



## ► Síntese de políticas

Abril de 2025

### Financiar o alargamento da cobertura da proteção social: que opções de política?

#### Pontos-chave

- A proteção social é um direito universal, apesar disso, 3,8 mil milhões de pessoas em todo o mundo continuam desprotegidas;
- A OIT estima que os países de baixo e médio rendimento necessitariam de mobilizar mais 3,3% do PIB por ano para cobrir o défice de financiamento para alcançar a cobertura universal dos pisos de proteção social.
- Sistemas de proteção social desenvolvidos não estão fora do alcance dos países de baixo rendimento – existem múltiplas opções para expandir o orçamento alocado à proteção social;
- As várias opções para aumentar os recursos financeiros afetos à proteção social podem organizar-se em três grandes grupos: contribuições sociais, receitas contributivas e outras fontes de financiamento;
- Os quadros legais são fundamentais para materializar as políticas nacionais de proteção social e constituem a expressão formal dos direitos fundamentais garantidos pelos referenciais internacionais de direitos humanos. Igualmente, são essenciais para assegurar o financiamento destas políticas, entre outros proporcionando o fundamento legal para a coleta de contribuições sociais;
- Por vezes existem disparidades significativas entre a cobertura legal e a cobertura efetiva. Existem inúmeras formas de reduzir estas distâncias: promover uma cultura de proteção social, incluindo campanhas de comunicação sobre direitos e benefícios; desburocratizar processos e simplificar procedimentos; encetar esforços para uma maior formalização da economia e do emprego; reforçar a inspeção do trabalho, entre outros;
- Ainda no domínio das receitas contributivas existe muitas vezes margem para alterar taxas contributivas ou a base de incidência das contribuições;
- Políticas de emprego e do mercado de trabalho que contribuem para a valorização do trabalho e das remunerações também concorrem para um reforço das receitas contributivas;
- No domínio fiscal existem opções de consignação de impostos já existentes ou de criação de novos impostos, alguns inovadores, cuja receita pode ser canalizada para a proteção social;
- Algumas das opções fiscais podem ser aliadas do combate às alterações climáticas e concorrer para o duplo objetivo de reforço de financiamento e transição verde, como a taxação de recursos naturais ou a cuidadosa e progressiva eliminação de subsídios aos combustíveis fósseis;
- Existem ainda outras opções que podem ser exploradas para expandir os recursos para a proteção social: reafectação de despesa pública, reestruturação de dívida, eliminação de fluxos financeiros ilícitos, ajuda externa e mecanismos de financiamento internacional;
- Neste contexto, o diálogo social revela-se fundamental para identificar lacunas e necessidades, definir prioridades de política, garantir um desenho adequado e uma apropriação das soluções de financiamento adotadas, potenciando melhores resultados e maior eficácia na implementação.

## Introdução

A segurança social é um direito humano, mas está longe de ser uma realidade para milhões de pessoas em todo o mundo. Uma das crenças correntes é de que a proteção social é demasiado dispendiosa e está só ao alcance dos países mais ricos, minimizando-se igualmente o retorno desta despesa quer em termos sociais quer económico-financeiros. Esta nota informativa pretende desmistificar estas crenças comuns, apresentando um leque de opções que podem ser exploradas, em cada país, para expandir o espaço orçamental dedicado à proteção social e, por esta via, progredir nas metas e compromissos nacionais e internacionais de alcançar uma cobertura universal da proteção social.

Segundo o Relatório Mundial sobre Proteção Social 2024-26: Proteção Social Universal para a Ação Climática e uma Transição Justa, lançado em setembro de 2024, cerca de 3,8 mil milhões de pessoas continuam completamente desprotegidas em todo o mundo, uma estimativa que esconde grandes disparidades: desde logo regionais, com níveis mais acentuados de desproteção nos países árabes e africanos, mas também em termos de grupo de rendimento, localização rural ou urbana, sexo e outros estatutos no mercado de trabalho. As crianças, mulheres com recém-nascidos, desempregados e pessoas com deficiência, encontram-se entre os menos protegidos.

A extensão da cobertura da proteção social é uma questão urgente para a erradicação da pobreza, redução das desigualdades, facilitação do acesso aos cuidados de saúde e à educação, promoção da igualdade de género e de trabalho digno para todas e todos. Mas, tal como sublinha o Relatório Mundial sobre Proteção Social 2024-26, a proteção social tem igualmente o potencial de desempenhar um papel decisivo na resposta à tripla crise planetária que enfrentamos coletivamente – alterações climáticas, poluição e perda de biodiversidade –, e que põe em perigo o nosso mundo.

Neste Relatório defende-se que os sistemas universais de proteção social, que proporcionam benefícios adequados e abrangentes para todos, são mais capazes de responder aos choques relacionados com o clima uma vez que são necessários para compensar e proteger as famílias, os trabalhadores e as empresas dos potenciais impactos adversos das políticas de mitigação atenuação e de outras políticas ambientais. Para além disso, quando combinadas com políticas ativas do mercado de trabalho, podem

ajudar na transição para empregos mais verdes e na prossecução de práticas económicas mais sustentáveis.

Apesar dos progressos no domínio da proteção social, cerca de 3,8 mil milhões de pessoas continuam completamente desprotegidas em todo o mundo – o equivalente a 47,6% da população mundial, segundo o Relatório Mundial sobre a Proteção Social 2024-26.

É, por isso, que a redução das lacunas em matéria de proteção social está no cerne da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Em particular, a meta 1.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) incita os países a «Implementar, a nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos...». As metas 1.3 e 3.8 dos ODS podem ser alcançadas através do estabelecimento de pisos de proteção social definidos como um conjunto nacional de garantias básicas de segurança social. Mas a proteção social contribui ainda para a igualdade de género (meta 5.4 dos ODS); o trabalho digno e o crescimento económico (meta 8.5 dos ODS); e para a redução das desigualdades (meta 10.4 dos ODS).

De acordo com a estratégia da OIT, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em 2011, os países devem, ao mesmo tempo, seguir uma extensão «horizontal» da proteção social - assegurando que todas as pessoas estejam cobertas com, pelo menos, um nível básico de segurança social definido como «pisos de proteção social» - e uma extensão «vertical», assegurando que um número crescente de pessoas tenha acesso a níveis mais elevados de proteção, isto é, os montantes das prestações serem estabelecidos a um nível considerado adequado para se viver uma vida com dignidade.

Os pisos de proteção social incluem o acesso a cuidados de saúde essenciais e à segurança de rendimentos ao longo do ciclo de vida. A segurança de rendimentos pode ser alcançada através de um conjunto de apoios monetários disponíveis ao longo de momentos críticos de vida que podem conduzir à perda de rendimentos dos trabalhadores e suas famílias e incluem: prestações familiares, incluindo abonos de família; subsídios de maternidade/paternidade/parentais; subsídios de desemprego; seguro de acidentes de trabalho; prestações por doença ou invalidez; e pensões de velhice e de sobrevivência.

A abordagem do ciclo de vida está espelhada na Recomendação da OIT (n.º 202), relativa aos pisos de proteção social, de 2012, e corresponde a quatro garantias: o acesso a cuidados de saúde primários, incluindo cuidados de maternidade; a segurança básica de rendimento para as crianças; a segurança básica de rendimento para as pessoas em idade economicamente ativa que não têm capacidade para gerar um rendimento suficiente, especialmente em caso de doença, acidente de trabalho ou doença profissional, desemprego, maternidade e incapacidade; e segurança de rendimento ou pensões para as pessoas idosas.

A proteção social deve ser universal, abrangente, adequada e sustentável.

O Estudo da OIT “Défice de financiamento da proteção social universal: Estimativas globais, regionais e nacionais e estratégias para criar espaço orçamental” (OIT, 2024b), apresenta estimativas a nível mundial, regional e nacional dos atuais défices de financiamento que impedem os países de alcançarem uma proteção social universal. Isto é, a cobertura de cinco garantias fundamentais de proteção social dirigidas a crianças, pessoas com deficiências graves, mães de recém-nascidos, idosos e desempregados e cuidados de saúde essenciais. Estas estimativas, que não substituem os exercícios de avaliação nacionais, abrangem 133 países de rendimento baixo e médio. Comportam alguns resultados motivadores - pelo menos 23 países de baixo e médio rendimento atingiram uma cobertura de proteção social universal para, pelo menos, uma prestação de proteção social (como o acesso a pensões de velhice), mostrando que a cobertura universal da proteção social é também viável nos países em desenvolvimento.

Existe um consenso alargado, no plano internacional, nomeadamente no contexto do sistema das Nações Unidas (ONU) e das Instituições Financeiras Internacionais (IFI), de que há espaço orçamental em todos os países para alcançar o desígnio da proteção social universal e, consequentemente realizar direitos humanos fundamentais e atingir as metas dos ODS. A eliminação dos défices de cobertura exigirá investimentos adicionais que podem e devem ser alcançados pelo aumento do «espaço orçamental» da proteção social.

Neste sentido, e independentemente do grau de desenvolvimento do sistema de proteção social, e dos respetivos pisos de proteção social, é de grande utilidade

para os decisores políticos, e outras partes interessadas, o conhecimento das opções disponíveis aos governos para reforçarem o orçamento destinado à proteção social. Estas não se esgotam necessariamente na exploração das tradicionais fontes de receitas – contribuições sociais e impostos –, sendo apresentadas, ao longo desta nota técnica, outras fontes de receita que poderão ser mobilizadas e que já foram postas em prática por diversos países.

Para o conjunto dos países de baixo e médio rendimento, o défice de financiamento para alcançar a cobertura universal dos pisos de proteção social é de 3,3% do PIB por ano, segundo o estudo mais recente da OIT.

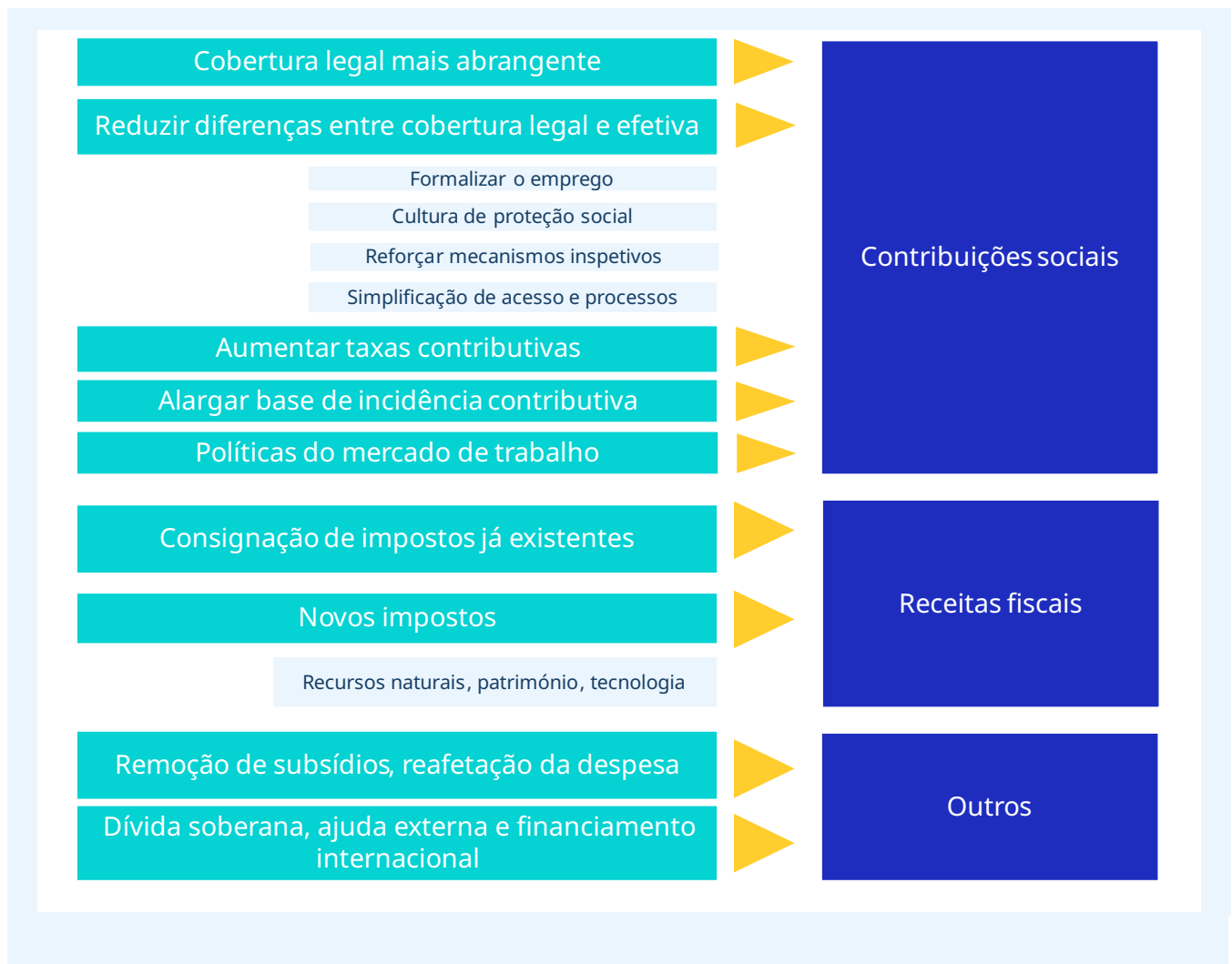
A Recomendação n.º 202 da OIT oferece orientações úteis para a definição de mecanismos de financiamento da proteção social: “universalidade da proteção com base numa ampla partilha de riscos; solidariedade no financiamento para alcançar um equilíbrio ótimo entre as responsabilidades e os interesses dos que financiam e beneficiam dos regimes de segurança social; responsabilidade global e primária do Estado pela proteção social; inclusão social, incluindo dos trabalhadores da economia informal; respeito pelos direitos e pela dignidade das pessoas abrangidas pelas garantias de segurança social; não discriminação, igualdade entre homens e mulheres e capacidade de resposta a necessidades especiais; direito a prestações adequadas e previsíveis; e realização progressiva da cobertura universal, nomeadamente através da definição de objetivos e prazos” (OIT, 2024b).

Não existe uma combinação ideal de fontes de financiamento que sirva todos os países em simultâneo. Cada país deverá, à luz do seu contexto económico, social e de finanças públicas, e em diálogo com os parceiros sociais, encontrar um equilíbrio entre o seu contexto singular, os objetivos de desenvolvimento da proteção social que pretende alcançar e o custo-benefício e eventuais impactos secundários que as diversas fontes comportam.

## Opções de política para mobilizar recursos financeiros para a proteção social

Identificam-se de seguida um conjunto de opções de política para a expansão do espaço orçamental disponível para o financiamento da proteção social, das mais tradicionais às mais inovadoras, que se podem organizar em três grandes grupos – medidas que impactam a receita das contribuições sociais, as receitas fiscais e outras fontes de financiamento.

► **Figura 1. Mecanismos de expansão do espaço orçamental para a proteção social por tipo de fonte de financiamento**



### Expandir a cobertura de segurança social e as receitas contributivas

A proteção social pode ser assegurada através de regimes contributivos ou não contributivos. Sendo os últimos frequentemente financiados através de impostos e outras receitas públicas ou, em certos casos, através de subvenções e empréstimos externos, os primeiros são normalmente financiados por contribuições sociais.

As receitas obtidas através desta última fonte de financiamento resultam da interação de muitos fatores: das regras e disposições previstas no enquadramento legal no que concerne às condições de elegibilidade, regras de acesso, base de incidência das contribuições, taxas aplicadas; da implementação prática das disposições legalmente previstas; da burocracia, facilidade de acesso e conhecimento dos programas e medidas; da estrutura do emprego e das características e políticas do **mercado de trabalho**. A forte correlação entre contribuições e

remunerações do trabalho, na maioria dos regimes, faz com que as receitas com contribuições reflitam o volume de emprego, o peso da informalidade, a evolução dos salários, e até a escolha do momento da passagem à reforma de velhice, altura em que uma grande proporção dos trabalhadores deixam de ser contribuintes e passam a ser beneficiários de pensões. Por esta razão muitos países criam incentivos ao prolongamento da vida ativa e também de acumulação de trabalho com pensão.<sup>1</sup>

Não obstante as contribuições sociais desempenharem um papel crítico no financiamento dos sistemas de proteção social, assentarem na partilha de risco entre segurados e contribuírem, assim, para a coesão social, a Convenção n.º 102 da OIT, relativa à Norma Mínima da Segurança Social, estabelece algumas orientações e limites à sua mobilização – as contribuições e impostos devem assumir tais “modalidades que evitem que pessoas de fracos recursos tenham de suportar um encargo muito pesado e que tenham em conta a situação económica do Membro e das categorias de pessoas”. Por outro lado, “o total das contribuições para o seguro suportadas pelos assalariados protegidos não deve exceder 50% do total dos recursos afetos à proteção dos assalariados, das suas esposas e filhos”.<sup>2</sup>

### Estender a cobertura legal

Os **quadros legais** são fundamentais para materializar as políticas nacionais de proteção social e constituem a expressão formal dos direitos fundamentais garantidos pelos referenciais internacionais de direitos humanos, devido à sua natureza vinculativa e estável no tempo. Nos casos em que a Constituição define a responsabilidade do Estado na provisão da segurança social, existem alicerces ainda mais sólidos para a implementação do direito à segurança social.

A cobertura da população pela proteção social de natureza contributiva emana do enquadramento jurídico e suas disposições legais que definem como se processa a inscrição e a adesão ao regime contributivo, quem se pode inscrever, quem pode dele beneficiar, que benefícios estão disponíveis e suas condições de acesso e atribuição.

Esse quadro legal, no qual está ancorada a proteção social, define o universo potencial de inscritos e

beneficiários, o qual pode ser mais ou menos restrito – a determinados setores profissionais ou grupos da população, por exemplo. Nalguns países o regime é geral e único, noutros há diferentes regimes de acordo com o grupo profissional, para além do regime geral – como por exemplo **regimes especiais** para funcionários públicos ou militares. Há países em que há grupos profissionais que não estão ainda abrangidos pela proteção social obrigatória – como por exemplo artistas, desportistas, trabalhadores por conta própria – por não existirem regimes específicos que se adaptem às especificidades do seu trabalho e remuneração, ou por estes trabalhadores não se enquadrarem nos regimes existentes.

Neste contexto, muitos países têm dado passos significativos para estender a cobertura legal da proteção social obrigatória criando regimes especiais para certos grupos de trabalhadores ou adaptando os regimes existentes para que possam abranger trabalhadores excluídos da proteção social (ver Tabela 1). A criação de regimes especiais, por vezes, tem dado azo a sistemas fragmentados, com regras e formas de tratamento diferenciados que nem sempre encontram justificação, gerando situações de iniquidade e de ineficiência ao dificultar a mobilidade laboral e a transição entre regimes. Sempre que possível, é desejável que os novos trabalhadores abrangidos sejam integrados no regime geral, ainda que com regras adaptadas.

A extensão da **cobertura legal**, pelo desenvolvimento e ampliação dos referenciais legais, contribui para aumentar a base contributiva da proteção social, e, consequentemente, as receitas contributivas, ao mesmo tempo que cria compromissos financeiros futuros para os Governos associados a direitos garantidos pela adesão ao seguro social, nomeadamente prestações diferidas no tempo, como as pensões.

<sup>1</sup> Ver por exemplo o caso recente do Egito, que lançou medidas para encorajar o regresso ao trabalho de pensionistas ([International Update, June 2021 \(ssa.gov\)](https://www.ilo.org/public-arch/newsroom/press-releases/2021/06/20210601-eg-ssa)) ou o caso de Portugal que oferece uma pensão

bonificada a quem se reforme depois da idade legal de reforma ([Reforma: prolongar a vida ativa para receber mais](#))

<sup>2</sup> [Convenção sobre Segurança Social \(Normas Mínimas\), 1952 \(n.º 102\)](#)

► Tabela 1 – Exemplos nacionais de expansão da cobertura legal

| Tipologia                                                                  | País          | Resumo da iniciativa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                              |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| <b>Desenvolver quadros legais</b>                                          | Cabo Verde    | Introdução do direito à segurança social na Constituição e desenvolvimento de um quadro legal sólido de suporte a um sistema de proteção social abrangente – que combina benefícios contributivos e não contributivos –, alinhado com as normas e referenciais internacionais. Paralelamente, melhoria de processos operacionais e sistemas de informação, destacando-se o sistema do <i>cadastro social único</i> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <a href="#">Mais detalhe</a> |
|                                                                            | África do Sul | O sistema de proteção da África do Sul é um dos mais desenvolvidos e abrangentes da região, combinando apoios monetários e em género de natureza contributiva e não contributiva, garantias legais que constituem verdadeiros pisos de proteção social apoiados por um forte compromisso político, de instituições eficazes e sistemas de financiamento equilibrados e adequados.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <a href="#">Mais detalhe</a> |
| <b>Integração de novos grupos de trabalhadores (previamente excluídos)</b> |               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                              |
| <b>Domésticos</b>                                                          | México        | Com uma das mais baixas coberturas de trabalhadores domésticos pela proteção social da região, o governo do México começou a empreender esforços desde 2019 para inverter esta situação – ratificou a Convenção da OIT n.º 189, sobre os Trabalhadores e Trabalhadoras do Serviço Doméstico, 2011, lançou um conjunto de iniciativas legislativas e um projeto piloto em abril de 2019.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <a href="#">Mais detalhe</a> |
|                                                                            | Brasil        | De forma a alargar os direitos de proteção social aos trabalhadores domésticos, o Brasil começou, numa primeira fase, por reconhecer na Constituição (1988) o trabalho doméstico enquanto profissão e, numa segunda fase, procedeu, através de uma emenda constitucional em 2013, à equiparação dos direitos dos trabalhadores domésticos (e outras categorias de trabalhadores) aos dos demais trabalhadores, o que contribuiu para reduzir a vulnerabilidade entre estes trabalhadores e empoderar muitas mulheres. O registo obrigatório destes trabalhadores e o sistema simplificado de pagamentos ( <i>simples doméstico</i> ) contribuíram para os bons resultados em termos de aumento da cobertura efetiva destes trabalhadores. | <a href="#">Mais detalhe</a> |
| <b>Trabalhadores por conta própria</b>                                     | Costa Rica    | Após adoção de um regime voluntário para trabalhadores por conta própria nos anos 70 ter produzido resultados limitados, a Costa Rica introduziu em 2005 um regime obrigatório que passou a garantir os mesmos direitos e benefícios gozados pelos trabalhadores por conta de outrem; a incluir participação financeira do Estado no financiamento; e a possibilitar a adesão voluntária aos trabalhadores com rendimentos líquidos inferiores à contribuição mínima. Em paralelo, o país pôs em prática um plano de ação para a extensão da cobertura a estes trabalhadores, que atingiu 55%, uma das mais elevadas taxas na América Latina e Caraíbas.                                                                                  | <a href="#">Mais detalhe</a> |

| Tipologia                                     | País    | Resumo da iniciativa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                              |
|-----------------------------------------------|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| <b>Trabalhadores da cana do açúcar</b>        | México  | Desde os anos 60 que no México se celebram acordos coletivos tripartidos entre o IMSS (Instituto Mexicano de Segurança Social), representantes de trabalhadores e empregadores do setor agrícola da cana do açúcar, o sexto maior produtor de açúcar do mundo. Estes acordos preveem, entre outras disposições, benefícios de segurança social, incluindo pensão de reforma a apoios familiares.                                                                                                                           | <a href="#">Mais detalhe</a> |
| <b>Micro-empresendedores</b>                  | França  | Com o intuito de promover o empreendedorismo e reduzir a evasão fiscal e contributiva, em 2009 o Governo francês lançou um mecanismo simplificado que facilitou a criação de microempresas, a coleta de impostos e promoveu a inscrição destes trabalhadores por conta própria no sistema de segurança social.                                                                                                                                                                                                             | <a href="#">Mais detalhe</a> |
| <b>Agricultores e pescadores</b>              | Equador | Estabelecido em 1968 o <i>Seguro Social Campesino</i> é um exemplo de boa integração no sistema de segurança social de trabalhadores independentes da agricultura e pesca, incluindo trabalhadores informais. Parcialmente financiado pelo Estado, este seguro garante benefícios de saúde, maternidade, invalidez, apoios a despesas de funeral e pensões de reforma.                                                                                                                                                     | <a href="#">Mais detalhe</a> |
| <b>Migrantes rurais</b>                       | China   | Uma nova lei da segurança social que entrou em vigor em 2010 veio promover a integração dos trabalhadores que migram do meio rural para o urbano no sistema de segurança social dos trabalhadores urbanos que oferece melhor proteção social para os trabalhadores e suas famílias, nomeadamente ao nível da saúde e proteção na velhice. Em 2015, cerca de 80% dos 277 milhões de migrantes rurais estavam cobertos pelo regime de pensão de velhice dos trabalhadores urbanos ou residentes, e 95% por seguros de saúde. | <a href="#">Mais detalhe</a> |
| <b>Trabalhadores das plataformas digitais</b> | França  | Em França as plataformas têm de fornecer à segurança social informação detalhada dos rendimentos dos trabalhadores. Para além disso os trabalhadores podem autorizar a plataforma a transferir, em seu nome, contribuições sociais para agência responsável pela coleta destas contribuições (ACOSS).                                                                                                                                                                                                                      | <a href="#">Mais detalhe</a> |

### Estender a cobertura efetiva

Existe sempre uma distância entre o que está previsto na lei – universo potencial de beneficiários ou inscritos/segurados – e o que acontece na prática, isto é, a proporção da população que efetivamente está coberta e beneficia do sistema de proteção social – os registados e/ou beneficiários. Há vários fatores que contribuem para este diferencial – falta de conhecimento, de informação ou de incentivo; informalidade do emprego; ausência de mecanismos eficazes de inspeção do trabalho; dificuldades e obstáculos de acesso, desde o registo ao requerimento de benefícios; entre outros.

Na tabela seguinte identificam-se iniciativas que visam colmatar estas lacunas e que concorrem para um duplo

objetivo - aumento da cobertura efetiva e reforço das receitas com contribuições.

O desenvolvimento da proteção social envolve muitos atores e parceiros, e a população como um todo. Uma «cultura de proteção social» diz respeito ao conhecimento generalizado entre a população, dos princípios, valores direitos e obrigações da proteção social e uma confiança nos processos e mecanismos que lhe dão suporte. É fundamental para que os decisores invistam na proteção social e tomem decisões informadas, e para que a população participe e colha os benefícios da sua construção. Na ausência de uma cultura de proteção social forte o universo de contribuintes será sempre mais limitado e trabalhadores e empregadores procurarão formas de minimizar as suas contribuições para o sistema.

► Tabela 2 – Exemplos nacionais de iniciativas que contribuem para a expansão da cobertura efetiva

| Tipologia                         | País      | Resumo da iniciativa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                              |
|-----------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| <b>Cultura da proteção social</b> | Uruguai   | Em 2007 o Uruguai lançou o programa educativo - “Conhece os teus direitos e obrigações da segurança social” – o qual visou potenciar o envolvimento ativo e a melhoria do sistema de segurança social e alargar a sua cobertura. Esta iniciativa resultou de um esforço conjunto entre o <i>Banco de Previsión Social</i> (instituto de segurança social do Uruguai) e as instituições responsáveis pela educação e cultura, que conduziu à introdução de conteúdos sobre proteção social nos currículos das escolas e ensino profissional em todos os níveis de ensino.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <a href="#">Mais detalhe</a> |
|                                   | Bélgica   | Em 2014 uma coligação de organizações da sociedade civil organizou-se para lançar a campanha “Proteção Social para Todos” com o intuito de promover o direito humano à proteção social na sociedade belga e junto das instituições europeias.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <a href="#">Mais detalhe</a> |
|                                   | Cambodja  | Apesar de 4,1 milhões de trabalhadores por conta de outrem serem elegíveis a serem cobertos pela segurança social, em 2019 apenas 1,6 milhões de trabalhadores estavam inscritos no Fundo Nacional de Segurança Social (FNSS), lançado em 2007. Um inquérito da OIT revelou um grande desconhecimento da população em relação ao FNSS e seus benefícios, incluindo ao nível dos empregadores, e identificou barreiras de acesso aos serviços. Neste contexto, revelou-se necessária uma estratégia de comunicação. A primeira fase da estratégia de comunicação passou pela melhoria da qualidade e disponibilização da informação nas várias fases de interação com o FNSS. A segunda fase focou-se em ensinar à população o valor da segurança social dando destaque à promoção dos seus benefícios mais relevantes junto das partes interessadas. A implementação da estratégia de comunicação permitiu ainda recolher contributos para a modernização e melhoria dos processos operacionais do FNSS. | <a href="#">Mais detalhe</a> |
| <b>Formalização do emprego</b>    | Brasil    | No Brasil a proteção social foi usada como parte integrante de uma estratégia de formalização que combinou medidas na área da segurança social, apoio às empresas e ao desenvolvimento económico, apoio à tecnologia e inovação e mecanismos de inspeção do trabalho mais eficazes e eficientes. A estratégia adotada envolveu a mitigação de custos associados à formalização e, em paralelo, o reforço dos incentivos à formalização para os trabalhadores e as suas famílias.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <a href="#">Mais detalhe</a> |
|                                   | Argentina | De forma a alargar a cobertura a trabalhadores desprotegidos num país com uma grande proporção de emprego informal, a Argentina instituiu um regime fiscal simplificado - Monotributo (ou imposto único) - dirigido a pequenos contribuintes de forma a facilitar as suas contribuições para os sistemas nacionais de saúde e pensões.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <a href="#">Mais detalhe</a> |

| Tipologia                                                 | País                 | Resumo da iniciativa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                  |
|-----------------------------------------------------------|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
|                                                           | Índia                | A iniciativa LabourNet visa apoiar trabalhadores informais norteados pelo paradigma dos 4Es – educação, emprego, empregabilidade e empoderamento. Esta plataforma funciona como «balcão único» que apoia estes trabalhadores no acesso a benefícios e serviços, incluindo de proteção social, formação, procura de emprego, certificação e serviços financeiros.                                                                                               | <a href="#">Mais detalhe</a>                                     |
|                                                           | República Dominicana | Na República Dominicana a Associação Mutualista de Serviços Solidários, lançada em 2005 por um sindicato, colabora atualmente com 174 organizações representantes de trabalhadores da economia informal, e atua como intermediário entre os trabalhadores e a segurança social, facilitando o registo e recolha de contribuições.                                                                                                                              | <a href="#">Mais detalhe 1</a><br><a href="#">Mais detalhe 2</a> |
| <b>Inspeção do trabalho</b>                               | China                | A cidade de Qingdao na China definiu como meta de desenvolvimento a extensão da cobertura de proteção social básica a todos os trabalhadores e residentes. Com este intuito, desenvolveu um mecanismo de inspeção do trabalho e da segurança social eficaz assente numa base de dados integrada de segurança social e recursos humanos e em inovações tecnológicas que permitiram alcançar os resultados desejados num contexto de recursos humanos limitados. | <a href="#">Mais detalhe</a>                                     |
|                                                           | Brasil               | Em 2013 foi lançado o E-Social – um sistema integrado de recolha de informação com o objetivo de simplificar e facilitar as ações inspetivas e o pagamento de contribuições. Este canal único e centralizado contribuiu para a garantia dos direitos dos trabalhadores assim como para a melhoria da informação transmitida.                                                                                                                                   | <a href="#">Mais detalhe</a>                                     |
| <b>Simplificação e desburocratização de procedimentos</b> | Vários               | Alguns países, como a Argentina, Brasil, Indonésia e outros da América Latina e Ásia, têm adotado estratégias de simplificação de procedimentos administrativos para facilitar o registo e pagamento de contribuições por parte de trabalhadores de difícil cobertura, nomeadamente disponibilizando serviços centralizados em portais <i>web</i> e aplicações de telemóvel.                                                                                   | <a href="#">Mais detalhe</a>                                     |

### Alterar taxas contributivas e a base de incidência das contribuições

Por fim, existem outros mecanismos ao alcance das políticas públicas que permitem aumentar a coleta de contribuições sociais – aumentar as taxas contributivas, nos casos em que for exequível, ou alargar a base de incidência das contribuições. A opção de subir taxas contributivas é particularmente relevante nos países com

sistemas de proteção social mais recentes, que estão normalmente subfinanciados e em que as taxas foram fixadas a um nível baixo, para atraírem mais pessoas para a proteção social. Foi o que aconteceu na Costa Rica que em 2017 subiu a taxa contributiva dos trabalhadores e as contribuições do Estado para o fundo de pensões, de forma a reforçar a sua sustentabilidade.<sup>3</sup>

Recentemente a Irlanda também aumentou as **taxas contributivas** para melhorar a sustentabilidade financeira

<sup>3</sup> Espaço Orçamental para a Proteção Social, Um manual para a avaliação das opções de financiamento, OIT e UN Women, 2019

do sistema de pensões.<sup>4</sup> Em Singapura também está em curso (2023-2024) uma subida faseada das taxas contributivas para empregadores e trabalhadores com o intuito de melhorar a adequação das pensões<sup>5</sup> e no Canadá foram aumentadas as taxas contributivas de empregadores, trabalhadores por conta de outrem e por conta própria para o sistema de pensões, no início de 2024, para patamares mais elevados de rendimentos.<sup>6</sup>

Outro mecanismo diz respeito à alteração dos critérios de definição da **base de incidência contributiva**, isto é, o conjunto de componentes da remuneração considerados para efeitos de cálculo das contribuições sociais a pagar, por exemplo, para além do salário base, os prémios de desempenho, as ajudas de custo, as remunerações em género, entre outras. Em 2018 Angola alargou a base de incidência contributiva que deixou de ser a remuneração base e passou a ser a “remuneração ilíquida do trabalhador, nomeadamente todas as prestações pecuniárias que (...) são devidas pelas Entidades Empregadoras aos trabalhadores”.<sup>7</sup> Existem em muitos países componentes da remuneração que estão isentos de contribuições, ou limiares de rendimentos, legalmente estabelecidos, abaixo ou acima<sup>8</sup> dos quais não incide taxa contributiva. Tanto de uma forma como de outra há margem para alargar a base de incidência das contribuições sociais e gerar maior receita contributiva.

Eventuais aumentos das taxas e receitas contributivas devem, contudo, ser bem analisados e equilibrados com outros objetivos de criação de emprego e valorização salarial, assim como alinhados com os equilíbrios financeiros de longo prazo dos sistemas. Em relação a estes últimos os estudos atuariais facultam importantes dados que permitem identificar necessidades futuras, apoiando essa reflexão numa perspetiva intertemporal.

Por vezes, argumenta-se que uma redução das taxas contributivas poderá contribuir para maior formalização do emprego, devido à redução de custos laborais. Contudo, a evidência empírica não demonstra tais efeitos esperados na formalização do emprego naqueles países que optaram pela redução de taxas contributivas, mas sim custos financeiros elevados devido à perda de receitas.<sup>9</sup>

Num contexto de crescente automação e digitalização, surge também a preocupação de não onerar

excessivamente os custos do trabalho de forma a não desincentivar a contratação ou aumento de salários. Contudo, esta dimensão não pode ser analisada de forma isolada - a margem para os aumentos das taxas de contribuição variará sempre, também, em função das condições específicas de produtividade e do dinamismo económico de cada país.

## Canalizar receitas orçamentais para o financiamento da proteção social

Um segundo conjunto de opções diz respeito à canalização de recursos do Orçamento do Estado para a proteção social, quer através da **consignação** de parcelas de **impostos ou receitas já existentes**, quer pela criação de **novos impostos** ou ainda pela **reafecção de despesa pública**.

Enquanto as contribuições sociais se baseiam no emprego e nos salários e são, na maioria dos regimes, canalizadas para o financiamento do seguro social, isto é, dirigidas ao financiamento de regimes assentes numa lógica contributiva em que o pagamento de contribuições cria direitos legais de recebimento de prestações sociais, por outro lado, os benefícios não contributivos, de cidadania ou assentes na solidariedade, são habitualmente financiados por impostos ou outras receitas do Estado. Os sistemas de proteção mais maduros são, por isso, geralmente financiados por uma mistura de receitas contributivas e fiscais.

A mobilização de receitas fiscais para o financiamento da proteção social permite também diminuir a ajuda externa, o que se traduz em ganhos de autonomia na gestão dos sistemas, maior capacidade de planeamento a médio-prazo e maior apropriação nacional das estratégias de desenvolvimento (Ortiz et al. 2017).

## Consignação de impostos existentes

Receitas de impostos diretos - sobre rendimentos individuais ou do agregado familiar, sobre rendimentos empresariais ou sobre património - e indiretos - sobre o consumo de bens e serviços, por exemplo - são em muitos países canalizadas para o financiamento da proteção social. Estes recursos tanto são transferidos para o sistema de proteção social diluídos nas transferências

<sup>4</sup> [Pensions at a Glance 2023 | OECD](#)

<sup>5</sup> [CPF contribution rates will continue to rise for members reaching age 55 from 2023 to 2027 to enhance retirement adequacy - Forvis Mazars - Singapore](#)

<sup>6</sup> [International Update, November 2023 \(ssa.gov\)](#)

<sup>7</sup> [Dec. Pres. n° 227-18 \(fao.org\)](#)

<sup>8</sup> Este segundo limiar corresponde, na prática, a um teto contributivo que reduz proporcionalmente as contribuições pagas pelos agentes económicos que auferem mais rendimentos, por comparação com os que auferem menos rendimentos.

<sup>9</sup> Calligaro & Cetrangolo (2023)

orçamentais, como podem estar parcialmente consignados ao seu financiamento, o que significa que não podem ter outro destino para além do que está legalmente estabelecido.

Em Portugal, o regime não contributivo (Sistema de Proteção Social de Cidadania) é atualmente financiado por uma combinação destas fontes orçamentais: transferências do orçamento de Estado, consignação de uma parcela do imposto sobre o consumo (IVA social) e consignação de uma parcela das receitas dos jogos sociais (como a lotaria), entre outras.

Apesar de existirem inúmeras opções fiscais, a maioria dos países de baixo e médio rendimento recorre ao imposto sobre o consumo/vendas (IVA), que é regressivo, enquanto os impostos mais progressivos – riqueza, heranças, património, lucros, setor financeiro – são menos utilizados.

As opções fiscais não são todas iguais nem comportam o mesmo impacto redistributivo. Atendendo às desigualdades de rendimentos persistentes, a OIT tem favorecido o recurso aos impostos menos regressivos<sup>10</sup> para o financiamento da proteção social. Mas existem ainda outros fatores a ter em conta com os custos administrativos e de cumprimentos e ainda a dimensão da eficiência na coleta destes impostos ou de outros que se pretendam criar para o efeito (ver Tabela 3.).

### Criação de novos impostos

A mobilização de receita fiscal para a proteção social não está apenas confinada aos impostos já existentes.

As preocupações com a **mobilidade social** intergeracional têm suscitado interesse por impostos sobre o património e riqueza que existem já nalguns países, mas estão ainda ausentes em muitos outros. Na Argentina foi introduzido em 2022 um novo imposto a ser pago pelos 12,000 indivíduos mais ricos do país, destinado ao financiamento da saúde e proteção social, enquanto, em Portugal, foi introduzido em 2017 um imposto adicional sobre o património (Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis), que abrange indivíduos ou empresas que detêm valores patrimoniais elevados, e cuja receita líquida foi consignada ao financiamento da segurança social.

De forma a combater as **alterações climáticas** existe a necessidade de recorrer a impostos progressivos que incidam sobre aqueles que mais consomem e produzem CO<sub>2</sub>. Tal pode ser alcançado eliminando de forma cuidadosa subsídios regressivos aos combustíveis fósseis ou aumentando progressivamente os preços dos bens e serviços intensivos em carbono através de impostos que levem à internalização dos custos do consumo de carbono. Esta solução tem um potencial de geração de receita muito elevado uma vez que os subsídios implícitos e explícitos aos combustíveis fósseis ultrapassam os 10% do PIB nos países de baixo e médio rendimento (ILO, 2024b).

Neste contexto, refere-se que o Luxemburgo criou “impostos verdes” para o financiamento da proteção social, nomeadamente uma contribuição social sobre a gasolina, para o financiamento dos apoios ao desemprego, e um imposto sobre a eletricidade para financiar os cuidados de longa duração.<sup>11</sup>

Por outro lado, a Indonésia eliminou progressivamente os subsídios aos combustíveis fósseis canalizando esses recursos para famílias de baixos rendimentos e para a extensão da cobertura da proteção social, incluindo pensões.<sup>12</sup> O Gana, o Irão e o Senegal também reduziram ou eliminaram subsídios aos combustíveis a favor da extensão da cobertura da proteção social.

Para além destas propostas **outras opções inovadoras** têm vindo a ser exploradas.

Na Bolívia, Mongólia e Zâmbia foram mobilizadas receitas provenientes de impostos sobre a **extração mineira** e sobre o **gás** para o financiamento de pensões, apoios familiares e outras prestações sociais.<sup>13</sup> Na Mongólia a mobilização desta receita permitiu expandir a cobertura da proteção social e reduzir o nível de pobreza.<sup>14</sup> Na Zâmbia, a afetação de parte destas receitas à proteção social foi realizada em paralelo com o reforço dos mecanismos de coleta fiscal que permitiram ganhos de eficiência e melhoria da receita fiscal cobrada.<sup>15</sup>

No Gabão, impostos sobre o volume de negócios das empresas de telecomunicações e impostos sobre transferências internacionais de dinheiro, foram mobilizados para financiar a criação de um sistema nacional de saúde de base universal. Em 2017 o imposto

<sup>10</sup> «Impostos regressivos» impactam mais os agentes económicos com menores rendimentos uma vez que estes mobilizam uma maior parcela dos seus rendimentos ao pagamento do imposto por comparação com os agentes económicos de maiores rendimentos. Nos «impostos progressivos» o inverso acontece.

<sup>11</sup> [Mutual Information System on Social Protection](#)

<sup>12</sup> [Financing Social Protection - Indonesia](#)

<sup>13</sup> [Financing gaps in Social Protection \(ilo.org\)](#)

<sup>14</sup> [Financing Social Protection - Mongolia](#)

<sup>15</sup> [Financing Social Protection - Zambia](#)

sobre as empresas de telecomunicações foi substituído por um imposto de 1% sobre o consumo de bens e serviços.<sup>16</sup>

O Gana, a Libéria e as Maldivas lançaram novos impostos sobre o turismo para financiar apoios sociais<sup>17</sup>; a Argélia, as ilhas Maurícias e o Panamá complementaram o financiamento da proteção social com impostos elevados sobre o **tabaco**. Impostos especiais sobre o consumo de produtos prejudiciais para a saúde e o ambiente, como é o caso do tabaco, bebidas alcoólicas ou produtos com muito açúcar, que desencorajam o seu consumo, têm habitualmente boa aceitação social.

Por seu lado, países como a China, a Espanha e a Suíça mobilizam também receitas da **lotaria** e dos **clubes de apostas** para financiar despesa da segurança social.<sup>18</sup> O Brasil introduziu ainda um imposto sobre **transações**

**financeiras** abrangendo, entre outros, a transação de obrigações, ações e produtos derivados. Este imposto visou, por um lado, desencorajar investimentos especulativos de curto-prazo, com risco elevado, e, por outro, canalizar recursos adicionais para a proteção social. O governo consignou as receitas deste imposto ao financiamento de programas de proteção social – cuidados de saúde (42%), segurança social (21%), programa “Bolsa Família” (21%), entre outros.<sup>19</sup>

Por fim, existem já iniciativas para obter financiamento adicional através da economia digital em forte expansão, como o trabalho mediado por **plataformas digitais**. Na Índia, o Código da Segurança Social prevê já um imposto sobre o volume de negócios das plataformas como forma de financiar a proteção social e alargar a sua cobertura a trabalhadores com relações de trabalho mais atípicas.<sup>20</sup>

► Tabela 3. Impostos e seus impactos (eficiência e equidade) e custos

| Tipologia de imposto                                    | Características                                                                                                                    | Equidade (progressivo ou regressivo)                                                                                                                           | Eficiência                                                                                                   | Custos administrativos                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares</b> | Incide sobre rendimentos e lucros.                                                                                                 | Progressivo: quem auferir mais rendimento paga proporcionalmente mais                                                                                          | Pode reduzir o incentivo à poupança                                                                          | Exige do Estado mecanismos fortes de combate à evasão fiscal                                                                                        |
| <b>Imposto sobre rendimentos empresariais</b>           | Imposto sobre lucros das empresas. Afeta os detentores do capital mas pode ser transferido para os consumidores através dos preços | Progressivo: independentemente se recair sobre detentores de capital ou consumidores                                                                           | Forma eficiente de coletar receita                                                                           | Custos administrativos de coleta de receita e incumprimento relativamente baixos, por comparação com o imposto sobre pessoas singulares             |
| <b>Imposto sobre o consumo (IVA)</b>                    | Impacta todos os consumidores e o preço final mas não afeta custos de produção                                                     | Regressivo, mas pode ser tornado menos regressivo através da definição de um limiar de incidência mais elevado (diferenciando bens essenciais de bens de luxo) | Moderadamente eficiente. Uma taxa única não distingue bens importados de bens produzidos no mercado nacional | Custos administrativos e de cumprimento elevados; exige ao Estado e às empresas bons sistemas contabilísticos; mais onerosos para pequenos negócios |
| <b>Comércio internacional</b>                           | Tarifas de importação e exportação                                                                                                 | Pode ser progressivo; taxas diferenciadas para produtos essenciais e de luxo                                                                                   | Não são muito eficientes                                                                                     | Custos administrativos e de cumprimento relativamente baixos, de fácil implementação                                                                |

<sup>16</sup> WHO | Programme Budget Web Portal

<sup>17</sup> Financing social protection for the future of work: Fiscal aspects and policy options (ilo.org)

<sup>18</sup> Financing social protection for the future of work: Fiscal aspects and policy options (ilo.org) e missoc.org

<sup>19</sup> Financing social protection through financial transaction taxes - Brazil

<sup>20</sup> Providing adequate and sustainable social protection for workers in the gig and platform economy

| Tipologia de imposto               | Características                                                          | Equidade (progressivo ou regressivo)                                           | Eficiência                                                                                                              | Custos administrativos                                                                                                                 |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Impostos especiais sobre o consumo | Incidem sobre determinados bens, suportados pelos consumidores           | Geralmente progressivo, permite diferenciar bens essenciais de bens de luxo    | Relativamente eficientes; permite a diferenciação entre produtos e correção de falhas de mercado (e.g. poluição, saúde) | Custos administrativos e de cumprimento relativamente baixos, mas receitas devem compensar os custos                                   |
| Propriedade                        | Taxa fixa baseada no valor pago pelo proprietário ou valor convencionado | Progressivo; pagam mais aqueles que detêm terras e propriedades de maior valor | Eficiente. Não distorce preços de mercado, encoraja a utilização produtiva de terras e previne especulação imobiliária  | Custos administrativos e de cumprimento relativamente baixos, mas requer um bom sistema de valorização de bens; sujeito a subavaliação |

Fonte: Adaptado de Espaço Orçamental para a Proteção Social, Um manual para a avaliação das opções de financiamento, OIT e UN Women, 2019

Reafetação de despesa pública

No contexto da mobilização de recursos para a proteção social, há países que têm optado também por uma redefinição de prioridades em termos da afetação dos recursos do Estado – quer através de análises à despesa (*«expenditure review»*); quer através da orçamentação de despesas sociais (*«social budgeting»*); quer pela substituição de investimentos de baixo impacto e elevado custo por investimentos de maior impacto socioeconómico; mas também pela eliminação de ineficiências e combate à fraude e corrupção.<sup>21</sup> Esta opção não aumenta os recursos globais do Estado, mas permite canalizar mais recursos para a proteção social.

Na Tailândia, na Costa Rica e no Egito procedeu-se igualmente a uma reavaliação da despesa. No caso da Tailândia e da Costa Rica essa avaliação resultou numa reafetação de recursos do setor da defesa (despesas militares) a favor do setor da saúde. O Egito criou ainda uma unidade de justiça económica, dentro do Ministério das Finanças, para rever prioridades em termos de despesa pública.

Eliminação de fluxos financeiros ilícitos

Os fluxos financeiros ilícitos (FFI) envolvem frequentemente o branqueamento de capitais, o suborno por parte de empresas internacionais, a evasão fiscal e a manipulação de preços e faturação ao nível do comércio internacional (OIT, 2024b). Estes FFI privam, por isso, os países de recursos financeiros essenciais que são transferidos para fora do país, em violação da legislação nacional ou internacional, reduzindo também a base tributável e o potencial de coleta de receitas fiscais.

Constituem também obstáculos ao desenvolvimento uma vez que estão associados a corrupção, criminalidade, fraca mobilização de recursos internos e má governação. Dado o seu impacto e dimensão, a Agenda de Ação de Adis Abeba sobre o Financiamento do Desenvolvimento estabeleceu um consenso sobre a necessidade de combater os FFI, quer através do reforço da regulação no plano nacional, quer através de maior cooperação internacional.<sup>22</sup>

No plano internacional, a iniciativa OECD/G20 BEPS junta 140 países e jurisdições com o intuito de implementar um conjunto de medidas dirigidas ao combate à evasão fiscal, melhoria da transparência fiscal e coerência das regras fiscais, procurando que as atividades económicas sejam taxadas no local onde o valor é efetivamente criado, o que é particularmente relevante num contexto de crescente digitalização das economias.<sup>23</sup>

Dívida soberana, ajuda externa e mecanismos internacionais de financiamento

Apesar de não poder ser encarada como uma solução de longo-prazo de financiamento da proteção social, uma gestão eficaz da dívida soberana, com a renegociação de juros mais baixos, libertaria recursos para a expansão do espaço orçamental para investimentos com impacto social e económico, por exemplo dirigidos a grupos especialmente desfavorecidos da população como as mulheres, crianças e outros.

O Equador levou a cabo uma reestruturação da dívida que permitiu libertar recursos para investimentos sociais relevantes nos domínios da proteção social, educação e

<sup>21</sup> Espaço Orçamental para a Proteção Social, Um manual para a avaliação das opções de financiamento, OIT e UN Women, 2019

<sup>22</sup> Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development

<sup>23</sup> Base erosion and profit shifting (BEPS) | OCDE

saúde, que conduziram a uma redução da taxa de pobreza de 37,6% em 2006 para 22,5% em 2014.<sup>24</sup>

De forma complementar à mobilização de recursos internos, que devem ser os alicerces dos sistemas de proteção social nacionais, nos países de baixo de rendimento em que se estima que o déficit de financiamento para a cobertura universal de proteção social se situe nos 52% do PIB, a solidariedade internacional torna-se também necessária. Para alavancar novas oportunidades de financiamento da proteção social, em 2021, os constituintes da OIT propuseram a criação de um novo mecanismo de financiamento internacional - o fundo global para a proteção social (OIT 2024b).

## Diálogo social para apoiar a escolha de opções de financiamento

Segundo as orientações da OIT aos Estados-Membros, esplanadas na Recomendação (N.º 202) referente ao estabelecimento e manutenção de pisos de proteção social, deve ser garantida a participação tripartida, o diálogo com as organizações representativas dos empregadores e trabalhadores, assim como a consulta a outras organizações pertinentes e representativas das pessoas envolvidas. Tanto mais relevante em temas como o do orçamento, dado que empregadores e trabalhadores são os principais financiadores dos regimes contributivos de proteção social em todo o mundo, através das contribuições sociais.

O diálogo social é, assim, importante para identificar lacunas e necessidades, definir prioridades de política, garantir um desenho adequado e uma apropriação das soluções adotadas, potenciando melhores resultados e uma implementação mais eficaz.

O diálogo social permite também encontrar respostas para desafios específicos. Como vimos no caso prático do México, a expansão da cobertura a trabalhadores em

setores como o da agricultura, com elevada fragmentação de empregadores, requer uma organização do setor e a negociação de acordos entre trabalhadores, empregadores e o sistema da segurança social.

Representantes de trabalhadores e empregadores estão em situação privilegiada para identificar especificidades dos setores onde operam, que exigem soluções não padronizadas e desenhadas à medida.

Para além disso, as reformas da proteção social têm normalmente efeitos duradouros e prolongados no tempo. Decisões que afetam direitos, benefícios e fontes de financiamento impactam gerações presentes e futuras, incluindo de trabalhadores e empregadores. Por outro lado, opções como a alteração de taxas contributivas exigem um consenso social alargado.

Tendo em conta os impactos de longo prazo deste tipo de mudanças, a Convenção da OIT referente às normas mínimas da Segurança Social (Convenção N.º 102) prevê, no seu artigo 71º, a realização de estudos atuariais periódicos para garantir a sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social. Esta norma estabelece realização destes estudos, em particular, antes de qualquer alteração às prestações, às taxas das contribuições para a segurança social ou à alocação de impostos para financiar as eventualidades cobertas por estes sistemas.

Para além dos estudos atuariais, dados e informação de qualidade são necessários para dar suporte a debates e decisões esclarecidas e bem fundamentadas. Neste quadro, torna-se necessário convocar para a discussão todas as partes interessadas, começando pelo Governo e parceiros sociais, mas alargando aos partidos políticos, à sociedade civil, de modo a assegurar que as opções tomadas no presente se baseiam no diálogo tripartido e são sustentáveis nos planos político, económico, financeiro e social.

<sup>24</sup> [Ecuador: Restructuring debt for social protection](#)

Financiar o alargamento da cobertura da proteção social: que opções de política?

| Exemplos de questões a considerar no contexto do diálogo social em torno das opções de financiamento |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Alargar a cobertura da proteção social e as receitas contributivas</b>                            | Que percentagem de trabalhadores contribuem para a proteção social? Será possível estender o número de contribuintes a mais trabalhadores? As taxas contributivas atualmente em vigor são adequadas? Existe margem para introduzir inovações (e.g. monotributo na América Latina) para encorajar a formalização dos trabalhadores no setor informal? Existe margem para alargar a base de incidência contributiva a componentes da remuneração isentas ou excluídas?                                   |
| <b>Reafetação da despesa pública</b>                                                                 | Podem as despesas públicas ser realocadas para apoiar investimentos sociais que capacitam as famílias vulneráveis? Justifica-se as atuais despesas militares ou com infraestruturas, à luz dos atuais índices de pobreza? Existe algum estudo recente que avalie a eficiência da despesa pública ou que proponha medidas para aumentar a eficiência dos investimentos previstos, ou combater a fraude e má gestão de fundos?                                                                           |
| <b>Aumento das receitas fiscais</b>                                                                  | Foram considerados todos os impostos, e possíveis modificações, como forma de maximizar as receitas públicas sem comprometer o investimento privado? Será possível reforçar os atuais mecanismos de coleta de imposto para aumentar a receita fiscal? Os impostos sobre a extração de recursos naturais são adequados? Houve alguma tentativa de consignar receitas fiscais ou criar uma nova receita fiscal para financiar a proteção social (e.g. propriedade, turismo, heranças, setor financeiro)? |
| <b>Reestruturação da dívida</b>                                                                      | Foram analisadas todas as opções de reestruturação da dívida para que seja possível libertar mais recursos para a proteção social?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Eliminação de fluxos financeiros ilícitos</b>                                                     | Foi realizado algum estudo ou concebida alguma política para captar e recanalizar fluxos financeiros ilícitos para usos produtivos? O que pode ser feito para reduzir a evasão fiscal, o branqueamento de capitais, o suborno, a manipulação de preços e outros crimes financeiros que limitam a disponibilidade de receitas necessárias ao desenvolvimento social e económico?                                                                                                                        |
| <b>Subida de taxas contributivas</b>                                                                 | Dado o atual nível de receitas contributivas existe margem para subir as taxas contributivas? Como é que esse aumento será repartido por trabalhadores, empregadores e Estado? Qual o impacto potencial nos custos laborais e que benefícios poderão advir dessa reforma?                                                                                                                                                                                                                              |

Fonte: Adaptado de "100 years of social protection: The road to universal social protection systems and floors, vol. I: 50 country cases" (OIT, 2019)

## Referências e documentos úteis

Calligaro, Florencia e Oscar Cetrangolo. 2023. *Financing Universal Social Protection: The Relevance and Labour Market Impacts of Social Security Contributions*. WIEGO Working Paper No. 47. WIEGO e OIT.

OIT.2018. *Financing social protection for the future of work: Fiscal aspects and policy options (Prepared by Staff of the ILO for the G20 Framework Working Group)*.

\_.2019. *100 years of social protection: The road to universal social protection systems and floors. Vol. 1*

\_. 2022. *Investing more in universal social protection. Filling the financing gap through domestic resource mobilization and international support and coordination*

\_.2023. *100 years of social protection: The road to universal social protection systems and floors. Vol. 2*

\_.2024a. *Espaço Orçamental para a Proteção Social em Timor-Leste*

\_. 2024b. *Défice de financiamento da proteção social universal: Estimativas globais, regionais e nacionais e estratégias para criar espaço orçamental*

OIT, AISS, OCDE.2023. *Providing adequate and sustainable social protection for workers in the gig and platform economy (Technical paper prepared for the 1st meeting of the G20 Employment Working Group under the Indian presidency)*

OIT, UN Women. 2019. *Espaço Orçamental para a Proteção Social, Um manual para a avaliação das opções de financiamento*

ITUC.2022. *Investments in social protection and their impacts on economic growth*

Ortiz, I. et al. 2017. *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*. ESS Working Paper No.48, OIT, Unicef, UNWomen.



Este documento foi realizado no âmbito do projeto ACTION/Portugal de reforço dos sistemas de proteção social nos PALOP e Timor-Leste financiado pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal.

### Contacto

**Organização Internacional do Trabalho**

Route des Morillons 4  
CH-1211 Genebra 22

**Suíça**

T: +41 22 799 7239

E: [socpro@ilo.org](mailto:socpro@ilo.org)