





**FINANCIAMENTO
E GESTÃO
FINANCEIRA**

TRANSFORMAR é resultado de um processo interactivo de criação conjunta entre profissionais e peritos da região da África Austral e Oriental. Este manual foi elaborado com base na obra de Florian Jurgense Krzysztof Hagemeier (OIT), e contou com a contribuição de Luis Frota e LucaPellerano (OIT).

Os editores das séries do currículo TRANSFORMAR são Luca Pellerano, Luís Frota e Nuno Cunha. O processo contou com os participantes nos seminários realizados no Quênia, Zâmbia e Tanzânia que também teceram comentários e contribuições importantes. Os conteúdos do presente manual não reflectem necessariamente a posição oficial das várias organizações que apoiam a iniciativa TRANSFORMAR.

A TRANSFORMAR é um bem público. Todos os materiais da serie TRANSFORMAR, incluindo este manual, estão registados sob licença da *Creative Commons – Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International*.

Você pode:

Partilhar – Reproduzir e redistribuir o presente material sob qualquer meio ou formato

Adaptar – Derivar, transformar e usar como base (build upon)

Desde que respeite as seguintes condições:

Atribuir o devido crédito ao autor, indicar o link da licença e indicar claramente caso tenha alterado a informação contida no original.

Não comercial – Não usar este material para fins comerciais sem autorização expressa do autor.

Compartilhamento igual – Em caso de derivação, transformação ou uso como base, as contribuições devem ser feitas nos termos da mesma licença do material original.

Para ver uma cópia da licença visite: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Para mais informações, você pode entrar em contacto com equipa da iniciativa TRANSFORMAR através de: transform_socialprotection@ilo.org ou visite: <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Proposta de forma de citação: Transform, (2017) "Financing and Financial management Systems - Manual for a Leadership and Transformation Curriculum On Building and Managing Social Protection Floors in Africa", disponível em: <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Versão em língua portuguesa produzida pela equipe de publicação do *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG).

1	INTRODUÇÃO		
2	FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL: VISÃO GERAL		
2.1	Definição do financiamento e da despesa de protecção social		
2.1.1	As classificações e definições estatísticas da protecção social		
2.1.2	Financiamento da protecção social: definições e requisitos de informação chave		
2.2	Acessibilidade da protecção social		
2.2.1	Quanto é que os países gastam com a protecção social?		
2.2.2	Protecção social como custo e como um investimento		
2.2.3	As tendências demográficas e os custos da protecção social		
2.3	Ferramentas de gestão financeira da protecção social		
2.3.1	Orçamentação Social		
2.3.2	Modelos de micro-simulação		
2.4	Principais lições		
3	MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS PARA A PROTECÇÃO SOCIAL		
3.1	Pacote de recursos, política e espaço fiscal		
3.2	Impacto dos impostos e das despesas sociais sobre a pobreza e a desigualdade		
3.3	Mobilização de receitas públicas		
3.3.1	Visão geral sobre as fontes de receitas		
3.3.2	Imposto sobre o Valor Acrescentado		
3.3.3	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares		
3.3.4	Imposto sobre o rendimento das sociedades		
3.3.5	Imposto sobre consumo		
3.3.6	Imposto sobre imóveis		
3.4	Subvenções – o papel e os limites da ajuda externa		
3.5	Mobilização de recursos para criar espaço fiscal visando a protecção social		
3.5.1	Redefinição de prioridades das despesas públicas		
3.5.2	Aumento das receitas fiscais		
3.5.3	Impostos sobre a extração de recursos naturais		
3.5.4	Combate aos fluxos financeiros ilícitos		
3.6	Despesa pública, défice e dívida pública		
5	3.6.1 Empréstimos e reestruturação da dívida		50
	3.6.2 Quadro macroeconómico mais favorável		51
7	3.7 Principais lições		53
4	O DESEMPENHO ORÇAMENTAL DA PROTECÇÃO SOCIAL E O PROCESSO ORÇAMENTAL		54
4.1	Planificação e preparação do orçamento		55
4.1.1	O papel do quadro fiscal/tributário e macroeconómico		56
4.1.2	O orçamento e a legislação		57
4.1.3	Avaliação da solidez do orçamento		57
4.2	Execução orçamental e a gestão financeira da protecção social		58
4.2.1	Transferências e processos intergovernamentais de gestão financeira		58
4.2.2	Sistemas de Gestão de Informação Financeira		59
4.2.3	Eficiência nos sistemas de desembolso e pagamento		59
4.3	Relatórios e análise orçamental: demonstração de equidade e eficiência na despesa pública		60
4.3.1	Demonstração da eficiência e eficácia nas despesas dos programas sociais		60
4.3.2	Rumo à orçamentação baseada no desempenho		66
4.3.3	Demonstração do equilíbrio/equidade orçamental		67
4.4	Principais lições		71
5	MONITORIA, CONTROLO E SUPERVISÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS		72
5.1	Monitoria, controlo e supervisão interna		72
5.1.1	Monitoria/Controlo orçamental		72
5.1.2	Controlo interno		73
5.1.3	Auditoria interna		73
5.2	Supervisão do orçamento pelos órgãos legislativos		74
5.3	Auditoria externa		74
5.4	Controlo do risco fiduciário		74
5.4.1	O risco fiduciário e a abrangência orçamental		75
5.4.2	O risco fiduciário e os programas de protecção social		76
5.5	Responsabilidade externa no processo de orçamentação		76
5.5.1	Inclusão no processo de elaboração do orçamento		76
5.5.2	Monitoria orçamental inclusiva		77
5.6	Principais lições		79
	BIBLIOGRAFIA		45



1

INTRODUÇÃO

Independentemente do tipo de programa, a gestão é a base de qualquer regime de protecção social abrangente. O objectivo deste módulo é fornecer uma apresentação concisa e de fácil compreensão sobre os aspectos fundamentais do financiamento e da gestão financeira da protecção social, com enfoque sobre regimes de protecção social “não contributivos”.

O módulo abrange uma série de questões importantes, que vão desde a questão de acessibilidade até à definição de determinantes do espaço fiscal, mobilização de receitas, medição dos custos da protecção social no contexto das finanças públicas e do processo orçamental nacional, monitoria e avaliação da despesa pública e questões de gestão financeira.

Embora a protecção social seja geralmente considerada como acessível para todos os países em diferentes estágios de desenvolvimento e muitas vezes custe relativamente menos do que outras despesas do governo, ela constitui um investimento monetário significativo para o futuro de um país. Para financiar a protecção social, recursos suficientes e sustentáveis devem ser eficientemente mobilizados sem efeitos nocivos para a economia de um país, assim como administrados profissionalmente e distribuídos entre várias agências governamentais e privadas de forma a garantir elevados níveis de responsabilização e transparência.

A política financeira e o processo orçamental são processos governamentais chave na determinação das prioridades das despesas de um país e, portanto, os intervenientes que visam melhorar a protecção social necessitam de uma compreensão dos vários processos através dos quais são tomadas decisões de mobilização de receitas e de despesas e de quais canais existem para influenciá-las.

Mais especificamente, este módulo sobre o financiamento da protecção social visa proporcionar:

- Capacidade para usar fontes de dados disponíveis para avaliar os custos de programas de protecção social e sistemas globais de protecção social.
- Compreensão das principais questões relacionadas ao debate da acessibilidade e sustentabilidade da protecção social e das relações entre a protecção social, finanças públicas e economia.
- Capacidade para identificar os determinantes do espaço fiscal para a protecção social e as potenciais fontes de mobilização de receitas.
- Compreensão dos factores determinantes da sustentabilidade actual e futura da protecção social em relação à sua adequação.
- Compreensão do processo orçamental público, avaliação da despesa social pública e orçamentação social.
- Compreensão da administração financeira da protecção social.



INTRODUÇÃO

Após a conclusão desta secção, o participante terá obtido:

- Capacidade para definir o âmbito e analisar os níveis de despesas da protecção social em qualquer momento.
- Capacidade de expandir a análise para incluir mudanças ao longo do tempo e entre países.
- Uma boa compreensão dos debates sobre acessibilidade da protecção social.
- Uma visão geral dos principais desafios de financiamento da protecção social a partir de diferentes fontes.
- Conhecimentos básicos de ferramentas quantitativas a serem aplicadas para a gestão financeira da segurança social.



2

FINANCIAMENTO DA PROTECÇÃO SOCIAL: VISÃO GERAL

As questões de concepção, adequação, custos, possíveis fontes de financiamento e acessibilidade resultante e sustentabilidade financeira dos programas de protecção social individuais recentemente planificados não devem ser discutidas de forma isolada da análise de financiamento e desempenho dos sistemas de protecção social já existentes. Em vez disso, têm de ser avaliados tendo em conta:

- Os valores sociais, as normas e as preferências numa sociedade.
- As necessidades económicas e sociais de programas de despesas públicas alternativos.
- A situação e as perspectivas do financiamento público e da economia.
- Os custos do regime planificado e as fontes do seu financiamento no próximo ciclo orçamental, bem como os custos de longo prazo e financiamento sustentável do regime planificado.

No caso de regimes “não contributivos” de protecção social, os registos de contribuição anteriores não são uma das condições de elegibilidade necessária para receber benefícios, e não há receitas provenientes das contribuições dos membros do regime (ou seus empregadores) que são garantidas pela lei. Contudo, isso não significa que todos os regimes contributivos são auto-financiados. Muitos deles são subsidiados a partir das receitas gerais dos governos. Portanto, mesmo tendo a protecção social não contributiva como um foco, ao analisar as fontes de financiamento potenciais de tais regimes, há necessidade de olhar como o sistema global de protecção social é financiado e qual é o papel dos impostos e contribuições no financiamento global.

2.1 DEFINIÇÃO DO FINANCIAMENTO E DA DESPESA DE PROTECÇÃO SOCIAL

2.1.1 As classificações e definições estatísticas da protecção social

Cada país geralmente desenvolve, para fins estatísticos, operacionais e de política, a sua própria definição das áreas políticas e funções e tipos de programas que são cobertos pela “protecção social”. Para fins de comparações internacionais, a ONU adoptou a “**Classificação das Funções**”



dos Governos” (COFOG), que discrimina as despesas públicas de acordo com a sua finalidade, independentemente da natureza da unidade administrativa responsável por essas despesas.¹ A protecção social no âmbito da COFOG é usada para cobrir as seguintes sub-funções:

- Velhice
- Sobreviventes
- Família e filhos
- Desemprego
- Habitação
- Exclusão social não classificada noutra parte

A OIT, a OCDE, a União Europeia e o FMI adoptam definições de protecção social e classificações de programas nas suas bases de dados internacionais/financiamento de despesas, que têm como base a classificação geral da COFOG, mas com algumas variações importantes. Por exemplo, a OIT, a União Europeia e a OCDE incluem despesas com **cuidados de saúde** na sua definição e classificação das despesas com a protecção social. A OIT, de acordo com o seu mandato e seguindo a estrutura do No. 102 da Convenção, distingue também, como funções separadas, **acidentes de trabalho e maternidade**.

Sob estas **classificações, os benefícios destinados especificamente a grupos de pessoas carenciadas e vulneráveis** não são classificados como uma função separada de protecção social, e as despesas com vários benefícios no âmbito destes programas devem, portanto, ser classificadas sob as funções listadas, dependendo dos objectivos específicos e grupos-alvo reais desses benefícios.

Os benefícios da protecção social geralmente assumem uma das três formas básicas:

- **Pagamentos em numerário** a pessoas protegidas.
- **Reembolsos de despesas** incorridas por pessoas protegidas – como reembolso das despesas de saúde pelo seguro de saúde, reembolso de despesas de funeral, reembolso parcial dos custos de habitação.
- **Bens e serviços** fornecidos directamente às pessoas protegidas – como cuidados de saúde gratuitos ou senhas para alimentos.

Os últimos dois tipos de serviços e benefícios – reembolsos e fornecimento directo de bens – muitas vezes são categorizados como **“benefícios em espécie”** (em oposição a “benefícios pecuniários”). Os benefícios, cujos elegíveis são apenas pessoas (ou famílias) com renda (ou meios disponíveis como renda e certos tipos de activos) abaixo de certo limite, são chamados **benefícios de renda ou sujeitos a condição de recursos**. Os benefícios pecuniários são montantes periódicos (pagos durante todo o período em que o direito ao subsídio estiver em vigor, semanalmente, mensalmente ou trimestralmente) ou fixos.

1. Nos sistemas de contas nacionais, os benefícios da protecção social são geralmente classificados como “benefícios sociais”. O Sistema das Nações Unidas de Contas Nacionais (SNA, 2008) é o conjunto padrão internacionalmente acordado de recomendações sobre como compilar as medidas de actividade económica. O SNA descreve um conjunto coerente, consistente e integrado de contas macroeconómicas no âmbito de um conjunto de conceitos, definições, classificações e normas contabilísticas internacionalmente acordados. Recomenda o uso da COFOG para a análise das finanças públicas. No âmbito da protecção social do SNA, os benefícios são registados na distribuição secundária de contas de resultado e categorizados como “benefícios sociais” fornecidos tanto através de seguro social dos regimes de assistência social e definidos como: “Transferências correntes recebidas pelos agregados destinadas a satisfazer as necessidades que surgem como resultado de determinados eventos ou circunstâncias, por exemplo, doença, desemprego, aposentadoria, habitação, educação ou situação familiar”.





2.1.2 Financiamento da protecção social: definições e requisitos de informação chave

As finanças dos regimes de protecção social individual e de sistemas de protecção social global devem ser monitorizadas regularmente. A Recomendação 202 da OIT sobre pisos nacionais de protecção social indica que os países “devem monitorar o progresso na implementação de pisos de protecção social e alcançar outros objectivos de estratégias nacionais de extensão da segurança social através de mecanismos adequados definidos a nível nacional”. Este acompanhamento deve incluir a medição do desempenho das despesas sociais em termos de:

- **Eficácia:** desempenho geral no que diz respeito a resultados sociais (taxas de pobreza, desigualdade de renda, estado de saúde, nutrição, coesão social); desempenho distributivo – distribuição horizontal da cobertura e benefícios (género, sector formal/informal, grupos identificados como vulneráveis) – e distribuição vertical (eficácia em alcançar os mais pobres e redução da pobreza); desempenho administrativo (custos administrativos em relação à despesa total; custos de capital e de execução sobre os custos administrativos; eficiência das funções específicas, como sistemas de registo e de pagamento, reclamações e prestação de serviços...).
- **Cobertura:** âmbito – conjunto de riscos e necessidades cobertas (velhice e sobrevivência, invalidez, desemprego, doença e saúde, maternidade, família, bebés, crianças); nível de (cobertura pessoal por sexo, idade, mercado de trabalho ou status de educação); nível de protecção (níveis de benefícios em comparação com as referências nacionais de pobreza, salários mínimos, salários de trabalhadores não qualificados, salários médios).
- **Despesas e financiamento:** análise estatística dos custos e fontes de financiamento dos sistemas nacionais de protecção social.

Cada regime e país deve, portanto, desenvolver um conjunto de indicadores para monitorização das finanças de protecção social e garantir que estatísticas de qualidade necessárias para calcular esses indicadores sejam produzidas oportunamente, compilados e disponibilizados a todos os intervenientes.

Relativamente às despesas e financiamento da protecção social, aqueles que coordenam as políticas de protecção social nacionais, bem como qualquer instituição que administra um regime de protecção social deve ter informações que permitam responder às seguintes perguntas:

- Quem (pelo menos por idade e sexo) recebe benefícios e quanto?
- Quem paga (quais são as fontes de financiamento)?
- Quanto custa e quanto constitui o custo administrativo?

Para cumprir tais necessidades de informação em qualquer país, as agências governamentais de coordenação das políticas de protecção social devem, pelo menos, ser capazes de receber o seguinte das bases de dados de instituições de protecção social:

- Número de beneficiários por sexo e faixa etária, por benefício;
- Valor dos benefícios pagos por tipo de benefício, por faixa etária e sexo;
- Número de beneficiários/contribuintes por sexo e faixa etária, por benefício;
- Declarações de renda e despesas e extractos em formato padronizado.

A população coberta num regime não contributivo pode ser legalmente definida – neste caso os inquéritos nacionais irão dizer quantas pessoas são contadas em categorias específicas. Pode também ser definida por aquela que é efectivamente protegida em comparação com um grupo legalmente coberto – os dados seriam, então, obtidos a partir de fontes administrativas. Estas duas categorias de populações podem variar devido a défices financeiros ou de implementação (por exemplo, atrasos de desembolso).

As declarações de rendimentos e despesas devem incluir os itens descritos na Tabela 1 (excluindo elementos contributivos de segurança social) e devem ser fornecidos pelo regime ou por grupo de regimes administrados por uma instituição se certos elementos não puderem ser atribuídos a regimes individuais. Quando uma instituição administra mais do que um regime, cada um servindo uma função diferente de protecção social, pode não ser possível separar os custos de administração ou fontes de receitas e atribuí-los a diferentes funções.



Tabela 1: Informações necessárias para uma declaração financeira básica

TOTAL DAS DESPESAS	DESPESAS COM BENEFÍCIOS + DESPESAS ADMINISTRATIVAS E OUTRAS DESPESAS
Benefício	Transferência (em espécie e em dinheiro) fornecida a um indivíduo ou agregado familiar com base num direito ou necessidade.
Despesas administrativas	Quaisquer despesas de gestão e administrativas incorridas pelo regime directamente responsável pela provisão de benefícios de protecção social, tais como salários ou custos relacionados com o funcionamento de um escritório.
Outras despesas	Todas as despesas diversas, efectuadas pelos regimes de protecção social, tais como juros sobre empréstimos, impostos sobre o rendimento e outros não registados em outra parte.
TOTAL DAS RECEITAS	CONTRIBUIÇÕES GERAIS DO GOVERNO (INCLUINDO IMPOSTOS COM AFECTAÇÃO ESPECÍFICA + RECEITAS GERAIS) + APOIO AO ORÇAMENTO POR DOADORES
Contribuição geral do governo	Contribuição pelo governo para financiar o custo dos bens e serviços fornecidos pelo governo para pessoas protegidas na forma de meios sujeitos à condição de recursos ou benefícios universais.
Impostos com afectação específica	Esta é uma subcategoria do supracitado. São taxas e impostos destinados especialmente para financiar benefícios sociais específicos.
Apoio de doadores ao orçamento ou subvenções	Nos países onde isto é parte importante de qualquer benefício ou apoio administrativo.
Outras receitas	Juros sobre os rendimentos de depósitos, reivindicações de seguros e outras receitas não classificadas em outra parte.

Fonte: Autores.

A disponibilidade de **informação padronizada** relativa a características essenciais da política destes diferentes programas – como seus custos, fontes de financiamento, número de pessoas abrangidas, níveis, frequência e qualidade dos serviços prestados – requer que estas instituições mantenham registos das actividades do programa, entradas, saídas e resultados de acordo com orientações padronizadas (vide mais no Quadro 1).

A avaliação da cobertura, lacunas e impactos dos programas de protecção/segurança social e do seu sistema global requer, além de informações de fontes administrativas, informações obtidas através de inquéritos domiciliares (por exemplo, inquéritos sobre receitas e despesas/orçamento familiar e inquéritos sobre a força de trabalho), incluindo as questões sobre a cobertura dos programas contributivos e não contributivos, informações sobre os destinatários dos benefícios específicos existentes e programas; natureza dos benefícios, periodicidade e quantidades/valores dos benefícios. Vide mais sobre o desenvolvimento de sistemas de monitorização eficazes de protecção social no Módulo M&A.

Na ONU, o organismo que se dedica à recolha e divulgação de estatísticas da segurança social é a Organização Internacional do Trabalho (OIT). As estatísticas fornecidas pela OIT incluem o custo da segurança social, a cobertura de protecção social, a cobertura dos regimes de pensões e as despesas da segurança social pública, entre outros.





Os anexos do **Relatório Mundial da OIT sobre Protecção Social** incluem bases de dados, dados e indicadores e metodologia de cobertura de protecção social e financiamento. Baseia-se principalmente no inquérito administrativo da OIT, que é baseado no Inquérito de Segurança Social. O WSPR mais recente está disponível em: <http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang--en/index.htm>.

Quadro 1: Fontes internacionais de dados sobre despesas, cobertura e financiamento da protecção social

O ISS (Inquérito de Segurança Social) da OIT é uma base de dados *on-line* que inclui dados sobre o financiamento, cobertura e despesas da protecção social resultantes principalmente de registos administrativos e que atingiu um estágio de completude que permite estimativas regionais e globais. Ele contém também informações estatutárias qualitativas disponíveis a partir do ISSA (sobre parâmetros institucionais, cobertura e outras fontes).

A base de dados ASPIRE do Banco Mundial usa dados dos inquéritos aos agregados familiares de diversos países sobre o acesso ao programa de protecção social para produzir indicadores chave de desempenho, bem como com o objectivo de fornecer uma descrição detalhada dos instrumentos de inquérito (de 50 países, a ser expandido para 70 em breve). A ASPIRE está actualmente a ser expandida para incluir dados de fontes administrativas.

A *HelpAge* mantém um inventário completo abrangente das pensões sociais que está disponível em <<http://www.pension-watch.net>>.

Existem outras bases de dados mais ou menos regularmente actualizados (isto é, contudo, parte do desafio) e bem estabelecidas (mesmo a nível regional): Eurostat ESSPROS da União Europeia (Sistema Integrado Europeu de Estatística de Protecção Social), OCDE, Base de Dados de Despesas Sociais (SOXC), FMI, Estatística Financeira do Governo (GFS) e o Índice de Protecção Social (SPI) do Banco Asiático de Desenvolvimento, e a base de dados da Comissão Económica para a América Latina (CEPAL).

Fonte: Autores.

Os programas de protecção/segurança social em qualquer país são geralmente implementados através de um grande número de diferentes programas de tamanhos variados e administrados por agências governamentais, organizações não-governamentais e entidades do sector privado. Ao preparar uma visão geral do sistema de protecção social completo no país, deve-se começar com o inventário dos regimes (ou programas) de protecção social existentes. Um grupo de organizações internacionais e agências de desenvolvimento desenvolveu uma metodologia de avaliações abrangentes de sistemas de protecção social no âmbito dos instrumentos de Avaliação Inter-agências da Protecção Social (ISPA):

O Instrumento de Diagnóstico Central (CODI) está disponível em: <<http://ispatools.org/core-diagnostic-instrument/>>.

Quadro 2: Inventário parcial dos regimes de protecção social – visão geral dos principais programas de protecção social não contributiva no Gana

Tabela 2: Inventário de regimes não contributivos no Gana

		GARANTIAS DE PISOS DE PROTECÇÃO SOCIAL			
		Acesso aos cuidados de saúde essenciais	Segurança de renda para crianças, facilitação do acesso à nutrição, educação e cuidados	Segurança de renda para pessoas em idade activa	Segurança de renda para os idosos
Transferências de dinheiro	LEAP: órfãos e crianças vulneráveis, pessoas com deficiência ou doentes crónicos, idosos				
			Ghana Luxembourg Social Trust (GLST)		
Transferências não monetárias	Serviços abrangidos pelo Regime Nacional de Seguro de Saúde (NHIS)	Uniformes escolares		Fundo Nacional de Segurança Social	
		Cadernos			
		Alimentação escolar			
Subsídios	Contribuições do NHIS para crianças, indigentes, idosos	Subvenção de capitação		Subsídios aos combustíveis	
				Taxa de seguro de vida	
				Programa de Electrificação de Auto-ajuda (SHEP)	
				Subsídios de insumos agrícolas	
Programas ativos de mercado de trabalho				Programa Nacional de Emprego para Jovens (NYEP)	
				Transferência de Inclusão Social (SIT)	
				Programa de Obras Públicas de Mão-de-obra Intensiva (LIPW)	
				Programa para Empresas Locais e Desenvolvimento de Competências (LESDEP)	



(continuação)

Tabela 3: Gana – despesas do governo com os principais programas de protecção social não contributiva (em milhões, GH, excepto quando indicado o contrário)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
NHIS (Isenção Indigente)	0,1	0,7	1,9	6,1	4,6	6,1	24,6	16,5	
Subvenção de capitação	12,9	12,9	10,7	15,0	23,5	23,8	23,9	24,6	25,8
Uniformes escolares						10,0	10,0	8,2	28,0
Cadernos					7,6	14,0	70,0	29,0	28,7
Refeições escolares	0,9	1,8	16,2	33,4	62,3	63,6	60,0	63,7	199,0
LEAP				2,2	7,5	12,0	12,0	10,0	30,0
TI					0,1	1,7	16,5	1,0	
NYEP/GYEEDA				74,6	8,4	144,5	227,3	448,6	30,0
LESDEP						6,0	36,0	84,0	75,0
LIPW								11,1	
Total Programas de protecção social (excluindo subvenções)	14,0	15,4	28,9	131,3	189,6	281,5	480,3	736,8	416,5
• Como uma percentagem das receitas do governo, excluindo subvenções	0,6	0,6	0,8	2,7	3,3	3,6	4,1	4,8	2,0
• Como uma percentagem do PIB	0,1	0,1	0,1	0,4	0,5	0,6	0,9	1,0	0,5
• Como uma percentagem das despesas com a pobreza	1,8	1,6	2,2	7,8	10,2	12,0	19,3	21,5	

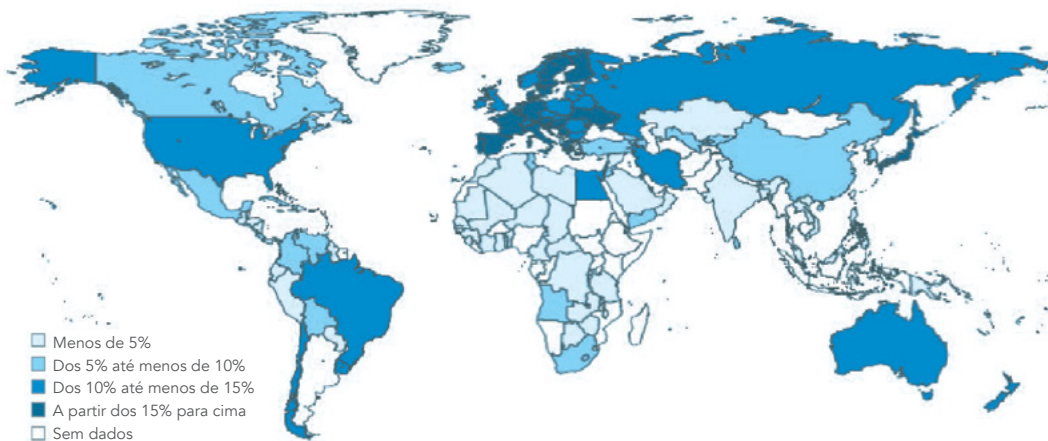
Fonte: OIT (2015), disponível em: <<http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=50738>>.

2.2 ACESSIBILIDADE DA PROTECÇÃO SOCIAL

2.2.1 Quanto é que os países gastam com a protecção social?

De acordo com as estimativas da OIT apresentadas nos Relatórios Mundiais de Segurança Social/Protecção Social, em média, os países no mundo alocam 11 por cento dos seus respectivos produtos internos brutos à protecção social. O tamanho da população nos diferentes países também pode ser usado como uma medida para calcular percentagens médias do PIB destinadas à protecção social: neste caso, o resultado revela que para o residente “médio” em diferentes países, apenas 8,4 por cento do PIB do país é alocado como benefício de protecção social na forma de dinheiro e em espécie.

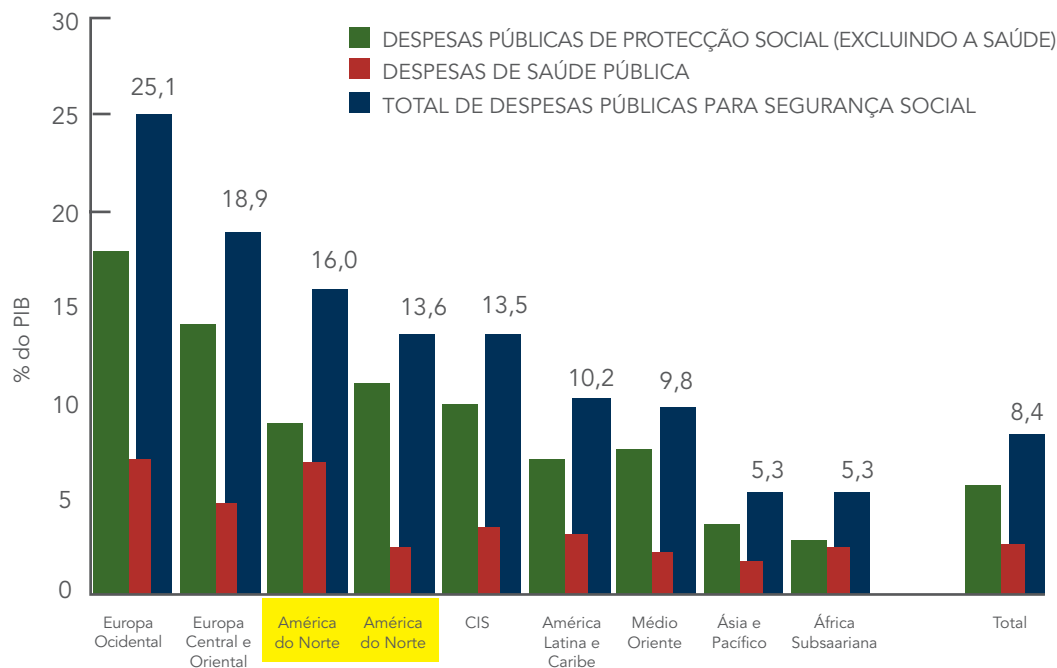
Figura 1: Despesas públicas de protecção social (população ponderada)



Fonte: OIT, Relatório Mundial sobre Protecção Social (2017-2019).

Nota: O total das despesas com a protecção social é calculada como uma percentagem do PIB e exclui despesas públicas relacionadas com a saúde.

Figura 2: Despesas públicas de protecção social (população ponderada)

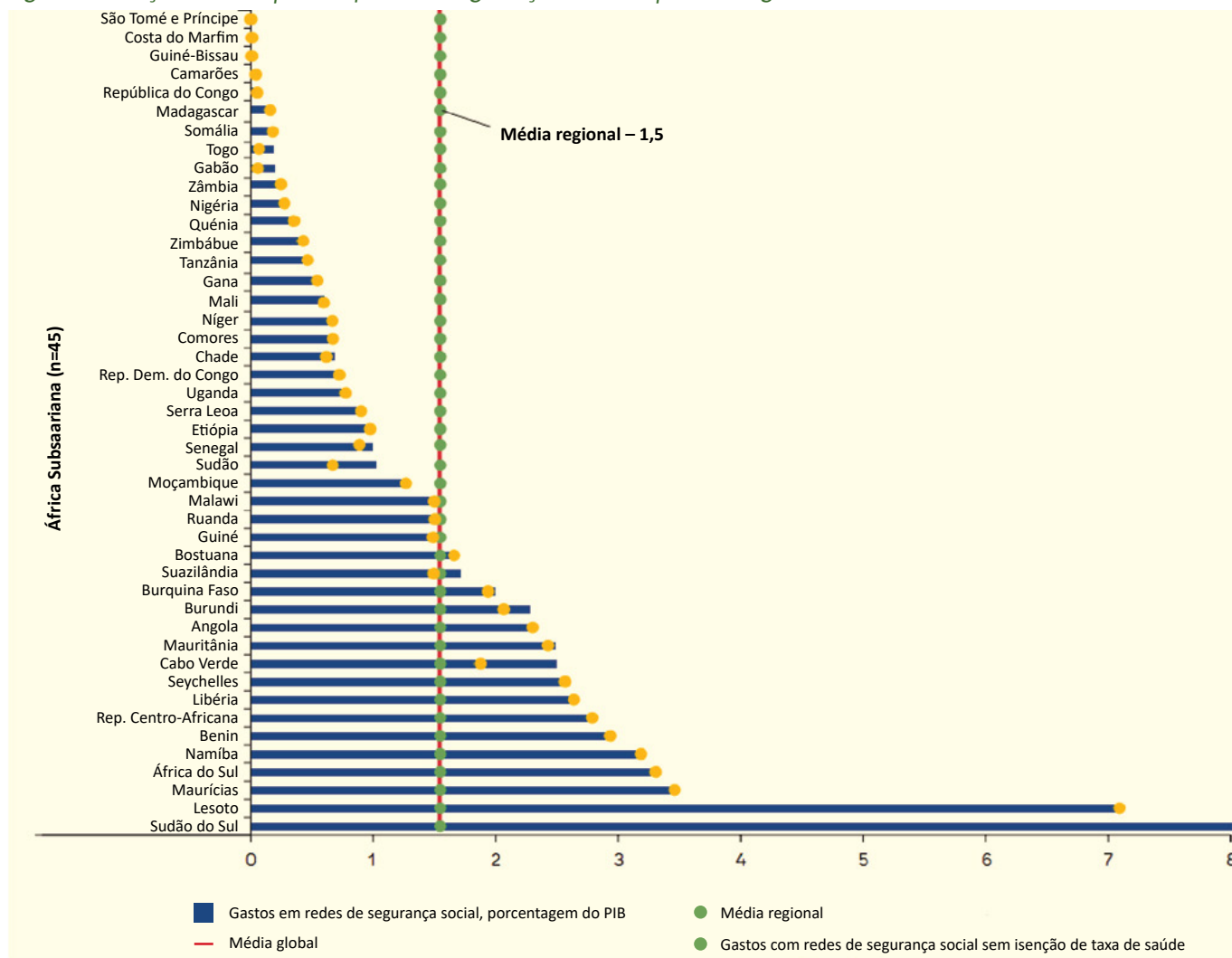


Fonte: OIT, Relatório Mundial sobre Protecção Social (2010).



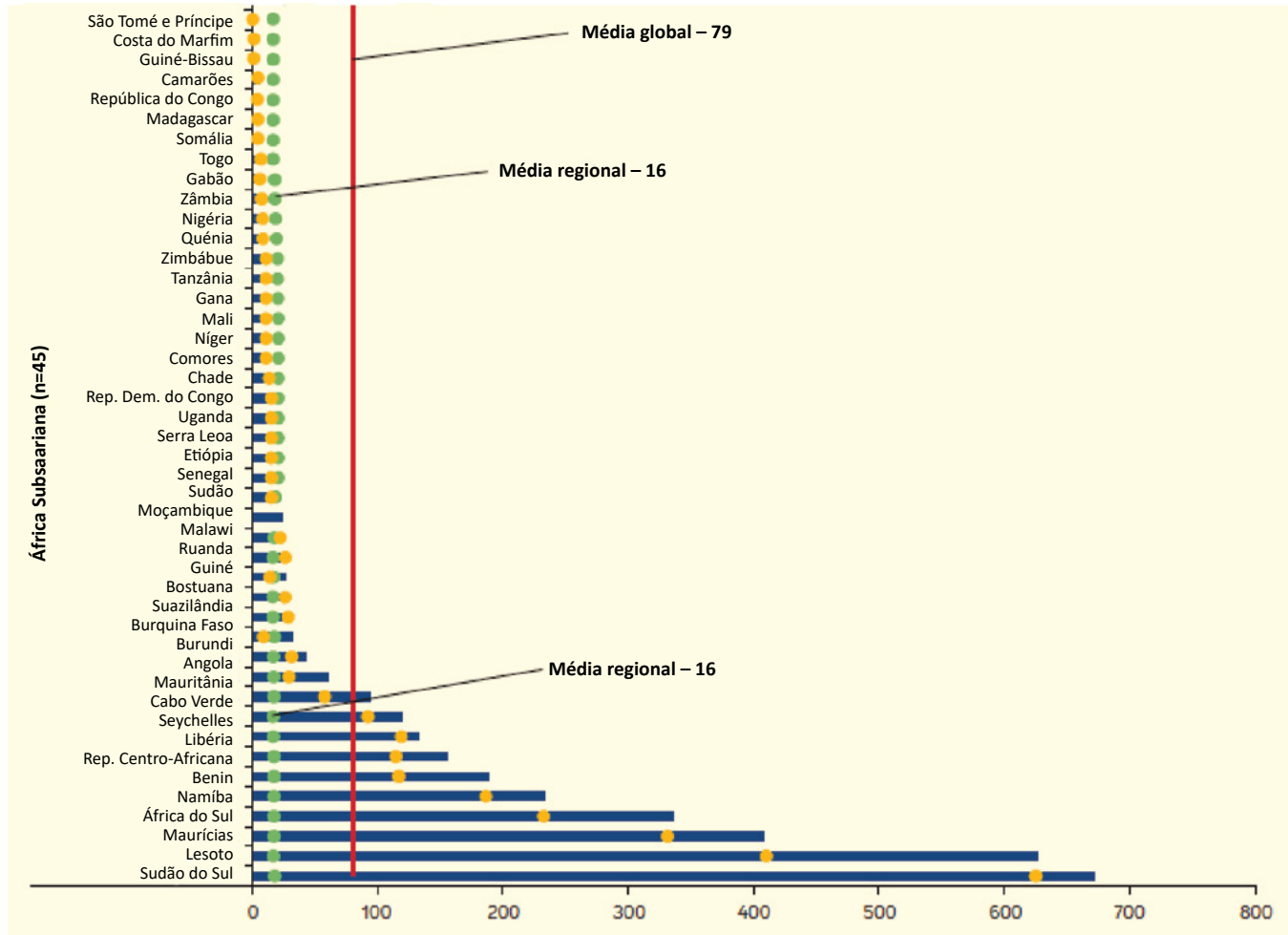
Uma grande parte da protecção social em todos os lugares é proporcionada através de regimes contributivos e financiada principalmente a partir de contribuições para a segurança social. Só recentemente é que regimes não contributivos de maior escala começaram a se desenvolver em diferentes partes do mundo. Conforme os dados das bases de dados ASPIRE do Banco Mundial mostram, **na África Subsaariana**, programas de protecção social não contributiva bem definidos (incluindo obras públicas e programas de base comunitária, mas excluindo os cuidados de saúde) **gastam em média 1,5% do PIB** (globalmente, nos países de baixa renda – 1,5% do PIB). No topo das listas – além de países com grandes programas de resposta de emergência, tais como o Sudão do Sul e República Centro Africana – pode-se constatar países com sistemas de transferência de dinheiro universais ou quase universais de maior escala – Lesoto, África do Sul, Maurícias e Namíbia (Figura 3). Numa base per capita, o nível de despesas com assistência social em países da África Subsaariana é significativamente abaixo da média global para a grande maioria dos países (Figura 4).

Figura 3: Variações das despesas líquidas de segurança social nos países e regiões: África



Fonte: Situação das Redes de Segurança, Banco Mundial (2018).

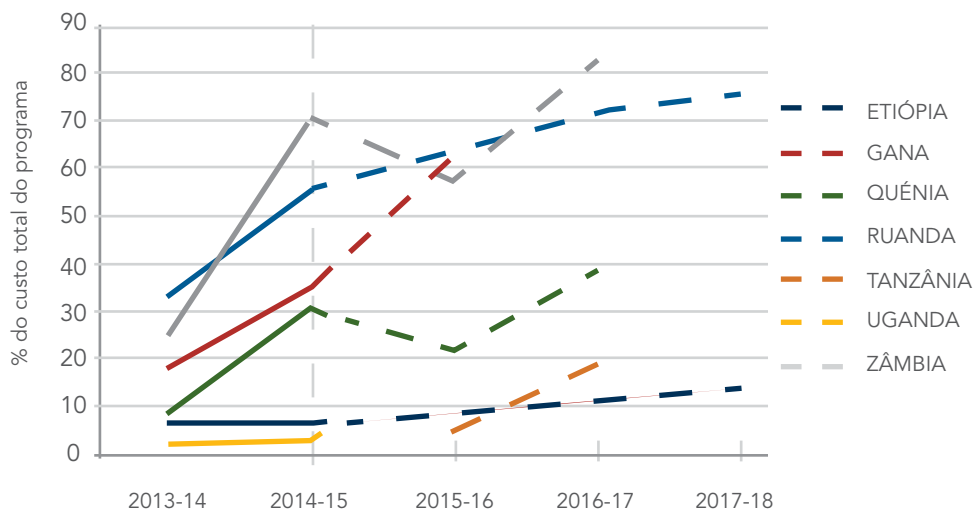
Figura 4: Despesa absoluta anual com redes de segurança social per capita nos países, economias e regiões: África Subsaariana



Fonte: Situação das Redes de Segurança, Banco Mundial (2018).

Embora a assistência social seja financiada principalmente por fontes externas em vários países da região, o nível de financiamento interno dos programas não contributivos aumentou significativamente durante as últimas décadas em vários países, como ilustrado na Figura 5 (por exemplo, na Zâmbia, em Moçambique, no Quênia e em Gana).

Figura 5: Contribuição percentual dos governos nacionais para as transferências de dinheiro nos seus próprios países

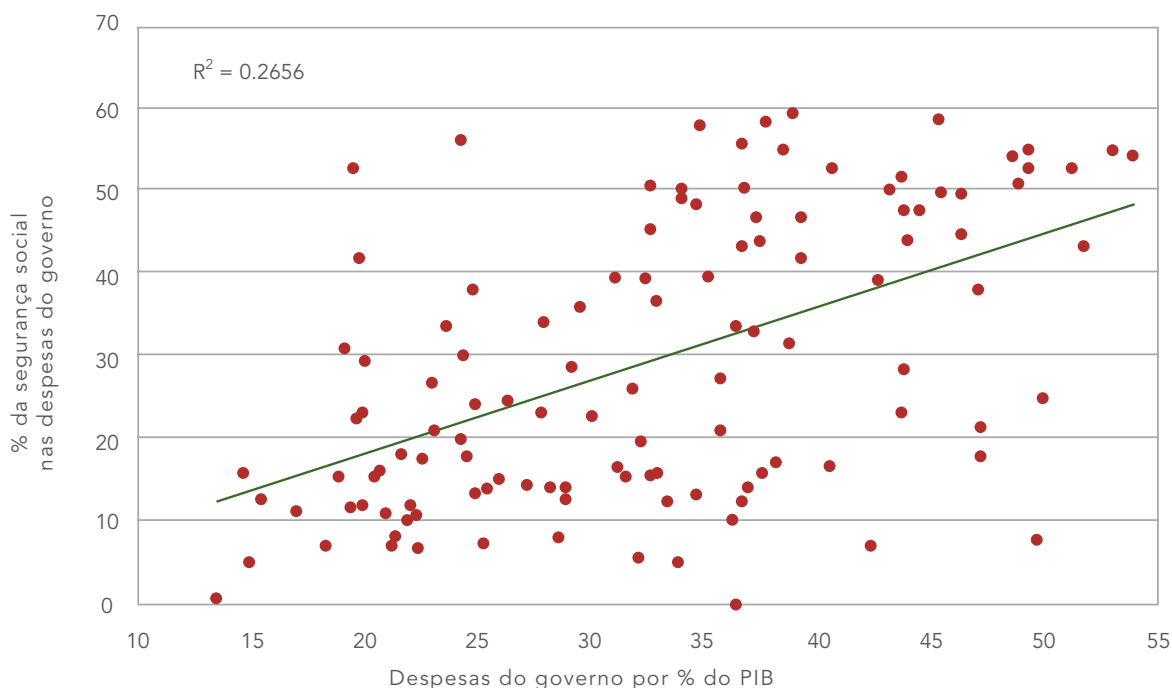


Fonte: UK Independent Commission for Aid Impact (2017).

Nota: As linhas contínuas representam dados das despesas reais; as linhas tracejadas representam compromissos com despesas.

Depois de alcançar um certo nível de receitas fiscais, os países podem exercer um grau significativo de discrição na escolha dos programas públicos a investir. Obviamente, esta discrição não significa que as escolhas são fáceis – há sempre custos de oportunidade subjacentes a qualquer decisão e a planificação de despesas deve combinar o processo democrático, reflectindo preferências sociais, com uma análise de quantidades cuidadosa do custo social dos benefícios para as diferentes alternativas. A Figura 6 mostra que independentemente do tamanho do governo, os países têm uma escolha sobre a parte dos recursos públicos que deve ser investida na protecção social; e que mesmo países com um governo relativamente muito pequeno (como expresso pela despesa do governo na ordem de 20 a 25 por cento do PIB) diferem significativamente nas suas decisões sobre a partilha dos recursos para o financiamento de programas de protecção social: um décimo, um quinto, um terço ou mais da metade. O Relatório de Redes de Segurança (2018) conclui que “não há nenhuma relação global entre o nível de receitas de um país que gasta com a assistência social como uma percentagem do PIB”.

Figura 6: Quota da protecção social na despesa do governo em relação ao tamanho do governo



Fonte: Relatório Mundial sobre Protecção Social (2010).



2.2.2 Protecção social como custo e como um investimento

A OIT, Organização Mundial da Saúde e o Banco Mundial, apoiados por outras organizações, concordaram em promover a protecção social universal, incluindo os cuidados de saúde universal. O mais recente deste tipo de acordos internacionais é o acordo sobre os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável. Uma das metas do Objectivo 1, que visa erradicar a pobreza em todas as suas formas em todos os lugares até 2030 é: “Implementar sistemas e medidas de protecção social adequados a nível nacional para todos, incluindo os pisos, e alcançar até 2030 uma cobertura substancial das pessoas carenciadas e vulneráveis”.

Todavia, pelo menos até a data, apesar de todos os padrões normativos acima e metas e objectivos acordados, uma maioria da população do mundo, em particular em África e Ásia, carece ainda de cobertura dos sistemas de protecção social abrangentes. Esta falta de cobertura, muitas vezes justificada com base na acessibilidade, pode sim ser justificada pela falta de espaço político suficiente para a protecção social, e não pela falta de potencial para o seu financiamento – o chamado espaço fiscal.

A defesa de um argumento económico para a transferência social requer a avaliação do custo/eficácia, bem como o custo/benefício tanto a curto como a longo prazos. A protecção social tem um impacto directo nos resultados sociais e desenvolvimento humano, mas está também relacionada com o desenvolvimento económico e, portanto, pode ser caracterizada como um investimento económico. A protecção social é cada vez mais vista como “uma fonte de resiliência em tempos difíceis, como um suporte para o crescimento e produtividade nos momentos bons, e como um mecanismo geral para a inclusão socioeconómica” (Cherrier et al., 2013). Há muito que pesquisas mostram (vide, por exemplo, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 2005), que a pobreza é um risco para a segurança e a falta de segurança é um obstáculo ao clima de investimento. Sem regimes de transferências sociais básicos que promovam a saúde, níveis adequados de nutrição e estabilidade social, um país simplesmente não pode desbloquear o seu potencial produtivo.

Alderman e Yemtsov (2012) constataram **três principais canais através dos quais a protecção social pode apoiar o crescimento económico:**

- **A nível individual** – desenvolvimento e protecção do capital humano e de outros bens produtivos, capacitação de indivíduos carenciados para investir ou adoptar estratégias para a obtenção de retornos maiores.
- **Efeitos na economia local** – aumento das infra-estruturas e activos comunitários, repercussões positivas de beneficiários para não beneficiários.
- **Nível de economia global** – actua como estabilizador da demanda agregada, aumenta a coesão social e torna as reformas que favoreçam o crescimento politicamente mais viáveis.

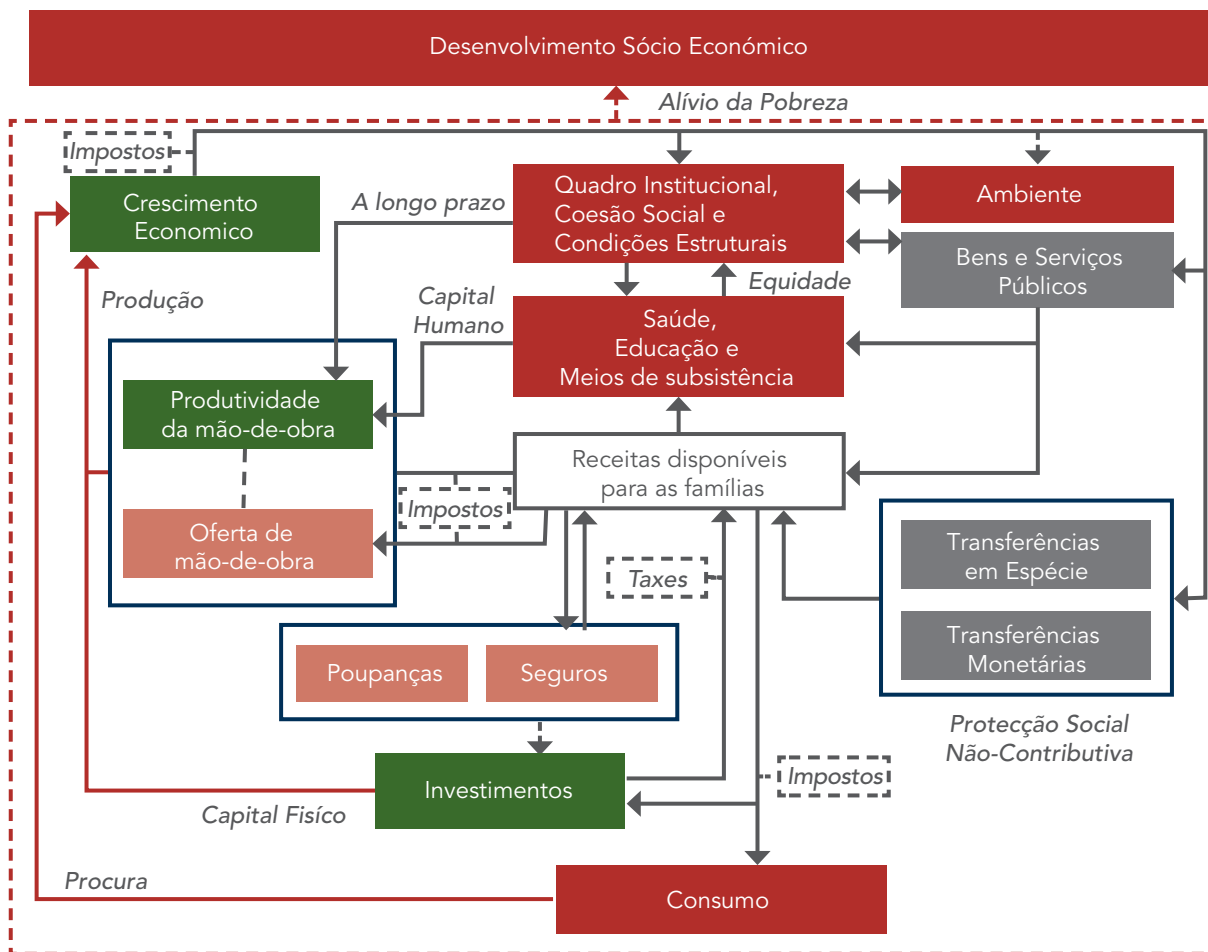
As transferências não contributivas afectam directamente o consumo e o rendimento do agregado familiar. Além disso, essas transferências também afectam o comportamento do agregado familiar, dado que a renda adicional – e, em particular, segura – permite que as famílias invistam na saúde, educação e uma variedade de actividades produtivas. Os resultados em termos de melhoria da saúde e educação aumentam o capital humano e, portanto, a produtividade laboral.

Ademais, os investimentos produtivos aumentam o capital físico através da criação e protecção de bens produtivos, bem como reduzem a necessidade de depender de estratégias prejudiciais, tais como a venda de bens mais produtivos em tempo de crise. As transferências podem também levar ao aumento da oferta de trabalho, resolvendo o problema da restrição de crédito e permitindo que os beneficiários paguem os custos de transporte. Além dos efeitos de nível individual, as transferências sociais têm o potencial de aumentar a eficaz demanda agregada e gerar multiplicadores locais (Gassman et al., 2014; Cherrier et al., 2013).

Embora este padrão predominante mostre uma forte correlação entre os níveis de renda e os montantes de recursos destinados à protecção social, não se pode concluir a partir disto que a protecção social é um bem de “luxo”. Pelo contrário, os países de baixa renda com alta incidência de pobreza e grandes economias informais precisam de protecção social ainda mais do que outros países, embora possam ter prioridades diferentes em relação a que funções ou áreas políticas devem ser desenvolvidas em primeiro lugar e como os benefícios devem ser financiados e providenciados. De facto, há muitos estudos que mostram claramente que a protecção social nesses países não só pode ser tornada acessível, mas também é necessária como um factor de desenvolvimento.



Figura 7: Protecção social não contributiva e desenvolvimento socioeconómico



Fonte: Cherrier et al., 2013, baseado em Miderosetal, 2012.

Nota: A cor cinza indica uma decisão política; a cor rosa uma decisão do agregado familiar; a cor verde refere-se ao desempenho económico; a cor vermelha representa os resultados. Note que a maioria das relações não é linear nem unidireccional.

O Projecto de Transferência (<https://transfer.cpc.unc>) tem demonstrado os impactos das transferências sociais nos resultados sociais e actividades económicas na África Subsariana:²

- As transferências de dinheiro contribuem para melhorias visíveis no consumo e redução da pobreza, na medida em que melhora a capacidade das famílias para suavizar o seu consumo dentro de estações e entre os anos.
- As transferências de dinheiro tornam as pessoas mais felizes e dão esperança aos beneficiários, uma condição prévia para que as famílias desejem investir no futuro.
- As transferências de dinheiro contribuem para a acumulação do capital humano. Elas têm um impacto forte e consistente em todos os países na inscrição escolar, de forma mais evidente entre as crianças em idade de frequentar o ensino secundário. Elas melhoram consistentemente a segurança alimentar e nutricional.
- A transferência de dinheiro tem um impacto positivo nos meios de subsistência dos beneficiários, leva a uma maior flexibilidade na alocação e tempo de trabalho doméstico, assim como a uma melhor capacidade de gerir riscos. O aumento do investimento em actividades económicas gera, por sua vez, renda adicional a nível familiar (multiplicador do rendimento familiar).

2. Os resultados aparecem em Davis et al. (2016), "From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa". Disponível em: <http://www.fao.org/publications/card/en/c/0b24b92e-5254-4d06-a317-84ccd6babe23/unc.edu/?page_id=1094>.

- Quando os beneficiários recebem o dinheiro, eles o gastam, e os impactos da transferência são então transmitidos a outras famílias que não são elegíveis que tendem a possuir a maioria dos negócios locais. O aumento da demanda local gera multiplicadores positivos da economia local. Cada dólar transferido para os beneficiários pode aumentar a renda local por mais de um dólar (vide o Quadro 3).

Quadro 3: Avaliação dos efeitos multiplicadores de renda local de programas de transferência de dinheiro social na África Austral e Oriental

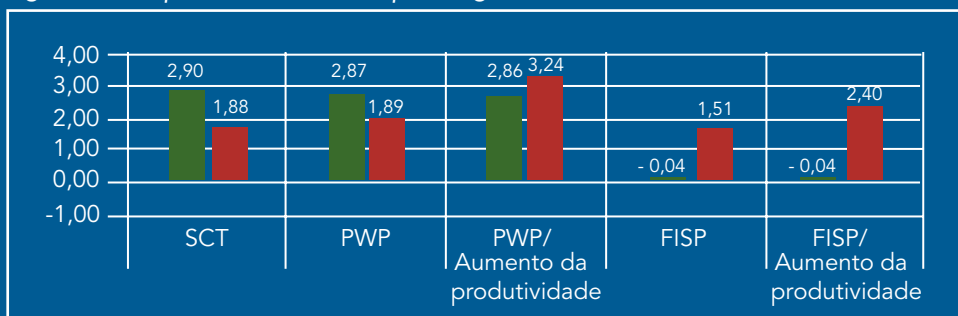
As famílias carentes são o foco dos programas de protecção social não contributiva, mas elas também são um canal através do qual o dinheiro entra nas economias locais. À medida que os beneficiários gastam as suas transferências, a demanda local aumenta. Se a produção se expande para responder à esta demanda, os programas de assistência social podem criar multiplicadores de renda; cada dólar transferido pode aumentar a renda local por mais de um dólar. Por exemplo, os beneficiários de programas de transferência de renda gastam parte da sua subvenção em bens ou serviços fornecidos por empresas locais. À medida que a produção local se expandir para responder a demanda, os rendimentos nos agregados conectados com esses negócios registam um aumento, assim como a procura de trabalho e outros insumos. Isto gera multiplicadores da economia local, séries adicionais de gastos e crescimento da renda na economia local.

Os programas podem criar rendimentos positivos e repercussões da produção se aumentarem a demanda por bens e serviços, criando oportunidades para os beneficiários e não beneficiários envolvidos na sua produção. No entanto, eles também podem criar repercussões negativas levando ao aumento dos preços dos alimentos, aumentando os custos para os consumidores e baixando os preços para os produtores.

Modelos de avaliação do impacto em toda a economia local (Lewie) têm sido utilizados na África Subsaariana para identificar os impactos das transferências de dinheiro não só para as famílias elegíveis, mas também para as economias locais das quais fazem parte. Estudos usando os modelos LEWIE em vários países da região mostram que a maioria das transferências em dinheiro incondicional em África cria multiplicadores de grande rendimento nas economias locais, variando de 1,27 a 2,52 por dólar transferidos às famílias elegíveis (Davis et al., 2016).

Um estudo recente para Malawi (Kagin et al., 2018) explora mais diferenças nos impactos da economia local através de uma gama de opções políticas diferentes, incluindo transferências de dinheiro, programas de obras públicas e programas de subsídio de fertilizantes. Na maioria dos casos, cada dólar investido aumenta a renda nas zonas rurais em Malawi de longe, mais de 1 dólar (Figura 8). As avaliações de impacto que não consideram tais repercussões não identificam muitos benefícios criados. Existem diferenças marcantes entre multiplicadores reais e nominais, indicando que o multiplicador de renda nominal pode ser corroído por pressões inflacionárias, dado que os preços sobem em resposta ao aumento da procura de bens e serviços. Em vez disso, os programas que suportam a produção ou aumentam a produtividade, tais como subsídios para insumos bem concebidos ou intervenções de obras públicas, têm impacto nos rendimentos aumentando principalmente o fornecimento de bens e serviços, e reduzindo os preços.

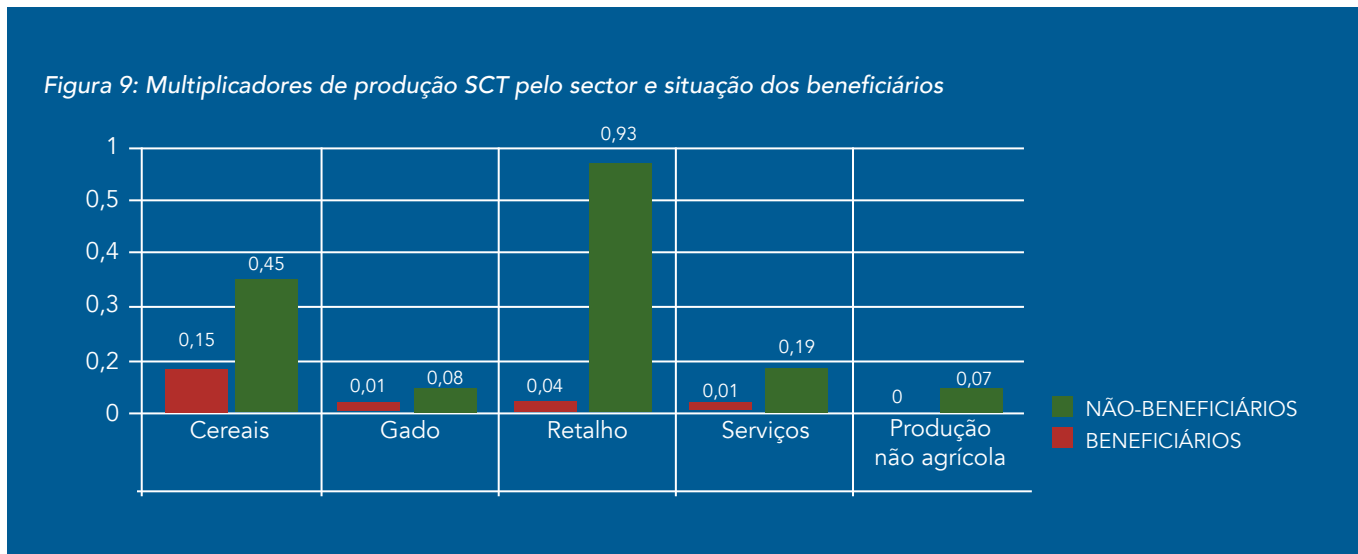
Figura 8: Multiplicadores de Renda por Programa



As repercussões de renda têm também implicações importantes para a equidade, dado que alguns grupos de agregados estão em melhor posição para se beneficiar de repercussões de renda, seja qual for a sua causa. As famílias não carentes tendem a beneficiar mais da renda e repercussões da produção. Os programas tradicionais de protecção social (SCT, PWP) estimulam a produção, que se expande principalmente entre os agregados familiares não beneficiários, dado que eles estão em melhor posição para responder ao aumento da procura nos mercados locais. A Figura 9 mostra que multiplicadores criados por SCT aumentam a sua produção dentro de todos os sectores, principalmente no sector de retalho e colheita, e que não beneficiários aumentam mais a produção do que os beneficiários directos.



(continuação)

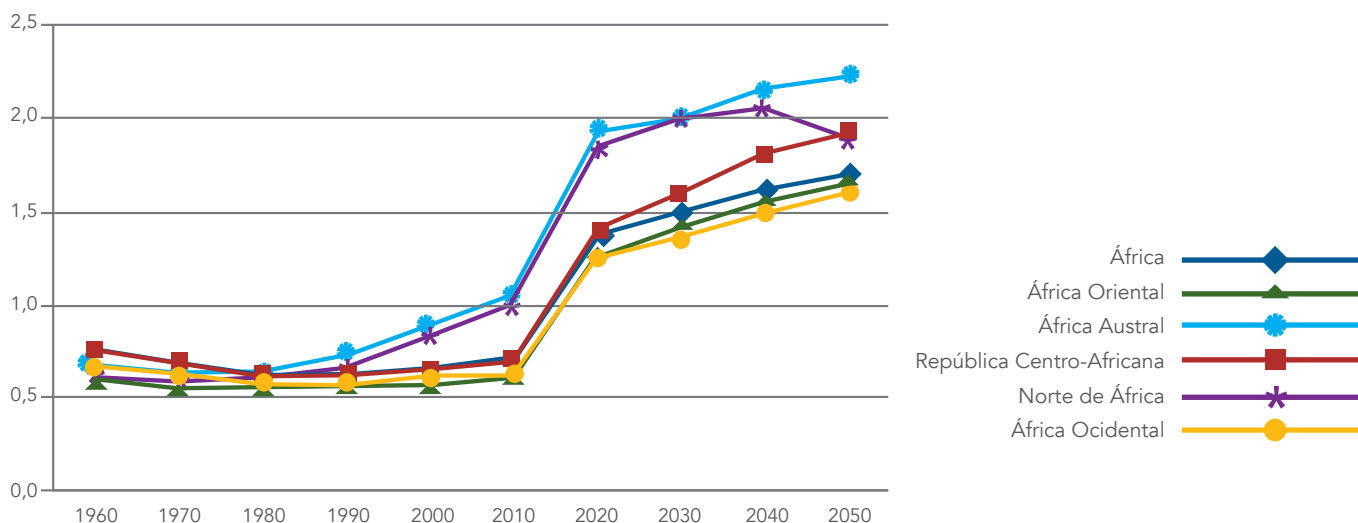


2.2.3 As tendências demográficas e os custos da protecção social

A maioria dos países africanos tem uma população muito jovem. Isso muitas vezes significa um rápido crescimento da população em idade escolar, uma grande proporção de jovens em idade activa (mais de 40 por cento) e altas taxas de crescimento da força de trabalho. Esta dinâmica pode ser associada a altos níveis de desemprego, informalidade da força de trabalho e instabilidade política quando as economias não são capazes de fornecer os serviços sociais básicos necessários e tirar proveito do potencial produtivo da força de trabalho em crescimento. Pelo contrário, pode ser uma oportunidade quando os países começam uma transição demográfica, com a diminuição gradual da mortalidade infantil.

De facto, a mortalidade infantil deverá diminuir de 116 mortes por 1000 nascimentos em 2010 para 75 mortes por 1000 nascimentos em 2030, graças a melhores rendimentos, acesso a um melhor abastecimento de água e saneamento, e melhores instalações de saúde em África. Contudo, o número de filhos que uma mulher pode provavelmente ter ao longo da sua vida – a taxa de fecundidade total – é ainda muito elevado no continente para os padrões globais: (2,5 filhos por mulher em todo o mundo e 4,7 filhos por mulher em África) e este número não reduziu como o esperado, contrariamente aos declínios na fertilidade verificados na Ásia e América Latina. A transição demográfica consiste no aumento da força de trabalho em relação à população total. Resulta da diminuição do peso das crianças no total da população e o crescimento lento de idosos. Isso vai levar mais tempo em África, mas acontecerá eventualmente (vide a Figura 10). Vide também este vídeo: <https://www.youtube.com/watch?time_continue=28&v=gSiDHdMU3W8>.

Figura 10: Rácio da população em idade activa nos grupos etários da população não activa, regiões seleccionadas em África



Fonte: FNUAP, 2012.

Se os países gerirem bem a transição demográfica, o aumento da população em idade activa e a redução do rácio de dependência total proporcionará aos países uma janela de oportunidade que, se devidamente aproveitada, pode gerar um “dividendo demográfico”, na forma de maior crescimento e financiamento para a protecção social. A transição demográfica, ou dividendo demográfico, constitui, portanto, uma oportunidade. Ela permitirá aumentar o PIB e, conseqüentemente, uma base de financiamento mais forte da protecção social para as populações não activas. Mas isto supõe que os jovens adultos sejam efectivamente empregados no sector produtivo. O desenvolvimento da primeira infância, os cuidados infantis, as transferências para as famílias que ajudam a manter as crianças na escola e evitar o trabalho infantil, em combinação com os serviços sociais, programas adequados de transição da escola para o mercado de trabalho, vão ser necessários para aumentar a produtividade de empregos no futuro próximo e reduzir o número de jovens NEET (sem Emprego, Educação ou Formação).

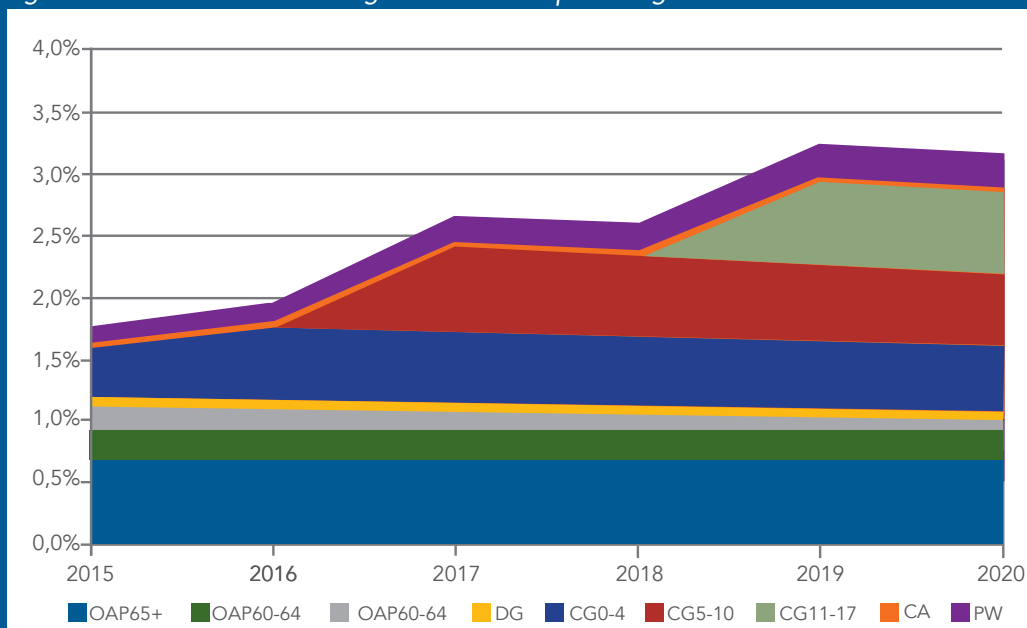
Um factor que contribui para o desenvolvimento mais forte poderia vir do aumento da participação da mulher no mercado de trabalho. Novamente, as políticas sociais e de cuidados, os benefícios em dinheiro e em espécie precisam acompanhar as transições do mercado de trabalho para garantir a inclusão produtiva das mulheres (aliviar o seu papel tradicional de cuidados das crianças, idosos, doentes crónicos ou pessoas com deficiência).

Ao mesmo tempo, até 2030, a esperança média de vida em África deverá atingir 64 anos, em comparação com 57 anos em 2010. Isto significa que as sociedades em desenvolvimento e envelhecimento têm de fazer algo urgentemente para garantir o direito de aposentadoria com dignidade e segurança social dos seus membros mais velhos. Particularmente dramática é a situação das mulheres idosas, que constituem a maioria entre esse número crescente de idosos. Mesmo nos países mais pobres, onde a expectativa de vida ao nascer é ainda muito menor do que em países mais ricos, devido à mortalidade infantil elevada e alta mortalidade em determinados grupos etários, devido ao VIH/SIDA e outras doenças também, aqueles que atingirem 65 anos de idade viverão em média apenas vários anos menos do que a média das pessoas em países mais ricos. Todas as pessoas viverão muito mais tempo. A questão é quão digna esta vida seria e que forma de segurança de renda uma sociedade pode oferecer a elas.

Quadro 4: Planificação de longo prazo dos subsídios de maternidade e abono de família: o caso da Namíbia

A OIT projectou a implementação de um subsídio universal de maternidade e de apoio à criança na Namíbia. Seguindo uma abordagem em etapas com base em grupos etários: começando com crianças de 0-4 em 2015, incluindo crianças de 5-10 em 2017, e crianças com idade entre 11-17 em 2019. Esta abordagem é justificada pelo facto de que o apoio a crianças nos seus primeiros anos de vida é crucial para quebrar a transmissão da pobreza entre gerações. Além disso, as crianças mais jovens são mais propensas a ser pobres. Como resultado do declínio da fertilidade, o custo por PIB reduz ao longo dos anos. O aumento das despesas para uma idade específica diminui como resultado da redução das taxas de dependência da criança ao longo do tempo. Isto permite a introdução de um segundo grupo no regime de subsídio de apoio à criança ao longo do tempo.

Figura 11: Custo de diferentes regimes como uma percentagem do PIB



Fonte: OIT (2014), p. 146-147.



2.3 FERRAMENTAS DE GESTÃO FINANCEIRA DA PROTECÇÃO SOCIAL

Tomar decisões sobre os sistemas de protecção social hoje significa fazer mais ou menos “boas suposições” bem informadas sobre o seu desenvolvimento futuro com e sem essas decisões. Por exemplo, para responder a preocupações de que a assistência social ou de direitos de pensão podem crescer e constituir um fardo para as gerações futuras, previsões fiáveis são necessárias quando se quer reequilibrar as políticas sociais e económicas mais cedo, se necessário.

O No. 2 da Convenção da OIT sobre Padrões Mínimos de Segurança Social exige (no seu artigo 71, p. 3) que: O Membro deve aceitar a responsabilidade geral pela provisão devida dos benefícios previstos em conformidade com a presente Convenção e tomar todas as medidas necessárias para esse efeito; assegurar, se for caso disso, que os estudos actuariais necessários e cálculos relativos a equilíbrio financeiro sejam feitos periodicamente e, em qualquer caso, antes de qualquer mudança dos benefícios, da taxa das contribuições de seguros, ou os impostos atribuídos para cobrir as contingências em questão.

Projectar o desenvolvimento futuro das finanças da protecção social requer modelos que permitam projectar fluxos futuros de receitas e despesas com um grau razoável de fiabilidade. Os modelos bons devem ter alto poder explicativo na previsão de receitas e despesas sociais. Eles não só fornecem perspectivas sobre o possível desenvolvimento futuro do financiamento da protecção social, mas também permitem estabelecer cenários com diferentes suposições sobre condições sócio-demográficas e económicas e para avaliar os efeitos de diferentes condições nestas circunstâncias.

É óbvio que decisões tomadas hoje têm impacto muitas vezes não só na vida actual das pessoas, mas também nas gerações futuras. Tais são, por exemplo, as decisões directamente relacionadas com a concepção e financiamento dos sistemas de pensões, mas todas as outras decisões fiscais podem ter impacto na geração futura se envolverem empréstimos.

Existe uma ligação estreita entre a sustentabilidade e adequação dos benefícios: benefícios inadequados podem não fazer com que os contribuintes tenham vontade suficiente para financiá-los e, mais cedo ou mais tarde, o regime pode se tornar insustentável. Por outro lado, quando promessas de benefícios generosos não são combinadas com financiamento suficiente e sustentável, mais tarde, essas promessas podem não ser realmente cumpridas.

Uma das principais razões que levou a protecção social a ser muitas vezes considerada no passado como um obstáculo ao crescimento mais elevado foi o “facto de muitos governos terem administrado muito mal as finanças dos sistemas de protecção social, que inicialmente eram bem concebidos” (Scholz et al., 2000). Muitas vezes, os processos e instrumentos de gestão financeira não abordavam adequadamente as despesas de protecção social e o fracasso em utilizar instrumentos como Orçamentos Sociais e as informações que fornecem leva quase inevitavelmente à má gestão dos programas de protecção social existentes (Scholz et al., 2000).

2.3.1 Orçamentação Social

Sem informações adequadas, é quase impossível ter um “debate racional sobre o âmbito e a direcção futura dos sistemas de protecção social de um país e sua potencial influência estabilizadora real sobre o desenvolvimento económico geral” (Scholz et al., 2000). Os Orçamentos Sociais permitem tais debates através do apuramento de “informações quantitativas sólidas sobre o passado e possíveis progressos futuros no que diz respeito a receitas e despesas da protecção social” (Scholz et al., 2000). A orçamentação social, que inclui contabilidade social e um sistema de projecção significativa, deve ser uma das bases factuais para a política social nacional de qualquer país.

Um requisito para o estabelecimento de um sistema de governação para o sector social é ser capaz de responder a perguntas como as seguintes:

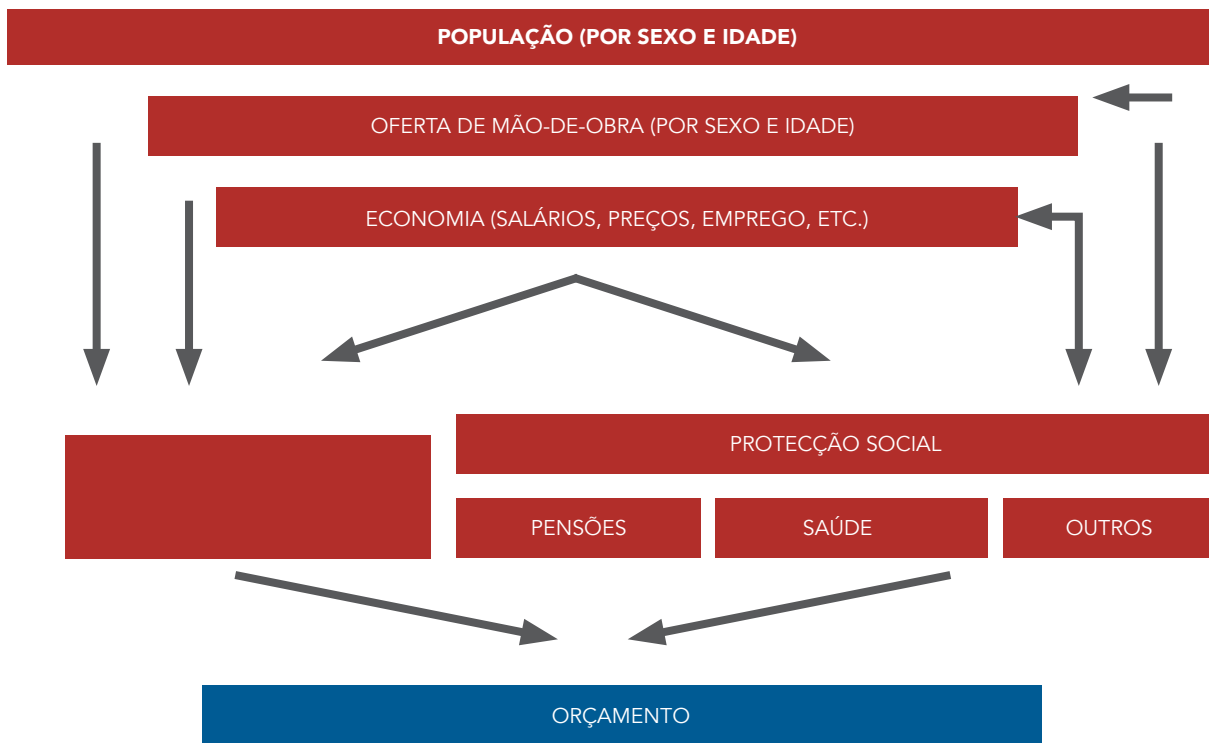
- Qual é o actual nível geral das despesas?
- Onde o dinheiro é aplicado e quanto?
- Quais são as necessidades não satisfeitas da protecção social?
- Como é que a despesa social nacional global e os encargos financeiros para os diferentes financiadores dos sistemas (empregadores, trabalhadores e governo) evoluem sob diferentes cenários económicos e sob diferentes opções de reforma?

Tradicionalmente as projecções de receitas e despesas de protecção social eram (em muitos países ainda são) feitas principalmente para regimes de protecção social individuais (ou grupo de sistemas intimamente relacionados administrados por uma única instituição). A orçamentação social estabelece as contas de gestão para todos os regimes de protecção social existentes no país e, em seguida, projecta – utilizando métodos actuariais – essas contas para o futuro.

Estes modelos (Figura 12) são compostos por várias componentes que incluem:

- **Módulo demográfico** – que fornece projecções da população por idade e sexo.
- **Módulo de mercado de trabalho** – que fornece projecções da força de trabalho por idade e sexo.
- **Módulo macroeconómico** – geralmente fornece um conjunto coerente de pressupostos e uma série de cenários alternativos em relação às tendências futuras do PIB, produtividade, emprego, desemprego, salários e outros rendimentos, preços e taxas de juros.
- **Módulos de protecção social** – que são modelos de projecção actuarial para cada um dos regimes de protecção social existentes no país.
- **Módulo de finanças públicas/fiscal** – que liga o orçamento social ao quadro das finanças públicas e o pacote fiscal futuro previsto.

Figura 12: Estrutura do modelo de orçamento social



Fonte: Com base em Scholzet et al., 2000.

O exercício de orçamentação social completo é muito exigente em termos de requisitos de dados, bem como leva muito tempo para ser implementado. Os Protocolos de Avaliação Rápida que definem a metodologia envolvem técnicas abreviadas de orçamentação social e actuariais que permitem encurtar o tempo necessário para projecção e desenvolvimento de um modelo de simulação sem comprometer a qualidade dos resultados.³ No entanto, embora sirva como um suporte para debates de política nacional bem informados, a decisão real sobre a formulação de políticas e financiamento deve ser baseada numa orçamentação social mais detalhada, estudos actuariais e micro-simulação.

3. Os Protocolos de Avaliação Rápida foram desenvolvidos e implementados em vários países (vide, por exemplo, o estudo sobre o Vietname em Cichon et al., 2012, e em Moçambique, em Cunha et al., 2013, mas a abordagem está a ser implementada também em países como Tailândia, Indonésia, Benin, Nepal, Jordão, Burundi e Camarões). O estudo em Moçambique foi realizado em conjunto com o FMI, onde a OIT centrou-se nas projecções actuariais, enquanto o FMI desenvolveu parte do futuro pacote fiscal e espaço fiscal.



Tabela 4: Requisitos de dados para o cálculo dos benefícios da protecção social

DADOS DA POPULAÇÃO	Número de homens e mulheres de cada idade e projecções da população, idealmente desagregadas por unidades urbanas/rurais e geográficas relevantes.
DADOS SOBRE O MERCADO DE TRABALHO	Taxa de participação no mercado de trabalho desagregados por idade e sexo, bem como taxas previstas, a serem alcançadas. As taxas de desemprego desagregadas por idade e sexo, bem como taxas previstas, a serem alcançadas. Formalidade do mercado de trabalho.
DADOS ECONÓMICOS	Quadro macroeconómico do PIB real em moeda local, taxa de crescimento real do PIB, inflação e salário mensal médio. Receitas de finanças públicas (fiscais, não fiscais e subvenção) e despesas (recorrentes, de capital e outras) e estimativas de receitas e despesas no futuro.
PARÂMETROS DE BENEFÍCIO	Idade dos beneficiários alvo, número de beneficiários alvo como uma percentagem da população total, quantia dos benefícios em termos nominais ou como uma percentagem do PIB per capita, parâmetros diferenciais, taxa de pobreza entre os beneficiários, e custos administrativos como uma percentagem da quantia dos benefícios.

Fonte: UNICEF-OIT, 2011.

O orçamento social consiste de duas componentes principais. A primeira é a base estatística e a “compilação metodologicamente consistente das receitas e despesas do sistema de protecção social de um país” (Scholz et al., 2000). Esta é designada **sistema de contabilidade social (SAS)**. Esta parte, actua como um conceito de contabilidade para compilar os fluxos de fundos da totalidade de todos os programas sociais. A segunda componente é a previsão de receitas e despesas (projecção de orçamento). Essas projecções são feitas geralmente para um período de médio prazo. Esta componente é designada **Orçamento Social** e inclui também simulações de despesas sociais e receitas sob alternativa económica, demográfica e/ou suposições legislativas.

Embora os detalhes dos orçamentos sociais nacionais possam variar de país para país, dependendo da organização dos sistemas de protecção social e da gama de benefícios oferecidos, alguns elementos centrais são representados em todos os orçamentos sociais nacionais. No **que diz respeito à despesa**, estes elementos fundamentais incluem, entre outras, pensões, subsídios de desemprego e familiares, benefícios fiscais, assistência social e cuidados de saúde. As contas de **rendimentos** são para todos os recursos utilizados para financiar despesas de protecção social. Entre as receitas mais importantes estão as contribuições de segurança social, impostos (gerais ou com afectação específica; quer impostos pelos governos centrais, regionais e/ou locais) e dos investimentos.

A Tabela abaixo mostra uma previsão de curto prazo de um orçamento social num país de renda média. Com base nesta tabela, o especialista em orçamento social do país poderia, por exemplo, indicar que o rendimento exigido do sector de protecção social da receita geral está a crescer mais rápido do que o PIB, o que pode ter impactos negativos no orçamento do governo. O especialista poderia recomendar que o governo considere uma série de medidas de consolidação de despesas para conter despesas gerais ou específicas a médio prazo. Por outro lado, o especialista deve alertar o governo para o facto de que actualmente os benefícios para o combate à pobreza do país consomem apenas uma pequena percentagem do PIB, o que pode não ser apropriado dado o nível de pobreza (Scholz et al., 2000).

Como o modelo implica procurar compreender as operações interdependentes de um sistema, um modelo de Orçamento Social bem concebido deve fornecer alertas antecipados em relação aos impactos, por exemplo, de alterações de leis.

É importante incluir na tal estimativa de impacto a potencial ocorrência de efeitos secundários. Estes **efeitos secundários** podem ser relativos a mudanças no emprego total, despesas de desemprego, seguro de saúde e despesas em várias formas de assistência social, bem como subsídios de habitação e fiscais. O que inicialmente parecia uma redução das despesas num ramo da segurança social poderia ser parcialmente, totalmente ou mais do que compensado pelo aumento das despesas em outros ramos (Scholz et al., 2000).

Tabela 5: Um resumo típico de um orçamento social nacional

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ITEM	% DO PIB NOMINAL					
DESPESA						
1. Pensões	3,4	3,6	3,7	3,9	4,1	4,3
1.1 Benefícios do seguro de pensões	3,3	3,5	3,6	3,8	4,0	4,2
1.1.1 Pensões de velhice	2,6	2,8	2,9	3,0	3,2	3,4
1.1.2 Pensões de invalidez	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
1.2.3 Pensões de sobrevivência	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
1.2.4 Pensões de órfão	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
1.2.5 Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.2 Administração	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Despesas de desemprego	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
3. Despesas de benefícios de curto prazo	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
4. Despesas de assistência social	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
5. Despesas com saúde	4,2	4,3	4,3	4,4	4,5	4,6
6. Despesas sociais com militares	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
7. Outras despesas de benefício social	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
8. Mudança de reservas		0,4	0,5	0,6	0,4	0,3
TOTAL	10,0	10,6	10,8	11,3	11,4	11,6
RECEITA						
1. Contribuições para a segurança social	2,5	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0
1.1 Regime de pensões	2,0	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0
1.2 Regime de saúde	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
1.3 Regime de desemprego	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
2. Outros rendimentos (incluindo contribuições imputadas)	2,8	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9
3. Receita de investimentos	0,0	0,1	0,3	0,4	0,2	0,2
3.1 Regime de pensões	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.2 Regime de saúde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.3 Regime de benefícios de curto prazo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.4 Regime de desemprego	0,0	0,1	0,3	0,4	0,2	0,2
4. Rendimentos de receitas gerais	4,7	4,9	5,0	5,2	5,4	5,6
TOTAL	10,0	10,6	10,8	11,3	11,4	11,6

Fonte: Scholz et al., 2000.

Nota: Os totais podem não coincidir exactamente por causa do arredondamento).



2.3.2 Modelos de micro-simulação

Modelos de micro-simulação de benefícios fiscais, que combinam dados representativos a nível do agregado familiar sobre rendimentos e despesas e codificação detalhada da legislação fiscal e benefícios, provaram ser uma ferramenta extremamente útil para pesquisadores e formuladores de políticas.

Muitos dos países em desenvolvimento estão agora em processo de criação dos seus sistemas de protecção social e o financiamento das despesas públicas vai ter de basear-se cada vez mais nas receitas fiscais nacionais. Neste processo, a compreensão dos impactos de todo o sistema de diferentes escolhas políticas é criticamente importante, e os modelos de micro-simulação de benefícios fiscais são muito adequados para esse fim.

“Os Modelos de Micro-simulação usam micro-dados sobre pessoas (ou agregados familiares, ou empresas ou outras micro-unidades) e simulam o efeito de mudanças na política (ou outras alterações) em cada uma dessas unidades. As diferenças antes e depois da mudança podem ser analisadas a nível micro para mostrar o efeito global da mudança” (Mitton et al., 2000).

Os modelos utilizam impostos definidos pelo usuário e regras de política de benefícios para micro-dados sobre os indivíduos e famílias e calculam os efeitos destas regras sobre os rendimentos do agregado familiar. Os efeitos de diferentes cenários de política sobre a pobreza, a desigualdade e as receitas do governo podem ser analisados e comparados.

Figura 13: Estrutura de uma microsimulação



Fonte: Autores.

A micro-simulação tem como principais objectivos responder às seguintes perguntas:

- Como é que o actual sistema fiscal e de benefícios afecta os indivíduos em diferentes grupos (por exemplo, grupos de renda, tipos de família)?
- Até que ponto o actual sistema fiscal e de benefícios reduz a pobreza e a desigualdade?
- Qual seria o custo de implementação de reformas de políticas de segurança social, por exemplo, universalizar um benefício existente através da remoção do teste de recursos, a introdução de um novo benefício, aumento do valor monetário de um benefício? \
- Qual seria o impacto dessas reformas na pobreza e desigualdade?

Afigura-se importante analisar os efeitos distributivos dos impostos e benefícios em conjunto. Há vários meios alternativos através dos quais os países podem mobilizar receitas, cada um impondo fardos diferenciais sobre diferentes subgrupos da população. Padrões e níveis de despesa alternativos distribuem os benefícios de forma desigual em toda a sociedade, sendo que alguns grupos de pessoas se beneficiam mais do que outros. A distribuição particular de encargos e benefícios entre várias secções de uma população define a política fiscal do governo. Esta distribuição desigual dos encargos e benefícios pode ser projectada para tanto financiar a favor como prejudicar o rico e o pobre, na zona rural e urbana, homens e mulheres, idosos e jovens. Por exemplo, embora os impostos indirectos possam ser regressivos (a mesma percentagem do valor de um bem é paga independentemente da renda dos consumidores), o impacto global na desigualdade de renda depende da natureza das despesas que as receitas adicionais permitem, por exemplo, se os impostos indirectos forem usados para pagar subsídios para a cobertura de saúde da população carenciada, o efeito global é progressivo.



Na Europa, o EUROMOD foi desenvolvido ao longo de 20 anos pela Universidade de Essex e é usado actualmente em mais de 25 países (consulte o website: <https://www.euromod.ac.uk/>). Na África do Sul, a SAMOD está operacional há dez. Foi a primeira aplicação da plataforma EUROMOD num contexto de país em desenvolvimento. Na Namíbia, a NAMOD foi desenvolvida em 2012. A UNU-WIDER, a equipa da EUROMOD no Instituto de Pesquisa Social e Económica (ISER), na Universidade de Essex, e a Southern African Social Policy Research Insights (SASPRI) lançaram um grande projecto de pesquisa em que modelos de micro-simulação de benefícios fiscais para países em desenvolvimento seleccionados em África (Etiópia, Gana, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia), assim como em outros lugares (Equador e Vietname), serão desenvolvidos para além dos que já existem para a África do Sul e Namíbia.

Vide mais informações sobre o programa SOUTHMOD, artigos e documento conexos em: <https://www.wider.unu.edu/project/southmod-simulating-tax-and-benefit-policies-development>.

Quadro 5: SOUTHMOD – simulação de políticas fiscais e benefícios para o desenvolvimento

Modelos de micro-simulação de benefícios fiscais, que combinam dados representativos a nível do agregado familiar sobre rendimentos e despesas e codificação detalhada da legislação fiscal e benefícios, provaram ser uma ferramenta extremamente útil para pesquisadores e formuladores de políticas. Os modelos utilizam impostos definidos pelo usuário e regras de política de benefícios para micro-dados sobre os indivíduos e famílias e calculam os efeitos destas regras sobre os rendimentos do agregado familiar. Os efeitos de diferentes cenários de política sobre a pobreza, a desigualdade e as receitas do governo podem ser analisados e comparados.

Embora os modelos de micro-simulação sejam usados de forma rotineira por pesquisadores e formuladores de políticas em países desenvolvidos, alguns países em desenvolvimento têm acesso a essas ferramentas. Muitos dos países em desenvolvimento estão agora em processo de criação dos seus sistemas de protecção social e o financiamento das despesas públicas vai ter de basear-se cada vez mais nas receitas fiscais nacionais. Neste processo, a compreensão dos impactos do sistema das diferentes escolhas políticas é criticamente importante, e os modelos de micro-simulação de benefícios fiscais são muito adequados para esse fim.

É neste contexto que a UNU-WIDER, a equipa da EUROMOD no Instituto de Pesquisa Social e Económica (ISER), na Universidade de Essex, e a Southern African Social Policy Research Insights (SASPRI) lançaram um grande projecto de pesquisa em que modelos de micro-simulação de benefícios fiscais para países em desenvolvimento seleccionados em África (Etiópia, Gana, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia), assim como em outros lugares (Equador e Vietname), serão desenvolvidos para além dos que já existem para a África do Sul e Namíbia. Tais modelos podem ser utilizados para analisar os impactos de diferentes cenários de políticas fiscais e de benefícios.

Os seguintes modelos de SOUTHMOD são de livre acesso para fins de pesquisa não comercial: ECUAMOD (Equador), GHAMOD (Gana), MicroZAMOD (Zâmbia), MOZMOD (Moçambique), e TAZMOD (Tanzânia).

Os modelos são baseados na plataforma EUROMOD. A EUROMOD é um modelo de benefício fiscal utilizados nos países europeus, mas constatou-se também que era uma plataforma ideal para desenvolver modelos de micro-simulação para outros países.

Fonte: UN-WIDER, <https://www.wider.unu.edu/project/southmod-simulating-tax-and-benefit-policies-development>.



2.4 PRINCIPAIS LIÇÕES

- A protecção social tem grandes impactos económicos e impactos nas finanças públicas.
- A fim de identificar e monitorar esses impactos é necessário um sistema estatístico robusto.
- Investir na protecção social a médio e longo prazo pode provocar – através de um círculo virtuoso de maior demanda, maior produtividade e rendimentos mais elevados – pacote fiscal alargado e aumento de capacidade para responder a diferentes necessidades sociais.
- No entanto, esses efeitos positivos materializam-se apenas quando a protecção social é adequadamente concebida e seus efeitos e impactos são cuidadosamente monitorados e avaliados no processo contínuo de diálogo participativo e reforma.
- Possibilidades de extensão da protecção social para colmatar o défice de cobertura dependem, em grande medida, de uma boa gestão financeira de regimes individuais e do sistema global de protecção social.
- A acessibilidade pode ser demonstrada por evidência económica, e com uma planificação adequada, inclusive tendo em conta a evolução demográfica e a monitoria regular da eficiência dos custos administrativos.
- A boa gestão financeira exige a monitoria da sustentabilidade actual e futura do financiamento da protecção social através de ferramentas quantitativas de gestão, como estudos actuariais, orçamento social e estudos de micro-simulação.

3

MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS PARA A PROTECÇÃO SOCIAL

Esta secção introduz o leitor às formas como os governos gerem as suas finanças públicas, aumentam as receitas, recolhem recibos e fazem empréstimos para financiar as despesas que decidem financiar. A política fiscal do governo pode ser definida como a combinação das medidas tomadas no sentido de mobilizar recursos e a alocação desses recursos para os diferentes sectores e actividades.

3.1 PACOTE DE RECURSOS, POLÍTICA E ESPAÇO FISCAL

A política fiscal é definida pelas escolhas que um governo faz para a mobilização de recursos e alocação de despesas para cumprir as suas diversas obrigações. Esta política é normalmente reflectida nos orçamentos nacionais que detalham as despesas do governo discriminadas em cada ano fiscal. O orçamento nacional é um documento do governo que apresenta as fontes dos recursos financeiros que foram ou se espera que sejam mobilizados durante um exercício e as despesas que foram ou serão direccionadas. O orçamento nacional prevê o quadro financeiro para as actividades do governo, reflecte as prioridades de um governo e seu desempenho em relação aos seus compromissos.

A escala máxima de uma possível redistribuição é determinada em primeiro lugar pelo pacote de recursos disponível agora e no futuro – a quantidade de recursos que podem ser colectados através de impostos e contribuições no mais curto e longo prazo. A curto prazo, o pacote fiscal pode também ser modificado por empréstimo ou empréstimo líquido do país, bem como por meio de doações recebidas do resto do mundo. O tamanho do pacote orçamental global é determinado pela vontade da sociedade de pagar impostos e contribuições (que depende muito da qualidade dos serviços públicos prestados, responsabilização e transparência das finanças públicas, bem como do grau de democratização do processo orçamental). Depende também da capacidade do governo de cobrar impostos e contribuições, aplicar a legislação.

No mundo globalizado, o tamanho do pacote fiscal global depende também de actores externos, bem como da capacidade do governo de tomar decisões autónomas. Estes actores externos são, por um lado, organismos internacionais com os quais os países têm alguns compromissos, como o FMI, o Banco Mundial ou a Comissão da UE, para os países membros da União Europeia. Por outro, os actores importantes são as instituições privadas que actuam nos mercados financeiros globais, agências de notação, etc.





Quadro 6: Artigo IV Documentos do FMI

O acompanhamento regular das economias e provisão associada de aconselhamento político pelo FMI se destina a identificar os pontos fracos que causam ou poderiam levar à instabilidade financeira ou económica. A vigilância do país é o processo que culmina em consultas regulares (normalmente anuais) com os países membros individuais. A equipa de economistas do FMI visita um país para avaliar os desenvolvimentos económicos e financeiros e discutir políticas económicas e financeiras do país com o governo e funcionários do banco central. As missões dos funcionários do FMI visam também muitas vezes estabelecer contactos com parlamentares e representantes de empresas, sindicatos e sociedade civil. Os resumos da maioria das discussões são comunicados à imprensa e são publicados no *website* do FMI. Um elemento importante destes documentos, são as chamadas indicações de prioridades de despesa. O efeito dos programas apoiados pelo FMI na despesa social continua a ser amplamente debatido. Os críticos argumentam que durante a vigência desses programas, os países são obrigados a cortar despesas públicas para cumprir as metas fiscais através da redução de despesas prioritárias no sector da educação e saúde, prejudicando assim as populações carenciadas. Recentemente, pisos indicativos mínimos relativos a despesas sociais e outras despesas prioritárias foram incorporados em programas para países de baixa renda, onde se julgou adequado. É importante que os ministérios do trabalho e previdência social interajam directamente com as autoridades financeiras nacionais, por exemplo, para ajudá-los a compreender melhor as despesas de protecção social e seus impactos económicos e sociais, a fim de assegurar que a protecção social seja adequadamente protegida e expandida durante a vigência dos programas de apoio do FMI.

O segundo grupo de factores são aqueles que moldam o espaço político para as políticas públicas de redistribuição, em geral, e para a protecção social pública, em particular. Muito depende das atitudes predominantes na sociedade em relação à redistribuição e às populações carenciadas. Nessas partes do mundo, onde maioria (ou apenas elites dominantes em ambientes não democráticos) acredita que a pobreza surge devido à falta de esforços suficientes dos que se mergulham na pobreza, não há nenhum apoio ao financiamento público de programas através da redistribuição de recursos para aqueles que precisam. Além disso, se as populações carenciadas pertencem principalmente a grupos étnicos ou sociais vistos pela maioria ou elite dominante como inferiores por qualquer motivo, o apoio à redistribuição e protecção social é limitado.

Contudo, a vontade política não deve necessariamente ser considerada como um dado adquirido, como as duas caixas abaixo mostram. O caso da África do Sul mostra que a acessibilidade dos subsídios sociais era uma construção social e política. No entanto, a aceitação pública e política favorável de reformas sociais não pode ser dada desde início. O alinhamento dos interesses do sector de política social com as elites políticas de nível superior não é uma condição de partida necessário, conforme o caso do Malawi mostra. O poder da liderança e das comunidades políticas na formação de crenças, atitudes e valores por meio da interação baseada em evidências e gestão política é fundamental. Os agentes da mudança ou líderes políticos podem ser agentes distribuídos em diferentes esferas do governo, universidades, parceiros sociais, que gerem politicamente o espaço de políticas e as expectativas sociais.

Quadro 7: Economia política da redistribuição – o caso do Malawi

Uma pesquisa recente das elites foi realizada no Malawi. A pesquisa consistiu em “entrevistas semi-estruturadas com membros da elite, definidos como indivíduos que ocupam posições estratégicas nas organizações poderosas, como organizações políticas, governamentais, económicas, de comunicação e culturais, agências doadoras e os movimentos sociais. Além disso, foram utilizados questionários de pesquisa, observação de não participantes e uma análise documental. “Os entrevistados falaram de uma “cultura da pobreza” que explicou como as pessoas carenciadas podem ser responsáveis pelos seus próprios problemas.” Os entrevistados indicaram que esta cultura entre as pessoas carenciadas era caracterizada por várias componentes:

- A mentalidade fatalista que desencoraja os esforços para sair da situação de pobreza: ‘... [as pessoas carenciadas] ocupam-se vivendo o dia-a-dia argumentando que “os meus pais eram pobres, então eu também vou acabar pobre, não importa os esforços que faço” (Secretário Principal).
- O uso imprudente de recursos, levando a oportunidades desperdiçadas: “Algumas pessoas ganham dinheiro com o cultivo de tabaco, mas decidem se casar com outra mulher, ao invés de construir uma casa com um tecto adequado...” (Secretário Principal).
- Uma cultura de dependência que envolve dependência excessiva de terceiros: “Sabem que se não trabalharem alguém os irá ajudar” (Coordenador Nacional, OSC).





(continuação)

Portanto, houve uma grande ênfase nas explicações “comportamentais” em relação à pobreza. A responsabilidade individual foi considerada um factor fundamental para tirar as pessoas da pobreza, em vez de restrições estruturais. Se as elites acreditam que estratégias tais como transferências de dinheiro levam a dependência entre as pessoas carenciadas e reduzem o incentivo ao trabalho árduo, então eles podem preferir retirarem o apoio ou pelo menos implementar estratégias que não atinjam aos que menos ‘merecem’. Estes pontos de vista são partilhados apesar das evidências positivas do impacto local da transferência de dinheiro nos resultados sociais e seus efeitos económicos multiplicadores (vide o Quadro 3 acima). No entanto, na ausência de um sistema nacional de transferências sociais e baixos níveis de benefícios, o seu impacto permanece local e limitado; possivelmente informações sobre estudos técnicos não têm alcançado de forma mais ampla na sociedade, inclusive para as elites.

Fonte: Kalebe-Nyamongo e Marquette (2014).

Quadro 8: Economia política de redistribuição – o caso da África do Sul

A expansão inicial da protecção social na África do Sul não foi impulsionada pela elite política nem pelos pontos de vista da sociedade. Na verdade, na África do Sul, Senkings (2016) e Bruni (2016) reconhecem o cepticismo da liderança do principal partido em relação à expansão do sistema de subsídios sociais, devido a restrições fiscais e objecções por motivos ideológicos: “o cepticismo conservador em relação à “ajuda de terceiros” e “dependência” foi difundido dentro da elite do ANC, incluindo Nelson Mandela” (Seekings, 2016:8). Bruni (2016:128) afirma que “houve diferenças e divergências sobre (...) o sistema de subsídio social dentro do Governo (...) recordando muitas intensas discussões com o Ministro das Finanças sobre a sustentabilidade fiscal e os efeitos económicos dos (seus) vários aspectos.” Apesar disso, uma política e comunidade epistémica que uma esforços com liderança ministerial poderia produzir argumentos politicamente valiosos para defender um sistema de segurança social progressivamente abrangente (Cassim, 2016; Seekings, 2016; Bruni, 2016). No caso da África do Sul, a formação de uma coligação fora do governo, inclusive com ONGs, Grupos de Reflexão, Parlamentares e a contribuição do sistema jurídico seria muito importante para a construção de coligações favoráveis no governo (Bruni, 2016). O fornecimento de evidência oportuna sobre a pobreza e o impacto social das transferências de dinheiro e o uso dos meios de comunicação social e o sistema jurídico para fazer face ao retrocesso assegurou a expansão sustentável do sistema de protecção social através de interesse mútuo da comunidade política e defensores de protecção social.

Fonte: Autores.

O papel dos actores externos na moldagem do espaço de políticas provou ser importante em muitos países da África Subsariana.⁴ No final, no entanto, são os actores internos quem devem desempenhar um papel dominando na moldagem do espaço de políticas de protecção social e, em seguida, na concepção, implementação, monitoria e avaliação das políticas de protecção social.

Uma coligação de reformas (formal ou informal) é um mecanismo e processo político utilizado e constituído de actores estatais e não-estatais, iniciada por qualquer um, que lhes permite trabalhar em colaboração para fazer face a situações específicas e problemas de acção colectiva através da busca e implementação de uma agenda de reformas económicas e sociais específicas, mantendo a sua independência um do outro. As coligações de reformas muitas vezes incluem altos funcionários do Estado; elas são muitas vezes iniciadas em circunstâncias de crise súbita e contingente, ameaça ou mesmo oportunidade (“momentos críticos”). Elas envolvem a produção e partilha de provas, criação de confiança e relações mútuas benéficas.

A Figura 14 mostra uma das forças típicas envolvidas para a determinação do espaço fiscal para a protecção social. O país deve debater a conclusão do estabelecimento do seu piso de protecção social (PPS). O cálculo cuidadoso dos custos e as projecções são feitos para determinar quanto o pacote completo custaria (custo do PPS). No entanto, pontos de vista de diferentes actores e intervenientes sobre a aplicação de certas partes do pacote são diferenciados e não há consenso – o espaço político disponível permite apenas que parte do pacote pretendido seja considerado para implementação.

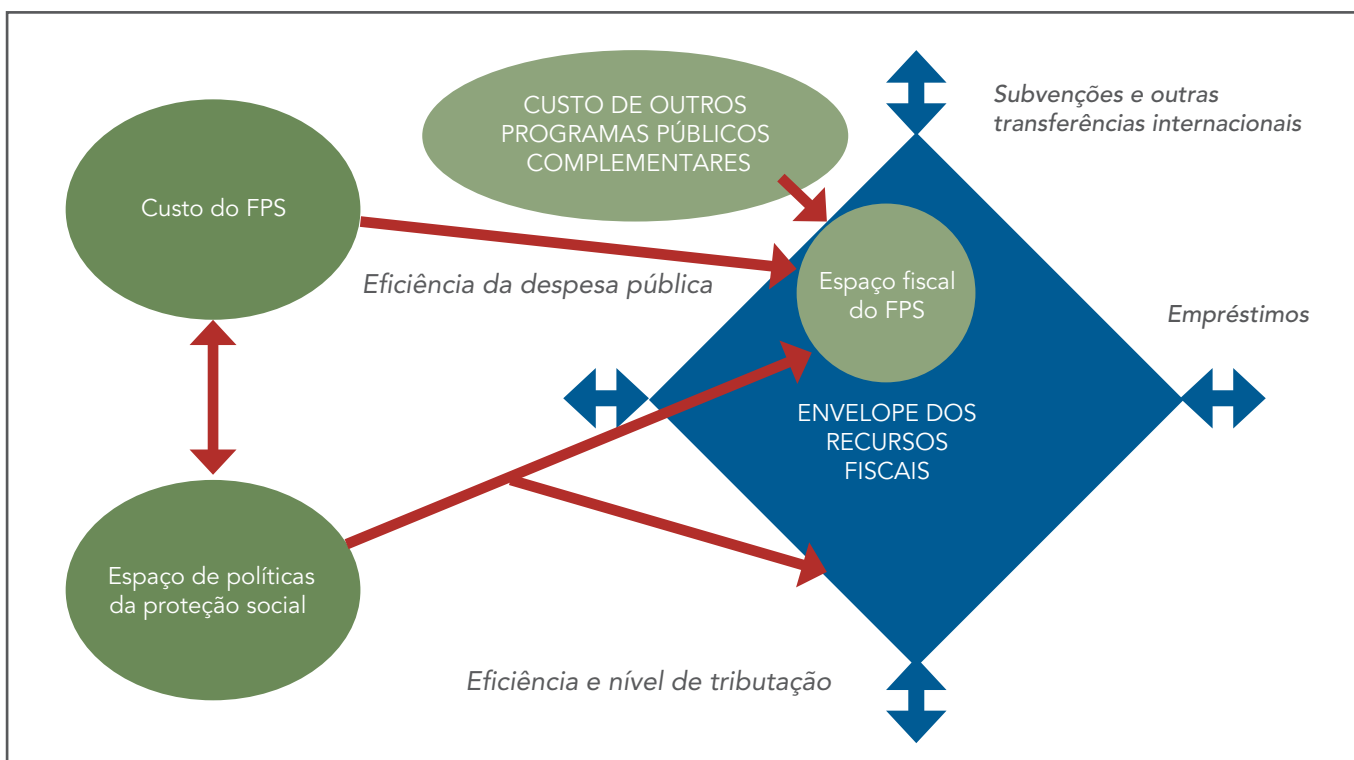
4. Por um lado, há muitos exemplos de instituições financeiras internacionais que recomendam directamente certos tipos de programas de protecção social e desencorajam o governo de adoptar outros. Países doadores individuais muito frequentemente seguem também políticas muito específicas para financiar certos tipos de programas e não outros. Por outro lado, a coligação internacional de organizações internacionais, doadores bilaterais e multilaterais, formada depois do início da crise financeira em 2009, desempenhou um papel muito importante na ampliação do espaço de políticas de protecção social em muitos países em desenvolvimento.



Muitas vezes, assegurar que programas de protecção social funcionem de forma eficaz requer mais espaço fiscal do que o custo dos programas específicos apenas: muitos programas de protecção social funcionam bem apenas quando complementados com programas públicos. Por exemplo: para que programas de subsídio de desemprego funcionem correctamente é necessário também pôr em prática serviços de emprego eficazes; a assistência social baseada em testes de recurso só funcionam bem se for apoiada por serviços de assistentes sociais bem qualificados.

O espaço fiscal real depende do espaço político e, portanto, da vontade existente para financiar determinados programas, mas também depende do tamanho total do pacote fiscal – ou seja, que quantidade de recursos o governo pode mobilizar através de diferentes fontes de receita e instrumentos fiscais diferentes para financiar todos os programas necessários financiados por meios públicos.

Figura 14: Espaço fiscal e espaço de políticas de protecção social – curto e médio prazos



Fonte: OIT (2013).

O tamanho do **pacote fiscal** pode ser alterado através de várias medidas e políticas:

- Alterações nas receitas como resultado do aumento da tributação (não necessariamente alterações a nível de impostos, mas também na estrutura da tributação e na eficácia da cobrança de impostos).
- Aumento da eficiência dos programas de despesas existentes (incluindo a extinção dos programas que não satisfaçam efectivamente os objectivos políticos prioritários), a fim de abrir espaço para novos programas.
- Solicitação de empréstimo ou reestruturação da dívida pública existente.
- Pressão para obtenção de subvenções ou transferências semelhantes de doadores bilaterais e multilaterais.

Há também várias outras medidas⁵ que podem ser tomadas visando expandir o pacote fiscal – nomeadamente, o aumento da cobertura e conformidade na recolha de contribuições dos regimes de protecção social contributivos, o êxito na luta contra os fluxos financeiros ilícitos, adopção de um quadro macroeconómico mais adaptável (vide os detalhes completos na Secção 3.5 adiante).

5. Todas estas medidas são amplamente discutidas em Ortiz et al. (2015).



É evidente que a aplicação destas diferentes medidas envolve ganhos e perdas e requer consensos que são muitas vezes difíceis de se alcançar politicamente. O aumento da tributação muitas vezes enfrenta oposição do sector empresarial, mercados financeiros, agências de notação e instituições financeiras internacionais. As tentativas de eliminar gradualmente os programas públicos ineficazes geralmente encontram uma forte oposição daqueles que se beneficiam desses programas. Às vezes é preciso pôr em prática medidas compensatórias para evitar **resistência à mudança** na reafecção de despesas que afectam determinados grupos de interesse (vide o quadro 19).

Quadro 9: Retirada gradual dos subsídios de combustível na Nigéria: a importância da confiança e das medidas de compensação credíveis

Nos meados de 2011 o governo nigeriano decidiu reduzir radicalmente os subsídios da gasolina e desencadeou uma campanha pública durante o restante período do ano, com vista a convencer a população sobre as medidas adoptadas. O debate sobre a retirada dos subsídios dos combustíveis foi inicialmente apoiado por vários governadores de Estados que pretendiam obter recursos para que fossem capazes de pagar aos seus funcionários públicos o novo salário mínimo. Esta proposta foi intensamente debatida na imprensa, por grupos empresariais e da sociedade civil. A 1 de Janeiro de 2012, o preço da gasolina foi agravado para um nível de recuperação de custos – um aumento de 117 por cento. O preço de querosene, um combustível para cozinha usado principalmente por famílias mais carenciadas, não foi alterado. Não obstante seis meses de debate, a medida não obteve apoio público suficiente.

O entrave principal na campanha do governo para a retirada do subsídio foi o Programa de Reinvestimento de Subsídios e Capacitação (SURE), que foi anunciado apenas em Novembro. Foi precedido de declarações públicas feitas pelo presidente e estava contido nos documentos do orçamento (ex.: o Quadro de Despesas a Médio Prazo para o período 2012 – 15 e o Documento sobre a Estratégia Fiscal) que destacam os custos dos subsídios e a necessidade de despender na rede de segurança para segmentos carenciados da sociedade a fim de mitigar os efeitos da retirada dos subsídios e fazer despesas na construção de novas refinarias e na reabilitação das refinarias existentes. A brochura do SURE proporcionou detalhes nos vários projectos e programas a serem levados a cabo, a partir de segmentos rodoviários específicos a serem construídos para os serviços de saúde materna e infantil que devem ser melhorados.

As tentativas do Governo de obter apoio para a sua reforma de subsídios tiveram uma forte oposição de sectores poderosos da sociedade. No início de Dezembro de 2011, a Assembleia Nacional insurgiu-se contra a retirada do subsídio da gasolina, reivindicando que a medida era prematura e que não era apoiada por informação convincente que sustenta a dimensão e a incidência dos subsídios. Em resposta, o Ministério das Finanças apresentou um Informe sobre os Subsídios de Combustíveis, defendendo mais uma vez a questão da retirada, e apoiando-a com dados sobre o crescimento explosivo dos subsídios e comparando os seus custos com as despesas públicas de capital e as necessidades de empréstimo. Além disso, vários funcionários principais deram entrevistas e proferiram discursos durante as duas últimas semanas do mês de Dezembro.

Em 9 de Janeiro, as duas maiores federações sindicais convocaram uma greve nacional. Certas zonas do país enfrentaram quase um colapso da lei e da ordem pública e houve várias mortes devido à violência e actos de intimidação associados com a greve. Em 15 de Janeiro, o presidente anunciou que o aumento do preço de 1 de Janeiro seria parcialmente revertido. O programa SURE iria prosseguir mas seria reduzido em conformidade com as poupanças do subsídio reduzido. O presidente anunciou igualmente o regime jurídico e regulamentar para a indústria petrolífera – o qual seria revisto para abordar as questões de responsabilização e os actuais lapsos. Os Sindicatos retiraram a sua decisão de realizar a greve no mesmo dia.

Medidas de mitigação:

- **Tráfego urbano massivo** – aumento da disponibilidade de tráfego massivo através da facilitação da aquisição de viaturas movidas a diesel (empréstimos subsidiados, tarifas de importação reduzidas, etc.) para os operadores estabelecidos. Na primeira etapa deste programa, o governo tencionava importar 1.600 autocarros num período de meses.
- **Serviços de saúde materna e infantil** – expansão do programa de transferência condicional de dinheiro para mulheres grávidas nas zonas rurais; e melhoria das instalações nas clínicas.
- **Obras públicas** – Provisão de emprego temporário para a juventude e mulheres no seio das populações mais carenciadas, em projectos relacionados com o meio ambiente e manutenção de instalações de educação e de saúde.
- **Formação profissional** – criação de centros de formação profissional no país para ajudar a resolver o problema do desemprego no seio da juventude.



(continuação)

Lições (de acordo com o FMI)

Uma campanha de informação e consulta pública devidamente preparada é crucial para o sucesso de uma reforma. Enquanto o governo realizou uma campanha de forma vigorosa para a retirada dos subsídios, a medida ainda era altamente controversa quando entrou em vigor. A situação tinha sido prevista. A campanha de comunicação pública durou apenas seis meses e não houve uma consulta abrangente. O ministério das finanças produziu vários informes curtos para apoiar a sua proposta, mas os mesmos foram emitidos vários meses antes da campanha, e não houve relatório detalhado. O governo deve garantir credibilidade para as suas promessas de que os resultados da retirada do subsídio serão de facto usados para o benefício da população de uma forma ampla. Não obstante os objectivos louváveis do programa SURE e os planos para a fiscalização por parte de um conselho de directores altamente respeitáveis, a nova administração ainda devia garantir credibilidade de que iria cumprir os seus compromissos. Durante a pesquisa dos custos e dos beneficiários dos subsídios, é importante que haja capacidade de resolver o caso da reforma dos subsídios. A ausência de uma boa informação quantitativa sobre o situação da indústria de refinaria da Nigéria e do próprio mecanismo de subsídios de combustíveis permitiu falsos argumentos, geralmente feitos pelas partes com interesses particulares, de que o investimento do governo nas refinarias que são propriedade do Estado e/ou as medidas para erradicar o abuso por parte dos comerciantes eram preferíveis para a retirada dos subsídios. Além disso, a reivindicação de que os subsídios beneficiaram maioritariamente as pessoas carenciadas tinha como base a evidência anedótica ao invés da pesquisa baseada em dados de inquéritos sobre os agregados familiares.

Fonte: Estudos de caso sobre a reforma do subsídio de energia: lições e implicações, FMI (2013).

Quadro 10: Visibilidade das políticas de redistribuição e créditos fiscais

Um elemento importante de apoio em prol das políticas redistributivas provém da visibilidade das despesas sociais. Durante as últimas décadas, tem havido uma mudança crescente em alguns países, dos benefícios de desembolso para os indivíduos e famílias a favor de incentivos e subsídios mais indirectos das isenções fiscais para pagamentos de serviços prestados pelo sector privado. Isso torna as despesas públicas menos visíveis. Portanto, os cidadãos sabem que estão a pagar impostos mas não vêem os benefícios, uma vez que usufruem de serviços de cuidados de saúde, educação, transporte, etc. prestados de forma privada. Isso pode exacerbar ainda menos o apoio à redistribuição do Estado, e aumentar a desigualdade. Torna a reforma da política social mais difícil, pois os contribuintes resistem em pagar mais a um Estado "invisível".

Fonte: Mettler (2011).

3.2 IMPACTO DOS IMPOSTOS E DAS DESPESAS SOCIAIS SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE

Os meios através dos quais um governo mobiliza recursos para financiar as despesas e o modelo dessas despesas afectam as condições económicas e sociais dos residentes de um país de forma diferente. Por exemplo, a mistura da mobilização de recursos e a distribuição dos benefícios têm efeitos diferentes sobre grupos etários diferentes, os segmentos de receitas, género ou regiões.

A literatura distingue entre políticas fiscais **regressivas** e **progressivas**. Uma política fiscal regressiva coloca um maior encargo de forma proporcional sobre os grupos de rendimentos mais baixos do que sobre os grupos de rendimentos mais altos em relação ao seu consumo, rendimentos ou activos. Essas políticas são designadas regressivas uma vez que geralmente agravam as desigualdades existentes e/ou criam novas desigualdades. As políticas fiscais progressivas, por outro lado, colocam um maior encargo proporcional sobre as pessoas mais ricas, o que contribui para resultados de distribuição mais favoráveis para os grupos de rendimento mais baixo no sentido de reduzir as desigualdades.⁶

6. Num sistema de impostos progressivos, a taxa média do imposto aumenta à medida que o rendimento individual tributável aumenta de modo que as pessoas com rendimentos mais elevados – quer seja salários, lucros ou juros ganhos – pagam uma maior percentagem do seu rendimento total em termos de taxa em relação aos indivíduos que têm um rendimento inferior. O processo de determinação da taxa do rendimento total começa com a divisão do rendimento do indivíduo em várias faixas de rendimento e aplicação de diferentes taxas de imposto para escalões de rendimento. O rendimento que recai sobre cada escalão de rendimento é sujeito a uma taxa superior do que o rendimento do escalão precedente, de modo que, em média, a tributação aumenta dos grupos de rendimento mais baixo para os grupos de rendimento mais alto. Isso garante que o encargo fiscal sobre os grupos de rendimento mais baixo seja mais baixo em relação aos grupos de rendimento mais alto e, portanto, as taxas são mais favoráveis para as pessoas carenciadas em relação às pessoas mais ricas.



Os sistemas fiscais são principalmente constituídos por:

- **Impostos directos** aplicados sobre os rendimentos (tais como rendimentos pessoais e lucros de empresas), propriedade e renda.
- **Impostos indirectos** aplicados sobre bens e serviços tais como impostos de consumo (impostos de vendas gerais/imposto sobre o valor acrescentado) e impostos comerciais (impostos de exportações/impostos ou tarifas de importações).

Em muitos países o **sistema de impostos directos é designado progressivo**, principalmente através do uso de impostos progressivos sobre rendimentos.

A avaliação da progressividade ou egressividade dos impostos indirectos é mais complicada. Os impostos indirectos geralmente variam em diferentes produtos, mas são os mesmos independentemente de quem adquire um determinado produto. Contrariamente a muitos impostos progressivos directos, os impostos indirectos não tomam em conta a renda de um indivíduo. A questão se os impostos indirectos são progressivos ou regressivos – se colocam um maior encargo relativo sobre os ricos ou os pobres – depende das taxas dos impostos aplicados sobre certos bens e o rendimento dos que os consomem. Se impostos elevados forem aplicados sobre bens de primeira necessidade tais como arroz ou trigo que são consumidos por pessoas ricas ou por pessoas carenciadas da mesma forma, o sistema de impostos indirectos pode ser considerado regressivo.

Os impostos de vendas são considerados regressivos porque o imposto por cada bem consumido é sempre o mesmo independentemente do rendimento, mas os encargos relativos são maiores para as pessoas carenciadas do que para os ricos, uma vez que o imposto constitui uma maior porção do seu rendimento relativamente pequeno. Imaginemos um imposto de 10 por cento sobre o arroz, que é consumido pelos ricos e pelas pessoas carenciadas. O referido sistema de tributação seria classificado como sendo regressivo porque o montante dos impostos pagos pelas pessoas carenciadas é relativamente maior que o seu rendimento comparativamente às pessoas ricas. Além disso, a partilha de bens de primeira necessidade relativa às outras despesas dos agregados familiares é muito mais elevada para grupos de rendimento mais baixo, o que contribui ainda mais para que as pessoas carenciadas paguem uma participação de impostos desproporcionalmente superiores.

Contudo, os impostos indirectos também podem ser progressivos se aumentarem os encargos fiscais de indivíduos de rendimento mais alto. A imposição de taxas relativamente elevadas sobre bens de luxo afecta pessoas ricas muito mais do que pessoas carenciadas e dessa forma contribui para um encargo fiscal acrescido para as pessoas carenciadas.

Na maior parte dos casos, os países que dependem fortemente dos impostos indirectos têm a tendência de ter um sistema mais regressivo do que os países com impostos indirectos menores ou mais baixos. Em ambientes com taxas de poupanças baixas ou potencial para a fuga e evasão de capitais, as taxas de consumo têm maior probabilidade de ser eficazes, mas também há probabilidade de serem regressivas. Em 9 dos 25 países com dados sobre os agregados familiares disponíveis referentes ao ano de 2010, o efeito líquido de toda a tributação do governo e as despesas tinha em vista agravar ainda mais a situação das pessoas carenciadas em termos de consumo real de bens e serviços (Lustig, 2016).

É importante reconhecer que as escolhas que um decisor político enfrenta entre as diferentes estratégias de tributação – por exemplo, a aplicação de vários graus de progressividade ou de regressividade e a determinação de taxas fiscais relativas dos bens de consumo de primeira necessidade – têm implicações profundas na equidade de um país.

Contudo, as taxas são apenas a metade da história. Para avaliar se uma orientação fiscal é progressiva ou regressiva, devemos não só analisar as estratégias de mobilização de receitas mas também examinar os efeitos distributivos das despesas que são financiadas através de receitas provenientes dos impostos. As políticas de despesas têm implicações distributivas óbvias uma vez que geralmente recursos escassos são alocados num ambiente de inúmeras exigências em termos de concorrência. As políticas de despesas podem, portanto, da mesma forma ser progressivas ou regressivas, dependendo do segmento de rendimento que a população recebe em termos de montantes desproporcionais das despesas públicas.

O facto de que as políticas de mobilização de recursos e os modelos de despesas podem ser progressivas ou regressivas implica que em última instância nenhuma delas pode ser analisada de forma isolada. Para analisar se a posição fiscal de um país é benéfica para as pessoas carenciadas devemos ter em conta o impacto combinado das políticas de tributação e de despesas (consequentemente a importância dos modelos de micro-simulação dos benefícios tributários mencionados na Secção 2.3.2.).

Por exemplo, um sistema de tributação regressiva baseado maioritariamente no IVA poderá servir apenas para financiar despesas fortemente progressivas, contribuindo para uma política fiscal progressiva em termos gerais (tal como o caso da África do Sul). Um outro exemplo é do Gana: os impostos indirectos são usados para pagar subsídios para cobrir a assistência sanitária das pessoas carenciadas, e consequentemente o efeito geral é progressivo.

Para um exemplo da análise da incidência da taxa ou benefício, vide o Quadro 20.





3.3 MOBILIZAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS

3.3.1 Visão geral sobre as fontes de receitas

Há um consenso de que a crescente mobilização de recursos internos pode melhorar a prestação de contas, particularmente se os referidos esforços forem explicitamente ligados ao fornecimento de bens públicos. Se os decisores políticos dependerem de uma base tributária ampla – ou endividamento que implica mais impostos no futuro – poderão incluir cidadãos e elites em debates políticos e poderão ser responsáveis pela tomada de decisões sobre a alocação das despesas públicas (Banco Mundial, 2017, p. 270).

O Governo depende de várias fontes de receitas para financiar as suas despesas. A classificação normalizada, internacionalmente aceite das receitas e das despesas públicas foi desenvolvida pelo FMI e as Estatísticas Financeiras do Governo (GFS – vide FMI, 2014).⁷

As principais categorias amplas das fontes de receitas são:

- Impostos (directos e indirectos), contribuições de segurança social (às vezes designadas por impostos sobre a folha de reembolso).
- Lucros das empresas públicas.
- Receitas da extracção de recursos naturais.
- Cobranças pelos serviços prestados ou taxas de utilização.

Para a maior parte dos países, as receitas provenientes dos impostos constituem a maior contribuição ao orçamento. Contudo, as receitas que não são provenientes dos impostos, tais como o rendimento da escala dos recursos naturais, podem igualmente ser uma fonte significativa de receitas em certos países africanos tais como Angola, Nigéria, Zâmbia, etc. Exemplos de outras receitas que não são provenientes dos impostos são os lucros das empresas do sector público e taxas cobradas pelos serviços prestados pelo governo, tais como educação e cuidados de saúde.

O excesso das despesas públicas totais sobre as suas receitas provenientes de impostos e de outras fontes é o **défi ce fiscal**, que deve ser financiado com receitas de capital e várias espécies, cuja maioria é composta pela dívida incorrida pelo governo. Às vezes, as receitas provenientes da venda de activos públicos também acrescentam valor aos recursos do governo. Contudo, essas não são receitas orçamentais mas receitas de capital que têm um efeito não recorrente ou influxos num único ano.

7. Sali ente-se que, para obter a visão geral completa da posição fiscal do governo, devemos ter em conta todos os níveis do governo, ou seja, as contas consolidadas do chamado sector do “governo-geral”. Partes do sector do governo-geral são: governo central (questões orçamentais), governos provinciais ou do Estado, governos locais, fundos de segurança social e os chamados fundos extra-orçamentais. As empresas públicas (financeiras – tais como o banco central ou fundos de previdência, e não financeiros tais como as empresas públicas) não fazem parte do governo-geral, mas fazem parte do sector público mais amplo.



Tabela 6: Classificação das receitas orçamentais

RECEITAS ORÇAMENTAIS	RECEITAS DE CAPITAL
Impostos (directos e indirectos)	Receitas provenientes da venda de activos públicos
Contribuições de segurança social Lucros das empresas do sector público	Empréstimo do banco central
Receitas de extracção dos recursos naturais	Empréstimo do mercado interno
Cobranças pelos serviços prestados ou taxas de utilização	Empréstimo do estrangeiro

Fonte: EFR e UNICEF, 2011.

Quando as despesas agregadas do governo excedem as receitas totais, os governos financiam esse défice fiscal com as receitas de capital não relacionado com a dívida (tais como receitas provenientes da venda de activos públicos) e através de empréstimo de várias fontes. Enquanto o empréstimo envolve compromissos para satisfazer o interesse e o pagamento das obrigações no futuro, a venda dos activos do governo envolve a perda de rendimento dos activos reduzidos.

Para preencher a lacuna entre despesas e receitas, os governos podem:

- Obter empréstimo do banco central (isso financia o que é designado por “défice monetarizado”).
- Obter empréstimo do mercado privado e interno geralmente através da emissão de títulos públicos (normalmente aos bancos).
- Obter empréstimo do estrangeiro, de fontes privadas ou oficiais.

Empréstimos provenientes do Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou doadores bilaterais constituem uma componente importante do empréstimo estrangeiro em muitos países em desenvolvimento ou de baixa renda. Os Governos podem igualmente obter ajuda externa ou apoio ao desenvolvimento sob a forma de subvenções que não envolvem futuros interesses ou compromissos de reembolso.

A secção 3.3.2 irá abordar de forma breve as características, vantagens e desvantagens dos instrumentos de tributação mais proeminentes no contexto das economias em desenvolvimento.

3.3.2 Imposto sobre o Valor Acrescentado

Um dos instrumentos tributários mais amplamente usados a nível mundial é o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). Nos países que aplicam o IVA, um imposto é aplicado em todas as etapas de produção e de venda. Contudo, os produtores têm permissão para compensar a taxa que pagam nas suas compras de bens e serviços usada como contribuição em relação à taxa que cobram nas suas vendas. As taxas cumulativas cobradas em cada etapa são, desta forma, transitadas ao comprador ou ao consumidor final, tornando o IVA menos um imposto sobre o valor acrescentado do que sobre o consumo (EFR& UNICEF, 2011).

De acordo com o FMI, o IVA estabeleceu-se como uma fonte robusta de receitas, com sinais de que provou ser um instrumento relativamente eficiente. Tipicamente contribui com cerca de um quarto de todas as receitas provenientes dos impostos e nenhum país retirou um IVA sem subsequentemente reintroduzi-lo (Cottarelli, 2011).

Enquanto a estrutura geral dos impostos é relativamente consistente no mundo, há muitas variações importantes que têm efeitos significativos sobre a economia de um país. O FMI aconselha os países em desenvolvimento a introduzir um IVA que seja amplamente baseado numa única taxa e que seja um limiar relativamente elevado. De acordo com os proponentes, isso permitirá que o imposto angarie quantias significativas das receitas de uma forma que seja menos prejudicial para a actividade económica do que as alternativas, com vista a apoiar os objectivos de equidade e é relativamente simples de administrar e de cumprir (Cottarelli, 2011).





A maior parte dos sistemas de IVA permite várias isenções. As despesas dos serviços financeiros, das instituições públicas, de cuidados básicos de saúde e de educação, bem como de bens de primeira necessidade geralmente são isentos do IVA ou são sujeitos aos impostos numa taxa mais baixa. Algumas dessas isenções são justificadas com base em **questões técnicas e outras por motivos políticos ou de distribuição**. Um IVA com limiar elevado é concebido para excluir os comerciantes na **economia informal** que têm poucas receitas que são potencialmente relativas à administração e conformidade com os custos envolvidos (Cottarelli, 2011).

Considerando que **o IVA é um imposto sobre consumo fundamental, tem a tendência de ser regressivo em relação ao rendimento de um indivíduo**. Esse efeito regressivo é geralmente mitigado pela isenção comum de alimentos sensíveis e outros bens, bem como o limiar que exclui comerciantes de menor escala ou presumivelmente abastados para transmitirem o imposto (Jenkins, Jenkins, e Kuo, 2006). Além disso, o alcance do IVA é geralmente limitado nas regiões rurais mais pobres em relação às regiões urbanas mais ricas. A pesquisa constata que, dependendo da implementação e do contexto, o IVA tem a tendência de ser geral e ligeiramente progressivo ou ligeiramente regressivo (Bird & Gendron, 2007; Cottarelli, 2011).

3.3.3 Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares

Um outro imposto importante é o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (PIT), que, conforme o nome sugere, é um imposto directo sobre o rendimento de um indivíduo. O PIT varia em grande medida da jurisdição mas geralmente é calculado através da multiplicação da taxa do imposto com o rendimento tributável. Nos sistemas de impostos progressivos, as taxas aumentam com um rendimento singular, o que significa que os que têm maiores rendimentos são sujeitos a uma taxa média mais elevada (Cottarelli, 2011).

As receitas arrecadadas através do PIT são baixas e estagnadas na maior parte dos países em desenvolvimento e geralmente provêm quase que totalmente do imposto sobre os salários por retenção na fonte em grandes empresas e funcionários do sector público (Cottarelli, 2011). Comparado às economias desenvolvidas, o PIT nos países em desenvolvimento reduz consideravelmente as receitas como uma percentagem do PIB. Desde os anos 80, o PIT aumentou em cerca de 1-3 por cento do PIB nos países em desenvolvimento, comparado com 9-11 por cento nos países desenvolvidos (Peter, Buttrick & Duncan, 2010). Nos países em desenvolvimento menos de 5 por cento da população paga PIT (comparado com cerca de 50 por cento nos países desenvolvidos), e apenas cerca de 15 por cento do rendimento é alcançado (comparado aos 57 por cento também nos países desenvolvidos) (Cottarelli, 2011).

A evasão e fraude fiscais por indivíduos maioritariamente de rendimento alto através de preferências fiscais e o uso de jurisdições de baixos impostos reduzem as receitas do PIT nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento da mesma forma. Algumas dessas actividades de evasão e fraude fiscais são puramente internas (ocultar rendimentos, explorar tratamentos preferenciais) e outras são de âmbito internacional (não declarar rendimentos provenientes do estrangeiro). Enquanto a perda das receitas do governo é compreensivelmente difícil de quantificar de forma precisa, a estimativa é de assumir que anualmente cerca de US\$50 bilhões da receita proveniente dos impostos são antecipados nos países em desenvolvimento. Além de reduzir o âmbito das despesas públicas, o fracasso das elites de pagar uma participação justa de impostos subestima o apoio ao sistema tributário mais amplo. Uma forma de melhorar a moral tributária no seio da elite de um determinado país é **dedicar unidades dentro da administração de impostos para indivíduos de rendimento alto/ricos**, dando ênfase nos esforços de aplicação da lei (Cottarelli, 2011).

3.3.4 Imposto sobre o rendimento das sociedades

O imposto sobre o rendimento das sociedades (CIT), tal como o PIT, são impostos arrecadados, neste caso por uma empresa. O CIT tende a desempenhar um papel mais amplo na combinação de impostos de desenvolvimento do que em economias avançadas e enfrentam uma pressão significativa das forças da globalização. Os CITs são responsáveis por 17 por cento de todas as receitas provenientes dos impostos nos países em desenvolvimento, comparado com cerca de 10 por cento na OECD. As taxas estatutárias do CIT reduziram consideravelmente a nível mundial, mas continuam a ser ligeiramente mais elevados nos países de baixo rendimento (Cottarelli, 2011).

3.3.5 Imposto sobre consumo

O imposto sobre consumo é aplicado em vários produtos essenciais e enquanto a sua importância varia em grande medida nas regiões, pode ser uma fonte significativa de rendimento para os governos. O imposto sobre consumo desempenha um papel mais importante na Ásia em comparação com África Subsaariana, Médio Oriente e Ásia Central (Cottarelli, 2011).

A ideia relacionadas com o imposto sobre consumo é que o imposto permite aos governos angariar receitas enquanto prossegue metas sociais mais amplas e melhoram a equidade. O imposto sobre consumo é geralmente aplicado aos bens de luxo tais como joalheria ou perfumes, que são quase que inteiramente consumidos pelos ricos. Contudo, os impostos sobre bens de luxo tendem a aumentar os montantes limitados das receitas e geralmente são de valor mais simbólico. A maior porção das receitas provenientes do imposto sobre consumo deriva dos impostos aplicados aos combustíveis, tabaco, álcool, viaturas e, de forma crescente, telemóveis. O fundamento para essas cobranças não é apenas para explorar o potencial das receitas de uma base relativamente rígida e prontamente identificável mas, para diversos graus, mudar o comportamento (Cottarelli, 2011).



3.3.6 Imposto sobre imóveis

Os impostos sobre imóveis podem ser uma forma eficiente e equitativa para os governos angariarem receitas e são particularmente adequados aos governos locais. A natureza específica para a localização dos impostos sobre imóveis proporciona uma base tributária relativamente estática, tornando-a muito menos vulnerável para a concorrência ou evasão fiscal em relação aos outros impostos. Os referidos impostos são considerados como sendo de base progressiva nas fortes correlações positivas entre a apropriação da propriedade, rendimento e riqueza (Cottarelli, 2011).

O potencial das receitas totais é modesto em termos absolutos ou em relação aos outros instrumentos fiscais, os referidos impostos podem ser uma fonte significativa de rendimento para os governos locais. O imposto sobre imóveis nos países em desenvolvimento geralmente arrecada menos de 0,1 por cento do PIB e apenas em alguns países a percentagem é maior que 0,5 por cento (Bolívia, Cabo Verde, Honduras e Cazaquistão). Contudo, **as referidas taxas podem representar mais do que a metade das receitas totais do governo local** (Arménia, Lesoto e Peru). Portanto, muitos concluem que o imposto sobre imóveis pode desempenhar um papel menor do fortalecimento das receitas nacionais mas têm um potencial considerável na melhoria da prestação de serviços do governo local, bem como a governação e prestação de contas dos governos locais (Cottarelli, 2011).

Quadro 11: Quais são as receitas não fiscais?

Além das receitas obtidas através de vários impostos, as receitas não provenientes dos impostos podem ser uma fonte significativa de rendimento. A maior parte das receitas proeminentes que não são provenientes dos impostos são receitas angariadas a partir da venda de recursos nacionais e das taxas de utilização. As taxas de utilização são cobradas pelos serviços prestados pelo Estado, tais como cuidados de saúde, educação ou abastecimento de água. Embora esses encargos tenham sido tradicionalmente mantidos baixos ou fixados em zero em muitos países em desenvolvimento, eles aumentaram desde a década de 1980. É importante ter em mente que os aumentos nas cobranças de utilização que geralmente surgem com a privatização dos fornecedores de serviços têm o potencial de resultar de uma redução no uso de serviços importantes através dos agregados familiares de baixo rendimento (EFR& UNICEF, 2011).

As receitas provenientes da venda de recursos nacionais constituem outra fonte de receita importante não proveniente dos impostos. É preocupante que existem fortes finais de que as receitas provenientes do petróleo reduzem os esforços da tributação interna. Bornhorst et al. (2009) considera que o aumento nas receitas de hidrocarbonetos de 1 Dólar Americano representam cerca de 0.20 Dólar Americano das receitas dos impostos que não provêm dos hidrocarbonetos. Os resultados para a África Subsaariana sugerem um efeito semelhante para todas as formas de riqueza em termos de recursos (Cottarelli, 2011).

Fonte: Autores.

3.4 SUBVENÇÕES – O PAPEL E OS LIMITES DA AJUDA EXTERNA

Além da mobilização de recursos internos e várias formas de empréstimo, a ajuda externa pode ser uma fonte importante de finanças para os países em desenvolvimento. Enquanto tem havido um declínio na ajuda externa durante as últimas duas décadas em termos de fluxos gerais de capital e como uma percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) e investimento, a ajuda externa continua a ser uma contribuição significativa para a maior parte dos países de baixa renda e ajuda a financiar uma grande parte das despesas públicas totais. Essencialmente, o acesso à ajuda externa permite aos governos despendar mais, cobrar menos impostos ou fazer menos empréstimos.

A percentagem da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) relativa ao rendimento nacional bruto de um país (GNI) varia consideravelmente entre os países de baixa renda mas em geral baixou durante as últimas duas décadas.⁸ Contudo, é importante notar que a percentagem dos sectores sociais na ODA aumentou.

A ajuda externa pode desempenhar um papel importante nos constrangimentos relacionados com o intercâmbio externo nos países em desenvolvimento e contribui para poupanças internas, permitindo dessa forma aos governos e ao sector privado aumentar os seus investimentos. Além disso, **a ajuda externa permite maiores despesas nos sectores sociais tais como saúde, educação e protecção social do que alguns países poderiam conseguir por si sós**. Esses investimentos apoiados por doadores têm uma produtividade positiva e implicações no crescimento a longo prazo. Ademais, a ajuda externa geralmente ajuda a financiar as tão almejadas importações e gerir um défice sobre o comércio e as contas correntes.

8. Banco Mundial. ODA líquida recebida (% de GNI) <<http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>>.





A evidência empírica sobre se a ajuda externa através de subvenções ou empréstimos substitui as receitas internas é inconclusiva e, enquanto alguns pesquisadores consideram a evidência de que as subvenções, especialmente nos países com altos níveis de corrupção, substituem os recursos internos, outros realçam a diversidade das experiências dos países e resultados empíricos (Moss et al., 2006). É interessante notar que a forma de ajuda parece ter importância uma vez que a evidência indica que os empréstimos, contrariamente às subvenções, têm a tendência de fortalecer a arrecadação de receitas internas (Gupta et al., 2004).

Há um reconhecimento crescente no seio dos pesquisadores e decisores políticos de que o grau com o qual a ajuda ao desenvolvimento está integrada nas estratégias de desenvolvimento apropriadas ao nível nacional é fundamental na determinação da assistência bem-sucedida. Tradicionalmente, e em grande medida, os doadores proporcionaram ajuda com base em projectos ao invés de apoiar directamente os governos. Tendo em conta a grande quantidade dos doadores que operam em muitos países em desenvolvimento, isso tende a criar inúmeros problemas aos governos.

- Cada agência de desenvolvimento multilateral e bilateral surge com **diferentes procedimentos e mecanismos** para identificar, planificar, implementar, monitorizar e avaliar as suas actividades e diferentes requisitos de prestação de relatórios. Lidar com várias exigências em termos de procedimentos das agências consome tempo e recursos por parte dos funcionários dos governos dos países beneficiários.
- Cada doador implementa programas com base nas suas **próprias prioridades em termos de política**, que às vezes contradiz com os dos outros doadores ou do governo. Consequentemente, os governos dos países de baixa renda geralmente encontram-se no meio de reformas de política inconsistentes.
- As agências responsáveis pela implementação às vezes adoptam uma **abordagem conjunta mas fragmentada**, dividindo as áreas de intervenção entre elas, independentemente da magnitude e da confiança da sua ajuda, que pode deixar os países com apoio não equilibrado em diferentes domínios. Por exemplo, um doador pode apoiar o sector da saúde, enquanto um outro financia actividades no sector da educação. Uma situação semelhante do apoio desigual pode emergir quando os doadores alocam o seu apoio com base nas áreas geográficas ou unidades administrativas.
- Cada doador tem o seu **próprio processo de desembolso e ciclos de financiamento** que às vezes não coadunam com os ciclos orçamentais do país beneficiário em desenvolvimento. Os desembolsos não fiáveis e morosos ou os fundos descontinuados geralmente complicam ainda mais a situação para os governos dos países em desenvolvimento.

Reconhecendo esses desafios e ineficiências criadas devido à falta de coordenação, o OECD lançou uma iniciativa sobre a Harmonização e Alinhamento da Ajuda, em 2003. Além disso, a comunidade doadora desenvolveu processos inovadores para harmonizar o apoio financeiro para os países de baixa renda, tais como o Apoio ao Orçamento Geral (GBS) e as Abordagens Sectoriais Amplas (SWAps), que são coordenadas ao nível nacional e são prestadas através de orçamentos nacionais.

Quadro 12: Rumo aos mecanismos integrados de financiamento dos doadores para a assistência social no Malawi

A implementação do Programa Nacional de Apoio Social (NSSP) no Malawi continua a ser fragmentada, com uma coordenação programática ou financeira limitada dentro ou entre as cinco áreas do programa, e pouca coordenação entre os níveis nacional e distrital. Enquanto alguns programas são mais coordenados e alguns intervenientes estão mais alinhados do que os outros, as estruturas de prestação de relatórios para a responsabilização financeira e programática não são sistemáticas, o que subestima os esforços que visam avaliar o desempenho do sector ou para coordenar as actividades. Nenhum dos cinco programas, dentro do NSSP, actualmente têm uma única abordagem harmonizada para financiar a gestão por parte dos seus doadores, principalmente devido ao apetite variado ao risco. Os Conselhos Distritais em particular estão sobrecarregados devido aos múltiplos mecanismos de financiamento e relacionados com os requisitos de gestão e de prestação de relatórios.

Há um reconhecimento amplo no seio dos governos e das partes interessadas que não fazem parte do governo de que os pontos fracos na abordagem programática e na coordenação financeira, bem como o risco fiduciário poderiam proporcionar os elementos de base necessários para um Fundo de Apoio Social a médio prazo, o que poderia ajudar a alcançar o seguinte:

1. Harmonização e alinhamento estratégico das actividades para a política do governo
2. Previsibilidade nos fluxos dos recursos
3. Flexibilidade na implementação (dentro de um quadro acordado)
4. Coordenação e subsequente redução dos custos de transacção





(continuação)

Além disso, isso iria permitir uma liderança governamental mais forte através de informação de boa qualidade, actualizada sobre as actividades programáticas e financeiras em cada ministério competente; reduzir os encargos sobre os distritos em relação à responsabilização financeira e gestão de fundos; e criar um incentivo para uma gestão conjunta das ferramentas básicas de monitorização dos programas.

Uma avaliação da viabilidade para a introdução do fundo de apoio social no Malawi concluiu que, enquanto um mecanismo comum de financiamento não for considerado imediatamente viável, os mecanismos comuns de auditoria e de gestão financeira poderiam harmonizar o financiamento dentro dos programas, enquanto proporciona-se aos doadores uma protecção suficiente do risco fiduciário.

A médio prazo, dependendo do progresso alcançado pelo Governo do Malawi em relação à redução do fundo fiduciário em particular, as seguintes questões fundamentais foram realçadas no estudo de viabilidade:

- **Qualquer fundo deve estar inserido no orçamento**, independentemente do facto de estar ou não no tesouro. Isso ajuda a desenvolver a responsabilidade e a prestação de contas por parte do Governo aos seus cidadãos, bem como contribuir para uma maior previsibilidade nos fluxos dos recursos e harmonização das actividades para a política do Governo do Malawi.
- Poderá ser mais prático e mais fácil alcançar a **criação do fundo inicialmente para um ou dois programas** que são fortemente coordenados (reuniões regulares, com a devida participação, que produz informação útil e que assegura a aderência às políticas); que têm metas claras e sistemáticas baseadas na política do Governo; que têm sistemas de monitorização fiáveis (idealmente baseadas em dados produzidos de forma atempada para beneficiários individualmente identificáveis, harmonizados entre programas), e; que são participantes activos do Fórum de Coordenação Financeira, com planos de trabalho e orçamentos conjuntos.
- Seria **essencial ter uma gestão eficaz do risco fiduciário, baseado na aprendizagem dos fundos compartilhados em contextos semelhantes, e exemplos recentes no Malawi**. Isso poderá ser alcançado através de: a) expansão de um modelo existente (no âmbito de um dos programas); b) um novo fundo com um agente de monitorização/fiduciário contratado para assegurar a prestação de contas de forma atempada para/e desembolso de fundos; c) uso de um fundo existente, possivelmente ainda com um agente de monitorização para os fundos do NSSP.
- **A nível distrital, esforços devem ser envidados pelos doadores do NSSP com vista a harmonizar a monitorização financeira e dos programas a fim de limitar o encargo na prestação de relatórios**, e incentivar ao reforço de capacidades.
- **O fundo não deve ser acomodado em conformidade com um ministério competente responsável por qualquer programa singular do NSSP**. Esta opção não seria viável para os doadores devido ao risco fiduciário e iria provavelmente criar tensões entre os ministérios competentes.
- **Um fundo conjunto poderia incluir uma contribuição recomendada de todos os doadores**, para manter ferramentas comuns que sejam essenciais para a garantia da responsabilização, monitorização dos programas e uma alocação racional de fundos.

Fonte: Governo do Malawi (2016).

3.5 MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS PARA CRIAR ESPAÇO FISCAL VISANDO A PROTECÇÃO SOCIAL

Tal como nas decisões relativas às despesas, há disparidade semelhante na forma como os governos angariam recursos para o desenvolvimento social e económico. Muitos países tiveram sucesso na mobilização significativa de recursos para investimentos públicos durante as crises. Utilizando todas as opções possíveis para maximizar o espaço fiscal, esses países alcançaram um círculo virtuoso de crescimento sustentado que, por seu turno, gera mais recursos; serve como exemplos inspiradores para os outros que ficaram encalhados no espaço fiscal limitado, baixas despesas sociais e fraco crescimento económico.

A unicidade de cada país exige que as opções do espaço fiscal sejam cuidadosamente analisadas a nível nacional e as alternativas devem ser plenamente exploradas num diálogo social. A maior parte dos países adopta uma combinação de políticas do espaço fiscal, geralmente seleccionadas a partir da combinação das oito opções que estão disponíveis aos governos para gerar mais recursos para a protecção social, conforme resumido abaixo:

- **Reafecção das despesas públicas** – essa é a opção mais ortodoxa que inclui a avaliação em curso das dotações orçamentais através de Revisões das Despesas Públicas (PERs) e outros tipos de análises orçamentais temáticas, substituindo o custo elevado, os investimentos de baixo impacto com maiores impactos socioeconómicos, eliminando as ineficiências das despesas e/ou resolvendo as questões de corrupção.



- **Aumento das receitas provenientes dos impostos** – esse é o principal canal alcançado através da alteração dos diferentes tipos de taxas de impostos, por exemplo, sobre consumo, lucros empresariais, actividades financeiras, rendimento pessoal, imobiliária, importações ou exportações, extracção dos recursos naturais, etc. ou através do reforço da eficiência dos métodos de arrecadação de impostos e conformidade geral.
- **Expansão da cobertura da segurança social e das receitas de contribuição** – nos sistemas de segurança social existentes, o aumento da cobertura e, portanto, a arrecadação das contribuições, é uma forma fiável de financiar a protecção social, libertando o espaço fiscal para as outras despesas sociais; os benefícios de protecção social ligados às contribuições baseadas no emprego incentivam igualmente a formalização da economia informal.
- **Exercer pressão para a ajuda e transferências** – isso requer o envolvimento dos diferentes governos doadores ou organizações internacionais com vista a revitalizar as transferências Norte-Sul ou Sul-Sul.
- **Eliminação de fluxos financeiros ilícitos** – tendo em conta a enorme quantidade de recursos que ilegalmente escapam dos países em desenvolvimento a cada ano, estimado em dez vezes a ajuda total recebida, os decisores políticos devem quebrar o branqueamento de capitais, suborno, evasão fiscal, fixação errada de preços e outros crimes financeiros que são ilegais e privam os governos das receitas necessárias para o desenvolvimento social e económico.
- **Uso de reservas cambiais dos bancos fiscais e centrais** – isso inclui a elaboração de formas de poupanças fiscais e outras receitas do estado contidas nos fundos especiais, tais como os fundos soberanos, e/ou uso de reservas cambiais excessivas no banco central para o desenvolvimento interno e regional.
- **Empréstimo ou reestruturação da dívida existente** – isso envolve a exploração activa das opções de empréstimos internos e estrangeiros a baixo custo, incluindo concessionais, seguindo uma avaliação minuciosa da sustentabilidade da dívida. Para os países com um desconforto relacionado com elevado endividamento, a reestruturação da dívida existente poderá ser possível e justificável se a legitimidade da dívida for questionável e/ou se o custo da oportunidade em termos de agravamento das privações de grupos vulneráveis for elevado.
- **Adopção de um quadro macroeconómico mais flexível** – isso implica permitir situações de défice orçamental mais elevado e níveis mais elevados de inflação sem prejuízo à estabilidade macroeconómica.

3.5.1 Redefinição de prioridades das despesas públicas

Repensar nas dotações específicas dos sectores dentro dos orçamentos existentes é uma estratégia para aumentar despesas sociais. A redefinição de prioridades das despesas públicas é geralmente uma abordagem **contenciosa e, portanto, difícil**. Para que seja bem-sucedida, deve haver uma **forte vontade política e ênfase na viabilidade**. A oposição à reestruturação surge obviamente do facto de não serem considerados nenhuns recursos adicionais disponíveis e, portanto, outros sectores ou subsectores devem ser reduzidos com vista a permitir investimentos sociais acrescidos – esses sectores geralmente representam interesses particulares importantes num país. Por outras palavras, essa abordagem presume que o orçamento geral seja fixado e as alterações da sua estrutura devem obedecer às regras de um jogo de soma zero.

A literatura sobre a opção pública e finanças públicas descreve como é que diferentes grupos de interesse dentro e fora do governo competem para influenciar políticas públicas e dotações orçamentais (ex.: Buchanan e Musgrave, 1999). Frequentemente, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, o debate é manipulado por interesses particulares e/ou maneirismos ideológicos – por exemplo, argumentar que as despesas sociais são a causa de défices incontroláveis, para não mencionar os défices militares ou outras despesas não produtivas que são de maior dimensão. Vários estudos realçaram os riscos das rubricas orçamentais a favor das pessoas carenciadas que são afectadas durante os processos de consolidação e ajustamento fiscal (ex.: Cornia et al., 1987, Hicks, 1991, OIT, 2014, Ortiz e Cummins, 2013, Ravallion, 2002, 2004 e 2006).

Ainda há formas de priorizar as despesas socialmente adequadas mesmo quando os orçamentos gerais são contraditórios. Esta redefinição de prioridades requer, em primeiro lugar, que os governos tenham as suas prioridades orçamentais definidas. Os desafios políticos e técnicos de identificação dos sectores/subsectores que podem ser reduzidos para promover o espaço fiscal podem ser mitigados tendo em conta o acordo político das seguintes estratégias (vide Ortiz, 2008a, Scholz et al., 2000, para mais detalhes):

- **Redefinição de prioridades através da Revisão das Despesas Públicas (PERs) e Orçamentos Sociais** – Existem abordagens bem desenvolvidas para a gestão das finanças públicas que proporcionam evidência e fundamento para a tomada de decisões de interesse público, mostrando os impactos das actuais dotações orçamentais.



- **Substituição de custos elevados, investimentos de impacto reduzido** – Novos investimentos públicos podem ser novamente analisados; por exemplo, os impactos sociais de muitos projectos de infra-estruturas de grande dimensão ou o salvamento dos sistemas bancários têm a tendência de ser limitados e entretanto, requerem grandes quantias de recursos públicos. As rubricas orçamentais com grandes custos recorrentes mas com impactos sociais de pequena dimensão também devem ser reconsideradas, por exemplo, a Costa Rica e Tailândia reduziram as suas despesas militares para financiar investimentos sociais necessários. O diálogo social que inclui intervenientes relevantes e debates públicos constitui uma ferramenta estratégica para substituir custos elevados, intervenções de impacto reduzido que podem ajudar a minimizar a possível influência da poderosa pressão sobre a tomada de decisão de interesse público.
- **Eliminação de ineficiências** – Embora esteja ligada ao ponto anterior, uma análise mais profunda dos investimentos sectoriais é necessária para eliminar ineficiências. A eficiência geral dos custos de um programa específico deve ser imparcialmente avaliada de acordo com os vários factores, incluindo: (i) a cobertura (beneficiários e benefícios); (ii) custo total (de acordo com a percentagem do PIB, despesas públicas e despesas sectoriais); (iii) custos administrativos (de acordo com a percentagem dos custos totais e como os custos comparam-se com outros programas); (iv) benefícios sociais a longo prazo e externalidades positivas; e (v) custo de oportunidades (como é que esta política/programa compara as alternativas).
- **Combate à corrupção** – A corrupção também pode ser uma fonte significativa do espaço fiscal para o desenvolvimento socioeconómico, estimado em mais de 5 por cento do PIB (US\$2,6 trilhões); a União Africana estima que 25 por cento do PIB dos Estados africanos, orçado em US\$148 biliões, é perdido devido à corrupção todos os anos. O reforço das práticas de transparência e da boa governação, bem como o combate aos fluxos financeiros ilícitos (vide secção mais adiante) podem aumentar a disponibilidade dos recursos para o desenvolvimento social e económico.

Entretanto, enquanto a redução de ineficiências é a estratégia comum mais usada, uma vez que evita tensões políticas, as reformas das despesas levam tempo para avançar e é pouco provável que produzam recursos significativos e imediatos. Embora a redefinição de prioridades das despesas do sector público possa ser um bom ponto de partida para expandir o espaço fiscal, outras opções também devem ser analisadas.

Quadro 13: Tailândia – reafecção das despesas militares para a protecção social universal

A crise financeira asiática de 1997 afectou gravemente a economia e a sociedade da Tailândia. Com o apoio da Constituição de 1997, os apelos da sociedade civil para abordar políticas sociais negligenciadas contribuiu para que o governo adoptasse o Projecto de Cuidados Universais de Saúde como parte de mais um plano geral em 2001. Tendo em conta que aproximadamente um terço da população foi excluída da cobertura de saúde nessa altura, cuja maior parte pertencia ao sector agrícola informal sem rendimento regular, o alcance da cobertura universal através de esquemas de contribuição por si não seria possível, necessitava de apoio orçamental. A maior parte das melhorias na saúde pública foram financiadas através de despesas reduzidas na defesa (de cerca de 25 por cento das despesas totais nos anos 70 para 15 por cento durante os anos 2000) e pagamentos dos serviços da dívida mais baixa. O governo incluiu o Projecto de Cuidados Universais de Saúde como parte de mais um plano geral de estímulo fiscal, outras medidas aumentaram a quantia de dinheiro nas mãos de pessoas com um alto nível de propensão para despende, incluindo a criação de um Banco do Povo, uma moratória da dívida para os agricultores e um fundo das aldeias.

Fonte: Duran-Valverde e Pacheco (2012).

Quadro 14: Egito – revisão das prioridades orçamentais na Unidade de Justiça Económica do Ministério das Finanças

Depois da Primavera Árabe, uma Unidade de Justiça Económica foi criada no Ministério das Finanças, dirigido pelo Vice-ministro das Finanças. A missão da Unidade de Justiça Económica é a implementação de uma política fiscal equitativa. A unidade é responsável pela revisão das políticas orçamentais, atendendo a três princípios morais (participação, distribuição, e redistribuição) equilibrada com os 4Es (economia, eficiência, eficácia e equidade). Uma das medidas principais depois da Primavera Árabe foi a adopção do salário mínimo para os funcionários públicos, dez por cento dos quais são considerados carenciados. A evasão fiscal é considerada a fonte principal da injustiça social no Egito e a Unidade de Justiça Económica apoia o aumento da arrecadação de impostos, enquanto melhora os serviços públicos, de modo que os contribuintes sintam um retorno proveniente do uso desses serviços. A justiça social não é considerada como estando a ajudar as pessoas carenciadas, mas a prestar bons serviços universais a toda a gente, incluindo as classes médias que constituem um rendimento muito baixo num país como o Egito.

Fonte: Universidade Americana em Cairo (2014) e o Ministério das Finanças do Egito.



3.5.2 Aumento das receitas fiscais

O aumento da conformidade fiscal e/ou o aumento das taxas fiscais são potenciais estratégias para mobilizar mais recursos públicos sem necessariamente sacrificar outras prioridades de despesas. Contudo, novas taxas melhoram as receitas públicas apenas quando são devidamente concebidas e executadas.

Recentemente, a tributação progressiva crescente dos grupos mais ricos em termos de rendimento para financiar investimentos sociais e favoráveis às pessoas carenciadas tem sido invulgar. A pressão exercida pelos processos de globalização e pelas políticas de liberalização contribuíram para que muitos países oferecessem incentivos fiscais e subsídios para atrair o capital estrangeiro, bem como reduzir impostos sobre rendimento aplicados aos grupos e empresas mais ricos para incentivar ainda mais o investimento interno. Consequentemente, um grande número de governos depende fortemente dos impostos sobre o valor acrescentado (IVA) para as suas receitas, que têm a tendência de pesar mais fortemente sobre as pessoas carenciadas uma vez que dependem uma grande parte do seu rendimento sobre bens e serviços básicos quando têm isenção. À luz desta realidade, é imperioso que os impactos distributivos estejam na dianteira dos debates sobre a política fiscal – sobre os grupos de rendimento, regiões e outros.

Esforços estão a ser empreendidos nos países desenvolvidos assim como nos países em desenvolvimento com vista a **colmatar as lacunas**, desenvolver a capacidades de arrecadação e **alargar a base tributária**, incluindo a abordagem da evasão fiscal por parte das empresas, que por estimativa resulta em perdas de receitas anuais na ordem de US\$189 biliões para os países em desenvolvimento no seu todo (Christian Aid 2008).

O aumento dos impostos das empresas é uma outra estratégia possível para gerar mais receitas fiscais. Os países em desenvolvimento em todas as regiões com a excepção da América Latina reduziram as taxas dos impostos comerciais entre 2005 e 2014. A lógica da redução dos impostos das empresas e os custos das licenças e taxas relacionadas foi de incentivar a assunção de riscos empresariais e gerar uma nova actividade económica. Contudo, as potenciais compensações devem ser cuidadosamente equilibradas, para assegurar que os ganhos a curto prazo da actividade empresarial acrescida não ocorram a custo de investimentos essenciais antecipados para o desenvolvimento humano e económico.

Diferentes regimes tributários do sector financeiro poderão oferecer quaisquer outros fluxos de receitas possíveis para investimentos sociais reforçados, desde que o seu impacto sobre o desenvolvimento do sector financeiro seja minuciosamente avaliado. Muitos países estão a considerar taxas especiais sobre os lucros e sobre a remuneração de instituições financeiras. Por exemplo, a Argentina opera numa percentagem de 0,6 sobre a compra e venda das acções e obrigações que em 2009 contribuíram com mais de dez por cento de todas as receitas de impostos para o governo central (Beitler, 2010).

A nível internacional, é estimado que a aplicação de uma taxa de transacção em moeda única de 0,005 por cento sobre todas as maiores moedas poderia resultar em US\$33 biliões por ano, para a assistência aos países em desenvolvimento. E se for aplicado da forma mais ampla para cobrir todas as transacções financeiras a nível global, uma taxa de 0,01 por cento poderia aumentar mais de US\$1 trilião por ano (Grupo de Liderança sobre Financiamento Inovador para o Desenvolvimento, 2010).

Além da alteração das taxas do imposto sobre empresas, os governos podem também aumentar o espaço fiscal adoptando medidas concertadas para minimizar a evasão fiscal e/ou evitar a evasão fiscal agressiva por parte das grandes empresas.

Quadro 15: Brasil – um imposto de transacção financeira para financiar os sectores de saúde pública e protecção social

A Contribuição “Provisória” por Movimentação Financeira (CPMF) foi aplicada no Brasil de 1997 a 2007. A contribuição tomou a forma de deduções a partir das contas detidas pelas instituições financeiras. O valor máximo da quota da CPMF alcançou 0,38 por cento do valor das transacções financeiras. Para fins contabilísticos e porque a CPMF foi concebida principalmente para financiar as despesas de protecção social, o mecanismo foi classificado como uma “contribuição social.” Durante o período em que a taxa foi aplicada, 42 por cento das receitas arrecadadas foram usadas para o sistema unificado de saúde pública, 21 por cento para o seguro social, 21 por cento para a Bolsa Família e 16 por cento para outros fins sociais. Até 2007, as receitas totais da CPMF eram de 1,4 por cento do PIB, suficientes para cobrir o custo total da Bolsa Família e outros programas de protecção social não-contribuintes. Embora pressões do sector financeiro tenham contribuído para o seu cancelamento em 2007, uma taxa de transacção financeira foi restabelecida em 2009 em níveis muito mais elevados (6 por cento) com vista a ajudar a reduzir a liquidez nos mercados internacionais e os rápidos influxos/fluxos de capital que prejudicaram o desenvolvimento do Brasil. Foi apelado mais uma vez em 2013, depois do governo do Brasil ter permitido o uso de recursos significativos para implementar políticas sociais, um motivo relacionado com os actuais apelos da sociedade civil, para se adoptar taxas de transacção financeira como parte da justiça social.

Fonte: Duran-Valverde e Pacheco (2012).



3.5.3 Impostos sobre a extracção de recursos naturais

Os países em desenvolvimento que dependem dos recursos naturais não renováveis como a principal fonte de riqueza devem considerar formas de distribuir de forma eficaz e equitativa a renda proveniente dos minérios para o apoio social e iniciativas de desenvolvimento económico. Existem igualmente externalidades ambientais e sociais significativas associadas com os recursos naturais, tais como os impactos sobre as comunidades locais que se não forem abordadas de forma adequada, servem como um subsídio para as empresas de extracção e para se distorcer ainda mais o verdadeiro custo do desenvolvimento.

Enquanto a abordagem da Noruega de aplicar a taxa sobre os lucros do petróleo e a manutenção das receitas no Fundo do Petróleo (actualmente designado por Fundo Global de Pensão Pública) é talvez o melhor caso conhecido, os países em desenvolvimento oferecem vários exemplos inovadores de canalização dos fluxos das receitas dos recursos naturais para o desenvolvimento social. No Peru, por exemplo, o governo expandiu recentemente as taxas aplicadas sobre o sector mineiro cujos procedimentos estão a ser investidos em programas de saúde e educação. O governo está ciente do facto de que a quantia pode variar de forma substancial a cada ano, por causa dos níveis dos preços dos recursos minerais, custos operacionais e de produção. Na Mongólia, o país está a financiar um abono de família baseado nos direitos universais a partir da tributação das exportações de cobre; quando os preços do cobre baixaram com a queda da procura em 2009, a Mongólia foi aconselhada pelas instituições financeiras internacionais a ter como alvo o seu abono universal de família mas o governo recusou-se a agir dessa forma e foi uma decisão correcta, uma vez que os preços do cobre voltaram a aumentar em 2010/11.

Dada a natureza volátil dos preços dos produtos de primeira necessidade, alguns governos criaram “fundos de estabilização” baseados nas taxas sobre o lucro inesperado. Ao invés de despendar receitas em programas sociais e de desenvolvimento, os governos acumularam os referidos fundos porque estes permitem a regularização do rendimento e das despesas, mantendo as poupanças nos anos de bonança para os “dias chuvosos”, quando os preços das exportações das mercadorias ficarão mais baixos, e consequentemente assegurar que os investimentos no desenvolvimento social e económico continuem constantes. O Fundo de Estabilização dos Preços de Cobre do Chile, o Fundo de Estabilização do Preço do Petróleo do Irão e o Fundo de Estabilização dos Preços dos Recursos Minerais de Papua Nova Guiné são alguns exemplos. Durante a recente recessão económica, vários países acederam a esses fundos de “dias chuvosos” para financiar medidas de estímulo e aumentar a protecção social.

Entretanto, em muitos países o sector privado assume a liderança na exploração dos recursos naturais. Nestas situações, **o Estado é indirectamente incluído nas rendas, uma vez que recebe uma porção através dos impostos**. Isso pode incluir: (i) a tributação baseada na produção (por unidade ou *ad valorem royalties*, impostos provenientes das vendas, direitos de exportação e de importação, IVA, imposto profissional, imposto de selo, etc.); (ii) tributação baseada nos lucros (imposto sobre o rendimento das sociedades, impostos sobre a renda proveniente dos recursos, impostos sobre lucro inesperado, imposto de lucro sobre dividendos, royalty baseado nos lucros, etc.); e (iii) impostos no domínio do meio ambiente para compensar externalidades ambientais negativas causadas por actividades das empresas de mineração.

Quadro 16: Uso dos recursos naturais para o financiamento da protecção social

Dada a natureza ‘viscosa’ das despesas públicas – ou seja, apenas uma percentagem bastante reduzida do orçamento é realocada a novas iniciativas de política a cada ano – as receitas provenientes das recentes descobertas dos recursos naturais constituem uma grande oportunidade para a expansão das intervenções de protecção social. Num documento de trabalho recente do Fundo Monetário Internacional (FMI), Deléchat, C. et al. (2015) conclui que em dois destes países que representam a amostra da pesquisa (Libéria e Serra Leoa) e dois outros (Costa do Marfim e Guiné), é viável que uma fracção de novas receitas de recursos naturais seja usada para expandir redes de segurança social.

Entretanto, sistemas de assistência social requerem que os governos estabeleçam compromissos recorrentes a longo prazo que podem ser politicamente muito difíceis de reverter (vide abaixo) e portanto requerem espaço fiscal em curso nos próximos anos.

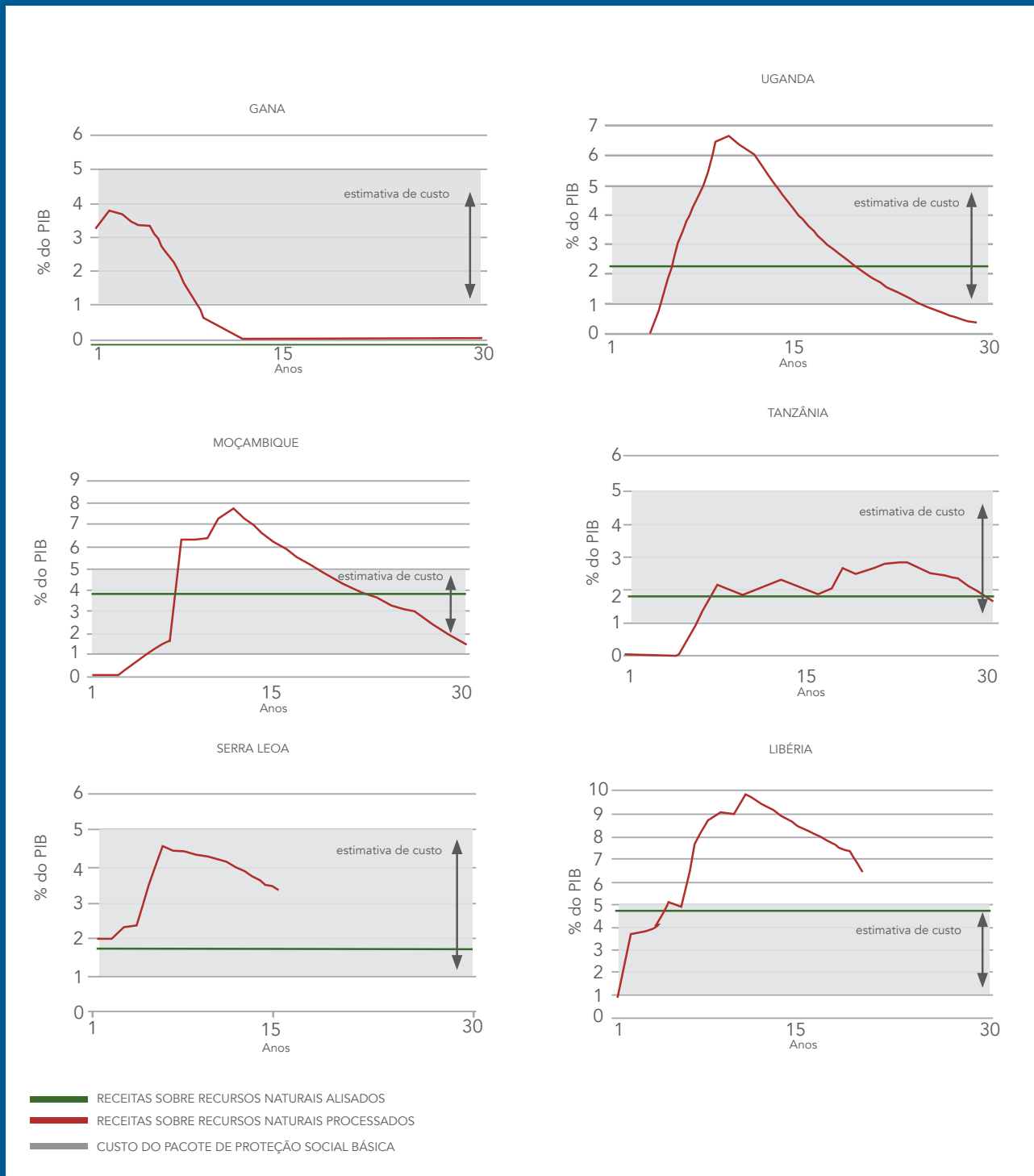
Está claro que para financiar sistemas de assistência social com receitas provenientes dos recursos naturais, um desafio real será os países garantirem um fluxo estável de receitas a cada ano. A gestão macroeconómica sólida deverá abordar a curva sob a forma de sino das receitas e das flutuações de curto prazo nos preços.

Estimativas recentes para vários países da África Subsaariana mostram que se forem suavizadas durante um período de 30 anos, novas receitas de recursos naturais são projectadas para reduzir na mesma estimativa como o custo de um pacote básico de protecção social – na região, de 1 a 5 por cento do produto interno bruto (PIB) (vide Figura 15). Não se sugere que seria realístico usar todas as receitas para a protecção social – e os governos devem estar cientes de que quando os regimes de protecção social são definidos, são politicamente difíceis de reverter se o dinheiro tornar-se escasso. Entretanto, existe um âmbito para usar receitas suavizadas para cobrir os custos intensificados, e mesmo alguns custos recorrentes, enquanto procura-se outras fontes de financiamento.



(continuação)

Figura 15: Qual é a comparação das receitas provenientes dos recursos naturais com os pacotes de assistência social básica?



Fonte: Barca et. al (2015), "How to use natural resource revenues to enhance demand for public services through social protection, Flagship Report for the Gates Foundation". Disponível em: <www.NaturalResourcesForHumanDev.org>.

Tabela 7: Outros impostos

<p>IMPOSTOS IMOBILIÁRIOS E SOBRE O PATRIMÓNIO</p>	<p>Em muitos países em desenvolvimento, impostos imobiliários mais elevados poderiam se transformar numa fonte robusta de financiamento para os governos locais. Por exemplo, um imposto imobiliário de 2,5 por cento na Tailândia foi estimado para ser capaz de financiar todas as despesas públicas locais (Hall, 2010:41). As campanhas para os impostos sobre a terra emergiram recentemente em muitos países em desenvolvimento. Na Letónia, por exemplo, um grupo de economistas e outros activistas argumentaram a introdução de uma taxa sobre a terra como uma alternativa para aprofundar os custos das despesas públicas (Strazds, 2010), e há debates semelhantes em partes da África Austral.</p>
<p>IMPOSTOS SOBRE COMPANHIAS AÉREAS, HOTELARIA E TURISMO</p>	<p>Muitos países em desenvolvimento aumentaram recentemente impostos cobrados nos aeroportos ou sobre a venda de passagens aéreas. Conforme demonstrado em relatórios nacionais recentes do FMI, isso tem sido mais frequentemente observado em pequenos estados insulares, tais como a Antígua e Barbuda e as Maldivas, bem como em destinos turísticos emergentes, tais como Dubai, Gana e Libéria – tendo este último aumentado as taxas nas companhias aéreas e hotéis em 3,0 por cento no exercício financeiro de 2012. Vários países implementaram uma taxa de solidariedade para passagens aéreas que é cobrada a todos os passageiros que partem a partir dos seus aeroportos nacionais.</p>
<p>IMPOSTOS SOBRE TRANSPORTE INTERNACIONAL</p>	<p>A aplicação de impostos sobre as emissões de combustível para os transportes de carga poderia aumentar entre US\$2 - US\$19 biliões nas recepções marítimas US\$1 - US\$6 biliões num ano nas recepções de aviação (Instituto de Estudos Políticos, 2011).</p>
<p>IMPOSTOS ESPECÍFICOS LIGANDO IMPOSTOS AOS PROGRAMAS SOCIAIS</p>	<p>O Gana também introduziu ligações entre os impostos e os serviços públicos: 2,5 por cento do IVA são reservados à educação, outros 2,5 por cento do IVA são alocados ao seguro social e de saúde, e 20 por cento de um imposto sobre os serviços de comunicação são orientados a um regime nacional de emprego para a juventude (Hall, 2010:40-41).</p>
<p>IMPOSTOS SOBRE REMESSAS</p>	<p>As remessas foram sujeitas a uma taxa de imposto de 0,004 e 0,1 por cento na Colômbia e no Peru, respectivamente; o IVA de 12 por cento foi aplicado para remessas no Equador; Geórgia e Polónia impuseram taxas fiscais sobre o rendimento de influxos de remessas; e, nas Filipinas, os bancos deduziram taxas de levantamento para juros obtidos sobre as remessas depositadas (Luna Martinez, 2006). Contudo, uma vasta gama de literatura sugere que a redução dos custos de transacção e mesmo remessas de subsídios poderão fazer mais um bem social do que os influxos fiscais e direccionam as receitas para o uso específico ao desenvolvimento. Os países em desenvolvimento devem analisar outras opções para criar espaço fiscal antes de considerar impostos sobre remessas.</p>
<p>IMPOSTOS SOBRE CARBONO</p>	<p>A cobrança de uma taxa fixa para cada tonelada de CO₂ emitida poderia contribuir até US\$10 biliões por ano no financiamento para o desenvolvimento (Instituto de Estudos Políticos, 2011).</p>
<p>IMPOSTOS SOBRE O COMÉRCIO DE ARMAS</p>	<p>Uma taxa de dez por cento sobre o comércio de armas internacionais poderia acumular até US\$5 biliões anualmente numa nova receita de desenvolvimento (OMS, 2009b).</p>
<p>LOTARIA NACIONAL</p>	<p>As lotarias nacionais angariam biliões de Dólares Americanos por ano, exemplos incluem uma Lotaria para a Assistência Social da China, a Lottomatica da Itália, a Caixa Económica Federal do Brasil; a Autoridade da Lotaria Nacional do Gana; a Lotaria Nacional para a Assistência Pública do México; a Morocco's La MarocainedesJeux; ONCE da Espanha (Organização Nacional dos Cegos).</p>
<p>TARIFAS SOBRE IMPORTAÇÕES/EXPORTAÇÕES</p>	<p>Para os países que passam por situações de "booms" de mercadorias movidos pelas exportações, o espaço fiscal poderia ser melhorado para investimentos sociais através da introdução ou angariação de tarifas de exportação. Para realçar o potencial geral das taxas de exportação de mercadorias, uma taxa de 2-5 por cento sobre as exportações de petróleo dos nove países em desenvolvimento maiores exportadores de petróleo poderia gerar algo como US\$10 biliões para US\$26 biliões em recursos adicionais para apoiar investimentos económicos e sociais em 2016.</p>

Fonte: Ortiz et al. (2015).



3.5.4 Combate aos fluxos financeiros ilícitos

Além dos fluxos financeiros legais, a redução de Fluxos Financeiros Ilícitos (FFIs) poderia também libertar mais recursos para investimentos económicos e sociais críticos em muitos países em desenvolvimento. Os FFIs envolvem capital que é adquirido, transferido ou usado ilegalmente e inclui, entre outros, bens comercializados cujos preços são fixados erradamente para evitar tarifas mais elevadas, riqueza em contas no estrangeiro para evitar impostos sobre o rendimento e movimentos de dinheiro não reportados. Estima-se que cerca de US\$1 trilião tenham sido retirados dos países em desenvolvimento em 2012 sob forma de FFIs, principalmente através da fixação errada de preços comerciais. Cerca de dois terços terminam nos países desenvolvidos (Kar et al., 2010).

Em geral, **o fluxo anual médio do capital ilícito é estimado como sendo o excedente do PIB em 30 países em desenvolvimento**, uma quantia verdadeiramente impressionante. Ademais, desde 2012 os FFIs contribuíram em cerca de dez vezes a ajuda total recebida pelos países em desenvolvimento. Colocando isso em perspectiva, o efeito líquido seria que para cada dólar que os países em desenvolvimento recebem na ODA, isso significa cerca de sete dólares para os países ricos através dos fluxos ilícitos.

A evasão fiscal, o branqueamento de capitais, o suborno, a fixação errada de preços e outros crimes financeiros são ilegais e privam os governos das receitas necessárias para o desenvolvimento social e económico. Para limitar FFIs, existem várias áreas amplas nas quais os decisores políticos podem centrar-se, que incluem as seguintes:

- **Redução da fixação errada de preços comerciais** – Pode ser alcançada através do reforço das instituições jurídicas e combate à corrupção, enquanto ao mesmo tempo, capacitamos as agências reguladoras para exercerem a fiscalização adequada sobre o sistema financeiro, as autoridades aduaneiras, as empresas multinacionais e locais, e a arrecadação de impostos directos e indirectos. Aqui, um objectivo concreto da política é garantir que os funcionários aduaneiros sejam capazes de verificar de forma eficaz o preço declarado dos bens que estão a ser transaccionados em relação aos preços de referência a nível internacional.
- **Redução do suborno nos contratos públicos** – Para este efeito, as medidas de política devem centrar-se na melhoria da transparência e na responsabilização nos processos de contratação de acordo com as melhores práticas internacionais.
- **Redução da evasão fiscal** – A nível nacional, esforços devem ser envidados para alargar a base tributária e maximizar a conformidade, enquanto reduz-se igualmente os impostos indirectos; a nível internacional, o consenso é necessário para contrariar os paraísos fiscais e promover a cooperação fiscal a nível global (vide Centro da OECD para a Política e Administração Fiscal e Kar, 2011 para uma abordagem detalhada sobre as opções de política).

Quadro 17: Combate aos fluxos financeiros ilícitos

Alguns problemas proeminentes a nível nacional e regional em termos de combate aos fluxos financeiros ilícitos são os seguintes:

- Falta de quadros regulamentares adequados.
- Falta de informação e instalações de telecomunicações, transporte e outras infra-estruturas relevantes.
- Falta de financiamento adequado e dependência sobre a ajuda externa imprevisível.
- Falta de capacidade técnica e humana para lidar com o crime perpetuado por empresas sofisticadas e indivíduos.
- Envolvimento em actos de corrupção de altos funcionários do governo que operam em diferentes níveis de governação.
- A percepção dos cidadãos dos países ricos em recursos de que os fundos provenientes de recursos estão livres para que toda a gente faça a colheita se tiverem oportunidade para tal.

Fonte: <http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf>.



3.6 DESPESA PÚBLICA, DÉFICE E DÍVIDA PÚBLICA

3.6.1 Empréstimos e reestruturação da dívida

A gestão sólida da dívida é um princípio fundamental de um quadro de política macroeconómica sólida. Estudos mostraram que as dificuldades relacionadas com o elevado endividamento ou mesmo as crises relacionadas com dívidas poderiam contribuir para a perda do acesso ao mercado de capital, uma interferência da intermediação financeira e prejudicando as actividades económicas. Ademais, para os países que têm algum âmbito para mais empréstimos, isso oferece uma outra fonte de financiamento para investimentos sociais e económicos. Para esses países que poderão ter altos níveis da dívida soberana, poderá igualmente ser possível reestruturar a dívida existente através da renegociação da dívida, alívio/perdão da dívida, permuta/conversão da dívida ou repúdio da dívida, especialmente quando a legitimidade da dívida é questionável e/ou o custo da oportunidade em termos de agravamento dos resultados a nível social é elevado.

Os empréstimos dos bancos e dos fundos de desenvolvimento, bem como empréstimos bilaterais dos doadores podem ser feitos com taxas de juro comerciais ou concessionais. Se a dívida for vista como uma opção estratégica para impulsionar as despesas sociais e económicas, os empréstimos concessionais são uma opção muito melhor do que os empréstimos com taxas comerciais, uma vez que oferecem condições benéficas aos países em desenvolvimento. Por exemplo, a Associação para o Desenvolvimento Internacional do Banco Mundial (IDA) concede empréstimos de dinheiro aos países mais pobres sem juros, juntamente com períodos de carência longos (geralmente dez anos) e períodos de 35 a 40 anos para o pagamento. O empréstimo de concessão está geralmente disponível nos bancos de desenvolvimento regionais (ex.: Os Bancos Africanos, Asiáticos, Interamericanos e Islâmico de Desenvolvimento), fundos especializados (ex.: o fundo da OPEC para o Desenvolvimento Internacional ou o Fundo Árabe para o Desenvolvimento Económico e Social) e de empréstimos bilaterais dos países doadores.

Os títulos da dívida pública constituem uma outra opção de empréstimos baseados nos mercados e geralmente menos onerosos quando comparados com os empréstimos bancários comerciais com preços definidos regularmente. Por exemplo, Zâmbia e Gana angariaram, cada, US\$750 milhões através da emissão de *Eurobonds* (títulos da dívida) de 10 anos em 2012 e 2013, respectivamente, tendo este último recebido mais de US\$11 biliões do fundo, o que demonstra a forte demanda dos mercados internacionais de capital para a dívida pública dos países em desenvolvimento. Além dos títulos a nível nacional, os títulos da dívida municipais ou sub/nacionais são uma outra alternativa para os governos locais que são tipicamente emitidos para fins específicos, nomeadamente para o desenvolvimento de uma zona urbana ou expansão de uma escola, sistema de abastecimento de água ou transporte (Ortiz, 2008b).

Tabela 8: Sustentabilidade da dívida

ATÉ QUE PONTO A DÍVIDA PÚBLICA É INSUSTENTÁVEL?	QUE PAÍSES PODERIAM TER ESPAÇO PARA EMPRÉSTIMOS?
<p>O FMI (2010b) usa um rácio dívida-PIB de 40 por cento como o limite que os países em desenvolvimento não devem exceder para garantir a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconómica.</p> <p>Outros sugerem um limiar mais elevado (ex.: 60 por cento de acordo com Reinhart e Rogoff, 2010). Ademais, uma outra abordagem é de ver um rácio dívida-PIB como algo arbitrário uma vez que a dívida pública pode ser benéfica a longo prazo se o pagamento dos juros for inferior ao aumento anual no PIB nominal (vide UNCTAD, 2011, Capítulo 3).</p>	<p>Para determinar a viabilidade da dívida pública crescente para um determinado país, é importante realizar uma análise abrangente e dinâmica.</p> <p>Quadro de avaliação da sustentabilidade da dívida do FMI e do Banco Mundial (DSA). Entretanto, a limitação fundamental do DSA é que as projecções do crescimento do PIB apenas tomam em conta os retornos dos investimentos no capital físico (estradas, aeroportos, etc.) mas não retornos dos investimentos no capital humano ou social (despesas no ensino primário/secundário, saúde, e protecção social), que são vitais para o crescimento sustentável a longo prazo.</p>

Fonte: Autores.

A reestruturação da dívida é o processo de redução dos níveis existentes da dívida ou do serviço da dívida. Enquanto alguns países em desenvolvimento têm espaço para mais empréstimos, a maioria está endividada. Além disso, sete anos depois da crise financeira mundial, os desequilíbrios económicos continuam a impulsionar a dívida externa e as economias em desenvolvimento são cada vez mais vulneráveis (Aykuz, 2014 e Ellmers e Hulova, 2013). A reestruturação da dívida tornou-se uma estratégia comum crescente para aliviar pressões fiscais para os outros países, especialmente os que sofrem de níveis exorbitantes da dívida soberana. Quando o pagamento da dívida soberana sobrecarrega as despesas sociais básicas, existe uma razão forte para os países explorarem as opções de reestruturação com os seus credores.



Na prática, existem cinco opções principais disponíveis para os governos reestruturarem as suas dívidas soberanas que incluem: (i) renegociação da dívida; (ii) alívio/perdão da dívida; (iii) permutas/conversões da dívida; (iv) repúdio da dívida e; (v) incumprimento.

3.6.2 Quadro macroeconómico mais favorável

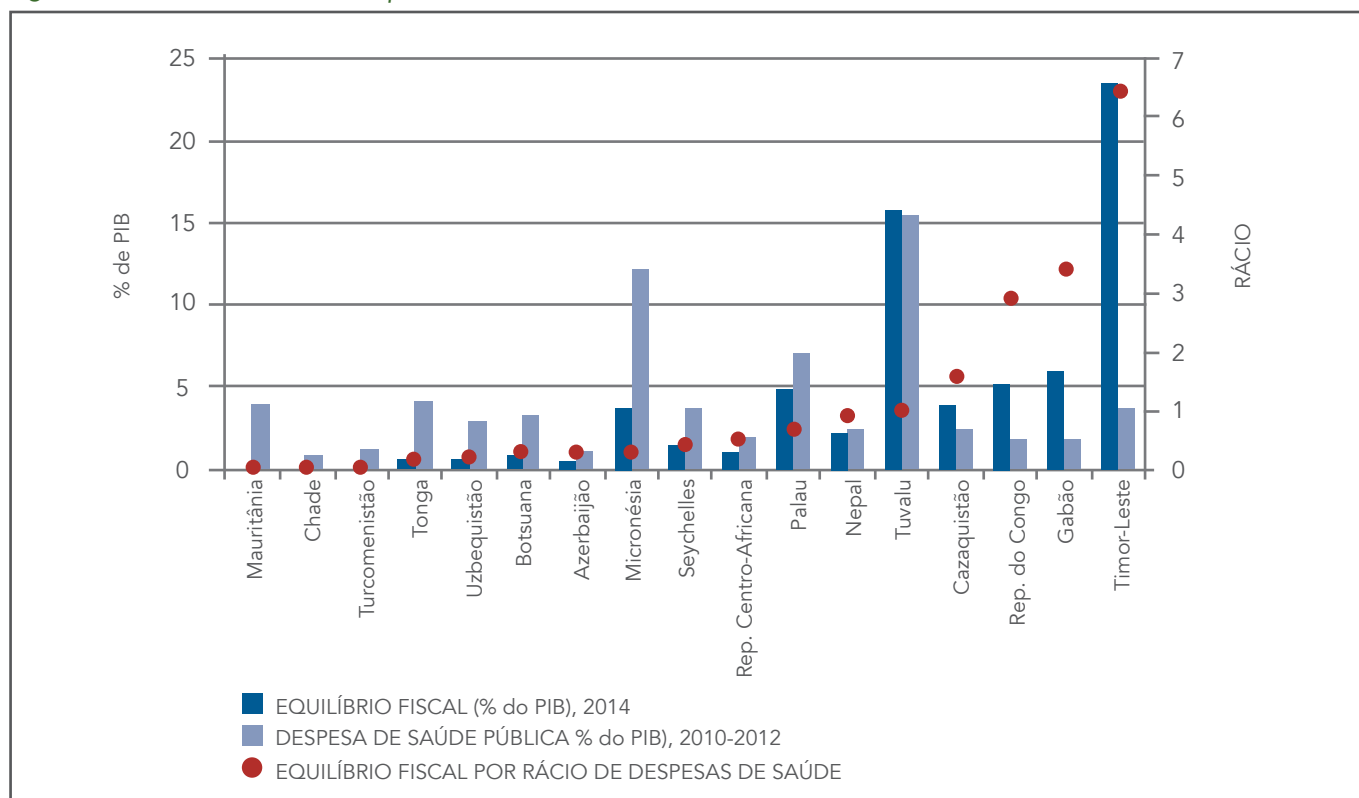
Os objectivos da política macroeconómica são múltiplos, desde o apoio ao crescimento, estabilização de preços ou controlo da inflação, até à regularização dos ciclos económicos, redução do desemprego e da pobreza, e promoção da equidade. Durante as últimas décadas, os quadros macroeconómicos deram uma forte ênfase nas medidas de estabilização de curto prazo, tais como o controlo da inflação e os défices fiscais, como parte de esforços mais amplos da integração nos mercados globais e na atracção de investimento. Enquanto esses objectivos macroeconómicos não são necessariamente problemáticos, existe um risco crescente em muitos países em desenvolvimento de que outros objectivos importantes tais com o crescimento que gera emprego e o desenvolvimento social, tornem-se secundários e pouco enfatizados.

Tendo em conta que múltiplos choques da crise económica global surgiram e intensificaram-se, o apoio mudou dos quadros macroeconómicos restritos e estreitos para um quadro mais favorável. Na prática, isso significa que as condições para que haja mais manobras na tomada de decisões e nos recursos poderiam ser alcançadas através da política fiscal e monetária. Ambas são descritas abaixo.

O primeiro canal para alcançar um quadro macroeconómico mais favorável é através da expansão das despesas públicas para influenciar a economia. Como parte da resposta a esta crise, tem havido um reconhecimento crescente da necessidade de fazer face aos constrangimentos orçamentais e permitir um grau crescente da despesa relacionada com o défice, especialmente para apelar investimentos sociais (FMI, 2009). Agindo dessa forma, mais recursos podem ser alocados para abordar os impactos da crise e apoiar a redução da pobreza e o crescimento económico que gera emprego.

Enquanto muitos países em desenvolvimento já estão a gerir défices, vários outros foram previstos pelo FMI como tendo excedentes fiscais em 2014. Nestes casos, a alocação de fundos excedentários para a protecção social poderia contribuir para ganhos sociais extraordinários. A Figura 16 apresenta um exemplo do sector da saúde: para 17 países em desenvolvimento que foram projectados para beneficiar de um saldo fiscal positivo durante o ano de 2014, os fundos do excedente orçamental poderiam duplicar os actuais níveis das despesas do sector da saúde, em média.

Figura 16: Excedentes fiscais e despesas do sector da saúde, 2014 (valores médios)





MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS PARA A PROTECÇÃO SOCIAL

A análise serve para ilustrar o potencial de qualquer défice ou excedente da posição fiscal pública que tem impacto sobre as despesas sociais e económicas essenciais. Contudo, é importante realizar uma avaliação rigorosa da sustentabilidade fiscal num país, tendo em conta não só os aspectos económicos tais como o encargo da dívida, a capacidade de geração de receitas e provavelmente a trajectória do crescimento do PIB, mas também o potencial custo de oportunidades das despesas sociais em curso.

O segundo canal para o alcance de um quadro macroeconómico mais favorável é através da política monetária expansionista. Existem duas escolas de pensamento sobre como as autoridades devem controlar o fornecimento de dinheiro de um país (vide Tabela 9).

Tabela 9: Perspectivas sobre a política monetária

PRIMEIRA ESCOLA DE PENSAMENTO	SEGUNDA ESCOLA DE PENSAMENTO
<p>Por um lado, algumas pessoas argumentam que o objectivo final da política monetária deve ser de alcançar baixa inflação.</p> <p>Aqui, tendo em conta que a inflação elevada cria incertezas sobre o futuro e reduz o investimento, a baixa inflação é vista como um ingrediente fundamental para a estabilidade e o crescimento macroeconómicos, e torna-se uma meta em si. Ademais, os altos níveis de inflação desgastam os rendimentos, contribuindo para que seja mais difícil para os agregados familiares carenciados adquirir bens e serviços essenciais.</p> <p>Em particular, para os que dependem das transferências sociais, a inflação constitui uma ameaça contínua ao seu poder de compra. E mesmo quando o regime de protecção social de um país inclui mecanismos de ajustamento da inflação que são aplicados regularmente, na prática os benefícios são apenas ajustados depois de um atraso significativo de seis meses devido aos procedimentos administrativos.</p>	<p>No outro lado do espectro estão as pessoas que vêem o controlo da inflação excessiva como um perigo para a pobreza e o crescimento económico.</p> <p>Este grupo argumenta que certas medidas, tais como as taxas de juro mais elevadas ou os requisitos de reserva podem contribuir para o aumento do desemprego, exigência agregada mais baixa e crescimento mais fraco. As altas taxas de juro são especialmente más para os pequenos produtores e para os que já têm acesso limitado às finanças, incluindo as mulheres e pessoas com activos limitados. A conseqüente redução dos resultados e emprego também pode enfraquecer as posições de negociação dos trabalhadores e reduzir os salários, o que contribui indirectamente para o aumento da pobreza.</p>

Fonte: Autores.



3.7 PRINCIPAIS LIÇÕES

- A acessibilidade da protecção social em qualquer país não depende apenas do nível de desenvolvimento económico mas das atitudes da sociedade em prol da equidade, justiça e redistribuição social (espaço político)
- O espaço fiscal depende dos recursos disponíveis e da vontade política – espaço político
- Há várias formas de mobilizar recursos necessários para criar espaço fiscal para a protecção social, mas compensações importantes e decisões políticas são sempre envolvidas;
- A aceitabilidade, autoridade e capacidade de implementar estratégias de mobilização de recursos devem ser consideradas, nomeadamente o seu desejo técnico para garantir a sua eficácia;
- O facto de que as políticas de mobilização de receitas e os modelos de despesas podem ser progressivas ou regressivas implica que em última instância nenhuma delas pode ser analisada de forma isolada. Para analisar se a posição fiscal de um país é benéfica para as pessoas carenciadas, devemos ter em conta o impacto combinado das políticas de tributação e de despesas.

4

O DESEMPENHO ORÇAMENTAL DA PROTECÇÃO SOCIAL E O PROCESSO ORÇAMENTAL

A actividade anual de preparação do orçamento de um país é um exercício longo e complexo que inclui a recolha de grandes quantidades de informações a partir de várias fontes, a reconciliação de perspectivas diferentes, e que lida com grupos de interesses divergentes, todos influenciando decisões complexas (Shah, 2007).

Os orçamentos nacionais são o produto de ciclos orçamentais repetitivos que envolvem processos de planificação e formulação de políticas, formulação orçamental, execução orçamental, acompanhamento orçamental e avaliação de desempenho orçamental (EFR & UNICEF, 2011).

1. O processo de formulação do orçamento inclui a elaboração do orçamento pelo executivo, tipicamente pelas divisões de orçamento do Ministério das Finanças e outros ministérios.
2. A fase de aprovação do orçamento inclui a deliberação de aprovação e a sua transformação em lei, através do processo legislativo.
3. A fase de execução orçamental é realizada pelo executivo, durante o período fiscal a que o orçamento se dedica.
4. A implementação do orçamento é feita pelos departamentos administrativos dos ministérios sectoriais com a supervisão do departamento de contabilidade do Ministério das Finanças.
5. Na fase da avaliação, um auditor independente analisa os documentos finais do orçamento e verifica a sua consistência com as autorizações aprovadas pelo poder legislativo (EFR & UNICEF, 2011).

Figura 17: O processo orçamental



Fonte: Simson et al., 2011.

Processos orçamentais formais e informais. De acordo com uma nota da DFID sobre a Gestão das Finanças Públicas (2007), um estudo sobre as políticas dos processos orçamentais reais indica que “regras e procedimentos adequados existem, mas são distorcidas por práticas informais que determinam a distribuição real dos fundos orçamentais”. Os processos orçamentais muitas vezes podem ser vistos como “fachadas ritualistas” que escondem o processo real de alocação das despesas públicas; isto é causado pela centralização e pela falta de transparência no processo de formulação do orçamento, pela falta de institucionalização dos processos de revisão e negociação e pela falta de supervisão e controlo.

4.1 PLANIFICAÇÃO E PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO

A planificação e preparação orçamental está no centro da boa gestão das despesas públicas e para ser eficaz requer quatro formas de disciplina fiscal e financeira:

- Controlo das despesas agregadas para garantir consistência com os constrangimentos macroeconómicos.
- Formas eficazes para conseguir alocação de recursos que reflecte as prioridades da política de despesas públicas.
- Prestação eficaz de serviços públicos.
- Minimização dos custos financeiros da gestão orçamental (por exemplo: execução orçamental eficaz e práticas de gestão de débito e caixa).

A preparação orçamental é o principal mecanismo para o alcance dos objectivos (1) e (2), e o objectivo (4) é um aspecto essencial da execução orçamental e dos processos de gestão de caixa. Um processo de preparação orçamental detalhado e bem executado é muito importante porque nenhum sistema de execução orçamental ou planificação de caixa pode fazer mais do que mitigar os problemas causados pela má qualidade e pela preparação orçamental não realística (Potter & Diamond, 1999).

A preparação do orçamento nacional é um processo longo que envolve a colaboração entre várias agências mas a trabalharem com responsabilidades claramente definidas. A fase principal do processo de preparação do orçamento é a produção dos **quadros fiscais e macroeconómicos**, emissão das **instruções orçamentais**, preparação das **propostas orçamentais** pelos ministérios sectoriais, negociação das propostas entre os ministérios sectoriais e o Ministério das Finanças, e finalmente a sua aprovação pela assembleia (Shah, 2007).

Figura 18: Passos básicos na preparação de um orçamento



Fonte: Potter & Diamond (1999).

4.1.1 O papel do quadro fiscal/tributário e macroeconómico

A primeira coisa mais importante para elaboração de um bom orçamento é a definição do quadro fiscal e macroeconómico, que inclui uma avaliação realística dos recursos possivelmente disponíveis para o governo, bem como a definição dos objectivos fiscais. Estas projecções devem cobrir o ano em curso mas também os dois próximos anos (Shah, 2007).

O **quadro macroeconómico** é uma “ferramenta de verificação da consistência das projecções do crescimento económico, défice tributário, balança de pagamentos, taxa de câmbio, inflação, aumento do crédito e da contribuição dos sectores público e privado para as políticas de dívida externa” (Shah, 2007). Este quadro contém normalmente informações sobre as despesas do governo a nível mais agregado. Um elemento importante do quadro macroeconómico nacional é o **quadro tributário**, que separa as despesas das receitas, organizadas por categorias.

Metas tributárias/fiscais claras na preparação do orçamento exigem que os governos definam claramente as suas políticas fiscais e permitam que os órgãos legislativos e o público em geral supervisionem sua implementação. As metas tributárias podem incluir indicadores sobre a **posição fiscal (défice fiscal)**, a **sustentabilidade fiscal (rácio BID -dívida pública)** e a **vulnerabilidade fiscal** (passivos/obrigações futuras e risco fiscal) do país (Shah, 2007).

Após a sua finalização, o quadro macroeconómico deve ser divulgado ao público, porque os órgãos legislativos e o público em geral têm o direito de saber quais são os objectivos, expectativas e metas do governo. Isto melhora a transparência e a responsabilidade e ajuda na criação de consenso sobre o que o país pode ou não incluir no seu orçamento nacional (Shah, 2007).

A credibilidade é de extrema importância para um bom orçamento, por isso o quadro macroeconómico que acompanha o orçamento também deve ser credível. Para proteger o quadro macroeconómico contra a partidização política e garantir a credibilidade dos projectos, alguns países submetem-no a um painel de peritos independentes e de renome (Shah, 2007).

4.1.2 O Orçamento e a legislação

Apesar da legislação do processo orçamental ser diferente entre os países, ela pode ser definida a vários níveis, sendo o nível **constitucional** o nível mais alto de toda a hierarquia. A constituição estabelece os princípios gerais, tais como:

- Os poderes do executivo e dos órgãos legislativos em matéria de controlo de finanças públicas.
- Define as relações financeiras entre os governos a nível nacional e regional.
- A exigência, nos sistemas da *Commonwealth* – de que todos os fundos públicos sejam depositados em contas designadas e que sejam usados apenas por força e autoridade legal (Potter & Diamond, 1999).

Um nível abaixo do constitucional está a lei orgânica do orçamento, que normalmente estabelece os princípios fundamentais da gestão das finanças públicas. Esta lei orienta a preparação, aprovação, execução, controlo e auditoria orçamental e confere ao governo a autoridade para aprovar qualquer outras instruções ou legislação financeira mais detalhada (Potter & Diamond, 1999).

4.1.3 Avaliação da solidez do orçamento

A solidez orçamental pode ser avaliada através da análise sua abrangência, transparência e realismo (Potter & Diamond, 1999).

Tabela 10: Perguntas importantes na avaliação da solidez do orçamento

PERGUNTAS IMPORTANTES NA AVALIAÇÃO DA SOLIDEZ ORÇAMENTAL	
Abrangência	1. Faz cobertura completa de todas as operações do governo?
Transparência	1. Até que ponto a classificação orçamental é útil? Estão previstas as classificações económicas e funcionais separadas, que satisfazem as normas internacionais? 2. É fácil interligar políticas e despesas através da estrutura programática
Realismo	1. O orçamento foi baseado num quadro macroeconómico realístico? 2. As estimativas se baseiam em projecções credíveis sobre as receitas? Como foram feitas, e por quem? 3. As disposições de financiamento são realísticas? 4. Faz a previsão do custo das políticas, programas e das despesas (ex.: estimativas sobre taxa de inflação, taxas de câmbio, etc.)? 5. Como foram consideradas as implicações sobre custos futuros? 6. Existe uma separação clara entre as políticas actuais e anteriores? 7. Até que ponto as prioridades em termos de despesas foram determinadas e acordadas no âmbito do processo orçamental?

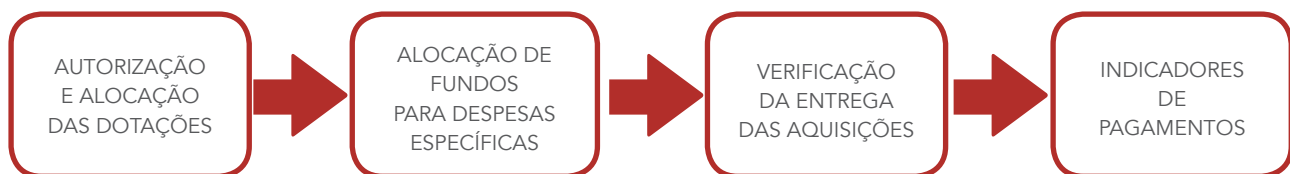
Fonte: Com base na obra de Potter & Diamond, 1999.

4.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E A GESTÃO FINANCEIRA DA PROTECÇÃO SOCIAL

Depois da aprovação do orçamento pelos órgãos legislativos, o governo executa-o aplicando os fundos nas despesas aprovadas. Garantir a realização dos objectivos políticos e a utilização eficaz dos fundos é um desafio enorme e as pesquisas sobre o desempenho na gestão das finanças públicas nos países em desenvolvimento indicam que os **governos apresentam melhor desempenho quanto à preparação do orçamento do que em relação aos indicadores de execução orçamental** (Simson et al., 2011).

A literatura sobre a gestão das finanças públicas costuma assumir a perspectiva do Ministério das Finanças na execução orçamental e centra-se sobre a execução orçamental de acordo com a legislação e contra a corrupção e desvios (Simson et al., 2011). O processo de execução orçamental pode ser dividido em quatro passos, destacados na Figura 19.

Figura 19: O processo de execução orçamental



4.2.1 Transferências e processos intergovernamentais de gestão financeira

As estruturas de governação política e os processos de gestão financeira apresentam grandes diferenças entre os países. Nos governos unitários, os governos regionais/provinciais subordinam-se ao mesmo governo central. Por sua vez os países federais têm os seus próprios governos regionais com independência constitucional e autoridade para a colecta de impostos. Muitas vezes, nos países em desenvolvimento, os governos regionais/provinciais “comportam-se como ministérios sectoriais: os seus orçamentos são incorporados aos orçamentos nacionais e as suas despesas seguem as mesmas regras que outras agências abrangidas pelo orçamento” (Simson et al., 2011).

Apesar da existência do federalismo, a maior fonte de receitas dos governos regionais/provinciais nos países em desenvolvimento são as transferências dos governos centrais (Simson et al., 2011). De facto, nestes países as transferências fiscais intergovernamentais financiam cerca de 60% das despesas regionais/provinciais (Shah, 2007).

Estas transferências requerem legislação clara e mecanismos para determinar a forma de “alocação de recursos aos governos regionais/provinciais e o seu grau de autonomia na gestão dos fundos” (Simson et al., 2011). Existe uma grande variedade de transferências intergovernamentais incluindo transferências condicionais alocadas a outras esferas do governo, ou como financiamentos a outras entidades públicas, órgãos constitucionais, ONGs e agregados familiares (National Treasury, 2000).

Para além de financiar despesas, estas transferências criam incentivos e mecanismos de responsabilização que afectam a gestão fiscal, eficiência e o equilíbrio na prestação de serviços públicos e a responsabilização do governo pelos cidadãos (Shah, 2007). A eficácia, eficiência, economia e transparência na utilização dos fundos por parte dos utilizadores finais são elementos igualmente importantes como o são na implementação dos programas dos governos e os agentes de contabilidade pública devem garantir que as entidades que recebem fundos do governo disponham de sistemas de gestão e controlo financeiro (National Treasury, 2000).

Geralmente as concessões e transferências intergovernamentais podem ser classificadas em duas categorias (Shah, 2007):

- **Transferências de âmbito geral** – são atribuídas pelo governo central, como apoio orçamental às autoridades locais. Estas concessões têm nenhum condicionalismo e são autorizadas por lei. Contudo, as vezes são alocadas numa base *ad hoc* ou discricionária. Uma versão deste tipo de transferências, são as transferências em bloco, que se destinam ao apoio orçamental em áreas específicas nas despesas dos governos regionais/provinciais, tais como educação e saúde, deixando à discrição das autoridades locais a liberdade de alocação livre dos fundos nos sectores escolhidos. As transferências de âmbito geral “prestam apoio orçamental sem condicionalismos, num âmbito geral, mas numa área específica das despesas públicas do governo sub/nacional” (Shah, 2007).
- **Transferências para fins específicos** – também conhecidas como concessões condicionais, são incentivos atribuídos aos governos para implementarem programas e actividades específicas, como toda forma de financiamento, estas exigem implementação. As vezes, as transferências condicionais incluem cláusulas complementares, que exigem que os beneficiários dos fundos financiem uma determinada percentagem das suas despesas, com recursos próprios. Estas cláusulas complementares “encorajam mais escrutínio e mais apropriação local em relação as despesas financiadas através das concessões; as cláusulas complementares fechadas ajudam a assegurar que o financiador tenha algum controlo sobre os custos do programa” (Shah, 2007).

4.2.2 Sistemas de Gestão de Informação Financeira

Nos últimos anos os governos passaram a automatizar vários processos de gestão financeira, começando tipicamente com a parte da contabilidade e dos relatórios. Os proponentes desta via defendem que a automação pode melhorar a eficiência do sistema, enquanto outros defendem que o processo pode ser disruptivo e requer muitas reformas nos processos existentes, além de necessitar de outras competência nos recursos humanos, que podem levar tempo a desenvolver.

Um Sistema de Gestão de Informação Financeira pode ser uma ferramenta que ajuda os governos na gestão, planificação e controlo financeiro, ao fazer a gestão de um conjunto de dados financeiros, transformando-os em informação que pode ser usada para fins de gestão. Definido de forma mais restrita, um “Sistema de Gestão de Informação Financeira é um aplicativo de computador que integra as principais funções financeiras (por exemplo, contabilidade e orçamentos) e promove eficiência e segurança na gestão dos dados e na produção de relatórios financeiros” (Shah, 2007). Este sistema pode ser uma boa forma para melhorar “os sistemas financeiros descoordenados, que não reflectem uma imagem atempada e detalhada da situação financeira de um país” (Shah, 2007).

4.2.3 Eficiência nos sistemas de desembolso e pagamento

O fluxo dos fundos para benefícios sociais através dos sistemas do governo pode ser “lento e imprevisível, comprometendo desta forma a prestação de assistência social previsível às famílias pobres e vulneráveis” (República do Quênia, 2012). A medida em que a cobertura da acção social está para ser expandida em muitos países, há necessidade de resolver todas estas questões através da realização de várias reformas, algumas das quais são descritas abaixo:

1. **Melhorar o conhecimento e coordenação orçamental entre os parceiros de desenvolvimento e departamentos do governo mais relevantes.** Isto vai permitir melhor gestão financeira, aplicação de procedimentos de orçamentação e que os calendários orçamentais sejam conhecidos e respeitados por todos. Maior coordenação também pode facilitar a melhoria da planificação e alocação de recursos adequados para os programas de protecção social.
2. **Adoptar processos de aprovação e reconciliação inovadores** para reduzir atrasos causados pelo processamento manual, tanto do fluxo dos fundos para os programas bem como dos ciclos de pagamento aos beneficiários. A automação do processo de reconciliação, com o auxílio de tecnologia adequada melhora em grande medida o tempo processamento e a eficiência dos pagamentos.
3. Apesar dos tipos de benefícios sociais prestados reflectirem “os objectivos de cada programa, há necessidade de explorar a **viabilidade de uma mudança geral para transferências monetárias unificadas** como forma de aproveitar melhor a eficiência relativa da maioria dos mecanismos de pagamento (República do Quênia, 2012).

O **desenho do sistema de pagamento implica fortemente na rapidez e na eficiência do desembolso**, como é discutido no estudo de caso do Quênia. Para uma discussão mais detalhada sobre sistemas de pagamentos para benefícios, sociais, ver o módulo ADM.

Cronogramas diferenciados no fluxo de fundos para programas de protecção social podem levar a atrasos nos pagamentos aos beneficiários e ter efeitos negativos em sua previsibilidade. Ademais, os atrasos significativos no fluxo de fundos do erário aos beneficiários levam a “preocupações sobre a capacidade do sistema atual de protecção social do governo de responder a crises de início rápido” (República do Quênia, 2012).



Quadro 18: Análise de execução do orçamento através de sistemas alternativos de pagamento no Quênia

Através de uma análise de processos de pagamento no Quênia, tem se observado que as transferências sociais têm alcançado os beneficiários de forma significativamente mais rápida quando transferidas diretamente a partir das contas do governo ou de parceiros de desenvolvimento para as agências de implementação (AI). Em média, o processo leva 19 dias úteis. Entretanto, as transferências que são realizadas através dos sistemas do erário público levam consideravelmente mais tempo – 51 dias, em média – para alcançar as AI. Para enfrentar esses atrasos, se discute a possibilidade de permitir a transferência direta de recursos do Fundo Consolidado do país para as contas dos programas (República do Quênia, 2012).

O estudo também avaliou a eficiência da oferta de subsídios por meio de mecanismos alternativos de pagamento, tendo encontrado cronogramas e lentos no fluxo de recursos para os beneficiários (República do Quênia, 2012). A avaliação dos canais quenianos de distribuição “sugere que pagamentos em dinheiro realizados por meio de bancos, redes da agência, ou telefones celulares são significativamente mais seguros, rápidos e econômicos do que outros sistemas de pagamento, incluindo aqueles usados para alimentos ou vales” (República do Quênia, 2012).

4.3 RELATÓRIOS E ANÁLISE ORÇAMENTAL: DEMONSTRAÇÃO DE EQUIDADE E EFICIÊNCIA NA DESPESA PÚBLICA

Os **relatórios financeiros** são uma ferramenta importante para melhorar a observância dos limites orçamentais e permitem aos actores internos e externos a oportunidade de avaliarem o desempenho do governo. Os relatórios financeiros incluem a extracção de dados dos sistemas de contabilidade e a sua apresentação em documentos de fácil compreensão. Os governos produzem uma vasta gama de relatórios, para análise interna e externa. Alguns exemplos destes relatórios são: relatórios diários instantâneos sobre fluxo de caixa, relatórios mensais sobre execução orçamental, relatórios de receitas, demonstrações financeiras semestrais e anuais ou relatórios tributários/fiscais (Simson et al., 2011). A análise orçamental da protecção social deve centrar-se na eficácia, eficiência e equidade.

4.3.1 Demonstração da eficiência e eficácia nas despesas dos programas sociais

Os governos provêem uma variada gama de bens e serviços aos seus cidadãos, como o propósito de alcançar vários objectivos económicos e sociais. As ineficiências nas despesas públicas por parte do governo tem sérias consequências na prestação de protecção social e outros serviços a favor dos pobres e implicam que “a alocação de altas somas orçamentais aos sectores sociais não vai necessariamente se reflectir na melhoria dos resultados do sector da acção social” (Gupta et al., 1997).

Através da informação recolhida durante a execução orçamental, a orçamentação baseada no desempenho usa indicadores de qualidade e eficiência das operações do governo (Shah, 2007). Estes indicadores são descritos na Tabela 11.

Tabela 11: Indicadores de eficiência e eficácia dos orçamentos

Eficiência está relacionada a “como o nível de eficiência em que os recursos são transformados em realizações de interesse, ou seja, as transferências a alcançarem os beneficiários.	Eficácia está relacionada com a forma como as realizações são transformados em impactos e realizações (ex.: redução na linha de pobreza e desigualdades, melhoria da nutrição, redução da desistência escolar, mais utilização dos serviços de saúde, acumulação de bens pelos pobres, melhoria da produtividade familiar, coesão social).
Análise do Custo/eficiência centra-se na relação entre o custo dum programa de transferências sociais e o valor das transferências recebidas pelos beneficiários.	Análise do custo/eficácia avalia o custo para o alcance dos resultados e impactos pretendidos pelo programa, e pode comparar o custo de formas alternativas com que se pode alcançar benefícios similares.

9. Fonte: Autores. Esta secção foi baseada em Greenslade (2013).



Uma possível medida é o rácio custo total vs valor total das transferências (TCTR) (ex.: rácio do custo total do programa em relação ao valor das transferências) ou o rácio custo por transferência (CTR) (ex.: o rácio do custo administrativo e do custo das transferências). A unidade de custo é o custo por unidade de resultados; custo por cada recipiente directo (e por cada beneficiário) por cada período.

Uma possível medida é o custo por medida de resultado ou impacto (ex.: unidade de custo por ponto percentual de redução de pobreza, desigualdade ou nível de incidência de malnutrição infantil crónica).

Fonte: Greenslade (2013).

Recomenda-se a emissão do seguinte alerta na avaliação da eficácia: os métodos analíticos e os requisitos em termos de dados e para a avaliação da eficácia exigem muito mais do que a análise sobre o custo e eficiência, fazendo com que haja necessidade de se ser mais realístico sobre o que pode ser avaliado com segurança; os efeitos devem ser mensuráveis nas mesmas unidades, mas a natureza múltipla e diversa dos benefícios que se espera que as transferências sociais produzam e as dificuldades em termos de disponibilidade de dados dificulta ainda mais a questão. A avaliação do custo/eficácia também ignora impactos que não podem ser avaliados, tais com melhoria da coesão social ou auto-estima, excepto quando um indicador credível e mensurável pode ser identificado.

Quanto às transferências monetárias ou regimes de assistência social o rácio custo/transferência e custo administrativo/recipiente são geralmente usados como indicadores do custo/eficiência.

Existem diferentes tipos de despesas/custos administrativos (White e Greenside, 2013:27):

- **Despesas de instalação**, geralmente incluem a concepção, planificação e os principais investimentos (tais como a criação de um SIG); são despesas fixas concentradas sobretudo no início do programa. Estes custos serão sempre elevados nos casos em que a elaboração do programa for complexa (ex.: por ter muitos objectivos ou um sistema de alvos a vários níveis) o que requer maior capacidade administrativa e muitas vezes assistência técnica externa significativa e formação; ou onde as infra-estruturas de TICs existentes para suportar o SIG são inadequadas.
- **Despesas de lançamento**, que incluem a identificação (escolha dos alvos) e o registo dos beneficiários; também são mais concentradas durante o período de lançamento e expansão do programa, mas não são estritamente dedicadas apenas aos casos onde um programa existente está a registar novos beneficiários ou que tenha necessidade periódica de voltar a seleccionar os alvos. As despesas de lançamento podem ser altas nos casos onde existe uma complexidade de critérios de selecção, exigindo procedimentos de selecção intensivamente supervisionados, envolvendo comités comunitários ou meios de testagem, e outra selecção periódica dos alvos.
- **Despesas operacionais** recorrentes, incluem as despesas referentes pagamento das transferências aos beneficiários (e em CCTs, as despesas de condicionalidade de monitoria). Estas são as despesas de operacionalização do programa a longo prazo e devem ser a componente dominante das despesas administrativas, à medida que o programa é replicado e atinge maturidade. Os custos operacionais têm a probabilidade de ser agravados por requisitos complexos de monitoria da sua conformidade com determinados condicionalismos, e onde houver falta de uma infraestrutura financeira (por ex.: correios e bancos) capaz de fazer a gestão segura dos pagamentos e a um custo aceitável e facilmente acessível para o público-alvo; as despesas operacionais beneficiam das economias de escala, tanto em relação ao número de beneficiários, como ao nível de transferências” (White e Greenside 2013; p. 19).

A Tabela 12 mostra que o rácio custo total das transferências varia entre 2,11 (despesas totais acima do dobro do custo real das transferências ou com custos administrativos iguais a 53% do custo total, de facto os custos administrativos excedem os custos de transferência) num programa relativamente menor no Gana a 1,05 (com os custos administrativos iguais a 5% do custo total do programa) em relação a um programa muito maior do México (White e Greenslade, 2013).

Tabela 12: Referências de despesas administrativas – uma comparação entre vários programas de transferências monetárias

PROGRAMA	ANOS DE OPERAÇÃO	No. DE RECIPIENTES DIRECTOS	CUSTO POR CADA BENEFICIÁRIO DIRECTO	CUSTO POR GERAL BENEFICIÁRIO	CUSTO ADMIN. POR CADA RECIPIENTE	CUSTO POR % DO CUSTO TOTAL	CUSTO TOTAL POR RÁCIO DE TRANSFER
Custos anteriores (2012 US\$)							
LEAP, do Gana, 2012	5	164.370	\$155	\$40	\$35	23%	\$1,29
CDG, da Nigéria, 2017	5	60.000	\$400	\$100	\$107	27%	\$1,37
PSSN, da Tanzânia, 2018	CUSTO	275.000	\$296	\$55	\$104	35%	\$1,54
Child Grant, da Zâmbia, 2015	5	85.502	\$237	\$47	\$60	25%	\$1,54
Custos anteriores (2012 US\$)							
CLP, de Bangladesh, 2011/12	8	17.485	\$876	\$219	\$289	33%	\$1,49
PSNP, da Etiópia, 2010/11	7	7.535.451	\$34	\$34	\$9	28%	\$1,38
LEAP, do Gana, 2010	3	26.079	\$132	\$34	\$69	53%	\$2,11
CT-OVC, do Quênia, 2008/09	3	15.000	\$331	\$75	\$83	25%	\$1,34
HSNP, do Quênia, 2011/12	4	68.611	\$297	\$50	\$51	17%	\$1,21
Progressa/ Oportunidades, do México, 2000	4	2.600.000	\$314	\$63	\$16	5%	\$1,05
Progressa/ Oportunidades, do México, 2012	16	6.500.00	\$815	\$163	\$42	44%	\$1,05
Child Grant, da Zâmbia, 2011	2	32.643	\$251	\$50	\$111		\$1,79

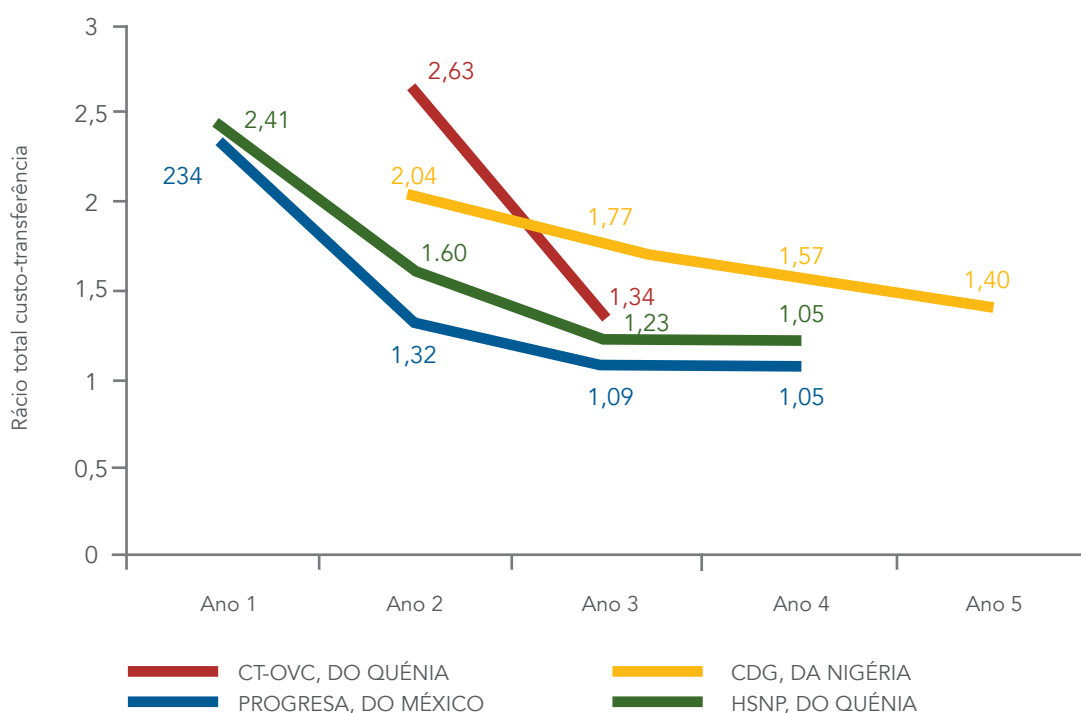
Fonte: White e Greenslade (2013).



Contudo, White e Greenslade (2013), alertam que é imperativo ter em conta o contexto, a dimensão, a maturidade e os objectivos de um programa, antes de fazer qualquer juízo final sobre o seu rácio custo/eficiência ou custo/eficácia. Na aplicação destas referências, deve haver cuidado com a “comparabilidade entre diferentes métodos de avaliação dos custos:

- Estaremos a comparar algo com o seu semelhante? Contextos diferentes, desafios de distribuição diferentes (por ex.: conflitos, geografia, capacidade do governo); diferentes objectivos do programa e design; diferença entre projectos-pilotos e programas nacionais; diferença entre vários pontos do ciclo do programa – porque os custos são geralmente mais altos nos primeiros anos (vide figura 20).
- Os custos são mais baixos em relação aos valores totais transferidos, e com possibilidade de reduzir o desempenho e o rácio custo/eficiência? O baixo rácio custo/eficiência não significa necessariamente baixo custo/eficácia e vice-versa. Os problemas de capacidade podem estar por detrás dos problemas quanto aos custos. Um custo administrativo alto pode não ser necessariamente a melhoria dos resultados sociais. A escolha de um programa não deve ser feita apenas com base no critério do custo/eficiência.
- A avaliação do custo/eficiência enfrenta muitas deficiências em termos de dados, incluindo a falta de informação sobre algumas despesas do governo.

Figura 20: A avaliação do custo/eficiência através do rácio custo/transfêrência reduz à medida que o programa amadurece
Evolução do rácio custo-eficiência em quatro novos programas de transferências sociais

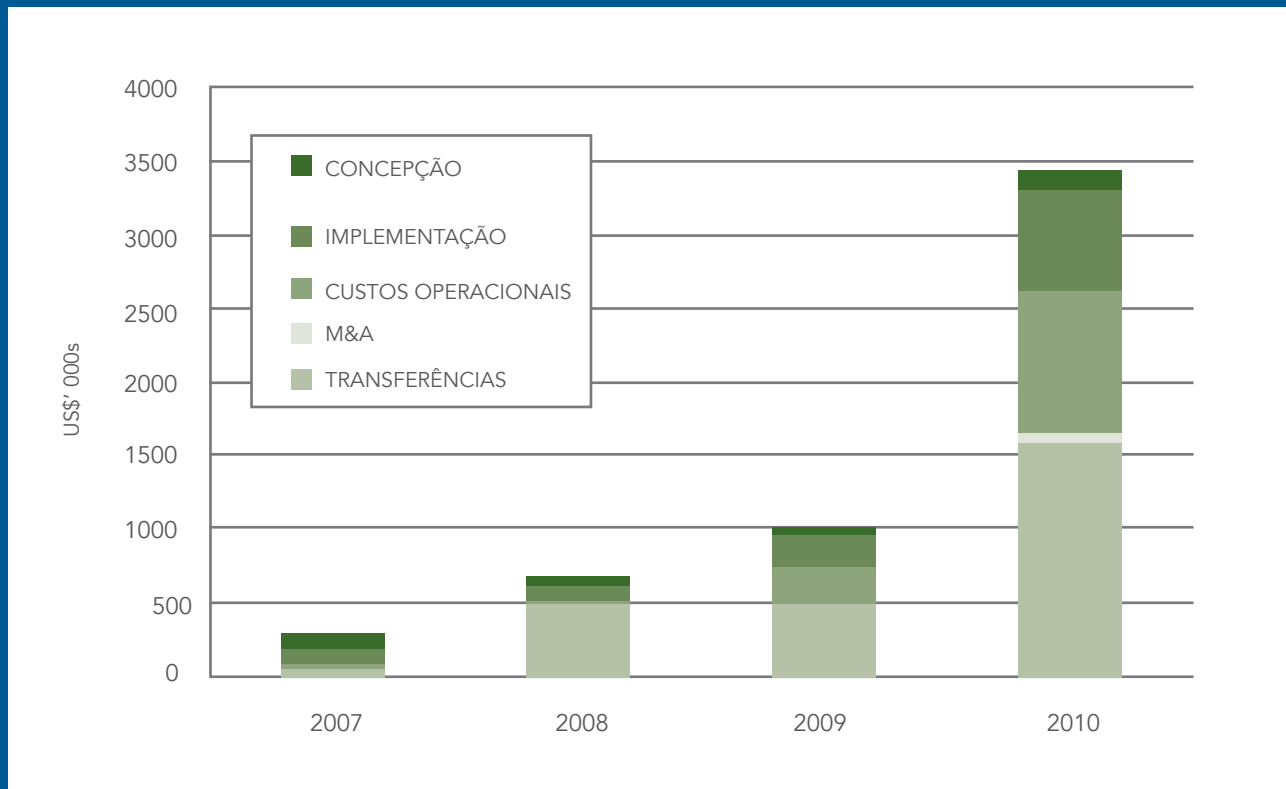


Fonte: White e Greenside, 2013; p.32.

Quadro 18: Lançamento do Programa LEAP no Gana

O programa mostra até que ponto a estrutura real de custos (parte inferior, à direita) pode se desviar da que estava planejada. As despesas planejadas para os 5 anos da fase piloto (2008-12) estão de acordo com a tendência prevista para a fase de lançamento piloto, com custos de lançamento relativamente altos e um pequeno volume de transferências durante o primeiro ano, mas com diminuição dos custos doravante, enquanto os custos operacionais e de implementação aumentaram numa proporção aproximada dos custos de transferência, à medida que o programa se expande. Contudo a implementação passou por dificuldades de falta de capacidade em termos de funcionários, financiamento e atrasos nos pagamentos, de tal forma que até o fim de 2010, apenas uma fração dos valores orçamentados tinham sido gastos, e a proporção das despesas administrativas se aproximava quase à metade das despesas totais.

Figura 21: Composição das despesas no programa LEAP



Fonte: White e Greenside, 2013; p. 21.

Quadro 19: Comparação do pagamento de pensões entre a Namíbia e a África do Sul

A Tabela 13 mostra o rácio custo total por transferência em duas componentes do sistema de assistência social da Namíbia e compara-o com o rácio da Agência de Segurança Social da África do Sul (SASSA), uma organização muito maior, com pagamentos para mais de 15 milhões de pessoas. A tabela mostra as dificuldades de comparação de diferentes burocracias de acção social.

O alto custo das pensões pagas pelo MoGECW da Namíbia pode ser parcialmente explicado pelo facto de não ser apenas uma agência de pagamento de pensões, mas emprega também mais de 100 agentes sociais. Apesar dos agentes sociais estarem envolvidos no processo de registo de alguns tipos de pensões (por ex.: acolhimento familiar ou manutenção especial e pensão para crianças portadoras de deficiência), também realizam algumas outras tarefas. Na avaliação da eficiência, parte das despesas com os agentes sociais deve ser excluída das despesas de pensões sociais, mas não está claro quanto é o valor envolvido.

Também não é tão fácil explicar porque a SASSA não consegue atingir grandes economias de escala, comparada com outros programas de pagamento de pensões mais pequenos na Namíbia. Uma possível explicação é que o sistema Sul-africano é altamente equipado e testado em termos de capacidade, enquanto as maiores pensões sociais da Namíbia não passam pelo mesmo exercício. Mesmo assim, o rácio custo/transferência da África do Sul também ultrapassa o rácio de programas igualmente grandes do México, que são testados quanto à disponibilidade de meios, e tem mais condições.

Tabela 13: Rácio Custo/Transferências – Comparação entre Namíbia e África do Sul

	NAMÍBIA	NAMÍBIA	ÁFRICA DO SUL
	Assistência Social, MoLSW	Assistência Social, MoGECW	SASSA
	20010/11	20010/11	2011/12
Rácio custo total por transferência	1,04	1,18	1,06
Custos administrativos como percentagem do custo total	4,2%	13,9%	5,6%
Número de beneficiários	137.692	124.351	15,2 milhões

Fonte: *Estimativa de despesas públicas da Namíbia para 2012/13; Revisão Orçamental da África do Sul 2013/14.*

Uma componente principal do custo das pensões sociais da Namíbia é o pagamento feito a agentes externos. Durante a altura do estudo o governo da Namíbia pagou NAD 16,25 por cada transacção ao Epupa e NAD 5 para a NamPost. O pagamento feito ao Epupa corresponde 8,1% do valor das pensões para menores e a 2,7% do valor da pensão básica. Na África do Sul, o pagamento ao *Cash Paymaster Services* por cada transacção foi de ZAR 16,44 – comparado com o pagamento ao Epupa – e resultando em custos ligeiramente mais baixos na África do Sul, por causa do elevado valor das pensões.

Fonte: Autores.



4.3.2 Rumo à orçamentação baseada no desempenho

Durante as últimas duas décadas tem havido cada vez mais interesse **nas reformas do sector da orçamentação pública** nos países industrializados, respondendo em grande parte a exigências de maior responsabilização dos governos pelo público, e também como desejo de melhorar a eficácia operacional e promover responsabilização orientada para resultados. Em termos gerais, **as reformas orçamentais visam transformar os sistemas de orçamentação pública do controlo de recursos para um enfoque sobre os resultados e realizações** (Shah, 2007).

A função mais fundamental de qualquer orçamento é controlar as despesas públicas, e é por isso que os sistemas tradicionais de orçamentação pública são concebidos para exercer controlo financeiro sobre os **recursos e receitas**. **Os orçamentos baseados no controlo dos recursos** preocupam-se primariamente com, quanto dinheiro foi gasto, e às vezes tem limites/tectos em função de categorias de despesas. Às vezes existem tectos por cada rubrica de despesa, o que faz com que este tipo de orçamentos também sejam designados por, orçamento por rubricas (Shah, 2007).¹⁰

Apesar de serem úteis para o controlo das despesas públicas, estes tipos de orçamentos enfrentam desafios para “promover gestão e planificação pública eficaz e eficiente e para promover responsabilização orientada para resultados nas instituições do sector público” (Banco Mundial, 2007). Estes orçamentos oferecem informação sobre quanto dinheiro foi gasto, e como foi gasto, mas não relaciona os recursos investidos aos resultados e realizações e não dizem nada sobre o nível de eficiência na utilização dos fundos. Além disso, o enfoque detalhado em cada rubrica orçamental pode levar à micro gestão das operações ministeriais por parte dos gestores orçamentais centrais e dos gestores públicos, e por via disso “exercerem discricção administrativa limitada, e sem poder ser responsabilizados pela realização das actividades do governo” (Shah, 2007).

Nos últimos anos tem havido ênfase mais renovada sobre o desempenho e responsabilização, o que levou à criação de um sistema orçamental assente no desempenho. A **orçamentação centrada no desempenho** visa reforçar a orientação do desempenho na gestão e alocação dos recursos bem como alcançar eficiência operacional e ainda melhorar os resultados em termos de responsabilização e prestação de contas (Shah, 2007).

Tabela 14: Características de formatos orçamentais alternativos

	ORÇAMENTO POR RUBRICAS	ORÇAMENTO POR PROGRAMA	ORÇAMENTO CENTRADO NO DESEMPENHO
Conteúdo	Despesas por objecto (recursos e verbas)	Despesas por grupo de actividades para um objectivo comum	Apresentação de uma cadeia baseada nos resultados e para o alcance de um objectivo específico
Formato	Recursos operacionais e de capital adquiridos	Despesas por programas	Dados sobre os recursos, resultados, efeitos e realizações em cada objectivo
Orientação	Controlo de recursos	Controlo de recursos	Enfoque nos resultados
Paradigma de gestão associada	Controlo hierárquico com pouca discricção administrativa	Controlo hierárquico com flexibilidade administrativa sobre a alocação de recursos para as actividades dentro do programa	Flexibilidade administrativa sobre os recursos e <i>design</i> do programa, mas com responsabilização sobre os resultados e sobre a prestação dos serviços

Fonte: Shah, 2007.

Os sistemas de orçamentação assentes no desempenho e nos resultados são, em termos gerais, sistemas que vinculam despesas a resultados específicos. Este objectivo é alcançado através da vinculação dos programas a resultados e realizações específicas. Nestes sistemas, o orçamento indica os objectivos das despesas públicas, os custos dos programas específicos propostos que levam ao alcance dos objectivos pretendidos, bem como os indicadores de avaliação dos resultados esperados em cada programa. O desempenho orçamental indica claramente os custos e os indicadores de desempenho, que são avaliados e apresentados ao longo do exercício de execução orçamental (EFR & UNICEF, 2011).

10. Os orçamentos tradicionais por rubricas apresentam as despesas de acordo com as verbas e recursos adquiridos e o orçamento é desagregado por categorias de despesas e por despesas operacionais e de capital. As despesas operacionais incluem o custo por item nas operações diárias tais como salários, pensões, seguro de saúde, despesas de materiais e consumíveis de escritórios. As despesas de capital incluem a aquisição de bens de longa duração, tais como edifícios, maquinaria, equipamento de escritório, mobília e viaturas (Banco Mundial, 2007).



Através da informação recolhida durante a execução orçamental, o desempenho orçamental pode produzir indicadores úteis sobre a qualidade e eficácia das operações do governo (Shah, 2007). Estes indicadores são:

- Qualidade — avalia os serviços em termos de periodicidade, acessibilidade, cortesia e precisão.
- Satisfação do cliente — avaliação dos serviços pelos seus utentes/utilizadores.
- Produtividade — resultados por cada hora de trabalho.
- Eficiência — custo por unidade de resultado.

Comparado com outros sistemas de orçamentação, em particular com o sistema de orçamentação por rubricas, o orçamento assente no desempenho permite mais flexibilidade na utilização dos recursos e passa do enfoque sobre os recursos para os resultados. Além disso, muda de enfoque sobre rubricas específicas para objectivos de âmbito geral e para o desempenho da política pública (Shah, 2007).

4.3.3 Demonstração do equilíbrio/equidade orçamental

A principal componente da análise das despesas públicas é a análise da incidência dos benefícios, que avalia os benefícios das políticas públicas prestadas aos vários indivíduos ou grupos de indivíduos na sociedade. Esta análise avalia a distribuição das despesas públicas nas suas várias formas, tais como bens públicos ou bens ou serviços subsidiados, pelas regiões, grupos etários, géneros ou por categoria de receitas. Essencialmente, a análise do grau de incidência dos benefícios procura saber quem recebe o que das despesas do governo e ajuda a perceber o quão equilibrado/evitável é a despesa pública (EFR & UNICEF, 2011).

O Quadro 20 apresenta a metodologia de análise do equilíbrio/equidade orçamental em relação as políticas fiscais, que foi recentemente realizada na Zâmbia aplicando uma metodologia internacionalmente reconhecida, desenvolvida pelo Instituto *Commitment to Equity* (CEQ).

Quadro 20: Impacto da política fiscal sobre a pobreza e desigualdades na Zâmbia

Um estudo recente do Banco Mundial avaliou o impacto redistributivo da política fiscal, e os seus elementos individuais na Zâmbia. O estudo usou uma metodologia internacionalmente reconhecida, desenvolvida pelo Instituto *Commitment to Equity* (CEQ).

O estudo faz uma estimativa do impacto da recolha das receitas fiscais (impostos) e das despesas fiscais — transferência monetárias ou quase monetárias directas, benefícios em espécie, subsídios – pobreza e desigualdades em termos de receitas de âmbito familiar.

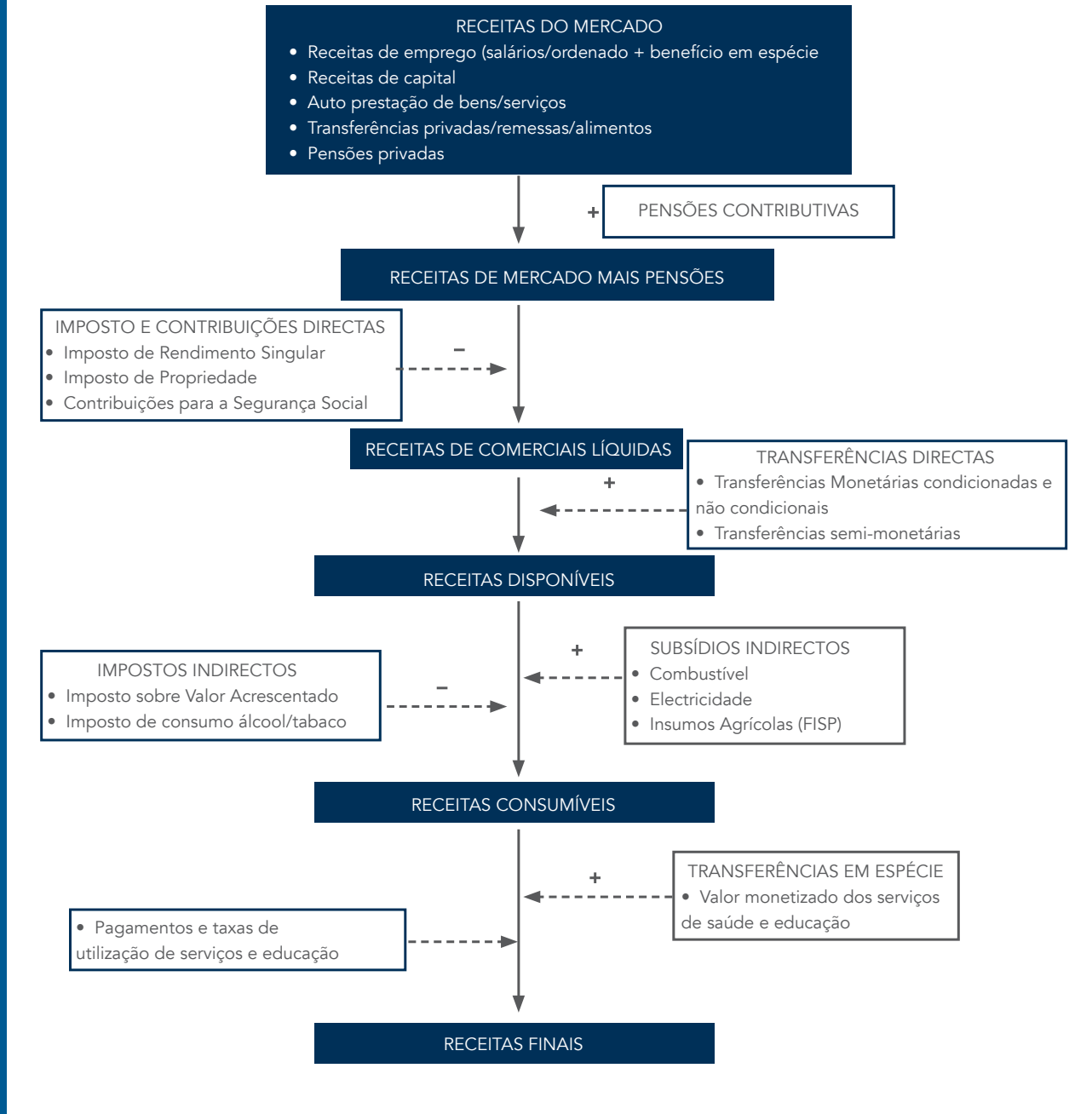
O impacto do sistema fiscal sobre a pobreza e desigualdades na Zâmbia é feito através da estimativa da unidade de medida “pré-fiscal” e “pós-fiscal” de receitas. A medida pré-fiscal compreende receitas de mercado antes da adição de qualquer transferência (incluindo despesas públicas no sector da saúde e educação, insumos agrícolas, subsídios de electricidade e combustível e transferências monetárias incondicionais) ou imposto de qualquer tipo (incluindo impostos sobre rendimento singular, IVA, impostos sobre o consumo de álcool e tabaco).

A receita “pós-fiscal” inclui a receita pré-fiscal e adiciona uma parte das políticas fiscais executadas: subsídios e transferências directas recebidas, impostos directos e indirectos pagos, transferência recebida em espécie, através da utilização dos serviços (vide Figura 22). As medidas de pobreza e desigualdades são então derivadas sobre as recitas pré e pós-fiscal e comparadas.



(continuação)

Figura 22: Definição de conceitos CEQ sobre receitas

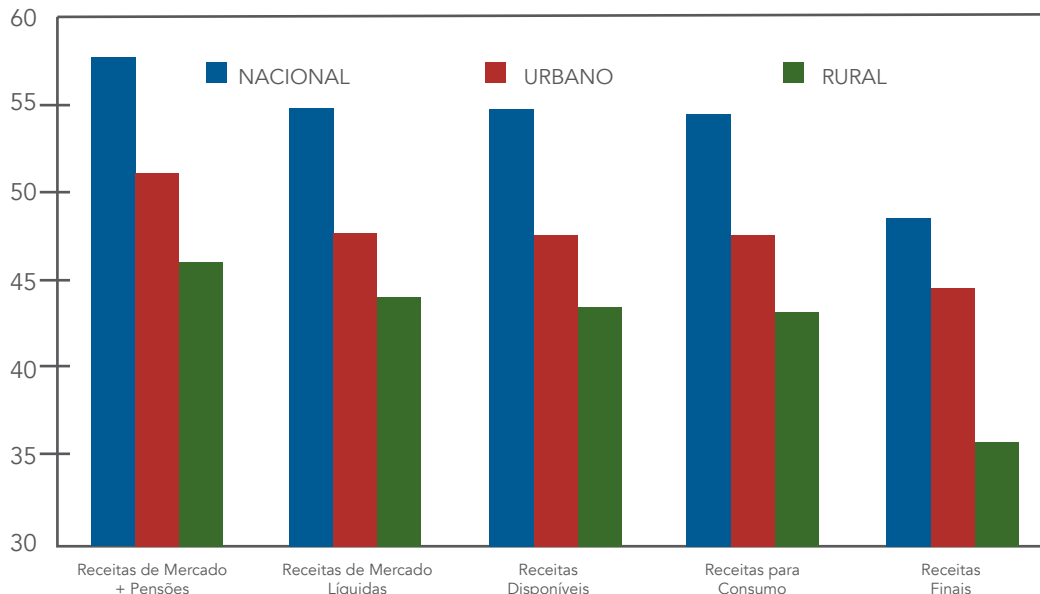


Fonte: Lustig (2016).

O estudo concluiu (Figura 23) que a política fiscal zambiana, e muitos dos seus elementos individualmente, reduz a pobreza e desigualdades em termos de receitas. A maior redução das desigualdades é criada através despesas públicas em especial sobre a educação, e a redução geral das desigualdades é mais acentuada nas zonas rurais. Contudo, a contagem do rácio de pobreza por pessoa aumenta aquando da execução da política fiscal. Os impostos indirectos, principalmente o IVA— aumenta o rácio de pobreza por pessoa, e os subsídios e transferências directas recebidas pelas famílias pobres e vulneráveis são muito ténues para contra atacar este impacto.

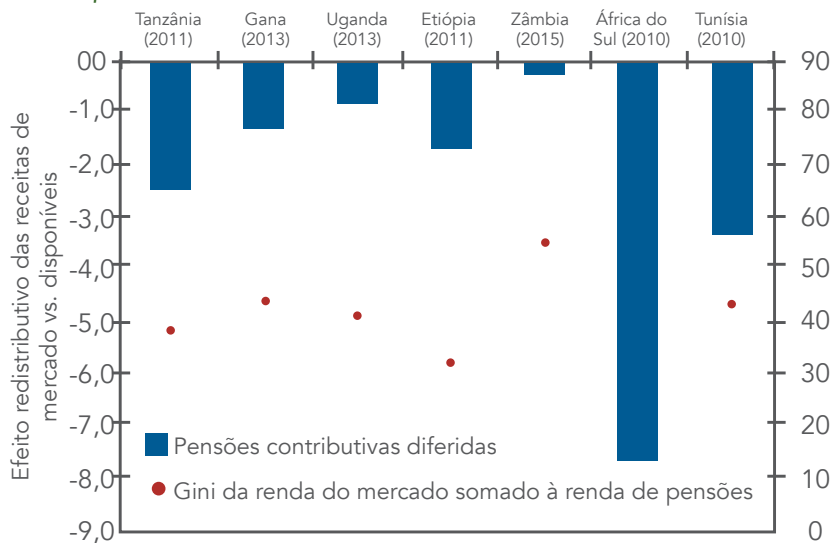
(continuação)

Figura 23: Impacto da Política Fiscal sobre as Desigualdades (Coeficiente de Gini), 2015



O efeito redistributivo da política fiscal na Zâmbia é menor do que noutros países africanos para os quais existe evidência comparável. O nível de desigualdade pré-fiscal da Zâmbia está em segundo lugar depois da África do Sul. Não obstante, excluindo as transferências em espécie, o efeito redistributivo da Zâmbia é menor em relação a outros países da África Subsaariana (vide Figura 24). Isto deve-se primariamente ao impacto baixo das despesas de transferências directas sobre as desigualdades. Na África do Sul por exemplo, as despesas de transferências directa contribuem com aproximadamente 50% da redução total das desigualdades provenientes das receitas dos bens consumíveis do mercado enquanto na Zâmbia, as transferências directas contribuem menos de 10% da redução total das desigualdades.

Figura 24: Impacto da política fiscal sobre as desigualdades (barras); desigualdade inicial (pontos), de acordo com os países/anos





(continuação)

A contribuição da política fiscal no aumento da pobreza também é partilhada por outros países em África. Em muitos países africanos de rendimento médio, incluindo a Zâmbia, a política fiscal (excluindo as transferências em espécie) contribui para o aumento da contagem do rácio de pobreza por pessoa. O sistema fiscal da Zâmbia está mais inclinado para impostos indirectos. Por isso, depois do recebimento dos subsídios e transferências e do pagamento das taxas directa e indirectas, o poder de compra bruto da maioria das famílias zambianas é reduzido. Sem reformas, as famílias pobres vão continuar a pagar mais ao sistema fiscal do que recebem em dinheiro vivo do mesmo sistema.

Para mais informações sobre estudos similares sobre o Impacto da Política Fiscal sobre a Desigualdade e Pobreza, consulte a página web do Instituto *Commitment to Equity* disponível em <http://commitmenttoequity.org/>.

Fonte: De la Fuente, Rosales e Jellema (2017), disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/293891511202548979/The-impact-of-fiscal-policy-on-inequality-and-poverty-in-Zambia>.





4.4 PRINCIPAIS LIÇÕES

- A actividade anual de preparação do orçamento de um país é um exercício longo e complexo
- A falta de um processo de revisão e negociação institucionalizada e a falta de supervisão e controlo pode resultar em mais peso sobre os processos informais de alocação orçamental
- A credibilidade é de extrema importância para um bom orçamento
- Os sistemas de orçamentação virados para os resultados ou para o desempenho são sistemas que vinculam as despesas a resultados específicos.
- A eficácia das despesas sociais avalia a forma como os recursos são convertidos em impactos e realizações (por ex.: redução da pobreza e desigualdades, melhoria da nutrição/alimentação, redução dos índices de desistência escolar). Uma componente principal da análise das despesas públicas é a análise da incidência dos benefícios, que avalia os benefícios das políticas públicas que são atribuídos aos indivíduos ou grupos de indivíduos na sociedade.

5

MONITORIA, CONTROLO E SUPERVISÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

Oportunidades de má gestão devem ser limitadas através da aplicação de normas claras sobre como os recursos públicos devem ser gastos e através de sistemas de controlo para a prevenção de abusos e fraudes. A presente secção discute de forma resumida algumas regras e boas práticas de controlo, monitoria e supervisão das despesas públicas.

5.1 MONITORIA, CONTROLO E SUPERVISÃO INTERNA

Para manter o devido controlo interno sobre as despesas e monitorar as transacções financeiras, a existência de um **sistema de contabilidade** é de suma importância. A contabilidade é a prática de registo, classificação e resumo das transacções financeiras, garantindo o cumprimento dos regulamentos orçamentais e demonstrando que os fundos públicos estão a ser usados para os fins a que foram destinados.

5.1.1 Monitoria/Controlo orçamental

Para entender e avaliar a forma como os governos utilizam fundos e como estes contribuem para a concretização das políticas do governo, é preciso monitorizar os resultados das despesas públicas. Esta necessidade levou à criação de **Sistemas de Monitoria e Avaliação (M&A) dos governos**. O elemento comum entre estes sistemas, é a obrigatoriedade dos ministérios e de outras agências envolvidas nas despesas públicas, enviarem relatórios regulares sobre o seu desempenho financeiro e não financeiro ao Ministério das Finanças. O ideal seria que estes relatórios também fossem de conhecimento público. O desempenho não financeiro tem a ver com os resultados das despesas do governo, que normalmente são avaliadas ao nível dos resultados, produtos e impactos ou de outros indicadores de desempenho. Para os governos avaliarem o seu nível de desempenho em relação aos objectivos, devem controlar estes indicadores, para a devida planificação (Simson et al., 2011).

Em muitos governos, as regras de apresentação de relatórios internos destacam a necessidade de apresentação mensal de relatórios de administração ao Ministro. Estes relatórios permitem que as autoridades tenham controlo sobre o desempenho da contabilidade e ajudam ao Conselho de Ministros a monitorar o desempenho do seu governo (National Treasury, 2000). Vide mais sobre este tópico no Módulo M&A.

Contudo, apesar de estes relatórios serem importantes para efeitos de responsabilização e prestação de contas, o seu objectivo primário é de ajudar os chefes dos departamentos a cumprirem com as suas responsabilidades. Os relatórios mensais de desempenho devem estar mais centrados no desempenho em função do orçamento, tendo em conta os serviços prestados e devem servir para alertar aos gestores sobre onde são necessárias medidas para remediar aspectos ligados a implementação dos programas. Além disso, os relatórios mensais regulares ajudam na compilação das demonstrações financeiras e dos relatórios financeiros anuais, necessários no fim de cada exercício financeiro (National Treasury, 2000).



MONITORIA, CONTROLO E SUPERVISÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

Para a melhoria da transparência e do nível de prestação de contas ao público e em cumprimento das melhores práticas internacionais, alguns países (como a África do Sul) consolidam e publicam regularmente estes relatórios na sua Imprensa Nacional (Boletim da República).

5.1.2 Controlo interno

Todas as organizações têm sistemas de controlo interno, e os governos não são excepção a esta regra. O controlo interno ou sistemas de gestão de desempenho são políticas e procedimentos implementados pelas agências do governo para garantir o alcance dos objectivos, garantindo ao mesmo tempo o cumprimento das leis e regulamentos externos. Os sistemas e procedimentos de controlo interno são concebidos para:

- Garantir a realização eficiente e eficaz dos objectivos da organização, em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis.
- Garantir a fiabilidade dos relatórios financeiros.

De acordo com a Lei Sul-africana para a Gestão dos Fundos Públicos (PFMA), aprovada em 2000, as responsabilidades dos vários intervenientes no controlo interno podem ser resumidas da seguinte forma:

- **O departamento de administração** tem a responsabilidade máxima sobre a operacionalização e apropriação do sistema de controlo interno.
- Os membros dos **órgãos legislativos**, na sua qualidade de representantes do povo, têm a responsabilidade de controlo da administração, assessoria e supervisão.
- **O Auditor Geral** desempenha papel importante na elaboração de recomendações, caso sejam identificadas lacunas no controlo interno.
- **Comités de auditoria** devem identificar e punir/propor sanções sobre os casos em que os gestores passam por cima do sistema de controlo interno ou tentem deturpar os resultados financeiros reportados.

5.1.3 Auditoria interna

A auditoria interna é definida como “actividade de avaliação independente, criada por uma organização como forma de examinar e avaliar as suas próprias actividades” (National Treasury, 2000). As auditorias internas servem para ajudar os gestores no cumprimento eficaz das suas responsabilidades, através de análises, avaliações, recomendações e assessoria sobre as actividades dos seus departamentos. O elemento mais importante de qualquer auditoria interna é a obrigatoriedade de examinar e avaliar objectivamente o nível de adequação e eficácia dos mecanismos de controlo interno do departamento, com a finalidade de possíveis deficiências e permitir aos gestores a oportunidade de correcção das falhas (National Treasury, 2000).

Um comité de auditoria eficaz pode ajudar os gestores no desempenho das suas responsabilidades de prestação de contas, protecção dos activos, operacionalização de sistemas e controlos adequados e na preparação de relatórios financeiros através:

- Da melhoria da comunicação, contacto, compreensão e confiança entre os gestores e os auditores internos e externos.
- Da avaliação mais refinada do desempenho dos auditores internos externos, melhorando assim a responsabilização.
- Da facilitação da imposição de disciplina e controlo, reduzindo assim as oportunidades de ocorrência de fraudes.
- Do reforço da objectividade e credibilidade dos relatórios financeiros.

Um comité de auditoria deve exercer actividades estritamente de assessoria e não executivas, e nunca deve desempenhar nenhuma tarefa de gestão, porque isto pode comprometer a sua objectividade.

5.2 SUPERVISÃO DO ORÇAMENTO PELOS ÓRGÃOS LEGISLATIVOS

Os órgãos legislativos desempenham um papel importante na supervisão da gestão das finanças públicas, principalmente através da avaliação preliminar e posterior do orçamento. O papel dos órgãos legislativos pode variar muito entre os países, principalmente entre sistemas parlamentaristas e presidencialistas.

Muitas antigas colónias britânicas têm um Comité para as Contas Públicas (PAC) dedicado ao controlo de todos os assuntos orçamentais. Apesar de haver diferenças significativas quanto ao papel exacto que os órgãos legislativos desempenham no controlo financeiro, estes órgãos tendem a exercer a sua prerrogativa de supervisão, primeiro através da revisão orçamental antes da sua aprovação e através da análise do relatório final de auditoria depois da execução orçamental (Simson et al., 2011).

É consensual que políticas macroeconómicas sustentáveis exigem mais consenso nacional do que ideias e assessoria externa. Para a criação de políticas fiscais estáveis e redução da frequência de revisões dos regulamentos, deve haver apropriação nacional sobre as reformas orçamentais e financeiras. As legislaturas podem desempenhar um papel crucial neste âmbito, através da facilitação da participação dos cidadãos no processo orçamental, através de consultas aos seus círculos eleitorais. Além disso, os políticos podem apresentar as preocupações dos cidadãos durante os debates para a aprovação do orçamento e durante a análise sobre a sua execução (Simson et al., 2011).

5.3 AUDITORIA EXTERNA

A auditoria externa é outro mecanismo concebido para garantir que o orçamento seja executado de acordo com a legislação e para a prestação de serviços públicos eficazes. A auditoria externa é normalmente realizada por uma Instituição Suprema de Auditoria (SAI), que é “um órgão público independente do governo, com poderes para avaliar as práticas, sistemas e transacções do governo” (Simson et al., 2011).

As auditorias externas servem para avaliar os sistemas de gestão das finanças públicas, sob forma de várias auditorias específicas, que normalmente podem ser distinguidas da seguinte forma:

Tabela 15: Tipos de auditorias externas

TIPOS DE AUDITORIAS EXTERNAS	
Auditoria financeira	Os relatórios financeiros do governo reflectem fielmente as receitas recebidas e as despesas efectuadas?
Auditoria de conformidade	As agências agiram de acordo com a lei?
Auditoria de resultados	O desempenho das agências foi ao encontro dos objectivos traçados?

Fonte: Simson et al., 2011.

5.4 CONTROLO DO RISCO FIDUCIÁRIO

É de suma importância para o sucesso das políticas governamentais e principalmente para a concepção de programas de transferências sociais eficazes, o combate aos riscos contra a eficácia e que impedem o alcance dos objectivos primários do programa. Principalmente nos Estados frágeis, onde prevalecem a fraude, a corrupção ou ineficiências, há maior probabilidade de alocação inapropriada de fundos, e apesar de se poder reduzir este risco se os sistemas de prestação de serviços forem bem implementados e contarem com a devida monitoria e avaliação, há necessidade de estratégias claras para o combate ao risco fiduciário (Samson et al., 2010).

O risco fiduciário pode ser definido como sendo o risco das despesas efectuadas pelo governo serem completamente divergentes das despesas aprovadas pelo orçamento” (Shah, 2007). O risco fiduciário é muitas vezes visto como se estivesse relacionado com a fraude e corrupção, mas as suas definições mais abrangentes incluem também a “apropriação indevida e a má afectação dos recursos como riscos adicionais presentes quando os fundos orçamentados são desperdiçados ou gastos de forma ineficiente” (Shah, 2007). Estes incluem o risco de desvio de aplicação ou “desvio para outra área de despesas públicas; a má planificação dos programas, a ponto de, por exemplo, as transferências sociais não alcançarem o público-alvo pretendido; erros cometidos pelos requerentes ou administradores; e a existência de sistemas de gestão financeira ineficazes” (DFID, 2006).

O risco fiduciário foi definido pelo Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID) como o risco dos fundos:

- Não serem usados para os fins a que se destinam.
- Não representam a boa aplicação dos fundos.
- São mal aplicados e difíceis de legitimar a sua utilização.

Quanto ao sector da protecção social, o risco fiduciário está principalmente relacionado com a “possibilidade de os programas de transferências sociais não alcançarem os seus objectivos primários, que é o maior risco de má aplicação dos fundos” (Samson et al., 2010).

Figura 25: Componentes do risco fiduciário



Fonte: Baseado na obra de Samson et al., 2010.

5.4.1 O risco fiduciário e a abrangência orçamental

Actualmente é mais consensual o pensamento segundo o qual é muito difícil que o orçamento do governo reflecta as preferências da sociedade e tenha em si incorporados os princípios de boa governação se apenas inclui uma pequena proporção das receitas e despesas públicas, o que significa que o poder legislativo só pode examinar algumas das actividades envolvidas na despesa pública. Esta falta de informação sobre outras despesas, pode levar a casos de corrupção, roubo dos recursos públicos em grande escala e abusos por parte do poder executivo. Esta perspectiva defende o **cumprimento rigoroso do princípio de abrangência orçamental**, porque em princípio, o orçamento deve cobrir todas as transacções financiadas através de recursos públicos.



Quando o orçamento exclui grandes despesas, nada pode “garantir que os recursos sejam adequadamente alocados para programas prioritários e muito menos que o controlo jurídico e a prestação de contas sejam devidamente observados” (Shah, 2007). Além disso, a quantidade de despesas excluídas do orçamento é muitas vezes incerta e ambígua. Esta incerteza torna a “programação macroeconómica mais difícil e aumenta o risco de corrupção e desperdício de recursos” (Shah, 2007).

5.4.2 O risco fiduciário e os programas de protecção social

Uma nota de orientações sobre regulamentos ligados à gestão do risco fiduciário ligado aos programas de transferências sociais monetárias emitida pela DFID (DFID, 2016), destaca os seguintes aspectos, relacionados com o risco fiduciário inerente à protecção social não contributiva:

- Programas de transferências sociais monetárias representam um risco fiduciário inerente, o qual pode ser mitigado de forma mais eficiente durante a fase de concepção dos programas.
- O maior risco de fraude e perdas causados por erros nos programas de transferências monetárias deriva da complexidade das operações e dos critérios de elegibilidade.
- Nenhuma regra de concepção dos programas de transferências sociais monetárias pode mitigar todos os riscos, mas os programas devem ser concebidos para serem o mais simples possível, e ainda assim, ir ao encontro dos objectivos para os quais foram concebidos (pode ter que haver um meio termo entre a simplicidade de um programa e a sua eficácia no alcance aos mais pobres).
- Os controlos para a mitigação do risco fiduciário têm um custo, tanto para os gestores do programa, e às vezes sobre os próprios beneficiários. Por isso deve haver equilíbrio entre garantir o controlo eficaz mas sem deixar de alcançar os objectivos das políticas públicas.
- A monitoria e a avaliação adequadas dos programas, ajudam a identificar falhas nos mecanismos de controlo.
- Avaliações de risco fiduciário separadas são obrigatórias em todos os programas de transferências sociais monetárias previstas no orçamento geral ou adicional, e devem ser realizadas periodicamente durante a vigência do programa.

Para que os programas de protecção social tenham sucesso é importante que existam mecanismos para garantir que a sua execução seja devidamente controlada e rectificada em caso de necessidade. Este tipo de mecanismos “podem permitir transparência, reduzir a corrupção e permitir outras alternativas aos beneficiários injustiçados” (Samson et al., 2010).

Os beneficiários e o público em geral devem conhecer bem os benefícios das intervenções de protecção social e os seus direitos nesse âmbito. Além disso, deve ter em conta as alternativas de reparação disponíveis quando os seus direitos lhes forem injustamente negados e para tal, devem conhecer os canais a seguir. Os beneficiários das intervenções de assistência social muitas vezes não têm recursos que os permitam estar a par dos seus direitos para poder exigí-los e para permitir a sua interacção com as entidades executoras dos programas (Samson et al., 2010). Para mais informações sobre esta questão, vide o Módulo Quadro Legal.

A transparência e a comunicação eficaz é crucial para garantir que os beneficiários e o público em geral entendam e tirem proveito dos objectivos das intervenções. Mais transparência na implementação dos programas pode ajudar a melhorar a responsabilização e prestação de contas.

5.5 RESPONSABILIDADE EXTERNA NO PROCESSO DE ORÇAMENTAÇÃO

5.5.1 Inclusão no processo de elaboração do orçamento

O orçamento pode ser um instrumento de responsabilização ao serviço dos órgãos legislativos, da imprensa e do público em geral porque pode ajudar a responsabilizar os gestores, não só pelos fundos sob sua gestão, mas também pelo seu desempenho (Shah, 2007).

Existem várias formas de consulta e envolvimento dos cidadãos no processo de elaboração do orçamento, que podem servir para promover um sentido de apropriação e controlo sobre orçamento nacional e para promover o seu alinhamento com as prioridades dos cidadãos. A falta de um processo inclusivo pode alienar o público, dificultando a sua participação no processo de preparação do orçamento ou tornando a informação orçamental inacessível (Shah, 2007).



Os governos devem tentar ouvir a avaliação da sociedade civil, organizada de várias formas, sobre as suas políticas e sobre a sua execução orçamental. Por exemplo, a sociedade civil, organizada sob forma de **conselhos consultivos**, que incluam representantes de vários sectores, pode se envolver no processo de avaliação e análise do orçamento e das políticas de despesas públicas. Além disso, o governo pode criar outros grupo *ad hoc* sobre assuntos regulamentares específicos. Os inquéritos aos utilizadores dos serviços e consultas aos parceiros, sociedade civil e clientes durante o processo de preparação dos programas e planos estratégicos das agências do governo, pode ajudar a melhorar a sua eficácia e sustentabilidade (Shah, 2007).

Em países com mecanismos de execução e monitoria orçamental fracos, **mecanismos de auscultação** dos cidadãos podem ser eficazes na denúncia sobre más práticas tais como “escolas fantasmas,” infra-estruturas defeituosas, projectos de obras públicas incompletas, roubo e desperdício de recursos. Apesar destes mecanismos de monitoria serem muitas vezes mal vistos pelos órgãos executivos do governo, são instrumentos surpreendentemente eficazes, por isso deveriam ser promovidos (Shah, 2007).

Contundo, os oficiais financeiros e de elaboração dos orçamentos, quadros dos bancos centrais e legisladores económicos muitas vezes assumem que o cidadão comum não entende nada sobre políticas macroeconómicas e não pode contribuir em nada, e os grupos pobres e marginalizados não acreditam muito nas boas intenções dos seus governos e na sua capacidade de tomar as decisões certas em seu nome (Brinkerhoff & Goldsmith, 2003).

Apesar da inclusão de mais actores no processo de tomada de decisões não ser necessariamente garantia de melhores decisões, uma arena política mais participativa costuma estar associada a altos níveis de legitimidade e cooperação. Quando os procedimentos de selecção e implementação de políticas são mais participativos, as políticas em questão costumam ser vistas como “justas” e a induzir eficazmente à cooperação (World Bank, 2017).

O envolvimento cívico em relação à parte das receitas no processo orçamental está mais ligado ao nível e à estrutura de impostos, incluindo debates sobre o grau de progressão ou regressão do sistema tributário. A política fiscal determina a forma como o governo deve gerir as receitas, despesas e dívidas, por isso tem um efeito tangível sobre a vida de todos os cidadãos. Na parte das despesas, as organizações da sociedade civil (CSOs) tem o seu enfoque nas prioridades em termos de despesas públicas e no nível de generosidade com que estes serviços são financiados. Outras procurações estão ligadas à eficácia, eficiência e equilíbrio, na forma como o governo financia os serviços (Brinkerhoff & Goldsmith, 2003).

5.5.2 Monitoria orçamental inclusiva

Em muitos governos, as auditorias externas são realizadas e avaliadas sem participação pública e os relatórios de auditoria só são conhecidos pelas agências do governo e órgãos legislativos. Estas práticas significam que a maioria dos cidadãos “não tem acesso aos relatórios, não sabe o que se passa a nível do governo, nem tem como ajudar a melhorar a governação” (Shah, 2007).

A falta de transparência no processo de auditoria e a ausência de mecanismos de responsabilização pública sobre a forma de execução das despesas públicas reduz significativamente a possibilidade de participação dos cidadãos nos processos financeiros e aumenta a possibilidade de corrupção, má gestão dos recursos e ineficácia na prestação dos serviços (Shah, 2007).

Felizmente, esta tendência está a mudar, e em muitos países as agências de auditoria, conforme a vontade dos governos de promover a transparência e boa governação, desenvolveram estratégias que incluem “iniciativas pilotos de participação da sociedade civil no processo de auditoria ou no exame dos seus relatórios” (Shah, 2007). Este tipo de reformas inclui por exemplo, o envolvimento de actores não governamentais como doadores e organizações da sociedade civil, no processo de monitoria orçamental (Simson et al., 2011).

Estas **auditorias participativas** são especialmente valiosas em contextos onde as Instituições Supremas de Auditoria não têm capacidade para realizar auditorias de resultados. O reforço da participação dos cidadãos no processo de auditoria, melhora eficazmente os mecanismos de responsabilização, transparência e credibilidade do governo. Só a participação da sociedade civil em si é um desincentivo importante à corrupção e espera-se que “promova maior prudência na utilização dos recursos públicos, e em projectos para o benefício das comunidades locais” (Shah, 2007).

As despesas públicas são o centro das responsabilidades do governo. Contundo, em muitos países os cidadãos não têm acesso à informação sobre as despesas do governo. Para colmatar esta lacuna, alguns actores estatais e não estatais passaram a produzir **Análises Orçamentais**, sobre as despesas dos governos em serviços públicos, essencialmente fáceis de entender. Para garantir que sejam acessíveis aos cidadãos, as análises orçamentais são ormalmente pequenos manuais com mensagens chave e quantidades limitadas de informação. Além disso, estes documentos costumam conter interpretações visuais sobre os dados relevantes.

Dependendo do enfoque da organização que produzir as análises orçamentais, elas podem ser de natureza geral, com o objectivo de visualizar as despesas do governo ou centradas em sectores específicos, tais como educação, saúde ou bem-estar social. Vide quadro 21, sobre um exemplo de mensagens chave de uma análise orçamental do sector da acção social em Moçambique.



Quadro 21: Mensagens chave da Análise Orçamental de 2014 para o sector da Acção Social em Moçambique

Tendência – O orçamento alocado ao sector da Acção Social – tendo em conta a verba que coube ao Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS) e ao Instituto Nacional para a Acção Social (INAS) – excluindo o valor alocado aos Subsídios Sociais (que incluem os subsídios de alimentação e de combustível) – representa uma tendência de forte crescimento que se regista desde 2010. Para 2014, foram programados para o sector 3.9 biliões de Meticais, o que representa um aumento de 48% em termos reais (descontando o efeito da inflação) comparando a Lei do Orçamento do Estado de 2014 com a de 2013.

Peso do sector da Acção Social no Orçamento do Estado (OE) – Considerando a Acção Social, sem os subsídios sociais, o sector terá ao seu dispor 1,64% dos fundos disponibilizados pelo Orçamento do Estado em 2014, reforçando a tendência positiva registada nos últimos anos (em 2012 o “peso” da soma alocada ao MMAS e ao INAS foi de 0,97% do OE). Em termos de PIB, os recursos alocados ao MMAS e ao atingem os 0,74% do PIB projectado para 2014. Esta percentagem triplicou em comparação com a de 2010, de cerca de 0,23%.

Cobertura dos Programas do INAS – Se excluirmos os subsídios sociais, a evolução positiva nos fundos alocados ao sector da Acção Social deriva do aumento geral do orçamento atribuído aos programas de Protecção Social administrados pelo INAS, o que permitiu um aumento do número de agregados familiares cobertos e do valor da pensão atribuída a cada beneficiário. Em 2014 prevê-se que o INAS consiga cobrir através dos seus programas 427.384 agregados familiares, tornando possível uma taxa de crescimento anual em termos de cobertura familiar acima dos 20% conseguidos durante os últimos 7 anos. Apesar deste progresso positivo, o número total de beneficiários que o Instituto espera cobrir em 2014, representa apenas 15% dos agregados familiares em situação de pobreza em Moçambique.

Valor das transferências/pensões – Em 2014, como em 2013, houve um reajuste no valor dos níveis do Programa de Subsídios Sociais Básicos (PSSB), para por cobro à taxa de inflação e às flutuações dos preços dos produtos alimentares básicos. O valor aumentou de 250 MT em 2013 para 280 MT, uma vez que o valor básico para uma família constituída por apenas uma pessoa em 2012, era de 130 MT. Este valor pode aumentar para 550 MT para uma família com 4 dependentes. O valor da cesta básica distribuída através do Programa de Apoio Social Directo (PASD) também aumentou (de 960 MT em 2013, para 1.200 MT em 2014). Sendo assim, no caso do PSSB, o valor da pensão aumentou em 12%, o que esta acima da taxa de inflação registada em 2013 (7,5%).

Subsídios Sociais – Em contraste ao aumento nos valores alocados aos programas de Protecção Social do INAS, em 2014, a tendência decrescente nos valores alocados aos Subsídios Sociais (que são menos progressivos do que as transferências do INAS) continuou. Estes desceram de 4,6 biliões de MT programados no OE para 2013, para 2,6 biliões em 2014. Isto significa que, pela primeira vez desde 2011, a soma alocada aos programas do INAS é mais alta do que o valor atribuído aos subsídios (em 2011 o valor alocado aos subsídios foi 6 vezes mais do que a verba alocada aos programas do INAS). Ao mesmo tempo, foi notado que os subsídios que se destinam à cobertura dos défices das empresas públicas são consideradas como despesas do sector da Acção Social. Portanto, recomenda-se que estes subsídios não sejam incluídos como parte das despesas deste sector.

Equilíbrio – Tendo em conta a distribuição geográfica da pobreza e os indicadores de vulnerabilidade, ainda existe uma relação fraca entre estes indicadores e a distribuição dos recursos através dos programas do INAS. Este pode ser um factor de aumento das desigualdades.

A análise orçamental completa e as suas edições subsequentes podem ser acessadas a partir deste link: <<http://www.socialprotection.org/gimi/gess/ShowResource.action?resource.ressourceId=49417>>.

Fonte: OIT (2014).



5.6 PRINCIPAIS LIÇÕES

- Os órgãos legislativos desempenham um papel importante na supervisão da gestão das finanças públicas, principalmente através do exame orçamental antes e depois da sua aprovação.
- O risco fiduciário está ligado à corrupção e fraude e ao risco de má gestão e aplicação dos recursos orçamentados.
- A transparência e a comunicação eficaz são cruciais para garantir que os beneficiários e o público em geral conheça e tire proveito dos objectivos das intervenções específicas.
- Em países com mecanismos de execução e monitoria orçamental fracos, o envolvimento dos cidadãos pode ser eficaz na denúncia de casos de má gestão tais como “escolas fantasmas,” infra-estruturas defeituosas, projectos de obras públicas incompletas, roubos e desperdícios”.
- Apesar da inclusão de mais actores no processo de tomada de decisões não ser necessariamente garantia de tomada de melhores decisões, um ambiente legislativo mais participativo costuma estar associado a altos níveis de legitimidade e cooperação.
- As auditorias participativas “promovem mais prudência na utilização dos fundos públicos”.
- As análises orçamentais facilitam o entendimento sobre as despesas orçamentais em obras públicas com informação limitada e mensagens chave e incluem interpretações visuais sobre os dados relevantes.

BIBLIOGRAFIA

MANUAIS SOBRE O FINANCIAMENTO DA PROTECÇÃO SOCIAL

Cichon, Michael; Newbrander, William, Yamabana, Hiroshi; Normand Charles; Dror, David (1999), Modelling in Health Care Finance: Geneva: ILO/ISSA <www.ilo.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourcelid=8018>.

Cichon, Michael; Scholz, Wolfgang; van de Meerendonk, Arthur; Hagemeyer, Krzysztof; Bertranou, Fabio; Plamondon, Pierre (2004). Financing Social protection, Geneva: ILO/ISSA <<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourcelid=8030>>.

Plamondon, Pierre; Drouin, Anne; Binet, Gylles; Cichon, Michael; McGillivray, Warren; Bédard, Michel; Perez Montas, Hernando (2002), Actuarial Practice in Social Security, Geneva: ILO/ISSA <<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourcelid=776>>.

Scholz, Wolfgang; Cichon, Michael; Hagemeyer, Krzysztof (2000), Social Budgeting, Geneva: ILO/ISSA <<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourcelid=8022>>.

RELATÓRIOS IMPORTANTES SOBRE DESPESAS E FINANCIAMENTO DA PROTECÇÃO SOCIAL

Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission (2015): 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-28 Member States (2013-2060) EUROPEAN ECONOMY 3|2015 <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm>.

Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission (2015): 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies; European Economy 8|2014 <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/ee8_en.htm>.

ILO, World Social Security report 2010: providing coverage in the time of crisis and beyond ILO, Geneva <<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourcelid=15263>>.

ILO, World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development And Social Justice <<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themelid=3985>>.

World Bank (2015): The state of social safety nets 2015, Washington <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/07/24741765/state-social-safety-nets-2015>>.

DIRECTIVAS E MANUAIS ESTATÍSTICOS

François Lequiller, Derek Blades : Understanding National Accounts, OECD, Paris 2006 <http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_2649_34245_38445370_1_1_1_1,00.htm>.

IMF (2014), Government finance statistics manual, Washington: IMF: Chapter 2, Chapter 4, Chapter 5, Chapter 6, Appendix 2 (Social Protection) <<https://www.imf.org/external/np/sta/gfsm>>.

Statistical Office of the European Communities EUROSTAT (2012), ESSPROSS Manual, 2012 Edition, Brussels, Luxembourg. <<http://www.bmask.gv.at/cms/site/>>.

System of National Accounts 2008; New York 2009 (European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank). Chapters: 2, 4, 7, 8, 13, 17 (part 2), 22, Annex 2 <<http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>>.

FINANCIAMENTO E PREVISÃO DE DESPESAS DE PROTECÇÃO SOCIAL. AVALIAÇÃO DA ACESSIBILIDADE E SUSTENTABILIDADE DA PROTECÇÃO SOCIAL

Aguzzoni, L (2011); The concept of fiscal space and its applicability to the development of social protection policy in Zambia, ILO; Extension of Social Security Series Paper 28 <<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourcelid=28148>>.

Behrendt, C., Hagemeyer, K. (2009): Can low income countries afford social security; in Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building, Edited by Peter Townsend; Palgrave, chapter 5, pp. 99-121.

Bonnet, Florence, Tessier, Lou (2013): Mapping existing international social protection statistics and indicators that would contribute to the monitoring of social protection extension through social protection floors; International Labour Office. Geneva: ESS paper no 38.

Cherrier, C., Gassmann, F., Mideros Mora, A. and Mohnen, P. (2013). 'Making the Investment Case for Social Protection: Methodological challenges with lessons learnt from a recent study in Cambodia', Working Paper 2013-06. UNICEF Office of Research, Florence

- Cichon M., Hagemeyer K (2007), Changing the development policy paradigm: Investing in a social security floor for all, "International Social Security Review", Vol. 60, No 2–3, p. 169–196.
- Cichon, M.; Bonnet, F.; Schmitt, V.; Galian, C.; Mazeikaite, G (2012), Analysis of the Viet Nam National Social Protection Strategy (2011-2020) in the context of social protection floors objectives. A rapid assessment. Extension of Social Security Series, Paper 32 <<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourcelid=30497>>.
- Cunha, Nuno (ILO); Pellerano, Luca (OPM), Mueller, Johannes (IMF), Lledo, Victor (IMF), Xiao, Yuan (IMF), Gitton, Patrick (IMF)(2013): Towards a Mozambican Social Protection Floor. Consolidating a comprehensive social protection system in Mozambique: Analysis of policy alternatives and costs; Extension of Social Security Series ESS Paper 41 <<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourcelid=42120>>.
- De Schutter O., Sepulveda M. (2012), Underwriting the Poor: A Global Fund for Social Protection, Office of the UN High Commissioner for Human Rights, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/20121009_GFSP_en.pdf
- Gassman, Franziska, Mideros, Andrés and Mohnen, Pierre (2012): Estimation of Rates of Return of Social Protection Instruments in Cambodia: A Case for Non-Contributory Social Transfers, Maastricht 2012 <http://mgsog.merit.unu.edu/publications/external_policy_reports/2012_rates_return_combodia.pdf>.
- ILO (2008), Can low-income countries afford basic social security? International Labour Office, Social Security Department; Policy Briefings Paper 3 <<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourcelid=5951>>.
- ILO (2008a): ILO MAPPING OF SOCIAL SECURITY PROVISIONS BY NGO'S, GOVERNMENT AGENCIES AND OTHER CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN ZANZIBAR – QUESTIONNAIRE <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourcelid=6711>>.
- ILO (2008b): MAPPING OF SOCIAL SECURITY PROVISIONS BY NGO'S, GOVERNMENT AGENCIES AND OTHER CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN ZANZIBAR - INTERVIEWERS MANUAL <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourcelid=6710>>.
- ILO (2008c): Zambia Social Protection Expenditure and Performance Review and Social Budget <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourcelid=6350>>.
- ILO (2008d) Tanzania Mainland: Social Protection Expenditure and Performance Review and Social Budget <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourcelid=7452>>.
- ILO (2009): Zanzibar. Social protection expenditure and performance review and social budget <http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/TCreports/WCMS_SECSOC_14310/lang--en/index.htm>.
- ILO (2011): Options for social pensions in Zambia – assessment; Geneva
- ILO, IMF (2012): Towards effective and fiscally sustainable Social Protection Floors, ILO, Geneva <<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourcelid=30810>>.
- ILO (2012); Cambodia: social protection expenditure and performance review International Labour Office ; EU/ILO Project on Improving Social Protection and Promoting Employment; GIZ Social Health Protection Programme
- ILO (2013): Module of questions on social protection for inclusion as part of existing regular household surveys and labour force surveys; <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourcelid=13443>>.
- ILO (2014): NAMIBIA SOCIAL PROTECTION FLOOR ASSESSMENT <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourcelid=47837>>.
- ILO (2015): GHANA. RATIONALIZING SOCIAL PROTECTION EXPENDITURE IN GHANA <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourcelid=53327>>.
- Jessica Hagen-Zanker and Heidi Tavakoli (2012): An analysis of fiscal space for social protection in Nigeria, Overseas Development Institute <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7580.pdf>>.
- Kakwani, Nanak, SubbaraoKalanidhi (2005a): Ageing and poverty in Africa and the role of social pensions; UNDP International Poverty Centre, Brasilia; Working Paper no 8
- Kakwani, Nanak, Veras Soares, Fabio; Son, Hyun H. (2005b): Conditional cash transfers in African countries; UNDP International Poverty Centre, Brasilia; Working Paper no 9
- Michael Cichon, Mira Bierbaum, AnnalenaOppel, Sander Tromp (2016): A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation; Friedrich Ebert Stiftung <<http://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2016/04/FES-2016-SPFI.pdf>>.

Mizunoya, S.; Behrendt, C.; Pal, K.; Léger, F. (2006): Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries. First results of a modelling exercise; International Labour Office, Social Security Department, Issues in Social Protection, No. 17.

Ortiz Isabel, Cummins M., Karunanethy K. (2015); Fiscal Space for Social Protection: Options to Expand Social Investments in 187 Countries; ESS Working Paper no. 48, ILO, Geneva
<<http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537>>.

Oxford Policy Management (2012): SOUTH AFRICA SOCIAL BUDGET, Report on the Social Budget Model and Projections, draft,

Pal, K., Behrendt, C. Leger, F., Cichon, M., Hagemeyer, K. (2005): Can low income countries afford basic social protection? First Results of a Modelling Exercise; International Labour Office, Social Security Department, Issues in Social Protection, No. 13.

Scheil-Adlung, Xenia; Obermann, Konrad (2013): Costing essential health-care packages based on the framework of national floors of social protection: an innovative ILO approach for countries with limited availability of reliable data; International Labour Office. Geneva: ESS paper no 39.

Schmitt, Valerie; Loveleen De (2013): Social protection assessment based national dialogue. A good practices guide; Processes and tools developed in East and South-East Asia from 2011 to 2013; International Labour Office, ILO Decent Work Technical Support Team for East and South-East Asia and the Pacific.

Schmitt, V., Chadwick, R. (2014): Social protection assessment-based national dialogue exercises: Cambodia, Indonesia, Thailand, Viet Nam; International Social Security Review, Vol. 67, 1/2014, pp. 95-119.

UNICEF (2009): FISCAL SPACE FOR STRENGTHENED SOCIAL PROTECTION
<http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Doc2_FiscalSpace.pdf>.

OUTRAS REFERÊNCIAS

Afonso, A; Schuknecht, L and Tanzi, V (2006). Public Sector Efficiency Evidence for New EU member States and Emerging Markets. Working Paper Series. No. 581.

African Development Bank (2004). Revised Guidelines for Bank Group Operations using Sector-Wide Approaches (SWAp) Alderman, H and Yemtsov (2012), Productive Role of Social Protection. Background Paper for the World Bank 2012–2022 Social Protection and Labor Strategy, World Bank, Washington.

Barca, V., Pellerano, L. and Jakobsen, M. (2015), How to use natural resource revenues to enhance demand for public services through social protection in 'Delivering on the promise: Leveraging natural resources to accelerate human development in Africa', African Development Bank and Bill and Melinda Gates Foundation. Available at: https://www.gatesfoundation.org/~media/GFO/What-We-Do/Global_Policy_DPAF/Extractives-Report/Papers/20150814-Paper-5-Final-Version-sv.pdf?la=en

Baunsgaard, T. and Keen, M. (2010). Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization. Journal of Public Economics

Bird, R & Gendron, Pierre-Pascal (2007). The VAT in Developing and Transitional and Countries (Cambridge: Cambridge University Press).

Boadway, R and Shah, A (2007). Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability Series. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

Boex, J, and Martinez-Vazquez, J (2004). Developing the Institutional Framework for Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDCs. Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.

Bornhorst et al. (2009) Reforming the Social Assistance System Available at <https://econpapers.repec.org/RePEc:eee:poleco:v:25:y:2009:i:4:p:439-446>

Bräutigam, D, A. (2008). Introduction: Taxation and State-building in Developing Countries, in Taxation and State building in Developing Countries: Capacity and Consent, ed. by Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fjelstad, and Mick Moore, pp. 1–33 (Cambridge: Cambridge University Press).

Brinkerhoff, D & Goldsmith, A (2003). How Citizens Participate in Macroeconomic Policy: International Experience and Implications for Poverty Reduction. Pergamon. World Development Vol.31, No.4, pp.685–701

Brown, A; Foster, M; Norton A; N, Felix (2001). The Status of Sector Wide Approaches. Working Paper 142. Centre for Aid and Public Expenditure. Overseas Development Institute

Bruni (2016). Reforming the Social Assistance System Available at: https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-0768-8_ch7

Cassim (2016). What happens to policy when policy champions move on? The case of welfare in South Africa https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/11672/MAVC_ResBrief_SA_Online.pdf

- Christian Aid (2008). Death and Taxes: the true toll of tax dodging. London. Available at: <https://www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2017-08/death-and-taxes-true-toll-tax-dodging-may-2008.pdf>
- Cottarelli, C (2011). Revenue Mobilization in Developing Countries. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department.
- Curristine, T; Lonti, Z and Joumard, I (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. OECD Journal on Budgeting. ISSN 1608-7143
- Davis et al. (2016). From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa Available at: http://www.fao.org/publications/card/en/c/0b24b92e-5254-4d06-a317-84ccd6babe23/unc.edu/?page_id=1094
- De la Fuente A., Rosales M. and Jellema J.R. (2017). The impact of fiscal policy on inequality and poverty in Zambia, World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/293891511202548979/The-impact-of-fiscal-policy-onlinequality-and-poverty-in-Zambia>
- Department for International Development (2001). Sector-Wide Approaches (SWAps) Overview of the debate. Key Sheets for Sustainable Livelihoods. Policy Planning and Implementation.
- Department for International Development (2006). Managing the fiduciary risk associated with social cash transfer programmes. A DFID practice paper. Policy Division Info series. Ref no: PD Info 098
- Duran-Valverde and Pacheco (2012). Fiscal space and the extension of social protection: Lessons learnt from developing countries. Available at: <http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=34168>
- Economic Research Foundation & UNICEF (2011). Public Finance and Social Budgeting. Module 4. New Delhi and New York Elite Attitudes towards Cash Transfers and the Poor in Malawi September 2014. Accessible online <http://publications.dlprog.org/EliteAttitudesCTs.pdf>
- Fattouh, B. & El-Katiri, L. (2012). Energy Subsidies in the Arab World, United Nations Development Programme, Research paper Series
- Foster, M (2000). New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches? Working Paper 140. Centre for Aid and Public Expenditure. Overseas Development Institute
- Giovanni, Richard Jolly and Frances Stewart (1987). Adjustment with a Human Face. Oxford:
- Government of Malawi (2016). Feasibility Study on a Social Support Fund for the Malawi National Social Support Programme
- Gupta, S, Clements B, Pivovarsky A, and E. R. Tingson (2004). Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?" in Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, ed. by Sanjeev Gupta, Benedict Clements, and Gabriella Inchauste, pp. 385–406 (Washington: International Monetary Fund).
- Gupta, S; Keiko ,H, Verhoeven, M (1997). The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa. IMF Working Paper WP97/153
- Heller, Peter S. (2005). Understanding Fiscal Space. IMF Policy Discussion Paper Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund.
- Herndon, T, Ash, M, Pollin, R (2013). Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff. University of Massachusetts. Working Paper Series No. 322
- IMF (2009), "Creating policy space—Responsive design and streamlined conditionality in recent low-income country programs", recent low-income country programs". Available at: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/091009A.pdf>
- Jenkins, Glenn P., Jenkins Hatice P., and Chun-Yan Kuo, 2006, "Is the VAT Naturally Progressive?" mimeo (Queens University).
- Kagin J., Taylor E., Pellerano L., Daidone S., Juergens F., Pace N., Knowles M., Local Economy Impacts and Cost-benefit Analysis of Social Protection and Agricultural Interventions in Malawi, ILO, UNICEF and FAO Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-addis_ababa/---ilo-lusaka/documents/publication/wcms_629575.pdf
- Kalebe-Nyamongo and Marquette (2014) Elite Attitudes towards Cash Transfers and the Poor in Malawi. Available at: <http://publications.dlprog.org/EliteAttitudesCTs.pdf>
- Lustig (2016). Domestic Resource Mobilization and the Poor. Available at: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2016/Poverty-SDGs/NoraLustig-paper.pdf>
- Mankiw, N. Gregory (2012). Principles of Economics. 6th Edition. South-Western Cengage Learning
- Mencinger, Jernej; Aristovnik, Aleksander; Verbic Miroslav (2014). The Impact of Growing Public Debt on Economic Growth in the European Union. University of Ljubljana, Faculty of Administration. Munich Personal RePEc Archive



Mettler (2011). *The Submerged State How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*. University of Chicago Press.

Ministry of Finance (2013). *Guidelines for the preparation of the 20013/14 budgeted*. Ministry of Finance. Malawi Government

Mitton et al (2000). *Microsimulation Modelling for Policy Analysis: Challenges and Innovations*. Edited by Lavinia Mitton, Holly Sutherland and Melvyn Weeks. Available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/898c/72ab91a176c679c8ee440b5bbd46f83fb133.pdf>
Oxford University Press.

Reinhart; Carmen M and Rogoff, Kenneth S. (2010). *Growth in a Time of Debt*. NBER Working Paper Series 15639. National Bureau of Economic Research. 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA

Republic of Kenya (2012). *Social Protection Sector Review*. Ministry of Planning, National Development and Vision 2030.

Roy, Rathin; Heuty, Antoine and Letouze, Emmanuel (2007). *Fiscal space for what? Analytical issues from a human development perspective – Paper for the G-20 Workshop on fiscal policy*. Istanbul June 30th – July 2nd, 2007

Samson, M; Niekerk, I; Quene K, M (2010). *Designing and Implementing Social Transfer Programme*. Economic Policy Research Institute

Searle, B (2004). *Institutional Aspects of the Balancing Fund.* Ministry of Finance, Jakarta, Indonesia

Seekings (2016). *Redefining the 'affordability' of social assistance programmes: The Child Support Grant in South Africa*. Available at: https://leadershipanddevelopment.org.files.wordpress.com/2017/02/seekings_2016a.pdf

Shah, A (ed.) (2007). *Budgeting and budgetary institutions*. Public sector governance and accountability series. The World Bank. Washington, DC.

UK Independent Commission for Aid Impact (2017). *The effects of DFID's cash transfer programmes on poverty and vulnerability*. Available at: <https://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/ICAI-Review-The-effects-of-DFID%E2%80%99scash-transfer-programmes-on-poverty-and-vulnerability-2.pdf>

UN-WIDER. <https://www.wider.unu.edu/project/southmod-simulating-tax-and-benefit-policies-development>

White et al (2013). *Guidance on measuring and maximising value for money in social transfer programmes – second edition*, DFID. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/204382/Guidance-value-for-money-social-transfers-25Mar2013.pdf





CURRÍCULO VISÃO GERAL

O Pacote de Aprendizagem TRANSFORMAR

é organizado com base numa estrutura modular, e reflecte os alicerces fundamentais de um sistema de protecção social holístico e interdependente.

Os módulos da TRANSFORMAR que estão actualmente disponíveis são apresentados abaixo.

Outros módulos estão em desenvolvimento e serão adicionados ao currículo.

LEG	Quadro Jurídico
S&I	Seleccção e Identificação
ADM	Administração
COO	Coordenação
GOV	Governacção, Institucções e Estrutura Organizacional
SIG	Sistemas de Informacção para Gestao
FIN	Financiamento e Gestao Financeira
M&A	Monitoria e Avaliacção

Todos os materiais da TRANSFORMAR estao disponiveis em:

<http://socialprotection.org/institutions/transform>

O QUE É TRANSFORMAR?

TRANSFORMAR é um pacote de aprendizagem inovador na administração de sistemas nacionais de protecção social básica em África. O principal objectivo do TRANSFORMAR é construir pensamento crítico e reforçar as capacidades dos decisores políticos e profissionais aos níveis nacional e descentralizado com vista a melhorar a concepção, a eficácia e a eficiência dos sistemas de protecção social. TRANSFORMAR visa não apenas transmitir conhecimentos mais avançados que sejam adequados aos desafios enfrentados pelos países da região, mas também para incentivar os aprendizes a assumir a liderança da mudança e transformação dos sistemas de protecção social definidos a nível nacional.

POR QUE TRANSFORMAR?

Existem muitos currículos de formação no domínio da protecção social e, portanto, ideias, conceitos, abordagens e técnicas fundamentais são acessíveis. Não obstante isso, instituições e indivíduos debatem-se com a complexidade do desenvolvimento de um sistema de protecção social abrangente e amplo.

Esta complexidade exige uma abordagem transformacional de ensino e partilha de conhecimentos. Todavia, ela está longe de ser suficiente para transmitir conhecimento, colocar ideias nas cabeças das pessoas. Exige que os aprendizes lidem com as características da complexidade, a fim de estimular a criatividade, apreciar a diversidade e a singularidade, para que sejam envolvidas como um elemento-chave da apropriação – elementos que são pelo menos tão importante como conhecimento factual em si. Este pacote de aprendizagem visa exactamente isso: TRANSFORMAR!

Todos os materiais da TRANSFORMAR, incluindo este manual, estão registrados sob a licença *Internacional Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 NonCommercial*. Para ver uma cópia desta licença, visite: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Contacte a iniciativa TRANSFORMAR em: transform_socialprotection@ilo.org

ou visite <http://socialprotection.org/institutions/transform>

TRANSFORMAR FOI DESENVOLVIDO A PEDIDO DA UNIÃO AFRICANA



UMA INICIATIVA INTER-AGÊNCIAS
PROMOVIDA EM ÁFRICA POR



International
Labour
Organization

unicef 
for every child



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCIADA POR

 **Irish Aid**
Rialtas na hÉireann
Government of Ireland



PARCEIROS DA TRANSFORMAR



ITC 
International Training Centre


socialprotection.org



