



SUMÁRIO EXECUTIVO

Espaço fiscal para políticas de proteção social sensíveis às crianças na região MENA

Carolina Bloch, Charlotte Bilo, Imane Helmy, Rafael Guerreiro Osorio e Fábio Veras Soares, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

unicef 
for every child

15  years **policy** international
centre for inclusive growth

Copyright© 2019

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Fundo das Nações Unidas para a Infância

Esta publicação é um dos resultados do acordo interagencial entre o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Escritório Regional do UNICEF para o Oriente Médio e o Norte da África (MENARO).

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) é uma parceria entre as Nações Unidas e o Governo do Brasil para promover o aprendizado Sul-Sul acerca de políticas sociais. O IPC-IG está ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD), ao Ministério da Economia (ME) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Governo do Brasil.

Coordenadores de pesquisa

Anna Carolina Machado (IPC-IG)

Charlotte Bilo (IPC-IG)

Fábio Veras Soares (IPC-IG)

Rafael Guerreiro Osorio (Ipea e IPC-IG)

Pesquisadores

Carolina Bloch (IPC-IG)

Eunice Godevi (IPC-IG, DAAD *fellow*)

Imane Helmy (IPC-IG, consultora independente)

Joana Mostafa (Ipea)

Mohamed Ayman (IPC-IG)

Pedro Arruda (IPC-IG)

Raquel Tebaldi (IPC-IG)

Sergei Soares (Ipea and IPC-IG)

Wesley Silva (IPC-IG)

Assistentes de pesquisa

Bárbara Branco

Juliane Becker Facco

Voluntários online das Nações Unidas

Dorsaf James, Sarah Abo Alasar

e Susan Jatkar

Produzido pela equipe de publicações do IPC-IG:

Roberto Astorino, Flávia Amaral,
Rosa Maria Banuth e Manoel Salles

Direitos e permissões — todos os direitos reservados.

O texto e dados contidos nesta publicação podem ser reproduzidos, desde que a fonte seja citada.

A reprodução para propósitos comerciais é proibida.

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo dissemina os resultados de seu trabalho em andamento para estimular a troca de ideias sobre questões de desenvolvimento. Os resultados, interpretações e conclusões que expressam são aqueles dos autores e não necessariamente refletem aqueles do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou o Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Essa publicação está disponível *online* em www.ipcig.org.

Para mais informações sobre publicações do IPC-IG, por favor entre em contato: publications@ipc-undp.org.

Sugestão para citação: BLOCH, C.; BILO, C.; HELMY, I.; OSORIO, R. G. e SOARES, F. V. *Espaço fiscal para políticas de proteção social sensíveis às crianças na região MENA*. Brasília e Amã: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Escritório Regional do UNICEF no Oriente Médio e Norte da África, 2019.

ISSN: 2526-0499



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



**ESPAÇO FISCAL PARA POLÍTICAS DE PROTEÇÃO
SOCIAL SENSÍVEIS ÀS CRIANÇAS NA REGIÃO MENA**

CONTEXTO E MOTIVAÇÃO

A pobreza infantil ainda continua um problema sério no Oriente Médio e no norte da África (*Middle East and North Africa* — MENA). Embora a região tenha alcançado progresso significativo na redução da pobreza extrema e na melhoria nos indicadores de saúde e educação, bem como nas taxas de sobrevivência infantil, tal progresso tem sido irregular. Países com uma renda maior avançaram mais que aqueles com renda média, e aqueles países impactados por conflitos humanitários sofreram retrocessos em indicadores de bem-estar infantil.

Além da expansão da cobertura e qualidade de serviços de saúde e educação, que claramente deixam a desejar, a proteção social pode ter papel fundamental para aumentar o capital humano das crianças e garantir seus direitos mais fundamentais. Programas de proteção social — como subsídios infantis, pensões sociais, transferências sociais de renda e isenções fiscais — podem permitir que famílias invistam na educação, nutrição e saúde de suas crianças. Fornecer proteção social adequada às crianças é especialmente relevante na região MENA, dado que grande parte da população irá alcançar sua idade mais produtiva em breve, abrindo caminho para um dividendo demográfico.

Atualmente, o escopo e a adequação dos sistemas de proteção social da região ainda são limitados. Os países da região MENA vêm, tradicionalmente, instituindo subsídios universais e esquemas de seguridade social contributivos e, apesar de reformas recentes no setor não contributivo, os programas correntes passam longe de fornecer cobertura a todas as crianças em situação de dificuldade. Os níveis de cobertura de proteção social geralmente baixos na região evidenciam a necessidade de se expandir os programas existentes e aumentar os gastos com proteção social. Comparada com outras regiões no mundo, como a América Latina, os gastos públicos em proteção social — especialmente para as crianças — é muito baixo na região MENA. Apesar de muitos países terem ampliado suas intervenções de proteção social como resposta às crises econômicas de 2008 e às revoltas árabes em 2011, em tempos recentes os governos da região têm sido mais relutantes em fazê-lo sob um contexto de consolidação fiscal.

Entretanto, para se alcançar os resultados positivos almejados, como o estímulo ao capital humano das crianças, os programas de proteção social precisam ser bem desenhados em todas as suas dimensões. Isso quer dizer que necessitam de recursos não apenas para os pagamentos dos benefícios em si, mas também para as despesas correntes dos programas, incluindo recursos humanos — tais como assistentes sociais — e a manutenção de sistemas de gestão da informação, entre outros. Esses elementos são especialmente importantes para garantir que sistemas de proteção social na região MENA sejam resilientes, integrados com outros setores e capazes de responder a choques covariados. Ademais, um financiamento adequado de longo prazo é necessário para garantir a adequação e a previsibilidade dos benefícios, como também se observa em uma abordagem à proteção social fundamentada nos direitos humanos.

METODOLOGIA

A necessidade de se expandir a proteção social na região MENA leva necessariamente ao questionamento de como os países poderiam alocar recursos para novos programas de proteção social sensíveis às crianças e/ou ampliar o orçamento de programas existentes. Nessa perspectiva, este estudo explora as diferentes maneiras de se ampliar os recursos alocados à proteção social e discute as principais limitações de cada opção.

O Comitê de Desenvolvimento das Nações Unidas desenvolveu uma ferramenta para analisar os diferentes instrumentos fiscais que os governos podem utilizar para financiar uma estratégia de desenvolvimento nacional, conhecida como o “diamante de espaço fiscal”. Mapeia como financiar o desenvolvimento (ou, no caso deste estudo, um sistema de proteção social sensível às crianças) por meio de: (a) financiamentos estrangeiros, como ajuda oficial ou atenuação da dívida; (b) mobilização de receitas nacionais por meio de melhorias na gestão fiscal ou reformas fiscais; (c) financiamento do *deficit* por meio de empréstimos domésticos e externos e (e) repriorizar e melhorar a eficiência dos gastos.

Neste estudo, propomos uma adaptação da abordagem do diamante do espaço fiscal, nos concentrando nas opções para países aumentarem seu espaço fiscal internamente, o que significa deixar de lado a Assistência Oficial ao

Desenvolvimento (AOD). Embora alguns países na região tenham ajuda externa para financiar parte de seu gasto com desenvolvimento, a AOD não é uma solução sustentável para o espaço fiscal. Entretanto, pode ser considerada uma solução inicial para países em que outras opções para ampliar seu espaço fiscal são limitadas, como Djibouti e o Iêmen.

Como apenas utilizamos três dimensões do espaço fiscal, representamos o espaço fiscal agregado de cada país por um triângulo ao invés de um diamante. Cada aresta do triângulo representa uma dimensão do espaço fiscal. O indicador para cada dimensão do triângulo é um escore entre 0 e 1, computado para dar uma ideia do potencial de um dado país para ampliar seu espaço fiscal por meio daquela opção específica. A Tabela 1 descreve como os indicadores foram computados para cada dimensão.

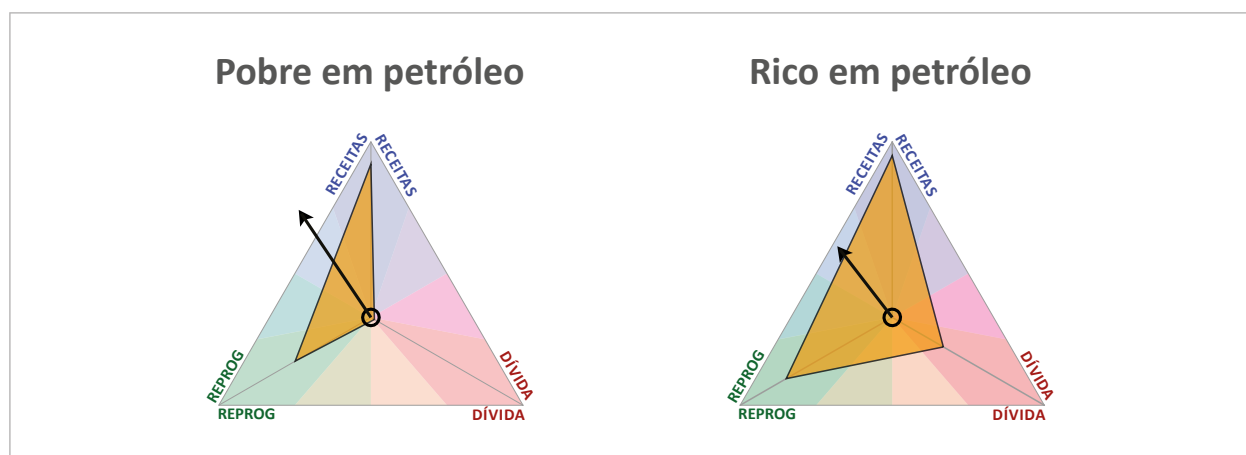
Tabela 1. Indicadores para o triângulo de espaço fiscal

Dimensão	Fórmula	Normalização
Mobilização de recursos domésticos	$1 - \frac{\text{Receita fiscal do país como porcentagem do PIB}}{0,268}$	A receita fiscal de cada país é normalizada pelo limite superior da região (a receita da Argélia, equivalente a 26,8 por cento de seu PIB).
Financiamento de deficit	$1 - \frac{\text{Dívida bruta do país como porcentagem do PIB}}{0,4}$	As taxas de endividamento dos países são normalizadas utilizando um padrão de 40 por cento de endividamento-PIB, que é o limite sugerido pelo FMI para países em desenvolvimentos. Para países com coeficientes maiores que 40 por cento, o escore é negativo, mas, para fins de representação visual, o definimos como zero.
Reprogramação dos gastos	$\frac{\text{Gastos do país em subsídios de energia como porcentagem do PIB}}{0,07}$	O indicador é normalizado pelo 75º percentil da distribuição (igual a 7 por cento do PIB). Para países cujos gastos em subsídios de energia excedem o 75º percentil, o indicador final é estabelecido em 1.

A Figura 1 ilustra os triângulos de espaço fiscal, utilizando o exemplo de países ricos e pobres em petróleo.¹ O tamanho do triângulo interno com preenchimento sólido dá uma ideia do espaço fiscal geral no país: uma área grande significa que o país possui amplo espaço fiscal. Ademais, os vértices do triângulo interno indicam o potencial para espaço fiscal em cada dimensão. Quanto maior for o escore para um dado eixo (ou seja, quanto mais perto a aresta do triângulo interno esteja da aresta externa), maior o potencial para se ampliar o espaço fiscal nessa dimensão. Finalmente, a seta na figura representa o “caminho” para o país criar espaço fiscal. Determina-se pela adição dos três vetores do triângulo, o que significa que uma dimensão pode compensar outra: uma seta maior indica um caminho mais evidente, ao passo que uma seta pequena indica uma solução menos óbvia para se ampliar o espaço fiscal (o que pode significar que o país tem muitas opções para alcançar esse fim, dado que a soma dos três grandes vetores também resultará em uma seta menor).

1. Países ricos em petróleo: Argélia, Irã, Iraque, Kuwait, Omã, Qatar, Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos. Países pobres em petróleo: Bahrain, Djibouti, Egito, Jordânia, Líbano, Marrocos, Tunísia, Sudão e Iêmen. Os triângulos de espaço fiscal para países pobres e ricos em petróleo foram elaborados agregando os indicadores para cada categoria (computando uma média simples entre países).

Figura 1. Triângulos de espaço fiscal — exemplos de países pobres e ricos em petróleo



Fonte: Elaboração dos autores.

No exemplo anterior, é possível verificar que países ricos em petróleo possuem, em média, maior potencial para espaço fiscal (a área do triângulo interno é maior que em países pobres em petróleo). Para ambas as categorias de países, a seta aponta para uma mistura de mobilização de arrecadação interna e reprogramação de gastos como caminhos para ampliar o espaço fiscal. A seta é maior para países pobres em petróleo (indicando um caminho mais evidente) porque são mais limitados em seu financiamento de dívidas que países ricos em petróleo.

CONTEXTO MACROFISCAL DOS PAÍSES DA REGIÃO MENA

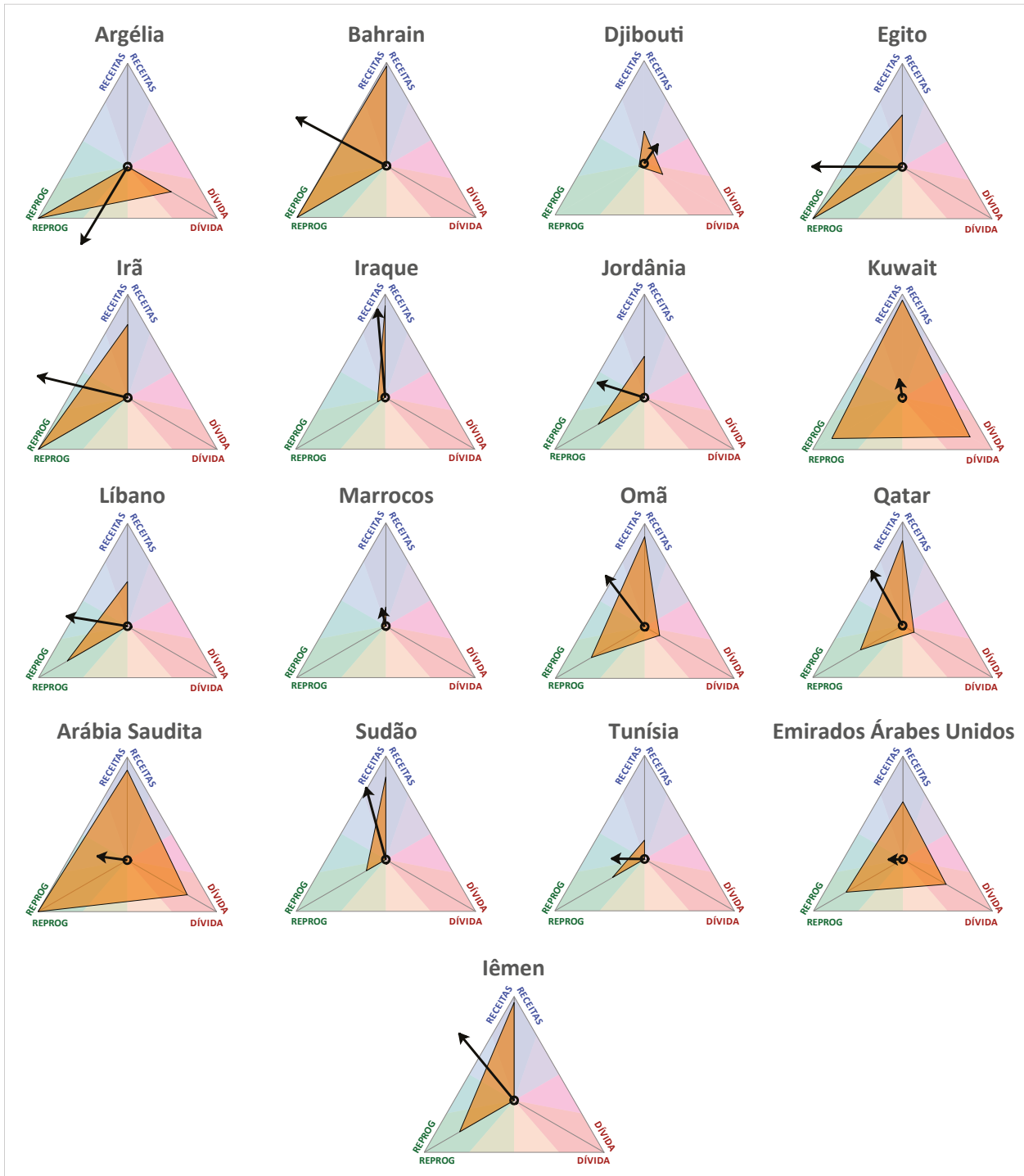
Ao analisar a capacidade dos países na região MENA para alocar mais recursos para expandir gastos em proteção social sensível às crianças, é importante ter em mente que esses países variam significativamente quanto a recursos naturais disponíveis, tamanho da economia e limitações fiscais.

- Países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) são classificados como de alta renda e têm um contexto macrofiscal favorável, beneficiando-se de lucros com o petróleo, e seu nível de endividamento é geralmente muito baixo. Têm o potencial para aumentar receitas fiscais, dadas as suas baixas taxas como proporção do PIB.
- Argélia, Irã e Iraque são países de renda média-alta que parecem estar em situação mais confortável, beneficiando-se de lucros com o petróleo e possuindo coeficientes dívida-PIB relativamente baixos. A Argélia tem a maior arrecadação fiscal (como porcentagem do PIB) da região, enquanto o Irã e especialmente o Iraque exibem níveis mais baixos. O Líbano e a Jordânia estão na mesma categoria de renda, mas não exportam petróleo, dependendo mais, portanto, da arrecadação com impostos para financiar gastos do governo, e possuem coeficientes de dívida muito altos.
- Djibouti, Egito, Marrocos, Sudão e Tunísia estão na categoria de renda média-baixa. Muitos desses países são limitados por altos coeficientes de dívida, especialmente o Egito e o Sudão. Tunísia, Marrocos, Djibouti e Egito têm maiores arrecadações fiscais que a média da região, enquanto o Sudão apresenta a menor proporção de receita fiscal entre os países importadores de petróleo.
- O Iêmen e outros países não incluídos no relatório (Líbia, Síria e Palestina) enfrentam desafios específicos ao seu desenvolvimento, uma vez que estão passando por grandes conflitos e sofrem com a deterioração da infraestrutura, o que prejudica gravemente a sua capacidade para mobilizar recursos domésticos.

RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES FINAIS

A Figura 2 apresenta os triângulos de espaço fiscal para 17 países da região MENA, destacando os vários desafios e oportunidades relacionados ao espaço fiscal: ao passo em que alguns gozam de situação favorável em várias dimensões, outros países parecem contar com opções limitadas para aumentar seu espaço fiscal.

Figura 2. Triângulos de espaço fiscal para países na região MENA



Fonte: Elaboração dos autores.

O espaço fiscal depende da adequação da arrecadação para financiar os gastos. Visto que a proteção social para crianças requer fontes estáveis e importantes de financiamento, os países na região MENA poderiam considerar a opção de criar espaço fiscal por meio da mobilização de receitas de maneira justa e sustentável.

Reformas na política fiscal dos países da MENA ao longo das duas últimas décadas tiveram um impacto marginal, sugerindo que reformas mais fundamentais deveriam ser consideradas, especialmente na área de impostos sobre a renda e riqueza, uma vez que constituem uma proporção ínfima do total da arrecadação fiscal na região.

Além de liberar recursos para investir na proteção social para crianças, essas reformas poderiam contribuir para a redução da desigualdade nos países da MENA se ocorrerem em um contexto de impostos progressivos. Ademais, a aplicação das políticas fiscais ainda é um problema em muitos países da região, visto que os governos têm problemas com as altas taxas de informalidade e sonegação fiscal por indivíduos e empresas. Políticas que pretendem melhorar a eficiência na coleta e gestão de recursos fiscais poderiam, portanto, complementar os esforços dos governos da região para aumentar a arrecadação fiscal. Aumentar a progressividade de sistemas tributários (especialmente impostos sobre a renda pessoal), aplicar impostos sobre a propriedade, fortalecer a administração tributária e eliminar as isenções será fundamental para promover a equidade tributária e facilitará o cumprimento e a administração.

Uma análise dos triângulos do espaço fiscal revela que muitos países têm espaço para aumentar a arrecadação de impostos. Essa opção, de aumentar a arrecadação dos impostos para financiar proteção social sensível às crianças é especialmente recomendada para países do CCG e para aqueles com altos coeficientes de dívida-PIB e baixa arrecadação fiscal, tais como Iraque, Irã e Sudão.

Outro caminho para se alcançar a consolidação fiscal é abordar questões de equidade, eficiência e efetividade do lado do gasto do orçamento, incluindo gastos melhor direcionados e mais custo-eficientes. Subsídios com energia — investimentos comprovadamente custosos e regressivos — continuam capturando uma parte desproporcional dos gastos sociais na maioria dos países da região. Reformas nos subsídios representam, portanto, uma recomendação comum da parte de organizações internacionais.

Entretanto, uma vez que a implementação de políticas públicas leva tempo, as reformas dos subsídios precisam ser cuidadosamente planejadas com antecedência. Medidas compensatórias devem ser implantadas concomitantemente com a eliminação gradual dos subsídios, considerando os impactos sociais negativos (tais como aumentos abruptos nos preços) que afetarão desproporcionalmente os agregados familiares pobres e vulneráveis. Alguns países, como o Egito, o Iraque, a Jordânia, o Marrocos, a Tunísia e o Sudão recentemente começaram reformas para se distanciar de subsídios universais de alimentos e energia, na direção de formas mais direcionadas de assistência social, como transferências de renda.

A alta pontuação na dimensão de reprogramação para o Irã, o Egito, a Argélia, o Bahrain e a Arábia Saudita sugerem que esses países têm o maior potencial para liberar recursos por meio das reformas dos subsídios. Entretanto, parece importante destacar que gastos excessivos em políticas de alto custo e baixo impacto é um problema que afeta toda a região, o que significa que todos os países deveriam repriorizar os gastos como uma opção para aumentar o espaço fiscal para proteção social sensível às crianças. Todas as despesas do governo que pareçam exageradas deveriam ser cuidadosamente avaliadas para identificar ineficiências e redirecionar fundos para gastos de maior impacto. Nesse sentido, os esforços para se aumentar a transparência e a prestação de contas também aumentariam a eficiência na coleta de dados, na análise de alocação de recursos e na avaliação de políticas existentes.

Finalmente, como o aumento da arrecadação de impostos e a reprogramação de gastos exigem reformas estruturais, podem levar mais tempo para se tornarem fontes sustentáveis de receita para financiar a proteção

social sensível às crianças. Os países da região MENA podem, portanto, considerar outras opções para melhorar seu espaço fiscal a curto e médio prazo:

- Alguns países na MENA, tais como o Kuwait, Arábia Saudita, Argélia, Emirados Árabes Unidos e, eventualmente, Djibouti, parecem ter espaço o suficiente para aumentar seu espaço fiscal por meio de financiamento de *deficit*, visto que todos apresentam taxas de endividamento de cerca de 30 por cento do PIB ou menos.
- Recursos naturais são fontes importantes de receita para muitos governos da região. Entretanto, tais recursos são sujeitos a flutuações de preços, como exemplificado pela queda dos preços do petróleo. A venda do petróleo pode ser uma opção interessante para estabelecer e manter fundos soberanos, uma vez que os governos poderiam retirar desses fundos para investir em proteção social a alcançar maiores níveis de crescimento no futuro.
- Uma maneira de mobilizar recursos domésticos adicionais é integrar as receitas advindas do *Waqf* e *zakat* no sistema formal de proteção social, apesar de essa solução poder apresentar desafios adicionais em termos de coordenação e transparência (como no caso do Sudão).
- A AOD pode ser considerada uma opção inicial para países onde outras opções exigiriam consideravelmente mais tempo, tais como aqueles com níveis mais baixos de desenvolvimento ou que estão sendo afetados por conflitos. O principal desafio relacionado à proteção social diz respeito a como ela pode contribuir para soluções duradouras que poderiam aprimorar os sistemas de proteção social no longo prazo. Nesse sentido, a AOD poderia ajudar a financiar programas como parte de uma resposta emergencial e apoiar uma futura expansão da cobertura da proteção social com base em outros pilares do espaço fiscal, para assegurar a sustentabilidade.

É importante destacar que, dado que cada país tem o próprio modelo de desenvolvimento, eles se diferem no que diz respeito ao desenho e à escala de seus programas de proteção social. Desse modo, também variam o nível de recursos necessários e as opções possíveis para ampliá-los. Os governos podem analisar os diferentes caminhos propostos neste relatório para expandir a proteção social sensível às crianças e adaptá-los a seus contextos específicos, tendo em mente que o aumento do espaço fiscal de um país está intrinsecamente ligado à sua vontade política, suas prioridades em políticas e outros fatores além do controle do governo, como desequilíbrios macroeconômicos causados por choques externos. Portanto, é importante se considerar as especificidades de cada país quando se analisa suas opções de espaço fiscal. Dessa forma, os governos na região MENA deveriam ponderar os benefícios de longo prazo da proteção social sensível às crianças em relação aos benefícios de curto prazo da consolidação fiscal.



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
+55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org • www.ipc-undp.org