GRUPO BANCO MUNDIAL

INVESTIR EM CAPITAL HUMANO PARA UMA RECUPERAÇÃO RESILIENTE:

O papel das finanças públicas

PROTEGER E INVESTIR *nas pessoas*

Copyright © 2021 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
Washington DC 20433
Telefone: +1-202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Este trabalho é um produto da equipa do Banco Mundial com colaborações externas. Os resultados, interpretações e conclusões expressas neste trabalho não refletem necessariamente as opiniões do Banco Mundial, do seu Conselho de Administradores Executivos ou dos governos que representam.

O Banco Mundial não garante a precisão dos dados incluídos neste trabalho. As delimitações, cores, denominações e outras informações contidas em qualquer mapa deste trabalho não implicam qualquer juízo por parte do Banco Mundial sobre o estatuto jurídico de qualquer território ou o endosso ou aceitação dessas delimitações. Todo os valores de dólar são de dólares dos EUA, salvo indicação em contrário.

Direitos e autorizações: Este trabalho está sujeito a direitos de autor. Como o Banco Mundial incentiva a divulgação dos seus conhecimentos, esta obra pode ser reproduzida, na totalidade ou em parte, para fins não comerciais, desde que contenha uma atribuição total aos seus autores.

Todos os pedidos de informação sobre direitos e licenças, incluindo direitos subsidiários, devem ser dirigidos a: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

INVESTIR EM CAPITAL HUMANO PARA UMA RECUPERAÇÃO RESILIENTE:

O papel das finanças públicas

RESUMO

Este Documento de Abordagem considera o papel das finanças públicas na construção, proteção e utilização do capital humano à medida que os países procuram recuperar da crise da COVID-19 e estabelecer uma base para um desenvolvimento inclusivo, resiliente e sustentável. O documento define o problema em relação aos resultados do capital humano no meio da crise da COVID-19 e destaca três áreas de ação: prioridades políticas, governação e espaço orçamental para a construção e utilização do capital humano. O documento destaca as inovações recentes e ilustra passos acionáveis a curto prazo, bem como direções a longo prazo, por contexto nacional, com o objetivo global de apoiar uma recuperação resiliente.

AGRADECIMENTOS

Este documento é um produto conjunto das práticas globais para o Crescimento Equitativo, Finanças e Instituições (EFI) e Desenvolvimento Humano (HD) do Banco Mundial. Ayhan Kose, Vice-Presidente Interino para o Crescimento Equitativo, Finanças e Instituições, e Mamta Murthi, Vice-Presidente para o Desenvolvimento Humano, forneceram orientações gerais. A equipa recebeu também orientações de Marcello Estevao, diretor global para o Comércio Macroeconómico e Investimento, e Edward Owo-Owere, diretor global para a Governação.

Hana Brixi e Chiara Bronchi lideraram uma equipa de coautores que incluiu o Samer Al-Samarrai, Mary Breeding, Chadi Bou Habib, Zahid Hasnain, Igor Kheyfets, Christoph Kurowski, Tracey Lane, Yasuhiko Matsuda, Saw Young Min, Ceren Ozer, Adenike Sherifat Oyeyiola, Laura B. Rawlings, Michael Weber e Timothy Williamson.

Agradecemos também os muitos comentários feitos pelos pares revisores, incluindo Luis Benveniste, James A. Brumby, Tito Cordella e William F. Maloney. Também foram recebidas valiosas contribuições e comentários de: Anders Agerskov, James Anderson, Sameera Maziad Al Tuwaijri, Mary Frances Beaton, Kathleen Beegle, Tania Priscilla Begazo Gomez, Christian Bodewig, Anna Custers, Richard Damania, Amit Dar, Amanda Devercelli, Bill Dorotinsky, Leslie Elder, Pablo Fajnzylber, Isis Gaddis, Koen Martijn Geven, Marelize Gorgens, Pablo Gottret, Margaret Grosh, Caren Grown, Srinivas Gurazada, Daniel Halim, Elisabeth Huybens, Ogo-Oluwa Oluwatoyin Jagha, Bernard James Haven, Kelly Suzanne Johnson, Youngkyu Kang, Young Eun Kim, Stefan G. Koeberle, Eric Lacey, George Addo Larbi, Kate Mandeville; Massimo Mastruzzi, Carolina Monsalve, Samia Msadek, Andrew Myburgh, Philippe Neves, Tobias Pfutze, Miria Pigato, Shomikho Raha, Siddhartha Raja, Jun Rentschler, Hartwig Schafer, Siddharth Sharma, Meera Shekar, Lynne D. Sherburne-Benz, Elena Sterlin, Ajay Tandon, Margaret Triyana, Robert Utz, Hisham Ahmed Waly, Nuoya Wu e Xiaoqing Yu. Agradecemos à Deepika Davidar e Franklyn Ayensu pela assistência editorial, Junya Yuan e Israel David Melendez pelo *design* gráfico e ao Kavoori Lakshmi Diksha Ramesh pela revisão das referências.

ÍNDICE

ABREVIATURAS **05**
PREÂMBULO **06**
RESUMO EXECUTIVO **08**
INTRODUÇÃO **10**

CAPÍTULO 1
Capital Humano para a Recuperação e o Desenvolvimento Inclusivo e Resiliente **12**
1.1 O impacto da crise da COVID-19 sobre o Capital Humano 13
1.2 O impacto orçamental da crise da COVID-19 16
1.3 O papel das finanças públicas nos investimentos em Capital Humano para a recuperação 17

CAPÍTULO 2
Despesas Públicas para Construir, Proteger e Utilizar o Capital Humano **20**
2.1 Um quadro para as finanças públicas para o Capital Humano orientado para os resultados 20
2.2 Restaurar o Capital Humano 22
Controlar a pandemia 23
Recuperar a saúde 23
Trazer as crianças de volta à escola e recuperar as perdas de aprendizagem 24
Proteger as crianças pequenas e construir uma base para o desenvolvimento do Capital Humano 25
Evitar "deixar marcas permanentes" nas pessoas que procuram emprego, e apoiar as oportunidades de obter rendimentos do trabalho 26
2.3 Reforço dos sistemas de prestação de serviços 28
Aproveitar a tecnologia para a prestação de serviços 28
Reforço dos sistemas de saúde e preparação 29
Criação de sistemas de prestação de serviços resilientes 30
Reforço da proteção social e dos sistemas do mercado de trabalho 31

CAPÍTULO 3
Governação para Traduzir Políticas Orçamentais em Resultados para o Capital Humano **34**
3.1 Priorização do Capital Humano em todo o governo 34
3.2 Gestão das finanças públicas para obtenção de resultados 36
3.3 Gestão da força de trabalho orientada para os resultados 42
3.4 Transparência, responsabilização e confiança 44

CAPÍTULO 4
Obter Recursos para as Prioridades do Capital Humano **47**
4.1 Proteção dos recursos para o Capital Humano em tempos de crise 47
4.2 Mobilização de recursos internos através de uma lente de Capital Humano 49
4.3 Encontrar espaço dentro dos orçamentos 52
4.4 Empréstimos, gestão da dívida e apoio internacional às prioridades do Capital Humano 55
4.5 Redução do risco e impactos de crises futuras 57

ABREVIATURAS

B&S	Bens e Serviços
BISP	Benazir Income Support Program
CGE	Equilíbrio geral computorizável
DSSI	Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida
ECD	Desenvolvimento durante a primeira infância
ES	Empresa Social
ESMAP	Programa de Assistência à Gestão do Sector Energético
GFP	Gestão das Finanças Públicas
ICH	Índice de Capital Humano
ICHU	Índice de Capital Humano Ajustado à Utilização
INFF	Quadro de Financiamento Nacional Integrado
INTOSAII	Organização Internacional das Instituições Supremas de Auditoria
MAMS	Maquete para Simulação dos ODM
MRI	Mobilização dos recursos internos
MTDS	Estratégia de gestão da dívida a médio prazo
MTEF	Quadro de despesas a médio prazo
MTFF	Quadro fiscal a médio prazo
MTRS	Estratégia para Receitas a Médio Prazo
NIS	Serviços de Seguros Nacionais
NSDS	Apoio direto sensível à nutrição
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAN	Programa do Orçamento Articulado para a Nutrição
PAR	Países com Altos Rendimentos
PBR	Países com Baixos Rendimentos
PEMA	Países com Rendimentos Médios-Altos
PEMANDU	Unidade de Gestão do Desempenho e Prestação de Serviços
PPAE	Países Pobres Altamente Endividados
PPP	Parceria Pública-Privada
PRBM	Países com Rendimentos Baixos-Médios
PRM	Países com Rendimentos Médios
PRSP	Documento de Estratégia de Redução da Pobreza
RBF	Financiamento Baseado em Resultados
RFA	Reforma Fiscal Ambiental
Rs	Rupia das Maurícias
SAI	Instituição Suprema de Auditoria
SUN	Scaling Up Nutrition (movimento)
TIC-BPO	Tecnologias de Informação e Comunicação / *Outsourcing* de Processos Empresariais
TVET	Ensino e Formação Técnica e Profissional
UNFPA	Fundo das Nações Unidas para a População
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
VBG	Violência baseada no género

PREÂMBULO

Em menos de um ano, a pandemia da COVID-19 perturbou milhares de milhões de pessoas e os seus meios de subsistência. A pandemia pode ter eliminado mais de 250 milhões de empregos equivalentes em 2020 e empurrado 100 milhões de pessoas para a pobreza extrema. As pessoas mais pobres do mundo têm enfrentado uma crescente insegurança alimentar.

A redução da pobreza e da prosperidade partilhada sofreram o seu pior revés em décadas. Foi perdida uma década de ganhos em resultados para o capital humano. A pandemia causou perturbações nos serviços essenciais com consequências graves para os menores de 5 anos e para a mortalidade materna, gravidezes indesejadas e doenças não transmissíveis não diagnosticadas e não tratadas. A ONU estima que existirão mais 130 milhões de crianças subnutridas do que tinha previsto antes da crise. Estima-se que a pobreza de aprendizagem aumentará em 10 pontos percentuais para mais de 60%, e que uma geração de crianças perderá US$ 10 biliões em ganhos futuros ao longo da vida se houver menos do que uma remediação total.

O encerramento de escolas também contribuiu para o agravamento das desigualdades sociais e económicas. O aumento da violência baseada no género, o aumento das taxas de casamentos infantis e o fardo do aumento dos cuidados do lar têm destruído a vida de muitas raparigas e mulheres e reduzido as suas oportunidades de procurarem outras opções satisfatórias para preencherem as suas vidas. Os impactos estão a fazer descarrilar o progresso para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O choque da COVID-19 também agravou os efeitos das alterações climáticas, que se têm intensificado há algum tempo, e agudizou a delicada interdependência entre as pessoas, o planeta e a economia. Os mais pobres e vulneráveis, que normalmente suportam o peso dos desastres naturais e conflitos violentos, têm sido atingidos de forma especialmente dura.

Neste cenário sombrio, é de importância vital que os mercados emergentes e as economias em desenvolvimento evitem pensar em termos de um pacote de políticas de recuperação de negócios como o habitual, porque isso provavelmente resultaria numa década perdida de desenvolvimento. Pelo contrário, os governos deveriam tomar medidas excecionais e urgentes para enfrentar o impacto combinado de crises em cascata e as interligações entre as pessoas, o planeta e a economia, adaptando-se simultaneamente às realidades pós-pandémicas. Um par de prioridades urgentes é recuperar o capital humano perdido na sequência da pandemia, e investir na criação de novo capital humano para uma recuperação resiliente.

A acumulação de capital humano não é apenas um investimento produtivo, mas é também crítica para um desenvolvimento verde, resistente e inclusivo. O investimento nas pessoas ajuda a fazer a transição para uma economia mais verde, ao requalificar os trabalhadores para saírem das indústrias que geram uma grande poluição e construírem as competências necessárias para as indústrias verdes. A educação para raparigas, juntamente com o planeamento familiar, saúde reprodutiva e sexual, e oportunidades económicas para as mulheres podem ter um impacto positivo na utilização de recursos e no ambiente em estados frágeis e afetados por conflitos. Aqueles que têm boa saúde e nutrição, educação relevante e adequada, poupanças e meios de subsistência alternativos, bem como uma rede de segurança para quando as coisas correm mal, podem resistir a um choque climático ou pandemia muito melhor do que aqueles que não têm. Da mesma forma, os sistemas de prestação de serviços com pessoal adequado e fornecidos e adaptativos serão capazes de resistir à próxima crise. Para que o crescimento seja

verdadeiramente inclusivo, uma educação de boa qualidade, cuidados de saúde e programas de rede de segurança devem chegar aos mais pobres e responder às necessidades dos mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência.

Este Documento de Abordagem complementa a visão de Desenvolvimento Verde, Resiliente e Inclusivo apresentada ao Comité de Desenvolvimento do Banco Mundial nas Reuniões da Primavera de 2021, o que implica investir no capital humano para enfrentar os desafios centrais do desenvolvimento e da sustentabilidade. O documento delineia o papel das finanças públicas no avanço dos resultados do capital humano e discute as prioridades políticas com o objetivo global de apoiar uma recuperação resiliente. Partilha abordagens inovadoras que têm sido utilizadas por vários países para melhorar a nutrição infantil e o desenvolvimento na primeira infância; levar as crianças de volta à escola e assegurar uma aprendizagem de alta qualidade; construir plataformas resistentes aos choques, de prestação de serviços, e apoiar meios de subsistência e inclusão produtiva, particularmente para as mulheres e os marginalizados.

O documento mostra como uma melhor governação pode melhorar o impacto das despesas governamentais nos resultados do capital humano. Fornece exemplos de prioridades políticas baseadas em provas, coordenação de políticas, e gestão dos orçamentos governamentais e dos recursos humanos orientada para os resultados, com ênfase na responsabilização pelos resultados, facilitada pelas tecnologias digitais.

Ainda mais importante, o documento explora novas vias para assegurar recursos para fazer avançar as prioridades do capital humano. Mostra como encontrar espaço dentro de orçamentos limitados, identificar as reformas mais rentáveis e proteger as rubricas orçamentais específicas que são críticas para a continuação dos serviços que têm implicações a longo prazo para os resultados do capital humano. Utilizando a lente dos resultados do capital humano, o documento também explora novas oportunidades para aumentar as receitas internas, para abordar a reestruturação e alívio da dívida, e para planear futuras crises. Mostra como as reformas fiscais ambientais e a remoção dos subsídios à energia podem criar espaço orçamental para despesas em capital humano, ao mesmo tempo que reduzem a utilização de combustíveis fósseis que têm consequências negativas para a saúde e o ambiente.

Este Documento de Abordagem enquadrou a discussão que teve lugar no Quinto Conclave Ministerial de Capital Humano em abril de 2021. Como tal, reflete as experiências inovadoras partilhadas no Conclave e procura informar os futuros esforços dos governos e parceiros internacionais de desenvolvimento para lançar as bases de uma recuperação verde, resiliente e inclusiva.

MAMTA MURTHI
Vice-Presidente do Banco Mundial para o Desenvolvimento Humano

AYHAN KOSE
Vice-Presidente interino, Crescimento Equitativo, Finanças e Instituições (EFI) e Diretor, Prospects Group

RESUMO EXECUTIVO

Na última década, embora persistissem défices de capital humano significativos, muitos países fizeram progressos importantes na melhoria do seu capital humano. Hoje, a pandemia da COVID-19 ameaça reverter muitos desses ganhos e recriar os desafios preexistente. É necessária uma ação urgente para proteger os avanços duramente conquistados no capital humano, particularmente entre os mais pobres e os mais vulneráveis.

Uma recuperação estável e duradoura dependerá da restauração do capital humano, ao mesmo tempo que reforça os sistemas de prestação de serviços que o podem construir, proteger e utilizar. O que é o capital humano? São os conhecimentos, as competências e a saúde que as pessoas acumulam ao longo das suas vidas. É inegável que a saúde e a educação das pessoas têm um valor intrínseco, mas o capital humano também pode servir como um meio para fins importantes e gratificantes, permitindo que as pessoas, por exemplo, realizem o seu potencial como membros produtivos da sociedade. Um maior capital humano está associado a maiores rendimentos para as pessoas e maiores rendimentos para os países. A construção de capital humano entre os mais pobres e os mais vulneráveis também melhora a equidade e a coesão social.

Assim, investir nas pessoas deve ser a parte essencial de qualquer plano para procurar e alcançar um desenvolvimento verde, resiliente e inclusivo. Porém, tanto para os países ricos como para os pobres, a transição da crise para a recuperação continua a ser um desafio. A pandemia está a exacerbar diversas tendências preocupantes observadas na última década que ameaçam corroer as perspetivas de crescimento nas economias em desenvolvimento. Entre estas inclui-se um abrandamento no investimento, na produtividade, no emprego e na redução da pobreza, um aumento do endividamento e a destruição acelerada do capital natural. Pela primeira vez numa geração, a pandemia inverteu o caminho de uma redução constante, mas inexorável, da pobreza global. Estima-se, além disso, que em 2020 a pandemia empurrou mais de 100 milhões de pessoas para a pobreza extrema - um número que se prevê venha a aumentar em 2021.

A menos que sejam abordadas com investimentos decisivos, as cicatrizes da COVID-19 sobre o capital humano e a produtividade futura podem vir a aprofundar-se e tornar-se permanentes. A desnutrição e a exposição prolongada ao *stress* podem ter múltiplos impactos, cumulativos e a longo prazo nas crianças. O encerramento das escolas e o aumento da probabilidade de abandono escolar estão a minar os conhecimentos e as competências da atual geração de crianças em idade escolar, especialmente as provenientes de famílias pobres e vulneráveis. Estimativas recentes das equipas do Banco Mundial sugerem que a pobreza de aprendizagem pode aumentar de 53% para 63% em países com rendimentos baixos e médios e que pelo menos 24 milhões de crianças, do ensino pré-primário ao ensino superior em todo o mundo, podem nunca mais voltar à escola. Este facto, combinado com os efeitos das perdas de qualificações originadas pelo desemprego prolongado e pelo subemprego, irá provavelmente reduzir a produtividade e os ganhos futuros em muitos países. Além disso, as mulheres sofrem desproporcionalmente com a falta de emprego, a carga de cuidados domésticos e a violência relacionada com o género, assim como com gravidezes não intencionais e mortes maternas.

Isto exige a garantia da adequação, eficiência e sustentabilidade das despesas públicas em relação aos resultados do capital humano, especialmente durante períodos de aperto orçamental, como o atual. Investimentos estratégicos de alta prioridade reduziriam as perdas permanentes do capital humano e posicionariam o capital humano para a recuperação económica. As prioridades imediatas incluem restaurar a saúde, proteger as crianças pequenas contra a desnutrição e outros danos, trazer as crianças de volta para a escola e recuperar as perdas de aprendizagem, e apoiar as oportunidades de obtenção de rendimentos do trabalho. A médio prazo, a recuperação económica sustentada dependerá da realização de mais progressos na cobertura universal da saúde, do desenvolvimento da primeira infância e da aprendizagem e desenvolvimento de competências, da melhoria da relevância da educação terciária para o mercado do trabalho, da conceção de proteções sociais adaptativas e do ênfase dado à capacitação económica das mulheres.

Simultaneamente, e em parceria com o sector privado, os governos podem reimaginar os sistemas de prestação de serviços no contexto de um mundo cada vez mais digitalizado. Isso envolverá a construção da infraestrutura digital e o fortalecimento das instituições para a preparação, coordenação, financiamento e prestação de serviços. Entre as áreas-chave para o fortalecimento dos sistemas incluem-se os sistemas de saúde para que estejam preparados para

pandemias com sistemas de cuidados primários de saúde integrados e centrados nas pessoas, a prestação de serviços de educação que não deixem para trás crianças desfavorecidas, e sistemas de proteção social e do trabalho que possam adaptar-se com agilidade às necessidades em mudança e às crises emergentes.

O reforço da governação será fundamental para restaurar a confiança dos cidadãos e garantir que as despesas tenham o impacto desejado sobre os resultados do capital humano. Alguns estudos demonstraram que o mero aumento das despesas nos sectores da educação ou da saúde não se traduz necessariamente em melhores resultados. O que é necessário é a priorização das políticas, uma forte coordenação entre ministérios, agências e jurisdições, e uma ênfase especial na elaboração de políticas baseadas em evidências. A gestão dos orçamentos governamentais e dos recursos humanos terá de ser mais orientada para os resultados, com especial ênfase na responsabilização pelos resultados, e facilitada pelas tecnologias digitais. Os governos podem renovar o contrato social em torno do capital humano, para restabelecer a confiança dos cidadãos através de mais transparência e oportunidades para a participação dos cidadãos na formulação de políticas e alocação de recursos.

Garantir a existência de recursos para o capital humano envolve colocar os resultados do capital humano no centro do processo orçamental e dar prioridade às despesas que contribuem para a acumulação e utilização do capital humano. Garantir recursos para as prioridades do capital humano pode envolver a procura de espaço nos orçamentos, a prossecução de reformas rentáveis e a reprogramação dos orçamentos para que satisfaçam as prioridades, ao mesmo tempo que protegem as linhas de despesa críticas do ajustamento orçamental. Em situações de tensão orçamental e quando é necessário fazer ajustes orçamentais, é essencial identificar e proteger as rubricas orçamentais específicas que são críticas para a continuação dos serviços que têm implicações a longo prazo nos resultados do capital humano.

O aumento das receitas internas, a reestruturação e alívio da dívida e o planeamento para futuras crises fazem parte desta estratégia. Os países que enfrentam desafios de longa data para aumentar as receitas governamentais têm seis estratégias gerais que podem utilizar para aumentar o financiamento para o capital humano: a) aumentar a cobrança global de receitas através do alargamento da base tributária; b) melhorar a equidade fiscal de modo a que a carga fiscal aumente com os rendimentos ou a riqueza do contribuinte; c) incluir alocações de receitas fiscais específicas para proporcionar fluxos de financiamento adicionais e protegidos para investimentos em capital humano; d) introduzir impostos na saúde para desencorajar o consumo nocivo através de desincentivos financeiros; e) oferecer incentivos aos contribuintes para que façam investimentos em capital humano; e f) utilizar os impostos ambientais para financiar investimentos na mitigação e adaptação às alterações climáticas, ao mesmo tempo que são desencorajadas as atividades prejudiciais para o meio ambiente e são gerados cobenefícios para a saúde e para o clima. Além disso, o aumento da devolução das despesas com a educação e saúde aos governos locais destaca a importância das finanças locais, especialmente na tributação da propriedade.

Os investimentos direcionados para a acumulação e utilização do capital humano não são apenas produtivos, mas são também críticos para uma recuperação verde, resiliente e inclusiva, o que exige a mobilização de recursos através de várias iniciativas e veículos de poupança. A COVID-19 atingiu o mundo ao mesmo tempo que a crise climática em curso, e esta combinação de dois grandes choques tem sido devastadora para as pessoas mais pobres e vulneráveis. Assim, a resposta coletiva à crise deve ter como objetivo uma forte recuperação que aborde não apenas o impacto imediato da COVID-19, mas também a crise climática a longo prazo. As poupanças obtidas com a Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI) já estão a ser direcionadas para apoiar os mais vulneráveis e para sectores que contribuem para proteger e reconstruir o capital humano.

Daqui para diante, os títulos de sustentabilidade da reestruturação da dívida, os fundos soberanos e o financiamento privado podem ser alavancados para apoiar investimentos verdes e os necessários investimentos no capital humano e na requalificação da força de trabalho. Além disso, com base na experiência obtida de crises anteriores, assim como da pandemia do coronavírus, os países beneficiarão de um planeamento orçamental adequado, da redução dos riscos e de uma adequada preparação. Sistemas adaptativos de proteção social e de prestação de serviços resilientes, por exemplo, podem mitigar o impacto das crises no capital humano, facilitar uma resposta orçamental eficiente em relação a essas crises e impulsionar uma forte recuperação.

INTRODUÇÃO

A 5 de abril de 2021, o Conclave Ministerial de Projetos de Capital Humano das Reuniões da Primavera, organizado pelo Grupo Banco Mundial em Washington DC, centrou-se no financiamento sustentável dos investimentos em capital humano. Este Documento de Abordagem foi preparado para enquadrar a discussão na reunião e foi revisto para refletir as contribuições dos ministros das finanças e do planeamento que se juntaram à discussão. O documento considera o papel das finanças públicas para o capital humano enquanto os países procuram recuperar da crise da COVID-19 e estabelece uma base para o desenvolvimento inclusivo, resiliente e sustentável.

O documento apela à ação para a construção e utilização do capital humano para promover a recuperação económica. Define o problema em relação aos resultados do capital humano e delineia três áreas de ação: prioridades políticas, governação e espaço orçamental para a construção e utilização do capital humano. Destaca as inovações recentes e apresenta passos acionáveis a curto prazo, bem como orientações a longo prazo, por contexto nacional, com o objetivo global de promover a recuperação inclusiva, resiliente e sustentável.

O **Capítulo 1** toma nota dos problemas de longa data e das tendências pré-COVID-19, bem como do impacto da COVID-19 no capital humano, e resume os impedimentos institucionais e financeiros subjacentes à construção de capital humano, incluindo a adequação do financiamento, a eficiência das despesas e a prestação de serviços. Sublinha o papel das finanças públicas ao apontar para o papel dos investimentos em capital humano - ou seja, investimentos em todos os sectores para construir, proteger e utilizar capital humano - gerando externalidades económicas e sociais positivas.

O **Capítulo 2** identifica as prioridades políticas entre sectores com base em teorias de mudança baseadas em provas para os resultados do capital humano. Descreve estratégias para restaurar a saúde, proteger as crianças pequenas, trazer as crianças de volta à escola a fim de recuperar as perdas de aprendizagem e apoiar as oportunidades para obter rendimentos do trabalho. Olhando para o longo prazo, o capítulo realça a cobertura universal da saúde, sistemas de educação resilientes para melhorar a aprendizagem, proteção social adaptativa e a capacitação económica das mulheres.

O **Capítulo 3** delineia abordagens institucionais para apoiar a priorização, abordar as contrapartidas nos orçamentos governamentais, e aumentar a eficiência e a relação custo-benefício das despesas governamentais para os resultados do capital humano no rescaldo da crise da COVID-19. O capítulo realça o papel vital da coordenação de políticas e recursos entre ministérios, agências e níveis de governo. Apela à adaptação dos processos orçamentais e à introdução de orientações baseadas em resultados tanto na afetação como na gestão dos recursos humanos e financeiros do sector público.

O **Capítulo 4** analisa a mobilização de receitas através de uma lente de capital humano, reconhecendo as restrições do mundo real impostas pelo aperto fiscal e o aumento dos níveis de endividamento. Examina a forma como os países podem reprogramar orçamentos, aumentar as receitas internas, empenhar-se na reestruturação e alívio da dívida, e planear crises futuras, ao mesmo tempo que avançam com as prioridades do capital humano no sentido de uma forte recuperação.

Capítulo 1:

CAPITAL HUMANO PARA A RECUPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO E RESILIENTE

CAPÍTULO 1: CAPITAL HUMANO PARA A RECUPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO E RESILIENTE

MENSAGENS-CHAVE

- *O capital humano é um motor essencial do crescimento que vem com externalidades positivas substanciais e constrói uma lógica para repensar o papel das finanças públicas nos investimentos em capital humano.*
- *A pandemia da COVID-19 desencadeou uma emergência de saúde global e uma crise económica sem precedentes, com impactos em múltiplas frentes, desde a saúde, educação e nutrição até aos empregos, igualdade de géneros e igualdade socioeconómica — impactos que exacerbam os défices de capital humano preexistentes e ameaçam fazer recuar uma década de progresso na acumulação de capital humano.*
- *Dando prioridade aos investimentos em capital humano e melhorando a eficiência dos sistemas e instituições subjacentes, as finanças públicas podem não só ajudar a impulsionar uma recuperação verde, resiliente e inclusiva da COVID-19, mas também proporcionar uma base para um futuro aumento da produtividade e crescimento.*

O capital humano - os conhecimentos, competências e a saúde que as pessoas acumulam ao longo das suas vidas, permitindo-lhes realizar o seu potencial como membros produtivos da sociedade - é crítico para a produtividade e bem-estar dos indivíduos e comunidades e para o crescimento económico dos países. O capital humano é responsável por dois terços da riqueza total a nível mundial e é um motor fundamental do crescimento inclusivo num mundo cada vez mais integrado (Lange, Wodon e Carey 2018). Os países podem acelerar o seu crescimento económico, aumentar a equidade e reduzir a pobreza através da construção e utilização de capital humano em concertação com outros tipos de investimentos de capital, e alavancando um clima empresarial favorável e uma boa governação (Bakker et al. 2020). Pessoas saudáveis e com uma boa educação, livres de pobreza, contribuem não só para o crescimento económico como trabalhadores produtivos, mas também para uma série de outras externalidades sociais e económicas positivas, tais como a coesão social e a proteção ambiental.

A realização do pleno potencial do capital humano depende da gestão eficaz das complexas inter-relações entre o capital humano, produzido, e o capital natural. Capital humano, capital produzido (incluindo infraestruturas, manufatura e maquinaria) e capital natural (incluindo petróleo, gás, carvão, minerais, terras agrícolas, florestas, água e áreas protegidas) são interdependentes de formas críticas. Bons empregos traduzem investimentos em educação e competências em ganhos, infraestruturas sem carbono geram benefícios para a saúde, a redução da pobreza alivia a pressão sobre terras marginais e recursos naturais, e melhores práticas na indústria da carne ajudam a enfrentar as alterações climáticas e a transmissão de doenças zoonóticas. A gestão desta interdependência é um desafio fundamental para este período da história. As soluções incluem a orientação espacial dos investimentos em capital humano, com programas de reestruturação económica tais como a transição para a descarbonização, e a estruturação dos investimentos em capital humano para assegurar o desenvolvimento sustentável e a preservação de outras formas de capital.

Os países já enfrentavam diversos desafios relacionados com o capital humano antes da crise da COVID-19, nomeadamente défices estruturais de capital humano de longa data, financiamentos

limitados e impedimentos institucionais para fazer investimentos em capital humano de alta qualidade e eficientes. Globalmente, o Índice de Capital Humano 2020 (ICH) mostra que, antes da pandemia, uma criança poderia esperar atingir uma média de 56% da sua produtividade potencial como futuro trabalhador. No entanto, uma criança nascida num país com baixos rendimentos (PBR) apenas pode esperar atingir 37%. Em contraste, para uma criança nascida num país com altos rendimentos (PAR), este valor é de 70% (Gatti et al. 2021). Existem disparidades semelhantes dentro dos países, entre grupos socioeconómicos e áreas geográficas. Por exemplo, em média, pode-se esperar que uma criança brasileira atinja atualmente 55% do seu potencial produtivo, mas no município com melhor desempenho este valor aumenta para 72%, a par da média entre os Países com Altos Rendimentos (PARs), enquanto as crianças no município com pior desempenho podem esperar atingir apenas 38%, novamente comparável à média dos Países com Baixos Rendimentos (PBRs).

As prioridades do capital humano, e as opções disponíveis para as abordar, variam entre países e dentro de cada país. Contudo, o reforço dos sistemas de prestação de serviços é um imperativo em todos os países, tanto para enfrentar a crise da COVID-19 a curto prazo como para lançar as bases de uma recuperação inclusiva, resiliente e sustentável a longo prazo. A resposta urgente para controlar a propagação do vírus e enfrentar os impactos da crise a fim de restaurar o capital humano deve alinhar-se com as prioridades a longo prazo do desenvolvimento e utilização do capital humano.

As finanças públicas têm um papel crítico a desempenhar no restabelecimento e na utilização produtiva do capital humano durante e para além da crise da COVID-19. A crise tem agravado os problemas preexistentes de fraca mobilização de recursos internos, baixos níveis de investimento em capital humano, elevados níveis de endividamento e má relação custo-benefício. Estes problemas são particularmente agudos nos países com baixos rendimentos, onde as restrições orçamentais e os défices de capital humano são os mais graves. Os decisores políticos precisam hoje de equilibrar a salvação de vidas e meios de subsistência com a criação das bases para um crescimento futuro mais equitativo, sustentável e resiliente.

1.1 O impacto da crise da COVID-19 sobre o Capital Humano

A crise da COVID-19 ameaça inverter uma década de progressos na acumulação de capital humano duramente conquistados. Antes da COVID-19, os avanços no capital humano, embora talvez não suficientemente rápidos para atingir muitas das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), tinham no entanto progredido a um ritmo constante na maior parte do mundo. A crise da COVID-19 pode resultar na perda de uma década de progresso do capital humano, tal como medido pelas métricas do ICH, tais como o raquitismo infantil, anos de escolarização ajustados à aprendizagem e a probabilidade de sobrevivência.

Para além dos efeitos diretos devastadores do vírus na morbilidade e mortalidade, a crise da COVID-19 apresenta riscos substanciais para o capital humano através de várias outras vias (OMS 2020a). A chave entre estas é a perturbação dos serviços essenciais, incluindo os serviços de salvamento de vidas e de saúde e nutrição primária, cuidados infantis, educação e serviços comunitários. As medidas de mitigação tomadas para conter a pandemia tiveram consequências graves para os meios de subsistência e a segurança alimentar. As perturbações nos abastecimentos fizeram aumentar o preço e reduziram a disponibilidade de produtos essenciais, incluindo alimentos perecíveis e nutritivos. Menos visivelmente, o *stress* da insegurança, o isolamento e a colocação em quarentena podem estar causalmente ligados a um aumento da depressão, da violência doméstica e dos abusos. O que começou como uma pandemia de saúde e crise económica está a tornar-se uma crise financeira para muitos países, colocando uma tensão crescente nos orçamentos governamentais para serviços que são essenciais à construção, proteção e utilização do capital

humano. Os impactos dramáticos sobre o capital humano incluem:

- **Aumento da morbidade e mortalidade.** Nove em cada dez países relatam desafios na manutenção da cobertura dos serviços mais essenciais (OMS 2020b), com consequências dramáticas para a morbilidade e mortalidade que podem ultrapassar os impactos diretos do próprio vírus. Nos PBRs e nos países com rendimentos baixos-médios (PRBMs), as perturbações nos serviços de saúde materna e infantil e no acesso à alimentação poderá resultar em cerca de 2,5 milhões de mortes de mães e crianças no espaço de um ano. Robertson et al. (2020) projetam um aumento de até 45% na mortalidade de menores de cinco anos e um aumento de 39% na mortalidade materna por mês em média em 118 PBRs e países com rendimentos médios (PRMs), assumindo uma interrupção de seis meses no acesso aos serviços básicos de saúde e à alimentação. O aumento da mortalidade materna é impulsionado principalmente pela redução da cobertura de intervenções críticas ao parto, enquanto a redução da cobertura de antibióticos para pneumonia e sepsis neonatal e da solução de reidratação oral para a diarreia é um fator primordial para o aumento da mortalidade infantil (Robertson et al. 2020). Espera-se também um aumento substancial nos casos e mortes por doenças infeciosas que não a COVID-19, dadas as perturbações nos serviços básicos de saúde primários. Prevê-se que as mortes por VIH, malária e tuberculose aumentem até 10%, 20% e 36%, respetivamente, nos próximos cinco anos (Hogan et al. 2020). As projeções da OMS para o paludismo na África Subsaariana, baseadas nas interrupções nas campanhas de redes tratadas com inseticida e uma redução de 75% no acesso a medicamentos antimaláricos eficazes, significariam o regresso aos níveis de mortalidade por paludismo não observados em duas décadas (OMS 2020c).

- **O aumento da insegurança alimentar e nutricional e da desnutrição.** O aumento dos preços dos alimentos e as perturbações nas cadeias de abastecimento alimentar, juntamente com as perturbações dos serviços de saúde e a redução dos rendimentos dos pobres, estão a contribuir para o aumento da fome, da subnutrição e de um número recorde de pessoas que necessitam de assistência humanitária (Nações Unidas 2021). A COVID-19 pode ter causado insegurança alimentar em 2020 a quase 100 milhões de pessoas. Os inquéritos telefónicos feitos pelo Banco Mundial (n.d.) confirmam o impacto generalizado da COVID-19 nos rendimentos familiares e na segurança alimentar e nutricional (Pirlea et al. 2020). O aumento dos preços dos alimentos e a interrupção dos serviços de saúde e nutrição resultarão provavelmente em mais 9,3 milhões de desperdícios e 2,6 milhões de crianças raquíticas a nível mundial, 168 mil mortes de crianças, 2,1 milhões de casos de anemia materna, 2,1 milhões de crianças nascidas de mulheres subnutridas e US$ 29,7 mil milhões de dólares em futuras perdas de produtividade em resultado do raquitismo e mortalidade infantil (Osendarp et al. 2020).

- **Perdas de aprendizagem generalizadas.** No auge da pandemia, 94% dos estudantes em todo o mundo estavam fora da escola (Gatti et al. 2021; Banco Mundial (2020i). Mesmo segundo estimativas conservadoras, as perdas de aprendizagem resultantes podem variar de 0,3 a 0,9 anos de escolaridade ajustados pela qualidade - um declínio esperado de uma média de 7,9 a 7,3 anos nos PBRs e nos PRMs, respetivamente – anulando muito dos progressos alcançados nos últimos anos (Azevedo et al. 2020). A pobreza na aprendizagem, medida pela percentagem de crianças de 10 anos que não conseguem ler e compreender uma história simples, poderia aumentar de 53% antes da pandemia para 63%. Pelo menos 24 milhões de estudantes, do ensino pré-primário ao ensino do terceiro nível, podem nunca mais regressar à escola, um aumento substancial em relação à base pré-pandémica de pelo menos 258 milhões de crianças fora da escola. Exacerbando as já grandes desigualdades de aprendizagem presentes em muitos países é o facto de as crianças de meios pobres e vulneráveis serem mais severamente afetadas por perturbações no acesso à escolaridade. No total, as crianças afetadas por perdas de aprendizagem poderão

perder um total de US$ 10 biliões de dólares em ganhos futuros ao longo das suas vidas - equivalente a 8% do PIB global (Azevedo et al. 2020). Para os jovens nas universidades e instituições de Ensino e Formação Técnica e Profissional (TVET), a queda na formação prática, certificação de competências e ligações ao mercado de trabalho poderá reduzir as suas oportunidades de emprego no futuro.

- **Elevado desemprego global e perda de rendimentos.** Foram perdidos postos de trabalho devido aos *lockdowns*. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estima que houve uma perda global de 255 milhões de postos de trabalho equivalentes a tempo inteiro em 2020. A subsequente perda de rendimentos do trabalho antes do apoio ao rendimento é estimada em US$ 3,7 biliões. As projeções para 2021 indicam um défice continuado de empregos que se traduzirá na perda de 90 a 130 milhões de empregos equivalentes a tempo inteiro (OIT 2021).

- **Desigualdades crescentes e pobreza.** A crise está a exacerbar as desigualdades e a inverter os declínios históricos de pobreza. A desigualdade está a aumentar para as mulheres, jovens, trabalhadores pouco qualificados e informais e suas famílias. As perdas globais de emprego juvenil estimadas para 2020 ascenderam a 8,7% em comparação com os 3,7% para os adultos com mais de 25 anos. Numa seleção de 50 países no segundo trimestre de 2020, as perdas médias de emprego para os trabalhadores pouco qualificados foram de 10,8% em comparação com 7,5% para os trabalhadores com qualificações médias e 2,5% para os trabalhadores altamente qualificados (OIT 2021). A pandemia e as respetivas medidas de resposta afetaram severamente os trabalhadores independentes e as famílias que obtêm os seus rendimentos na economia informal. Além disso, prevê-se que a pobreza extrema aumente pela primeira vez em mais de duas décadas. Utilizando a taxa de pobreza extrema de US$ 1,90 por dia, o Banco Mundial estima que a COVID-19 fez aumentar o número de pessoas extremamente pobres em 119-124 milhões em 2020. Este número inclui 31 milhões de pessoas que, de outra forma, teriam escapado à pobreza extrema. Provas de anteriores choques económicos globais sugerem que a crise da COVID-19 está a aumentar ainda mais a desigualdade de rendimentos dentro dos países, dados os seus efeitos económicos desproporcionais nos grupos demográficos com rendimentos mais baixos (Furceri et al. 2020).

- **Alargamento das disparidades de género.** A COVID-19 está a exacerbar os perigos enfrentados pelas raparigas adolescentes, desde o aumento do abandono escolar e das taxas de casamento infantil, até à gravidez e violência na adolescência. Por exemplo, após o encerramento das escolas durante a crise do Ébola de 2014-2016, muitas raparigas não regressaram à escola, e as taxas de gravidez na adolescência aumentaram. As mulheres e raparigas sofrem desproporcionalmente com a carga de cuidados domésticos, falta de cuidados infantis e violência baseada no género. São também mais vulneráveis, dado o seu estatuto no mercado de trabalho (ver caixa 1.1).

Sem qualquer remediação, o impacto da COVID-19 poderia deixar uma geração inteira para trás. As perspetivas de emprego, produtividade e ganhos futuros são sombrias. A experiência passada mostra que os trabalhadores que começam a procurar emprego durante uma recessão sofrem impactos negativos significativos no emprego e nos rendimentos, comparativamente àqueles que encontram emprego num período melhor. Esta "Geração COVID-19" inclui recém-licenciados, candidatos ao primeiro emprego e trabalhadores que perderam o emprego devido à pandemia. É provável que fiquem marcados por esta crise quanto mais tempo ficarem desempregados ou subempregados. A perspetiva é ainda mais ténue devido ao efeito da pandemia sobre as crianças, podendo levar a uma perda irreversível do seu capital humano. Resultados simulados do relatório do ICH de 2020 mostram que, daqui a 20 anos, aproximadamente 46% da força de trabalho num país típico (pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 65 anos) será composta por indivíduos que estivam na escola ou tinham menos de cinco anos durante a pandemia (Gatti et al. 2021).

CAIXA 1.1: A COVID-19 COLOCA EM RISCO OS EMPREGOS DAS MULHERES

A nível mundial, dois terços dos trabalhadores da saúde e da assistência social são mulheres (Boniol et al. 2019). As raparigas e as mulheres estão na linha da frente da prestação de cuidados, tanto em empregos formais como informais. Isso inclui profissões que são frequentemente subvalorizadas e mal remuneradas, apesar de serem essenciais na resposta à pandemia, tais como os cuidados a idosos e o apoio a deficientes. A sobrerrepresentação das mulheres nos serviços de cuidados coloca-as em maior risco de infeção com doenças agudas graves, assim como de pressões físicas e psicológicas. São normalmente as primeiras a serem chamadas a cuidar de familiares doentes, crianças pequenas ou pais idosos. Mesmo antes da pandemia, as mulheres passaram três vezes mais tempo empenhadas em cuidados não remunerados do que os homens (OIT 2018). A pandemia está a contribuir para aumentar este fardo preexistente. Os meios de subsistência e o trabalho das mulheres foram desporporcionalmente afetados. As mulheres estão sobrerrepresentadas nos empregos do sector informal, que correm maior risco de serem perdidos e são os menos robustos em termos de proteção contra a perda de emprego, doença e velhice. Em 35 dos 40 países inquiridos por telefone durante a fase inicial da pandemia da COVID-19, as mulheres inquiridas eram mais propensas a deixar de trabalhar do que os homens devido à pandemia da COVID-19. Globalmente, a OIT (2021) informa que a incidência da perda de empregos em 2020 foi maior entre as mulheres (5,0%) do que entre os homens (3,9%), exacerbando ainda mais as disparidades de género no emprego.

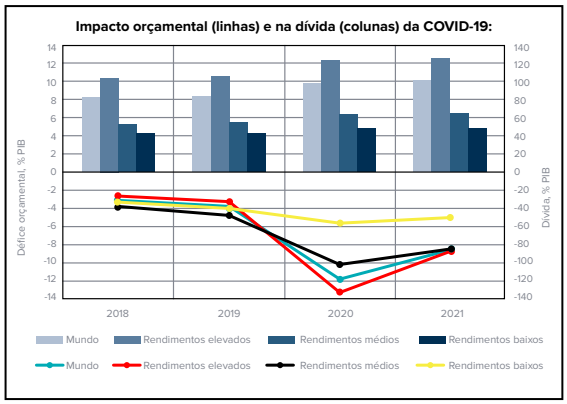
1.2 O Impacto orçamental da crise da COVID-19

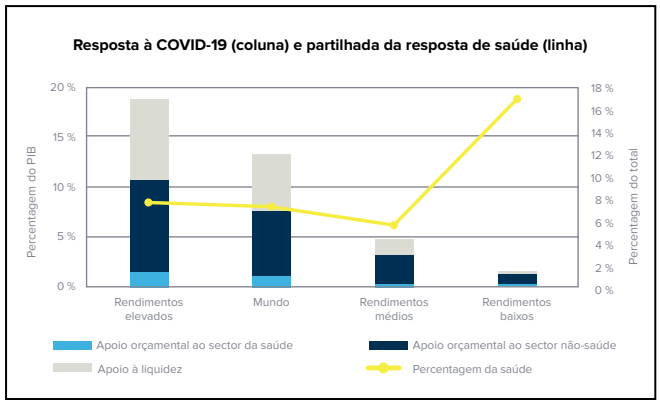
A COVID-19 desencadeou uma recessão devastadora, com perspetivas de recuperação dependentes do sucesso da contenção do vírus e da disponibilidade de apoio orçamental adequado. O Banco Mundial estima um declínio do PIB global de 4,3% em 2020, o que constitui a recessão global mais grave desde a Segunda Guerra Mundial. Reconhecendo que as perspetivas permanecem incertas, o Banco Mundial projeta uma recuperação para 2021 e 2022 de 4,0% e 3,8%, respetivamente. Prevê-se que os PARs registem um declínio mais forte e uma recuperação mais moderada. Em contraste, o declínio das economias em desenvolvimento será provavelmente menos pronunciado e a recuperação mais forte. Projeta-se que os PBRs sofrerão um declínio de 0,9% em 2020 e uma recuperação em 2021 e 2022 de 3,3% e 5,2%, respetivamente. As perspetivas de recuperação dependerão do sucesso da distribuição de vacinas e do reforço da eficácia da resposta sanitária à pandemia. Estas perspetivas dependem também da continuação do estímulo orçamental e da flexibilização monetária, especialmente nas economias desenvolvidas, e da melhoria das condições de financiamento das economias em desenvolvimento (Banco Mundial 2021b).

O impacto orçamental da crise tem sido grande, levando ao aumento dos défices orçamentais e a aumentos substanciais da dívida (ver figura 1.1). O défice orçamental global subiu para 11,8% do PIB no final de 2020, contra 3,8% em 2019 (FMI 2021a). O aumento mais elevado verificou-se nos PARs, com um défice de 13,3% em 2020, em comparação com os 3,3% do ano anterior. Isto deveu-se essencialmente a uma combinação do aumento das despesas e diminuição das receitas. Nos PRMs, o défice atingiu 10,3% do PIB em 2020, contra 4,8% em 2019, e nos PBRs atingiu 5,7% em 2020, contra 4,0% em 2019. Tanto para os PBRs como para os PRMs, isto explica-se por um colapso nas receitas. A dívida global atingiu 97,6% do PIB em 2020, contra 83,5% em 2019. Também, no que diz respeito aos níveis de dívida, os maiores aumentos são nos PARs (123% em 2020 contra 105% em 2019), seguidos pelos PRMs (63% em 2020 contra 54% em 2019), e finalmente os PBRs (49% em 2020 contra 43% em 2019) (FMI 2021a). Alguns países acabam de passar uma década de acumulação de dívida, o que suscita preocupações sobre uma possível crise financeira (Kose et al. 2020).

A escala sem precedentes da resposta orçamental à pandemia, contudo, ajudou a mitigar o impacto económico e social da crise. O apoio global ao orçamento em 2020 atingiu US$ 14 biliões, correspondendo a 13,5% do PIB global. As despesas

FIGURA 1.1: IMPACTO ORÇAMENTAL DA CRISE DA COVID-19





Fonte: **Equipa do Banco Mundial, baseada no IMF Fiscal Monitor, 2021 (painel a) e baseada na Base de Dados de Medidas Orçamentais do FMI, 2021 (painel b)**

adicionais e as receitas perdidas atingiram US$ 7,8 biliões, ou 7,4% do PIB, sendo o restante apoio à liquidez. Este último inclui injeções de capital, empréstimos, aquisição de ativos/dívida, garantias e operações quase-fiscais, principalmente a empresas mas também a famílias. Os PARs representam 84% deste apoio global. Dos restantes 16%, a China representa 6,4% (FMI 2021a).

O apoio relacionado com a saúde, no entanto, tem sido relativamente modesto. Dos 13,5% do PIB global dedicado à resposta à pandemia, apenas 1,0 ponto percentual do PIB (7,4% do total) foi para o sector da saúde. Nos PARs, dentro da resposta orçamental global de 19% do PIB, menos de 7% foram para o sector da saúde. Nos PRMs, a assistência orçamental foi de 5,1% do PIB, com a saúde a representar 6% do total. Nos PBRs, o esforço global foi de 1,5% do PIB, dos quais 17% foram para a saúde.[1] Das 3.991 intervenções orçamentais relacionadas com a COVID-19 a nível mundial, apenas 548 estavam relacionadas com o sector da saúde (14%), tanto do lado da despesa como do lado da receita. Em contrapartida, 1.884 medidas foram dirigidas às empresas, 1.372 às famílias e 187 não foram classificadas.[2]

A crise da COVID-19 já está a contribuir para cortes orçamentais dramáticos em todos os sectores, incluindo a educação. Em 65% dos PBRs e PRBMs, e em 33% dos países com rendimentos médios-altos (PEMAs) e PARs, os orçamentos da educação diminuíram após o início da pandemia. Estas tendências divergentes podem exacerbar a disparidade preexistente nas despesas com a educação nos vários países (Al-Samarrai et al. 2021).[3]

1.3 O papel das finanças públicas nos investimentos em Capital Humano para a recuperação

Os investimentos em capital humano têm elevadas taxas de retorno e estão bem posicionados para gerar externalidades económicas e sociais positivas significativas. Existem fortes externalidades positivas dos investimentos em sistemas de saúde, particularmente na saúde primária, bem como na investigação e gestão de doenças zoonóticas, preparação para pandemias, e sistemas de água e saneamento. Os investimentos ambientais, abrangendo a agricultura sustentável, a segurança alimentar e nutricional, a gestão do território, o planeamento urbano e a gestão do risco de catástrofes, são igualmente essenciais para a saúde do planeta e dos seus residentes. Por exemplo, na Jamaica, o Programa de Incentivo à Produção foi implementado com o objetivo de aumentar e sustentar a produção agrícola para satisfazer a procura do mercado, bem como proteger a subsistência das famílias de agricultores rurais e ter um impacto positivo na segurança alimentar nacional (Estados de Guernsey 2020, 2021).

O desenvolvimento da primeira infância, educação e desenvolvimento de competências têm benefícios vitalícios e intergeracionais,

com impactos estabelecidos no crescimento, rendimento do trabalho e na igualdade, assim como na coesão social. Investimentos para reforçar a proteção social, promover o emprego e melhorar os resultados do mercado de trabalho de grupos tipicamente subutilizados ou mal remunerados, tais como mulheres, jovens e populações vulneráveis, geram externalidades económicas e sociais positivas. Por exemplo, investir em cuidados infantis de boa qualidade e a preços acessíveis pode melhorar o emprego feminino, a produtividade global e os resultados das crianças. O apoio financeiro governamental e os programas ativos do mercado de trabalho podem reduzir os efeitos negativos a longo prazo da crise da COVID-19 na empregabilidade e rendimentos futuros dos trabalhadores. Para além do apoio ao emprego assalariado, o apoio ao empreendedorismo das mulheres, jovens e populações vulneráveis pode ajudar ainda mais a explorar o seu potencial económico, muitas vezes subutilizado. Na Bósnia-Herzegovina, o governo modificou o Fundo de Garantia para apoiar o desenvolvimento do empreendedorismo, facilitando o acesso dos potenciais empresários aos fundos de que necessitam para a realização de atividades empresariais, com especial enfoque nos jovens e mulheres empresárias (Gabinete do Presidente, República Sérvia 2020).

A recuperação sustentável e inclusiva da crise da COVID-19 exige um equilíbrio entre a eliminação prudente dos pacotes de estímulo, especialmente com vista a proteger os pobres e os vulneráveis, e o aumento dos investimentos em capital humano, físico e natural, alinhado com os objetivos a longo prazo de inclusão, resiliência, sustentabilidade, e mais e melhores empregos. Além de combaterem a pobreza e a desigualdade, os investimentos bem orientados em capital humano podem ajudar a estimular o crescimento económico e a confiança empresarial em geral.

No passado, os dividendos de crescimento dos esforços de reforma eram reconhecidos e antecipados pelos investidores em atualizações às suas expectativas de negócios a longo prazo e investimentos do sector privado. Uma vez que muitos países irão provavelmente restringir as suas políticas orçamentai em 2021, o Grupo Banco Mundial salienta que as economias em desenvolvimento "terão de enfrentar o desafio de evitar o agravamento orçamental prematuro a curto prazo, e implementar medidas de apoio orçamental e assegurar a sustentabilidade orçamental a médio prazo" (Banco Mundial 2021b). O FMI (2021a) sublinha que o apoio orçamental "precisa de ser mantido mas adaptado à evolução da pandemia e da economia". Ambas as instituições reconhecem o papel económico global dos investimentos nas pessoas e apelam à proteção da despesa pública em capital humano. Alguns países já estão a pensar no futuro em termos da sustentabilidade das despesas. É o caso do Azerbaijão, onde o governo orçamentou fundos para assegurar a sustentabilidade das medidas de apoio ao emprego e ao bem-estar social.

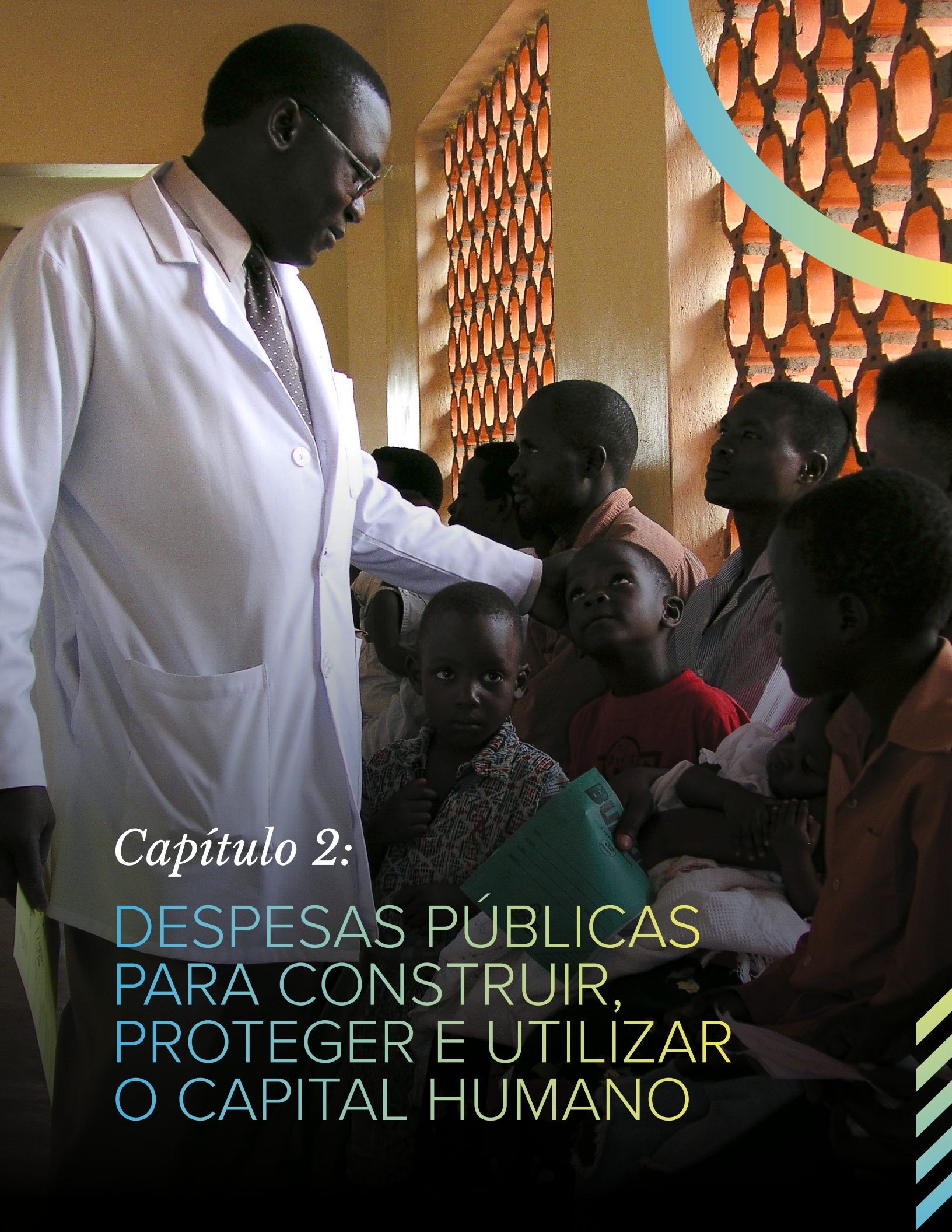
A crise da COVID-19 acelerou transformações estruturais que podem fortalecer o capital humano, fazer avançar a inclusão digital e afastar as economias das atividades baseadas no carbono. A crise está a acelerar e a moldar mudanças profundas nos fatores de produção, tecnologias e normas para a organização do trabalho e da prestação de serviços. O financiamento público pode criar o ambiente adequado para impulsionar o sector privado (assim como a assistência ao desenvolvimento e as remessas dos emigrantes) na expansão, adaptação e utilização do capital humano para a recuperação e mais além. À medida que surgem novas oportunidades enquanto outras se fecham, o capital humano está a assumir uma importância crescente para um crescimento resiliente e sustentável.

---

[1] Cálculos da equipa do Banco Mundial baseados em dados do FMI (2021a).

[2] "Fiscal Policies in Response to the Crisis", uma base de dados construída pela equipa do Banco Mundial para uso interno, atualizada pela última vez em setembro de 2020.

[3] As conclusões desta publicação conjunta do Banco Mundial-UNESCO baseiam-se numa amostra de 29 países que representam 54% da população mundial em idade escolar. A comparação dos orçamentos pré e pós-COVID analisa as diferenças nos orçamentos preparados antes e depois do início da pandemia, em março de 2020.



Capítulo 2:

DESPESAS PÚBLICAS PARA CONSTRUIR, PROTEGER E UTILIZAR O CAPITAL HUMANO

CAPÍTULO 2: DESPESAS PÚBLICAS PARA CONSTRUIR, PROTEGER E UTILIZAR O CAPITAL HUMANO

MENSAGENS-CHAVE

- *Um quadro de despesas orientado para os resultados ajuda a identificar um conjunto coerente de programas de despesas a favor dos pobres e que têm um elevado impacto em todos os sectores, com base em dados e contextos nacionais.*
- *Para reduzir as perdas permanentes de capital humano devidas à crise da COVID-19, as prioridades imediatas são restaurar a saúde, proteger as crianças pequenas da desnutrição e outros danos, trazer as crianças de volta para a escola e recuperar as perdas de aprendizagem, evitar "deixar marcas permanentes" nos jovens e apoiar as oportunidades para obter rendimentos do trabalho.*
- *Outras melhorias na cobertura universal da saúde, no desenvolvimento da primeira infância, na aprendizagem, na proteção social e na capacitação económica das mulheres podem contribuir para uma recuperação inclusiva, resiliente e sustentável.*
- *As recentes inovações e a tecnologia podem ajudar a reforçar os sistemas de prestação de serviços.*

Restaurar e construir mais capital humano no meio da pandemia da COVID-19 com o objetivo de fazer uma recuperação resiliente exige ações multissectoriais coordenadas. Os governos poderiam utilizar uma cadeia de resultados baseada em provas para cada prioridade de capital humano, a fim de construir um quadro de despesas orientado para os resultados e um conjunto coerente de programas de despesas multissectoriais a favor dos pobres e de alto impacto. Para além dos esforços para controlar a pandemia com vacinas e outras medidas de saúde pública, é necessário mitigar os riscos de perda permanente de capital humano a curto prazo e resolver os défices estruturais de longa duração na acumulação de capital humano a médio prazo. Isto exigirá investimentos sustentados e o reforço dos sistemas de prestação de serviços. As recentes inovações e tecnologia podem dar aos países oportunidades de acelerar o seu progresso nestas áreas.

2.1 Um quadro para as finanças públicas para o Capital Humano orientado para os resultados

À medida que os países emergem da crise da COVID-19, muitos enfrentam lacunas no financiamento do capital humano. Mesmo antes da pandemia, muitos países esforçaram-se por mobilizar e atribuir recursos adequados para investimentos básicos em capital humano. Essas lacunas alargaram-se. A parte do rendimento nacional gasto em educação, por exemplo, teria de duplicar nos PBRs para atingir os ODS (Banco Mundial e UNESCO 2021).

As soluções não são tão simples como a mera atribuição de mais recursos orçamentais aos sectores sociais. As relações entre a despesa pública e os resultados do capital humano não são simples. A eficiência bem como a adequação da despesa pública são importantes para os resultados do capital humano (Andrews et al. 2019; Banco Mundial 2003, 2018d; Gottret e Schieber 2006).

Um quadro orientado para os resultados ajuda a determinar um conjunto coerente de programas de despesas a favor dos pobres e com grande impacto em todos os sectores. A combinação certa de políticas e despesas depende das prioridades para o capital humano de um país e do alinhamento de políticas, programas e despesas específicas com cada resultado selecionado para o capital humano num determinado contexto (caixa 2.1).

CAIXA 2.1: IDENTIFICAR AS PRIORIDADES PARA O CAPITAL HUMANO

As comparações do Índice de Capital Humano (ICH) e do Índice de Capital Humano Ajustado à Utilização (ICHU) podem mostrar o desempenho relativo de um país em diferentes dimensões de acumulação de capital humano e a sua utilização produtiva. O quadro 2.1 ilustra o ICH e as suas componentes para dois países da mesma região. A elevada taxa de raquitismo no País A e os fracos resultados de aprendizagem no País B têm ambos implicações políticas.

QUADRO 2.1: CENÁRIO ILUSTRATIVO DO ÍNDICE DO CAPITAL HUMANO NUMA REGIÃO

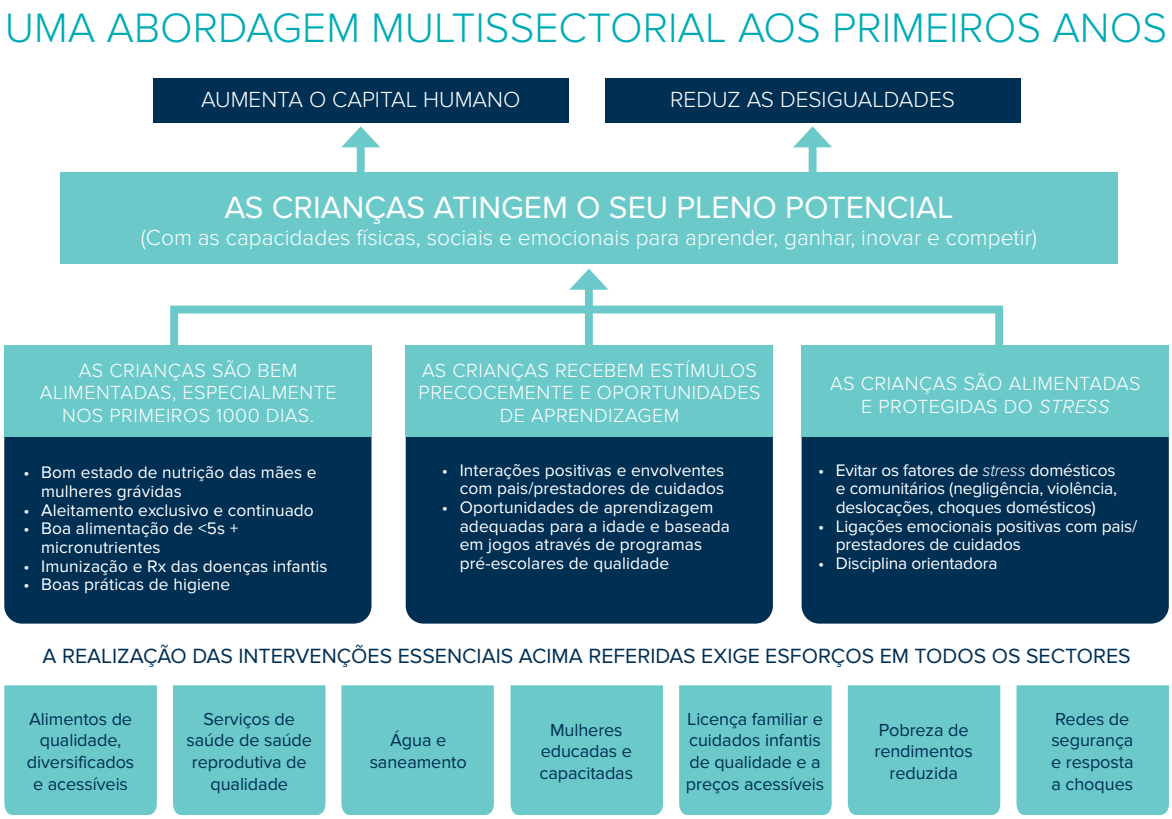
Indicador	País A	País B	Região
	Masculino + Feminino	Masculino + Feminino	Masculino + Feminino
Componente 1 do ICH: Sobrevivência			
Probabilidade de sobrevivência até aos 5 anos de idade	0,974	0,985	0,982
Componente 2 do ICH: Escolaridade			
Anos esperados de escolaridade	9,7	10,7	12,1
Pontuações nos testes harmonizadas	405	377	405
Componente 3 do ICH: Saúde			
Taxa de sobrevivência dos 15 aos 60 anos de idade	0,847	0,888	0,862
Fração de crianças com menos de 5 anos que não são raquíticas	0,533		0,852
Índice de Capital Humano (ICH) 2020	0,46	0,50	0,56

O ICH não é de forma alguma uma medida abrangente do desenvolvimento do capital humano. Embora todos os componentes do ICH sejam importantes, existem outras medidas importantes que, por razões práticas, não estão incluídas no mesmo. Uma avaliação mais sistemática poderia utilizar uma abordagem de ciclo de vida para identificar quais os grupos demográficos que estão a ficar para trás e porquê. Um relatório recente do Banco Mundial sobre Eswatini (Banco Mundial 2020f) adotou esta abordagem para avaliar as necessidades relativas e o potencial das pessoas em três fases do seu ciclo de vida: primeira infância (da gravidez aos 5 anos de idade), idade escolar (6-18 anos) e da juventude à idade adulta (19 e mais velhos). De entre os desafios identificados estão a mortalidade infantil relativamente elevada e a má-nutrição infantil devido a fatores como uma elevada incidência de gravidezes em adolescentes (30% de todas as gravidezes). Os principais desafios para as crianças em idade escolar incluem uma elevada taxa de abandono escolar nas escolas secundárias, com apenas 44% das crianças que começam a primeira classe a terminar o 12º ano. Isto leva a uma aprendizagem truncada e a outros desafios sociais para os adolescentes, incluindo uma incidência relativamente alta de gravidezes em adolescentes. Cerca de 40% das raparigas que abandonam o ensino secundário citam a gravidez como a razão. A redução do número de abandonos do ensino secundário, especialmente entre as estudantes do sexo feminino, emerge como uma prioridade desta análise.

Para uma recuperação resiliente e mais além, o ICHU fornece mais informações para dar forma a políticas que façam pleno uso do capital humano. O ICHU aponta as lacunas existentes na utilização do capital humano para incitar as economias a utilizarem melhor as competências e experiência disponíveis dos seus trabalhadores para aumentar a produtividade laboral.

Fonte: **Equipa do Banco Mundial; Banco Mundial 2020f.**

FIGURA 2.1: "TEORIA DA MUDANÇA" ILUSTRATIVA MULTISSECTORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DURANTE A PRIMEIRA INFÂNCIA



Fonte: **Banco Mundial (2016a)**

Uma teoria multissectorial da mudança, adaptada a um resultado específico para o capital humano, pode servir de guia em todos os sectores. Essa teoria da mudança pode combinar provas globais, incluindo avaliações de impacto, com análises espaciais dos resultados e restrições em cada país para apoiar a priorização das despesas a nível nacional e subnacional. O desenvolvimento da primeira infância, por exemplo, pode exigir uma mistura diferente de investimentos na capacitação das mulheres, nutrição, segurança alimentar, água, saneamento, controlo da poluição e redes de segurança em diferentes contextos locais.

As provas globais sobre intervenções eficazes podem informar as escolhas dos países. Uma publicação do Painel Consultivo para Educação Global (2020) discute intervenções "best-buy" ou "good-buy" baseadas em avaliações rigorosas. Para melhorar os resultados da aprendizagem em países onde as escolas carecem de água e eletricidade, por exemplo, os investimentos físicos para criar um ambiente de aprendizagem favorável, juntamente com o financiamento de professores qualificados, podem ter um impacto particularmente elevado. Para oferecer outro exemplo: Medidas direcionadas para melhorar a qualidade do ensino e reduzir as taxas de abandono escolar elevado entre os estudantes de famílias pobres e socialmente desfavorecidas podem ter maior impacto em países que possuem boas infraestruturas e pessoal.

2.2 Restaurar o Capital Humano

Como podem os países equilibrar as duas prioridades de, por um lado, mitigar os riscos de perdas permanentes de capital humano e, por outro, construir e utilizar o capital humano para a recuperação económica? A prioridade imediata de controlar a pandemia deve ser conjugada com esforços governamentais sustentados para recuperar a saúde, trazer as crianças de volta à escola e recuperar as perdas de aprendizagem, proteger as crianças

pequenas, evitar "deixar marcas permanentes" nas pessoas que procuram emprego e apoiar as oportunidades de obter rendimentos do trabalho.

Controlar a pandemia

Tanto a restauração do capital humano como a recuperação resiliente dependem da abordagem à pandemia da COVID-19. Isto só pode ser feito através de uma melhor vigilância da doença (incluindo melhorias na infraestrutura de dados, testes e serviços laboratoriais, comunicação de alterações comportamentais, capacidade para estabelecer quarentenas e isolamento), gestão de casos da COVID-19 e a distribuição de vacinas.

As despesas necessárias para controlar a pandemia são substanciais. Estima-se que os custos para atingir níveis adequados de cobertura de vacinação, serão de aproximadamente 2% do PIB nos PBRs e de 0,7% do PIB nos países com rendimentos baixos-médios (PRBMs) (Pongsapich e Brimble 1999). É necessário um financiamento dedicado, juntamente com uma coordenação nacional e internacional através de uma vasta gama de partes interessadas, para que as vacinas possam ser distribuídas com sucesso. Uma cobertura incompleta seria ainda mais dispendiosa do que uma cobertura completa: Estimativas recentes sugerem que a atribuição desigual de vacinas da COVID-19 poderia custar à economia global até US$ 1,2 biliões por ano (Hafner et al. 2020).

Recuperar a saúde

O desafio imediato é assegurar a prestação de serviços de saúde essenciais e a favor dos pobres. Nos PBRs, dependendo do país, os principais imperativos da política de despesas incluem programas de imunização e nutrição infantil, serviços de saúde materna e reprodutiva, programas de controlo de doenças infeciosas, incluindo VIH, tuberculose e malária, e a manutenção de cuidados de saúde primários seguros. Em países com rendimentos mais elevados, o foco pode mudar e expandir-se para doenças não transmissíveis, incluindo programas de rastreio de recuperação. Todos os países necessitam de serviços que mitiguem as doenças e condições que surgiram durante o período de confinamento - por exemplo, perturbações mentais, violência doméstica baseada no género e abuso de substâncias - enquanto mantêm o acesso a medicamentos que salvam vidas e serviços de emergência.

No meio de crises, os países podem ser capazes de reforçar a proteção financeira dos vulneráveis. De entre as medidas políticas possíveis contam-se a redução dos copagamentos, isenções e limites máximos para os pagamentos extra-orçamentais, reembolso dos custos indiretos dos cuidados de saúde (por exemplo, transporte) e subsídios de doença para compensar as perdas de rendimentos relacionados com a saúde. Para a proteção financeira, assim como para um controlo eficaz das doenças, vários PBRs e PRMs, incluindo a Etiópia, Indonésia, Papua Nova Guiné e Tajiquistão, têm oferecido serviços de COVID-19 gratuitos a toda a população (Banco Mundial, a publicar brevemente). Outros, tais como Guernsey (Estados de Guernsey 2020, 2021) e Brasil (KPMG 2020), estenderam a licença remunerada àqueles que adoecem com a COVID-19, enquanto no Bahrain o Ministério da Saúde decidiu suportar as despesas de tratamento dos pacientes da COVID-19 para todos os cidadãos e residentes (Ministério da Saúde, Reino do Bahrain 2021). Durante a crise financeira global de 2008-2009, 12 países europeus reduziram as taxas de utilização dos cuidados ambulatórios e dos internamentos, baixando o custo para os consumidores de bens e serviços que vão desde medicamentos para pacientes ambulatórios a testes de diagnóstico. Metade desses países também reduziram os custos dos medicamentos em regime ambulatório ou introduziram isenções ou limites máximos.

A médio prazo, a recuperação da saúde depende da recuperação das perdas e da retomada do progresso no sentido da cobertura universal da saúde. A inversão das crescentes lacunas de cobertura exige a expansão dos direitos, especialmente para os pobres, desempregados, e trabalhadores agrícolas e informais. Na sequência de crises económicas anteriores, alguns PBRs e PRMs duplicaram os seus investimentos em programas universais de cobertura de saúde. Por exemplo, durante a sua recuperação da crise financeira global, o México expandiu a cobertura das famílias pobres e dos trabalhadores informais com serviços de saúde essenciais garantidos de 31,1 milhões de pessoas em 2009 para 55,6 milhões em 2013 (Banco Mundial 2018b); e após a crise asiática de 1997, a Indonésia expandiu esses serviços de quase zero para mais de 10% da população (Pongsapich e Brimble 1999). Mais recentemente, em resposta à COVID-19, a Costa do Marfim alargou três meses de prémios universais de cobertura de saúde a todos os beneficiários de

apoio financeiro através de transferências monetárias (República de Madagáscar 2020). Os países com rendimentos mais elevados também colmataram lacunas populacionais, inclusive para os não-cidadãos residentes. Por exemplo, durante a crise financeira global, a Bélgica, a Bósnia-Herzegovina e a Estónia alargaram os direitos aos desempregados de longa duração, enquanto a Suécia melhorou a cobertura para os migrantes indocumentados e requerentes de asilo.

Trazer as crianças de volta à escola e recuperar as perdas de aprendizagem

Enfrentar a crise da educação - a "pandemia silenciosa" estimulada pela crise da saúde - exige uma ação imediata. As medidas prioritárias envolvem a gestão da continuidade da educação e a melhoria e aceleração da aprendizagem. As escolas precisam de apoio para cumprir as normas de segurança, inclusão, água, saneamento, higiene, ventilação e saúde para a reabertura. Alguns países como a Macedónia do Norte implementaram transferências em espécie para fornecer alimentos e produtos de higiene aos beneficiários de programas testados em termos de recursos. A reinscrição e retenção de estudantes pode exigir o fornecimento de material escolar aos mais pobres, programas de alimentação escolar, programas de transferência de dinheiro com condicionalidades suaves, bolsas de estudo e apoio à capacitação das raparigas. Em São Vicente e Granadinas, os Serviços Nacionais de Seguros (NIS) Programa de Vouchers de Regresso às Escolas forneceram vouchers para o fornecimento de material escolar aos pais que tinham sido despedidos devido à COVID-19 e estavam a receber subsídios de desemprego temporários (dados tanto aos trabalhadores formais com seguros como aos trabalhadores independentes) (Serviços Nacionais de Seguros, São Vicente e Granadinas 2020). No Zimbabué, o projeto para a COVID-19 Segurança Alimentar e Nutricional das Crianças nas Escolas proporciona transferências monetárias para as famílias mais vulneráveis que têm filhos na escola primária.

Muitos países estão a lançar pacotes de resposta à educação com o objetivo de minimizar as perdas de aprendizagem. Aqui estão alguns exemplos: As campanhas de reinscrição e retenção em Madagáscar, Etiópia e Paquistão centram-se nas raparigas e estudantes de comunidades marginalizadas que estão em maior risco de abandonar o ensino. El Salvador combina programas de recuperação de aprendizagem acelerada com uma expansão de um sistema de alerta precoce e visitas domiciliárias para evitar que os jovens em risco abandonem a escola. O Uganda fez a transição do seu programa de transferência de dinheiro e mentoria, "Girls Empowering Girls". para um modelo de mentoria virtual para assegurar a continuidade do serviço e implementou a inscrição remota de beneficiários pré-inscrição (Kampala Capital City Authority n.d.). Os programas de alimentação escolar na RPL do Laos, Madagáscar e outros países estão entre os esforços para trazer os estudantes de volta à escola. A reabertura de escolas com turmas reduzidas a metade, e dias de escola mais longos, estão a ajudar a continuidade da educação na Guiné Equatorial (FMI 2021b). Foi criado no Reino Unido um programa nacional de tutoria para estudantes vulneráveis, com a participação do sector privado.

A médio prazo, as políticas de educação viradas para o futuro precisam de satisfazer as necessidades futuras em termos de competências. Isto inclui redobrar esforços para matricular e matricular novamente as crianças na escola, para expandir o acesso à aprendizagem precoce e aos cuidados infantis, e para construir alfabetização, numeracia e outras competências fundamentais em países onde a pobreza na aprendizagem continua a ser um obstáculo importante à inclusão económica. (Antes da pandemia, pelo menos 258 milhões de crianças e jovens em idade escolar primária e secundária estavam fora da escola em todo o mundo - um problema estrutural subjacente suscetível de se agravar com a pandemia). Isto pode continuar a ser a prioridade na maioria dos PBRs e PRMs cujas trajetórias de aprendizagem não estavam no bom caminho para alcançar reduções na pobreza de aprendizagem, mesmo antes das perdas de aprendizagem induzidas pela pandemia. Podem ser aprendidas lições de intervenções bem-sucedidas como o programa Tusome do Quénia que, desde 2014, tem acelerado a aprendizagem, fornecendo livros de inglês e kiswahili a todos os estudantes dos níveis 1-3, dando formação a todos os professores de línguas dos primeiros níveis das escolas primárias inferiores em pedagogias de leitura, e equipando as organizações da sociedade civil com as ferramentas e competências para apoiar os professores (Wilichowski et al. 2020). Pelo menos dez sistemas educativos em todo o mundo estão a participar no "Programa Acelerador" para acelerar

a redução da pobreza na aprendizagem (Banco Mundial 2020j). Além disso, todos os países podem fomentar as competências exigidas no mercado de trabalho do século XXI - tais como competências socioemocionais, empreendedorismo, competências digitais e competências para empregos verdes - aumentando a cooperação eficaz entre fornecedores de educação e empregadores do sector privado. O orçamento para o AF2020/21 do Quénia inclui um novo esquema de emprego para jovens como parte do seu pacote de estímulo (FMI 2021b). Na Arábia Saudita, o Fundo Saudita de Desenvolvimento de Recursos Humanos anunciou um aumento no apoio a 100 mil trabalhadores através do aumento da formação (num total de cerca de US$ 200 milhões). O Fundo também promove ferramentas para trabalho à distância. O reforço das competências avançadas e das ligações do sector privado no ensino superior pode ajudar a impulsionar a inovação e o crescimento e a melhorar a relevância dos programas oferecidos no mercado de trabalho. A atualização das qualificações e a requalificação de trabalhadores para empregos verdes ou para mudar os meios de subsistência devido à mudança dos padrões de cultivo, subida do nível do mar e outras consequências da degradação ambiental podem contribuir para uma recuperação mais ecológica. O programa Build Bhutan visa proporcionar alívio e apoiar a recuperação através da requalificação e provisão de empregos para os recém-desempregados e, ao mesmo tempo, resolver a escassez de mão de obra em sectores que anteriormente dependiam de trabalhadores migrantes (Phub Gyem e Sonam Pem 2020).

Proteger as crianças pequenas e construir uma base para o desenvolvimento do capital humano

Os investimentos coordenados podem mitigar os impactos adversos acumulados das privações causadas pela crise da COVID-19. A prioridade imediata é evitar privações graves, tais como a má nutrição ou a exposição a *stress* tóxico, e assegurar a continuidade no acesso a intervenções básicas de saúde para mulheres e crianças pequenas, assim como cuidados infantis e outras estratégias para reduzir o número de crianças que passam longos períodos em ambientes pouco seguros e pouco estimulantes enquanto os seus pais estão a trabalhar. Para famílias pobres e populações vulneráveis, os serviços essenciais de saúde e nutrição materna, reprodutiva e infantil e a simulação e aprendizagem precoces podem ser eficazmente complementados com transferências monetárias para apoiar crianças, pais e outros prestadores de cuidados.

O Butão lançou o Druk Gyalpo's Relief Kidu para apoiar os meios de subsistência das pessoas afetadas pela pandemia e forneceu apoio adicional às famílias com crianças. O Uzbequistão prolongou a duração dos subsídios sociais para as famílias com baixos rendimentos. Na Colômbia, a Iniciativa *Mis Manos Te Enseñan* foi iniciada a 20 de março de 2020, um dia após o encerramento dos centros de primeira infância. A iniciativa visa mais de 1,7 milhões de mulheres grávidas e crianças vulneráveis com menos de 5 anos de idade, através de três atividades: (i) contactos frequentes via telefone para verificar com as famílias a saúde, nutrição e bem-estar das crianças e sugerir atividades que os pais possam fazer para promover o desenvolvimento das crianças; (ii) distribuição de um kit de aprendizagem, incluindo um guia familiar e materiais como papel, tinta, giz e lápis de cera, para permitir que os pais executem as atividades do guia familiar; e (iii) distribuição de cestos com alimentos.

As melhorias a longo prazo nos resultados da primeira infância exigem uma abordagem multissectorial. Isto implicaria utilizar as infraestruturas de prestação de serviços disponíveis como plataformas para a prestação ou coordenação de múltiplos serviços e permitir que as mesmas famílias e crianças tenham acesso a serviços complementares. Muitos países utilizam clínicas de saúde e profissionais de saúde comunitários para prestar serviços de nutrição e de estimulação infantil centrados na parentalidade. Esta abordagem melhora o desenvolvimento físico e cognitivo das crianças, como evidenciado, por exemplo, pelo programa *"Lady Health Worker"* do Paquistão. Os programas de transferência de dinheiro também podem ser utilizados como plataformas para visar famílias vulneráveis, fornecer apoio aos rendimentos e alavancar investimentos no desenvolvimento das crianças. Para famílias extremamente pobres em Madagáscar, por exemplo, o governo aumentou o seu programa de transferência de dinheiro Vatsin'ankohonana ("apoio à família") com formação e "empurrões" que apresentam escolhas comportamentais aos pais de uma forma que os torna mais propensos a selecionar as opções que mais melhorarão a saúde das suas famílias, as práticas nutricionais, o desenvolvimento precoce dos seus filhos e a parentalidade (República de

Madagáscar 2020). No México, Colômbia, Níger e Peru, acrescentar um programa de parentalidade às transferências monetárias melhorou os resultados do desenvolvimento infantil, desde a cognição e linguagem até ao desenvolvimento sócioemocional, em todos os casos (Arriagada et al. 2018). O Senegal introduziu uma plataforma de nutrição baseada na comunidade, juntamente com transferências monetárias, para reduzir o raquitismo de 34% em 1992 para 17% em 2017 (Banco Mundial 2021f). O Peru reduziu a taxa de raquitismo de 28% em 2008 para 13% em 2016, na sequência de uma estratégia que mobilizou os governos nacionais, regionais e locais para combater a má nutrição infantil de forma coordenada (República do Ruanda 2005). A Estratégia Nacional da Indonésia para Acelerar a Prevenção do Raquitismo visou aproximadamente 48 milhões de mães grávidas e crianças menores de 2 anos no prazo de quatro anos. O Governo do Ruanda coordenou investimentos na proteção social, saúde primária e educação infantil para impulsionar os resultados do desenvolvimento da primeira infância, com base numa plataforma reforçada de prestação de serviços, incluindo registo e identificação de nascimentos (ver caixa 2.2).

Evitar "deixar marcas permanentes" nas pessoas que procuram emprego, e apoiar as oportunidades de obter rendimentos do trabalho.

A geração de trabalhadores que atravessou a pandemia da COVID-19, os recém-formados, os desempregados e as pessoas que procuram emprego pela primeira vez, especialmente entre os trabalhadores pouco qualificados e mais vulneráveis, correm um risco substancial de ficarem com marcas permanentes. Os países podem evitar deixar marcas permanentes através de várias medidas de curto prazo. Os subsídios salariais tradicionais que apoiam novas contratações podem ser complementados com medidas que apoiam a empregabilidade, bem como serviços de intermediação para facilitar as transições de emprego. A tecnologia pode impulsionar a implementação destes programas do mercado de trabalho, por exemplo, minimizando o contacto físico, mas também tornando-os mais direcionados e rentáveis. O recomeço e a expansão dos serviços de cuidados às crianças e idosos podem apoiar a reentrada das mulheres no mercado de trabalho. Medidas que permitam aos estudantes permanecer mais tempo na escola e atrasem a sua entrada no mercado de trabalho poderiam também ajudar a evitar marcas permanentes.

A curto prazo, aliviar os fluxos de caixa das empresas e oferecer estímulos direcionados e temporários pode estimular a procura global de mão de obra. Por exemplo, o Paquistão permitiu que os bancos adiem os pagamentos dos clientes das suas obrigações de empréstimos por até um ano e introduziu diferimentos nos pagamentos da energia. O Egito introduziu diferimentos nos pagamentos de serviços públicos. Na Rússia, foram concedidos diferimentos nos pagamentos de impostos às empresas mais afetadas durante a crise. A Tailândia reduziu as contribuições para a segurança social dos empregadores e empregados de 5% para 0,1% dos salários durante 3 meses. De um modo ideal, estas medidas deveriam ser direcionadas para sectores de mão de obra intensiva ou com potencial para o crescimento futuro do emprego.

Nos mercados de trabalho caraterizados por um elevado grau de informalidade, a assistência precisa de chegar aos trabalhadores em empresas informais. Isto pode ser feito da melhor forma através de medidas de proteção social ao nível das famílias que vão além dos extremamente pobres e incluem os trabalhadores informais com baixos rendimentos. Nos PBRs e nos PRMs, os programas de assistência social estão a ajudar a manter os meios de subsistência na recuperação e para além dela, particularmente para os trabalhadores informais e as empresas familiares, e especialmente para as trabalhadoras e as famílias chefiadas por mulheres. Por exemplo, o Governo da Argentina fez um pagamento único de Arg$ 10.000 (US$ 155) a 3,6 milhões de famílias de trabalhadores informais, trabalhadores por conta própria e trabalhadores domésticos. No Burkina Faso, as transferências em dinheiro num total de US$ 10 milhões (5 mil milhões CFAF) ajudaram os retalhistas informais, especialmente as mulheres retalhistas de produtos. Em Marrocos, um programa de transferência eletrónica de dinheiro está a atingir metade dos trabalhadores do sector informal do país (cerca de 3 milhões de trabalhadores). A Macedónia do Norte, no início da pandemia, acelerou a inclusão dos desempregados e dos trabalhadores na economia informal, proporcionando um acesso rápido e simplificado ao sistema de proteção social através de transferências monetárias adicionais (Organização Internacional do Trabalho 2020).

CAIXA 2.2: NO RUANDA, UMA ABORDAGEM MULTISSECTORIAL AO INVESTIMENTO NOS PRIMEIROS ANOS

O Governo do Ruanda alavancou investimentos em nutrição e proteção social sensível à criança, educação básica, saúde primária e intensificação da agricultura para impulsionar o desenvolvimento durante a primeira infância (ECD). O programa multissectorial de redução do raquitismo, que se baseia no plano estratégico nacional para impulsionar o desenvolvimento durante a primeira infância (ECD) do Ruanda, centra-se em 13 distritos de alta prioridade com as mais elevadas taxas de raquitismo, juntamente com quatro distritos adicionais com elevadas taxas de pobreza. Nestes distritos, as famílias pobres com mulheres grávidas e/ou crianças pequenas com menos de dois anos de idade beneficiam de transferências monetárias de apoio direto sensível à nutrição (NSDS), combinadas com incentivos do lado da procura, para utilizarem os serviços de saúde materna e infantil.

Paralelamente, os investimentos em instalações de saúde procuram melhorar estes serviços. As famílias pobres também recebem uma oportunidade de rendimentos para trabalharem como prestadores de cuidados em centros de desenvolvimento durante a primeira infância (ECD) baseados na comunidade, que fornecem creches para as crianças mais novas, juntamente com conhecimentos aos pais sobre nutrição básica, cuidados infantis e melhores práticas parentais. As campanhas de informação e divulgação em larga escala destinam-se a todos os pais e prestadores de cuidados para mudança de comportamento. Um sistema de registo civil modernizado está a ser implementado para impulsionar o registo dos nascimentos e outros eventos vitais através da descentralização da função de registo civil para o chefe das instalações de saúde, utilizando uma ligação digital para a base de dados de ID Nacional e outras bases de dados relevantes no país.

Para além do reforço da coordenação dos serviços integrados de desenvolvimento durante a primeira infância (ECD) e do acompanhamento da sua prestação eficaz, estão em curso investimentos e reformas no ensino básico. Estes investimentos têm com objetivo melhorar a eficiência da passagem dos estudantes de um ano para o outro através de uma matrícula adequada à idade nas escolas, e melhorar a preparação escolar das crianças, melhorando o acesso ao ensino pré-primário e a prestação do mesmo. As reformas também incluem a prestação de apoio corretivo aos alunos com baixo desempenho no ensino básico, o que também terá um papel crítico na compensação do impacto da crise da COVID-19 à medida que as crianças reiniciam as aulas após o encerramento das escolas durante mais de 11 meses.

Em resposta à COVID-19, o governo expandiu a cobertura das transferências de dinheiro NSDS para assegurar que as famílias mais pobres com crianças mais pequenas recebam este importante apoio. O reforço e a ampliação destas intervenções figuram no programa de reforma do desenvolvimento do capital humano do governo, com a intenção de fornecer soluções multissectoriais através do reforço do financiamento interno, melhorias nos sistemas de distribuição e aumento da capacidade ao nível descentralizado, incluindo a nomeação de funcionários dedicados ao desenvolvimento do capital humano em cada Célula (a segunda estrutura de nível administrativo mais baixa do Ruanda). O governo está a acrescentar as metas anuais e os relatórios sobre os resultados do desenvolvimento durante a primeira infância (ECD) nos contratos de desempenho entre as entidades nacionais e locais descentralizadas. O programa global está a ser rigorosamente avaliado pelo Banco Mundial e pelo Governo do Ruanda.

Fonte: **Equipa do Banco Mundial**

Estes programas podem ser gradualmente eliminados a um ritmo mais lento do que outras medidas de alívio da COVID-19. Obras públicas adaptadas à COVID-19, incluindo inovações como as obras públicas digitais, podem ajudar a estimular a procura de mão de obra para a eventual recuperação (Carranza et al. 2020). O Uganda alargou o Programa *Urban Cash for Work* para abranger novos beneficiários, particularmente em áreas onde vivem muitos trabalhadores do sector informal (Carranza et al. 2020).

A médio prazo, os governos, em parceria com o sector privado, podem impulsionar programas de formação para satisfazer as exigências das indústrias do futuro e de requalificação de trabalhadores para empregos na economia verde. Na Irlanda, por exemplo, foram atribuídos mais 200 milhões de euros (US$ 242 milhões) ao investimento em formação, educação, desenvolvimento de competências, esquemas de colocação profissional, subsídios de recrutamento e medidas de procura

de emprego e assistência, para ajudar aqueles que perderam os seus empregos a encontrar novos empregos, a reconverter-se ou a desenvolver novas competências, especialmente para sectores de crescimento emergentes. No Canadá, até CAD$ 750 milhões serão utilizados para criar um novo Fundo de Redução de Emissões para apoiar os trabalhadores e reduzir as emissões no sector do petróleo e gás do Canadá (Governo do Canadá 2021). No Camboja, foram atribuídos US$ 64 milhões para subsídios salariais e formação de competências para trabalhadores suspensos nas indústrias do vestuário e do turismo.

Entretanto, o Conselho de Desenvolvimento de Recursos Humanos das Maurícias planeia aumentar o seu programa Nacional de Formação e Reciclagem para aproximadamente 9.000 pessoas desempregadas para a construção, manufatura, logística, Tecnologias da Informação e Comunicação/ *Outsourcing* de Processos Empresariais (TIC-BPO), agroindústria, energias renováveis e economias circulares. Os beneficiários recebem uma bolsa mensal de Rs 10.200 (aproximadamente US$ 250) durante um período de formação de seis meses (De La Flor et al. 2021).

A capacitação económica das mulheres pode contribuir para uma recuperação sustentável. A capacitação económica das mulheres, juntamente com a educação das raparigas, o planeamento familiar e a saúde reprodutiva e sexual, pode facilitar a transição para economias com baixas emissões de carbono, ajudar a melhorar a utilização de recursos e ajudar a diminuir os danos ambientais e a fragmentação da terra. Um enfoque nas mulheres em funções de tomada de decisões e de liderança, assim como no tipo de formação de competências, criação de emprego e financiamento do empreendedorismo necessários à economia verde, pode ajudar os países a evitar restabelecerem os padrões de segregação ocupacional que caraterizam os sectores dependentes de combustíveis fósseis. Novos empregos e meios de subsistência nos sectores da energia, transportes e agricultura podem igualar as oportunidades.

A expansão dos cuidados infantis a nível mundial para satisfazer as necessidades atuais poderia criar 43 milhões de novos empregos (Devercelli e Beaton-Day 2020) facilitar assim o emprego das mulheres. Os esforços para eliminar leis e regulamentos discriminatórios com base no género podem melhorar o ambiente empresarial para as mulheres empresárias, como se viu recentemente na Jordânia (proibindo a discriminação baseada no género nos serviços financeiros), no Paquistão (permitindo que as mulheres registem empresas da mesma forma que os homens), e no Senegal (promulgando nova legislação que proíbe diretamente a discriminação baseada no género no emprego) (Banco Mundial 2021g).

Os exemplos acima são exemplos de medidas e iniciativas, tipicamente de curto a médio prazo, lançadas por vários países para ajudar a restaurar o capital humano em resposta à crise do coronavírus. Contudo, para que os beneficiários visados possam usufruir dos benefícios destas iniciativas, é necessário criar, repensar, ou melhorar os sistemas de prestação de serviços. Passamos agora a estes.

2.3 Reforço dos sistemas de prestação de serviços

Em parceria com o sector privado, os governos podem reimaginar os sistemas de prestação de serviços num mundo digital, integrando-os para que funcionem melhor para as pessoas em todo o espectro da prestação de serviços. Isto envolveria a construção de infraestruturas digitais e o fortalecimento das instituições para a preparação, coordenação, financiamento e prestação de serviços. Entre as áreas-chave para o fortalecimento dos sistemas incluem-se os sistemas de saúde para que estejam preparados para pandemias com sistemas de cuidados primários de saúde integrados e centrados nas pessoas, a prestação de serviços de educação que não deixem para trás crianças desfavorecidas, e sistemas de proteção social e do trabalho que possam adaptar-se com agilidade às necessidades em mudança.

Aproveitar a tecnologia para a prestação de serviços

A integração de serviços e serviços de tecnologia digital e disruptiva interoperáveis e interligados pode ajudar a maximizar o benefício de ações complementares e multissectoriais. As tecnologias digitais e de dados podem ajudar os governos a desenvolver uma compreensão mais matizada das diferentes populações que servem, prestar novos serviços (por exemplo, a terapêutica digital para a saúde mental) e transformar a forma como são

prestados os serviços existentes relacionados com o capital humano. As tecnologias de dados e digitais podem ser potenciadoras, colocando as pessoas, as famílias e as comunidades no centro e no comando da sua própria formação e proteção do capital humano. Por exemplo, no Uzbequistão, o governo interligou as bases de dados de mais de 20 ministérios e agências para criar um registo social único para poder visar as famílias de uma forma eficaz. O Brasil também criou a plataforma digital integrada SineSaúde (Sistema Nacional de Emprego - Saúde) para promover e facilitar a contratação de profissionais para melhorar a prestação de serviços de saúde durante e após a pandemia (Governo do Brasil 2020).

A adoção de tecnologias para reforçar a prestação de serviços só será possível com investimentos substanciais. Muitas das infraestruturas e tecnologias digitais necessárias poderão ser desenvolvidas pelo sector privado ou através de parcerias entre governos e o sector privado, especialmente se forem empreendidas reformas que permitam a abertura do mercado e o seu crescimento. No entanto, o sector público tem um papel crucial para colmatar as lacunas ao acesso e utilização. Por exemplo, em algumas zonas remotas ou rurais onde as operações não são comercialmente viáveis, os governos podem subsidiar as famílias pobres para que comprem dispositivos ou para a subscrição de serviços de Internet.

O apoio público também pode ajudar as pessoas a desenvolverem competências digitais. Os investimentos públicos precisam de incorporar elementos baseados no mercado para minimizar distorções do mercado, por exemplo, assegurando que as regras sectoriais promovam a concorrência, reforçando os quadros de controlo dos auxílios estatais, promovendo a seleção competitiva de parceiros privados, e assegurando que os consumidores têm o direito de escolher melhores serviços em detrimento de serviços inferiores.

As políticas públicas precisam de estabelecer salvaguardas digitais. As salvaguardas digitais incluem medidas de cibersegurança e privacidade e proteção de dados, que criam confiança nos sistemas, processos e dados digitais. É também fundamental assegurar que as pessoas - especialmente os idosos, populações rurais, ou pessoas com deficiência - não sejam inadvertidamente excluídas ou negativamente afetadas no esforço de disponibilizar oportunidades digitais para desenvolver o capital humano.

Estas salvaguardas tornam-se mais importantes à medida que tecnologias avançadas, tais como a inteligência artificial, são utilizadas para informar o emprego ou a prestação de serviços públicos e, portanto, devem funcionar de forma transparente, não discriminatória e ética (Manyika, Silberg e Presten 2019). Isto é especialmente relevante para países como o Paraguai, Colômbia, Togo, Costa do Marfim, Níger e outros países onde a entrega de transferências em dinheiro através de pagamentos eletrónicos, dinheiro móvel e carteiras digitais se tornou comum durante a pandemia.

Instituições fortes para a eficiência e responsabilização, juntamente com regulamentos sólidos, são fundamentais para as inovações tecnológicas e outras inovações destinadas a melhorar a prestação de serviços. Tal como discutido no Capítulo 3, os incentivos e a responsabilização dos decisores políticos e dos prestadores de serviços são importantes para os resultados (Banco Mundial 2003). Embora a utilização de tecnologias facilite a prestação de serviços ao reduzir os custos de logística e informação e ao ajudar determinados acordos de responsabilização, estas tecnologias não são um substituto completo para instituições sólidas (Banco Mundial 2016b).

Reforço dos sistemas de saúde e preparação

Como a COVID-19 demonstrou, uma boa preparação e resposta à pandemia é uma necessidade para a construção de economias resilientes. Uma avaliação da capacidade de preparação e resposta a pandemias em 49 PBRs feita após o surto de Ébola 2013-2016 identificou mais de 5.000 lacunas críticas de capacidades (Banco Mundial 2019). Estima-se que os investimentos necessários para preencher estas lacunas se situem entre US$ 0,50 e US$ 2,00 por pessoa por ano. A experiência da COVID-19 pode encorajar os países a ver a preparação para pandemias como parte essencial do desenvolvimento do sistema de saúde e dos exercícios de planeamento e orçamentação de rotina.

Se as medidas atuais forem mantidas, muitos países sairão da pandemia com sistemas de saúde melhor preparados para resistir aos choques. Do lado do financiamento, os investimentos pré-pandémicos em mecanismos que limitam a probabilidade ou

escala dos choques, no acesso ao financiamento de contingência e de emergência, e em soluções para a rigidez orçamental, têm-se revelado importantes para a resposta. Do lado da prestação de serviços, os países tiveram melhores resultados nos casos em que os seus governos tinham experiência anterior no envolvimento do sector privado. Por exemplo, a resposta na República Democrática do Congo beneficiou de uma relação de trabalho de longa data com um conjunto de fornecedores certificados e de confiança para assegurar a entrega de fornecimentos médicos, incluindo kits de teste. Durante a pandemia, muitos países intensificaram o envolvimento do sector privado, o qual, se for sustentado, proporcionará uma capacidade de ponta crítica para futuros choques. Por exemplo, a Bósnia-Herzegovina e a Nigéria alteraram as regras de licenciamento e acreditação, e o Nepal introduziu normas de qualidade para laboratórios privados. A Indonésia, a RPD do Laos, o Nepal e o Tajiquistão introduziram novas modalidades de pagamento ou ajustaram as existentes para os fornecedores do sector privado.

Sistemas de saúde resilientes e uma cobertura de saúde universal exigem cuidados de saúde primários adequados ao fim a que se destinam, equipados com capacidades financeiras e recursos humanos aumentados em períodos de pico para responder a choques inesperados. Devem satisfazer toda a gama de necessidades de saúde locais, incluindo os serviços prioritários discutidos anteriormente para restaurar a saúde. Exigem equipas multidisciplinares envolvidas em atividades locais de vigilância e de contactos de proximidade. Esses sistemas coordenam os movimentos dos pacientes através do sistema de saúde, constroem relações baseadas na confiança e responsabilizam-se pelos resultados de saúde das comunidades locais.

A prestação de cuidados de saúde primários adaptados exige um financiamento adequado combinado com alguma autonomia de decisão local sobre as decisões de priorização e de despesas. Por exemplo, o Burkina Faso e o Camboja expandiram as suas redes de instalações de cuidados de saúde primários. O Ruanda, o Nepal, o Malawi e a Etiópia complementaram um aumento do número de instituições de formação de trabalhadores de saúde essenciais com o destacamento de trabalhadores comunitários ou de extensão sanitária. A Tailândia e a Turquia criaram fortes incentivos para que os trabalhadores de saúde atuassem em áreas com poucos serviços. O Brasil introduziu equipas multidisciplinares. A China e o Cazaquistão estão a utilizar a telemedicina para expandir a variedade de problemas de saúde a serem geridos em contextos de cuidados de saúde primários. A Índia e o Gana estão a reforçar a sua vigilância da doença e capacidades relacionadas. A Índia está também a atualizar os seus hospitais de doenças infeciosas e uma rede de laboratórios de biossegurança de alta contenção. O Gana está a aumentar a sua cobertura de vacinação, incluindo para doenças sensíveis ao clima, e a aumentar a sensibilização para medidas de prevenção críticas. A Arábia Saudita adotou um "mapa de viagem" digital de doentes que abrange aplicações digitais para vacinação, confirmação digital da elegibilidade para vacinação, protocolo de certificação de imunidade e monitorização.

Criação de sistemas de prestação de serviços resilientes:

Sistemas educativos que asseguram que a aprendizagem pode acontecer em qualquer lugar serão mais resilientes a crises futuras. A criação destes sistemas exige a expansão de plataformas de aprendizagem digital acessíveis nas escolas, e o investimento em sistemas de informação para acompanhar a matrícula e retenção de estudantes em risco e para envolver os cidadãos. Num sistema resiliente, os professores precisam de saber como utilizar plataformas e ferramentas de aprendizagem à distância para chegar aos estudantes em suas casas. No Egito, uma ampla reforma do ensino que precedeu a pandemia da COVID-19 ajudou a expandir o conteúdo do *e-learning* a todo o ensino básico, reforçou a avaliação eletrónica e proporcionou formação de professores em linha, tornando assim o sistema educativo do país mais bem preparado para proporcionar aprendizagem à distância durante uma crise. Na Jordânia e na Turquia, o desenvolvimento da televisão e de conteúdos digitais para o ensino e aprendizagem combinados, juntamente com aconselhamento psicossocial e cursos de remediação, ajudará a reduzir as interrupções do processo educativo numa futura crise (Gatti et al. 2021; Banco Mundial (2020i). Do mesmo modo, na Guiana, foi expandido um canal de televisão para a aprendizagem em casa e foram criados novos conteúdos de rádio para chegar àqueles que não têm acesso fácil aos meios de comunicação (Akeasha Boodie 2020).

Os mecanismos de financiamento da educação podem mitigar a desigualdade e melhorar a eficiência. Embora os investimentos públicos na educação continuem a ser inadequados em muitos PBRs e PRMs, os países a todos os níveis de desenvolvimento económico lutam para traduzir as despesas públicas em resultados da educação. Muitos países cobriram a totalidade ou parte das propinas escolares para os mais vulneráveis, num esforço para evitar que os estudantes abandonem a escola. Por exemplo, no Azerbaijão, 50% das propinas para estudantes de famílias vulneráveis foram pagas pelo orçamento do Estado durante o ano de 2020 (OIT 2020).

Os mecanismos de financiamento e responsabilização que realçam as melhorias nos resultados da aprendizagem podem ajudar a acelerar as trajetórias de aprendizagem dos países. O Estado do Ceará no Brasil, por exemplo, introduziu uma fórmula de financiamento para incentivar os governos municipais a melhorarem os resultados da aprendizagem. Juntamente com a assistência técnica e penalizações aplicadas aos municípios com maior incidência de estudantes abaixo dos níveis básicos de desempenho, o esquema alcançou resultados notáveis ao longo de uma década sem aumentos significativos na despesa pública em educação. Com base na experiência bem-sucedida do Ceará, o congresso federal aprovou uma legislação em 2020 para ampliar esta abordagem aos outros estados (Lautharte, de Oliveira e Loureiro 2021). As bolsas escolares atribuídas de forma competitiva foram também associadas a melhorias nos resultados da aprendizagem dos estudantes noutros países, incluindo na Indonésia e no Senegal (Al-Samarrai et al. 2021; Carneiro et al. 2016).

Reforço da proteção social e dos sistemas do mercado de trabalho

O aumento da cobertura de proteção social, da capacidade de resposta e da adaptabilidade facilitará a recuperação resiliente, inclusiva e ecológica. Os sistemas de proteção social adaptativos podem reforçar a resiliência dos agregados familiares e comunidades pobres e vulneráveis aos choques e podem evitar que os agregados familiares que não são pobres caiam na pobreza. Um sistema de proteção social adaptativo pode identificar dinamicamente as pessoas que necessitam de assistência e ajustar a cobertura e as prestações em resposta às alterações das necessidades e aos choques. Juntamente com programas de inclusão económica e de emprego, pode também promover a capacitação económica das mulheres, facilitar a transição para o abandono dos combustíveis fósseis e ajudar a evitar a degradação do *habitat* (Bowen et al. 2020). Por exemplo, o Programa Rede de Segurança Produtiva da Etiópia utiliza obras públicas em áreas propensas à seca para apoiar investimentos na conservação do solo e da água e atividades de gestão de terras agrícolas, que reduziram a vulnerabilidade das famílias e melhoraram o sequestro de carbono e a fertilidade do solo. Da mesma forma, um programa no Butão está a fornecer dinheiro para o trabalho no sector do turismo para apoiar os indivíduos cuja atividade económica foi mais duramente atingida durante a pandemia (Rinzin 2020).

A proteção social também pode ajudar a construir a coesão social e a partilha informal de riscos nas comunidades. Além disso, os programas de proteção social têm impactos conhecidos nos resultados do capital humano - apoiando o acesso a serviços de saúde para crianças, taxas mais elevadas de matrícula escolar, progressão e conclusão da escolaridade, melhor saúde mental e menor envolvimento em comportamentos de risco - todos os elementos importantes para a agenda de inclusão.

A expansão da cobertura da proteção social em resposta à COVID-19 exige um maior reforço do sistema. Em relação aos níveis pré-pandémicos, os benefícios das transferências de dinheiro quase duplicaram entre 2019 e 2020, e a cobertura cresceu em média 240% em 41 países incluídos numa análise (Gentilini, Almenfi e Dale 2020). Os países com sistemas de proteção social robustos, tais como aqueles com baixos níveis de informalidade no mercado de trabalho e com um forte sistema de seguro de desemprego, têm estado em melhor posição para responder à COVID-19. No entanto, os sistemas pré-pandémicos na maior parte dos países eram largamente inadequados, com metade da população mundial sem qualquer cobertura. A contenção após a resposta à COVID-19 poderá, mais uma vez, deixar muitos desprotegidos.

A melhoria da inclusão depende da expansão da cobertura da assistência social básica, de encontrar formas de cobrir o sector informal com seguros (possivelmente através de uma mistura

de prémios subsidiados e esquemas de poupança voluntária) e, sempre que possível, de passar das indemnizações por despedimento para o seguro de desemprego para o sector formal (Gentilini, Almenfi e Dale 2020). Na Geórgia, os subsídios de desemprego foram alargados para cobrir todos os trabalhadores assalariados formais que perderam os seus empregos devido ao impacto negativo da COVID-19, e foi criado um subsídio único para cobrir os trabalhadores independentes e informais para contrariar o abrandamento económico (OIT 2020).

A construção de um sistema de proteção social adaptável exige investimentos governamentais em infraestruturas digitais, assim como coordenação e capacidade de resposta dos programas. Um sistema de proteção social eficiente e adaptável depende de sistemas de prestação de serviços robustos, incluindo identificação fundacional, registos populacionais e sistemas de pagamento digitais para responder a diversos choques. No Brasil, o governo lançou uma plataforma online para identificar indivíduos que não foram inicialmente incluídos no registo social nacional. A Índia utilizou a sua plataforma de identificação fundacional Aadhar, que cobre 1,3 mil milhões de pessoas, para aumentar as transferências de dinheiro, com um forte enfoque nos pagamentos digitais. A Índia está também a reforçar os investimentos em fibra ótica como parte de um plano de recuperação.

Os sistemas de proteção social têm de ser dinâmicos e capazes de assegurar respostas atempadas e adequadas. As Filipinas, já conhecidas por transferências monetárias condicionais bem direcionadas e um forte registo social, ainda enfrentaram desafios na identificação e em alcançar muitas das 18 milhões de famílias que receberam transferências monetárias de emergência durante a pandemia. O governo acelerou assim o lançamento do seu sistema de identificação nacional digital como base para expandir a inclusão financeira, organizar a distribuição de vacinas e lançar futuras operações de transferência de dinheiro. O Afeganistão, em resposta a desastres relacionados com o clima, está a investir num sistema de alerta precoce e na ativação de respostas de proteção social, tais como transferências monetárias ou de alimentos e intervenções de emergência em obras públicas nas áreas afetadas. As Honduras criaram um fundo para o Plano de Promoção da Solidariedade e Assistência Recíproca (PLANO PRO-SOLIDAR) para facilitar o acesso a serviços essenciais e transferências de dinheiro para pessoas em condições vulneráveis (De La Flor et al. 2021). Na Ucrânia, o governo introduziu uma plataforma eletrónica de serviços online para permitir o registo e inscrição remota em programas de assistência social (Olena Tarasiuk 2021).

Reformas mais ambiciosas poderiam superar a segmentação entre a segurança social baseada no emprego e as transferências da assistência social direcionadas que muitas vezes deixam sem cobertura um grande "meio-termo em falta" de trabalhadores do sector largamente informal. Estas soluções dependem também de assegurar um financiamento adequado e sustentável (Gentilini, Almenfi e Dale 2020).

A tecnologia digital, competências e regulamentos para empregos digitais podem aumentar a resiliência do mercado de trabalho. Muitos governos começaram a regulamentar disposições de trabalho alternativas para se adaptarem à nova realidade. Por exemplo, o Governo da Bolívia introduziu o teletrabalho no código do trabalho. Em Moçambique, o governo propôs esquemas de trabalho flexíveis para as empresas e a administração pública, para que possam implementar esquemas de teletrabalho e evitar o contacto social excessivo. O Governo da Turquia também apela ao sector privado para que faça uso de esquemas de trabalho flexível. Na China, o governo está a apoiar plataformas digitais para promover o emprego e aliviar a pobreza.

A médio e longo prazo, os investimentos em capacidades digitais, competências, bem como regulamentos apropriados para as empresas e trabalhadores da plataforma devem ser uma prioridade global. As empresas investirão mais nas suas capacidades para fazerem negócios através da Internet para serem mais resilientes a potenciais *lockdowns*. Os governos têm um papel fundamental a desempenhar para assegurar que a tecnologia digital sirva a todos e para ultrapassar o fosso digital do género, bem como a exclusão das comunidades e famílias pobres (GSMA 2020).

Capítulo 3:

GOVERNAÇÃO PARA TRADUZIR POLÍTICAS ORÇAMENTAIS EM RESULTADOS PARA O CAPITAL HUMANO

CAPÍTULO 3: GOVERNAÇÃO PARA TRADUZIR POLÍTICAS ORÇAMENTAIS EM RESULTADOS PARA O CAPITAL HUMANO

MENSAGENS-CHAVE

- *A obtenção de resultados para o capital humano exige a priorização de políticas, uma forte coordenação entre ministérios, agências e jurisdições e ênfase na formulação de políticas baseadas em evidências. Isto tem sido evidente especialmente durante a pandemia da COVID-19 e será também a chave para a recuperação.*
- *A gestão dos orçamentos governamentais e dos recursos humanos pode beneficiar de uma orientação para os resultados, com especial ênfase na responsabilização pelos resultados, facilitada pelas tecnologias digitais.*
- *Os governos podem renovar o contrato social em torno do capital humano, restaurando a confiança dos cidadãos através de mais transparência e mais oportunidades para a participação dos cidadãos na formulação de políticas e na alocação de recursos.*

É necessária uma estreita coordenação política e de recursos entre os principais ministérios, agências e níveis de governo para assegurar uma abordagem estratégica e programática do capital humano. Os países também precisam de melhorar a tomada de decisões em torno de orientações explícitas para resultados, tanto na atribuição como na gestão dos recursos das finanças públicas. Melhorar a motivação e a produtividade da força de trabalho envolvida na prestação de serviços, com maior confiança nas tecnologias avançadas, é também um determinante primordial da qualidade dos resultados para o capital humano. A melhoria da gestão financeira e dos recursos humanos deve ser apoiada por uma abordagem baseada em dados, baseada em provas, numa maior transparência e responsabilização para ganhar a confiança dos cidadãos, e num mecanismo de monitorização e avaliação (M&A) para acompanhar as melhorias mensuráveis nos resultados do capital humano.

3.1 Priorização do Capital Humano em todo o governo

Dar prioridade ao capital humano num ambiente com recursos limitados exige uma abordagem governamental global para a elaboração e implementação de políticas. Esta abordagem baseia-se num compromisso político explícito na consecução de um conjunto específico de objetivos políticos como prioridades. A seletividade é fundamental dado o elevado custo de transação administrativa inerente a esta abordagem e, mais importante ainda, o capital político finito dos líderes governamentais de topo. Implica uma estreita coordenação de políticas e recursos para evitar duplicações e maximizar sinergias entre agências governamentais, sectores e níveis de governo. A elaboração e implementação de políticas com base em provas facilitaria a priorização e a responsabilização pelos resultados. Esta abordagem global do governo tem sido essencial para a gestão eficaz da pandemia da COVID-19. Na República da Coreia, Singapura e Taiwan, Província da China, por exemplo, as unidades de resposta a crises no centro do governo lideraram uma resposta coordenada, com base em informações abrangentes obtidas em tempo real. Esta abordagem será também vital para os países gerirem a restauração do capital humano e para uma recuperação verde e resiliente porque o combate às alterações climáticas é um desafio multissectorial e multijurisdicional semelhante.

Impulsionar os resultados a partir do centro do governo exigirá uma priorização estratégica e a elaboração de políticas baseadas em provas nessas áreas prioritárias. Embora escolher quais as políticas a prosseguir e quais as que, em última análise, não é uma decisão política, uma tomada de decisões baseada em provas pode ajudar a fazer esse tipo de compromissos. Nalguns países, esta priorização é feita através de unidades de prestação de serviços formais normalmente focadas nalgumas políticas nacionais.

Noutros países, isto é feito através de rotinas de controlo de desempenho dedicadas dentro do gabinete do chefe do executivo. A Unidade de Gestão de Desempenho e Prestação de Serviços da Malásia (PEMANDU) é um exemplo proeminente da primeira, enquanto o sistema de monitorização da educação do Punjab do Paquistão, sob a tutela do ministro-chefe provincial, é um exemplo da segunda. O que estas abordagens partilham é a concentração da pressão política nas principais prioridades governamentais, estabelecendo um mecanismo de monitorização integrado, utilizando dados para conduzir a análise, a construção de consensos, a monitorização e a tomada de decisões, e fornecendo um sinal claro de que o governo está a responsabilizar os ministros e o pessoal sénior pelo cumprimento destas prioridades.

O sistema de monitorização do Punjab foi fundamental para a capacidade do ministro-chefe para impulsionar reformas e ajudou a melhorar a eficiência dos insumos e despesas escolares (Das 2013). A maioria dos países tem sistemas de informação de gestão para a educação, saúde e serviços de bem-estar social; mas os desafios à interoperabilidade e capacidade de gestão limitada significam frequentemente que o potencial destes sistemas para informar as políticas de capital humano é subutilizado. Para construir e manter um apoio político alargado às reformas, países como os Camarões, a República Democrática do Congo e a República do Quirguizistão utilizaram eficazmente um painel de controlo de políticas que sintetiza os resultados, os contributos e os dados introduzidos de uma forma integrada para a tomada de decisões e monitorização da implementação e, igualmente importante, para comunicação aos cidadãos.[1]

A implementação destas prioridades estratégicas exige uma estreita coordenação política e de recursos entre ministérios. Embora as formas institucionais possam variar de país para país, as funções que estes mecanismos de coordenação precisam de desempenhar são geralmente de três níveis (Pollitt 2003). Primeiro, a eficácia da elaboração de políticas para objetivos multissectoriais, tais como o capital humano, depende da maximização das sinergias e da eliminação das contradições entre as diferentes políticas. Por exemplo, as políticas para fazer face à escassez de trabalhadores da saúde rural - um problema importante em muitos PBRs e PRMs - provavelmente necessitam de ações por parte de organizações para além do ministério da saúde. Por exemplo, o ministério da educação poderá ter de dar prioridade à inscrição de estudantes de medicina das zonas rurais; o ministério das infraestruturas poderá ter de providenciar habitação pública subsidiada para os trabalhadores da saúde; um ministério ou uma agência responsável pela política de pessoal a nível governamental poderá ter de autorizar cargos e recrutamentos adicionais; e o ministério das finanças poderá ter de autorizar o orçamento adicional necessário - e possivelmente providenciar incentivos financeiros - para os trabalhadores da saúde servirem em locais remotos (OMS 2010).

Em segundo lugar, pode ser feita uma melhor utilização de recursos limitados, partilhando recursos e evitando a duplicação entre diferentes orçamentos ministeriais. Por exemplo, para fazer face à necessidade urgente de uma capacidade de expansão durante a pandemia, a Bélgica e a Estónia reafetaram pessoal governamental de funções não essenciais para funções essenciais, o que exigiu a colaboração entre vários ministérios (OCDE 2020). Muitos países têm também implementado modelos de "balcão único" e "serviços partilhados", nos quais os gabinetes de atendimento para múltiplos serviços governamentais são co-localizados, e as funções administrativas e de *back-office* são agrupadas e centralizadas para obter economias de custos e ganhos de eficiência. Por último, a implementação de políticas pode ser melhorada através do acompanhamento regular da consecução de objetivos interagências e da resolução de estrangulamentos na implementação de políticas.

Uma melhor coordenação é ainda mais importante nos sistemas federais em que as funções políticas relevantes para o capital humano são uma responsabilidade partilhada entre as jurisdições centrais e subnacionais. Em teoria, os governos subnacionais estão frequentemente em melhor posição para prestar serviços sociais devido à sua proximidade com os cidadãos. No entanto, a prestação descentralizada de serviços é institucionalmente mais complexa e exige uma maior clareza dos mandatos, linhas claras de responsabilização e partilha eficaz de recursos entre os diferentes níveis de governo. Ao mesmo tempo, as capacidades e compromissos para melhorar um determinado resultado político, incluindo o capital humano, variam muitas vezes consideravelmente entre jurisdições subnacionais. Estas variações conduzem frequentemente a grandes disparidades nos resultados. As reformas das relações intergovernamentais são complicadas, a longo prazo e muitas vezes mergulhadas nas complexidades da economia política. Contudo, como passo prático imediato, os governos podem rever as responsabilidades *de jure* dos diferentes níveis de governo para verificar se existe clareza

sobre as funções centrais necessárias para a prestação de serviços e se existe uma compreensão partilhada destas diferentes responsabilidades entre os intervenientes-chave. Muitas vezes, a confusão sobre qual é o departamento responsável por uma determinada atividade pode prejudicar a implementação das políticas. Por exemplo, em quatro países da América Latina, os funcionários locais da educação não conseguiram identificar corretamente entre 10% a 80% das tarefas para eles especificadas na legislação e alegaram incorretamente ter responsabilidade por 15% a 35% das tarefas atribuídas a outras jurisdições (Adelman et al., a publicar).

A priorização de todo o capital humano por parte de todo o governo depende em última análise dos incentivos e capacidades de um vasto conjunto de intervenientes ao longo de toda a cadeia de prestação de serviços. Os líderes, contudo, são importantes e os investimentos em estruturas de coordenação melhoradas ou em melhores sistemas de dados não terão impacto se os decisores políticos não estiverem alinhados para melhorar o capital humano. Tanto a liderança política como a burocrática são essenciais. No Peru, os líderes políticos utilizaram o valor de choque do elevado nível de raquitismo e fracos resultados no Programa de Avaliação Internacional dos Estudantes (PISA) para mobilizar um amplo apoio do público, da comunidade empresarial e dos pais para reformas no sentido de conceber uma estratégia multissectorial contra a má nutrição (2008-16) e reforçar a responsabilização dos professores (2009-15) (Banco Mundial 2018d).

Os políticos também precisam deste alinhamento de objetivos em direção ao capital humano por parte dos burocratas seniores responsáveis pela implementação das políticas no dia a dia. Uma possível abordagem para assegurar este alinhamento é ligar os objetivos individuais de desempenho dos funcionários públicos seniores às prioridades políticas de alto nível, e responsabilizar estes funcionários públicos seniores pela consecução desses objetivos dando uma maior importância aos pagamentos por desempenho e à responsabilização pública. Um bom exemplo é o Ruanda, que utilizou uma tradição pré-colonial de responsabilização pública chamada *Imihigo* como base para um sistema de contratação por desempenho para os presidentes de câmaras e para os ministérios (Beschel et al. 2018b). A chave é ser estratégico na seleção destes objetivos, incluindo os que envolvem colaboração entre agências, para evitar a sobrecarga de informação e das limitadas capacidades disponíveis.

3.2 Gestão das finanças públicas para obtenção de resultados

Dadas as restrições orçamentais que os governos enfrentam, é fundamental que o sistema de gestão das finanças públicas (GFP) seja responsivo em relação a resultados claramente definidos em termos do capital humano. Os sistemas de GFP destinam-se a criar um ambiente propício ao financiamento eficaz de atividades e programas que cumpram objetivos políticos, garantam um financiamento adequado e sustentável das principais prioridades políticas, e criem um fluxo previsível e atempado de fundos para facilitar a prestação eficiente dos serviços (Barroy et al. 2018). Na prática, contudo, muitos países enfrentam vários desafios de GFP que tornam difícil que os orçamentos sejam uma reflexão das necessidades do sector e/ou para que o sistema permita uma prestação eficiente dos serviços.

O fraco alinhamento entre o orçamento, as necessidades do sector e os prestadores de serviços da linha da frente prejudica a consecução dos objetivos desejados em termos de capital humano. Durante a preparação do orçamento, os ministérios de tutela têm frequentemente dificuldade em produzir propostas orçamentais de boa qualidade devido a capacidades limitadas para o cálculo dos custos e informação credível sobre as necessidades do sector. Além disso, as complexidades de estabelecer a correspondência entre os orçamentos que exigem rubricas baseadas em insumos para obter resultados sectoriais específicos podem ser um desafio para os ministérios de tutela (OMS 2018). O envolvimento limitado dos prestadores de serviços da linha da frente no planeamento e orçamentação das despesas também exacerba o desalinhamento das necessidades da linha da frente e da afetação orçamental. Por sua vez, a falta de autonomia financeira das unidades de que fazem as despesas da linha da frente torna praticamente impossível para os gestores da linha da frente ajustarem o orçamento aprovado à realidade no terreno.

Uma priorização eficaz das despesas exige processos de tomada de decisão sólidos que conciliem o custo da consecução dos objetivos políticos com os recursos disponíveis. Os países com um espaço orçamental muito limitado seriam forçados a prosseguir um conjunto limitado de prioridades com uma gama limitada de medidas, a par da racionalização das despesas existentes. Em todos os países, a melhoria da eficiência da

afetação dos recursos disponíveis para os resultados do capital humano exigirá a elaboração sistemática da forma como os objetivos das políticas para capital humano podem ser alcançados (estratégia), as responsabilidades institucionais associadas e os custos das intervenções associadas. Quaisquer aumentos nas despesas terão de ser financiados, e poderá haver contrapartidas com outras despesas planeadas. Existe, frequentemente, uma margem significativa para ganhos de eficiência no âmbito das atuais atribuições de despesas para o Capital Humano - por exemplo, por vezes os orçamentos são atribuídos mas não totalmente utilizados devido a estrangulamentos na implementação. É importante que estes estrangulamentos sejam encontrados antes de se procurar financiamento fora dos sectores do Capital Humano.

Em última análise, as decisões orçamentais são políticas, mas podem ser melhor informadas através de sistemas e procedimentos para a tomada de decisões orçamentais baseadas em provas. Para avançar para um orçamento mais orientado para os resultados, alguns países introduziram medidas e objetivos de desempenho na orçamentação como um mecanismo para informar as decisões de alocação dos recursos de acordo com os resultados que pretendem alcançar. Isto é complementado por uma forte monitorização e uma prática de responsabilizar os implementadores pelos resultados. Esta tomada de decisões orçamentais exige, contudo, dados sólidos e pode beneficiar de avaliações de programas (fornecendo provas de que um programa está a funcionar) e revisões de despesas (avaliando o valor das despesas públicas) (Moynihan e Beazley 2016). A utilização de uma classificação para os programas pode facilitar uma focalização nos resultados, ligando de forma mais intuitiva a alocação aos produtos e resultados. Quando implementadas com genuína vontade política e um enfoque na obtenção de um pequeno número de resultados de elevada prioridade, estas técnicas podem ter um impacto significativo, como ilustra o caso do Peru (caixa 3.1).

No entanto, a orçamentação orientada para os resultados é tecnicamente exigente, e alguns países têm tido dificuldades na utilização dessas técnicas de orçamentação para alcançar melhorias tangíveis nos resultados orçamentais. Tanto a orçamentação por programas como a orçamentação baseada em resultados podem ser contraproducentes, resultando em procedimentos excessivamente tecnocráticos e numa proliferação de metas de desempenho que distraem a atenção do resultado final. É também importante assegurar uma boa contabilização das contribuições antes de contabilizar os resultados, o que exige uma base sólida para os princípios básicos da Gestão das Finanças Públicas (GFP). Além disso, há frequentemente uma falta de dados de resultados necessários para informar a orçamentação de programas; os dados ou não são recolhidos ou são recolhidos com demasiada frequência para que um tal instrumento de orçamentação tenha significado.

Vários exemplos informam o modo como a despesa pública destinada a alcançar objetivos de capital humano pode ser priorizado. Um exemplo é a orçamentação a favor dos pobres que acompanhou os Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP) durante a Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (PPAE) lançada em 1996 pelo FMI e o Grupo do Banco Mundial. Neste caso, o alívio da dívida nos PBRs foi ligado à priorização das despesas para a redução da pobreza.[2] Outro exemplo é a orçamentação baseada no género (UNIFEM e UNFPA, 2010). Em ambos os casos, é necessário um exame detalhado das classificações orçamentais existentes para identificar os itens mais provavelmente associados a um dado resultado em todas as unidades de despesa relevantes. Embora a ausência de uma classificação dos programas complique a tarefa, ainda é possível identificar um pacote de despesas relevantes seguindo o exemplo das revisões das despesas de nutrição (ver, por exemplo, a caixa 3.2).

O capital humano pode ser priorizado nas regras orçamentais que regem o processo de orçamentação. As regras orçamentais podem tomar a forma de limites numéricos rígidos sobre agregados (muitas vezes com cláusulas de fuga), estabelecendo limites sobre despesas que não podem ser alterados frequentemente, o que, em tempos de austeridade, pode ajudar a assegurar que as despesas relacionadas com o capital humano sejam mantidas (Reeves et al. 2014). No entanto, essas regras orçamentais podem restringir a capacidade do governo para responder a novas prioridades e necessidades. As regras orçamentais também podem ser mais suaves e especificar intenções políticas claras e mais transparência. Intenções políticas mais claras relacionadas com o capital humano, refletidas em compromissos de despesa a médio prazo, podem ajudar os ministérios de tutela a tomar decisões de despesa informadas sobre as políticas durante um período e ajudar os ministérios das finanças a compreender melhor

as implicações a médio prazo para os objetivos da política orçamental, incluindo os investimentos em capital humano para os objetivos orçamentais globais. Os conselhos fiscais independentes, que são cada vez mais comuns, podem desempenhar um papel crucial na supervisão e monitorização do cumprimento das regras orçamentais pelo governo, incluindo os compromissos de despesa associados às intenções das políticas para o capital humano (Cangiano et al. 2013).

Um quadro a médio prazo pode ser fundamental para assegurar a previsibilidade e adequação das dotações orçamentais às prioridades políticas, incluindo as prioridades para o capital humano. Tradicionalmente, os quadros orçamentais de médio prazo (MTFF) e quadros de despesas de médio prazo (MTEF) têm sido promovidos como instrumentos para conciliar o custo de alcançar o capital humano e outras prioridades políticas com objetivos macrofiscais sustentáveis (Marquez e Moreno-Dodson 2013). No entanto, os países demonstraram frequentemente que a implementação dos MTFFs/MTEFs é um desafio porque o incentivo primordial do processo orçamental é concentrar-se no próximo exercício orçamental (Choi e Park 2013). Uma estimativa a médio prazo do custo da consecução dos objetivos para o capital humano ainda tem o potencial de informar as decisões anuais para as despesas, mas apenas alguns países conseguiram desenvolver os MTFFs/MTEFs como instrumentos fiáveis para assegurar o financiamento das prioridades políticas para além de um exercício financeiro imediato. Quando bem implementados, os quadros a médio prazo poderão ser extremamente importantes para os países com limitações financeiras que necessitam de apoio internacional (FMI 2021a).

CAIXA 3.1: ORÇAMENTAÇÃO PARA RESULTADOS NO PERU: UMA ABORDAGEM MULTISSECTORIAL À ORÇAMENTAÇÃO E ORIENTADA PARA OS RESULTADOS

Um exemplo notável de uma abordagem explícita à orçamentação multissectorial com um foco claro nos resultados e que produziu resultados tangíveis é o sucesso do Peru em utilizar a sua "orçamentação para resultados" - com a abreviatura PpR em espanhol - para lidar com o raquitismo. Uma sucessão de quatro governos atribuiu grande prioridade à redução do raquitismo como objetivo político nacional, mobilizou diversos intervenientes, tanto a nível nacional como regional e local, e atribuiu recursos orçamentais a intervenções pré-identificadas de alta prioridade. O resultado foi notável. Em menos de uma década, o Peru conseguiu reduzir a taxa de raquitismo de cerca de 28% em 2008 para 13% em 2016.

O Peru introduziu a PpR em 2008 para dar prioridade às dotações orçamentais e concentrar os resultados em cinco prioridades políticas selecionadas, incluindo nutrição e saúde materna e infantil. Sob a direção do Ministério da Economia e Finanças (MEF), foram identificadas e priorizadas intervenções relevantes para o Programa do Orçamento Articulado para a Nutrição (PAN), com base numa revisão rigorosa das provas científicas disponíveis. Por exemplo, o Peru optou por concentrar recursos em duas vacinas consideradas como tendo o maior impacto na redução da subnutrição crónica com base no peso da doença no Peru e em provas internacionais. Outras intervenções prioritárias incluíram melhorias na qualidade dos serviços preventivos de saúde e nutrição a nível das instalações, reduzindo a deficiência de ferro entre as mulheres grávidas e crianças pequenas, e transferências monetárias condicionais para incentivar a procura destes serviços por parte das famílias. Os governos regionais e locais que geriram instalações de saúde de primeira linha receberam um incentivo financeiro para aumentar a oferta de serviços relacionados com a nutrição (Marini et al. 2017).

A cobertura da PpR tem sido limitada a uma parte do orçamento governamental, cobrindo inicialmente apenas 5 programas orçamentais de alta prioridade, sendo depois expandida para 24 programas que representam 14% do orçamento total (FMI 2015). A cobertura continuou a expandir-se e atingiu cerca de 50% do orçamento do sector da saúde até 2019 (OMS 2020). É possível que a aplicação limitada a um pequeno número de resultados altamente prioritários tenha facilitado uma maior concentração estratégica tanto dos recursos como da atenção política para alcançar o resultado político declarado.

Fonte: **Marini et al. 2017**

CAIXA 3.2: INTERVENÇÕES ESPECÍFICAS E SENSÍVEIS À NUTRIÇÃO E REVISÕES DAS DESPESAS COM A NUTRIÇÃO

O Movimento *"Scaling Up Nutrition"* (SUN) tenta identificar as despesas que são conducentes à obtenção de resultados nutricionais como "específicas à nutrição" ou "sensíveis à nutrição" (Ruel, Alderman e o Grupo de Estudo de Nutrição Materna e Infantil 2013). As intervenções explicitamente destinadas a melhorar os resultados nutricionais - tais como o apoio à amamentação exclusiva, fortificação alimentar e suplementação com micronutrientes - são "específicas em termos de nutrição". Existem diversas medidas complementares - incluindo tornar os alimentos nutritivos acessíveis a todos, água limpa e saneamento, e cuidados de saúde materna e infantil - que são rotuladas como "sensíveis à nutrição". Para cada uma destas intervenções, é possível identificar rubricas de despesas relacionadas, embora em muitos casos esta identificação possa ter de ser aproximada, dependendo do nível de detalhe registado no sistema de classificação orçamental. Foi proposta uma abordagem semelhante para identificar despesas relevantes para as políticas para as alterações climáticas (Bird et al. 2012).

Fonte: **SUN (2020); UNDP/ODI (2012)**

Um desafio à priorização do capital humano é que as despesas com infraestruturas podem ser politicamente mais atrativas do que as despesas operacionais. As despesas de capital em infraestruturas físicas, seja em sectores sociais ou outros sectores, são mais visíveis e, portanto, mais politicamente atrativas. Isto pode resultar em infraestruturas que conduzem a ineficiências de afetação, sob a forma de subfinanciamento dos sectores sociais ou de acumulação de capital físico que não pode ser adequadamente mantido ou sustentado. Este desafio é ainda exacerbado pelo facto de a educação e a saúde serem, pela sua natureza, serviços de mão de obra intensiva, e pelo facto dos salários dos professores e dos trabalhadores da saúde serem frequentemente politizados. As despesas sectoriais podem ser posteriormente dominadas pelo custo dos recursos humanos e das despesas de capital, que comprimem os insumos operacionais necessários ao funcionamento de serviços de boa qualidade e à manutenção das infraestruturas sectoriais.

Outro desafio é que os atuais conceitos e práticas da Gestão das Finanças Públicas (GFP) não identificam o desenvolvimento dos recursos humanos como um investimento na acumulação de capital humano. O capital humano não existe como uma categoria para as finanças públicas. Para os quadros de GFP seguidos pelos ministérios das finanças, grande parte da despesa social é considerada como despesa corrente (salários e salários, bens e serviços, e manutenção), mais semelhante ao consumo. Assim, independentemente do retorno do desenvolvimento destas Despesas Correntes, estas não são consideradas como um investimento e são consideradas menos produtivas do que as Despesas de Capital em infraestruturas. As despesas de capital são identificadas com todas as despesas que conduzem à acumulação de ativos fixos físicos e equipamentos.

Em suma, a abordagem do capital humano desafia as fronteiras tradicionais entre capital e despesas correntes na orçamentação (ver caixa 3.3). Esta abordagem reorientaria as escolhas políticas no sentido de identificar e dar prioridade a categorias específicas de despesas correntes que contribuem para a acumulação de capital humano, dado o quão crucial é para o desenvolvimento económico e social a longo prazo (Lange, Wodon e Carey 2018).[3]

Uma vez alinhado o orçamento para abordar os resultados selecionados para o capital humano como prioridades e atribuídos recursos adequados para os alcançar, o sistema de GFP precisa de fornecer recursos fiáveis e facilitar despesas eficientes aos utilizadores finais locais. Os estrangulamentos para uma execução suave e rápida do orçamento incluem libertações atrasadas e imprevisíveis do orçamento aprovado para as unidades de despesa, aquisições complicadas e atrasos nos pagamentos aos prestadores de serviços ou e empreiteiros, resultando por vezes em atrasos nos pagamentos. Isto pode levar à paragem dos trabalhos e à entrega incompleta dos bens e serviços contratados. Outros estrangulamentos a resolver incluem dificuldades na implementação de

CAIXA 3.3: COMO A ACUMULAÇÃO DE CAPITAL HUMANO DESAFIA A FRONTEIRA ENTRE AS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL

Ao abrigo dos atuais quadros de contabilidade fiscal seguidos pelos ministérios das finanças, grande parte da despesa social é classificada como despesa corrente e considerada como menos produtiva e de menor prioridade do que as despesas de capital. Capturar a acumulação de capital humano é difícil sob esta dicotomia que molda os princípios orientadores da contabilidade fiscal. A dicotomia tem implicações práticas tanto na orçamentação anual como no planeamento plurianual através dos MTFFs/MTEFs.

Traçar paralelos entre a acumulação e preservação do capital humano e a acumulação e preservação do capital físico pode exigir novos princípios orientadores na sequência de uma distinção revista entre "despesas correntes" e "despesas de capital". Essa revisão estaria de acordo tanto com a abordagem do capital humano como com a estratégia do FMI para o envolvimento nas despesas sociais. Assim, para as despesas identificadas como conducentes à "acumulação de capital humano", a componente salarial e ordenados, bem como as despesas operacionais associadas, poderiam ser consideradas como parte de um envelope de "despesas de capital humano". De facto, para um projeto rodoviário, os salários e ordenados pagos aos trabalhadores fazem parte do "envelope global de despesas de capital" que conduz à "acumulação de ativos físicos" - estradas.

Decidir que linhas de despesas, dentro e fora dos sectores sociais, contribuiriam para a "acumulação de capital humano", deveria seguir normas padronizadas. Este pode ser o caso dos cuidados primários, vacinação e nutrição, ou educação primária. O novo pensamento e normas podem incluir a adaptação do Manual de Estatísticas Financeiras do Governo e classificações orçamentais para incorporar o conceito de investimento de capital humano nos conceitos e práticas da contabilidade fiscal.

Fonte: **Equipa do Banco Mundial**

pagamentos, fragmentação dos saldos de caixa na ausência de uma conta única do Tesouro e práticas de racionamento de dinheiro nos ministérios das finanças. As deficiências na elaboração de relatórios sobre a utilização das despesas e a entrega de resultados agravam o problema, porque isto leva frequentemente a um maior aperto do controlo *ex ante* à custa da agilidade e flexibilidade.

A rápida identificação, compreensão e remoção destes estrangulamentos exige atenção e empenho de alto nível porque, frequentemente, estes problemas surgem da inércia burocrática e de regras e procedimentos desnecessariamente complexos. Uma reforma generalizada dos procedimentos de execução orçamental é geralmente irrealista e muitas vezes desnecessária. O objetivo pode e deve ser limitado à melhoria do desempenho da execução de programas e serviços prioritários selecionados. Do mesmo modo, não se recomenda uma flexibilização generalizada das medidas de controlo existentes quando os controlos internos são fracos e os riscos de corrupção são elevados.

O grau de flexibilidade que pode ser introduzido para fazer o "descongestionamento" de despesas específicas depende dos quadros jurídicos e regulamentares existentes que regem a orçamentação e a gestão financeira. Nalguns casos, é de facto possível encontrar soluções relativamente simples. Por exemplo, durante o período de 2014-2016, o Ministério das Finanças do Paquistão introduziu uma pequena alteração no procedimento de libertação do orçamento aprovado para o principal programa de transferência de fundos do governo, o Programa de Apoio ao Rendimento de Benazir (BISP). O resultado foi uma melhoria drástica no fluxo de fundos e um aumento no número de agregados familiares elegíveis que receberam prestações integrais num determinado ano.[4] Outros tipos de estrangulamentos, contudo, especialmente os relacionados com as aquisições, poderiam revelar-se mais difíceis de eliminar.

Os sistemas digitais podem complementar estas reformas regulamentares para melhorar a execução orçamental. As contas individuais do Tesouro, apoiadas por sistemas de informação de gestão financeira, podem ajudar a melhorar a credibilidade orçamental e os pagamentos atempados a prestadores de serviços e empreiteiros. O *e-procurement,* através de uma maior transparência e pistas de auditoria, pode reduzir a corrupção e conduzir a poupanças

orçamentais e a melhores resultados (Lewis-Faupel et al. 2016). Os registos, autenticação e pagamento digitais podem reduzir as fugas de informação nos programas de assistência social e capacitar as mulheres e grupos marginalizados, como evidenciado na Índia, Níger, Paquistão e África do Sul (Banco Mundial 2016b).

Os acordos de apoio para facilitar a execução orçamental num ambiente descentralizado onde os governos subnacionais autónomos desempenham um papel fundamental são mais complexos e menos suscetíveis a correções administrativas relativamente simples. Os quadros orçamentais intergovernamentais precisam de promover e fornecer recursos adequados para a consecução dos objetivos nacionais de capital humano, ao mesmo tempo que proporcionam autonomia aos governos subnacionais para prestarem serviços de acordo com as suas próprias necessidades e prioridades. A clareza nos papéis e funções dos diferentes níveis de governo na prossecução dos objetivos, e como os serviços devem ser financiados, é importante mas muitas vezes desafiante de alcançar, dadas as tensões que tipicamente existem entre os diversos níveis de governo.

Um fluxo previsível de transferências intergovernamentais é crítico, na medida em que os governos subnacionais dependem dessas transferências para a prestação de serviços, como é normalmente o caso em sistemas altamente descentralizados nos PBRs e nos PRMs. Por exemplo, Moçambique estava preocupado com os maus resultados da educação e com o pagamento atempado das bolsas escolares às escolas primárias. Através de um programa de reformas apoiado pelo Banco Mundial em 2014 (Saleem 2016), um elevado número de escolas recebeu bolsas escolares atempadas pela primeira vez em 2016 e encontrou uma correlação positiva entre o acesso a materiais básicos e os resultados de aprendizagem.

As subvenções condicionais podem ser um mecanismo para encorajar os governos subnacionais a alcançar objetivos nacionais através do fornecimento de espaço orçamental adicional para esse fim. Embora as subvenções condicionais nem sempre estejam ligadas a resultados, as subvenções de desempenho podem ser utilizadas para incentivar o desempenho dos governos locais, enquanto os pagamentos a fornecedores da linha da frente ligados aos serviços que prestam têm o potencial de incentivar a melhoria da prestação de serviços de alta qualidade. Isto depende de dados fiáveis e, sempre que possível, da verificação desses resultados por terceiros. No entanto, mais uma vez, é importante que os incentivos sejam cuidadosamente direcionados, caso contrário, tornam-se difusos. Exemplos bem-sucedidos incluem o caso do Estado do Ceará no Brasil mencionado no Capítulo 2. Do mesmo modo, a Comissão de Finanças da Índia recomendou que uma parte das bolsas concedidas aos Estados fosse ligada à obtenção de certos resultados de aprendizagem dos estudantes e à melhoria da equidade (Décima Quinta Comissão de Finanças da Índia 2020).

As informações financeiras e de desempenho fiáveis, relevantes e atempadas são mais importantes do que nunca durante a COVID-19, quando os decisores políticos precisam de tomar decisões em situações de incerteza significativa. Os sistemas digitais de informação de gestão podem fornecer informações granulares e em tempo real sobre orçamentos e desempenho que são necessárias para uma tomada de decisão informada, uma execução orçamental flexível e ágil, e para a transparência orçamental. Além disso, tornar os relatórios disponíveis publicamente para que os cidadãos possam facilmente compreender as despesas e os resultados pode reforçar a supervisão, melhorar as escolhas políticas e assegurar a responsabilização. Os sistemas digitais de informação de gestão facilitam a transparência orçamental; os países com sistemas mais avançados têm maior transparência orçamental, medida pelo Índice de Orçamento Aberto (Banco Mundial 2016b). O desafio é que muitos países enfrentam atualmente restrições apertadas devido à pandemia e ao investimento já anteriormente limitado em tecnologias apropriadas, pelo que não podem assegurar essa informação atempada e fiável (Banco Mundial 2020c).

Como parte integrante da tomada de decisões e da responsabilização, é necessário um quadro sólido de M&A para monitorizar o progresso do capital humano. Um quadro de M&A eficaz que inclua uma teoria de mudança baseada em provas ou um quadro de resultados teria como objetivo avaliar a eficácia do orçamento em relação a objetivos definidos de resultados para o capital humano. Poderia ajudar a reforçar o desempenho dos programas para o capital humano, clarificando objetivos e custos, identificando deficiências no processo, e demonstrando como o programa atingiu os seus objetivos e utilizou os seus recursos (OCDE 2019). Os quadros de M&A poderiam também apoiar os governos a ajustarem as suas prioridades à medida que os desafios evoluem.

3.3 Gestão da força de trabalho orientada para os resultados

Os serviços de educação, saúde e nutrição são de mão de obra intensiva e, por conseguinte, a motivação e produtividade da mão de obra para a prestação de serviços é um fator determinante dos resultados do capital humano. Os professores são o determinante mais importante dos resultados da aprendizagem dos estudantes e a diferença entre um bom professor e um mau professor pode ter impactos duradouros na vida dos estudantes para além dos seus resultados académicos, incluindo na sua capacidade de obter rendimentos como adultos (Chetty et al. 2012). A melhoria da produtividade da força de trabalho é também importante por razões fiscais, dado que a força de trabalho da educação e da saúde compreende normalmente 40-50% da força de trabalho total do sector público e representa uma proporção significativa da fatura salarial do governo.[5] Estes trabalhadores ganham geralmente, em média, um prémio salarial sobre os trabalhadores do sector privado com idades e competências semelhantes, mas este salário relativamente elevado só está fracamente ligado ao desempenho individual porque os professores e os trabalhadores da saúde são normalmente funcionários públicos com proteção de emprego e aumentos salariais automáticos baseados nos anos de serviço. Além disso, são frequentemente bem organizados (sindicalizados) e politicamente influentes, e constituem um grupo importante na dinâmica da reforma, por vezes em detrimento da melhoria da responsabilização e produtividade da força de trabalho.

A melhoria da produtividade da mão de obra do sector público é principalmente uma reforma da gestão que implica a seleção de indivíduos empenhados em servir o público e mantê-los motivados e responsáveis no seu trabalho. Em demasiados PBRs e PRMs, infelizmente, a seleção destes trabalhadores essenciais é feita com base na filiação ou nepotismo político e não no mérito. Há normalmente um aumento das contratações após as eleições, e a seleção é feita por meios altamente discricionários e subjetivos. Como resultado, por exemplo, há uma década atrás no México, as reformas destinadas a melhorar a seleção de professores com base no mérito, através de avaliações baseadas num exame de competência, tiveram a oposição do sindicato dos professores politicamente muito poderoso do país (Banco Mundial 2018d). Na Índia, em 2013, uma sondagem independente descobriu um esquema multibilionário de subornos e de batota envolvendo políticos e burocratas que permitiu que candidatos não qualificados fossem admitidos nas escolas de medicina. O recrutamento de professores com base no mérito, baseado num convite à apresentação de candidaturas anunciado publicamente, e num teste rigoroso para selecionar os candidatos mais qualificados, é uma reforma com grande prioridade que pode melhorar a qualidade da prestação de serviços e os resultados do capital humano.

A qualidade da gestão está também associada a níveis mais elevados de motivação dos trabalhadores e a uma maior produtividade nas escolas, hospitais e administrações públicas. As principais práticas de gestão incluem a definição de objetivos, a forma como estes objetivos são comunicados ao pessoal, o grau de monitorização da consecução desses objetivos, a regularidade e robustez das avaliações de desempenho, e as recompensas e reconhecimento. Uma pequena mas crescente literatura sobre a gestão empírica das organizações do sector público mostra ligações entre a qualidade da gestão nas escolas e hospitais, por um lado, e os resultados da aprendizagem dos estudantes e a qualidade dos cuidados hospitalares, por outro (Bloom et al. 2015). A qualidade da gestão também tem impacto nas taxas de conclusão dos projetos (Rasul et al. 2017).

Por exemplo, o reconhecimento formal dos professores e o acesso a oportunidades de desenvolvimento profissional são um ingrediente-chave do pacote de incentivos aos professores que fez de Xangai um dos sistemas educativos com melhor desempenho. A qualidade da gestão também é importante para o pessoal administrativo que desempenha um papel fundamental no financiamento, regulamentação e monitorização do pessoal que presta os serviços. Um estudo, baseado num inquérito a 23 mil funcionários públicos em países de África, Ásia, Europa e América Latina, concluiu que níveis mais elevados de orientação do desempenho auto-relatado na administração pública (funcionários públicos que disseram que o desempenho era importante para as promoções e recompensas) estavam correlacionados com níveis mais elevados de satisfação e motivação de trabalho auto-relatados (Meyer-Sahling et al. 2018).

As tecnologias digitais, combinadas com uma boa gestão, oferecem possibilidades de baixo custo para melhorar a responsabilização e a produtividade dos prestadores de serviços. Os trabalhadores fantasmas

e o absentismo dos prestadores de serviços são grandes problemas nos países do Sul da Ásia e África. A implementação pela Nigéria de um sistema de identificação digital para funcionários públicos permitiu-lhe retirar mais de 60 mil trabalhadores fantasmas da folha de pagamentos do governo, poupando US$ 1 mil milões anuais, e proporcionando um retorno do investimento de quase 20.000% num ano (Gelb et al. 2013). As provas obtidas de avaliações de impacto no Haiti, Índia, Paquistão e Uganda mostram que a monitorização digital pode complementar a boa gestão na redução do absentismo (Banco Mundial 2016b). No Paquistão, a monitorização baseada em *smartphones* dos supervisores distritais da saúde nas clínicas rurais duplicou a taxa de inspeções das instalações de saúde e reduziu o absentismo dos trabalhadores médicos, mas nas localidades conhecidas pela forte influência política na gestão dos professores, os resultados foram menos encorajadores. Na Índia, a monitorização digital dos trabalhadores da saúde melhorou a assistência, mas apenas nos governos locais que utilizaram os dados para sancionar os trabalhadores ausentes, o que foi muitas vezes difícil devido às pesadas regras da função pública ou devido à resistência política. No Uganda, o que reduziu o absentismo foi combinar o pagamento de incentivos aos professores com a tecnologia de monitorização. No Haiti, a experiência falhou porque os professores do governo não tinham sido pagos durante meses e ressentiram-se da perceção da injustiça adicional de serem monitorizados digitalmente, adicionando insultos às injurias, por assim dizer.

As tecnologias digitais também podem ser um instrumento de motivação eficaz para manter o pessoal envolvido e produtivo. Um pequeno inquérito feito regularmente por telemóvel, por exemplo, pode ser um mecanismo eficaz para envolver o pessoal, suscitando o seu *feedback,* e ter o tipo de diálogo regular que a investigação revela ter um impacto positivo na motivação do pessoal (Aker et al. 2019). O sector público em geral não tem aproveitado adequadamente a tecnologia para a gestão do desempenho, mas muitas empresas globais do sector privado estão cada vez mais a utilizar aplicações móveis para obter *feedback* sobre o desempenho do pessoal e dos gestores (Ewenstein et al. 2016).

Estes exemplos sublinham um ponto mais geral que as tecnologias digitais oferecem um potencial considerável para melhorar a produtividade governamental e alcançar resultados de capital humano, mas apenas se a tecnologia for associada a "complementos analógicos". Com demasiada frequência, os consideráveis investimentos em sistemas de governo eletrónico não conseguem ter o impacto desejado não porque houvesse algo de tecnologicamente errado com o sistema, mas porque não foi dada atenção suficiente às falhas no lado "analógico" - por exemplo, as pesadas regras da função pública e resistência burocrática a mudanças nas práticas de trabalho e colaboração entre agências. Diversos inquéritos feitos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), por exemplo, mostraram que as práticas "analógicas" no local de trabalho, tais como o trabalho em equipa, a autonomia, a discrição das tarefas, a orientação, a formação e os incentivos, eram os ingredientes complementares mais importantes para a utilização eficaz das tecnologias digitais no local de trabalho (OCDE/OIT 2017).

A COVID-19 também sublinhou a importância destes complementos análogos para a construção de burocracias resistentes do sector público. Inquéritos recentes feitos pelo Banco Mundial para avaliar o impacto da COVID-19 nas administrações públicas de seis países descobriram que, embora três quartos do pessoal tivesse de trabalhar remotamente durante os *lockdowns,* a produtividade era limitada pelo fraco acesso digital, a necessidade legal de apresentar documentos em papel e a limitada comunicação entre as equipas (Banco Mundial 2021a). O que é necessário, para além dos investimentos a longo prazo na melhoria da tecnologia digital, são reformas mais imediatas, tais como a formação específica em competências digitais e uma maior delegação de responsabilidades na tomada de decisões para permitir que os trabalhadores sejam mais produtivos quando trabalham a partir de casa.

O sector privado, com forte regulamentação e supervisão governamental, pode desempenhar um papel vital na melhoria do acesso e da qualidade da prestação de serviços em ambientes com recursos limitados. As escolas privadas, clínicas e hospitais são responsáveis por uma parte significativa da prestação de serviços nos PBRs e PRMs - por exemplo, cerca de 14% dos estudantes do ensino primário nestes países frequentam escolas privadas, e 41% das despesas correntes com a saúde nos PBRs são despesas correntes (Banco Mundial 2018d; OMS 2021). Isto sublinha a importância de uma regulamentação governamental eficaz, em primeiro lugar, para resolver problemas de informação assimétrica e, em segundo lugar, para facilitar aos cidadãos, particularmente

aos mais pobres, a possibilidade de fazerem uma avaliação da qualidade dos serviços que estão a pagar e assegurar que o sector privado está a prestar serviços para todos os grupos de rendimento.

Os governos também podem estabelecer parcerias público-privadas (PPP), tais como a contratação, que tenta resolver o problema da fraca responsabilização dos fornecedores através do financiamento governamental da prestação dos serviços e da gestão do sector privado das escolas e centros de saúde (Patrinos et al. 2009). A lógica do modelo de contratação é que a gestão privada aumenta a autonomia das instalações, relaxando as rígidas regras da função pública e da gestão das finanças públicas, e permite uma melhor responsabilização dos professores e do pessoal de saúde pela entrega de resultados. Provas de avaliações de impacto recentes na Libéria e no Paquistão revelaram que as escolas geridas pelo sector privado e financiadas pelo sector público melhoraram o acesso à educação e tiveram melhores resultados na aprendizagem dos estudantes, e que estes ganhos se ficaram a dever a uma melhor gestão das escolas e não ao aumento das matrículas de estudantes de famílias mais privilegiados, e foram alcançados a custos inferiores (Romero et al. 2020; Barrera-Osorio et al. 2017). Os governos têm de gerir eficazmente os contratos de PPP para alcançar bons resultados, definindo e monitorizando indicadores-chave de desempenho e estando atentos aos comportamentos potencialmente perversos dos fornecedores privados.

3.4 Transparência, responsabilização e confiança

A COVID-19 atingiu num momento em que os governos de todo o mundo se veem confrontados com o declínio da confiança e da legitimidade por parte dos cidadãos. A corrupção é uma realidade diária para milhões de pessoas que têm acesso a serviços de capital humano, seja através de subornos para contratos de refeições escolares, subornos pagos a médicos e enfermeiros para obter tratamentos, ou na contratação de produtos farmacêuticos ou manuais escolares (Anderson et al. 2019). Os Inquéritos aos Valores Mundiais *(World Values Surveys)*, por exemplo, mostram que a confiança nos governos tem vindo a diminuir nos países da OCDE ao longo da última década, e vários inquéritos regionais ou específicos para certos países mostram tendências descendentes semelhantes. Em parte, este problema de legitimidade governamental é motivado pela má prestação de serviços. Por exemplo, na região do Médio Oriente e Norte de África, as sondagens Gallup World Poll e Barómetro Árabe revelam uma elevada correlação entre a satisfação dos cidadãos com os serviços e as suas perceções da omnipresença da corrupção e da falta de confiança no governo (Brixi et al. 2015). A diminuição da confiança é também alimentada pela expansão da Internet de banda larga que tem aumentado exponencialmente o acesso tanto à informação como à desinformação dos cidadãos. Um estudo rigoroso dos dados dos inquéritos a mais de 840 mil indivíduos constatou que um aumento do acesso à Internet de banda larga móvel entre regiões estava correlacionado com menores níveis de aprovações do governo, e que a diminuição da legitimidade governamental associada à expansão da Internet foi maior em países com governos mais corruptos (Guriev et al. a publicar).

O restabelecimento da confiança governamental com os cidadãos será necessário para uma recuperação resiliente. A confiança no governo tem sido crítica para uma resposta eficaz à pandemia, desde o cumprimento das regras de distanciamento social e requisitos de uso de mascaras até à sua vontade de serem vacinados, apesar das alegações de certos efeitos secundários indesejáveis. Será também essencial para uma recuperação resiliente, uma vez que a confiança é simultaneamente um resultado de uma prestação de serviços eficaz e um motor de uma cidadania empenhada que pode exigir melhores serviços. A baixa confiança tem impacto nos resultados do capital humano porque leva a um ciclo de baixo desempenho onde os serviços deficientes e a corrupção reduzem a confiança no governo, o que por sua vez leva a um baixo envolvimento dos cidadãos tanto nas eleições como nos fóruns de responsabilidade social, e portanto pouca pressão sobre os governos no sentido da reforma (Brixi et al. 2015). A confiança é também importante nos comportamentos e ações privadas dos cidadãos que são importantes para os resultados do capital humano, tais como a recetividade a intervenções nutricionais e de higiene ou a utilização de serviços de planeamento familiar.

As agências de responsabilização e supervisão são fundamentais para a transparência e o restabelecimento da confiança no governo, particularmente dada a maior utilização de procedimentos de despesas governamentais simplificados durante a resposta à pandemia, o que aumenta o risco de corrupção. Durante a resposta ao Ébola, por exemplo, houve um abuso generalizado dos procedimentos para desviar o financiamento dos objetivos pretendidos (Banco Mundial (2020h). As instituições supremas de auditoria (SAI) terão um papel fundamental a desempenhar na preservação da integridade das despesas; a manutenção da sua independência e o reforço da sua capacidade de fazer auditorias às despesas de capital humano serão prioridades. A Organização Internacional das Instituições Supremas de Auditoria (INTOSAI), por exemplo, está a concentrar-se na melhoria dos seus recursos de *e-learning* para os seus membros, a fim de melhor lhes permitir fazer auditorias relacionadas com a pandemia (Mona El-Chami 2020).

Para restaurar a confiança, os governos podem criar espaços institucionais para as vozes dos cidadãos e tomar a iniciativa de fechar o ciclo de *feedback*. Um grande volume de literatura académica sobre mecanismos de responsabilidade social, tais como boletins informativos dos cidadãos e da comunidade, portais de *feedback* dos cidadãos, e monitorização comunitária dos prestadores de serviços revela que o envolvimento bem-sucedido dos cidadãos depende de uma variedade de fatores contextuais, e que a transparência ou a mobilização da comunidade são insuficientes para melhorar a prestação de serviços (Fox 2015). Os cidadãos falham demasiadas vezes em agir com base nas informações que recebem. Além disso, os programas de desenvolvimento local dirigidos pela comunidade que ostensivamente capacitam as comunidades a participar na tomada de decisões de desenvolvimento local são frequentemente capturados pelas elites locais (Mansuri et al. 2013). Duas pré-condições fundamentais para que os governos ganhem o incentivo e a capacidade de responder às vozes dos cidadãos são uma parceria eficaz entre governos e cidadãos e, em segundo lugar, as complementaridades entre mecanismos de responsabilização da base para o topo e mecanismos internos de responsabilização do governo. Exemplo: no Uganda, a mortalidade infantil foi significativamente reduzida através de um programa do sector da saúde local que envolveu uma parceria entre os governos locais e as comunidades na monitorização dos prestadores de cuidados de saúde, ligado a recompensas e sanções sociais. Os municípios brasileiros que implementaram efetivamente o orçamento participativo, no qual os cidadãos tiveram um contributo direto nas decisões de atribuição de recursos municipais, gastaram mais em serviços de saneamento e saúde, reduzindo assim as taxas de mortalidade infantil.

---

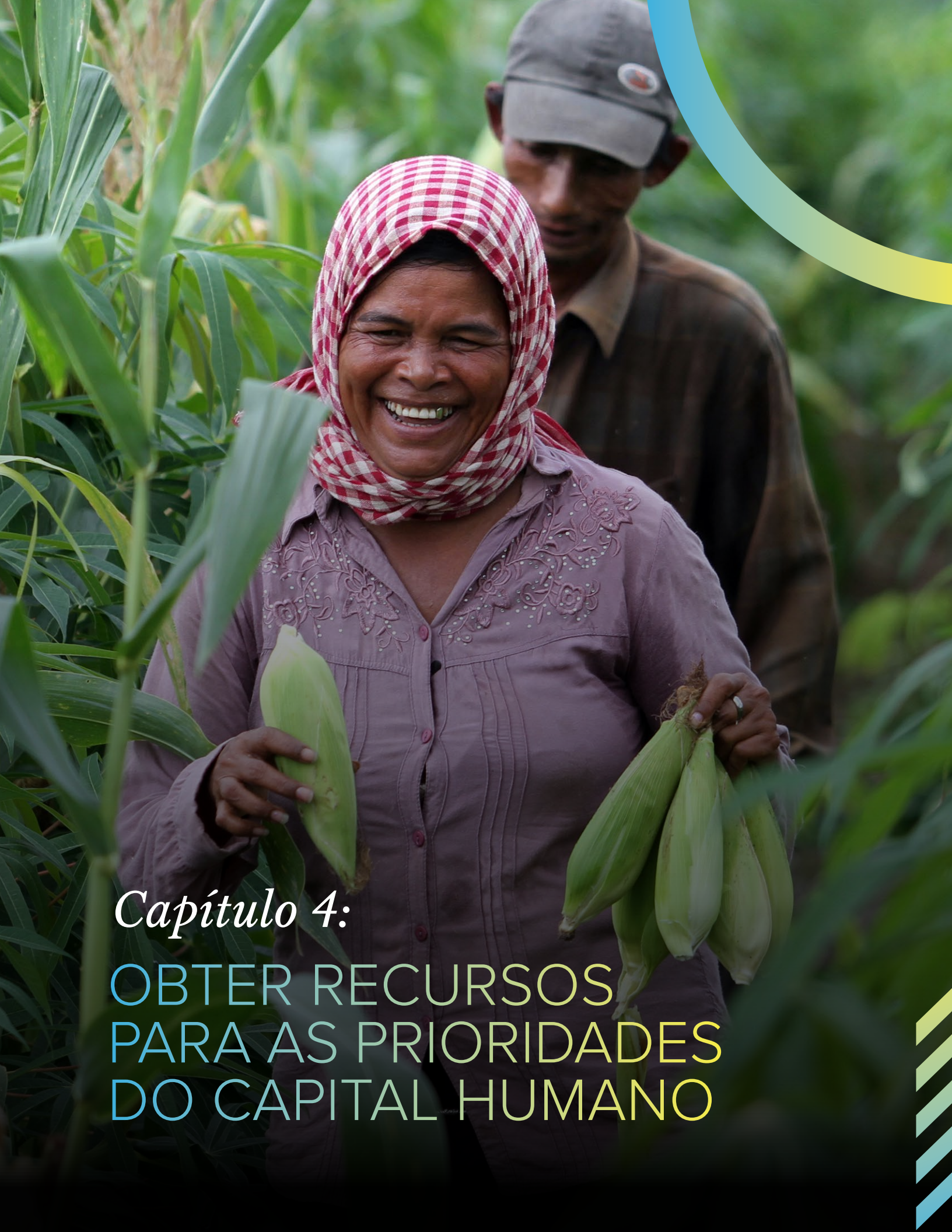
[1] Estes são exemplos de painéis de controlo de saúde integrados. Para a DRC, ver https://www.fbp-rdc.org; para os Camarões https://front.fbrcameroun.org; e para a República do Quirguistão, ver http://rbf.med.kg.

[2] Simson (2012).

[3] Uma descoberta-chave é que o capital humano é muito maior do que muitos pensam, "representando cerca de dois terços da riqueza global", com a sua quota de acumulação de riqueza global a aumentar ainda mais rapidamente nos países com rendimentos baixos e baixos-médios. De facto, o livro afirma que "nos países com baixos rendimentos, esta quota aumentou de 32% para 43% ao longo de duas décadas, consistente com a trajetória de crescimento discutida anteriormente, na qual o desenvolvimento ocorre através do aumento dos investimentos em capital humano e capital produzido. Nos países com rendimentos baixos-médios, aumentou de 44% para 52%" (p. 15).

[4] A "correção" envolveu a aplicação do procedimento de libertação do orçamento para o orçamento "regular", incluindo os salários dos funcionários públicos, permitindo ao Programa de Apoio ao Rendimento de Benazir (BISP) receber a dotação anual em quatro parcelas automáticas iguais por trimestre, em vez de ter de pedir autorização para a libertação de um montante específico com base num relatório de despesas, seguindo o procedimento aplicado ao orçamento de "desenvolvimento" (Banco Mundial 2014).

[5] Cálculos da equipa do Banco Mundial baseados nos dados SILC da UE e LABLAC.



Capítulo 4:

OBTER RECURSOS PARA AS PRIORIDADES DO CAPITAL HUMANO

CAPÍTULO 4: OBTER RECURSOS PARA AS PRIORIDADES DO CAPITAL HUMANO

MENSAGENS-CHAVE

- *As pressões orçamentais imediatas impostas pela crise da COVID-19 exigem a proteção de recursos para as prioridades do capital humano, especialmente em países com baixos rendimentos e com restrições financeiras.*
- *A médio prazo, a mobilização de recursos internos será uma fonte primária para os investimentos em capital humano e para uma recuperação resiliente.*
- *É importante que os governos revejam os orçamentos em todos os sectores e dentro deles para cortar despesas improdutivas e reforçar a resiliência orçamental.*

Quando as posições fiscais são esticadas, garantir recursos para as prioridades de capital humano implica proteger as rubricas orçamentais críticas da consolidação orçamental a curto prazo. A médio prazo, será necessário encontrar espaço dentro dos orçamentos que estão a prosseguir reformas rentáveis e reprogramar os orçamentos para as prioridades. Para os países que têm desafios no aumento das receitas governamentais, a crise aumentou a importância da mobilização dos recursos internos a médio prazo, e aumentar o nível de compromisso governamental para com os resultados do capital humano será um passo crucial. Embora a maioria dos PBRs e PRMs possa continuar a contrair empréstimos para fornecer estímulo orçamental, muitos PBRs podem necessitar de uma reestruturação da dívida para estabilizar o seu serviço da dívida, juntamente com um apoio internacional contínuo para proteger as principais despesas para o capital humano. Finalmente, com base na experiência de crises anteriores, uma maior resiliência financeira em todo o sector público facilitará a continuidade dos programas de alta prioridade.

4.1 Proteção dos recursos para o capital humano em tempos de crise

Os desequilíbrios orçamentais associados ao choque da COVID-19 implicarão ajustamentos, tornando crucial proteger as despesas que apoiam o capital humano e o desenvolvimento a longo prazo. Com o choque da COVID-19 a conduzir a enormes desequilíbrios orçamentais e uma acumulação do endividamento, os países terão inevitavelmente de tomar medidas de ajustamento orçamental. O principal argumento a favor do ajustamento fiscal é que o restabelecimento dos saldos orçamentais contribui para aumentar a poupança e os investimentos, promovendo assim o crescimento a longo prazo (FMI 1995). Em paralelo, será essencial assegurar a continuidade dos serviços públicos e apoiar a parte mais vulnerável da sociedade (Loayza et al. 2020). Consequentemente, é crucial conciliar o impulso para um ajustamento que preserve a produção e restabeleça os investimentos e o crescimento a longo prazo com as preocupações de preservação e restabelecimento do capital humano, especialmente agora que a causalidade entre os dois está bem estabelecida (ver caixa 4.1). Isto é particularmente relevante para os PBRs que têm restrições financeiras, nos quais o espaço orçamental já é restrito e onde já existiam défices substanciais de capital humano e défices de capital próprio mesmo antes da crise.

Uma abordagem granular do ajustamento fiscal centrar-se-ia no papel de categorias de despesa específicas para a eficiência de um sector específico e nos seus retornos sociais globais a médio e longo prazo. Para além da distinção entre despesas de capital e despesas correntes, é necessário que, embora façam ajustes, os países protejam a curto prazo as categorias de despesas que têm um impacto crítico na prestação de serviços e no desenvolvimento económico e social a longo prazo. Estas categorias de despesas têm várias

CAIXA 4.1: CAPITAL HUMANO, CRESCIMENTO A LONGO PRAZO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA OS INSTRUMENTOS ANALÍTICOS E DE TOMADA DE DECISÃO

Embora a literatura económica existente reconheça a importância do capital humano para o crescimento económico, isto ainda não se reflete plenamente nas metodologias e nas ferramentas. As metodologias ainda estabelecem uma separação entre as esferas social e económica porque ainda se pensa que os recursos são tipicamente extraídos da esfera económica e canalizados para a esfera social. Isto faria da despesa social um constrangimento à atividade económica, excluindo-se assim as despesas produtivas. No entanto, se assumirmos uma perspetiva de capital humano, as despesas sociais começam a parecer diferentes. Na verdade, as despesas sociais, ou pelo menos parte delas, são na realidade investimentos na acumulação das capacidades produtivas das pessoas. Isto significa que os sectores sociais têm, de facto, uma dimensão económica e podem tornar-se determinantes para o crescimento. A esfera social e económica são, na realidade, aspetos de uma única esfera orgânica. Isto tem implicações para a ação pública em relação aos sectores sociais e para a tomada de decisões e escolhas políticas, porque significa que alguns componentes das despesas sociais considerados pela literatura económica existente como consumo que reduz a poupança podem na realidade ser considerados como investimentos com um retorno a longo prazo, para os quais é necessário mobilizar as poupanças, inclusive através da contração de empréstimos.

Se tomarmos esta perspetiva, torna-se claro que o papel do capital humano tem de ser refletido nas ferramentas de modelização que simulam e informam as opções políticas nacionais e guiam o processo de tomada de decisão. Os decisores políticos procuram onde dedicar recursos para alcançar os objetivos de crescimento e desenvolvimento a longo prazo. Assim, os exercícios de modelização devem incluir o teste das opções políticas que promovam o capital humano, dado o seu papel como motor e fruto dos resultados do desenvolvimento. Isto exige a adaptação das ferramentas analíticas utilizadas para a simulação de políticas.

Composição das competências, cenários de fertilidade e tendências demográficas são alguns dos principais canais através dos quais o capital humano interage com o crescimento e o desenvolvimento. Para refletir o impacto do capital humano no crescimento e no desenvolvimento, os exercícios de modelação poderiam: (1) integrar cenários demográficos/de fertilidade; (2) integrar cenários de composição de competências; e (3) combinar (1) e (2) com análises de cenários estruturais-reformas-versus-não-reformas. Os cenários de fertilidade/demografia refletem o impacto dos investimentos na saúde e permitirão uma avaliação do dividendo demográfico (ou imposto para populações envelhecidas) no crescimento e desenvolvimento. A composição das competências, por outro lado, reflete diretamente o investimento na educação e ampliaria o impacto do dividendo demográfico (ou atenuaria o imposto demográfico). Tanto os cenários demográficos e de competências, como os investimentos subjacentes na saúde e na educação, ampliariam ou atenuariam o impacto das reformas estruturais.

Os modelos de Equilíbrio Geral Computadorizado (CGE), e outros modelos como os modelos de sobreposição de gerações, podem ser adaptados para estes tipos de simulações. MAMS (Maquete para Simulação dos ODMs) é um CGE que foi alargado para cobrir os resultados em termos dos ODMs (então designados ODS) e para considerar a composição educacional da força de trabalho. O Banco Mundial está agora a utilizar LINKAGES, que poderiam ser adaptados para gerar resultados sobre o capital humano.

Fonte: **Equipa do Banco Mundial**

características: (1) São críticas para o funcionamento dos sectores (eficiência interna) e para a continuação da prestação de serviços (retornos sociais); (2) têm frequentemente um montante de fundos relativamente baixo; e (3) são muito mais fáceis de reduzir, cortar e condicionar do que os salários e subsídios mais sensíveis do ponto de vista político. Em vez de cortar estas despesas essenciais, um congelamento negociado e temporário da folha de salários poderia ser mais desejável, a curto prazo. À medida que os governos se aproximam da fase de recuperação, é provável que reduzam as despesas de emergência, incluindo as despesas relacionadas com a saúde da COVID-19, daí a necessidade de criar espaço fiscal para preservar categorias críticas de despesas sociais.

Em muitos sectores, as rubricas orçamentais mais fáceis de cortar são muitas vezes críticas para a continuação dos serviços e a redução dos seus financiamentos poderá ter implicações imediatas e a longo prazo nos resultados para o capital humano. Estas linhas estão muitas vezes relacionadas com o fornecimento de insumos e manutenção. Em muitos países, os recursos têm sido reafectados a favor de despesas relacionadas com a COVID-19, em detrimento de outras despesas de saúde essenciais. Por exemplo, embora a despesa global com a saúde tenha aumentado, há provas de uma diminuição dos esforços para controlar a malária durante a pandemia da COVID-19 (ONU 2020). Também foram relatados casos de redução do financiamento de linhas relacionadas com a vacinação, com impacto duradouro, a longo prazo, na saúde das gerações e danos para o capital humano. A situação é suscetível de se tornar catastrófica em países com fracas capacidades financeiras e institucionais. Avançando, seria prejudicial se os ajustamentos fiscais conduzissem a uma redução das despesas não pessoais recorrentes (tais como para manutenção de rotina, material de ensino e aprendizagem, e desenvolvimento profissional). Embora estes orçamentos tendam a ser relativamente baixos, estes itens são críticos para restaurar a eficiência dos sectores.

Os governos poderiam explorar opções de ajustamento que protejam as despesas críticas para compensar as perdas de capital humano e que proporcionem uma base para o desenvolvimento a longo prazo. Estas despesas, identificadas no Capítulo 2, visam mitigar o risco de perdas permanentes de capital humano. Incluem a imunização, nutrição, água e saneamento. Os governos devem identificar os sectores a serem protegidos e, dentro destes sectores, as rubricas orçamentais mais críticas com o maior impacto no desenvolvimento.[1] Os quadros de gestão orçamental são necessários para identificar e priorizar as afetações orçamentais entre e dentro dos sectores, bem como para a operacionalização de um ajustamento fiscal "socialmente sensato". A normalização dos quadros orçamentais e a existência de instrumentos analíticos, como a Base de Dados de Despesas Públicas BOOST do Banco Mundial, tornam possível criar quadros para a identificação de rubricas orçamentais de capital humano e avançar para uma orçamentação baseada no desenvolvimento do capital humano.[2] Estes quadros permitem medir e orçamentar os resultados sectoriais desejados e podem ser úteis aos ministérios das finanças, inclusive em diálogo com o FMI durante os períodos de ajustamento fiscal.

Um planeamento claro e classificações de programas dentro do orçamento podem permitir uma melhor compreensão em todos os sectores do impacto das alterações das despesas nos resultados para além do ano corrente. Os governos com MTFFs estão mais bem posicionados para avaliar os efeitos de arrastamento para fora do ano das reduções das despesas do ano corrente ou impostos mais elevados, e a sua incidência e consequências macroeconómicas e sociais. Quando existem perspetivas a médio prazo num sector como o da saúde - onde as ligações entre recursos, produtos e resultados são mais claramente elucidadas - é muito mais fácil avaliar o impacto plurianual das atuais escolhas orçamentais para reduzir a despesa. Os MTEFs são o complemento natural dos MTFFs. Os MTEFs podem ser aplicados a nível do governo central e subnacional e dentro de sectores para informar orçamentos e classificações de programas. Isto permitiria uma melhor compreensão das ligações entre entradas e resultados, com o objetivo de melhorar o impacto da despesa na consecução dos objetivos nacionais.

4.2 Mobilização de recursos internos através de uma lente de Capital Humano[3]

Os recursos internos são uma fonte primária para conduzir uma recuperação resiliente a médio prazo, mas as opções para a mobilização de receitas internas variarão muito de país para país. Os componentes básicos para a construção de capital humano custam cerca de 2,7% do PIB nos PBRs, com uma cobertura mais abrangente estimada em cerca de 11,5% do PIB (Banco Mundial 2018c). Para ajudar à recuperação das consequências económicas da COVID-19, o FMI chama às reformas fiscais "um elemento-chave" na promoção do crescimento inclusivo e sugere que os MTFFs poderiam incluir a resolução dos pontos fracos dos sistemas fiscais no seu enfoque no restabelecimento do espaço de ação nos países endividados (FMI 2021a).[4]

Os países podem ser agrupados em quatro tipos com base no seu nível de cobrança de receitas e despesas de capital humano: (1) Países com um fraco

desempenho na cobrança de receitas e, ao mesmo tempo, subutilização do capital humano: estes países tendem a ficar aquém da regra dos 15% do PIB para que os governos sustentem uma prestação mínima de serviços;[5] (2) países com receitas significativas mas despesas limitadas em capital humano: estes incluem principalmente economias ricas em recursos; (3) países com elevados investimentos em capital humano e elevadas receitas: são na sua maior parte países com economias estabelecidas do sector formal e receitas fiscais superiores a 15% do PIB; e (4) países que fazem investimentos elevados em capital humano como parte da despesa pública, mas que fazem relativamente poucos investimentos na mobilização de receitas: estes incluem países onde uma fraca mobilização dos recursos internos (MRI) limita a eficácia do investimento em capital humano.

Os países do primeiro e quarto grupos são aqueles em que a mobilização dos recursos internos é mais importante para determinar o financiamento dos investimentos em capital humano. Abrangem a maior parte dos países mais pobres do mundo, muitos dos quais são também Estados frágeis. Nestes países, as melhorias em matéria de mobilização dos recursos internos são mais suscetíveis de conduzir a um aumento dos investimentos em capital humano. Estas melhorias devem ser feitas de forma justa e sustentável através de uma revisão do sistema fiscal que faça um balanço de todas as fontes de receitas e possa introduzir a "tributação da riqueza" como um canal importante para melhorar a equidade e a progressividade. Estas últimas são importantes para melhorar a confiança como componente chave no cumprimento voluntário dos impostos, o que aumentaria as receitas e criaria espaço fiscal, inclusive para as despesas de capital humano (Prichard et al. 2019).

Os governos poderiam considerar várias opções para adaptar o sistema de mobilização dos recursos internos a favor do capital humano: (1) Aumentar a cobrança global de receitas através do alargamento da base tributária; (2) Melhorar a equidade fiscal; (3) Incluir alocações de receitas fiscais específicas para proporcionar um fluxo de financiamento adicional e autonomizado para investimentos em capital humano; (4) Introduzir impostos de saúde como desincentivos financeiros para desencorajar tipos nocivos de consumo; (5) Oferecer incentivos aos contribuintes para investir em capital humano; e (6) Introduzir impostos ambientais que geram co-benefícios para a saúde e o clima.

1. Aumento da cobrança global de receitas através do alargamento da base tributária. As razões para a baixa cobrança de impostos estão relacionadas com desafios de política fiscal e administração, incluindo despesas fiscais como exclusões, isenções, deduções, créditos fiscais, férias fiscais, taxas fiscais preferenciais e diferimentos que conduzem todos a perdas de receitas. Em muitos países, estes limitam significativamente a mobilização de recursos. Em África, por exemplo, as estimativas a nível nacional do custo das despesas fiscais variam entre 2% a 7% do PIB (Choi, Dutz e Usman 2020). Nalguns países, como a Índia, a redução das isenções é um elemento chave da sua estratégia de mobilização dos recursos internos (ver caixa 4.2). Embora as isenções tenham implicações negativas para a equidade, eficiência e eficácia dos regimes fiscais, não constituem um critério fundamental para as decisões de investimento. Embora as reformas fiscais sejam geralmente uma agenda a médio prazo, uma revisão das despesas fiscais oferece frequentemente espaço para ganhos rápidos. A médio prazo, é importante situar e reorientar as reformas dos sistemas fiscais que apoiam as projeções das necessidades de despesas do governo, incluindo os investimentos em capital humano (ver caixa 4.2).

2. Melhorar a equidade fiscal. Um sistema fiscal mais equitativo é um objetivo a médio prazo que pode promover o capital humano ao (1) aliviar a carga fiscal sobre os pobres através do aumento do seu rendimento disponível após impostos; e (2) reduzir as fugas e a evasão fiscal e certos tratamentos fiscais favoráveis. Estas duas estratégias podem ajudar a aumentar o financiamento privado e público do capital humano, respetivamente. Os impostos regressivos incluem tipicamente impostos sobre o volume de negócios, impostos sobre vendas e certos impostos especiais sobre o consumo e direitos aduaneiros. Os países devem considerar a redução das taxas de impostos sobre vendas e direitos de importação sobre alimentos e outros bens necessários e avançar para sistemas mais progressivos de impostos sobre os rendimentos pessoais. Na frente internacional, será fundamental o combate à evasão e fuga fiscais, incluindo fluxos financeiros ilícitos. Além disso, uma melhor utilização dos impostos sobre a propriedade e impostos sobre as sucessões também ajudará.

3. Incluindo alocações de receitas fiscais específicas Pode valer a pena alocar receitas fiscais específicas para ajudar a financiar investimentos específicos em capital humano. Historicamente, os profissionais das

CAIXA 4.2: ESTRATÉGIAS PARA RECEITAS A MÉDIO PRAZO (MTRS)

Uma Estratégia para Receitas a Médio Prazo (MTRS) é um processo de implementação da reforma do sistema fiscal ao longo do tempo que visa alcançar:

> um contrato social no país para os objetivos de mobilização de receitas, um plano de reforma abrangente para o sistema fiscal, um compromisso político interno para a implementação sustentada do plano de reforma e um apoio garantido ao desenvolvimento de capacidades para ultrapassar os constrangimentos no desenvolvimento e implementação das Estratégias para Receitas a Médio Prazo. (Plataforma de Colaboração em matéria fiscal 2019)

Uma Estratégia para Receitas a Médio Prazo (1) estabelece o objetivo de mobilização de receitas com base nas despesas públicas prioritárias previstas; (2) concebe uma reforma abrangente do sistema fiscal, abrangendo a política, a administração e o quadro jurídico; (3) compromete-se a dar um apoio político constante às reformas; e (4) assegura recursos adequados a nível interno e dos doadores para apoiar a implementação das reformas e assegurar a eficiência através de um esforço coordenado.

Os Quadros de Financiamento Nacional Integrados (INFF), liderados pelo país e detidos pelo país, ajudam a mobilizar e gerir meios financeiros e outros meios de implementação em apoio às estratégias de desenvolvimento nacional sustentável. Os INFF ajudam os decisores políticos a mapear o panorama para o financiamento sustentável do desenvolvimento. Definem uma estratégia para aumentar o investimento para o desenvolvimento, fazer a sua utilização mais eficaz, coordenar a cooperação técnica e financeira, gerir os riscos financeiros e não financeiros e, em última análise, alcançar as prioridades articuladas na estratégia de desenvolvimento nacional.

Fonte: **Equipa do Banco Mundial**

finanças públicas têm sido pouco entusiastas em relação às alocações de receitas fiscais específicas, que ligam receitas específicas a uma despesa específica, porque pode prejudicar a eficiência geral do processo de orçamentação pública. Mas provas recentes demonstraram que as alocações de receitas fiscais específicas podem funcionar, especialmente na abordagem dos constrangimentos da economia política onde interesses entrincheirados se opõem à reforma, tais como o caso da tributação do tabaco (Kaiser et al. 2016).

4. Instituição de impostos de saúde. Os impostos de saúde, ou impostos especiais ao consumo cobrados sobre produtos nocivos que levam a uma diminuição do capital humano, visam alterar os comportamentos e oferecem uma oportunidade de simultaneamente aumentar os resultados saudáveis e investir no capital humano. Os impostos de saúde são também uma forma de desencorajar os indivíduos a utilizarem produtos nocivos mas sem tornar esses produtos ilegais.[6]

O impacto comportamental dos impostos de saúde é o mais evidente com os impostos de saúde que melhoram a saúde da população através da redução do consumo de produtos pouco saudáveis. Mais de 10 milhões de mortes prematuras por ano - cerca de 16% de todas as mortes no mundo - poderiam ser evitadas se o consumo de tabaco, álcool, ou bebidas açucaradas fosse reduzido.[7] O consumo excessivo de produtos não saudáveis é persistente, ou mesmo crescente, em muitos PBRs e PRMs e contribui para mortes por doenças não transmissíveis, metade das quais ocorrem prematuramente antes dos 70 anos de idade. Embora isto continue a ser sobretudo uma tragédia humana, tem também consequências económicas, uma vez que as pessoas são frequentemente impedidas de trabalhar durante os seus anos de maior produtividade, impedindo os países e as famílias de colherem todos os retornos dos investimentos em capital humano. Os impostos especiais ao consumo são uma medida política rentável para reduzir o consumo desses produtos. De facto, um aumento de 20% do preço desses produtos aos níveis de consumo atuais levaria a ganhos para a saúde em termos de anos de vida superiores a 50 anos nos PBRs e nos PRMs (Summan et al. 2020).

Os impostos de saúde resultam em populações mais saudáveis e podem gerar receitas significativas para o orçamento, mesmo em ambientes de administração fiscal desafiadora e de baixa capacidade.[8] Por exemplo, entre 2012 e

2016, as Filipinas utilizaram receitas crescentes da reforma das estruturas fiscais e do aumento das taxas dos impostos sobre o álcool e o tabaco para triplicar o orçamento do Departamento de Saúde e triplicar a percentagem da sua população que tinha seguro de saúde (Ozer et al. 2020). Além disso, estudos nacionais indicam que os impostos sobre consumos específicos para melhorar os resultados da saúde são progressivos a longo prazo (Fuchs et al. 2019).

Algumas condições associadas ao consumo de produtos não saudáveis estão a surgir como fatores de risco independentes para a COVID-19 (tabagismo e obesidade). Os impostos de saúde podem melhorar os resultados da saúde e, a curto prazo, podem diminuir o impacto social das futuras vagas da COVID-19. As reduções dos problemas de saúde associados ao consumo excessivo de produtos não saudáveis também aliviarão os sistemas de saúde sobrecarregados e contribuirão para que todo o sistema recupere da pandemia.

5. Incentivos aos contribuintes para investir em capital humano. As políticas fiscais governamentais podem orientar os investimentos em capital humano dos cidadãos. Por exemplo, para colmatar as lacunas entre homens e mulheres na participação na força de trabalho, a Polónia utilizou créditos fiscais para o acolhimento de crianças para encorajar as mães a voltar a integrar a força de trabalho, enquanto a Turquia concedeu créditos fiscais aos prestadores de serviços de acolhimento de crianças para aumentar a oferta de centros de acolhimento de crianças.

6. Impostos ambientais. A médio prazo, as receitas geradas pela Reforma Fiscal Ambiental (ETR) podem ser utilizadas para reduzir outros impostos preexistentes ou para financiar despesas com a saúde, educação e proteção social. Podem financiar o investimento na mitigação e adaptação às alterações climáticas, compensar o impacto social de outras formas de poluição e acelerar a transição para infraestruturas mais seguras e mais eficientes e tecnologias mais limpas. Além disso, a ETR é um meio rentável de reduzir as emissões de carbono e a poluição local; alavanca os mecanismos de mercado, enviando sinais de preços que desencorajam a queima de combustíveis fósseis e outras atividades prejudiciais ao ambiente, promovendo simultaneamente a inovação e o investimento em fontes de energia mais limpas e eficientes; e gera co-benefícios para a saúde e o clima (ver caixa 4.4).

Finalmente, a maior devolução de poderes de despesa relacionados com o capital humano, essencialmente educação e saúde, aos governos locais em todo o mundo, realça a importância das finanças locais, especialmente dos impostos sobre a propriedade. Nos PBRs e PRMs, a principal fonte de financiamento das entidades subnacionais são as transferências do governo central. Mas como o espaço orçamental de muitos governos centrais já é restrito e limitado, muitos governos locais acabam por ficar sem os recursos necessários para cumprirem a sua missão. Não surpreendentemente, queixam-se frequentemente de transferências erráticas de recursos pelo governo central. Assim, a questão de assegurar recursos previsíveis e contínuos aos governos locais através de instrumentos de receitas locais torna-se crítica para as suas operações, incluindo as relacionadas com o capital humano.

O imposto sobre a propriedade é o principal instrumento de receitas locais em muitos países desenvolvidos, embora esteja atrasado nos PBRs e nos PRMs. O imposto sobre a propriedade tem características importantes que o tornam um instrumento adequado: tem uma base física (propriedade) que é fácil de captar; é previsível uma vez que a base só muda gradualmente ao longo do tempo; e é equitativo uma vez que o tamanho e o valor da propriedade são um reflexo proporcional da riqueza. No entanto, um pré-requisito para uma tributação eficiente dos bens imóveis é um cadastro operacional capaz de registar as propriedades e os seus valores, permitindo assim a avaliação da base tributária e a sua tributação.

4.3 Encontrar espaço dentro dos orçamentos

Os governos podem rever orçamentos entre e dentro dos sectores para cortar despesas improdutivas, assegurar o financiamento do capital humano e acelerar a recuperação. A construção ou restabelecimento de sistemas de prestação de serviços resilientes e inclusivos nas áreas da saúde, educação e proteção social envolverá uma revisão abrangente das afetações orçamentais e uma cuidadosa priorização. Envolverá também uma revisão do financiamento dentro dos orçamentos sectoriais e o envolvimento em reafetações intrassectoriais para afastar o financiamento de

programas menos eficazes para investimentos que são mais suscetíveis de melhorar os resultados sectoriais de alta prioridade.

A redução dos subsídios à energia é um bom exemplo de como as despesas regressivas que outrora promoveram a utilização ineficiente dos combustíveis fósseis - com consequências negativas tanto para o ambiente como para a saúde - podem ser redirecionadas para servir as pessoas. Os subsídios à energia, estimados em 0,6% do PIB em média a nível mundial,[9] conduzem à utilização excessiva de combustíveis fósseis e reduzem a despesa pública noutros sectores, incluindo áreas altamente prioritárias como a educação, a saúde e a proteção social. Além disso, em muitos países, os subsídios à energia tendem a ser regressivos: beneficiam desproporcionalmente os cidadãos mais ricos, que consomem mais energia, tendo um impacto limitado na proteção dos pobres.

A redução dos subsídios à energia tem um impacto direto ao criar espaço orçamental para as despesas de capital humano e gerar grandes co-benefícios, incluindo a redução dos riscos climáticos. Como demonstrado pelo Egito e pela Indonésia (ver caixa 4.4), a redução dos subsídios à energia pode criar o espaço orçamental para fazer as despesas necessárias a favor dos pobres e do capital humano. As redes de segurança social são necessárias para proteger as famílias com menores rendimentos contra o aumento dos preços da energia e ajudar todas as pessoas adversamente afetadas por uma transição para a descarbonização. Os decisores políticos podem aumentar a despesa pública em políticas que beneficiam desproporcionalmente os pobres, tais como o apoio à habitação ou os cuidados de saúde pública. Além disso, os preços mais elevados da energia desencorajam as atividades que geram mais poluição, melhoram a qualidade do ar e a saúde pública, aliviam o congestionamento do tráfego e reduzem a frequência dos acidentes rodoviários. A eliminação de subsídios, o desenvolvimento de redes de segurança social e o investimento em capital humano são excelentes opções políticas num mundo pós-COVID-19. Estas reformas são **verdes** porque permitem a redução da utilização de carbono, **resilientes** na medida em que aumentam a sustentabilidade, a eficiência e a progressividade das finanças públicas e **inclusivas** porque são a favor dos pobres.

CAIXA 4.3: REFORMAS FISCAIS AMBIENTAIS: PREPARANDO O TERRENO PARA UMA RECUPERAÇÃO VERDE

Ao desencorajar as atividades que geram mais poluição, a tributação ambiental pode promover melhorias na qualidade do ar e na saúde pública. Além disso, os benefícios de crescimento da Reforma Fiscal Ambiental (ETR) são mais pronunciados na atividade económica nos países em desenvolvimento - por exemplo, na produção e no emprego. Isto deve-se a várias características comuns a estes países, especialmente (i) grandes sectores informais, que criam oportunidades para aumentar o emprego e a produção, utilizando as receitas da Reforma Fiscal Ambiental (ETR) para reduzir os impostos do sector formal; (ii) sistemas fiscais ineficientes, que criam oportunidades para o ETR reduzir distorções fiscais, alargar a base tributária e gerar rendas fiscais em vez de lucros; e (iii) baixos níveis de tributação interna, que criam oportunidades para que a Reforma Fiscal Ambiental (ETR) mobilize recursos internos para financiar o investimento público que promove o crescimento.

Apesar dos inúmeros benefícios da Reforma Fiscal Ambiental (ETR), o apoio público à mesma tende a ser baixo devido à concentração dos custos entre certas classes de empresas e consumidores. Em contraste, os benefícios da Reforma Fiscal Ambiental (ETR) são difundidos por toda a sociedade, tornando a oposição à ETR mais fácil de mobilizar do que o apoio. Resolver a falta de apoio público é, por isso, fundamental para assegurar que a Reforma Fiscal Ambiental (ETR) seja implementada e sustentada. Por exemplo, assegurar a existência de mecanismos de compensação antes da reforma entrar em vigor pode ajudar a desarmar a oposição. Por exemplo, o governo iraniano transferiu fundos para contas bancárias específicas para compensar os cidadãos antes de aumentar os custos de energia e libertou essas contas na data da reforma. Estratégias como estas podem ajudar os decisores políticos a construir e sustentar o apoio à ETR.

Fonte: **Adaptado de Pigato (2019)**

Os preços mais elevados da energia poderiam também tornar mais difícil para as empresas nacionais em mercados emergentes competirem tanto nos mercados estrangeiros como nos mercados internos, especialmente nos sectores comerciais que utilizam grandes quantidades de energia. No entanto, em muitos países, a energia representa uma parte relativamente pequena dos custos de produção, e embora seja fundamental para os produtores intensivos em energia, para a maioria das indústrias, o custo da energia é apenas um dos muitos fatores que determinam a sua competitividade. Além disso, as perdas de competitividade para alguns tipos de empresas ou sectores podem ser mais do que compensadas pelos ganhos obtidos por aqueles que beneficiam da redistribuição de recursos.

Quando não é possível fazer ajustamentos orçamentais intersectoriais, as reafetações dentro dos orçamentos sectoriais podem proteger os serviços da linha da frente. Nestes casos, será fundamental dar prioridade aos fundos existentes para cobrir os custos adicionais associados à resposta à pandemia e para minimizar as perturbações na qualidade dos serviços. Isto pode envolver o adiamento de planos de expansão, a redução de outros investimentos de capital já planeados, a redução dos orçamentos para a formação e supervisão, ou a transferência temporária de recursos de serviços não essenciais para as linhas de frente. No entanto, quaisquer reafetações teriam de ser cuidadosamente avaliadas para assegurar que não reduzem os atuais níveis de acesso ou padrões de qualidade.

O sector privado pode ser uma fonte de financiamento do capital humano, assim como um fornecedor de serviços relacionados com o capital humano. A *Mobilizing Finance for Development,* uma iniciativa do Banco Mundial, baseia-se no pressuposto fundamental de que os orçamentos governamentais cobrirão apenas parte dos recursos necessários para financiar o desenvolvimento. Em muitos países, o sector privado pode investir em áreas com impacto no crescimento e desenvolvimento a longo prazo, se forem implementadas reformas empresariais e se os instrumentos adequados de mitigação do risco forem utilizados para resolver as deficiências do clima para

CAIXA 4.4: EGITO E INDONÉSIA: DOIS CASOS DE REFORMAS PROGRESSIVAS DOS SUBSÍDIOS À ENERGIA

O Egito reduziu com sucesso os subsídios aos combustíveis fósseis, que representavam 7% do PIB em 2013/14, para 2,7% do PIB em 2016/17. O governo egípcio utilizou o espaço orçamental para implementar programas de transferência de dinheiro, expandir programas de merenda escolar e reafetar recursos à saúde e educação que, no AF de 2015, ultrapassaram pela primeira vez as despesas com os subsídios à energia (ESMAP 2017). Quando a pandemia se abateu, o país tinha o espaço orçamental necessário para aumentar as despesas com a saúde. O país também conseguiu expandir a rede de segurança social, com especial enfoque nas mulheres.

No final de 2014, a Indonésia utilizou a janela de oportunidade criada por uma queda acentuada dos preços mundiais do petróleo para desviar as prioridades fiscais dos subsídios à energia não direcionados para transferências e investimentos na saúde direcionados. Como resultado, os subsídios à energia caíram de 3,2% do PIB em 2014 para 1% do PIB em 2015. Em 2017, as despesas com subsídios à energia tinham diminuído de US$ 28,9 mil milhões em 2014 para US$ 7,3 mil milhões, enquanto as despesas com a saúde atingiram US$ 8 mil milhões em comparação com US$ 5 mil milhões em 2014, e as despesas com infraestruturas atingiram US$ 30,1 mil milhões, contra US$ 13,1 mil milhões três anos antes (República da Indonésia 2019).

Para além dos subsídios, a Indonésia pretende construir uma sinalização consistente em termos de preços do carbono, protegendo simultaneamente os segmentos da sociedade que mais necessitam de apoio para enfrentar o aumento dos preços da energia. Isto tem envolvido reformas na sua rede de segurança, incluindo a utilização da tecnologia digital para identificar os pobres.

Os recursos necessários para recuperar da crise da COVID-19 e a necessidade de cumprir o Acordo de Paris e de enfrentar os desafios da degradação ambiental, levam a uma reavaliação séria dos subsídios à energia.

Fonte: **Equipa do Banco Mundial**

o investimento. Além disso, em segmentos específicos, nomeadamente naqueles em que o sector público carece de capacidades de implantação e onde o sector privado com fins lucrativos não tem interesse em investir, as empresas sociais (ES) podem preencher as lacunas na prestação de serviços, especialmente nos PBRs.[10] As abordagens aos aprovisionamentos adaptadas que realcem as dimensões ambientais e sociais podem promover o envolvimento das ESs. Combinadas com o financiamento baseado em resultados (RBF), os aprovisionamentos sociais e o envolvimento das ESs podem reforçar o enfoque nos resultados sociais e económicos e contribuir para o desenvolvimento do capital humano.

4.4 Empréstimos, gestão da dívida e apoio internacional às prioridades do Capital Humano

A pandemia acelerou uma "quarta vaga" global de acumulação de dívida, o que exige ações para estabilizar a dívida, protegendo ao mesmo tempo as despesas em capital humano. Como mencionado no Capítulo 1, muitos países estão altamente endividados e financeiramente constrangidos. O *stock* da dívida externa pública dos países em desenvolvimento foi estimado em US$ 3,1 biliões, ou 26% do RNB, no final de 2019, com grandes disparidades entre regiões: 47% na Europa e Ásia Central contra 18% na Ásia Oriental e Pacífico (Banco Mundial 2020e). O serviço da dívida para 2021 e 2022 está estimado em US$ 356 mil milhões e US$ 329 mil milhões, respetivamente (Kharas et al. 2020). Destes, os países abrangidos pela Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI) teriam de pagar US$ 24 mil milhões em juros e US$ 66 mil milhões do principal. Em paralelo, a partir do final de 2020, os acordos da DSSI cobriram US$ 5 mil milhões em 40 países elegíveis.

Os credores comerciais e oficiais bilaterais precisam de ser envolvidos para evitar períodos extremos de austeridade orçamental que podem levar à erosão do capital humano. O FMI (2020) emitiu recomendações sobre a gestão da dívida que se centram em como "amortecer um choque de liquidez". Nos casos em que as reestruturações da dívida se revelarem necessárias, tanto os credores como os devedores devem visar reestruturações ambiciosas que levem a soluções permanentes (Kose et al. 2021). Kharas et al. propõem um quadro de resolução da dívida com várias opções, incluindo uma em que mesmo um país altamente endividado continuaria a receber financiamento externo desde que tivesse um "conjunto de políticas ambientalmente sustentáveis e socialmente inclusivas em vigor para assegurar que o crescimento económico beneficia efetivamente o seu povo" (Kharas et al. 2020). Em novembro de 2020, o G20 aprovou uma extensão da DSSI até 30 de Junho de 2021 e pôs em prática um Quadro Comum para o Tratamento da Dívida para além do DSSI e numa base caso a caso.[11] Em fevereiro de 2021, o G20 reafirmou o seu apoio aos países vulneráveis que enfrentam um ónus de uma dívida insustentável e o seu empenho na implementação do Quadro Comum e da Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI).[12] A 7 de abril de 2021, os credores oficiais bilaterais do G20 concordaram com uma prorrogação final da DSSI por 6 meses até ao final de dezembro de 2021.

Para além da pandemia, identificar partes das despesas como investimentos a longo prazo na acumulação de capital humano alteraria a abordagem à mobilização de recursos em favor dos sectores em causa, inclusive através da dívida. Se a despesa nos sectores sociais e não só for, pelo menos parcialmente, considerada como um investimento na acumulação de capital humano como capacidade produtiva adicional, então a afetação de poupanças a esta despesa passa a ser um objetivo importante. Daí a justificação para orientar as poupanças obtidas com a DSSI para a preservação da despesa social e do capital humano durante a crise.[13] Para além da crise, os mercados de capitais estão a ganhar importância como fonte de financiamento para combater as alterações climáticas e atingir objetivos sociais, e podem desempenhar um papel crucial em tornar a recuperação mais verde. Alguns países, tais como a Indonésia, estão a inovar no financiamento verde através da emissão de obrigações verdes tanto a nível interno como mundial. A Indonésia está também a utilizar a sua agência ambiental de gestão de fundos ambientais para mobilizar e utilizar financiamentos de filantropia, bancos multilaterais de desenvolvimento e recursos internos. Possivelmente relacionado com os esforços para combater a pandemia, a emissão de obrigações sociais em 2020 aumentou substancialmente, e a emissão de dívida sustentável, de mais de US$ 650 mil milhões, deverá ultrapassar o recorde de 2019 (FMI 2021c).

A mobilização das poupanças internas ou estrangeiras para investimentos no capital humano é benéfica tanto para os sectores público e privado como para a sociedade em geral. Os empréstimos para o sector social não devem continuar a ser considerados como não produtivos ou como excluindo o investimento privado. Pelo contrário, este tipo de empréstimo pode agora ser considerado como um investimento com um retorno a longo prazo que deve ser comparado com o custo do empréstimo, e este retorno pode ser estimado utilizando modelos e ferramentas (ver caixa 4.1). As estratégias de gestão da dívida a médio prazo (MTDS) dos países explicitam estratégias de financiamento, e os países nas suas estratégias poderiam considerar a utilização de obrigações sociais e de sustentabilidade[14] se as considerações de sustentabilidade da dívida o permitissem e tivessem acesso aos mercados. A estratégia de gestão da dívida a médio prazo está alinhada com o quadro macrofiscal do quadro fiscal a médio prazo (MTFF) e associa "empréstimos com política macroeconómica" (Banco Mundial 2021d). O conceito de capital humano e a sua inclusão no âmbito dos MTFF implicam um papel fundamental do capital humano no impacto sobre o crescimento e conferem uma dimensão macrocrítica às despesas em capital humano (FMI 2019).[15]

O apoio internacional ao capital humano durante e para além da crise da COVID-19 continua a ser fundamental, especialmente para os PBRs e, especificamente, para os mais frágeis entre eles. Os PBRs continuarão a necessitar de apoio internacional sustentado e substancial para preservar e desenvolver o seu capital humano. Nesses países, a dimensão da economia é frequentemente tão pequena que os rácios do PIB são de pouca relevância para avaliar as necessidades ou a suficiência de recursos, mesmo para atingir os mínimos. Se estes países fizessem a despesa mínima necessária para o seu capital humano, ficariam estruturalmente aquém dos recursos necessários, mesmo que aumentassem a sua mobilização dos recursos internos para o limiar de 15% do PIB e para

CAIXA 4.5: DESPESAS PER CAPITA VERSUS DESPESAS EM PERCENTAGEM DO PIB: A LACUNA ESTRUTURAL DOS PBRS

Em 2018, o PIB médio per capita entre os países com baixos rendimentos (PBRs) (que em conjunto representam 651 milhões de pessoas) era de US$ 796. Se estes países financiassem as suas despesas médias per capita em saúde - US$ 40 - a partir dos seus orçamentos internos, só isto corresponderia a 5% do PIB para um mero mínimo de despesas de saúde. Para muitos destes países, isto corresponde a mais de metade da sua cobrança de receitas internas; apenas alguns deles poderiam mobilizar 15% do PIB em receitas.

A situação entre os países mais pobres é ainda mais grave. Tomemos o exemplo da República Centro Africana (RCA), um país frágil e afetado por conflitos, com 4,7 milhões de pessoas em 2018, um PIB de US$ 2,2 mil milhões (ou seja, um PIB per capita de US$ 476) e uma mobilização dos recursos internos 8,8% do PIB, ou seja, US$ 196 milhões. Se a RCA financiasse os US$ 40 a partir do seu orçamento interno, isso ascenderia a US$ 187 milhões, o equivalente a quase toda sua mobilização de recursos internos. Mesmo que a mobilização dos recursos internos do país atingisse o limiar de 15% do PIB, mobilizaria US$ 300-350 milhões, e os US$ 40 per capita continuariam a absorver mais de 55% dos recursos disponíveis através da mobilização dos recursos internos, apenas para um mínimo de despesas de saúde.

Outro exemplo é a República Democrática do Congo (RDC). Em 2018, a República Democrática do Congo tinha uma população de 84 milhões de habitantes, um PIB de US$ 47 mil milhões (PIB per capita de US$ 561) e uma mobilização dos recursos internos de 10% do PIB ou seja US$ 4,7 mil milhões. Isto representa metade das receitas de Washington, DC, com uma população de 0,6 milhões de habitantes. Financiados através do orçamento da RDC, US$ 40 per capita ascendem a US$ 3,4 mil milhões e absorvem 72% dos recursos internos. Se a mobilização dos recursos internos fosse de 15% do PIB, os US$ 40 per capita continuariam a absorver cerca de 50% dos recursos internos.

É provável que a crise da COVID-19 tenha agravado a capacidade, já bastante reduzida, das economias pobres para mobilizar recursos, e a extensão das necessidades mínimas a que devem responder.

Fonte: **Equipa do Banco Mundial, com base na base de dados do WDI, Artigo IV do FMI para países relevantes**

além deste limiar (ver caixa 4.5). Além disso, estes países não têm frequentemente acesso aos mercados financeiros a custos razoáveis e dependem de empréstimos e subvenções em condições favoráveis. Precisariam de apoio internacional contínuo e em larga escala para poderem satisfazer as necessidades mínimas em termos de despesas em capital humano, bem como outras obrigações orçamentais.

Sempre que possível, a integração das despesas em capital humano no âmbito das regras dos fundos soberanos pode ajudar tanto a proteger essas despesas contra recessões como a planear a médio prazo. Os fundos soberanos assumem várias formas. O seu principal objetivo é suavizar a despesa pública, poupando receitas durante ciclos económicos ascendentes e fazer despesas durante ciclos descendentes. Outro objetivo dos fundos soberanos é poupar recursos dedicados a investimentos a longo prazo no crescimento e desenvolvimento. Os recursos dos fundos soberanos estão frequentemente relacionados com, mas não limitados, à exportação de recursos naturais. Os fundos soberanos utilizam ou os fundos poupados, as receitas do investimento desses fundos poupados, ou uma mistura de ambos. A importância do capital humano implica que os países que têm fundos soberanos poderiam incluir nas suas regras e objetivos a preservação de despesas críticas em capital humano em períodos de crise. Isto exige uma pré-identificação das rubricas orçamentais relacionadas com estas despesas críticas em capital humano. Para além de responder às recessões, as regras e objetivos dos fundos soberanos poderiam também incluir a promoção das despesas em capital humano a médio/longo prazo.

Para além dos fundos soberanos, muitos países constituem "reservas orçamentais" nos seus bancos centrais sem terem qualquer fundo especial com regras explícitas. Estas reservas também podem ser utilizadas para suavizar o impacto de uma quebra nas despesas críticas em capital humano.

4.5 Redução do risco e impactos de crises futuras

O reforço da resiliência dos países a crises futuras implicará investimentos na redução e mitigação dos riscos. A proteção do capital humano e os objetivos verdes podem ser integrados em pacotes de recuperação para reduzir os riscos e aumentar a resiliência dos PBRs e dos PRMs a choques futuros. A cooperação internacional também será necessária - desde a resposta a crises, incluindo crises alimentares e emergências humanitárias, até ao investimento na prevenção de crises através de apoio técnico e financeiro. O FMI declarou que

> poderá ser necessário alargar medidas temporárias e específicas, com planos de despesas contingentes desenvolvidos para situações adversas. Estas medidas podem fornecer apoio adicional através de orçamentos suplementares, fundos para a COVID-19 estabelecidos para contingências ... e financiamento de apoio de assistência bilateral e multilateral. (FMI 2021a)

Do lado da redução do risco, podem ser introduzidas reformas que diminuirão a probabilidade e a gravidade de crises futuras. Isto pode fazer parte de pacotes de estímulo de trabalho intensivo e de aumento da produtividade para a recuperação económica, incluindo investimentos em tecnologias verdes, gestão ambiental e técnicas agrícolas melhoradas. As intervenções nos sectores da água, saneamento e higiene podem ser reforçadas como parte das estratégias básicas para a saúde pública, inclusive para ajudar a evitar doenças infeciosas, e como um enfoque no planeamento urbano e na gestão ambiental. As redes de proteção e a segurança social podem ser alargadas para evitar que as pessoas caiam na pobreza, com os consequentes danos para o capital humano e ambiental, ao mesmo tempo que se incentivam os investimentos em capital humano e as medidas de redução dos riscos.

A preparação para mitigar futuras crises envolverá investimentos em sistemas de resposta a uma série de crises, desde pandemias a catástrofes naturais e choques económicos. As redes de proteção precisam de ter maior cobertura e flexibilidade se quiserem ajudar as pessoas a responder a choques individuais, bem como a grandes crises diversificadas. Atualmente, menos de metade da população mundial tem acesso a qualquer tipo de proteção social formal. Ao procurarem construir um futuro mais robusto e resiliente, os sistemas de proteção social precisam de ser expandidos, e a cobertura da segurança social dissociada do emprego no sector formal para fornecer uma base mais forte para a gestão de diversos riscos. Alguns países aproveitaram a oportunidade da crise para acelerar a reforma da proteção social e ao

mesmo tempo para alavancar as ferramentas digitais, como a Arábia Saudita, que antes da crise já tinha começado a reformular a sua estratégia de proteção social para construir um sistema integrado de proteção social. Outras formas de seguro, por exemplo, contra os impactos de catástrofes naturais, também podem ser expandidas, inclusive através da partilha de riscos entre países. Na frente da saúde, é necessária uma ação contínua para enfrentar a transmissão zoonótica dos animais para os seres humanos, para atualizar os sistemas de gestão de riscos de catástrofes e para adaptar o planeamento urbano para facilitar o controlo de doenças. O reforço dos sistemas de saúde implica também a utilização de dados fiáveis para direcionar a ação e dar ao público informações concretas e baseadas na ciência.

Sistemas de prestação de serviços reforçados podem ajudar a evitar os piores impactos das crises e a formular respostas ágeis quando as crises ocorrem. Os sistemas fundacionais que apoiam a prestação de múltiplos serviços, e a integração apropriada do sector privado nos sistemas de prestação de serviços, podem ajudar a assegurar que os investimentos públicos corretos cheguem aos beneficiários pretendidos e se traduzam em melhores resultados em termos de capital humano. Isto inclui investimentos em energia, água e saneamento, e tecnologia digital. O acesso à banda larga é cada vez mais necessário não só para a prestação de serviços essenciais como a educação, tal como foi fortemente revelado pela crise da COVID-19, mas também para fornecer uma plataforma de resposta a crises.

O acesso a muitos serviços também depende de pessoas que possuam uma forma válida de identificação, o que realça a necessidades de dispor de um registo civil, a começar no momento do nascimento, e sistemas de identificação de base. Nas Filipinas, por exemplo, problemas de identificação de longa data dificultaram a implementação de resposta e alívio devido à dificuldade em identificar os beneficiários de programas sociais e à falta de contas bancárias para fazer uma distribuição eficiente das transferências. O país decidiu, por isso, acelerar implementação de uma identificação nacional utilizando o registo online e conseguiu registar 27 milhões de pessoas até ao momento, entre o início da pandemia e abril de 2021, com planos para alcançar um total de 50 a 70 milhões até ao final de 2021. Os objetivos da identificação acelerada são três: reforçar a inclusão financeira com o objetivo de ter uma conta bancária para cada agregado familiar até ao final de 2021; ajudar na distribuição de vacinas; e melhorar a distribuição de transferências monetárias.

À medida que os países procuram construir resiliência face a futuros choques, precisam de ser preparados instrumentos financeiros que possam ser rapidamente acionados logo no início de futuras crises Estes instrumentos incluem empréstimos de contingência, fundos soberanos e outros veículos de resposta a crises. Há também necessidade de uma estreita coordenação com o FMI na gestão orçamental, incluindo quadros de despesas para planeamento a médio prazo e análise da sustentabilidade da dívida para gerir as vulnerabilidades da dívida. O planeamento orçamental, incluindo nas agências da ONU e das principais ONGs internacionais, é necessário para assegurar respostas humanitárias adequadas quando ocorre uma crise com risco de vida. As instituições financeiras multilaterais podem estar mais bem preparadas para fornecer apoio orçamental e projetos de investimento de desembolso rápido, enquanto os bancos centrais de alguns PBRs podem estar preparados para disponibilizar divisas estrangeiras através de linhas de "swap" com as suas contrapartes noutros países. Para além do planeamento financeiro direto, uma preparação adequada poderá também envolver ajustamentos regulatórios, apoio político e cooperação nacional e internacional para se envolverem no planeamento estratégico prospetivo.

---

[1] As equipas do Banco Mundial, com o seu conhecimento detalhado dos sectores relevantes nos países clientes, podem ajudar a promover políticas de ajustamento interno e o diálogo com o FMI para conceber programas de consolidação em colaboração com os países. A estratégia do FMI para o envolvimento na despesa social mostra uma abertura para a conceção de objetivos e regras fiscais "socialmente sensíveis" que protejam o desenvolvimento social e económico.

[2] O investimento substancial feito nos últimos dois anos para normalizar as plataformas BOOST do Banco baseadas no país em conjuntos de estatísticas anuais comparáveis ao nível granular pode vir a ser útil. As equipas do Banco Mundial examinaram agora toda a carteira de cerca de 80 países BOOST, marcando as despesas de linha para compilar uma vasta quantidade de estatísticas fiscais comparativas que abrangem dimensões granulares, tais como subsídios, manutenção, transferências de capital e correntes, bens e serviços (B&S) e assim por diante em todos os subsectores. Este trabalho encontra-se numa fase suficientemente avançada para permitir agora uma análise mais apurada dos orçamentos para o capital humano dos países.

[3] Esta secção do capítulo 4 baseia-se no Banco Mundial 2018a, uma nota não publicada.

[4] No *Fiscal Monitor Update* de janeiro de 2021, o FMI declara:

> A resolução dos pontos fracos dos sistemas fiscais - incluindo medidas internas e a reforma da tributação internacional - apoiaria o crescimento inclusivo, através de bases mais amplas, uma tributação mais progressiva do rendimento pessoal, uma tributação mais neutra do capital, uma melhor conceção do IVA, uma maior utilização dos impostos sobre o carbono, a propriedade e as sucessões, e melhorias digitais na administração das receitas. A dívida pública aumentou como resultado da crise e manterá as vulnerabilidades elevadas. O equilíbrio do apoio à procura a curto prazo para a recuperação com a sustentabilidade a médio prazo é crítico. É necessário desenvolver quadros orçamentais credíveis a médio prazo e estratégias de consolidação calibradas, especialmente em países com elevada dívida, apoiados por medidas pró-crescimento e inclusivas. O anúncio antecipado destes pacotes poderia criar um espaço de manobra a curto prazo. Um elemento-chave dessas estratégias será a reforma fiscal para promover o crescimento inclusivo (FMI 2021a, 6).

[5] Utilizando dados históricos de 139 países, Gaspar, Jaramillo e Wingender (2016) constatam que o PIB per capita de um país que está ligeiramente acima do limiar de 15% do PIB terá crescido 7,5% ao fim de 10 anos.

[6] O Banco Mundial recomenda que os governos controlem o consumo de tabaco através de uma estratégia com sete vertentes: (1) **Ver grande e andar depressa:** concentrar-se primeiro nos ganhos de saúde, começando no início do processo com um grande aumento dos impostos sobre o tabaco; (2) **Atacar a acessibilidade:** acompanhar o aumento inicial da taxa através de aumentos recorrentes ao longo do tempo para superar o crescimento do PIB per capita; (3) **Alterar as expetativas:** fazer com que os consumidores saibam que um aumento da taxa de imposto não é apenas uma intervenção pontual, mas que os preços continuarão a subir; (4) **Imposto baseado na quantidade comprada em vez do preço pago:** isto desencorajará os fumadores a mudarem para marcas mais baratas numa tentativa de pagar menos imposto, porque as marcas mais baratas seriam tributadas à mesma taxa; (5) **Utilizar alocações de receitas fiscais específicas para ganhar apoio:** a alocação de impostos para aumentar as despesas de saúde tem ajudado a gerar o apoio do público em geral em vários países; (6) **Envolver-se na colaboração regional para impulsionar resultados:** isso inclui operações conjuntas para combater ameaças transfronteiriças como o contrabando de cigarros e procurar um compromisso regional para o controlo do tabaco; e (7) **Construir alianças abrangentes:** as medidas incluem a mobilização da sociedade civil, líderes de opinião e parceiros internacionais, bem como a limitação das atividades de lobby pela indústria tabaqueira. (Ver Marquez e Moreno-Dodson 2017).

[7] Em comparação, nos países com altos rendimentos, apenas 25% das mortes são devidas a doenças não transmissíveis antes dos 70 anos de idade. (Ver Task Force sobre Política Fiscal para a Saúde 2019.)

[8] A equipa do Banco Mundial (2019) estima que, nos países com rendimentos baixos-médios, um aumento do imposto especial ao consumo que aumente os preços do tabaco, álcool e bebidas açucaradas em 50% permitiria cobrar em média receitas fiscais adicionais equivalentes a 0,7% do PIB. Da mesma forma, o relatório da *Task Force sobre Política Fiscal para a Saúde* (2019) estima que o aumento dos preços destes consumíveis em 50% poderia evitar uma estimativa de 50 milhões de mortes prematuras em todo o mundo nos próximos 50 anos e angariar US$ 20 biliões em novas receitas.

[9] ESMAP (Programa de Assistência à Gestão do Sector Energético), Banco Mundial.

[10] As empresas sociais (ESs) são organizações privadas que utilizam métodos empresariais para fazer avançar a sua missão social de uma forma financeiramente sustentável. Centram-se na maximização do bem público a longo prazo, em oposição à maximização dos lucros a curto prazo para os seus acionistas e proprietários privados. Devido à sua forte presença e compreensão das comunidades locais, as ESs são frequentemente capazes de alcançar as pessoas mais carenciadas utilizando soluções inovadoras.

[11] Ver a *Declaração dos Líderes: Cimeira do G20 Riyadh" 21-22 de novembro de 2020.*

[12] Ver a Primeira Reunião de Ministros das Finanças e Governadores dos Bancos Centrais do G20, 26 de fevereiro de 2021, Cimeira de Líderes do G20 2021.

[13] O Banco Mundial já considera, como parte da contribuição de um país para aumentar o seu investimento produtivo, uma redução do serviço da dívida desse país se este for utilizado para aumentar as despesas em capital humano. Na área do financiamento da política de desenvolvimento, o Banco Mundial (2017) declara:

> A fim de conceder um Empréstimo Bancário ao País Membro ou uma Garantia Bancária da dívida do País Membro, para a reestruturação da dívida, o Banco precisa de demonstrar que: (i) a redução do serviço da dívida permitida pela operação se traduzirá num aumento do investimento interno produtivo, aumentando assim o crescimento económico e o desenvolvimento....

A política define "investimento" em termos gerais "para incluir despesas não só para alargar a base produtiva de um país, mas também para a tornar mais produtiva" e inclui "capital físico e humano, bem como despesas que substituam diretamente as necessidades de investimento futuro, tais como despesas em melhores operações e manutenção". (Ver Banco Mundial 2017.)

[14] Sobre finanças sustentáveis, ver International Capital Market Association (2021).

[15] "Os canais através dos quais a despesa social pode ser macrocrítica podem ser agrupados em três canais, muitas vezes inter-relacionados: A despesa social é financiada de forma sustentável? É adequada? É eficiente? Uma questão particular da despesa social é considerada macrocrítica se uma, ou uma qualquer combinação destes canais for uma preocupação política" (FMI 2019).

REFERÊNCIAS

Adelman, Melissa, Renata Freitas Lemos, Reema Nayar, and María José Vargas. Forthcoming. *Managing for Learning: (In)coherence in Education Systems in Latin America*. Working paper. Washington, DC: World Bank Group.

Akeasha Boodie. 2020. "$52Billion Budget for the Education Sector." Department of Public Information (DPI), Office of the Prime Minister, Government of Guyana. September 9. https://dpi.gov.gy/52billion-budget-for-the-education-sector.

Aker, Jenny C., and Christopher Ksoll. 2019. "Call me Educated: Evidence from a Mobile Phone Experiment in Niger." *Economics of Education Review* 72 (October): 239–257. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2019.05.001.

Alesina, Alberto, Carlo A. Favero, and Francesco Giavazzi. 2018. "What Do We Know about the Effects of Austerity?" *AEA Papers and Proceedings* 108 (May): 524–30. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pandp.20181062.

Al-Samarrai, Samer, Unika Shrestha, Amer Hasan, Nozomi Nakajima, Santoso Santoso, and Wisnu Harto Adi Wijoyo. 2018. "Introducing a Performance-Based Component into Jakarta's School Grants: What Do We Know about Its Impact after Three Years?" *Economics of Education Review* 67 (December): 110–136. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.10.005.

Al-Samarrai, Samer, Pedro Cerdan-Infantes, Aliya Bigarinova, Juanita Bodmer, Marianne Joy Anacleto Vital, Manos Antoninis, Bilal Fouad Barakat, and Yuki Murakami. 2021. *Education Finance Watch 2021*. Washington, DC: World Bank Group and New York: UNESCO. http://documents.worldbank.org/curated/en/226481614027788096/Education-Finance-Watch-2021; or https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375577.

Anderson, James, David S. Bernstein, Jean-Pierre Brun, Alexandra M. Habershon, Francesca Recanatini, Emile J. M. Van Der Does De Willebois, and Stephen S. Zimmermann. 2019. *Anticorruption Initiatives: Reaffirming Commitment to a Development Priority*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34010/Anticorruption-Initiatives-Reaffirming-Commitment-to-a-Development-Priority.pdf?sequence=4&isAllowed=y; or http://documents.worldbank.org/curated/en/365421591933442799/Anticorruption-Initiatives-Reaffirming-Commitment-to-a-Development-Priority.

Andrews, Kathryn, Ciro Avitabile, and Roberta Gatti. 2019. *Domestic Government Spending on Human Capital: A Cross-Country Analysis of Recent Trends*. Policy Research Working Paper No. 9033. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32493.

Arriagada, Ana-Maria, Jonathan Perry, Laura Rawlings, Julieta Trias, and Melissa Zumaeta. 2018. *Promoting Early Childhood Development through Combining Cash Transfers and Parenting Programs*. Policy Research Working Paper No. 8670. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30992.

Azevedo, João Pedro, Amer Hasan, Diana Goldemberg, Syedah A. Iqbal, and Koen Geven. 2020. *Simulating the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A Set of Global Estimates*. Policy Research Working Paper No. 9284. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33945/Simulating-the-Potential-Impacts-of-COVID-19-School-Closures-on-Schooling-and-Learning-Outcomes-A-Set-of-Global-Estimates.pdf?sequence=1&isAllowed=y; or https://pubdocs.worldbank.org/en/798061592482682799/covid-and-education-June17-r6.pdf.

Bakker, Bas Berend, Manuk Ghazanchyan, Alex Ho, and Vibha Nanda. 2020. *The Lack of Convergence of Latin-America Compared with CESEE: Is Low Investment to Blame?* IMF Working Paper No. 20/98 (June). Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/06/19/The-Lack-of-Convergence-of-Latin-America-Compared-with-CESEE-Is-Low-Investment-to-Blame-49519.

Barrera-Osorio, Felipe, David S. Blakeslee, Matthew Hoover, Leigh Linden, Dushyanth Raju, and Stephen P. Ryan. 2017. *Delivering Education to the Underserved through a Public-Private Partnership Program in Pakistan*. World Bank Policy Research Working Paper 8177. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/868011504015520701/Delivering-education-to-the-underserved-through-a-public-private-partnership-program-in-Pakistan.

Barroy, Hélène, Elina Dale, Susan Sparkes, and Joe Kutzin. 2018. *Budget Matters for Universal Health Coverage: Key Formulation and Classification Issues*. Health Financing Policy Brief No. 4. Geneva: World Health Organization. http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/273000/WHO-HIS-HGF-PolicyBrief-18.4-eng.pdf?ua=1.

Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Georgina Sturge, Valentina Barca, Tanja Schmidt, and Luca Pellerano. 2016. *Cash Transfers: What Does the Evidence Say?* London: Overseas Development Institute. https://cdn.odi.org/media/documents/11316.pdf.

Beschel, Robert P., Blair James Cameron, Jana Kunicova, C. Bernard Myers. 2018. *Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-agency Coordination*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/pdf/131020-WP-P163620-WorldBankGlobalReport-PUBLIC.pdf.

Bill & Melinda Gates Foundation, World Bank, CGAP and Women's World Banking. 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28340.

Bird, Neil, Thomas Beloe, Merylyn Hedger, Joyce Lee, Kit Nicholson, Mark O'Donnell, Sudha Gooty, et al. 2012. *Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR): A Methodological Note*. A Joint UNDP/ODI Working Paper. https://www.researchgate.net/publication/272791308_The_Climate_Public_Expenditure_and_Institutional_Review_CPEIR_a_methodology_to_review_climate_policy_institutions_and_expenditure.

Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun, and John Van Reenen. 2015. "Does Management Matter in Schools?" *Economic Journal* 125, no. 584 (May): 647–674. https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/17417187/bloom,lemos,sadun,et-al_does-management-matter-in-schools.pdf;jsessionid=E95A269AF51BC3BFBD9F4E5F1157023E?sequence=1.

Boniol, Mathieu, Michelle McIsaac, Lihui Xu, Tana Wuliji, Khassoum Diallo, and Jim Campbell. 2019. *Gender Equity in the Health Workforce: Analysis of 104 Countries*. Health Workforce Working Paper 1. Geneva: World Health Organization. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311314/WHO-HIS-HWF-Gender-WP1-2019.1-eng.pdf.

Bowen, Thomas, Carlo del Ninno, Colin Andrews, Sarah Coll-Black, Ugo Gentilini, Kelly Johnson, Yasuhiro Kawasoe, Adea Kryeziu, Barry Maher, and Asha Williams. 2020. *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks—International Development in Focus*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33785.

Bracco, Jessica, Luciana Galeano, Pedro Juarros, Daniel Riera-Crichton, and Guilermo Vuletin. 2021. *Social Transfer Multipliers in Developed and Emerging Countries: The Role of Hand-to-Mouth Consumers*. Policy Research Working Paper no. 9627. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35450/Social-Transfer-Multipliers-in-Developed-and-Emerging-Countries-The-Role-of-Hand-to-Mouth-Consumers.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Brixi, Hana, Ellen Lust, and Michael Woolcock. 2015. *Trust, Voice, and Incentives: Learning from Local Success Stories in Service Delivery in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21607.

Cangiano, Marco, Teresa R. Curristine, and Michel Lazare. 2013. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund. DOI: https://doi.org/10.5089/9781475531091.071.

Carneiro, Pedro, Oswald Koussihouede, Nathalie Lahire, Costas Meghir, and Corina Mommaerts. 2016. *School Grants and Education Quality: Experimental Evidence from Senegal*. Policy Research Working Paper No. 7624. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24166.

Carranza, Eliana, Thomas Farole, Ugo Gentilini, Matteo Morgandi, Truman Packard, Indhira Santos, and Michael Weber. 2020. *Managing the Employment Impacts of the COVID-19 Crisis: Policy Options for Relief and Restructuring*. Jobs Working Paper No. 49. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34263.

Chetty, Raj, John N. Friedman, and Jonah E. Rockoff. 2012. "Great Teaching: Measuring Its Effects on Students' Future Earnings." *Education Next* 12, no.3: 59–68. https://www.academia.edu/2683381/Great_Teaching.

Choi, Jae-Young, and Nowook Park. 2013. *Achieving Medium Term Expenditure Framework Reform: A Case Study of Korea*. Policy Research Working Paper No. 6342. Washington, DC: World Bank Group. https://ssrn.com/abstract=2209630.

Choi, Jieun, Mark Dutz, and Zainab Usman. 2020. *The Future of Work in Africa: Harnessing the Potential of Digital Technologies for All. Africa Development Forum*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32124.

De La Flor, Luciana, Ingrid Mujica, María Belén Fonteñez, David Newhouse, Claudia Rodriguez Alas, Gayatri Sabharwal, and Michael Weber. 2021. *Taking Stock of COVID-19 Labor Policy Responses in Developing Countries*. Jobs Watch COVID-19. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35331.

Das, Jishnu. 2013. "A Data Guide to Sir Michael Barber's 'The Good News from Pakistan.'" World Bank *Let's Talk Development* blog, June 11, 2013. Accessed May 18, 2021. https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/data-guide-sir-michael-barber-s-good-news-pakistan.

Devercelli, Amanda, and Frances Beaton-Day. 2020. *Better Jobs and Brighter Futures: Investing in Childcare to Build Human Capital*. Washington, DC: World Bank Group. https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2021-04/Better-Jobs-and-Brighter-Futures-Investing-in-Childcare-to-Build-Human-Capital.pdf.

Durán-Valverde, Fabio, José F. Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar, and Hazel Elizondo-Barboa. 2020. *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond*. ILO Working Paper no. 14. Geneva: International Labour Organization. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_758705/lang--en/index.htm.

Ewenstein, Boris, Bryan Hancock, and Asmus Komm. 2016. "Ahead of the Curve: The Future of Performance Management." *McKinsey Quarterly* (May 16). https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/ahead-of-the-curve-the-future-of-performance-management.

ESMAP Country Sheets, 2017. https://www.esmap.org/sites/default/files/2017-05/Energy%20Subsidy%20Country%20Brief_Egypt.pdf. March 2017. Energy Sector Management Assistance Program. Energy Subsidy Country Brief—Egypt.

Fifteenth Finance Commission of India. 2020. *Finance Commission in COVID Times: Report for 2021–2026*.

First G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, February 26, 2021, G20 Leaders' Summit 2021. https://www.g20.org/first-meeting-of-the-g20-finance-ministers-and-central-bank-governors.html; or http://sdg.iisd.org/events/g20-leaders-summit-2021.

Fox, Jonathan. 2015. "Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?" *World Development* 72 (August): 346–361. Washington, DC: World Bank Group. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011.

Fuchs, Alan, Fernanda González Icaza, and Daniela Paz. 2019. *Distributional Effects of Tobacco Taxation: A Comparative Analysis*. Policy Research Working Paper No. 8805. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31534.

Furceri, Davide, Prakash Loungani, Jonathan D. Ostry, and Pietro Pizzuto. 2020. "COVID-19 Will Raise Inequality If Past Pandemics Are A Guide." *Vox EU.org* (blog), May 8, 2020. Accessed May 15, 2021. https://voxeu.org/article/covid-19-will-raise-inequality-if-past-pandemics-are-guide.

G20. 2020. *Leaders' Declaration: G20 Riyadh Summit, November 21-22, 2020.* https://www.mofa.go.jp/files/100117981.pdf.

Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender. 2016. *Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?* IMF Working Paper 16/234. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Tax-Capacity-and-Growth-Is-there-a-Tipping-Point-44436; or https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16234.pdf.

Gatti, Roberta V., Paul Andres Corral Rodas, Nicola Anna Pascale Dehnen, Ritika Dsouza, Juan Elias Mejalenko, and Steven Michael Pennings. 2021. *The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19*. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/456901600111156873/the-human-capital-index-2020-update-human-capital-in-the-time-of-covid-19; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432.

Gelb, Alan, and Julia Clark. 2013. *Identification for Development: The Biometrics Revolution*. Working Paper 315. Washington, DC: Center for Global Development. https://www.cgdev.org/publication/identification-development-biometrics-revolution-working-paper-315; or https://www.cgdev.org/sites/default/files/1426862_file_Biometric_ID_for_Development.pdf.

Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, and Pamela Dale. 2020. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (version 14)*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635; or http://documents1.worldbank.org/curated/en/467521607723220511/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-December-11-2020.pdf.

Global Education Evidence Advisory Panel. 2020. *Cost-Effective Approaches to Improve Global Learning: What Does Recent Evidence Tell Us Are 'Smart Buys' for Improving Learning in Low- and Middle-income Countries? Recommendations of the Global Education Evidence Advisory Panel.* World Bank/UK FCDO/Building Evidence in Education (BE2). https://documents1.worldbank.org/curated/en/719211603835247448/pdf/Cost-Effective-Approaches-to-Improve-Global-Learning-What-Does-Recent-Evidence-Tell-Us-Are-Smart-Buys-for-Improving-Learning-in-Low-and-Middle-Income-Countries.pdf.

Gottret, Pablo, and George Schieber. 2006. *Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7094; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7094/370910Health0f101OFFICIAL-0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Government of Canada. 2021. *Emissions Reduction Fund: Working Together to Create a Lower Carbon Future*. Government of Canada website, last updated April 7, 2021. https://www.nrcan.gc.ca/science-and-data/funding-partnerships/funding-opportunities/current-funding-opportunities/emissions-reduction-fund/22781.

Government of Brazil. 2020. "Brazil's Policy Responses to COVID-19." Ministry of Economics website, updated on April 7, 2020. https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-em-outros-idiomas/covid-19/brazil2019s-policy-responses-to-covid-19.

GSMA. 2020. *Connected Women: The Mobile Gender Gap Report 2020*. Los Angeles: GSMA. https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2020/05/GSMA-The-Mobile-Gender-Gap-Report-2020.pdf.

Guriev, Sergei, Nikita Melnikov, and Ekaterina Zhuravskaya. 2020. "3G Internet and Confidence in Government." *The Quarterly Journal of Economics* (December). https://doi.org/10.1093/qje/qjaa040; or https://academic.oup.com/qje/advance-article-abstract/doi/10.1093/qje/qjaa040/6039350?redirectedFrom=fulltext.

Hafner, Marco, Erez Yerushalmi, Clement Fays, Eliane Dufresne, and Christian Van Stolk. 2020. "COVID-19 and the Cost of Vaccine Nationalism." *RAND.org* (website). Santa Monica, California: RAND Corporation. Accessed on May 16, 2021. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA769-1.html; or https://www.rand.org/randeurope/research/projects/cost-of-covid19-vaccine-nationalism.html.

Hogan, Alexandra B., Britta L. Jewell, Ellie Sherrad-Smith, Juan F. Vesga, Oliver J. Watson, Charles Wittaker, Arran Hamlet, et al. 2020. "Potential Impact of the COVID-19 Pandemic on HIV, Tuberculosis, and Malaria in Low-income and Middle-income Countries: A Modelling Study." *The Lancet Global Health* 8 (9): e1132–41. https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(20)30288-6/fulltext.

ILO. 2018. *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633135.pdf.

ILO. 2020. "COVID-19 and the World of Work: Country Policy Responses." *ILO.org* (International Labour Organization website), last updated June 5, 2020. https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--en/index.htm#MK.

ILO. 2021. *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work (Seventh Edition): Updated Estimates and Analysis*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_767028/lang--en/index.htm; or https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf.

IMF. 1995. *Guidelines for Fiscal Adjustment*. Pamphlet Series No. 49. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam49.pdf.

IMF. 2015. *Peru: Staying the Course of Economic Success*. September 16, 2015, Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/22492-9781513599748/22492-9781513599748/ch09.xml?language=en&redirect=true.

IMF. 2019. *A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*. Policy Paper No. 19/016, June 14, 2019, Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/10/A-Strategy-for-IMF-Engagement-on-Social-Spending-46975.

IMF. 2020. *Debt Management Responses to the Pandemic*. Special Series on COVID-19. Retrieved from https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/covid19-special-notes#mfp.

IMF. 2021a. *Fiscal Monitor Update, January 2021: Government Support Is Vital as Countries Race to Vaccinate*. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021.

IMF. 2021b. Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker. Washington, DC: International Monetary Fund. Last updated May 7, 2021. https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19.

IMF. 2021c. "Vaccines Inoculate Markets, but Policy Support Is Still Needed. *Global Financial Stability Update January 2021*. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2021/01/27/global-financial-stability-report-january-2021-update.

International Capital Market Association. 2021. *Sustainable Finance*. Retrieved from https://www.icmagroup.org/sustainable-finance.

Kaiser, Kai, Caryn Bredenkamp, and Roberto Iglesias. 2016. *Sin Tax Reform in the Philippines: Transforming Public Finance, Health, and Governance for More Inclusive Development*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24617.

Kampala Capital City Authority. n.d. "GirlsEmpoweringGirls Urban Social Protection Programme." *KCCA.go.ug* website. Accessed May 16, 2021. https://www.girlsempoweringgirls.ug.

Kharas, Homi, and Meagan Dooley. 2020. *COVID-19's Legacy of Debt and Debt Service in Developing Countries*. Global Working Paper no. 148. Washington, DC: Brookings Institute. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/12/COVID-19-legacy-of-debt_final.pdf.

Kose, Ayhan, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge, and Naotaka Sugawara. 2021. *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*. Washington, DC: World Bank Group. https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt.

KPMG. 2020. "Brazil: Government and Institution Measures in Response to COVID-19." KPMG website. Last updated September 9, 2020. Accessed May 16, 2021. https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/brazil-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html.

Kraay, Aart. 2018. *Methodology for a World Bank Human Capital Index*. Policy Research Working Paper No. 8593. Washington, DC: World Bank Group. https://ssrn.com/abstract=3255311; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30466.

Lange, Glenn-Marie, Quentin Wodon, and Kevin Carey. 2018. *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29001.

Lautharte, Ildo, Victor Hugo de Oliveira, and André Loureiro. 2021. *Incentives for Mayors to Improve Learning: Evidence from State Reforms in Ceará, Brazil*. Policy Research Working Paper No. 9509, Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35024.

Lewis-Faupel, Sean, Yusef Neggers, Benjamin A. Olken, and Rohini Pande. 2016. "Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia." *American Economic Journal: Economic Policy* 8, no. 3 (August): 258–83. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20140258.

Loayza, Norman V., and Steven Pennings. 2020. *Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries*. Research and Policy Briefs no. 28. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33540.

Mansuri, Ghazala, and Vijayendra Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* Policy Research Report. Washington, DC: World Bank Group. https://www.local2030.org/library/323/Localizing-development-does-participation-work-.pdf; or https://www.worldbank.org/en/research/publication/localizing-development-does-participation-work.

Manyika, James, Jake Silberg, and Brittany Presten. 2019. "What Do We Do About the Biases in AI?" *Harvard Business Review*, October 25, 2019. https://hbr.org/2019/10/what-do-we-do-about-the-biases-in-ai.

Marini, Alessandra, Claudia Rokx, and Paul Gallagher. 2017. *Standing Tall: Peru's Success in Overcoming its Stunting Crisis*. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/815411500045862444/Standing-tall-Perus-success-in-overcoming-its-stunting-crisis.

Márquez, Patricio V., and Blanca Moreno-Dodson. 2013. *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11971.

Márquez, Patricio V., and Blanca Moreno-Dodson. 2017. *Tobacco Tax Reform at the Crossroads of Health and Development: A Multisectoral Perspective*. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/824771507037794706/tobacco-tax-reform-at-the-crossroads-of-health-and-development-a-multisectoral-perspective.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, Christian Schuster, and Kim Sass Mikkelsen. 2018. *Civil Service Management in Developing Countries: What Works? Evidence from a Survey with 23,000 Civil Servants in Africa, Asia, Eastern Europe and Latin America*. London: UK Department for International Development. https://nottingham-repository.worktribe.com/output/1649287; or http://christianschuster.net/Meyer%20Sahling%20Schuster%20Mikkelsen%20-%20What%20Works%20in%20Civil%20Service%20Management.pdf.

Ministry of Health, Kingdom of Bahrain. 2021. *Coronavirus (COVID-19) Updates*. Last updated June 9, 2021. https://www.moh.gov.bh/COVID19/Details/4014.

Mona El-Chami. 2020. "What Does the Coronavirus Pandemic Mean for Supreme Audit Institutions?" World Bank *Governance for Development* blog (April 27). Accessed May 25, 2021. https://blogs.worldbank.org/governance/what-does-coronavirus-pandemic-mean-supreme-audit-institutions.

Moynihan, P. Donald, and Ivor Beazley. 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries. Directions in Development*. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/356081478497402740/Toward-next-generation-performance-budgeting-lessons-from-the-experiences-of-seven-reforming-countries.

National Foundation for Infectious Diseases. 2020. "The Impact of COVID-19 on US Vaccination Rates." *National Foundation for Infectious Diseases* (blog). Issue Brief, August 2020. Accessed May 24, 2021. Washington, DC: World Bank Group.

National Insurance Services, St. Vincent and the Grenadines. 2020. "Back2School Voucher Programme 2020" flyer. Facebook, July 20, 2020. https://www.facebook.com/nissvg/photos/a.3488597284500574/3767171436643156.

OECD. 2019. *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e4e1a40c-en; or https://www.oecd.org/fr/espagne/open-government-in-biscay-e4e1a40c-en.htm.

OECD. 2020. *Initial Budget and Public Management Responses to the Coronavirus (COVID-19) Pandemic in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/gov/budgeting/initial-budget-and-public-management-responses-to-covid19-in-oecd-countries.pdf.

OECD/ILO. 2017. *Better Use of Skills in the Workplace: Why It Matters for Productivity and Local Jobs*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264281394-en; or https://www.oecd-ilibrary.org/employment/better-use-of-skills-in-the-workplace_9789264281394-en.

Office of the President, Republic of Srpska. 2020. "Republic of Srpska President Addresses Deputies at Special Session of Republic of Srpska National Assembly." Press Release, speech to Deputies at the National Assembly of the Republic of Srpska, 12th Special Session, March 28, 2020. Accessed May 16, 2021. http://www.predsjednikrs.net/en/republic-of-srpska-president-addresses-deputies-at-special-session-of-republic-of-srpska-national-assembly.

Olena Tarasiuk. 2021. "New Initiatives in the Area of Digitalization of Social Sphere in Ukraine." Ministry of Social Policy of Ukraine, Eastern European Social Policy Network (EESPN) blog, accessed May 18, 2021. https://eespn.euro.centre.org/new-initiatives-in-the-area-of-digitalization-of-social-sphere-in-ukraine.

Osendarp, Saskia, Jonathan Akuoku, Robert Black, Derek Headey, Marie Ruel, Nick Scott, Meera Shekar, et al. 2020. *The Potential Impacts of the COVID-19 Crisis on Maternal and Child Undernutrition in Low and Middle Income Countries*. DOI: https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-123716/v1; or https://www.researchsquare.com/article/rs-123716/v1.pdf.

Ozer, Ceren, Danielle Bloom, Adolfo Martinez Valle, Eduardo Banzon, Kate Mandeville, Jeremias Paul, Evan Blecher, Susan Sparkes, and Sheena Chhabra. 2020. *Health Earmarks and Health Taxes: What Do We Know?* Health, Nutrition and Population Knowledge Brief. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/415911607500858658/pdf/Health-Earmarks-and-Health-Taxes-What-Do-We-Know.pdf; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34947.

Patrinos, Harry Anthony, Felipe Barrera-Osorio, and Juliana Guáqueta. 2009. *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2612; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2612/479490PUB0Role101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Pennings, Steven. 2021. "Cross-Region Transfer Multipliers in a Monetary Union: Evidence from Social Security and Stimulus Payments." *American Economic Review* 111(5): 1689–1719. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35532; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35532/aer.20190240.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Phub Gyem and Sonam Pem. 2020. *Build Bhutan Project Launched Today*. Bhutan Broadcasting Service (BBS) website, July 1, 2020. http://www.bbs.bt/news/?p=134143.

Pigato, Miria A. 2019. *Fiscal Policies for Development and Climate Action*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31051.

Pirlea, Florina, Umar Serajuddin, Divyanshi Wadhwa, Matthew Welch, and Andrew Whitby, eds. 2020. *Atlas of the Sustainable Development Goals 2020: From World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank. https://datatopics.worldbank.org/sdgatlas.

Platform for Collaboration on Tax. 2017. *MTRS Concept Note: Embarking on a Medium-Term Revenue Strategy (MTRS*). https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/MTRS%20Concept%20Note%20-%20Feb%206%202017.pdf.

Platform for Collaboration on Tax. 2019. *PCT Progress Report 2018–2019*. Washington, DC: World Bank Group. https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/Platform-for-Collaboration-on-Tax-PCT-Progress-Report-2018-2019.pdf.

Pollitt, Christopher. 2003. "Joined-Up Government: A Survey." *Political Studies Review* 1(1): 34–49. https://doi.org/10.1111/1478-9299.00004.

Pongsapich, Amara, and Peter Brimble. 1999. "Assessing the Social Impacts of the Financial Crisis in Thailand." Paper presented at the "Finalization Conference: Assessing the Social Impact of the Financial Crisis in Selected Asian Developing Countries." June 17–18, 1999. Manila: Asian Development Bank.

Prichard, Wilson, Anna Louise Custers, Roel Dom, Stephen R. Davenport, and Michael Anthony Roscitt. 2019. *Innovations in Tax Compliance: Conceptual Framework*. Policy Research Working Paper No. WPS 9032. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/816431569957130111/Innovations-in-Tax-Compliance-Conceptual-Framework.

Rasul, Imran, and Daniel Rogger. 2017. "Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service." *The Economic Journal* 128, no. 608 (August): 413–446. https://doi.org/10.1111/ecoj.12418.

Reeves, Aaron, Martin McKee, Sanjay Basu, and David Stuckler. 2014. "The Political Economy of Austerity and Healthcare: Cross-National Analysis of Expenditure Changes in 27 European Nations 1995-2011." *Health Policy* 115 (1): 1–8. DOI: 10.1016/j.healthpol.2013.11.008.

Republic of Indonesia. 2019. *Indonesia's Efforts to Phase-Out and Rationalise Its Fossil-Fuel Subsidies: A Self Report on the G-20 Peer Review of Inefficient Fossil Fuel Subsidies that Encourage Wasteful Consumption in Indonesia*. Jakarta: Ministry of Energy and Mineral Resources and Ministry of Finance, Republic of Indonesia. https://www.oecd.org/fossil-fuels/publication/Indonesia%20G20%20Self-Report%20IFFS.pdf.

Republic of Madagascar. 2020. *PLAN Multisectoriel D'Urgence Madagascar* (July 1, 2020). http://www.mef.gov.mg/dgep/page_personnalisee/index/news/118.

Republic of Rwanda. 2005. *National Nutrition Policy*. Ministry of Health website, October 2005. Kigali: Rwanda. https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2013/02/Rwanda-National-Nutrition-Policy-2005.pdf.

Rinzin, Yangchen C. 2020. "Tourism Stimulus Package to Benefit 2,436." *Kuensel* website, April 17, 2020. https://kuenselonline.com/tourism-stimulus-package-to-benefit-2436.

Robertson, Timothy, Emily D. Carter, Victoria B. Chou, Angela R. Stegmuller, Bianca D. Jackson, Yvonne Tam, Talata Sawadogo-Lewis, and Neff Walker. 2020. "Early Estimates of the Indirect Effects of the Coronavirus Pandemic on Maternal and Child Mortality in Low- and Middle-income Countries." *The Lancet Global Health* 8 (7): e901-e908. DOI: https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30229-1; or https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(20)30229-1/fulltext.

Romero, Mauricio, Justin Sandefur, and Wayne Sandholtz. 2020. "Outsourcing Education: Experimental Evidence from Liberia." *American Economic Review* 110, no. 2 (February): 364–400. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20181478.

Ruel, Marie T., Harold Alderman, and the Maternal and Child Nutrition Study Group. 2013. "Nutrition-Sensitive Interventions and Programmes: How Can They Help to Accelerate Progress in Improving Maternal and Child Nutrition?" *The Lancet* 382, no. 9891 (August): 536–551. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60843-0.

Saleem, Furqan Ahmad. 2016. *Mozambique Public Financial Management for Results Program: P124615 – Implementation Status Results Report: Sequence 4*. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/770311467296139502/Mozambique-Mozambique-Public-Financial-Management-for-Results-Program-P124615-Implementation-Status-Results-Report-Sequence-04.

Scaling Up Nutrition (SUN). 2020. *Budget Analysis for Nutrition: A Guidance Note for Countries (Updated 2020)*. https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2020/05/2020-Guidance-for-Budget-Analysis.pdf.

Shekar, Meera, Jakub Katietek, Julia Dayton Eberwein, and Dylan Walters. 2017. *An Investment Framework for Nutrition: Reaching the Global Targets for Stunting, Anemia, Breastfeeding, and Wasting*. Directions in Development Human Development. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/793271492686239274/An-investment-framework-for-nutrition-reaching-the-global-targets-for-stunting-anemia-breastfeeding-and-wasting.

Shekar, Meera, Jakub Kakietek, Mary R D'Alimonte, Hilary E Rogers, Julia Dayton Eberwein, Jon Kweku Akuoku, Audrey Pereira, Shan Soe-Lin, and Robert Hecht. 2017. "Reaching the Global Target to Reduce Stunting: An Investment Framework." *Health Policy Plan* 32, no. 5 (June): 657–668. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5406759; or doi: 10.1093/heapol/czw184.

Simson, Rebecca. 2012. *Following the Money: Examining the Evidence on 'Pro-Poor' Budgeting*. Background Note. Overseas Development Institute. https://cdn.odi.org/media/documents/7709.pdf.

States of Guernsey. 2020. "Steps Taken to Ensure Those Needing to Self-Isolate Can Make Sickness Benefit Claims." *Covid19.gov.gg* (website), March 11, 2020. Accessed May 16, 2021. https://www.gov.gg/article/176734/Steps-taken-to-ensure-those-needing-to-self-isolate-can-make-sickness-benefit-claims.

States of Guernsey. 2021. "Financial Support for Individuals." *Covid19.gov.gg* (website), last updated April 1, 2021. Accessed May 16, 2021. https://covid19.gov.gg/guidance/benefits.

Summan, Amit, Nicholas Stacey, Johanna Birckmayer, Evan Blecher, Frank J. Chaloupka, and Ramanan Laximinarayan. 2020. "The Potential Gains in Health and Revenue from Increased Taxation of Tobacco, Alcohol and Sugar-sweetened Beverages: A Model Analysis." *BMJ Global Health* 5:e002143. https://doi.org/10.1136/bmjgh-2019-002143.

The Task Force on Fiscal Policy for Health. 2019. *Health Taxes to Save Lives: Employing Effective Excise Taxes on Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverages*. https://www.bbhub.io/dotorg/sites/2/2019/04/Health-Taxes-to-Save-Lives.pdf.

UN. 2020. "COVID-19 Threatens Global Progress Against Malaria, Warns UN Health Agency." UN News website. https://news.un.org/en/story/2020/11/1078752.

UN. 2021. *Global Humanitarian Overview 2021*. New York: United Nations. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO-2021-Abridged-EN.pdf.

UN Inter-Agency Task Force on Financing for Development. 2019. *Financing for Sustainable Development Report 2019*. New York: United Nations. https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR2019.pdf.

UNFPA and UNIFEM. 2010. *Gender Responsive Bud-geting in Practice: A Training Manual*. New York: United Nations Population Fund and United Nations Development Fund for Women.

WHO. 2010. *Increasing Access to Health Workers in Remote and Rural Areas through Improved Retention: Global Policy Recommendations*. Geneva: World Health Organization. http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44369/9789241564014_eng.pdf;jsessionid=219B0B7F50715BE06C4A10ECEE28E583?sequence=1.

WHO. 2018. *Building Strong Public Financial Management Systems towards Universal Health Coverage: Key Bottlenecks and Lessons Learnt from Country Reforms in Africa*. Draft Technical Background Regional Workshop on Public Financial Management for Sustainable Financing for Health in Africa (September 25–28, 2018, Nairobi, Kenya). Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/health_financing/events/pfm-for-health-in-africa.pdf.

WHO. 2020a. *Budgeting for results in health: key features, achievements and challenges in Peru*. Geneva: World Health Organization. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/333887/9789240004436-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

WHO. 2020b. "In WHO Global Pulse Survey, 90% of Countries Report Disruptions to Essential Health Services Since COVID-19 Pandemic." News Release. Geneva: World Health Organization, August 31, 2020. https://www.who.int/news/item/31-08-2020-in-who-global-pulse-survey-90-of-countries-report-disruptions-to-essential-health-services-since-covid-19-pandemic.

WHO. 2020c. *Pulse Survey on Continuity of Essential Health Services during the COVID-19 Pandemic: Interim Report, 27 August 2020*. Geneva: World Health Organization, August 27, 2020. https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-EHS_continuity-survey-2020.1.

WHO. 2020d. *The Potential Impact of Health Service Disruptions on the Burden of Malaria: A Modelling Analysis for Countries in Sub-Saharan Africa*. Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/publications/i/item/9789240004641.

WHO. 2021. *Global Health Expenditure Database*. WHO website. Last updated May 20, 2021. https://apps.who.int/nha/database.

Wilichowski, Tracy, Adelle Pushparatnam, Elaine Ding, and Ezequiel Molina. 2020. *Building Back Better: Accelerating Learning When Schools Reopen, and What Kenya's Tusome Program Can Teach Us*. World Bank *Education for Global Development* blog, May 14, 2020. Accessed on May 17, 2021. https://blogs.worldbank.org/education/building-back-better-accelerating-learning-when-schools-reopen-and-what-kenyas-tusome.

World Bank. n.d. *COVID-19 High-Frequency Monitoring Dashboard*. Washington, DC: World Bank. https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/11/11/covid-19-high-frequency-monitoring-dashboard.

World Bank. 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR%202004%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

World Bank. 2014. *Pakistan—First Fiscally Sustainable and Inclusive Growth Development Policy Credit*. Washington, DC: World Bank Group.https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/177001468327379076/pakistan-first-fiscally-sustainable-and-inclusive-growth-development-policy-credit-project.

World Bank. 2016a. *Snapshot: Investing in the Early Years for Growth and Productivity*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/276471475756836740/pdf/108831-BRI-PUBLIC-WBGSnapshotBriefTEY201610516Spreads.pdf; or http://documents.worldbank.org/curated/en/276471475756836740/Snapshot-investing-in-the-early-years-for-growth-and-productivity.

World Bank. 2016b. *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf.

World Bank. 2017. *Policy & Procedure Framework: Development Policy Financing*. https://ppfdocuments.azureedge.net/b98d432b-7471-441b-9f39-36b7c380bd05.pdf; or https://policies.worldbank.org/en/policies/all/ppfdetail/b98d432b-7471-441b-9f39-36b7c380bd05.

World Bank. 2018a. "Increasing Investments in Human Capital–Why Revenue Policy Should Play a Major Role." *Topics in Domestic Revenue Mobilization*, Issue Note No. 1, December 2018.

World Bank. 2018b. *Mexico—Support to the Social Protection System in Health Project. Independent Evaluation Group, Project* Performance Assessment Report No. 124870 (June 19, 2018). Washington, DC: World Bank Group. https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ppar-mexicosocialprotection.pdf.

World Bank. 2018c. *The Human Capital Project.* Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30498/33252.pdf.

World Bank. 2018d. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28340.

World Bank. 2019. *High-Performance Health Financing for Universal Health Coverage: Driving Sustainable, Inclusive Growth in the 21st Century*. http://documents1.worldbank.org/curated/en/641451561043585615/pdf/Driving-Sustainable-Inclusive-Growth-in-the-21st-Century.pdf; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31930.

World Bank. 2020a. *Atlas of Sustainable Development Goals 2020: From World Development Indicators.* Washington, DC: World Bank. https://datatopics.worldbank.org/sdgatlas.

World Bank. 2020b. *Digital Cash Transfers in Times of COVID-19: Opportunities and Considerations for Women's Inclusion and Empowerment*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/378931596643390083/pdf/Digital-Cash-Transfers-in-Times-of-COVID-19-Opportunities-and-Considerations-for-Womens-Inclusion-and-Empowerment.pdf.

World Bank. 2020c. *Government Financial Reporting in Times of the COVID-19 Pandemic*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34792.

World Bank. 2020d. *Human Capital Index*. Washington, DC: World Bank Group. Last updated September 16, 2020. https://datacatalog.worldbank.org/dataset/human-capital-index.

World Bank. 2020e. *International Debt Statistics* 2021. Washington, DC: World Bank Group. https://data.worldbank.org/products/ids.

World Bank. 2020f. *Investing in Human Capital in Eswatini: A Framework for a Coordinated Multi-sectorial Approach*. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank. 2020g. *Protecting People and Economies: Integrated Policy Responses to COVID-19*. Policy Note. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33770/Protecting-People-and-Economies-Integrated-Policy-Responses-to-COVID-19.pdf?sequence=7&isAllowed=y; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33770.

World Bank. 2020h. *Role of Supreme Audit Institutions in Governments' Response to COVID-19: Emergency and Post Emergency Phases*. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank. 2020i. *The World Bank's Education Response to COVID-19.* Washington, DC: World Bank Group. https://pubdocs.worldbank.org/en/487971608326640355/External-WB-EDU-Response-to-COVID-Dec15FINAL.pdf.

World Bank. 2020j. *World Bank Launches 'Accelerator Program' to Improve Global Foundational Learning*. World Bank website, November 20, 2020. Accessed on May 17, 2021. https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/11/20/world-bank-launches-accelerator-countries-program-to-improve-global-foundational-learning.

World Bank. 2021a. *Bureaucracy Lab Surveys*. Washington, DC: World Bank Group. https://www.worldbank.org/en/research/dime/brief/Bureaucracy-Lab.

World Bank. 2021b. *Global Economic Prospects*, January 2021. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34710.

World Bank. 2021c. *International Debt Statistics* 2021. Washington, DC: World Bank Group. https://data.worldbank.org/products/ids; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34588/9781464816109.pdf.

World Bank. 2021d. "Medium-Term Debt Management Strategy (MTDS)." *Debt & Fiscal Risks Toolkit* website. Retrieved from: https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/mtds.

World Bank. 2021e. *Mozambique Public Financial Management for Results Program*. Washington, DC: World Bank Group. https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P124615.

World Bank. 2021f. *Senegal: Investing in the Early Years for Human Development*. Washington, DC: World Bank Group. https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P161332.

World Bank. 2021g. *Women, Business and the Law 2021*. Washington, DC: World Bank Group. DOI:10.1596/978-1-4648-1652-9; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35094/9781464816529.pdf.

World Bank. 2021h. *World Development Indicators (WDI)* online database. Last accessed on May 24, 2021. https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators.

World Bank. Forthcoming. *Results of the COVID-19 Health Financing Policy Response Survey*. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank and UNESCO. 2021. *Education Finance Watch 2021*. Washington, DC: World Bank. https://pubdocs.worldbank.org/en/507681613998942297/EFW-Report-2021-2-19.pdf.

Yosafzai, Aisha K., Muneera A. Rasheed, Arjumand Rizvi, Robert Armstrong, and Zulfiqar A. Bhutta. 2014. "Effect of Integrated Responsive Stimulation and Nutrition Interventions in the Lady Health Worker Programme in Pakistan on Child Development, Growth, and Health Outcomes: A Cluster-Randomised Factorial Effectiveness Trial." *The Lancet* 384, no. 9950 (October): 1282–1293. DOI: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)60455-4; or https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)60455-4/fulltext.

PROJETO
CAPITAL
HUMANO

http://worldbank.org/humancapital

PROJETO
CAPITAL
HUMANO

http://worldbank.org/humancapital

GRUPO BANCO MUNDIAL

***PROTEGER E INVESTIR** nas pessoas*