

ESPAÇO FISCAL PARA A PROTEÇÃO SOCIAL

Um manual para a avaliação das opções de financiamento

Manual publicado conjuntamente pela OIT e pela ONU Mulheres,
apresentando diferentes opções para a criação de espaço fiscal, com
exemplos de países

Departamento de Proteção Social, OIT

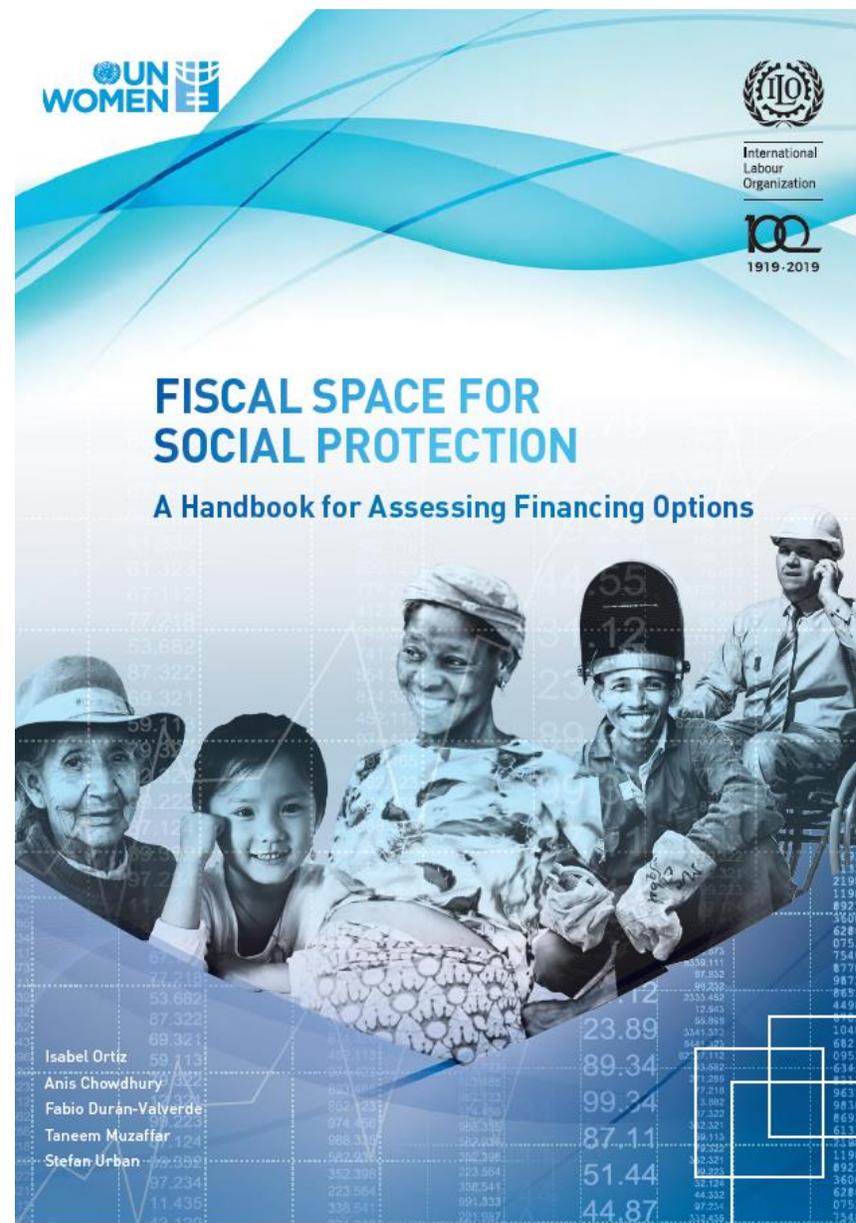
Autores: Isabel Ortiz; Anis Chowdhury; Fabio
Durán-Valverde; Taneem Muzaffar;
Stefan Urban



Objetivos do Manual

- Compreender as questões fundamentais da proteção social
- Aprender o conceito de espaço fiscal
- Compreender as opções para a criação de espaço fiscal

O Manual está organizado em doze capítulos. Os Capítulos 1 a 3 apresentam conceitos para uma melhor compreensão das opções de espaço fiscal. Os restantes capítulos explicam as oito opções de espaço fiscal existentes.



► Os capítulos 1 a 3 apresentam **conceitos** para uma melhor compreensão das opções de espaço fiscal

▶ Capítulo 1

Espaço fiscal para a proteção social

► O conceito de espaço fiscal

Espaço fiscal 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 da ONU disponibilizam oito opções de financiamento que todos os países deveriam considerar nos **diálogos nacionais**:

1. Expansão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas
2. Aumento das receitas fiscais
3. Eliminação dos fluxos financeiros ilícitos
4. Aumento da eficiência das despesas públicas e sua reafetação a áreas menos desejáveis do ponto de vista social
5. Aproveitamento das reservas fiscais e cambiais
6. Empréstimo ou reestruturação da dívida
7. Adoção de um quadro macroeconómico mais flexível e
8. Aumento da ajuda e das transferências.

Exemplos de estratégias de espaço fiscal nos países em desenvolvimento

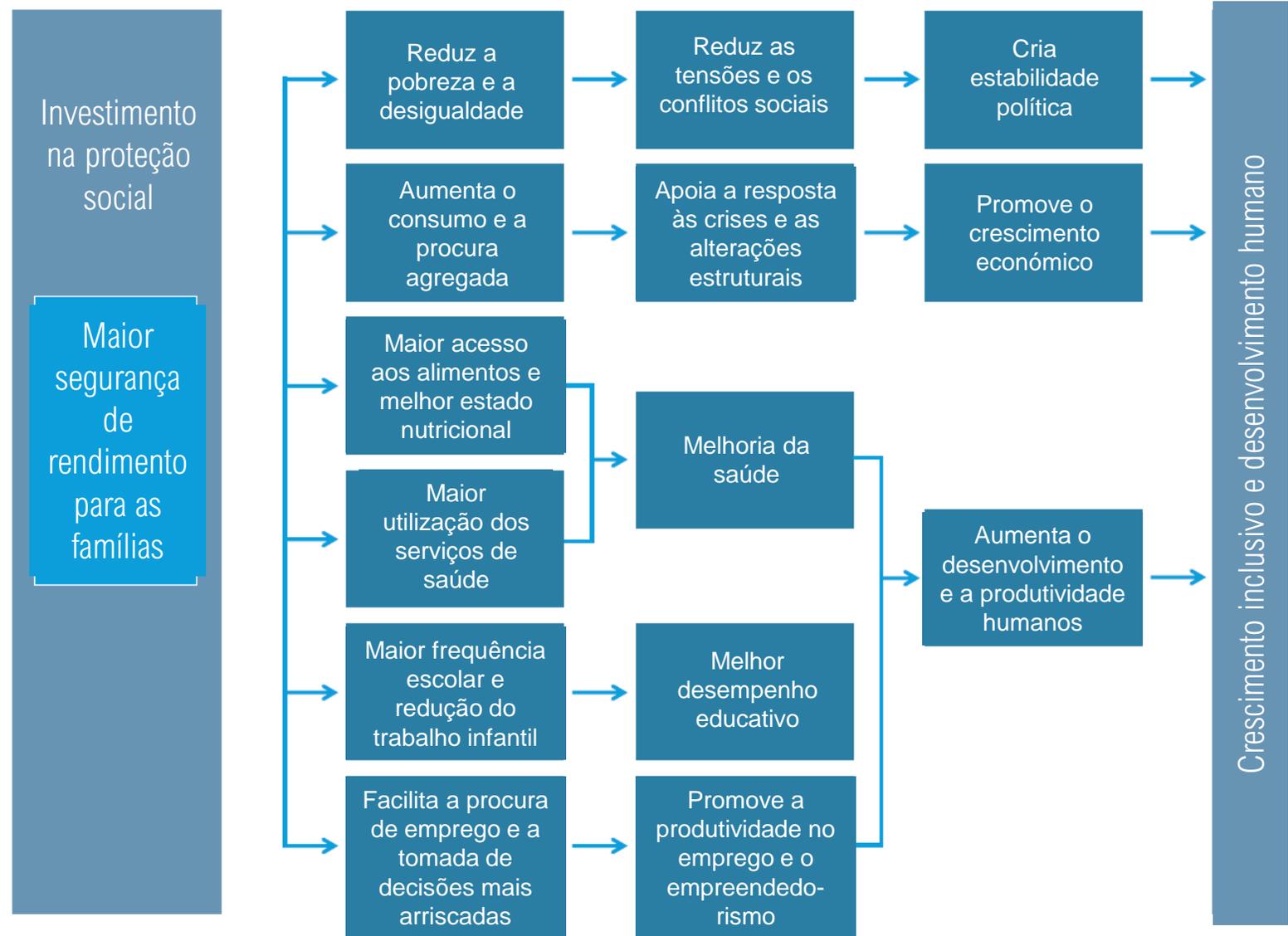
| | Bolivia | Botswana | Brazil | Costa Rica | Indonesia | Lesotho | Namibia | South Africa | Thailand |
|---|---------|----------|--------|------------|-----------|---------|---------|--------------|----------|
| Expansão de contribuições de segurança social | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Aumento de receitas fiscais | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | | |
| Redução dos fluxos financeiros ilícitos | | | | | | | | | |
| Redistribuição de despesas | | | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ |
| Exploração das reservas fiscais | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | |
| Redução da dívida/serviço de dívida | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | ✓ |
| Políticas macroeconómicas acomodatócias | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | | | ✓ |
| Aumento da ajuda | | | | | | ✓ | ✓ | | |

Figura: Matriz de estratégias de espaço fiscal em países selecionados - p. 12 

Qual a importância da proteção social?

A proteção social é uma das prioridades da agenda do desenvolvimento, devido aos seus **impactos sociais e económicos positivos**. É um elemento fundamental das estratégias nacionais para promover o desenvolvimento humano, a estabilidade política e o crescimento inclusivo.

Figura: Impactos positivos do alargamento da proteção social no desenvolvimento sustentável
- p. 4



Principais elementos da proteção social

Proteção social universal

Engloba:

- cobertura universal em termos de pessoas protegidas,
- proteção abrangente em termos de riscos cobertos e adequação da proteção oferecida.

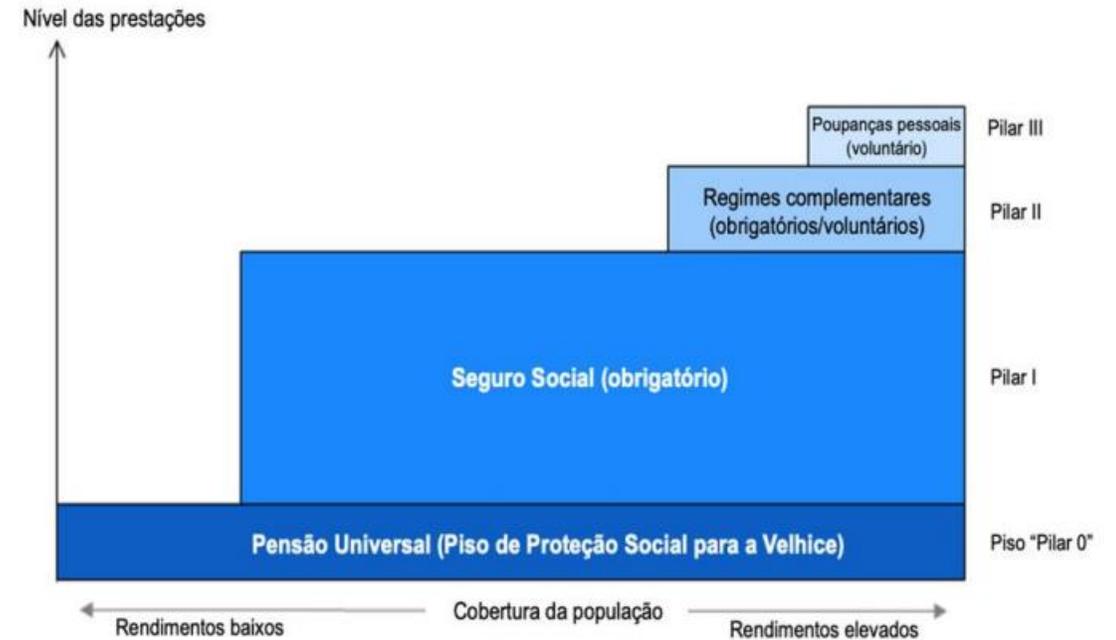


Figura: O sistema de proteção social ou de segurança social acordado pelos governos, empregadores e trabalhadores a nível mundial - p. 8

A **Convenção n.º 102 da OIT**, de 1952, estabelece os **parâmetros mínimos** para cada ramo/área incluídos na maioria dos programas de segurança social em todo o mundo, os principais princípios de administração e financiamento, bem como determinadas considerações relativas à sua aplicação. As nove **eventualidades** clássicas da **segurança social** são:

- | | | |
|---|---|----------------|
| • abonos de família/prestações familiares | • pensões de velhice | • doença |
| • maternidade | • pensões de sobrevivência/viuvez | • desemprego |
| • cuidados médicos | • acidentes de trabalho e doenças profissionais | • incapacidade |

► Principais mensagens - Espaço fiscal para a proteção social

- 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.
- Há várias opções para a expansão do espaço fiscal tendo em vista o financiamento da proteção social. Todas se baseiam em práticas observadas em diferentes países e são fundamentadas por declarações de políticas da ONU e de instituições financeiras internacionais.
- A necessidade de criação de espaço fiscal nunca foi tão grande. É imperativo que os governos explorem ativamente todas as alternativas possíveis para expandir o espaço fiscal, visando a promoção do desenvolvimento socioeconómico nacional com empregos e proteção social.
- A singularidade de cada país requer que as opções do espaço fiscal sejam cuidadosamente analisadas a nível nacional e que as alternativas sejam plenamente exploradas através do diálogo social.

▶ Capítulo 2

Financiamento da proteção social: Indicadores e tendências

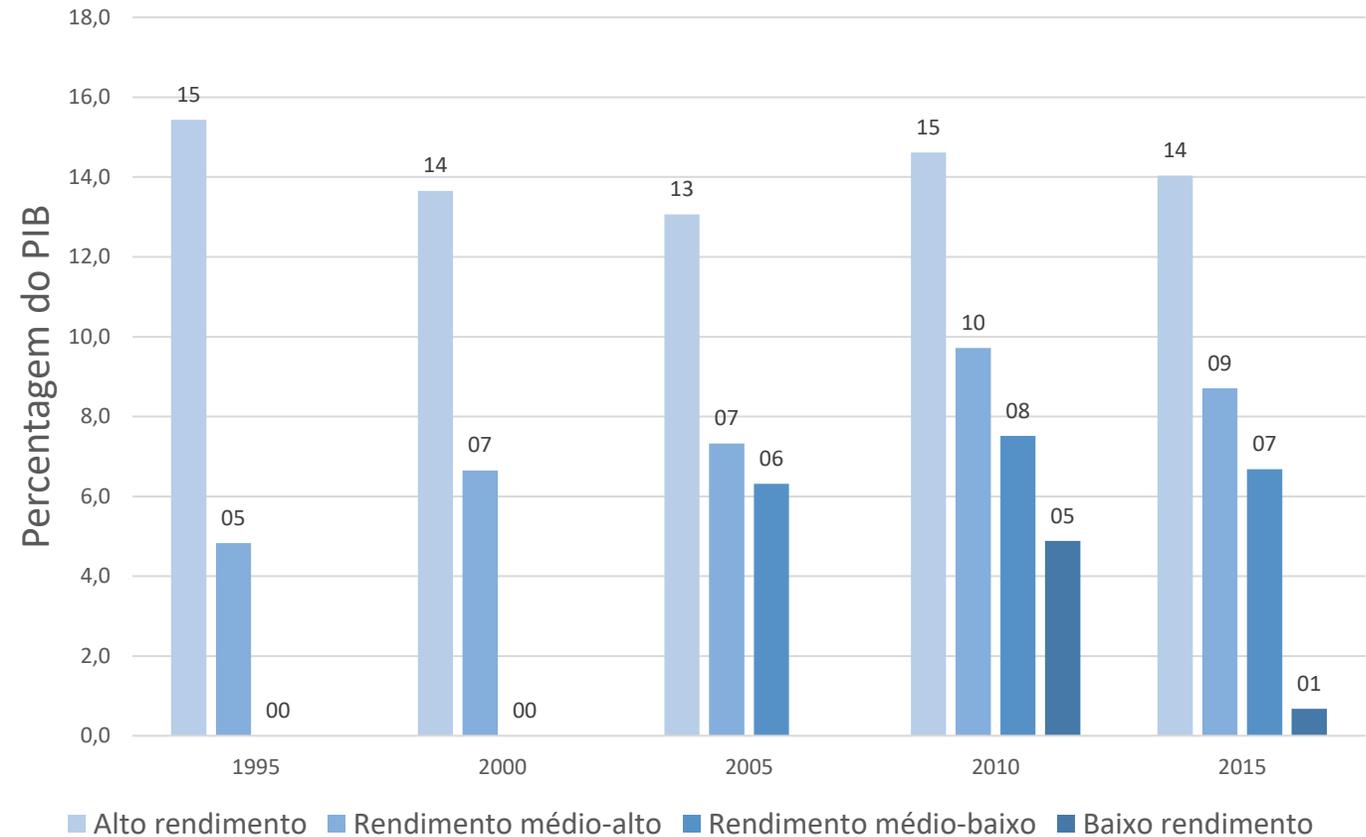
Indicadores de despesa

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 receitas-PIB e despesas-PIB ajustam-se ao nível de rendimento e são adequados para a comparação entre países.

Figura: Tendências da despesa pública com a proteção social (grupos de rendimentos; % do PIB) - p. 25



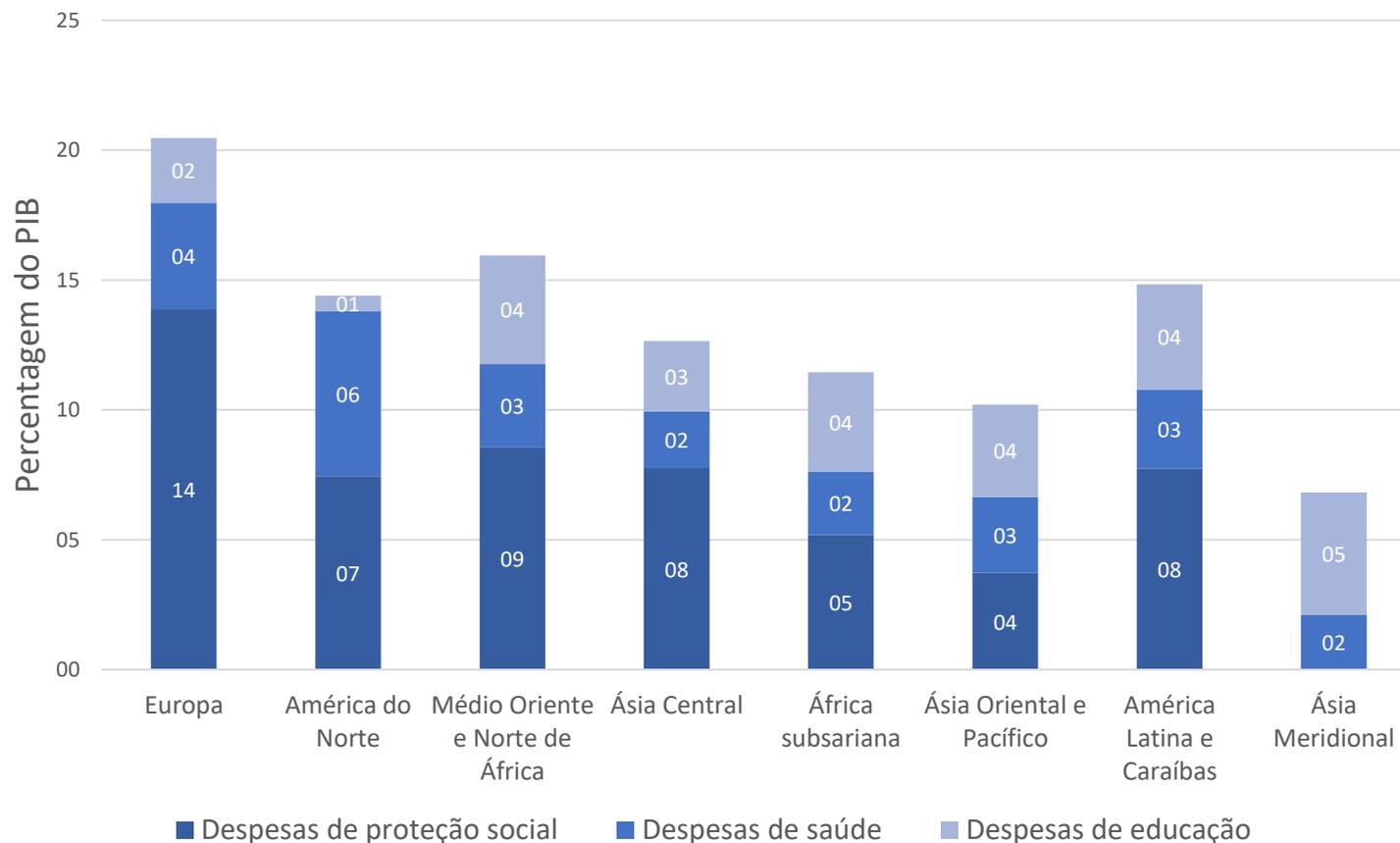
Tendências da despesa

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 noutra 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 fiscal de forma a permitirem investimentos adequados em todos os setores.**

Figura: Composição da despesa pública do setor social em 2014, por regiões do mundo - p. 24



► Principais mensagens - Financiamento da proteção social: Indicadores e tendências

- A análise das finanças públicas – receitas e despesas – é frequentemente dificultada devido a problemas associados à disponibilidade, à qualidade, à frequência e à desagregação dos dados, além da falta de uniformidade nas metodologias utilizadas pelos países e pelas organizações internacionais.
- 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.
- 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.
- Há quem defenda que as políticas de proteção social não são economicamente viáveis nos países em desenvolvimento. Porém, em última análise, tal viabilidade depende da vontade de uma sociedade financiar políticas de proteção social.

▶ Capítulo 3

Conceitos-chave para a compreensão dos
orçamentos nacionais

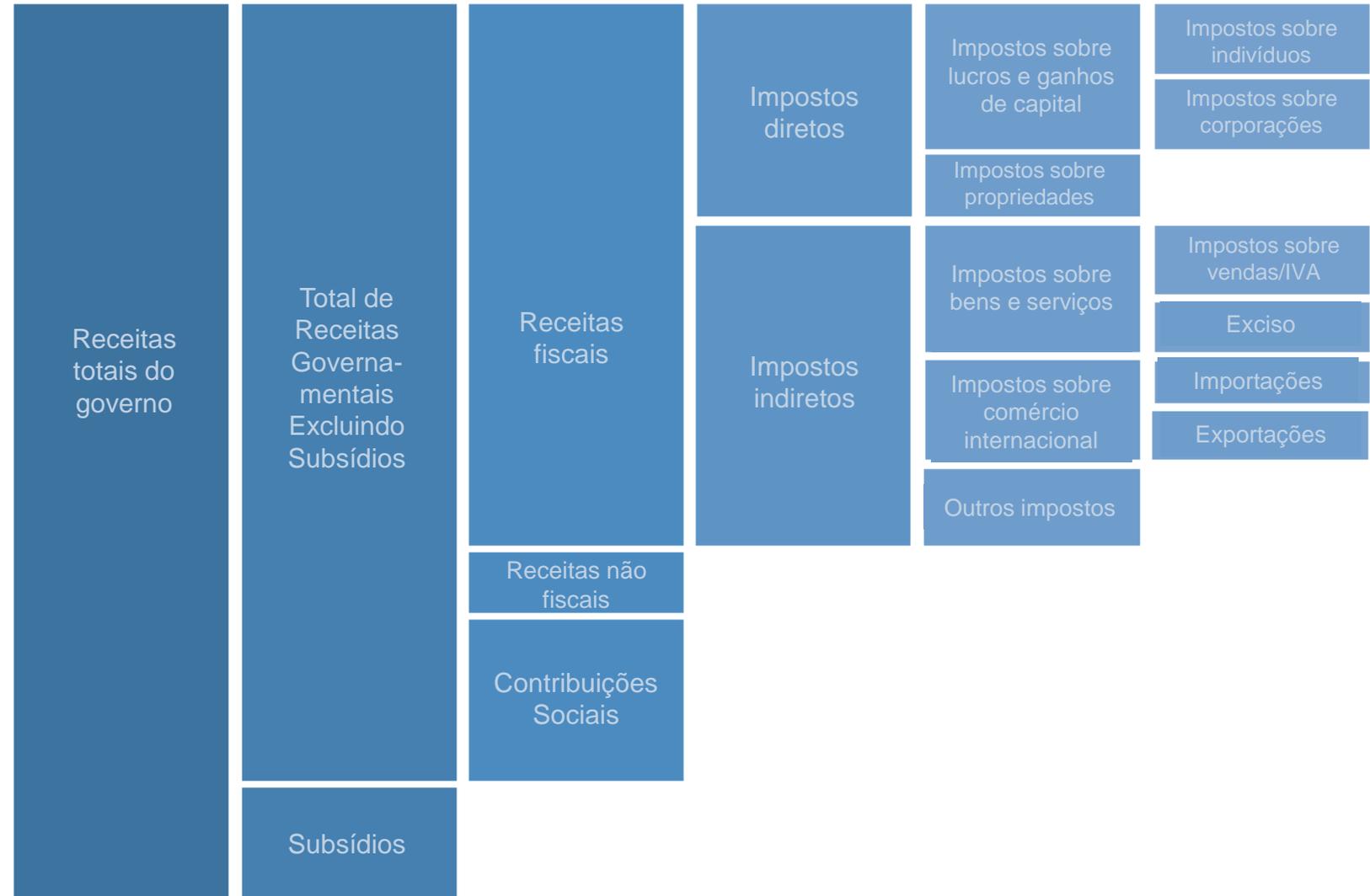
Orçamento nacional

Um orçamento nacional define as receitas esperadas pelo governo, provenientes de diferentes fontes, e as despesas em vários setores/finalidades para um determinado exercício orçamental.

Inclui informações fundamentais sobre o financiamento da proteção social – tanto as fontes como as afetações das receitas.

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

Figura: Classificação das diferentes fontes de receitas públicas - p. 34



► Classificação das despesas públicas

As classificações económica e funcional das despesas podem ser objeto de uma classificação cruzada. Uma classificação cruzada das despesas públicas 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

*Na página 37 do relatório pode ser consultado um quadro para a classificação cruzada das despesas públicas.

O processo orçamental

Principais intervenientes nacionais e mundiais no domínio da proteção social:

- Governos
- Trabalhadores
- Empregadores
- Organizações da sociedade civil
- Iniciativa One-UN relativa aos pisos de proteção social
- A Parceria Global para a Proteção Social Universal (USP2030)

Figura: O processo de decisão orçamental - p. 50



► Identificar a consolidação/o ajustamento orçamental ou cortes devidos à austeridade

Embora uma forma de reduzir os défices orçamentais seja o corte da despesa pública, **é imperativo que os países explorem todas as alternativas possíveis para expandir o espaço fiscal.** É importante identificar cortes previstos na despesa pública e propor alternativas para a promoção de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do desenvolvimento nacional com empregos e proteção social.

As medidas atuais mais frequentemente consideradas para conter ou reduzir a despesa pública incluem:

- Eliminação ou redução dos subsídios
- Reforma dos sistemas de pensões de velhice
- Corte ou limitação da massa salarial
- Reformas do mercado de trabalho
- Racionalização e/ou um maior direcionamento da proteção social e das prestações sociais
- Reformas do sistema de saúde

► Principais mensagens - Conceitos-chave para a compreensão dos orçamentos nacionais

- O orçamento é o principal instrumento para a concretização dos objetivos de desenvolvimento nacionais, demonstrando de que forma os recursos são obtidos e atribuídos aos domínios de prestação de serviços públicos e de apresentação de planos de desenvolvimento.
- 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 fiscal e na afetação de fundos públicos.
- O orçamento é um contrato entre os cidadãos e o Estado, e o documento orçamental deve ser claro, transparente e credível para que sirva de base à obrigação de prestação de contas.
- O envolvimento de organizações de trabalhadores e de empregadores, bem como de organizações representativas da sociedade civil, no processo orçamental reforça a inclusão, a responsabilização, a transparência e a sustentabilidade política global.

► **Os próximos capítulos irão apresentar opções para expandir os espaços fiscais**

▶ Capítulo 4

Contribuições para a segurança social

► Qual a importância das contribuições sociais?

- A cobrança de contribuições para a segurança social constitui uma **importante forma de 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.
- Um sistema de contribuições para a proteção social bem concebido pode:
 - reforçar o crescimento económico a longo prazo e
 - apoiar o desenvolvimento inclusivo.
- As contribuições para a segurança social possuem natureza redistributiva por duas razões principais.
 - Trata-se de uma transferência dos empregadores para os trabalhadores e
 - dos indivíduos saudáveis para os doentes, para pessoas com deficiência ou incapacitadas para o trabalho (por exemplo, devido à maternidade).

► Controvérsias sobre as contribuições para a segurança social

As despesas no setor da proteção social e o seu financiamento desempenham um papel fundamental na manutenção do progresso social e na garantia da justiça social.

Alegada crítica: 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 na corrente de pensamento da economia neoclássica, argumenta-se que as contribuições sociais aumentam os custos da mão de obra e, por conseguinte, criam informalidade e desemprego.

Interpretação alternativa: 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 não são necessariamente capazes de explicar estes fenómenos.

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 podem estar claramente associadas a uma variedade de efeitos sociais e económicos positivos.

► 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.

As contribuições para a segurança social estão também associadas 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, aumentando a produtividade do trabalho.
- **Os sistemas de pensões** facilitam a saída dos trabalhadores mais velhos da força de trabalho, ajudando a evitar o problema de continuarem a sua atividade quando a sua produtividade tiver baixado para níveis reduzidos
- **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

- **O seguro de maternidade** é particularmente importante para a manutenção da saúde das mães trabalhadoras.
- **Os regimes de acidentes de trabalho** desempenham um importante papel, em muitos países, 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.
- **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 abonos de família** (e outras prestações pecuniárias concedidas quando o elemento que aufero 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. O acesso à educação promove a inclusão futura no mercado de trabalho e a qualidade do emprego.

A segurança social pode ser um fator importante para a manutenção de uma procura efetiva e da confiança das empresas. **Durante as crises, atua como estabilizador económico.**

► Impactos positivos da segurança social para a promoção da igualdade de género

Em muitos países, os regimes contributivos de proteção social foram concebidos em torno de um modelo de «ganha-pão masculino», assumindo um emprego formal e uma carreira de forma permanente e a tempo inteiro.

A desigualdade entre homens e mulheres no sistema da segurança social reflete, em grande medida, a desigualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e no emprego.

Os sistemas de segurança social contêm elementos para combater as desigualdades de género, tais como:

- reconhecimento de que a maternidade e o tempo gasto em cuidados não remunerados são anos contributivos, ou
- introdução de um valor 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 das mulheres e dos homens trabalhadores 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.

► Criação de espaço fiscal através de contribuições sociais na prática

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

1. **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 segurança social em África e na Ásia). Isto inclui o alargamento aos trabalhadores da economia informal.
2. **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.
3. **Ajustamento das taxas contributivas para a segurança social**. 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

► Principais mensagens - Contribuições para a segurança social

- As contribuições para a segurança social são uma importante fonte do espaço fiscal que os países devem acompanhar e reforçar.
- Um desafio particular diz respeito à cobertura das pessoas que não estão englobadas no setor formal. No entanto, as contribuições para a segurança social estão associadas a direitos legais que protegem os indivíduos da sua falta de visão e apoiam a equidade social através da redistribuição, reduzindo essencialmente a desigualdade, que, por si só, é prejudicial para o crescimento sustentável e inclusivo.
- Alguns países têm uma cobertura universalizada para todos os cidadãos, recorrendo, para tal, a receitas públicas de carácter geral e combinando regimes contributivos e não contributivos.
- Um sistema contributivo para a proteção social bem concebido pode reforçar o crescimento económico a longo prazo e apoiar o desenvolvimento inclusivo, bem como atuar como estabilizador macroeconómico.

▶ Capítulo 5

Tributação

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.

Os países de elevado rendimento têm rácios entre impostos/PIB mais elevados do que os países de rendimentos mais baixos. No entanto, esta aparente associação entre os níveis de rendimento e os impostos não é muito estreita. Os impostos sobre o rendimento desempenham um papel mais importante nos países desenvolvidos do que nos países em desenvolvimento, onde os impostos indiretos, por exemplo o IVA e os impostos comerciais, representam percentagens mais elevadas no PIB.

| | Total | Alto rendimento: OCDE | Alto rendimento: não-OCDE | Rendimento médio superior | Rendimento médio inferior | Pobres |
|---------------------------------------|-------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|--------|
| Receitas Governamentais (% do PIB) | 31.1 | 40.8 | 34.4 | 31.6 | 28.8 | 20.6 |
| Rec. Gov. excl. Subsídios (% do PIB) | 29.4 | 41.5 | 32.9 | 28.2 | 26.8 | 17.4 |
| Impostos Governamentais (% do PIB) | 18.8 | 25.3 | 17.9 | 19.0 | 17.2 | 13.4 |
| Imposto sobre o rendimento (% do PIB) | 7.2 | 11.8 | 6.4 | 6.2 | 5.7 | 4.4 |
| Receitas de IVA (% do PIB) | 6.4 | 6.9 | 7.5 | 6.7 | 5.9 | 4.4 |
| Imposto sobre o Comércio (% do PIB) | 2.4 | 0.2 | 2.3 | 2.4 | 3.5 | 3.0 |

Source: IMF, World Revenue Longitudinal Data (WoRLD).

Figura: Tributação por grupos de rendimentos (média de 2011-2014) - p. 79

► Qual a razão desta opção?

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 alcançar esse fim.

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 %.

O rácio médio entre impostos/PIB dos países em desenvolvimento aumentou desde o início dos anos 90. O rácio médio entre impostos/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 rendimento baixo.

► Tributação como opção de espaço fiscal

Os principais tipos de impostos habitualmente utilizados, dos mais progressivos para os mais regressivos, são:

- Impostos sobre o rendimento
- Impostos sobre as sociedades, incluindo impostos sobre o setor financeiro
- Impostos prediais e sucessórios
- Tributação da extração de recursos naturais
- Impostos inovadores: Impostos sobre o consumo de produtos prejudiciais ( lcool, tabaco), impostos aeroportuários e de hotelaria, impostos sobre armas de fogo e sobre emissões de dióxido de carbono
- Taxas (importa es/exporta es)
- Impostos sobre o consumo e sobre o valor acrescentado (IVA) e portagens

A elevada desigualdade a nível dos rendimentos deve fazer com que os governos deixem de lado os impostos indiretos, como os impostos sobre o consumo/as vendas e o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), excluindo o IVA sobre os artigos de luxo, e apliquem 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.

► Tipos de impostos: possibilidades para aumentar as receitas fiscais

O aumento do cumprimento das obrigações fiscais e/ou o aumento das taxas fiscais são potenciais estratégias para expandir o espaço fiscal para a proteção social.

Sobretudo nos países em desenvolvimento, existe uma diferença significativa entre a taxa de tributação efetiva e o potencial tributário estimado, conhecido como diferencial fiscal.

Os aumentos no rácio impostos/PIB ocorrem muito lentamente ao longo do tempo; alguns países da África Subsariana de baixos rendimentos têm conseguido aumentar as receitas fiscais em média a cada três anos, durante as últimas duas décadas.

Fatores contributivos para o diferencial fiscal dos países em desenvolvimento:

- evasão fiscal (ou seja, falta de pagamento ou subpagamento deliberado) e elisão fiscal (ou seja, ações que reduzem as obrigações fiscais)
- isenções fiscais
- repartição desigual dos rendimentos no setor dos recursos naturais
- falta de capacidade administrativa
- corrupção
- zonas cinzentas no quadro jurídico
- questões internacionais relacionadas com empresas multinacionais
- concorrência fiscal para atrair o investimento estrangeiro
- disponibilidade de auxílio
- impactos adversos nas taxas de câmbio
- acordos *ad hoc* e obscuros de repartição de receitas/rendimentos no setor dos recursos naturais.

► Tipos de impostos:

O aumento do cumprimento das obrigações fiscais e/ou o aumento das taxas fiscais são estratégias importantes para expandir o espaço fiscal para a proteção social.

Alguns dos possíveis tipos de impostos explorados no manual são:

- Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e coletivas
- Impostos sobre o setor financeiro, Imposto sobre as transações financeiras (ITF)
- Imposto predial
- Tributação dos recursos naturais ou das indústrias extrativas
- Impostos sobre o consumo, IVA
- Impostos especiais de consumo e impostos comerciais
- Impostos inovadores: Impostos sobre o consumo de produtos prejudiciais, impostos aeroportuários e de hotelaria, impostos sobre armas de fogo e sobre emissões de dióxido de carbono

▶ Reformas fiscais:

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:

- Criar administrações que limitem os incentivos e as oportunidades para a procura de rendimentos e comportamentos inadequados;
- Adotar leis claras que incorporem uma forte proteção dos contribuintes e que combatam a evasão fiscal;
- Eliminar isenções que abdicuem de receitas com pouca utilidade pública;
- Evitar a concorrência fiscal ou concessões fiscais excessivas a empresas multinacionais;
- Aplicar regimes coerentes para tributar as empresas informais, associados a políticas de formalização para alargar a cobertura da segurança social;
- Alargar a base tributária do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, 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 com uma base de incidência alargada e um limiar bastante elevado e medidas para compensar a regressividade
- Cobrar impostos especiais sobre o consumo de alguns itens-chave, que sejam adequados às necessidades de receitas e a preocupações sociais de âmbito alargado (p. ex., emissões de CO₂, tabaco, álcool, produtos açucarados, etc.);

Melhorar os sistemas de cobrança fiscal

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.

ii) **Impacto sobre a equidade ou a distribuição:** a carga fiscal não deverá recair sobre os agregados pobres ou de baixo rendimento. Além disso, é necessário ter em conta a questão do género no impacto distributivo.

iii) **Cumprimento:** Custos incorridos pelos contribuintes no cumprimento das suas obrigações fiscais. Qualquer reforma fiscal deve procurar minimizar os custos de cumprimento.

iv) **Viabilidade e custos administrativos:** As opções a nível de política fiscal são influenciadas pela estrutura económica e pela capacidade administrativa de um país. Por conseguinte, os parceiros para o desenvolvimento devem considerar a possibilidade de um maior apoio técnico a estes países, em matéria fiscal.

Combater a corrupção e a evasão fiscal:

Perde-se uma parte significativa das receitas devido à corrupção.

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 em 0,8 pontos percentuais do PIB (FMI, 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 dólares americanos em receitas fiscais.

► Principais mensagens - Tributação

- O aumento do cumprimento das obrigações fiscais e/ou o aumento das taxas fiscais são estratégias importantes para expandir o espaço fiscal para a proteção social.
- 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 enfrentam problemas significativos no domínio da política fiscal devido à globalização e a outros fatores, como os fluxos financeiros ilícitos. A cooperação fiscal 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 equidade, o equilíbrio de género, a eficiência e a viabilidade administrativa são critérios-chave na conceção e na avaliação dos sistemas fiscais.

▶ Capítulo 6

Fluxos financeiros ilícitos e corrupção

▶ O que são fluxos financeiros ilícitos (FFI)?

Os FFI são gerados por métodos, práticas e crimes destinados a transferir capital financeiro para fora de um país, em violação da legislação nacional ou internacional. Em geral, incluem:

- 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;
- 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).

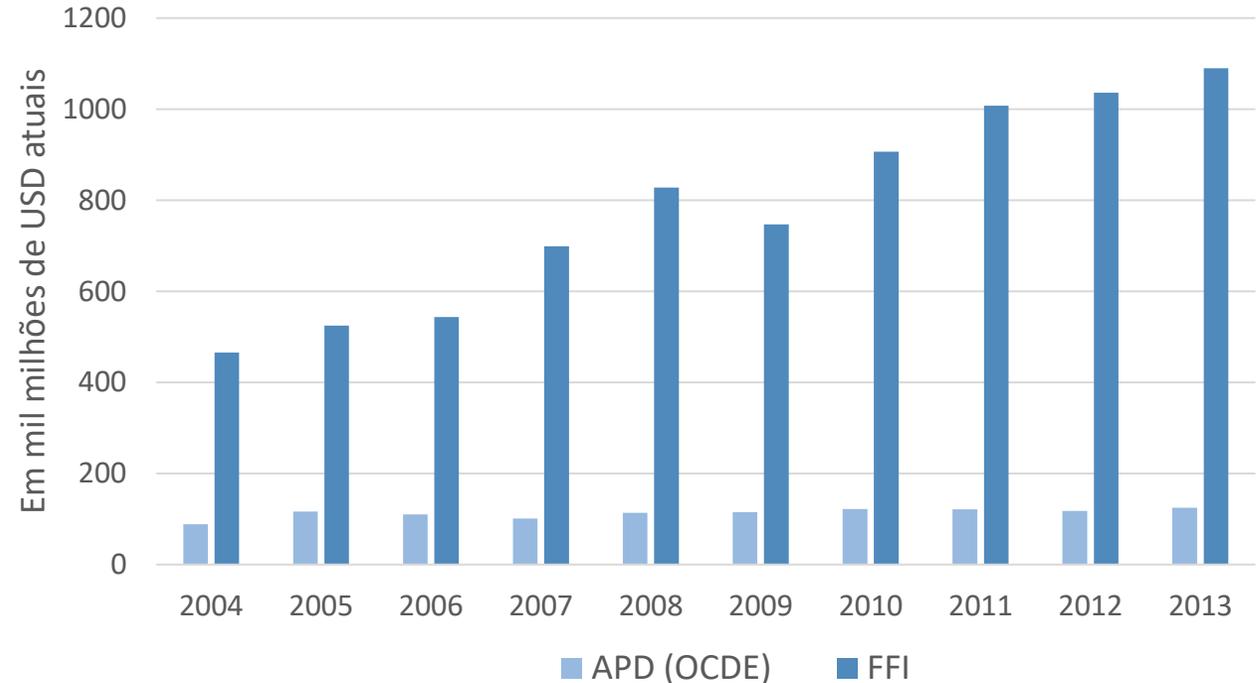
A limitação dos FFI e a luta contra a corrupção podem constituir uma importante fonte de espaço fiscal para o desenvolvimento socioeconómico.

► Porque se devem combater os fluxos financeiros ilícitos e a corrupção?

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 dólares americanos através de fugas maciças na balança de pagamentos e da adulteração de faturas, enquanto alguns residentes desses países detinham 4,4 bilhões de dólares americanos 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.

Figura: FFI vs. APD, 2004-2013* (em mil milhões de USD atuais) - p. 106



Note: *Only includes ODA given by OECD countries.

Source: Ortiz et al., 2017, based on World Development Indicators 2017; OECD, 2017; Global Financial Integrity 2015.

Figura: Principais intervenientes no combate aos FFI - p. 106

Medidas de combate aos FFI

É evidente que os FFI provêm de múltiplas fontes. Por conseguinte, o seu combate exigiria uma abordagem coordenada a nível intersetorial e transnacional. 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 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 governamentais, para combater os FFI.



▶ Alguns desafios

As medidas para combater os FFI envolvem uma ampla gama de áreas políticas, 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 são em menor número, tendo em conta os grandes benefícios públicos do combate aos FFI.**

Alguns dos desafios são:

- Inclusão financeira
- Redução dos riscos e remessas de migrantes
- Proteção de dados
- Programas de cumprimento voluntário das obrigações fiscais
- Impacto nos mercados e na estabilidade financeira
- Repercussões financeiras
- Relações diplomáticas

► Principais mensagens - Fluxos financeiros ilícitos e corrupção

- A redução dos FFI pode gerar uma quantidade substancial de recursos para investimentos económicos e sociais fundamentais, dada a vasta quantidade de recursos que escapam ilegalmente todos os anos dos países em desenvolvimento. No entanto, nenhum país consegue concretizar tais intuítos 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. Por conseguinte, 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, estão a desempenhar 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.

▶ Capítulo 7

Redefinição de prioridades em matéria de
despesa pública

Porque devem ser redefinidas as prioridades da despesa?

A redefinição de prioridades em matéria de despesa constitui uma opção para aumentar a parte da despesa pública destinada à proteção social, descontinuando ou substituindo investimentos de alto custo ou de baixo impacto por outros com maior impacto social.

É necessário estar alerta para evitar a redefinição de prioridades de despesa que sejam regressivas – como os 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.

Uma ilustração utilizando dados da Indonésia.

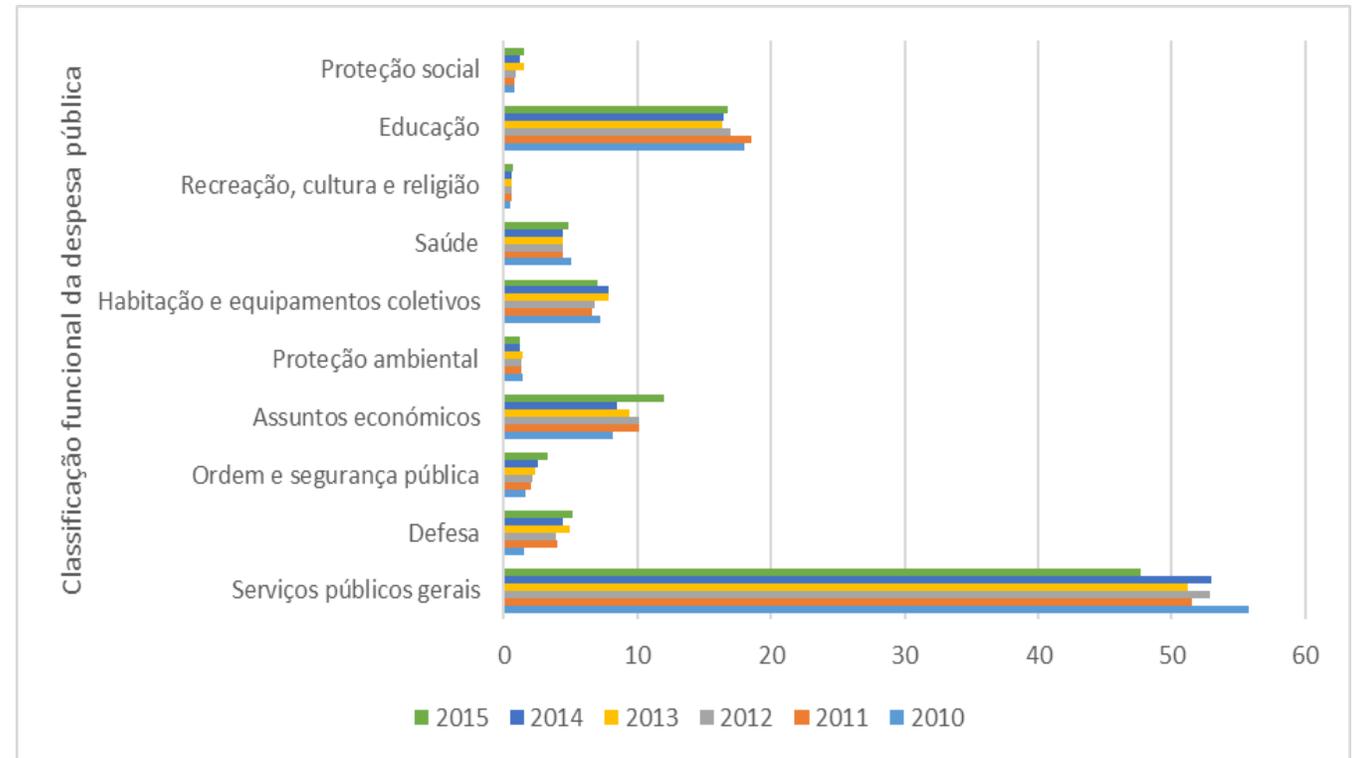


Figura: Despesa pública na Indonésia por função (percentagem da despesa pública total), 2010-2014 - p. 117

▶ 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.

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.**

As RDP reforçam a ligação entre as decisões de financiamento e as prioridades a nível de políticas e entre os níveis de financiamento e os resultados fornecidos aos utilizadores finais. 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,
- iii) definir as possibilidades de melhoria, de revisão estratégica ou de ajustamento dos recursos operacionais.

► Principais mensagens - Redefinição de prioridades em matéria de despesa pública

- A redefinição das prioridades em matéria de despesa não cria novo espaço fiscal no orçamento geral, mas constitui uma opção para aumentar a parte da despesa pública destinada à proteção 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. Contudo, as revisões das despesas podem ser efetuadas seguindo algumas etapas simples.
- 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 de prioridades regressivas, como os cortes devidos à austeridade, deve ser evitada, uma vez que conduz a impactos sociais prejudiciais. Os grupos de interesse desempenham um papel importante na determinação das prioridades em matéria de política pública e das dotações orçamentais.
- No entanto, deve ter-se em conta que as revisões das despesas e as redefinições de prioridades não produzem, regra geral, poupanças substanciais para utilizar no aumento da cobertura da proteção social. A redefinição de prioridades é geralmente sensível e, por conseguinte, politicamente difícil.

▶ Capítulo 8

Utilização de reservas fiscais e cambiais

► Reservas fiscais e cambiais

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.

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.**

As reservas fiscais são obtidas a partir de excedentes orçamentais do governo, lucros de empresas estatais, receitas de privatizações ou outras receitas líquidas da administração pública.

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» (FMI, 1993). Podem ser títulos estrangeiros (privados ou públicos), moedas estrangeiras e outros ativos em moeda estrangeira, tais como derivados ou futuros sobre ações.

► **Utilização de reservas externas para o desenvolvimento: investimentos públicos, bancos de desenvolvimento nacionais e regionais**

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.

Por conseguinte, é importante 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.

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.

► Principais mensagens - Utilização de reservas fiscais e cambiais

- As reservas fiscais e cambiais apresentam possibilidades para os governos aumentarem o espaço fiscal 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. Este âmbito é reforçado 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 financiamento.
- 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 e expandam a sua cobertura de proteção social.

▶ Capítulo 9

Gestão da dívida soberana: Empréstimo e reestruturação da dívida

► Gestão da dívida soberana

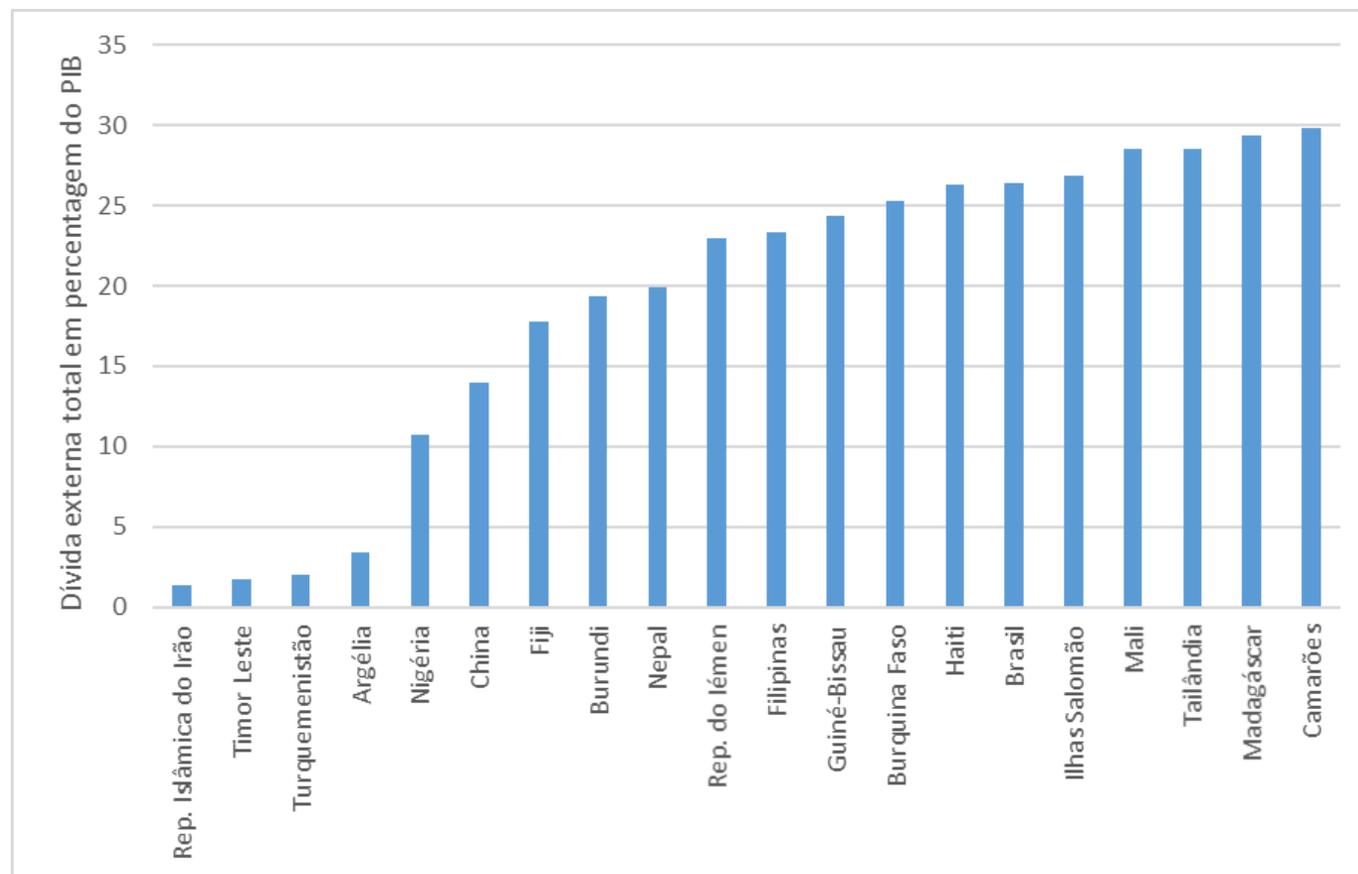
- É bem aceite que uma boa gestão da dívida é um princípio fundamental de um bom enquadramento da política macroeconómica, conduzindo ao desenvolvimento inclusivo e apoiando o emprego e o desenvolvimento nacional.
- A gestão da dívida soberana (a contração de empréstimos ou a reestruturação da dívida existente) constitui outra opção importante para a expansão do espaço fiscal para o desenvolvimento social.
- Tem impactos positivos nas mulheres, nas crianças e noutros grupos populacionais. A contração de empréstimos é geralmente evitada devido ao receio de instabilidade macroeconómica, a qual pode atrasar o crescimento.

Dívida e situação ideais para a contração de 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.

Aplicando um parâmetro relativamente conservador, inúmeros países em desenvolvimento poderiam considerar a possibilidade de contrair empréstimos. A figura enumera 20 países que tiveram dívidas externas totais abaixo de 30 % do PIB em 2017.

Figura: Possíveis candidatos a empréstimos, 2017 (dívida externa total em % do PIB) - p. 148



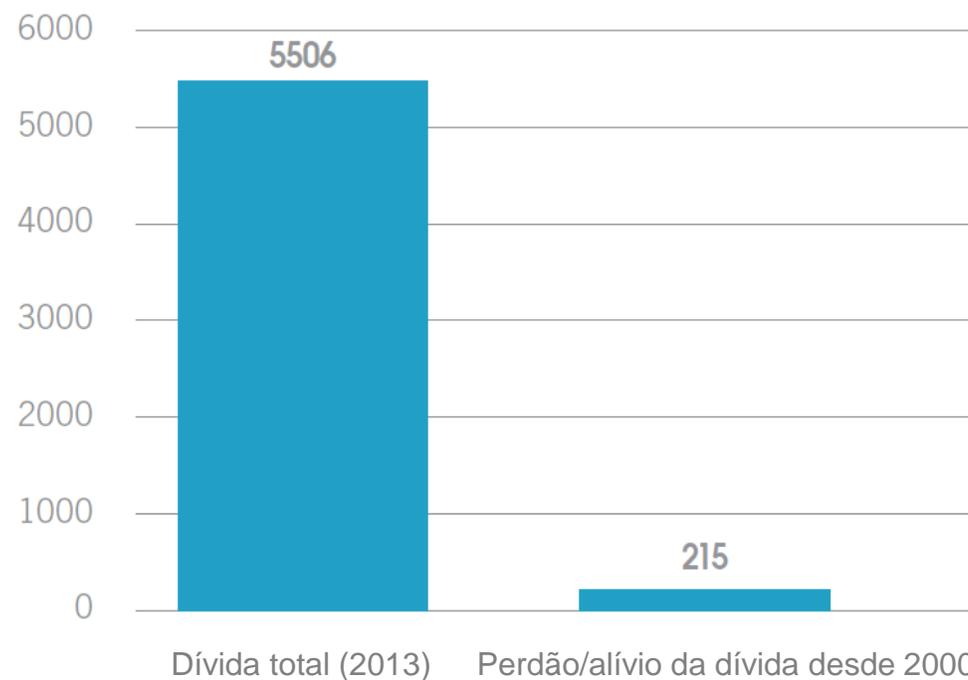
Reestruturação da dívida

A reestruturação da dívida e a redução da dívida para ajudar os países a recuperar não são elementos novos.

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.

Opções para reestruturar a dívida:

- renegociação da dívida
- redução da dívida
- *swaps*/conversões de dívida
- rejeição da dívida
- incumprimento do pagamento da dívida.



Fonte: Ortiz et al., 2017, *based on World Development Indicators 2015*.

Figura: Um olhar sobre a dívida de países pobres
(em mil milhões de USD atuais) - p. 154

► Principais mensagens - Gestão da dívida soberana

- A contração de empréstimos ou a reestruturação da dívida são opções importantes para expandir o espaço fiscal para investimentos socioeconómicos com impactos positivos nas mulheres, nas crianças e noutros grupos populacionais.
- A análise da sustentabilidade da dívida deve ter explicitamente em conta o potencial de crescimento a médio e longo prazo, tanto do investimento económico como do social. De facto, a dívida deve ser sustentável se as despesas públicas financiadas pela dívida reforçarem o crescimento e a produtividade.
- 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*.
- Os países devem ser mais cautelosos na gestão da dívida externa, especialmente quando não existe um enquadramento jurídico internacional para uma resolução justa 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 atingir um nível insustentável.

▶ Capítulo 10

Um quadro macroeconómico mais flexível

► Um quadro macroeconómico mais flexível

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» (Comissão para o Crescimento, 2005).

Um quadro flexível da política macroeconómica cria um ambiente propício para considerar opções como a utilização de políticas fiscais e monetárias, níveis mais elevados de endividamento público e o reforço da ajuda.

A proteção social e os setores sociais em geral podem desempenhar um papel de apoio à estabilização e ao crescimento, tanto direta como indiretamente.

Contexto histórico e nova ortodoxia

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 fiscal para o desenvolvimento sofreram uma redução. As políticas fiscal e monetária tornaram-se pró-cíclicas, e a redução do espaço fiscal criou pressão sobre o governo para reduzir as despesas sociais , **incluindo a proteção social**.

As políticas macroeconómicas restritivas baseiam-se nos seguintes argumentos:

- (i) os défices públicos afastam o investimento privado;
- (ii) a dívida pública impede o crescimento;
- (iii) a inflação atrasa o crescimento e
- (iv) o aumento dos fluxos de ajuda provoca uma apreciação da taxa de câmbio real.

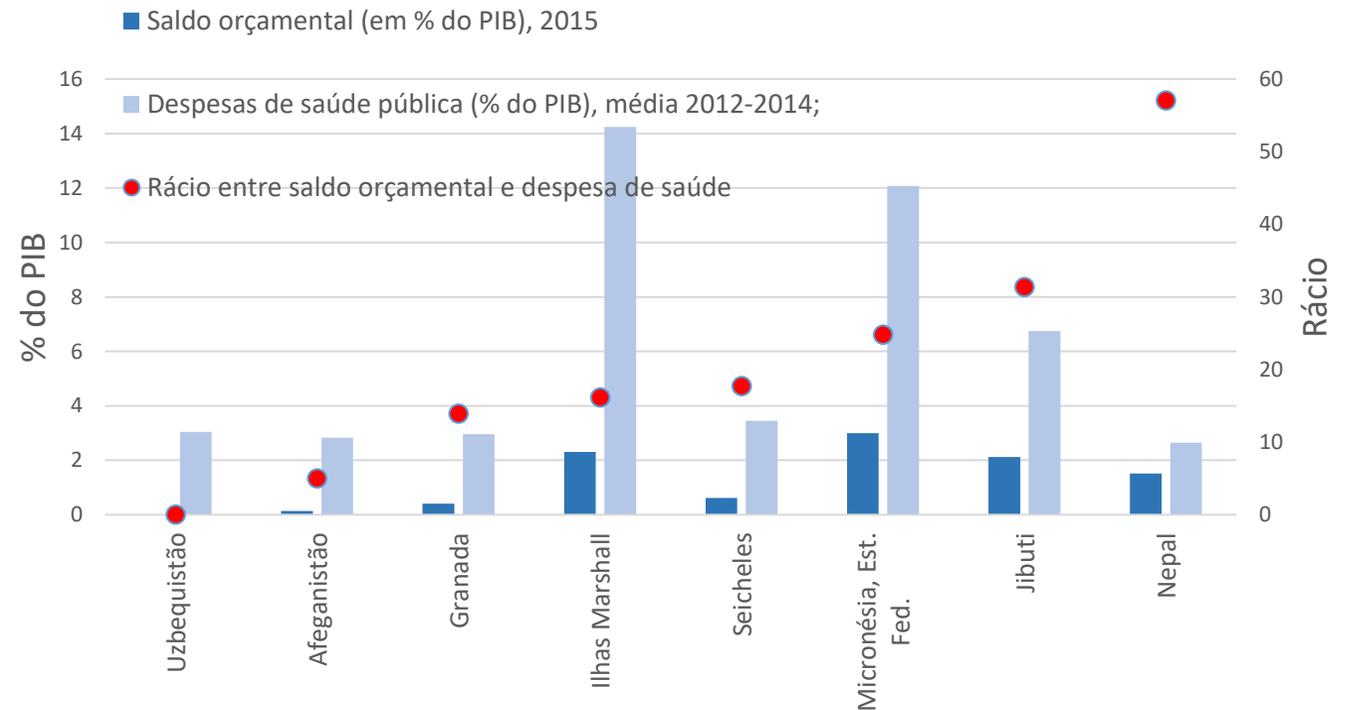
No entanto, os dados empíricos que fundamentam tais argumentos não são sólidos. O restabelecimento do espaço da política macroeconómica requer avaliações críticas, que podem ser exploradas em pormenor no capítulo 9 do Manual.

Políticas macroeconómicas flexíveis para o espaço fiscal: o recurso à política fiscal

A primeira via para alcançar um quadro macroeconómico mais flexível e espaço fiscal é através da **política fiscal**, aumentando as despesas públicas 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.

Figura: Excedente orçamental e despesas de saúde, 2015 (valores médios) - p. 170



Sources: IMF, *World Economic Outlook October 2014* for GDP and fiscal balance data and *World Development Indicators 2015* for health expenditure.

► Políticas macroeconómicas flexíveis para o espaço fiscal: **política monetária expansionista**

A segunda via para alcançar um quadro macroeconómico mais flexível e espaço fiscal 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.

O princípio orientador está estabelecido no Artigo IV do Acordo do FMI e estipula que «cada membro esforçar-se-á por orientar as suas políticas económicas e financeiras com vista a **fomentar um crescimento económico ordenado, com razoável estabilidade de preços, tendo em devida atenção as suas próprias circunstâncias**».

Em última análise, 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.

► Principais mensagens - Um quadro macroeconómico mais flexível

- A recuperação do papel histórico das **políticas macroeconómicas, com um forte sistema de proteção social no seu núcleo**, requer a revisão do quadro ortodoxo e do paradigma da reforma que destacam a importância do equilíbrio orçamental, da inflação reduzida, da desregulamentação, da privatização e da liberalização.
- A abordagem das políticas macroeconómicas deve assegurar a sustentabilidade a longo prazo, relacionando o espaço fiscal adicional com o 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 ponha em risco a sustentabilidade orçamental a longo prazo.
- 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 moderada e défices orçamentais. Tal permite que os países expandam significativamente o seu **espaço político e espaço fiscal** recorrendo a uma combinação de
 - i) excedente orçamental e reservas cambiais excedentárias do banco central,
 - ii) contração de empréstimos internos (ou reestruturação/rejeição da dívida externa),
 - iii) aumento da ajuda externa.

▶ Capítulo 11

Ajuda externa

► 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, em especial nos países menos desenvolvidos (PMD) ou nos países de baixo rendimento (PBR).

Historicamente, a ajuda externa desempenhou um papel significativo para acelerar o 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 uma grande quantidade de ajuda externa.

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 para os países em desenvolvimento.

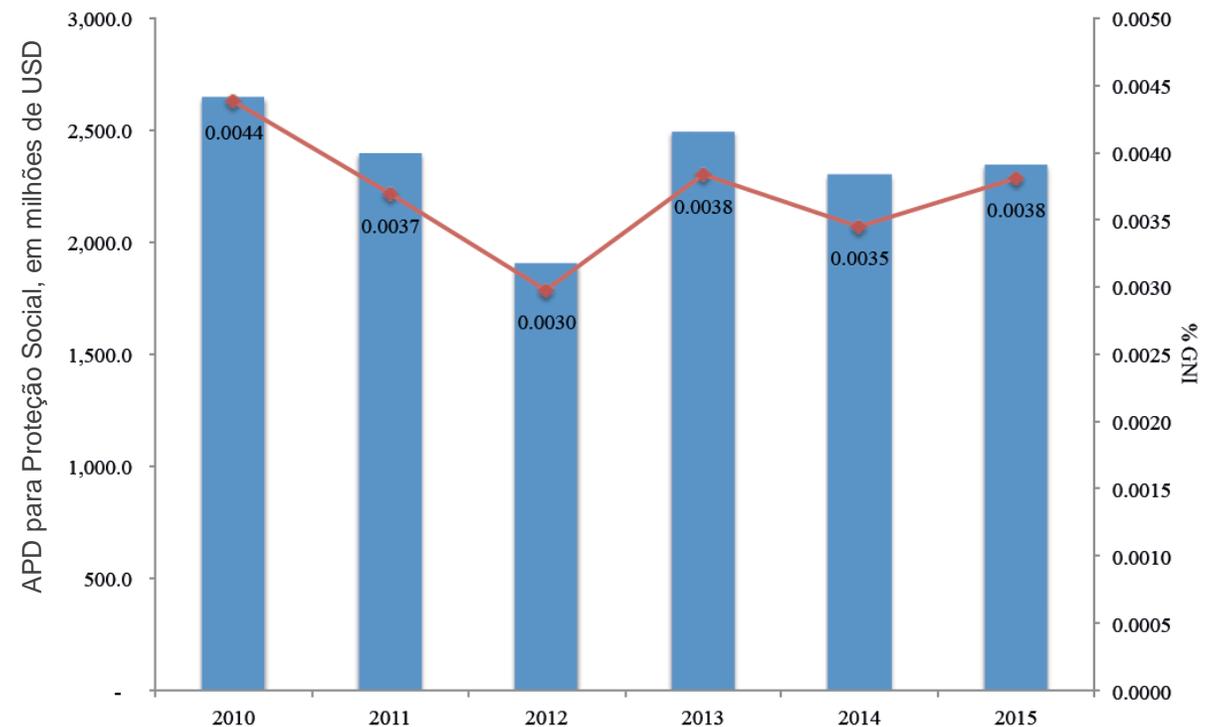
Transferências Norte-Sul: Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)

Em princípio, a APD deve ser uma primeira opção para expandir o espaço fiscal 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 tomado crescentemente conta de muitos países tradicionalmente prestadores de assistência, desde 2010.

Algumas das suas questões são:

- Condicionalidade
- Elevados custos das transações de APD
- Ajuda condicionada
- Dimensão, previsibilidade e longevidade da APD
- Concentração da APD.

Figura: APD para a proteção social: desembolsos totais em percentagem do RNB, 2010-2016 - p. 178



Source: OECD DAC database

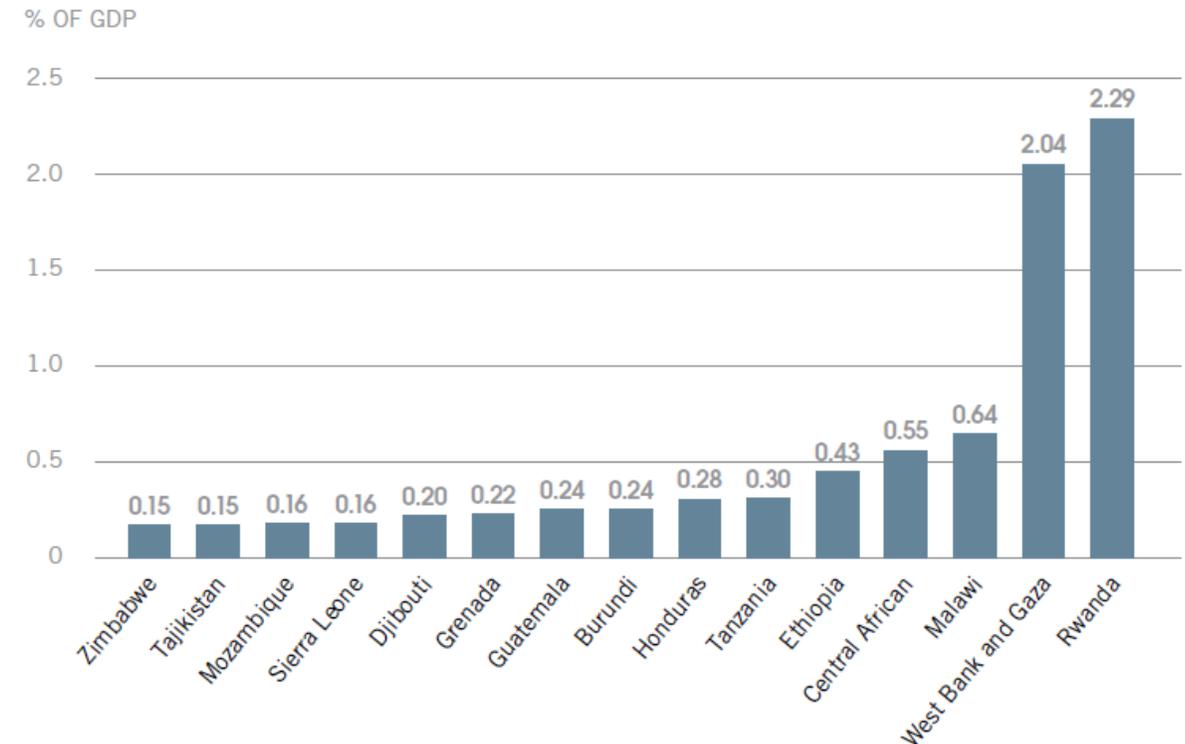
Transferências Norte-Sul: Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)

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.

O financiamento da APD para a proteção social está fortemente concentrado em algumas regiões do mundo. A África Subariana, o Sul da Ásia, a Ásia Central e o Médio Oriente recebem sete em cada dez dólares americanos (71,6 %) dedicados a esse setor.

Figura: APD para a proteção social em percentagem do PIB, 15 países maiores beneficiários - p. 183



Source: OECD DAC database

▶ **Cooperação Sul-Sul**

A cooperação Sul-Sul remonta à Conferência Ásia-África de 1955, realizada em Bandung, na Indonésia, onde os países que tinham ganhado a independência se comprometeram a apoiar as aspirações de outros.

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 regional.

Para os governos, as transferências Sul-Sul são uma via clara para aproveitar os recursos regionais e transregionais para o desenvolvimento social e económico.

▶ **Cooperação triangular**

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 cooperação Sul-Sul com o apoio adicional de um parceiro do Norte, enquanto o apoio pode assumir a forma de financiamento ou de fornecimento de conhecimentos especializados, ou ambos (ECOSOC, 2008).

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. O Brasil, o Chile, a China, o México e a África do Sul foram 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.

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.

► Principais mensagens - Ajuda externa

- Os níveis de APD estão longe do compromisso das Nações Unidas, de 0,7 % do RNB dos países doadores. Efetivamente, a parte da APD atribuída à proteção social representou uns meros 0,0047 % do rendimento nacional bruto dos países doadores em 2017 (OIT, 2020). Mas a APD pode e contribui efetivamente para a construção de sistemas/regimes de proteção social nos países em desenvolvimento.
- Os países doadores têm à sua disposição oportunidades para incrementar as transferências financeiras Norte-Sul e Sul-Sul, incluindo transferências no âmbito de um enquadramento triangular, e uma série de fontes inovadoras de financiamento para o desenvolvimento.
- 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 orçamental acompanhado de assistência técnica; esta tendência reflete igualmente as orientações definidas pela Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) e as resoluções das Nações Unidas.

▶ Capítulo 12

Diálogo social para opções de espaço fiscal

▶ Diálogo social para opções de espaço fiscal

O Manual demonstrou que existe capacidade nacional para financiar o desenvolvimento socioeconómico a nível mundial, mesmo nos países mais pobres.

Há oito opções, apresentadas no Manual:

- (i) expansão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas
- (ii) aumento das receitas fiscais
- (iii) eliminação dos fluxos de financiamento ilícitos
- (iv) redefinição de prioridades em matéria de despesa pública
- (v) utilização de reservas fiscais e cambiais
- (vi) empréstimo ou reestruturação da dívida
- (vii) adoção de um quadro macroeconómico mais flexível
- e
- (i) aumento da ajuda e das transferências.

**O diálogo social deve
estar presente em
todas elas**

► Porque é necessário o diálogo social para as opções de espaço fiscal?

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, trabalhadores e outras partes interessadas, como grupos da sociedade civil, académicos, ONG ou grupos que representam grupos populacionais vulneráveis.

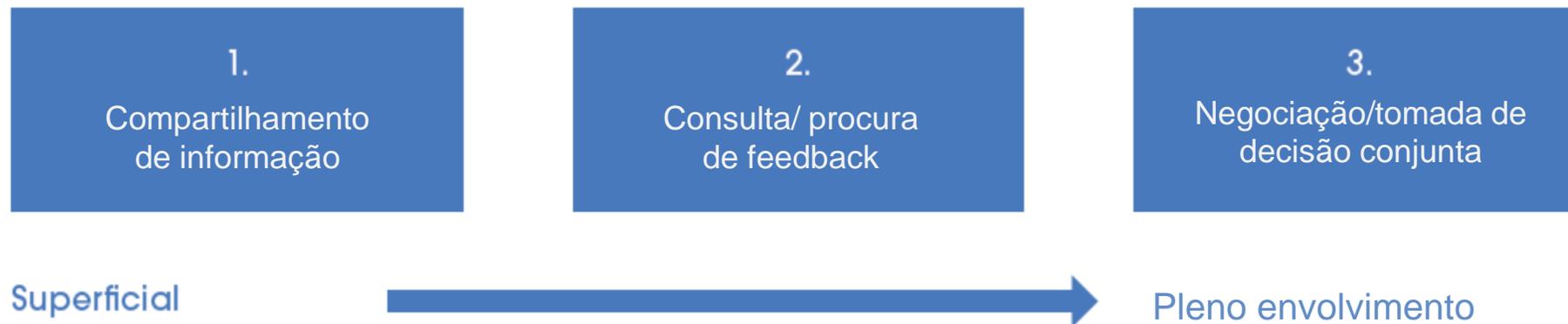
O diálogo social nacional, com o governo, os empregadores e os trabalhadores, bem como com a sociedade civil, as agências das Nações Unidas e outras entidades, é fundamental para gerar vontade política de explorar todas as opções possíveis de espaço fiscal num país e adotar a combinação ideal de políticas públicas para a criação de emprego e a proteção social.

O principal objetivo do diálogo social é:

- (i) promover a criação de consenso e o envolvimento democrático entre as principais partes interessadas;
- (ii) criar entre as partes uma apropriação das questões económicas e sociais e
- (iii) reduzir o conflito social.

O que é o diálogo social?

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



Source: Ishikawa, 2003.

Figura: Níveis de diálogo social - p. 195

▶ **Diálogo Nacional Baseado na Avaliação (DNBA) da Proteção Social**

Orientadas por uma definição lata de diálogo social, a OIT e as agências das Nações Unidas trabalhando como uma ONU (iniciativa 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 baseia-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 processo do DNBA começa pela constituição de um trabalho nacional sobre proteção social para dar início ao diálogo social. A metodologia tem três etapas principais:

- (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, o financiamento de diferentes cenários de proteção social para colmatar as lacunas, as fontes de financiamento e as opções de espaço fiscal; e
- (iii) finalização e validação.

O manual descreve estas etapas em pormenor e fornece ligações para as principais fontes *online* no final deste capítulo.

► Condições para o sucesso e a sustentabilidade

As seguintes condições são fundamentais para o sucesso e a sustentabilidade do diálogo social nacional (OIT, 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.

► Principais mensagens - Diálogo social para opções de espaço fiscal

- O diálogo social nacional provou ser um mecanismo eficaz para articular soluções ótimas em matéria de política macroeconómica e fiscal e investimentos para a promoção de emprego, proteção social, apoio a mulheres e crianças e direitos humanos.
- Em muitos países, o diálogo social nacional é institucionalizado. No entanto, em muitos outros países, as decisões de política pública foram frequentemente tomadas à porta fechada, como soluções tecnocráticas com pouca ou nenhuma consulta, resultando em investimentos sociais reduzidos, inexistência de propriedade pública, impactos sociais adversos e, por vezes, agitação civil.
- O diálogo nacional tripartido, com o governo, os empregadores e os trabalhadores, 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 fiscal 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 fiscal para a proteção social.

▶ **Recorte de imprensa: «China tem espaço fiscal para apoiar a economia»** (Xinhua, 19 de outubro de 2020)

A China tem um apoio fiscal «considerável» este ano e é um dos poucos países onde mais apoio fiscal é esperado em 2021, disse Vitor Gaspar, diretor do departamento de assuntos fiscais do FMI, à Xinhua numa entrevista remota por vídeo.

Gaspar destacou, em particular, que o governo central chinês tem fornecido recursos aos governos subnacionais para que possam sustentar o nível de gastos, «o que é necessário diante da situação».

*De acordo com o recém-lançado relatório do Monitor Fiscal de outubro de 2020, os governos em todo o mundo tomaram medidas enérgicas para amortecer o golpe da pandemia, com **políticas fiscais a totalizarem uns impressionantes 12 bilhões de dólares americanos a nível mundial.***

Essas medidas, juntamente com quedas acentuadas nas receitas fiscais devido à recessão, conduziram a dívida pública global para um recorde de quase 100 % do Produto Interno Bruto (PIB), de acordo com o relatório.

Todas as referências podem ser consultadas no Manual, em inglês:

