Maio de 2010

Fazer com que a Reforma seja Possível

Prioridades Estruturais em Tempos de Crise

Índice

Qual a ligação entre a saída da crise e a reforma estrutural?

De que forma os factores específicos nacionais afectam a aprendizagem de política?

Existem lições transfronteiriças sobre como avançar com as reformas que possam ser aprendidas?

Que lições sectoriais específicas sugere a experiência da OCDE aos reformadores?

- *Reformar os mercados de produtos na OCDE*
- *A reforma e a crise do mercado do trabalho*
- *Argumentos favoráveis para uma reforma das pensões*
- *Fazer com que seja possível a reforma fiscal para o crescimento*
- *Promover a reforma das políticas ambientais*
- *A reforma das políticas sociais: desafios na educação e saúde*
- *A reforma da administração pública: como "reformar os reformadores"?*
- *Conceber uma reforma da regulamentação*
- *Continuar a consolidação fiscal*

A crise irá tornar a reforma mais difícil ou mais fácil?

Qual o papel que pode ter a OCDE no fomento das reformas após a crise?

Mais informação

Referências complementares

Sumário

Um grande número de investigações sobre reforma das políticas sugere que a crise pode criar oportunidades significativas para realizar reformas. A análise levada a cabo como parte de um projecto da OCDE sobre "Making Reform Happen" (MRH, sigla em inglês ou "Fazer com que a Reforma seja Possível") confirma amplamente esta ligação entre crise e reforma. Este documento explica a forma como os governos podem "aproveitar o momento" de crise económica para implementar reformas estruturais. Examina os desafios particulares para a reforma – e possíveis soluções para esses desafios – em várias áreas de política distintas, nomeadamente, o mercado de trabalho, mercados de produto, reforma, educação, saúde, fiscalidade e ambiente. Fornece igualmente uma análise de como "reformar os reformadores", ou, como alterar a forma como trabalham as administrações públicas.

Ainda que a análise MRH se baseie nas experiências de reforma das políticas dos países da OCDE, não proporciona aos reformadores uma "caixa de ferramentas" única, nem sequer sugere que exista uma "caixa de ferramentas" deste tipo, a análise demonstra que os processos de reforma apresentam alguns traços comuns, especialmente:

- O progresso da reforma está fortemente associado a **finanças públicas sãs**.
- Para realizar a reforma é importante haver um **mandato eleitoral**.
- É essencial estabelecer uma **comunicação eficaz**.
- A concepção das políticas deve ser apoiada **por investigações e análises sólidas.**
- Para efectuar a transição da decisão à implementação são necessárias **instituições adequadas**.
- As reformas estruturais de sucesso levam **tempo**.
- **A liderança** é essencial.
- Uma reforma de sucesso exige, muitas vezes, **várias tentativas.**
- Geralmente, **fazer participar os opositores das reformas** nas reformas é mais eficaz que tentar passar por cima da sua posição.
- A questão **se, quando e como compensar** os que perdem

© OECD 2010

Publicado sob a responsabilidade do Secretariado-geral da OCDE. As opiniões expressas e os argumentos empregues no presente trabalho não reflectem necessariamente o ponto de vista oficial dos países-membros da OCDE.

com a reforma exige uma consideração cuidadosa.

Os resultados da análise sugerem que os estudos transnacionais e o diálogo internacional podem acelerar o processo de "aprendizagem de políticas", permitindo aos países aprenderem mutuamente e evitar cometer os mesmos erros que outros já cometeram. É neste âmbito que a OCDE está disponível e deseja prestar assistência, através da recolha de dados, fornecendo dados e análises internacionais comparativos e partilhando conhecimentos, sendo estas tarefas a sua actividade principal.

© OCDE 2010



Qual a ligação entre a saída da crise e a reforma estrutural?

Explorar formas eficazes para realizar as reformas

Nas últimas décadas, os países da OCDE implementaram reformas de políticas em muitas áreas, visando elevar a qualidade de vida aumentando a mão-de-obra e a produtividade, aumentando a capacidade recuperação da economia face aos choques, melhorando a assistência social e abordando questões como a equidade e a qualidade ambiental. Apesar de existir um consenso geral sobre a necessidade de implementar reformas em muitas áreas, a sua amplitude, âmbito e tempo oportuno são consideravelmente diferentes e variam de um país para outro e de área para área. De facto, muitas vezes, o processo de reformas foi interrompido e mesmo invertido. Os desafios políticos e técnicos que fazem parte do verdadeiro processo de reformas são enormes. Desde 2007, com o objectivo de ajudar os governos a enfrentarem estes desafios, a OCDE dedica-se a um trabalho de análise substancial e cada vez mais completo no âmbito do projecto horizontal "Making Reform Happen" (MRH, "Fazer com que a reforma seja possível"), no qual se procura compreender melhor os obstáculos que os governos enfrentam nas várias áreas e as formas mais eficazes de os ultrapassar.

Este trabalho tornou-se ainda mais urgente no rescaldo da crise económica e financeira mundial, uma vez que os países da OCDE enfrentam agora o desafio de tentar recuperar as finanças públicas sem comprometerem uma recuperação, que poderia permanecer fraca em muitas áreas durante muito tempo. É igualmente importante que os desafios fiscais urgentes não propiciem um abandono permanente das prioridades estruturais. Dever-se-ia, igualmente, evitar que a prioridade atribuída aos desafios fiscais não leve a uma negligência duradoura das prioridades estruturais. Os poderes públicos deverão ter sempre presentes os objectivos de longo prazo ao elaborarem as suas estratégias de recuperação. Tal exigirá um equilíbrio cuidadoso entre as políticas fiscais e as reformas estruturais favorecendo o crescimento. Este desafio é tanto mais importante que, nalgumas áreas, a crise colocou em causa posições que eram antes consideradas como princípios fundamentais da «ortodoxia». É certo que os acontecimentos dos dois últimos anos não colocaram em causa a concepção existente de muitos desafios de reforma; de facto, a crise serviu para reforçar a justificação de muitas reformas. No entanto, em áreas como a regulamentação financeira, tem de se reconhecer que ainda existe muita incerteza no que respeita às chamadas “melhores práticas” nas políticas, e que os governos terão que fazer prova de audácia e prudência na escolha das possíveis reformas.

Esta nota apresenta algumas conclusões até agora resultantes dos trabalhos em curso no âmbito do MRH. O debate que se segue examina os desafios particulares das reformas e explora as possíveis formas para ultrapassar esses desafios em nove campos de políticas públicas diferentes. Mostra uma série de estudos sobre experiências de reforma elaborada sob a égide das direcções da OCDE nas respectivas áreas. Os estudos reflectem a experiência da OCDE e dos seus países membros, fazendo referência tanto às tendências gerais na OCDE no seu todo, como aos casos específicos por países, acreditando que uma melhor compreensão dos sucessos e fracassos do passado permitiria melhor conceber e implementar futuras reformas.

De que forma os factores específicos nacionais afectam a aprendizagem de

Desafios comuns e contextos diversos

Ainda que os países da OCDE enfrentem actualmente muitos desafios comuns em termos de reforma, as análises do MRH não apontam para

© OCDE 2010

política?

nenhuma “fórmula única” para ultrapassar os obstáculos com que se depara a reforma, nem identificam as reformas mais prioritárias. Os desafios que os possíveis reformadores terão de enfrentar variam muito consoante o momento e o país. É difícil avaliar as necessidades em matéria de elaboração de estratégia de políticas e fazer com que as reformas reflictam as especificidades culturais e institucionais dos países. Mesmo quando é possível identificar problemas comuns entre vários países, características particulares como a ordem constitucional, a conjuntura política, o processo de políticas e outros elementos que se inserem no contexto de reforma fazem com que a “transposição”, pura e simples, das políticas e instituições de um ambiente para outro seja raramente viável. Geralmente, é necessária uma certa adaptação. Além disso, devido às diferenças no que respeita ao crescimento demográfico e económico, talvez sejam necessárias várias soluções, por exemplo, quando se trata de temas como a reforma dos sistemas de pensões, em que o conteúdo da reforma e o contexto variam de um país para outro.

No entanto, a experiência sugere que as comparações entre países podem ser frutíferas. Em primeiro lugar, os países da OCDE, apesar das suas diferenças institucionais, políticas e económicas, enfrentam muitos desafios comuns que vão desde o envelhecimento da população até ao desafio do “crescimento verde”. Além disso, em muitas áreas políticas, os países membros têm, cada vez mais, a adoptar abordagens comuns, ainda que as instituições e as políticas implementadas variem consideravelmente de uma jurisdição para outra. Observa-se igualmente uma certa convergência, nalgumas áreas, de instituições e políticas na área da OCDE. Enfrentando desafios comuns, os países da OCDE, identificaram progressivamente algumas instituições que, através de modificações adequadas ao contexto local, são capazes de favorecer políticas estruturais e macroeconómicas sãs em muitas áreas. Tal inclui os bancos centrais independentes, as regras fiscais e, cada vez mais, as instituições fiscais independentes, o reforço da legislação da concorrência em geral e das autoridades da concorrência, reguladores independentes, acordos institucionais claros para a consulta pública sobre a reforma e práticas como análise do impacto da regulamentação (RIA, em inglês “Regulatory Impact Analysis”). Tal demonstra que a aprendizagem entre países e a transposição política/institucional são consideráveis, apesar da grande diversidade dos contextos nacionais.

Existem ensinamentos transfronteiriços sobre como avançar com as reformas que possam ser aprendidos?

Gerir o processo: alguns ensinamentos gerais

Apesar da análise MRH sobre experiências da OCDE não proporcionar uma "caixa de ferramentas" única aos reformadores, nem insinuar que existam tais ferramentas, menciona aspectos regulares importantes na forma como levar a cabo os processos de reforma. Entre os temas principais resultantes do amplo trabalho analítico do MRH, encontram-se os seguintes:

- É importante que exista um ***mandato eleitoral*** para a reforma. Esta é uma das conclusões mais importantes dos estudos levados a cabo no âmbito do MRH. A experiência indica que é extremamente importante contar com um mandato eleitoral para realizar reformas gerais (mercado do trabalho, sistema de pensões, ambiente), bem como reformas relacionadas com os serviços públicos básicos (sistemas de saúde, educação, administração pública). Não basta ganhar as eleições ou possuir maioria parlamentar; é extremamente importante que o governo tenha anunciado a reforma antes das eleições.
- O mandato eleitoral outorga ainda mais importância à ***comunicação***

© OCDE 2010

eficaz. Geralmente, as reformas de sucesso são acompanhadas por esforços significativos e coordenados para convencer os eleitores e os actores da sua necessidade e, especialmente, para lhes fazer ver o que custaria não realizá-la. Quando os custos do *status quo* são custos de oportunidade, como é frequentemente o caso, o desafio é ainda maior porque o custo de não aproveitar as oportunidades tende a ser politicamente "invisível". Em épocas de crise, é de especial relevância apresentar com transparência os objectivos da reforma a longo prazo: quando se empreendem reformas como resposta a choques exógenos, existe frequentemente uma falta de clareza no que respeita aos seus objectivos. No entanto, a comunicação não deve ser reduzida a uma tarefa de "marketing": um verdadeiro compromisso com os actores envolvidos das reformas consiste em ouvir as suas preocupações e pode muito bem levar a determinadas alterações das propostas de reforma. Tal pode melhorar a qualidade das propostas, bem como as perspectivas para a sua adopção.

- Tal aponta para a necessidade de conceber políticas baseadas em ***investigações e análises sólidas***. De acordo com o estudo MRH sobre experiências da OCDE, conceber projectos de reforma baseados em factos passados e em análises revela-se benéfico tanto para melhorar a qualidade das políticas como para melhorar as perspectivas de adopção das reformas. Se os defensores das reformas conseguirem estabelecer um consenso sobre as vantagens destas, será mais fácil negociar com os opositores. No entanto, os desafios resultantes da concepção de políticas baseada em dados factuais variam consoante as áreas.

- Por sua vez, os desafios mencionados serão provavelmente mais fáceis de ultrapassar se já existirem ***instituições apropriadas***, capazes de apoiar a reforma desde o processo de decisão até à implementação. O impacto de uma análise económica, em particular, depende em grande medida da sua origem: as investigações apresentadas por uma instituição oficial, imparcial e que tenha a confiança de todas as correntes políticas, parecem ter um impacto muito maior. Ainda assim, não é suficiente ter instituições capazes de oferecer competências e aconselhamento. Muitas vezes, são necessárias instituições eficazes para orientar e monitorizar a implementação de uma reforma.

- **A *liderança*** é essencial. Quase todas as avaliações realizadas no contexto do MRH apontam para a importância de uma liderança forte – evidenciam a importância de uma verdadeira liderança – da parte do indivíduo ou da instituição encarregue de implementar a reforma. São numerosos os estudos que evidenciam igualmente a importância da coesão governamental no apoio à reforma: se o governo não se unir em volta de um projecto de reforma, transmitirá mensagens ambíguas e a oposição irá explorar as suas divisões; o fracasso é geralmente o desfecho. Dito isto, a necessidade de uma liderança não significa que tenha de se privilegiar uma abordagem descendente das reformas ou preferir uma acção unilateral do poder executivo. Ainda que as reformas unilaterais sejam, por vezes, a única forma de avançar e os reformadores possam necessitar rigidez e habilidade política, a experiência da OCDE indica que, muitas vezes, o sucesso da liderança consiste mais em conseguir consenso do que em assegurar conformidade.

- Em parte por estas razões, implementar reformas estruturais de sucesso leva ***tempo***. As reformas de maior sucesso analisadas no

MRH são o resultado de muitos anos de trabalho tanto para a sua preparação como para a sua adopção, e ainda mais tempo para a sua implementação. Em contraste, a maioria das reformas com menos sucesso foram adoptadas à pressa, muitas vezes para responder a pressões imediatas: em matéria de reforma, a precipitação pode levar ao abrandamento do processo. Assim, ainda que a crise possa fornecer muitas oportunidades para a implementação de reformas, a habilidade de aproveitar estas oportunidades depende do trabalho que se tenha realizado para preparar as reformas.

- Frequentemente, para reformas de sucesso são necessárias ***várias tentativas***. As reformas de maior sucesso analisadas pelo secretariado ocorreram no seguimento de fracassos anteriores e as tentativas de reformas com menos sucesso serviram, muitas vezes, como ponto de referência para propor iniciativas de reforma posteriores, por vezes de grande alcance, permitindo que os reformadores compreendessem melhor os problemas em causa.

Em certa medida, todos os estudos MRH abordam a questão de ***como lidar com os opositores*** da reforma. Ainda que a natureza e a intensidade da oposição varie, parecem emergir alguns temas gerais em quase todos os contextos.

- ***É útil fazer participar*** os que serão mais directamente afectados pela reforma. Inclusivamente, os processos não garantem que haja conflito, no entanto, parecem dar resultados ao longo do tempo, nomeadamente, ao estabelecerem cada vez mais confiança entre os actores envolvidos.
- ***As concessões outorgadas aos que potencialmente perdem*** com a reforma não devem comprometer os pontos essenciais da reforma: muitas vezes é possível melhorar as perspectivas de alguns grupos específicos que seriam afectados pela reforma sem colocar em causa os objectivos generais desta última.
- A questão ***se, quando e como compensar*** os que perdem com a reforma surge em quase todos os estudos. O fracasso da compensação pode reforçar a oposição da reforma, mas a compensação excessiva pode ser onerosa ou simplesmente alterar os efeitos da reforma. As estratégias de compensação mais comuns consistem em rendas de "direitos adquiridos" e em longos períodos de transição. Muito menos frequentemente, fazem-se concessões sob forma de "pagamentos laterais", como pode acontecer com as políticas noutros domínios, que poderiam compensar o custo que a reforma tem para determinados grupos.

© OCDE 2010

Que lições sectoriais específicas sugere a experiência da OCDE aos reformadores?

Reformar os mercados de produtos na OCDE

Perspectivas sectoriais em MRH

Nas últimas décadas, a área das ***reformas para a abertura de mercados*** teve um grau de convergência significativo entre os países da OCDE. Verificou-se uma tendência generalizada a favor de regimes e instituições de defesa da concorrência mais sólidos, bem como a abertura à concorrência de sectores anteriormente protegidos. Tal deve-se, sobretudo, ao facto de ser um domínio no qual tanto as pressões internacionais pela competitividade como os acordos e as organizações internacionais desempenharam um importante papel nos processos de reformas, muitas vezes a par de crises importantes. Os avanços tecnológicos foram igualmente um factor de reforma proeminente em sectores como o da electricidade e telecomunicações, em parte porque fizeram com que alguns sectores não comerciáveis passassem a sê-lo e porque implementaram novas medidas para introduzir concorrência em actividades onde antes prevalecia um monopólio natural. Por sua vez, a abertura destes mercados à concorrência traduziu-se, frequentemente, num aumento da inovação.

A experiência de alguns países da OCDE, como é o caso da Austrália nos anos 90, sugere que as reformas na regulação dos mercados de produtos pode ter um papel importante na resposta dos governos aos choques negativos. A desregulação pode acelerar a necessidade de uma nova atribuição de recursos e, reduzindo o custo da actividade de empresa, permitir aliviar as empresas sob pressão sem que tal tenha incidência a nível fiscal. No entanto, talvez seja difícil convencer os vários actores e o público de que as avaliações gerais de custos e benefícios podem favorecer as reformas, sobretudo porque os custos de *status quo* estão muitas vezes ocultos. Frequentemente, é claro quem pagará o custo da reforma - que empresas estarão provavelmente sujeitas a pressão e que empregos se encontrarão em risco – não sendo já tão óbvio quem pagará os custos do *status quo*. Não é fácil identificar as empresas que nunca entraram no mercado ou os sectores que não se desenvolveram, sem falar dos trabalhadores que tais empresas ou sectores poderiam ter contratado. Um determinado esforço para quantificar e comunicar os custos do status quo e os benefícios potenciais da reforma podem ser elementos de sucesso essenciais.

Ao mesmo tempo, as reformas de sucesso dos mercados de produtos consideram várias disposições de transição concebidas para garantir que a condição económica dos produtores e consumidores, cujos interesses tenham sido afectados pela reforma, não sofram mudanças abruptas. Os problemas mais graves parecem aparecer quando as rendas geradas por políticas regulamentares anti-competitivas se capitalizam em preços dos activos: os proprietários dos activos actuais não foram beneficiados com políticas anteriores, mas serão afectados pela reforma. Nestes casos, pode ser necessário recorrer a compensações directas ou a outros tipos de assistência transitória se os reformadores quiserem evitar períodos de transição muito longos.

A reforma e a crise do mercado do trabalho

A crise mundial sublinhou os desafios peculiares colocados pela ***reforma do mercado do trabalho*** em muitos países da OCDE. A reunião do Conselho da OCDE a nível ministerial em 2009 enfatizou a necessidade de medidas para o reemprego e outras reformas, para contrariar a tendência do desemprego cíclico de se converter em desemprego estrutural. No entanto, é possível que a reforma do "núcleo" do mercado do trabalho seja muito mais difícil a curto prazo. De acordo com este estudo, apesar das elevadas taxas de desemprego terem tendência a aumentar a pressão para reformar o mercado do trabalho, um forte aumento da taxa de desemprego acentua as probabilidades de uma reforma, seja ela qual for, deixa praticamente

© OCDE 2010

inalterada a situação dos trabalhadores regulares com contrato sem termo ("*insiders*" do mercado do trabalho). Uma vez que o valor da protecção do emprego aumenta com o desemprego, os trabalhadores regulares têm ainda mais razões para resistir a qualquer enfraquecimento da legislação para a protecção do emprego (em inglês: EPL, employment protection legislation) durante períodos de crise, e os governos podem hesitar em relaxar o sistema por terem receio de causar maiores perdas de postos de trabalho. Consequentemente, as reformas no mercado do trabalho em períodos de recessão tendem a concentrar-se nos " *outsiders*" do mercado de trabalho, ou seja, os novos participantes no mercado, os trabalhadores com contratos irregulares, os desempregados e os outros que recebem benefícios.

Mesmo que as reformas possam ser benéficas, estas podem igualmente contribuir para o aumento do "dualismo" do mercado do trabalho. No entanto, a experiência de reformas no mercado do trabalho nos países da OCDE parece indicar igualmente que, devido ao tempo necessário para se realizarem, as reformas do mercado do trabalho concebidas e adoptadas no meio de uma contracção económica são frequentemente implementadas durante a recuperação, quando a melhoria do mercado de trabalho pode facilitar a sua implementação. Resumindo, o momento mais promissor para a reforma parece ser imediatamente após uma recessão.

Argumentos favoráveis para uma reforma das pensões

A reforma das pensões parece ser uma área na qual a comunicação pública é especialmente – e potencialmente eficaz. Aparentemente tornou-se mais fácil, ao longo dos últimos 20 anos, fazer o público aceitar a necessidade – e, talvez, a inevitabilidade – da reforma dos regimes gerais de pensões, mesmo que a urgência da reforma tenha, por vezes, sido questionada. Tal reflecte, em grande medida, o impacto do debate público sobre as implicações da diminuição das taxas de natalidade e o aumento da esperança de vida, em particular, para os sistemas públicos de pensões. Existe igualmente uma maior compreensão de que a crise actual intensifica a pressão nas finanças dos sistemas de pensões, acentuando mais ainda o carácter prioritário da reforma.

Enquanto as questões de redistribuição continuam a ser difíceis, a necessidade de reforma é agora de consenso geral e muito já foi feito neste sentido. As experiências dos países da OCDE, em matéria de reforma de pensões, sublinham a importância de muitas dos ensinamentos acima mencionados, incluindo a necessidade da realização cuidadosa de estudos e consultas, os riscos associados a uma precipitação excessiva e a importância de comunicações públicas e mandatos eleitorais claros. Além disso, as estratégias de reforma de sucesso tiveram, muitas vezes, períodos de transição relativamente longos, que têm como efeito a isenção de grupos importantes da implementação da reforma. Tal tende a garantir que os mais velhos, cujos interesses se encontram muitas vezes no centro dos debates sobre a reforma das pensões, sejam pouco afectados, se o chegarem mesmo a ser, pela mudança da política, enquanto que por vezes as jovens coortes suportam quase totalmente os custos da reforma.

Fazer com que seja possível a reforma fiscal para o crescimento

Os princípios básicos que estão subjacentes a uma ***reforma fiscal favorável ao crescimento*** são provavelmente mais importantes agora que antes. Nos próximos anos, a pressão para a consolidação fiscal obrigará muitos países a procurarem novas fontes de receita, seja através do aumento de contribuidores ou das taxas, e o impacto deste processo na recuperação dependerá, em grande parte, da sua capacidade em identificar as fontes de receita que provoquem menos distorções e sejam menos nocivas para o crescimento. Em certa

© OCDE 2010

medida, a dificuldade de implementar uma reforma fiscal para o crescimento reflecte estas preocupações como a simplicidade, equidade, facilidade de administração e custos de transição potenciais. No entanto, a resistência à reforma reflecte igualmente o facto que, se uma reforma fiscal é em princípio "abrangente" (o sistema fiscal afecta toda a gente), é relativamente fácil, e muitas vezes vantajoso a nível eleitoral, para os responsáveis políticos optarem por alterações nas políticas fiscais que favoreçam em particular certos grupos eleitorais. De facto, os benefícios deste tipo de medidas possuem um objectivo preciso – e são visíveis para os beneficiários – enquanto que os custos se repartem por todos os contribuintes e são, consequentemente, menos visíveis. Outra preocupação, é que no contexto actual, em muitos países os grandes défices orçamentais dificultam a implementação de reformas que poderiam apresentar perdas de receitas significativas a curto prazo; tal reveste de maior importância qualquer incerteza relativa ao impacto da reforma no comportamento dos contribuintes.

O enquadramento dos debates sobre a reforma fiscal é essencial: considerando o sistema fiscal como um todo (ou mesmo o sistema tributário e de benefícios quando o imposto sobre o rendimento do trabalho está em jogo), em vez de se concentrarem em elementos isolados, os responsáveis políticos podem comunicar melhor as questões envolvidas, bem como abordar questões sobre eficácia e equidade. Tal indica que é possível impulsionar as reformas através de vastos programas que permitam eliminar as distorções no sistema e repartir amplamente os benefícios e custos dos ajustes. Uma vez que as reformas fiscais tendem a ser um processo longo e complexo, formular objectivos de reforma muito ambiciosos pode ajudar a explicar aos actores o significado da reforma e resistir mais facilmente aos grupos de pressão específicos. Muitas vezes os organismos independentes encarregues de avaliar o eventual impacto das reformas propostas, em termos de questões como o comportamento dos contribuintes, receitas, equidade e facilidade de administração têm um papel a desempenhar a este respeito; o papel da administração tributária, em particular, é muitas vezes essencial. Por último, o momento em que se implementa a reforma pode ser crucial. Em particular, as alterações na fiscalidade das empresas podem ter efeitos devastadores nas mesmas se não forem introduzidas gradualmente; podem igualmente surgir problemas semelhantes se modificados os impostos permanentes sobre a propriedade imobiliária ou o tratamento fiscal do imposto sobre a habitação permanente.

Promover a reforma das políticas ambientais

Um dos "factos convencionalizados" mais citados sobre a dificuldade da reforma estrutural é que os custos tendem muitas vezes a ser antecipados e concentrados num pequeno número de actores, enquanto os benefícios levam mais tempo a materializarem-se e, geralmente, são mais difundidos. Tal parece particularmente justificado no caso da ***reforma das políticas ambientais***. A maioria das reformas ambientais priva alguns actores de rendimento para gerar benefícios ambientais para todos – por exemplo, quando as políticas de luta contra as emissões de gases com efeito de estufa impõem novos custos às empresas industriais. Além disso, frequentemente, os benefícios deste tipo de medidas apenas se fazem sentir após um longo período de tempo. Os debates sobre a reforma são muitas vezes ainda mais complicados por preocupações sobre o impacto da reforma na competitividade, as suas consequências em termos de distribuição e pelos problemas que surgem quando os fluxos de receitas eliminados por uma reforma já foram capitalizados nos preços dos activos. As incertezas científicas representam, muitas vezes, um desafio adicional,

já que a as experiências nas quais se apoiam os projectos de reforma são muitas vezes contestadas. Existem igualmente divergências no que respeita a questões como as técnicas mais adequadas para monetizar valores ambientais e os limites das análises de custos-benefícios. Assim, a escolha da técnica analítica é muitas vezes altamente politizada.

As reformas recentemente levadas a cabo nos países da OCDE fornecem alguns ensinamentos sobre o processo de implementação de uma reforma das políticas ambientais. Em primeiro lugar, tal como noutras áreas, é essencial implicar os actores afectados e o público em geral. Em segundo lugar, mesmo que a investigação por si só não "conserte" as políticas, nada substitui análises sólidas e baseadas na experiência para defender uma reforma quando se trata das partes interessadas e eleitores. Em terceiro lugar, a dependência do trajecto implica que, em certa medida, a escolha dos instrumentos políticos dependa das instituições e dos regimes regulamentares existentes. Em quarto lugar, as preocupações sobre a competitividade e as consequências de distribuição da reforma são muitas vezes contornadas através de isenções parciais e/ou temporárias de algumas disposições, de apoio durante o período de transição e de longos períodos de introdução gradual. No entanto, é necessário garantir que estas medidas são separadas da actividade poluente original e não imobilizam os recursos em actividades que deveriam ser diminuídas. Por fim, se for introduzido um mercado de licenças, talvez seja politicamente necessário – embora economicamente não seja desejável – emitir pelo menos algumas licenças gratuitas para os principais poluidores ("direitos adquiridos"). Se tal for efectuado, os governos deverão assegurar uma transição gradual para um sistema que se baseie totalmente em leilões.

A reforma das políticas sociais: desafios na educação e saúde

É provável que os governos que procuram ***reformar os seus sistemas de saúde e ensino*** se vejam confrontados com alguns desafios comuns, amplamente associados ao facto de ambas as áreas abrangerem um grande número de serviços directamente assegurados pelo sector público:

- Os sistemas de saúde e ensino dependem muito da trajectória. São vastos e complexos e evoluíram de forma muito específica de acordo com os diferentes contextos nacionais. Assim, a questão de saber o que é exequível ou desejável depende, em grande medida, das escolhas efectuadas no passado.
- Nas duas áreas, os prestadores de serviço tendem a estar muito bem organizados e, geralmente, inspiram mais a confiança do público do que os políticos. Assim sendo, possuem uma enorme influência no processo de reforma, particularmente porque a implementação efectiva exige frequentemente a sua cooperação.
- Não existe consenso no que respeita à forma de avaliar os resultados nos sistemas de saúde e ensino. Tal deve-se, em parte, à complexa combinação de objectivos em ambas as áreas, mas reflecte igualmente a falta de indicadores fiáveis e, geralmente aceites, sobre a qualidade dos resultados e o seu valor. É difícil levar a cabo uma reforma baseada em resultados factuais quando estes não existem ou são contestados. É por esse motivo, que o trabalho das organizações nacionais ou internacionais para reunir dados fiáveis e credíveis sobre os resultados das políticas pode ser uma ajuda preciosa para esclarecer os termos do debate; os resultados do programa "PISA" da OCDE na área da educação são um exemplo clássico deste tipo de trabalho.

© OCDE 2010

- Em ambas as áreas, as políticas tendem a caracterizar-se pela grande demora entre as fases de concepção e implementação. Nenhum governo está tempo suficiente no poder para recolher os frutos das reformas que inicia.
- Não há muito consenso relativamente às "melhores práticas" nestas duas áreas. Nalgumas áreas políticas, é possível identificar um vasto consenso sobre determinados elementos essenciais para um bom quadro político. No entanto, na saúde e no ensino, não existe um modelo de melhores práticas para avaliar regimes de políticas de cada país.

Apesar da grande quantidade de obstáculos, muitos países da OCDE empreenderam reformas nos sistemas de ensino e saúde nos últimos anos. A sua experiência sugere alguns ensinamentos sobre como os governos abordam esses desafios:

- É muito raro que sejam impostas alterações muito importantes aos profissionais da saúde ou do ensino: por vezes, as reformas de sucesso tendem a conceder-lhes privilégios substanciais. As reformas de saúde, em particular, tendem a ser muito onerosas – ainda que supostamente ajudem a conter os custos a longo prazo – e, muitas vezes, implicam a realização de concessões onerosas a curto prazo.
- Este processo de negociação significa que as reformas tendem a incluir períodos de estudo e preparação muito longos: nestas áreas é muito improvável que uma reforma "big bang" tenha sucesso.
- Muitas vezes é útil ter mais e melhores dados e análises, incluindo comparações internacionais, ainda que tal dependa muito do consenso existente no que respeita ao valor e significado de tais elementos.

A reforma da administração pública: como "reformar os reformadores"?

A ***reforma da administração pública*** levanta muitos desafios semelhantes aos das reformas dos sistemas de saúde e ensino, em termos de alcance, escala e complexidade, como a dependência da trajectória, longos períodos de tempo, coordenação entre vários níveis de governo e da necessidade de ganhar o apoio dos actores do sector público que serão directamente afectados pela reforma. É, igualmente, uma área em que pode revelar-se difícil realizar uma justificação baseada na experiência para a reforma, considerando a dificuldade de avaliar a qualidade e a eficácia dos serviços e a administração públicos. Além disso, é raro haver um pedido social importante para a reforma da administração pública; ainda que os cidadãos se queixem frequentemente da ineficácia do sector público ou da qualidade dos serviços públicos, a questão das alterações "internas" nas administrações públicas tende normalmente a ter pouca relevância política; sensibilizar o público para a necessidade das reformas pode, por si só, ser um dos primeiros desafios com que os potenciais reformadores terão de lidar. Por fim, as reformas das administrações públicas colocam os elaboradores de políticas face ao problema de "reformar os reformadores", já que a administração pública deve, de facto, conceber e implementar a sua própria reforma, impondo medidas a si mesma que podem desagradar aos funcionários.

Muitos dos ensinamentos que emergem das últimas experiências relacionadas com a reforma das administrações públicas dizem directamente respeito aos desafios anteriormente identificados:

- É fundamental realizar esforços para consciencializar os cidadãos sobre a necessidade da reforma e levá-los a apoiá-la. Talvez seja mais fácil obter o apoio e a compreensão do público se as alterações

na administração pública forem acompanhadas por reformas complementares mais visíveis como iniciativas de e-governo, que podem favorecer tanto a participação dos cidadãos como a qualidade do serviço público.

- É igualmente importante realizar consultas aprofundadas a quem é oficialmente afectado pela reforma. É possível ganhar o apoio dos funcionários públicos – ou suavizar a sua oposição – através de reformas complementares que lhes ofereçam benefícios. Ainda que um aumento do salário possa ter influência, tomar medidas com vista a melhorar as condições de trabalho, a tornar o trabalho mais satisfatório ou a investir no desenvolvimento profissional dos funcionários, podem todas elas ir ao encontro dos objectivos da reforma e, ao mesmo tempo, aumentar o apoio à reforma entre os funcionários.
- Uma abordagem gradual, que preveja feedback e ajustes ao longo do processo, pode reduzir a incerteza e, assim, a oposição. No entanto, manter uma reforma gradual por muito tempo exige uma liderança consistente. Dada a probabilidade de rotação dos governos, é necessário que a reforma seja levada a cabo por organismos independentes e permanentes.
- As organizações internacionais podem desempenhar um papel importante através da partilha de informação e conhecimentos, avaliação de políticas e promoção da cooperação entre as administrações nacionais. Ao fornecer comparações internacionais e pressão colectiva, podem aumentar os incentivos para realizar a reforma.

Conceber uma reforma da regulamentação

Um certo número de características é comum às instituições e processos associados à ***produção de regulamentação de alta qualidade***. A primeira é a articulação de um quadro de política geral bem estruturado e claro. É fundamental que o sistema esteja estruturado de forma a facilitar uma abordagem "governamental compreensiva" da reforma e que exista um compromisso sério com uma cultura regulamentar que favoreça a partilha de informação, confiança e cooperação, bem como o compromisso explícito e de alto nível com a reforma regulamentar. Como anteriormente mencionado, trata-se de uma área onde se verifica uma certa convergência institucional entre os países da OCDE, sugerindo que os países que possuem instituições, sistemas políticos e culturas jurídicas muito diferentes procuram na realidade as mesmas soluções quando enfrentam desafios de reforma semelhantes. A cooperação em fóruns internacionais facilita claramente este tipo de difusão de instituições e políticas.

Consolidação fiscal

Uma comparação sistemática das experiências dos países da OECD em matéria de ***consolidação fiscal*** desde os anos 70 destaca alguns ensinamentos que provavelmente serão relevantes para os elaboradores de políticas que procurem reverter a deterioração dramática do estado das finanças públicas na área da OECD desde 2007. No entanto, para aplicar estes ensinamentos no contexto actual, será necessária uma certa adaptação. Em primeiro lugar, ainda que a maioria das consolidações implique medidas que combinem receitas e despesas, muitas investigações sugerem a consolidação tem mais probabilidades de ser sustentável se esta se basear em restrições de despesas, especialmente de despesas do governo e transferências. Em segundo lugar, os episódios de consolidação baseados em restrições de despesas estão geralmente associados com um melhor desempenho de crescimento que os que se apoiam principalmente no aumento das receitas. Em geral, as consolidações significativas não se iniciam com alterações nas instituições fiscais. Habitualmente, os primeiros passos

© OCDE 2010

visam a realização de poupanças imediatas e, frequentemente, são pontuais. No entanto, muitas vezes, os governos revêem os quadros jurídicos e as instituições posteriormente, num esforço de preservar os processos realizados. Ainda que não seja única, a experiência da Suécia nos anos 90 ilustra particularmente bem este processo.

Globalmente, parece que a combinação mais eficaz reúne objectivos estruturais de equilíbrio orçamental e limiares máximos das despesas nominais. Os mecanismos que aumentem o custo político de qualquer infracção às regras podem ser igualmente muito úteis. No entanto, este tipo de quadros apenas poderão funcionar se os políticos eleitos os "subscreverem". Nos últimos anos, verificou-se um crescente interesse pelos "conselhos fiscais" ou outras agências independentes que desempenham, pelo menos, algumas das funções tecnocráticas do processo orçamental e, muitas vezes, no contexto da implementação de legislação tributária. De acordo com a experiência, essas entidades podem conseguir, e fazem-no, melhores resultados fiscais.

A crise irá tornar a reforma mais difícil ou mais fácil?

O desafio da reforma após a crise

A economia mundial continua a debater-se no rescaldo da mais grave e difundida recessão em mais de 50 anos. Actualmente, os governos da OCDE enfrentam o desafio de ***manter a recuperação económica*** após a crise. Tal implicará encontrar una combinação de políticas que lhes permita consolidar as finanças públicas sem asfixiar o crescimento. As reformas estruturais podem facilitar a realização destes dois objectivos, reforçando o potencial de crescimento por um lado, e, em muitos casos, reduzindo a pressão sobre os orçamentos públicos, por outro. Os desafios que estão para vir são ainda maiores, já que muitas medidas de emergência, estruturais e fiscais, adoptadas em 2008-2009 com o objectivo de atenuar o impacto imediato da crise poderiam prejudicar o crescimento a longo prazo se continuarem em aplicação a médio e longo prazo. Finalmente, é importante assinalar o potencial da crise actual para actuar como catalisador para reformas visando assegurar que a recuperação económica e o crescimento futuro sejam compatíveis com o desenvolvimento sustentável.

Muitas investigações sobre a reforma de políticas sugerem que a crise pode criar ***oportunidades significativas de reforma***. O trabalho da OCDE confirma, amplamente, esta ligação entre a crise e a reforma. No entanto, sugere igualmente que para consolidar as finanças públicas, em termos gerais, são necessárias mais reformas. De facto, uma das mais sólidas conclusões que emergiram de recentes investigações é a existência de uma ligação entre finanças públicas sãs e progresso nas reformas estruturais. Assim, o impacto da crise actual é ambíguo: a crise pode reforçar os incentivos para se continuarem algumas reformas, no entanto, a situação fiscal restringirá a capacidade dos governos para as levarem a cabo. Terão de mostrar um considerável engenho na criação do espaço fiscal necessário para suportar os custos a curto prazo da alteração, mesmo onde os efeitos a longo prazo do crescimento e do orçamento actuem a favor da consolidação fiscal. É necessário que as reformas sejam desejáveis a longo prazo, com bases estruturais e, sobretudo, como reduções inevitáveis dos gastos públicos. As experiências do passado demonstram que é difícil manter reformas implementadas principalmente para responder à pressão fiscal quando esta diminui.

© OCDE 2010

Que papel que pode ter a OCDE no fomento das reformas após a crise?

Fomentar as reformas estruturais: o papel da OCDE

Os estudos do MRH confirmam que a disponibilidade de ***dados e análises internacionais comparáveis*** reforça os projectos de reforma. Em várias áreas, a OCDE encontra-se bem colocada para fornecer esses dados e análises. O impacto do trabalho da OCDE é, muitas vezes, ainda mais notório quando os países examinam o seu desempenho ou políticas em comparação com outros países: as análises comparativas indicam, frequentemente, aos eleitores e às elites que os resultados das instituições ou das situações que podem considerar como satisfatórias não o são quando comparadas com as de outros países. A importância deste tipo de partilha de conhecimentos é ainda mais evidente se considerarmos que as reformas de sucesso acontecem após várias tentativas. Os estudos transnacionais e o diálogo internacional sobre as políticas podem acelerar o processo de "aprendizagem de políticas", permitindo aos governos aprenderem uns com os outros e, assim, evitarem reproduzir os mesmos erros de políticas que outros cometeram.

A OCDE pode igualmente desempenhar um papel-chave ao ajudar os países a vencerem o desafio de um ***gradualismo sustentável***. Em muitas áreas, o sucesso de uma reforma implica um compromisso de uma série de reformas discretas mas bem coordenadas e estabelecidas em períodos que provavelmente ultrapassam a duração da maioria dos governos. A OCDE pode apoiar as instituições nacionais que existem para ajudar a implementar reformas políticas coerentes de longo prazo. Finalmente, a OCDE, como organização multidimensional, é capaz de reunir provas e experiências sobre várias áreas garantindo que as questões económicas, sociais, ambientais e de governança se enriqueçam mutuamente. Pelo menos, tal deveria ajudar a garantir ***políticas coerentes*** - as políticas não deviam contradizer-se umas às outras. Por vezes, pode fazer mais que isso, criando oportunidades para identificar complementaridades potenciais entre as reformas, quando o seguimento bem coordenado de múltiplas reformas, que se reforçam mutuamente, pode aumentar os benefícios gerados por cada uma delas. Na conjuntura actual, esta multidimensionalidade é uma consideração fundamental, dada a necessidade de maximizar as sinergias - e minimizar os *trade-offs* - entre as políticas concebidas para responder de imediato à crise e as que visam objectivos de mais longo prazo.

© OCDE 2010



Para mais informação

Para mais informação sobre esta nota e o trabalho da OCDE "*Fazer com que a Reforma seja Possível*", por favor, contacte:

William Tompson, Divisão das Políticas de Desenvolvimento Regional, Direcção da Governança Pública e Desenvolvimento Territorial, tel.: +33 (0) 1 45 24 15 76, e-mail: william.tompson@oecd.org.

Cheonsik Woo, Secretariado-geral, tel.: +33 (0) 1 45 24 76 84, e-mail: cheonsik.woo@oecd.org.

Para referências complementares

As conclusões acima referidas baseiam-se nos estudos da publicação da OCDE: *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries* (2010).

Ver igualmente:

The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries (2009)

Achieving Better Value for Money in Health Care (2009)

The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012 (2009)

Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth (2010)

Regulatory Reform for Recovery: Lessons from Implementation during Crises (2010)

Health System Priorities When Money Is Tight (Previsto, 2010)

Reforming Fiscal Relations across Levels of Government (Previsto, 2010)

Ten Years of Regulatory Reform: Lessons for a New Regulatory Policy Agenda (Previsto, 2010)

Estes livros podem ser adquiridos na nossa livraria on-line: www.oecd.org/bookshop.

As publicações da OCDE e as bases de dados estatísticas encontram-se igualmente disponíveis através da nossa livraria on-line: www.oecdilibrary.org.

© OCDE 2010



Onde nos contactar

Sede da OCDE

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
France
Tel.: + (33) 01 45 24 82 00
sales@oecd.org
www.oecd.org

Alemanha

Centro da OCDE em Berlim
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tel.: + (49-30) 288 8353
berlin.centre@oecd.org
www.oecd.org/berlin

Japão

Centro da OCDE em Tóquio
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tel: + (81-3) 5532 0021
center@oecdtyokyo.org
www.oecdtokyo.org

México

Centro da OCDE no México
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560, Mexico D.F.
Tel: + (00.52.55.9) 138 6233
mexico.contact@oecd.org
www.oecd.org/centrodemexico

Estados Unidos

Centro da OCDE em Washington
2001 L Street, NW - Suite 650
Washington D.C. 20036-4922
United States
Tel.: + (00.1.202) 785.6323
washington.contact@oecd.org
www.oecdwash.org

© OCDE 2010