



# Estender a proteção social aos/às trabalhadores/as da economia informal

setembro de 2023

## Proteção social inclusiva para todos

### Resumo

Este resumo aborda experiências relacionadas com a extensão da proteção social aos/às trabalhadores/as da economia informal no âmbito do [Programa sobre a Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas \(SP&PFM\)](#) financiado pela União Europeia. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Coligação Global para o estabelecimento de Normas Mínimas de Proteção Social (GCSPF) implementaram conjuntamente o Programa no âmbito do *Global Flagship Programme on Building Social Protection Floors for All* (Programa de Referência Mundial para a Construção de Pisos de Proteção Social para Todos) da OIT. O resumo destaca o que foi aprendido, bem como as boas práticas e inovações utilizadas durante os três anos de implementação em 24 países. O objetivo é resumir os fatores de impacto que podem servir de base a futuras intervenções para estender a proteção social às mulheres e homens que trabalham na economia informal, assim como às suas famílias.

Enquadrado numa abordagem assente nos direitos e orientado pela Recomendação da OIT relativa aos Pisos de Proteção Social, de 2012 (n.º 202) e pela Recomendação relativa à Transição da Economia Informal para a Economia Formal, de 2015 (n.º 204), o Programa SP&PFM ajudou os países a alargar a cobertura da proteção social a todos/as os/as trabalhadores/as através de regimes de segurança social adaptados, regimes não contributivos (geralmente financiados por impostos) ou uma combinação de ambos. Isto inclui melhorar a cobertura e a adequação dos atuais programas financiados por impostos, bem como adaptar os regimes de segurança social para melhorar a acessibilidade das prestações, eliminando as barreiras legais, administrativas e financeiras à cobertura.

Através das suas atividades, o Programa SP&PFM apoiou, entre outros objetivos, o desenvolvimento de quadros

de políticas integrados para a extensão da cobertura e a transição da economia informal para a economia formal e explorou opções para financiar de forma sustentável essa extensão. A formalização do emprego e das empresas, nomeadamente através do acesso a regimes de proteção social contributivos, também esteve no cerne da estratégia para aumentar o financiamento da proteção social mediante contribuições sociais e de uma base orçamental alargada. Através das suas intervenções nos países, o Programa SP&PFM contribuiu para outras iniciativas internacionais, como o Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social para Transições Justas das Nações Unidas.

Este resumo baseia-se nas experiências e resultados dos países parceiros no âmbito do Programa SP&PFM entre 2020 e 2023. As boas práticas dizem respeito à conceção e aplicação de estratégias para estender a cobertura aos/às trabalhadores/as da economia informal e para criar vias de transição para a formalidade. Estas aprendizagens e novas práticas deverão fornecer orientações úteis aos decisores políticos, aos profissionais e aos parceiros sociais.

- ▶ Para mais informações sobre os objetivos, a abordagem e a implementação do Programa SP&PFM nos países parceiros, visite o [sítio na internet do Programa SP&PFM](#).
- ▶ Para informações mais detalhadas e orientações sobre a extensão da proteção social aos/às trabalhadores/as da economia informal, visite o [Pacote de recursos de políticas da OIT sobre como Estender a segurança social aos/às trabalhadores/as da economia informal e a página temática do Programa de Referência PPS](#). Para mais informações sobre o Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social para Transições Justas das Nações Unidas, a sua estratégia e abordagem, visite o [sítio na internet oficial](#).

## Principais aprendizagens

- ▶ **Responder às necessidades e desafios.** A extensão da proteção social deve assentar em estratégias nacionais abrangentes, baseadas em dados e avaliações que identifiquem as necessidades, as capacidades e as circunstâncias das pessoas que trabalham na economia informal. A resposta às necessidades prioritárias – em particular, a proteção social na saúde – aumenta a atratividade e a eficácia da extensão.
- ▶ **Expandir os regimes existentes.** A extensão da proteção social aos/as trabalhadores/as da economia informal deve assentar num quadro jurídico inclusivo que dê prioridade à adaptação dos regimes existentes através de procedimentos simplificados que reflitam as circunstâncias dos/as trabalhadores/as. A criação de regimes separados, se forem subsidiados, pode impedir a mobilidade da mão de obra, incluindo a transição para a formalidade. Também acarretam o risco de uma partilha de riscos insuficiente e ameaçam a portabilidade dos direitos adquiridos, estando frequentemente associados a custos mais elevados para os/as trabalhadores/as da economia informal do que se estivessem incluídos/as num regime geral.
- ▶ **Promover as transições para a formalidade.** A extensão da proteção social deve ocorrer no âmbito de uma abordagem política integrada para promover o emprego digno e a formalização, evitando simultaneamente características que prendam os/as trabalhadores/as e as empresas na informalidade. As políticas devem ter em conta as questões de género e outras normas sociais que confinam determinados grupos aos empregos informais mais precários.
- ▶ **Combinar prestações contributivas e financiadas por impostos.** Embora os mecanismos contributivos tenham um papel vital na garantia de prestações adequadas, podem excluir os/as trabalhadores/as que não têm capacidade para contribuir.
- ▶ **A complementaridade destes mecanismos com prestações não contributivas garante um nível básico de proteção para todos.**
- ▶ **Promover um financiamento adequado e sustentável.** A cobertura do “vazio intermédio” exige a mobilização de financiamento interno adicional e sustentável para as políticas sociais e de saúde, bem como investimentos iniciais por parte do governo.
- ▶ **Incentivar a participação na definição de políticas.** Reforçar a voz e a participação das pessoas que trabalham na economia informal, nomeadamente através das organizações de trabalhadores e empregadores, é essencial para a conceção de políticas de proteção social inclusivas que respondam às necessidades, capacidades e circunstâncias dos vários indivíduos. Para isso, é necessária uma ampla partilha de informação, sensibilização e capacitação dos parceiros sociais para participarem nos processos de formulação de políticas.
- ▶ **Mobilizar as redes profissionais.** As organizações de trabalhadores e de empregadores podem facilitar o acesso dos seus membros à proteção social, atuando como intermediários de confiança entre os seus membros e as instituições de segurança social para uma implementação mais eficaz dos regimes em vigor.
- ▶ **Integrar as lições da crise da COVID-19.** Para orientar a extensão da segurança social, surgiram importantes lições a partir das medidas e inovações digitais implementadas para alargar as prestações não contributivas aos/as trabalhadores/as da economia informal durante a resposta à COVID-19.

## ORIENTAÇÕES DAS NORMAS INTERNACIONAIS DO TRABALHO

A **Recomendação da OIT relativa aos Pisos de Proteção Social, 2012 (n.º 202)**, e a **Recomendação relativa à Transição da Economia Informal para a Economia Formal, 2015 (n.º 204)**, fornecem orientações úteis para o alargamento da cobertura a todos/as os/as trabalhadores/as, incluindo os/as da economia informal.

▶ Recomendação n.º 202

[A Recomendação relativa aos Pisos de Proteção Social](#) solicita que os Estados-membros formulem e

implementem estratégias de extensão da segurança social baseadas em consultas nacionais, com diálogo social efetivo e participação da sociedade. Os Estados-membros devem, progressivamente, criar e manter sistemas de segurança social abrangentes e adequados, em coerência com os objetivos das políticas nacionais e procurar coordenar as políticas de segurança social com outras políticas públicas. As estratégias de extensão da segurança social devem apoiar o crescimento do emprego formal e a redução da informalidade.

► Recomendação n.º 204

[A Recomendação relativa à Transição da Economia Informal para a Economia Formal](#) reconhece que os défices de trabalho digno – incluindo a proteção social inadequada – são mais acentuados na economia informal. Contém orientações para melhorar a proteção dos/as trabalhadores/as na economia informal e facilitar a sua transição para a economia formal. A recomendação solicita que os Estados-membros alarguem progressivamente, durante a transição para a

economia formal, a cobertura da segurança social aos/as trabalhadores/as da economia informal e, se necessário, adaptem os procedimentos administrativos, as prestações e as contribuições, tendo em conta a capacidade contributiva dos/as trabalhadores/as (ver parágrafo 20).

► Para mais informações sobre normas relevantes e princípios orientadores, consultar a área temática do [programa de referência sobre proteção social da OIT: economia informal](#).

## Contexto

Um total de 2 mil milhões de trabalhadores/as – 61,2 por cento da população ativa mundial – tem um emprego informal (OIT, 2021b). Estes/as trabalhadores/as enfrentam graves défices de trabalho digno e não usufruem do seu direito humano à segurança social. Sem acesso a cuidados de saúde e à segurança dos rendimentos, ficam, normalmente, presos num ciclo vicioso de vulnerabilidade, pobreza e exclusão social. A crise da COVID-19 e as suas consequências sociais e económicas evidenciaram essa vulnerabilidade e a exclusão dos/as trabalhadores/as informais dos sistemas de proteção social, com muitas pessoas a trabalhar nos setores mais afetados (OIT, 2020b).

A extensão da cobertura da proteção social aos/as trabalhadores/as da economia informal contribui para a melhoria das suas condições de vida e de trabalho. A longo prazo, esta inclusão ajuda a reduzir a pobreza e a desigualdade e promove um crescimento económico inclusivo, beneficiando assim o desenvolvimento socioeconómico e a estabilidade macroeconómica (OIT, 2021b; OCDE, 2019). Isto reflete-se na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cujo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1.3 destaca os sistemas de proteção social como vetores de redução da pobreza.

A proteção social tem sido igualmente reconhecida pelo seu papel catalisador na aceleração do progresso em todos os outros ODS, incluindo o ODS 5 sobre a igualdade de género. Na maioria dos países, especialmente nos países de baixo e médio-baixo rendimento, as mulheres têm mais probabilidades de se encontrarem na economia informal do que os homens (OIT, 2023d), o que as torna mais vulneráveis no local de trabalho. Esta situação deve-se em parte ao ónus desigual imposto às mulheres pelo trabalho de prestação de cuidados não remunerado, que as leva a optar por empregos informais mais flexíveis e mal remunerados, de forma a

conciliar as responsabilidades familiares com a necessidade de ter rendimentos (UNICEF, OIT e WIEGO, 2021). A extensão da cobertura aos/as trabalhadores/as da economia informal tem, por conseguinte, implicações importantes na redução dos desequilíbrios de género no acesso à proteção social.

Ao reforçar o capital humano e a produtividade laboral, a expansão dos mecanismos de segurança social aos/as trabalhadores/as da economia informal também contribui para a formalização do emprego (OIT, 2017). Ao mesmo tempo, a formalização das empresas e do emprego alarga a base orçamental e contributiva que pode ser reinvestida no financiamento da proteção social e de outras políticas públicas. Isto proporciona uma melhor combinação de financiamento para a proteção social, o que alivia a pressão sobre as prestações de assistência social financiadas por impostos e garante a sustentabilidade e a adequação do sistema de proteção social a longo prazo (OIT, 2017).

Em junho de 2021, a Conferência Internacional do Trabalho adotou a Resolução relativa ao segundo debate recorrente social, na qual os 187 Estados-membros da OIT se comprometeram a alcançar o acesso universal a uma proteção social abrangente, adequada e sustentável para os/as trabalhadores/as em todos os tipos de trabalho. Como metade dos 4 mil milhões de pessoas que não têm acesso à proteção social (OIT, 2021g) são trabalhadores/as informais, a extensão dos mecanismos de proteção social aos/as trabalhadores/as da economia informal e a facilitação da sua transição para a economia formal são imperativos para alcançar este objetivo.

A persistência da economia informal como meio de subsistência de muitas famílias trabalhadoras nos países em desenvolvimento constitui um grande desafio à concretização dos direitos dos/as trabalhadores/as, incluindo

### INFORMAÇÕES DE CONTACTO

Programa de Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas (SP&PFM)

Sítio na internet: [socialprotection-pfm.org](https://socialprotection-pfm.org)

Este resumo de políticas foi elaborado por Alix Machiels (OIT) e Céline Peyron Bista (OIT) e contou com os contributos de Abalo Essodina, Aida Bektasheva, André Bongestabs, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Christina Behrendt, Fantahun Melles, Felix Mwenge, Fernando Sousa Jr, Hellen Magutu, Jie Yu Koh, Lou Tessier, Moussa Dieng, Mwenya Kapasa, Shana Hoehler, Suravi Bhandary (OIT); e Clara Ceravolo, Lauren Whitehead (UNICEF). O resumo foi editado por Karen Marie Emmons.

o direito à proteção social e ao trabalho digno (caixa 1). Para estes/as trabalhadores/as, em particular, a pandemia de COVID-19 causou uma perda sem precedentes de empregos e meios de subsistência e exacerbou a insegurança de rendimentos em todo o mundo. Mais recentemente, o conflito na Ucrânia desencadeou uma crise do custo de vida em todo o mundo, num contexto marcado pelo agravamento da crise climática e os seus impactos adversos nas economias e nas sociedades.

### ► Caixa 1. Principais obstáculos à extensão da cobertura

Os obstáculos à cobertura da proteção social dos/as trabalhadores/as da economia informal incluem:

- a sua exclusão da cobertura legal;
- custos excessivos e modalidades de financiamento inadequadas;
- procedimentos administrativos complexos e onerosos;
- falta de fiscalização e de controlo;
- falta de informação e de sensibilização sobre a proteção social e de confiança nas instituições;
- falta de representação e organização dos/as trabalhadores/as; e
- falta de coordenação e de integração entre os sistemas de proteção social e outras políticas.

Neste contexto, o programa SP&PFM foi implementado para desenvolver quadros integrados de políticas para estender a cobertura e facilitar a transição da economia informal para a formal. Explorou igualmente opções de financiamento sustentável para esta extensão e formas de melhorar a gestão das finanças públicas nos orçamentos de proteção social. As informações partilhadas a seguir deverão constituir uma orientação valiosa para os decisores políticos, os profissionais e os parceiros sociais. Estas experiências contribuíram igualmente para o [Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social para Transições Justas das Nações Unidas](#) que tem por objetivo acelerar uma recuperação geradora de emprego e promover transições ecológicas, tecnológicas e sociais mais equitativas, ao encontro de economias mais sustentáveis e inclusivas, incluindo a transição para a formalidade.

## Desenvolvimento de estratégias integradas

A extensão da proteção social requer a elaboração de estratégias nacionais baseadas em dados concretos, que respondam às necessidades, capacidades e circunstâncias dos/as trabalhadores/as. Tal pode ser alcançado através da expansão dos regimes existentes a todas as categorias de trabalhadores/as, adaptando os mecanismos de registo e de contribuição. Foram também implementados regimes separados ou setoriais, com as ressalvas já referidas. Em ambos os casos, a formalização continua a ser a principal via para a extensão dos mecanismos de segurança social.

A extensão da proteção social deve, por conseguinte, ser integrada em estratégias abrangentes para facilitar a promoção do trabalho digno e as transições para a formalidade através da articulação com outros domínios de política. Estas estratégias integradas estão no cerne do [Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social para Transições Justas](#). Além disso, a segurança social contributiva pode ser complementada com prestações financiadas por impostos para garantir um nível básico de cobertura a todos os trabalhadores da economia informal, incluindo os que têm uma capacidade contributiva limitada.

### Criar quadros de políticas baseados em dados concretos

A extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal deve ser efetuada no âmbito de estratégias nacionais de extensão baseadas em dados concretos, que respondam às necessidades e circunstâncias específicas dos/as trabalhadores/as e das empresas (OIT, 2021b). Este processo começa frequentemente com um diagnóstico da situação dos/as trabalhadores/as e das empresas da economia informal para identificar opções de reforma do quadro jurídico e regulamentar existente, com base nas necessidades prioritárias, como no [Senegal](#) (caixa 2).

Também no [Uganda](#), foi realizado um estudo de viabilidade sobre o alargamento das prestações do Fundo Nacional da Segurança Social aos trabalhadores independentes, a fim de informar as estratégias de extensão da cobertura, juntamente com a experiência internacional e as normas internacionais de segurança social da OIT. No [Nepal](#) (OIT, 2023b) e no [Camboja](#) (Oxfam, 2022), uma análise aprofundada da economia informal e das capacidades contributivas dos/as trabalhadores/as permitiu formular recomendações de políticas para alargar os regimes existentes aos/as trabalhadores/as independentes, que abrangiam a governação, a coordenação, as taxas de contribuição, os níveis de prestações e as condições de elegibilidade.

#### INFORMAÇÕES DE CONTACTO

Programa de Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas (SP&PFM)

Sítio na internet: [socialprotection-pfm.org](https://socialprotection-pfm.org)

Este resumo de políticas foi elaborado por Alix Machiels (OIT) e Céline Peyron Bista (OIT) e contou com os contributos de Abalo Essodina, Aida Bektasheva, André Bongestabs, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Christina Behrendt, Fantahun Melles, Felix Mwenge, Fernando Sousa Jr, Hellen Magutu, Jie Yu Koh, Lou Tessier, Moussa Dieng, Mwenya Kapasa, Shana Hoehler, Suravi Bhandary (OIT); e Clara Ceravolo, Lauren Whitehead (UNICEF). O resumo foi editado por Karen Marie Emmons.

## ► Caixa 2. Conceção do Regime Simplificado para Pequenos Contribuintes no Senegal

No **Senegal**, uma análise abrangente do sistema de proteção social (OIT, 2021e) realizada em 2019 identificou a necessidade de tomar medidas para estender a cobertura do denominado “vazio intermédio” – os/as trabalhadores/as por conta própria e outros/as trabalhadores/as da economia informal. Um diagnóstico setorial sobre a situação das unidades económicas e dos/as trabalhadores/as da economia informal (OIT, 2020a) permitiu aferir as suas necessidades prioritárias (cobertura da saúde, maternidade e pensões) e avaliar as suas capacidades contributivas. Os resultados serviram de base às opções políticas, debatidas em seminários tripartidos e em múltiplas consultas com organizações representativas dos trabalhadores da economia informal. Foi lançado em 2022 um regime simplificado de seguro de saúde para micro e pequenas empresas e respetivos/as trabalhadores/as (empregados/as, familiares contribuintes, aprendizes, etc.), bem como para trabalhadores/as por conta própria. Em 2024, serão acrescentadas prestações familiares e de maternidade, pensões de velhice e de sobrevivência e prestações por acidente de trabalho e doenças profissionais e invalidez. As disposições, incluídas no novo Código de Segurança Social, visam alargar os regimes existentes através de procedimentos simplificados e adaptados. Com 7000 francos CFA (cerca de 12 dólares americanos) por pessoa e por ano, as contribuições continuam a ser acessíveis. Para ter em conta as disparidades de rendimentos na economia informal, é também oferecida uma cobertura voluntária adicional. Até à data, o regime registou 8000 trabalhadores/as e pretende afiliar mais 40 000 até ao final de 2023.



Médico examina doente durante uma consulta médica, Dakar, 2022.  
© Angelo ZOGO – 77409315.

O acesso a cuidados de saúde sem dificuldades em caso de doença constitui uma necessidade prioritária comum aos/as trabalhadores/as da economia informal, especialmente porque as despesas diretas relacionadas com a saúde continuam a ser uma das principais causas de pobreza (OIT, 2021b). Estudos realizados no **Camboja** (Oxfam, 2022), **Nepal** (OIT, 2023b) e **Senegal** (OIT, 2021e), entre outros, confirmam esta tendência, destacando as prestações por doença e o acesso a cuidados de saúde como as necessidades mais referidas pelos/as trabalhadores/as entrevistados/as. Esta prioridade pode ser aproveitada para aumentar a atratividade das prestações e incentivar o registo, proporcionando aos/as trabalhadores/as prestações de proteção social na área da saúde como ponto de entrada, que podem ser agrupadas num pacote com outras prestações de segurança social, como foi feito no **Senegal** (ver caixa 2). Por outro lado, a compreensão das necessidades e limitações dos/as trabalhadores/as da economia informal ajuda a conceber um seguro de saúde universal e outras políticas de cobertura universal de cuidados de saúde que sejam eficazes na inclusão de todos os grupos de trabalhadores/as.

A participação dos parceiros sociais na formulação de estratégias de extensão é essencial para garantir que as prestações sejam adequadas, comportáveis, acessíveis e atrativas. Em **Angola**, mesas redondas tripartidas sobre a extensão da proteção social à economia informal levaram à proposta de criação de um regime de seguro voluntário adaptado às necessidades prioritárias dos/as trabalhadores/as. No **Nepal**, realizaram-se consultas entre o Governo e as organizações de trabalhadores e de empregadores sobre a proposta de conceção e as modalidades de aplicação dos regimes para trabalhadores/as independentes. O *feedback* resultante serviu de base a novos regulamentos sobre a segurança social contributiva para trabalhadores/as em emprego informal, adotados em dezembro de 2022.

### Adaptar os mecanismos existentes às circunstâncias e necessidades dos/as trabalhadores/as

A heterogeneidade da economia informal exige a adaptação dos mecanismos de registo e contribuição às capacidades e circunstâncias dos diferentes grupos de trabalhadores/as, através de medidas que respondam aos riscos e obstáculos específicos à cobertura – jurídicos, financeiros e administrativos – que enfrentam, tendo em conta o estatuto profissional e o setor.

- A **Costa do Marfim** introduziu medidas para simplificar os mecanismos de registo e de cobrança das contribuições e melhorar o acesso dos/as trabalhadores/as independentes ao regime de cobertura universal de saúde e ao Regime Simplificado para Trabalhadores Independentes (Mian, 2022). Entre elas, incluem-se acordos de registo coletivo com associações profissionais, soluções de pagamento

#### INFORMAÇÕES DE CONTACTO

Programa de Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas (SP&PFM)

Sítio na internet: [socialprotection-pfm.org](https://socialprotection-pfm.org)

Este resumo de políticas foi elaborado por Alix Machiels (OIT) e Céline Peyron Bista (OIT) e contou com os contributos de Abalo Essodina, Aida Bektasheva, André Bongestabs, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Christina Behrendt, Fantahun Melles, Felix Mwenge, Fernando Sousa Jr, Hellen Magutu, Jie Yu Koh, Lou Tessier, Moussa Dieng, Mwenya Kapasa, Shana Hoehler, Suravi Bhandary (OIT); e Clara Ceravolo, Lauren Whitehead (UNICEF). O resumo foi editado por Karen Marie Emmons.

digital (dinheiro móvel), pontos de acesso únicos para o pagamento de impostos e contribuições, números únicos de segurança social e contribuições anuais retiradas das receitas de exportação das cooperativas agrícolas.

- ▶ No **Senegal**, a Mutualidade (*Mutuelle*) Social Nacional atua como ponto único de cobrança das contribuições para todos os ramos da segurança social abrangidos pelo Regime Simplificado para Pequenos Contribuintes, que são atualmente geridos por diferentes instituições de segurança social. Esta disposição institucional simplifica os procedimentos de registo e de contribuição para os/as trabalhadores/as e reduz o tempo despendido com os mesmos.
- ▶ No **Nepal** a inscrição no Conselho de Seguro de Saúde, aberto a todos/as os/as cidadãos/ãs, mas que visa sobretudo os/as trabalhadores/as da economia informal, é facilitada por assistentes de inscrição que participam em ações de promoção porta a porta para registar famílias no regime. As contribuições são subsidiadas para pessoas em situação de extrema pobreza e grupos-alvo, tais como pessoas com mais de 70 anos, voluntárias de saúde comunitária e famílias com indivíduos afetados por deficiências graves, tuberculose multirresistente, lepra, VIH ou SIDA (OIT, 2023c).

Os mecanismos e os procedimentos administrativos podem ser adaptados para garantir a integração dos/as trabalhadores/as nos regimes existentes, como no **Togo** (caixa 3). Trata-se de uma opção política recomendável, uma vez que reforça a partilha de riscos e a estabilidade financeira. A criação de regimes separados reduz o nível de partilha de riscos e introduz a questão da portabilidade dos direitos entre regimes para trabalhadores/as em emprego formal e informal, o que pode desencorajar a formalização e a mobilidade laboral (OIT, 2021b). Além disso, os mecanismos voluntários estão sujeitos a problemas de seleção adversa.

### ▶ Caixa 3. Integração dos/as trabalhadores/as independentes no regime geral de pensões no Togo

No **Togo**, a crise da COVID-19 levou a um interesse renovado pela segurança social por parte dos intervenientes da economia informal, que tradicionalmente se inclinavam para os regimes de poupança. Em resposta, os/as trabalhadores/as independentes foram integrados/as no regime geral de pensões de velhice ao abrigo do Fundo Nacional da Segurança Social, ancorando a extensão na arquitetura institucional existente para garantir níveis adequados de proteção. As reformas consistiram em:

- ▶ adaptar o quadro jurídico para incluir os/as trabalhadores/as independentes e outros/as trabalhadores/as da economia informal; e

- ▶ adaptar os mecanismos de registo e de pagamento com base em inovações digitais, como o dinheiro móvel e a digitalização dos procedimentos.

Isto lançou as bases para a extensão do seguro social de saúde obrigatório aos/as trabalhadores/as da economia informal, através de mecanismos de financiamento adaptados, na sequência da adoção da Lei do Seguro de Saúde Universal, em 2021. O processo baseou-se num estudo sobre a capacidade contributiva.

As tecnologias digitais assumem frequentemente um papel importante na adaptação e simplificação dos mecanismos, nomeadamente no que diz respeito ao registo, ao pagamento de prestações e à gestão da informação.

- ▶ Por exemplo, em **Cabo Verde**, foi desenvolvido um novo programa informático para melhorar a eficácia da gestão das pensões sociais pelo Centro Nacional de Prestações Sociais (CNPS) e pelos municípios. O sistema permite agora uma seleção mais rápida e eficaz dos/as beneficiários/as e ajusta automaticamente o limite máximo de cobertura médica dos/as contribuintes no âmbito do Fundo Mutualista de Saúde. O *software* criou uma ligação mais direta às farmácias e é também interoperável com os sistemas dos Correios e do Ministério das Finanças para facilitar a entrega das prestações de reforma.
- ▶ No **Nepal**, os sistemas de informação e gestão (SIG) tanto do Fundo de Segurança Social como do Conselho de Seguro de Saúde incluem uma interface com os segurados, acessível através do telemóvel, o que facilita consideravelmente o seu registo, a cobrança de contribuições, o pagamento de prestações e a apresentação de reclamações. O Fundo de Segurança Social está atualmente a atualizar o seu SIG com base no *software* openIMIS, para melhorar a administração dos regimes de segurança social e a eficiência da prestação de serviços (OIT, 2021f). O Conselho de Seguro de Saúde já está acessível através de uma aplicação Android operada pelo *software* openIMIS. O processo administrativo é de cariz tecnológico e não envolve dinheiro em numerário. Quando um/a beneficiário/a utilizar os serviços, o prestador envia a fatura ao Conselho de Seguro de Saúde que procede à revisão e ao pagamento (OIT, 2023c).
- ▶ No **Uganda**, o Fundo Nacional da Segurança Social atualizou recentemente a sua aplicação móvel (NSSFGGo) para melhorar o acesso dos/as clientes, acrescentando funcionalidades para pagamentos por utilizadores voluntários e empregadores cujas contribuições sejam inferiores a 4 milhões de xelins ugandeses por mês, projeções de benefícios de reforma, geração de extratos eletrónicos e contacto direto com um gestor de relacionamento. Algumas prestações, como as

#### INFORMAÇÕES DE CONTACTO

Programa de Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas (SP&PFM)

Sítio na internet: [socialprotection-pfm.org](https://socialprotection-pfm.org)

Este resumo de políticas foi elaborado por Alix Machiels (OIT) e Céline Peyron Bista (OIT) e contou com os contributos de Abalo Essodina, Aida Bektasheva, André Bongestabs, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Christina Behrendt, Fantahun Melles, Felix Mwenge, Fernando Sousa Jr, Hellen Magutu, Jie Yu Koh, Lou Tessier, Moussa Dieng, Mwenya Kapasa, Shana Hoehler, Suravi Bhandary (OIT); e Clara Ceravolo, Lauren Whitehead (UNICEF). O resumo foi editado por Karen Marie Emmons.

prestações por invalidez, também podem ser requeridas eletronicamente através da aplicação em menos de três minutos – sem necessidade de se deslocar fisicamente a uma agência do Fundo de Segurança Social.

## Facilitar a transição para a formalidade

A formalização das empresas e do trabalho é uma via fundamental para a extensão da segurança social contributiva a grupos selecionados de trabalhadores/as próximos/as da economia formal e com alguma capacidade contributiva (OIT, 2021b). A extensão da segurança social contributiva é melhor integrada em estratégias de formalização mais amplas – como foi feito no **Nepal** (caixa 4). A transição para a formalidade requer estratégias nacionais integradas que combinem investimentos no emprego e no trabalho digno, na aquisição de competências e na proteção social universal, entre outros. Estas estratégias integradas estão no cerne do [Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social para Transições Justas](#).

### ► Caixa 4. Estender a segurança social através da formalização no Nepal

O **Nepal** tomou medidas no sentido de implementar uma abordagem coordenada e integrada para a formalização no país com o seu Plano de Ação para a Formalização, que incorpora elementos relacionados com o emprego, a formalização de empresas e a extensão da cobertura da proteção social. Aprovado em agosto de 2022, o Plano é supervisionado pelo Conselho Consultivo Central do Trabalho, de composição tripartida, que inclui representantes dos empregadores e dos trabalhadores e agências governamentais para além do Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social e do Fundo de Segurança Social (tais como a Comissão Nacional de Planeamento, o Ministério da Indústria, o Ministério das Finanças e o Instituto de Estatística). O Plano previa a adoção de novos regulamentos para alargar a segurança social contributiva aos/às trabalhadores/as em situação de emprego informal. Lançados pelo Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social em dezembro de 2022, os regulamentos incluem disposições para garantir a cobertura legal, alinhando a legislação com a definição de informalidade. Em conformidade com a classificação ICSE-18-A\*, o quadro jurídico para a extensão refere agora explicitamente “trabalhadores independentes”, em vez da categoria de “trabalhadores informais”, que não tinha base jurídica e, por conseguinte, apresentava desafios para a implementação do regime de segurança social (OIT, 2023a).



Publicação nas redes sociais da Rede da Sociedade Civil para a Proteção Social do Nepal no âmbito da Semana Mundial da Proteção Social, em novembro de 2022.

**Nota:** \*[International Classification of Status in Employment according to type of authority \(ICSE-18-A\)](#).

Uma coordenação eficaz com outras áreas políticas relevantes é essencial para que a extensão da proteção social promova eficazmente a transição da economia informal para a formal. Por exemplo, no **Senegal**, foi proposto um pacote de incentivos à formalização e à inscrição no regime simplificado de segurança social, com base em consultas tripartidas intersectoriais (Dia, 2022). Inclui medidas fiscais, de digitalização, de desenvolvimento empresarial e de competências, de organização e de educação (prevenção, saúde e segurança no trabalho, informação e sensibilização). Para aceder a estes incentivos, os/as trabalhadores/as devem registar-se através do quadro do Estatuto do Empreendedor, que é um regime simplificado para micro e pequenas empresas adotado em 2022, e contribuir para o Regime Simplificado para Pequenos Contribuintes.

A extensão da segurança social aos/às trabalhadores/as da economia informal e a sua formalização requerem, muitas vezes, quadros jurídicos mais inclusivos das suas realidades. A melhor forma de o conseguir é eliminar os requisitos de participação (como requisitos mínimos relativos à dimensão da empresa e aos seus níveis de rendimentos) ou incorporar formas não tradicionais de emprego na legislação (OIT, 2021b), em vez de se tratar os/as trabalhadores/as da economia informal como uma categoria específica e rígida, que ignora a sua heterogeneidade e dificulta a transição para a formalidade (OIT, 2023a) (ver caixa 4). Por exemplo, o **Senegal** reviu o seu quadro jurídico em matéria de segurança social e as disposições regulamentares relativas à cobertura universal dos cuidados de saúde para alargar a cobertura aos/às trabalhadores/as das micro e pequenas empresas que estavam anteriormente excluídos/as do seu âmbito.

#### INFORMAÇÕES DE CONTACTO

Programa de Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas (SP&PFM)

Sítio na internet: [socialprotection-pfm.org](https://socialprotection-pfm.org)

Este resumo de políticas foi elaborado por Alix Machiels (OIT) e Céline Peyron Bista (OIT) e contou com os contributos de Abalo Essodina, Aida Bektasheva, André Bongestabs, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Christina Behrendt, Fantahun Melles, Felix Mwenge, Fernando Sousa Jr, Hellen Magutu, Jie Yu Koh, Lou Tessier, Moussa Dieng, Mwenya Kapasa, Shana Hoehler, Suravi Bhandary (OIT); e Clara Ceravolo, Lauren Whitehead (UNICEF). O resumo foi editado por Karen Marie Emmons.

Consequentemente, o novo Código Único de Segurança Social (*Code Unique de Sécurité Sociale*) prevê agora uma garantia jurídica obrigatória para os/as trabalhadores/as da economia informal através de um regime simplificado. No entanto, para ter em conta a heterogeneidade das situações na economia informal, o Governo adotou uma abordagem gradual por setores, em função da maturidade e do grau de organização de cada setor de atividade.

Estas abordagens integradas desencadeiam um ciclo virtuoso de aumento da produtividade, empresas mais sustentáveis, melhores condições de trabalho e acesso a níveis progressivamente mais elevados de proteção para os/as trabalhadores/as, abrindo assim caminho para o trabalho digno (OIT, 2021b). Por outro lado, a falta de coordenação com as políticas que promovem a formalização das empresas e do emprego corre o risco de criar desincentivos à formalização. Isto pode ocorrer, por exemplo, quando a informalidade constitui um critério de elegibilidade para regimes de proteção social ou subsídios.

### Combinação de prestações contributivas e não contributivas

Embora a formalização continue a ser a principal via para a extensão da proteção social contributiva, esta deve – na medida do possível – ser complementada por mecanismos financiados por impostos. Por exemplo, a [Zâmbia](#), que assumiu o compromisso de alcançar a cobertura universal de cuidados de saúde, planeia alargar o seguro de saúde contributivo aos/às trabalhadores/as da economia informal, garantindo ao mesmo tempo prestações não contributivas para as populações em situação de pobreza e vulneráveis. A Autoridade Nacional de Gestão do Seguro de Saúde está a avaliar o custo e a sustentabilidade financeira da extensão, ao mesmo tempo que intensifica os esforços para melhorar o desempenho do regime, a recolha de dados e o controlo. Foram adotadas abordagens semelhantes no [Quénia](#), [Nepal](#) e [Vietname](#).

A título de exemplo, um regime universal de saúde e de proteção da maternidade em desenvolvimento no [Quénia](#) (caixa 5), garante, pelo menos, um nível básico de proteção aos trabalhadores da economia informal, assegurando que aqueles que podem contribuir para a segurança social o façam, evitando simultaneamente a exclusão dos trabalhadores com baixos rendimentos.

#### ► Caixa 4. Estender a proteção da saúde através da combinação de prestações contributivas e financiadas por impostos no Quénia

No [Quénia](#), o Governo fez da cobertura universal dos cuidados de saúde uma prioridade, em conformidade com o seu plano nacional de desenvolvimento, *Vision 2030*. Para tal, o Fundo Nacional de Seguro de Saúde, inicialmente reservado aos/às trabalhadores/as formais, tem empreendido esforços para estender a proteção social na saúde e os cuidados de maternidade a todas as pessoas, com especial incidência nos/as trabalhadores/as da economia informal e noutros grupos vulneráveis. O Fundo Nacional de Seguro de Saúde oferece cobertura voluntária aos/às trabalhadores/as da economia informal e cobertura subsidiada aos grupos em situação de pobreza e vulneráveis identificados através de programas de transferência monetária. No Quénia, todas as mulheres têm acesso a cuidados pré-natais, pós-natais e no parto através do programa *Linda Mama* (financiado por impostos), gerido pelo Fundo Nacional de Seguro de Saúde. Para aumentar o registo entre os/as trabalhadores/as rurais e da economia informal, o Fundo Nacional de Seguro de Saúde está a trabalhar no sentido de melhorar as suas operações e serviços com base nos resultados de uma avaliação da capacidade institucional e de um inquérito alargado de satisfação dos/as beneficiários/as apoiado pela OIT. Paralelamente, foi concebida uma nova prestação pecuniária universal de maternidade, cujos custos foram calculados em consulta com as partes interessadas e que está a ser validada. Caso seja adotada, esta prestação proporcionará pagamentos em numerário após o nascimento para compensar as perdas de rendimento e ajudar a preservar a saúde das mães e dos recém-nascidos, em especial para as mulheres que trabalham na economia informal e que, de outro modo, ficariam sem a proteção do rendimento da maternidade. Ao proporcionar uma combinação de prestações contributivas (subsidiadas) e não contributivas, o Fundo Nacional de Seguro de Saúde garante que as mulheres e os homens da economia informal tenham acesso à proteção social na saúde e aos cuidados de maternidade.

A combinação de prestações contributivas e não contributivas também promove a solidariedade, assegura uma melhor partilha de riscos e um financiamento mais sustentável e equitativo dos sistemas de proteção social.

#### INFORMAÇÕES DE CONTACTO

Programa de Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas (SP&PFM)

Sítio na internet: [socialprotection-pfm.org](https://socialprotection-pfm.org)

Este resumo de políticas foi elaborado por Alix Machiels (OIT) e Céline Peyron Bista (OIT) e contou com os contributos de Abalo Essodina, Aida Bektasheva, André Bongestabs, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Christina Behrendt, Fantahun Melles, Felix Mwenge, Fernando Sousa Jr, Hellen Magutu, Jie Yu Koh, Lou Tessier, Moussa Dieng, Mwenya Kapasa, Shana Hoehler, Suravi Bhandary (OIT); e Clara Ceravolo, Lauren Whitehead (UNICEF). O resumo foi editado por Karen Marie Emmons.

No **Vietname**, no contexto da revisão da Lei da Segurança Social, está a ser considerada pelas partes interessadas nacionais, a introdução de uma prestação por filho a cargo a vários níveis (OIT, 2021a). Esta prestação garantirá o acesso universal a prestações por filho a cargo a todas as famílias (nível 1) quando do nascimento de uma criança, enquanto os/as trabalhadores/as com seguro poderão aceder a níveis de proteção mais elevados em troca de contribuições (nível 2). Do mesmo modo, uma nova prestação de maternidade a vários níveis, também em estudo, poderá proporcionar prestações pecuniárias financiadas por impostos a todas as mães sem seguro de recém-nascidos (nível 1) e prestações contributivas para as com seguro ao abrigo do regime voluntário (nível 2). Atualmente, as prestações de maternidade só são acessíveis às mulheres inscritas no regime obrigatório (cerca de 30 por cento das mulheres na população ativa), deixando de fora a grande maioria das trabalhadoras da economia informal. A prestação sugerida tornaria a proteção da maternidade um direito para todas as mulheres no Vietname, independentemente da situação laboral, aumentando assim a eficiência e a sensibilidade do sistema em termos de género e preservando a sustentabilidade do seu financiamento.

### Financiamento da extensão da cobertura

Nos últimos anos, um maior compromisso e esforços para alcançar a cobertura universal dos cuidados de saúde, como no **Quénia** (ver caixa 5), **Nepal** e **Vietname** conduziram a progressos significativos tanto a nível da cobertura legal como da cobertura efetiva, nomeadamente através da combinação de prestações não contributivas e de seguros sociais de saúde contributivos com mecanismos de subsídio para grupos de baixos rendimentos. No entanto, um terço da população mundial (84 por cento nos países de baixo rendimentos) continua sem proteção da saúde (OIT, 2021g) e os/as trabalhadores/as da economia informal estão desproporcionalmente representados/as nesta lacuna de cobertura (OIT, a publicar b).

Cobrir o “vazio intermédio” para colmatar a lacuna de cobertura exigirá a mobilização de financiamento adicional e sustentável para as políticas sociais e de saúde, bem como investimentos iniciais por parte do governo sob a forma de contribuições equiparadas ou subsidiadas, entre outros (OIT, a publicar b; OIT, 2021b). Quando se trata de cobertura de cuidados de saúde, é importante explorar a oportunidade de aumentar os impostos especiais de consumo que podem gerar benefícios para a saúde (OMS e IPU, 2022). Por sua vez, a extensão da segurança social pode reduzir o esforço financeiro que pesa sobre o orçamento do Estado, oferecendo um mecanismo de financiamento fiável e estável, isolado das pressões orçamentais quotidianas.

- ▶ No **Senegal**, uma avaliação do impacto das opções de financiamento para a proteção social (OIT, 2021d), baseada no manual *Espaço orçamental para a proteção social* (Ortiz et al. 2019), da OIT, centrou-se em três opções: (i) melhorar a eficácia e reatribuir as despesas públicas; (ii) aumentar as receitas fiscais (progressivas); e (iii) alargar a cobertura da segurança social e as receitas contributivas através da extensão progressiva das pensões e do seguro social de doença aos/trabalhadores/as da economia informal e às suas famílias. A implementação destas três medidas, com um investimento inicial adicional de 810 mil milhões de francos CFA (equivalente a 1,3 mil milhões de dólares) em 2025, reduziria a pobreza e a desigualdade em cerca de 7,5 por cento e 0,045 pontos (coeficiente de Gini), respetivamente, e promoveria um crescimento das receitas de 8,21 por cento.
- ▶ No **Nepal**, uma avaliação rápida dos custos (OIT, 2023a) da extensão da proteção da saúde e da maternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais e prestações familiares aos/trabalhadores/as independentes e trabalhadores/as da economia informal resultou em recomendações para a fixação das contribuições numa percentagem da remuneração total. Esta medida teria em conta as capacidades contributivas dos/as trabalhadores/as, proporcionando simultaneamente recursos suficientes para financiar prestações adequadas e mecanismos de subvenção para categorias específicas de trabalhadores/as com baixas capacidades contributivas.
- ▶ No **Quirguistão**, o Governo procedeu a uma revisão dos programas de proteção social e de emprego para melhorar a sua acessibilidade às pessoas com deficiência – a maioria das quais se encontra na economia informal – e permitir a sua plena participação no mercado de trabalho. Um diálogo nacional produziu opções concretas (OIT, 2022) para um sistema de proteção social mais inclusivo em matéria de deficiência, assente numa combinação de seguro social contributivo e de prestações financiadas por impostos, incluindo a prestação de serviços de cuidados domiciliários e de equipamento especial. Um exercício de cálculo de custos, seguido de uma revisão das despesas de proteção social, levou à reafetação de recursos públicos para a extensão das prestações de proteção social a pessoas com deficiência e aos serviços de emprego inclusivos, como os regimes de apoio ao emprego e os clubes de emprego.

#### INFORMAÇÕES DE CONTACTO

Programa de Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas (SP&PFM)

Sítio na internet: [socialprotection-pfm.org](https://socialprotection-pfm.org)

Este resumo de políticas foi elaborado por Alix Machiels (OIT) e Céline Peyron Bista (OIT) e contou com os contributos de Abalo Essodina, Aida Bektasheva, André Bongestabs, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Christina Behrendt, Fantahun Melles, Felix Mwenge, Fernando Sousa Jr, Hellen Magutu, Jie Yu Koh, Lou Tessier, Moussa Dieng, Mwenya Kapasa, Shana Hoehler, Suravi Bhandary (OIT); e Clara Ceravolo, Lauren Whitehead (UNICEF). O resumo foi editado por Karen Marie Emmons.

## Reforçar a voz e a participação

Reforçar a voz e a participação dos/as trabalhadores/as da economia informal é crucial para garantir que as políticas de proteção social respondem às suas necessidades, capacidades e circunstâncias, bem como às dos seus empregadores. Informar os/as trabalhadores/as e os empregadores dos seus direitos e responsabilidades é frequentemente um primeiro passo (OIT, 2021c), mas deve resultar na sua participação ativa e concertada nos processos de formulação de políticas, tendo em conta a heterogeneidade das necessidades e das circunstâncias. Para além dos processos de políticas, o envolvimento dos parceiros sociais na implementação dos regimes e na concessão de prestações ou na sensibilização e partilha de informações promove a confiança e a eficácia e contribui para a organização dos intervenientes na economia informal.

### Partilha de informação e sensibilização

Informar os/as trabalhadores/as e os empregadores sobre os seus direitos e obrigações, nomeadamente através de campanhas nos meios de comunicação social, é essencial para a adesão à segurança social na economia informal e para a transição para a formalidade, como exemplificado pela Colômbia (caixa 6).

#### ► Caixa 6. Informar os trabalhadores migrantes e os retornados sobre os seus direitos na Colômbia

Na **Colômbia**, foi elaborado em 2022 um roteiro para estender a proteção social aos/as trabalhadores/as migrantes (maioritariamente venezuelanos/as) e aos/as retornados/as colombianos/as, bem como para promover a sua formalização. A falta de informação sobre a proteção social constitui um dos principais obstáculos que impedem o acesso efetivo dos/as trabalhadores/as aos regimes de segurança social. Em 18 de dezembro de 2022 (Dia Internacional dos Migrantes), foi lançada uma campanha de sensibilização e informação sobre proteção social, denominada *Los Derechos También Migran* (Os Direitos Também Migram). A campanha visou espaços de transporte público, anúncios de rádio e painéis físicos, com o objetivo de informar os/as migrantes e os retornados sobre os seus direitos à proteção social e os procedimentos associados. De forma clara e abrangente, o sítio na internet da campanha explica como aceder a um seguro de saúde, contribuir para um regime de pensões e obter proteção em caso de doença ou acidente de trabalho e doenças profissionais, bem como as prestações a que

os membros da família têm direito. Além disso, foi criado um centro de formação, denominado *Escuela del Ave Migrante*, para reforçar a capacidade das organizações que prestam apoio às populações migrantes e retornadas, transformando-as assim em multiplicadores de campanhas.

A campanha *#OsDireitosTambémMigram* alcançou mais de 28 milhões de impressões através das redes sociais.



Identidade visual oficial da campanha “Os Direitos Também Migram”, Colômbia, 2022.

A partilha de informações direcionadas e a sensibilização também desempenham um papel importante no reforço do cumprimento da regulamentação em matéria de segurança social e de trabalho.

- No **Sri Lanka**, uma campanha de comunicação pública sobre proteção social atingiu 1,7 milhões de pessoas. Foi complementada por sessões de informação dirigidas a prestadores de serviços e estabelecimentos informais do setor do turismo, que atingiram 1134 trabalhadores/as em nove províncias. Consequentemente, os registos de empresas junto da Autoridade do Departamento de Turismo do Sri Lanka aumentaram 52 por cento.
- Na **Etiópia**, a Agência de Segurança Social dos Trabalhadores de Organizações Privadas realizou, em janeiro de 2023, uma campanha de sensibilização de dez dias através de um programa de televisão nacional, na Fana TV, para informar os/as trabalhadores/as da economia informal sobre as prestações e, assim, incentivar a sua participação nos regimes de segurança social. Desde então, o número de contribuintes aumentou para cerca de 2 milhões, face aos 1,65 milhões em 2022, embora este aumento não possa ser atribuído exclusivamente à campanha.

#### INFORMAÇÕES DE CONTACTO

Programa de Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas (SP&PFM)

Sítio na internet: [socialprotection-pfm.org](https://socialprotection-pfm.org)

Este resumo de políticas foi elaborado por Alix Machiels (OIT) e Céline Peyron Bista (OIT) e contou com os contributos de Abalo Essodina, Aida Bektasheva, André Bongestabs, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Christina Behrendt, Fantahun Melles, Felix Mwenge, Fernando Sousa Jr, Hellen Magutu, Jie Yu Koh, Lou Tessier, Moussa Dieng, Mwenya Kapasa, Shana Hoehler, Suravi Bhandary (OIT); e Clara Ceravolo, Lauren Whitehead (UNICEF). O resumo foi editado por Karen Marie Emmons.

- No **Nepal**, o Fundo de Segurança Social concentrou esforços em promover campanhas de comunicação e de sensibilização para reforçar o conhecimento e a compreensão da segurança social contributiva. Consequentemente, os registos de trabalhadores/as no Fundo de Segurança Social mais do que duplicou, passando de 147 643 em 2019 para 672 062 em 2023. O registo de empregadores também aumentou 34 por cento.

## Assegurar a participação nos processos de políticas

A participação das organizações de empregadores e de trabalhadores, bem como dos grupos da sociedade civil, incluindo os que representam as mulheres e os homens da economia informal, nos processos de elaboração e decisão de políticas é essencial para garantir que as prestações sejam adequadas, atrativas, comportáveis e acessíveis, como demonstrado pelo **Camboja** (caixa 7).

### ► Caixa 7. Envolvimento dos parceiros sociais na formulação de políticas de proteção social no Camboja



Trabalhadores/as da economia informal apresentam os seus desafios durante um fórum nacional, Phnom Penh, **julho de 2022** © Oxfam.

No **Camboja**, uma rede da sociedade civil e sindical, **SP4 ALL**, conta com cerca de 30 membros que representam trabalhadores/as formais e informais, agricultores/as, mulheres, pessoas com deficiência, pessoas idosas e jovens, entre outros. A rede atua como um órgão de coordenação para que os grupos da sociedade civil se posicionem e participem na formulação de políticas de proteção social, incluindo a extensão à economia informal e o financiamento. Por exemplo, a **SP4ALL** levou a cabo uma ação conjunta de defesa sobre a extensão da proteção social aos/as trabalhadores/as da economia informal através de um fórum nacional (julho de 2022). Contou com a presença de mais de 200 participantes de ministérios, parceiros de desenvolvimento, setor privado,

organizações da sociedade civil e sindicatos, bem como de líderes sindicais locais e trabalhadores da economia informal, e produziu recomendações para melhorar o acesso. Mais recentemente, a **SP4ALL** participou num processo de consulta para a nova estratégia de formalização do Camboja. Além disso, a rede tem representantes nos órgãos de coordenação dos parceiros de desenvolvimento em matéria de assistência social, segurança social baseada no emprego e proteção social da saúde, todos recentemente criados pelo Conselho Nacional de Proteção Social e que permitem uma consulta direta sobre a formulação de políticas.

A participação e a representação adequada também ajudam a promover políticas mais inclusivas, ao considerar as necessidades específicas dos/as trabalhadores/as que estão sujeitos/as a uma maior vulnerabilidade, como as mulheres e as pessoas com deficiência. No **Vietname**, onde apenas 16 por cento das mulheres com 65 anos ou mais recebem uma pensão da segurança social, em comparação com 27,3 por cento dos homens (OIT, 2021a), a União das Mulheres do Vietname participou na formulação de recomendações para colmatar as disparidades de género na cobertura e nos níveis de prestações. Com base nas evidências geradas, mais de 40 membros da União das Mulheres receberam formação para defender uma proteção social sensível ao género e participar em diálogos sobre políticas de proteção social a nível nacional e subnacional.

## Reforço das organizações de trabalhadores e de empregadores

Para além do seu envolvimento na formulação de políticas, as organizações de trabalhadores e de empregadores podem assumir um papel valioso na facilitação do acesso dos seus membros às prestações. Podem, nomeadamente, servir de interface para o registo e a cobrança de contribuições, reduzindo assim a carga administrativa dos/as trabalhadores/as, como acontece no **Senegal** (caixa 8). Em contrapartida, isso ajuda-as a melhorar a sua oferta de serviços e a alargar a sua base de membros, o que contribui efetivamente para a sua consolidação.

Por exemplo, no **Uganda**, foi realizado um estudo sobre os obstáculos ao cumprimento com membros da Federação dos Empregadores do Uganda. Com base neste estudo e através da colaboração com o Fundo Nacional da Segurança Social, está atualmente a ser desenvolvido um plano estratégico para impulsionar melhorias globais no cumprimento no setor formal.

### INFORMAÇÕES DE CONTACTO

Programa de Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas (SP&PFM)

Sítio na internet: [socialprotection-pfm.org](https://socialprotection-pfm.org)

Este resumo de políticas foi elaborado por Alix Machiels (OIT) e Céline Peyron Bista (OIT) e contou com os contributos de Abalo Essodina, Aida Bektasheva, André Bongestabs, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Christina Behrendt, Fantahun Melles, Felix Mwenge, Fernando Sousa Jr, Hellen Magutu, Jie Yu Koh, Lou Tessier, Moussa Dieng, Mwenya Kapasa, Shana Hoehler, Suravi Bhandary (OIT); e Clara Ceravolo, Lauren Whitehead (UNICEF). O resumo foi editado por Karen Marie Emmons.

### ► Caixa 8. Potenciar as organizações de trabalhadores no Senegal

No **Senegal**, o *Régime Simplifié des Petits Contribuables* (regime simplificado para pequenos contribuintes) é aplicado através de mutualidades sociais, nomeadamente a *Mutuelle Nationale des Artisans*. As organizações profissionais, incluindo associações profissionais, sindicatos e cooperativas de produtores, têm um papel importante na sua implementação nas 14 regiões do país, atuando como interface entre os trabalhadores e a *Mutuelle Nationale des Artisans*. Facilitam o registo dos seus membros e a obtenção de um cartão de segurança social, bem como auxiliam no cálculo e cobrança das suas contribuições. Isto alivia os/as trabalhadores/as, especialmente os/as que têm níveis limitados de literacia e numeracia, de um encargo administrativo que, de outra forma, seria pesado.

As organizações profissionais foram capacitadas (pela *Mutuelle Nationale des Artisans* e pelo Ministério do Trabalho) para fornecer informações aos seus membros sobre as prestações e os procedimentos antes de participarem numa campanha de comunicação nacional destinada a acompanhar o lançamento do regime. A vantagem desta abordagem foi o facto de se basear na organização natural dos/as trabalhadores/as da economia informal em torno das suas associações profissionais, de capitalizar o reflexo cooperativo e de tirar partido da confiança já adquirida por estas organizações entre os/as trabalhadores/as.

As organizações profissionais, incluindo as que representam trabalhadores/as da economia informal, também podem ajudar a aumentar a sensibilização para a proteção social, fornecendo informações aos seus membros sobre direitos, responsabilidades e procedimentos. Por exemplo, na **Costa do Marfim**, o Comité Intersindical para a Transição para a Economia Formal, que reúne os cinco principais sindicatos do país, realizou uma série de sessões de sensibilização sobre a afiliação ao regime de cobertura universal de cuidados de saúde para os/as vendedores/as dos mercados de Abidjan. Uma avaliação de impacto realizada seis meses mais tarde revelou que 48 por cento dos/as vendedores/as se tinham registado no regime, dos quais a maioria (70 por cento) eram mulheres. Esta abordagem, que aproveitou a confiança existente e as redes de pares, ajudou a ultrapassar a desconfiança em relação às instituições públicas, que muitas vezes dissuade os/as trabalhadores/as de se registarem.

Em tempos de crise, as organizações de trabalhadores podem também servir de interface para a prestação de apoio ou benefícios aos seus membros. No **Camboja**, em resposta à crise da COVID-19, o acesso ao Fundo de Equidade na Saúde financiado pelo Governo, que presta serviços de saúde a populações vulneráveis, foi temporariamente alargado a 90 000 trabalhadores/as da economia informal, cujo registo foi facilitado pelas suas associações. Esta experiência bem sucedida foi reproduzida para facilitar o registo dos/as motoristas de tuk-tuk (táxi) no regime de segurança social, como um projeto-piloto de uma extensão mais sustentável da cobertura aos/às trabalhadores/as da economia informal.

## Conclusão

No rescaldo da pandemia da COVID-19, tornou-se mais importante do que nunca ajudar as populações – particularmente as que trabalham na economia informal – a enfrentar riscos e choques de vida e socioeconómicos cada vez mais intensos, agravados por crises emergentes, incluindo a crise climática e a crise do custo de vida.

Durante a pandemia da COVID-19, muitos governos deram prioridade à proteção social nas suas respostas imediatas, bem como a pacotes de estímulo para a recuperação (OIT, 2021g). Isto sublinha a importância de aumentar a cobertura da proteção social para promover uma recuperação centrada nas pessoas e o papel crucial do Estado na atribuição de prestações e serviços de proteção social.

Esta sensibilização ajudou a desencadear o lançamento, pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, do Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social para Transições Justas, com o objetivo de apoiar técnica, financeira e politicamente os países na criação de 400 milhões de empregos nas economias verde, do cuidado e digitais, no desenvolvimento de sistemas nacionais de proteção social que proporcionem uma proteção adequada aos 4 mil milhões de pessoas sem cobertura e na facilitação de “transições justas” que permitam a transformação estrutural da economia e da sociedade (descarbonização, digitalização e formalização).

Tem sido argumentado que a proteção social contributiva (segurança social) não é compatível com as realidades do emprego informal e com a evolução dos padrões

#### INFORMAÇÕES DE CONTACTO

Programa de Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas (SP&PFM)

Sítio na internet: [socialprotection-pfm.org](https://socialprotection-pfm.org)

Este resumo de políticas foi elaborado por Alix Machiels (OIT) e Céline Peyron Bista (OIT) e contou com os contributos de Abalo Essodina, Aida Bektasheva, André Bongestabs, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Christina Behrendt, Fantahun Melles, Felix Mwenge, Fernando Sousa Jr, Hellen Magutu, Jie Yu Koh, Lou Tessier, Moussa Dieng, Mwenya Kapasa, Shana Hoehler, Suravi Bhandary (OIT); e Clara Ceravolo, Lauren Whitehead (UNICEF). O resumo foi editado por Karen Marie Emmons.

laborais, que se caracterizam por maior mobilidade laboral e formas de trabalho cada vez mais diversificadas (Banco Mundial, 2018). Além disso, verificou-se, por vezes, que os mecanismos tradicionais perpetuam ou agravam as desigualdades de género subjacentes no acesso à proteção social entre trabalhadores/as informais (UNICEF, OIT e WIEGO, 2021).

Embora ainda haja muito trabalho a fazer para alcançar a cobertura universal, as experiências bem-sucedidas apresentadas neste resumo fornecem evidências do progresso na extensão da proteção social, particularmente

da segurança social, aos/às trabalhadores/as da economia informal. Demonstram o interesse por estes mecanismos por parte dos/as trabalhadores/as que carecem de proteção. Destacam também as formas como as políticas familiares e os regimes de proteção social sensíveis ao género podem corrigir desigualdades de género e promover o acesso das mulheres à segurança social, permitindo-lhes uma participação mais plena na vida económica e social e a transição para a economia formal (OIT, a publicar a). Estas experiências fornecem um modelo para futuras intervenções rumo a uma cobertura universal, abrangente e adequada para os/as trabalhadores/as em todos os tipos de emprego.

## Referências

- Dash, Tapas R. 2022. *Contributory Capacity of Informal Economy Workers to National Social Security Fund*. Phnom Penh: Oxfam Cambodia.
- Dia, I. 2022. *Détermination du cadre de mise en œuvre des mesures incitatives à la formalisation et à l'affiliation de l'économie informelle au Régime Simplifié de Sécurité Sociale*.
- OIT. 2017. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017–19: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*.
- OIT. 2020a. *Diagnostic de L'économie Informelle au Sénégal*.
- 2020b. *Extensão da proteção social aos/às trabalhadores/as informais na crise da COVID-19: respostas dos países e considerações em matéria de políticas*, A Proteção Social em destaque.
  - 2021a. *Adapting Social Insurance to Women's Life Courses: A Gender Impact Assessment of Viet Nam*. Hanoi: Organização Internacional do Trabalho.
  - 2021b. *Estender a segurança social aos trabalhadores da economia informal: Ensinaamentos obtidos a partir da experiência internacional*. Manual de boas práticas.
  - 2021c. *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy Information and Awareness*, A Proteção Social em destaque.
  - 2021d. *Financement de la protection sociale au Sénégal. Analyse des options de financement et simulations de rentabilité des investissements*.
  - 2021e. *Revue globale et analyse du système national de protection sociale: Revue générale du système de protection sociale au sénégal et appui à la mise en oeuvre de la stratégie nationale de protection sociale*. Dakar.
  - 2021f. *Strengthening Social Protection Management Information Systems (MIS). Findings from a Systems Review of the Social Security Fund, Nepal*, Nota Técnica.
  - 2021g. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22. A proteção social numa encruzilhada – em busca de um futuro melhor*. Genebra.
  - 2022. *Enhancing disability-inclusiveness of social protection system in Kyrgyzstan*, Síntese de Políticas.
  - 2023a. *Extending Contribution-Based Social Security Schemes for Workers in the Informal Economy and Self-Employed in Nepal*.
  - 2023b. *Extending Social Protection for All in Nepal. An Analysis of Protection Gaps*.
  - 2023c. *Social Health Protection in Nepal: State of Play and Recommendations Towards Universal Extension of Coverage*.
  - 2023d. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*.
  - Forthcoming a. *Making Social Protection Work for Gender Equality? What Does It Look Like? How Do We Get There?*
  - Forthcoming b. *Social Health Protection and the Informal Economy*, A Proteção Social em destaque.
- Mian, Jean-Paul. 2022. *Analyse des cadres institutionnels et opérationnels des programmes et mécanismes existants (CMU et RSTI) de protection sociale pour une meilleure couverture des travailleurs et entrepreneurs de l'économie informelle*.
- Ortiz, Isabel, Anis Chowdhury, Fabio Durán-Valverde, Taneem Muzaffar e Stefan Urban. 2019. *Espaço Orçamental para a Proteção Social: Um manual para a avaliação das opções de financiamento*. OIT.

### INFORMAÇÕES DE CONTACTO

Programa de Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas (SP&PFM)

Sítio na internet: [socialprotection-pfm.org](https://socialprotection-pfm.org)

Este resumo de políticas foi elaborado por Alix Machiels (OIT) e Céline Peyron Bista (OIT) e contou com os contributos de Abalo Essodina, Aida Bektasheva, André Bongestabs, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Christina Behrendt, Fantahun Melles, Felix Mwenge, Fernando Sousa Jr, Hellen Magutu, Jie Yu Koh, Lou Tessier, Moussa Dieng, Mwenya Kapasa, Shana Hoehler, Suravi Bhandary (OIT); e Clara Ceravolo, Lauren Whitehead (UNICEF). O resumo foi editado por Karen Marie Emmons.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico). 2019. *Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?*. Paris.

Oxfam. 2022. *Contributory Capacity of Informal Economy Workers to National Social Security Fund*.

UNICEF, OIT e WIEGO (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing). 2021. *Family-Friendly Policies for Workers in the Informal Economy: Protecting and Ensuring Social Protection and Care Systems for All Children and Families in the Context of COVID-19 and Beyond*. Genebra.

OMS (Organização Mundial de Saúde) e UIP (União Interparlamentar). 2022. *Saving Lives and Mobilizing Revenues. A Parliamentary Action Guide to Health Taxes*. Genebra.

Banco Mundial. 2018. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, D.C.

Tradução para português financiada por:



REPÚBLICA  
PORTUGUESA  
TRABALHO, SOLIDARIEDADE  
E SEGURANÇA SOCIAL



Gabinete de Estratégia  
e Planeamento  
MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

#### INFORMAÇÕES DE CONTACTO

Programa de Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas (SP&PFM)

Sítio na internet: [socialprotection-pfm.org](https://socialprotection-pfm.org)

Este resumo de políticas foi elaborado por Alix Machiels (OIT) e Céline Peyron Bista (OIT) e contou com os contributos de Abalo Essodina, Aida Bektasheva, André Bongestabs, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Christina Behrendt, Fantahun Melles, Felix Mwenge, Fernando Sousa Jr, Hellen Magutu, Jie Yu Koh, Lou Tessier, Moussa Dieng, Mwenya Kapasa, Shana Hoehler, Suravi Bhandary (OIT); e Clara Ceravolo, Lauren Whitehead (UNICEF). O resumo foi editado por Karen Marie Emmons.  
Edição em português 2025.