das contribuições de autonomia política, administrativa e financeira, capacidade institucional e poder coercivo. Segue-se uma lista de medidas selecionadas que podem ser tomadas para melhorar a expansão da cobertura efetiva.

**Etapla 1.** Garantir a **inclusão** dos participantes através de uma cobertura legal e efetiva (conforme discutido acima).

**Etapla 2.** Tornar o sistema **sustentável, equitativo/adequado e acessível**<sup>14</sup>, ou seja, financeiramente ao alcance dos/as trabalhadores/as e dos/as seus/as empregadores/as. É necessário estabelecer um equilíbrio correto para garantir que as prestações sejam equitativas e adequadas para uma vida digna, que o sistema seja sustentável ao longo do tempo e que as contribuições sejam acessíveis aos/às trabalhadores/as e aos/às empregadores/as. O Estado tem um papel fundamental a desempenhar para superar as complexas barreiras associadas à viabilidade económica. Pode subsidiar o financiamento da segurança social ou estabelecer um salário mínimo suficientemente elevado para garantir uma capacidade contributiva mínima.

14 A secção 4.5.4 *Ajustar as taxas de contribuição para a segurança social* contém orientações.

**Etapas 3.** Assegurar que os procedimentos administrativos que os/as trabalhadores/as e os/as seus/suas empregadores/as são obrigados a executar sejam tão **simples** quanto possível. As partes envolvidas devem ser adequadamente informadas sobre os seus direitos e responsabilidades e sobre a forma de os exercer. É fundamental garantir a simplicidade dos procedimentos de inscrição e de pagamento das contribuições.

**Etapas 4.** Garantir o **pagamento das contribuições**, através da implementação de sistemas adequados de controlo contributivo, inspeção do trabalho e inspeção da segurança social.

**Etapas 5.** Tornar o sistema de segurança social **atractivo** para atrair o maior número possível de potenciais participantes, tanto empregadores/as como trabalhadores/as.

No que diz respeito ao pagamento das contribuições (etapa 4), podem ser tomadas as seguintes medidas para melhorar a eficácia:

- Estabelecimento de um código ou número de identificação único para as empresas e trabalhadores/as para fins fiscais e para as contribuições para a segurança social.
- Simplificar o pagamento e reduzir os custos para os/as empregadores/as criando um balcão único e um processo unificado de registo e pagamento para a introdução de dados sobre impostos e segurança social.
- Promover uma utilização intensiva das tecnologias da informação, substituindo documentos «em papel» por documentos eletrónicos; disponibilização de informações através da utilização de centros de atendimento e portais de informação; e permitir o acesso em linha a certos tipos de serviços.
- Integrar a inspeção do trabalho e da segurança social e fazer com que os inspetores do trabalho verifiquem o cumprimento das obrigações da segurança social pelas empresas que pagam contribuições – esta política revelou-se extremamente bem-sucedida para reduzir a informalidade na China e em alguns países da OCDE.
- No que se refere às contribuições para a segurança social não pagas, segmentar a cobrança da dívida em função da importância e complexidade dos setores, com base em critérios como o rendimento total e o número total de trabalhadores do estabelecimento, os riscos associados à atividade económica e o montante e os anos da dívida junto das instituições de segurança social.
- Sistemas de implementação para medir o risco e os padrões de fraude através de modelos estatísticos que permitam quantificar o efeito da evasão fiscal. O sistema permitirá ordenar e classificar os padrões de evasão e aplicar um sistema de auditoria seletiva.
- Estabelecer a retenção na fonte de contribuições para a segurança social em setores subcontratados, incluindo a construção, a segurança e a vigilância e os serviços de limpeza, etc.
- No caso de contratos públicos/contratos com o governo, solicitar comprovativos de pagamento dos impostos e das contribuições para a segurança social como condição indispensável antes da aprovação do trabalho.
- Enviar informação regular aos/as trabalhadores/as para que também possam exercer controlo sobre os/as seus/suas empregadores/as, aplicando incentivos económicos às queixas dos trabalhadores.
- Alargar a inscrição obrigatória aos/as trabalhadores/as independentes, aplicando mecanismos de cobrança específicos que tenham em conta a irregularidade dos rendimentos e outras barreiras práticas.

Cada país utilizou diferentes abordagens inovadoras para melhorar a cobrança e o pagamento (ver caixa 4.1), embora muito dependa das características da economia e da qualidade das suas instituições.

É possível estimar a evasão às contribuições para a segurança social. Isto permitirá igualmente estimar o espaço orçamental adicional que pode ser criado através do fim da evasão. A evasão é um fenómeno extremamente complexo. Há duas formas básicas de evasão: i) quando um/a empregador/a não regista a admissão de um/a trabalhador/a e não o/a inclui na sua declaração de remunerações à segurança social, e ii) quando o salário comunicado pelo/a empregador/a é inferior ao salário em relação ao qual é legalmente obrigado/a contribuir. As etapas a seguir explicam como a evasão às contribuições pode ser calculada de forma simples.

**Etapas 1.** Calcular a massa salarial que é o salário médio multiplicado pelo número de pessoas empregadas obrigadas a contribuir. Os dados relativos ao salário médio e ao emprego podem ser obtidos a partir das bases de dados da OIT e nacionais.

**Etapa 2.** Com base na massa salarial acima referida, calcular o montante da contribuição, que é a massa salarial multiplicada pela taxa de contribuição. Um bom local para encontrar informações sobre a taxa de contribuição é o sítio *Web Social Security Programs throughout the World* e a Associação Internacional da Segurança Social (AISS).

**Etapa 3.** Subtrair a contribuição comunicada a partir do valor acima referido para estimar a diferença em matéria de contribuições ou evasão. Os estudos atuariais por país podem fornecer informações sobre o montante da contribuição comunicada.

**Etapa 4.** Expressar o valor da evasão em percentagem do PIB.

O método um tanto grosseiro acima referido pode ser aperfeiçoado e a evasão pode ser estimada com base em dados e informações desagregadas de diferentes setores da economia e incorporando diferentes programas de seguros, como a saúde, as pensões, os acidentes de trabalho e as doenças profissionais e o desemprego.

Um desafio particular no que se refere ao alargamento da cobertura que todos os países em desenvolvimento enfrentam é a extensão da informalidade da sua economia. No entanto, muitos países em desenvolvimento como a Argentina, o Brasil, a China, a Costa Rica, a Tailândia ou a Tunísia têm aumentado a cobertura e a cobrança de contribuições para a segurança social, muitas vezes como parte das suas estratégias nacionais de desenvolvimento.

Em países como o Brasil, a Costa Rica e o Uruguai, as contribuições sociais estão estreitamente associadas à introdução de inovações para incentivar a formalização do mercado de trabalho (caixa 4.2). A formalização do emprego e das empresas é acompanhada pela extensão da segurança social. Isso cria um círculo virtuoso, à medida que mais empresas entram no setor formal por meio da formalização, a cobrança de impostos e contribuições sociais também aumenta simultaneamente, levando à criação de mais espaço orçamental.

#### **Caixa 4.1 Medidas destinadas a melhorar a cobrança e o pagamento das contribuições – experiências nacionais**

##### **MELHORAR A COBRANÇA**

**Unidades de cobrança especializadas.** O Fundo Estatal de Proteção Social do Azerbaijão criou unidades de cobrança especializadas para se concentrar em áreas problemáticas como os/as trabalhadores/as migrantes, os/as trabalhadores/as independentes, etc.

**Obtenção de ajuda externa especializada na cobrança de contribuições não pagas (dívida).** O Fundo Nacional de Segurança Social de Marrocos contratou agências especializadas para realizar análises da cobrança de dívidas e desenvolver uma iniciativa de cobrança de dívidas.

**Alterar a data de entrega do pagamento para o início do mês.** A Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Malásia conseguiu melhorar a cobrança, transferindo a data dos pagamentos do/a empregador/a para uma data anterior do mês.

**Colocação de agentes de cobrança no estrangeiro.** O Sistema de Segurança Social nas Filipinas colocou mais agentes de cobrança no exterior, para melhorar as cobranças de membros que trabalham no estrangeiro.

**Estabelecer e publicar um plano estratégico.** O Fundo Nacional de Segurança Social do Uganda desenvolveu e publicou um Plano Estratégico de cinco anos que enfatiza as atividades de melhoria da cobrança.

##### **MELHORAR O PAGAMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES**

Reforçar o pagamento das contribuições através de inspeções eficazes do trabalho e da segurança social. Através de um mecanismo aperfeiçoado, a cidade de Qingdao, na China, estendeu a cobertura do seguro social a 43.000 trabalhadores adicionais, entre 2012 e 2014 (Ortiz *et al.*, 2016).

**Campanha de sensibilização dos/as empregadores/as.** O Fundo Nacional de Seguro Social dos Camarões levou a cabo uma campanha de sensibilização dirigida especialmente aos trabalhadores ao domicílio, um grupo de trabalhadores em relação aos quais é particularmente difícil apresentar relatórios precisos.

**Identificar e envergonhar.** O Fundo Nacional de Segurança Social e Seguro Social do Gana divulga publicamente nos meios de comunicação os nomes dos estabelecimentos que têm pagamentos em atraso.

**Exigir um certificado de prova dos pagamentos das contribuições.** A Sociedade de Segurança Social da Jordânia estabeleceu acordos bilaterais com as autoridades responsáveis pela concessão de licenças, que exigem que todos os estabelecimentos comerciais apresentem prova do pagamento das contribuições antes de renovarem as suas licenças comerciais.

Fonte: Adaptado de Enoff e McKinnon (2011)

#### **Caixa 4.2 Imposto único no Brasil: estender a proteção social às microempresas e aos/as trabalhadores/as independentes**

«Simples» é um imposto único (sistema simplificado de cobrança/pagamento de impostos) para pequenos contribuintes no Brasil, unificando vários impostos e contribuições num único pagamento de impostos. Os/as microempresários/as que aderem têm automaticamente direito às prestações do sistema contributivo de segurança social. Demonstrou ser um instrumento eficaz para formalizar as micro e as pequenas empresas, bem como para alargar a cobertura da segurança social aos/as trabalhadores/as independentes. Entre 2008, altura em que foram incluídos/as os/as proprietários/as individuais das empresas, e 2016, o número total de empresas registadas abrangidas pelo regime aumentou de cerca de 3 milhões para cerca de 12 milhões. Criou também um impacto positivo na igualdade de género e na igualdade racial, uma vez que inclui uma proporção significativa de mulheres e de indivíduos que se identificam como mestiços (mixed-race), refletindo uma maior participação destes grupos na economia e no acesso à proteção social. Outros países da América Latina, como a Argentina, o Uruguai e o Equador, já implementaram com sucesso regimes semelhantes.

O processo funciona de forma simples. O imposto Simples divide as empresas em três níveis, de acordo com a dimensão. Os proprietários individuais de microempresas, os mais pequenos, que podem ter um empregado, pagam uma taxa mensal fixa. As microempresas (categoria intermédia) e as pequenas empresas (maiores) pagam percentagens de contribuição progressiva com base na classificação. As contribuições do imposto Simples são cobradas pela administração fiscal central e a parte correspondente aos pagamentos da segurança social é transferida para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para financiar as prestações da segurança social dos membros da segurança social inscritos no regime, bem como das suas famílias.

Fonte: ILO, a publicar brevemente a.

Embora a China tenha alcançado uma cobertura universal em matéria de pensões e saúde em poucos anos, em cerca de dois terços dos países da Ásia e do Pacífico a cobertura dos programas de proteção social é inferior ao que se poderia esperar com base nos níveis médios de rendimento: o crescimento da despesa social não tem sido, muitas vezes, tão forte como o crescimento do PIB, também entre os países de rendimento médio (OECD, 2014d). De acordo com o Banco Asiático de Desenvolvimento, embora os governos dos países asiáticos de rendimento médio devam ter capacidade fiscal para financiar sistemas adequados de proteção social, a grande maioria ainda não o fez (ADB, 2013). Dada a cobertura geralmente baixa da proteção social e as mudanças demográficas, os países da Ásia precisam de considerar a opção de aumentar as receitas através de contribuições sociais para ampliar a cobertura. Historicamente, os sistemas familiares alargados serviram de proteção social, mas, com a rápida transformação destas economias, estes sistemas tradicionais estão a desaparecer rapidamente. Além disso, muitos países da região enfrentam agora os problemas de uma sociedade em envelhecimento, que exige a necessidade de sistemas abrangentes de proteção social destinados à proteção social universal.

O mesmo argumento também se aplica a África. Segundo a OIT, na África Subsariana, apenas cerca de 10 % da mão de obra está coberta por regimes legais de segurança social, a maior parte dos quais são regimes de pensões de velhice, ao passo que, em alguns casos, também dão acesso a cuidados de saúde.

Tanto a Ásia como a África, que têm grandes setores informais, podem aprender com as experiências da América Latina, onde foram utilizadas abordagens inovadoras às contribuições sociais para formalizar o emprego e alargar a cobertura da proteção social. Na verdade, alguns países asiáticos, como a Indonésia e a Tailândia, já introduziram alguns mecanismos institucionais para as contribuições sociais a fim de cobrir o setor informal, especialmente os/as trabalhadores/as independentes, no âmbito dos seus sistemas universais de saúde (caixa 4.3 e caixa 4.4).

#### **Caixa 4.3 Contribuições sociais e cobertura universal dos cuidados de saúde na Indonésia**

A cobertura de cuidados de saúde na Indonésia tem sido tradicionalmente fragmentada: regimes privados de seguro para aqueles que os podiam pagar, regimes públicos básicos para os mais pobres, e ONG em áreas especializadas que prestam apoio complementar. No entanto, em janeiro de 2014, o governo lançou um projeto ambicioso: criar um sistema nacional obrigatório de seguro de saúde com o objetivo de colocar à disposição de todos os cidadãos cuidados de saúde essenciais até 2019. Os que trabalham formalmente pagam uma contribuição equivalente a 5 % do seu salário, sendo 4 % pagos pelos/as empregadores/as e 1 % pago pelos/as empregados/as. Os/as trabalhadores/as em emprego informal, os/as trabalhadores/as independentes e os/as investidores/as pagam contribuições mensais fixas entre 25.500 IDR (cerca de 2 USD) e 59.500 IDR (cerca de 4,5 USD) num sistema escalonado de cuidados de saúde com três níveis, em função das contribuições que escolherem pagar. O regime cresceu rapidamente ao longo dos primeiros anos; só no primeiro ano de aplicação, atingiu uma adesão de 133,4 milhões de participantes, quando o objetivo era de 121,6 milhões. Em 2018, o regime cobria 74 % da população indonésia, metade da qual através de uma participação subsidiada.

Fonte: Baseado em Agustina *et al.*, 2019; notícias na comunicação social.

#### **Caixa 4.4 Sistema universal de cuidados de saúde (UCS) na Tailândia**

Em 2000, 80 % da população tailandesa trabalhava no setor informal, e apenas 49 % das pessoas estavam cobertos por um dos dois regimes formais de seguro social de saúde. Assim, o governo introduziu o sistema universal de cuidados de saúde (UCS), em 2001, para abranger todos os cidadãos ainda não cobertos por um regime. O UCS era conhecido popularmente como o regime 30-baht, uma vez que o serviço estava disponível pagando esta taxa nominal, que foi abolida em 2006. A inscrição do beneficiário é automática, mas os participantes do UCS devem registar-se na sua área de influência junto da unidade contratada para cuidados primários (UCCP) (que inclui um hospital distrital e centros de saúde que cobrem cerca de 50.000 pessoas) para serviços de atendimento ambulatorial e com serviços de encaminhamento para cuidados hospitalares. O pacote de benefícios é abrangente, incluindo a promoção da saúde, a prevenção de doenças, os cuidados curativos, os medicamentos essenciais e a reabilitação. Os serviços de saúde são prestados aos participantes do UCS principalmente através das instalações do Ministério da Saúde Pública, que representam mais de 70 % de todos os serviços de saúde, bem como através de prestadores privados contratados pelo sistema UCS. O pagamento de 30 baht foi reintroduzido em 2012 para os doentes que recebem receitas médicas e que estão dispostos a pagar, e o rácio médio de despesas de saúde pagas do próprio bolso foi reduzido de 33 % em 2001 para 12 % em 2014. Com a introdução do UCS, a Tailândia colmatou a sua lacuna de cobertura e 99 % da sua população está agora protegida. A experiência da Tailândia tem sido considerada como um modelo para outros países. Apesar de o total das despesas de saúde ter crescido, em média, 6,3 % por ano, entre 2001 e 2010, o seu rácio em relação ao PIB foi de apenas 3,5-4 % durante este período. Em 2012, foi de cerca de 4,5 % do PIB, representando o UCS 35 % do total (ou seja, 1,6 % do PIB). É importante notar que o UCS foi lançado na sequência da crise financeira asiática em tempo de abrandamento económico, quando o PIB *per capita* estava a atingir um ponto baixo. Contrariamente às alegações dos seus críticos, o UCS não teve qualquer impacto macroeconómico adverso. Por outro lado, obteve resultados em favor das pessoas pobres.

Fonte: ILO, 2016; NHSO, 2018.

#### 4.5.4 Ajustar as taxas de contribuição para a segurança social

A terceira estratégia para aumentar o espaço orçamental consiste em aumentar, sempre que possível, as taxas de contribuição para o seguro social – um elemento importante do total das receitas da segurança social. Isto é particularmente verdade no mundo em desenvolvimento, onde os sistemas de seguro social estão a emergir e continuam a ser subfinanciados, e deve procurar-se saber se ainda há espaço para aumentar as taxas de contribuição, em comparação com os níveis nos países desenvolvidos.

Nos países em que as contribuições para a segurança social são ainda reduzidas, os parceiros sociais podem reunir-se para negociar aumentos graduais ao longo dos anos, a fim de dotar o sistema dos recursos necessários à medida que o sistema de segurança social vai adquirindo maturidade e a economia ganha uma capacidade adicional para expandir a capacidade contributiva. Este seria o resultado esperado do processo de desenvolvimento económico; a experiência dos países europeus em termos de nível de contribuições sociais pode servir de guia para os decisores nos países em desenvolvimento.

##### **Caixa 4.5 Consenso social sobre o aumento gradual da taxa de contribuição para garantir a sustentabilidade do sistema de pensões na Costa Rica**

A Costa Rica é um excelente exemplo de criação de espaço orçamental, mediante a geração de fundos através de contribuições sociais e a extensão da cobertura. As contribuições sociais da Costa Rica são responsáveis pela maior parte dos fundos utilizados para financiar os seus programas de proteção social (Duran e Pacheco, 2012). Em 2016, a Costa Rica foi um dos países mais importantes do mundo, em termos de contribuições sociais. Além disso, os contribuintes ativos para um regime de pensões na população em idade ativa (15–64) foram de 50 % em 2015 (ILO, 2017), entre os mais elevados da região latino-americana.

O país tem uma longa tradição de desenvolver um consenso social em torno do seu sistema de proteção social. Em 1941, a criação de um sistema obrigatório de seguro de saúde (MHI), que posteriormente assumiu a forma da Caixa Costa-riquense de Seguro Social (CCSS), foi considerada um triunvirato invulgar que envolvia o governo, o partido político e a entidade religiosa para chegar a um consenso sobre a importância do projeto. A Costa Rica também tirou partido de uma política sustentada para fortalecer as instituições do setor social nas décadas de 1960 e 1970. Com efeito, durante a década de 1980 e 1990, quando os programas neoliberais de ajustamento estrutural e de estabilização reduziram as despesas do governo central em matéria de saúde a um nível historicamente baixo, as receitas do sistema de segurança social aumentaram e ajudaram a manter as despesas de saúde ao mesmo nível. As provas empíricas demonstram na atualidade o sucesso desta política. De acordo com o relatório anual 2018 da OPAS/OMS, a Costa Rica é o país com a menor taxa de mortalidade infantil na América Central, ocupando o 60.º lugar no mundo, entre os 184 países analisados. Está também entre os países com maior esperança de vida (79 anos) a nível mundial.

A fim de assegurar a viabilidade a longo prazo do maior fundo de seguro de velhice, invalidez e vida do país (IVM, em espanhol), a CCSS tomou algumas medidas no início de 2017. Estas incluem um aumento das contribuições dos/as trabalhadores/as em 1 % e um aumento das contribuições do Estado para o fundo em 0,66 %, elevando a taxa total de contribuição para 9,5 % a partir de junho de 2017 (IMF, 2017), estendendo a cobertura aos trabalhadores independentes, facilitando a sua filiação, e iniciando um diálogo nacional de 6 meses, em março de 2017, para discutir um plano de ação a longo prazo.

Fonte: Duran e Pacheco, 2012; IMF, 2017; ILO, a publicar brevemente b.

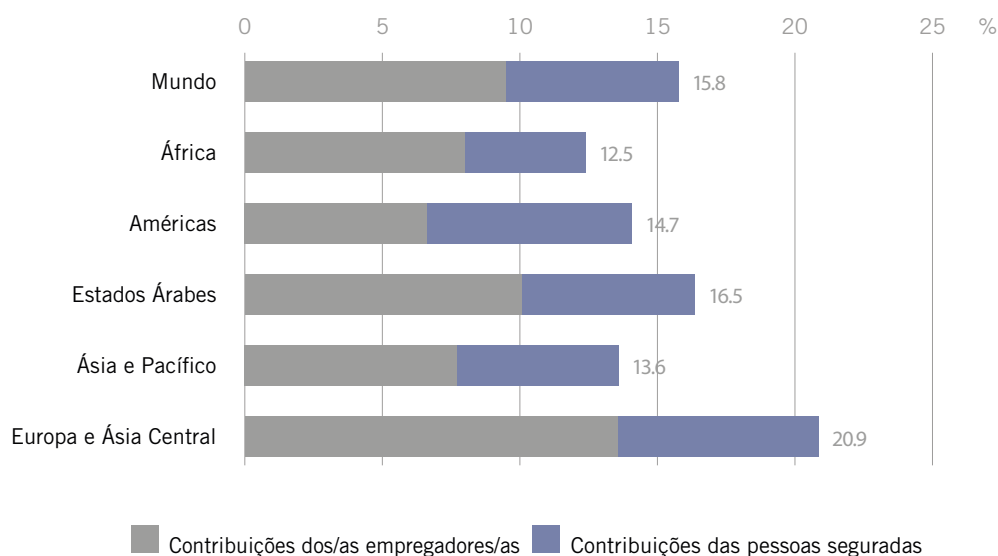
Antes de concretizar o aumento das taxas de contribuição, podem ser seguidas as seguintes etapas:

- Etapa 1:** Avaliar o nível atual das contribuições sociais, vistas como um todo, para verificar se há espaço suficiente para novos aumentos razoáveis.
- Etapa 2:** Avaliar quem paga, ou seja, como o aumento é distribuído entre o/a empregador/a, as pessoas seguradas e o governo.
- Etapa 3:** Considerar o impacto potencial na cobrança efetiva, incluindo a cobrança de impostos, o impacto potencial nos custos do trabalho e os potenciais benefícios da reforma, bem como a dinâmica da economia política em resultado da mudança de política.
- Etapa 4:** Criar um consenso social a favor do aumento das taxas de contribuição, garantindo um diálogo social tripartido adequado.

A Convenção da OIT (N.º 102), relativa à segurança social (norma mínima), de 1952, estabelece condições para a distribuição dos encargos de financiamento da segurança social através das contribuições para a segurança social entre empregadores/as e trabalhadores/as. Em quase todos os países com programas de segurança social, a taxa de contribuição é fixada a um nível específico para todos os/as trabalhadores/as e para todos os/as empregadores/as, sendo geralmente referida como uma percentagem dos salários ou da folha de pagamentos. As contribuições para a segurança social são normalmente cobradas sobre salários brutos; os/as empregadores/as pagam pelo menos metade, nos termos da Convenção N.º 102 da OIT, complementada por uma contribuição normalmente menor dos/as trabalhadores/as, automaticamente deduzida do seu salário e tributável como parte das remunerações. Muitos países fornecem um subsídio orçamental central, especialmente nos anos iniciais de funcionamento (Cichon *et al.*, 2004).

Existem variações significativas nas taxas das contribuições para a segurança social e nos acordos institucionais entre países. A figura 4.4 mostra as variações regionais das taxas de contribuição da segurança social para os regimes de pensões. Como se pode ver, os países europeus (em especial os membros da UE) e os países da OCDE têm as taxas mais elevadas, proporcionais aos seus sistemas de proteção social abrangentes e bem desenvolvidos. As taxas médias globais para empregadores/as e trabalhadores/as são de 9,5 % e 6,3 %, respetivamente, para uma média total de 15,8 %, de acordo com a figura 4.4.

**Figura 4.4 | Taxas de contribuição da segurança social para os sistemas de pensões (em percentagem do salário), por região, últimos anos**



Nota: Estimativas da OIT baseadas nas taxas de contribuição para as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência.  
 Fonte: Estimativas da OIT baseadas em dados da base de dados da AISS.

Tanto a Ásia como a África têm taxas de contribuição para a segurança social baixas, o que pode refletir o seu desejo de manter as taxas de tributação globais baixas para atrair o investimento, em particular o investimento direto estrangeiro (IDE). No entanto, tal como é salientado no capítulo 5, não se considera que os benefícios fiscais sejam o fator determinante mais importante do IDE. Por outro lado, o impacto positivo na produtividade e na estabilidade social de um sistema universal de proteção social abrangente (como ilustrado no capítulo 1) pode, de facto, ser mais encorajador para o investimento. No entanto, ao estabelecer as taxas de contribuição para a segurança social, os legisladores devem ter em mente que tal contribui para o custo da mão de obra, e um aumento demasiado rápido da taxa pode afetar negativamente a economia, como mostra a experiência de Singapura, em meados da década de 1980.<sup>15</sup> Há que encontrar um equilíbrio para manter a taxa em linha com o crescimento da produtividade.

#### Box 4.6 Social contributions in Europe and OECD countries

A maioria dos países da Europa Ocidental e da OCDE são pioneiros nos sistemas de proteção social abrangentes e universais. Construíram o seu sistema de proteção social através de uma combinação de impostos gerais e receitas das contribuições para a segurança social. Assim, vale a pena olhar para algumas características importantes das suas contribuições sociais, para efeitos de orientação de outros. Nos países da OCDE, as contribuições para a segurança social representam cerca de 10-15 % do PIB, em oposição a uma média global de 2,5 % do PIB. Tal reflete a natureza altamente formal destas economias. As contribuições são dedutíveis da base tributável do imposto sobre o rendimento pessoal em 20 países da OCDE e podem ser reivindicadas como crédito fiscal em dois países, reduzindo assim as taxas marginais do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares na maioria dos países da OCDE. Na União Europeia (UE-28), as contribuições sociais dos/as empregadores/as representavam 35,3 % das receitas totais da proteção social, enquanto cerca de um quinto das receitas da proteção social eram contribuições sociais pagas pelos/as trabalhadores/as. As contribuições sociais efetivas ou imputadas dos/as empregadores/as representaram dois terços ou mais de todas as contribuições sociais na Bélgica, Chéquia, Estónia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia e Eslováquia.

## 4.6 OBSERVAÇÕES FINAIS

As contribuições para a segurança social dos/as empregadores/as e dos/as trabalhadores/as são fontes previsíveis de receita. As contribuições para a segurança social são uma importante fonte do espaço orçamental que os países devem monitorizar e reforçar. A dimensão das contribuições para a segurança social dependerá da natureza da economia (ou seja, do grau de informalidade), das taxas de contribuição, da cobertura do seguro social entre os contribuintes ativos e da sua extensão e pagamento efetivos.

Um desafio particular diz respeito à cobertura das pessoas que não estão englobadas no setor formal. Muitos países, especialmente os de rendimento médio, estenderam a cobertura requerendo o registo das atividades do setor informal através de incentivos. Outros introduziram regimes contributivos obrigatórios de seguro social para os trabalhadores independentes e os trabalhadores do setor informal. No entanto, alguns outros têm cobertura universal para todos os cidadãos utilizando as receitas da administração pública no espírito da solidariedade social, combinando regimes contributivos e não contributivos.

As contribuições para a segurança social estão associadas a direitos legais e devem ser consideradas um salário diferido e um investimento social e económico, e não apenas um simples elemento dos custos da mão de obra, conforme indicado pelo termo «imposto». As contribuições para a segurança

<sup>15</sup> Numa tentativa de reestruturar a sua economia para atividades de maior valor acrescentado, o governo de Singapura, no início da década de 1980, aumentou rapidamente a taxa de contribuição obrigatória da caixa de previdência para os empregadores, para 25 % do salário bruto dos trabalhadores. O objetivo era aumentar o custo da mão de obra, de modo que as atividades pouco qualificadas e de baixa produtividade se tornassem não rentáveis e, por conseguinte, fossem sendo eliminadas progressivamente. No entanto, a economia não conseguiu ajustar-se com a rapidez suficiente, o que resultou num abrandamento grave do crescimento, em meados da década de 80. O governo agiu rapidamente para reduzir a taxa e manter o crescimento da produtividade.

social estão claramente associadas a uma variedade de efeitos sociais e económicos positivos. A segurança social reforça a coesão social e a estabilidade, a segurança individual, apoia os investimentos em capital humano e a produtividade da mão de obra, ao mesmo tempo que atua como um estabilizador automático, ao nivelar o consumo e a procura agregada. Um sistema contributivo para a proteção social bem concebido pode reforçar o crescimento económico a longo prazo e apoiar o desenvolvimento inclusivo. No entanto, as contribuições para a segurança social estão associadas a direitos legais que protegem os indivíduos da sua falta de visão (por exemplo, as pensões protegem contra a pobreza na velhice) e apoiam a equidade social através da redistribuição, reduzindo essencialmente a desigualdade, que, por si só, é prejudicial para o crescimento sustentável.

## 4.7 PRINCIPAIS DOCUMENTOS E FONTES DE DADOS

Administração de Segurança Social (EUA) e Associação Internacional de Segurança Social (várias questões).

*Social Security Programs Throughout the World.*

Esta publicação destaca as principais características dos programas de segurança social em mais de 170 países. É editada a cada seis meses, em quatro volumes regionais. As informações contidas nesses volumes são cruciais para os esforços dos investigadores no que respeita à revisão das diferentes formas de abordar os desafios da segurança social que permitirão aos países adaptar os seus sistemas de segurança social às necessidades crescentes de indivíduos, agregados familiares e famílias. Estes esforços são particularmente importantes, uma vez que todas as nações enfrentam grandes alterações demográficas, especialmente no que respeita o número crescente de pessoas idosas, e problemas económicos e orçamentais.

Enoff, L.; McKinnon, R. 2011. «Social Security Contribution Collection and Compliance: Improving Governance to Extend Social Protection», in *International Social Security Review*, vol. 64, N.º 4, p. 99-119.

Utilizando os resultados de inquéritos recolhidos junto das organizações de segurança social e das agências envolvidas na cobrança de contribuições, um dos principais objetivos deste artigo é promover a partilha de conhecimentos e as boas práticas em matéria de cobrança de contribuições e de aplicação da legislação. Os factos sugerem que sete fatores fundamentais se combinam frequentemente para formar a base do sucesso na cobrança e no pagamento das contribuições. Para além de melhorar a adequação das prestações, a saúde financeira e a posição pública dos programas, esse êxito pode também apoiar os esforços nacionais e internacionais no sentido de alargar a cobertura da proteção social.

Duran-Valverde, F.; Aguilar, J. F.; Vindas, J. F. O.; Corea, D. M.; de Lima Vieira, A. C. 2013. *Innovations in extending social insurance coverage to independent workers: Experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay*, Extension of Social Security (ESS) Document No. 42 (Geneva, ILO).

O estudo resume os diferentes mecanismos utilizados por países selecionados para aumentar a cobertura dos/as trabalhadores/as independentes. A análise faz um levantamento exaustivo da experiência de cada um dos países estudados, caracterizando os seus sistemas de segurança social, a cobertura dos/as trabalhadores/as independentes e as reformas e inovações introduzidas para estender a cobertura do seguro social. O estudo também fornece uma sistematização dos vários tipos de práticas implementadas pelos países examinados, revelando a importância de estabelecer objetivos concretos de cobertura e incentivos especificamente dirigidos aos/as trabalhadores/as independentes.

### Fontes de dados

- Administração de Segurança Social (EUA) e Associação Internacional de Segurança Social, *Social Security Programs Throughout the World*
- OIT, Relatório Mundial sobre Proteção Social
- Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial
- FMI, Estatísticas das finanças públicas
- FMI, Dados Longitudinais da Receita Mundial (WoRLD)
- Eurostat, Estatísticas da proteção social
- OCDE, Contribuições para a segurança social.

### Resultados da aprendizagem

Após a leitura deste capítulo, os/as leitores/as deverão ter:

- Uma perceção da importância das contribuições sociais para a proteção social e da forma como estas funcionam como instrumento para criar espaço orçamental
- Uma boa compreensão das características importantes das contribuições sociais em várias regiões e países
- Obtido conhecimento da forma como alguns países de rendimento médio estenderam a cobertura da proteção social, especialmente ao setor informal e aos/às trabalhadores/as independentes.
- Compreendido como os sistemas contributivos podem promover a igualdade de género
- Ter-se familiarizado com documentos e fontes de dados essenciais

## CAPÍTULO 5. TRIBUTAÇÃO

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Conhecer os principais factos em matéria de tributação, incluindo os principais tipos de tributação, bem como os impostos inovadores
- Compreender os desafios e as possibilidades de aumento da receita fiscal nos países em desenvolvimento
- Conhecer várias questões relacionadas com as reformas fiscais, como a eficiência, a equidade, a viabilidade e os custos administrativos
- Adquirir conhecimentos sobre a igualdade de género e a tributação
- Conhecer os principais recursos e fontes de dados

### CONTEÚDO

- Características típicas da tributação
- Margem para o aumento de diversas receitas fiscais
- Reformas fiscais
- Principais documentos e fontes de dados

Este capítulo analisa a tributação como opção de espaço orçamental. No início é apresentada uma lista dos principais tipos de impostos e normalmente utilizados, dos mais progressivos para os mais regressivos. A elevada desigualdade a nível dos rendimentos deveria fazer com que os governos deixassem de lado os impostos indiretos, como os impostos sobre o consumo/as vendas e o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e aplicassem a tributação progressiva, como os impostos sobre o rendimento e sobre as sociedades — incluindo os impostos sobre o setor financeiro, que continua a não ser amplamente tributado —, bem como os impostos prediais e sucessórios.

- Impostos sobre o rendimento
- Impostos sobre as sociedades, incluindo impostos sobre o setor financeiro
- Impostos sobre a propriedade e sucessórios
- Tributação da extração de recursos naturais
- Impostos inovadores: impostos sobre o consumo de produtos prejudiciais, impostos aeroportuários e de hotelaria, impostos sobre armas e taxa de carbono
- Taxas aduaneiras (importações/exportações)
- Impostos sobre o consumo e sobre o valor acrescentado (IVA) e portagens

Em conjunto, constituem a margem para o aumento das receitas fiscais, discutida na secção 5.2. O debate centra-se na viabilidade e nos desafios do aumento de vários tipos de receitas fiscais, incluindo as complexidades dos rendimentos dos recursos naturais nos países em desenvolvimento. As reformas do sistema fiscal são discutidas na secção 5.3, que enumera algumas recomendações comuns para as reformas fiscais e as questões que lhes dizem respeito. O capítulo começa por fornecer a fundamentação para esta opção de espaço orçamental, baseada no atual estado da tributação nos países em desenvolvimento.

## 5.1 QUAL A RAZÃO DESTA OPÇÃO?

A tributação é a principal fonte de financiamento público; as receitas fiscais totais representam mais de 80 % da receita pública total em cerca de metade dos países do mundo — e mais de 50 % em quase todos os países.

As receitas internas constituem a fonte mais estável de financiamento para o desenvolvimento, tendo surgido um consenso sobre a necessidade de aumentar os esforços a nível da tributação. Para além das enormes necessidades financeiras para alcançar os objetivos de desenvolvimento, especialmente a Agenda 2030 para os ODS, vários fatores explicam a tónica reforçada na tributação. Estes fatores incluem reduções na ajuda externa devido à lenta recuperação económica global e à crise da dívida em países da zona euro, os efeitos fiscais da liberalização do comércio e a apropriação nacional das estratégias de desenvolvimento.

Apesar dos progressos consideráveis, os países em desenvolvimento continuam a arrecadar receitas fiscais em percentagem do PIB muito inferiores às dos países da OCDE: 10-20 %, comparativamente a 30-40 %. Os seus índices de esforço fiscal — cobranças de receitas em proporção do potencial estimado de receitas — também são inferiores aos dos países da OCDE. Os peritos concordam que existe um potencial considerável para aumentar as receitas fiscais nos países em desenvolvimento. Um estudo da Oxfam em 52 países em desenvolvimento constatou que, melhorando significativamente a cobrança de impostos, esses países poderiam potencialmente arrecadar 269 mil milhões de USD adicionais (Itriago, 2011).

Vários fatores estruturais, institucionais e relacionados com a governação podem explicar os baixos rácios impostos/PIB dos países em desenvolvimento. A introdução de novos impostos e de aumentos das taxas dos impostos enfrenta muitas vezes resistência política, enquanto a globalização e as reformas das privatizações testemunharam a abolição ou redução dos impostos relacionados com o comércio e a pressão para reduzir as taxas de imposto sobre as sociedades..

A elevada desigualdade a nível dos rendimentos deveria fazer com que os governos deixassem de lado os impostos indiretos, como os impostos sobre o consumo e o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e aplicassem a tributação progressiva, como os impostos sobre o rendimento e sobre as sociedades – incluindo os impostos sobre o setor financeiro, que continua a ser amplamente não tributado – bem como os impostos prediais e sucessórios.

### 5.1.1 A tributação nos países em desenvolvimento

O quadro 5.1 apresenta um resumo da tributação nos países, por grupos de rendimentos. Os países de elevado rendimento têm rácios entre impostos/PIB mais elevados do que os países de rendimentos mais baixos. No entanto, como será salientado mais adiante, esta aparente associação entre os níveis do rendimento e os impostos não é muito estreita (ver caixa 5.1). Os impostos sobre o rendimento desempenham um papel mais importante nos países em desenvolvimento, onde os impostos indiretos, por exemplo, o IVA e os impostos sobre o comércio, representam percentagens mais elevadas no PIB.

Quadro 5.1 Tributação por grupos de rendimentos (média de 2011–2014)

|                                                          | Todos | Rendi-<br>mento<br>elevado:<br>OCDE | Rendi-<br>mento<br>elevado:<br>não OCDE | Rendi-<br>mento<br>médio-<br>alto | Rendi-<br>mento<br>médio-<br>baixo | Rendi-<br>mento<br>baixo |
|----------------------------------------------------------|-------|-------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Receita pública (em percentagem do PIB)                  | 31.1  | 40.8                                | 34.4                                    | 31.6                              | 28.8                               | 20.6                     |
| Rec. pública excl. subvenções<br>(em percentagem do PIB) | 29.4  | 41.5                                | 32.9                                    | 28.2                              | 26.8                               | 17.4                     |
| Receita fiscal (em percentagem do PIB)                   | 18.8  | 25.3                                | 17.9                                    | 19.0                              | 17.2                               | 13.4                     |
| Imposto sobre o rendimento<br>(em percentagem do PIB)    | 7.2   | 11.8                                | 6.4                                     | 6.2                               | 5.7                                | 4.4                      |
| Receita do IVA (em percentagem do PIB)                   | 6.4   | 6.9                                 | 7.5                                     | 6.7                               | 5.9                                | 4.4                      |
| Imposto sobre o comércio (em percentagem do PIB)         | 2.4   | 0.2                                 | 2.3                                     | 2.4                               | 3.5                                | 3.0                      |

Fonte: FMI, Dados Longitudinais da Receita Mundial (WoRLD).

Existe uma vasta literatura sobre o tema, incluindo a extensa investigação do FMI sobre a tributação nos países em desenvolvimento. As conclusões típicas foram introduzidas no capítulo 2 e são resumidas na secção seguinte.

### 5.1.2 Desempenho fiscal global

O rácio médio entre as receitas fiscais e o PIB dos países em desenvolvimento aumentou desde o início da década de 1990. O rácio médio entre as receitas fiscais e o PIB aumentou de cerca de 16 % em 1990 para cerca de 19 % em 2013 nos países de rendimento médio-alto; de 14 % para 18 % nos países de rendimento médio-baixo e de cerca de 10 % para 14 % nos países de baixo rendimento. Alguns países de baixo rendimento têm conseguido melhores resultados. Por exemplo, dos 28 países de baixo rendimento da África Subsaariana, cerca de 16 conseguiram aumentar os rácios de receitas em 5 pontos percentuais do PIB ou mais, pelo menos uma vez num período de três anos durante as duas últimas décadas.

A região Ásia-Pacífico, uma região com crescimento acelerado, não apresentava, até há pouco tempo, bons resultados. O rácio médio entre as receitas fiscais e o PIB na região aumentou de cerca de 15 % no período 1990–2009 para cerca de 22 % no período 2010–2014. O pior desempenho é o Ásia Meridional, com um rácio médio entre as receitas fiscais e o PIB de cerca de 10 % entre 2000 e 2013; subiu para 14,5 % apenas em 2014–2015. O rácio médio entre as receitas fiscais e o PIB na África Subsaariana oscilou em torno de 14 % até 2011 e subiu para cerca de 18 % durante 2011–2015. Na América Latina, o rácio médio entre as receitas fiscais e o PIB estagnou em cerca de 17 % desde 1990. No Médio Oriente e no Norte de África, o rácio médio entre as receitas fiscais e o PIB desceu do ponto mais alto, de cerca de 19,5 % em 2007, para cerca de 10 % em 2013, refletindo a incerteza decorrente da sua dependência dos recursos naturais.

Os países ricos em recursos tiveram um melhor desempenho em termos de cobrança de impostos, em comparação com os países que não são ricos em recursos. No entanto, as receitas são mais voláteis de ano para ano, expondo os orçamentos dos países ricos em recursos à volatilidade dos preços das matérias-primas.

Os Estados frágeis têm menos capacidade de expandir as receitas fiscais em percentagem do PIB e quaisquer ganhos são mais difíceis de sustentar. Nos países pós-conflito, à medida que as economias são reconstruídas, pode haver bons progressos no desenvolvimento de sistemas fiscais eficazes, por exemplo, na Libéria (com impostos a crescer de 10,6 % do PIB em 2003 para 21,3 % em 2011) e em Moçambique (10,5 % do PIB em 1994 para 17,7 % em 2011).

### 5.1.3 Desempenho de diferentes tipos de impostos

O imposto sobre o rendimento das sociedades representa cerca de 17 % do imposto total nos países em desenvolvimento, em comparação com 10 % (antes da crise) na OCDE. No entanto, os países em desenvolvimento cobram apenas cerca de 1–3 % do PIB dos impostos sobre o rendimento pessoal, em comparação com cerca de 9–11 % do PIB nos países de elevado rendimento. Desde 1980, as receitas do IVA (em termos de rácio do PIB) aumentaram, o imposto sobre o rendimento pessoal manteve-se sem alteração, os impostos sobre o rendimento das sociedades aumentaram e as receitas dos impostos sobre o comércio caíram nos países em desenvolvimento.

Quatro em cada cinco países da África Subariana têm IVA, que tipicamente representa cerca de 25 % de todas as receitas fiscais. Os impostos sobre a propriedade são impostos locais relativamente eficazes, mas tendem a ser subutilizados nos países em desenvolvimento. Os impostos sobre a propriedade representam cerca de 6,7 % da receita total nos países da OCDE, contra 2,4 % nos países em desenvolvimento e em transição maiores.

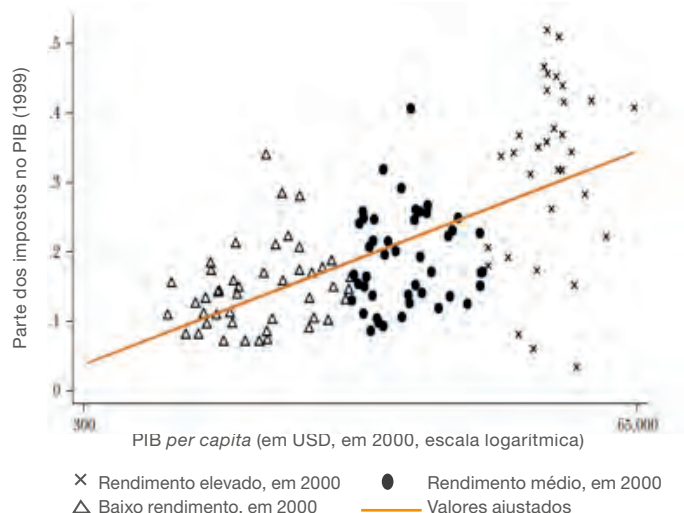
Muitas receitas fiscais de países em desenvolvimento sofreram reveses devido à liberalização do comércio e à abolição dos impostos relacionados com o comércio, raramente compensados por outros tipos de impostos, por exemplo, impostos sobre o setor financeiro. Um estudo do FMI concluiu que os países de rendimento médio conseguiram recuperar apenas até 60 centavos de cada dólar de receita aduaneira perdida, e os países de baixos rendimentos recuperaram não mais do que 30 centavos, enquanto os países ricos conseguiram compensar reduções nas receitas aduaneiras aumentando as suas receitas fiscais internas (Baunsgaard e Keen, 2010). Com a liberalização do comércio, os impostos sobre o comércio diminuíram cerca de um terço em percentagem do PIB, em África.

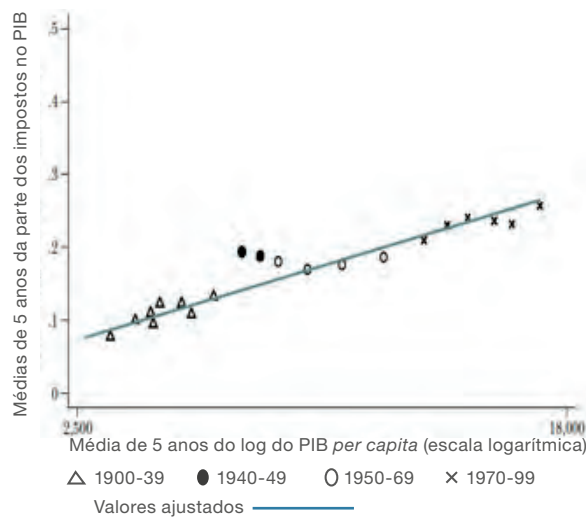
A tributação do setor dos recursos naturais é única devido aos elevados custos irrecuperáveis e aos longos períodos de investimento, bem como à variabilidade e incerteza dos preços dos recursos. É utilizada uma vasta gama de instrumentos para aumentar as receitas provenientes de atividades relacionadas com os recursos naturais (partilha da produção, leilões, participação do Estado, imposto sobre o rendimento, IVA, direitos de importação, retenção na fonte, taxas de superfície e outros). Os governos geralmente retêm um terço do rendimento das indústrias extrativas.

#### Caixa 5.1 Tributação e desenvolvimento

Parece existir uma relação estreita entre o nível de desenvolvimento e as receitas fiscais. Ou seja, o rácio impostos/PIB tende a aumentar ao nível do PIB *per capita* (ver figura A).

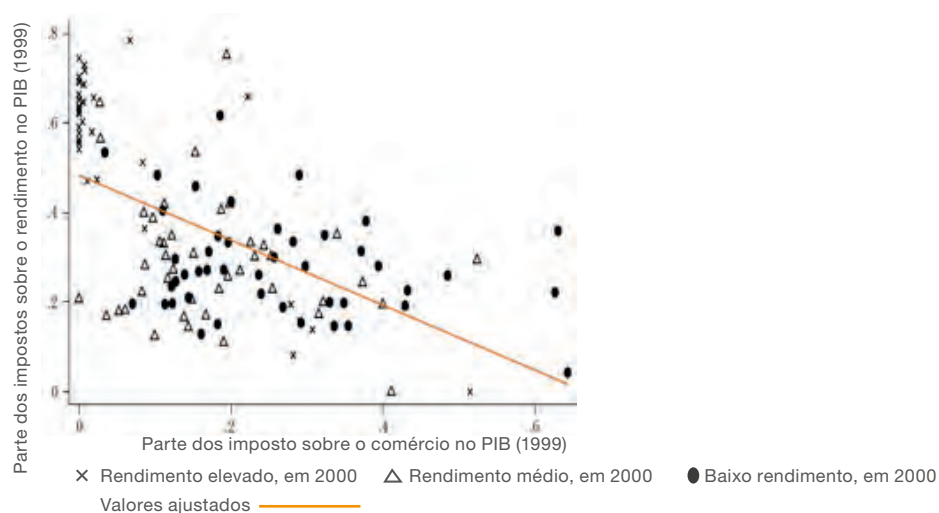
Figura A.1 | Impostos e rendimentos a nível nacional



**Figura A.2 | Impostos e rendimentos a nível mundial**

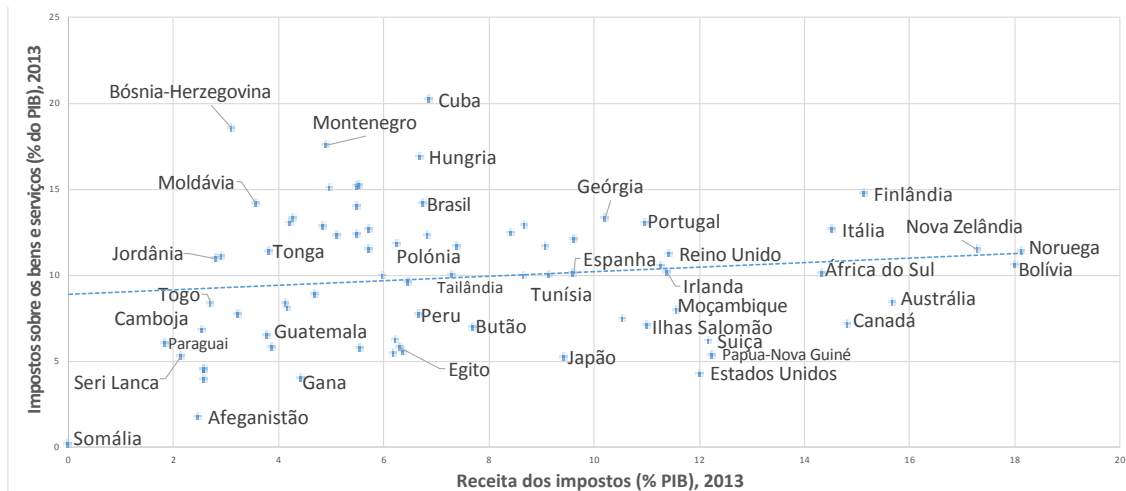
Fonte: Besley e Persson, 2014

Este facto foi explicado pela escassez de formas simples de cobrança de receitas durante as fases iniciais do desenvolvimento. À medida que uma economia cresce e se torna mais sofisticada, as receitas fiscais aumentam com o alargamento da base tributável e com o aumento da capacidade de cobrança. Com base nesta explicação, propõe-se uma classificação em quatro fases: tradicional; transição – incorporando a «separação» do antigo; a «adoção» do novo; e o moderno. As sociedades tradicionais dependem de uma combinação de impostos diretos sobre a agricultura (por exemplo, a terra, a produção e o gado), impostos de capitação e receitas não fiscais. A tributação indireta, especialmente relacionada com o comércio, torna-se mais importante no período de «separação». Os impostos indiretos internos — impostos sobre consumos específicos e impostos sobre vendas — tornam-se importantes com o aumento da capacidade de produção interna, da monetização e do volume de transações internas. As formas mais antigas de tributação direta tornam-se menos importantes (ver figura B). Assim, a classificação sugerida é aquela em que a tributação varia da i) agricultura, para ii) o comércio externo, para iii) o consumo, e para iv) o rendimento.

**Figura B.1 | Impostos sobre o rendimento vs. impostos sobre o comércio e o rendimento**

Fonte: Besley e Persson, 2014

Figura B.2 | Impostos sobre o rendimento vs. impostos indiretos



Fonte: Baseado em Ortiz-Ospina e Roser, 2019

Nota: Imposto sobre o rendimento = pessoal + imposto sobre as sociedades

Imposto indireto = IVA + impostos sobre vendas

O nível das receitas fiscais também aumenta com o desenvolvimento económico à medida que aumenta a procura de serviços públicos. Por exemplo, a tributação em percentagem do rendimento nacional aumentou drasticamente, mais do que duplicando em todos os países, no período 1920–1980. Estes aumentos de tributação coincidem com o aumento das despesas públicas com serviços públicos, em particular a educação, os cuidados de saúde, a proteção social e o abastecimento de água. As receitas fiscais começaram a estabilizar, embora com diferenças acentuadas nos níveis para cada país, após 1980. A tributação dos rendimentos desempenhou um papel fundamental na expansão histórica das receitas fiscais, especialmente após a Primeira Guerra Mundial, nos países com uma industrialização mais antiga. Esta tributação exigia que os estados criassem sistemas de administração de impostos e implementassem a retenção de impostos na fonte, a fim de aumentar o cumprimento de forma efetiva.

Fonte: Ahmad e Stern, 1989; Besley e Persson, 2014.

## 5.2 TIPOS DE IMPOSTOS: MARGEM PARA O AUMENTO DAS RECEITAS FISCAIS

O aumento do cumprimento das obrigações fiscais e/ou o aumento das taxas fiscais são potenciais estratégias para expandir o espaço orçamental para a proteção social. Os aumentos do rácio impostos/PIB ocorrem apenas lentamente ao longo do tempo; são raros os aumentos dramáticos de um ano para o outro. Mas uma análise mais aprofundada do desempenho fiscal revela uma margem significativa para aumentar as receitas fiscais nos países em desenvolvimento. Como referido anteriormente, alguns países da África Subsaariana de baixo rendimento têm conseguido aumentar as receitas fiscais em média a cada três anos, durante as últimas duas décadas. Isto significa que o aumento das receitas fiscais não é uma tarefa impossível, especialmente com uma forte vontade política de combater a corrupção e a evasão fiscal, de alargar a base tributável, de introduzir novos impostos inovadores e de eliminar isenções.

### 5.2.1 Potencial ou capacidade contributiva: Hiato fiscal

Os países em desenvolvimento têm potencial para aumentar as suas receitas fiscais. Existe um hiato significativo entre a taxa de tributação efetiva e a capacidade contributiva estimada, conhecido como hiato fiscal. A caixa 5.2 mostra os fatores contributivos para o hiato fiscal dos países em desenvolvimento.

#### Caixa 5.2 Hiatos fiscais nos países em desenvolvimento

- Entre os fatores significativos que contribuem para os hiatos fiscais nos países em desenvolvimento contam-se a evasão e a elisão fiscais, as isenções fiscais e a repartição desigual das rendas no setor dos recursos naturais. A falta de capacidade administrativa, a corrupção e as «zonas cinzentas» no quadro jurídico agravam o problema do hiato fiscal (ver secção 5.3.2 para a relação entre receita fiscal e corrupção).
- Uma grande fonte de receitas perdidas nos países em desenvolvimento é o resultado de questões internacionais relacionadas com as empresas multinacionais (MNC). Os governos perdem um montante potencialmente substancial de receitas devido à manipulação dos preços dos bens e serviços que são transferidos numa empresa multinacional entre subsidiárias/filiais ou entre uma subsidiária e a empresa-mãe, com o objetivo principal de transferir lucros para jurisdições fiscais com impostos mais baixos. Algumas estimativas mostram que a manipulação dos preços das transferências custa aos países em desenvolvimento 160 mil milhões de USD em receitas perdidas todos os anos (Christian Aid, 2009). (O capítulo 6 contém mais debates sobre esta questão).
- A concorrência fiscal (ou seja, incentivos fiscais sob a forma de isenção temporária de impostos e uma miríade de isenções e exceções fiscais) para atrair o investimento estrangeiro também contribui para os hiatos fiscais dos países em desenvolvimento. As perdas de receitas nos países em desenvolvimento resultantes da transferência de lucros por parte das empresas multinacionais e da isenção fiscal para os investidores são tipicamente da ordem de grandeza de 20 % a 30 % da cobrança efetiva de receitas em cada caso.
- A disponibilidade de ajuda pode diminuir o incentivo para tomar medidas que aumentem a base de receitas internas, especialmente em países com recursos naturais fáceis de tributar. Um estudo encontrou uma ampla associação negativa: entre 1980 e 1995, quando a ajuda externa em percentagem do PIB estava a aumentar, o rácio médio entre as receitas fiscais e o PIB diminuiu. Após 1995, a redução da percentagem do total líquido de APD em relação ao PIB foi acompanhada por um aumento das receitas fiscais em percentagem do PIB (Benedek *et al.*, 2012).
- Além disso, os possíveis impactos adversos nas taxas de câmbio, a volatilidade das receitas, a redução dos esforços fiscais e a consequente instabilidade fiscal, bem como as disposições ad hoc e pouco transparentes em matéria de repartição das receitas/rendas no setor dos recursos naturais, são também fonte de preocupação. Quando tais mecanismos são negociados diretamente entre funcionários públicos e empresas, fora do sistema fiscal e sem diretrizes claras, o potencial de corrupção e de retenção de uma menor parcela de receita no país pode tornar-se elevado. A exploração excessiva e os impactos ambientais e sociais adversos a ela associados são também motivo de preocupação.

Os/as investigadores/as estudaram a capacidade contributiva dos países, dadas as suas características específicas, como o nível de desenvolvimento (por exemplo, o PIB *per capita*), a dimensão da economia informal ou do setor agrícola, a percentagem da indústria transformadora, a abertura do comércio, a inflação, os índices de corrupção e governação, etc. O Banco Mundial construiu um «índice de esforço fiscal» baseado na análise cruzada entre países para identificar a capacidade contributiva de um país (Le *et al.*, 2012). A análise das tendências do esforço fiscal indica a existência de um potencial de aumento das receitas em muitos países em desenvolvimento, em especial países de baixo rendimento. No entanto, embora os índices de esforço fiscal tenham um apelo intuitivo e possam ser informativos, é importante lembrar que as estimativas subjacentes da capacidade contributivas são muitas vezes imprecisas, e o grau de precisão pode variar de país para país. Por conseguinte, os índices de esforço fiscal devem ser utilizados como orientação e não como uma indicação precisa da capacidade contributiva ou como base para tirar conclusões relativamente a países específicos.

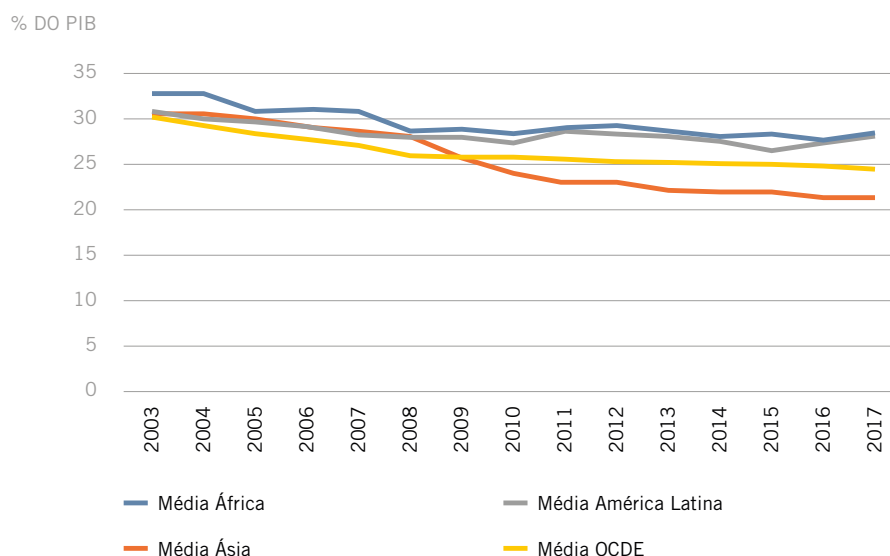
A análise do desempenho fiscal e dos hiatos fiscais revela uma margem significativa para aumentar as receitas fiscais nos países em desenvolvimento. O aumento do cumprimento das obrigações fiscais e/ou o aumento das taxas fiscais são estratégias importantes para expandir o espaço orçamental para a proteção social.

## 5.2.2 Imposto sobre o rendimento pessoal e sobre as sociedades

**Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares:** A reduzida parte do imposto sobre o rendimento pessoal nos países em desenvolvimento deve-se, em parte, à natureza da sua estrutura económica, mas também a generosas isenções e deduções para aqueles que têm rendimentos mais elevados. Por exemplo, na América Latina, o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares não é geralmente aplicado aos rendimentos de capitais, que estão fortemente concentrados nas classes de rendimentos elevados. As estimativas das despesas fiscais (isenções, créditos, deduções, diferimentos e reembolsos) variam entre 2 % e 8 % do PIB nos países onde existem dados disponíveis. Em 2008, a Nicarágua isentou o equivalente a 415,6 milhões de USD, enquanto na Índia e no Bangladesh as despesas fiscais em 2005 equivaleram a 51 % e 31 % das suas receitas fiscais totais, respetivamente (Itriago, 2011).

Assim sendo, é certamente possível aumentar a parte da tributação direta dos ricos nos países em desenvolvimento e, desse modo, aumentar as receitas fiscais através de impostos de rendimento mais progressivos. No entanto, as tentativas de aumentar os impostos sobre os grupos mais abastados ou de suprimir as isenções foram, no passado, confrontadas com fortes resistências, resultando em reformas fiscais drasticamente enfraquecidas. Por vezes, até as instituições financeiras internacionais apoiam uma baixa tributação do rendimento. Alguns países em desenvolvimento reduziram as taxas de imposto sobre o rendimento dos grupos mais abastados. Em termos de impostos das pessoas singulares sobre o rendimento, 34 dos 149 países com dados (ou 22 % da amostra) tinham baixado as taxas de imposto para os rendimentos mais elevados em 2014, em comparação com o período 2010–2013 (Ortiz *et al.*, 2017). Os governos precisam de vontade política para tributar os ricos e eliminar várias isenções fiscais para proporcionar melhor proteção social e serviços públicos à maioria dos cidadãos.

**Imposto sobre o rendimento das sociedades:** A concorrência internacional em matéria de IDE está a levar muitos governos a reduzir as taxas de imposto e a aumentar os benefícios fiscais às empresas (figura 5.1). No entanto, não há consenso sobre as vantagens de conceder concessões em matéria de impostos diretos, uma vez que o desvio do investimento internacional ou a atração de tais fluxos é determinado por muitos fatores, incluindo a qualidade e a disponibilidade de infraestruturas, capital humano e instituições. Por conseguinte, os países em desenvolvimento devem analisar os custos e as vantagens de tais benefícios fiscais, uma vez que podem constituir uma perda desnecessária de receitas.

**Figura 5.1 | Queda das receitas fiscais sobre os lucros das empresas (em percentagem do PIB)**

Fonte: Tabela de taxas de imposto sobre as sociedades da KPMG. Ligação:

<https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html>

Há razões imperiosas para reforçar os impostos sobre as sociedades nos países em desenvolvimento. Em primeiro lugar, funcionam frequentemente como um imposto sobre as rendas monopolistas ou os lucros puros. Em segundo lugar, proporcionam uma forma de tributar os proprietários estrangeiros. Em terceiro lugar, talvez a razão mais importante para a tributação das sociedades, é que é um meio de cobrança de impostos sobre o rendimento onde o sistema de tributação nacional do rendimento das pessoas singulares é fraco e facilmente contornado, particularmente pelos proprietários de empresas (Ahmad e Stern, 1989). As receitas do imposto sobre as sociedades deverão crescer ao longo do tempo, à medida que se desenvolvem setores mais avançados, e é importante que exista previamente um sistema racional.

### 5.2.3 Impostos sobre o setor financeiro, imposto sobre as transações financeiras (ITF)

Os diferentes regimes fiscais do setor financeiro podem oferecer outro fluxo de receitas possível para o aumento dos investimentos sociais, desde que o seu impacto no desenvolvimento do setor financeiro seja cuidadosamente avaliado.

Muitos países estão a considerar impostos especiais sobre os lucros e a remuneração das instituições financeiras. Por exemplo, a Turquia cobra impostos sobre todos os proveitos de bancos e companhias de seguros e, no Reino Unido e em França, todos os pagamentos de bónus superiores a 25.000 euros foram tributados em 50 % (IMF, 2010). Outro exemplo é um imposto de débito bancário no Brasil, que cobrava 0,38 % de pagamentos de faturas em linha e grandes levantamentos de dinheiro; antes de ter sido descontinuado, em 2008, arrecadou cerca de 20 mil milhões de USD por ano e financiou programas de saúde, de redução da pobreza e de assistência social. A Argentina aplica um imposto de 0,6 % sobre compras e vendas de ações e obrigações, que, em 2009, representou mais de 10 % da receita fiscal global para a administração central (Beitler, 2010).

Um imposto sobre as transações financeiras (ITF) é um pequeno imposto cobrado sobre vários tipos de instrumentos financeiros, tais como ações, obrigações, transações em moeda estrangeira, derivados (futuros, contratos a prazo, *swaps* e opções), débitos e créditos bancários e outros tipos de serviços bancários. Os ITF são aplicados em, pelo menos, 40 países desenvolvidos e em desenvolvimento, e 10 países da União Europeia deveriam adotar um ITF em 2017. As taxas existentes variam entre um máximo de 2 % e um mínimo de 0,00001 %. Os ITF são mais fáceis de administrar, uma vez que os avanços tecnológicos facilitaram muito a cobrança de impostos, e o FMI acredita que esses impostos podem gerar receitas substanciais.

Os ITF têm como duplo objetivo aumentar as receitas, desencorajando simultaneamente o tipo de especulação financeira a curto prazo que tem pouco valor social, mas apresenta riscos elevados para a economia. Uma estimativa mostra que os ITF podem gerar 2,9 a 14,5 mil milhões em todos os países em desenvolvimento no seu conjunto, dependendo da sua conceção (cobertura ou base e taxa) e da dimensão do setor financeiro (Grabel, 2005).

Nas suas observações ao G20, o FMI propôs o Imposto sobre as Atividades Financeiras (IAF), cobrado sobre a soma dos lucros e remunerações das instituições financeiras e creditado às receitas gerais. O IAF procura visar o valor acrescentado pelo setor financeiro. Propôs igualmente a contribuição para a estabilidade financeira, associada a um mecanismo de resolução credível e eficaz. A principal componente da contribuição para a estabilidade financeira seria uma taxa a pagar pelo custo orçamental de qualquer futuro apoio governamental ao setor. Estes montantes poderiam ser acumulados num fundo para facilitar a resolução de instituições débeis ou ser creditados às receitas gerais. A contribuição para a estabilidade financeira seria paga por todas as instituições financeiras, inicialmente cobrada a uma taxa fixa (variando, no entanto, em função do tipo de instituições financeiras), mas posteriormente aperfeiçoada para refletir os riscos e as contribuições de cada instituição para o risco sistémico — como os relacionados com a dimensão, a interconectividade e a substituíbilidade — e as variações do risco global ao longo do tempo.

### Caixa 5.3 Imposto sobre operações financeiras no Brasil

O Brasil introduziu um imposto de débito bancário em 1993, mas de curta duração. O imposto bancário de débito com uma maior duração — a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) — foi criado em 1997, com uma taxa inicial de 0,20 %. A taxa aumentou gradualmente a partir de 1999 (0,22 %) para 0,38 % em 2002. As receitas provenientes da CPMF foram originalmente afetadas ao financiamento de programas de saúde (0,2 %), ao combate à pobreza (0,1 %) e à assistência social (0,08 %). A CPMF arrecadou quase 20 mil milhões de USD por ano. De acordo com um relatório do FMI, a CPMF aumentou cerca de três vezes o montante cobrado pelo imposto sobre o rendimento das sociedades às sociedades financeiras. A CPMF foi interrompida em 2008, depois de o Supremo Tribunal ter decidido que a afetação das receitas de tais impostos era inconstitucional.

Uma vez que a CPMF foi concebida principalmente para financiar a despesa com a proteção social, o mecanismo foi classificado como «contribuição social». Durante o período em que a CPMF esteve em vigor, 42 % da receita cobrada foi utilizada para o sistema público unificado de saúde, 21 % para o seguro social, 21 % para a Bolsa Família (uma transferência de dinheiro de assistência social para as pessoas pobres) e 16 % para outros fins sociais. Em 2007, a receita total da CPMF ascendia a 1,4 % do PIB, o suficiente para cobrir o custo total do Bolsa Família e de outros programas de proteção social não contributivos.

Uma segunda componente dos ITF, o imposto sobre as operações financeiras (IOF), introduzido em 1999, submeteu as entradas de capital para investimentos de carteira e investimentos em ativos locais a um imposto de 2 % a pagar no momento da liquidação dos reais brasileiros. Ou seja, o imposto é pago quando a moeda estrangeira é convertida em reais brasileiros. O IOF foi projetado para compensar o impacto de influências das entradas de capitais de curto prazo na moeda brasileira e para evitar a especulação nos mercados brasileiros de ações e capitais quando os EUA seguiram uma política monetária expansionista em resposta à crise financeira global de 2008-2009. Além disso, os aumentos da taxa do IOF compensaram a perda de receitas fiscais causada pela abolição da CPMF em 2008.

Em dezembro de 2015, o Congresso Brasileiro aprovou o Orçamento de 2016, que exigia a criação de um imposto sobre transações financeiras (imposto CPMF). De acordo com o Ministro das Finanças do Brasil, Joaquim Levy, se a CPMF não fosse aprovada, alguns programas importantes, como os subsídios de desemprego e a proteção dos trabalhadores, estariam em risco.

Fonte: Duran-Valverde e Pacheco, 2012; Ortiz, *et al.*, 2017.

## 5.2.4 Imposto sobre a propriedade

O imposto sobre a propriedade não é corretamente utilizado nos países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento cobram apenas 0,6 % do PIB em impostos sobre a propriedade, contra 2,1% do PIB na OCDE. Os fatores políticos económicos, como a resistência dos proprietários de terras, desempenham um papel na relutância do governo em considerar seriamente esta fonte de receitas.

Trata-se de uma boa fonte, uma vez que a evasão é difícil. Além disso, tem um impacto estabilizador, uma vez que pode evitar o investimento especulativo imobiliário e as «bolhas» no setor da habitação. Acresce que é pouco provável que tenha impactos adversos nas pessoas pobres, uma vez que a sua carga recai principalmente sobre os agregados familiares de rendimento médio e médio-alto. Assim, existe um interesse renovado e generalizado na reforma do imposto sobre a propriedade, a nível mundial (ver caixa 5.4).

### Caixa 5.4 Reformas e planos recentes para o imposto sobre a propriedade

A **Namíbia** introduziu recentemente um imposto fundiário do governo central sobre o valor dos terrenos agrícolas (com uma taxa de base de 0,75 %) para complementar o imposto municipal existente sobre a propriedade urbana, com o objetivo principal de incentivar a utilização eficiente das terras agrícolas.

A **Libéria** reformou a estrutura de taxas do imposto sobre os bens imobiliários, com efeitos a partir de 2011, e está a planear novas medidas de reforma para reforçar os direitos de propriedade e o potencial de receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária.

O **Camboja** introduziu um novo imposto sobre a propriedade em 2011, baseado, em princípio, no valor dos terrenos e edifícios avaliados a valores de mercado. O imposto está a ser testado num número limitado de zonas urbanas.

A **China** decidiu introduzir a tributação dos imóveis residenciais a partir de 2011, em parte com o objetivo de controlar a especulação e a forte valorização dos preços no setor imobiliário, e, em parte, para resolver o crescente fosso em matéria de riqueza existente no país e fornecer às administrações locais uma fonte de receitas significativa. Os projetos-piloto estão a ser conduzidos em duas cidades, Xangai e Chongqing, e serão seguidos, oportunamente, por outras cidades.

A **RAE de Hong Kong** introduziu, no início de 2013, um novo imposto especial sobre as transações imobiliárias (o «imposto de selo do comprador») com uma taxa de 15 % sobre o preço de transação que abrange os compradores não locais e todos os compradores empresariais, com o objetivo de travar a especulação e a aumento do preço dos imóveis.

A **Singapura** também aumentou os impostos de selo sobre certos compradores de casas, cujo objetivo, juntamente com um conjunto mais vasto de medidas, é reduzir o aumento dos preços dos imóveis e evitar uma «bolha» de preços dos ativos.

O **Vietnam** adotou, em junho de 2010, um novo imposto sobre terrenos não agrícolas baseado na área (excluindo a habitação) e está a ponderar a realização de novas reformas neste domínio.

A **Croácia** está em vias de introduzir um novo imposto ad valorem com uma taxa de imposto uniforme de 1,5 %, para substituir as taxas existentes sobre

os serviços públicos e sobre as habitações secundárias.

A **Grécia** adotou, no final de 2011, um novo imposto com base nos metros quadrados, com taxas específicas variáveis, cobrado sobre as faturas de eletricidade. A reforma fazia parte de um pacote mais vasto adotado durante o período de crise orçamental.

A **Irlanda** aboliu o imposto sobre imóveis para habitação em 1997 (deixando as «taxas» locais sobre imóveis comerciais como único imposto recorrente sobre imóveis). Em 2013, entrou em vigor um novo imposto sobre bens imóveis baseado no valor de mercado (autoavaliado) para substituir o imposto anual sobre as residências de 100 euros, implementado em 1 de janeiro de 2012 como parte de um pacote fiscal mais amplo.

A **Latónia** implementou medidas de reforma em 2010, introduzindo um imposto sobre imóveis destinados a habitação, a fim de complementar o imposto sobre a propriedade existente, e são consideradas medidas adicionais.

A **Sérvia** planeia uma modernização profunda do seu sistema de imposto sobre a propriedade, a fim de substituir o sistema de impostos baseado nos direitos de propriedade, paralelamente a uma reforma planeada da privatização fundiária.

A **Eslovénia** está a substituir três direitos preexistentes sobre bens imóveis por um sistema uniforme e moderno de tributação sobre bens imóveis baseado na avaliação em massa dos valores de mercado e num novo cadastro imobiliário.

O **Egipto** adotou uma nova lei imobiliária com uma taxa de 10 % aplicada ao rendimento estimado das rendas, em vigor em 2009, mas com uma aplicação diferida até 2012.

O **Quirguizistão** introduziu, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2009, um novo imposto sobre a propriedade para empresas e indivíduos, além do imposto sobre a propriedade existente.

**El Salvador** é um dos poucos países latino-americanos (juntamente com o Paraguai e a Costa Rica) que atualmente não tem um imposto sobre bens imóveis, mas está a considerar a possibilidade de o introduzir.

Fonte: Norregaard, 2013.

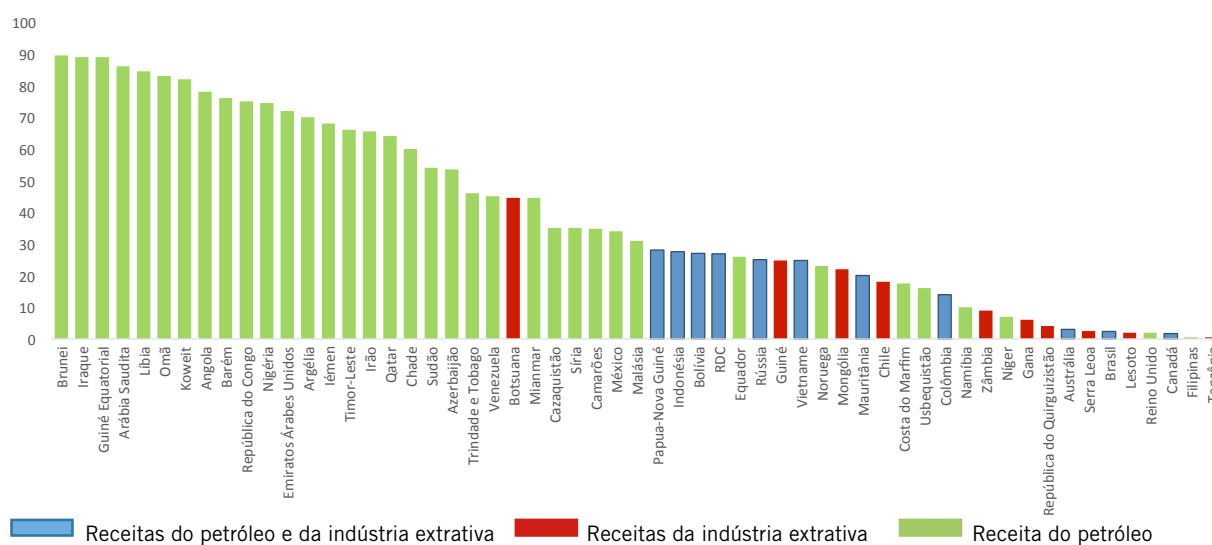
### 5.2.5 Tributação dos recursos naturais ou das indústrias extrativas

Os recursos naturais ou as «rendas» das indústrias extrativas — o excesso de receitas em relação a todos os custos de produção, incluindo os da descoberta e do desenvolvimento, bem como a rentabilidade normal do capital — constituem uma base tributável especialmente atrativa. Um estudo do FMI realizado em 2012 sugeriu que os governos são geralmente capazes de reter cerca de 30 % das receitas no setor mineiro (IMF, 2012b).

Embora a abordagem da Noruega, de tributar os lucros do petróleo e armazenar as receitas no Fundo do Petróleo (agora chamado Fundo de Pensões Global do Governo) seja talvez o caso mais conhecido, os países em desenvolvimento oferecem vários exemplos inovadores de canalização de fluxos de receitas de recursos naturais para o desenvolvimento social. No Peru, por exemplo, o governo recentemente expandiu os impostos cobrados sobre o setor mineiro, e o produto está a ser investido em programas de saúde e educação. A Mongólia estava a financiar uma prestação familiar por crianças a cargo universal baseado nos direitos, resultante da tributação das exportações de cobre.

Tal como salientado no capítulo 3, as receitas provenientes dos recursos naturais não são tratadas uniformemente nas estatísticas das finanças públicas. No entanto, tal como ilustrado na figura 5.2, a parte das receitas públicas provenientes dos recursos naturais varia consideravelmente entre países.

**Figura 5.2 | Receitas públicas das indústrias extrativas, 2000–2011 (percentagem das receitas públicas)**



Fonte: FMI citado em EPS-PEAKS, 2013.

A maximização das receitas fiscais para compensar o esgotamento do stock de recursos naturais é extremamente importante. A extração de recursos naturais tende a exigir grandes investimentos iniciais, ou custos irreversíveis, enquanto as receitas ocorrem ao longo do tempo. Um objetivo fundamental é maximizar os impostos sobre as rendas do setor dos recursos naturais ao longo do tempo. Embora os projetos relativos aos recursos naturais possam conduzir a um aumento das receitas das exportações (um efeito positivo na balança de pagamentos), podem também conduzir a importações significativas de bens e serviços e a saídas de dividendos (um efeito negativo na balança de pagamentos).

Um governo pode obter receitas quer através da extração direta dos recursos naturais, através de uma empresa pública, de joint ventures ou de outras formas de coextração, quer através da venda dos direitos de exploração e da tributação dos lucros, sendo que ambas as opções podem proporcionar receitas transitórias para os investimentos sociais. No que se refere à primeira opção, vários países têm gerido eficazmente os seus recursos naturais através de empresas públicas, incluindo

o Botsuana (diamantes), o Brasil (petróleo), a Indonésia (petróleo e gás) e a Malásia (silvicultura, estanho, petróleo e gás) (Chang, 2007). No que se refere à última opção, é necessário que se tenha o cuidado de encontrar os tipos corretos de contratos, incluindo licenças, joint ventures, acordos de partilha da produção, etc. (caixa 5.5). Embora a disponibilidade de recursos naturais possa constituir uma fonte importante de receitas, as rendas de recursos naturais podem ser voláteis e criar um desincentivo para o aumento de receitas de outras fontes. Muitos países em desenvolvimento podem não ter capacidade para lidar com complexas negociações com poderosas empresas multinacionais nas indústrias extrativas.

#### **Caixa 5.5 Estado Plurinacional da Bolívia: a tributação dos hidrocarbonetos como chave para o desenvolvimento social nacional**

Os recursos naturais, incluindo o ouro, o estanho, o petróleo e o gás, são o principal pilar da riqueza da Bolívia e a chave para o desenvolvimento nacional do país. Como resultado das políticas neoliberais ortodoxas dos anos 1980, a maioria da produção foi privatizada, muitas vezes por empresas estrangeiras. No processo, os direitos de exploração foram reduzidos para 18 %, o que levou a lucros extremamente elevados para os produtores (82 %) e a rendimentos muito baixos para a população boliviana. A insatisfação generalizada com esta situação levou a uma campanha ativista chamada «Os hidrocarbonetos já não são nossos». Após a violenta repressão deste movimento durante as chamadas «Guerras do Gás», o Presidente Sánchez de Lozada demitiu-se, e um referendo nacional levou a uma nova regulamentação sobre a distribuição de riqueza em hidrocarbonetos. A proporção anterior, de 82 % das receitas do petróleo para os produtores e de 18 % para o Estado, foi igualada numa divisão de 50-50 (e uma divisão invertida de 82-18 para o maior campo de gás). A renegociação dos contratos existentes levou a um aumento da receita de petróleo e gás para o Estado de 558 milhões de USD em 2004 para 1,53 mil milhões de USD em 2006. Tais aumentos significativos de receita permitiram ao governo expandir/sustentar políticas sociais como a «Renta Dignidad», uma pensão não contributiva para todos os bolivianos com mais de 60 anos, ou Bono Juancito Pinto, uma transferência de dinheiro para todas as crianças em escolas públicas elementares (do primeiro ao oitavo ano), que compensa os custos de transporte, livros e uniformes, para aumentar a frequência escolar.

Fonte: Duran-Valverde e Pacheco, 2012; UNCTAD, 2014.

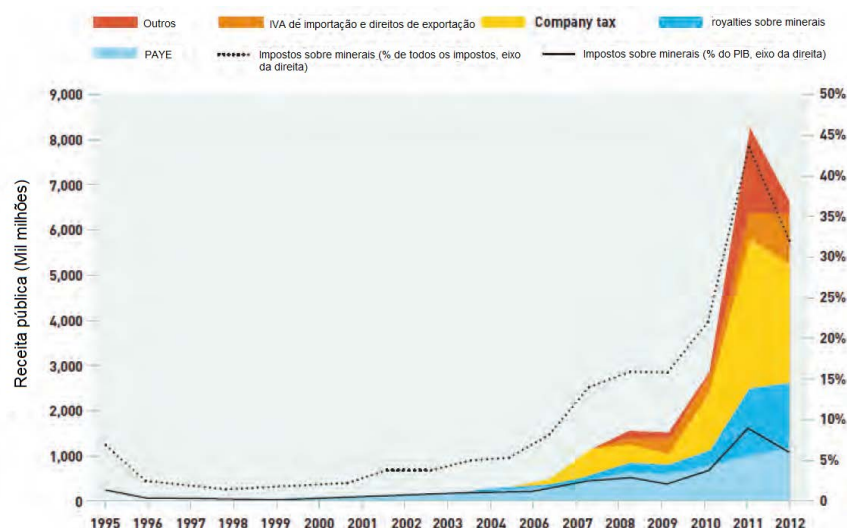
Existem diferentes instrumentos fiscais: impostos diretos (com base nos lucros, como o imposto sobre o rendimento das sociedades ou o imposto variável sobre os lucros); impostos baseados nas receitas (tais como direitos de produção – *royalties* – ou impostos sobre ganhos excepcionais) e impostos indiretos (IVA e direitos aduaneiros).

- **O imposto sobre o rendimento das sociedades** é aplicado como uma percentagem fixa dos lucros de uma empresa. Embora possam existir taxas de referência, a prática depende de numerosas disposições, como subsídios de depreciação, disposições sobre prejuízos reportáveis, separação de receitas e isenção temporária de impostos.
- **O imposto sobre os lucros** varia consoante a rentabilidade ou o retorno dos investimentos. Este imposto sobre o rendimento dos recursos visa maximizar as receitas da exploração mineira sem sacrificar o investimento adicional necessário para a viabilidade da indústria e as receitas fiscais no futuro.
- **Os direitos de produção** são taxados como percentagem fixa do valor das vendas de um determinado mineral por uma empresa. Os direitos de produção são uma fonte de receitas mais fiável do que os impostos baseados nos lucros, porque algumas receitas serão cobradas assim que a produção começar, independentemente de a empresa ser ou não rentável.
- **O imposto sobre ganhos excepcionais** é aplicado ao valor das vendas de um determinado mineral por uma empresa, em que a taxa aumenta com o preço do mineral. Este imposto pode ser mais progressivo do que uma taxa fixa de direitos de produção.
- **O IVA** raramente é uma forma significativa de tributação das indústrias extrativas.
- **Os direitos aduaneiros** são aplicados como uma percentagem fixa (normalmente no valor ou, por vezes, noutro tipo de medida, como o peso) de um bem importado ou exportado de um país.

### Caixa 5.6 Recursos naturais e tributação na Zâmbia

A Zâmbia é mais um exemplo relevante de um país que aumentou vários impostos sobre os recursos minerais e obteve, assim, receitas significativas desde 2005, como mostra a figura 5.3. Entre os países de extração de minerais (excluindo o petróleo) a nível mundial, as receitas das minas da Zâmbia são as segundas mais elevadas ao seguir ao Botsuana, sendo superiores às receitas do Chile, da República Democrática do Congo ou da Guiné (Câmara das Minas da Zâmbia, ICMM, 2014). A Zâmbia alterou o tipo, a base tributável e as taxas dos impostos em várias ocasiões, nos últimos anos. Introduziu também reformas institucionais, como a criação de um grande serviço de finanças, e reforçou gradualmente o quadro de cobrança de receitas. Assim, as receitas provenientes da extração mineira também se alteraram, passando de 1,9 % do PIB em 2010 para 5,5 % em 2011 (principalmente devido aos pagamentos de impostos sobre os ganhos excecionais das sociedades). As receitas públicas melhoraram consideravelmente, passando de menos de mil milhões de kwachas zambianos (ZMW) por ano antes de 2008 para 6,6 mil milhões de ZMW em 2012, o que representa mais de 30 % da cobrança total de impostos (ver figura abaixo).

Figura 5.3 | Receitas fiscais do setor mineiro na Zâmbia



Fonte: ICMM, 2014.

A Zâmbia anunciou, em 2013, que queria abordar a questão dos preços de transferência. As empresas mineiras foram acusadas de vender cobre a preços artificialmente baixos a outras partes do mesmo conglomerado, de modo que os lucros tributáveis na Zâmbia eram baixos, enquanto os lucros eram alegadamente elevados no país do comprador, que poderia ter impostos mais baixos. Existem normas contabilísticas para os países desenvolvidos que tentam resolver as questões relacionadas com os preços de transferência, mas como podem os países em desenvolvimento, com menos capacidades para avaliar a adesão a esses padrões, minimizar os preços de transferência?

Fonte: EPS-PEAKS, 2013.

É crucial conceber regimes fiscais e acordos de partilha de rendas de uma forma que garanta um montante de receitas justo para o país produtor. Devem ser ditados por regras e orientações transparentes que impeçam a proliferação de acordos *ad hoc* e a possibilidade de corrupção, e que assegurem a sustentabilidade ambiental e a estabilidade social. O FMI aconselha, em geral, a combinar os direitos de produção e um imposto especificamente orientado para as rendas, para além do imposto sobre o rendimento das sociedades aplicado a todas as empresas. Tal permite aos países assegurar a receita desde o início da produção e reforçar a estabilidade do regime orçamental, assegurando um aumento das receitas que corresponda aos preços mais elevados das matérias-primas.

Gerir grandes entradas de divisas associadas a grandes projetos de investimento, bem como receitas de exportação, pode ser bastante problemático para muitos países em desenvolvimento, com fraca capacidade institucional. Para além de causar instabilidade orçamental devido à volatilidade das receitas associada a flutuações de preços, as grandes entradas de moedas estrangeiras podem provocar uma apreciação da taxa de câmbio, em detrimento do setor das exportações. Esta questão será discutida no capítulo 8, sobre reservas fiscais e cambiais.

### 5.2.6 Impostos sobre o consumo, IVA

O aumento do IVA tornou-se uma abordagem comum para muitos países. Por exemplo, uma recente revisão da OIT sobre as discussões das políticas do FMI revelou que 138 governos em 93 países em desenvolvimento e 45 países de elevado rendimento estavam a considerar aumentar o IVA ou os impostos sobre as vendas (Ortiz *et al.*, 2015). De acordo com um estudo do FMI, em países de rendimentos mais baixos, onde o desempenho em matéria de IVA é mais fraco, o alargamento da base tributável e a melhoria do cumprimento poderão representar um aumento de cerca de 2 % adicionais do PIB. O mesmo estudo concluiu igualmente que a margem para aumentar as receitas «através do simples aumento das taxas normais de IVA está a tornar-se limitada, pelo que o potencial reside, em grande medida, na melhoria do cumprimento e na redução dos tratamentos preferenciais» (IMF, 2011, p. 5).

Se o impacto distributivo de uma tal mudança na política fiscal não for devidamente abordado, existe o risco de agravar a desigualdade de rendimentos, dado o peso desproporcionado que os impostos sobre o consumo atribuem aos quintis inferiores do rendimento da sociedade. Contrariamente aos impostos progressivos, os impostos universais sobre os bens, em especial sobre os bens alimentares básicos e os produtos domésticos, são regressivos, uma vez que não discriminam os consumidores de rendimentos elevados e os consumidores de baixos rendimentos.

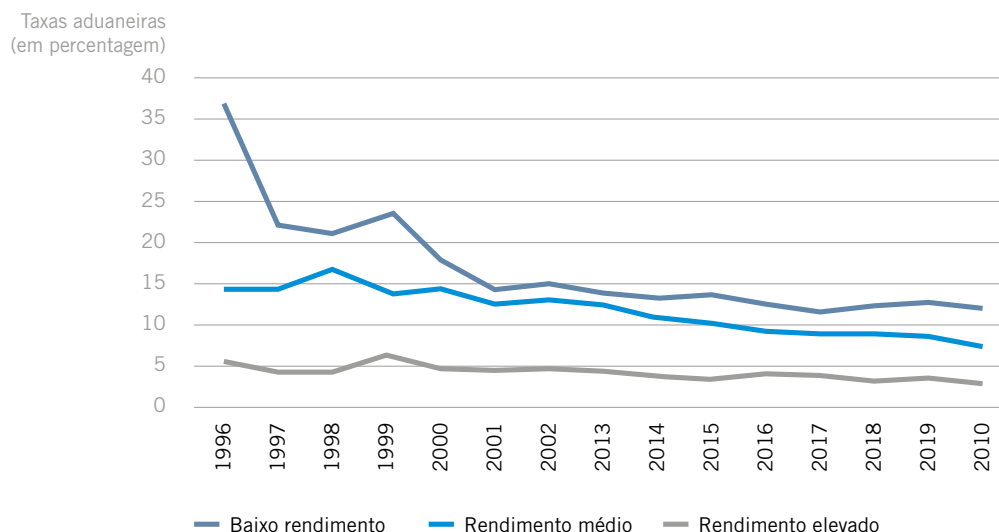
Dada a natureza regressiva do IVA, o «redimensionamento dos tratamentos preferenciais» não deve aplicar-se aos bens e serviços que dominam o cabaz de consumo das pessoas pobres. O aumento do IVA ou dos impostos sobre o consumo só pode ser prudente se for orientado para os produtos que são predominantemente utilizados pelos mais abastados, como os bens de luxo. É certamente possível conceber um sistema de IVA que isente os bens de base necessários de que muitas famílias de baixos rendimentos dependem, estabelecendo simultaneamente taxas mais elevadas para os bens de luxo, consumidos principalmente por famílias mais ricas (por exemplo, automóveis de luxo).

### 5.2.7 Impostos especiais de consumo e impostos sobre o comércio

Os impostos especiais de consumo são outra importante fonte de receitas nos países em desenvolvimento, uma vez que têm uma base dinâmica e podem ser administrados a baixo custo. No entanto, muitos países aboliram ou reduziram os impostos especiais de consumo, com a introdução do IVA. Contudo, do ponto de vista das receitas, os impostos especiais de consumo são mais convenientes, envolvendo poucos produtores, grandes volumes de vendas, procura relativamente inelástica e facilmente observável. Podem ser cobrados impostos especiais de consumo sobre as quantidades que saem da fábrica ou chegam aos portos, simplificando assim a medição e a cobrança, garantindo a cobertura, limitando a evasão e melhorando o controlo. Os impostos especiais de consumo representam, atualmente, menos de 2 % do PIB nos países de baixos rendimentos, em comparação com cerca de 3 % nos países de elevado rendimento.

As taxas aduaneiras são, há séculos, uma fonte de financiamento para o desenvolvimento. No entanto, os atuais acordos multilaterais e bilaterais de comércio livre contemplam taxas aduaneiras significativamente limitadas/reduzidas. Na verdade, os países em desenvolvimento têm vindo a reduzir progressivamente as suas taxas aduaneiras desde a década de 1990, o que implica uma menor capacidade de gerar receitas provenientes do comércio. As implicações financeiras desta tendência são provavelmente maiores para os países de baixos rendimentos, que cortaram as taxas aduaneiras em mais de metade, de 36 para 12 % entre 1996 e 2010, em média, em comparação com uma redução média de 7 % nos países de rendimento médio (figura 5.4). Alguns países destacaram-se, tendo a taxa média das taxas aduaneiras da Índia diminuído de 71 para 13 % entre 1994 e 2009 e a do Brasil diminuído de 51 para 14 % entre 1987 e 2009 (OMC, 2010).

**Figura 5.4 | Taxas aduaneiras por grupos de países por nível de rendimento, 1996–2010 (em percentagem)**



Notas: \* Os valores refletem a média não ponderada das taxas aplicadas, todos os produtos comercializados sujeitos a taxas aduaneiras.

Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial, 2015.

No entanto, os impostos sobre o comércio continuam a representar uma elevada percentagem das receitas, havendo alguns países que arrecadam quase metade das suas receitas totais a partir do comércio (por exemplo, a Gâmbia, a Libéria, a Namíbia e a Etiópia). Além disso, os países de baixo rendimento continuam a ter uma percentagem mais elevada das receitas fiscais provenientes do comércio, cerca de 3,5 % do PIB, em comparação com cerca de 2 % nos países de rendimento médio-baixo. Em muitos países em desenvolvimento, pode haver uma boa razão para examinar os níveis atuais das taxas aduaneiras, pelo menos até que os mecanismos nacionais de cobrança de impostos sejam reforçados, a fim de manter ou aumentar os níveis de receitas.

### 5.2.8 Impostos inovadores: impostos especiais sobre o consumo de produtos prejudiciais, impostos aeroportuários e de hotelaria, impostos sobre armas e taxa de carbono

Vários países conseguiram aumentar os seus impostos através da introdução de novos impostos inovadores.

**Os impostos especiais sobre o consumo** são aplicados a produtos ou serviços que são socialmente nocivos, aumentando o seu preço e, por conseguinte, desencorajando a sua utilização. Assim, estes impostos sobre o consumo de produtos prejudiciais atingem objetivos públicos ou sociais, ao mesmo tempo que contribuem para as receitas públicas. Por exemplo, entre o início dos anos 1990 e 2005, a França aumentou substancialmente e regularmente os seus impostos sobre os cigarros, triplicando os preços ajustados pela inflação dos cigarros. Seguiu-se uma redução das vendas superior a 50 % (WHO, 2014). O impacto na saúde desta redução dramática no consumo de cigarros foi uma redução de 50 % das taxas de mortalidade por cancro do pulmão entre os jovens. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), entre 2009 e 2011, 40 países em todo o mundo dedicaram, por lei, uma certa quantia ou proporção das receitas fiscais do tabaco para a saúde. A OMS (2014) estima que, se os países aumentassem os impostos sobre o tabaco em 50 % por maço, os governos do mundo inteiro ganhariam 101 mil milhões de USD adicionais em receita, que poderiam ser destinados à saúde e a outros programas sociais.

### Caixa 5.7 Imposto sobre o tabaco nos países em desenvolvimento: salvar vidas e aumentar receitas

O exemplo da **Turquia** ilustra bem o impacto da tributação do tabaco e de outras políticas sobre o consumo e a prevalência. Os impostos especiais de consumo têm vindo a aumentar constantemente desde 2008, a par da aplicação de outras políticas, como a proibição de fumar e de publicidade ao tabaco. Isto levou a uma redução de 12 % das vendas de tabaco, entre 2008 e 2012, e a uma redução da proporção de fumadores de tabaco na população adulta, de 31,2 % para 27,1 %, durante o mesmo período.

O **Egito**, aumentou o imposto sobre o tabaco em 46 %, em 2010. Com este aumento, houve uma redução das vendas de 14 %, em apenas dois anos. O impacto nas receitas foi colossal, aumentando 151 %, de 7 mil milhões de libras egípcias (EGP) para 17,6 mil milhões de EGP, entre 2010 e 2012.

A **Gâmbia** alterou a base tributável do imposto especial sobre o consumo de cigarros do peso para o volume, em 2012. Há dados que provam que, a aplicação de impostos sobre o peso do tabaco incentiva a indústria a produzir cigarros mais leves — mas não menos nocivos — para pagar menos impostos. Assim, em 2013, a Gâmbia também elevou o imposto especial de consumo sobre todos os produtos de tabaco à mesma taxa. Esta medida apresenta o benefício de desencorajar os consumidores a mudarem para um produto mais barato quando os impostos são aumentados.

O **México** registou um aumento significativo dos impostos em 2010, face à tentativa continuada da indústria do tabaco de bloquear esses impostos. O governo foi bem-sucedido devido a uma campanha bem coordenada dos defensores do controlo do consumo de tabaco. Foi aumentado o imposto especial de consumo específico de 0,8 para 7 pesos mexicanos por embalagem, e o imposto especial de consumo ad valorem foi aumentado de 150 % para 160 %.

As **Filipinas** implementaram a reforma do imposto sobre o tabaco e o álcool em 2012. Afetaram uma parte significativa do aumento das receitas para ajudar a financiar o sistema universal de cuidados de saúde (CUS) para os 40 % mais pobres da população. A indústria tabaqueira opôs-se à introdução do imposto sobre o tabaco, porém fracassou devido ao apoio das organizações da sociedade civil — a reforma dos impostos especiais sobre o consumo de produtos prejudiciais nas Filipinas resume tanto os aspetos técnicos como os políticos da economia das reformas do tabaco e do imposto especial sobre o consumo.

Fonte: OMS, 2014.

**Impostos sobre as companhias aéreas e a hotelaria, impostos sobre o turismo:** Muitos países em desenvolvimento aumentaram recentemente os impostos cobrados nos aeroportos ou sobre a venda de bilhetes de avião. Como demonstrado em recentes relatórios por país do FMI, isso tem sido observado com mais frequência em pequenos estados insulares, como a Antígua e Barbuda e as Maldivas, assim como em destinos turísticos emergentes, como o Dubai, o Gana e a Libéria — tendo este último aumentado os impostos sobre as companhias aéreas e a hotelaria em 3 %, no ano fiscal de 2012. Alguns países aplicam uma taxa de solidariedade sobre os bilhetes de avião, cobrada a todos os passageiros que partem dos seus aeroportos nacionais. Em França, por exemplo, este imposto permitiu arrecadar 160 milhões de euros para apoio adicional ao desenvolvimento, em 2009 (Grupo piloto sobre os financiamentos inovadores para o desenvolvimento, 2010).

**Impostos sobre o comércio de armas e taxa de carbono:** Estas fontes de financiamento inovadoras, que tributam produtos com externalidades negativas, poderiam fornecer milhares de milhões para a proteção social. Cobrar uma taxa fixa por cada tonelada de CO<sub>2</sub> emitida poderia arrecadar até 10 mil milhões por ano para financiamento ao desenvolvimento. Um imposto de 10 % sobre o comércio internacional de armas poderia ascender a 5 mil milhões de USD anuais em novas receitas para o desenvolvimento (WHO, 2009).

## 5.3 REFORMAS FISCAIS

A discussão anterior mostra que podem ser feitos progressos no aumento das receitas fiscais – se houver uma forte vontade política de implementar reformas. Existem importantes características comuns nas estratégias de reforma para aumentar as receitas fiscais recomendadas pelo FMI e outras instituições acima referidas:

- Criar administrações que limitem efetivamente os incentivos e as oportunidades para comportamentos de captação de rendimentos e inadequados, e que sejam capazes de aplicar o cumprimento voluntário necessário para alargar a base tributável, nomeadamente através da gestão de riscos (afetando recursos onde os riscos para as receitas são maiores) e da segmentação dos contribuintes (adequando as intervenções e os serviços aos desafios únicos colocados pelos diferentes grupos, a começar por um serviço de finanças de grandes dimensões);
- Adotar e disponibilizar rapidamente leis e regulamentos claros que incorporem uma forte proteção dos contribuintes, bem como uma luta enérgica contra a evasão fiscal – o principal problema é, frequentemente, a implementação;
- Eliminar isenções que renunciam a receitas com reduzidos benefícios públicos – muitas vezes ainda são substanciais e podem ascender a vários pontos percentuais do PIB. Em alternativa, limitar as isenções a um número máximo de anos e/ou compensar qualquer isenção com uma medida que produza o mesmo efeito fiscal (quer criando uma nova fonte de financiamento, quer reduzindo as despesas em conformidade);
- Evitar a concorrência fiscal ou os benefícios fiscais excessivos às empresas multinacionais; proceder a uma análise aprofundada dos custos-benefícios dessas concessões; estabelecer um imposto sobre o rendimento das sociedades de base alargada, a taxas competitivas, segundo as normas internacionais;
- Aplicar regimes simples, mas coerentes, para tributar as empresas informais, associados a políticas de formalização para alargar a cobertura da segurança social, como descrito no capítulo 4;
- Alargar a base tributável do imposto sobre o rendimento pessoal, assegurando um tratamento coerente das formas alternativas de rendimento do capital;
- Introduzir a retenção na fonte para as empresas e a dedução do imposto dos cheques de remuneração por parte dos empregadores;
- Aplicar um IVA de base alargada com um limiar bastante elevado (o nível de volume de negócios a que o registo do imposto se torna obrigatório) e medidas para compensar a regressividade;
- Cobrar impostos especiais sobre o consumo de alguns artigos-chave, que sejam adequados às necessidades de receitas e a preocupações sociais de âmbito alargado (p. ex., emissões de CO<sub>2</sub>, tabaco, álcool, produtos açucarados, etc.);
- Aplicar impostos inovadores, como o imposto sobre as transações financeiras;
- Reforçar os impostos imobiliários – que são mínimos em muitos países, mas com potencial para transformar as finanças públicas locais a longo prazo;
- Desenvolver a capacidade para as despesas fiscais e uma análise política mais ampla.

### 5.3.1 Questões relacionadas com as reformas fiscais

Ao considerar as reformas, há uma série de questões importantes que precisam de ser analisadas de forma mais aprofundada e rigorosa: i) a eficiência, ii) a equidade ou o impacto distributivo, iii) o cumprimento, iv) a viabilidade e os custos administrativos.

- (i) **Eficiência:** Os novos impostos ou as taxas fiscais mais elevadas não deverão afetar adversamente e de forma significativa a afetação de recursos ou a eficiência económica. Os impostos impõem custos económicos reais, e todos os países devem tentar minimizar essas «perdas de peso-morto», que reduzem os recursos disponíveis para atingir objetivos socialmente desejados.
- (ii) **Equidade ou impacto distributivo:** Ou seja, a carga fiscal não deve afetar excessivamente as famílias pobres ou de baixos rendimentos. Uma abordagem normalizada dos efeitos distributivos para avaliar a «progressividade» ou a «regressividade» de um imposto. Um imposto é considerado progressivo se a carga fiscal aumentar à medida que o rendimento aumenta, e regressivo se a carga fiscal diminuir com o rendimento. Além disso, é necessário ter em conta as questões de género no impacto distributivo. O sistema fiscal não deve colocar as mulheres contribuintes em desvantagem. A caixa 5.8 apresenta uma panorâmica das potenciais desigualdades de género que podem ser inerentes ao sistema fiscal.

### Caixa 5.8 Igualdade de género e tributação

As intervenções na política fiscal devem assegurar que não são negativamente afetados os resultados desejados dos objetivos de desenvolvimento sustentável, em especial a meta 5.C dos ODS, cujo objetivo é alcançar a igualdade de género e o empoderamento de todas as mulheres e raparigas. Como tal, a integração da perspetiva de género na política fiscal pode melhorar significativamente a qualidade das políticas públicas e ajudar a eliminar os enviesamentos de género.

Os enviesamentos de género podem ser tanto explícitos como implícitos por natureza. Ocorrem enviesamentos explícitos de género quando as disposições específicas da lei, dos regulamentos ou dos processos tratam homens e mulheres de forma diferente. Tal pode acontecer, por exemplo, quando as deduções fiscais são concedidas a um homem, mas não a uma mulher contribuinte. Em contrapartida, as distorções implícitas são menos óbvias e estão relacionadas com diferenças na forma como o sistema fiscal afeta o bem-estar dos homens e das mulheres. Por exemplo, os países com uma declaração conjunta nos sistemas de imposto sobre o rendimento pessoal com uma estrutura de taxas progressivas, o/a trabalhador/a com baixos rendimentos, que tende a ser mais frequentemente a mulher, é efetivamente tributado/a uma taxa de imposto marginal mais elevada. O menor rendimento das mulheres pode ser explicado pela discriminação contra as mulheres no mercado de trabalho e, em parte, pela discriminação no ensino, e o enviesamento de género na tributação aumenta esses efeitos. Embora, do ponto de vista das famílias, a declaração conjunta resulte num ganho financeiro, uma vez que o rendimento combinado está numa classe fiscal inferior à da declaração individual, as mulheres não têm necessariamente controlo sobre esses ganhos financeiros. A tributação desfavorável do rendimento das mulheres pode alterar o seu comportamento no que se refere à sua participação no mercado de trabalho e ao tempo passado com a guarda de crianças, afetando, ao mesmo tempo, negativamente o seu bem-estar económico, em caso de divórcio.

Os impostos indiretos podem aumentar os enviesamentos de género devido aos diferentes padrões de consumo das mulheres. O IVA, por exemplo, é cobrado sobre o consumo de bens e serviços e tem um carácter regressivo, uma vez que é aplicável tanto aos consumidores ricos como aos consumidores pobres. Como resultado, os impostos indiretos prejudicam as pessoas pobres, de forma desproporcional, e afetam as mulheres em particular, porque tendem a ser mais pobres do que os homens. As mulheres gastam mais dinheiro em bens domésticos taxados por IVA. Isto significa que uma política fiscal que se centra essencialmente no aumento dos impostos indiretos (por exemplo, o IVA) pode ser potencialmente mais onerosa para as mulheres.

Por outro lado, as isenções fiscais diretas no que se refere ao imposto sobre o rendimento das sociedades e das pessoas tendem a aumentar a desigualdade de género, uma vez que os homens têm mais probabilidades de gerir uma empresa e tendem a beneficiar desproporcionadamente dessas isenções. Assim, aumentar a contribuição dos impostos diretos para as receitas fiscais globais não só tornará mais equitativos os atuais sistemas fiscais nos países em desenvolvimento, como também reduzirá indiretamente a carga fiscal relativa sobre as mulheres.

Os impostos diretos sobre o rendimento (pessoal e sobre as sociedades), a riqueza e as heranças são significativamente subutilizados e subaplicados, especialmente nos países em desenvolvimento. Isto permite que os proprietários de riqueza e dos ativos escapem à tributação e, uma vez que os homens tendem a possuir e controlar mais recursos, tornam-se os principais beneficiários.

É importante avaliar cuidadosamente o impacto distributivo das políticas fiscais em relação à perspetiva de género. Os decisores políticos têm de ter em conta em que medida as políticas fiscais reforçam ou reduzem as desigualdades de género. Além disso, a conceção de um sistema fiscal pode ter impacto tanto na repartição do rendimento entre homens e mulheres (efeito distributivo) como na distribuição do trabalho remunerado e não remunerado (efeito de afetação).

Fonte: Joshi, 2017; GLZ, 2010.

(iii) **Cumprimento:** Custo suportado pelos contribuintes para cumprir as suas obrigações fiscais, para além do pagamento efetivo de impostos. Entidades terceiras também incorrem em custos de cumprimento. Por exemplo, os empregadores podem reter impostos sobre o rendimento dos trabalhadores, e os bancos podem fornecer informações às autoridades fiscais ou podem cobrar e remeter impostos ao governo. Os custos de cumprimento incluem os custos financeiros e de tempo do cumprimento da legislação fiscal, como a aquisição dos conhecimentos e informações necessários para o efeito, a criação dos sistemas contabilísticos necessários, a obtenção e transmissão dos dados necessários e os pagamentos a consultores profissionais. Qualquer reforma fiscal deve procurar minimizar os custos de cumprimento.

(iv) **Viabilidade e custos administrativos:** Independentemente do que um determinado país possa querer fazer com o seu sistema fiscal, ou do que deve fazer em matéria de tributação, de uma perspetiva ou de outra, está sempre limitado pelo que consegue fazer. As opções a nível de política fiscal são influenciadas pela estrutura económica e pela capacidade administrativa de um país. Estes fatores reduzem as opções de política fiscal disponíveis para os países em desenvolvimento, especialmente para os PMD. Por conseguinte, os parceiros para o desenvolvimento devem considerar a possibilidade de um maior apoio técnico a estes países, em matéria fiscal.

O quadro 5.2 apresenta um resumo do potencial impacto na eficiência e na equidade de grandes categorias de impostos.

**Quadro 5.2 Os impostos e a sua eficiência potencial e impacto na equidade**

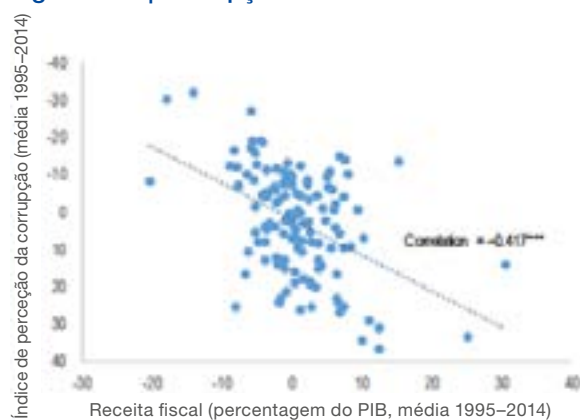
| Categoria do imposto                                     | Características básicas                                                                                                                           | Equidade (progressivo ou regressivo)                                                                                                                                                                                                | Eficiência                                                                                                                                                                                                               | Custos administrativos e de cumprimento                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares        | Incide sobre todos os rendimentos ou lucros                                                                                                       | Progressivo: pessoas com rendimentos mais elevados pagam proporcionalmente mais                                                                                                                                                     | Pode reduzir o incentivo à poupança                                                                                                                                                                                      | O Estado deve ter um bom sistema de combate à evasão fiscal                                                                                                                         |
| Imposto sobre as sociedades                              | Imposto sobre o lucro das empresas.<br>Afeta o proprietário do capital; mas pode ser transferido para os consumidores através do aumento do preço | Progressivo; independentemente de, em última análise, recair sobre os/as trabalhadores/as por conta de outrem ou os/as detentores/as de capital ou de uma combinação de ambos, diminui desproporcionadamente para as famílias ricas | Meio eficiente de cobrança de receitas, especialmente sobre o rendimento pessoal, nos casos em que o sistema de tributação do rendimento pessoal é fraco e a fuga fácil                                                  | Custos administrativos e de cumprimento relativamente baixos, especialmente em comparação com o imposto sobre o rendimento pessoal                                                  |
| IVA                                                      | Aplicável a todos os consumidores do mercado.<br>Afeta o preço final dos consumidores, mas não o custo de produção                                | Regressivo; mas pode tornar-se menos regressivo através de um limiar mais elevado, de uma notação zero para os produtos essenciais de consumo e de uma notação mais elevada para os artigos de luxo                                 | Moderadamente eficientes; uma taxa uniforme não distingue entre setores; não diferencia entre mercadorias internas e importadas                                                                                          | Elevados custos administrativos e de conformidade; tanto as empresas como o Estado devem ter um bom sistema de contabilidade; proporcionalmente mais caro para as pequenas empresas |
| Imposto sobre o comércio internacional                   | Direitos aduaneiros de importação e de exportação; cobrados na alfândega no momento em que as transações são efetuadas                            | Pode ser progressivo; taxas diferentes para as importações de bens essenciais e de luxo                                                                                                                                             | Não muito eficiente; ao mesmo tempo que pode promover a produção/indústrias e exportações nacionais, estas podem ser menos eficientes do que as indústrias altamente desenvolvidas e propensas à captação de rendimentos | Custos administrativos e de cumprimento relativamente baixos; fácil de implementar/cobrar                                                                                           |
| Imposto especial sobre o consumo                         | Imposto sobre mercadorias específicas; principalmente suportado pelos consumidores                                                                | Genericamente progressivo; permite taxas diferenciadas para bens essenciais e de luxo                                                                                                                                               | Relativamente eficiente; cria diferenças entre os produtos, mas apenas para um número reduzido de mercadorias; pode também corrigir as deficiências do mercado e atingir objetivos sociais e ambientais                  | Custos administrativos e de conformidade relativamente baixos; mas a receita total deve ser superior ao custo                                                                       |
| Imposto sobre a propriedade (terrenos, património, etc.) | Uma taxa fixa para uma determinada quantidade de terras, baseada em valor, paga pelo proprietário                                                 | Progressivo; quem tem terrenos/propriedades mais valiosos paga mais                                                                                                                                                                 | Eficiente; não distorce os preços; impede o investimento especulativo no setor imobiliário; encoraja a utilização produtiva da terra                                                                                     | Custos administrativos e de cumprimento relativamente baixos; mas exige um bom sistema para avaliar o valor; pode ser suscetível de subavaliação                                    |

As reformas fiscais devem também considerar a **elasticidade** dos impostos. Ou seja, com que rapidez as receitas de um determinado imposto crescerão em relação à economia. Em princípio, as receitas devem crescer à mesma taxa que as despesas desejadas. A elasticidade dos impostos sobre o rendimento pessoal reflete, em geral, a progressividade da sua estrutura de taxas e, mais importante ainda, o nível das isenções pessoais (ou escalão zero) relativamente aos níveis médios de rendimento. Os impostos sobre o consumo são mais elásticos se cobrirem bens e serviços que crescem mais rapidamente do que apenas bens tradicionais em crescimento mais lento e se forem cobrados em percentagem do preço (como o IVA) e não sobre o número específico de unidades adquiridas (como acontece com muitos impostos especiais de consumo). A receita do imposto sobre a propriedade aumenta mais rapidamente quando as reavaliações ocorrem numa base regular e quando a propriedade é avaliada na sua totalidade.

### 5.3.2 Combater a corrupção e a evasão fiscal; cooperação regional e internacional

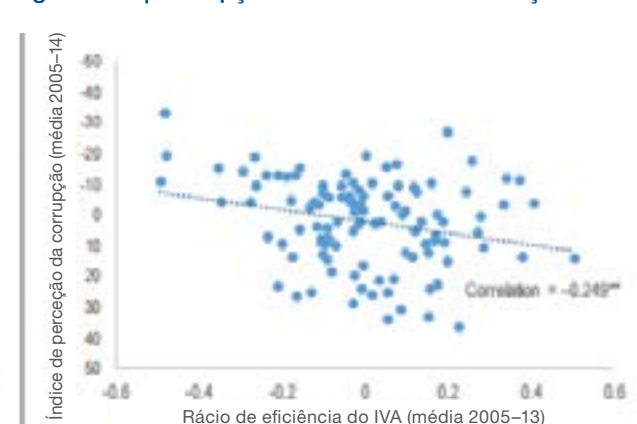
Os países em desenvolvimento perdem um montante significativo de receitas através da corrupção. Verificou-se que níveis mais elevados de corrupção estão associados a menores receitas fiscais (figuras 5.5a-b). A corrupção generalizada prejudica a cultura do cumprimento das obrigações, aumentando assim a evasão fiscal. Um estudo recente do FMI concluiu que uma melhoria na perceção da corrupção da mediana para o percentil 75 está associada a receitas mais elevadas, de 0,8 pontos percentuais do PIB (IMF, 2016b). As reformas fiscais administrativas nas Filipinas desde 2010 resultaram na duplicação das cobranças fiscais anuais. Só desde 2013, dois programas-piloto inovadores geraram um montante adicional de 300 milhões de USD em receitas fiscais.

Figura 5.5a | Corrupção e receitas fiscais



1/ As variáveis apresentadas são desvios em relação aos valores previstos em função do nível de rendimento.  
2/ Um valor maior indica níveis menores de corrupção no setor público.  
As amostras incluem apenas os importadores de matérias-primas.  
Os asteriscos da equação de correlação implicam significância em 1 %.

Figura 5.5b | Corrupção e eficiência na cobrança do IVA



1/ As variáveis apresentadas são desvios em relação aos valores previstos em função do nível de rendimento.  
2/ Um valor maior indica níveis menores de corrupção no setor público.  
Os asteriscos da equação de correlação implicam significância em 5%.

Fonte: Departamento de Assuntos Fiscais do FMI, 2016.

Um estudo do Banco Mundial revela importantes perdas de receitas no Malaui e na Namíbia devido à corrupção (Yikona, *et al.*, 2011). No Malaui, estima-se que a corrupção atinja 5 % do PIB e a evasão fiscal, 8 a 12 % do PIB. Se a autoridade tributária nacional tivesse conseguido cobrar todos os impostos que lhe eram devidos, as receitas públicas teriam aumentado 50 %. Trata-se, aproximadamente, do montante que o Malaui recebe em ajuda externa (11,7 % do PIB). Na Namíbia, os impostos não cobrados devido à evasão fiscal são equivalentes a cerca de 9 % do PIB. É uma percentagem superior à da participação da educação na economia e quase igual à do setor mineiro, o setor que gera a maior parte das receitas de exportação do país.

A cooperação no domínio fiscal a nível regional e internacional é vital para impedir a concorrência fiscal, a evasão fiscal e a transferência de fundos através da manipulação do preço das transferências ou do recurso a paraísos fiscais. A questão é discutida com maior detalhe no capítulo 6. A cooperação no domínio fiscal é igualmente necessária para o intercâmbio das melhores práticas e para o reforço das capacidades.

### 5.3.3 Tributação geral ou impostos específicos?

Uma questão que geralmente surge nos debates sobre a reforma fiscal é saber se os impostos devem ou não ser afetados a uma determinada finalidade. Segundo Buchanan (1963, p. 457), a afetação é «a prática de designar ou dedicar receitas específicas ao financiamento de serviços públicos específicos». Exemplos de receitas afetadas são os impostos sobre o tabaco, o álcool e o *fast food* (comida pronta a consumir) para financiar serviços de saúde, e os impostos sobre a gasolina para a construção rodoviária.

Existem vários argumentos a favor ou contra a tributação específica. Argumentos a favor afirmam que os impostos específicos aumentam e estabilizam recursos para um determinado setor, evitando, nesse sentido, a incerteza que pode advir de decisões políticas e das pressões de outros setores concorrentes (WHO, 2004). Argumenta-se também que a afetação de recursos é uma prática fiscal saudável porque as novas despesas têm a sua própria fonte de financiamento.

No entanto, há também uma série de argumentos contra a utilização da afetação da receita fiscal. Em primeiro lugar, a afetação da receita fiscal prejudica a flexibilidade orçamental e, por conseguinte, a possibilidade de reafetar recursos de acordo com as necessidades dos países e as promessas eleitorais. A aprovação deste tipo de legislação cria um destino permanente que é difícil de modificar, mesmo que as circunstâncias nacionais sejam diferentes e haja necessidade de financiar outros problemas. Em segundo lugar, Teja (1988) argumenta que alguns autores criticam a afetação da receita fiscal devido aos seus efeitos negativos na eficiência orçamental: a definição prévia do destino de um imposto pode não significar necessariamente que a afetação desses fundos irá para o setor com maior eficácia do ponto de vista do custo.

## 5.4 OBSERVAÇÕES FINAIS

---

O aumento do cumprimento das obrigações fiscais e/ou o aumento das taxas fiscais são estratégias importantes para expandir o espaço orçamental para a proteção social. Os países podem criar/melhorar os seguintes impostos: Impostos sobre o rendimento, impostos sobre as sociedades, incluindo impostos sobre o setor financeiro, impostos sobre a propriedade e as heranças, tributação da extração de recursos naturais, impostos inovadores (impostos sobre os aeroportos e os hotéis, impostos sobre o armamento e taxa de carbono), direitos aduaneiros (importações/exportações), impostos sobre o consumo e o valor acrescentado (IVA).

Existe uma associação positiva entre os níveis de rendimento e os rácios impostos/PIB. As opções a nível de política fiscal são influenciadas pela vontade política, bem como pela estrutura económica e pela capacidade administrativa de um país. Os países em desenvolvimento precisam de desenvolver e implementar sistemas fiscais eficazes e eficientes, garantindo a sua progressividade, para criar o espaço orçamental necessário para satisfazer a crescente procura de serviços públicos, incluindo a proteção social.

A equidade, o equilíbrio de género, a eficiência e a viabilidade administrativa são critérios-chave na conceção e na avaliação dos sistemas fiscais. Os países enfrentam problemas significativos no domínio da política fiscal devido à globalização e a outros fatores, como os fluxos financeiros ilícitos. A cooperação fiscal a nível mundial e regional é necessária para resolver eficazmente estes problemas.

## 5.5 PRINCIPAIS DOCUMENTOS E FONTES DE DADOS

---

Ahmad, E.; Stern, N. 1989. «Taxation for Developing Countries», in H. Chenery e T.N. Srinivasan (eds): *Handbook of Development Economics*, Vol. II (Elsevier).

Um estudo muito abrangente das questões relevantes. Analisa as fontes da receita pública em diferentes países, incluindo quais os impostos que são utilizados, o nível de impostos cobrado e a incidência da tributação em diferentes grupos. Discute também os problemas administrativos com a aplicação e a evasão que muitas vezes estão por trás da escolha dos impostos e exercem fortes influências sobre as receitas arrecadadas.

Bastagli, F. 2016. *Bringing taxation into social protection analysis and planning: Guidance note* (London: Overseas Development Institute).

Este documento fornece um instrumento, destinado principalmente aos analistas e profissionais da proteção social, para promover os esforços no sentido de introduzir a tributação na análise e no planeamento da proteção social.

Besley, T.; Persson, T. 2014. «Why Do Developing Countries Tax So Little?», in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, No. 4, p. 99–120.

Fornecer um contexto histórico das receitas fiscais em relação ao nível de desenvolvimento e discute vários fatores socioculturais, políticos e económicos que podem explicar o baixo rácio impostos/PIB nos países em desenvolvimento. O documento é apresentado de forma não técnica.

EPS-PEAKS, 2013. *Taxation and Developing Countries Training Notes* (London, Overseas Development Institute).

Um guia não técnico de formação sobre a tributação nos países em desenvolvimento. Contém resumos de vários estudos importantes do FMI e outros sobre questões fiscais, incluindo rendimentos de recursos naturais, em países em desenvolvimento. Apresenta também um resumo do desempenho e da incidência fiscal nos países em desenvolvimento, da reforma da política comercial e do seu impacto nas receitas fiscais, na política orçamental e na desigualdade, dos impostos, da política industrial e de investimento e das discussões do G8/G20 sobre impostos.

Itriago, D. 2011. *Owning Development: Taxation to fight poverty*, Oxfam Research Report (Oxford, Oxfam).

Este relatório centra-se na política fiscal nos países em desenvolvimento: quem paga impostos, que impostos são pagos e como. Mostra que muito pode ser feito para aumentar a receita que os países pobres recebem de impostos, e que isso pode ser feito de uma forma que combata a desigualdade, garantindo que os países mais ricos suportem o maior fardo. Nos 52 países em desenvolvimento analisados neste relatório, os autores concluem que uma melhoria significativa na cobrança de impostos poderia, potencialmente, arrecadar 269 mil milhões de USD adicionais.

FMI. 2012. «Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation» IMF Fiscal Affairs Department (Washington DC, IMF).

Este documento sugere formas de melhor realizar o potencial de receita das indústrias extrativas (petróleo, gás e mineração), particularmente nos países em desenvolvimento. Este tornou-se um tema cada vez mais importante da assistência técnica e de aconselhamento político do FMI, e descobertas recentes em muitos países em desenvolvimento vieram conferir-lhe uma urgência renovada. O documento estabelece o quadro analítico subjacente, e os elementos-chave conexos, aos pareceres específicos por país.

## Fontes de dados

As estatísticas das receitas públicas estão disponíveis em:

- Ministério das Finanças, *Documentos do Orçamento Nacional*
- FMI, Estatísticas das Finanças Públicas
- Centro Internacional para a Fiscalidade e o Desenvolvimento; <http://www.ictd.ac/dataset>; cada vez mais reconhecido pelos/as investigadores/as como a melhor fonte possível de dados sobre a receita dos países. Uma motivação importante foi a preocupação com a qualidade e a transparência dos dados disponibilizados pelo FMI: os dados publicamente disponíveis tinham limitações significativas, enquanto os dados privados utilizados em grande parte da investigação do FMI não estavam disponíveis para outros/as investigadores/as e pareciam conter erros significativos.
- Conjunto de Dados Longitudinais da Receita Mundial (WoRLD) do FMI; <http://data.imf.org/revenues>
- O FMI desenvolveu recentemente um modelo, baseado na classificação das receitas do MEFP 2014, para recolher dados sobre as receitas públicas provenientes de recursos naturais. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/qna/pdf/na.pdf>; <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/templatedata.pdf>
- Conjunto de dados dos tratados fiscais do ActionAid; <http://www.ictd.ac/datasets/action-aid-tax-treaties-datasets>; inclui mais de 500 tratados que países de baixo rendimento e rendimento médio-baixo na África Subsariana e na Ásia assinaram desde 1970. Mostra como os países de rendimento mais baixo e os países mais ricos dividem entre si o direito de tributar as empresas multinacionais.

## Resultados da aprendizagem

Após a leitura deste capítulo, o/a leitor/a deverá ter um bom conhecimento de:

- Os tipos de impostos e os factos representativos sobre a tributação, incluindo as suas determinantes
- Os desafios e a margem para aumento das receitas fiscais nos países em desenvolvimento
- Vários conceitos relacionados com as reformas fiscais, como a eficiência, a equidade, a viabilidade e os custos administrativos
- A compreensão da dimensão de género e do impacto distributivo do sistema fiscal
- Principais documentos e fontes de dados

## CAPÍTULO 6.

# FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS E CORRUPÇÃO

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Compreender o que são os fluxos financeiros ilícitos e as suas ligações com a corrupção, a evasão fiscal e o crime
- Apreciar a dimensão dos fluxos financeiros ilícitos e o seu impacto no desenvolvimento
- Identificar as medidas que os países podem tomar para conter os fluxos financeiros ilícitos e o papel dos quadros de cooperação internacional
- Apreciar os desafios e os compromissos na contenção dos fluxos financeiros ilícitos
- Conhecer os principais recursos e fontes de dados

### CONTEÚDO

- O que são fluxos financeiros ilícitos (FFI)
- Dimensão dos fluxos financeiros ilícitos
- Medidas de combate aos fluxos financeiros ilícitos
- Quadro internacional para combater os fluxos financeiros ilícitos
- Compromissos e conflitos na contenção dos fluxos financeiros ilícitos

O presente capítulo analisa os desafios envolvidos no combate aos fluxos financeiros ilícitos (FFI). Em especial, analisam-se as medidas que os países podem tomar para pôr termo aos FFI ou para recuperar os bens roubados (secção 6.2) e fornece uma visão global dos quadros internacionais disponíveis para combater os FFI (secção 6.3). Reflete-se também sobre alguns dos desafios envolvidos e as implicações ao nível das políticas para lidar com esta importante fonte de potencial espaço orçamental (secção 6.4). Começa com o destaque dos fundamentos para esta opção de espaço orçamental.

## 6.1 O QUE SÃO FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS?

Existem várias definições de FFI, mas essencialmente são gerados por métodos, práticas e crimes destinados a transferir capital financeiro para fora de um país, em violação da legislação nacional ou internacional. A literatura atual sobre esta questão sugere que os FFI envolvem geralmente as seguintes práticas: branqueamento de capitais, suborno por empresas internacionais, evasão fiscal e a manipulação de preços (OECD, 2014a; OECD, 2014b).

Em suma, os FFI são ilegais, incluindo todas as transferências financeiras transfronteiriças que infringem a legislação nacional ou internacional. Trata-se de uma grande categoria que engloba vários tipos diferentes de transferências financeiras, efetuadas por diferentes razões. Pode incluir:

- Fundos de origem criminosa, como os produtos de um crime;
- Fundos com destino criminoso, como suborno, financiamento do terrorismo ou financiamento de conflitos;
- Fundos associados à evasão fiscal;
- Fundos relacionados com adulteração de faturas e manipulação de preços;
- Transferências para ou por entidades sujeitas a sanções financeiras; e
- Transferências que procuram contornar as medidas de combate ao branqueamento de capitais/ financiamento do terrorismo ou outros requisitos legais (como a transparência ou o controlo de capitais).

Na prática, os FFI vão desde algo tão simples como uma transferência individual privada de fundos para contas privadas no estrangeiro sem terem sido pagos impostos, a regimes altamente complexos envolvendo redes criminosas que criam estruturas multidisciplinares para ocultar a propriedade.

## 6.2 PORQUE SE DEVEM COMBATER OS FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS E A CORRUPÇÃO?

A Agenda de Ação de Adis Abeba sobre o Financiamento do Desenvolvimento comprometeu-se expressamente a combater os FFI (pontos 18, 23, 24 e 25). A *Global Financial Integrity* (GFI) observou que as economias dos mercados emergentes e em desenvolvimento perderam 7,8 biliões de USD em fluxos financeiros ilícitos entre 2004 e 2013, com um aumento das saídas ilícitas de, em média, 6,5 % ao ano, em termos reais — quase duas vezes mais rápido do que o PIB mundial (Kar e Spanjers, 2015, p. vii). Assim, a contenção dos FFI e a luta contra a corrupção podem constituir uma importante fonte de espaço orçamental para o desenvolvimento socioeconómico.

Os FFI abrangem a riqueza que é obtida ilegalmente (por exemplo, através da corrupção) e canalizada para contas *offshore* a fim de fugir aos impostos sobre o rendimento; os movimentos não declarados de dinheiro; os fundos transferidos através da adulteração de faturas do comércio (por exemplo, subfaturação das importações para evitar direitos aduaneiros mais elevados e sobrefaturação das exportações para beneficiar das subvenções à exportação); e a transferência de lucros por empresas multinacionais através da transferência de preços manipulados das transações com entidades-sombra constituídas em jurisdições com baixas taxas de impostos ou em paraísos fiscais. (caixa 6.1). Em suma, os FFI referem-se a atividades, como as transferências de fundos para o estrangeiro sem pagar impostos, bem como sistemas complexos que envolvem estruturas empresariais sofisticadas e grupos criminosos organizados. Os FFI infringem sempre leis na sua criação, utilização ou transferência.

Os fluxos financeiros ilícitos (FFI) envolvem, em geral, o branqueamento de capitais, o suborno por empresas internacionais, a evasão fiscal e a adulteração de preços no comércio — a contenção dos FFI e a luta contra a corrupção podem ser uma fonte significativa de espaço orçamental para o desenvolvimento socioeconómico.

A corrupção é estimada em mais de 5 % do PIB mundial (2,6 bilhões de USD), de acordo com o Fórum Económico Mundial (citado em OCDE, 2014b, p. 2). A União Africana estima que 25 % do PIB dos Estados africanos, no valor de 148 mil milhões de USD, se perde anualmente devido à corrupção; no entanto, o problema está presente em todo o mundo, incluindo nos países de rendimentos mais elevados. Apesar de alguns esforços para devolver bens roubados por funcionários corruptos e transferidos para contas no exterior, apenas 147,2 milhões de USD foram devolvidos por membros da OCDE entre 2010 e junho de 2012, e 276,3 milhões de USD entre 2006 e 2009, uma fração dos 20 a 40 mil milhões de USD estimados cada ano (Gray, *et al.*, 2014, p. 2). O reforço da transparência e das boas práticas de governação, bem como a luta contra os fluxos financeiros ilícitos, podem aumentar a disponibilidade de recursos para o desenvolvimento social e económico.<sup>16</sup>

Os governos também perdem uma grande quantidade de receitas fiscais à medida que as empresas multinacionais deslocam os seus lucros através da transferência a preços manipulados para jurisdições com baixas taxas de impostos ou paraísos fiscais. As estimativas sugerem que a perda total de receitas devida à transferência a preços manipulados pode ascender a 50 mil milhões de USD por ano, entre os países em desenvolvimento (Cobham, 2005, p. 10). A Comissão Económica das Nações Unidas para a África (CEA) estimou que, entre 2001 e 2010, os países africanos perderam cerca de 407 mil milhões de USD apenas devido à manipulação de preços (União Africana e Comissão Económica para a África, 2015). A Autoridade Tributária do Quênia negociou com sucesso um ajuste de preços de transferência, resultando numa receita fiscal adicional de 12,9 milhões de USD (Banco Mundial, 2016, p. 8). Estimativas recentes da CNUCED mostram que as perdas fiscais devidas à transferência dos lucros representam cerca de um terço do potencial total, ou cerca de metade dos impostos atuais sobre o rendimento das sociedades multinacionais. Somando-se a perda de receitas fiscais e os ganhos reinvestidos que são perdidos visto que os lucros são transferidos do país em desenvolvimento, obtemos uma «perda total do financiamento ao desenvolvimento» entre 250 e 300 mil milhões de USD (UNCTAD, 2015, capítulo 5 e anexos). Foram apresentadas propostas para aumentar a transparência das sociedades multinacionais e responsabilizá-las pelas suas obrigações fiscais, tais como a declaração de lucros, perdas e impostos pagos em cada local onde a empresa exerce a sua atividade.

As saídas ilícitas representaram quase 82 % de todas as transferências líquidas de recursos dos países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento perderam 13,4 bilhões de USD através de fugas maciças na balança de pagamentos e da adulteração de faturas, enquanto alguns residentes desses países detinham 4,4 bilhões de USD em ativos nos paraísos fiscais – quantias verdadeiramente impressionantes que, se devidamente tributadas, poderiam ser utilizadas para o desenvolvimento através da criação de emprego e da proteção social.

Em muitos países, o volume de FFI devido à corrupção, ao branqueamento de capitais, à evasão e à elisão fiscais excede os fluxos de ajuda e de investimento direto estrangeiro. Além disso, por cada dólar de ajuda ao desenvolvimento recebido pelos países em desenvolvimento, mais de dez dólares desaparecem desses países através de saídas não registadas (*Global Financial Integrity*, 2015, p.3). Assim, os FFI têm efeitos generalizados no desenvolvimento social e económico dos países em desenvolvimento (caixa 6.1). A combinação dos FFI e dos paraísos fiscais *offshore* beneficia as pessoas mais ricas e prejudica a classe média e as pessoas pobres, e, por conseguinte, gera desigualdade.

Por esta razão, os países comprometeram-se na Agenda de Ação de Adis Abeba com «medidas de combate à corrupção e de luta contra os fluxos financeiros ilícitos» (N.º 18) e em «redobrar os esforços para reduzir substancialmente os FFI até 2030, com vista a eliminá-los a prazo, nomeadamente combatendo a fraude e a corrupção fiscais através de uma regulamentação nacional reforçada e de uma maior cooperação internacional» (N.º 23). Incentivaram também a Comissão a atualizar e ratificar as «convenções regionais contra a corrupção» e a «procurar eliminar os paraísos seguros que criam incentivos à transferência para o estrangeiro de bens roubados e fluxos financeiros ilícitos» (N.º 25). A determinação dos países em resolver esta questão reflete-se também no objetivo explícito (16.4) da Agenda 2030 em prol do desenvolvimento sustentável.

<sup>16</sup> As estratégias específicas para combater a corrupção são amplamente documentadas por agências internacionais e parceiros de desenvolvimento, como as Nações Unidas, a Transparência Internacional e o Banco Mundial.

### Caixa 6.1 Fluxos financeiros ilícitos e desenvolvimento sustentável

Os fluxos financeiros ilícitos são um bloqueio muito significativo para o desenvolvimento sustentável. Estão fortemente correlacionados com outros obstáculos fundamentais que dificultam os esforços dos governos para utilizar e mobilizar eficazmente as suas próprias receitas e recursos para o desenvolvimento sustentável:

- **Criminalidade** – As atividades que geram criminalidade, e particularmente a criminalidade organizada, deslocam a atividade económica produtiva, desencorajam o investimento e levam as pessoas a um estilo de vida criminoso. A criminalidade organizada também é acompanhada de corrupção e falhas de governação mais amplas, como autoridades de aplicação da lei ou judiciárias fracas ou ineficazes, que minam o Estado de direito.
- **Corrupção** – A corrupção é a principal fonte dos FFI. A corrupção mina a eficácia e a legitimidade dos governos, comprometendo a sua capacidade de apoiar o desenvolvimento sustentável. Aumenta a desigualdade de rendimentos e reforça a vulnerabilidade dos países face ao crime e ao terrorismo. A corrupção também distorce a concorrência e afasta recursos do investimento produtivo, inclusive desencorajando o investimento legítimo em países corruptos.
- **Fraca mobilização de recursos internos** – A evasão fiscal é a principal forma de FFI, e enfraquece as receitas fiscais, tanto nos países em desenvolvimento como nas economias avançadas. Em alguns casos, a evasão fiscal também leva as autoridades a confiarem principalmente em formas de tributação como os direitos aduaneiros, que são mais difíceis de evitar, mas que distorcem ou prejudicam mais o desenvolvimento económico.
- **Exploração não controlada dos recursos naturais** – Os FFI tornam possível a exploração dos recursos naturais – por exemplo, através da extração mineira, da silvicultura, da pesca ou do comércio de espécies selvagens, de forma ilegal e insustentável.
- **Desigualdade e elites exploradoras** – Os FFI incluem mecanismos que permitem que indivíduos ricos ou elites exploradoras pratiquem a evasão fiscal, usem o poder político para benefício pessoal, ocultem a sua posse de ativos e transfiram a sua riqueza para as novas gerações, frustrando, assim, os esforços para redistribuir a riqueza e reduzindo a capacidade dos governos de mobilizar recursos para o crescimento inclusivo. Têm, por isso, um papel a desempenhar na manutenção da desigualdade e no comportamento de captação de rendimentos que constituem obstáculos fundamentais à concretização dos objetivos de desenvolvimento sustentável.
- **Má governação e instituições fracas** – Os FFI podem ser uma causa e um sintoma de problemas de governação subjacentes. O crime (incluindo o terrorismo, a corrupção e a evasão fiscal) pode ocorrer em todos os países, mas floresce ao abrigo de instituições fracas, falta de transparência e carências no que respeita à responsabilidade democrática.

O impacto dos FFI na capacidade de os países utilizarem as suas próprias receitas e recursos para financiar o desenvolvimento sustentável é enorme:

- Estima-se que as perdas resultantes da corrupção ultrapassem 1 bilião de USD por ano, e a corrupção é responsável por 25 % do custo dos contratos públicos nos países em desenvolvimento.
- As estimativas dos prejuízos globais decorrentes da evasão fiscal variam muito, mas todas são significativas. O Senado dos EUA estima que as perdas de receita resultantes da evasão fiscal por parte de empresas e indivíduos sediados nos Estados Unidos atinjam cerca de 100 mil milhões de USD por ano, enquanto um estudo do Banco Mundial estima perdas por evasão fiscal entre 8 e 12 % do PIB no Malaui e 9 % do PIB na Namíbia.
- O montante estimado de dinheiro branqueado a nível mundial em 2009 foi de 1,6 biliões de USD, ou 2,7 % do PIB mundial.

Esses números são significativamente superiores à APD, que em 2013 totalizou 134,4 mil milhões de USD dos membros do CAD. O combate aos FFI poderia contribuir potencialmente com mais recursos para apoiar o desenvolvimento sustentável do que uma duplicação da APD global, e também para melhorar a governação e a estabilidade, e ajudar a reduzir a criminalidade e a violência.

Os FFI não constituem apenas um problema para os países em desenvolvimento. Todos os fatores acima referidos também afetam, em certa medida, os países membros da OCDE, tendo recentemente sido dada uma atenção crescente ao papel da evasão fiscal no enfraquecimento das receitas fiscais.

Fonte: OECD, 2015.

## 6.2.1 Dimensão dos fluxos financeiros ilícitos

Medir o montante de FFI é um grande desafio, uma vez que por natureza são inobserváveis e não registados. Contudo, as estimativas da *Global Financial Integrity* mostram que, na última década, uma média de mais de 1 bilião de USD por ano saiu dos países em desenvolvimento sem ter sido registado, principalmente através da manipulação dos preços comerciais; e quase dois terços deste valor acabaram nos países desenvolvidos (Kar, *et al.*, 2010, p. iii). As saídas financeiras ilícitas aumentaram em quase todos os países, e as de África aumentaram de cerca de 20 mil milhões de USD em 2001 para 60 mil milhões de USD em 2010 (União Africana e Comissão Económica para a África, 2015).

Em termos globais, estima-se que a saída média anual de capital ilegal ultrapasse 10 % do PIB em 17 países em desenvolvimento — um montante verdadeiramente impressionante, especialmente quando comparado com as despesas de saúde (quadro 6.1) — e mais de 5 % do PIB em 37 países em desenvolvimento.

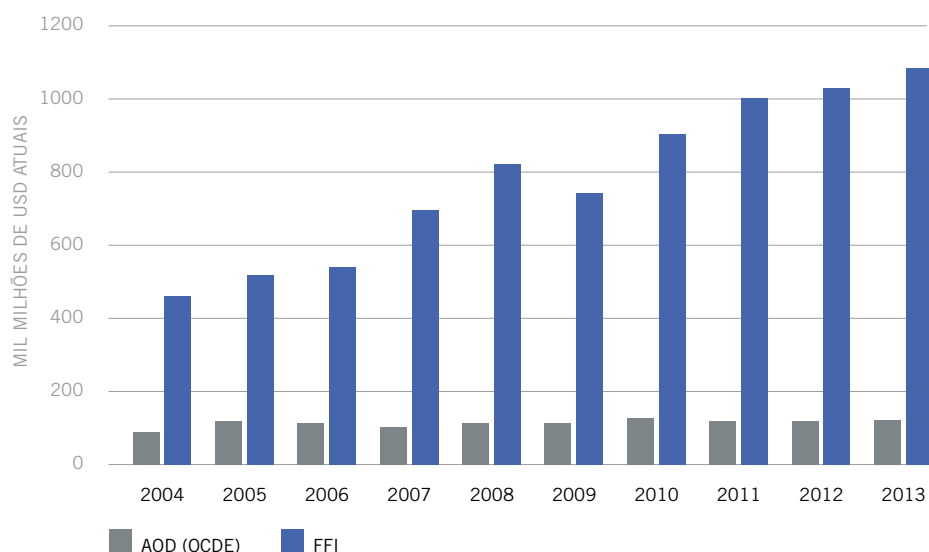
**Quadro 6.1 FFI e despesas de saúde nos países em desenvolvimento, 2013**  
(em percentagem do PIB)

|    | País                | FFI  | Despesa de saúde pública |
|----|---------------------|------|--------------------------|
| 1  | Nicarágua           | 43.9 | 4.3                      |
| 2  | Libéria             | 38.9 | 3.4                      |
| 3  | Vanuatu             | 37.1 | 3.2                      |
| 1  | Togo                | 35.6 | 1.9                      |
| 2  | Jibuti              | 29.1 | 5.3                      |
| 3  | Comores             | 26.5 | 2.6                      |
| 4  | Honduras            | 25.9 | 4.5                      |
| 5  | Camboja             | 23.4 | 1.5                      |
| 6  | Ilhas Salomão       | 19.0 | 5.1                      |
| 7  | Guiana              | 15.2 | 4.3                      |
| 8  | Zâmbia              | 15.1 | 2.5                      |
| 9  | Lesoto              | 14.2 | 8.4                      |
| 10 | Moldávia            | 14.2 | 5.5                      |
| 11 | Samoa               | 13.7 | 4.3                      |
| 12 | Sao Tomé e Príncipe | 13.6 | 2.5                      |
| 13 | Gâmbia              | 13.3 | 3.7                      |
| 14 | Chade               | 12.0 | 1.4                      |
| 15 | Arménia             | 11.6 | 1.9                      |
| 16 | Ucrânia             | 11.5 | 4.1                      |
| 17 | Essuatíni           | 10.7 | 6.3                      |

Fonte: Ortiz *et al.*, 2017, com base nos Indicadores do Desenvolvimento Mundial e na Global Financial Integrity 2015.

Além disso, a partir de 2012, os FFI corresponderam a quase dez vezes o total da ajuda recebida pelos países em desenvolvimento (figura 6.1). Para colocar este valor em perspetiva, o efeito líquido seria que para cada dólar que os países em desenvolvimento recebem em APD, devolvem cerca de sete dólares aos países ricos, através de saídas ilícitas.

Figura 6.1 | FFI vs. APD, 2004–2013\* (em mil milhões de USD atuais)



Nota: \* Inclui apenas a APD prestada pelos países da OCDE.

Fonte: Ortiz *et al.*, 2017, com base nos Indicadores do Desenvolvimento Mundial 2017; OECD, 2017; Global Financial Integrity, 2015.

## 6.3 MEDIDAS DE COMBATE AOS FFI

Com base na definição de FFI acima referida, é evidente que os FFI provêm de múltiplas fontes – criminalidade, suborno, evasão fiscal, branqueamento de capitais, etc. Por conseguinte, a luta contra os FFI exigiria uma abordagem intersectorial e transnacional coordenada. É vital que exista coerência das políticas, tanto a nível interno, entre os departamentos governamentais (ministérios), como entre as agências nacionais e internacionais. A figura 6.2 apresenta os principais intervenientes que precisam de estar envolvidos na conceção e na execução das diferentes (embora de reforço mútuo) políticas e ações, em diferentes níveis da administração pública, para combater os FFI. A complexidade dos FFI reflete-se na variedade de atores envolvidos na luta contra estes fluxos.

Figure 6.2 | Principais intervenientes envolvidos no combate aos FFI



Fonte: UNODC-OCDE, 2016.

A OCDE recomendou as seguintes medidas que os países e as agências doadoras devem aplicar para combater as diversas fontes de FFI (ver OECD, 2014a):

#### **Luta contra o branqueamento de capitais**

- Aplicar na íntegra as novas recomendações do Grupo de ação financeira para 2012 no sentido de adaptar os seus regimes de combate ao branqueamento de capitais aos desafios atuais.
- Assegurar que as instituições financeiras e as instituições não financeiras designadas realizem as devidas diligências relativas aos clientes.
- Exigir às instituições que determinem os beneficiários efetivos e que assegurem que essas informações estão à disposição das autoridades competentes.
- Reforçar os regimes regulamentares e de supervisão, em especial para as instituições não financeiras, e aplicar estas regras de forma coerente.

#### **Luta contra a evasão fiscal**

- Continuar a aplicar as normas internacionais em matéria de intercâmbio de informações e continuar a expandir as redes.
- Proceder a um intercâmbio de informações mais automático.
- Reforçar as instituições e os sistemas para prevenir a evasão fiscal, investigar e processar os infratores.

#### **Combater o suborno internacional**

- Criar mecanismos institucionais e regulamentares para detetar suborno, incluindo sanções adequadas que constituam um dissuasor eficaz.
- Instaurar processos contra quem paga subornos.
- Proporcionar proteção eficaz aos autores de denúncias.
- Dar sinal de que a luta contra o suborno é uma prioridade política.

#### **Congelamento, recuperação e repatriamento de bens roubados**

- Ratificar a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.
- Implementar e aplicar um quadro jurídico eficaz.
- Criar unidades especializadas com recursos adequados e formação que investiguem bens roubados e processem os autores dos crimes.
- Implementar políticas e melhores práticas abrangentes e estratégicas para o rastreamento, o congelamento e o repatriamento rápidos de ativos roubados, como o confisco não baseado em condenação, a aceitação de ordens de confisco estrangeiras, a recuperação por julgamento civil e a assistência a jurisdições estrangeiras.
- Aumentar a partilha de informações sobre casos de recuperação de ativos com outras jurisdições e entre instituições.

#### **Os países da OCDE devem**

- Reforçar as instituições e os sistemas de prevenção da fraude fiscal, da manipulação dos preços e outros, bem como o cumprimento das obrigações nos seus próprios países e nos países onde operam multinacionais da OCDE (caixa 6.2)
- Prestar assistência técnica aos países em desenvolvimento para reforçar as suas capacidades preventivas e de investigação, a fim de combater a criminalidade económica, por exemplo, através da realização de diligências devidas e de avaliações de riscos ou da sensibilização do pessoal para potenciais «bandeiras vermelhas» em matéria de criminalidade económica.
- Aplicar uma agenda que apoie a luta contra os FFI, por exemplo através do desenvolvimento de acordos de intercâmbio de informações fiscais, do reforço da capacidade de fixação de preços de transferência e do incentivo a investigação adicional sobre questões relacionadas com os FFI.

### Os países em desenvolvimento devem

- Reforçar os mecanismos nacionais de coordenação interagências para combater os FFI. A fim de assegurar uma resposta eficaz, os governos devem criar mecanismos institucionais que atribuam responsabilidades claras e facilitem a coordenação e a colaboração diretas entre as diferentes agências, tanto a nível da conceção como da execução das políticas.
- Os decisores políticos e as partes interessadas devem ter uma visão mais estratégica dos FFI, e devem avaliar os potenciais compromissos e sinergias de uma forma interdisciplinar, informar melhor a tomada de decisões a montante e ajudar os intervenientes governamentais a tomar medidas mais eficazes. Uma política eficaz basear-se-á necessariamente, por conseguinte, numa abordagem que sublinhe a coerência, nomeadamente:
  - Identificando e sensibilizando para os tipos, as magnitudes e os riscos dos FFI (em especial a nível político e de políticas).
  - Considerando os fatores contextuais que permitem que os FFI prosperem.
  - Apoiando a coerência nos quadros normativos, e entre estes, nacionais e internacionais (coerência vertical).
  - Identificando interações críticas e prioritárias em todas as áreas económicas, sociais e ambientais para abordar os FFI (coerência horizontal).

#### Caixa 6.2 Luta contra a evasão fiscal – Lei de Cumprimento Fiscal para Contas no Estrangeiro dos EUA (FATCA)

A Lei de Cumprimento Fiscal para Contas no Estrangeiro (FATCA) é uma lei federal promulgada em 2010 que exige que todos os contribuintes (indivíduos e empresas) dos EUA comuniquem as suas contas financeiras detidas fora dos EUA e exige que todas as instituições financeiras/bancos estrangeiros procurem, nos seus registos, pessoas dos EUA e comuniquem os seus ativos e as suas identidades ao Serviço da Receita Interna (IRS) dos EUA. Esta lei é uma iniciativa da Administração Obama nos seus esforços para promover a recuperação económica após a crise financeira. A não notificação resulta numa penalização inicial de 10 mil USD, podendo atingir os 50 mil USD em caso de incumprimento continuado após notificação do IRS. Além disso, a FATCA exige que as instituições financeiras/os bancos estrangeiros comuniquem diretamente ao IRS informações sobre as contas financeiras detidas pelos contribuintes dos EUA; para tal, no início de 2015, cerca de 60 países assinaram acordos intergovernamentais com os Estados Unidos no que diz respeito à implementação da FATCA, incluindo paraísos fiscais tradicionais como as Ilhas Caimão, Gibraltar, a Ilha de Man, o Listenstaine, o Luxemburgo, Malta, a Suíça e as Ilhas Virgens, entre outros países. Os críticos ressaltam que a FATCA se concentrou em identificar as pessoas da classe média que fugiam aos impostos, em vez de pessoas e corporações ricas que usam métodos mais sofisticados, mas constituiu um primeiro passo muito importante.

Fonte: Ortiz *et al.*, 2017, com base em OCDE, 2014, Serviço da Receita Interna dos EUA e o Departamento do Tesouro dos EUA.

No entanto, o compromisso político é vital. As questões políticas que ultrapassam os limites tradicionais de definição de políticas não podem ser abordadas de forma eficaz por uma única unidade de política localizada dentro de um silo de políticas num nível inferior da administração. Em vez disso, o apoio ao mais alto nível e as abordagens globais do governo são fundamentais para uma estratégia bem-sucedida de combate aos FFI.

É igualmente importante que o governo se aproxime dos atores não estatais e os incorpore no esforço para conter os FFI. Isto inclui o setor financeiro, bem como os profissionais, como os advogados e os contabilistas, uma vez que são responsáveis pela aplicação de uma parte substancial das medidas preventivas concebidas pelos decisores políticos. As empresas privadas também têm um papel a desempenhar no processo, e a sua participação poderia fornecer informações valiosas sobre o impacto direto das novas políticas e ajudar a assegurar uma melhor coerência. Em geral, os mecanismos de *feedback* e os instrumentos estatísticos são essenciais para evitar ou resolver consequências não intencionais e resultados incoerentes. Os atores da sociedade civil desempenham também um papel importante na sensibilização e monitorização dos progressos.

### Caixa 6.3 Progressos na medição e no combate aos FFI

Foi desenvolvido um vasto conjunto de convenções, normas e organismos internacionais para combater os FFI. Estes incluem convenções das Nações Unidas que estabelecem normas mínimas que todos os países devem respeitar para evitar a criação de um refúgio seguro para vários tipos de FFI. A nível das Nações Unidas, os principais instrumentos que estabelecem obrigações jurídicas são:

- A Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988 (Convenção de Viena). Esta convenção inclui disposições relativas ao branqueamento de capitais e à cooperação internacional.
- Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, de 2000 (Convenção de Palermo). Esta convenção exige que os países criminalizem o branqueamento de capitais e inclui enquadramentos para a extradição, a assistência jurídica mútua e a cooperação em matéria de aplicação da lei.
- A Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, de 1999, exige que os Estados criminalizem o financiamento do terrorismo e que adotem poderes para congelar e apreender fundos destinados a serem utilizados em atividades terroristas.
- A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003 (Convenção de Mérida) exige medidas para prevenir e criminalizar a corrupção, providenciar a cooperação internacional e a recuperação de ativos em casos de corrupção.
- O modelo de Convenção das Nações Unidas para evitar a Dupla Tributação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento faz parte dos esforços internacionais que continuam a ser desenvolvidos para eliminar a dupla tributação. O modelo das NU geralmente privilegia a retenção de maiores direitos fiscais ditos do «país de origem» ao abrigo de uma convenção fiscal – os direitos fiscais do país de acolhimento do investimento –, em comparação com os do «país de residência» do investidor. Há muito que esta é uma questão de especial importância para os países em desenvolvimento.
- Além disso, várias resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas introduziram medidas para combater os FFI, em especial através do estabelecimento de regimes específicos de sanções financeiras aplicáveis à Al-Qaida e a outros grupos terroristas.

O Gabinete das Nações Unidas para o Controlo da Droga e a Prevenção do Crime (UNODC) está ativamente empenhado em trabalhar com diversas partes interessadas com vista a melhorar as metodologias de medição dos FFI — incluindo os Estados-Membros, as organizações multilaterais, as organizações não governamentais, os meios académicos e outros interessados.

A OCDE e os outros organismos acima referidos desenvolvem igualmente atividades de orientação e análise para apoiar a aplicação das normas e de outras medidas de combate aos FFI. Tal inclui boas práticas na implementação de requisitos específicos, orientações sobre instrumentos ou métodos para melhorar a eficácia em determinados domínios políticos e estudos que analisam problemas específicos relacionados com as normas.

O relatório da OCDE *Measuring OECD Responses to Illicit Financial Flows from Developing Countries* mostra que se registaram progressos nos últimos anos, mas é necessário manter o apoio internacional para colmatar as lacunas e falhas existentes em matéria de desempenho. Estas são algumas das principais conclusões:

- 27 dos 34 países da OCDE armazenam ou exigem alguma informação sobre a propriedade efetiva das pessoas jurídicas, mas nenhum país cumpre plenamente o requisito de propriedade efetiva relativo às relações jurídicas.
- Em todos os países da OCDE, desde 2012, apenas 221 indivíduos e 90 empresas sancionaram o suborno de funcionários estrangeiros; em cerca de metade de todos os países da OCDE ainda não foi instaurado um único processo penal.
- Entre 2010 e 2012, os países da OCDE devolveram 147 milhões de USD e congelaram quase 1,4 mil milhões de USD de ativos.
- 30 dos 34 países da OCDE não regulamentam e supervisionam adequadamente as profissões e as empresas não financeiras designadas que podem representar riscos de branqueamento de capitais.
- Desde 2000, os países da OCDE assinaram cerca de 1300 acordos bilaterais de intercâmbio de informação com os países em desenvolvimento.

Fonte: UNDOC-OECD, 2016.

Os governos também devem trabalhar com os padrões e normas internacionais, incluindo os mecanismos de revisão pelos pares, as iniciativas multilaterais de cooperação e os mecanismos de intercâmbio de informações; estabelecer uma cooperação bilateral, em especial com os países que são fontes e destinos fundamentais dos FFI; e identificar como as políticas de ajuda ao desenvolvimento podem apoiar as medidas de combate aos FFI, a fim de melhorar a coerência e assegurar uma ação global coordenada. A comunidade internacional, em particular os membros do G20 e do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, tem um papel importante a desempenhar (ver caixa 6.4). A nível internacional, é necessário reforçar e aplicar normas globais para identificar e prevenir casos de branqueamento de capitais, incluindo regras para identificar pessoas politicamente expostas e beneficiários efetivos. A comunidade internacional pode igualmente avançar normas internas relacionadas com a evasão e a elisão fiscais, tais como regras que exigem que as multinacionais comuniquem o seu país de operação e que as autoridades fiscais troquem automaticamente informações, ao mesmo tempo que mantêm a coerência das políticas. O reforço da aplicação de sanções aos atos de suborno de funcionários estrangeiros e o congelamento e o repatriamento de bens roubados podem também ajudar a fazer passar a mensagem de que a corrupção não é tolerada (Martini, 2014).

#### Caixa 6.4 OCDE e outros mecanismos internacionais de combate aos FFI

A OCDE estabelece (ou acolhe) as principais normas e organismos de normalização internacionais que são responsáveis pelo estabelecimento de legislação internacional (não vinculativa) em matéria fiscal:

- **Modelo de Convenção Fiscal da OCDE** — A OCDE publicou o seu primeiro projeto de Convenção para Evitar a Dupla Tributação sobre o Rendimento e o Capital em 1963, com base no trabalho iniciado na Liga das Nações na década de 1920. Atualmente, mais de 3 000 tratados fiscais bilaterais baseiam-se no modelo da OCDE, que aborda questões fundamentais que surgem no sistema fiscal internacional, incluindo a promoção da eliminação da dupla tributação e a prevenção da evasão fiscal.
- **Convenção Multilateral sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Fiscal** — A Convenção Multilateral foi desenvolvida pela OCDE e pelo Conselho da Europa em 1988 como um instrumento jurídico para os países empreenderem uma cooperação transfronteiriça com vista a combater a evasão e a elisão fiscais em domínios como o intercâmbio de informações fiscais (a pedido, automáticas e espontâneas), bem como a assistência na cobrança de impostos e verificações fiscais simultâneas. A Convenção Multilateral foi atualizada em 2010 com um Protocolo de Alteração que refletiu as normas mais recentes, incluindo no domínio do intercâmbio de informações fiscais, e que permitiu que a Convenção fosse assinada por todos os Estados (não apenas membros da OCDE ou do Conselho da Europa). Atualmente (março de 2015), participam na Convenção 85 jurisdições, número que está em rápido crescimento.
- **Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais (Convenção Anticorrupção da OCDE/ABC)** – Os países que aderem à ABC da OCDE concordam em estabelecer um crime de suborno de um funcionário público estrangeiro nas suas leis nacionais e em implementar políticas eficazes para prevenir, detetar, investigar e sancionar o suborno de funcionários estrangeiros cometido por indivíduos e/ou empresas.

Para além das convenções e normas acima referidas, há uma série de iniciativas e diálogos que visam melhorar a capacidade dos governos e o funcionamento dos sistemas internacionais de combate aos fluxos financeiros ilícitos, muitos dos quais liderados pela OCDE. Estes incluem:

- **Iniciativas Regionais Anticorrupção**, que abrangem países não membros da OCDE, sobre questões de suborno e corrupção.
- **CleanGovBiz** — Esta iniciativa apoia os governos, as empresas e a sociedade civil no fomento da integridade e no combate à corrupção. Reúne as ferramentas anticorrupção existentes no seu instrumento CleanGovBiz Toolkit, reforça a sua implementação, melhora a coordenação entre os atores relevantes e monitoriza os progressos no sentido da integridade.
- **A Recomendação da OCDE sobre Contratos Públicos** (e o correspondente conjunto de instrumentos) inclui linhas de orientação para o reforço da integridade e da transparência nos contratos públicos, que são vulneráveis à corrupção (incluindo a adulteração de faturas) e/ou ao suborno (seja de fontes nacionais ou estrangeiras).

- Os Princípios da OCDE em matéria de Transparência e Integridade das Atividades de Lobbying, bem como a Recomendações da OCDE para a Gestão de Conflitos de Interesse no Setor Público e sobre a Melhoria da Conduta Ética no Serviço Público.
- Diálogo de Oslo sobre Fiscalidade e Crime — Esta iniciativa, que promove uma abordagem coordenada de todos os setores do governo na luta contra o crime fiscal e outros crimes financeiros, foi lançada em 2011 e incluiu a criação, em 2014, da Academia Internacional de Investigação do Crime Fiscal da OCDE, perto de Roma, Itália.
- A Iniciativa de Recuperação de Bens Roubados (StAR) é uma parceria entre o Grupo do Banco Mundial e o Gabinete das Nações Unidas para o Controlo da Droga e a Prevenção do Crime (UNODC) que trabalha com países em desenvolvimento e centros financeiros para prevenir o branqueamento do produto da corrupção e facilitar a devolução mais sistemática e atempada dos ativos roubados. A iniciativa StAR publicou, em conjunto com o Grupo de Trabalho da OCDE contra a Corrupção, uma análise sobre a identificação e a quantificação dos produtos da corrupção.
- Fiscalidade e desenvolvimento — O Grupo de Missão da OCDE sobre Fiscalidade e Desenvolvimento foi criado em 2010 e tem um papel consultivo junto da Comissão dos Assuntos Fiscais da OCDE e do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento. Os participantes são funcionários da OCDE e dos países em desenvolvimento, empresas, ONG e outras organizações internacionais. Os principais elementos da agenda de trabalho do Programa Fiscalidade e Desenvolvimento incluem: a promoção da ligação entre a construção do Estado, a tributação e a ajuda; o apoio aos países em desenvolvimento na construção de capacidades em matéria de preços de transferência e outras questões fiscais internacionais, bem como de tributação dos recursos naturais; e o apoio aos países de baixo rendimento na melhoria da transparência e da governação dos regimes de incentivos fiscais.
- Iniciativa de transparência nas Indústrias de Extração (EITI) — uma norma global para promover uma gestão aberta e responsável dos recursos naturais, através da divulgação completa de impostos e outros pagamentos efetuados por empresas petrolíferas, de gás e mineiras.

## 6.4 ALGUNS DESAFIOS

A discussão anterior revelou que as medidas para combater os FFI envolvem uma ampla gama de domínios políticos, nacionais e internacionais. Tal poderá criar conflitos políticos entre os objetivos relacionados com os FFI e outros objetivos políticos, bem como conflitos imprevistos que podem resultar da forma como as políticas são aplicadas — estes não são significativos, tendo em conta os grandes benefícios públicos do combate aos FFI. Esta secção aborda brevemente algumas questões a este respeito.

**Inclusão financeira:** Pode haver tensões entre os objetivos de inclusão financeira e as medidas de combate ao financiamento ilegal. Por exemplo, as medidas preventivas para combater o branqueamento de capitais exigem que as instituições financeiras verifiquem a identidade dos seus clientes. Contudo, muitas pessoas nos países em desenvolvimento não possuem documentação de identidade e correm o risco de ser excluídas do acesso a serviços financeiros em virtude das regras de identificação de clientes. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) desenvolveu orientações sobre a inclusão financeira, que definem como os países podem prosseguir o objetivo da inclusão financeira sem comprometer as medidas de combate à criminalidade — por exemplo, flexibilizando os requisitos de identificação ou utilizando meios alternativos de identificação em situações de baixo risco, ou utilizando limiares e monitorização contínua para mitigar os riscos de uma diligência devida dos clientes.

**Exclusão bancária e remessas de migrantes:** A exclusão bancária é um fenómeno relativamente recente: as instituições financeiras deixam de negociar com certas categorias de clientes de alto risco, em especial os operadores de serviços de transferência de dinheiro e de valores e as organizações sem fins lucrativos. Esta medida afeta tanto os novos clientes, que não podem abrir contas, como os clientes existentes cujas contas foram fechadas. Os operadores de serviços de transferência de dinheiro e de valores são canais críticos para os fluxos de remessas. Impedir que novos opera-

dores acedam ao sistema financeiro cria obstáculos à entrada no mercado e à concorrência e ameaça aumentar os custos de remessas. A exclusão bancária pode também aumentar os riscos globais do financiamento ilícito, encorajando a utilização de canais informais e não regulamentados, uma vez encerrados os canais formais. Existem várias formas de os países procurarem influenciar o comportamento de exclusão bancária por parte dos bancos, por exemplo através de diálogos entre reguladores, supervisores e o setor financeiro, a fim de clarificar as expectativas dos supervisores relativamente à gestão do risco dos operadores de serviços de transferência de dinheiro e valores. No entanto, a exclusão bancária é um fenómeno global, e a capacidade das autoridades nacionais para o combater é limitada. Por conseguinte, poderá ser necessário tomar medidas para abordar esta questão a nível mundial.

**Proteção de dados:** Podem surgir conflitos com os requisitos de proteção de dados, por exemplo, as recomendações do GAFI exigem que as instituições financeiras conservem as informações sobre clientes e contas por um período mínimo de cinco anos (para garantir uma pista adequada para os/as investigadores/as), enquanto as regras de proteção de dados fixam um período máximo de retenção de dados de cinco anos (para evitar a utilização abusiva de informações antigas). Os países conseguiram gerir este conflito político, através da coordenação entre as autoridades reguladoras responsáveis pela proteção de dados e pelos FFI, e através do diálogo com as entidades do setor privado afetadas por ambos os requisitos.

**Programas de cumprimento voluntário das obrigações fiscais:** Estes programas permitem que os contribuintes normalizem a sua situação no que diz respeito ao rendimento e aos ativos que não tinham sido anteriormente comunicados para efeitos fiscais. Estes programas oferecem uma oportunidade para maximizar os benefícios da melhoria da transparência e do intercâmbio de informações para fins fiscais, para aumentar as receitas fiscais a curto prazo e melhorar o cumprimento fiscal a médio prazo. Mas estes programas devem gerir o delicado equilíbrio entre encorajar os contribuintes não cumpridores a melhorarem permanentemente o seu cumprimento (um ato de equilíbrio em si) e manter o apoio e cumprimento da grande maioria dos contribuintes que já são cumpridores. Devem igualmente ser coerentes com as regras pertinentes no domínio não fiscal, como as regras de combate ao branqueamento de capitais, para garantir que não são utilizados indevidamente. O GAFI estabeleceu princípios que regem o modo como estes programas devem gerir este risco.

**Impacto nos mercados e na estabilidade financeira:** Em alguns casos, o volume de FFI que entram ou saem de um país pode ser muito elevado e pode ter um impacto significativo na economia 'legítima', incluindo setores específicos, ou na economia no seu conjunto. Por exemplo, os FFI de alguns países em desenvolvimento podem ser suficientemente grandes para exercerem uma pressão descendente a longo prazo sobre as taxas de câmbio, afetando a economia no seu conjunto. Os países devem conceber regulamentos macroprudenciais adequados, e a coerência das políticas é fundamental para mitigar este problema.

**Repercussões financeiras:** Os FFI podem ser motivo de preocupação mesmo em jurisdições que têm baixos níveis internos de crimes geradores de receitas, corrupção e evasão fiscal — e que, em consequência, enfrentam baixos riscos internos de FFI. Mas os riscos internacionais, por exemplo, os influxos de produtos de crimes estrangeiros, ou o suborno de funcionários estrangeiros por empresas localizadas no país, também são relevantes quando se decide em que medida devem ser priorizadas as ações contra o financiamento ilícito. Um país que flexibilizasse os seus controlos com base no facto de os seus riscos internos serem baixos pode tornar-se potencialmente um refúgio para o financiamento ilícito originário de outros países — mesmo que a sua avaliação de risco esteja correta.

**Relações diplomáticas:** As medidas de combate ao financiamento ilícito podem ter custos diplomáticos — especialmente quando são afetadas as políticas de outros países ou os interesses pessoais dos seus líderes e funcionários, como é frequentemente o caso das investigações de suborno e corrupção. A ABC da OCDE proíbe explicitamente que os países tenham em conta tais considerações na decisão de investigar e processar o suborno de funcionários estrangeiros. A independência constitucional ou operacional dos/as investigadores/as e dos/as magistrados/as do Ministério Público em relação ao executivo é um elemento-chave para evitar este tipo de influência, uma vez que os políticos e funcionários expostos a esta pressão não têm o poder de pôr termo ou impedir a abertura de investigações.

## 6.5 OBSERVAÇÕES FINAIS

---

A redução dos FFI pode gerar uma quantidade substancial de recursos para investimentos econômicos e sociais fundamentais em muitos países em desenvolvimento, dada a enorme quantidade de recursos que escapam ilegalmente todos os anos dos países em desenvolvimento. No entanto, nenhum país consegue concretizar tais intuitos a título individual, tendo em conta a sua complexidade e a rede de atividades transfronteiriças. Em particular, os países desenvolvidos têm a responsabilidade de apoiar os esforços dos países em desenvolvimento, não só prestando-lhes assistência técnica, mas também implementando eles próprios medidas contra o sigilo bancário, os paraísos fiscais, o suborno internacional e a transferência de lucros entre empresas multinacionais. Além disso, os ministérios das finanças e as autoridades tributárias dos países em desenvolvimento e dos países desenvolvidos precisam de cooperar numa negociação global de recursos, com vista a colmatar as lacunas existentes que beneficiam os FFI. As organizações da sociedade civil (OSC) internacionais, como a *Global Financial Integrity* e a *Tax Justice Network*, desempenham um papel fundamental na sensibilização e na construção de dados através da investigação de FFI, finanças offshore e paraísos fiscais. As organizações da sociedade civil nacionais devem unir-se a essas organizações para acompanhar os progressos realizados a nível nacional, especialmente na aplicação de várias convenções das Nações Unidas para combater as origens de FFI.

## 6.6 PRINCIPAIS DOCUMENTOS E FONTES DE DADOS

---

Kar, D. e Spanjers, J. 2015. *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*. Washington DC: Global Financial Integrity.

Esta é o sétimo Relatório sobre a Integridade Financeira Global, de uma série anual. Contém estimativas dos FFI a nível nacional e a nível global agregado. Inclui igualmente recomendações políticas para combater os FFI e as metodologias para estimar os FFI.

Global Financial Integrity. 2015. *Financial Flows and Tax Havens: Combining to Limit the Lives of Billions of People*. Washington DC: Global Financial Integrity.

Esta é a análise mais abrangente dos fluxos financeiros globais que afetam os países em desenvolvimento compilada até à data e centra-se em particular nos efeitos prejudiciais dos paraísos fiscais *offshore*. Uma parte dos fluxos financeiros ilícitos é também abordada, porque, tanto no caso dos dados de fluxos como dos dados de depósitos, é muitas vezes difícil desagregar entre componentes de origem legal e ilegal. Contém glossários de diferentes terminologias usadas na literatura sobre FFI e discussões detalhadas sobre várias metodologias que explicam por que motivo existem diferenças nos dados obtidos a partir de diferentes fontes.

OCDE. 2014. *Illicit Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses*. Paris: OECD

Este é o primeiro relatório da OCDE que mede o desempenho dos países na luta contra os FFI. Baseia-se em dados públicos que descrevem a situação nestes domínios políticos e o papel das agências de doadores. O relatório é um dos principais resultados da Estratégia da OCDE para o Desenvolvimento, lançada em 2012, e fornece uma comparação única do desempenho dos países relativamente a algumas destas normas globais.

## Fontes de dados

Base de dados da Global Financial Integrity, <http://www.gfintegrity.org/issues/data-by-country/>

Balança de Pagamentos do FMI (BdP): A base de dados do FMI fornece dados sobre transações económicas internacionais e dados da Posição de Investimento Internacional (PIP). Para efeitos do cálculo de fuga não registadas de capitais, podem encontrar-se nesta base de dados as seguintes séries cronológicas: balança corrente, investimento direto estrangeiro e variação das reservas.

Estatísticas Financeiras Internacionais (IFS) do FMI: base de dados do FMI que contém todos os aspetos das finanças internacionais e nacionais. Para efeitos do cálculo dos FFI, a base de dados IFS contém dados comerciais suplementares.

## Resultados da aprendizagem

Após a leitura deste capítulo, o/a leitor/a deverá ter um bom conhecimento de:

- a dimensão dos fluxos financeiros ilícitos e a sua importância para o financiamento do desenvolvimento
- o que os países podem fazer para combater os fluxos financeiros ilícitos
- o que a comunidade internacional e as organizações internacionais podem fazer e quais os quadros internacionais disponíveis para combater os fluxos financeiros ilícitos
- quais são os compromissos que os países devem gerir no combate aos fluxos financeiros ilícitos, e o elevado custo da inação.

## CAPÍTULO 7.

# REDEFINIÇÃO DE PRIORIDADES EM MATÉRIA DE DESPESA PÚBLICA

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Conhecer a redefinição de prioridades em matéria de despesa pública
- Identificar áreas potenciais do setor público para redefinição de prioridades
- Compreender os fundamentos das revisões da despesa pública para redefinição de prioridades
- Apreciação das considerações de economia política relativas às dotações da despesa pública
- Conhecer os principais recursos e fontes de dados

### CONTEÚDO

- Fundamentação para a redefinição das prioridades da despesa
- Revisões da despesa pública
- Qualidade das despesas públicas: indicadores e atribuição
- Economia política das dotações orçamentais
- Principais recursos e fontes de dados

Este capítulo aborda a fundamentação e as implicações políticas da redefinição das prioridades da despesa pública como opção para o espaço orçamental, substituindo investimentos de alto custo e baixo impacto por outros com maiores benefícios para o desenvolvimento. Aborda igualmente as características básicas da revisão da despesa pública (RDP), uma metodologia utilizada para analisar objetivamente a gestão das finanças públicas e as dotações orçamentais correntes, bem como os desafios envolvidos. As alterações nas dotações orçamentais enfrentam frequentemente a resistência de interesses instalados que pode ser ultrapassada se houver uma forte vontade política, apoiada por uma análise baseada em provas dos programas políticos do governo. Embora a revisão regular e a redefinição das prioridades da despesa pública devam fazer parte do processo orçamental nacional, geralmente constituem uma matéria sensível e, por conseguinte, politicamente difícil.

## 7.1 PORQUE DEVEM SER REDEFINIDAS AS PRIORIDADES DA DESPESA?

O estabelecimento de prioridades tem uma relação fundamental entre o contexto macro-orçamental global de um país e o montante que um governo escolhe gastar num programa ou setor desejável, como a proteção social. Os governos dão prioridade aos objetivos de desenvolvimento e às despesas setoriais nas suas estratégias nacionais de desenvolvimento.

A redefinição das prioridades em matéria de despesa não cria novo espaço orçamental no orçamento geral, mas constitui uma opção para aumentar a parte da despesa pública destinada à proteção social, descontinuando atividades menos desejáveis ou menos relevantes do ponto de vista social ou substituindo investimentos de alto custo e de baixo impacto por outros que beneficiam as pessoas. Por exemplo, os impactos sociais de muitos grandes projetos de defesa, ou o resgate de sistemas bancários tendem a ser limitados, mas exigem grandes quantidades de recursos públicos que poderiam ser utilizados para alargar a proteção social.

Assim, a reavaliação das afetações setoriais no âmbito dos orçamentos existentes pode aumentar ou proteger as despesas sociais, mesmo quando o orçamento global está a diminuir. Há boas razões para uma maior atenção das políticas públicas à redefinição das prioridades da despesa pública nos últimos anos, à luz das contribuições da proteção social para a redução da pobreza, da vulnerabilidade e da desigualdade, e de uma maior pressão sobre o espaço orçamental devido à moderada recuperação económica global.

A redefinição das prioridades em matéria de despesa é uma opção para aumentar a parte da despesa pública destinada à proteção social, descontinuando atividades menos desejáveis do ponto de vista social ou substituindo investimentos de alto custo e de baixo impacto por outros que beneficiam as pessoas.

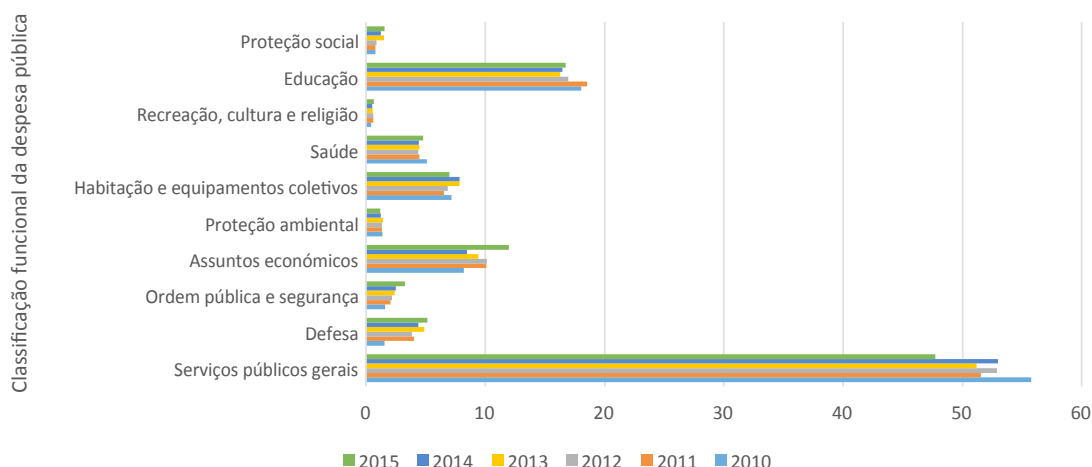
As atuais políticas de proteção social não estão suficientemente direcionadas para as necessidades de segurança do rendimento e de cuidados de saúde de um número significativo de populações, em especial nos países de baixo e médio rendimento. Concretizar o direito humano fundamental à segurança social para esta grande maioria de pessoas é um imperativo moral. A caixa 7.1 ilustra a necessidade de redefinição das prioridades da despesa pública através da análise dos dados sobre a despesa pública de um país asiático em desenvolvimento em rápido crescimento, a Indonésia.

### Caixa 7.1 Porque devem ser redefinidas as prioridades da despesa: um exemplo utilizando dados da Indonésia

Após a crise financeira asiática de 1997-1998, a Indonésia começou a fornecer redes de segurança direcionadas, percebendo só depois que a medida inadequada. Através da alteração da sua Constituição de 1945, em 2002, o país reconhece a proteção social como um direito constitucional dos seus cidadãos. Esta caixa ilustra com uma breve análise da despesa pública do orçamento governamental como o país redefiniu as prioridades das suas despesas ao reduzir os subsídios de combustível com elevado custo e simultaneamente alargando os serviços sociais, incluindo o apoio à educação e os cuidados de saúde.

A figura 7.1 apresenta a repartição da despesa funcional da administração central na Indonésia, que tem crescido cerca de 5,4 % ao ano desde 2000. Como se pode ver, mais de metade da despesa pública é destinada à administração geral. Embora a administração pública desempenhe importantes funções de serviço público, é mais do dobro da média da OCDE, de 24 % da despesa pública total. Compare-se este valor com a despesa pública média da OCDE, em que 28,9 % do total da despesa pública se destina à proteção social; na Indonésia, esta despesa aumentou do valor insignificante de 0,81 % em 2010 para 1,54 % em 2015. Por outro lado, as partes da despesa pública em defesa e segurança pública aumentaram no mesmo período em que as partes da despesa pública em saúde e educação diminuíram.

**Figura 7.1 | Despesa pública na Indonésia por função (percentagem da despesa pública total), 2010–2014**

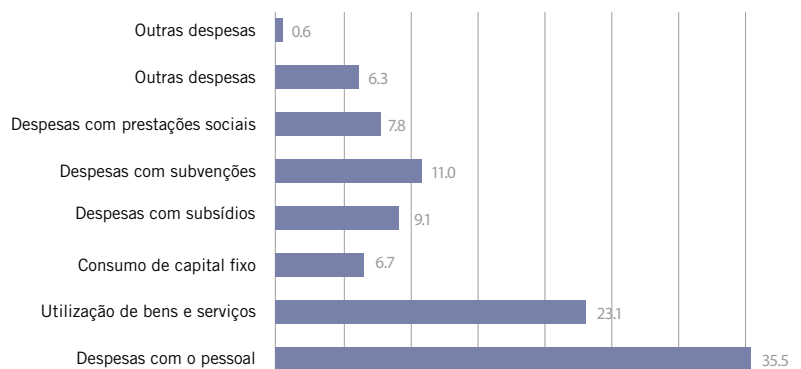


Fonte: FMI, Estatísticas das Finanças Públicas (EFP).

É evidente que as despesas com a proteção social e a saúde na Indonésia não estão a receber a prioridade que merecem, tendo em conta a elevada vulnerabilidade das pessoas em situação de pobreza – cerca de 40 % da população vive marginalmente acima do limiar de pobreza nacional. A Indonésia também registou um aumento da desigualdade – o coeficiente Gini subiu de 0,35 em 2007 para 0,39 em 2013. Tem, sem dúvida, margem para aumentar a parte da despesa pública com a proteção social, racionalizando a administração pública e melhorando a sua eficiência, bem como contendo as despesas com a defesa e a segurança pública.

A necessidade de redefinição de prioridades neste país de rendimento médio-baixo em rápido crescimento pode também ser identificada através da análise da classificação económica da despesa pública (figura 7.2). A Indonésia tem gastos significativos com despesas com pessoal (a massa salarial), o que também se reflete na elevada percentagem da administração pública na despesa pública (figura 7.1). Despende também montantes elevados em subsídios e contratos públicos (utilização de bens e serviços). Estas despesas devem ser cuidadosamente analisadas para identificar desperdícios/fugas devido à ineficiência (por exemplo, excesso de pessoal), os efeitos benéficos indesejados (por exemplo, no caso de subvenções que beneficiam desproporcionadamente os agregados familiares mais abastados) e a corrupção (por exemplo, no caso de contratos públicos). Por outras palavras, a melhoria da relação custo-eficácia dos serviços públicos permite realizar economias.

**Figura 7.2 | Despesa pública na Indonésia por classificação económica (percentagem da despesa pública total), 2014**



Fonte: FMI, Estatísticas das Finanças Públicas (EFP).

No entanto, tal como apresentado no capítulo 3, uma conclusão simples sobre a redução da massa salarial deve ser analisada com prudência. Há uma relação importante entre despesas correntes e de capital, uma não pode funcionar sem a outra. Os/as trabalhadores/as do setor público incluem professores, médicos, enfermeiros e assistentes sociais, que são muito necessários para fornecer os serviços sociais. As Nações Unidas salientaram repetidamente que o número e os salários do pessoal qualificado devem constituir uma prioridade; o desenvolvimento social ocorre com cuidados às pessoas, como demonstrado corretamente por muitos países, através do aumento do pessoal médico de baixo custo (por exemplo, os «médicos descalços» da China) (UNICEF, 2010a). Assim, reduzir ao mínimo a despesa corrente com os funcionários públicos e as compensações não melhorará os resultados do desenvolvimento; em vez disso, pode contribuir para a ineficiência, para o absentismo do pessoal e para a grave diminuição dos serviços públicos essenciais – deve ser efetuada uma análise cuidadosa.

A reafetação das despesas pode também passar de programas com baixo impacto para outros com melhores resultados sociais. Até 2005, a Indonésia gastou o equivalente a três quartos do seu orçamento para os sistemas de proteção social em subsídios aos combustíveis, totalizando 5 % do PIB. A partir de 2005, o Governo indonésio reduziu gradualmente os seus subsídios aos combustíveis, com uma redução inicial de 10 mil milhões de USD, a que se seguiram reduções em 2008 e 2013, redirecionando mais 3,2 mil milhões de USD para iniciativas de proteção social e de saúde. Os fundos libertados foram investidos num programa de transferências não condicionadas de fundos, que apoiou 19 milhões de famílias pobres e quase pobres, e financiou escolas e programas de melhoramento das aldeias. O governo criou capacidades para alargar os cuidados de saúde a toda a população, criando um sistema universal de segurança social (Jaminan Kesehatan Nasional ou JKN) na sequência da Recomendação N.º 202 da OIT relativa à proteção social, de 2012. Uma parte dos fundos serviu também para apoiar subsídios ao arroz para 15,5 milhões de famílias pobres, e outro programa nacional de transferência de dinheiro (Keluarga Harapan) que aumentou a prestação média em 30 %, assim como o programa nacional de bolsas para estudantes pobres, que quase duplicou a respetiva cobertura. No entanto, as transferências em dinheiro foram ainda muito insignificantes, quando comparadas com as reduções dos subsídios de combustível, o que demonstra uma oportunidade perdida de continuar a alargar a proteção social.

Fonte: Mathers e Slater, 2014; ILO, 2016a.

A caixa 7.2 apresenta um exemplo de como um país asiático de rápido crescimento semelhante, a Tailândia, expandiu a proteção social universal utilizando as poupanças resultantes da redução das despesas militares.

### Caixa 7.2 Tailândia: reafetação de despesas militares para o Sistema Universal de Saúde

A crise financeira asiática de 1997-1998 atingiu gravemente a economia tailandesa e a sua sociedade. Com o respaldo da Constituição de 1997, os apelos da sociedade civil para abordar políticas sociais negligenciadas levaram o governo a adotar o Sistema de Cobertura Universal (UCS) em 2001. Dado que cerca de um terço da população estava excluída da cobertura dos cuidados de saúde na altura, a maior parte da qual pertencia ao setor agrícola informal sem rendimentos regulares, não era possível obter uma cobertura universal apenas através de regimes contributivos; era necessário apoio orçamental. A maior parte do financiamento para o UCS foi financiado através da redução das despesas com a defesa (de cerca de 25 % da despesa total na década de 1970 para 15 % durante os anos 2000 e para 7,62 % em 2015) e da redução dos pagamentos do serviço da dívida. O Governo incluiu o Sistema de Cobertura Universal como parte de um plano de estímulo fiscal mais geral, outras medidas aumentaram o montante de dinheiro nas mãos de pessoas com elevada propensão para gastar, incluindo a criação de um Banco Popular, uma moratória da dívida para os agricultores e um fundo para as aldeias.

Fonte: Duran-Valverde e Pacheco, 2012.

## 7.1.1 A economia política da redefinição das prioridades da despesa

Embora a redefinição das prioridades da despesa seja a medida de financiamento mais comumente aconselhada pelas IFI e pelos doadores, não se trata de uma questão simples. É, na realidade, efetivamente uma das opções de financiamento mais difíceis de implementar, pois tende a encontrar resistência por parte daqueles que são prejudicados devido a cortes ou à eliminação de programas – por exemplo, os militares, se forem propostos cortes na defesa. Embora seja útil conhecer os processos orçamentais formais (descritos no capítulo 3), estes não explicam totalmente a forma como os recursos são afetados no orçamento. Há um grande trabalho de pesquisa que tenta identificar as determinantes da alocação da despesa pública (e, mais amplamente, da política pública) na tomada de decisões.

A literatura sobre a escolha da sociedade e as finanças públicas descreve como diferentes grupos de interesse dentro e fora do governo competem para influenciar políticas públicas e alocações de orçamento. Nos casos em que os ministérios do trabalho e do setor social não consigam obter apoio, o resultado poderá ser a redução das dotações para as políticas laborais ou para os investimentos sociais.

O diálogo social que inclui todas as partes interessadas relevantes (incluindo sindicatos, empregadores e OSC) e os debates públicos podem ajudar a minimizar a possível influência de grupos de pressão poderosos na elaboração de políticas públicas e a substituir estrategicamente despesas de elevado custo e baixo impacto por intervenções que tenham altos retornos sociais.

É necessária atenção quando a redefinição das prioridades das despesas tem impactos sociais prejudiciais. Vários estudos revelaram os riscos de as rubricas orçamentais sociais serem as mais afetadas/reduzidas durante os processos de consolidação orçamental e de ajustamento (por exemplo, Cornia *et al.*, 1987; Ortiz e Cummins, 2012; Ravallion, 2002 e 2006), precisamente numa altura em que as despesas sociais são mais necessárias. Tal como apresentado no capítulo 3, os cortes orçamentais típicos de austeridade a ter em atenção são:

- Eliminação ou redução dos subsídios universais, incluindo no que se refere aos combustíveis, à agricultura e aos produtos alimentares;
- Cortes ou restrições da massa salarial, incluindo os salários e o número de trabalhadores do setor da educação, da saúde e da assistência social;
- Racionalização e maior direcionamento dos sistemas de proteção social;
- Reformas inadequadas em matéria de pensões e de saúde;
- Privatização de ativos públicos.

É necessário estar alerta para evitar cortes orçamentais com impactos sociais negativos significativos. Quando a redefinição das prioridades das despesas não é progressiva, mas regressiva, tem impactos adversos em setores sociais e económicos desfavorecidos da população. Se a reforma não puder ser impedida e corrigida com uma política alternativa, deverá incluir programas de compensação para mitigar os impactos negativos sobre a população, com especial atenção aos grupos mais pobres e vulneráveis, incluindo as crianças e as mulheres (Ortiz *et al.*, 2015; UNWOMEN, 2014).

As reformas são complexas e exigem uma análise cuidadosa das implicações políticas – ver, por exemplo, a caixa 7.3, que apresenta o caso frequente de utilização de subsídios aos combustíveis para expandir os sistemas de proteção social.

É necessário estar atento para evitar a redefinição das prioridades das despesas que não é progressiva, mas regressiva – cortes orçamentais com impactos sociais negativos significativos. Se a reforma não puder ser corrigida por meio de uma política alternativa, deve incluir programas de compensação para atenuar os impactos negativos sobre a população.

### Caixa 7.3 Implicações políticas da utilização de subsídios aos combustíveis para expandir os sistemas de proteção social

Desde 2010, a redução de subsídios é uma política comum considerada por 132 governos em 97 países em desenvolvimento e 35 países de elevado rendimento; estão a eliminar sobretudo os subsídios aos combustíveis, mas também à eletricidade, à alimentação e à agricultura. A redução dos subsídios aos combustíveis é frequentemente acompanhada pelo desenvolvimento de uma rede de segurança básica como forma de compensar as pessoas pobres, como no Gana e na Indonésia, aconselhado pelo FMI. No entanto, quando os subsídios aos combustíveis são retirados, os preços dos alimentos e dos transportes aumentam e podem tornar-se inacessíveis para muitas famílias, e não apenas para as pessoas pobres. Os preços mais elevados da energia tendem também a abrandar a atividade económica e, assim, a gerar desemprego. A súbita remoção dos subsídios aos combustíveis e os aumentos de preços daí decorrentes provocaram protestos e motins violentos em muitos países, como os Camarões, o Chile, a Índia, a Indonésia, o Quirguizistão, o México, Moçambique, a Nicarágua, o Níger, a Nigéria, o Peru, o Sudão e o Uganda. Há várias implicações políticas importantes que devem ser tidas em conta:

- **Calendário:** Embora os subsídios possam ser eliminados de um dia para o outro, o desenvolvimento de programas de proteção social demora muito tempo, especialmente nos países com capacidade institucional limitada. Existe, pois, um elevado risco de que os subsídios sejam retirados e de que as populações fiquem desprotegidas, o que torna os custos dos alimentos, da energia e dos transportes inacessíveis para muitas famílias.
- **A orientação para as pessoas pobres exclui outras famílias vulneráveis e aumenta a carga administrativa:** Na maior parte dos países em desenvolvimento, as classes médias obtêm rendimentos muito baixos e são vulneráveis ao aumento de preços, o que significa que uma política de eliminação dos subsídios universais não é compensada por um programa de redes de segurança dirigido aos mais pobres, pelo que muitos serão afetados negativamente.
- **Afetação das economias de custos:** As grandes economias de custos resultantes da redução dos subsídios à energia devem permitir aos países desenvolver sistemas abrangentes de proteção social: os subsídios aos combustíveis são importantes, mas as redes de segurança compensatórias tendem a ser de pequeno alcance e custo reduzido. Por exemplo, no Gana, o subsídio de combustível eliminado teria custado mais de mil milhões de USD em 2013, enquanto o programa LEAP, com um direcionamento restrito, custa cerca de 20 milhões de USD por ano – uma oportunidade perdida de desenvolver um bom sistema universal de proteção social no Gana.
- **As reformas dos subsídios são complexas e os seus impactos sociais têm de ser devidamente avaliados e discutidos no âmbito do diálogo social nacional,** de modo que os efeitos líquidos sobre o bem-estar sejam compreendidos e as reformas acordadas antes de os subsídios serem reduzidos ou eliminados.

Para concluir, a redução dos subsídios à energia é uma boa oportunidade para desenvolver sistemas de proteção social para todos, incluindo pisos. Os subsídios aos combustíveis são geralmente importantes e devem permitir aos governos desenvolver sistemas universais de proteção social abrangentes para todos os cidadãos, e não apenas para as pessoas pobres.

Fonte: Ortiz *et al.*, 2017; OIT, 2017a.

Assim, as reformas da despesa pública são complexas e merecem uma análise cuidadosa para garantir resultados sociais positivos e, sobretudo, para evitar impactos regressivos no desenvolvimento. O diálogo social que inclui todas as partes interessadas relevantes, organizações representativas dos/as trabalhadores/as e empregadores/as, organizações da sociedade civil e do governo e os debates públicos abertos são instrumentos estratégicos para substituir intervenções de custo elevado e de baixo impacto.

## 7.2 REVISÕES DA DESPESA PÚBLICA (RDP)

As RDP têm vindo a assumir uma importância cada vez maior, tendo em conta a pressão crescente sobre a despesa pública, especialmente quando a margem para aumentar as receitas proporcionalmente através dos meios tradicionais (por exemplo, a tributação) é limitada. As RDP reforçam a ligação entre as decisões de financiamento e as prioridades políticas (esta política deve ser financiada com dinheiros públicos?) e, subsequentemente, entre os níveis de financiamento e os resultados fornecidos aos utilizadores finais (qual é o valor para os fundos públicos?). Os principais objetivos da avaliação são, em geral, os seguintes:

- i) avaliar uma política pública e o seu impacto relativamente às necessidades públicas baseadas em factos,
- ii) fornecer provas que ajudem os decisores políticos a determinar se uma intervenção é bem-sucedida ou não, e
- iii) definir as possibilidades de melhoria, de revisão estratégica ou de ajustamento dos recursos operacionais.

Por conseguinte, o objetivo de uma RDP consiste em determinar os fundamentos para a continuação da despesa pública, analisar a afetação de recursos públicos e fornecer uma avaliação objetiva da eficiência, eficácia e sustentabilidade da despesa pública.

As RDP analisam as despesas de funcionamento e de capital e tentam rever o impacto conjunto de ambos os tipos de despesas nos resultados orçamentais no contexto mais amplo do crescimento económico, do desenvolvimento social, da redução da pobreza/desigualdade e de outros objetivos estratégicos expressos nas estratégias nacionais de desenvolvimento (Nações Unidas, 2008). A estratégia nacional de desenvolvimento e o plano de ação, com as políticas prioritárias acordadas a curto, médio e longo prazo para atingir os objetivos nacionais de desenvolvimento, incluindo os ODS, deverão dispor de dotações orçamentais adequadas para apoiar as políticas prioritárias, de preferência num quadro de despesas a médio prazo (MTEF) que associe os programas a um orçamento plurianual. Tal como explicado no capítulo 3, o MTEF é um quadro plurianual que permite a um país vincular o seu orçamento anual atual a um orçamento evolutivo que será executado nos próximos anos, mantendo simultaneamente a orientação política do orçamento nos setores.

### 7.2.1 Critérios de avaliação

Na revisão das despesas públicas, devem ser selecionados vários critérios para avaliar a afetação das despesas. Os critérios de avaliação de uma política incluiriam tipicamente a eficácia, a eficiência e a sustentabilidade, sendo por vezes acrescentada uma relação custo-benefício:

- (i) **a eficácia**, que avalia em que medida os resultados de uma intervenção cumpriram os objetivos acordados na estratégia nacional de desenvolvimento;

Embora a redefinição de prioridades em matéria de despesa constitua a medida de financiamento recomendada com maior frequência, é efetivamente uma das opções mais difíceis, pois tende a encontrar resistência por parte daqueles que são prejudicados devido a cortes ou à eliminação de programas. O diálogo social e os debates públicos abertos constituem ferramentas estratégicas para minimizar a poderosa influência dos grupos de pressão sobre a formulação de políticas públicas.

- (ii) **a eficiência**, que avalia em que medida o resultado foi gerado com um nível de recursos adequado (se o mesmo resultado poderia ser alcançado com menos ou se um resultado insatisfatório se deve a um financiamento inadequado);
- (iii) **a sustentabilidade**, que avalia em que medida as autorizações de despesa permanecerão dentro da receita prevista (se os níveis atuais de despesa estão em conformidade com o quadro de despesa a médio prazo/MTEF) e, em caso negativo, que ajustamentos ou novas fontes de financiamento poderão ser encontrados;
- (iv) **a relação custo-benefício**, ou seja, a utilidade decorrente de todas as aquisições ou de todas as somas de dinheiro despendidas. No entanto, tal não deve limitar-se a uma análise estrita dos custos-benefícios financeiros ou a taxas de retorno financeiro, que são determinadas pelo preço mínimo de aquisição (economia) ou pela eficiência e eficácia máximas da aquisição. O critério de «relação custo-benefício» deve também ter em conta os efeitos colaterais positivos ou negativos, incluindo os impactos na pobreza, na desigualdade, nas questões de género, no ambiente e no acesso.

## 7.2.2 Revisão da eficácia, da eficiência e da sustentabilidade das políticas públicas

A primeira etapa consiste em:

- Enumerar as políticas e programas existentes para atingir um objetivo nacional/uma meta dos ODS num país
- Avaliação das lacunas: Estas políticas/programas respondem às prioridades identificadas na estratégia nacional de desenvolvimento? Quem beneficia? Que grupos/áreas não são abrangidos?
- Se os programas existentes fossem reforçados, iriam corrigir os problemas sociais ou económicos existentes e alcançar um objetivo nacional? São os programas adequados? Como contribuem para a consecução dos ODS e dos objetivos nacionais de desenvolvimento? Há algum ajustamento que possa ser feito para melhorar a eficácia da execução?
- Existem opções mais económicas para responder às necessidades sociais identificadas na estratégia nacional de desenvolvimento?

Em geral, todos os países têm algumas políticas sociais, económicas e ambientais em vigor. No entanto, a eficácia dos programas existentes é frequentemente limitada devido a:

- **Cobertura limitada:** vários programas sociais destinam-se a beneficiar segmentos de rendimento mais elevados e população nas zonas urbanas, com menos incidência nas pessoas do setor informal nas zonas rurais que não têm cobertura adequada por parte de muitos serviços públicos.
- **Desenho inadequado das políticas:** Muitas vezes, os programas foram concebidos há muito tempo e exigem melhorias significativas em termos de equidade e eficiência. Muitas políticas setoriais concebidas nas décadas de 1980 e 1990 são inadequadas para gerar emprego digno, equidade e coesão social, ou maximizar sinergias com o desenvolvimento económico (por exemplo, políticas públicas residuais/mínimas, flexibilidade do mercado de trabalho, honorários por serviços); estas políticas devem ser repensadas.
- **Fundos insuficientes:** Tradicionalmente, os governos dos países em desenvolvimento investiram pouco nos setores sociais, especialmente nas décadas de 1980 e 1990.
  - **Despesas de funcionamento subfinanciadas:** Embora as despesas de funcionamento, como os salários dos funcionários públicos, absorvam a maior parte do orçamento nacional dos países em desenvolvimento, continuam a ser subfinanciadas. Os salários do pessoal qualificado devem constituir uma prioridade; o desenvolvimento social ocorre devido ao cuidado às pessoas (como foi discutido anteriormente, um professor não precisa de uma escola para ensinar, e muitos países começaram, corretamente, com o aumento do pessoal médico de baixo custo, por exemplo, os «médicos descalços» da China). Se os recursos forem aumentados, devem cobrir melhor as despesas de funcionamento, como equipamentos médicos ou os manuais escolares, pois são essenciais para o sucesso do programa.

- **Investimentos em capital limitados:** As despesas de capital (e mesmo as despesas com a reabilitação das instalações existentes) tendem a ser limitadas nos países em desenvolvimento, frequentemente financiadas por doadores. São necessários investimentos de capital, nomeadamente nas zonas rurais; no entanto, a nova construção deve ser cuidadosamente avaliada para avaliar o custo-benefício social, no contexto do orçamento geral, uma vez que a infraestrutura é dispendiosa e cria novos custos de funcionamento (ver discussão no capítulo 3).
- **Fundos distribuídos incorretamente dentro de um setor:** Muitas vezes, a maioria dos fundos vai para programas de custo elevado e baixo impacto que beneficiam poucos, por exemplo, hospitais altamente especializados na capital, em vez de serem investidos em programas de alto impacto que beneficiam a maioria, como centros de saúde locais com mais e melhor financiamento e pessoal.
- **Falta de ligações intersectoriais,** o que leva ao desperdício do potencial de desenvolvimento; por exemplo, o fornecimento de cadeiras de rodas às pessoas que delas necessitam pode ajudar a promover a mobilidade, mas, se não existirem infraestruturas e transportes urbanos acessíveis, as pessoas em cadeiras de rodas não podem ter uma vida independente. Da mesma forma, gastos elevados na educação sem políticas macroeconómicas paralelas que geram emprego – a educação, por si só, não gera empregos.

A avaliação da relação custo-eficácia de um programa/política exige uma avaliação imparcial dos seguintes aspetos:

- Cobertura do programa (beneficiários e prestações)
  - População abrangida por um programa/política, incluindo os impactos distributivos nos diferentes grupos populacionais de um país.
  - A adequação dos benefícios para satisfazer as necessidades identificadas das pessoas.
- O custo do programa/política (em percentagem do produto interno bruto e da despesa pública total), incluindo os passivos contingentes, em resultado de eventuais garantias estatais aos programas (por exemplo, parcerias público-privadas ou PPP), em comparação com outros programas (por exemplo, os programas públicos tendem a ser mais eficazes em termos de custos).
- Os custos administrativos, em percentagem dos custos totais, e a forma como os custos são comparados com outros programas (por exemplo, as condições de recursos direcionados tendem a ser dispendiosos);
- Capacidade de implementação dos programas (por exemplo, devem ser evitados os programas específicos complexos nos casos em que a capacidade das administrações locais seja reduzida);
- Preocupações de governação: absentismo do pessoal; prova de que os recursos podem ser desviados.
- Benefícios sociais a longo prazo e externalidades positivas em matéria de desenvolvimento.
- O custo de oportunidade da política/programa e das suas alternativas.

A avaliação da sustentabilidade e da viabilidade económica das políticas e programas públicos é uma parte essencial dos RDP. Existe espaço orçamental suficiente para manter o programa ao longo do tempo? Tal requer:

- Uma estimativa dos custos previstos e das receitas do país.
- Os planos setoriais a médio prazo do Governo e as alterações previstas nas dotações em resultado das prioridades de desenvolvimento. A existência de um MTEF é de grande utilidade.
- Se houver um défice de financiamento, avaliar as possíveis fontes internas de financiamento, começando pela utilização de despesas não produtivas (por exemplo, militares, de representação) ou de despesas com baixos rendimentos sociais (por exemplo, beneficiando apenas os grupos de rendimentos superiores).

### 7.2.3 Relação custo-benefício: para lá da simples análise financeira do custo-benefício

Na revisão da despesa pública, um dos objetivos gerais é melhorar a qualidade das várias componentes da despesa. Mas como avaliar a qualidade? A despesa pública pode cumprir vários objetivos, como a equidade e a redistribuição, a estabilização macroeconómica, a cobertura homogénea dos serviços em todo o território nacional, ou o desenvolvimento sustentável através da proteção do ambiente. Estes objetivos podem diferir não só entre as funções do governo, mas também dentro destas.

To provide examples, social protection mainly fulfils income-smoothing as well as redistributive and A título de exemplo, a proteção social cumpre sobretudo objetivos de nivelamento do rendimento, bem como objetivos de redistribuição e de estabilização. Para uma série de bens e serviços públicos (tais como a educação, os cuidados de saúde ou as infraestruturas), os decisores políticos devem garantir uma cobertura suficiente para todas as áreas do país ou setores da população, o que pode entrar em conflito com considerações puramente económicas.

No âmbito da proteção social, poderia ser feita uma distinção entre regimes mais diretamente ligados à redistribuição e à estabilização dos choques (por exemplo, os subsídios de desemprego e rendimento mínimo) e outros regimes, como as pensões, que visam a estabilização dos rendimentos ao longo do ciclo de vida. Uma vez que diferentes objetivos não conduzem necessariamente a recomendações semelhantes no que se refere à combinação de despesas e à conceção das políticas em cada rubrica da despesa, o significado de despesa de elevada qualidade depende do objetivo a que se atribui maior importância.

Uma vez definidos os objetivos, a eficiência (ou seja, a maximização dos resultados para determinadas contribuições) e a relação custo-eficácia (ou seja, a obtenção de um certo nível de resultados com um mínimo de recursos) das despesas para os atingir devem constituir o centro da análise. Trata-se essencialmente do rácio entre os recursos utilizados para produzir bens/serviços públicos e os resultados alcançados. Esta análise implica questões complexas de medição, uma vez que os valores relativos ao nível das despesas não são informativos da sua eficiência (por exemplo, uma despesa elevada em educação não conduz automaticamente a um elevado nível de habilitações) e devem ser complementados por indicadores de resultados.

No que diz respeito aos recursos, os indicadores relativos aos níveis de despesas, mesmo com uma desagregação mais pormenorizada do que a classificação das funções dos dados das administrações públicas (COFOG), devem, idealmente, ser complementados por outros indicadores para avaliar a forma como as políticas são concebidas e implementadas em diferentes funções e subsectores da administração. Isso inclui, por exemplo, indicadores como o número de professores por mil habitantes, o número de alunos por turma ou por professor, no caso da educação, ou o número de camas de hospital por mil habitantes, no caso da saúde. Além disso, contratos públicos mais eficientes, que representam entre 15 % (países de baixo rendimento) e 20 % (países de elevado rendimento) do PIB, podem também contribuir, em grande medida, para aumentar o nível global de eficiência da despesa pública.

A identificação de indicadores de resultados adequados pode ser controversa e permanece, em certa medida, arbitrária, colocando simultaneamente problemas estatísticos significativos, uma vez que os indicadores estão frequentemente disponíveis para um número reduzido de países e não são suficientemente desagregados por diferentes grupos socioeconómicos ou de rendimentos. Para agravar o problema, não são regularmente calculados e atualizados, o que impede a sua utilização para acompanhar o progresso ao longo do tempo, e também provêm de diferentes fontes, o que levanta problemas de comparabilidade com outros indicadores.

Além disso, o objetivo final é avaliar a contribuição das despesas públicas para os resultados socioeconómicos, como o crescimento, o emprego, as reduções da pobreza, da desigualdade e da vulnerabilidade ou a melhoria do acesso da população a cuidados de saúde de qualidade, para melhorar as condições de vida e a segurança económica, em vez de resultados puramente materiais. A ligação entre os recursos, os resultados e os impactos é ainda mais complexa e ainda está longe de ser totalmente compreendida pela maioria das funções do governo.

Estes elos de transmissão entre as despesas e os objetivos socioeconómicos ou de desenvolvimento diferem entre diferentes funções/tipos, exigindo uma análise específica de cada rubrica de despesa. Além disso, há casos em que a despesa num domínio afeta os impactos noutros domínios, por exemplo, as despesas destinadas a melhorar a qualidade ambiental do ar têm um efeito positivo na saúde, reduzindo assim a necessidade de despesas de saúde e proporcionando ganhos globais de eficiência (ou seja, redução dos dias de trabalho perdidos em resultado de baixas por doença).

### 7.2.4 Os desafios das revisões da despesa pública

A conceção, a condução e a implementação das revisões da despesa pública (RDP) são processos altamente complexos que exigem uma forte especialização em muitos domínios: conhecimento de processos administrativos, análise de dados e estimativas de custos/poupança, transformação de organizações complexas, gestão de projetos, etc. Além disso, as RDP podem ser morosas e podem demorar alguns anos a serem concluídas para todas as funções do setor público ou do governo. As RDP são também muito dispendiosas. Por exemplo, o custo das dez revisões da despesa pública com o ambiente (RDPA) efetuadas por Swanson e Lunderthors em 2003 foi, em média, de 200 mil USD para uma revisão completa (ver Swanson e Lunderthors, 2003). Recentemente, foram propostos exercícios de RDP mais curtos, a fim de obter resultados mais rápidos.

Foram desenvolvidas diferentes metodologias para avaliar a eficiência e a eficácia da despesa pública, que fornecem todas as informações relevantes, mas nenhuma é perfeita. Nos últimos anos, as preocupações quanto à qualidade da despesa pública, através de uma maior ligação entre a despesa e os resultados mensuráveis, levaram muitos países (especialmente na OCDE) à orçamentação baseada no desempenho (discutida no capítulo 3) para uma melhor afetação de fundos no processo orçamental em todos os domínios políticos. A orçamentação social e a orçamentação que contempla a dimensão de género (também discutidos no capítulo 3) são dois outros processos institucionalizados. Podem resultar em ajustamentos significativos do processo orçamental, com exercícios de planeamento orçamental para reforçar a afetação, a eficiência/eficácia e a sustentabilidade das despesas públicas em programas/setores desejáveis, como a proteção social e a integração da dimensão de género.

Por último, é necessária a inclusão de uma cultura de abertura e transparência que permita o escrutínio público e a participação efetiva das partes interessadas, especialmente das organizações da sociedade civil, incluindo os/as investigadores/as independentes, os sindicatos, a comunidade empresarial e os meios de comunicação social, tal como referido no capítulo 3. O diálogo social e o escrutínio público podem identificar rapidamente a corrupção e a eficácia da despesa pública. Deste modo, tornam possível a substituição de investimentos de alto custo/baixo impacto, a eliminação de ineficiências e o combate à corrupção. Podem criar apoio político para fazer face à resistência de programas ineficientes e ineficazes.

## 7.3 OBSERVAÇÕES FINAIS

A redefinição das prioridades em matéria de despesa não cria novo espaço orçamental no orçamento geral, mas constitui uma opção para aumentar a parte da despesa pública destinada à proteção social, descontinuando atividades menos desejáveis/menos relevantes do ponto de vista social ou substituindo investimentos de alto custo e de baixo impacto por outros com maior impacto social.

Não existe uma metodologia única para as revisões das despesas ou para a redefinição das prioridades em matéria de despesa, podendo algumas ser muito complexas, dispendiosas e morosas. No entanto, é possível proceder a uma revisão da despesa com uma rapidez razoável, seguindo alguns passos simples, começando por identificar as lacunas, por exemplo, as deficiências de cobertura no caso da proteção social no país em questão, com base nos objetivos acordados nas estratégias nacionais de desenvolvimento. Tal determinará as necessidades de financiamento em relação às percentagens de despesa pública do país nos diferentes setores e programas, e fornecerá indicações sobre o excesso de financiamento e o subfinanciamento relativo dos diferentes setores/programas. Por último, como verificação cruzada, o processo orçamental deverá examinar as tendências da despesa pública económica/funcional para identificar áreas para o controlo de custos, especialmente para minimizar fugas/desperdício devido a ineficiência, excesso de pessoal e corrupção. O exercício de redefinição de prioridades em matéria de despesa deve fazer parte do processo orçamental regular, a fim de garantir os resultados desejados das dotações para despesas no domínio das políticas públicas.

A redefinição regressiva de prioridades, como os cortes devidos à austeridade, deve ser evitada, uma vez que conduz a impactos sociais prejudiciais. Por outro lado, os grupos que beneficiam do *status quo* resistem à redefinição progressiva das prioridades. Os grupos de interesse desempenham um papel importante na determinação das prioridades em matéria de política pública e das dotações orçamentais. O diálogo social tripartido informado e os debates públicos abertos que envolvam representantes de organizações de empregadores/as e de trabalhadores/as, organizações da sociedade civil e investigadores/as independentes podem neutralizar a pressão dos grupos de interesses e ajudar a encontrar espaço orçamental para a extensão da cobertura da proteção social. No entanto, deve ter-se em conta que as revisões da despesa e as redefinições de prioridades não produzem, regra geral, poupanças substanciais para utilizar na extensão da cobertura da proteção social no quadro dos parâmetros gerais de sustentabilidade fiscal. A redefinição de prioridades é geralmente sensível e, por conseguinte, politicamente difícil.

## 7.4 PRINCIPAIS DOCUMENTOS E FONTES DE DADOS

CEPAL. 2017. *Training manual: the design and conduct of Public Expenditure Reviews in Caribbean countries* (Port Spain: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean).

Um manual abrangente e fácil de ler que ilustra, passo a passo, os principais temas das revisões da despesa pública.

Pradhan, S. 1996. *Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure Reviews, World Bank Discussion Papers No. 323* (Washington D.C.: The World Bank).

Este é um dos primeiros documentos que fornece um quadro para a avaliação sistemática das despesas públicas. Ilustra a forma como este quadro pode ser aplicado para analisar amplas dotações de despesa dentro e entre setores, com base em algumas conclusões fundamentais e em exemplos de grandes setores nacionais (por exemplo, saúde, educação e infraestruturas). O documento deverá ser útil a decisores políticos dos países em desenvolvimento, ao pessoal das organizações de doadores e a investigadores que trabalham as questões de despesa pública.

Mogues, T. 2012. *What determines public expenditure allocations?: A review of theories and implications for agricultural public investment*, ESA Working paper No. 12-06. (Roma: FAO.)

Este documento aborda as determinantes das políticas de despesa pública, analisando teorias e investigações empíricas sobre quais as características que explicam o processo orçamental e como os diversos atributos dos atores – incluindo políticos, burocratas, grupos de interesse e doadores – e de instituições e ambientes de governação política e económica afetam a priorização dos investimentos públicos.

### Fontes de dados

As estatísticas das finanças públicas – receitas e despesas – estão disponíveis em:

- Ministério das Finanças, Documentos do Orçamento Nacional
- FMI, Estatísticas das Finanças Públicas;
- Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial

### Resultados da aprendizagem

Após a conclusão deste capítulo, o/a leitor/a deverá:

- Compreender a redefinição das prioridades da despesa pública como opção para financiar a proteção social;
- Saber como proceder a uma avaliação rápida da despesa pública para a redefinição de prioridades;
- Conhecer os fundamentos das revisões da despesa pública (RDP) mais rigorosas;
- Ter um bom conhecimento dos dados e de outras limitações, especialmente dos conhecimentos especializados e competências necessárias para uma RDP mais rigorosa;
- Reconhecer a importância das considerações da economia política e o papel crucial que o diálogo social com os sindicatos, os/as empregadores/as, as organizações da sociedade civil e os governos pode desempenhar, quer influenciando as dotações orçamentais, quer as medidas do lado da receita;
- Conhecer os principais recursos e fontes de dados.



## CAPÍTULO 8.

# UTILIZAÇÃO DE RESERVAS FISCAIS E CAMBIAIS

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Conhecer os conceitos de reservas fiscais e cambiais e as razões para as deter
- Apreciar as razões e os custos da detenção de reservas fiscais e cambiais excedentárias
- Compreender a fundamentação e as desvantagens dos fundos soberanos
- Aprender como as reservas excedentárias podem ser utilizadas para criar espaço orçamental para a proteção social e o desenvolvimento socioeconómico, através do investimento público e de veículos como os bancos de desenvolvimento nacionais e regionais
- Conhecer os principais recursos e fontes de dados

### CONTEÚDO

- Reservas fiscais: fontes e finalidades
- Fundos soberanos: escala e fundamentação
- Reservas cambiais: escala e fundamentação
- Reservas excedentárias para o desenvolvimento social: investimento público e bancos de desenvolvimento
- Principais documentos e fontes de dados

Nos últimos anos, especialmente desde o final dos anos 1990, muitos países em desenvolvimento acumularam uma quantidade significativa de reservas fiscais e cambiais, muitas vezes como uma política de «autosseguro» para evitar a necessidade de empréstimos em caso de crises/choques. Este facto resultou sobretudo da subida dos preços das matérias-primas, especialmente em África, na Ásia Central e no Médio Oriente. Alguns países que recebem remessas, como o Bangladesh, também acumularam reservas cambiais para além do que é considerado necessário para efeitos de balança de pagamentos. Na sequência da crise financeira asiática de 1997-98, alguns países do Leste e do Sudeste Asiático acumularam grandes montantes de reservas externas como medida de precaução contra súbitas fugas de capital ou ataques especulativos às suas moedas.

Este capítulo apresenta uma visão geral das reservas fiscais e cambiais nos países em desenvolvimento e reflete sobre as suas fundamentações. Analisa também os prós e contras das grandes reservas fiscais e cambiais e destaca como essas reservas podem ser usadas para atender de forma sustentável às necessidades sociais e de desenvolvimento.

## 8.1 PORQUE DEVEM SER UTILIZADAS AS RESERVAS FISCAIS E CAMBIAIS

As reservas fiscais e as reservas cambiais do banco central (também conhecidas como reservas internacionais) constituem potenciais fontes de financiamento para investimentos no setor do desenvolvimento socioeconómico. As reservas fiscais são coletadas através de excedentes orçamentais do governo, lucros de empresas públicas, receitas de privatizações ou outras receitas líquidas da administração pública (o exemplo clássico são as receitas das exportações provenientes de recursos naturais, como o petróleo). As reservas cambiais, por outro lado, são acumuladas através de intervenções no mercado cambial por parte dos bancos centrais no contexto de excedentes da balança corrente e/ou entradas de capital.

As reservas fiscais dos países em desenvolvimento em 2017 em fundos soberanos (FS) eram superiores a 2,5 mil milhões de USD (616,5 mil milhões de USD, excluindo a China) (quadro 8.1). O total das reservas cambiais, excluindo o ouro, dos países em desenvolvimento atingiu um pico em 2015, superando os 7 mil milhões de USD (figura 8.1). Trata-se de uma enorme quantia de dinheiro que pode ser acedida para fins de desenvolvimento.

Pode haver boas razões para acumular reservas fiscais e cambiais, especialmente para os exportadores de matérias-primas, à medida que enfrentam ciclos de expansão e de recessão. Ao constituírem reservas fiscais nos períodos de conjuntura favorável, os países podem implementar coerentemente políticas orçamentais contracíclicas, ou seja, aumentar a despesa pública nos períodos de conjuntura desfavorável. Por outras palavras, as reservas fiscais permitem aos países fazer face às consequências de acontecimentos imprevistos no mundo ou na região que teriam implicações graves para as finanças públicas. As reservas, assim acumuladas, podem ser mantidas no Banco Central, ou usadas para o desenvolvimento nacional através de bancos de desenvolvimento nacionais ou regionais que gerariam retornos, ou usadas para criar fundos soberanos (FS) para investir em ativos diversificados nos mercados de capitais globais para criar espaço orçamental para o futuro. A acumulação de reservas cambiais excedentárias destina-se a proteger a economia contra entradas e saídas súbitas de grandes montantes de capital.

As reservas fiscais e as reservas cambiais do banco central constituem potenciais fontes de financiamento para investimentos no setor do desenvolvimento socioeconómico, destinados a mulheres, crianças e outros grupos sociais.

No entanto, estas ações de precaução contra choques externos ou para a estabilização podem ter um custo de oportunidade social significativo. Por exemplo, os fundos soberanos e as reservas cambiais excedentárias no banco central poderiam ser utilizados de forma mais produtiva para fins de desenvolvimento, como a redução das lacunas infraestruturais ou a melhoria da saúde pública, da proteção social e dos sistemas educativos. Essa estratégia deverá simultaneamente atingir os objetivos de estabilização e desenvolvimento, tanto para as gerações presentes como para as futuras.

Outra razão pela qual os países não utilizam as suas reservas fiscais e cambiais internamente para fins de desenvolvimento é o risco perceptível de instabilidade macroeconómica a curto prazo, em termos de inflação mais elevada e de apreciação da taxa de câmbio real; no entanto, tal como explicado no capítulo 10, a inflação ou os níveis da dívida moderados não provocam necessariamente instabilidade macroeconómica. Assim, as reservas são fontes potenciais e significativas de financiamento para a proteção social e outros investimentos sociais.

## 8.2 RESERVAS FISCAIS

As reservas fiscais são acumuladas a partir de excedentes orçamentais do governo, lucros de empresas públicas, receitas de privatizações ou outras receitas líquidas da administração pública (como os direitos de exploração e as rendas de recursos naturais). Para a maioria dos países em desenvolvimento, é difícil identificar os níveis globais das reservas fiscais, em grande medida devido a questões de transparência, bem como a diferentes métodos contabilísticos dos bancos centrais e das administrações públicas. No entanto, dado que muitos governos canalizam pelo menos uma parte das suas reservas fiscais para fundos especiais, sendo os fundos soberanos os mais populares, é possível identificar, de um modo geral, certos países que poderiam potencialmente aceder a esses recursos para o desenvolvimento social e económico.

### 8.2.1 Fundos soberanos

De acordo com o Instituto dos Fundos Soberanos, os fundos soberanos são fundos de investimento estatais, normalmente constituídos a partir de excedentes da balança de pagamentos, operações oficiais em moeda estrangeira, receitas de privatizações, excedentes orçamentais e rendas/direitos de exploração dos recursos naturais.<sup>17</sup> A definição exclui as reservas cambiais do banco central para efeitos tradicionais de balança de pagamentos ou de política monetária, lucros operacionais das empresas públicas, fundos de pensões contributivas dos funcionários públicos ou os ativos geridos em benefício de indivíduos.

Os fundos soberanos existem desde a década de 1950, mas cresceram rapidamente na última década, atingindo um valor recorde de 7,4 biliões de USD em 2015 (figura 8.1).<sup>18</sup> Geralmente, o Ministério das Finanças é responsável por esses fundos; mas também podem ser geridos por uma empresa de investimento estatal.

Existem dois tipos principais de fundos soberanos: matérias-primas e não relacionados com matérias-primas. Cerca de dois terços de todos os ativos nos fundos soberanos provenientes de países em desenvolvimento são financiados por exportações de matérias-primas (por exemplo, o petróleo, o gás, o cobre, os fosfatos, etc.). É por esta razão que são frequentemente referidos como fundos de petróleo ou de recursos naturais.<sup>19</sup> Os dois maiores fundos soberanos baseados em matérias-primas são o Fundo de Pensões Global do Governo Norueguês (850 mil milhões de USD) e a Autoridade de Investimento de Abu Dhabi (792 mil milhões de USD).<sup>20</sup> Os fundos soberanos não relacionados com matérias-primas são normalmente financiados através de excedentes orçamentais do governo, privatizações e remessas. Singapura alberga dois dos mais conhecidos fundos soberanos não relacionados com matérias-primas (Temasek Holdings e Corporação de Investimento do Governo de Singapura), que geriram 530 mil milhões de USD em ativos combinados, desde junho de 2016.

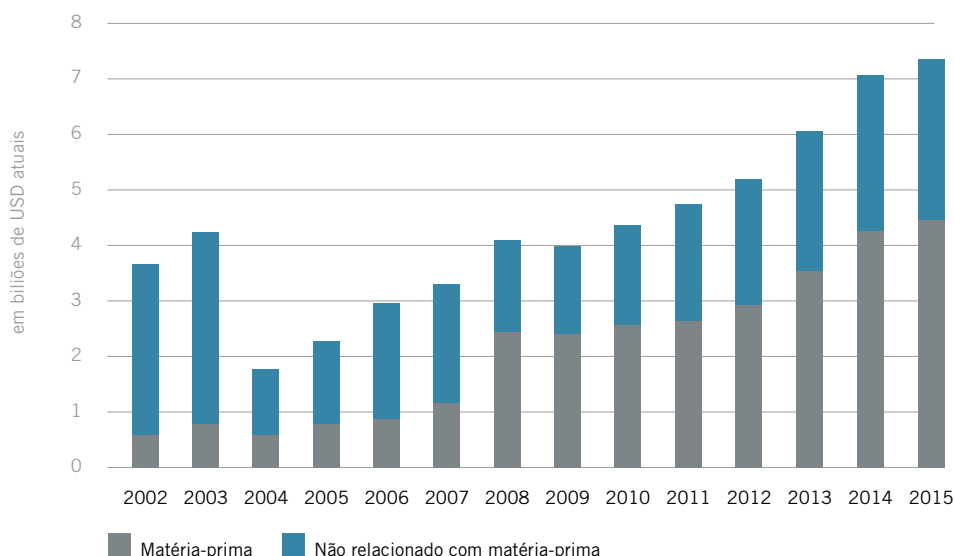
<sup>17</sup> Ver: <http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund/>

<sup>18</sup> Estavam detidos mais 9,6 mil milhões de USD em outros instrumentos de investimento soberano (por exemplo, fundos de reserva de pensões e fundos de desenvolvimento).

<sup>19</sup> É apresentada uma panorâmica de todos os fundos de recursos naturais em: <http://www.resourcegovernance.org/natural-resource-funds>

<sup>20</sup> Classificação dos fundos soberanos, de acordo com o Instituto dos Fundos Soberanos (2014), <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>

Figura 8.1 | Ativos geridos por fundos soberanos, 2002-2015 (em biliões de USD atuais)



Nota: Os valores de 2015 baseiam-se em previsões.

Fonte: TheCityUK, 2015.

Embora os maiores fundos soberanos se situem na Europa, na Ásia e no Médio Oriente, os fundos soberanos africanos continuaram a crescer nos últimos anos (quadro 8.1). Em 2009, a gestão africana dos FS geria cerca de 114,27 mil milhões de USD, que aumentaram para cerca de 159 mil milhões de USD em 2014; no entanto, recentemente, baixou para 90 mil milhões devido principalmente a uma queda súbita de cerca de 49 mil milhões no FS da Argélia. Tal como evidenciado pelas tendências recentes e previstas dos fundos soberanos, 30 países em desenvolvimento parecem bem dotados de reservas orçamentais. Alguns dos candidatos mais notáveis são identificados no quadro 8.1, com a China e a Rússia a liderarem a lista, seguidas pela Líbia, o Cazaquistão, a Argélia, o Irão, a Malásia e o Azerbaijão, todos eles com mais de 30 mil milhões de USD a partir de 2017. Importante é o facto de três países menos desenvolvidos também constarem desta lista – o Quiribáti, a Mauritânia e Timor-Leste.

Quadro 8.1 Fundos soberanos baseados em reservas fiscais (mil milhões de USD), abril de 2017

| País              | Nome do fundo                                                  | Ativos* | Início | Origem            |
|-------------------|----------------------------------------------------------------|---------|--------|-------------------|
| China             | Corporação de Investimento da China                            | 813.8   | 2007   | Não matéria-prima |
| China – Hong Kong | Carteira de Investimentos da Autoridade Monetária de Hong Kong | 456.6   | 1993   | Não matéria-prima |
| China             | Sociedade de Investimentos SAFE                                | 441     | 1997   | Não matéria-prima |
| China             | Fundo Nacional de Segurança Social                             | 295     | 2000   | Não matéria-prima |
| Rússia            | Fundo Nacional de Bem-Estar                                    | 72.2    | 2008   | Petróleo          |
| Líbia             | Autoridade de Investimento da Líbia                            | 66      | 2006   | Petróleo          |
| Cazaquistão       | Fundo Nacional do Cazaquistão                                  | 64.7    | 2000   | Petróleo          |
| Irão              | Fundo de Desenvolvimento Nacional do Irão                      | 62      | 2011   | Petróleo e gás    |
| Cazaquistão       | Samruk-Kazyna JSC                                              | 60.9    | 2008   | Não matéria-prima |
| Malásia           | Khazanah Nasional                                              | 34.9    | 1993   | Não matéria-prima |
| Azerbaijão        | Fundo Estatal para o Petróleo                                  | 33.1    | 1999   | Petróleo          |
| Timor-Leste       | Fundo Petrolífero de Timor-Leste                               | 16.6    | 2005   | Petróleo e gás    |
| Rússia            | Fundo de Reserva                                               | 16.2    | 2008   | Petróleo          |
| Chile             | Fundo de Estabilização Social e Económica                      | 14.7    | 2007   | Cobre             |
| Rússia            | Fundo Russo de Investimento Direto                             | 13      | 2011   | Não matéria-prima |
| Chile             | Fundo de Reserva de Pensões                                    | 9.4     | 2006   | Cobre             |
| Peru              | Fundo de Estabilização Fiscal                                  | 7.9     | 1999   | Não matéria-prima |

| País                               | Nome do fundo                                              | Ativos* | Início | Origem               |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------|--------|----------------------|
| Argélia                            | Fundo de Regulamentação de Receitas                        | 7.6     | 2000   | Petróleo e gás       |
| México                             | Fundo de Estabilização das Receitas Petrolíferas do México | 6       | 2000   | Petróleo             |
| Botsuana                           | Fundo Pula                                                 | 5.7     | 1994   | Diamantes e minerais |
| China                              | Fundo de Desenvolvimento China-África                      | 5       | 2007   | Não matéria-prima    |
| Angola                             | Fundo Soberano de Angola                                   | 4.6     | 2012   | Petróleo             |
| Colômbia                           | Fundo de Poupança e Estabilização da Colômbia              | 3.5     | 2011   | Petróleo e mineração |
| Cazaquistão                        | Sociedade Nacional de Investimento                         | 2       | 2012   | Petróleo             |
| Nigéria                            | Corporação de Investimento e Desenvolvimento Bayelsa       | 1.5     | 2012   | Não matéria-prima    |
| Nigéria                            | Autoridade Soberana Nigeriana de Investimento              | 1.4     | 2012   | Petróleo             |
| Estado Plurinacional da Bolívia    | FINPRO                                                     | 1.2     | 2012   | Não matéria-prima    |
| Panamá                             | Fundo de Aforro do Panamá                                  | 1.2     | 2012   | Não matéria-prima    |
| Senegal                            | Senegal FONSIS                                             | 1       | 2012   | Não matéria-prima    |
| Iraque                             | Fundo de Desenvolvimento do Iraque                         | 0.9     | 2003   | Petróleo             |
| Palestina                          | Fundo de Investimento da Palestina                         | 0.8     | 2003   | Não matéria-prima    |
| República Bolivariana da Venezuela | FEM                                                        | 0.8     | 1998   | Petróleo             |
| Quiribáti                          | Fundo de Reserva para Equilíbrio de Receitas               | 0.6     | 1956   | Phosphates           |
| Brasil                             | Fundo Soberano do Brasil                                   | 0.5     | 2008   | Não matéria-prima    |
| Vietname                           | Sociedade de Investimento de Capital do Estado             | 0.5     | 2006   | Não matéria-prima    |
| Gana                               | Fundo de Petróleo do Gana                                  | 0.45    | 2011   | Petróleo             |
| Gabão                              | Fundo Soberano do Gabão                                    | 0.4     | 1998   | Petróleo             |
| Mauritânia                         | Fundo Nacional para as Reservas de Hidrocarbonetos         | 0.3     | 2006   | Petróleo e gás       |
| Mongólia                           | Fundo de Estabilidade Orçamental                           | 0.3     | 2011   | Minerais             |
| Guiné Equatorial                   | Fundo para as Gerações Futuras                             | 0.08    | 2002   | Petróleo             |
| Total                              |                                                            | 2524.33 |        |                      |

Fonte: Instituto dos Fundos Soberanos, 2017.

A caixa 8.1 mostra, em África, o grande número de países com fundos soberanos de diferentes dimensões na região. Estes fundos são chamados a intervir como um meio de financiar pisos de proteção social com os rendimentos que os FS normalmente recebiam sob a forma de juros de investimentos financeiros ou impostos crescentes sobre matérias-primas, petróleo e gás, especialmente durante os períodos de expansão cíclica.

#### **Caixa 8.1 Os fundos soberanos em África oferecem oportunidades para universalizar a proteção social**

África foi a região mais dinâmica do mundo, em termos de criação de fundos soberanos, até ao final recente da expansão do mercado de matérias-primas. Em 2009, os recursos geridos em fundos soberanos africanos ascenderam a cerca de 114,27 mil milhões de USD, mas este valor aumentou para cerca de 159 mil milhões de USD em 2014. África tinha 19 FS em 2014, em comparação com 10 antes de 2010. Em 2014, a Autoridade de Investimento da Líbia (LIA), criada em 2006, chegou ao lugar cimeiro dos FS em África com 67 mil milhões de USD de ativos sob gestão, seguido dos *Fonds de Regulation des Recettes* (criados em 2000) da Argélia, com um valor estimado de 56,7 mil milhões de USD de ativos sob gestão. (O FS da Argélia caiu para 7,6 mil milhões de USD a partir de abril de 2017). Os fundos dessas instituições provêm do petróleo e do gás. Cerca de 77,2 % dos fundos soberanos encontram-se nos países do Norte de África, na Argélia e na Líbia.

O Fundo Pula do Botsuana, criado em 1994, é o mais antigo e o terceiro maior fundo soberano da África, com ativos no valor de 6,9 mil milhões de USD, seguido em quarto lugar pelo Fundo Soberano de Angola (2012), com uma base de ativos de 5 mil milhões de USD. Os fundos soberanos da República do Congo e do Senegal têm, respetivamente, 1,64 mil milhões de USD e mil milhões de USD.

Os fundos soberanos africanos são sobretudo baseados em matérias-primas, sendo 14 provenientes de petróleo e gás, 3 de outros minerais e dois de outras fontes que não matérias-primas. Cerca de 83 % dos ativos dos fundos soberanos africanos provêm do petróleo e 17 % de minerais e outras fontes. Tendo em conta, em parte, o seu papel na atenuação dos ciclos económicos e orçamentais, a maioria dos fundos soberanos africanos tem, pelo menos, um objetivo de estabilização. No entanto, a maioria dos fundos soberanos africanos não dispõe de regras orçamentais claras que lhes permitam cobrir alguns défices orçamentais durante períodos de abrandamento económico.

Outros motivos diversos incluem desde a acumulação de poupanças intergeracional, amortecedores contra choques económicos, diversificação da riqueza e investimento interno (por exemplo, em infraestruturas). Cerca de 33 % dos fundos soberanos africanos investiram em ativos de infraestrutura. Muitos fundos soberanos (78 %) investiram em ativos de rendimento fixo, refletindo a posição dominante do papel de estabilização.

Tendo em conta os grandes défices de desenvolvimento humano de África, a extrema vulnerabilidade e a insegurança económica da sua população, os FS africanos devem considerar a possibilidade de utilizar os rendimentos dos FS para expandir os pisos de proteção social com o objetivo de universalizar a sua proteção social. Tal deverá incluir também orientações claras e inovadoras que permitam a utilização dos rendimentos dos fundos soberanos durante períodos de abrandamento económico.

Fonte: Hove, 2016.

## 8.2.2 Argumentos a favor dos fundos soberanos

As principais funções de um FS são estabilizar a economia do país através da diversificação e gerar riqueza para as gerações futuras. Por conseguinte, são por vezes chamados «fundos de estabilização» e «fundos para o futuro». Os FS podem ter as seguintes vantagens:

- Proteger e estabilizar o orçamento e a economia contra a excessiva volatilidade das receitas/exportações
- Ajudar as autoridades monetárias a dissipar liquidez indesejada devido a influxos cambiais através do investimento no mercado de capitais internacional
- Ajudar a diversificar a dependência de matérias-primas não renováveis, impedindo a apreciação das taxas de câmbio devido a grandes entradas de receitas cambiais provenientes das exportações de matérias-primas
- Conseguir maiores retornos investindo em ativos mais diversificados do que reservas cambiais, que são geralmente mantidas em obrigações do Tesouro dos EUA de baixa rentabilidade, aumentando assim as poupanças para as gerações futuras
- Ajudar o crescimento do capital a longo prazo, a fim de financiar de forma sustentável os programas de desenvolvimento social e económico

Os fundos soberanos são investidos em diferentes ativos financeiros no mercado internacional de capitais para minimizar os riscos e maximizar os rendimentos. São várias as fundamentações para esta estratégia de investimento no mercado internacional de capitais, ao invés do mercado interno. Em primeiro lugar, os projetos de investimento ou os programas sociais financiados através de excedentes orçamentais das exportações de matérias-primas podem não ser sustentáveis devido à incerteza ou à volatilidade dos preços internacionais das matérias-primas e da procura, como se verificou na República Bolivariana da Venezuela, especialmente quando um país não consegue diversificar adequadamente a sua economia, mantendo a dependência das matérias-primas durante o período de expansão. Em segundo lugar, muitos países em desenvolvimento poderão não ter capacidade institucional e administrativa para preparar projetos suficientes para absorver montantes de gastos elevados (caixa 8.2). Poderia também haver rigidez da oferta que poderia repercutir-se nos défices da balança de pagamentos e/ou níveis de inflação mais elevados. Em terceiro lugar, as despesas com setores não transacionáveis podem também provocar uma apreciação cambial devido à escassez de competências e, por conseguinte, afetar negativamente a diversificação económica. Por outro lado, o investimento de receitas em divisas no estrangeiro ajuda a manter uma taxa de câmbio subvalorizada, o que impulsiona as exportações, criando assim um círculo virtuoso de receitas em moeda estrangeira provenientes das exportações—crescimento impulsionado pelas exportações.

### 8.2.3 Desvantagens dos fundos soberanos

No entanto, os fundos soberanos podem ter as seguintes desvantagens de relevo, especialmente quando o seu nível de acumulação de fundos é demasiado elevado:

- Expor os países em desenvolvimento a crises financeiras ou a choques económicos nos países desenvolvidos onde esses fundos são investidos.
- Alto custo de oportunidade social, especialmente em países com altos níveis de pobreza e défices de desenvolvimento – muitos têm questionado por que razão os fundos dos países do Sul devem ser investidos nos mercados de capitais internacionais muitas vezes no Norte.

Os fundos soberanos do Sul compram, na sua maioria, ativos, imóveis, dívidas soberanas e empresariais, participações privadas, fundos de cobertura (*hedge funds*) e ações do mercado de matérias-primas no Norte, o que pode expor os países do Sul a crises financeiras ou a choques económicos no Norte. Muitos também questionaram a lógica de investir o rendimento público obtido no crescimento do mercado de capitais, a fim de gastar em algum momento futuro, quando esses recursos poderiam ser investidos em bens e serviços sociais e económicos necessários a nível interno, na atualidade. Assim, as preocupações de vulnerabilidade, os riscos e custos de oportunidade social levaram muitos a argumentarem contra os fundos soberanos e a favor da despesa interna com excedentes orçamentais em projetos sociais e de investimento válidos. Este facto pode ser muito relevante, especialmente em países com níveis elevados de pobreza e outras carências (caixa 8.2).

Por conseguinte, os decisores políticos terão de ponderar os riscos e os custos de oportunidade face aos benefícios sociais da utilização de excedentes fiscais ou cambiais. Deve haver um equilíbrio entre a poupança para o futuro e a resposta às necessidades de desenvolvimento atuais, tendo em conta a capacidade institucional e administrativa específica de cada país, bem como as circunstâncias gerais.

#### Caixa 8.2 Quando os recursos e a pobreza são abundantes: o paradoxo de Timor-Leste

Vários países dispõem de fundos abundantes de recursos naturais, mas os indicadores sociais e os progressos em direção aos objetivos de desenvolvimento continuam a ser sombrios. Um desses casos é Timor-Leste, onde 41,8 % da população vive abaixo do limiar de pobreza nacional, 45,4 % da população tem acesso à eletricidade, e por cada 1.000 bebés nascidos, 45 morrem durante o seu primeiro ano de vida. O seu índice de desenvolvimento humano (IDH), após ter aumentado de 0,470 em 2000 para 0,620 em 2012, diminuiu para 0,605 em 2015. No entanto, ao mesmo tempo, Timor-Leste tem uma reserva estimada em 16,6 mil milhões de USD num fundo soberano. Se estes fundos fossem simplesmente distribuídos pela população, poderiam, de facto, aumentar muitas vezes o rendimento médio *per capita* timorense. Então, por que razão o governo não está a utilizar os recursos disponíveis para ampliar os investimentos na sua população?

O governo de Timor-Leste enfrenta muitos desafios de desenvolvimento. Para além da pobreza e do desemprego crescentes, as infraestruturas continuam a desmoronar-se após anos de conflito e, apesar das vastas reservas de petróleo, é o país mais dependente do petróleo no mundo. Talvez o maior desafio, no entanto, seja a falta de capacidade institucional, o que dificulta ao governo o fornecimento de bens à comunidade e a prestação de serviços públicos, especialmente aos grupos mais pobres. Como resultado, os atuais níveis de despesa sobrecarregaram as capacidades administrativas e criaram estrangulamentos na economia. O governo reconheceu as restrições existentes e desenvolveu um plano para abordar a subexecução orçamental e criar capacidades administrativas; estão igualmente a ser exploradas possibilidades de obtenção de capacidades externas para as áreas que não estão disponíveis localmente. Com o desenvolvimento de capacidades – especialmente «investir no investimento» – agora na vanguarda da agenda do governo, continuar a utilizar as reservas orçamentais disponíveis poderia levar a um importante retorno dos investimentos socioeconómicos num futuro próximo.

Muitos têm questionado por que razão os fundos dos países do Sul detidos por fundos soberanos devem ser investidos nos mercados de capitais internacionais no Norte

Na verdade, Timor-Leste introduziu a pensão social universal para pessoas idosas e pessoas com incapacidade em 2008. Quase todas as pessoas com idade superior a 60 anos e cerca de uma em cada cinco pessoas com incapacidade participam no regime. O programa foi introduzido como uma das medidas para melhorar a paz social em resposta a conflitos violentos em 2006-2007.

Fonte: Ortiz *et al.*, 2017; World Bank, 2010; ILO, 2016e; IMF, 2012a; Gomes e Hailu, 2009.

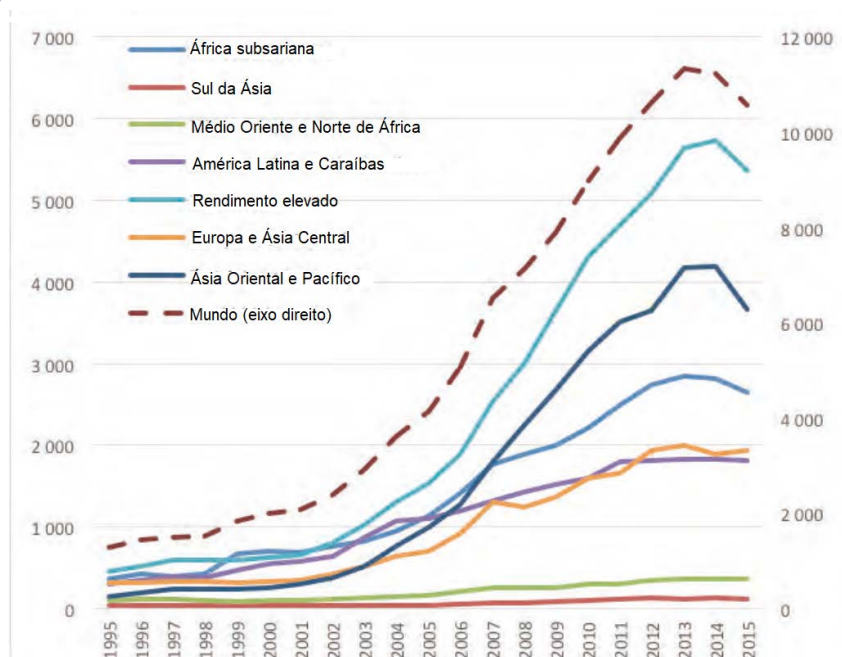
## 8.3 RESERVAS CAMBIAIS DOS BANCOS CENTRAIS

As reservas cambiais consistem em «ativos externos oficiais do setor público, prontamente disponíveis e controlados pela autoridade monetária para o financiamento direto de desequilíbrios nos pagamentos externos e para a intervenção nos mercados cambiais» (IMF, 1993). Podem ser títulos estrangeiros (privados ou públicos), moedas estrangeiras e outros ativos em moeda estrangeira, tais como derivativos ou futuros sobre capitais próprios. Os países acumulam geralmente reservas cambiais nos seus bancos centrais através de receitas de exportação (incluindo remessas), ajuda externa e empréstimos contraídos. A maioria é detida pelo banco central, mas por vezes também nos fundos soberanos (ver acima). A nível mundial, a acumulação de reservas cambiais aumentou mais de cinco vezes entre 2000 e 2015, atingindo 14 % do PIB mundial a partir de 2015.

### 8.3.1 Reservas cambiais dos países em desenvolvimento

As reservas cambiais acumuladas nos bancos centrais aumentaram drasticamente em muitos países em desenvolvimento ao longo da última década. Por exemplo, o total das reservas cambiais aumentou 25 vezes na Ásia Oriental e no Pacífico, e mais de duas vezes na Ásia Meridional, no Médio Oriente e no Norte de África durante 1995-2015 (figura 8.2). Este aumento torna possíveis opções criativas para financiar investimentos sociais e económicos.

**Figura 8.2 | Acumulação de reservas cambiais por região, 1995–2015 (em mil milhões de USD atuais; excluindo o ouro)**



Fonte: Estatísticas Financeiras Internacionais do FMI.

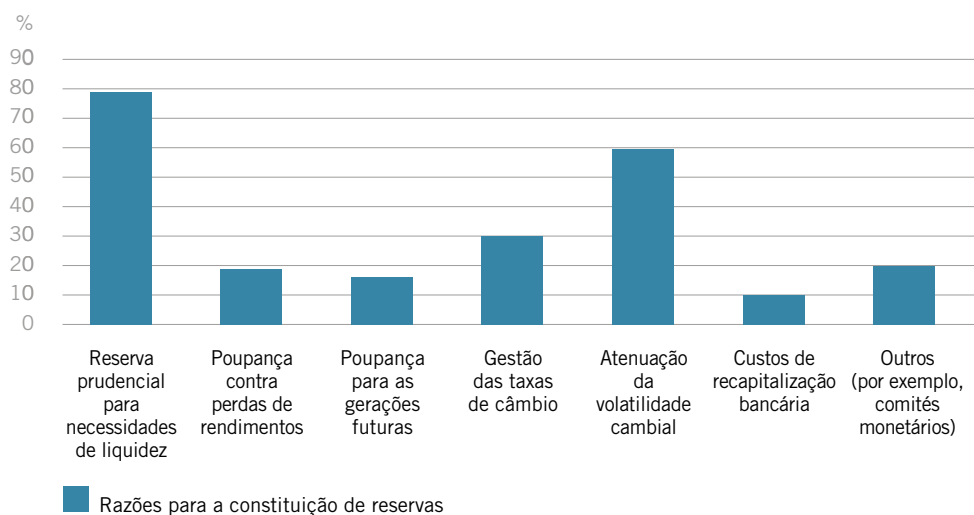
### 8.3.2 Argumentos a favor da acumulação de reservas cambiais

As reservas cambiais são o resultado das operações de política económica. Constituem um indicador fundamental para avaliar as relações económicas externas de um país em termos de exportações e de entradas de capital. Por outras palavras, refletem os excedentes comerciais internacionais do país, o saldo da dívida externa e o saldo do investimento direto estrangeiro. As principais vantagens da detenção de reservas são as seguintes:<sup>21</sup>

- **Política de intervenção/cambial** Tem uma função de «sinalização» para influenciar os valores da moeda. Uma gestão cambial eficaz é vital para a credibilidade dos bancos centrais e apoia a confiança nas políticas monetárias cambiais (e nas políticas monetárias conexas).
- **Prudencial ou função contra perdas de liquidez.** Tem uma função de defesa e limita a vulnerabilidade externa em situações de emergência, catástrofe, especulação contra a moeda e outros riscos (liquidez, crédito, taxa de juro, moeda).
- **Gestão da dívida externa.** As reservas cambiais são uma fonte de fundos que ajudam o governo a satisfazer as suas necessidades cambiais e as suas obrigações externas. Por conseguinte, aumenta a confiança do mercado de que um país pode cumprir as suas obrigações externas.
- **Fundo de investimento principalmente para obtenção de ganhos financeiros.** Esta questão prende-se com a opção entre a gestão passiva ou ativa da liquidez.

O inquérito de 2009 do FMI aos gestores de reservas, abrangendo a OCDE, os países emergentes e a África, revelou que as principais razões para criar reservas excedentárias incluíam a constituição de reservas prudenciais para as necessidades de liquidez, a atenuação da volatilidade cambial e a gestão do nível das taxas de câmbio (figura 8.3). Apresenta uma maior ênfase no objetivo da «liquidez», seguido por «segurança e retorno».

Figura 8.3 | Razões para a constituição de reservas excedentárias (em percentagem dos inquiridos)



Fonte: Achille *et al.*, 2013.

A recente acumulação maciça de reservas cambiais é atribuída, em grande medida, aos dois primeiros objetivos acima referidos. Ou seja, alguns países acumulam grandes reservas para se defenderem contra choques económicos e financeiros, nomeadamente fuga de capitais e/ou graves desequilíbrios da balança comercial (Akyuz, 2014). Embora esta tendência seja mais óbvia nas economias dos mercados emergentes, especialmente na Ásia, é cada vez mais aplicável a vários países de baixo rendimento. Na África Subsariana, por exemplo, mais de um terço da ajuda externa recebida entre 1999 e 2005 foi utilizada para acumular reservas (IMF, 2007, p. 42). Em segundo lugar, os

21 Goldberg *et al.* (2013), p. 8, também na p. 5, quadro 1 sobre objetivos específicos de países selecionados. Ver também Bernardell (2004), IMF (2001), Nugée (2015) e Gray (2011).

países armazenaram também reservas cambiais como parte de esforços mais alargados para estabilizar a sua macroeconomia, especialmente as taxas de câmbio. Esta situação está mais frequentemente ligada a estratégias de crescimento orientadas para a exportação, baseadas em regimes cambiais com ligações *de jure* ou de facto ao dólar dos EUA ou aos cabazes de moedas. As reservas cambiais acumuladas ajudam os países a intervir no mercado cambial para manterem a moeda subvalorizada, a fim de impulsionar as exportações.

### 8.3.3 Desvantagens da acumulação de reservas externas

Existe um consenso geral de que os países precisam de reservas em moeda estrangeira. No entanto, a estratégia não está isenta de desafios. Tem, pelo menos, as seguintes desvantagens:

- A definição do nível adequado é difícil, não estão prontamente disponíveis métricas vinculativas sobre o que constitui o nível ideal de reservas.
- Embora não exista um nível «adequado» para todos os tipos de países e em qualquer altura, existem provas de que os países em desenvolvimento estão a acumular reservas em excesso.
- Este facto pode ter um custo de oportunidade significativo para o desenvolvimento. A ONU, o FMI e muitos governos manifestaram preocupação com o recente aumento da dimensão e com a própria estratégia de acumulação de reservas como autosseguro, em vez de utilizar os fundos para as tão necessárias necessidades de desenvolvimento e sociais. (caixa 8.4).
- A opção traduz prioridades políticas erradas: nas democracias, é difícil justificar manter reservas excessivas dentro dos cofres do banco central (normalmente investidas em Títulos do Tesouro dos EUA de curto prazo) quando há necessidades humanas elevadas, populações pobres e vulneráveis, e a cobertura e a qualidade da educação, da saúde e de outros serviços públicos são baixas.
- O excesso de reservas cambiais acumuladas pode constituir uma importante fonte de espaço orçamental para o desenvolvimento social e económico das mulheres e de outros grupos sociais.

As opiniões divergem quanto ao nível adequado das reservas cambiais. A dificuldade é agravada pelo facto de não existir um nível «adequado» para todos os tipos de países e em qualquer altura. Tudo depende das circunstâncias, do contexto, da estrutura económica e das instituições e, por último, mas não menos importante, dos objetivos pretendidos (caixa 8.3). Os países devem estabelecer um mínimo que responda às necessidades identificadas, mas este processo não é uma ciência exata. A maioria dos países tem uma margem de conforto acima do mínimo estabelecido (Nugée, 2015; Gray, 2011).

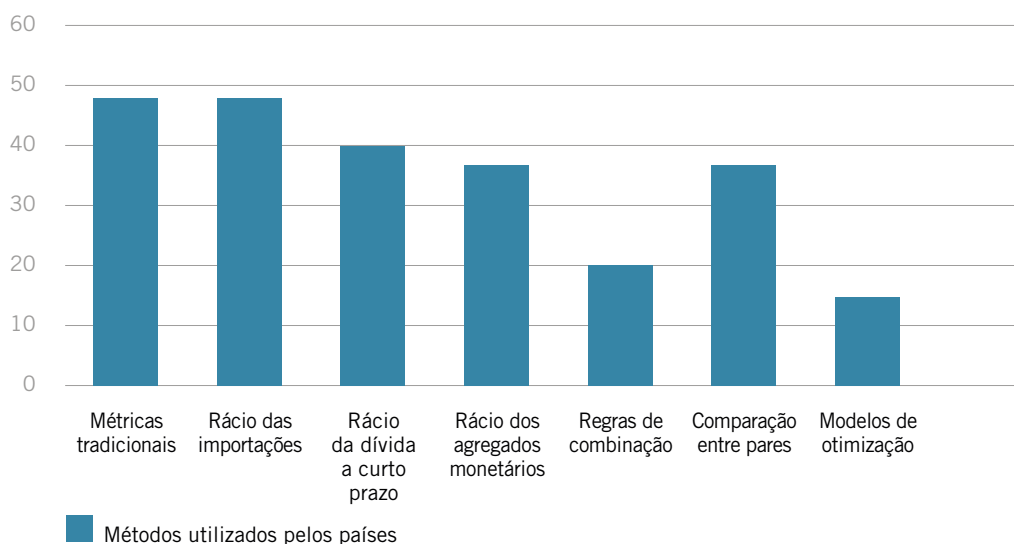
É difícil justificar manter reservas excessivas dentro dos cofres do banco central (normalmente investidas em Títulos do Tesouro dos EUA de curto prazo) quando há necessidades humanas elevadas, populações pobres e vulneráveis, e a cobertura e a qualidade da educação, da saúde e de outros serviços públicos são baixas.

### Caixa 8.3 Estimativa das reservas externas adequadas

Existem vários métodos para estimar um possível nível adequado de reservas cambiais:

- Rácio de cobertura das importações durante 3 meses (critério de Triffin): este é o método mais utilizado para evitar dificuldades na balança de pagamentos.
- Rácio entre as reservas e o saldo da dívida externa a curto prazo (critério de Greenspan-Guidotti): mede a capacidade de um país reembolsar rapidamente a dívida; o valor de referência internacional é 1, o que significa 100 % para garantir que toda a dívida externa de curto prazo possa ser integralmente reembolsada num prazo breve.
- Rácio entre as reservas cambiais e o saldo total da dívida externa (critério de Brown): reflete a capacidade de um país reembolsar o seu saldo total da dívida externa com reservas cambiais, 40 % é um valor ótimo.
- Rácio entre as reservas cambiais e a moeda e a quase-moeda (M2) (regra de Machlup): é utilizado como indicador de precaução face a uma crise financeira. O valor de referência situa-se entre 10 e 20 %, no caso dos países que mantêm um sistema de taxas de câmbio indexadas ou fixas, e entre 5 e 10 % para os países que mantêm um sistema de taxas de câmbio flutuantes.
- Uma extensão dos critérios baseados na moeda e na dívida (Wijnhold-Kapteyn) para as economias emergentes, que consiste nas seguintes três componentes: i) dívida de curto prazo por prazo de vencimento remanescente, ii) fração do M2 considerada um indicador de potencial fuga de capitais no país, e iii) indicador de probabilidade de fuga de capitais. Este método visa captar dois fatores de risco importantes, nomeadamente uma «fuga externa» (medida através de métricas baseadas na dívida) e a «fuga interna», ou a fuga de capitais por residentes. Assim, uma regra geral é: o nível de reservas de um país deve cobrir, pelo menos, a sua dívida externa a curto prazo, e uma parte do seu passivo líquido, determinado pelo regime cambial e pelo risco percebido do país.

**Figura 8.4 | Métodos utilizados pelos países para estimar a adequação das reservas externas**



Fonte: Achille *et al.*, 2013.

O quadro 8.2 salienta as diferenças em termos de reservas cambiais por meses de importações e de necessidades do serviço da dívida. Como se pode observar pelo indicador mais popular — o número de meses durante os quais um país poderia suportar o seu nível atual de importações se todos os outros fluxos de capital cessassem subitamente —, 40 países em desenvolvimento com dados de reservas recentes exibiram mais de uma vez e meia o valor de referência para o nível de segurança a três meses (ou seja, mais de 4,5 meses) a partir de 2015. Utilizando outro indicador normalizado — a relação entre a dívida de curto prazo e as reservas cambiais — 41 países em desenvolvimento tinham rácios entre a dívida a curto prazo e as reservas inferiores a 25 % em 2015, o que excede largamente a chamada regra geral de Greenspan-Guidotti. Combinando estes indicadores, há 24 países em desenvolvimento com dados correspondentes que excedem ambos os valores de referência para os níveis de segurança.

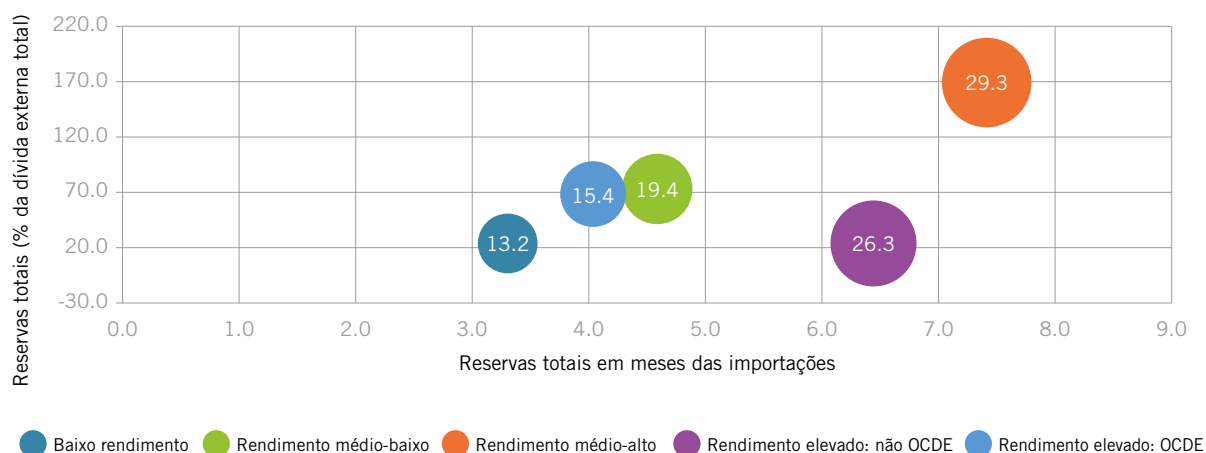
**Quadro 8.2 Adequação das reservas cambiais em países em desenvolvimento selecionados, 2015 (excluindo o ouro)**

| País                             | Reservas totais em meses das importações | Dívida a curto prazo (em percentagem das reservas totais) | País                | Reservas totais em meses das importações | Dívida a curto prazo (em percentagem das reservas totais) |
|----------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Afganistão                       | 9.7                                      | 3.3                                                       | Cazaquistão         | 5.7                                      | 23.1                                                      |
| Argélia                          | 25.9                                     | 1.2                                                       | Líbano              | 17.5                                     | 7.7                                                       |
| Angola                           | 6.5                                      | 0.7                                                       | Lesoto              | 5.0                                      | 0.0                                                       |
| Bangladeche                      | 6.9                                      | 24.1                                                      | Nepal               | 12.5                                     | 4.3                                                       |
| Butão                            | 9.6                                      | 0.2                                                       | Paquistão           | 4.5                                      | 20.6                                                      |
| Bolívia, Estado Plurinacional da | 12.3                                     | 3.0                                                       | Papua-Nova Guiné    | 5.1                                      | 23.8                                                      |
| Bósnia-Herzegovina               | 6.3                                      | 13.4                                                      | Peru                | 13.8                                     | 11.5                                                      |
| Botsuana                         | 11.0                                     | 5.0                                                       | Filipinas           | 9.9                                      | 18.7                                                      |
| Brasil                           | 14.4                                     | 14.7                                                      | São Tomé e Príncipe | 4.6                                      | 14.5                                                      |
| Cabo Verde                       | 5.9                                      | 0.3                                                       | Sérvia              | 5.8                                      | 7.8                                                       |
| Haiti                            | 5.3                                      | 0.2                                                       | Ilhas Salomão       | 9.0                                      | 4.2                                                       |
| Índia                            | 8.0                                      | 23.1                                                      | Vanuatu             | 6.3                                      | 18.6                                                      |

Fonte: World Bank, World Development Indicators 2017.

Estes países poderiam utilizar estas reservas excedentárias para investir no desenvolvimento socio-económico, incluindo a proteção social. A figura 8.5 mostra que, em média, os países acumulam reservas estrangeiras equivalentes ao valor de 5,21 meses das suas importações, variando entre 3,3 meses nos países da OCDE de alto rendimento e 7,4 meses nos países de rendimento médio-alto.

**Figura 8.5 | Stock de reservas externas expressas em meses de importações, dívida externa e percentagem do PIB**



Nota: O tamanho da bolha indica as reservas externas em percentagem do PIB.

Na prática, a maioria dos governos investe as suas reservas em Títulos do Tesouro dos EUA, considerados o investimento de menor risco disponível com elevada liquidez (as datas de vencimento podem ser de apenas quatro semanas). No entanto, dados os retornos extremamente baixos dos Títulos do Tesouro dos EUA, os bancos centrais dos países em desenvolvimento que detêm reservas excedentárias devem reavaliar o seu risco atual e as suas carteiras de investimento. Ao investir as suas reservas excedentárias em carteiras de melhor rendimento, mas seguras, os países podem gerar receitas para expandir o espaço orçamental.

#### Caixa 8.4 Custos de oportunidade de desenvolvimento das reservas excedentárias

Muitas entidades, incluindo os bancos centrais, as Nações Unidas e o FMI, manifestaram preocupação com o recente aumento da dimensão e com a própria estratégia de acumulação de reservas como autosseguro. Salientam o significativo custo de oportunidade relacionado com a manutenção de fundos em carteiras de divisas e de ativos que produzem rendimentos inferiores aos de muitos investimentos alternativos, como a proteção social. O prémio Nobel J. Stiglitz sublinhou que o custo social total de manter reservas excedentárias é de cerca de 300 mil milhões de USD por ano nos países em desenvolvimento, o que equivale aproximadamente ao montante de recursos que teriam sido necessários para que os países em desenvolvimento financiassem investimentos básicos para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, naquela época. As estimativas mostram, por exemplo, que os países africanos detiveram, em média, reservas cambiais excedentárias entre 165,5 e 193,6 mil milhões de USD por ano, entre 2000 e 2011. Foi mais do que a lacuna de financiamento de infraestruturas estimada em 93 mil milhões de USD por ano; e o custo social da detenção destas reservas excedentárias poderia variar, em média, entre 0,35 % e 1,67 %, em termos de PIB.

As reservas externas para fins prudenciais são, em certa medida, menos relevantes atualmente e podem ser cobertas por uma combinação de seguros de depósitos, facilidades de crédito permanentes e, sobretudo, supervisão e regulamentação. As grandes reservas têm, normalmente, taxas de rentabilidade baixas. No entanto, a sua existência indica que a insuficiência da arquitetura de governação económica global, especialmente a falta de uma rede de segurança adequada contra súbitas saídas de capital ou crises de liquidez, é a principal razão pelas qual os países estão envolvidos nesta estratégia de autosseguro, mesmo que seja dispendiosa. Por conseguinte, enquanto não forem criadas melhores soluções internacionais, os países em desenvolvimento devem explorar utilizações alternativas das reservas cambiais para o desenvolvimento económico e social.

Fonte: Stiglitz, 2006; Gallagher e Shrestha, 2012; Achille *et al.*, 2013.

## 8.4 UTILIZAR AS RESERVAS EXTERNAS PARA O DESENVOLVIMENTO: INVESTIMENTO PÚBLICO, BANCOS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAIS E REGIONAIS

Por conseguinte, é importante, para os países em desenvolvimento, considerar de que forma podem ser utilizadas as reservas cambiais para investimentos sociais e económicos. A forma mais simples de o fazer é através de investimentos públicos; por exemplo, a afetação de reservas excedentárias a um ou vários ministérios, para que estes alarguem a cobertura dos seus programas atuais. É o que acontece em muitos países em desenvolvimento, como o Botsuana e a Namíbia, que utilizaram as reservas externas resultantes de diamantes e minerais para apoiar a proteção social universal de todos os/as cidadãos/ãs mais idosos/as (Global Partnership for Universal Social Protection, 2017). Além disso, embora as reservas dos bancos centrais não sejam recursos «grátis», poderiam ser utilizadas como garantias de liquidez em moeda estrangeira para reduzir os custos da contração de empréstimos no exterior para financiar projetos de desenvolvimento internos.

Para além do financiamento de projetos nacionais, os países em desenvolvimento podem também procurar obter rendimentos de investimento a longo prazo sobre o seu excedente de divisas através de bancos de desenvolvimento nacionais e regionais.

**Os bancos de desenvolvimento nacionais** são bancos públicos que apoiam projetos de investimento no desenvolvimento económico e social; são normalmente financiados por fundos públicos, tais como as reservas excedentárias, embora, por vezes, também por fundos privados. Existem bancos nacionais de desenvolvimento em muitos países; um exemplo típico é o Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social do Brasil, ou BNDES, criado em 1952, que tem uma carteira de apoio sobretudo a grandes projetos de infraestrutura. Outros têm carteiras mais diversificadas, incluindo investimentos sociais, como o recém-criado Banco para o Desenvolvimento Económico e Social (BANDES) e o Banco de Desenvolvimento das Mulheres da República Bolivariana da Venezuela, tutelados pelo Ministério do Poder Popular para a Economia e Finanças. O BANDES apoia o aconselhamento e os investimentos em zonas menos desenvolvidas, promovendo o desenvolvimento local, oferecendo taxas preferenciais a empresas públicas/sociais (tais como empresas públicas, cooperativas ou propriedade da comunidade), créditos a bancos rurais, industriais, PME e mutualistas, apoiando todos, desde os produtores de leite aos serviços de saúde. Os países europeus dispõem de um número significativo de bancos nacionais de desenvolvimento para apoiar as PME, muitas vezes com janelas de investimento especiais para mulheres e investimentos verdes.

**Bancos de desenvolvimento regionais:** As transferências Sul-Sul são frequentemente mediadas através da criação de bancos de desenvolvimento regional. Os primeiros bancos e instituições multilaterais Sul-Sul foram fundados no mundo árabe e muçulmano durante o período de preços elevados do petróleo da década de 1970 como veículos para transferir recursos dos países ricos em petróleo para os países mais pobres. Um exemplo é o Banco Islâmico de Desenvolvimento, que promove o desenvolvimento económico e o progresso social das comunidades muçulmanas. Em 2006, anunciou uma importante operação de financiamento de apoio às despesas relacionadas com os ODM entre os seus Estados-Membros. O segundo maior banco de desenvolvimento regional é o Fundo Árabe para o Desenvolvimento Económico e Social (AFESD), que concede empréstimos bonificados aos países da Liga Árabe, principalmente para projetos de infraestruturas.

Há também muitos casos bem-sucedidos fora do mundo muçulmano, como a Corporação Andina de Fomento (CAF), criada em 1970, e detida por 19 países (17 da América Latina e Caribe, Espanha e Portugal) e 13 bancos privados na região. Com um valor patrimonial superior a 32 mil milhões de USD (em 2015), a CAF visa promover o desenvolvimento sustentável por meio de operações de crédito e recursos não reembolsáveis, e apoiar a estruturação técnica e financeira de projetos nos setores público e privado da América Latina; o seu investimento em infraestruturas na região superou os investimentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Também na América Latina, os países colaboram para criar bancos alternativos de desenvolvimento regional, como o Banco da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e o Banco do Sul, a fim de canalizar as reservas cambiais excedentárias para o apoio aos investimentos regionais (Ortiz, 2008).

Seguindo essa tendência, os cinco países BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – lançaram o novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS, em 2015, com 50 mil milhões em capital inicial para financiar principalmente projetos de infraestruturas, com enfoque na África. Em 2017, espera financiar 15 novos projetos com um valor total entre 2,5 e 3 mil milhões de USD. O Banco também pretende adicionar novos membros.

Além disso, os países BRICS também lançaram o Arranjo Contingente de Reserva (ACR), um fundo de 100 mil milhões de USD, para ajudar os países a gerir as crises da balança de pagamentos e das taxas de câmbio através do fornecimento de liquidez a curto prazo. Esta tendência dá seguimento à Iniciativa Chiang Mai, iniciada em 2010 na Ásia, com os 10 países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) mais a China, o Japão e a Coreia (10+3) contribuindo com 120 mil milhões de USD, que foram, em seguida, aumentados para 240 mil milhões de USD, para servir como mecanismo de agregação de reservas para ajudar a gerir os problemas de liquidez de curto prazo na região. O *Fondo Latinoamericano de Reservas* (conhecido pela sua sigla FLAR) tem uma função semelhante (Griffith-Jones, 2014).

O Banco Asiático de Investimento em Infraestruturas (AIIB) é outro banco multilateral de desenvolvimento do Sul com a missão de melhorar os resultados sociais e económicos na Ásia, financiado principalmente pelas reservas externas da China. O capital inicial do banco foi de 100 mil milhões de USD, o equivalente a dois terços do capital do Banco Asiático de Desenvolvimento e a cerca de metade do Banco Mundial. O banco, sediado em Pequim, começou a funcionar em janeiro de 2016 e tem 93 membros em todo o mundo.

## 8.5 OBSERVAÇÕES FINAIS

---

As reservas fiscais e cambiais apresentam possibilidades para os governos aumentarem o espaço orçamental para a proteção social. Existe atualmente o consenso de que os países devem utilizar a regulamentação macroprudencial para gerir os fluxos de capitais; existem também iniciativas regionais de *swaps* e de redes de segurança financeira. Estes desenvolvimentos diminuem as necessidades de precaução para a detenção de reservas externas excedentárias e, por conseguinte, alargam o âmbito da sua utilização interna num quadro de política macroeconómica flexível. Esta margem é reforçada por um ambiente inflacionário globalmente baixo. Por conseguinte, considerando a enorme lacuna de financiamento, os países devem procurar investir pelo menos parte das reservas externas excedentárias para reduzirem os seus défices de desenvolvimento. Os fundos soberanos, os bancos de desenvolvimento nacionais e regionais e, simplesmente, as despesas públicas constituem um bom veículo para que as reservas fiscais e externas obtenham um maior rendimento do que o investimento em obrigações do Tesouro dos EUA de baixa rentabilidade, tornando possível aos países expandir a sua cobertura de proteção social.

## 8.6 PRINCIPAIS RECURSOS E FONTES DE DADOS

---

Gallagher, K.; Shrestha, E. 2012. «The Social Cost of Self-Insurance: Financial Crisis, Reserve Accumulation, and Developing Countries», in *Global Policy*, Vol. 3, No. 4, p. 501–509.

Este documento analisa em que medida as reservas cambiais foram acumuladas durante a crise financeira mundial e os custos sociais de qualquer acumulação excessiva, avaliada em 1,8 % do PIB para o mundo em desenvolvimento. Concorde com os economistas e com as instituições financeiras internacionais quando afirmam que os controlos de capital podem ser eficazes, podendo constituir uma oportunidade para os países em desenvolvimento protegerem as suas economias contra choques externos e para tornarem possíveis investimentos produtivos para fins de desenvolvimento.

Griffith-Jones, S, and Ocampo, J.A. 2009, «Sovereign Wealth Funds: A Developing Country Perspective» in *Revue d'économie financière*, Special Issue, p. 241–254.

Este documento analisa a fundamentação dos fundos soberanos e as implicações para a economia mundial. Fornece informação pormenorizada sobre a evolução dos ativos cambiais em diferentes partes do mundo em desenvolvimento, a importância relativa das contas correntes versus as contas de capital como fonte desses ativos, e discute algumas categorizações de fundos soberanos. Analisa igualmente a literatura em rápido crescimento sobre as determinantes da acumulação de reservas nos países em desenvolvimento, salientando, em particular, os motivos de competitividade vs. autosseguro para tal acumulação, e examina sucintamente algumas publicações sobre reservas ideais.

Achille, C.; Mezui, M.; Duru, U. 2013. *Holding Excess Foreign Reserves Versus Infrastructure Finance: What should Africa do?*, African Development Bank Working Paper No. 178 (Tunis, African Development Bank).

Este documento apresenta uma boa análise da literatura sobre os objetivos da gestão das reservas e fornece uma breve panorâmica sobre os conceitos de adequação das reservas e custo social das reservas excedentárias. Fornece igualmente estimativas empíricas do nível ideal das reservas, com base em dois métodos comumente utilizados, e investiga o custo social da detenção de reservas excedentárias em países africanos, entre 2000 e 2011. Em seguida, discute várias opções para os países africanos investirem as reservas excedentárias para atender às suas necessidades de infraestruturas.

### Fontes de dados

- FMI, Estatísticas Financeiras Internacionais (IFS)
- Banco Mundial, base de dados *Global Economic Monitor*
- Base de dados *Global Finance Database* (utiliza dados do FMI e do Banco Mundial para calcular as reservas externas dos países)

### Resultados da aprendizagem

Após a leitura deste capítulo, o/a leitor/a deverá ter um bom conhecimento de:

- Os conceitos de reservas fiscais e cambiais e por que razão os países acumulam reservas excedentárias
- Os custos de oportunidade da detenção de reservas fiscais e cambiais excedentárias
- Os FS e como estes e outros veículos podem ser utilizados para investir as reservas excedentárias para obter rendimentos mais elevados a fim de criar espaço orçamental para a proteção social
- As desvantagens dos FS
- Utilizar as reservas externas para o desenvolvimento: investimento público, bancos de desenvolvimento nacionais e regionais
- Principais recursos e fontes de dados

## CAPÍTULO 9.

# GESTÃO DA DÍVIDA SOBERANA: CONTRAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS E REESTRUTURAÇÃO DA DÍVIDA

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Compreender que os países podem contrair empréstimos ou reestruturar a sua dívida, e o debate em torno do rácio ideal dívida/PIB
- Reconhecer a margem de manobra dos países para contrair empréstimos e conhecer as fontes de financiamento
- Adquirir conhecimentos sobre a margem e as opções para reduzir/reestruturar a dívida
- Conhecer os principais recursos e fontes de dados

### CONTEÚDO

- Contrair empréstimos ou reestruturar a dívida para a proteção social
- Níveis de dívida ideais
- Margem para contrair empréstimos e fontes de financiamento
- O conceito de dívida ilegítima
- Margem e opções para a reestruturação da dívida
- Auditorias da dívida e necessidade de um mecanismo internacional de saneamento da dívida

É bem aceite que uma boa gestão da dívida é um princípio fundamental de um bom enquadramento da política macroeconómica, conduzindo ao desenvolvimento inclusivo. Este capítulo discute os prós e contras da contração de empréstimos e da reestruturação da dívida como opções para o espaço orçamental – alguns países poderão contrair empréstimos; outros, no entanto, precisam de reduzir o serviço da dívida. O capítulo analisa brevemente a literatura empírica sobre os níveis de dívida ideais (secção 9.2). Esta discussão é crucial, uma vez que, frequentemente, os países são constrangidos pela procura da otimização da dívida para um nível além do qual a dívida pode retardar o crescimento a longo prazo. Seguidamente identificamos os países em desenvolvimento que podem estar em condições de contrair empréstimos de forma sustentável e as várias opções de contração de empréstimos de que dispõem (secção 9.3). O capítulo analisa, em seguida, os problemas dos países com uma dívida significativa, bem como as possibilidades e as várias alternativas para a reduzir através do saneamento da dívida (secção 9.4).

A gestão da dívida soberana (a contração de empréstimos ou a reestruturação da dívida existente) constitui outra opção importante para a expansão do espaço orçamental para o desenvolvimento social. Alguns países estão em posição de contrair empréstimos, enquanto outros devem reestruturar a dívida para reduzir o serviço da dívida.

## 9.1 CONTRAIR EMPRÉSTIMOS OU REESTRUTURAR A DÍVIDA SOBERANA PARA ALARGAR O ESPAÇO ORÇAMENTAL

A contração de empréstimos ou a reestruturação da dívida existente são opções importantes para expandir o espaço orçamental para investimentos socioeconómicos com impactos positivos nas mulheres, nas crianças e noutros grupos populacionais.

Os empréstimos são geralmente evitados pelo receio de instabilidade macroeconómica que pode retardar o crescimento. No entanto, tal como salientado no capítulo 8, esta situação foi influenciada pela experiência de alguns casos extremos, especialmente durante o episódio de crise da dívida na década de 1980. O receio de uma dívida que retarda o crescimento foi sobrevalorizado e não foi feita distinção suficiente entre dívida pública interna e externa. Além disso, como revelam estudos recentes no FMI, o investimento em infraestruturas e as despesas sociais financiados pela dívida têm impactos positivos no crescimento inclusivo, especialmente num ambiente de crescimento lento, em que a produção efetiva está muito abaixo do potencial (IMF, 2014). Além disso, as políticas macroeconómicas restritivas e de consolidação orçamental podem prejudicar a economia, afetando negativamente o crescimento da produtividade e contribuindo para uma desigualdade crescente. A gestão da dívida, incluindo a contração de empréstimos e a reestruturação, é fundamental para um quadro macroeconómico sólido que apoie o emprego e o desenvolvimento nacional.

Os estudos demonstraram que as dificuldades com uma elevada dívida externa ou uma crise da dívida podem conduzir a uma perda de acesso ao mercado de capitais e a uma perturbação da intermediação financeira, dificultando as atividades económicas. Esta situação é particularmente provável quando não existe um quadro jurídico internacional para a realização equitativa e ordenada de saneamentos da dívida soberana. Por conseguinte, os países com níveis muito elevados de dívida soberana externa devem procurar reestruturar a dívida existente, quer através da renegociação, do alívio/perdão, de *swaps*/conversão, da rejeição ou do incumprimento da dívida, especialmente quando a legitimidade desta é questionável e/ou o custo de oportunidade em termos de agravamento dos resultados sociais é elevado. Nos últimos anos, mais de 100 países foram bem-sucedidos na renegociação e no saneamento da dívida, dirigindo a poupança obtida com o serviço da dívida para o desenvolvimento, incluindo programas sociais (Ortiz *et al.*, 2017). É agora bem aceite que os países podem criar espaço orçamental para aumentar as despesas sociais através da reestruturação da dívida.

## 9.2 NÍVEL DE DÍVIDA IDEAL?

O FMI (2002) utiliza um rácio da dívida em relação ao PIB a longo prazo de 40 % como limite máximo para os países em desenvolvimento e as economias emergentes, a fim de assegurar a sustentabilidade orçamental e a estabilidade macroeconómica. Para os países desenvolvidos, utiliza um limiar da dívida/PIB de 60 %. O FMI utiliza estes limiares no seu modelo macroeconómico global, que atribui um duplo papel à política orçamental: (1) regularização dos ciclos económicos a curto prazo; (2) cumprimento dos objetivos de sustentabilidade da dívida a longo prazo.

Estes indicadores de referência são realmente ideais? O documento do FMI não explica a base para o indicador de referência sugerido para as economias em desenvolvimento e emergentes. No entanto, é possível encontrar alguma pista no «quadro de sustentabilidade» de 2002 do FMI, que assinala «...um rácio da dívida externa de cerca de 40 % constitui uma referência útil» (IMF, 2002, p. 25). Na interpretação deste indicador de referência, os autores do relatório emitem uma importante advertência: «... urge enfatizar que um rácio da dívida acima de 40 % do PIB não implica necessariamente uma crise – na verdade... há uma probabilidade de 80 % de não existir uma crise (mesmo quando o rácio da dívida excede os 40 % do PIB).»

Os autores de um estudo do FMI realizado em 2010, sobre espaço orçamental, sublinham que o limite de dívida encontrado nas suas pesquisas «não é uma barreira absoluta e imutável... O limite também não deve ser interpretado como sendo o nível ideal da dívida pública» (O'Industry *et al.*, 2010). De acordo com este estudo de 23 países avançados, os limites estimados da dívida, utilizando o diferencial histórico da taxa de juro/taxa de crescimento, variam entre cerca de 150 % e 260 % do PIB, com uma mediana de 192 %. O estudo parte do princípio de que as projeções dos diferenciais

da taxa de juro/taxa de crescimento são, em geral, menos favoráveis do que a experiência histórica e considera que o rácio mediano da dívida a longo prazo correspondente é de 63 % do PIB e que o rácio mediano da dívida máxima é de 183 % do PIB.

O valor de 60 % foi um dos poucos objetivos fixados pelos governos europeus no início da década de 1990 para preparar a União Económica e Monetária e a futura formação da área do euro. Não houve indícios de otimização; era o rácio mediano dívida/PIB nos países da UE no momento em que o Tratado de Maastricht foi negociado.

Enquanto houver capacidade não utilizada na economia ou desemprego, os défices orçamentais mais elevados aumentam o poder de compra e não exercem qualquer pressão ascendente sobre as taxas de juro ou a inflação, nem provocam grandes défices da balança corrente. No entanto, é frequentemente afirmar-se que uma dívida pública mais elevada hoje tem de ser paga amanhã por um imposto mais elevado. Isto não é necessariamente verdade. Enquanto os juros sobre a dívida forem inferiores ao aumento anual do PIB nominal, a dívida não precisa de ser reembolsada, porque será uma fração decrescente do PIB.

Foi referido há mais de meio século por Evsey Domar que «o problema do peso da dívida é essencialmente um problema de obtenção de um rendimento nacional crescente» (Domar, 1944, p. 822). Evsey Domar voltou a sublinhar, 50 anos mais tarde, que «a solução adequada para o problema da dívida não reside em ficarmos presos numa camisa de forças financeira, mas em alcançar um crescimento mais rápido do PNB» (Domar, 1993, p. 478) Por outras palavras, parece que o desafio mais importante é melhorar a «qualidade da despesa que estamos a financiar com a dívida» e, neste caso, as iniciativas de proteção social aparecem no topo das opções em termos de relação custo-eficácia e de impacto a longo prazo no desenvolvimento.

Esta observação é altamente relevante durante o atual contexto de taxas de juro historicamente baixas, com taxas de juro reais negativas em muitos países desenvolvidos, e quando a necessidade de reacender um crescimento inclusivo robusto é a maior desde a Grande Recessão de 2008-2009. Tal como sublinhado pela CNUCED, um rácio ideal da dívida em relação ao PIB é arbitrário, uma vez que a dívida pública pode ser benéfica a longo prazo, se os pagamentos de juros forem inferiores ao aumento anual do PIB nominal (UNCTAD, 2011).

Vale a pena destacar os recentes resultados da investigação do FMI sobre a relação entre a dívida e o crescimento. Um documento de investigação do FMI de 2015 concluiu que «dados empíricos sugerem que o nível a que o rácio dívida/PIB começa a prejudicar o crescimento a longo prazo é suscetível de variar em função do nível de desenvolvimento económico e de depender de outros fatores, como a base de investidores» (IMF, 2015). Uma pesquisa anterior, em 2014, usando dados históricos de crescimento e dívida, concluiu: «... não existe um limiar simples acima do qual os rácios da dívida prejudiquem gravemente as perspetivas de crescimento a médio prazo. Pelo contrário, a associação entre dívida e crescimento a níveis elevados de dívida torna-se bastante fraca quando o enfoque é em qualquer relação que não seja a mais curta duração — especialmente quando comparado com o desempenho médio do crescimento dos países pares. Além disso... os países com uma dívida elevada, mas decrescente, cresceram historicamente tão rapidamente como os seus pares.» (Pescatori *et al.* 2014, p. 42). Assim, os estudos do FMI destacam as seguintes importantes implicações, no que se refere a políticas:

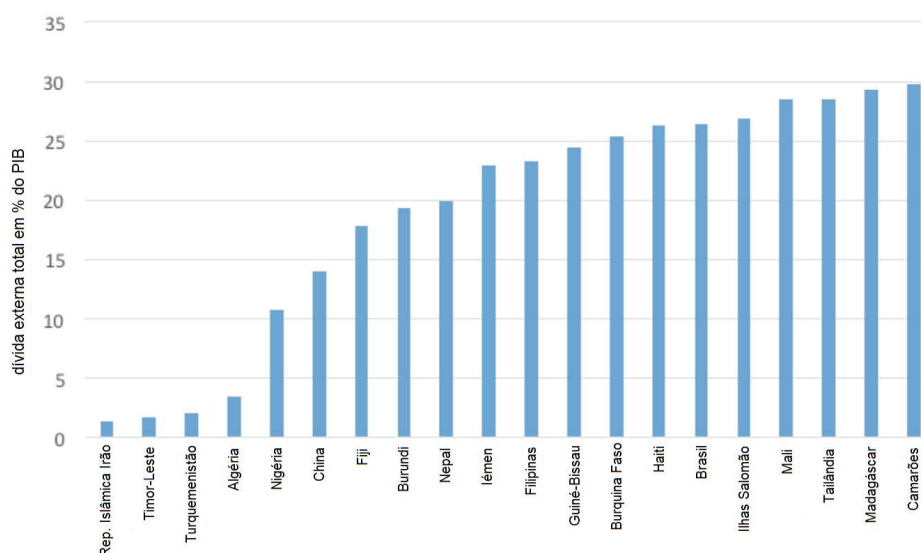
- Os níveis da dívida são indicadores fracos dos resultados do crescimento, pelo que as políticas que visam reforçar o crescimento devem considerar uma variedade de outros fatores;
- O facto de a dívida elevada, mas decrescente, não afetar negativamente o crescimento sugere uma avaliação mais otimista das perspetivas para os países que atualmente lidam com uma dívida elevada;
- A ausência de um limiar específico da dívida acima do qual as perspetivas de crescimento são gravemente afetadas significa que as economias podem concentrar-se nos efeitos líquidos a médio prazo das políticas de estabilização, em vez de se preocuparem com o facto de uma passagem acima de um determinado limiar da dívida no curto prazo poder conduzir a resultados fortemente negativos.

No entanto, a questão é diferente no que se refere à acumulação de responsabilidades externas. A questão que se coloca não é apenas a de poder reembolsar, mas também a de saber se outros países estariam dispostos a continuar a conceder empréstimos. Os países devem ser extremamente cautelosos quando contraem empréstimos em moedas estrangeiras que acarretam o risco de incertezas no que se refere às taxas de câmbio e às taxas de juro internacionais. Têm de utilizar dinheiro de empréstimos contraídos externamente em investimentos produtivos, a fim de assegurarem rendimentos elevados, e exportações para poderem liquidar de forma sustentável as suas dívidas externas.

## 9.3 MARGEM DE MANOBRA PARA CONTRAIR EMPRÉSTIMOS

Então, que países podem ter margem para contrair empréstimos? Aplicando um parâmetro relativamente conservador, inúmeros países em desenvolvimento poderiam considerar a possibilidade de contrair empréstimos. A figura 9.1 lista 20 países que tiveram dívidas externas totais abaixo de 30 % do PIB, em 2017. Este número sobe para 39 quando se considera o limite da dívida externa inferior a 40 % do PIB.

**Figura 9.1 | Possíveis candidatos a contrair empréstimos, 2017 (dívida externa total em percentagem do PIB)**



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial.

No entanto, para determinar a viabilidade de aumentar a dívida pública para um determinado país, é importante realizar uma análise abrangente e dinâmica, como o quadro de análises da sustentabilidade da dívida do FMI-Banco Mundial (DSA). As DSA procuram determinar se o nível global da dívida de um país seria demasiado elevado para o país conseguir servi-la sob um determinado conjunto de pressupostos, que inclui as previsões de crescimento orçamental e do PIB.<sup>22</sup> Contudo, na medida em que os pressupostos subjacentes às DSA sejam mais conservadores ou mais ambiciosos, poderá surgir uma imagem bastante diferente do nível de dificuldade em relação à dívida. Outra limitação fundamental das DSA é o facto de as projeções de crescimento do PIB só terem em conta os rendimentos dos investimentos em capital físico (estradas, aeroportos, etc.), mas não os rendimentos dos investimentos em capital humano ou social (despesas com educação primária/secundária, saúde e proteção social), que são vitais para o crescimento sustentado a longo prazo. Assim,

22 A abordagem das DSA inclui quatro etapas: i) uma previsão quinquenal das variáveis que afetam a dívida externa (por exemplo, a conta primária, o PIB, as taxas de juro, as taxas de câmbio e a inflação); ii) uma análise da evolução da dívida em percentagem do PIB nos próximos cinco anos; iii) diferentes testes de esforço para avaliar o impacto de choques adversos nas diferentes variáveis previstas na etapa i; e iv) a avaliação, com base nos testes de esforço, da sustentabilidade dos atuais níveis de endividamento.

os atuais quadros das DSA podem ser vistos como um bom ponto de partida para a análise, mas devem ser melhorados, flexibilizando certos pressupostos e contabilizando tanto os retornos sociais como os económicos.

### 9.3.1 Opções de contração de empréstimos: empréstimos e títulos de dívida pública

Tal como acima demonstrado, muitos países em desenvolvimento podem potencialmente contrair novos empréstimos, tanto a nível interno como externo. Este financiamento pode abranger empréstimos, de bancos comerciais, de desenvolvimento ou de fundos e a emissão de títulos de dívida pública, tais como obrigações.

Se a dívida é vista como uma opção estratégica para aumentar as despesas sociais e económicas, os empréstimos em condições preferenciais são uma opção muito melhor do que os empréstimos com taxas comerciais. Por exemplo, a Associação Internacional para o Desenvolvimento do Banco Mundial (AID) concede dinheiro aos países mais pobres com juros baixos e longos períodos de carência (normalmente de seis a dez anos) e períodos de reembolso de 38 a 40 anos. Os empréstimos em condições preferenciais a nível local provêm geralmente de bancos de desenvolvimento regional (por exemplo, Bancos Africano, Asiático, Interamericano e Islâmico de Desenvolvimento), de fundos especializados (por exemplo, o Fundo OPEP para o Desenvolvimento Internacional ou o Fundo Árabe para o Desenvolvimento Económico e Social) e de empréstimos bilaterais de países doadores.

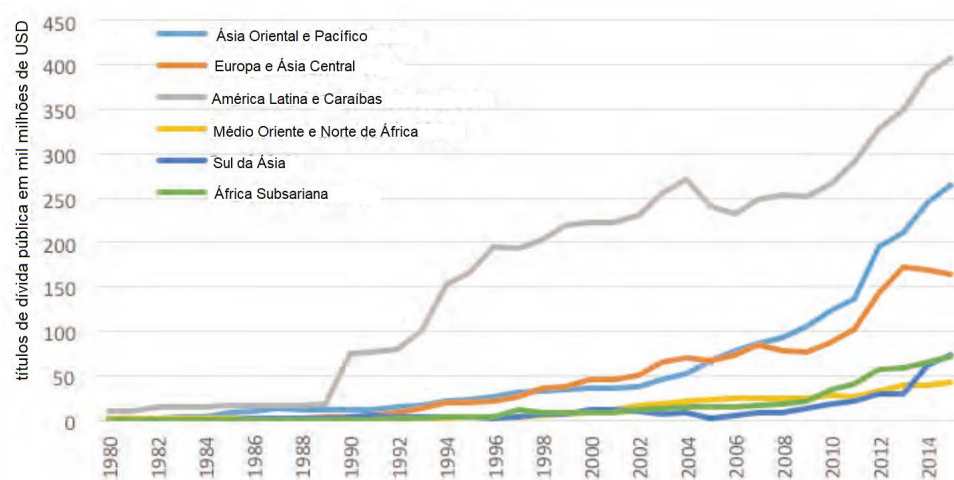
Os títulos de dívida pública são outra opção de contração de empréstimos, geralmente mais baratas quando comparada com os empréstimos a preços regulares concedidos pelos bancos comerciais. Os governos europeus têm vindo a emitir obrigações para apoiar a despesa pública desde o início da história moderna, mas a liberalização financeira, associada ao aumento da credibilidade dos mercados emergentes, proporcionou o aumento da popularidade da emissão de títulos de dívida pública, desde a década de 1990. O total dos títulos de dívida pública emitidos anualmente pelos governos dos países em desenvolvimento aumentou acentuadamente na década de 1990, atingindo cerca de 919 mil milhões de USD em 2015<sup>23</sup> (Figura 9.2).

A América Latina conheceu o maior crescimento, emitindo mais de 408 mil milhões de USD em certificados de dívida a partir de 2015. A região da Ásia Oriental e do Pacífico emitiu certificados de dívida no valor de mais de 265 mil milhões de USD. Embora os títulos de dívida pública pareçam menos comuns noutras regiões, continuam a ser opções viáveis para muitos países em desenvolvimento. Por exemplo, a Zâmbia e o Gana angariaram, cada um, 750 milhões, de USD emitindo uma euro-obrigação a 10 anos em 2012 e 2013, respetivamente. A Zâmbia recebeu mais de 11 mil milhões de ordens de compra, o que comprova a forte procura dos mercados internacionais de capitais por dívida pública dos países em desenvolvimento.<sup>24</sup> Além de títulos de dívida a nível nacional, os títulos de dívida municipais ou subnacionais são outra alternativa para as administrações locais, e são tipicamente emitidos para fins específicos, como o desenvolvimento de uma área urbana ou a expansão de sistemas escolares, de abastecimento de água ou de transportes (Ortiz *et al.*, 2017) (caixas 9.1 e 9.2).

23 Dívida pública e garantida pelo Estado de títulos emitidos publicamente ou por colocação privada [Indicador Dívida pendente e desembolsada (DOD)] (Indicadores do Desenvolvimento Mundial, 2017)

24 Reuters, «A Zâmbia angariou 750 milhões de USD com uma euro-obrigação a 10 anos, pela primeira vez», 13 de setembro de 2012, e Reuters, «O Gana paga um prémio e angaria 750 milhões de USD com uma euro-obrigação a 10 anos», 25 de julho de 2013.

**Figura 9.2 | Títulos de dívida pública das regiões em desenvolvimento, 1980–2015\***  
(em mil milhões de USD atuais)



Nota: \* Inclui a dívida pública e garantida pelo Estado de títulos emitidos publicamente ou por colocação privada [Indicador Dívida pendente e desembolsada (DOD)]

Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial.

### **Caixa 9.1 África do Sul: títulos de dívida subnacionais financiaram infraestruturas e serviços sociais básicos**

Os títulos de dívida municipais são emitidos para fins específicos, muitos dos quais são importantes para o desenvolvimento social. Desde o século XIX, a Europa e a América do Norte começaram a usar títulos de dívida para investimentos públicos locais. Os emitentes podem ser cidades, agrupamentos escolares, bombeiros, empresas de abastecimento de água ou aeroportos e portos marítimos de propriedade pública. Estas entidades emitiram títulos de dívida específicos dedicados ao desenvolvimento urbano ou à expansão de sistemas escolares, entre outros. Embora os títulos de dívida municipais não tenham um antecedente de longa data nos países em desenvolvimento, a sua utilização tem sido generalizada nos últimos anos em grandes países da América Latina, Europa Oriental, antiga União Soviética e Ásia. Cidades, municípios, distritos e regiões nessas áreas emitiram títulos de dívida, tanto em moedas locais quanto internacionais, para ter mais espaço orçamental. Os títulos de dívida municipais dirigem-se normalmente ao mercado interno, mas podem fazer parte de carteira de fundos de investimento, desde que sejam classificadas como categoria de investimento («BBB») por uma agência de notação, uma vez que a maioria dos investidores internacionais não pode investir em instrumentos financeiros com uma notação abaixo da categoria de investimento. Estes títulos poderiam tornar-se uma importante fonte de financiamento para o desenvolvimento social, dada a crescente procura de fundos de investimento éticos entre os investidores. Os títulos de dívida municipais têm igualmente limitações. Mobilizam capital privado para apoiar as políticas sociais, mas não são instrumentos de redistribuição; criam dívida local e nacional (se garantidos pelo governo central), criando, assim, pressão orçamental que pode impedir outros investimentos necessários. Além disso, os títulos de dívida subnacionais são difíceis de desenvolver em municípios e regiões pobres de países com baixo rendimento.

A África do Sul é um exemplo de um país onde os títulos de dívida subnacionais geraram investimentos sociais mais avultados. Na era pós-apartheid, os governos locais são responsáveis pela prestação de serviços de utilidade pública e serviços básicos a todos os cidadãos, o que exigiu importantes investimentos para melhorar a infraestrutura municipal desatualizada e insuficiente. Durante o regime de apartheid, os municípios estavam centrados nas comunidades brancas, enquanto os bairros e os bantustões da população negra eram geridos por entidades públicas nacionais e pelas Autoridades Locais dos Negros. O regime pós-apartheid combinou as anteriores Autoridades Locais dos Negros com as Autoridades Locais dos Brancos. Este processo levou a importantes dificuldades financeiras porque aumentou a população servida pelos municípios sem um aumento significativo da base tributável. Em 2000, o governo da África do Sul publicou «*Policy Framework for Municipal Borrowing and Financial Emergencies*», um quadro para o endividamento municipal que advogava o uso de títulos de dívida municipais. Atualmente, os títulos de dívida municipais são emitidos pelas assembleias municipais para projetos de desenvolvimento com durações tipicamente superiores a um ano; os títulos de dívida municipais não são garantidos pelo governo central. Outros países africanos estão a seguir o exemplo, tendo a Nigéria, em 2012, e a Zâmbia, em 2013, emitido títulos de dívida municipais para financiar infraestruturas urbanas.

Fonte: Ortiz, 2008; Platz, 2009; fontes da comunicação social.

### Caixa 9.2 Obrigações de investimento social da Colômbia: uma parceria público-privada inovadora (PPP)

Em março de 2017, o Departamento de Prosperidade Social do governo da Colômbia lançou a primeira Obrigação de investimento social (SIB) de um país em desenvolvimento. As SIB existem desde 2010, principalmente no Reino Unido e nos EUA. As SIB são uma espécie de parceria público-privada (PPP) baseada na dívida, na qual os investidores colocam fundos adiantadamente para um programa e são pagos quando os resultados são alcançados, num período pré-determinado. O objetivo do Programa SIB da Colômbia é melhorar o emprego urbano: apoiar a formação de competências e os serviços de emprego para a colocação e manutenção de 500 desempregados pobres, entre os 18 e os 40 anos, nas cidades de Bogotá, Cali e Pereira. Os investidores são uma série de fundações colombianas, que pagam os serviços adiantadamente. A Fundación Corona atua como intermediário e gere os contratos com vários prestadores de serviços. No primeiro ano do SIB, o Ministério da Prosperidade Social reembolsará os investidores pela colocação bem-sucedida dos beneficiários num emprego, e pela sua manutenção nesse emprego durante, pelo menos, três meses; no segundo e terceiro anos. Os reembolsos serão feitos pelo Secretariado Suíço dos Assuntos Económicos (SECO) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O financiamento é de 765 mil USD, e o retorno máximo é de 8 % (nominal). A empresa de consultoria Deloitte assegurará uma verificação independente dos resultados obtidos.

No Reino Unido, o primeiro SIB foi implementado em 2010, com o objetivo de reduzir a reincidência nas prisões entre os prisioneiros masculinos a cumprir pena de curta duração. Este foi também o propósito do primeiro SIB nos EUA. A maioria dos SIB a nível mundial centra-se no emprego (26 SIB), no bem-estar das crianças (8 SIB) e na educação e saúde (6 SIB). Uma característica positiva dos SIB é que, se os prestadores de serviços não atingirem os objetivos dos resultados, o governo não incorrerá em perdas. Os SIB ainda são experimentais e, em países de rendimento mais elevado, nem sempre levaram a resultados bem-sucedidos, levando a perdas para os investidores, como o SIB destinado a 10 mil beneficiários na Prisão Insular de Rikers, em Nova Iorque, que não resultou numa redução estatisticamente significativa na reincidência no terceiro ano da intervenção, levando a uma perda de 7,2 milhões de USD para os investidores. Além disso, foram assinalados vários desafios relativamente aos SIB nos países em desenvolvimento, incluindo: i) o número de investidores dispostos a fazê-lo tende a ser inferior; ii) a opinião pública considera frequentemente que os SIB equivalem à privatização dos serviços públicos, pelo que os projetos podem enfrentar resistências; iii) a intermediação, o controlo imparcial e a disponibilidade de dados são cruciais num SIB, e acarretam custos elevados.

Fonte: Ortiz *et al.*, 2017; de la Pena, 2014; Gustafsson-Wright *et al.*, 2015; fontes da comunicação social.

Embora os empréstimos internacionais dos bancos comerciais sejam uma opção menos privilegiada pelos governos devido às taxas associadas e a taxas de juro mais elevadas, os países em desenvolvimento estão a aceder cada vez mais a estes recursos, quando confrontados com lacunas de financiamento. Por exemplo, a Tanzânia contraiu créditos no valor de 1,5 mil milhões de USD junto de bancos locais e estrangeiros para impulsionar o seu orçamento de 2011 e cobrir um défice deixado por uma retirada inesperada do apoio dos doadores.<sup>25</sup>

## 9.4 REESTRUTURAÇÃO DA DÍVIDA

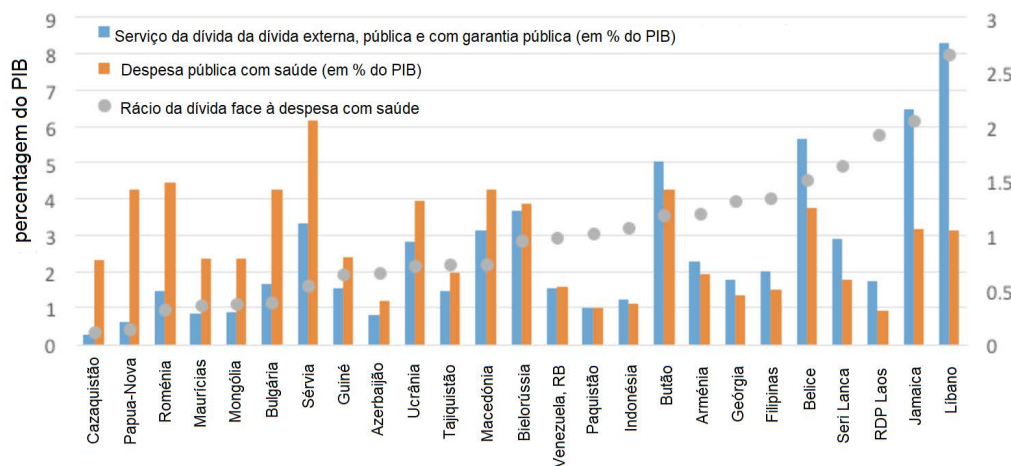
A reestruturação da dívida e o alívio da dívida para ajudar os países a recuperar não são elementos novos. Por exemplo, em 1953, os credores da Alemanha Ocidental – os EUA, o Reino Unido, a França, a Bélgica e os Países Baixos – concordaram em reduzir em 62,5 % a dívida pendente da Alemanha, contraída entre as guerras e imediatamente a seguir. Foi igualmente concedida uma moratória de cinco anos e os pedidos de dívida e indemnizações de guerra, causados pela invasão e ocupação nazis, foram adiados sine die. Estima-se que a dívida total reclamada à Alemanha pelas potências aliadas tenha sido reduzida em 90 %. Além disso, as condições de reembolso para o restante foram reestruturadas para permitir à Alemanha reembolsar não mais de 5 % das suas receitas de exportação. Isto significava que os países credores tinham uma participação na recuperação da Alemanha orientada para a exportação.

<sup>25</sup> The Citizen, «Tanzania: Bank Faults Govt's Borrowing Plan», 5 de junho de 2010.

Embora alguns países em desenvolvimento tenham espaço para empréstimos adicionais, a maioria está endividada. Além disso, anos após a crise financeira mundial, os desequilíbrios económicos continuam a aumentar a dívida externa e as economias em desenvolvimento estão cada vez mais vulneráveis (Akyuz, 2014; Ellmers e Hulova, 2013). A figura 9.3 salienta a gravidade do peso da dívida externa que alguns países em desenvolvimento enfrentam. Todos os 25 países listados tinham um rácio médio de três anos da dívida externa em relação à despesa pública com a saúde superior a 1,75. Por outras palavras, os pagamentos da dívida em cada um destes países foram quase o dobro ou mais do montante dos fundos públicos investidos na saúde, com a Maurícia a gastar 12 vezes mais na dívida externa do que na saúde. Quando os pagamentos da dívida soberana excluem as despesas sociais essenciais, há fortes argumentos para que os países explorem opções de reestruturação junto dos seus credores. Na verdade, a reestruturação da dívida e o alívio da dívida tornaram-se uma estratégia cada vez mais comum para aliviar as pressões orçamentais, especialmente para os países que sofrem de níveis exorbitantes de dívida soberana, desde a década de 1980.

Como o ex-presidente Julius Nyerere, da Tanzânia, perguntou publicamente durante a crise da dívida da década de 1980, «Devemos deixar os nossos filhos morrer à fome para pagar as nossas dívidas?»

**Figura 9.3 | Dívida e despesas de saúde, 2012-2014\* (valores médios, baseados em USD correntes)**



Nota: \* Este valor inclui apenas a dívida pública externa.

Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial.

### 9.4.1 Dívida ilegítima

Nos últimos anos, muitos – incluindo alguns credores oficiais, como a Noruega – levantaram a questão da corresponsabilidade dos credores como forma de promover práticas de empréstimo responsáveis. O Consenso de Monterrey também abriu o debate sobre a questão da corresponsabilidade dos credores por aquilo a que se chama «dívida ilegítima», bem como a necessidade de encontrar uma solução justa e duradoura para a crise da dívida. Em particular, o Secretário-Geral das Nações Unidas e o perito independente das Nações Unidas<sup>26</sup> observam que os países credores e devedores são igualmente responsáveis pela prevenção e resolução de situações de dívida insustentáveis.

Como o ex-presidente Julius Nyerere, da Tanzânia, perguntou publicamente durante a crise da dívida da década de 1980, «Devemos deixar os nossos filhos morrer à fome para pagar as nossas dívidas?» O conceito de dívida ilegítima refere-se a uma variedade de dívidas que podem ser postas em causa, incluindo: a dívida contraída por regimes autoritários; a dívida que não pode ser servida sem ameaçar a realização ou a não regressão dos direitos humanos fundamentais; a dívida contraída

<sup>26</sup> Declaração do perito independente das Nações Unidas sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais conexas dos Estados sobre o pleno gozo de todos os direitos humanos, em especial os direitos económicos, sociais e culturais. Ver: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx>

com condições de reembolso predatórias, incluindo taxas de juro usurárias; a dívida convertida de dívida privada (comercial) em dívida pública sob pressão para resgatar os credores; os empréstimos utilizados para fins moralmente condenáveis, como o financiamento de um regime de repressão; e a dívida resultante de projetos irresponsáveis que não serviram os objetivos de desenvolvimento ou causaram danos às pessoas ou ao ambiente (Nações Unidas, 2009).

#### 9.4.2 Opções para a reestruturação da dívida: renegociação, alívio da dívida, swap de dívida, rejeição e incumprimento

Na prática, existem cinco opções principais à disposição dos governos para reestruturar a dívida soberana, que incluem: i) a renegociação da dívida; ii) o alívio/perdão da dívida; iii) os *swaps*/conversões de dívida; iv) a rejeição da dívida e v) o incumprimento. Estas opções foram aplicadas com êxito por mais de 100 países que renegociaram e sanearam com êxito a sua dívida, dirigindo a poupança obtida no serviço da dívida para o desenvolvimento, incluindo programas sociais. Descrevemo-las nos parágrafos seguintes.

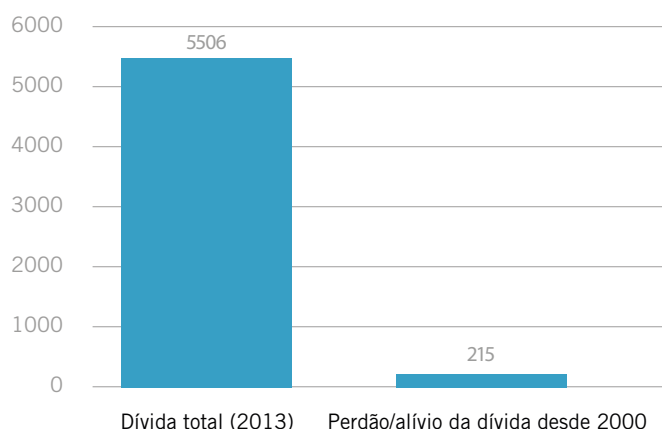
**Renegociação da dívida:** Uma primeira opção é reestruturar a dívida através de negociações voluntárias e de cláusulas de ação coletiva. As negociações voluntárias têm-se aplicado sobretudo a empréstimos bancários, como demonstram os mais de 60 países que, entre 1990 e meados da década de 2000, renegociaram com sucesso os termos da sua dívida.<sup>27</sup> No entanto, estes processos demoram uma média de cinco anos, o que acarreta um elevado custo de renegociação, uma vez que os governos não podem retomar os empréstimos internacionais durante esse período. As cláusulas de ação coletiva são mais frequentemente utilizadas para reestruturar títulos de dívida pública e demoram muito menos tempo do que as negociações voluntárias (cerca de um ano, em média); através de cláusulas de ação coletiva incluídas nos contratos dos títulos de dívida, muitos países chegaram a acordo com os credores comerciais no sentido de prolongar o prazo de vencimento e reduzir o cupão (valor facial) dos títulos pendentes.

**Alívio/perdão da dívida:** Uma segunda opção é negociar o perdão da dívida. Estas negociações têm tido lugar em fóruns liderados por credores, como os Clubes de Paris e de Londres, que são utilizados para reestruturar ou cancelar a dívida bilateral e comercial, respetivamente, e na Iniciativa em favor dos Países Pobres Altamente Endividados (PPAE), executada pelo FMI e pelo Banco Mundial. A Iniciativa PPAE foi a opção mais relevante para o alívio da dívida. A Iniciativa foi lançada em 1996, e em meados de 2017, 36 países de baixos rendimentos tinham já atingido os seus pontos de conclusão do processo, cumprindo os critérios de alívio da dívida. Enquanto anteriormente estes países estavam a gastar mais no serviço da dívida do que no conjunto da saúde e da educação, em média, as despesas sociais representam atualmente cerca de cinco vezes o seu montante de pagamentos do serviço da dívida (IMF, 2017b).<sup>28</sup> Mas apenas os países de baixo rendimento podiam aceder à Iniciativa PPAE. Outros países tiveram de recorrer a outros instrumentos de reestruturação da dívida. E, para os países de baixo rendimentos, o perdão da dívida tem sido lento (figura 9.4), e os benefícios da redução da dívida acordada provaram ser muito inferiores ao esperado, na maioria dos casos (UNCTAD, 2008, p. 139–141).

27 Entre os países que reestruturaram a dívida soberana no período 2000-2004 contam-se Angola, os Camarões, a República Centro-Africana, a Dominica, o Gabão, a Guiana, as Honduras, o Quênia, o Madagáscar, Mianmar, a Nicarágua, a Sérvia e Montenegro, as Seicheles, a Tanzânia, o Iémen e o Zimbabué; Ver o quadro 5 em Bai e Zhang (2009) para a lista desde 1990.

28 Consulte a Ficha Informativa do FMI sobre a Iniciativa PPAE para garantir que nenhum país pobre enfrenta um fardo de dívida que não consegue gerir.

Figura 9.4 | Um olhar sobre a dívida dos países pobres (em mil milhões de USD atuais)



Fonte: Ortiz et al., 2017, baseado nos Indicadores do Desenvolvimento Mundial 2015.

**Swaps/conversões de dívida:** Um *swap* de dívida ou conversão de dívida é a venda de uma dívida por um credor a um investidor (geralmente uma organização sem fins lucrativos) que compra a dívida a um preço reduzido e depois a troca com o governo endividado por ações de uma empresa pública ou por uma moeda nacional para financiar um projeto específico. Mais de 50 países em desenvolvimento efetuaram *swaps* de dívida com diferentes objetivos. Estes surgiram nos anos 1980 como uma estratégia para melhorar a solvência fiscal da maioria dos governos da América Latina, e para lhes dar acesso a novos financiamentos internacionais. Países como a Argentina e o Chile realizaram *swaps* de dívida por capital próprio, trocando dívida privada externa por ações de empresas públicas.

A remissão da dívida em troca de *swaps* a favor da natureza seguiram-se num curto prazo, após o que uma parte da dívida externa de um país em desenvolvimento foi trocada por investimentos em medidas de conservação ambiental. Durante a década de 1990, a UNICEF facilitou vários *swaps* de dívida privada para apoiar programas de ajuda relacionados com crianças. Embora a maioria dos *swaps* tenha sido realizada no âmbito da Iniciativa PPAE, existem várias opções de *swap* à disposição dos governos para melhorar o espaço orçamental. A iniciativa Debt2Health do Fundo Global é uma iniciativa recente de *swap* de dívida, que converte o reembolso da dívida em despesas de saúde em países que não são elegíveis para o alívio da dívida.<sup>29</sup> Para os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID), existem conversões de dívida para a adaptação às alterações climáticas (Hurley, 2010). Há também oportunidades para negociar outros tipos de *swaps*/conversões para aumentar o espaço orçamental, incluindo: a dívida por programas para apoio de crianças/educação/saúde/ambiente, dívida por capital próprio, dívida por exportação, dívida por compensação e até dívida por dívida (Ruiz, 2007).

**Rejeição da dívida:** Outra opção é a rejeição. A história mostra exemplos de governos que recorreram à rejeição da dívida, como o Reino Unido após a Guerra dos Boer, ou a rejeição pelos Estados Unidos das dívidas cubanas a Espanha, após a Guerra Hispano-Americana. Dado que o elevado custo do serviço da dívida limita os investimentos públicos em bens e serviços sociais e económicos essenciais, a rejeição tem sido cada vez mais considerada pelos países em desenvolvimento, nos últimos anos. A iniciativa Christian Aid (2007) descreve uma série de medidas práticas que os países devedores podem seguir para determinar se a rejeição da dívida é uma opção sensata: i) avaliar o impacto do serviço da dívida no financiamento dos serviços básicos; ii) realizar uma auditoria completa da dívida para identificar quais as partes que são odiosas ou ilegítimas; iii) identificar a parte da dívida legítima que pode ser servida sem pôr em causa os serviços públicos essenciais; iv) estabelecer uma moratória sobre o serviço da dívida ilegítima e discutir com os credores; v) examinar, em função do progresso das discussões, a possibilidade de reter pagamentos para aumentar os investimentos em serviços básicos; e vi) abrir os processos de contração da dívida a um controlo democrático pleno. Referendos, como na Islândia (caixa 9.3), e auditorias da dívida pública, como no Equador (caixa 9.4), sublinham a ideia de que os cidadãos têm preocupações com a dívida soberana ilegítima e os elevados custos sociais.

29 Ver Debt2Health do Fundo Global.

### Caixa 9.3 Rejeição da dívida: Iraque e Islândia

Dois exemplos recentes de rejeição da dívida soberana são o Iraque e a Islândia. A anulação de 80 % da dívida do Iraque resultou de pressões políticas internacionais; os Estados Unidos estiveram na vanguarda da negociação de uma anulação total dos empréstimos concedidos por credores estrangeiros ao regime de Saddam Hussein após a sua destituição em 2003.

Na Islândia, foi realizado um referendo nacional, em março de 2010, que permitiu aos seus cidadãos votar sobre se e como o país deveria reembolsar uma dívida privada nacionalizada, reivindicada pelos Países Baixos e pelo Reino Unido. Não se tratava de uma emissão de dívida soberana; os bancos privados islandeses detinham 6,7 mil milhões de depósitos de bancos do Reino Unido e dos Países Baixos. Quando desabaram, o governo decidiu tornar pública essa dívida privada. De acordo com o FMI, esta dívida resultou da privatização e da desregulamentação do setor bancário, facilitada pelo fácil acesso ao financiamento externo; os desequilíbrios crescentes não foram detetados pela supervisão do setor financeiro da Islândia. No referendo, os eleitores islandeses responderam com um «não» retumbante (mais de 90 %) à possibilidade de reembolsar os bancos holandeses e britânicos e às políticas ortodoxas que teriam acompanhado o plano de reembolso da dívida.

Após uma enorme pressão internacional, foi convocado um segundo referendo em abril de 2011; os islandeses rejeitaram, uma vez mais, um plano de reembolso proposto. Apesar das pressões e ameaças, a Islândia recuperou bem da crise devido às suas políticas heterodoxas, tais como a rejeição da dívida, os controlos de capital e a depreciação da moeda. Recuperou o acesso aos mercados de capitais internacionais, preservando simultaneamente o bem-estar dos seus cidadãos. Em 2012, a notação de crédito da Islândia foi muito superior à da Grécia.

Fontes: Ortiz *et al.*, 2017; De Bruijn *et al.*, 2010; ETUI, 2010; cobertura dos meios de comunicação social.

**Incumprimento:** No total, cerca de 20 países não cumpriram o pagamento da sua dívida soberana desde 1999, abrangendo dívida denominada tanto em moedas locais como estrangeiras.<sup>30</sup> Com 82 mil milhões de USD e 73 mil milhões de USD, a Argentina e a Rússia, respetivamente, são os maiores incumpridores de dívidas soberanas da história. O termo amplamente utilizado *haircut* (perdão parcial da dívida) refere-se às perdas dos investidores resultantes da reestruturação da dívida. Apesar de se estimar que estas perdas se cifraram em 75 %, no caso da Argentina, em 2005, e em 55 %, no caso da Rússia, em 1999-2000, a margem de avaliação média em reestruturações forçadas mais recentes foi de 25-40 % (Sturzenegger e Zettelmeyer, 2005). O incumprimento definitivo pode ser considerado como uma reestruturação desordenada da dívida, uma vez que o rescaldo imediato pode ser grave à medida que os investimentos estrangeiros terminam e as entradas de capital cessam, o que pode prejudicar o emprego interno e as atividades económicas, cuja extensão depende da abertura da economia. No entanto, a história mostra que os países em situação de incumprimento conseguiram recuperar o acesso ao mercado de capitais, alcançar condições macroeconómicas estáveis e aumentar o espaço orçamental para o desenvolvimento social e económico após um período relativamente curto (Lora e Olivera, 2006; Weisbrot e Sandoval, 2007).

30 De acordo com a Standard and Poor's (2011) e a Moody's (2008), esta lista inclui: Antígua (2006), a Argentina (2001), Belize (2006), a República Dominicana (1999, 2005), o Equador (2008), o Gabão (1999, 2002), Granada (2004), a Indonésia (1999, 2000 e 2002), a Costa do Marfim (2000), a Jamaica (2010), a Moldávia (2002), o Paquistão (1999), o Paraguai (2003), o Peru (2000), a Rússia (1999), as Seicheles (2008), a Ucrânia (2000), o Uruguai (2003) e a República Bolivariana da Venezuela (2005).

### 9.4.3 Auditorias da dívida e necessidade de um mecanismo internacional de saneamento da dívida

As auditorias da dívida foram utilizadas para comunicar às pessoas a natureza, a dimensão e as condições de uma dívida nacional. Este mecanismo permite uma compreensão mais ampla das condições em que a dívida foi negociada e da legitimidade dessas negociações. A caixa 9.4 resume o caso do Equador, o primeiro país a realizar uma auditoria oficial da dívida.

#### Caixa 9.4 Auditorias da dívida: o caso do Equador

Em 2008, o Equador tornou-se o primeiro país a realizar uma auditoria oficial para avaliar a legitimidade da sua dívida soberana. A investigação, encomendada pelo governo e com a duração de dois anos, concluiu que algumas das suas dívidas estrangeiras tinham violado múltiplos princípios do direito internacional e nacional e que, por conseguinte, eram consideradas «ilegítimas». Estas eram, na sua maioria, dívidas do setor privado que tinham sido nacionalizadas por governos anteriores.

Enquanto o Equador respeitava toda a dívida que tinha contribuído para o desenvolvimento do país – a chamada dívida «legítima» –, em novembro de 2008 não cumpriu a sua dívida alegadamente ilegítima e comprou esta dívida a 35 centavos face ao dólar apenas algumas semanas mais tarde. Os recursos públicos libertados no Equador por este método foram investidos no desenvolvimento humano, que incluiu a duplicação dos gastos com educação, a quase duplicação dos programas de ajuda à habitação para famílias de baixos rendimentos e a extensão do seu principal programa de proteção social, a transferência de dinheiro Bono de Desarrollo Humano (Abono de Desenvolvimento Humano). Os resultados são impressionantes: a pobreza desceu de um pico durante a recessão, de 36,0 %, para 28,6 %, o desemprego desceu de 9,1 % para 4,9 % e as taxas de matrícula nas escolas aumentaram significativamente.

Com base na experiência do Equador, bem como da Noruega, foi criada pelo Presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas uma Comissão de Peritos sobre as reformas do sistema monetário e financeiro internacional para apoiar as auditorias da dívida pública como mecanismo de reestruturação transparente e justo das dívidas (United Nations 2009, p. 125).

Fontes: Ortiz *et al.*, 2017; Fattorelli, 2014; Ray e Kozameh, 2012; UN, 2009.

Na prática, todas as diferentes opções de reestruturação da dívida soberana são politicamente difíceis, uma vez que os governos que iniciam tais processos estão muitas vezes sob enorme pressão por parte dos credores. Esta realidade, aliada à crescente prevalência de crises de dívida soberana, sublinha a necessidade premente de um órgão judicial internacional que possa resolver questões entre mutuários soberanos e os seus mutuantes.

Desde as propostas pioneiras para a aplicação à dívida internacional do capítulo 9 da Lei das insolvências dos Estados Unidos, apresentada por Raffer (1993), as Instituições Financeiras Internacionais, as Nações Unidas e as diferentes organizações da sociedade civil têm vindo a defender um mecanismo internacional de saneamento da dívida. Mais recentemente, o FMI propôs um Mecanismo de Reestruturação da Dívida Soberana, que teria criado um processo de «falência soberana» para dar aos Estados um novo começo, como uma empresa ou um indivíduo que declarasse falência. A Campanha Jubileu (Pettifor, 2002) e o Eurodad (2009) identificaram princípios para um procedimento de saneamento da dívida soberana, muitos dos quais são apoiados pelas Nações Unidas. Em setembro de 2014, a Assembleia-Geral das Nações Unidas aprovou por votação a resolução crucial do Grupo dos 77 e da China, a criação de um quadro jurídico multilateral para os processos de reestruturação da dívida soberana.<sup>31</sup> Sob os auspícios da CNUCED, foram preparados um roteiro e um guia para o saneamento da dívida soberana em 2015 (UNCTAD, 2015 bis).

31 A/68/L.57/Rev2.

## 9.5 OBSERVAÇÕES FINAIS

A contração de empréstimos ou a reestruturação da dívida são opções importantes para expandir o espaço orçamental para investimentos socioeconómicos com impactos positivos nas mulheres, nas crianças e noutros grupos populacionais. Estudos recentes, especialmente os levados a cabo pelo FMI, revelaram que não existe um limiar de dívida «mágico» para além do qual a dívida pode comprometer drasticamente o crescimento a médio prazo. As tendências da dívida parecem ter mais influência sobre o crescimento do que o nível da dívida *per se*. A investigação do FMI também conclui que a relação entre dívida e crescimento depende de circunstâncias específicas de cada país. Estas conclusões dão aos decisores políticos maior flexibilidade ao considerarem a possibilidade de contrair empréstimos para fins de desenvolvimento, incluindo a proteção social. Além disso, embora a melhor via para alcançar um objetivo final de redução dos rácios da dívida possa variar em função das circunstâncias de um país, a análise da sustentabilidade da dívida deve considerar explicitamente o potencial de crescimento a médio e longo prazo, tanto do investimento económico como do social. De facto, a dívida deverá ser sustentável se as despesas públicas financiadas pela dívida reforçarem o crescimento e a produtividade. A alegação de que os défices públicos terão de ser «financiados» com taxas de imposto mais elevadas no futuro é espúria, uma vez que as receitas irão aumentar numa economia em expansão. Compreender isso requer abandonar o conceito restrito de finanças «sólidas», que apenas se baseia no balanço da administração pública, em favor das finanças «funcionais», que avaliam as finanças públicas com base nos seus impactos no desenvolvimento.

Os países com níveis muito elevados de dívida soberana externa devem procurar reestruturar a dívida existente, quer através da renegociação, do alívio/perdão, de *swaps*/conversão, da rejeição ou do incumprimento da dívida, especialmente quando a legitimidade desta é questionável e/ou o custo de oportunidade em termos de agravamento dos resultados sociais é elevado. Nos últimos anos, mais de 100 países foram bem-sucedidos na renegociação e sanearam completamente a dívida, dirigindo a poupança com o serviço da dívida para o desenvolvimento, incluindo programas sociais.

Os países devem ser mais cautelosos, particularmente na gestão da dívida externa, sobretudo quando não existe um enquadramento jurídico internacional para um saneamento ordenado e justo da dívida soberana. Devem realizar periodicamente auditorias a todas as dívidas, a fim de verificar o seu impacto no desenvolvimento e iniciar a reestruturação da dívida muito antes de esta atingir um nível insustentável.

## 9.6 PRINCIPAIS DOCUMENTOS E FONTES DE DADOS

Pescatori, A.; Sandri, D.; Simon, J. 2014. “No Magic Threshold”, in *IMF Finance and Development*, Vol. 51, No. 2, pp. 39-42.

Revisão abrangente da literatura sobre a relação entre a dívida e o crescimento. Aplica uma nova abordagem e utiliza uma nova e abrangente base de dados do FMI sobre rácios da dívida pública bruta em relação ao PIB, pagamentos de juros e défices primários que cobre quase todos os 188 membros do FMI – para muitos deles entre 1875 e 2011, e considera que não existe um limite simples acima do qual os rácios da dívida comprometam gravemente as perspetivas de crescimento a médio prazo.

UNCTAD. 2015. *Sovereign Debt Workouts: Going Forward Roadmap and Guide* (Geneva)

A proposta das Nações Unidas para melhorar a coerência, a equidade e a eficiência dos procedimentos de saneamento da dívida soberana. Este roteiro contém: i) um resumo conciso dos principais problemas da prática atual; ii) um conjunto de cinco princípios para o saneamento da dívida soberana; iii) reformas globais recomendadas para atenuar os saneamentos da dívida; iv) medidas a tomar pelos Estados devedores antes do saneamento da dívida; v) recomendações para um processo de saneamento da dívida; vi) recomendações para os tribunais que decidem casos relativos à dívida soberana.

O roteiro é acompanhado de um guia que fornece uma explicação aprofundada dos princípios e recomendações nele contidos.

#### EURODAD, LATINDADD e AFRODAD:

A Rede Europeia sobre Dívida e Desenvolvimento (EURODAD) e as suas organizações congêneres, o Fórum Latino-Americano e Africano e as Redes sobre Dívida e Desenvolvimento (LATINDADD e AFRODAD), oferecem análises significativas da sociedade civil sobre as tendências e alternativas da dívida. Ver:

<https://eurodad.org/>

<https://www.latindadd.org/>

<http://www.afrodad.org/>

#### Fontes de dados

##### FMI, *Base de Dados Histórica sobre a Dívida Pública*

Compilação da primeira base de dados verdadeiramente abrangente sobre os rácios da dívida pública bruta em relação ao PIB, abrangendo a quase totalidade dos membros do FMI (174 países) e abrangendo um período de tempo excecionalmente longo. A base de dados foi construída reunindo vários outros conjuntos de dados e informações de fontes originais. Nos últimos anos, os dados estão ligados à base de dados Perspetivas Económicas Mundiais do FMI, para facilitar atualizações regulares.

##### Banco Mundial, *Quarterly Public Sector Debt*

Desenvolvido conjuntamente pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, reúne dados pormenorizados sobre a dívida pública de países selecionados. Inclui quadros por país e entre países e componentes específicos da dívida pública. Os dados representam os seguintes setores, de acordo com as condições disponíveis: governo geral; ou governo central; ou despesa orçamental do governo central; sociedades públicas não financeiras e sociedades financeiras públicas e um quadro que apresenta o total da dívida do setor público.

##### Centro Conjunto de Informação sobre a Dívida Externa (JEDH): Uma nova iniciativa do BIS, FMI, OCDE e Banco Mundial

Uma base de dados com 92 tipos de séries cronológicas, a maior parte da dívida externa bruta, com a sua composição setorial e outros tipos de especificações; estão disponíveis dados para 216 países e a partir de 1990.

#### Resultados da aprendizagem

Após a leitura deste capítulo, o/a leitor/a deverá ter um bom conhecimento de:

- O debate em torno do rácio ideal dívida/PIB;
- A margem de manobra dos países para contrair empréstimos e as potenciais fontes de financiamento;
- A margem e as opções para a reestruturação/saneamento da dívida;
- O conceito de dívida ilegítima, auditorias da dívida e a necessidade de um mecanismo internacional de saneamento da dívida;
- Principais recursos e fontes de dados.

## CAPÍTULO 10.

# UM QUADRO MACROECONÓMICO MAIS FLEXÍVEL

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Apreender a importância do quadro de política macroeconómica e como pode ser tornado mais flexível
- Conhecer as limitações do enquadramento da política macroeconómica ortodoxa desde a década de 1980 e o papel histórico das políticas macroeconómicas de proteção social para promover o crescimento e a estabilização
- Avaliar o fraco fundamento empírico da visão convencional no que diz respeito às relações entre inflação e crescimento, dívida e crescimento, e ajuda e taxas de câmbio
- Compreender as políticas monetárias e orçamentais para o espaço orçamental
- Conhecer os principais recursos e fontes de dados

### CONTEÚDO

- Porque são necessárias políticas macroeconómicas flexíveis
- Políticas macroeconómicas e proteção social
- Restaurar o espaço de política macroeconómica para o desenvolvimento e a estabilização
- Quadros macroeconómicos acomodatórios para o espaço orçamental: políticas orçamentais e monetárias
- Principais documentos e fontes de dados

Este capítulo sublinha a necessidade de um quadro de política macroeconómica acomodatórios. Ao fazê-lo, apresenta brevemente uma crítica ao quadro convencional de política macroeconómica, salientando o papel histórico das políticas macroeconómicas na promoção do crescimento económico e na estabilização da economia (secção 10.2). Em seguida, avalia criticamente as principais hipóteses no cerne do quadro da política macroeconómica convencional e analisa os dados empíricos para demonstrar que há espaço para políticas macroeconómicas acomodatórios na maioria dos países em desenvolvimento (secção 10.3). Na secção 10.4, o capítulo aborda a forma como as políticas macroeconómicas podem ser mais acomodatórios.

## 10.1 PORQUE SÃO NECESSÁRIAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS ACOMODATÍCIOS?

Tradicionalmente, a estabilidade macroeconómica e a sustentabilidade orçamental/da dívida estão no centro da análise para identificar o espaço orçamental. No entanto, ao longo dos anos desde a crise da dívida da década de 1980 e durante os programas de ajustamento estrutural do FMI apoiados pelo Banco Mundial, a estabilidade macroeconómica foi definida em sentido restrito, centrada apenas em objetivos nominais, como os défices orçamentais e as taxas de inflação.

Com base na experiência da década de 1990, a Comissão de Crescimento do Banco Mundial concluiu que, «Os princípios da estabilidade macroeconómica foram interpretados no sentido estrito como significando “minimizar os défices orçamentais, minimizar a inflação”, com o pressuposto de que quanto mais destas alterações melhor, em todos os momentos e em todos os locais – ignorando o facto de que estes expedientes são apenas algumas das formas como estes princípios podem ser aplicados» (*Growth Commission*, 2005, p. 11). O Gabinete Independente de Avaliação do FMI (FMI-IEO) reconheceu que «grande parte do ajustamento orçamental é conseguido através de medidas que não garantem a sustentabilidade a longo prazo e a flexibilidade dos sistemas orçamentais face a futuros choques» (IMF, 2003, p. 9). A Comissão do Crescimento também sublinhou a insustentabilidade de um severo ajustamento orçamental no longo prazo e observou que «é evidente a estabilidade macroeconómica vai além de uma leitura superficial da dimensão do défice orçamental». Referiu igualmente: «o objetivo de alcançar a estabilidade macroeconómica não implica a necessidade de minimizar sempre os défices orçamentais» (*Growth Commission*, 2005, p. 9–11).

Assim, foi reconhecido pelo Comité de Desenvolvimento do FMI e do Banco Mundial que os programas de ajustamento, ao focarem-se excessivamente nos objetivos do défice orçamental, ignoravam frequentemente a qualidade do ajustamento subjacente (*Development Committee*, 2006). Ou seja, o ajustamento fiscal foi frequentemente conseguido através da redução do investimento público em infraestruturas e capital humano, crucial para o potencial de crescimento a longo prazo. O resultado autodestrutivo de um conceito de estabilidade macroeconómica definido em sentido estrito nos programas de ajustamento foi resumido do seguinte modo: «é como subir a escada rolante para baixo; a despesa que promove o crescimento é tão reduzida que resulta na diminuição do crescimento e, assim, na diminuição do valor atual das futuras receitas orçamentais para um nível que anula a melhoria do défice de tesouraria» (Easterly *et al.*, 2008, p. 37).

Além disso, o cumprimento rigoroso de alguns objetivos nominais pré-determinados para a taxa de inflação ou a posição orçamental (dívida ou défice/excedente orçamental) fez com que as políticas macroeconómicas fossem pró-cíclicas, exacerbando o impacto negativo dos choques no produto e no emprego. Tal como a Comissão do Crescimento observou, «Entre os países em desenvolvimento, a pró-ciclicidade orçamental atingiu um pico na década de 1980 e permaneceu muito mais elevada do que nos países mais avançados [na década de 1990]. A política orçamental pró-cíclica desempenhou um papel fundamental em algumas das crises recentes» (*Growth Commission*, 2005, p. 104).

São vários os objetivos da política macroeconómica, desde o apoio ao crescimento, a estabilização dos preços ou o controlo da inflação, à estabilização dos ciclos económicos, à redução do desemprego e da pobreza e à promoção da equidade. No entanto, «os princípios da estabilidade macroeconómica foram interpretados no sentido estrito como significando “minimizar os défices orçamentais, minimizar a inflação”, com o pressuposto de que quanto mais destas alterações melhor, em todos os momentos e em todos os locais... e os benefícios esperados a nível do crescimento não se concretizaram e agravaram a pobreza» (*Growth Commission*, 2005).

Além disso, os países tiveram de respeitar um «limite máximo de despesa» devido à condicionalidade dos empréstimos do FMI. Foram desencorajados a gastar mesmo quando tinham espaço orçamental ou receberam mais ajuda com o fundamento de que isso causaria uma sobrevalorização cambial ou uma inflação mais alta, um fenómeno conhecido como «doença holandesa», que prejudica o setor transacionável. Por exemplo, na sequência de um estudo exaustivo sobre a ajuda na África subsariana, o FMI-IEO verificou que quase três quartos da ajuda concedida aos países pobres entre 1999 e 2005 foram utilizados para acumular reservas (36 %) e pagar dívida (37 %),

em vez de investir nos tão necessários programas económicos e sociais (IMF-IEO, 2007, p. 42). Por conseguinte, não foi favorecida a majoração da ajuda, uma vez que se verificou que um aumento das entradas de ajuda poderia gerar desequilíbrios macroeconómicos a curto prazo. No entanto, há pouca evidência da chamada «doença holandesa», e muitos projetos sociais e de desenvolvimento válidos permaneceram subfinanciados, especialmente nos países de baixo rendimento.

Assim, os legisladores devem abandonar a perspetiva de curto prazo enviesada e adotar uma abordagem que priorize explicitamente o investimento produtivo e a equidade. O conceito de estabilidade macroeconómica deve ser alargado a fim de reconhecer os múltiplos objetivos da política macroeconómica, desde o apoio ao crescimento, a estabilização dos preços ou o controlo da inflação, à estabilização dos ciclos económicos, à redução do desemprego e da pobreza e à promoção da equidade. Tal permitiria não só políticas macroeconómicas contracíclicas coerentes, mas também despesa pública que promove o desenvolvimento, como a despesa com a educação, a saúde, a proteção social e as infraestruturas.

Há um extenso fluxo de literatura que alerta para os impactos negativos na economia de uma austeridade ou uma consolidação orçamental rigorosa (Blyth, 2013). Tal como apresentado no capítulo 7, as transferências sociais, os subsídios e os salários, bem como os orçamentos de infraestruturas, são normalmente dos itens mais afetados quando se implementa a austeridade orçamental, com efeitos persistentes no bem-estar geral da população (especialmente para as famílias de rendimentos mais baixos) e na competitividade económica – logo, no crescimento económico a longo prazo. Por outras palavras, o desenvolvimento é fortemente afetado pela redução dos orçamentos. No entanto, tal não deve ser interpretado como uma autorização para a irresponsabilidade orçamental, uma situação que pode afetar a estabilidade macroeconómica e a sustentabilidade dos mesmos programas de proteção social para mulheres, crianças e outros grupos sociais que podem estar atualmente protegidos. O aumento dos défices que geram dívidas públicas crescentes pode ser difícil de sustentar se a economia não estiver a crescer a taxas elevadas, se o sistema financeiro não for capaz de fornecer fundos suficientes para colmatar o défice orçamental e pagar dívidas anteriores e/ou se o contexto internacional não favorecer a dinâmica interna do país.

Um quadro flexível da política macroeconómica cria um ambiente propício para considerar opções como a utilização de políticas orçamentais e monetárias, níveis mais elevados de endividamento público e o reforço da ajuda. Por outras palavras, com um quadro de política macroeconómica flexível, a dimensão do orçamento global ou do espaço orçamental pode tornar-se maior. Além disso, ligar o espaço orçamental adicional à despesa pública que favorece o crescimento garante não só a estabilidade macroeconómica a longo prazo, como também gera mais espaço orçamental à medida que a economia cresce de forma sustentável.

## 10.2 POLÍTICAS MACROECONÓMICAS: OS PAPÉIS HISTÓRICOS E A NOVA ORTODOXIA

As políticas macroeconómicas são geralmente entendidas como um conjunto de políticas destinadas a estabilizar a economia e permitir um crescimento sustentável. O primeiro objetivo é normalmente formulado em termos de equilíbrio interno e de equilíbrio externo. O equilíbrio interno significa um nível de emprego «total» ou elevado, com um crescimento salarial estável e uma inflação estável (ou «razoável»), e o equilíbrio externo significa um equilíbrio entre as exportações e as importações, ou ganhos cambiais suficientes para pagar as importações.

As duas principais políticas de gestão macroeconómica são a política orçamental e a política monetária. A política orçamental inclui a receita e a despesa pública, e a política monetária trata da oferta da massa monetária (crédito) e das taxas de juro.

No entanto, as políticas orçamental e monetária precisam de apoio de outras políticas devido a complicações decorrentes de conflitos entre os objetivos. Por exemplo, as políticas destinadas a reduzir o défice externo podem desencadear uma recessão e, por conseguinte, comprometer o equilíbrio interno de uma economia. Neste contexto, podem ser úteis instrumentos políticos adicionais, como a proteção social. (caixa 10.1).

### **Caixa 10.1 O papel de apoio da proteção social e das políticas sociais à estabilização e ao crescimento**

A proteção social e os setores sociais em geral podem desempenhar um papel de apoio, tanto direta como indiretamente. Em primeiro lugar, a proteção social tem incorporado um mecanismo de estabilização automática. As medidas, tais como os subsídios de desemprego, aumentam num momento de queda da atividade económica para apoiar a procura e diminuem durante a recuperação. A tributação progressiva faz o mesmo – atenua a procura quando o rendimento aumenta; cobra também receitas suficientes durante os períodos de conjuntura favorável para pagar a proteção social durante os tempos de crise.

Em segundo lugar, as medidas de política social, tais como os cuidados às crianças, a educação, os cuidados de saúde, a habitação e outros serviços públicos financiados por fundos públicos, apoiam os níveis de vida combinados com os salários. Idealmente, tanto os serviços sociais como os salários são determinados em consultas tripartidas, envolvendo os trabalhadores, as empresas e o governo, em que os trabalhadores se propõem amenizar as reivindicações salariais, as empresas prometem reinvestir os lucros conseguidos com a contenção salarial para criar empregos produtivos, e o governo promete expandir os serviços sociais financiados por impostos. Assim, uma forte componente de serviço social pode impedir as espirais de salários-precos, facilitando a tarefa da política monetária de controlar a inflação. Pode também apoiar a reestruturação económica, evitando os desperdícios desnecessários ou a resistência comunitária.

Em vez de políticas orçamentais e monetárias ortodoxas contracionistas, a Austrália utilizou uma abordagem de política consensual com políticas sociais e salários fortes, que foi muito bem-sucedida na década de 1980, para combater simultaneamente a elevada inflação e o elevado desemprego.

## **10.2.1 Os papéis históricos das políticas macroeconómicas**

Historicamente, as políticas orçamentais e monetárias, pelo menos até ao final da década de 1960, foram utilizadas de forma consistente e contracíclica. Ou seja, restritivas durante a fase expansionista, se o ritmo for demasiado rápido para superar a capacidade de fornecimento da economia que pode repercutir-se em inflação e desequilíbrio externo. Ao invés, políticas flexíveis durante os períodos de recessão económica para aumentar a procura e a capacidade produtiva, através do investimento público em infraestruturas, saúde, proteção social, educação e formação, etc.

Assim, os défices orçamentais e a dívida expandiram-se e encolheram com as oscilações da economia – subindo nos tempos maus e equilibrando-se nos tempos bons, principalmente através de estabilizadores automáticos incorporados, tais como a tributação progressiva e as medidas de proteção social. Ao estabilizar a economia, as políticas macroeconómicas criaram um ambiente propício ao setor privado e incentivaram as empresas a investir. O investimento público em infraestruturas, saúde e educação, bem como as políticas de crédito e de taxa de juro, tiveram um impacto direto no potencial de crescimento a longo prazo (também conhecido como produção potencial) e no nível da procura agregada.

Uma economia estável e em crescimento garante que o espaço orçamental se expanda, de modo que as políticas macroeconómicas possam ser utilizadas de forma consistente e contracíclica e apoiar o crescimento. Esta política, por sua vez, tornou as medidas de proteção social sustentáveis do ponto de vista orçamental.

### 10.2.2 A nova ortodoxia e a redução do papel da política macroeconômica no desenvolvimento

Este cenário mudou acentuadamente desde o início da década de 1980, quando o FMI e o Banco Mundial avançaram a agenda das reformas de privatização, liberalização e globalização, com a estabilização macroeconômica no centro. No entanto, estas políticas reduziram o **espaço político** e o **espaço orçamental** macroeconômico para o desenvolvimento, à medida que os países se concentravam na estabilização. De acordo com o Gabinete de Avaliação Independente do FMI, a agenda de reformas foi demasiado otimista em relação aos impactos no crescimento das reformas e ignorou possíveis consequências negativas (IMF-IEO, 2003, p. 6).

Um estudo mais recente do FMI reconheceu que o programa de reformas, em particular a consolidação orçamental e a liberalização da balança de capital, não teve os resultados esperados (Ostry *et al.*, 2006). A Comissão de Crescimento concluiu: «As políticas macroeconômicas melhoraram na maioria dos países em desenvolvimento na década de 1990, mas os benefícios esperados dos termos de crescimento não se concretizaram... Além disso, uma série de crises financeiras reduziu severamente o crescimento e agravou a pobreza» (*Growth Commission*, 2005, p. 93).

A desregulamentação do setor financeiro dificultou, às autoridades monetárias, o controlo da massa monetária e a concessão de crédito direto a atividades desejáveis. Assistiu-se a um aumento das atividades especulativas, que causaram bolhas que rebentaram com demasiada frequência.

Quando um país permite o livre fluxo de capital estrangeiro, a capacidade da autoridade monetária de fixar a taxa de juro fica restringida. Não é possível baixar as taxas de juro para apoiar o investimento e o crescimento por receio de que possa conduzir a fugas de capital. Por outro lado, se ficarem elevadas, irá fluir uma grande quantidade de moedas estrangeiras, o que poderá aumentar a fragilidade do setor financeiro de um país. O setor financeiro pode não ser capaz de afetar de forma eficiente o capital excedentário a investimentos rentáveis e socialmente desejáveis. Pode também tornar uma economia muito vulnerável ao risco de um súbito fluxo em sentido contrário. Assim, têm-se registado frequentes crises financeiras desde a década de 1990, a última em 2008, que afetam todas as economias desenvolvidas e muitas economias em desenvolvimento.

Desde o início dos anos 1980, quando a agenda da estabilização, da privatização e da liberalização foi avançada pelas instituições financeiras internacionais, o espaço político e o espaço orçamental para o desenvolvimento sofreram uma redução. As políticas fiscal e monetária tornaram-se pró-cíclicas, e a redução do espaço orçamental criou pressão sobre o governo para reduzir as despesas sociais, incluindo a proteção social.

A liberalização e a globalização afetaram negativamente as receitas e a capacidade orçamental dos governos. Como salientado no capítulo 5, os países em desenvolvimento têm vindo a reduzir progressivamente os direitos aduaneiros desde a década de 1990, diminuindo a sua capacidade de gerar receitas provenientes do comércio. Os países também se envolvem frequentemente em concorrência fiscal, reduzindo as taxas (ou aumentando os benefícios fiscais) numa tentativa de atrair investimento estrangeiro direto, embora não seja certo que taxas de imposto mais baixas ou maiores benefícios fiscais atraiam mais investimento estrangeiro. Por outro lado, estes benefícios fiscais constituem uma perda de receitas que pode comprometer a capacidade dos governos de financiar programas sociais importantes. A privatização também afetou as receitas públicas, visto que os governos venderam empresas públicas lucrativas. Assim, quase todos os governos – nos países desenvolvidos e em desenvolvimento – estão em crises fiscais ou de receitas.

Desta forma, estes desenvolvimentos reduziram tanto o espaço político como orçamental. As políticas orçamental e monetária tornaram-se pró-cíclicas, e a redução do espaço orçamental criou pressão sobre os governos para reduzir as despesas sociais, incluindo a proteção social.

## 10.3 AS PRINCIPAIS HIPÓTESES DA NOVA ORTODOXIA: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA

---

A restauração do espaço de política macroeconómica exige avaliações críticas de algumas das premissas básicas da nova ortodoxia. As políticas macroeconómicas restritivas são preconizadas nos argumentos segundo os quais i) os défices públicos excluem o investimento privado; ii) a dívida pública impede o crescimento; iii) o crescimento da inflação retarda o crescimento e iv) o aumento dos fluxos de ajuda provoca uma apreciação da taxa de câmbio real. No entanto, os dados empíricos que fundamentam tais argumentos não são sólidos.

### 10.3.1 Os défices públicos excluem ou atraem o investimento privado?

Uma preocupação persistente é o espectro da «exclusão» (*crowding-out*), a ideia de que o endividamento interno do governo aumenta as taxas de juros afetando negativamente o investimento privado. Uma investigação exaustiva, mesmo no seio do FMI, não conseguiu encontrar provas convincentes para apoiar o argumento da exclusão (IMF, 2014 e 2015). Isto não é surpreendente, uma vez que a perspetiva de exclusão ignora os efeitos adversos que uma economia deprimida pode ter sobre o investimento através da baixa procura, da baixa rentabilidade e das crises financeiras. Afinal de contas, a ação governamental é necessária, em primeiro lugar, devido à insuficiência da despesa privada.

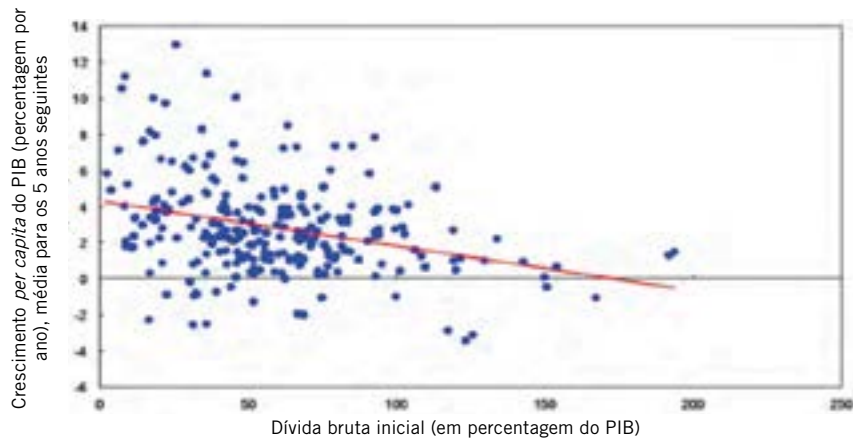
Mais importante ainda, a implicação financeira imediata da política orçamental expansionista consiste em aumentar as reservas de caixa dos bancos do setor privado onde são depositados os cheques públicos. Tal, por seu lado, aumenta a liquidez (líquida) se o banco central não executar operações de compensação do mercado monetário. Assim, a taxa de desconto efetiva do banco central deverá diminuir, exercendo pressão descendente sobre as taxas de juro da banca a retalho. Isto deveria, pois, incentivar, em vez de desencorajar, o investimento privado.

Além disso, a taxa de juro é apenas um dos fatores que influenciam o investimento privado; há outros fatores, como a disponibilidade de infraestruturas de qualidade e de capital humano, que são mais importantes para a decisão de investimento do setor privado. Assim, se o governo pede emprestado para tal investimento de aumento de produtividade, deve haver uma atração (*crowding-in*) do investimento privado.

### 10.3.2 Dívida e crescimento

A figura 10.1, retirada do Fiscal Monitor do FMI (maio de 2010), sugere que não existe uma relação clara entre dívida e crescimento. A relação negativa é influenciada por grandes desvios, com rácios dívida-PIB, superiores a 100 %. Mais importante ainda, a discussão deveria distinguir entre dívida interna e dívida externa. Os governos devem ter cuidado com a contração de empréstimos no exterior. A sua capacidade para servir a dívida externa pode ser afetada por mudanças súbitas na economia mundial que fazem subir as taxas de juro e/ou afetam negativamente os rendimentos das exportações.

Figura 10.1 | Dívida pública e crescimento do PIB *per capita*



Fonte: FMI, Fiscal Monitor (maio) 2010.

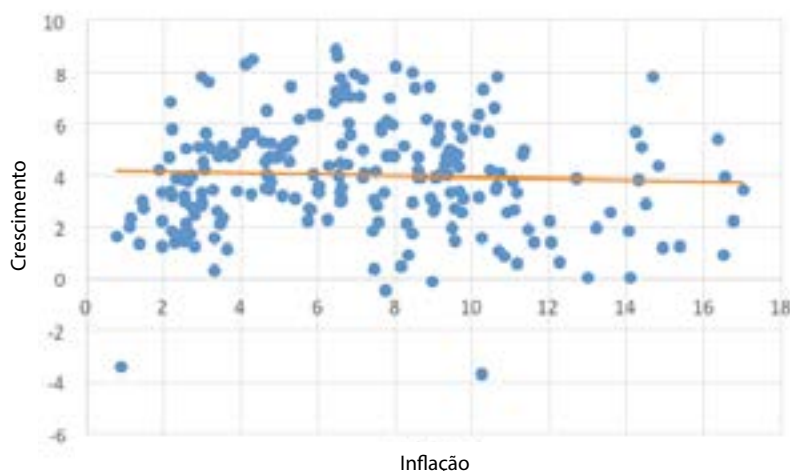
No *World Economic Outlook* de outubro de 2014, o FMI observou que «os projetos financiados pela dívida podem ter grandes efeitos na produção sem aumentar o rácio dívida/PIB, se as necessidades de infraestruturas claramente identificadas forem satisfeitas através de investimentos eficientes». O *World Economic Outlook* de outubro de 2015, do FMI, afirmou que o investimento público financiado pela dívida em infraestruturas, educação, saúde e proteção social aumentaria a procura agregada e a produtividade.

A investigação do FMI também destacou os impactos adversos a curto e médio prazo da consolidação orçamental sobre o crescimento, o emprego e as desigualdades (Ball *et al*, 2013). Tem havido um reconhecimento crescente da necessidade de reduzir as restrições orçamentais e de permitir um nível crescente de despesas com o défice, especialmente para apoiar os investimentos sociais (IMF, 2009).

### 10.3.3 Inflação e crescimento

A figura 10.2, baseada nos Indicadores do Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial, mostra que não existe praticamente qualquer relação entre inflação e crescimento, se forem excluídas taxas de inflação muito elevadas (por exemplo, acima dos 20 %). Muitos países (por exemplo, a República da Coreia e a Indonésia) cresceram a taxas respeitáveis durante cerca de 3 décadas, mesmo quando a inflação oscilou entre 15 e 20 %. O estudo do FMI mais citado sobre esta questão revelou um nível-limite de 11-12 %, para além do qual a inflação pode afetar negativamente o crescimento. Outras pesquisas académicas encontraram limiares mais elevados. Não existe um apoio empírico sólido à manutenção da inflação num nível baixo de um dígito (normalmente inferior a 5 %) (ver quadro 10.2).

Figura 10.2 | Relação inflação-crescimento por grupo de rendimentos (1966–2017)



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial.

Além disso, a política monetária contracionista é um instrumento grosseiro para controlar a inflação. Pressupõe que a inflação é sempre causada pelo excesso de procura, enquanto a inflação, especialmente nos países em desenvolvimento, pode muitas vezes resultar de rigidez estrutural ou de escassez de bens críticos, como os alimentos, devido a secas ou inundações ou divisas.

#### 10.3.4 Ajuda e taxa de câmbio real

Estudos efetuados no FMI revelam que o aumento dos fluxos de ajuda não conduz necessariamente a uma sobreavaliação da taxa de câmbio real, especialmente nos países de baixo rendimento, que podem recorrer à sua capacidade produtiva ociosa para satisfazer a procura acrescida induzida pela ajuda (Nkori, 2004). A investigação académica demonstra ainda que é possível evitar a apreciação da taxa de câmbio real induzida pela ajuda, adotando uma perspetiva de médio prazo. Os fatores importantes que determinam o impacto da ajuda na taxa de câmbio real parecem ser: o padrão de despesas da ajuda, o montante das importações financiadas pela ajuda e a coordenação entre as autoridades fiscais e monetárias (Chowdhury, 2005).

Em suma, contrariamente às opiniões fortemente defendidas pela nova ortodoxia, os défices orçamentais, a massa monetária ou a ajuda externa mais elevada não conduzem necessariamente a taxas de juros, taxas de inflação ou défices da balança de transações correntes mais elevados, se houver desemprego ou capacidade não utilizada numa economia. Além disso, os dados empíricos mostram que i) a inflação moderada não prejudica necessariamente o crescimento económico ou a redução da pobreza; ii) a dívida pública para investimento em infraestruturas e no setor social melhora o potencial de crescimento; iii) as grandes entradas de divisas não provocam necessariamente uma apreciação real das taxas de câmbio (a chamada «doença holandesa»), especialmente quando existem recursos não utilizados; e iv) os estabilizadores integrados com fortes medidas de proteção social reduzem a insegurança económica e ajudam a uma recuperação económica inclusiva. Ao longo do tempo, o investimento na proteção social cria um círculo virtuoso de maior procura, maior produtividade, maior crescimento e um maior espaço orçamental.

A primeira via para alcançar um quadro macroeconómico mais flexível e espaço orçamental é através da política orçamental, aumentando a despesa pública para promover o desenvolvimento. Durante o ano de 2015, um aumento de 2 % no défice orçamental do Sudão do Sul, da Eritreia e da Libéria – todos países com elevadas taxas de mortalidade infantil – poderia ter resultado, em média, num aumento de 26 % nas despesas de saúde.

## 10.4 POLÍTICAS MACROECONÓMICAS FLEXÍVEIS PARA ALARGAR O ESPAÇO ORÇAMENTAL

---

### 10.4.1 Política orçamental

A primeira via para alcançar um quadro macroeconómico mais flexível e espaço orçamental é através do aumento da despesa pública, a fim de influenciar a economia e o desenvolvimento do país. Como parte da resposta à crise, tem havido um reconhecimento crescente da necessidade de reduzir as restrições orçamentais e de permitir um nível crescente de despesa deficitária, especialmente para apoiar os investimentos sociais (IMF, 2009). Ao fazê-lo, podem ser afetados mais recursos para fazer face aos impactos da crise e apoiar o crescimento económico que reduz a pobreza e gera emprego.

Para demonstrar a dimensão potencial dos recursos que poderiam ser libertados para os gastos com proteção social através de maiores – embora razoáveis – défices orçamentais, considere-se a África Subsaariana. Dos 46 países da região para os quais existem dados do saldo orçamental, 39 deverão apresentar défices orçamentais em 2015 (quadro 10.1). Se cada um destes países aumentasse em dois pontos percentuais a dimensão do seu défice atual, a despesa pública com a saúde poderia crescer mais de 5 %, em média, em termos do seu atual orçamento para a saúde (coluna C). Alguns países, no entanto, poderiam experimentar enormes aumentos nos recursos disponíveis para a saúde pública. Por exemplo, durante o ano de 2015, um aumento de 2 % no défice orçamental do Sudão do Sul, da Eritreia e da Libéria – todos países com elevadas taxas de mortalidade infantil – poderia ter resultado, em média, num aumento de 26 % nas despesas de saúde (coluna C). De facto, muitos países em desenvolvimento aumentaram os seus défices para financiar necessidades urgentes durante a recessão mundial (caixa 10.2).

Quadro 10.1 Défices orçamentais reais e despesas de saúde em 38 países da África Subsariana, 2015

| País                 | (A) Saldo orçamental, incluindo subvenções, 2015 (percentagem do PIB) |          | (B) Despesas de saúde (2012–2014, média) |                          | C) Aumento do défice em 2 % (em percentagem do orçamento de saúde)* | (D) Taxa de mortalidade < 5 anos, 2014 (por 1.000 nados-vivos) |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------|------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
|                      | Atual                                                                 | Proposto | percentagem do PIB                       | percentagem do orçamento |                                                                     |                                                                |
| Sudão do Sul         | -25.2                                                                 | -25.7    | 1.0                                      | 4.0                      | 50.8                                                                | 95.6                                                           |
| Eritreia             | -14.2                                                                 | -14.5    | 1.4                                      | 3.6                      | 19.9                                                                | 48.1                                                           |
| Libéria              | -11.4                                                                 | -11.6    | 3.1                                      | 11.1                     | 7.3                                                                 | 72.9                                                           |
| Niger                | -9.1                                                                  | -9.3     | 2.6                                      | 7.6                      | 6.9                                                                 | 99.6                                                           |
| Zâmbia               | -9.1                                                                  | -9.2     | 2.7                                      | 11.2                     | 6.7                                                                 | 66.6                                                           |
| Guiné                | -8.8                                                                  | -9.0     | 2.4                                      | 8.8                      | 7.4                                                                 | 97                                                             |
| Quênia               | -8.3                                                                  | -8.4     | 3.4                                      | 13.1                     | 4.9                                                                 | 51.3                                                           |
| Namíbia              | -8.1                                                                  | -8.3     | 5.1                                      | 13.9                     | 3.2                                                                 | 46.4                                                           |
| Benim                | -7.5                                                                  | -7.6     | 2.2                                      | 9.8                      | 6.8                                                                 | 102.1                                                          |
| Moçambique           | -7.4                                                                  | -7.5     | 3.3                                      | 8.8                      | 4.5                                                                 | 81.2                                                           |
| Guiné-Bissau         | -7.0                                                                  | -7.2     | 1.5                                      | 10.5                     | 9.7                                                                 | 96.2                                                           |
| Togo                 | -6.7                                                                  | -6.8     | 2.0                                      | 7.9                      | 6.6                                                                 | 80.8                                                           |
| Essuatíni            | -5.6                                                                  | -5.7     | 6.9                                      | 18.1                     | 1.6                                                                 | 62.6                                                           |
| Burundi              | -5.6                                                                  | -5.7     | 4.4                                      | 13.8                     | 2.5                                                                 | 84.6                                                           |
| Malawi               | -5.2                                                                  | -5.3     | 6.2                                      | 18.5                     | 1.7                                                                 | 66.9                                                           |
| Chade                | -4.9                                                                  | -5.0     | 1.7                                      | 7.6                      | 5.7                                                                 | 142.9                                                          |
| Angola               | -4.9                                                                  | -5.0     | 2.4                                      | 6.0                      | 4.0                                                                 | 162.2                                                          |
| Senegal              | -4.8                                                                  | -4.9     | 2.3                                      | 7.8                      | 4.2                                                                 | 49.7                                                           |
| Gana                 | -4.7                                                                  | -4.8     | 2.8                                      | 8.9                      | 3.3                                                                 | 64                                                             |
| Serra Leoa           | -4.4                                                                  | -4.5     | 1.9                                      | 10.5                     | 4.7                                                                 | 126.4                                                          |
| Botsuana             | -4.1                                                                  | -4.2     | 3.6                                      | 10.0                     | 2.3                                                                 | 44.8                                                           |
| África do Sul        | -3.9                                                                  | -4.0     | 4.2                                      | 14.3                     | 1.8                                                                 | 41.4                                                           |
| Nigéria              | -3.8                                                                  | -3.9     | 0.9                                      | 7.4                      | 8.1                                                                 | 112.5                                                          |
| Cabo Verde           | -3.8                                                                  | -3.9     | 3.3                                      | 10.2                     | 2.3                                                                 | 25.2                                                           |
| Maurícia             | -3.4                                                                  | -3.5     | 2.3                                      | 9.8                      | 2.9                                                                 | 13.9                                                           |
| Mauritânia           | -3.4                                                                  | -3.5     | 1.7                                      | 5.5                      | 4.1                                                                 | 87.5                                                           |
| Madagáscar           | -3.3                                                                  | -3.4     | 1.9                                      | 13.6                     | 3.4                                                                 | 51.5                                                           |
| Guiné Equatorial     | -3.2                                                                  | -3.3     | 3.1                                      | 7.0                      | 2.1                                                                 | 97.4                                                           |
| Tanzânia             | -3.2                                                                  | -3.2     | 2.6                                      | 13.9                     | 2.4                                                                 | 50.5                                                           |
| Ruanda               | -3.2                                                                  | -3.2     | 2.9                                      | 10.1                     | 2.2                                                                 | 44.3                                                           |
| Uganda               | -2.7                                                                  | -2.8     | 2.0                                      | 12.8                     | 2.7                                                                 | 56.9                                                           |
| Camarões             | -2.7                                                                  | -2.7     | 1.0                                      | 4.8                      | 5.3                                                                 | 90.6                                                           |
| Etiópia              | -2.5                                                                  | -2.5     | 3.0                                      | 16.7                     | 1.6                                                                 | 61.8                                                           |
| Burquina Faso        | -2.3                                                                  | -2.3     | 3.0                                      | 11.9                     | 1.5                                                                 | 92.4                                                           |
| Sudão                | -1.9                                                                  | -1.9     | 1.8                                      | 11.6                     | 2.0                                                                 | 72.2                                                           |
| Mali                 | -1.8                                                                  | -1.9     | 1.7                                      | 7.6                      | 2.2                                                                 | 118.3                                                          |
| Gabão                | -1.2                                                                  | -1.3     | 2.5                                      | 8.6                      | 1.0                                                                 | 52.3                                                           |
| Zimbabué             | -1.1                                                                  | -1.1     | 2.7                                      | 9.3                      | 0.8                                                                 | 72.3                                                           |
| Rep. Centro-Africana | -0.6                                                                  | -0.6     | 1.9                                      | 13.4                     | 0.7                                                                 | 134                                                            |

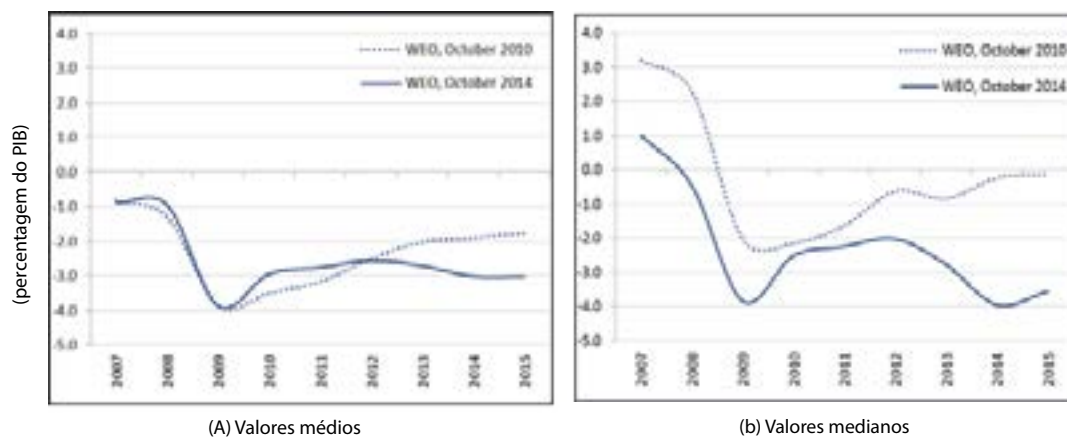
Notas: A coluna (A) mostra o saldo orçamental real em 2015 e o aumento proposto de dois pontos percentuais para financiar despesas adicionais no domínio da saúde (coluna (C)), expresso em termos do orçamento atual para a saúde.

\* Estimativa baseada no valor real (valor em moeda local/preço médio no consumidor) do saldo orçamental e das despesas de saúde. Fontes: Ortiz *et al.*, 2017, com base em *World Economic Outlook* de outubro de 2016 do FMI, para as estimativas do saldo orçamental, do PIB e da inflação; Indicadores do Desenvolvimento Mundial 2017 para as despesas de saúde e dados de mortalidade das crianças com menos de 5 anos de idade.

### Caixa 10.2 Quadros macroeconômicos mais flexíveis: déficit orçamental dos países em desenvolvimento durante a recessão global 2007–2015

Os governos estão empenhados em reduzir os défices orçamentais; no entanto, as múltiplas pressões para o desenvolvimento resultam frequentemente na adoção de quadros macroeconómicos flexíveis. Uma revisão das tendências recentes entre os países em desenvolvimento oferece perspectivas interessantes. A figura 10.3 mostra os saldos orçamentais previstos e efetivos deste grupo de países durante o período 2007-2015 com base nas estimativas de receita e despesa do FMI contidas nas bases de dados da *World Economic Outlook* de outubro de 2010 e outubro de 2014. Em 2010, os valores médios subestimaram os custos orçamentais da navegação na primeira fase da crise mundial (2008-2010), que incluiu a implementação generalizada de planos de estímulo orçamental (note-se que os valores medianos mostram uma trajetória inicial mais ajustada). Mais interessantes são as projeções para a segunda fase da crise, a partir de 2010. Embora tenha sido prevista – e aconselhada pelas missões de supervisão do FMI – a manutenção das grandes reduções do déficit orçamental até 2015, as últimas estimativas confirmam que a maioria dos países em desenvolvimento não seguiu esta orientação política; na realidade, a maioria dos governos optou por aumentar as despesas financiadas pelo déficit, a fim de dar resposta a exigências urgentes num período de baixo crescimento e apoiar os esforços de recuperação social e económica.

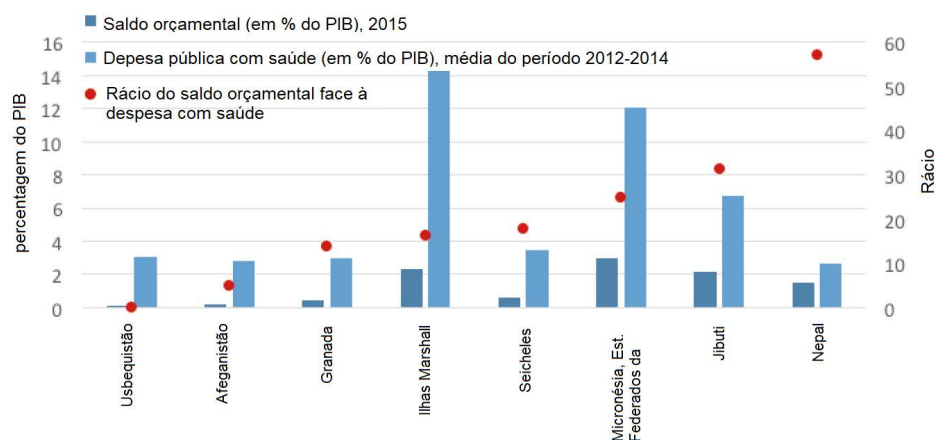
**Figura 10.3 | Défices orçamentais previstos e verificados nos países em desenvolvimento, 2007–2015**



Fonte: Ortiz *et al.*, 2017, com base em FMI, *World Economic Outlook*, outubro de 2010 e outubro de 2014.

Enquanto muitos países em desenvolvimento já estão a registar défices, prevê-se que vários outros países apresentem excedentes orçamentais (figura 10.4). Nestes casos, a afetação de alguns destes fundos excedentários à saúde pública poderia conduzir a ganhos extraordinários. No Nepal, por exemplo, poderiam ser feitos progressos significativos nos resultados da saúde se mesmo uma pequena parte dos fundos excedentários fosse direcionada para o setor da saúde juntamente com reformas adequadas para reforçar as instituições de prestação de serviços. E para os 8 países em desenvolvimento que se prevê venham a beneficiar de um saldo orçamental positivo em 2015, os fundos orçamentais excedentários poderão duplicar, em média, os atuais níveis de despesas de saúde.

Figura 10.4 | Excedente orçamental e despesas de saúde, 2015 (valores médios)



Fontes: FMI, *World Economic Outlook de outubro de 2014* para dados relativos ao PIB e ao saldo orçamental e *Indicadores do Desenvolvimento Mundial 2015* para as despesas de saúde.

A análise dos países da África Subsariana serve para ilustrar a possibilidade de qualquer posição orçamental do governo – seja défice ou excedente – ter impacto nas despesas sociais e económicas essenciais. No entanto, é importante proceder a uma avaliação rigorosa da sustentabilidade orçamental dentro de um país, tendo em conta não só os aspetos económicos como o peso da dívida, a capacidade de geração de receitas e a trajetória provável de crescimento do PIB, mas também o potencial custo de oportunidade da renúncia a despesas sociais. Este equilíbrio entre os indicadores financeiros e os indicadores socialmente orientados está em conformidade com a abordagem da macroeconomia para o desenvolvimento (Ffrench-Davis, 2008), que contrabalança a importância do enfoque na estabilidade (défice orçamental e sustentabilidade da dívida ao longo dos anos) e as perspetivas de desenvolvimento (impacto da tributação e da despesa na eficiência e equidade, bem como noutros objetivos das políticas públicas) das finanças públicas. É evidente que toda esta análise deve ser imersa num quadro de despesa a médio prazo que tenha uma perspetiva abrangente das prioridades do Governo (Ley, 2009).

### 10.4.2 Política monetária

A segunda via para alcançar um quadro macroeconómico mais flexível e espaço orçamental é através da política monetária expansionista. O princípio orientador está estabelecido no Artigo IV do Acordo do FMI e estipula que «cada membro i) esforçar-se-á por orientar as suas políticas económicas e financeiras com vista a **fomentar um crescimento económico ordenado**, com uma **razoável estabilidade de preços**, tendo em **devida atenção as suas próprias circunstâncias**».

Tal como discutido na secção anterior, não existe uma base empírica sólida para ancorar a política monetária a uma taxa de inflação pré-determinada de um único dígito (normalmente inferior a 5 %). Na verdade, tentar manter a inflação num valor igual ou inferior a 5 % pode sufocar o crescimento económico e criar uma «armadilha de estabilização» (Chowdhury, 2006).

O quadro 10.2 apresenta um resumo da literatura empírica sobre o limiar para além do qual a inflação poderá prejudicar negativamente o crescimento. O quadro mostra que este valor pode variar entre 3 e 40 %; no entanto, a maioria dos estudos considera um limiar de inflação entre 10 e 15 %, que pode ser considerado como «uma razoável estabilidade de preços» para «fomentar um crescimento económico ordenado».

A segunda via para alcançar um quadro macroeconómico mais flexível e espaço orçamental para a proteção social é através da política monetária expansionista. Tentar manter a inflação em valores inferiores ou iguais a 5 % pode asfixiar o crescimento económico e o desenvolvimento humano.

Em geral, a flexibilidade para prosseguir a política monetária expansionista está fortemente relacionada com a medida em que os salários e rendimentos estão «indexados» – por outras palavras, automaticamente ajustados a variações nos preços globais, pelo menos em certa medida. Nos países em desenvolvimento, onde a maior parte dos rendimentos, incluindo os salários, tendem a andar a par com os preços, pode haver tolerância social de taxas de inflação relativamente elevadas, especialmente se ainda permitir que as pessoas continuem a consumir bens e serviços essenciais. Mas em outros países em desenvolvimento, onde os rendimentos salariais e os rendimentos dos trabalhadores por conta própria não aumentam muito quando os níveis globais de preços sobem, mesmo taxas de inflação relativamente baixas podem causar danos sociais, especialmente se a inflação não for acompanhada por mais emprego.

**Quadro 10.2** Limiares de inflação para os países em desenvolvimento

|                       | Autor/a (es/as)                | Limiar de inflação (percentagem) |
|-----------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Documentos académicos | Fischer (1993)                 | 15-30                            |
|                       | Bruno (1995)                   | 20                               |
|                       | Barro (1996)                   | 10-20                            |
|                       | Bruno e Easterly (1998)        | 40                               |
|                       | Gylfason e Herbertsson (2001)  | 10-20                            |
|                       | Rousseau e Watchel (2002)      | 13-25                            |
|                       | Burdekin <i>et al.</i> (2004)  | 3                                |
|                       | Gillman <i>et al.</i> (2004)   | 10                               |
|                       | Sepehri e Moshiri (2004)       | 5-15                             |
|                       | Pollin e Zhu (2006)            | 14-16                            |
|                       | Li (2006)                      | 14                               |
|                       | Vaona e Schiavo (2007)         | 12                               |
|                       | EUA GAO (2009)                 | 5-12                             |
|                       | Bick (2010)                    | 12                               |
|                       | Kremer <i>et al.</i> (2011)    | 17                               |
|                       | Muzaffar e Junankar (2014)     | 7-14                             |
| Documentos do FMI     | Sarel (1996)                   | 8                                |
|                       | Ghosh e Phillips (1998)        | >5                               |
|                       | Kochar e Coorey (1999)         | 5                                |
|                       | Khan e Senhadji (2001)         | 11-12                            |
|                       | Selassie <i>et al.</i> (2006)  | 5                                |
|                       | Espinoza <i>et al.</i> (2010)  | 10                               |
|                       | Blanchard <i>et al.</i> (2010) | 4                                |

Fonte: Ortiz *et al.*, 2017.

Em última análise, isto significa que os limiares de inflação são opções políticas baseadas em condições particulares nas diferentes sociedades, e as políticas monetárias devem ser concebidas com o intuito de promover a criação de emprego, o crescimento inclusivo e a equidade. Tendo isto em conta, o FMI estima que 77 países em desenvolvimento registaram taxas de inflação inferiores a 5 % em 2014, metade dos quais praticam uma política monetária independente (quadro 10.3). Em tais casos, uma política monetária expansionista poderia ser explorada como uma opção potencial para apoiar o aumento dos investimentos sociais e económicos. Para outros países em desenvolvimento que também experimentam baixas taxas de inflação, mas pertencem a uniões monetárias – como a União da Moeda do Leste das Caraíbas, a Comunidade Económica e Monetária da África Central e a União Económica e Monetária da África Ocidental – pode haver margem para discutir a flexibilização da política monetária como um bloco de países.

**Quadro 10.3 Países em desenvolvimento com taxas de inflação baixas, 2016**  
(em percentagem da variação dos preços médios no consumidor)

| País                          | Taxa de inflação | País                            | Taxa de inflação |
|-------------------------------|------------------|---------------------------------|------------------|
| RDP Laos                      | -3.3             | Palau                           | 2                |
| Zimbabué                      | -1.6             | Filipinas                       | 2                |
| Bósnia-Herzegovina            | -0.7             | Vietname                        | 2                |
| Líbano                        | -0.7             | China, República Popular da     | 2.1              |
| Timor-Leste                   | -0.6             | Malásia                         | 2.1              |
| Arménia                       | -0.5             | Maldivas                        | 2.1              |
| Jordânia                      | -0.5             | Togo                            | 2.1              |
| Brunei Darussalam             | -0.3             | amarões                         | 2.2              |
| Porto Rico                    | -0.2             | Comores                         | 2.2              |
| Chade                         | 0                | Vanuatu                         | 2.2              |
| Cabo Verde                    | 0.1              | República Dominicana            | 2.3              |
| Macedónia do Norte            | 0.1              | Granada                         | 2.3              |
| Tonga                         | 0.1              | Equador                         | 2.4              |
| Guiana                        | 0.2              | Mongólia                        | 2.4              |
| Kosovo                        | 0.2              | Ilhas Salomão                   | 2.4              |
| Samoa                         | 0.3              | Gabão                           | 2.5              |
| Tailândia                     | 0.3              | Geórgia                         | 2.6              |
| Benim                         | 0.6              | Guiné-Bissau                    | 2.6              |
| Ilhas Marshall                | 0.6              | México                          | 2.8              |
| Costa Rica                    | 0.7              | Paquistão                       | 2.9              |
| Panamá                        | 0.7              | Jibuti                          | 3                |
| Belize                        | 1                | Camboja                         | 3.1              |
| Costa do Marfim               | 1                | Honduras                        | 3.1              |
| El Salvador                   | 1                | Botsuana                        | 3.2              |
| Mali                          | 1                | Fiji                            | 3.3              |
| Senegal                       | 1                | Tuvalu                          | 3.5              |
| Albânia                       | 1.1              | Peru                            | 3.6              |
| República do Quirguizistão    | 1.1              | Indonésia                       | 3.7              |
| Omã                           | 1.1              | Tunísia                         | 3.7              |
| Mauritânia                    | 1.3              | Estado Plurinacional da Bolívia | 3.9              |
| Morocos                       | 1.3              | República Centro-Africana       | 4                |
| Sérvia                        | 1.3              | Chile                           | 4                |
| Guiné Equatorial              | 1.5              | Congo, República do             | 4                |
| Quiribáti                     | 1.5              | Paraguai                        | 4.1              |
| Maurícia                      | 1.5              | Seri Lanca                      | 4.1              |
| Burquina Faso                 | 1.6              | Butão                           | 4.4              |
| Niger                         | 1.6              | Jamaica                         | 4.4              |
| Congo, Rep. Dem. do           | 1.7              | Afeganistão                     | 4.5              |
| Micronésia, Est. Federados da | 1.9              | Guatemala                       | 4.5              |
| Iraque                        | 2                | Trindade e Tobago               | 4.8              |

Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, março de 2017.

### 10.4.3 Balança de capital, taxa de câmbio e políticas do setor financeiro

A gestão dos fluxos de capitais é um direito soberano de um país ao abrigo do artigo do Acordo do FMI (artigo VI). Tanto o FMI como o Banco Mundial reconheceram agora a gestão do fluxo de capitais como um instrumento essencial da política macroeconómica (IMF, 2012c; World Bank, 2010b). O FMI sugeriu uma série de ferramentas para a gestão dos fluxos de capitais (Ostry *et al.*, 2011). Enquanto o FMI e o Banco Mundial veem as medidas de gestão dos fluxos de capitais como um último recurso, as Nações Unidas favorecem-nas como parte integrante do conjunto de ferramentas da política macroeconómica. Algum controlo sobre os fluxos de capitais, por exemplo, permitiria às autoridades monetárias conduzir políticas monetárias e cambiais independentes, em apoio das ba-

lanças interna e externa. Do mesmo modo, uma certa regulamentação do setor financeiro permitiria às autoridades monetárias influenciar a atribuição de crédito aos setores socialmente desejáveis, incluindo a promoção da inclusão financeira. Tal permitiria também à autoridade orçamental contrair empréstimos quando necessário, sem ficar refém dos especuladores financeiros.

O espaço político assim restaurado permitiria a tolerância de uma inflação moderada e de défices orçamentais. Esta política alargaria imediatamente o espaço orçamental através de uma expansão moderada do financiamento monetário, do crédito e do défice.

## 10.5 OBSERVAÇÕES FINAIS

---

Historicamente, as políticas macroeconómicas, com fortes estabilizadores automáticos integrados, têm sido contracíclicas e promotoras do crescimento. A proteção social e a regulamentação macroprudencial desempenharam papéis de apoio. A recuperação do papel histórico das políticas macroeconómicas, com um forte sistema de proteção social no seu núcleo, requer a revisão do quadro ortodoxo da política macroeconómica e do paradigma da reforma que destacam a importância do equilíbrio orçamental, da inflação reduzida, da desregulamentação, da privatização e da liberalização.

Com a regulamentação macroprudencial dos fluxos de capitais e o papel de apoio da disponibilização pública de bens sociais (por exemplo, cuidados de saúde, educação, etc.), os países conseguem suportar uma inflação e défices orçamentais moderados. Em última análise, isto significa que os limites de inflação e de défice são opções de política arbitrárias; assim, os governos têm alguma margem de manobra para conceber políticas monetárias e fiscais para gerar emprego e proteção social. Este quadro macroeconómico mais flexível permite aos países expandir significativamente o seu **espaço político** e o seu **espaço orçamental** utilizando uma combinação de i) excedente orçamental e reservas cambiais excedentárias do banco central, ii) contração de empréstimos internos (ou reestruturação/rejeição da dívida externa) e iii) ajuda externa reforçada, tal como abordado nos capítulos 8, 9 e 11, respetivamente.

As duas principais políticas de gestão macroeconómica são a política orçamental e a política monetária. A política orçamental inclui a receita e a despesa pública, e a política monetária trata da oferta da massa monetária (crédito) e das taxas de juro. Assim, um quadro macroeconómico mais flexível permitiria alguma tolerância em relação ao défice orçamental e à inflação, para expandir as despesas públicas a fim de promover o desenvolvimento. Não existe uma base empírica sólida para ancorar a política monetária a uma taxa de inflação pré-determinada de um único dígito (normalmente inferior a 5 %).

No entanto, isto não significa qualquer complacência por parte dos decisores políticos. As políticas macroeconómicas flexíveis devem assegurar a sustentabilidade a longo prazo, ligando espaço orçamental adicional (das reservas fiscais e cambiais, dos empréstimos e da ajuda externa reforçada) ao investimento produtivo para fins de desenvolvimento. Ao contribuir direta e indiretamente para o crescimento inclusivo, é pouco provável que um sistema de proteção social universal alargado, tornado possível por este espaço orçamental adicional, ponha em risco a sustentabilidade orçamental a longo prazo.

## 10.6 PRINCIPAIS DOCUMENTOS E FONTES DE DADOS

Chowdhury, A.; Islam, I. 2011. "Attaining the Millennium Development Goals: the role of macro-economic policies", in *International Journal of Social Economics*, Vol. 38, No. 12, pp. 930-952.

O presente documento põe em evidência o papel da combinação de políticas macroeconômicas na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), especialmente o objetivo da redução da pobreza. Mostra os impactos adversos das combinações políticas macroeconômicas restritivas levadas a cabo por muitos países em desenvolvimento como parte de condições impostas para receber apoio das instituições financeiras internacionais e da comunidade de doadores. Em seguida, aborda a forma como as políticas macroeconômicas podem ser ajustadas para alcançar os objetivos de desenvolvimento, especialmente a redução da pobreza e da desigualdade.

Chowdhury, A.; Islam, I. 2012. "The Debate on Expansionary Fiscal Consolidation: How Robust is the Evidence?", in *The Economic and Labour Relations Review*, Vol. 23, No. 3, pp. 13–38.

Este documento apresenta uma análise crítica dos principais dados empíricos utilizados para apoiar o argumento da consolidação orçamental, complementada por uma breve avaliação das limitações da fundamentação analítica das vantagens para a promoção do crescimento da tese de consolidação orçamental. Analisa, igualmente, com alguma profundidade os dados relativos à relação entre a dívida e o crescimento.

Muzaffar, A. T.; Chowdhury, A. 2014. "The IMF and the policy of low inflation: A review of Article IV consultations for selected Asian developing countries", in *The Economic and Labour Relations Review*, Vol. 25, No. 3, pp. 435–454.

Este documento fornece uma análise abrangente da literatura empírica sobre os limiares de inflação e conclui que não existe um apoio empírico ou uma fundamentação sólidos para a preferência do FMI por uma inflação baixa de um único dígito, normalmente um valor igual ou inferior a 5 %.

Ortiz, I.; Cummins, M.; Karunanethy, K. 2017. *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries, Extension of Social Security (ESS) Paper Series No. 48* (Geneva and New York, International Labour Organization, UNICEF and UN Women).

### Fontes de dados

IMF, *World Economic Outlook database*  
<https://www.imf.org/en/Data>.

Contém dados atualizados de séries cronológicas para o crescimento do PIB, a inflação, o desemprego, as balanças de pagamentos, a dívida pública e os défices.

World Bank, *World Development Indicators*  
<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

A principal coleção de indicadores de desenvolvimento do Banco Mundial, compilada a partir de fontes internacionais oficialmente reconhecidas. Apresenta os dados de desenvolvimento global mais atuais e exatos disponíveis e inclui estimativas nacionais, regionais e globais.

### Resultados da aprendizagem

Após a leitura deste capítulo, o/a leitor/a deverá ter um bom conhecimento de:

- O que significa estabilidade macroeconómica e a sua ligação ao crescimento económico e à proteção social
- As limitações do quadro convencional de política macroeconómica
- Por que razão deve ser restaurado o papel histórico das políticas macroeconómicas destinadas ao crescimento e à estabilização
- Como tornar as políticas macroeconómicas mais flexíveis para criar mais espaço político e orçamental para expandir a proteção social

# CAPÍTULO 11.

## AJUDA EXTERNA

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Avaliar a importância da ajuda financeira externa para a proteção social
- Adquirir conhecimentos sobre as questões fundamentais da ajuda externa para aumentar o espaço orçamental
- Conhecer as tendências e os principais parceiros da cooperação Sul-Sul e da cooperação triangular Sul-Sul-Norte

### CONTEÚDO

- Transferências Norte-Sul – tendências, padrões e modalidades
- Cooperação Sul-Sul – tendências e padrões
- Cooperação triangular Norte-Sul – tendências e principais atores
- Principais documentos e fontes de dados

Historicamente, a ajuda externa desempenhou um papel significativo no alívio da carga fiscal dos países que tentam acelerar o desenvolvimento económico e social. O Plano Marshall dos EUA (com a designação oficial Programa de Recuperação Europeu, ERPE), no valor de mais de 13 mil milhões de euros, para ajudar a reconstrução da Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial, é o testemunho dos resultados que podem ser alcançados com as injeções de um montante elevado de ajuda externa. Neste capítulo discute-se o papel da ajuda financeira externa na expansão do espaço orçamental nos países em desenvolvimento. Descrevem-se os diferentes mecanismos de cooperação – Norte-Sul, Sul-Sul e cooperação triangular. Analisam-se igualmente as tendências globais e reflete-se sobre a importância de várias formas e fontes de assistência financeira externa para a proteção social.

## 11.1 PORQUE É NECESSÁRIO AUMENTAR A AJUDA EXTERNA?

A ajuda financeira externa sob a forma de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) pode desempenhar um papel importante, especialmente nos países menos desenvolvidos (PMD) ou nos países de baixo rendimento (PBR).<sup>32</sup> A APD, tradicionalmente um instrumento de apoio Norte-Sul, é cada vez mais complementada por transferências Sul-Sul, aumentando assim a variedade de fontes financeiras e de parcerias de cooperação para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento.

Os países de baixo rendimento (PBR) recebem empréstimos em condições preferenciais das instituições financeiras internacionais. Os PBR altamente endividados também receberam alívio da dívida para a redução da pobreza do FMI e do Banco Mundial. Durante muito tempo, os países doadores comprometeram-se nas Nações Unidas a afetar 0,7 % do seu RNB à ajuda aos PMD. Embora alguns países doadores tenham atingido este objetivo, a maioria não o fez.

No entanto, tal como salientado no capítulo 10, muitos PMD e PRD tiveram de aderir a um «limite máximo de despesa» ao abrigo do programa de ajustamento estrutural do FMI-Banco Mundial, mesmo quando receberam subvenções de fundações filantrópicas e de fontes como o Fundo Mundial de Luta contra a SIDA, a Tuberculose e a Malária (Ooms e Schrecker, 2005). Argumentou-se que estes países não têm capacidade de absorção e que uma despesa pública elevada induzida pela ajuda causaria provavelmente inflação e a apreciação da taxa de câmbio. Por conseguinte, não foi favorecido o aumento da ajuda externa.

Contudo, como ficou demonstrado nos capítulos anteriores, o receio de instabilidade macroeconómica ou de apreciação das taxas de câmbio devido aos grandes fluxos de ajuda e ao aumento da despesa pública foi sobrevalorizado. A inflação moderada e os défices orçamentais não conduzem necessariamente a instabilidade macroeconómica ou a crises de dívida, especialmente quando a ajuda financia investimentos sociais e económicos para reduzir importantes défices de desenvolvimento. As grandes entradas de ajuda externa também não provocam apreciações cambiais quando os países sofrem de subutilização de recursos ou de desemprego e subemprego generalizados.

Historicamente, a ajuda externa desempenhou um papel significativo na aceleração do desenvolvimento económico e social. O Plano Marshall dos EUA, para ajudar a reconstrução da Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial, é o testemunho dos resultados que podem ser alcançados com as injeções de um montante elevado de ajuda externa.

Em vez disso, as principais questões, como salientado na Agenda de Ação de Adis Abeba, são a volatilidade da ajuda e a previsibilidade limitada, além do facto de muitos doadores não terem cumprido a meta das Nações Unidas, de 0,7 % do seu RNB. Os custos de transação, a ajuda ligada, a falta de coerência das políticas, a fungibilidade e a condicionalidade reduzem ainda mais a eficácia da ajuda. Assim, embora a APD possa contribuir, e contribua efetivamente, para a construção de sistemas de proteção social nos países em desenvolvimento, não é muitas vezes um instrumento de financiamento sustentável a longo prazo, uma vez que os fluxos de APD tendem a ser limitados no tempo e de natureza discricionária. No entanto, a APD pode ser bastante útil, especialmente para os PMD, na criação de sistemas/regimes de proteção social.

32 Embora muitos PMD sejam também PBR, existem distinções importantes entre estes dois grupos de países em desenvolvimento. O estatuto de PMD de um país é determinado por três critérios desenvolvidos pelas Nações Unidas. Estes critérios são: nível de rendimento (RNB de 1.035 USD fixado em 2015), o índice de ativos humanos e o índice de vulnerabilidade económica (ver <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-criteria.html>). Por outro lado, o Banco Mundial utiliza o rendimento como único critério para classificar os países. Para o ano fiscal de 2017, as economias de baixo rendimento foram definidas como as que tinham um RNB *per capita*, calculado com base no método Atlas do Banco Mundial, igual ou inferior a 1.025 USD em 2015 (ver <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank->).

## 11.2 TRANSFERÊNCIAS NORTE-SUL: AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO (APD)

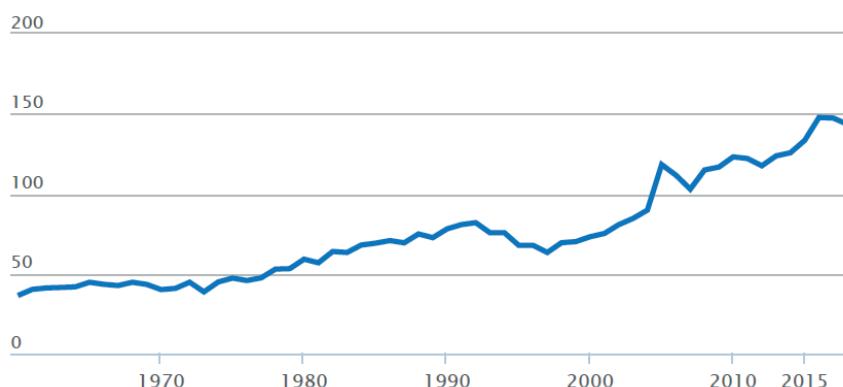
Em princípio, a APD deve ser uma primeira opção para expandir o espaço orçamental para os países em desenvolvimento, em particular os PMD/PBR. No entanto, existe uma incerteza significativa no que se refere aos futuros fluxos de ajuda, num clima de consolidação orçamental que tem vindo a predominar, de forma crescente, em muitos países tradicionalmente prestadores de assistência, desde 2010. Existe também uma preocupação relativamente aos compromissos de ajuda em geral. Os atuais níveis de ajuda permanecem muito abaixo do limiar de 0,7 % do RNB fixado como objetivo das Nações Unidas em 1970 – reiteradamente aprovado aos níveis mais elevados, mais recentemente na Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, em Adis Abeba, em 2015.

A justificação para cumprir o objetivo de 0,7 % do RNB em matéria de ajuda nunca foi maior. A desigualdade global é surpreendente: 20 % da população mundial gozam de mais de 70 % do rendimento mundial total, contrastando com os 2 % de rendimento do quintil inferior da população.<sup>33</sup> Tendo em conta as enormes disparidades a nível mundial, a APD constitui o principal canal de redistribuição para garantir a equidade. No entanto, os atuais fluxos redistributivos internacionais são simplesmente insuficientes. A partir de 2015, a APD líquida ascendia a apenas 3 % do PIB total na África Subsaariana e a menos de 1 % do PIB em todas as outras regiões em desenvolvimento (Indicadores de Desenvolvimento Mundial, 2015). Além disso, os países da OCDE contribuíram com escassos 0,24 % do seu PIB para os países em desenvolvimento.<sup>34</sup> Em suma, o cumprimento dos objetivos de ajuda é uma questão de justiça global, e o facto de os doadores não prestarem apoio adicional ao desenvolvimento indica que a globalização continua a beneficiar um número reduzido de privilegiados.

### 11.2.1 Tendências na APD e na proteção social

De um modo geral, é possível observar que a APD total proveniente dos países da OCDE aparentemente aumentou de forma significativa ao longo dos anos (figura 11.1). A taxa de crescimento abrandou nos últimos anos e até diminuiu periodicamente; desde 2010, as despesas de APD caíram ligeiramente no rescaldo da crise financeira, também devido às medidas de consolidação orçamental que afetaram muitos países doadores. O compromisso atual para 2018 foi avaliado em cerca de 143 mil milhões de USD. No entanto, em termos relativos, a APD tem vindo a diminuir desde a década de 1960 (figura 11.2).

Figura 11.1 | Total da APD dos países da OCDE 1960-2018, em mil milhões de USD

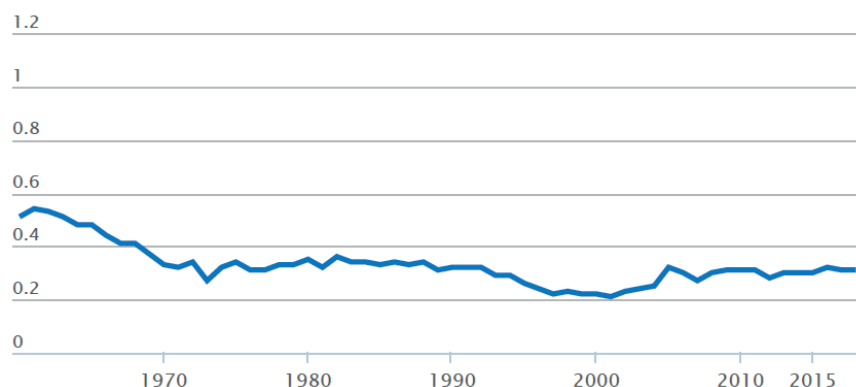


Fonte: Base de dados CAD OCDE

<sup>33</sup> As estimativas baseiam-se em dólares internacionais PPC constantes de 2005. Ver Ortiz e Cummins (2011) para uma análise mais aprofundada.

<sup>34</sup> Estas estimativas diferem das da OCDE devido a diferenças no valor do dólar dos EUA do ano-base, bem como entre o PIB e o RNB. A OCDE (2017) estima que as saídas líquidas totais de ajuda tenham sido de 0,3 % do RNB em 2015.

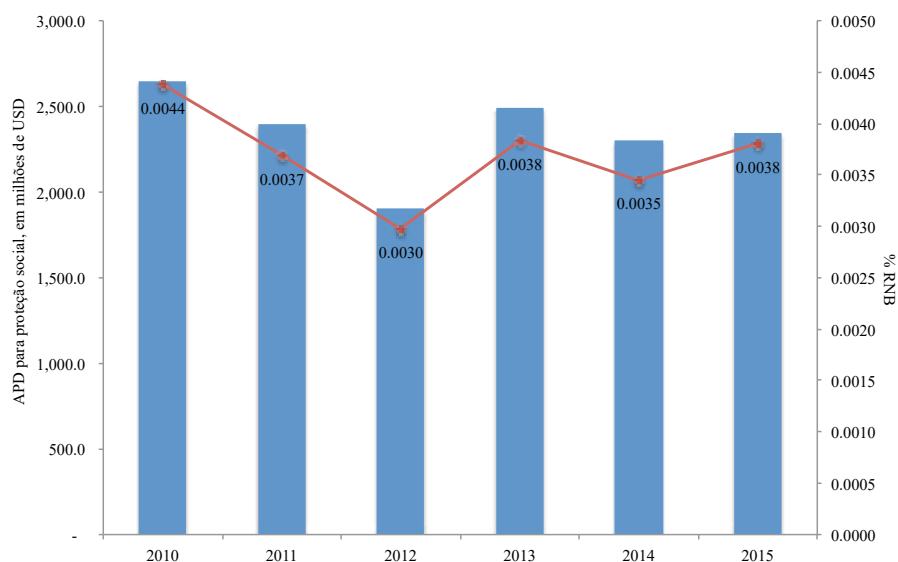
Figura 11.2 | APD em percentagem do RNB, 1960–2018



Fonte: Base de dados CAD OCDE

O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE mede a APD destinada à proteção social através do seu código CRS 16010, que foi reafirmado como sendo a medida certa para a APD relativa à proteção social pelo Grupo de Ação Interagências das Nações Unidas (IATF) sobre o financiamento dos pisos de proteção social, liderado pela OIT.<sup>35</sup> Entre 2010 e 2015, a APD desembolsada para proteção social, código 16010 CRS CAD OCDE, foi, em média, 2.346,7 milhões de USD, enquanto o nível comprometido de APD para proteção social foi de 2.647,7 milhões de USD (figura 11.3). Talvez uma das principais características dos fluxos desembolsados seja a taxa de crescimento altamente instável. No mesmo período, a APD em matéria de proteção social cresceu -1,0 %, de modo que em três dos cinco anos avaliados a taxa foi negativa. Os fluxos desembolsados representaram 0,0037 % do RNB e, desde 2011, esta participação nunca voltou a atingir os níveis de 2010.<sup>36</sup>

Figura 11.3 | APD para a proteção social: desembolsos totais em percentagem do RNB, 2010–2016



Fonte: Base de dados CAD OCDE

35 O código 16010 CRS CAD OCDE inclui a APD nos seguintes domínios: Legislação social e administração; capacitação institucional e assessoria; segurança social e outros esquemas sociais; programas especiais para idosos, órfãos, pessoas com deficiência e crianças da rua; dimensões sociais do ajustamento estrutural; infraestruturas e serviços sociais não especificados, incluindo a proteção dos consumidores (fonte: CAD OCDE).

36 Para efeitos de análise, os cálculos foram efetuados utilizando desembolsos, ou seja, o que foi efetivamente investido nesse ano. O RNB utilizado foi a soma de todos os doadores de APD, incluindo os países integrantes e não integrantes do CAD, tal como comunicado pela OCDE.

Em 2015, ano de referência para monitorizar o progresso da meta 1.3 dos ODS, a APD de proteção social foi de 4.355,5 milhões de USD distribuídos por 4.639 projetos em todo o mundo. Deste total de recursos, 2.011,9 milhões de USD foram autorizados naquele ano, e 2.343,6 milhões de USD adicionais foram efetivamente desembolsados. Por outras palavras, os fundos efetivamente desembolsados representavam cerca de metade (53,8 %) dos recursos disponíveis.

Se olharmos para o peso global da proteção social em percentagem da APD global, este é muito reduzido. A proteção social inscreve-se na categoria «Outros sociais», com menos de 1,4 % da APD total em 2016 (figura 11.4). Compare-se a APD atribuída à ajuda humanitária com a atribuída aos setores da educação e da saúde (11,2, 6,8 e 5,1 % da APD total, respetivamente).

**Figura 11.4 | Distribuição setorial da APD em 2016 (Proteção social incluída em «outros setores sociais»)**

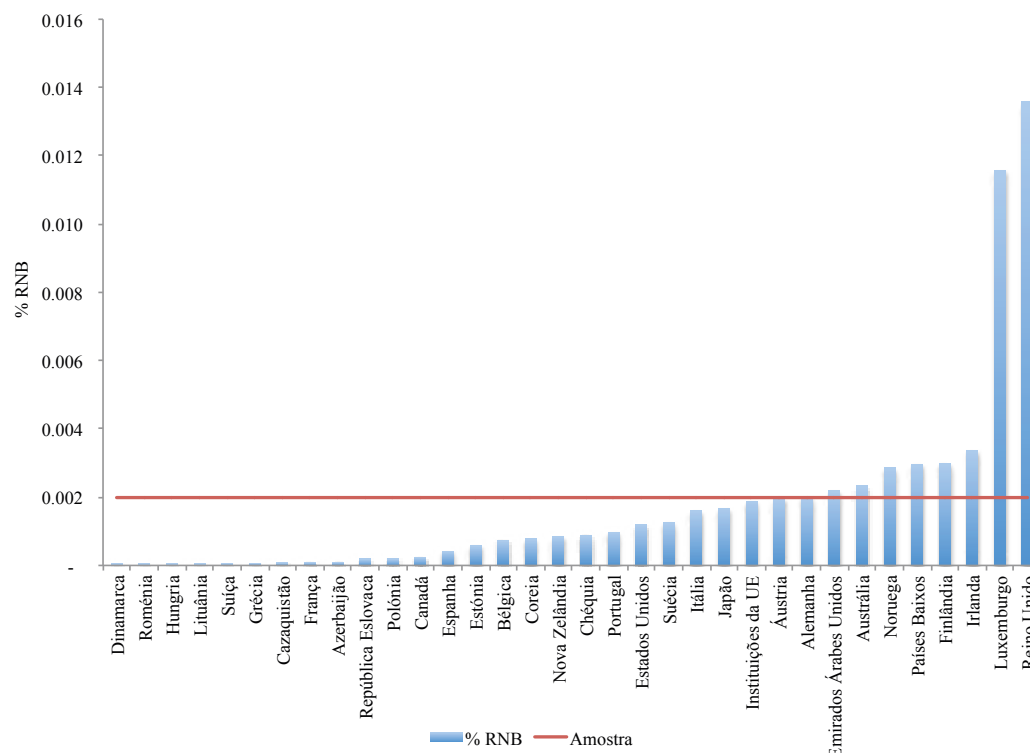


Fonte: Base de dados CAD OCDE

Os dados do CAD da OCDE relatam que 48 doadores geram toda a assistência de proteção social. Entre os países doadores, 52,1 % dos recursos desembolsados (1.221,9 milhões de USD) vieram de ajuda bilateral (incluindo instituições da UE) e o restante de organizações multilaterais (1.121,7 milhões de USD). Os países do CAD são, de longe, os contribuintes mais importantes (99,3 % do total da APD bilateral para a proteção social). Por outro lado, seis países não membros do CAD (Azerbaijão, Estónia, Cazaquistão, Lituânia, Roménia e Emirados Árabes Unidos) apareceram na lista de doadores de proteção social.

Os níveis de APD atribuídos à proteção social refletem a prioridade relativamente baixa dada a esta área de desenvolvimento. A APD para proteção social desembolsada representou 0,002 % do RNB dos países doadores. Numa linha de raciocínio semelhante, a APD desembolsada para a proteção social representa 0,82 % da APD total entre os países incluídos nesta análise (ou seja, os países que são, ou não, membros do CAD e com orçamentos de APD para a proteção social). Nos países do CAD, a proteção social representa 0,84 % da APD total, enquanto nos países não CAD representa apenas 0,18 % (figura 11.5).

Figure 11.5 | APD desembolsada para proteção social em percentagem do RNB dos países doadores



Fonte: Base de dados CAD OCDE e indicadores do Banco Mundial

### 11.2.2 Problemas da APD: Condicionalidade, custos de transação, previsibilidade, concentração da ajuda e comportamento gregário dos doadores

Na sua forma atual, a APD caracteriza-se por problemas de dimensão, concentração, condicionalidade, elevados custos de transação, ajuda ligada, previsibilidade limitada e coerência das políticas. Estas questões têm soluções; é importante que a APD Norte-Sul melhore e aumente a sua dimensão para alcançar os compromissos assumidos na ONU. Minoiu e Reddy (2009) encontram uma forte correlação entre a APD orientada para o desenvolvimento e o crescimento; a APD deve traduzir-se num maior investimento público, de preferência em áreas onde há escassez ou que constituem estrangulamentos da produção, ou em áreas onde os níveis existentes de prestação de serviços públicos – incluindo a proteção social – são insuficientes (Ghosh 2007).

**Condicionalidade:** Existe uma enorme controvérsia em torno da condicionalidade da APD. Alguns doadores, nomeadamente as IFI, exigem reformas políticas em troca de fundos fornecidos como apoio ao orçamento. A principal crítica é a natureza neoliberal destas reformas políticas, baseadas em Washington, que os governos devem cumprir; outros tipos de reformas políticas para o emprego com proteção social poderiam ser inscritas na agenda. No entanto, muitos críticos argumentam que as condicionalidades devem desaparecer por completo, uma vez que são uma intromissão na auto-determinação, na elaboração de políticas e nos pactos sociais nacionais de um país.

**Elevados custos das transações de APD:** A multiplicidade de doadores cria problemas aos governos dos países em desenvolvimento. Cada doador dispõe de diferentes procedimentos e mecanismos para identificar, planear, implementar, acompanhar e avaliar as suas atividades, bem como de diferentes requisitos em matéria de apresentação de relatórios. Isso representa muito trabalho administrativo que consome tempo e recursos dos funcionários do governo. Cada doador tem as suas próprias prioridades políticas, muitas vezes contraditórias, de modo que os governos dos países em desenvolvimento podem acabar por encontrar-se no meio de reformas políticas incoerentes. Por vezes,

os doadores negociam os seus projetos diretamente com os ministérios, ignorando as autoridades centrais de planeamento e criando assim tensões nas administrações nacionais. Frequentemente, os doadores utilizam uma abordagem fragmentada conjunta, dividindo áreas de intervenção entre eles (por exemplo, um doador contribui para o setor da saúde e outro para o setor da educação, ou os doadores distribuem diferentes regiões geográficas entre si) independentemente da magnitude e da fiabilidade da sua assistência, deixando os governos com um apoio desequilibrado nas diferentes áreas. Para solucionar estas inúmeras armadilhas resultantes da multiplicidade de doadores, foi lançada pelo CAD da OCDE uma importante iniciativa sobre a eficácia da ajuda, a harmonização e o alinhamento. Além disso, foram criados novos instrumentos de ajuda para reunir fundos sob o mesmo teto: as Abordagens setoriais amplas (SWAP) e o Apoio orçamental geral (AOG), que permitiriam aos países um espaço político para novos investimentos e custos recorrentes, explicados mais adiante neste capítulo.

**Ajuda ligada:** A maior parte da APD permanece condicionada. A ajuda ligada significa que os fundos de desenvolvimento são concedidos com a condição de que todos os bens e serviços devem ser exclusivamente fornecidos pelo país doador, independentemente do preço. Por exemplo, muita ajuda humanitária para mitigar emergências alimentares adquire alimentos a empresas em países desenvolvidos, em vez de os comprar mais baratos a países em desenvolvimento vizinhos. A ajuda ligada provoca a perda de cerca de 25 profundas da ajuda, dado que bens e serviços mais baratos e de melhor qualidade poderiam ser comprados no mercado internacional. Além disso, adquirir bens e serviços localmente desenvolve a economia nacional. A ajuda ligada levanta a questão de saber quem beneficia da ajuda ao desenvolvimento, uma vez que esta ajuda é, de facto, um subsídio às empresas do país doador. A solução para esta questão consiste em «desligar» a ajuda.

**Dimensão, previsibilidade e longevidade da APD:** As agências de doadores têm os seus próprios processos de pagamento, diferentes dos ciclos orçamentais dos países em desenvolvimento; por vezes, os seus fundos não são garantidos, os desembolsos são adiados e os programas são descontinuados. Os fluxos de ajuda tendem a aumentar e a diminuir com os ciclos económicos nos países doadores, bem como com mudanças nas políticas dos doadores. Esta volatilidade é exacerbada pela diferença entre autorizações e desembolsos. Tendo em conta a magnitude da desigualdade global, os doadores devem assumir compromissos de médio e longo prazo em matéria de APD e cumprir as suas obrigações de contribuir com 0,7 % do seu RNB, como têm reiteradamente aprovado nas Nações Unidas desde 1970.

**Concentração da APD:** A concentração da APD é um problema importante, que tem implicações diretas no espaço orçamental. Tendo em conta os limitados recursos de desenvolvimento e o crescente bilateralismo, os doadores escolhem frequentemente os seus países em desenvolvimento aliados e favoritos e aqueles em que consideram ter interesses estratégicos (os chamados «queridos» da APD). Ao medir os fluxos médios globais de ajuda entre 2010 e 2015, a lista de «queridos» inclui o Afeganistão, o Vietname, a Etiópia, a República Democrática do Congo, o Paquistão e a Tanzânia (quadro 11.1). Globalmente, 20 países recebem mais de 50 % de toda a ajuda internacional. No outro extremo do espectro, muitos dos países mais necessitados estão praticamente fora dos fluxos de ajuda (os «órfãos»). O quadro 11.1 mostra igualmente que 13 dos países mais pobres do mundo receberam um total combinado inferior a 7 % de toda a APD; na verdade, há fortes argumentos a favor dos chamados «órfãos» para exercerem pressão no sentido de uma maior assistência Norte-Sul.

Quadro 11.1 Concentração e negligência da ajuda, 2010–2015 (valores médios)

|                                | País                    | Porcentagem da ajuda global | Volume da ajuda (mil milhões de USD) | Ajuda per capita (em USD) | PIB per capita (em USD) | Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nados-vivos) | Ajuda em percentagem do PIB | Despesas de saúde pública em percentagem do PIB |
|--------------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|---------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------------|
| Fluxos de ajuda significativos | Afganistão              | 5.82                        | 5.7                                  | 174.5                     | 627.5                   | 70.8                                                 | 30.3                        | 2.7                                             |
|                                | Vietname                | 3.75                        | 3.7                                  | 8.2                       | 1,783.6                 | 18.6                                                 | 2.5                         | 3.4                                             |
|                                | Etiópia                 | 3.54                        | 3.5                                  | 21.7                      | 477.3                   | 45.7                                                 | 8.3                         | 3.3                                             |
|                                | Congo, Rep. Dem.        | 3.29                        | 3.2                                  | 70.4                      | 393.3                   | 79.5                                                 | 13.1                        | 1.4                                             |
|                                | Paquistão               | 3.07                        | 3.0                                  | 9.0                       | 1,261.6                 | 69.8                                                 | 1.3                         | 1.0                                             |
|                                | Tanzânia                | 2.86                        | 2.8                                  | 24.3                      | 837.1                   | 38.4                                                 | 7.2                         | 2.5                                             |
|                                | Índia                   | 2.78                        | 2.7                                  | 0.4                       | 1,478.1                 | 41.9                                                 | 0.1                         | 1.2                                             |
|                                | Turquia                 | 2.69                        | 2.6                                  | 1.7                       | 10,236.5                | 13.8                                                 | 0.3                         | 4.2                                             |
|                                | Qênia                   | 2.58                        | 2.5                                  | 23.1                      | 1,199.3                 | 38.7                                                 | 4.9                         | 2.8                                             |
|                                | Egito, Rep. Árabe do    | 2.44                        | 2.4                                  | 5.6                       | 3,159.3                 | 22.2                                                 | 0.8                         | 2.0                                             |
|                                | Cisjordânia e F.de Gaza | 2.36                        | 2.3                                  | 102.4                     | 2,768.2                 | 19.2                                                 | 20.3                        | ..                                              |
|                                | Nigéria                 | 2.23                        | 2.2                                  | 3.0                       | 2,701.8                 | 75.2                                                 | 0.5                         | 1.0                                             |
|                                | Bangladeche             | 2.15                        | 2.1                                  | 5.0                       | 951.8                   | 34.7                                                 | 1.3                         | 0.9                                             |
|                                | Moçambique              | 2.09                        | 2.1                                  | 45.4                      | 548.9                   | 63.3                                                 | 14.8                        | 3.1                                             |
|                                | Uganda                  | 1.67                        | 1.6                                  | 26.3                      | 665.6                   | 42.8                                                 | 7.1                         | 2.4                                             |
|                                | Iraque                  | 1.66                        | 1.6                                  | 4.9                       | 5,873.1                 | 28.3                                                 | 0.9                         | 3.1                                             |
|                                | Gana                    | 1.61                        | 1.6                                  | 15.2                      | 1,531.8                 | 46.4                                                 | 4.2                         | 3.2                                             |
|                                | Morocos                 | 1.61                        | 1.6                                  | 4.6                       | 3,010.4                 | 26.0                                                 | 1.6                         | 2.1                                             |
|                                | Jordânia                | 1.58                        | 1.6                                  | 18.0                      | 4,528.5                 | 16.6                                                 | 4.7                         | 5.5                                             |
|                                | Haiti                   | 1.57                        | 1.5                                  | 73.0                      | 771.7                   | 60.0                                                 | 20.3                        | 1.5                                             |
|                                | Total/Média             | 2.57                        | 2.5                                  | 31.8                      | 2,240.3                 | 42.6                                                 | 7.2                         | 2.5                                             |
| Fluxos de ajuda limitados      | Burundi                 | 0.54                        | 0.5                                  | 77.6                      | 253.6                   | 58.7                                                 | 21.0                        | 4.8                                             |
|                                | Níger                   | 0.82                        | 0.8                                  | 30.6                      | 388.5                   | 61.1                                                 | 11.8                        | 2.5                                             |
|                                | Rep. Centro Africana    | 0.35                        | 0.3                                  | 161.9                     | 401.3                   | 96.7                                                 | 19.2                        | 1.9                                             |
|                                | Malauí                  | 1.03                        | 1.0                                  | 124.0                     | 407.7                   | 49.6                                                 | 16.5                        | 6.4                                             |
|                                | Libéria                 | 0.87                        | 0.9                                  | 263.9                     | 414.4                   | 58.5                                                 | 59.7                        | 3.2                                             |
|                                | Madagáscar              | 0.52                        | 0.5                                  | 30.5                      | 438.8                   | 38.8                                                 | 5.3                         | 2.2                                             |
|                                | Guiné                   | 0.44                        | 0.4                                  | 51.3                      | 492.9                   | 65.9                                                 | 7.8                         | 2.2                                             |
|                                | Gâmbia                  | 0.12                        | 0.1                                  | 60.5                      | 496.8                   | 49.8                                                 | 13.8                        | 4.0                                             |
|                                | Eritreia                | 0.12                        | 0.1                                  | 66.8                      | 497.9                   | 36.6                                                 | 6.5                         | 1.4                                             |
|                                | Togo                    | 0.31                        | 0.3                                  | 39.8                      | 570.1                   | 55.8                                                 | 9.4                         | 1.9                                             |
|                                | Guiné-Bissau            | 0.11                        | 0.1                                  | 143.3                     | 588.7                   | 66.4                                                 | 10.6                        | 1.5                                             |
|                                | Serra Leoa              | 0.62                        | 0.6                                  | 79.7                      | 637.3                   | 96.4                                                 | 15.6                        | 2.1                                             |
|                                | Nepal                   | 0.92                        | 0.9                                  | 12.5                      | 688.4                   | 32.6                                                 | 4.7                         | 2.6                                             |
|                                | Total/Média             | 0.52                        | 0.5                                  | 87.9                      | 482.8                   | 59.0                                                 | 15.5                        | 2.8                                             |

Nota: Os dados sobre as despesas de saúde pública só estavam disponíveis para 2010–2014.

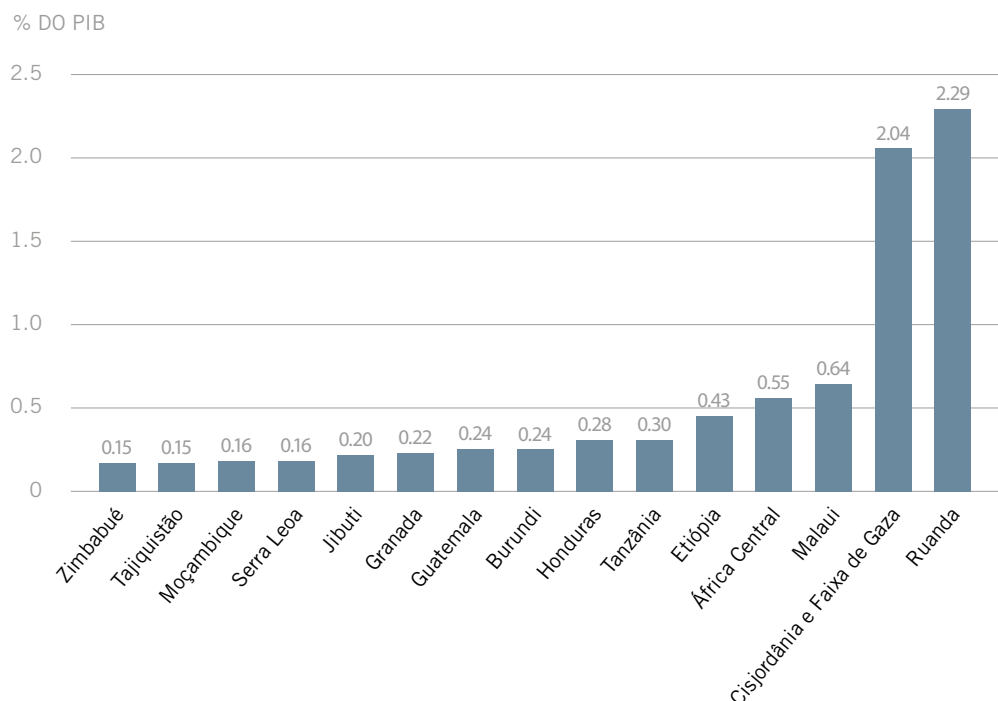
Fonte: Ortiz *et al.*, 2017; com base nos Indicadores do Desenvolvimento Mundial 2017.

O financiamento da APD para a proteção social está fortemente concentrado em algumas regiões do mundo. A África Subsaariana, a Ásia Meridional, a Ásia Central e o Médio Oriente recebem sete em cada dez USD (71,6 %) dedicados a este setor. Se todas as sub-regiões forem somadas por continente, a África e a Ásia representam 64,6 % da APD de proteção social, enquanto as Américas

obtiveram 15,7 %. No geral, mais de 80 % dos fluxos de APD desembolsados destinavam-se aos países menos desenvolvidos e aos países de rendimento médio-baixo.

Por país, os três principais beneficiários da APD em matéria de proteção social (em termos de sua participação no PIB) foram o Ruanda, a Cisjordânia e a Faixa de Gaza e o Malawi, com valores entre 0,64 e 2,3 % do PIB. Na verdade, o Ruanda e a Cisjordânia foram os dois únicos países onde a proteção social desembolsada excedeu 1 % do PIB (figura 11.6).

**Figura 11.6 | APD para a proteção social em percentagem do PIB, 15 países maiores beneficiários**



Fonte: Base de dados CAD-OCDE.

Além disso, os recursos dos doadores tendem a deslocar-se em conjunto, causando comportamentos semelhantes aos dos rebanhos (Frot e Santiso, 2011). Os relatórios por país do FMI e as Avaliações das Políticas e Instituições Nacionais do Banco Mundial (CPIA)<sup>37</sup> funcionam como sinais de notação para doadores – semelhantes aos de agências internacionais de notação de crédito para os investidores privados. Por vezes, há boas razões para a retirada dos doadores, como quando o processo de elaboração de políticas é captado por um grupo de interesses que beneficia desproporcionadamente das políticas públicas em vez de garantir o desenvolvimento da maioria da população. Por outro lado, porém, as IFI baseiam as suas notações no cumprimento de políticas ortodoxas, que nem sempre permitem flexibilidade política para aplicar as estratégias nacionais de desenvolvimento. Muitos argumentam também que os critérios do CPIA se baseiam em políticas contracionistas que, juntamente com a liberalização do comércio, são obstáculos ao crescimento inclusivo (World Bank, 2010).

Além disso, apenas cerca de metade da ajuda tradicional dos doadores chega efetivamente aos países em desenvolvimento. Os dados da OCDE mostram que apenas 54 % da APD são ajudas programáveis por país (APG).<sup>38</sup> Dado que alguns doadores fornecem mais APG do que outros, pode ser estratégico para os governos visarem os doadores com melhores registos no fornecimento de valores mais elevados de APG.

37 Os CPIA constituem a base do Índice de Atribuição de Recursos da Associação Internacional para o Desenvolvimento do Banco Mundial (AID) para os países elegíveis para o AID (empréstimos em condições preferenciais). Os países são classificados em função de um conjunto de 16 critérios agrupados em quatro grupos: gestão económica, políticas estruturais, políticas de inclusão social e equidade e gestão e instituições do setor público.

38 O restante é gasto em ajuda humanitária (11 %), custos dos doadores (10 %), alívio da dívida (10 %) e ONG e governo local (3 %), com outros 12 % simplesmente não afetados. Ver Benn et al. (2010)

Muitos países doadores estão também a desviar a ajuda humanitária em resposta às recentes crises de refugiados. Por exemplo, a Noruega, um dos poucos países a atingir a meta de 0,7 % de APD, planeou utilizar, em 2016, 21 % do seu orçamento de APD de 4,8 mil milhões de USD para apoiar os refugiados durante o seu primeiro ano na Noruega. Embora seja coerente com as orientações da OCDE, segundo as quais os fundos da APD apenas podem ser utilizados no primeiro ano de reinstalação de um refugiado, não há limites para o montante da APD que pode ser canalizado para essa finalidade. Os doadores podem gastar o que quiserem, e podem usar esta e outras alterações nas orientações do CAD da OCDE para implementar reduções efetivas na APD. Entretanto, alguns países doadores nem sequer seguem as orientações da OCDE. Por exemplo, a Hungria não distingue entre os custos de reinstalação dos refugiados no primeiro ano e nos anos seguintes. A Espanha está a utilizar a APD para apoiar e equipar as forças de segurança nos países de trânsito de migrantes. Em 2013, a Austrália anunciou o desvio de 375 milhões de dólares australianos (340 milhões de USD) do seu orçamento de ajuda para processar e pagar aos requerentes de asilo. Estas situações suscitam preocupação. Acrescentar o custo de instalação dos refugiados aos valores da APD infla os dados dos fluxos de ajuda.

Os atuais níveis de ajuda permanecem muito abaixo do limiar de 0,7 % do RNB fixado como objetivo das Nações Unidas em 1970 – reiteradamente aprovado aos níveis mais elevados. A ajuda concentra-se também em alguns países beneficiários, ignorando as necessidades de financiamento de muitos outros países em desenvolvimento.

### 11.2.3 Modalidades de ajuda e proteção social

A APD pode ser prestada sob várias formas e categorizada como apoio a projetos, apoio ao orçamento, apoio a programas setoriais e outras (caixa 11.1) Estas categorias referem-se a múltiplas dimensões, tais como se o financiamento é reservado a despesas específicas, alinhado com os planos nacionais e os procedimentos orçamentais, harmonizado entre doadores, ligado à condicionalidade, visando ações ou resultados, ou uma combinação, centrada num programa mais vasto ou limitado.

#### Caixa 11.1 Principais formas de APD

**Projeto de investimento:** Os projetos são o instrumento tradicional da APD para financiar as políticas sociais. Consistem em investimentos específicos estabelecidos em componentes com despesas pré-determinadas, tais como estudos de viabilidade, computadores, reforço de capacidades, intervenções-piloto e de assistência técnica relacionadas, por exemplo, com iniciativas de proteção social a longo prazo em que a principal apropriação é do país parceiro.

**O apoio orçamental geral (AOG)** consiste em transferências diretas e não afetadas de doadores/ organizações internacionais para o orçamento geral de um país em desenvolvimento (por exemplo, um AOG de vários doadores, desde que os doadores concordem com a qualidade da estratégia nacional de desenvolvimento de um país e com um quadro de despesas a médio prazo (MTEF). O apoio ao orçamento é considerado mais eficaz, cumprindo muitas das normas (por exemplo, harmonização, alinhamento, apropriação, etc.) estabelecidas na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005). O país parceiro pode reunir recursos de vários doadores e de outras fontes (bilaterais, multilaterais, privadas, etc.) e integrá-los nos procedimentos orçamentais nacionais, uma vez que estes fundos não são afetados a uma determinada finalidade. Contudo, na prática, o apoio ao orçamento é mais difícil de vender aos contribuintes dos países doadores, uma vez que muitas vezes não é suficientemente concreto, os resultados são alcançados lentamente e muitas vezes não são tangíveis, especialmente numa perspetiva de curto prazo.

**As abordagens setoriais amplas (SWAP)** criam uma ligação especial entre o financiamento da APD e um setor específico (por exemplo, a proteção social), evitando assim algumas desvantagens do apoio a projetos e do apoio orçamental geral. As SWAP são frequentemente utilizadas em países africanos de baixo rendimento, uma vez que permitem aos doadores harmonizar e alinhar o apoio setorial específico com os programas com apropriação nacional. No entanto, subsistem desafios, uma vez que os compromissos assumidos pelos doadores teriam de ser a mais longo prazo e previsíveis, caso se pretenda cofinanciar sistemas de proteção social fiáveis.

**O pagamento contra entrega** implica que um doador pague em função dos resultados ou dos progressos realizados. Os resultados desejados de uma intervenção são definidos em conjunto pelos países doadores e parceiros. Proporciona uma forte base de prova para a continuação do apoio dos contribuintes e filantrópico e, por conseguinte, é também mais fácil «vender politicamente».

**Financiamento combinado:** Os países doadores estão também a utilizar cada vez mais a APD para instrumentos comerciais específicos que devem «atrair» (induzir ou alavancar) o financiamento privado e outros fluxos de financiamento público. Estes instrumentos incluem a combinação de subvenções com fluxos privados, investimentos de capital e garantias. Mas estes instrumentos são menos adequados para setores, como a despesa social, e regiões em que o retorno privado é limitado, como nos países mais pobres. Com demasiada frequência, a atribuição de prioridade a esses instrumentos por parte dos doadores foi feita em detrimento das prioridades dos países.

Fonte: Booth e Curran, 2005; Birdsall e Savedoff, 2010.

Normalmente, estes instrumentos são subvenções ou dívida. O financiamento de subvenções é a opção favorita, dado o seu menor custo para os governos. Os empréstimos são a opção menos privilegiada, dado que criam dívida para o país. Os empréstimos concedidos por bancos multilaterais (tais como o Banco Mundial, bancos de desenvolvimento regionais como o BAsD ou o BID e os bancos Sul-Sul), fundos (tais como a OPEP ou o AFESD) e doadores Norte/Sul devem ser reembolsados de acordo com taxas de juro comerciais ou em condições preferenciais. Os empréstimos com condições preferenciais constituem uma opção privilegiada nesta categoria, uma vez que as suas condições são benéficas para os países em desenvolvimento (ver capítulo 9).

As modalidades de APD são, além disso, guiadas e limitadas pelos elementos de relação e responsabilização entre todas as partes envolvidas e os acionistas, nomeadamente o doador, o contribuinte dos países doadores, o país parceiro e os seus cidadãos. O país doador é responsável perante os seus contribuintes e deve apresentar resultados mensuráveis e concretos, que estão em conformidade com a ideia dos contribuintes quanto ao que constitui uma ajuda valiosa. A responsabilização é também o elemento-chave da relação entre o doador e o país parceiro. Esta questão é também descrita como um problema de agência (problema comitente-agente) já que pode haver incompatibilidade de incentivos e informação assimétrica. A formulação de incentivos, a garantia da previsibilidade e a facilitação de mecanismos de controlo eficazes são elementos-chave neste processo. Existe também uma relação país-cidadão parceiro e o risco de a ajuda externa substituir ou distorcer a responsabilização nacional pela responsabilização perante atores externos (doadores).

Em suma, existem vários instrumentos de financiamento disponíveis para doadores e países parceiros. Além do montante, um ponto importante é que a APD deve ser mais previsível e a mais longo prazo, e menos discricionária e volátil, para que os países beneficiários possam planear melhor e investir no futuro desenvolvimento socioeconómico.

#### 11.2.4 Ajuda externa, igualdade de género e proteção social

Nas últimas décadas, o reconhecimento de que a igualdade de género e o empoderamento das mulheres são fundamentais para melhorar o nível de vida, o bem-estar e o crescimento económico levou a um aumento dos fluxos de ajuda externa para iniciativas ligadas à igualdade de género. O financiamento aumentou de 6,5, em 2002, para 40,2 mil milhões de USD, em 2014 (OECD, 2017). No entanto, em tempos de sobrecarga de prioridades, o desafio fundamental é assegurar que as questões de género sejam, e continuem a ser, uma prioridade nas iniciativas de ajuda globais. As questões de género são muitas vezes um tema transversal nos programas de desenvolvimento, que deve ser integrado numa série de outras prioridades, com o risco de se anular a importância destas questões e das abordagens específicas necessárias para promover a igualdade de género (Nanivazo e Scott, 2012).

Os doadores manifestam-se frequentemente contra um marcador de género. No entanto, embora o marcador de género vise a monitorização da ajuda em termos de igualdade de género, é essencial ter em conta que o marcador de género é relativamente subjetivo e nem sempre permite quantificar o contributo da atividade dos doadores para a consecução dos objetivos da igualdade de género. Um domínio que exige uma atenção séria a este respeito é a orçamentação que contempla a dimensão de género. A orçamentação que contempla a dimensão de género é um processo que mantém a perspectiva de género na formulação de políticas/programas e na sua execução e revisão. Contribui para a integração da dimensão de género no processo orçamental. A orçamentação que contempla a dimensão de género é, por conseguinte, também um importante veículo para facilitar a integração da perspectiva de género nas iniciativas de ajuda externa, especialmente quando a ajuda externa é prestada como apoio orçamental geral ou é atribuída a uma área específica como a proteção social, sem especificar os objetivos de género. No capítulo 3 são apresentados mais pormenores sobre a orçamentação que contempla a dimensão de género.

Em média, as mulheres têm uma maior probabilidade de serem desfavorecidas em termos de oportunidades de trabalho e de serem excluídas dos programas formais de proteção social. A ajuda externa é um contributo importante para o financiamento do empoderamento económico das mulheres nos países em desenvolvimento e pode contribuir positivamente para o aumento da igualdade de género através do apoio a políticas de proteção social sensíveis à dimensão de género. A proteção social sensível à dimensão de género inclui questões como a concessão de crédito contributivo para períodos de assistência não remunerada (por exemplo, a prestação de cuidados a familiares, crianças e pessoas idosas e trabalho doméstico), frequentemente efetuados por mulheres, ou a incorporação de medidas como a introdução de regimes universais que proporcionem prestações aos /às trabalhadores/as informais, setor em que as mulheres estão desproporcionadamente representadas.

Sendo o diálogo social um aspeto fundamental na elaboração da política de proteção social, é preciso salientar a importância da representação das mulheres em qualquer formulação e aplicação da política de proteção social. Dado que o objetivo principal do diálogo social é promover a formação de consensos e o envolvimento democrático entre as principais partes interessadas e criar apropriação entre as partes sobre questões económicas e sociais e reduzir os conflitos sociais, o envolvimento das mulheres é fundamental para facilitar a elaboração sustentável de políticas de proteção social. De um modo geral, a ajuda externa deve ter por objetivo promover iniciativas de proteção social sensíveis à dimensão de género e, caso respeitem os princípios básicos da solidariedade, de financiamento coletivo e de partilha de riscos.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável reforçaram ainda mais a atenção dada à igualdade de género e ao empoderamento das mulheres desde a sua conceção. O papel da igualdade de género no desenvolvimento, no crescimento e na redução da pobreza tem sido bem documentado, bem como o papel do empoderamento político das mulheres na promoção da igualdade de género e do bem-estar social (Bali Moune-Lutz, 2016). Por conseguinte, é desejável que se preste atenção à integração das perspetivas de género nas iniciativas de proteção social financiadas por ajuda externa e que se garanta um desenvolvimento inclusivo para as mulheres e os homens.

## 11.3 COOPERAÇÃO SUL-SUL

---

A cooperação Sul-Sul remonta à Conferência Ásia-África de 1955, realizada em Bandung, na Indonésia, onde os países que tinham obtido a independência se comprometeram a apoiar as aspirações de outros. Agora que alguns países do Sul se tornaram economicamente mais avançados, as transferências Sul-Sul estão a tornar-se cada vez mais importantes, especialmente desde meados dos anos 2000. São realizadas através de três canais principais de cooperação: i) ajuda bilateral; ii) integração regional; e iii) bancos de desenvolvimento regionais. Assim, para os governos, as transferências Sul-Sul são uma via clara para aproveitar os recursos regionais e transregionais para o desenvolvimento social e económico.

### Caixa 11.2 Cooperação Sul-Sul: cooperação turca para o desenvolvimento em África

As autorizações totais da Turquia para a APD, em 2002, foram de 85 milhões de USD. No entanto, em 2013, os compromissos turcos em matéria de APD aumentaram para o valor impressionante de 3,3 mil milhões de USD, um montante comparável à APD da Itália e da Suíça. Destes 3,3 mil milhões de USD, 782 milhões de USD foram destinados ao auxílio à África. A maior parte da APD da Turquia foi distribuída através de acordos bilaterais, enquanto apenas 4,5 % foi distribuída através de organizações multilaterais. A principal organização que facilita a ajuda ao Governo turco é a Agência Turca de Cooperação e Coordenação (TIKA).

Entre os maiores beneficiários da assistência turca em África, estava a Somália (36,1 milhões de USD). A assistência incluía o reforço das capacidades agrícolas, o apoio à educação através da doação de computadores, através da formação de pessoal hospitalar e da disponibilização de material médico. O Níger recebeu um total de 10,84 milhões de USD em equipamento médico e formação para especialistas do Instituto de Estatística do Níger. A assistência ao Chade ascendeu a 7,33 milhões de USD e envolveu apoio na construção de Centros de Atividade Social, operados pelo Ministério das Atividades Familiares e Sociais. A TIKA apoiou ainda o sistema de saúde do Chade (foram realizadas 3.000 pequenas cirurgias) e proporcionou formação empresarial e ajuda alimentar. A ajuda ao Mali (5,07 milhões de USD) foi direcionada para um projeto de acesso a água potável (foram perfurados 36 poços de água em 6 meses) e para a preservação da herança cultural. O Burquina Faso recebeu um total de 4,43 milhões de USD para a construção de escolas, postos de saúde e um centro de formação de aprendizes e o reforço de capacidades para o sistema de irrigação agrícola.

Fonte: Agência Turca de Cooperação e Coordenação, 2013.

### 11.3.1 Transferências Sul-Sul

Os dados sobre as transferências Sul-Sul são díspares e pouco fiáveis, e dificilmente comparáveis, na ausência de uma definição acordada universalmente. No entanto, as estimativas sugerem que o total da ajuda ao desenvolvimento a nível mundial prestada por países não membros do CAD da OCDE aumentou significativamente nos últimos anos e representa cerca de 8,4 % do total da cooperação para o desenvolvimento a nível mundial (OCDE 2014e). Se tais estimativas indicarem os fluxos reais, a ajuda Sul-Sul oferece aos países em desenvolvimento uma oportunidade cada vez maior de financiar investimentos sociais.

Dois exemplos sublinham o potencial das transferências financeiras Sul-Sul. Dada a magnitude dos seus investimentos nos países em desenvolvimento, especialmente na África Subsariana e nos países vizinhos do Leste Asiático, o caso da China deve ser destacado. O Banco Chinês de Exportação-Importação, em particular, desempenha um papel estratégico, concedendo empréstimos principalmente para grandes projetos de infraestruturas. A China lidera o recém-estabelecido Banco Asiático de Investimento em Infraestruturas (AIIB), que concedeu mais de 1,7 mil milhões de USD de empréstimos em 2016, o primeiro ano de sua operação.

Outro caso é o da República Bolivariana da Venezuela, rica em petróleo, que tem procurado reforçar a segurança energética nas Caraíbas e na América Central através da Iniciativa Petrocaribe. Em 2005–2014, uma média de 32 % da procura de petróleo dos 19 países membros foi atendida através da Petrocaribe, entregando 307 milhões de barris de petróleo e fornecendo quase 28 mil milhões de USD de financiamento. A República Bolivariana da Venezuela também gastou 35 a 60 mil milhões de USD para apoiar numerosos programas socio-económicos, como a alfabetização, as universidades regionais e meios de rádio/TV com conteúdo indígena, a geração e a distribuição de energia, através do Projeto Grande Nacional, lançado em 2007. Apesar das dificuldades decorrentes da queda dos preços do petróleo e da crise política na República Bolivariana da Venezuela, os observadores acreditam que as iniciativas poderiam sobreviver com alguns ajustes nos atuais acordos.

As transferências Sul-Sul estão a tornar-se cada vez mais importantes, especialmente desde meados da década de 2000. São realizadas através de três canais principais de cooperação: ajuda bilateral, integração regional e bancos de desenvolvimento regionais.

### Caixa 11.3 Cooperação bilateral Sul-Sul na Guiné-Bissau

Nos últimos anos, a China, Angola e o Brasil prestaram um apoio financeiro significativo à Guiné-Bissau. A China financiou vários grandes projetos na Guiné-Bissau, incluindo um estádio de 20 mil lugares, o edifício da Assembleia Nacional (6 milhões de USD), e um novo edifício governamental (12 milhões de USD) que abrigará 12 ministérios e um hospital (8 milhões de USD). A China também prestou assistência técnica para melhorar a produção de arroz. Angola concedeu uma subvenção de 12 milhões de USD (cerca de 1,3 % do PIB) em fevereiro de 2011, que as autoridades tencionam utilizar para financiar projetos rodoviários e agrícolas e para pagar ao setor privado os valores em atraso de anos anteriores. Em outubro de 2010, Angola anunciou que abriria uma linha de crédito de 25 milhões de USD para apoiar empresários de ambos os países que queiram investir na Guiné-Bissau. Em 2008, Angola disponibilizou 10 milhões de USD em apoio ao orçamento. O Brasil tem cooperado com a Guiné-Bissau em vários setores. Prestou assistência técnica para aumentar a produção agrícola, estabeleceu centros de formação para os militares, as forças policiais, os/as professores/as e ex-combatentes, e ajudou a criar capacidade para combater o VIH/SIDA. O PNUD estima que a assistência bilateral do Brasil à Guiné-Bissau totalizou 6,2 milhões de USD entre 2006 e 2009.

Fonte: FMI, 2011b, p. 7.

## 11.3.2 Integração regional Sul-Sul

A integração regional é uma forma importante de cooperação Sul-Sul. As estratégias comerciais regionais podem ser um meio eficaz de proteger, promover e reformular a divisão do trabalho, do comércio, da produção e do consumo de uma região. A integração regional pode também ajudar a corrigir as assimetrias sociais e a aumentar o nível de vida através de transferências regionais centradas nos investimentos socioeconómicos. Exemplos de cooperação regional do Sul incluem: a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a União Africana (UA), a Comunidade Andina (CAN), a Comunidade das Caraíbas (CARICOM), a Liga dos Estados Árabes (LEA), a Associação da Ásia do Sul para a Cooperação Regional (SAARC) ou a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), para citar alguns. Em termos de espaço orçamental, as formações regionais podem oferecer um meio de «guardar» o financiamento para o desenvolvimento dos países membros, que pode ser alcançado através de transferências regionais ou através de bancos de desenvolvimento regionais.

### Caixa 11.4 ALBA Transferências regionais Sul-Sul em El Salvador

A ALBA foi criada em 2006 para fazer face à «dívida social» da América Latina, ou seja, para responder às necessidades daqueles que perderam com o processo de globalização e como alternativa ao Acordo de Comércio Livre das Américas. Através de transferências regionais e do apoio político, a ALBA promove um novo conjunto de políticas públicas para corrigir as assimetrias sociais e elevar o nível de vida, com base na despesa social, no investimento público e em políticas orientadas para o emprego e a expansão dos mercados nacionais. Um exemplo de como as transferências regionais da ALBA funcionam pode encontrar-se em El Salvador. Em 2014, El Salvador tornou-se membro da ALBA. Em poucos meses, o país recebia: 90 milhões de USD para apoiar o desenvolvimento rural (subsidiando sementes e fertilizantes, oferecendo crédito bonificado e assistência técnica aos agricultores e construindo infraestruturas rurais); 14 milhões de USD para uma companhia aérea nacional de baixo custo, a VECA, que liga San Salvador a outras capitais da América Central (em 2013, o único voo de baixo custo era para a Flórida); 2,7 milhões de USD para educação (3.700 bolsas para educação secundária e universitária, reconstrução de escolas públicas, apoio ao desporto para evitar a delinquência dos gangues mara); no final de 2014, a ALBA Petróleos El Salvador também começou a apoiar subsídios para o consumo doméstico de gás de cozinha.

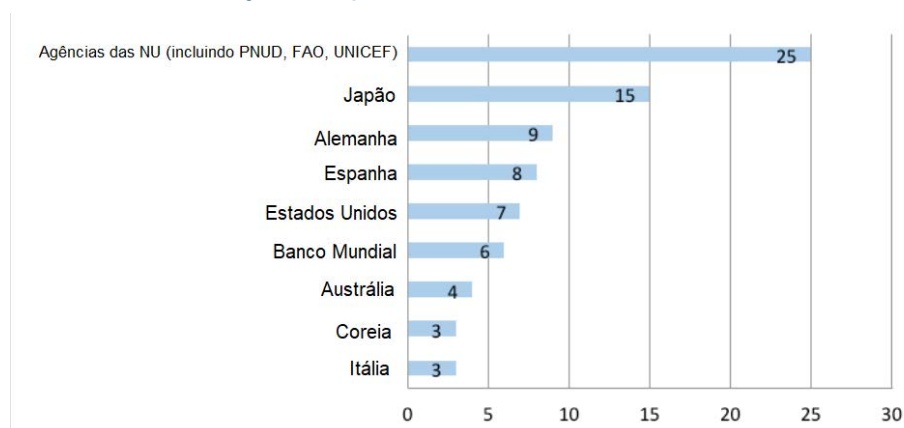
Fonte: Ortiz *et al.*, 2017; ALBA Petróleos El Salvador e notícias da comunicação social.

## 11.4 TRIANGULAR COOPERATION

Não existe uma definição rigorosa de cooperação triangular para o desenvolvimento, mas, em geral, envolve um doador do Norte (p. ex., uma organização internacional, um doador do CAD) que financia projetos e programas executados pelos países do Sul. É também frequentemente referida como uma cooperação Sul-Sul com o apoio adicional de um parceiro do Norte, e o apoio pode assumir a forma de financiamento ou de fornecimento de conhecimentos especializados, ou ambos (ECOSOC, 2008). Portanto, o modelo é triangular.

Num estudo realizado pela OCDE sobre cooperação triangular, as agências das Nações Unidas são enumeradas como os parceiros mais requisitados em cooperação triangular, seguidas do Japão e da Alemanha. A figura 11.7 mostra o número de países em desenvolvimento que mencionaram cada fornecedor de cooperação para o desenvolvimento ou organização internacional como seu principal parceiro na cooperação triangular (foram admitidas múltiplas seleções).

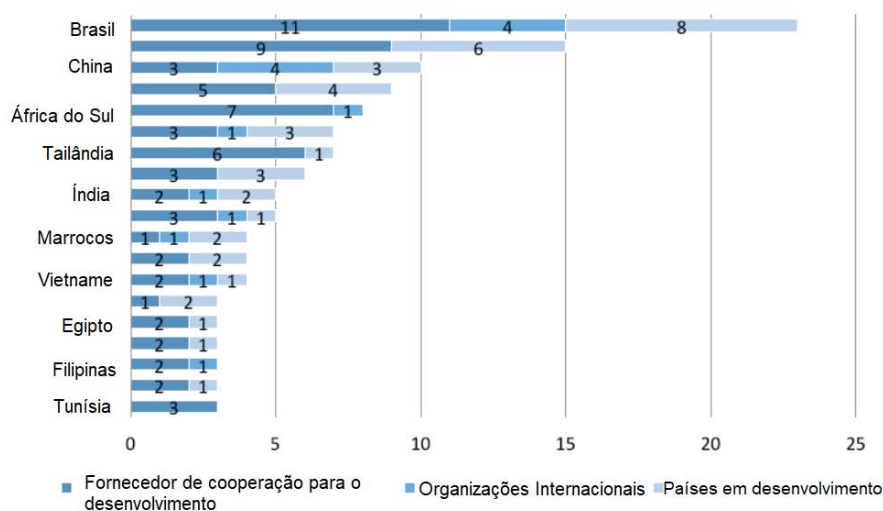
**Figura 11.7 | Parceiros de cooperação triangular (número mencionado)**



Fonte: OECD, 2013b.

A figura 11.8 ilustra os parceiros de cooperação Sul-Sul ativos em atividades triangulares de cooperação. O Brasil, o Chile, a China, o México e a África do Sul foram os países mais mencionados pelas agências de cooperação para o desenvolvimento, por organizações internacionais e por outros países em desenvolvimento como seus parceiros de cooperação triangular meridional.

**Figura 11.8 | Parceiros de cooperação Sul-Sul no âmbito da cooperação triangular (número mencionado)**



Fonte: OECD, 2013b.

No estudo da OCDE, os participantes não governamentais também foram referidos como parceiros de cooperação triangular, enquanto a África foi destacada como a região que mais beneficia da cooperação triangular, seguida das Américas e da Ásia. Um último ponto: o setor da saúde, juntamente com as infraestruturas e os serviços sociais e a educação, receberam grande parte da atenção dos parceiros da cooperação.<sup>39</sup>

### Caixa 11.5 Cooperação triangular no domínio da proteção social

#### Iniciativa de Cooperação Sul-Sul da OIT-PNUD

A iniciativa conjunta OIT-PNUD centra-se na implementação de pisos de proteção social sensível à dimensão de género a nível nacional. Esta iniciativa é o resultado da colaboração entre o Gabinete de Cooperação Sul-Sul das Nações Unidas (PNUD) e a OIT. Foi concedido apoio inicial a uma série de países, incluindo o Camboja, o Togo, o Burkina Faso, o Benim, a Costa do Marfim, o Mali e o Senegal, através da cooperação Sul-Sul, que envolveu o apoio de peritos da Tailândia, da Índia e do Brasil. O projeto não só apoiou estes países requerentes no desenvolvimento de competências técnicas para implementar políticas de PPS ou componentes específicos de PPS, como também os incentivou a tomarem consciência de que um PPS universal pode, de facto, tornar-se uma realidade. Os componentes no Camboja estão a apoiar o governo na conceção do serviço PEOPLE, ou Serviço de Balcão Único, um mecanismo de coordenação inovador, e um sistema de TI para o sistema de seguro de saúde. No Togo, a iniciativa apoia o governo togolês através do desenvolvimento de estratégias de coordenação, fornecendo dois especialistas de proteção social de países que estão a implementar mecanismos de coordenação importantes, a Índia e o Brasil, e de uma sessão de trabalho centrada no desenvolvimento de mecanismos de prestação e implementação, a fim de incentivar uma coordenação efetiva entre os sistemas, as instituições e os níveis da administração pública na concretização do piso nacional de proteção social do Togo.

39 27 parceiros de cooperação desenvolveram atividades no domínio da saúde, 18 no domínio das infraestruturas e serviços sociais e 14 no domínio da educação. Estes números representam cerca de 28 % de todas as parcerias de cooperação.

#### Projetos de cooperação Sul-Sul da OIT e do Brasil no domínio da segurança social

A parceria OIT-Brasil foi lançada em 2009. Com base na experiência e nas melhores práticas na América Latina, em especial no Brasil, a OIT presta apoio técnico a vários países no domínio da segurança social (pensões, desemprego, seguro de saúde, incapacidade, abonos de família, etc.). Esta parceria inclui iniciativas específicas por país em Timor-Leste e no Paraguai, centrando-se no desenvolvimento de políticas nacionais para introduzir um regime nacional de pensões e na ratificação da Convenção N.º 102, incluindo o desenvolvimento de políticas nacionais relativas aos regimes de proteção social para os desempregados, respetivamente.

Fonte: OIT Plataforma da Proteção Social.

## 11.5 OBSERVAÇÕES FINAIS

Os níveis de APD estão longe do compromisso das Nações Unidas, de 0,7 % do RNB dos países doadores. Além disso, nos últimos anos, a tendência para a austeridade ou a consolidação orçamental afetou a APD. Mas a APD pode contribuir, e contribui efetivamente, para a construção de sistemas de proteção social nos países em desenvolvimento. A APD pode ser muito útil, especialmente para os PMD, na criação de sistemas/regimes de proteção social.

Há oportunidades para os países em desenvolvimento reforçarem o espaço orçamental através de estratégias de expansão das transferências financeiras Norte-Sul e Sul-Sul, incluindo transferências no quadro de um modelo triangular. Do mesmo modo, existem uma série de fontes inovadoras de financiamento do desenvolvimento que podem ser utilizadas pelos países doadores, o que significa que já não existem desculpas para ficar aquém dos compromissos de ajuda.

Para os países de baixo rendimento e os PMD, é essencial procurar ativamente parcerias para atrair o apoio dos doadores estrangeiros, uma vez que nem todos os países estão igualmente presentes nas mentes dos doadores. Alguns dos países mais pobres do mundo recebem fluxos limitados de ajuda. Embora existam várias formas de apoio por parte dos doadores, a tendência é para o apoio ao orçamento acompanhado de assistência técnica; esta tendência reflete igualmente as orientações definidas pela Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) e as resoluções das Nações Unidas.

## 11.6 PRINCIPAIS RECURSOS E FONTES DE DADOS

Plataforma da Direção de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE  
<https://www.oecd.org/dac/>

A plataforma da OCDE oferece análises, orientações e dados abrangentes sobre a APD. Apoiando o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, esta plataforma apresenta também os princípios e normas internacionais para a cooperação para o desenvolvimento e acompanha o cumprimento dos compromissos por parte dos doadores.

**ECOSOC. 2016. *ODA allocation and other trends in development cooperation in LDCs and vulnerable contexts*, 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs, No. 13 (New York).**

Este documento oferece uma visão global das tendências recentes para alimentar um debate sobre APD especializada para contextos específicos nos países menos desenvolvidos (PMD), países em

situações de conflito e pós-conflito e outros «Estados frágeis», incluindo os que são vulneráveis do ponto de vista ambiental e os Pequenos Estados insulares em desenvolvimento (PEID).

#### **EURODAD Rede Europeia sobre Dívida e Desenvolvimento**

<https://eurodad.org/aid>

A plataforma EURODAD contém muitos materiais de importância crítica sobre os níveis atuais de ajuda, a qualidade da ajuda e os processos globais

#### **Fontes de dados**

##### **OECD, Development Assistance Committee (DAC) data**

<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/>

Dados atuais numa variedade de formatos fáceis de consultar, desde visões globais de alto nível até dados específicos de país e setor. Além disso, é possível transferir e ligar uma vasta gama de dados através de bases de dados da OCDE e de sítios *Web* de estatísticas sobre a ajuda dos membros do CAD.

#### **Resultados da aprendizagem**

Após a leitura deste capítulo, os/as leitores/as deverão ter um bom conhecimento dos seguintes tópicos:

- Importância da ajuda externa para a proteção social
- Tendências, padrões e modalidades da ajuda externa Norte-Sul
- Tendências e formas da cooperação Sul-Sul
- Tendências e principais parceiros de cooperação triangular

## CAPÍTULO 12.

# DIÁLOGO SOCIAL PARA OPÇÕES DE ESPAÇO ORÇAMENTAL

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Compreender o diálogo social e o tripartismo
- Compreender a metodologia do diálogo nacional sobre proteção social baseado na avaliação e suas etapas:
  - Criação de um grupo de trabalho nacional para a proteção social
  - Avaliação qualitativa: inventário dos regimes de proteção social existentes e identificação das lacunas em matéria de proteção social
  - Avaliação financeira: cálculo dos custos de diferentes cenários de proteção social para colmatar as lacunas, identificação das fontes de financiamento e das opções de espaço orçamental
  - Conclusão e aprovação
- Entender as condições para o êxito do diálogo social e
- A importância do diálogo social na promoção da igualdade de género e da inclusão

### CONTEÚDO

- Características e tipologia do diálogo social
- Diálogo nacional sobre proteção social baseado na avaliação
- Diálogo social para opções de espaço orçamental – questões fundamentais
- Principais recursos

Este manual veio demonstrar que existe capacidade nacional para financiar o desenvolvimento socio-económico a nível mundial, mesmo nos países mais pobres. Há oito opções, apresentadas neste documento: i) a extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas; ii) o aumento da receita fiscal; (iii) a eliminação dos fluxos financeiros ilícitos; iv) a redefinição das prioridades em matéria de despesa pública; v) a utilização de reservas fiscais e cambiais; vi) a contração de empréstimos ou reestruturação da dívida; vii) a adoção de um quadro macroeconómico mais flexível e viii) o aumento da ajuda e das transferências.

Como demonstrado nos capítulos anteriores, todas as opções de financiamento descritas neste manual são apoiadas por declarações políticas das Nações Unidas e das instituições financeiras internacionais. Os governos em todo o mundo aplicam-nas há décadas, mostrando uma grande varie-

dade de opções para gerar receitas. No entanto, cada país é único e todas as opções devem ser cuidadosamente analisadas, incluindo os riscos potenciais e compromissos associados a cada oportunidade. As alternativas e os compromissos devem ser discutidos de forma aberta e com a plena participação das partes interessadas, a fim de aumentar a transparência e a apropriação nacional.

O diálogo social nacional, que envolve as principais partes interessadas representativas, é o melhor fórum para articular os objetivos de desenvolvimento e as prioridades orçamentais, bem como os planos de despesa e receita. A maioria dos países já dispõe de uma forma de diálogo nacional, especialmente no domínio das relações laborais, envolvendo empregadores/as, trabalhadores/as e governo; por exemplo, a Comissão Europeia dispõe de uma estrutura formal para o diálogo social, a fim de debater, negociar e adotar medidas conjuntas que envolvam organizações de empregadores/as e trabalhadores/as, com o apoio das autoridades públicas; o diálogo social é igualmente habitual na maioria dos países em desenvolvimento. Este capítulo apresenta as características básicas do diálogo nacional no que se refere ao espaço orçamental para a proteção social e ilustra-as com as experiências dos países.

O diálogo social nacional, com o governo, os empregadores e os trabalhadores, bem como com a sociedade civil, as agências das Nações Unidas e outras entidades, é fundamental para gerar vontade política de explorar todas as opções possíveis de espaço orçamental num país e adotar a combinação ideal de políticas públicas para a criação de emprego e a proteção social.

## 12.1 O QUE É O DIÁLOGO SOCIAL?

O diálogo social envolve todos os tipos de negociação, consulta e tomada de decisão conjunta por parte das partes interessadas ou dos parceiros sociais sobre questões de interesse comum relacionadas com a política económica e social. Pode também tratar-se de um mero intercâmbio de informações no seio de, ou entre, representantes dos governos, empregadores/as, trabalhadores/as e outras partes interessadas, como grupos da sociedade civil, académicos, ONG ou grupos que representam grupos populacionais vulneráveis.

O diálogo social é essencial para construir alianças políticas para o desenvolvimento nacional e para manter compromissos redistributivos ao longo do tempo. O diálogo social vai desde o superficial até ao «bem construído», desde o intercâmbio passivo de informações até à participação plena (caixa 12.1). A transparência e a validação das propostas através de consultas são muito importantes, mas só quando as pessoas sentem que têm influência sobre as decisões e recursos que afetam as suas vidas, só quando os mecanismos de responsabilização chegam até elas, é que os cidadãos desenvolvem um sentido de apropriação e começam a ter confiança nos governos. A fim de assegurar um diálogo social que conduza a decisões bem informadas, os debates devem basear-se em informações técnicas objetivas, bem como dar a todas as partes interessadas a mesma oportunidade de expressarem as suas opiniões.

Os principais objetivos do diálogo social são i) promover a formação de consensos e o envolvimento democrático entre as principais partes interessadas; ii) criar sentido de pertença entre as partes, em matéria de questões económicas e sociais e iii) reduzir o conflito social. A base do diálogo social é o reconhecimento do facto de que a prosperidade económica, a estabilidade e o progresso social não podem ser alcançados pelos governos agindo sozinhos, mas sim através de consultas eficazes com os representantes dos/as empregadores/as e dos/as trabalhadores/as enquanto atores da economia real, bem como com outras partes interessadas (por exemplo, sociedade civil, académicos, agências das Nações Unidas, etc.), quando adequado. O diálogo social proporciona aos parceiros sociais e a outras partes interessadas a oportunidade de participarem nas decisões sobre o seu futuro. O objetivo desta participação e cooperação é facilitar acordos sobre uma combinação socialmente aceitável de criação de riqueza, progresso económico e social, segurança social, estabilidade e equidade.

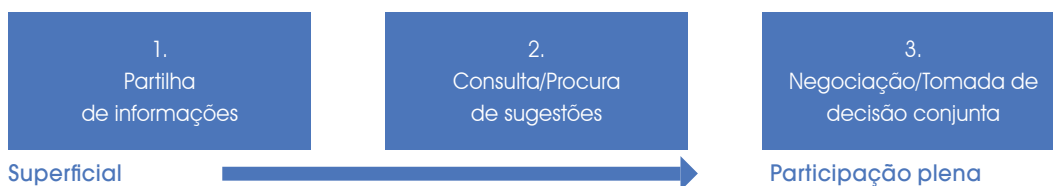
Assim, o diálogo social é um instrumento eficaz para resolver desafios coletivos, criando a estrutura e o ambiente adequados para uma resolução de problemas mais eficiente. Por outras palavras, trata-se de facilitar a interação construtiva para chegar a um consenso social/compromisso entre as partes interessadas. Em suma, é um instrumento para alcançar melhores resultados em matéria de desenvolvimento, estabelecendo um equilíbrio entre as necessidades económicas e as necessidades sociais.

Há muitas formas de diálogo social. O intercâmbio de informações é o mais básico e superficial – implica a partilha de informações, numa orientação descendente, sem existir qualquer discussão ou ação real sobre as questões em causa. A melhor forma de diálogo social é quando as partes negociam com vista à tomada conjunta de decisões. A este respeito, a negociação coletiva é uma das formas mais generalizadas de diálogo social.

### Caixa 12.1 Graus de diálogo social

A OIT tem uma definição operacional ampla do diálogo social, refletindo a vasta gama de processos e práticas existentes em diferentes países. Esta definição operacional abrange todos os tipos de negociação, consulta ou intercâmbio de informação entre representantes de governos, empregadores/as e trabalhadores/as sobre temas de interesse comum relacionados com política económica e social.

**Figura 12.1 | Graus de diálogo social**

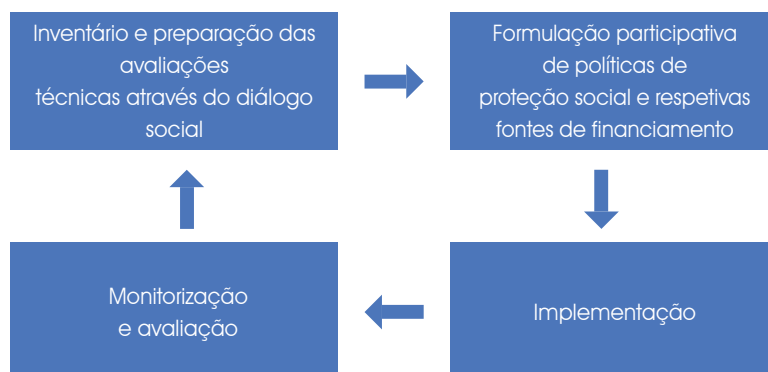


O intercâmbio de informações é o processo mais básico do diálogo social; implica partilhar informação numa orientação descendente, sem qualquer discussão ou ação real sobre as questões em causa – é superficial, mas é um ponto de partida essencial para um diálogo social mais substantivo. A consulta é um meio através do qual os parceiros sociais não só partilham informações, como também se empenham num diálogo mais aprofundado sobre as questões levantadas. Embora a consulta propriamente dita não abranja o poder de decisão, pode realizar-se como parte de um tal processo. Finalmente, a melhor forma de diálogo social é quando as partes negociam com vista à tomada conjunta de decisões. A negociação coletiva é uma das formas mais generalizadas de diálogo social.

Fonte: Ishikawa, 2003.

A figura 12.2 mostra os ciclos típicos do diálogo social. Começa com o debate sobre as questões em torno das quais se realizam negociações, e chega-se a acordo sobre os planos de ação, a implementação, o acompanhamento e os mecanismos de análise. Há um ciclo de sugestões, desde a análise e avaliação até à discussão de experiências e negociações sobre formas de melhorar.

Figura 12.2 | Ciclo típico de diálogo social



Fonte: Baseado em Ratnam e Tomoda, 2005.

## 12.2 DIÁLOGO NACIONAL SOBRE PROTEÇÃO SOCIAL BASEADO NA AVALIAÇÃO (DNBA)

Orientadas por uma definição lata de diálogo social, a OIT e as agências das Nações Unidas que participam na iniciativa «ONU, uma agenda comum» (One-UN) desenvolveram uma metodologia, o diálogo nacional baseado na avaliação (DNBA), para facilitar o diálogo nacional sobre políticas de proteção social. O processo do diálogo nacional baseado na avaliação apoia-se num fórum de debate tripartido, com a participação ativa de todas as partes interessadas que trabalham no domínio da proteção social, em contexto nacional. O DNBA facilita o processo de construção de consensos nacionais, envolvendo representantes dos ministérios nacionais, das agências de segurança social, dos/as empregadores/as, dos/as trabalhadores/as, das organizações da sociedade civil, das agências das Nações Unidas e de outros parceiros de desenvolvimento. Enquanto instrumento político, o DNBA ajuda a identificar as prioridades em matéria de proteção social e despesa pública a nível nacional através do envolvimento de todos os principais intervenientes, ao mesmo tempo que tem potencial para avaliar os requisitos de espaço orçamental e as medidas destinadas a expandir o espaço orçamental para a proteção social.

Até aos dias de hoje, a metodologia DNBA foi utilizada e concluída em muitos países. O DNBA articula-se diretamente com a Recomendação N.º 202 sobre os pisos de proteção social e da meta 1.3 dos ODS, ambos adotados por todos os países. O DNBA apoia os países na construção de um sistema de proteção social nacional e específico para cada país. A metodologia de DNBA é aplicada pelas agências das Nações Unidas envolvidas na iniciativa «ONU, uma agenda comum» (One-UN) para apoiar os países na promoção de diálogos nacionais com vista a desenvolver uma visão e prioridades comuns para a proteção social. A criação de um consenso entre as agências participantes é uma característica fundamental e o objetivo do processo de DNBA.

O processo de DNBA começa pela constituição de um grupo de trabalho nacional sobre proteção social para dar início ao diálogo social. A metodologia tem três etapas principais, descritas nas páginas seguintes: i) uma avaliação qualitativa, um inventário dos regimes de proteção social existentes e a identificação das lacunas em matéria de proteção social; ii) uma avaliação financeira, em que são calculados os custos dos diferentes cenários de proteção social para colmatar as lacunas, e analisadas as fontes de financiamento e as opções de espaço orçamental; e iii) a conclusão e a aprovação. Os recursos no final deste capítulo fornecem ligações para as principais fontes *online*.

### 12.2.1 Criação de um grupo de trabalho nacional para a proteção social

Para orientar o processo de DNBA, deve ser constituído um grupo de trabalho nacional, composto pelas principais partes interessadas, incluindo ministérios nacionais, agências de segurança social, empregadores/as, trabalhadores/as, organizações da sociedade civil, agências das Nações Unidas e parceiros de desenvolvimento. O envolvimento da sociedade civil assegura a representação das necessidades e das realidades das pessoas vulneráveis, como os/as trabalhadores/as da economia informal, as pessoas com deficiência, as mulheres, as crianças e os povos autóctones, entre outros.

O grupo de trabalho é responsável pelo planeamento e pela organização das atividades em torno do processo de DNBA e fornece contributos técnicos, informa as respetivas agências e organizações parceiras sobre o DNBA e informa regularmente o comité de coordenação de alto nível sobre os progressos e os resultados do DNBA. O grupo de trabalho é geralmente presidido por um ministério nacional e cofacilitado através de uma agência de desenvolvimento que fornece conhecimentos especializados a nível internacional e apoia grupos de pressão junto dos decisores políticos.

O processo de DNBA demora mais de um ano e implica consultas gerais e bilaterais, sessões de trabalho tripartidas e seminários técnicos a fim de, progressivamente, conceber uma visão partilhada sobre a situação da segurança social, identificar as lacunas em matéria de políticas e de problemas relacionados com a implementação, e formular recomendações de políticas adequadas para a consecução de um piso de proteção social, em conformidade com as normas internacionais do trabalho. A abordagem participativa adotada ao longo do exercício de DNBA aumenta a sensibilização dos ministérios competentes, de representantes dos/as trabalhadores/as e dos empregadores/as, das organizações da sociedade civil e agências das Nações Unidas para o conceito de piso de proteção social, a sua relevância para o país e a importância de uma abordagem coordenada e holística do desenvolvimento da proteção social.

#### **Caixa 12.2 Diálogo nacional sobre proteção social baseado na avaliação no Gana**

O processo de DNBA realizado em 2013-2014 no Gana forneceu uma análise das medidas de proteção social existentes e da sua sustentabilidade, robustez e eficiência e eficácia na prevenção ou redução da pobreza, da exclusão social e dos problemas de saúde. O relatório, publicado em 2015, forneceu contributos significativos para a Estratégia Nacional de Proteção Social do Gana. A avaliação envolveu uma análise do espaço orçamental, que fornecia orientações sobre a racionalização e a redefinição das prioridades da despesa, a redução e a cessação dos subsídios energéticos em benefício da expansão da proteção social, e foram apresentadas sugestões sobre o desenvolvimento de um instrumento de orçamentação social como instrumento de planeamento para apoiar a Estratégia Nacional de Proteção Social do Gana a médio e longo prazo. O DNBA também apresentou uma estimativa do custo futuro da implementação destas opções políticas, bem como do seu impacto potencial na redução da pobreza com base em microsimulações estáticas. Por último, o relatório avaliou o quadro de governação do sistema de proteção social do Gana e apresentou recomendações sobre um quadro de monitorização adequado. O exercício de avaliação no Gana foi particularmente interessante, uma vez que colocou uma ênfase específica na questão do espaço orçamental, fornecendo orientações concretas ao governo e aos parceiros sociais sobre as formas possíveis de financiamento dos cenários políticos sugeridos no relatório.

Fonte: ILO, 2015b.

### 12.2.2 As principais etapas do processo de DNBA

Após a criação do grupo de trabalho nacional, um processo típico de DNBA desenvolve-se em três fases, todas elas participativas e implicando o envolvimento e a consulta de todas as partes interessadas. A primeira é a avaliação qualitativa, construindo uma matriz de avaliação que leva à formulação de opções políticas. Segue-se uma avaliação quantitativa, em que são calculados os custos das opções de políticas para colmatar as lacunas e identificadas as fontes de financiamento e as opções de espaço orçamental. O DNBA conclui-se com a aprovação das opções de políticas pelas principais partes interessadas.

#### Etapa 1. Avaliação qualitativa: construção da matriz de avaliação da proteção social

Numa primeira fase, o principal objetivo das avaliações qualitativas é o inventário dos programas e serviços de proteção social existentes, a identificação das lacunas em matéria de políticas e dos problemas de implementação, bem como a formulação de opções ou recomendações de políticas que abordem as lacunas e os principais problemas. À luz das quatro garantias do piso de proteção social, a avaliação centra-se normalmente no acesso aos cuidados de saúde, na segurança dos rendimentos e no apoio às crianças, às pessoas em idade ativa e às pessoas idosas. Os resultados da avaliação podem ser resumidos numa matriz de avaliação, tal como ilustrado na figura 12.3.

Figura 12.3 | Matriz de avaliação DNBA

|                | Objetivos de PPS        | Disposições de PS em vigor                                                                           | Disposições de PS (estratégia) | Lacunas de políticas                                                                                 | Problemas de implementação | Recomendações                                                          |
|----------------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Saúde          | Quatro garantias de PPS | Identificar as lacunas de políticas e os problemas de implementação, abordar o que completaria o PPS |                                | Identificar as lacunas de políticas e os problemas de implementação, abordar o que completaria o PPS |                            | Opções de políticas prioritárias a decidir através do diálogo nacional |
| Crianças       |                         |                                                                                                      |                                |                                                                                                      |                            |                                                                        |
| Idade ativa    |                         |                                                                                                      |                                |                                                                                                      |                            |                                                                        |
| Pessoas idosas |                         |                                                                                                      |                                |                                                                                                      |                            |                                                                        |

Fonte: ILO, 2016d.

Realizam-se sessões de trabalho participativas a nível nacional para proporcionar às diferentes agências a oportunidade de fornecerem contributos com base nas suas competências e domínios de atividade. O caráter participativo das sessões de trabalho de seguimento e a participação de todas as partes interessadas nacionais no grupo de trabalho inicial e no processo DNBA promove o sentimento de identificação comum e possibilitam a apresentação de uma voz unida junto dos decisores políticos no governo.

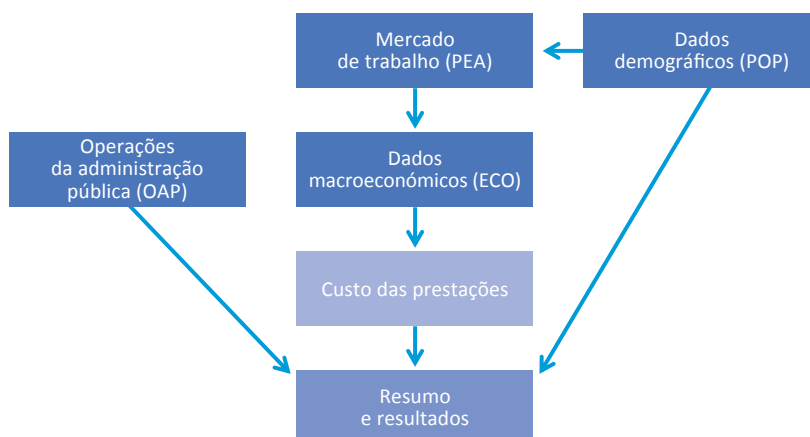
As recomendações do grupo de trabalho apoiam a formulação de uma definição nacional do piso de proteção social, contribuem para a estratégia nacional de proteção social ou definem um plano de execução calendarizado para uma estratégia existente.

### **Etapa 2. A. Avaliação financeira: Cálculo dos custos das diferentes opções de política de proteção social através do Protocolo de Avaliação Rápida (PAR)**

No seguimento da avaliação qualitativa, a segunda etapa do DNBA, a avaliação financeira, envolve o cálculo dos custos de aplicação das recomendações políticas formuladas na primeira fase. Segue-se a identificação das potenciais fontes de financiamento e das opções de espaço orçamental.

Para o efeito, a OIT desenvolveu um instrumento simples, mas flexível, de cálculo dos custos, conhecido como o Protocolo de Avaliação Rápida (PAR), para apoiar o DNBA na sua avaliação financeira (a estrutura do modelo PAR é mostrada na figura 12.4). O PAR permite executar vários cenários políticos, reproduzindo as recomendações em diferentes parâmetros de reforma (por exemplo, nível de prestações, grupo de beneficiários, etc.).

**Figura 12.4 | Estrutura da ferramenta de cálculo de custos do Protocolo de Avaliação Rápida (PAR)**



O PAR fornece uma estimativa do custo das prestações da proteção social que foram identificadas nas recomendações, expressa em percentagem do PIB nacional. O exercício de cálculo de custos constitui a base para o processo de diálogo e aprovação nacional que se segue à avaliação financeira. O PAR pode ser utilizado para defender a viabilidade económica das políticas de proteção social junto dos decisores políticos. Este exercício de cálculo de custos serve de base para discussões sobre o espaço orçamental e as reafetações do orçamento do Estado. Por sua vez, os resultados do exercício de cálculo de custos podem ajudar a estabelecer prioridades entre as possíveis opções de políticas de proteção social.

### **Etapa 2. B. Avaliação do espaço orçamental**

No âmbito do exercício de DNBA, os países podem igualmente avaliar as potenciais fontes de financiamento e a extensão do espaço orçamental disponível/necessário para implementar as recomendações de políticas. Por conseguinte, este manual sobre espaço orçamental complementa o processo de DNBA, fornecendo orientações sobre como avaliar a posição fiscal de um país, ou, mais concretamente, qual o espaço orçamental disponível e qual poderia ser criado para financiar as recomendações de políticas de proteção social formuladas no DNBA.

As questões a considerar sobre as opções de espaço orçamental incluem:

- i. **Extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas: Qual é a percentagem de trabalhadores/as que contribui para a segurança social?** Poderão as contribuições para a segurança social ser alargadas a mais trabalhadores/as? As taxas de contribuição atuais são adequadas? Há margem para introduzir inovações, como o imposto único, para incentivar a formalização dos/as trabalhadores/as na economia informal?
- ii. **Aumento das receitas fiscais: Foram considerados e avaliados todos os códigos fiscais e as possíveis modificações para maximizar a receita pública sem comprometer os investimentos privados?** As taxas dos impostos sobre o rendimento pessoal e sobre as sociedades são concebidas para apoiar resultados equitativos? Foram considerados impostos sobre o setor financeiro para apoiar os investimentos produtivos e do setor social? Que métodos de cobrança específicos poderiam ser reforçados para melhorar os fluxos globais da receita? Poderão pequenos ajustamentos das tarifas aduaneiras aumentar a disponibilidade de recursos para investimentos sociais? A extração de recursos naturais é adequadamente tributada? Será possível que as políticas fiscais respondam melhor aos ciclos de expansão e retração? Houve alguma tentativa de afetar um imposto existente, ou introduzir um novo imposto, para financiar investimentos sociais específicos – impostos sobre a propriedade, as heranças, o turismo, o tabaco, etc.?
- iii. **Eiii. Eliminação dos fluxos financeiros ilícitos: Foi realizado um estudo ou desenhada uma política destinada a captar e recanalizar fluxos financeiros ilícitos para fins produtivos?** O que pode ser feito para travar a evasão fiscal, o branqueamento de capitais, o suborno, a adulteração dos preços do comércio e outros crimes financeiros que são ilegais e privam os governos das receitas necessárias para o desenvolvimento social e económico?
- iv. **Redefinição de prioridades em matéria de despesa pública: É possível que as despesas públicas possam ser reafetadas para apoiar investimentos sociais que empoderam famílias vulneráveis?** As atuais despesas militares, de infraestruturas ou do setor comercial são justificadas, à luz das taxas de pobreza e da desigualdade existentes? Foi realizado um estudo recente para identificar medidas destinadas a aumentar a eficiência dos investimentos atuais, incluindo medidas para combater e prevenir a corrupção e a má gestão dos fundos públicos?
- v. **Utilização de reservas fiscais e cambiais: Haverá, por exemplo, reservas fiscais em fundos soberanos que poderiam ser investidas atualmente em famílias pobres?** As reservas cambiais excedentárias estão a ser maximizadas e utilizadas para promover o desenvolvimento local e regional?
- vi. **Contração de empréstimos ou reestruturação da dívida: Foram analisadas exaustivamente todas as opções em matéria de dívida para aumentar os investimentos sociais?** Quais são os impactos da distribuição do financiamento da despesa pública através de empréstimos adicionais? Foram discutidos com os credores diferentes prazos de vencimento e de reembolso? Foi realizada uma auditoria pública para examinar a legitimidade da dívida existente?
- vii. **Adoção de um quadro macroeconómico mais flexível: O quadro macroeconómico é demasiado restritivo para o desenvolvimento nacional?** Em caso afirmativo, qual é o custo da estabilidade macroeconómica? Poderá o aumento do défice orçamental em um ou dois pontos percentuais criar recursos que possam ser utilizados para proporcionar uma proteção social de alto impacto? Os níveis atuais de inflação restringem indevidamente o crescimento do emprego e os investimentos sociais?
- viii. **Pressão dos grupos de interesse para aumentar a ajuda e as transferências: O governo apresentou argumentos convincentes aos países da OCDE para que aumentem a ajuda, incluindo o apoio ao orçamento, para aumentar os investimentos sociais?** Houve alguma tentativa, formal ou informal, de pressionar governos vizinhos ou amigos para as transferências Sul-Sul?
- ix. **Todas as opções possíveis foram cuidadosamente analisadas – incluindo os potenciais riscos e compromissos associados a cada oportunidade – e discutidas num diálogo social aberto? Todos os cenários orçamentais possíveis foram plenamente explorados?** Há alguma avaliação em falta no debate nacional? Estão a ser ouvidas todas as partes interessadas relevantes – o governo, empregadores/as, trabalhadores/as, a sociedade civil, os académicos, as agências das Nações Unidas e outras – e as partes interessadas apoiam um acordo que articule uma solução ideal para a política macroeconómica e orçamental, a necessidade de segurança do emprego e do rendimento e os direitos humanos?

### Caixa 12.3 Egito: diálogo nacional baseado na avaliação para calcular o custo de um piso de proteção social e identificação do espaço orçamental

A revisão da legislação e das disposições existentes, a avaliação da situação atual, a determinação das lacunas e dos problemas de implementação, bem como a análise das opções de espaço orçamental para o piso de proteção social, foram realizadas através do processo de Diálogo Nacional Baseado em Avaliação (DNBA) sobre proteção social.

Etapa 1. Avaliação qualitativa: Inventário dos regimes de proteção social existentes no Egito:

- Seguro social contributivo público que cobre 28,7 % da população em idade ativa (pessoas empregadas no setor formal) e que concede prestações a sobreviventes, a pessoas com incapacidade e a pessoas idosas (8 milhões de beneficiários);
- Programas de assistência social financiados pelo Estado, Takaful e Karama, em que 56 % dos beneficiários são crianças e a maior parte dos restantes são pessoas com mais de 60 anos;
- Um novo Sistema Universal de Seguro de Saúde com o possível financiamento através de contribuições, copagamentos, subsídios governamentais, impostos específicos e lucros do investimento do Fundo do Seguro Social de Saúde.
- Serviços e subsídios sociais, incluindo programas ativos do mercado de trabalho, subsídios para bens de primeira necessidade e serviços de utilidade pública e isenções de impostos sobre o rendimento para os/as trabalhadores/as com baixos rendimentos.

As principais lacunas foram identificadas com base na avaliação das disposições existentes, e incluem a ausência de enquadramento jurídico, o âmbito limitado e os baixos níveis da cobertura e das prestações.

Etapa 2.A. Avaliação financeira. Foram desenvolvidos diferentes cenários de proteção social para colmatar as lacunas:

- A curto prazo, foi recomendado implementar cenários para:
- Crianças: ajustar as prestações em função da inflação e estender a duração e a cobertura dos programas de assistência social e dos programas de alimentação escolar.
- População em idade ativa: prestações de maternidade iguais a 45 % do salário mínimo para as trabalhadoras do setor informal e cobertura alargada do programa de obras públicas.
- Pessoas idosas: ajustar as pensões em função da inflação.
- A longo prazo, foi recomendado considerar cenários para:
- Crianças: aumentar o nível das prestações para o limiar da pobreza, estendendo a sua duração e a cobertura a todas as famílias pobres e órfãos.
- População em idade ativa: prestações universais de maternidade ao nível de 50 % do limiar de pobreza, e extensão da cobertura e aumento do subsídio do programa de obras públicas.
- Pessoas idosas: uma pensão social para todas as pessoas com mais de 60 anos e para as pessoas com incapacidade grave.

O custo total do conjunto das prestações a curto prazo foi estimado em 0,64 % do PIB em 2020, descendo progressivamente para 0,52 % em 2030; para o longo prazo: 1,55 % do PIB em 2020, aumentando para 2,86 % até 2030.

Etapa 2.B. As opções para o espaço orçamental identificadas foram as seguintes:

- Tributação: Um maior esforço na mobilização de receitas internas poderia elevar a receita fiscal em cerca de 4 % do PIB, de acordo com o FMI (ver IMF, 2018).
- Receitas contributivas: A proposta de lei relativa às pensões propõe o aumento da contribuição para a segurança social, alargando a cobertura do regime de seguro social e alargando progressivamente o acesso ao seguro de saúde.
- Redefinição de prioridades em matéria de despesa pública: Como parte do programa Facilidade Alargada de Financiamento do FMI, o Egito prossegue a consolidação orçamental desde 2016; por exemplo, as poupanças estimadas do governo em termos de redução dos subsídios à energia foram de cerca de 2 % do PIB em 2017-2018.
- Reduzir a dívida e adotar um quadro macroeconómico mais flexível.
- Combater a saída ilícita de fundos poderia, em média, gerar um montante de 3 % do PIB; as saídas financeiras ilícitas do país em 2014 foram estimadas entre 1,9 % (estimativa baixa) e 4,7 % (estimativa elevada) do PIB.

Os resultados acima mostram que estavam disponíveis opções de espaço orçamental no Egito, mesmo numa época em que o governo implementava medidas de consolidação/austeridade fiscal. Tal foi suficiente para cobrir os custos das prestações de proteção social a curto e a longo prazo. A redução da dívida, juntamente com um quadro macroeconómico mais flexível, poderia abrir mais espaço orçamental para o país. Do lado da receita, o governo poderia explorar um leque mais vasto de instrumentos fiscais, em vez de se basear apenas nas medidas tradicionais, como o alargamento da base tributável e a melhoria dos métodos de cobrança de impostos; exemplos de outros instrumentos incluem um imposto sobre o consumo de produtos prejudiciais sobre o tabaco e as bebidas que contêm açúcar, um imposto sobre o turismo e um imposto sobre transações financeiras. A atual tendência de entrada de ajuda no país mostra a limitação das subvenções Norte-Sul, embora o governo tenha recebido algumas transferências Sul-Sul de países árabes. O saque de poupanças fiscais detidas em fundos especiais, tais como o fundo soberano e/ou a utilização de reservas cambiais excedentárias, poderia libertar algum espaço orçamental adicional.

Fonte: Estimativas do pessoal da OIT baseadas em dados de fontes nacionais, Indicadores do Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial, Estatísticas de Finanças do Governo do FMI.

### Etapa 3. Conclusão e aprovação

Um dos pontos fortes do processo de DNBA é a formulação de recomendações políticas viáveis e baseadas em factos, que foram desenvolvidas através de sessões de trabalho nacionais participativas. Na última etapa do processo de DNBA, as avaliações qualitativas e quantitativas (financeiras) estão reunidas num relatório que é apresentado aos decisores políticos de alto nível, para a sua aprovação. Para facilitar a aprovação, os países adaptam frequentemente o processo de DNBA aos processos de tomada de decisão e de elaboração de relatórios e às estruturas de coordenação nacionais existentes.

O DNBA pode ser um instrumento útil para orientar os governos na definição das prioridades nacionais na área da proteção social, para conceber um roteiro para a realização gradual do piso de proteção social e para a realização das metas 1.3 e 3.8 dos ODS, «Implementar, a nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos». Além disso, pode contribuir para acelerar a implementação das recomendações definidas no relatório final da DNBA e para priorizar as medidas.

Um diálogo nacional baseado na avaliação (DNBA) para acordar uma estratégia para a extensão da proteção social baseia-se nas seguintes etapas: i) criação de um grupo de trabalho nacional; ii) avaliação qualitativa: inventário dos regimes de proteção social existentes e identificação das lacunas em matéria de proteção social; iii) avaliação financeira: cálculo dos custos dos diferentes cenários de proteção social para colmatar as lacunas, identificação das fontes de financiamento e das opções de espaço orçamental; e iv) conclusão e aprovação.

### Caixa 12.4 Processo DNBA na República do Tajiquistão

*O Ministério da Saúde e da Proteção Social da República do Tajiquistão, reconhecendo a necessidade de melhorar o sistema de proteção social e de alargar a cobertura básica de proteção social a todas as pessoas, iniciou um «Diálogo nacional baseado na avaliação para um piso de proteção social». O Ministério da Saúde e da Proteção Social, em cooperação com organismos governamentais, parceiros sociais, sociedade civil, académicos, agências das NU e parceiros de desenvolvimento na República do Tajiquistão, realizou a primeira mesa-redonda, como parte do DNBA, em fevereiro de 2017. Os participantes reconheceram a importância do DNBA no Tajiquistão e decidiram iniciar o processo de diálogo nacional.*

#### Etapa 1. Construção da matriz de avaliação

Em maio de 2017, durante o segundo diálogo nacional, o Ministério anunciou oficialmente a criação de um grupo de trabalho para o piso de proteção social. Foi estabelecido a dois níveis: a) o Comité de Pilotagem e b) um grupo de trabalho de peritos. Durante a primeira ronda de discussões foi elaborado, em conformidade com a Recomendação N.º 202 da OIT, um projeto da matriz de avaliação que mapeia os regimes de proteção social dos quatro níveis de garantia do piso de proteção social, identificando as lacunas de políticas e os problemas de implementação, e formulando recomendações para ultrapassar as dificuldades e barreiras existentes.

O grupo de trabalho de peritos trabalhou nos meses seguintes para atualizar a matriz de avaliação, que foi apresentada e validada pelo Comité de Pilotagem do DNBA.

O Diálogo Nacional chegou a acordo sobre as prioridades em matéria de proteção social na República do Tajiquistão para:

- Garantir a todos serviços de saúde de qualidade e a preços acessíveis;
- Aumentar os montantes das prestações sociais por criança e estender a cobertura a todas as crianças até aos 18 anos de idade;
- Estender a cobertura da proteção da maternidade e das crianças a todas as mulheres e crianças;
- Aumentar o montante da pensão social de velhice para 80 % da pensão mínima.

#### Etapa 2. Cálculo dos custos e análise do espaço orçamental

Na segunda etapa da DNBA, o grupo de trabalho do terceiro diálogo nacional trabalhou na formulação de recomendações e na proposta de cenários políticos no domínio da proteção social, a fim de colmatar as lacunas identificadas na matriz de avaliação. Utilizando o modelo PAR, os participantes calcularam os custos previstos da introdução de níveis mais elevados de prestações e pensões e da extensão da cobertura para vários cenários.

O custo da implementação da prestação universal por criança a cargo ao nível de 1,5 % do salário médio foi estimado em 1,39 % do PIB em 2025; a concessão de prestações de maternidade às mulheres desempregadas registadas ao nível de 45 % do salário médio – 0,01 % do PIB em 2025; e o aumento do montante da pensão social de velhice para 80 % da pensão mínima – 0,004 % do PIB. O diálogo nacional discutiu possíveis soluções para o espaço orçamental para implementar os cenários, e recomendou a análise detalhada como uma etapa pós-DNBA.

#### Etapa 3. Conclusão e aprovação.

Os resultados do terceiro DNBA refletiram-se no relatório técnico «*Social Protection Floors in the Republic of Tajikistan: Assessment Based National Dialogue*», submetido ao Governo para validação e posterior implementação e inclusão na sua Estratégia Nacional de Desenvolvimento.

Fonte: ILO, 2018b.

O diálogo social e a negociação coletiva têm também um grande potencial enquanto veículos para facilitar a promoção da igualdade de género. O diálogo social proporciona a plataforma para abordar questões de representação e participação em organismos tripartidos, bem como em unidades governamentais, organizações de trabalhadores/as e de empregadores/as. Mais importante ainda, pode garantir que as questões da igualdade estão na agenda do diálogo social, nomeadamente

no âmbito da negociação coletiva (Briskin e Muller, 2011). Por exemplo, os acordos-quadro dos parceiros sociais da União Europeia e as instâncias setoriais de diálogo social iniciadas através das federações da indústria europeia são plataformas que incorporaram e integraram as questões de género num quadro de diálogo social. As questões de género são também relevantes nas instituições de diálogo social a nível nacional em países fora da Europa, através de acordos-quadro globais e de conselhos de trabalho mundiais. O Chile criou, em 1995, a Comissão Tripartida para a Igualdade de Oportunidades para as Mulheres no Trabalho, e o Brasil criou um Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Profissão, em 1996. Foram igualmente criadas comissões tripartidas semelhantes para a igualdade de oportunidades no trabalho no Uruguai, na Argentina e no Paraguai nos anos seguintes (caixa 12.5).

#### **Caixa 12.5 Diálogo social para a igualdade de género: países do cone Sul da América Latina**

Na segunda metade da década de 1990, foram criadas uma série de estruturas tripartidas para o diálogo social sobre questões de género nos países do cone Sul da América Latina. Na sequência de uma iniciativa da OIT de formação de mulheres dirigentes em organizações de trabalhadores/as e empregadores/as e de formação do governo sobre a discriminação baseada no sexo, foram criadas estruturas tripartidas para a igualdade de oportunidades no emprego na Argentina (1998), no Chile (1995), no Paraguai (1998) e no Uruguai (1997), com diferentes graus de sucesso. Uma instituição semelhante também foi criada em El Salvador. No Brasil, foi criado um grupo de trabalho sobre discriminação em 1995, mas só em 2004 foi criada uma estrutura permanente: o organismo trata da discriminação baseada no género e na etnia.

As «comissões tripartidas», como são conhecidas na região, têm conseguido colocar nas agendas governamentais a discriminação de género no emprego; o diálogo social foi reforçado e, ao longo destes anos, foi reforçada a competência em matéria de género no seio das organizações de trabalhadores/as e de empregadores/as. Foram avançadas pelos membros dessas comissões importantes iniciativas legislativas, como a aprovação da Lei de Quotas na Argentina ou a campanha para a promoção da ratificação da Convenção N.º 156 no Paraguai. Nos últimos anos, as mulheres ocuparam todas as posições de liderança: a posição de presidente e de chefe do secretariado. A equipa de profissionais é também maioritariamente composta por mulheres.

As comissões tripartidas específicas para as questões de género são uma experiência singular em todo o mundo. Os membros conseguiram alcançar resultados substantivos com, por vezes, recursos muito limitados, como é o caso do Paraguai. Foram organizadas regularmente reuniões com representantes destes fóruns de diálogo social, com o apoio da OIT. Tal permitiu que comissões tripartidas para a igualdade no emprego agissem a uma só voz no fórum sub-regional de diálogo social criado no MERCOSUL, o agrupamento regional de comércio livre dos países do cone Sul.

Fonte: Breneman-Pennas e Catry, 2008.

## 12.3 CONDIÇÕES PARA O SUCESSO E A SUSTENTABILIDADE

---

As condições a seguir são fundamentais para o sucesso e a sustentabilidade do diálogo social nacional (ILO, 2013a):

- Liberdade sindical;
- Fundamentos democráticos;
- Confiança e respeito mútuos de todas as partes envolvidas;
- Quadros legislativos e políticos adequados e mecanismos dotados de recursos necessários que possibilitem e apoiem o diálogo social;
- Organizações de partes interessadas fortes e independentes com legitimidade para falar e agir com autoridade em nome dos seus constituintes;
- Abordagem pragmática de todas as partes interessadas, orientada para a resolução de problemas.

Assim, cabe aos governos criar um ambiente propício, fornecer apoio administrativo e criar instituições independentes fortes. A sociedade civil e as organizações de partes interessadas têm também papéis essenciais a desempenhar na sensibilização dos seus constituintes sobre questões de interesse e na oferta de formação adequada sobre questões técnicas, a fim de assegurar discussões frutuosas e informadas. Todos os participantes devem ter respeito mútuo, abertura de espírito, elevado nível de empenhamento no processo de diálogo e disponibilidade para aceitar o resultado negociado.

É provável que o diálogo social venha a fracassar quando é mais controverso e com uma carga ideológica. Uma grande dificuldade reside também na falta de um acordo de base sobre a abordagem da análise económica. Esta falta de acordo pode estar ligada a diferentes posições ideológicas dos participantes. Por exemplo, alguns podem acreditar num papel mais importante dos governos do que outros. Os participantes podem também não estar de acordo quanto ao impacto do financiamento do défice e da dívida pública ou de um quadro macroeconómico mais flexível. Por esta razão, são tão importantes as abordagens pragmáticas, orientadas para a resolução de problemas; são essenciais para que o diálogo social atinja um resultado positivo.

## 12.4 OBSERVAÇÕES FINAIS

---

O diálogo social nacional provou ser um mecanismo eficaz para articular soluções ótimas em matéria de política macroeconómica e orçamental e investimentos para a promoção do emprego, proteção social, apoio a mulheres e crianças e direitos humanos. Em muitos países, o diálogo social nacional está institucionalizado. Embora nestes países as estratégias nacionais de desenvolvimento e as suas fontes de financiamento tenham sido moldadas através do diálogo social, em muitos outros países isso não aconteceu. As decisões sobre políticas públicas foram frequentemente tomadas à porta fechada, como soluções tecnocráticas com pouca ou nenhuma consulta, resultando em investimentos sociais reduzidos, inexistência de apropriação pública, impactos sociais adversos e, por vezes, agitação civil. O diálogo nacional tripartido, com o governo, empregadores/as e trabalhadores/as, bem como com a sociedade civil, académicos, agências das Nações Unidas e outras entidades, é fundamental para gerar vontade política de explorar todas as opções possíveis de espaço orçamental num país e adotar a combinação ideal de políticas públicas para o crescimento inclusivo e a justiça social. A orientação para a resolução de problemas e a abordagem pragmática são importantes para o êxito do diálogo social. A metodologia do diálogo nacional baseado na avaliação é uma plataforma que facilita a criação de consenso nacional, envolvendo todas as principais partes interessadas, em matéria de política de proteção social e de espaço orçamental para a proteção social.

## 12.5 PRINCIPAIS RECURSOS

---

ILO. 2016. *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide* (Geneva).

Este é um guia essencial para todos os profissionais envolvidos na condução do exercício de DNBA de proteção social. Este guia global oferece uma abordagem padronizada para a realização de exercícios de DNBA. O conteúdo do guia baseia-se nos recursos e experiências da OIT, de outras agências das NU e de Estados-Membros das NU em África, na Ásia, na Europa Oriental e na América Latina. O guia pode ser usado como uma ferramenta de autoaprendizagem, como um pacote de recursos para ministrar formação, e como um guia para a realização de exercícios completos de DNBA nos respetivos países.

ILO. 2013. *Social protection floor good practices guide on ABND* (Geneva). Disponível em: <http://secsoc.ilo.org/abnd/>

Este é um guia de boas práticas baseado na *Web* que fornece um tratamento abrangente do processo de DNBA, incluindo módulos, estudos de casos de países e um glossário de termos técnicos.

Ishikawa, J. 2003. *Key Features of National Social Dialogue: A Social Dialogue Resource Book* (Geneva, International Labour Office).

Este livro tem como objetivo introduzir conceitos para o diálogo social e condições que permitem um diálogo social eficaz, e demonstrar as características positivas do diálogo social através de exemplos empíricos. O livro centra-se no diálogo social a nível nacional. No entanto, as informações fornecidas neste livro podem também ser aplicadas ao diálogo social a nível das províncias, a nível regional ou estadual, especialmente em países com estrutura federal.

Breneman-Pennas, T.; Catry, M. R. 2008. *Women's participation in social dialogue institutions at the national level* (Geneva, International Labour Office).

Este documento é o resultado de uma investigação comparativa sobre o estatuto das mulheres enquanto participantes diretas em instituições de diálogo social. Trata-se de uma primeira tentativa para determinar o estado atual da participação das mulheres nas instituições de diálogo social, e visa estabelecer a base de referência para futuras avaliações. Fornece igualmente material para reflexão sobre a forma como poderia ser reforçada a promoção das mulheres no processo de decisão política. Avalia em que medida as questões de género são integradas na agenda do diálogo social institucionalizado. Refere-se a experiências que poderiam eventualmente ser reproduzidas noutros países.

### Resultados da aprendizagem

Após a leitura deste capítulo, os/as leitores/as deverão ter um bom conhecimento dos seguintes tópicos:

- Os processos de diálogo social e as suas diversas características para abordar o espaço orçamental da proteção social
- Compreender a metodologia de DNBA e as suas etapas: avaliação qualitativa, avaliação financeira e conclusão
- Que tipo de questões podem ser consideradas no diálogo social sobre o espaço orçamental
- A promoção da igualdade de género através do diálogo social

## ANEXO

# GLOSSÁRIO

**Ajuda pública ao desenvolvimento (APD).** De acordo com o Comité de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) (OECD, 2008, p. 1), a APD é definida como os fluxos financeiros para países e territórios que são fornecidos por agências oficiais, incluindo governos estaduais e locais, ou pelas suas agências executivas, em que cada transação é administrada tendo como objetivo principal a promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar dos países em desenvolvimento, com caráter de concessão e contendo um elemento de doação de, pelo menos, 25 %.

**Assistência social.** Programas que fornecem transferências em dinheiro ou em espécie a pessoas que não podem trabalhar, ou são excluídas do trabalho remunerado, e que são consideradas elegíveis, quer com base no seu rendimento, no seu estatuto de vulnerabilidade ou nos seus direitos enquanto cidadãos/ãs. Os programas de assistência social são normalmente financiados através de impostos, outras receitas públicas ou subvenções ou empréstimos externos; podem estar sujeitos a condição de recurso (destinados às pessoas pobres) ou ser universais (por exemplo, para todas as pessoas idosas, todas as crianças, todas as mães com crianças recém-nascidas ou todas as pessoas com incapacidade).

**Capacidade contributiva.** A capacidade das pessoas para pagar impostos e a capacidade do governo para os cobrar; o esforço fiscal reflete o grau de utilização da capacidade tributável. O rácio fiscal (da receita fiscal total em relação ao PNB) reflete, no entanto, tanto a capacidade contributiva como o esforço fiscal, este último influenciado pelo nível da despesa pública e pela disponibilidade e utilização de recursos não fiscais.

**Carga fiscal.** A carga fiscal é definida como a soma do imposto sobre o rendimento pessoal dos trabalhadores/as e das contribuições sociais pagas pelos trabalhadores/as e empregadores/as, menos as prestações em dinheiro, em proporção dos custos da mão de obra para os/as empregadores/as (OCDE).

**Contracíclico.** Movimento em direção oposta à das flutuações de um ciclo económico ou seja, reduções durante a expansão económica e aumentos durante a recessão económica; contrariamente às políticas cíclicas, as políticas contracíclicas aumentam a despesa pública em períodos de crise económica.

**Contribuições para a segurança social.** As contribuições para a segurança social são pagamentos obrigatórios efetuados às administrações públicas que conferem direito a receber prestações sociais futuras (contingentes).

**Cooperação Sul-Sul.** As Nações Unidas (2012, p. 5) definem a cooperação Sul-Sul (CCD) como «um processo pelo qual dois ou mais países em desenvolvimento prosseguem os seus objetivos individuais e/ou partilhados de desenvolvimento de capacidades nacionais através do intercâmbio de conhecimentos, competências, recursos e saber-fazer técnico, e através de ações coletivas regionais e inter-regionais, incluindo parcerias envolvendo governos, organizações regionais, sociedade civil, meios académicos e setor privado, para seu benefício individual e/mútuo entre regiões.».

**Cooperação triangular.** Tipo de relação que envolve um doador do Norte (por exemplo, uma organização internacional ou um doador do CAD) que financia projetos e programas executados por países do Sul.

**Dedução fiscal.** O limiar acima do qual o imposto sobre o rendimento é cobrado sobre o rendimento de uma pessoa, ou seja, o montante do rendimento sobre o qual um/a cidadão/ã não tem de pagar imposto.

**Despesas de funcionamento (recorrentes).** As despesas recorrentes com bens e serviços são despesas que não resultam na criação ou aquisição de ativos fixos (novos ou usados). Consistem principalmente em despesas com salários, remunerações e suplementos, aquisições de bens e serviços para operação e manutenção, e consumo de capital fixo, ou seja, depreciação.

**Diálogo social.** A OIT define o diálogo social como todos os tipos de negociação, consulta ou troca de informação entre um ou mais representantes de governos, empregadores/as e trabalhadores/as sobre temas de interesse comum relacionados com política económica e social (sítio *Web* da OIT).

**Dotação orçamental.** O nível de recursos disponíveis para cada setor de política no ano em curso e nos próximos anos; as dotações são estabelecidas anualmente no plano orçamental.

**Elisão fiscal.** A utilização legal do regime fiscal em benefício próprio, a fim de reduzir o montante do imposto que é devido por meios que estão em conformidade com a lei.

**Enquadramento macroeconómico.** Um conjunto de projeções setoriais para os setores da economia real, externo, orçamental e monetário.

**Esforço fiscal.** Receita fiscal real em percentagem das receitas fiscais potenciais estimadas.

**Espaço orçamental.** O espaço orçamental é definido como os recursos disponíveis como resultado da exploração ativa e da utilização de todas as fontes de receita possíveis por parte de um governo, de acordo com a OIT, a UNICEF e a ONU Mulheres (Ortiz *et al.*, 2017). Estas agências das Nações Unidas oferecem oito opções de financiamento para a proteção social que todos os países devem considerar nos diálogos nacionais: i) a extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas, ii) o aumento das receitas fiscais, iii) a eliminação dos fluxos financeiros ilícitos, (iv) a melhoria da eficiência e reafetação da despesa pública em domínios socialmente menos desejáveis, (v) o aproveitamento das reservas fiscais e cambiais, (vi) a contração de empréstimos ou a reestruturação da dívida, (vii) a adoção de um quadro macroeconómico mais flexível e (viii) a pressão no sentido de um aumento das ajudas e transferências. O FMI (Heller, 2005) definiu o espaço orçamental como a margem existente no orçamento do Estado que permite ao governo proporcionar recursos com um dado propósito sem com isso comprometer a sustentabilidade da posição financeira do Estado. Roy *et al.*, (2009), do PNUD, definiram o espaço orçamental como o financiamento de que o governo dispõe, em resultado de ações políticas concretas, para reforçar a mobilização de recursos, e as reformas necessárias para garantir a eficácia da governação e dos ambientes institucionais e económicos para estas ações políticas, para um conjunto específico de objetivos de desenvolvimento. Fluxo Financeiro Ilícito: Dinheiro obtido, transferido ou utilizado ilegalmente e que atravessa fronteiras (sítio *Web* do Banco Mundial).

**Evasão fiscal.** Esforços desenvolvidos por indivíduos, sociedades, fundos fiduciários e outras entidades para evadir deliberadamente impostos, deturpando ou ocultando o verdadeiro estado dos seus negócios às autoridades fiscais. Num sentido jurídico rigoroso, a evasão fiscal é ilegal. Em sentido mais lato, a evasão fiscal é o conjunto de ações, legais ou ilegais, que os indivíduos e as empresas podem adotar para reduzir os seus pagamentos fiscais. Esta definição mais lata inclui a elisão fiscal e o planeamento fiscal agressivo utilizando lacunas; estas atividades não são geralmente ilegais, mas podem ser consideradas moral ou socialmente inaceitáveis. É a evasão fiscal neste sentido mais lato que mais importa para os países em desenvolvimento.

**Externalidades negativas.** Uma externalidade negativa é o custo que afeta uma parte que não optou por incorrer nesse custo, em resultado de uma transação económica; por exemplo, as atividades da indústria transformadora que geram poluição impõem custos para a saúde da sociedade. Os governos tomam frequentemente medidas para compensar ou reduzir o impacto negativo das externalidades.

**Fundos soberanos (FS).** De acordo com o Instituto dos Fundos Soberanos, os fundos soberanos são fundos de investimento estatais, normalmente constituídos a partir de excedentes da balança de pagamentos, operações oficiais em moeda estrangeira, receitas de privatizações, excedentes fiscais e rendas/direitos de exploração de recursos naturais.

**Hiato fiscal.** A diferença entre as receitas fiscais potenciais estimadas e as receitas fiscais efetivas; a evasão e a elisão fiscais, as isenções fiscais e a repartição desigual das rendas no setor extrativo são fontes importantes destes hiatos fiscais.

**Imposto.** Um encargo financeiro ou outra taxa imposta a um contribuinte (uma pessoa singular ou coletiva) por um Estado, ou o equivalente funcional de um Estado, de tal forma que o não pagamento seja punível por lei.

**Imposto de capitação.** Um imposto cobrado a cada adulto, sem referência ao seu rendimento ou aos seus recursos. Trata-se de um imposto fixo e muito regressivo, uma vez que não depende dos níveis de rendimento ou de recursos; normalmente cobrados pelas administrações locais/municípios, mas tornados menos regressivos quando se baseiam no valor das propriedades.

**Impostos especiais de consumo.** Um imposto sobre produtos manufaturados que é cobrado no momento do fabrico ou da importação, e não na venda; este imposto destina-se, em geral, a desencorajar a compra de determinados bens, como o álcool, o tabaco e alguns produtos energéticos.

**Imposto sobre as Atividades Financeiras (IAF).** Impostos sobre a soma dos lucros e remunerações das instituições financeiras e creditado a receitas gerais. O IAF procura visar o valor acrescentado do setor financeiro.

**Imposto sobre as sociedades.** Imposto sobre o rendimento ou o capital das entidades empresariais; em geral, é cobrado sobre os lucros líquidos ou sobre o rendimento tributável líquido.

**Imposto sobre as Transações Financeiras (ITF) ou Imposto sobre os Serviços Financeiros (ISF).** Um imposto sobre as transações dos bancos, companhias de seguros, sociedades de valores mobiliários, sociedades de investimento e fundos de pensões, etc.; ou seja, o ITF é dirigido às transações executadas nos mercados financeiros.

**Imposto sobre o consumo.** Imposto sobre as transações de bens e serviços, como o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) ou o Imposto sobre Bens e Serviços (GST). Do ponto de vista do comprador, é um imposto sobre o preço de compra.

**Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.** Imposto sobre o rendimento das pessoas resultante do trabalho, atividades empresariais, investimentos, atividades imobiliárias e outras fontes determinadas em conformidade com o direito fiscal; podem ser objeto de determinadas deduções ou reduções.

**Incidência do imposto.** A análise do efeito de um imposto específico na distribuição do bem-estar económico. Diz-se que a incidência fiscal «recai» sobre o grupo que, em última análise, suporta o fardo do imposto.

**Inflação.** O aumento dos preços dos bens e serviços ao longo do tempo.

**Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).** Conjunto de objetivos para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir a prosperidade para todos como parte de uma nova agenda de desenvolvimento sustentável (Nações Unidas).

**Orçamentação Baseada no Desempenho (OBD).** Orçamentação que liga os fundos alocados a resultados mensuráveis.

**Orçamentação social.** Conjunto de ferramentas metodológicas utilizado para compilar as receitas e despesas do sistema de proteção social de um país e a previsão a médio prazo desses componentes com base em certas hipóteses demográficas, económicas e legislativas.

**Orçamento público.** Exercício financeiro e económico que prevê o nível da receita e da despesa num determinado período de tempo, normalmente um ano fiscal.

**Paraíso fiscal.** Um Estado, país ou território onde certos impostos são cobrados a uma taxa baixa ou não são cobrados. As pessoas singulares e/ou as sociedades podem considerar atrativo criar filiais fictícias ou mudar-se para o paraíso fiscal para obter benefícios. Outras definições incluem países

que carecem de intercâmbio efetivo de informações fiscais com autoridades fiscais estrangeiras, que têm uma ampla rede de tratados fiscais, ou que não exigem uma presença local substantiva

**Perda de peso-morto.** A perda de peso-morto (também conhecida como carga excessiva ou ineficiência na afetação de recursos) é o custo para a sociedade gerado pelas ineficiências do mercado; refere-se aos custos causados por uma afetação ineficiente de recursos.

**Piso de proteção social.** Os pisos de proteção social constituem conjuntos de garantias básicas de segurança social definidos a nível nacional, que deveriam, pelo menos, assegurar que durante o ciclo de vida todas as pessoas necessitadas tenham acesso a cuidados de saúde essenciais e a uma segurança de um rendimento básico que, no seu conjunto, assegurem um acesso efetivo aos bens e serviços definidos como necessários a nível nacional. A Recomendação N.º 202 da OIT, de 2012, aprovada por todos os países, empregadores/as e trabalhadores/as, afirma igualmente que estas garantias básicas de segurança social devem ser estabelecidas por lei; as leis e regulamentos nacionais devem especificar o alcance, as condições e os níveis de qualificação das prestações que dão execução a essas garantias e prever procedimentos de reclamação e de recurso eficazes e acessíveis.

**Política progressiva.** Uma política em que as pessoas com rendimentos elevados pagam uma percentagem maior do seu rendimento do que as pessoas com baixos rendimentos, efetuando uma redistribuição dos mais abastados para os mais pobres ou com rendimentos mais baixos.

**Política regressiva.** Uma política em que as pessoas com rendimentos mais baixos pagam uma percentagem maior do seu rendimento do que as pessoas com rendimentos elevados, efetuando uma redistribuição a favor dos mais abastados ou penalizando as pessoas com baixos rendimentos. Um imposto regressivo é, em geral, um imposto aplicado uniformemente, uma vez que atinge mais duramente os indivíduos com rendimentos mais baixos, dependendo do seu nível relativo de consumo.

**Programa de transferência em dinheiro.** Regime não contributivo de atribuição de prestações em dinheiro a indivíduos ou agregados familiares, geralmente financiados por impostos ou outras receitas públicas, ou por subvenções ou empréstimos externos. Os programas de transferência em dinheiro podem ser sujeitos a condição de recurso (destinados às pessoas pobres) ou universais (por exemplo, para todas as pessoas idosas, para todas as crianças ou para todas as mães com recém-nascidos).

**Proteção social ou segurança social.** É um direito humano e é definido como o conjunto de políticas e programas destinados a reduzir e prevenir a pobreza e a vulnerabilidade ao longo do ciclo de vida. A proteção social inclui nove áreas principais: prestações familiares e por crianças a cargo, proteção na maternidade, apoio ao desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, prestações de doença, seguro de saúde, pensões de velhice, pensões de invalidez/incapacidade e pensões de sobrevivência. Os sistemas de proteção social abordam todos estes domínios políticos através de uma combinação de regimes contributivos (seguro social) e de assistência social não contributiva financiada por impostos. A proteção social ou segurança social são direitos humanos e estão consagrados como tal nas Convenções e Recomendações da OIT, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) e noutros importantes instrumentos das Nações Unidas em matéria de direitos humanos. Os Estados têm a obrigação legal de proteger e promover os direitos humanos, incluindo o direito à proteção social ou à segurança social, e de garantir que as pessoas possam realizar os seus direitos sem discriminação. A responsabilidade geral do Estado inclui a garantia da prestação adequada das prestações de acordo com critérios de elegibilidade e direitos claros e transparentes, bem como a administração correta das instituições e serviços.

**Quadro de despesas a médio prazo (MTEF).** Plano anual de despesa evolutivo de três anos, que define as prioridades da despesa a médio prazo e as restrições orçamentais rígidas em relação às quais podem ser desenvolvidos e aperfeiçoados planos setoriais.

**Receita.** Rendimentos que um governo recebe; a receita do governo inclui todas as quantias de dinheiro (ou seja, impostos) recebidas de fontes fora da entidade governamental.

**Reestruturação da dívida.** Processo através do qual um país renegoceia as condições da sua dívida quando enfrenta problemas de liquidez/fluxo de tesouraria e/ou dificuldades financeiras, a fim de reduzir ou flexibilizar o seu serviço de dívida e continuar as suas operações regulares.

**Regimes contributivos.** Regime de seguro social no qual as contribuições efetuadas pelas pessoas protegidas determinam diretamente o direito às prestações (direitos adquiridos). A forma mais comum de regime contributivo de proteção social é o regime obrigatório de seguro social, que normalmente abrange os/as trabalhadores/as em situação de emprego por conta de outrem formal e, em alguns países, os trabalhadores por conta própria. Outros tipos comuns de regimes contributivos, que proporcionam, na ausência de seguro social, um certo nível de proteção, incluem as caixas de previdência nacionais, que pagam normalmente um montante fixo aos beneficiários quando ocorrem contingências especiais (tipicamente, velhice, invalidez ou morte). No caso dos regimes de seguro social destinados às pessoas em situação de emprego por conta de outrem, as contribuições são normalmente efetuadas tanto pelos/as trabalhadores/as como pelos/as empregadores/as. Os regimes contributivos podem ser totalmente financiados através de contribuições, mas são muitas vezes financiados parcialmente por impostos ou outras fontes; este financiamento pode ser efetuado através de um subsídio para cobrir o défice, ou através de um subsídio geral que substitui totalmente as contribuições, ou de um subsídio destinado apenas a grupos específicos de contribuintes ou beneficiários (por exemplo, os/as trabalhadores/as do setor informal, os/as que não contribuem porque estão a cuidar de crianças, a cumprir o serviço militar ou desempregados/as, ou que têm um nível de rendimento demasiado baixo para poderem contribuir integralmente, ou que recebem prestações abaixo de um certo limiar devido às baixas contribuições no passado).

**Regime/política universal.** Política ou regime que proporciona prestações a grandes categorias da população, sem um teste de recursos às pessoas pobres. Os regimes universais de proteção social habituais incluem os regimes de rendimentos para todas as pessoas idosas acima de uma certa idade, para todas as pessoas com deficiência, para todas as mães com recém-nascidos ou para todas as crianças abaixo de uma certa idade. Alguns regimes universais dirigem-se também a famílias com estruturas específicas (famílias monoparentais, por exemplo) ou a grupos profissionais específicos (como os trabalhadores rurais).

**Rendimento tributável.** A base sobre a qual um sistema de imposto sobre o rendimento impõe impostos. Geralmente inclui algumas ou todas as rubricas de rendimentos e é reduzida por gastos e outras deduções.

**Reservas fiscais.** Fundos públicos acumulados através de excedentes orçamentais públicos, lucros de empresas públicas, receitas de privatização ou outros rendimentos líquidos do Estado (tais como direitos de exploração e rendas de recursos naturais).

**Revisões da despesa pública (RDP).** Quadro metodológico utilizado para avaliar as tendências da despesa pública, a composição e os efeitos distributivos, com vista a melhorar os resultados do desenvolvimento.

**Seguro social.** Regime contributivo de proteção social que garante a proteção através de um mecanismo de seguro, baseado: i) o pagamento prévio das contribuições, isto é, antes da ocorrência da contingência segurada; ii) a partilha de riscos; e iii) a noção de garantia. As contribuições pagas pelas (ou para as) pessoas seguradas são agrupadas e o fundo resultante é utilizado para cobrir as despesas incorridas exclusivamente pelas pessoas afetadas pela ocorrência da contingência, ou contingências, pertinentes e claramente definidas. Ao contrário dos seguros comerciais, a partilha dos riscos no seguro social é baseada no princípio da solidariedade, em oposição aos prémios de risco calculados individualmente.

# BIBLIOGRAFIA

Aquiles, C.; Mezui, M.; Duru, U. 2013. *Holding excess foreign reserves versus infrastructure finance: What should Africa do?*, African Development Bank Working Paper No. 178 (Tunis, African Development Bank).

ADB (Asian Development Bank). 2013. *The Social Protection Index: Assessing results for Asia and the Pacific* (Manila).

African Union; Economic Commission for Africa. 2015. *Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*.

Agustina, R.; Dartanto, T.; Sitompul, R.; Susilorentni, K. A.; Suparmi, M. K. M.; Achadi, E. L.; Taher, A.; Wirawan, F.; Sungkar, S.; Sundarmono, P.; Shankar, A. H.; Thabrany, H. 2019. "Universal health coverage in Indonesia: Concept, progress, and challenges", in *The Lancet*, Vol. 393, No. 10166, pp. 75-102. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31647-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31647-7).

Ahmad, E.; Stern, N. 1989. "Taxation for developing countries" in H. Chenery and T.N. Srinivasan (eds): *Handbook of Development Economics*, Vol. 2 (Elsevier), pp. 1005-1092.

Aizenman, J.; Jinjark, Y.; Kim, J.; Park, D. 2015. *Tax revenue trends in Asia and Latin America: A comparative analysis*, NBER Working Paper No. 21755 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research).

Akyüz, Y. 2014. *Internationalization of finance and changing vulnerabilities in emerging and developing economies*, UNCTAD Discussion Paper No. 217 (Geneva, United Nations Conference on Trade and Development).

Alderman, H.; Yemtsov, R. 2013. *How can safety nets contribute to economic growth?*, Policy Research Working Paper, No. WPS 6437 (Washington DC, World Bank).

Allen, R.; Tommasi D. (eds). 2001. *Managing public expenditure: A reference book for transition countries* (Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development).

Atkinson, A. B. 1999. *The economic consequences of rolling back the welfare state* (Boston, MIT Press).

Auerbach, A.; Gale, W. G.; Orszag, P. R. 2004. *The U.S. fiscal gap and retirement saving*, Economic Studies No. 39, 2004/2 (Paris, Organization for Economic Co-operation and Development).

Bai, Y.; Zhang, J. 2012. "Duration of sovereign debt renegotiation", in *Journal of International Economics*, Vol. 86, No. 2, pp. 252 – 268. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2011.08.007>.

Baker, D. 2014. *Larry Kotlikoff tells us why we should not use infinite horizon budget accounting*, CEPR Beat the Press Commentary on Economic Reporting (Washington, DC, Center for Economic and Policy Research).

Bali moune-Lutz, M. 2016. "The effectiveness of foreign aid to women's equality organizations in the MENA", in *Journal of International Development*, Vol. 28, pp. 320–341. DOI: 10.1002/jid.3214.

Ball, L.; Furceri, D.; Leigh, D.; Loungani, P. 2013. *The distributional effects of fiscal consolidation*, IMF Working Paper No. WP/13/151 (Washington DC, International Monetary Fund).

Bastagli, F. 2016. *Bringing taxation into social protection analysis and planning: Guidance note* (London, Overseas Development Institute).

—; Coady, D.; Gupta, S. 2012. *Income inequality and fiscal policy*, IMF Staff Discussion Note No. SDN/12/08 (Washington DC, International Monetary Fund).

Baunsgaard, T.; Keen M. 2010. "Tax revenue and (or?) trade liberalization", in *Journal of Public Economics*, Vol. 94, No. 9–10, pp. 563–577. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.11.007>.

- Beitler, D. 2010. *Raising revenue: A review of financial transaction taxes throughout the world*, A report for Health Poverty Action and Stamp Out of Poverty (London, Just Economics).
- Benedek, D.; Crivelli, E.; Gupta, S.; Muthoora, P. 2012. *Foreign aid and revenue: Still a crowding-out effect?*, IMF Working Paper No. WP/12/186 (Washington DC, International Monetary Fund).
- Benn, J.; Rogerson, A.; Steensen, S. 2010. *Getting closer to the core: Measuring country programmable aid*, OECD-DCD Development Brief, Issue 1 (Paris, Organization for Economic Co-operation and Development).
- Bernardell, C.; Cardon, P.; Coche, J.; Diebold, F. X.; Manganelli, S. 2004. *Risk management for central bank foreign reserves* (Frankfurt am Main, European Central Bank).
- Besley, T.; Kanbur, R. 1990. *The principles of targeting*, World Bank Working Paper Series N. 385 (Washington DC, World Bank).
- Besley, T.; Persson, R. 2014. "Why do developing countries tax so little?", in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, No. 4, pp. 99–120. DOI: 10.1257/jep.28.4.99.
- Birdsall, N.; Savedoff, W. 2010. *Cash on Delivery: A new approach to foreign aid* (Washington DC, Center for Global Development).
- Blyth, M. 2013. *Austerity: The history of a dangerous idea* (New York, Oxford University Press).
- Booth, D.; Curran, Z. 2005. *Aid instruments and exclusion*, Report for the UK Department for International Development. (London, Overseas Development Institute).
- Bonnet, F. 2016. *Social protection coverage across employment patterns* (Geneva, International Labour Organization).
- Boyle, N.; Han, C. 2013. *Social partnership and austerity shocks in open economies: Why were social pacts institutionalized in Ireland but not Korea?*, Paper presented at the Western Political Science Association Conference, 28-30 March 2013, Hollywood, CA, USA.
- Breneman-Pennas, T.; Catry, M. R. 2008. *Women's participation in social dialogue institutions at the national level* (Geneva, International Labour Organization).
- Briskin, L.; Muller, A. 2011. *Promoting gender equality through social dialogue: Global trends and persistent obstacles*, Industrial and Employment Relations Department Working Paper No. 34 (Geneva, International Labour Organization).
- Browne, E. 2015. *Social protection: Topic guide* (Birmingham, University of Birmingham).
- Buchanan, J. 1963. "The economics of earmarked taxes", in *Journal of Political Economy*, Vol. 71, No. 5, pp. 457-469. DOI: <https://doi.org/10.1086/258794>.
- Capaldo, J.; Izurieta, A. 2013. "The imprudence of labor market flexibilization in a fiscally austere world", in *International Labour Review*, Vol. 152, No. 1, pp. 1-26. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2013.00166.x>.
- Cavallo, E.; Serebrisky, T. (eds). 2016. *Saving for development. How Latin America and the Caribbean can save more and better* (Washington DC, Inter-American Development Bank and Palgrave MacMillan).
- Chai, J.; Goyal, R. 2008. *Tax concessions and foreign direct investment in the Eastern Caribbean Currency Union*, IMF Working Paper No. WP/08/257 (Washington DC, International Monetary Fund).
- Chang, H. J. 2007. *State owned enterprise reform*, United Nations National Development Strategies Policy Notes (New York, United Nations Department for Economic and Social Affairs).
- Chowdhury, A. 2005. *Foreign aid for tackling HIV/AIDS and human development disaster: Can a large inflow cause macroeconomic instability?: Theory and evidence*, (Dhaka, Economic Research Group).
- . 2006. "The 'Stabilisation Trap' and poverty reduction – What can monetary policy do?", in *Indian Development Review*, Vol. 4, No. 2, pp. 407-432.
- ; Islam I. 2011. "Attaining the Millennium Development Goals: The role of macroeconomic policies", in *International Journal of Social Economics*, Vol. 38, No. 12, pp. 930-952. DOI: <https://doi.org/10.1108/03068291111176301>.

- ; —. 2012. “The Debate on expansionary fiscal consolidation: How robust is the evidence?”, in *The Economic and Labour Relations Review*, Vol. 23, No. 3, pp. 13–38. DOI: <https://doi.org/10.1177/103530461202300302>.
- Christian Aid. 2007. *Debt: The repudiation option* (London).
- Christian Aid. 2009. *False profits: Robbing the poor to keep the rich tax-free* (London).
- Cichon, M.; Scholz, W.; Van de Meerendonk, A.; Hagemejer, K.; Bertranou, F.; Plamondon, P. 2004. *Financing social protection*, Quantitative Methods in Social Protection Series (Geneva, International Labour Organization).
- Cobham, A. 2005. *Tax evasion, tax avoidance and development finance*, Queen Elisabeth House Working Paper No. 129 (Oxford, University of Oxford).
- Cornia, A.; Jolly, R.; Stewart, F. (eds). 1987. *Adjustment with a human face: Volume 1, Protecting the vulnerable and promoting growth* (New York, Oxford University Press).
- De Bruijn, K.; Kaiser, J.; Dearden, N.; Brynildsen, Ø.; Molina, N. 2010. *Europe needs fair and transparent debt work-out mechanisms: Lessons from the Icelandic case* (Brussels, European Network on Debt and Development).
- de la Pena, I. 2014. *A primer on social impact bonds* (Santiago de Chile, United Nations Economic Commission for Latin America).
- Development Committee. 2006. *Fiscal policy for growth and development: An interim report* (Washington DC, International Monetary Fund and World Bank).
- Development Initiatives. 2015. *Getting poverty to zero: financing for social protection in least developed countries*, Development Initiative Report No. May 2015 (Bristol).
- Domar, E. 1944. “The ‘Burden of the Debt’ and the National Income”, in *American Economic Review*, Vol. 34, No. 4, pp. 798–827. DOI: <https://www.jstor.org/stable/1807397>.
- . 1993. “On deficits and debt”, in *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 52, No. 4, pp. 475–478. DOI: <https://www.jstor.org/stable/3487476>.
- Duran-Valverde, F.; Pacheco, J. F. 2012. *Fiscal space and the extension of social protection: Lessons from developing countries*, Extension of Social Security (ESS) Paper No. 33 (Geneva, International Labour Organization).
- Duran-Valverde, F.; Aguilar, J. F.; Vindas, J. F. O.; Corea, D. M.; de Lima Vieira, A. C. 2013. *Innovations in extending social insurance coverage to independent workers: Experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay*, Extension of Social Security (ESS) Document No. 42 (Geneva, ILO).
- Easterly, W.; Irwin, T.; Servén, L. 2008. “Walking up the down escalator: Public investment and fiscal stability”, in *World Bank Research Observer*, Vol. 23, No. 1, pp. 37–56. DOI: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4158>.
- ECLAC (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean). 2017. *Training manual: the design and conduct of Public Expenditure Reviews in Caribbean countries* (Port of Spain).
- Ehtisham, A.; Stern, N. 1989. “Taxation for developing countries”, in H. Chenery and T.N. Srinivasan (eds): *Handbook of Development Economics*, Vol. II, (Amsterdam, Elsevier).
- Ellmers, B.; Hulova, D. 2013. *The new debt vulnerabilities: 10 reasons why the debt crisis is not over*. (Brussels, EURODAD).
- Enoff, L.; McKinnon, R. 2011. “Social security contribution collection and compliance: Improving governance to extend social protection”, in *International Social Security Review*, Vol. 64, No. 4, pp. 99–119. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2011.01413.x>.
- EPS-PEAKS (Economic and Private Sector Professional Evidence and Applied Knowledge Services). 2013. *Taxation and developing countries - Training notes* (London, Overseas Development Institute).
- ETUI (European Trade Union Institute). 2010. *European economic and employment policy*, ETUI Policy Brief, No. 2/2010 (Brussels).

- EURODAD (European Network on Debt and Development). 2009. *A fair and transparent debt work-out procedure: 10 core civil society principles*, A EURODAD report (Brussels).
- Fattorelli, M. L. 2014. *Citizen public debt audit: Experiences and methods* (Liège, Committee for the Abolition of Illegitimate Debt; Geneva, Centre Europe-Tiers Monde).
- FES (Friedrich Ebert Stiftung). 2015. *Civil society guide to National Social Protection Floors. Global policy and development*. (Berlin).
- . 2017. *Social Protection Floor Index: Update and country studies* (Berlin).
- Ffrench-Davis, R. 2008. *Macroeconomía para el Desarrollo o Macroeconomía Financiera*? (Santiago, Chile, ILPES, Curso Internacional, Políticas Macroeconómicas y Finanzas Públicas).
- Frot, E.; Santiso, J. 2011. "Herding in aid allocation", in *Kyklos*, Vol. 66, No. 1, pp. 54-74. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2010.00494.x>.
- Fultz, E. 2011. *Pension crediting for caregivers: Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada and Japan* (Washington, DC, Institute for Women's Policy Research).
- Gallagher, K.; Shrestha, E. 2012. "The social cost of self-insurance: Financial crisis, reserve accumulation, and developing countries", in *Global Policy*, Vol. 3, No. 4, pp. 501-509. DOI: [10.1111/j.1758-5899.2011.00150.x](https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2011.00150.x).
- Ghosh, J. 2007. *Macroeconomics and growth policies: Background note*, UN Policy Notes for National Development Strategies (New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs).
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). 2010. *Gender & taxation: Why care about taxation and gender equality?* (Eschborn).
- Global Financial Integrity. 2015. *Financial flows and tax havens: Combining to limit the lives of billions of people* (Washington DC).
- Global Partnership for Universal Social Protection USP2030. 2017. *Universal Social Protection: Country cases* (Geneva and Washington DC, International Labour Organization and World Bank).
- Goldberg, L.; Hull C.; Stein, S. 2013. "Do industrialized countries hold the right foreign exchange reserves?", in *Current Issues in Economics and Finances*, Vol. 19, No. 1, pp. 1-10 (Federal Reserve Bank of New York).
- Gomes, R.; Hailu, D. 2009. "One instrument, many targets: Timor-Leste's macroeconomic policy challenge", in *One Pager*, No. 93 (Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth).
- Gabel, I. 2005. "Taxation of international private capital flows and securities transactions in developing countries: Do public finance considerations augment the macroeconomic dividends?", in *International Review of Applied Economics*, Vol.19, No. 4, pp. 477-497. DOI: <https://doi.org/10.1080/02692170500213368>.
- Gray, L.; Hansen, K.; Recica-Kirkbride, P.; Mills, L. 2014. *Few and far: The hard facts on stolen asset recovery* (Washington DC, World Bank; Paris, Organization for Economic Co-operation and Development).
- Gray, S. 2011. *Central bank balances and reserves requirements*, IMF Working Paper No. WP/11/36 (Washington DC, International Monetary Fund).
- Griffith-Jones, S. 2014. *A BRICS development bank: A dream coming true?*, UNCTAD Discussion Paper No. 215 (Geneva, United Nations Conference on Trade and Development).
- ; Ocampo, J. A. 2009, "Sovereign Wealth Funds: A developing country perspective", in *Revue d'économie financière*, Special Issue, pp. 241- 254.
- Growth Commission. 2005. *Economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform* (Washington DC, World Bank).
- Gustafsson-Wright, E.; Gardiner, S.; Putcha, V. 2015. *The potential and limitations of impact bonds: Lessons from the first five years of experience worldwide* (Washington DC, Brookings Institution).
- Heller, P. 2005. *Understanding fiscal space*, IMF Policy Discussion Paper No. PDP/05/4, (Washington DC, International Monetary Fund).

Hove, S. 2016. *Sovereign Wealth Funds and infrastructure development in Africa*, Quantum Global Research Lab Working Paper No. 2016/02 (Zug, Quantum Global Research Lab).

Hurley, G. 2010. *Achieving debt sustainability and the MDGs in small island developing states*, Paper presented at the Economic and Financial Committee Side Event General Assembly of the United Nations (New York, United Nations).

ICMM (International Council on Mining and Metals). 2014. *Enhancing mining's contribution to the Zambian economy and society*. An ICMM report (London).

ILO (International Labour Organization). 1998. *Principles of social security* (Geneva).

—. 1999. *The social budget model: A technical guide* (Geneva).

—. 2000. *World Labour Report: Income security and social protection in a changing world* (Geneva).

—. 2001. *Social security: A new consensus* (Geneva).

—. 2008. *Can low income countries afford basic social security*, Social Security Policy Briefings Paper No. 3 (Geneva).

—. 2013a. *National Tripartite Social Dialogue: An ILO guide for improved governance* (Geneva).

—. 2013b. *Social protection floor good practices guide on ABND* (Geneva). Available at: <http://secsoc.ilo.org/abnd/>.

—. 2014a. *Uruguay - Monotax: Promoting formalization and protection of independent workers*, Social Protection in Action Country Brief No. 2/2014 (Geneva).

—. 2014b. *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Geneva).

—. 2015a. *Building social protection floors for All: Global flagship programme* (Geneva).

—. 2015b. *Rationalizing social protection expenditure in Ghana* (consolidated report), ILO Technical Cooperation Report (Geneva).

—. 2016a. *Indonesia: Financing social protection through contributions and the removal of fuel subsidy*, Social Protection in Action Country Brief (Geneva).

—. 2016b. *Developmental impacts of expanding social protection* (Geneva).

—. 2016c. *ILO Social security inquiry manual* (Geneva).

—. 2016d. *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide* (Geneva).

—. 2016e. *Timor Leste: Universal old age and disability pensions*, Social Protection in Action Country Brief (Geneva).

—. 2016f. *Women and Work: Trends 2016* (Geneva).

—. 2016g. *Non-Standard Employment around the World: Understanding challenges, shaping prospects* (Geneva).

—. 2017a. *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals* (Geneva).

—. 2017b. *Gender in employment policies and programmes: What works for women?* (Geneva).

—. 2018a. *Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017-19* (Geneva).

—. 2018b. *Social Protection Assessment-Based National Dialogue: Towards a nationally defined social protection floor in the Republic of Tajikistan* (Dushambe).

—. 2018c. *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Geneva).

—. 2018d. *Care work and care jobs: For the future of decent work* (Geneva).

—. 2018e. *Decent work in Portugal 2008–18: From crisis to recovery* (Geneva).

—. 2019. *A quantum leap for gender equality: For a better future of work for all* (Geneva).

- , forthcoming a. *Brazil: Protecting self-employed workers through a Monotax mechanism*, Social Protection in Action Country Brief (Geneva).
- , forthcoming b. *Universalizing health care in Costa Rica*, Social Protection in Action Country Brief (Geneva).
- IMF (International Monetary Fund). 1993. *Balance of payments manual*, Fifth Edition (Washington DC).
- , 2001. *Guidelines for foreign exchange reserve management* (Washington DC).
- , 2002. *Assessing sustainability* (Washington DC).
- , 2003. *Evaluation Report - Fiscal adjustment in IMF-supported programs* (Washington DC).
- , 2007. *The IMF and aid to Sub-Saharan Africa* (Washington DC).
- , 2009. *Creating policy space—Responsive design and streamlined conditionality in recent low-income country programs* (Washington DC).
- , 2010. *Financial sector taxation, IMF's Report to the G20* (Washington DC).
- , 2011a. *Revenue mobilisation in developing countries* (Washington DC).
- , 2011b. *Guinea Bissau*, Country Report No. 11/119 (Washington DC).
- , 2012a. *Democratic Republic of Timor-Leste*, Country Report No. 12/24 (Washington DC).
- , 2012b. *Fiscal regimes for extractive industries: Design and implementation* (Washington DC).
- , 2012c. *The liberalization and management of capital flows: An institutional view* (Washington DC).
- , 2014. *World Economic Outlook October 2014* (Washington DC).
- , 2015a. *Fiscal policy and long-term growth*, IMF Policy Paper (Washington DC).
- , 2015b. *World Economic Outlook April 2015* (Washington DC).
- , 2016a. *Assessing fiscal space: An initial consistent set of considerations*, IMF Staff Paper (Washington DC).
- , 2016b. *Corruption: Costs and mitigating strategies*, IMF Staff Discussion Note No. SDN/16/05 (Washington DC).
- , 2017a. *Costa Rica*, Country Report No. 17/156 (Washington DC).
- , 2017b. *Debt relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, Ficha Informativa do FMI (Washington DC).
- , 2018. *Arab Republic of Egypt*, Country Report No. 18/14 (Washington DC).
- Inter-Agency Task Force on Financing for Development. 2016. *Coherent policies for combatting Illicit Financial Flows*, IATF Issue Brief Series (New York).
- IRS (Istituto per la Ricerca Sociale). 2016. *The gender pension gap: differences between mothers and women without children* (Bologna).
- Ishikawa, J. 2003. *Key features of National Social Dialogue: A social dialogue resource book* (Geneva, International Labour Organization).
- ISSA (International Social Security Association). 2011. *Success factors in contribution collection and compliance*, Social Policy Highlight 20 (Geneva).
- Itriago, D. 2011. *Owning development: Taxation to fight poverty*, Oxfam Research Report (Oxford, Oxfam).
- Joshi, A. 2017. *Tax and gender in development countries: What are the issues?*, ICTD Summary Brief No. 6 (Brighton, International Centre for Tax and Development).
- Kar, D.; Cartwright-Smith, D.; Hollingshead, A. 2010. *The absorption of illicit financial flows from developing countries: 2002-2006* (Washington DC, Global Financial Integrity).
- ; Spanjers, J. 2015. *Illicit financial flows from developing countries: 2004-2013* (Washington DC, Global Financial Integrity).

Kotlikoff, L. J.; Michel, A. N. 2015. *Closing America's enormous fiscal gap: Who will pay?*, MERCATUS Working Paper (Washington DC, George Mason University).

Kuddo, A.; Robalino, D.; Weber, M. 2015. *Balancing regulations to promote jobs: From employment contracts to unemployment benefits* (Washington, DC, World Bank).

Le, T. M.; Moreno-Dodson, B.; Bayraktar, N. 2012. *Tax capacity and tax effort extended cross-country analysis from 1994 to 2009*, World Bank Policy Research Working Paper No. 6252 (Washington DC, World Bank).

Leading Group on Innovating Financing for Development. 2010. *Globalizing solidarity: The case for financial levies*, Taskforce on International Financial Transactions and Development Report (Paris, French Ministry of Foreign and European Affairs).

Levy, S. 2010. *Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality, and economic growth in Mexico* (Washington DC, Brookings Institution).

Ley, E. 2009. *Fiscal policy for growth*, PREM Notes No. 131 (Washington DC, World Bank).

Lora, E.; Olivera, M. 2006. *Public debt and social expenditure: Friends or foes?*, IADB Working Paper No. 563 (Washington DC, Inter-American Development Bank).

Martini, M. 2014. *Combating illicit financial flows: The role of the international Community* (Berlin, Transparency International; Bergen, Chr. Michelsen Institute).

Mathers, N.; Slater, R. 2014. *Social protection and growth: Research synthesis* (Canberra, Department of Foreign Affairs and Trade, Australia).

Mckinsey Global Institute. 2015. *The power of parity: How advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth* (London).

Mezui, C. A. M.; Duru, U. 2013. *Holding excess foreign reserves versus infrastructure finance: What should Africa do?*, African Development Bank Working Paper No. 178 (Abidjan, African Development Bank).

Minouiu, C.; Reddy, S. 2000. *Development aid and economic growth: A positive long-run relation*, IMF Working Paper No. WP/09/118 (Washington DC, International Monetary Fund).

Mogues, T. 2012. *What determines public expenditure allocations?: A review of theories and implications for agricultural public investment*, ESA FAO Working paper No. 12-06 (Rome, Food and Agricultural Organization).

Moody's. 2008. *Sovereign default and recovery rates 1983-2007*, Moody's Global Credit Research (New York).

Muzaffar, A. T.; Chowdhury, A. 2014. "The IMF and the policy of low inflation: A review of Article IV consultations for selected Asian developing countries", in *The Economic and Labour Relations Review*, Vol. 25, No. 3, pp. 435-454. DOI: <https://doi.org/10.1177/1035304614544272>.

—; Junankar, P. N. 2014. "Inflation-growth relationship in selected Asian developing countries: Evidence from panel data", in *Journal of the Asia Pacific Economy*, Vol. 19, No. 4, pp. 604-628. DOI: <https://doi.org/10.1080/13547860.2014.920594>.

Nanivazo, M.; Scott, L. 2012. *Gender mainstreaming in Nordic development agencies: Seventeen years after the Beijing conference*, WIDER Working Paper No. 2012/91 (Helsinki, United Nations University, World Institute for Development Economics Research).

NHSO (National Health Security Office). 2018. *Policy Brief on the Thai UHC systems* (Bangkok).

Nkusu, M. 2004. *Aid and the Dutch Disease in low-income countries: Informed diagnoses for prudent prognoses*, IMF Working Paper No. WP/04/49 (Washington DC, International Monetary Fund).

Norregaard, J. 2013. *Taxing immovable property: Revenue potential and implementation challenges*, IMF Working Paper No. WP/13/129 (Washington DC, International Monetary Fund).

Norton, A.; Elson, D. 2002. *What's behind the budget?: Politics, rights and accountability in the budget process* (London, Overseas Development Institute).

Nugée, J. 2015. "Foreign exchange reserve management", in *Handbook in Central Banking*, No. 19 (London, Bank of England).

O'Donnell, R. 2000. "The New Ireland in the New Europe", in R. O'Donnell (ed): *Europe-The Irish Experience* (Dublin, Institute of European Affairs).

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 2005. *Paris Declaration on aid effectiveness* (Paris).

—. 2007. *Performance budgeting in OECD countries* (Paris).

—. 2008. *Tax effects on foreign direct investment*, OECD Policy Brief February 2008 (Paris).

—. 2013a. *The Where" of Development Finance: Towards better targeting of concessional finance* (Paris).

—. 2013b. *Triangular co-operation: What can we learn from a survey of actors involved?*, OECD Development Co-operation Directorate Report (Paris).

—. 2014a. *The rationale for fighting corruption*, CleanGovBiz Background Brief (Paris).

—. 2014b. *Draft recommendation of the OECD Council on the principles of budgetary governance* (Paris).

—. 2014c. *OECD principles of budgetary governance* (Paris).

—. 2014d. *Society at a Glance: Asia/Pacific 2014* (Paris).

—. 2014e. *Development cooperation report 2014* (Paris).

—. 2015. *Policy coherence for sustainable development: Thematic module on illicit financial flows* (Paris).

—. 2017. *Development co-operation report 2017: Data for development* (Paris).

OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), 2013. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on austerity measures and economic and social rights*, Report No. E/2013/82, UN General Assembly resolution 48/141 (Geneva).

Ooms, G.; Schrecker, T. 2005, "Expenditure ceilings, multilateral financial institutions, and the health of poor populations", in *Lancet*, Vol. 365, No. 9473, pp. 1821–1823. DOI: [http://doi.org/10.1016/S0140-6736\(05\)66586-5](http://doi.org/10.1016/S0140-6736(05)66586-5).

Ortiz, I. 2007. *Social Policy Note*, UN Policy Notes for National Development Strategies (New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs).

—. 2008. "Financing for development", in K. Hujo and S. McClanahan (eds.): *Financing social policy* (Geneva, United Nations Research Institute for Social Development; Basingtoke, Palgrave Macmillan).

—; Chai, J.; Cummins, M. 2011a. *Austerity measures threaten children and poor households: Recent evidence in public expenditures from 128 developing countries*, UNICEF Social and Economic Policy Working Paper No. 2011-09 (New York, UNICEF).

—; —; —. 2011b. *Identifying Fiscal Space: Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 182 Countries* UNICEF Social and Economic Policy Working Paper No. April 2011 (New York, UNICEF).

Ortiz, I.; Cummins, M. 2011, *Global inequality: Beyond the bottom billion – A rapid review of income distribution in 141 Countries*, UNICEF Social and Economic Policy Working Paper No. April 2011 (New York, UNICEF).

—; —. (eds). 2012. *A recovery for all: Rethinking socio-economic policies for children and poor households* (New York, UNICEF).

—; —; Capaldo, J.; Karunanethy, K. 2015. *The decade of adjustment: A review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries*, Extension of Social Security (ESS) Working Paper No. 53 (Geneva, International Labour Organization, and New York, South Centre and Initiative for Policy Dialogue).

—; —; Karunanethy, K. 2017. *Fiscal space for social protection and the SDGs: Options to expand social investments in 187 countries*, Extension of Social Security (ESS) Working Paper No. 48 (Geneva, International Labour Organization; New York, UNICEF and UNWOMEN).

- Ortiz, I.; Schmitt, V.; De, L. (eds). 2016. *Social Protection Floors*. 3 Volumes (Geneva, International Labour Organization).
- ; Durán-Valverde, F.; Urban, S.; Wodsak, V. 2018. *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe* (Geneva, International Labour Organization).
- Ortiz-Ospina, E.; Roser, M. 2019. “Taxation”, in *Our World in Data* (University of Oxford).
- Ostry, J.; Ghosh, A. R.; Kim, J. I.; Qureshi, M. S. 2010. *Fiscal Space*, IMF Staff Position Paper No. SPN/10/11 (Washington DC, International Monetary Fund).
- ; Ghosh, A. R.; Habermeier, K.; Chamon, M.; Qureshi, M. S.; Laeven, L.; Kokenyne, A. 2011. *Managing capital inflows: What tools to use?*, IMF Staff Discussion Note No. 11/06 (Washington DC, International Monetary Fund).
- ; Loungani, P.; Furceri, D. 2016. “Neoliberalism: Oversold?”, in *IMF Finance and Development*, Vol. 53, No. 2, pp. 38-41.
- Park, D. 2007. *Beyond liquidity: New uses for developing Asia’s foreign exchange reserves*, ERD Working Paper No. 109 (Manila, Asian Development Bank).
- Perez, J. J.; Aouriri, M.; Campos, M.; Celov, D.; Depalo, D.; Papapetrou, E.; Pesliakaite, J.; Ramos, R.; Rodrigues-Vives, M. 2016. *The fiscal and macroeconomic effects of government wages and employment reform*, European Central Bank Occasional Paper Series No. 176 (Frankfurt am Main, European Central Bank).
- Pescatori, A.; Sandri, D.; Simon, J. 2014. “No magic threshold”, in *IMF Finance and Development*, Vol. 51, No. 2, pp. 39-42.
- Pettifor, A. 2002. *Chapter 9/11? Resolving international debt crises – The jubilee framework for international insolvency*, A New Economics Foundation Report (London, New Economics Foundation).
- Platz, D. 2009. *Infrastructure finance in developing countries - the potential of sub-sovereign bonds*, DESA Working Paper No. 76 (New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs).
- Pradhan, S. 1996. *Evaluating public spending: A framework for public expenditure reviews*, World Bank Discussion Papers No. 323 (Washington DC, World Bank).
- Prichard, W.; Cobham A.; Goodall, A. 2014. *ICTD Government revenue dataset*, ICTD Working Paper No. 19 (Brighton, Institute of Development Studies).
- Raffer, K. 1993. “What’s good for the United States must be good for the world: Advocating an international chapter 9 insolvency”, in Bruno Kreisky Forum for International Dialogue (ed): *From Cancun to Vienna: International development in a new world*. pp. 64-74.
- Ratnam, V; Tomoda, S. 2005. *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, International Labour Organization).
- Ravallion, M. 2002. “Are the poor protected from budget cuts? Evidence for Argentina”, in *Journal of Applied Economics*, Vol. 5, No. 1, pp. 95-121. DOI: <https://doi.org/10.1080/15140326.2002.12040572>.
- . 2006. “Who is protected? On the incidence of fiscal adjustment”, in A. Mody and C. Pattillo (eds.): *Macroeconomic Policies and Poverty Reduction* (London, Routledge).
- Ray, R.; Kozameh, S. 2012. *Ecuador’s economy since 2007*, Center for Economic and Policy Research Paper No. May 2012 (Washington DC, Center for Economic and Policy Research).
- Rodríguez, P. L.; Morales, J. R.; Monaldi, F. J. 2012. *Direct distribution of oil revenues in Venezuela: A viable alternative?*, Center for Global Development Working Paper No. 306 (Washington DC, Center for Global Development).
- Roy, R.; Heuty, A.; Letouze, E. 2007. *Fiscal space for what: Analytical issues from a human development perspective*, presented at the G-20 Workshop on Fiscal Policy, 30 June – 2 July 2007, Istanbul, Turkey (New York, United Nations Development Programme).
- Roy, R.; Heuty, A. (eds). 2009. *Fiscal space: Policy options for financing human development* (New York, UNDP; London, Earthscan).

- Ruiz, M. 2007. *Debt swaps for development: Creative solution or smoke screen?*, EURODAD report No. October 2007 (Brussels, European Network on Debt and Development).
- Schick, A.; OECD Senior Budget Officials. 2009. *Evolutions in budgetary practice*, (Paris, Organization for Economic Co-operation and Development).
- Scholz, W.; Cichon, M.; Hagemeyer, K. 2000. *Social budgeting* (Geneva, International Labour Organization).
- Schmitt, V. 2011. *ILO Convention 102 on Social security*. International Labour Organization Decent Work Team Bangkok, Experts meeting in Jakarta, 12-15 December 2011.
- Sen, A. K. 1995. "The political economy of targeting", in D. Van de Walle and K. Nead (eds): *Public spending and the Poor* (Baltimore, John Hopkins University Press).
- Standard and Poor's. 2011. *Default, transition, and recovery: Sovereign defaults and rating transition data 2010 update*, Ratings Direct on the Global Credit Portal (New York).
- Stiglitz, J. E. 2006. *Making globalization work* (New York, W.W. Norton and Company).
- Sturzenegger, F.; Zettelmeyer, J. 2005. *Haircuts: estimating investor losses in sovereign debt restructurings*, IMF Working Paper No. 05/137 (Washington DC, International Monetary Fund).
- SWFI (Sovereign Wealth Fund Institute), *Sovereign Wealth Funds based on fiscal reserves April, 2017* (Las Vegas).
- Swanson, A.; Lundethors, L. 2003. *Public environmental expenditure reviews (PEERS): Experience and emerging Practice* (Washington DC, World Bank).
- Tandon, A.; Fleisher, L.; Li, R.; Yap, W. A. 2014. *Reprioritizing government spending on health: Pushing an elephant up the stairs?*, World Bank HNP Discussion Paper No. 85773 (Washington DC, World Bank).
- Tatsiramos, K. 2009. "Unemployment insurance in Europe: Unemployment duration and subsequent employment stability, in *Journal of the European Economic Association*, Vol. 7, No. 6, pp. 1225–1260. DOI: 10.1162/JEEA.2009.7.6.1225.
- Teja, R. S. 1988. "The case for earmarked taxes", in *IMF Staff Papers*, Vol. 35, No. 3, pp. 523–533. (Washington DC, International Monetary Fund).
- TheCityUK, 2015. *Sovereign wealth funds 2015 Report* (London).
- Turkish Coordination and Cooperation Agency (TIKA). 2013. *Turkish development assistance report 2013* (Ankara).
- UN (United Nations). 2008. *National development strategies policy notes* (New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs).
- . 2009a. *Effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural Rights*, A Note by the United Nations Secretary-General No. A/64/289 (New York).
- . 2009b. *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System* (New York).
- UN ECOSOC (United Nations Economic and Social Council). 2008. *Background study for the Development Cooperation Forum: Trends in South-South and triangular development cooperation* (New York, United Nations).
- . 2016. *ODA allocation and other trends in development cooperation in LDCs and vulnerable contexts*, 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs, No. 13 (New York, United Nations).
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2008. *Trade and Development Report 2008* (Geneva).
- . 2011. *Trade and Development Report 2011* (Geneva).
- . 2014. *Trade and Development Report 2014* (Geneva).
- . 2015a. *Sovereign Debt Workouts: Going forward roadmap and guide* (Geneva).

- . 2015b. *World Investment Report 2015: Reforming international investment governance* (Geneva).
- . 2017. *Beyond austerity: Towards a global new deal*. Trade and Development Report 2017 (Geneva).
- UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund). 2007. *Social budgeting in Kenya: Concepts and Practice*, UNICEF Division of Policy and Planning Working Paper (New York).
- . 2010a. *Protecting salaries of frontline teachers and health workers*, UNICEF Social and Economic Policy Working Brief No. April 2010 (New York).
- . 2010b. *Rapid assessment of unintended consequences of the discontinuation of salary incentives for the social sector in Cambodia* (New York).
- . 2017. *Is every child counted? Status of data for children in the SDGs* (New York).
- . 2018. *Fiscal space for children in Rwanda: A summary of the approach and options* (Kigali).
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime); OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 2016. *Coherent policies for combatting Illicit Financial Flows*, Issue Brief Series (Vienna, UNODC; Paris, OECD).
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2010. *Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics* (Geneva).
- . 2016. *Policy innovations for transformative change: UNRISD flagship report 2016* (Geneva).
- UN System Task Team (United Nations System Task Team). 2012. *Social protection: A development priority in the post-2015 UN development agenda*, Thematic Think Piece (New York).
- UNWOMEN. 2014. *The global economic crisis and gender equality* (New York).
- . 2015. *Progress of the world's women 2015-2016: Transforming economies, realizing rights* (New York).
- . 2018a. *Turning promises into action: gender equality in the 2030 agenda for sustainable development*, Report Summary (New York).
- . 2018b. *Gender, taxation and equality in developing countries: Issues and policy recommendations*, UN Women Discussion paper (New York).
- Vandierendonck, C. 2014. *Public spending reviews: Design, conduct, implementation*, EU Economic Papers No. 525 (Brussels, European Commission).
- Visser, J. 2001. "Industrial Relations and Social Dialogue", in P. Auer (ed): *Changing labour markets in Europe: The role of institutions and policies* (Geneva, International Labour Organization), pp. 184-242.
- Weisbrot, M.; Sandoval, L. 2007. *Argentina's economic recovery: Policy choices and implications*, CEPR Paper No. October 2007 (Washington DC, Center for Economic and Policy Research).
- WHO (World Health Organization). 2004. *Tax-based financing for health systems: Options and experiences*, WHO Discussion Papers No. 4-2004 (Geneva).
- . 2009. *Public health, innovation and intellectual property*, Expert Working Group on Research and Development Financing Report No. December 2009 (Geneva).
- . 2014. *Raising tax on tobacco – What you need to know* (Geneva).
- Williams, C. C.; Kedir, A. 2018. "Explaining cross-national variations in the prevalence of informal sector entrepreneurship: Lessons from a survey of 142 countries", in *Journal of Developmental Entrepreneurship*, Vol. 23, No. 1, pp. 1-23. DOI: 10.1142/S108494671850005X.
- Williams, M. V. 2006. "Foreign exchange reserves – how much is enough?", in *BIS Review*, No. 1/2006, pp. 1-12.
- World Bank. 2010a. *A 2009 update of poverty incidence in Timor-Leste using the survey-to-survey imputation method* (Washington DC).
- . 2010b. *Global Economic Prospects: Crisis, finance, and growth* (Washington DC).
- . 2016. *The World Bank Group's response to illicit financial flows: A stocktaking* (Washington DC).

—; ILO (International Labour Organization). 2015. *A shared mission for universal social protection*, A Concept Note (Geneva).

World Economic Forum. 2018. *The global gender gap report 2018* (Geneva).

WTO (World Trade Organization). 2010. *World tariff profiles 2010* (Geneva).

Yikona, S.; Slot, B.; Geller, M.; Hansen, B.; El Kadiri, F. 2011. *Ill-gotten money and the economy: Experiences from Malawi and Namibia* (Washington DC, World Bank).



Este manual prático é um documento essencial para avaliar as opções de financiamento para estender a cobertura e as prestações da proteção social. Argumenta-se frequentemente que os sistemas universais de proteção social, incluindo pisos, não são acessíveis e que não há orçamento suficiente para cobrir todas as crianças, mulheres e homens. Este manual demonstra que existem alternativas, mesmo nos países mais pobres. Estas incluem oito opções: 1) a extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas, 2) o aumento das receitas fiscais, 3) a eliminação dos fluxos financeiros ilícitos, 4) a redistribuição das despesas públicas, 5) a utilização das reservas financeiras e cambiais dos bancos centrais, 6) a contração de empréstimos e a reestruturação da dívida existente, 7) a adoção de um quadro macroeconómico mais flexível e 8) o aumento da ajuda e das transferências. Todas as opções de financiamento descritas neste manual são apoiadas por declarações políticas das Nações Unidas e das instituições financeiras internacionais, e os governos em todo o mundo têm vindo a aplicá-las há décadas, mostrando uma grande variedade de escolhas de receita. O diálogo nacional, com o governo, os/as empregadores/as e os trabalhadores/as, bem como com a sociedade civil, o meio académico, agências das Nações Unidas e outras entidades, é fundamental para gerar vontade política de explorar todas as opções possíveis de espaço orçamental num país e adotar a combinação ideal de políticas públicas para o crescimento inclusivo e a justiça social.