

Latin American Economic Outlook 2009

Summary in Portuguese

Perspectivas Económicas da América Latina 2009

Sumário em Português

Enquanto os regimes democráticos parecem firmemente enraizados na região, as economias da América Latina continuam a ter um crescimento económico sustentado, beneficiando do processo em curso da globalização.

Este volume de *Perspectivas económicas da América Latina*, é o primeiro de uma série anual elaborada pelo Centro de Desenvolvimento da OCDE, fornece percepções originais e indicadores comparativos sobre quatro temas-chave que afectam o desenvolvimento da América Latina: o impacto do desempenho fiscal na legitimidade democrática; a relevância da reforma dos fundos de pensões e governança para a poupança nacional e aprofundamento do mercado de capitais; o papel de investimentos privados em busca de nichos de mercado pode ter melhorado, acesso a serviços de telecomunicações e o comércio crescente com a China e a Índia como um incentivo à fomentação da competitividade dos países da América Latina.

As recomendações de políticas e a identificação das melhores práticas em áreas profundamente examinadas visam colocar à disposição do desenvolvimento da América latina a peritagem e o bem conhecido rigor analítico da OCDE.

Política fiscal e desenvolvimento na América Latina: qual a ligação?

A política fiscal não é apenas um instrumento para a gestão macroeconómica, mas é igualmente uma ferramenta que pode ser utilizada pelos governos da América Latina para o desenvolvimento. Uma utilização atenciosa e activa das políticas fiscais, despesa pública e gestão de dívida pode fomentar o desenvolvimento da América Latina através da promoção do crescimento e da redução da pobreza e da desigualdade.

Adicionalmente, o bom desempenho de um sistema fiscal de um país fornece um apanhado do contrato social que une o governo aos seus cidadãos. Por um lado, os bens e serviços fornecidos pelo Estado, em quantidade e qualidade razoáveis e, por outro, um sistema de tributação transparente e progressivo, são sinais de um contrato social saudável. Estes dois aspectos andam a par: se os serviços públicos como a saúde, educação e infra-estruturas forem escassos, a qualidade fornecida for baixa ou injusta, o contrato social é enfraquecido. O mesmo é válido para sistemas fiscais frágeis ou regressivos.

Este contrato social é, hoje em dia, especialmente relevante para a América Latina porque a região se encontra a meio de uma consolidação democrática. Neste contexto, o bom desempenho de um sistema fiscal de um país – e a percepção dos cidadãos relativamente a esse desempenho – está intimamente ligado à própria legitimidade da democracia. A legitimidade fiscal, a crença de que o sistema de tributação e despesa pública é justo, é o elemento-chave mediador neste processo. Encontram-se níveis elevados de legitimidade onde o sistema de tributação e transferência é eficaz no que respeita à colmatação da desigualdade de rendimentos; onde são fornecidos serviços públicos de alta qualidade igualitários; onde as obrigações e os direitos são regidos por regras justas e transparentes e onde existe um nível razoável de apoio público à gestão governamental do sistema fiscal.

As escolhas de políticas fiscais não existem num vazio e estão sempre sujeitas a condicionantes politicamente determinadas. Os políticos importam-se porque a política fiscal se encontra inextricavelmente entrelaçada com a natureza do Estado-Providência, cuja forma é um profundo processo político. Resumidamente, a economia política tem importância: é necessário adicionar uma consideração de condicionantes políticas à concepção técnica dos sistemas fiscais para estimular perspectivas para uma reforma duradoura na região.

Contrariamente aos pontos de vista convencionais de política fiscal como uma ameaça para o crescimento (através do efeito desincentivador de tributação do trabalho e do investimento) ou nada mais que um estabilizador macroeconómico para a inflação e o desemprego, esta publicação de *Perspectivas* defende que a política fiscal pode ser um instrumento-chave para o desenvolvimento

Figura 1. Consolidação Democrática na América Latina: Pontos de vista de cidadãos e de peritos



económico, político e social na América Latina. Os sistemas fiscais podem fornecer os recursos necessários para levar a cabo investimentos pró-crescimento e transformações estruturais. Os impostos e a despesa pública podem combater directamente a pobreza e a desigualdade, problemas gémeos que continuam a assolar a região.

Este potencial para o bem está substancialmente incompleto na América Latina. Enquanto que os impostos e transferências reduzem a desigualdade de 19 pontos Gini na Europa, a diferença é inferior a dois pontos Gini na América Latina. A despesa de segurança social, fortemente regressiva na região, é um culpado importante no que respeita ao potencial incompleto da política fiscal de redistribuição. E a qualidade dos bens e serviços públicos básicos, como a saúde ou a educação, também não responde às necessidades de desenvolvimento da região, nem fornece um impulso para o compromisso dos cidadãos para com o Estado. Se os governos da América Latina pretenderem explorar o potencial da política fiscal enquanto instrumento de desenvolvimento é necessário alterarem a sua abordagem.

Desempenho fiscal da América Latina: tendências recentes

Desde 1990 que o desempenho fiscal da América Latina se tem mostrado encorajador. Os défices fiscais na região, por exemplo, diminuíram de 11 por cento da receita pública nas décadas de 1970 e 1980, para apenas 8 por cento desde o ano 2000. Esta alteração deve-se à sorte ou a boas políticas? Provas de melhores políticas incluem o aumento de despesas, gestão macroeconómica credível e maior descentralização. Tais aspectos têm sido acompanhados por inovações criativas como é o caso de novas regras de responsabilidade fiscal, esquemas de transferência em dinheiro condicionados e orçamento participativo.

No entanto, o desempenho fiscal está ainda longe de colmatar o desfasamento existente comparativamente às referências da OCDE. Além disso, ainda teremos que ver o quão resistentes serão as tendências positivas e as inovações institucionais a qualquer mudança na boa sorte trazida para a região pelos preços firmes das matérias-primas, termos de comércio favoráveis e capital barato e abundante. Esse teste pode estar para breve.

Esta publicação de *Perspectivas* avalia esse desfasamento de desempenho, comparando e contrastando o desempenho fiscal da América Latina e o dos países da OCDE. Tanto as receitas como as despesas públicas na América Latina se encontram abaixo da média da OCDE, embora exista uma variação substancial entre os dois grupos de países. De 1990 a 2006, o total das receitas governamentais rondava em média 23 por cento do PIB na América Latina, e 42 por cento nos países da OCDE. O total das despesas, para o mesmo período, foi em média 25 por cento do PIB na América Latina e 44 por cento nos países da OCDE. Os rendimentos e as despesas parecem ter aumentado em

termos de participação no PIB na América Latina. Tanto as receitas como as despesas têm vindo a aumentar em termos de participação no PIB da América Latina.

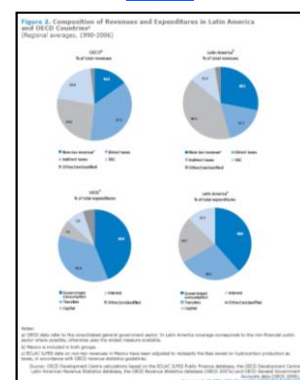
Na sua estrutura, a tributação e a despesa também diferem substancialmente entre a América Latina e os países da OCDE. Consideremos apenas o lado das receitas do livro de contabilidade. As receitas não fiscais são muito mais importantes para as finanças públicas na América Latina, sendo completamente em média de 8 por cento do PIB. As receitas puramente fiscais apenas chegam a 16 por cento do PIB na região contrastando com 35 por cento nos países da OCDE. Destes, a América Latina apresenta um aumento de 25 por cento de impostos directos, em comparação com 42 por cento nos países da OCDE. Neste âmbito, apenas 4 pontos percentuais são atribuíveis na América Latina aos impostos sobre os rendimentos dos indivíduos, onde a referência de comparação da OCDE é de 27 pontos percentuais.

Contrariamente à prescrição do compêndio, a política fiscal da América Latina é pro-cíclica: geralmente os governos gastam mais durante os “booms” e menos durante as depressões. Além disso, uma série de variáveis fiscais importantes – incluindo rendimentos, despesa e défice – são mais voláteis na América Latina que nos países da OCDE. No entanto, esta publicação de *Perspectivas* mostra, que esta volatilidade fiscal tem vindo a diminuir na região e desde 1990 tem vindo a colmatar o fosso existente em relação aos países da OCDE. Um índice de volatilidade de défice calculado para esta publicação de *Perspectivas* mostra uma diminuição de um terço no período de 1990-94 a 2000-06, com a América Latina a situar-se apenas 6 por cento acima do nível na OCDE no último período. Durante o mesmo período de tempo, a volatilidade das receitas decaiu de um quarto na América Latina e a volatilidade das despesas em cerca de 40 por cento.

Os poderes locais na América Latina estão a tornar mais flexíveis os seus sistemas fiscais mas em comparação com os seus parceiros da OCDE continuam relativamente pequenos e muito dependentes das transferências do governo central. Enquanto o nível das despesas dos governos locais era de cerca de 41 por cento das despesas do governo central nos OCDE durante o período de 1990-2006, os números correspondentes na América Latina elevavam-se apenas a 23 por cento. A proporção para as receitas era semelhante. Em termos de transferências, o fosso está a ser lentamente colmatado, mas continua a ser grande: as transferências inter-governamentais em termos de participação no PIB rondavam em média 4.9 por cento nos países da OCDE e apenas 2.7 por cento na América Latina.

Apesar desta tendência globalmente positiva no desempenho fiscal, a América Latina ainda tem muito trabalho pela frente no que respeita à reforma fiscal. A criação de receitas deveria diversificar-se noutras fontes para além dos impostos e de impostos indirectos. A volatilidade fiscal, um alongamento no crescimento, poderá diminuir mais ainda. E

Figura 2. Composição dos Rendimentos e Despesas nos países da OCDE da América Latina



as transferências sociais ainda não desempenham correctamente o seu papel. Os êxitos e inovações no domínio fiscal devem traduzir políticas e reformas institucionais duradouras.

A dimensão política da elaboração de políticas fiscais: dívida pública, ciclos políticos e mercados de capitais

Se comparados com os da OCDE, as receitas e despesas reivindicam uma pequena participação no PIB nos países da América Latina. Mas as diferenças entre eles têm muitas vezes produzido défices da dimensão dos da OCDE. O legado desses défices é a dívida pública, cuja gestão apresentou problemas aos governos na região durante muito tempo. A América Latina continua com elevados níveis de dívida, deixando os países da região vulneráveis a impactos adversos. No entanto, este facto não deve abafar o progresso considerável realizado nos países da América Latina no que respeita à gestão da composição dessa dívida, em particular reduzindo a sua exposição a dissonâncias de moeda – em que as receitas do governo e as obrigações do serviço da dívida são denominadas em várias moedas.

Um mercado para dívida pública denominado em moedas não é novo; o que é novo é que os governos da América Latina têm sido cada vez mais capazes de posicionar a dívida em moeda nacional no estrangeiro, ajudada pelas fortes condições económicas. Por exemplo, enquanto os prazos de vencimento disponíveis nos mercados internos obrigacionistas aumentaram nos últimos anos, o perfil global dos prazos de vencimento da dívida da região é curto quando comparado com outros mercados emergentes bem como países desenvolvidos.

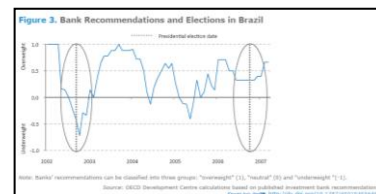
Uma das importantes características dos mercados de títulos soberanos da América Latina é que têm sido agudamente sensíveis aos acontecimentos políticos – por exemplo, reagindo negativamente à incerteza que é uma característica inerente das eleições democráticas. Nestes momentos, o comportamento dos mercados de títulos soberanos da América Latina é significativamente influenciado não apenas pelas políticas económicas, mas igualmente pelas plataformas das políticas económicas dos candidatos eleitorais.

Em primeiro lugar, os investidores preocupam-se com o facto de os partidos políticos titulares aumentarem a despesa para encorajar o apoio político, com custos para o desempenho económico após as eleições. Tal não é razoável, pois já foram observadas provas de que este tipo de ciclos de actividades políticas ocorre tanto em países democráticos ricos e como pobres. Em segundo lugar, os mercados de capitais estão instáveis devido à incerteza sobre as políticas económicas que irão ser implementadas após a eleição.

As diferentes reacções nos mercados de capitais às duas eleições ganhas pelo presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva são um exemplo claro do papel que desempenham os partidos políticos e os candidatos a este respeito. Vistos como oposição populista a um

governo fiscalmente conservador em 2002, os mercados reagiram apreensivamente à candidatura de Lula assim que a sua campanha começou a adquirir ímpeto e as recomendações do banco de investimento pareciam bruscamente negativas sobre o Brasil. Ainda assim, uma vez no poder, uma campanha de comunicação e compromisso com políticas credíveis tranquilizaram os mercados e a confiança voltou. Quando o mesmo Lula foi reeleito em 2006, contra um adversário que abraçava igualmente políticas credíveis, as eleições presidenciais quase não causaram agitação nos mercados.

Figura 3. Recomendações bancárias e eleições no Brasil



Criação de receita pública: a tributação na América Latina

A gestão da dívida pública é uma dimensão da criação das políticas fiscais; os impostos são outra. Tal como já mencionado, os impostos representam uma participação menor no PIB nos países da América Latina que nos países da OCDE. No entanto, tal não significa que as receitas fiscais na América Latina sejam "demasiado baixas" ou mesmo "demasiado elevadas". Os países dos dois grupos partem de bases históricas diferentes e enfrentam condicionantes e oportunidades diferentes. Tal é evidente, mesmo na variação substancial existente entre os próprios países da América Latina, onde as receitas fiscais vão de mais de 30 por cento do PIB no Brasil, a pouco mais que 14 por cento em El Salvador.

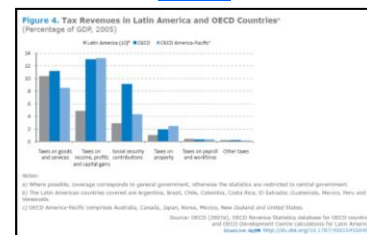
Estes baixos níveis de recursos fiscais encontram-se entre os factores que explicam o fraco desempenho de redistribuição do sistema fiscal nas economias da América Latina. No entanto, os próprios latino-americanos, estão tão preocupados como os cidadãos da OCDE com a desigualdade e o Estado-Providência. As preferências expressas a favor ou contra a redistribuição são, em média, as mesmas nos dois grupos, embora a opinião seja globalmente mais polarizada na América Latina que na OCDE.

O desfasamento de cobrança de impostos na América Latina não tem uma causa única. Os impostos sobre o rendimento, que fornecem mais de um quarto das receitas fiscais nos países da OCDE, são um bom exemplo. Se contrastarmos o PIB per capita de mais de 30 000 dólares americanos na Finlândia com os números da Colômbia de menos de 6 000 dólares americanos é de imediato claro que baixos níveis de rendimento pessoal limitam o âmbito do imposto sobre o rendimento. Em muitos países, a vasta maioria dos indivíduos activos – aproximadamente 90 por cento no Brasil, Chile, Colômbia e Costa Rica, por exemplo – têm rendimentos abaixo do limiar mínimo a partir do qual o imposto sobre o rendimento deve ser pago. Igualmente importante é distribuição distorcida do rendimento nos países da América Latina, o que significa que para um determinado rendimento médio, poucas pessoas activas numa economia estão nas categorias de rendimentos em que são passíveis de pagar impostos.

Provas fiáveis transnacionais sobre a dimensão da evasão fiscal são

escassas. Mas simples – ainda que plausíveis – simulações sugeridas de que mesmo eliminando totalmente a evasão tal iria contribuir pouco para a colmatação do fosso da cobrança de impostos entre os países da OCDE e os da América Latina. De facto, trazer para a rede fiscal trabalhadores e empregadores pode criar uma perda fiscal líquida, uma vez que muitos poderiam ser elegíveis para benefícios e incentivos de vários tipos e aumentariam os custos administrativos para as autoridades fiscais. No entanto, as medidas para reduzir a evasão – adicionalmente aos meios legais para evitar os impostos – podem desempenhar um papel importante no aumento da legitimidade fiscal.

Figura 4. Receitas fiscais nos países da América Latina e OCDE



A política fiscal e a realidade socioeconómica da América Latina: Explicação para informalidade

A economia informal é vasta na América Latina e a sua existência está intimamente ligada ao sistema fiscal. Quase por definição, os empregadores e trabalhadores na economia informal não pagam impostos sobre o rendimento de pessoas singulares ou colectivas (quer seja porque os seus rendimentos são demasiado baixos, quer seja porque não se encontram inscritos junto das autoridades fiscais), nem os seus clientes pagam geralmente quaisquer impostos relevantes sobre as vendas. Contra tal, as pessoas excluídas da rede de segurança social significa que a informalidade está associada a baixas despesas do sector público.

Se a informalidade se define em termos dos que não contribuem para as receitas fiscais ou os que não são cobertos pela segurança social, é um indicador importante de um contrato social fraco ou quebrado. Algumas pessoas encontram-se na economia informal como resultado de uma escolha deliberada de não se comprometerem com o Estado, baseando-se num cálculo pessoal de custo-benefício – ainda que não vejam a situação desta forma. Outros foram excluídos do sector formal e para estes o trabalho informal está realmente disfarçado sob a radicalização do trabalho das inflexibilidades em instituições do mercado de trabalho. Uma comparação com a Europa é reveladora. Na Europa a informalidade é principalmente uma questão de evasão fiscal. Na América Latina a informalidade é uma questão muito mais complexa, e as empresas e trabalhadores raramente são inteiramente formais ou informais. Há provas na região de uma escolha e abordagem mista a impostos e benefícios, com indivíduos ou empresas a aceitar os compromissos, alguns mas não todos, que o Estado oferece. Um inquérito realizado no México, por exemplo, concluiu que metade das microempresas inquiridas eram totalmente informais, enquanto um inquérito realizado na Bolívia concluiu que as empresas têm duas vezes mais probabilidades de cumprir com as suas obrigações municipais que serem inscritas para o imposto sobre o valor acrescentado.

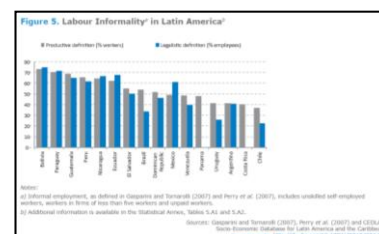
Para além de terem em consideração a escala do sector informal nas suas economias, os criadores de políticas fiscais na América Latina precisam responder às múltiplas formas sob as quais o fenómeno se

expressa e às suas diversas causas.

A política deve igualmente equilibrar as atracções dos regimes especiais para pessoas colectivas e singulares na economia informal contra o imposto universal e benefícios para todos; cada um destes pacotes políticos pode criar incentivos involuntários que são contra-productivos. Normalmente, os governos (não apenas na América Latina) elaboram regimes fiscais especiais para formalizar partes particulares da economia. No entanto, estes regimes podem tornar-se obstáculos para a expansão por pequenas empresas. E onde, de um quarto a mais de metade, dos trabalhadores possuem trabalhos informais e, seguidamente, pouco a pouco extensões a regimes de tributação e despesa são provavelmente inadequados, especialmente porque a elegibilidade do lado da despesa (protecção social e todos os benefícios estatais) é muitas vezes associada a trabalho do sector formal. Entretanto, a protecção social universal pode encorajar o trabalho informal uma vez que desassocia o trabalho formal da elegibilidade. Por outro lado, protege os trabalhadores vulneráveis e pode melhorar a produtividade nacional através da promoção inter-sectorial e inter-regional da mobilidade laboral.

Experiências de políticas inovadoras na e além da América Latina mostram que o cumprimento fiscal pode ser facilitado através de um melhor alinhamento dos custos da formalidade para um indivíduo com os seus benefícios, adoptando regimes simplificados para todos os contribuintes e oferecendo serviços sociais aos trabalhadores formais e informais em pé de igualdade.

Figura 5. Informalidade laboral na América Latina



Melhorar a qualidade da despesa pública: o caso da educação

Os impostos e as transferências têm um potencial poderoso para redistribuir o rendimento; mas a despesa social no desenvolvimento humano – especialmente, na saúde e educação – pode desempenhar um papel muito importante no que respeita à disponibilização de igualdade de oportunidades para todos. Tendo tal presente, esta publicação de *Perspectivas* observa de perto a despesa com a educação e o desempenho na América Latina. O que emerge é que o principal desafio que a região enfrenta é melhorar a qualidade da educação, como medido pela aprendizagem e capacidades cognitivas do aluno. Simultaneamente, também a quantidade deverá ser melhorada, uma vez que os países da América Latina deverão aumentar as taxas de participação e conclusão para além do ensino primário universal.

A despesa pública com a educação na América Latina é substancial e crescente. A despesa com a educação em termos de participação na despesa pública total tem vindo a crescer na América Latina; em termos de participação no PIB a despesa de educação encontra-se agora em cerca de 4 por cento, um nível semelhante ao observado nos países da OCDE. Mas a despesa por aluno continua a ser cinco vezes mais baixa na América Latina, já que a população em idade escolar dá conta

de entre um quarto e um terço do total, comparado a menos de um quinto na OCDE.

Os países da América Latina gastam proporcionalmente mais com o ensino primário que os países da OCDE, e menos com o ensino terciário e secundário. O desfasamento é particularmente evidente no ensino secundário, com o qual os países da América Latina gastam em média 13 por cento do PIB per capita, enquanto os países da OCDE gastam mais de 24 por cento do PIB per capita. Parcialmente, como resultado desta atribuição de despesas, as taxas brutas de matrículas no ensino secundário na América Latina são, em média, inferiores a 77 por cento enquanto a média da OCDE é superior a 100 por cento.

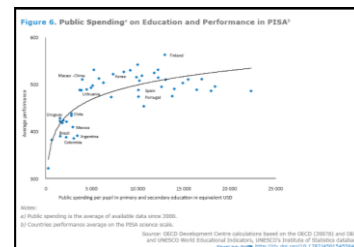
Para avaliar a qualidade dos resultados das despesas de educação, esta publicação de *Perspectivas* centra-se no desempenho (medido pela média e distribuição das pontuações dos testes no estudo da OCDE - Programa Internacional para Avaliação do Aluno [PISA]) e equidade (medida pelo grau que o antecedente socioeconómico de um aluno determina as suas pontuações nos testes). Em ambos os campos, os resultados do PISA na América Latina são motivo de preocupação.

As pontuações dos testes PISA na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai – os seis países da América Latina que participaram no estudo – são fracas em comparação com as da OCDE. O desfasamento de desempenho entre os alunos da América Latina e os seus pares da OCDE é equivalente a três anos de escolaridade, enquanto que o desfasamento para outros países emergentes no estudo é apenas de cerca de metade no seu todo. As boas notícias são que entre 2003 e 2006 as pontuações do PISA para os países da América Latina melhoraram globalmente.

As políticas certas podem ajudar. Economias como as da Lituânia e Macau-China gastam montantes semelhantes aos que gasta a América Latina por aluno, e ainda assim apresentam um melhor desempenho e melhor equidade. Na OCDE, as políticas escolares e educacionais como o tempo que os alunos passam em aulas normais, melhor responsabilização e políticas de admissão baseadas no mérito podem ter um efeito poderoso na aprendizagem dos alunos. O estudo PISA mostra ainda que não existe necessariamente um compromisso entre desempenho e equidade. Os criadores de políticas nos países da América Latina podem tirar proveito de estudos como o PISA, quando se vêm a braços com a economia política da reforma educativa.

A despesa na educação é apenas um dos exemplos de como a política fiscal pode fomentar o desenvolvimento, não apenas o crescimento económico, na América Latina. O desafio é canalizar a despesa pública para políticas que encorajem melhores práticas demonstradas e garantam o apoio social necessário para influenciar as próprias acções do Estado. Existe certamente uma necessidade de maior despesa em áreas-chave de formação de capital físico e humano, mas a verdadeira prioridade para a região é melhorar a qualidade dessa

Figura 6. Despesa pública em educação e desempenho do PISA



despesa tornando-a mais eficaz e melhor direccionada.

O estudo PISA mostra igualmente que não existe um compromisso necessário entre desempenho e equidade – mas existe uma pré-condição: as escolas devem reflectir a sociedade no seu todo. Sendo que as escolas de um sistema são abrangidas, no sentido que a distribuição dos antecedentes dos seus alunos se assemelha à distribuição socioeconómica das famílias a nível nacional, conseguem desempenhar mais em ambas as dimensões.

O texto integral da publicação pode ser consultado em
www.oecd.org/dev/publications/leo2009

Este sumário contém **StatLinks**, um serviço que fornece ficheiros Excel™ a partir da página impressa.

OECD 2008

Este sumário não é uma tradução oficial da OCDE.

A reprodução deste sumário é permitida desde que sejam mencionados o copyright da OCDE e o título da publicação original.

Os sumários multilingües são traduções dos excertos da publicação original da OCDE, publicada originariamente em Inglês e Francês.

Encontram-se livremente disponíveis na livraria on-line da OCDE

www.oecd.org/bookshop/

Para mais informações, entre em contato com a OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2 rue André-Pascal

75116 Paris

França

Visite nosso sítio www.oecd.org/rights/

