



Bureau
International
do Trabalho

Relatório VI

Segurança social para a justiça social e uma globalização justa

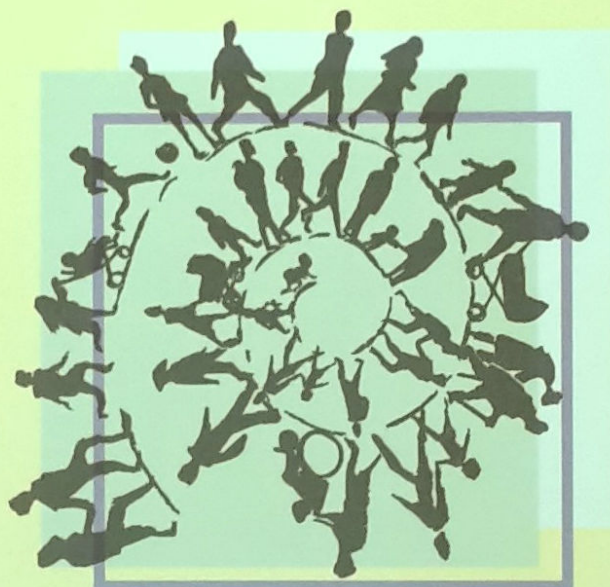
Debate recorrente sobre protecção social (segurança social) ao abrigo da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, 2011



100^a

Sessão da
Conferência
Internacional
do Trabalho

*Construir um
futuro com
trabalho digno*



Conferência
International
do Trabalho

100^a Sessão, 2011

Conferência Internacional do Trabalho, 100.^a Sessão, 2011

Relatório VI

Segurança social para a justiça social e uma globalização justa

Debate recorrente sobre protecção social (segurança social) no quadro do seguimento da Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, 2011

Sexto item da ordem de trabalhos

Bureau Internacional do Trabalho - Genebra

A edição original desta obra foi publicada pelo Bureau Internacional do Trabalho, Genebra, sob o título *Social security for social justice and a fair globalization*.

Copyright © 2011 Organização Internacional do Trabalho.

Tradução portuguesa Copyright © 2011 Gabinete de Estratégia e Planeamento, GEP/MTSS.

Traduzido e publicado mediante autorização.

Segurança social para a justiça social e uma globalização justa

Primeira edição: Junho 2011

ISBN: 978-972-704-371-2

Depósito Legal: 328587/11

Tiragem: 300 exemplares

Tradução: Tracta

Paginação: Um Ovo a Cavalo.com

Impressão: Espaço Gráfico

ISBN da edição original: 978-92-2-123117-2;

978-92-2-123118-9 (web pdf);

ISSN: 0074-6681

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com as normas das Nações Unidas, bem como a forma sob a qual figuram nas obras, não reflectem necessariamente o ponto de vista da Organização Internacional do Trabalho, relativamente à condição jurídica de qualquer país, área ou território ou respectivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respectivas fronteiras.

A referência a nomes de empresas e produtos comerciais e a processos, ou a sua omissão, não implica da parte da Organização Internacional do Trabalho qualquer apreciação favorável ou desfavorável.

Informação adicional sobre as publicações da OIT pode ser obtida na OIT-Lisboa, Rua Viriato, n.º 7, 7.º e 8.º andares, 1050-233 Lisboa, Telefone: + 351 213 173 447, Fax: + 351 213 140 149 ou directamente através da nossa página na Internet: www.ilo.org/lisbon

Índice

Abreviaturas e acrónimos	vii
Introdução	1
Contexto e objectivo	1
Contexto	1
Objectivo do relatório	3
Estrutura do relatório	3
Preparação do relatório para o debate recorrente	4
Capítulo 1 A Segurança social: um direito e uma necessidade	7
1.1. Objectivos e conceitos de segurança social	7
1.1.1. Principais objectivos e definições da segurança social	8
1.1.2. Conceitos	8
1.2. O direito à segurança social	10
1.2.1. O direito humano à segurança social e o papel da OIT	10
1.3. A necessidade de segurança social	15
1.3.1. O papel dos sistemas de segurança social no desenvolvimento económico e na facilitação da mudança estrutural e na gestão de crises	16
1.3.2. A segurança social como instrumento fundamental para o progresso em direcção à justiça social num mundo globalizado	22
1.4. Uma primeira conclusão	27
Capítulo 2 A situação mundial da segurança social e os desafios que enfrenta	29
2.1. O desafio da cobertura	29
2.2. O desafio da adequação	32
2.3. O desafio do financiamento	35
2.4. Uma segunda conclusão	43
Capítulo 3 Respostas políticas actuais	45
3.1. Permitir o acesso a serviços de saúde: Protecção social na saúde	45
Padrões de financiamento e de acesso aos cuidados de saúde	46

Indicadores de acesso aos serviços de cuidados de saúde	47
Alargar a cobertura da protecção social na saúde	48
Resolver as limitações financeiras	49
Melhorar a eficiência administrativa e garantir a qualidade dos cuidados de saúde	52
3.2. Garantir a segurança de rendimentos na velhice, invalidez e sobrevivência	52
Cobertura por pensões contributivas e não contributivas	53
A cobertura das pensões tem uma forte dimensão de género	60
Desafios relativos às prestações de invalidez	60
Adequação das pensões	61
O financiamento das pensões e a crise mundial	63
3.3. Segurança de rendimentos para os desempregados	66
3.4. Garantir a segurança de rendimentos na eventualidade de acidentes de trabalho	71
3.5. Protecção da maternidade	73
3.6. Prestações familiares, apoio ao rendimento e assistência social	76
Proporcionar segurança social a famílias com crianças	76
O papel dos regimes de assistência social em países desenvolvidos e em países de rendimento intermédio e baixo	76
Extensão da cobertura da segurança social através de programas de assistência social em países de rendimento baixo e intermédio	79
3.7. Uma terceira conclusão	82
Capítulo 4 Principais questões para o futuro da segurança social	83
4.1. Garantir a coerência das políticas sociais e económicas	83
4.1.1. Objectivos de política social e concepção institucional: garantir a coerência interna e a capacidade de resposta	84
4.1.2. Garantir a coerência externa num contexto mais amplo das políticas sociais	86
4.1.3. Garantir coerência externa das políticas económicas e sociais	88
4.2. Estabelecer e garantir a viabilidade e a sustentabilidade financeiras dos sistemas de segurança social	95
4.2.1. A viabilidade financeira dos sistemas básicos	96
4.2.2. A viabilidade financeira de sistemas de segurança social maduros	105
4.2.3. Considerações sobre os custos <i>versus</i> prestações: relação entre os custos fiscais e os resultados	110
4.3. Conceber, administrar e gerir sistemas de segurança social eficazes e eficientes	111
4.3.1. Conceber e implementar programas para a extensão da cobertura da segurança social	112
4.3.2. Garantir uma boa governança e um sólido desempenho administrativo	124
4.4. Uma quarta conclusão	128
Capítulo 5 Orientação para as futuras políticas da Organização	129
5.1. Estratégias de extensão da cobertura da segurança social	129
5.1.1. Princípios para a extensão da segurança social	131
5.1.2. As dimensões horizontal e vertical da extensão da segurança social: O paradigma da política da “escada da segurança social”	135

5.1.3.	A dimensão horizontal: Construir um piso de protecção social	137
5.1.4.	A dimensão vertical: O passo seguinte rumo a um guia da melhor protecção no domínio da segurança social	140
5.2.	Estratégias para garantir a sustentabilidade	141
5.2.1.	Garantir a coerência com políticas de desenvolvimento económico e social nacionais e outros objectivos da Agenda para o Trabalho Digno	141
5.2.2.	Garantir a adequação social	143
5.2.3.	Garantir a sustentabilidade financeira, económica e fiscal	144
5.2.4.	Estratégias para garantir uma boa governança	145
5.3	Uma quinta conclusão	146
Capítulo 6	Orientações para o trabalho futuro da OIT em matéria de segurança social	147
6.1.	Proporcionar orientação política através da promoção das normas existentes e da criação de quadros de referência	148
	Relevância das normas internacionais sobre segurança social nos planos regional e internacional	148
	Necessidade de instrumento(s) complementar(es)	148
6.2.	Prestar apoio à boa governança de sistemas de segurança social nacionais	152
	Produção e disseminação de conhecimento	152
	Reforço de capacidades	153
	Serviços de consultoria técnica	153
6.3.	Pontos sugeridos para o debate da Comissão da Conferência	154
Anexos		
A-I	Quadros e orientações sobre estatísticas recentes de segurança social	155
A-II	A resposta da OIT à necessidade de segurança social	163

Abreviaturas e acrónimos

AISS	Associação Internacional da Segurança Social
AOD	Assistência Oficial para o Desenvolvimento
CA	Conselho de Administração (da Organização Internacional do Trabalho)
CBHI	Community-Based Health Insurance (seguros de saúde de base comunitária)
CD	Contribuição definida
CIT	Conferência Internacional do Trabalho
CEACR	Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações)
CPC	Contribution payment centre (centro de pagamento de contribuições)
DfID	Department for International Development (Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido)
ECOSOC	Conselho Económico e Social das Nações Unidas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Cooperação Técnica Alemã)
NU	Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
PD	Prestação definida
PIB	Produto interno bruto

PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais
PPS	Piso de Protecção social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POVNET–OCDE	Network on Poverty Reduction (Rede sobre a Redução da Pobreza) da Direcção da Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE
P4H	Providing for Health Initiative (Iniciativa para o Fornecimento de Saúde)
SPER	Social Protection Expenditure Review (Análise da Despesa e do Desempenho da Protecção social)
SSI	Social Security Inquiry (Inquérito da OIT sobre a Segurança Social)
TMC	Transferência monetária condicionada
UNCEB	United Nations Chief Executives Board for Coordination (Conselho Executivo de Coordenação do Sistema das Nações Unidas)
UNDAF	United Nations Development Assistance Frameworks (Planos-Quadro das Nações Unidas de Ajuda ao Desenvolvimento)
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs (Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas)

Introdução

Contexto e objectivo

Contexto

1. Na sua 97.^a Sessão (2008), a Conferência Internacional do Trabalho adoptou a Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa. A Declaração reconhece que a OIT,

...Em conformidade com o mandato conferido pela Constituição da OIT e pela Declaração de Filadélfia (1944), a qual mantém toda a sua pertinência (...), tem a obrigação solene de promover, entre as diferentes nações do mundo, a execução de programas próprios visando a realização dos objectivos de pleno emprego e elevação do nível de vida, de salário mínimo vital, alargamento das medidas de segurança social com vista a assegurar um rendimento mínimo a todos os que necessitem de tal protecção, bem como de todos os outros objectivos enunciados na Declaração de Filadélfia.¹

2. A Declaração declara, *inter alia*, que

“Num contexto marcado por mudanças cada vez mais rápidas, o empenho e os esforços dos Membros e da Organização, com vista a cumprir o mandato constitucional da OIT, nomeadamente através das normas internacionais do trabalho, e a colocar o pleno emprego produtivo e o trabalho digno no âmago das políticas económicas e sociais, deveriam pautar-se pelos quatro objectivos da OIT, em torno dos quais se articula a Agenda do Trabalho Digno (...)”.

O Anexo ao documento estipula que “A Organização estabelecerá um sistema de debates recorrentes pela Conferência Internacional do Trabalho”, de forma a:

- (i) compreender melhor as diversas realidades e necessidades dos seus Membros relativamente a cada um dos objectivos estratégicos e responder com maior eficácia às mesmas, utilizando para o efeito todos os mecanismos de que dispõe, incluindo a acção normativa, a cooperação técnica e as capacidades técnicas e de investigação do *Bureau*, e ajustar, em conformidade, as suas prioridades e programas de acção; e
 - (ii) avaliar os resultados das actividades da OIT com vista a apoiar decisões de governança tais como programação e orçamentação.²
3. Na sua 304.^a Sessão (Março de 2009), o Conselho de Administração decidiu que o segundo debate recorrente, na 100.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 2011, seria dedicado ao objectivo estratégico da protecção social, focando especialmente a segurança social.³

1 OIT: *Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*, Conferência Internacional do Trabalho, 97.^a Sessão, Genebra, 10 de Junho de 2008.

2 Ibid., Anexo, parte II, secção B.

3 OIT: *Date, place and agenda of the International Labour Conference*, Conselho de Administração, 304.^a Sessão, Genebra, Março de 2009, GB.304/2/2.

4. É necessário situar o debate da 100.^a Sessão da Conferência, em 2011, no contexto da sequência de acontecimentos-chave no domínio da segurança social que ocorreram na OIT durante a última década. A resolução e as conclusões relativas à segurança social, adoptadas na 89.^a Sessão da Conferência, em 2001, renovaram o compromisso da OIT relativamente à extensão da cobertura da segurança social e à melhoria da governança, do financiamento e da administração da segurança social.⁴

5. Posteriormente, a Campanha Mundial sobre Segurança Social e Cobertura para Todos foi lançada na 91.^a Sessão da Conferência, em 2003. As actividades da Campanha – que serviram de modelo às actividades da OIT no domínio da segurança social – foram analisadas num relatório enviado ao Comité de Emprego e Política Social (Comité EPS) em Novembro de 2008, que concluiu haver necessidade de realizar consultas tripartidas adicionais “sobre os elementos e a forma possível de um mecanismo adicional para dar orientações sobre as melhorias da cobertura da segurança social nos Estados-membros”.

6. No seguimento de um pedido efectuado pelos membros do Comité EPS, decorreu em Genebra, entre 2 e 4 de Setembro de 2009, uma Reunião Tripartida de Peritos sobre a Extensão da Cobertura da Segurança Social (*Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage*). O Bureau apresentou um relatório sobre os procedimentos da reunião ao Conselho de Administração em Novembro de 2009.⁵ O relatório concluiu que os debates entre os delegados

...reflectiram um acordo largamente consensual relativamente à importância da segurança social e do seu papel, não só no bem-estar individual mas também no que concerne ao crescimento e ao desenvolvimento económico alargados. Verificou-se a existência de consenso relativamente ao direito universal à segurança social, bem como à sua necessidade; foi igualmente salientada por todas as partes a importância do diálogo social.

7. Da síntese apresentada pelo Presidente na Reunião decorre claramente a estratégia bidimensional que o Bureau tinha desenvolvido pragmaticamente para a extensão da cobertura da segurança social. A dimensão “horizontal” contemplava a extensão da segurança de rendimentos e do acesso aos cuidados de saúde a toda a população, começando num nível modesto. A segunda, a dimensão “vertical”, almejava proporcionar níveis mais elevados de segurança e protecção na saúde em conformidade com o desenvolvimento económico e social, quando as pessoas se deparam com contingências de vida fundamentais como o desemprego, a doença, a deficiência, a maternidade, perda do responsável pelo sustento da família e a velhice.

8. A dimensão horizontal é conceptualmente idêntica à ideia da componente de transferência do Piso de Protecção Social (PPS), desenvolvida pelo Conselho Coordenador dos Dirigentes das Nações Unidas (UNCEB), que promove um conjunto de transferências ou direitos básicos que permitem às pessoas aceder a bens e serviços essenciais. O UNCEB adoptou o PPS como uma das suas iniciativas conjuntas contra a crise. A OIT lidera esta iniciativa em conjunto com a Organização Mundial de Saúde (OMS), e em colaboração com outras agências. No seu âmago encontra-se a criação de uma coligação de agências e doadores internacionais que apoiam os países no planeamento e na implementação de sistemas de protecção social sustentáveis. Entretanto, a Cimeira das Nações Unidas sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (Cimeira do Milénio), que reuniu em Nova Iorque em Setembro de 2010, defendeu o conceito

4 OIT: *Resolution and conclusions concerning social security*, Conferência Internacional do Trabalho, 89.^a Sessão, Genebra, 2001, parágrs 16–19.

5 OIT: *Report of the Director-General: Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage*, Conselho de Administração, 306.^a Sessão, Genebra, Nov. 2009, GB.306/17/2.

de PPS como “um contributo importante para consolidar e atingir ganhos de desenvolvimento adicionais” e salientou que “sistemas de protecção social que abordem e reduzam a desigualdade e a exclusão social são essenciais para preservar os progressos alcançados na realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio”.⁶

9. A abordagem do PPS foi integrada no Pacto Global para o Emprego, adoptado pela Conferência Internacional do Trabalho em 2009. Exige que os países que ainda não dispõem de segurança social alargada criem “uma protecção social adequada para todos, fundada num piso básico de protecção social” e exorta “a comunidade internacional a proporcionar assistência ao desenvolvimento, nomeadamente através de apoio financeiro, com vista a criar um piso de protecção social básico a nível nacional”.⁷ Ao situar o PPS no contexto do Pacto Global para o Emprego, a OIT reiterou o princípio segundo o qual os objectivos estratégicos da OIT⁸ são “indissociáveis, interdependentes e reforçam-se mutuamente”, como reconhecido pela Declaração de 2008,⁹ proporcionando, por conseguinte, o enquadramento analítico e conceptual do relatório para o debate recorrente.

Objectivo do relatório

10. O presente relatório pretende informar o debate durante a 100.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho através de:

- (a) um panorama do estado actual da segurança social a nível mundial;
- (b) uma identificação dos principais desafios enfrentados pela segurança social;
- (c) um panorama das respostas nacionais e da OIT aos desafios; e
- (d) sugestões quanto à direcção da futura acção da OIT.

Estrutura do relatório

11. O *Capítulo 1* aborda o direito à – e a necessidade de – segurança social. Apresenta uma reflexão sobre o seu papel enquanto direito humano; analisa o mandato da OIT com vista a assegurar a segurança social para todos e definir normas internacionais do trabalho para ajudar a Organização a cumprir este mandato; e o papel fundamental da segurança social para alcançar uma Globalização Justa, facilitar o desenvolvimento económico e a mudança estrutural, e gerir crises. Com base em evidências estatísticas recentes, o *Capítulo 2* apresenta um resumo do estado da segurança social a nível global e identifica três desafios centrais com que se deparam as políticas futuras: estender a cobertura da segurança social, assegurar a adequação das prestações e garantir a sustentabilidade do financiamento da segurança social. O *Capítulo 3* aborda as respostas políticas à necessidade global de segurança social por ramo, focando a protecção social na saúde; as prestações de velhice, sobrevivência e invalidez; a protecção no

6 Nações Unidas: *Keeping the promise: United to achieve the Millennium Development Goals*, Resolução A/65/L.1 da Assembleia Geral, adoptada em 22 de Setembro de 2010 (Nova Iorque, 2010), parágr. 51.

7 OIT: *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact*, adoptado na Conferência Internacional do Trabalho, 98.^a Sessão, Genebra, 19 de Junho de 2009, parágrs 12 (1), (ii) e 22(9).

8 Os quatro objectivos estratégicos da OIT consistem em: (1) promover e realizar normas, princípios fundamentais e direitos no trabalho; (2) criar mais oportunidades de emprego/rendimento dignos para mulheres e homens; (3) aumentar a cobertura e a eficácia da protecção social para todos; e (4) fortalecer o tripartismo e o diálogo social; sendo a igualdade de género e a não discriminação transversais a todos estes objectivos.

9 *Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*, op. cit.

desemprego; a segurança de rendimentos na eventualidade de acidentes de trabalho; a protecção da maternidade; e a garantia de um nível mínimo de rendimento e assistência social. O *Capítulo 4* identifica algumas das principais questões para o futuro da segurança social em três partes: assegurar que os sistemas de segurança social desempenham um papel adequado na coerência política global; estabelecer e assegurar a viabilidade e a sustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social; e conceber, administrar e gerir sistemas de segurança social eficazes e eficientes. Baseando-se na informação factual e na análise apresentadas nos primeiros quatro capítulos, o *Capítulo 5* apresenta a perspectiva política emergente da OIT como uma base para o debate sobre a futura orientação da política da Organização. O *Capítulo 6* identifica questões em que é necessária a orientação da Conferência.

12. O *Anexo I* complementa o relatório com uma lista das ratificações das Convenções sobre segurança social; e o *Anexo II* contém uma breve resenha da resposta da OIT à necessidade global de segurança social.

Preparação do relatório para o debate recorrente

13. As análises apresentadas no presente relatório são maioritariamente baseadas em duas publicações de grande relevância: o *Relatório Mundial sobre a Segurança Social 2010/11*¹⁰ e o guia da OIT sobre a *Extensão da Segurança Social a Todos*.¹¹ É também feita referência – aquando da discussão sobre os desafios demográficos com que a segurança social se depara – à análise incluída no relatório preparado como contexto para o debate na Conferência sobre as implicações do envelhecimento demográfico no emprego e na protecção social.¹² O relatório também recorre a um *corpus* alargado de relatórios técnicos, documentos de política¹³ e relatórios do Conselho de Administração sobre segurança social emitidos pela OIT durante os últimos dez anos, bem como debates sobre segurança social que decorreram no contexto de debates gerais¹⁴ (nomeadamente no Comité Plenário da Conferência sobre as Respostas à Crise, em 2009) ou de processos de definição de normas (como a Recomendação (Nº 200) sobre VIH e SIDA e o mundo do trabalho, 2010, a Convenção sobre o Trabalho Marítimo, de 2006, e a questão do trabalho digno para trabalhadores domésticos). Este relatório está também intimamente ligado ao relatório da Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR)¹⁵ ao abrigo do Artigo 19.º da Constituição da OIT (Inquérito Geral), *Social security and the rule of law*, que também será objecto de debate durante a 100.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (ver caixa 6.1).

10 OIT: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Genebra, 2010). No Anexo I existe uma explicação sobre como aceder aos quadros incluídos neste relatório.

11 OIT: *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (Genebra, 2010).

12 OIT: *Employment and social security protection in the new demographic context* (Genebra, 2010).

13 Ver vários números da série OIT Social Security Policy Briefing, nomeadamente: *Social health protection*, Documento 1 (Genebra, 2008); *Setting social security standards in a global society*, Documento 2 (Genebra, 2008); *Can low-income countries afford basic social security?*, Documento 3 (Genebra, 2008); *Social security for all: Investing in social justice and economic development*, Documento 7 (Genebra, 2009); ver também OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit.; e OIT: *Extending social security to all*, op. cit.

14 OIT: *Conclusions concerning decent work and the informal economy*, Conferência Internacional do Trabalho, 90.ª Sessão, Genebra, 2002; OIT: *Conclusions on a fair deal for migrant workers in a global economy*, Conferência Internacional do Trabalho, 92.ª Sessão, Genebra, 2004; OIT: *Conclusions on promoting rural employment for poverty reduction*, Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, Genebra, 2008; OIT: *Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises*, Conferência Internacional do Trabalho, 96.ª Sessão, Genebra, 2007; OIT: *Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*, op. cit.; e OIT: *Recovering from the crisis*, op. cit.

15 O CEACR faz parte do mecanismo de supervisão que procede à monitorização da aplicação e implementação das Convenções da OIT ratificadas pelos Estados-membros nas respectivas lei e prática nacionais.

14. O relatório reflecte as deliberações e conclusões de reuniões tripartidas recentes, a nível regional e mundial, nomeadamente a Reunião Regional Tripartida sobre o Futuro da Protecção Social na América Latina (Santiago do Chile, Dezembro de 2007); a Reunião Inter-Regional Tripartida sobre o Futuro da Segurança Social nos Estados Árabes (Amã, Maio de 2008); a Reunião Regional de Alto Nível da OIT Ásia-Pacífico sobre Estratégias Socialmente Inclusivas de Extensão da Cobertura da Segurança Social (Nova Deli, Maio de 2008); o Fórum Árabe para o Emprego (Beirute, Outubro de 2009); o 2º Simpósio Africano sobre Trabalho Digno (Yaoundé, Outubro de 2010) e uma Reunião Tripartida de Peritos sobre Estratégias de Extensão da Cobertura da Segurança Social (Genebra, Setembro de 2009).¹⁶

15. O relatório recorre também aos resultados de uma análise recente da estratégia global e do contributo do *Bureau* para alargar diversas formas de segurança social a todos, melhorar a governança, o financiamento e a administração de instituições de segurança social e apoiar a definição de estratégias nacionais com vista à segurança social para todos (ver caixa A-II.4).¹⁷

16 OIT Social Security Policy Briefing series: Documento 4, *Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina* (2008); Documento 5, *Interregional Tripartite Meeting on the future of social security in Arab Estados* (2008); Documento 6, *Asia-Pacific Regional High-Level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage* (2008).

17 OIT: *The ILO's strategy to extend social security: An independent evaluation report* (Genebra, 2010).

Capítulo 1

A Segurança social: um direito e uma necessidade

16. O presente capítulo começa por dar uma definição de segurança social e dos termos e conceitos relacionados, passando em seguida à análise do mandato da OIT destinado a garantir segurança social para todos, bem como a estabelecer normas internacionais do trabalho para ajudar a Organização a cumprir este mandato. É igualmente abordado o direito à – e a necessidade de – segurança social, assim como o seu papel crucial na promoção do trabalho digno e na facilitação do desenvolvimento económico e social.

1.1. Objectivos e conceitos de segurança social

17. Desde há muito tempo, quando as pessoas começaram a estabelecer-se e a organizar-se em comunidades, que há a necessidade de protecção contra circunstâncias de vida imprevistas. O desenvolvimento e o estabelecimento de sistemas formais de segurança social, capazes de proporcionar um apoio ao rendimento e cuidados médicos, constituíram um passo importante no desenvolvimento das sociedades humanas. O surgimento de diferentes tipos de mecanismos formais de protecção social, desde os mecanismos voluntários de protecção social com base no grupo a regimes obrigatórios públicos, contributivos e não contributivos, de segurança social a nível mundial, demonstra a necessidade humana universal de haver uma segurança social e a importância de existirem direitos claros.

18. Nos anos de 1880, a Alemanha foi a primeira nação a adoptar um sistema de seguros sociais legais, estabelecendo, por conseguinte, a noção de prestações sociais como um direito e tornando-o aplicável à totalidade da mão-de-obra industrial. Alguns anos mais tarde, sistemas semelhantes foram introduzidos na América Latina (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai). Os modelos de seguros existentes tornaram-se mais abrangentes, foram incluídos novos riscos como os subsídios de desemprego, e os grupos de pessoas abrangidas aumentaram. Embora o modelo de seguros tivesse prevalecido, os programas financiados pelos impostos foram também introduzidos numa fase inicial. Nos países nórdicos, foram protegidos não só os trabalhadores mas todos os cidadãos. Posteriormente, a crise económica mundial que se verificou no final da década de 1920 e no início da década de 1930, e as políticas de recuperação pós-crise adoptadas na sua sequência proporcionaram um novo impulso ao desenvolvimento de programas de segurança social. A década de 1930 foi testemunha de uma expansão ainda maior dos regimes de segurança social, principalmente na Europa e na América.

19. Durante a Segunda Guerra Mundial e nos anos do pós-guerra registaram-se desenvolvimentos significativos na segurança social, a nível nacional, regional e internacional, com a confirmação da segurança social como um direito humano. O Relatório *Beveridge*,¹ publicado no Reino Unido

1 Sir William Beveridge: *Social insurance and allied services*, apresentado ao Parlamento por ordem de Sua Majestade, Novembro de 1942 (H.M. Stationery Office, Reino Unido, 1969).

em 1942 e implementado a partir de 1945, teve uma influência considerável neste processo. Reconhecendo a responsabilidade e a obrigação da sociedade como um todo em relação àqueles que a tinham defendido contra a agressão, o objectivo consistia em alargar o direito à segurança social do grupo de trabalhadores segurados à totalidade da população das nações.

20. Desde então, a rápida globalização dos mercados e da mão-de-obra, o aumento dos fluxos migratórios e uma informalidade consistentemente crescente – e, mais recentemente, a crise financeira mundial em curso – trouxeram novos desafios no domínio da segurança social. Uma percentagem situada entre os 75 e os 80 por cento da população mundial continua a viver numa situação de “insegurança social”. A Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Social, de 1995, a adopção dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) em 2000 – em especial o objectivo de reduzir para metade a taxa global de agregados familiares pobres até 2015 – e a Cimeira Mundial das Nações Unidas de 2005 (que defendeu os objectivos de emprego pleno e produtivo e do trabalho digno para todos como objectivos centrais das políticas nacionais e internacionais relevantes), estabeleceram o princípio de que cada sociedade é responsável pelo bem-estar das pessoas, pelo menos no que toca à definição de objectivos sociais mínimos.

1.1.1. Principais objectivos e definições da segurança social

21. Independentemente de quem assume a responsabilidade principal pelo exercício do direito humano à segurança social, os objectivos principais consistem em:

- reduzir a insegurança de rendimentos, nomeadamente a erradicação da pobreza, e melhorar o acesso de todas as pessoas a serviços de saúde, com vista a assegurar condições de trabalho e de vida dignas;
 - reduzir a desigualdade e a iniquidade;
 - proporcionar prestações adequadas como um direito legal;
- e simultaneamente
- garantir a ausência de discriminação baseada na nacionalidade, na etnia ou no sexo e
 - garantir a viabilidade, a eficiência e a sustentabilidade fiscais.

1.1.2. Conceitos

22. Os conceitos de *segurança social* e *protecção social* evoluíram ao longo do tempo, sendo usados de variadas formas em todo o mundo. Devido às múltiplas formas que ambos os conceitos assumem hoje em dia, alcançar definições claras constitui um enorme desafio – principalmente porque nenhum dos termos é usado de forma consistente, diferindo significativamente consoante os países e as organizações internacionais. Além disso, novos termos foram adicionados à terminologia clássica, como *transferências sociais*, *transferências monetárias condicionadas e não condicionadas* e o *Piso de Protecção Social* (ver caixa 1.1). Embora o propósito desta secção não seja a apresentação de definições universais, pretende-se clarificar e proporcionar uma melhor compreensão dos termos e conceitos relevantes como são usados no presente relatório e pela OIT.

23. As transferências sociais são, na sua essência, uma responsabilidade pública, e são tradicionalmente atribuídas através de instituições públicas, financiadas pelas *contribuições* ou pelos *impostos*. Contudo, a execução da segurança social pode ser, e é-o frequentemente, atribuída a entidades privadas. Além disso, existem muitas instituições privadas (de seguros, de auto-ajuda, de base comunitária ou de carácter mutualista). Estas podem assumir, parcialmente, papéis seleccionados normalmente desempenhados pela segurança social, incluindo em especial regimes de pensões profissionais, que complementam elementos dos regimes públicos de segurança social.

Caixa 1.1**Definições****Transferências sociais**

As transferências sociais representam uma transferência de um grupo da sociedade para outro (por exemplo, dos grupos em idade activa para os idosos) em dinheiro ou em género (acesso a bens e serviços sociais). Os destinatários são elegíveis porque adquiriram direitos através do cumprimento de obrigações (por exemplo, através do pagamento de contribuições) e/ou porque reúnem determinadas condições sociais ou comportamentais (por exemplo, estar doente; ser pobre; participar em trabalhos públicos). Nos últimos anos, este termo tem sido usado para fazer referência a regimes que abrangem toda a população e proporcionam prestações sob a única condição de residência (transferências monetárias universais), ou a regimes de assistência social que exigem condições comportamentais adicionais como pré-requisitos (transferências monetárias condicionadas, ver abaixo).

Protecção social

A protecção social é frequentemente interpretada como sendo de carácter mais abrangente do que a segurança social (incluindo, em particular, a protecção proporcionada entre membros da família ou por membros de uma comunidade local). O termo é também usado, em alguns contextos, com um significado mais restrito do que o termo segurança social (entendido como contemplando somente medidas dirigidas aos membros mais pobres, mais vulneráveis ou excluídos da sociedade). Por conseguinte, e infelizmente, em muitos contextos os termos “segurança social” e “protecção social” são utilizados indistintamente. No presente relatório, o termo “protecção social” é usado de forma pragmática para referir a protecção proporcionada por sistemas de segurança social em caso de riscos e necessidades sociais.¹

Segurança social

A noção de segurança social aqui adoptada abrange todas as medidas que proporcionam prestações, pecuniárias ou em género, para garantir protecção, nomeadamente contra:

- ausência de rendimento relacionado com o trabalho (ou rendimento insuficiente) motivado por doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho, desemprego, velhice, ou morte de um membro da família;
- ausência de acesso ou acesso com custos incomportáveis a cuidados de saúde;
- prestações familiares insuficientes, em especial para crianças e adultos dependentes;
- pobreza geral e exclusão social.

Os regimes de segurança social podem ser de natureza contributiva (seguros sociais) ou não contributiva.

Assistência social

Às prestações de segurança social que são condicionadas em função do nível de rendimento do beneficiário, isto é, que são sujeitas a prova da condição de recursos ou baseadas em formas semelhantes de selecção (por exemplo, avaliação indirecta da condição de recursos, selecção geográfica), chamamos geralmente assistência social. São, por norma, um instrumento para atenuar a pobreza. As prestações podem ser pagas em dinheiro ou em género.

Os programas de assistência social “condicionada” exigem que os beneficiários (e/ou os seus parentes ou as suas famílias), juntamente com outras condições, participem em programas públicos dirigidos (por exemplo, programas de saúde ou educativos especificados). Nos últimos anos, os regimes deste tipo tornaram-se conhecidos como regimes de transferência monetária condicionada (TMC).

Os programas de assistência social são normalmente financiados pelos impostos e não exigem uma contribuição directa dos beneficiários ou dos seus empregadores como condição para ter o direito a receber prestações relevantes.

Piso de protecção social

O termo “ piso social” ou “Piso de Protecção Social” (PPS) é utilizado para descrever um conjunto básico de direitos, serviços e infra-estruturas sociais de que todos os cidadãos deveriam poder usufruir. O termo “ piso social” corresponde, de muitas formas, à noção existente de “obrigações básicas”, com vista a assegurar a realização dos níveis essenciais mínimos de direitos consagrados nos tratados sobre direitos humanos.

As Nações Unidas sugerem que um piso de protecção social poderia contemplar dois elementos principais que contribuem para a concretização dos direitos humanos:

- serviços: acesso geográfico e financeiro a serviços essenciais como a água e condições sanitárias, saúde e educação;
- transferências: um conjunto básico de transferências sociais essenciais, em dinheiro ou em género, para proporcionar uma segurança de rendimentos mínima e acesso a serviços essenciais, incluindo os cuidados de saúde.

¹ É de destacar que a OIT utiliza o título institucional "Sector de Protecção Social", que abarca um leque de programas mais alargado do que a segurança social: o Sector abrange questões que incluem a segurança no trabalho, a migração laboral, bem como outros aspectos ligados às condições de trabalho, como o número de horas de trabalho e os salários.

Para informação adicional, consultar: OIT: *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Genebra, 2010), pp. 125–128.

1.2. O direito à segurança social

24. A necessidade universal de segurança social foi reconhecida pela comunidade mundial como um direito humano. Desde a criação da OIT, em 1919, realizar o objectivo da segurança social tem estado sempre no centro do seu mandato. A abordagem da Organização relativamente à segurança social reflecte tanto o estatuto da segurança social na legislação internacional como o seu próprio mandato constitucional. A abordagem tem por base os direitos, ou seja, para concretizar o direito à segurança social, a OIT usa como ponto de partida instrumentos legais internacionais, que são a referência principal e a base legal para o reconhecimento da existência deste direito, e procura fundamentar toda a assistência e todo o aconselhamento relativamente a políticas em normas internacionais de segurança social.

1.2.1. O direito humano à segurança social e o papel da OIT

A segurança social enquanto direito humano

25. O direito à segurança social é reconhecido como um direito humano nos instrumentos fundamentais de direitos humanos, nomeadamente na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*² e no *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (PIDESC)³ (ver caixa 1.2), e consagrado como tal noutros instrumentos legais internacionais⁴ e regionais.⁵

26. Enquanto a Declaração Universal dos Direitos Humanos constitui um reconhecimento oficial dos direitos humanos fundamentais, o PIDESC é um tratado, aberto à assinatura e ratificação

2 Nações Unidas: *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, adoptada e proclamada pela Resolução da Assembleia Geral 217 A (III), de 10 de Dezembro de 1948 (Nova Iorque, 1948).

3 Nações Unidas: *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, adoptado pela Resolução da Assembleia Geral 2200 A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966 (Nova Iorque, 1966).

4 Nações Unidas: *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres*, adoptada pela Resolução da Assembleia Geral 34/180, de 18 de Dezembro de 1979, Artigos 11(1)(e), 11(2)(b) e 14(2) (Nova Iorque, 1979); *Convenção sobre os Direitos da Criança*, adoptada pela Resolução da Assembleia Geral 44/25, de 20 de Novembro de 1989, Artigos 26, 27(1), 27(2) e 27(4) (Nova Iorque, 1989); *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, adoptada pela Resolução da Assembleia Geral 2106 (XX), de 21 de Dezembro de 1965, Artigo 5(e)(iv) (Nova Iorque, 1965); *Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias*, adoptada pela Resolução da Assembleia Geral 45/158, de 18 de Dezembro de 1990, Artigos 27.º e 54.º (Nova Iorque, 1990); *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*, adoptada pela Resolução da Assembleia Geral A/RES/61/106, de 13 de Dezembro de 2006 (Nova Iorque, 2006).

5 Por exemplo: *Carta Social Europeia*, adoptada pelo Conselho da Europa em 1961 (CETS n.º 35); *Carta Social Europeia Revista*, adoptada pelo Conselho da Europa em 1996 (CETS n.º 163).

Caixa 1.2**A segurança social como um direito humano: Excertos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC)****Declaração Universal dos Direitos Humanos***Artigo 22.º:*

Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país.

Artigo 25.º:

- (1) Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.
- (2) A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimónio, gozam da mesma protecção social.

Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*Artigo 9.º:*

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas à segurança social, incluindo os seguros sociais.

– e, por conseguinte, um instrumento fundamental para concretizar estes direitos humanos. A obrigação de cada Estado Parte na implementação destes direitos é uma obrigação de realização progressiva, ao comprometer-se, após a ratificação, a tomar medidas conducentes à realização total dos direitos relevantes “até ao máximo de recursos de que disponha”, e assegurando simultaneamente uma protecção imediata contra a discriminação.⁶ Até à data, 160 Estados-membros das Nações Unidas ratificaram ou aderiram ao Artigo 9.º do PIDESC, comprometendo-se, por conseguinte, a garantir a todos o direito à segurança social dentro das suas fronteiras nacionais.

O mandato da OIT

27. Enquanto agência internacional especificamente encarregue da definição de normas internacionais do trabalho, a OIT é a principal responsável, desde a sua criação em 1919, pela concretização do direito à segurança social.

28. Este mandato foi reafirmado em 1944 na Declaração de Filadélfia, e posteriormente integrado na Constituição da OIT. Reconhece explicitamente a “obrigação solene de a Organização Internacional do Trabalho secundar a execução, entre as diferentes nações do mundo, de programas próprios à realização”, entre outros aspectos, “da extensão das medidas de segurança social com vista a assegurar um rendimento de base a todos os que precisem de tal protecção, assim como uma assistência médica completa”, bem como a “protecção da infância e da maternidade”, alargando, por conseguinte, a protecção a todos aqueles que dela necessitam.

29. Esta foi a primeira vez na história que a comunidade mundial declarou o seu compromisso no sentido de alargar a segurança social a toda a população. Esta nova visão de um paradigma de universalidade reflectiu-se na Recomendação (Nº 67), sobre Segurança dos Rendimentos, 1944, e na Recomendação (Nº 69) sobre Assistência Médica, 1944. Estas duas Recomendações

⁶ Nações Unidas: *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, op. cit., Artigo 2.º, n.º 1.

prepararam o caminho para a formulação da segurança social como direito humano na Declaração Universal dos Direitos Humanos e, alguns anos mais tarde, no PIDESC.

30. Em 1999 – e em conformidade com o mandato da OIT – o reforço da protecção social e da segurança social foi definido como um dos quatro objectivos estratégicos da Agenda para o Trabalho Digno, que tem como meta o trabalho digno e produtivo para todas as mulheres e todos os homens em condições de liberdade, igualdade, segurança e dignidade humana. Reconhecendo a maior necessidade de segurança social numa situação económica volátil e a pressão exercida sobre os sistemas de segurança social existentes, a Agenda para o Trabalho Digno sublinhou a necessidade de realizar um ajustamento às mudanças sociais, alargar a segurança social, melhorar a sua governança, e ligar as políticas do mercado de trabalho e de emprego à segurança social.

31. Há dez anos, em 2001, a Conferência Internacional do Trabalho reiterou que a segurança social era um direito humano básico, e reafirmou que a sua extensão a todos aqueles que dela necessitam era uma parte fundamental do mandato da OIT e um desafio que precisava de ser abordado com seriedade e urgência por todos os Estados-membros. Em 2003, foi lançada a Campanha Mundial sobre Segurança Social e Cobertura para Todos.

32. Ao enfatizarem que os quatro objectivos estratégicos da OIT são “indissociáveis, interdependentes e reforçam-se mutuamente”, através da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa,⁷ adoptada em 2008, os mandantes reconfirmaram os seus esforços conjuntos no sentido de:

...desenvolver e reforçar medidas de protecção social – segurança social e protecção dos trabalhadores – sustentáveis e adaptadas às circunstâncias nacionais, nomeadamente: – extensão da segurança social a todos, incluindo medidas para garantir um rendimento mínimo a todos os que necessitem de tal protecção e adaptação do respectivo âmbito de aplicação e cobertura para responder às incertezas e às novas necessidades resultantes da rapidez das alterações tecnológicas, societais, demográficas e económicas.

33. Em resposta à crise financeira e económica global, os mandantes da OIT adoptaram, em Junho de 2009, o Pacto Global para o Emprego, que reconhece o papel da segurança social como estabilizador económico e social automático, e como um componente essencial das estratégias integradas de resposta à crise. Exorta os países a reforçarem e alargarem os seus sistemas de protecção social através da definição de um PPS.⁸ O Pacto Global para o Emprego foi posteriormente aprovado pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), tendo o PPS sido identificado como uma de nove iniciativas conjuntas das Nações Unidas de resposta à crise.⁹ O PPS está também a tornar-se uma parte integrante da emergente estratégia bidimensional da OIT para a extensão da segurança social (ver o Capítulo 5).

34. Um meio de acção essencial à disposição da OIT para a realização do seu mandato de extensão da segurança social a toda a população, é a definição de normas internacionais do trabalho. Desde 1919, a OIT adoptou 31 Convenções e 23 Recomendações neste domínio, que contribuíram significativamente para o desenvolvimento da segurança social enquanto direito humano universal – nomeadamente através da definição de obrigações e linhas de orientação

7 OIT: *Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*, Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, Genebra, 10 de Junho de 2008.

8 OIT: *Recuperar da Crise: Um Pacto Global para o Emprego*, Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, Genebra, 2009.

9 ECOSOC: *Recuperar da Crise: Um Pacto Global para o Emprego*, Resolução E/2009/L.24 (Genebra, 2009); UNCEB: *Global financial and economic crisis – UN system – Joint crisis initiatives* (Nova Iorque, 2009).

específicas para os Estados-membros. Em 2002, o Conselho de Administração da OIT confirmou oito destas 31 Convenções como Convenções actualizadas sobre segurança social (ver caixa 1.3).

35. Entre estas, destaca-se a Convenção (Nº 102) sobre a segurança social (norma mínima), 1952. É a única Convenção internacional que define os nove ramos da segurança social, determina normas mínimas para cada um destes ramos e estabelece princípios para a sustentabilidade e a boa governança desses regimes. Outro aspecto importante desta Convenção é o facto de conter cláusulas de flexibilidade, permitindo assim que os Estados-membros que a ratificaram aceitem, como mínimo, três dos nove ramos da segurança social, havendo pelo menos um destes três ramos que abrange uma contingência ou desemprego de longa duração, de forma a permitir que o maior número possível de países cumpra as exigências estabelecidas na Convenção.

36. A importância das Convenções da OIT é frequentemente medida através da sua ratificação. Até à data, a Convenção (Nº 102) foi ratificada por 47 Estados-membros (ver a figura 1.1 e o quadro A-I.1, no Anexo I), mais recentemente pelo Brasil, pela Bulgária, pela Roménia e pelo Uruguai. Alguns governos indicaram que o processo de ratificação foi iniciado a nível nacional (Argentina); outros Estados pediram recentemente a assistência da OIT para a ratificação da Convenção (Nº 102) (China, Honduras, Mongólia e Paraguai), ou manifestaram grande interesse na sua ratificação ou na ratificação de normas mais elevadas de segurança social (República da Coreia).

37. As Convenções adoptadas depois da Convenção (Nº 102) tiveram menos ratificações: a Convenção (Nº 121) foi ratificada por 24 Estados-membros; a Convenção (Nº 128) por 16 Estados-membros; a Convenção (Nº 130) por 15 Estados-membros – enquanto a Convenção (Nº 168) e a Convenção (Nº 183) tiveram sete e 13 ratificações, respectivamente (ver o quadro A-I.1, no Anexo I).

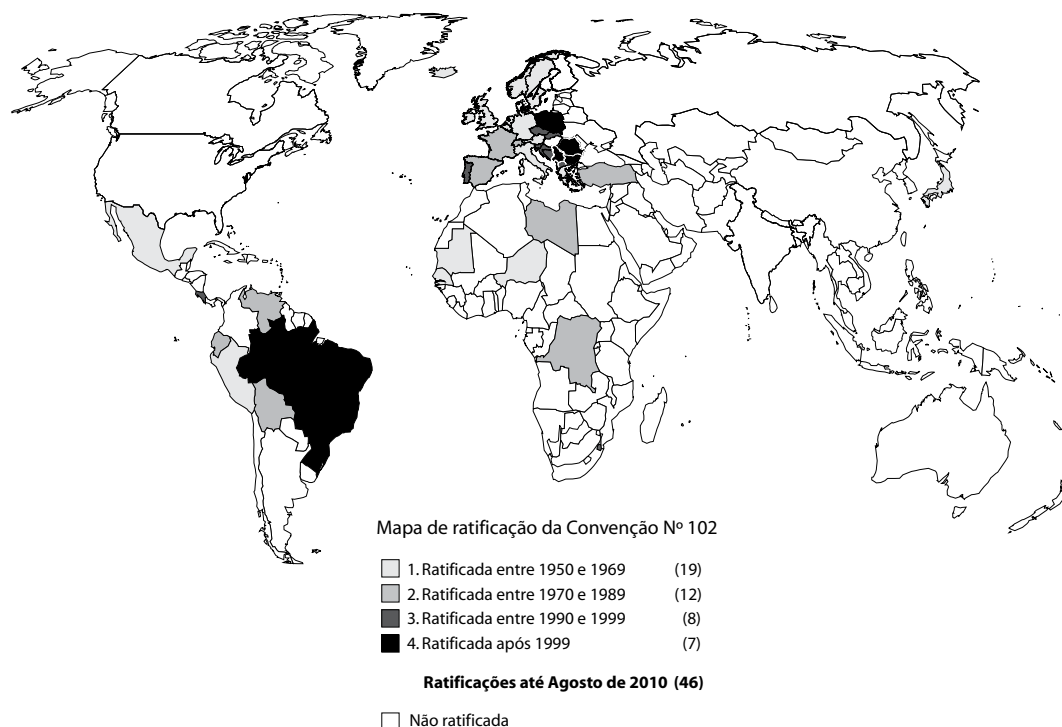
Caixa 1.3

Convenções actualizadas da OIT sobre segurança social^{NT}

- Convenção (N 102) sobre a segurança social (norma mínima), 1952;
- Convenção (Nº 118) sobre a igualdade de tratamento (segurança social), 1962;
- Convenção (Nº 121) sobre prestações relativas a acidentes no trabalho, 1964 [Anexo I alterado em 1980];
- Convenção (Nº128) sobre prestações de invalidez, velhice e sobrevivência, 1967;
- Convenção (Nº130) sobre os cuidados médicos e as indemnizações de doenças, 1969;
- Convenção (Nº157) sobre a conservação dos direitos à segurança social, 1982;
- Convenção (Nº168) sobre a promoção do emprego e a protecção contra o desemprego, 1988 e
- Convenção (Nº183) sobre a protecção da maternidade, 2000.

^{NT} Tradução não oficial para português das Convenções Nº 118, 121, 128, 130, 157 e 168.

Figura 1.1. Ratificações da Convenção (Nº 102) sobre a segurança social (norma mínima), 1952



Fonte: OIT, ILOLEX, Novembro de 2010.

Obstáculos à ratificação

38. O desenvolvimento de uma estratégia coerente para a extensão da cobertura da segurança social através das normas de segurança social da OIT exige uma análise dos obstáculos à ratificação com que os Estados-membros da OIT se depararam até ao momento.

39. Como o demonstra o Inquérito Geral sobre os instrumentos de segurança social apresentados a esta 100.^a Sessão da Conferência,¹⁰ o número relativamente baixo de ratificações das Convenções da OIT sobre segurança social deve-se ao facto de muitos Estados não estarem familiarizados com as Convenções e respectivas disposições, o que frequentemente se traduz numa interpretação incorrecta das suas obrigações ao abrigo destas Convenções. Tal pode ser atribuído a uma promoção insuficiente ou à falta de conhecimento. Foi igualmente expressa preocupação relativamente a alguns dos conceitos usados nas Convenções, que reflectem um modelo tradicional de “provedor masculino do sustento” – sendo de realçar o facto de o cálculo de taxas mínimas de substituição ser baseado nos rendimentos dos homens. Embora a terminologia usada nas Convenções possa não corresponder às realidades actuais, os níveis salariais dos homens, na maioria dos países e dos sectores, continuam a ser mais elevados do que os das mulheres; como consequência, os rendimentos dos homens continuam a constituir uma referência relevante e, simultaneamente, proporcionam às mulheres níveis de prestações mais elevados do que se fossem tidos em conta os seus próprios rendimentos.¹¹ As limitações

10 OIT: *Social security and the rule of law*, Inquérito Geral relativo aos instrumentos de segurança social à luz da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008, Relatório III(1B), Conferência Internacional do Trabalho, 100.^a Sessão, Genebra, 2011.

11 OIT: *Gender equality at the heart of decent work*, Relatório VI, Conferência Internacional do Trabalho, 98.^a Sessão, Genebra, 2009, art.º 315; OIT: *Setting social security standards in a global society* (Genebra, 2008).

económicas, financeiras, sociais e administrativas são igualmente encaradas como obstáculos à ratificação, o que indica que alguns países podem não ter conhecimento da flexibilidade oferecida pelas Convenções.¹² Por essa razão, alguns países que talvez cumprissem as exigências das Convenções – utilizando as cláusulas de flexibilidade ou sem ter, inclusive, de modificar a sua legislação nacional – são impedidos de as ratificar devido a falsos pressupostos e a uma interpretação incorrecta.

Impacto das Convenções a nível nacional

40. O impacto das Convenções – e em especial da Convenção (Nº 102) – não deveria ser medido apenas em termos do número de ratificações. Ao longo do tempo, a Convenção (Nº 102) teve, e continua a ter, uma influência significativa no desenvolvimento da segurança social nas diferentes regiões do mundo. As actividades de cooperação técnica da OIT no domínio da segurança social têm por base os seus princípios. Como consequência, muitos governos tomam em consideração as disposições da Convenção (Nº 102) aquando da elaboração da sua própria legislação, mesmo se ainda não a ratificaram (China, Letónia, Líbano), no sentido de tornar a sua legislação nacional mais conforme com a Convenção. Por conseguinte, os sistemas de segurança social de quase todos os países europeus e de muitos países da América Latina e das Caraíbas seguem o modelo definido na Convenção (Nº 102) e nas normas de segurança social mais elevadas. A influência destas normas é significativamente sentida em países do Norte de África (Tunísia, Marrocos) e em países asiáticos (Japão, República da Coreia).

41. A Convenção também influenciou o desenvolvimento de sistemas formais de segurança social em países de rendimento baixo: mais de 30 países africanos estabeleceram regimes de pensões que a usaram como modelo. Embora os sistemas formais de segurança social destes países abranjam somente uma pequena percentagem da população, a Convenção (Nº 102) constitui um objectivo de desenvolvimento e é uma referência usada em documentos que definem objectivos a longo prazo, no que concerne aos níveis de protecção e de segurança social que precisam de ser atingidos.¹³

Implementação das Convenções a nível nacional

42. Uma análise dos casos de países em que o CEACR constatou o não cumprimento das Convenções sobre segurança social ratificadas revela que, desde 1964, e em pelo menos 75 casos, os Estados que as ratificaram adaptaram a sua legislação e prática nacionais em conformidade com as exigências da Convenção, no seguimento de recomendações do CEACR. Neste contexto, é frequentemente solicitada à OIT a prestação de assistência técnica aos Estados que ratificaram as Convenções, com vista a assegurar uma melhor aplicação e implementação das normas de segurança social (Dinamarca e Irlanda em 2006, Países Baixos em 2007, Alemanha em 2008).

1.3. A necessidade de segurança social

43. O rápido crescimento das interligações dos mercados globais financeiros, de produtos e de trabalho coloca novos desafios à manutenção ou ao reforço da justiça social. Num mundo em que as crises económicas e financeiras em qualquer região são altamente contagiosas e os seus

12 Desde a adopção da Convenção (Nº 102), só um país (Bósnia e Herzegovina) fez uma declaração ao abrigo do seu Artigo 3.º, que permite aos países que a ratificam e cuja economia e infra-estruturas médicas se encontram insuficientemente desenvolvidas usufruir de excepções temporárias na aplicação de determinados Artigos da Convenção.

13 Tais como o Código de Segurança Nacional da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (Southern African Development Community – SADC) ou vários documentos sobre política de segurança social nacional, por exemplo na República Unida da Tanzânia ou na República da Zâmbia.

efeitos nos mercados de trabalho e no bem-estar social se espalham com rapidez, a capacidade dos indivíduos para lidarem sozinhos com os riscos económicos é menos eficaz do que antes. Os riscos sociais globais associados a pandemias e os efeitos expectáveis das alterações climáticas têm um impacto semelhante nos níveis de segurança social individual. Os sistemas de segurança social nacionais precisam de ser mais fortes do que nunca para neutralizar riscos sistémicos globais adicionais. Os riscos e as oportunidades inerentes à globalização exigem uma segurança social eficaz.

44. Embora a importância da segurança social para o bem-estar dos trabalhadores, das famílias e das comunidades tenha sido sempre parte integrante do mandato da OIT, o papel essencial da segurança social na resposta às necessidades das pessoas a nível mundial tem vindo a ser crescentemente reconhecido por outras organizações internacionais. Este entendimento renovado da interligação do desenvolvimento económico e social, e a necessidade de um crescimento económico equilibrado, também assumiu importância em resposta à crise financeira e económica. Alguns observadores identificaram um “consenso internacional emergente” relativamente ao papel da protecção social no desenvolvimento. O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE reconheceu que a protecção social “(...) estimula o envolvimento das mulheres e dos homens pobres no crescimento económico (...) Ajuda a construir o capital humano, a gerir riscos, a promover o investimento e o empreendedorismo e melhora a participação nos mercados de trabalho”.¹⁴

45. A coligação internacional em torno do PPS (ver o ponto 5.1.3) juntou um grande número de organismos das Nações Unidas e outras organizações e doadores internacionais preocupados com a extensão da protecção social. A integração da segurança social no Pacto Global para o Emprego e a sua aprovação pelo UNCEB e pelo ECOSOC, em Julho de 2009,¹⁵ são testemunhos da maior valorização desta questão a nível mundial. Os comunicados do G20 também reflectiram esta mudança de entendimento, como revelam as suas duas Declarações mais recentes, em Julho e Novembro de 2010, que reafirmaram o “compromisso de atingir um sólido crescimento do emprego e proporcionar protecção social aos nossos cidadãos em situação de maior vulnerabilidade”¹⁶ e de “melhorar a segurança de rendimentos e a capacidade de resposta aos choques adversos, mediante a prestação de assistência aos países em desenvolvimento para que melhorem os programas de protecção social”.¹⁷ Em África, os governos assumiram um compromisso relativamente à extensão gradual de diversos programas contributivos e não contributivos de segurança social no Quadro da Política Social para África da União Africana, adoptado em Windhoek em 2008, e mais recentemente na “Declaração Tripartida de Yaoundé sobre a Implementação do Piso de Protecção Social”, adoptada em Outubro de 2010 (ver caixa 5.2).

1.3.1. O papel dos sistemas de segurança social no desenvolvimento económico e na facilitação da mudança estrutural e na gestão de crises

46. Os sistemas de segurança social são uma necessidade económica. Em 2007, a CIT declarou que “modelos sustentáveis de segurança social universal financiados por impostos ou por outros meios (...) são fundamentais para melhorar a produtividade e fomentar as transições

14 OCDE: *The role of employment and social protection: Making economic growth more pro-poor*, Declaração Política, Reunião de Alto Nível do CAD da OCDE, 27–28 de Maio de 2009, Paris.

15 ECOSOC: Resolução E/2009/L.24, op. cit.

16 *The G20 Toronto Summit Declaration*, Anexo I, 26–27 de Junho de 2010, parág. 14.

17 *The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration*, Documento da Cimeira, 11–12 de Novembro de 2010, parág. 51(f).

para a economia formal”.¹⁸ A importância da segurança social como um pré-requisito e não como um fardo para o crescimento começou a ser amplamente reconhecida no debate sobre o desenvolvimento de políticas, muito antes de a crise atingir a economia mundial.

47. A crise económica e financeira mundial agiu como acelerador da mudança no discurso sobre as políticas de segurança social, salientando o papel dos regimes de segurança social como estabilizadores sociais e económicos automáticos. Tornou-se óbvio que os países, independentemente dos seus níveis de desenvolvimento, quando dispõem de sistemas de segurança social encontram-se numa posição muito melhor para enfrentarem as consequências sociais da crise. As transferências monetárias e outras medidas de segurança social foram usadas como um importante mecanismo de resposta que pode proteger e empoderar os trabalhadores e ajudar a estimular a procura interna, “fomentar o capital humano e a produtividade no trabalho” e, em última análise, contribuir para “a sustentabilidade do crescimento económico”.¹⁹

Reforçar a eficácia e a eficiência das economias de mercado

48. A breve história da intensa globalização ao longo das últimas décadas revelou que os mercados têm de estar integrados num quadro de governança, de forma a serem eficientes e produzirem resultados socialmente justos. Um ensinamento que pode ser retirado do desenvolvimento económico e social dos países industrializados ao longo do último século, é que as instituições de segurança social e do mercado de trabalho fazem parte do tecido institucional das economias de mercado de sucesso. Reduzem as incertezas e, por conseguinte, diminuem os custos de transacção dos necessários processos de ajustamento económico e do mercado de trabalho. Nos países em desenvolvimento, a abertura à concorrência internacional não conduziu a um crescimento suficiente do emprego no sector formal, mas sim a uma grande movimentação para o sector informal. Em alguns países, indústrias inteiras desapareceram em menos de uma década. O cenário em ambas as categorias de países revela a subutilização dos recursos produtivos – em particular, do capital humano. Os processos de ajustamento nos mercados de trabalho demonstram que estes processos podem – se deixados à sua mercê – conduzir a resultados sub-óptimos no que concerne aos níveis de emprego e de produtividade. São necessárias políticas integradas de emprego, de mercado de trabalho e de segurança social, com vista a criar mais empregos produtivos, facilitar os processos de ajustamento e evitar o desperdício causado pela subutilização ou utilização incorrecta dos recursos produtivos. A melhor forma de segurança social continua a ser um emprego digno. Facilitar o acesso a oportunidades de emprego deveria, por conseguinte, ser uma orientação básica de políticas integradas.

49. Começa a surgir um novo equilíbrio através de uma combinação de políticas macroeconómicas, de emprego, de mercado de trabalho e de segurança social – com vista a atingir o pleno emprego e produtivo e proteger as pessoas contra os riscos tradicionais (como a doença, o desemprego, a invalidez e a velhice), mas também contra novos riscos decorrentes da mudança tecnológica e organizacional. As preferências modernas em termos de disposições sociais procuram conciliar a vida profissional e a vida familiar, a formação contínua e a prestação de cuidados a pais e filhos. A abordagem da OIT relativamente ao trabalho digno reflecte o conceito de políticas complementares de mercado de trabalho e de protecção social que têm como objectivo o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno.²⁰ É um conceito estratégico que pretende atingir de forma simultânea e coerente metas sociais e económicas, mediante uma

18 OIT: *Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises*, Conferência Internacional do Trabalho, 96.ª Sessão, Genebra, 2007, parágr. 11(16).

19 FMI-OIT: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, documento de debate para a Conferência Conjunta da OIT-FMI em cooperação com o gabinete do Primeiro Ministro da Noruega, Oslo, Setembro de 2010, p. 10.

20 Como reafirmado na *Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*, op. cit., Parte I (A).

estratégia equilibrada que tenha como objectivos o crescimento económico, o emprego pleno e produtivo e a protecção social universal.

50. No quadro em que a política de segurança social se desenvolve, os decisores políticos são desafiados a avaliar os objectivos sociais paralelamente aos económicos. Os estudos realizados indicam que muitos países foram bem-sucedidos na manutenção de regimes de segurança social de elevada qualidade, apresentando ao mesmo tempo um bom desempenho em termos de crescimento económico. A análise, contudo, leva-nos ainda mais longe: não só os países são capazes de conciliar um sólido desempenho macroeconómico com modelos sociais sustentáveis, como devem forçosamente implementar disposições sociais adequadas – pois caso estas falhem, as políticas de mercado aberto serão incapazes de absorver as consequências adversas dessas mesmas políticas e, a longo prazo, irão fracassar.

51. Desde que bem concebidos, os programas de protecção social têm um impacto directo estático em termos de redução da pobreza. Além disso, num sentido indirecto e dinâmico, beneficiam a produtividade de diversas formas: reduzindo ou evitando a exclusão social; empoderando mulheres e homens, ao reduzir constrangimentos que frequentemente impedem o desenvolvimento de pequenas empresas ou de empresas individuais; e, ainda mais importante, ajudando a reforçar o capital humano e a apoiar uma mão-de-obra saudável e qualificada. Inversamente, vários estudos analisaram os canais através dos quais a ausência de protecção social exerce impacto sobre o desempenho económico. Um das mais importantes está relacionado com as imperfeições do mercado de capitais; mais concretamente, o crédito ou outros constrangimentos podem impedir o acesso dos pobres ao investimento. Estes constrangimentos podem ser de natureza financeira, mas incluem igualmente questões de não-acesso a determinados recursos ou disposições. Os exemplos incluem: restrições à exploração de terra de cultivo; acesso limitado a serviços de saúde; e ausência de acesso das crianças – em especial as oriundas de famílias pobres – à educação, o que provou ter um impacto negativo na potencial produtividade laboral futura e, por conseguinte, no crescimento económico.

52. Isto não significa que mais transferências sociais conduzam a um melhor desempenho económico, sempre e em todas as circunstâncias. A concepção é importante, obviamente; os regimes de prestações (bem como a incidência dos impostos que os financiam) podem certamente ter um impacto nos incentivos económicos.

53. O que é que isto nos diz sobre os países em desenvolvimento? Ao longo da última década, verificou-se a concretização de um número crescente de iniciativas e a publicação de um número cada vez maior de estudos, revelando uma assinalável diversidade de resultados. Os programas de transferência monetária na Etiópia, por exemplo, aumentaram o acesso aos serviços sociais e conduziram a uma maior circulação de dinheiro, originando um aumento da concorrência e do comércio local.²¹ Verifica-se um cenário semelhante quando se procede à análise de diversos programas de protecção social noutros países de rendimento baixo. Outros estudos sustentam o cada vez maior número de evidências dos efeitos positivos das transferências de rendimento em países em desenvolvimento, em termos de produtividade e crescimento. Em especial no que concerne ao aumento da frequência escolar e à melhoria das condições de saúde, existem fortes evidências do impacto benéfico dos programas de transferência monetária num leque de países diferentes.

54. Uma série de estudos empíricos realizados na África do Sul revela claramente que as despesas com a assistência social promoveram o investimento, o crescimento económico e a criação de emprego, e que estas despesas contribuíram para a melhoria da balança comercial.

21 L. Adams e E. Kebede: *Breaking the poverty cycle: A case study of cash interventions in Ethiopia* (Londres, Overseas Development Institute, 2005).

Os agregados familiares de rendimento baixo gastam proporções relativamente elevadas do seu rendimento em bens e serviços domésticos, pelo que um aumento desse rendimento tende a favorecer as indústrias domésticas. Além disso, existe um impacto directo na educação, em particular na frequência escolar das raparigas. Por seu turno, isto conduz a uma mão-de-obra cada vez mais produtiva e a uma maior taxa de crescimento do PIB.

55. Em resumo, as experiências aqui referidas foram retiradas de uma extensa revisão da literatura da OIT sobre o impacto dos regimes de segurança social no desempenho económico.²² Começa a surgir um forte consenso segundo o qual os sistemas de segurança social bem concebidos e um sólido desempenho económico podem coexistir e coexistem. De facto, é cada vez mais evidente que a segurança social adequada não é, de forma alguma, a consequência do crescimento económico – é um pré-requisito para este crescimento.

Facilitar o emprego produtivo

56. Os sistemas de segurança social desempenham um papel fundamental, quando se trata de facilitar o emprego produtivo. Contudo, o impacto da segurança social no emprego, em particular, é objecto de um debate que já se prolonga há algum tempo. Uma das questões mais debatidas tem sido o impacto da segurança social na actividade económica dos indivíduos e na sua participação na mão-de-obra – e a questão de a segurança social poder desencorajar as pessoas a aceitar um emprego. O objectivo principal da maioria das prestações da segurança social é proporcionar rendimentos para evitar que as pessoas caiam na pobreza quando se encontram temporariamente (desemprego, doença, maternidade) ou permanentemente (invalidez, velhice) incapazes de trabalhar. O desafio consiste em conceber prestações e assegurar o seu provisãoamento de modo a que possam garantir um nível adequado de segurança de rendimentos sem incentivar um comportamento indesejável do mercado de trabalho. A experiência internacional revela muitas boas práticas nas quais não só os comportamentos indesejáveis são evitados, mas também os programas de prestações de segurança social são usados em sinergia com o mercado de trabalho e com outras políticas, visando estimular a actividade económica e facilitar uma alocação produtiva de recursos.²³

57. Os subsídios de desemprego são um dos principais instrumentos para ajudar a sociedade a ultrapassar um período de crise económica ou a facilitar os ajustamentos estruturais necessários para uma alocação de recursos mais eficaz e uma maior produtividade. Simultaneamente, durante períodos cíclicos de crise ou de ajustamentos estruturais, estes subsídios desempenham um papel de estabilizadores macroeconómicos (ajudando a manter os níveis de procura agregada) e sociais (ajudando a manter os padrões de vida e a coesão social durante tempos difíceis). Contudo, isto só resulta se os referidos períodos de desemprego forem temporários e não demasiado longos. A questão difícil que se coloca é determinar até que ponto existe um risco de criação de dependência relativamente às prestações, devido à diminuição dos incentivos para encontrar um novo emprego adequado. A maioria das pessoas preferiria ter um trabalho digno em vez de depender de prestações sociais. O risco de dependência das prestações surge quando não há oportunidades de emprego adequado e digno disponíveis. Muitas vezes, as pessoas que

22 Ver, entre outros: A. van de Meerendonk et al.: *The economic impact of social standards*, relatório preparado para a OIT (Genebra, 2009) (inédito); OIT: *Growth, employment and social protection: A strategy for balanced growth in a global market economy*, um documento de debate para a Reunião Ministerial Informal de Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais durante a Conferência Internacional do Trabalho (Genebra, 2007) (inédito); OIT: *Social security for all: Investing in social justice and economic development*, Social Security Policy Briefings, Documento 7 (Genebra, 2009); P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009).

23 Ibid.

procuram emprego não possuem as competências adequadas às necessidades do mercado de trabalho. As prestações de apoio ao rendimento deveriam, portanto, ser acompanhadas de apoios que fomentassem a empregabilidade, tais como formação e aconselhamento. No entanto, se o único emprego disponível é de natureza precária e temporária, esta situação pode levar os trabalhadores a ficarem excluídos de oportunidades de emprego digno de longa duração. As políticas de apoio à criação de empregos de qualidade podem ajudar, na medida em que evitam efeitos indesejáveis nessas circunstâncias.

58. Outro exemplo é a questão das pensões de velhice e o seu impacto na participação da mão-de-obra idosa. As pensões foram inicialmente introduzidas tendo em vista prevenir a pobreza quando as pessoas se tornavam demasiado velhas para continuar a trabalhar. Contudo, durante a segunda metade do século XX, as pessoas começaram a reformar-se mais cedo, quando ainda estavam fisicamente capazes de trabalhar. Por um lado, o período de reforma começou a ser encarado como um bem merecido período de descanso e lazer após uma vida activa. Por outro lado, os regimes de reformas foram cada vez mais usados para pôr termo à actividade dos trabalhadores mais velhos, frequentemente considerados menos produtivos ou mais dispendiosos em termos de custos de trabalho. Como consequência, verificou-se uma redução significativa da participação da mão-de-obra idosa, quer de homens quer de mulheres, em muitos países desenvolvidos. Combinada com o envelhecimento demográfico das sociedades, esta situação conduziu a um aumento considerável dos custos financeiros das pensões e a esforços políticos que tinham por objectivo reverter as tendências anteriores e alargar a duração da vida activa. Contudo, é óbvio que uma acção como esta exige muito mais do que uma mudança na idade legal da reforma ou na concepção do sistema de pensões. É necessário que haja oportunidades de emprego e as pessoas têm de estar física e mentalmente capazes de trabalhar. Isto pode exigir melhorias substanciais das condições de trabalho. A questão da produtividade dos trabalhadores mais velhos tem de ser abordada através de oportunidades e necessidades de aprendizagem ao longo da vida, bem como mediante a mudança do entendimento que os empregadores têm nesta matéria. Muitas pessoas, em especial as mulheres, reformam-se para cuidar dos netos, ou de familiares idosos ou doentes. São necessários esforços adicionais no sentido de reconhecer este tipo de trabalho não remunerado de prestação de cuidados em termos equivalentes a outras formas de emprego, ou de disponibilizar serviços de substituição a custos acessíveis. Enquanto nos países desenvolvidos o desafio actual é encontrar a forma de aumentar a duração da vida activa, no mundo em desenvolvimento, onde apenas uma pequena minoria se encontra abrangida por sistemas de pensões, as pessoas têm de trabalhar enquanto forem fisicamente capazes de o fazer para poderem sobreviver – em larga medida, em condições precárias e informais. Por conseguinte, o principal desafio consiste em criar regimes de pensões que permitam a saída da vida activa quando é atingida uma idade considerada razoável do ponto de vista económico e social.²⁴

Facilitar a mudança estrutural

59. Os sistemas de segurança social também podem facilitar o ajustamento e as mudanças estruturais na economia e na sociedade. Se correctamente concebidos e adequadamente combinados com as políticas do mercado de trabalho, as prestações da segurança social podem reduzir o receio de mudança, aumentar o seu ritmo – e desta forma melhorar os níveis globais de emprego produtivo nas economias. Uma melhor integração das medidas de segurança social nas políticas do mercado de trabalho, em especial das que reforçam a empregabilidade, continua a representar um desafio a nível mundial. Os mecanismos de segurança social podem ser usados de modo mais abrangente como ferramentas eficazes para dar resposta à informalidade do mercado de trabalho.

24 OIT: *Employment and social protection in the new demographic context* (Genebra, 2010).

60. Um aspecto frequentemente negligenciado é o de que as próprias políticas sociais geram uma parte substancial do emprego em serviços sociais. A saúde, a educação e os serviços sociais pessoais são responsáveis por uma percentagem considerável do emprego em muitos países desenvolvidos e, a uma menor escala, em países de rendimento intermédio e baixo. Nestes últimos, esta situação é particularmente relevante, tendo em conta que o emprego nestes serviços constitui uma considerável proporção do emprego formal, tanto no sector público como no privado. Desde a década de 1960, a experiência de muitos países europeus, em especial dos países nórdicos, demonstra como a expansão das políticas sociais conduziu ao crescimento das oportunidades de emprego de duas formas que se reforçam mutuamente. Deu origem: (1) à criação de oportunidades de empregos na saúde, na educação e nos serviços sociais pessoais, muitos dos quais foram ocupados por mulheres; e (2) a uma cada vez maior procura de serviços de prestação de cuidados a preços acessíveis (prestação de cuidados a crianças e a idosos), o que mais uma vez facilitou a participação das mulheres no mercado de trabalho. No âmbito da preocupação com as taxas de fecundidade abaixo do nível de substituição em muitos países europeus, é interessante constatar que, actualmente, os países europeus com elevadas taxas de fertilidade tendem a ser os países com as mais elevadas taxas de participação feminina na mão-de-obra – uma tendência que em parte pode ser explicada pela existência de serviços sociais e de políticas favoráveis à família.²⁵ A importância destes serviços e do respectivo impacto positivo no emprego e na igualdade de género é cada vez mais reconhecida por governos, empregadores e trabalhadores – também nas economias emergentes.²⁶

61. Os futuros processos de adaptação serão o resultado da interdependência e da natureza mutável dos processos de produção globais nos mercados mundiais, mas surgirão também a partir da necessária reformulação das economias à medida que os processos de produção e as estruturas do mercado de trabalho se tornam “mais verdes”. Regimes de segurança social bem concebidos também poderiam desempenhar um papel importante na redução da vulnerabilidade dos trabalhadores pobres e das respectivas famílias, que ficarão cada vez mais expostos a choques e tensões relacionados com as alterações climáticas.

Estabilizar a procura e manter a paz económica e social durante as crises

62. O papel dos sistemas de segurança social como estabilizadores automáticos durante as crises tem sido largamente reconhecido durante a recente recessão financeira e económica mundial. Têm-se verificado evidências incontornáveis de que os países com sistemas de segurança social eficazes conseguem reagir de forma mais rápida e eficaz a uma crise.

63. A crise financeira e económica mundial também revelou que os instrumentos de segurança social mais eficazes para diminuir as consequências sociais da crise são a introdução ou o alargamento dos subsídios de desemprego ou dos subsídios de desemprego parciais. As análises da OIT demonstraram que o aumento da despesa com estabilizadores sociais e económicos tem contribuído para salvar tantos empregos, a nível mundial, como os pacotes arbitrários de medi-

25 F.G. Castles: “The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries”, in *Journal of European Social Policy*, Vol. 13 (2003), N.º 3, pp. 209–227.

26 A Convenção sobre trabalhadores com responsabilidades familiares, 1981 (n.º 156) da OIT, contém importantes orientações destinadas a governos, empregadores e trabalhadores, sobre este assunto. Para exemplos práticos da articulação do trabalho com as responsabilidades familiares, ver: C. Hein e N. Cassirer: *Workplace solutions for childcare* (Genebra, OIT, 2010); R. Holmes e N. Jones: *Rethinking social protection using a gender lens*, Documento de trabalho 320 da ODI (Londres: Overseas Development Institute, 2010); OIT e PNUD: *Work and family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility* (Santiago do Chile, 2009).

das de fomento feitos *ad hoc*.²⁷ Estas medidas têm custos relativamente baixos nos países desenvolvidos que dispõem deste tipo regimes. Uma regra empírica geral determina que para uma proporção dos salários da ordem dos 60 por cento do PIB e uma taxa de substituição de 50 por cento dos salários anteriores, 10 por cento de desemprego adicional custa cerca de 3 por cento do PIB; os subsídios de desemprego parciais custariam aproximadamente metade deste montante. Nos países de rendimento intermédio e baixo, os regimes de garantia de emprego, como os do *Indian National Rural Employment Guarantee*, podem provavelmente ser financiados a metade do custo acima referido. Uma característica importante da reacção dos regimes de segurança social durante a crise foi a sua flexibilidade – a título de exemplo, foi aumentada a duração dos subsídios dos regimes de desemprego plenos e parciais. Na Alemanha, o subsídio de desemprego parcial (ver caixa 3.10) ajudou a manter uma mão-de-obra qualificada nas empresas. Esta flexibilidade facilita o acelerar da produção quase instantaneamente quando os efeitos da crise diminuem. Os ensinamentos da história também mostram que os países tendem a alargar a segurança social após crises de grandes dimensões. Como exemplos temos os períodos de extensão da segurança social após a Grande Depressão no início da década de 1930, nos Estados Unidos; as reformas *Beveridge*, no Reino Unido, no final da década de 1940, bem como reformas semelhantes em muitos outros países europeus após a Segunda Guerra Mundial; reformas adicionais como reacção à crise do petróleo no final da década de 1970; e, mais recentemente, a introdução do seguro de desemprego na República da Coreia após a crise asiática de 1997.

64. Estas experiências conduzem à questão de como os sistemas de segurança social podem ser revistos e, se necessário, reformulados, para assegurar que cumprem da melhor forma o seu papel como estabilizadores económicos e sociais durante a recuperação – e, em caso de agravamento da situação, em crises futuras.

1.3.2. A segurança social como instrumento fundamental para o progresso em direcção à justiça social num mundo globalizado

65. A segurança social é um direito humano ao qual todas as pessoas, em qualquer sociedade, deveriam ter acesso; é também um pré-requisito para a coesão e a justiça social. Constitui uma ferramenta poderosa para diminuir a pobreza e a desigualdade, tal como demonstrado através da longa experiência em países mais desenvolvidos, bem como nos países de rendimento intermédio e baixo que investiram cedo no desenvolvimento social.

66. Existe um consenso alargado na maioria dos países industrializados, de que uma prosperidade crescente deveria ser acompanhada de uma melhoria da protecção social das suas populações. Não há países industrializados bem-sucedidos na Ásia, na Europa, na América do Norte ou na Oceânia que não tenham um sistema de segurança razoavelmente alargado. Ao longo de muitas décadas e até há pouco tempo, esse princípio foi – e com razão – inquestionável. Muitas das mais bem-sucedidas economias do mundo, como a Dinamarca, a França, a Alemanha, a Noruega, a Suécia e os Países Baixos, têm os mais elevados níveis de despesa social medida em percentagem do PIB, atingindo geralmente entre 25 e 30 por cento dos respectivos rendimentos nacionais. Estas economias são também economias tradicionalmente abertas, estando sujeitas à concorrência internacional há muitas décadas. Partilham igualmente uma experiência comum, no sentido em que todas começaram a introduzir os seus sistemas de protecção social por volta do final do século XIX, numa altura em que eram pobres. Proporcionar segurança social era – e

27 OIT: *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience*, Um relatório da OIT, com contributos importantes da OCDE, apresentado na Reunião dos Ministros do Trabalho e do Emprego do G20, 20–21 de Abril de 2010, Washington, DC (Genebra, 2010); OIT: *Extending social security to all* (Genebra, 2010); OIT: *Recovery and growth with decent work* (Genebra, 2010).

continua a ser – uma componente integrante dos seus respectivos paradigmas de desenvolvimento nacional.

A segurança social e o seu impacto na pobreza, na vulnerabilidade e na desigualdade

67. Os sistemas de segurança social são um mecanismo eficaz para reduzir a pobreza e limitar a desigualdade, promover a igualdade e manter um crescimento económico equitativo.²⁸ Nos países da OCDE, calcula-se que os níveis de pobreza e de desigualdade sejam quase metade do que poderia esperar-se caso estes regimes não existissem. Uma parte significativa do impacto dos sistemas de segurança social na redução da pobreza é proporcionada pelas pensões de velhice; por conseguinte, as pensões têm uma forte influência no impacto medido da segurança social na redução da pobreza. O impacto médio das prestações da segurança social (excluindo as pensões) na redução da pobreza na União Europeia foi de 33 por cento em 2008. Por outras palavras, em média, as prestações da segurança social reduziram as taxas de risco de pobreza em 8,6 pontos percentuais, de 25,1 por cento antes de recepção das prestações para 16,5 por cento após a recepção (ver a figura 1.2).²⁹

68. Evidências dos países da OCDE sugerem que níveis elevados de despesas sociais estão associados a baixos níveis de pobreza (ver a figura 1.3), o que se verifica tanto com a população em idade activa como com as pessoas em idade de reforma. Contudo, a variação dos níveis de pobreza num determinado nível de consumo também demonstra que os níveis de despesa só por si não são suficientes. As despesas também têm de ser alocadas de uma forma eficaz e eficiente, bem como ser associadas a um ambiente sociodemográfico e socio-económico conducente à promoção do trabalho digno e do emprego produtivo.

69. Nos países de rendimento intermédio e baixo, existem fortes indícios de que a existência de programas de segurança social se encontra associada à redução da pobreza e da desigualdade. Por exemplo, as simulações baseadas em micro-dados revelaram que programas modestos de transferências monetárias destinados a idosos e a crianças têm o potencial de diminuir significativamente a intensidade da pobreza (*poverty gap*).³⁰ As avaliações dos programas nacionais de transferência social demonstram que até os programas modestos de transferências monetárias podem ter um impacto significativo na redução da pobreza e da desigualdade – não somente a curto prazo, mas também ao longo do tempo.³¹

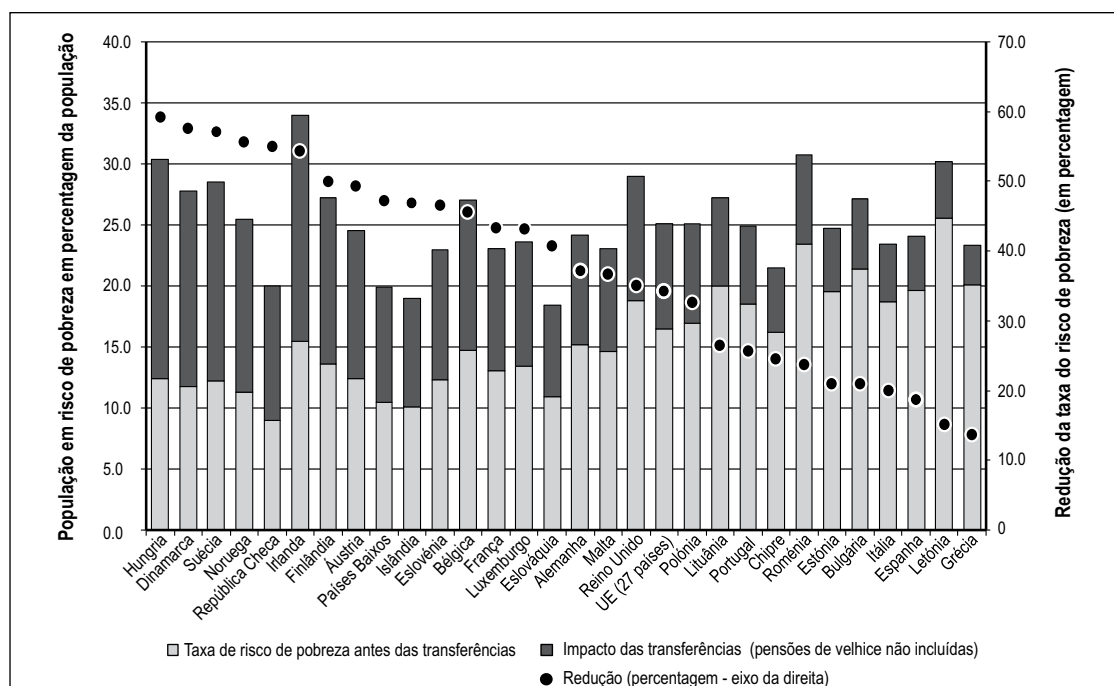
28 OIT: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (Genebra, 2008); UNRISD: *Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics* (Genebra, 2010).

29 Cálculos da OIT a partir da base de dados estatísticos *EUROSTAT*. A CE utiliza um limiar de 60 por cento do rendimento mediano equivalente disponível para definir as taxas de risco de pobreza.

30 F. Gassmann e C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, Issues in Social Protection Discussion Paper N° 15 (Genebra, 2006).

31 OIT: *Extending social security to all*, op. cit.

Figura 1.2. Taxas de pobreza antes e após as transferências (sem as pensões de velhice e de sobrevivência) na União Europeia, 2008



Nota: Como o objectivo é medir o impacto das prestações da segurança social (excluindo as pensões), as pensões tiveram de ser incluídas na definição de rendimentos antes da recepção de prestações.

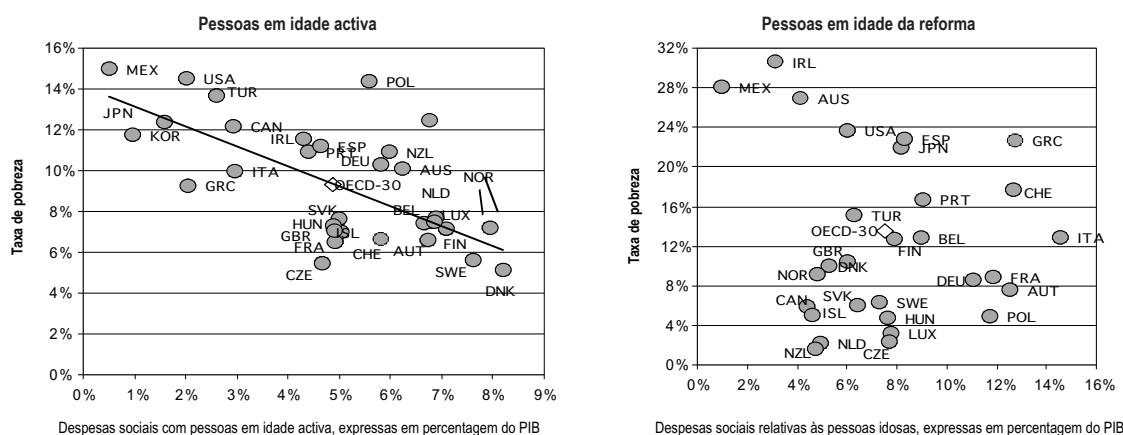
Fonte: Com base nos dados estatísticos EUROSTAT.

70. A segurança social também desempenha um papel importante na diminuição da desigualdade e no apoio ao crescimento equitativo. A desigualdade de rendimento nos países escandinavos da UE e nos Países Baixos (com despesas sociais elevadas e coeficientes de Gini que oscilam entre 0,225 e 0,261) é muito mais baixa do que em alguns outros países com níveis inferiores de despesas sociais, nomeadamente os países anglo-saxónicos, como o Reino Unido, a Irlanda e os Estados Unidos (onde os coeficientes de Gini se situam bem acima de 0,3).³² Todos estes países possuem elevadas taxas de participação na mão-de-obra, pelo que estas diferenças não têm origem nas diferenças entre a proporção de pessoas economicamente activas. A percentagem de crianças que crescem em agregados familiares pobres é de cerca de 3 por cento nos países nórdicos, em comparação com 16 por cento na Irlanda e no Reino Unido, e de 22 por cento nos Estados Unidos. A percentagem da população idosa que vive abaixo do limiar da pobreza nos Países Baixos, é de 1,6 por cento, ao passo que na Irlanda é de 35,5³³ por cento. Quando se comparam estes números com os recursos que estes países gastam em transferências sociais – uma média de 24,3 por cento nos países escandinavos e nos Países Baixos, por oposição a uma média de 16,4 por cento nos três países anglo-saxónicos³⁴ – pode concluir-se que, embora os resultados não sejam necessariamente uniformes em todos os países, a segurança social, quando dotada de recursos suficientes, é eficaz no seu principal objectivo de redução da desigualdade de rendimentos e da pobreza.

32 B. Cantillon: “The poverty effects of social protection in Europe: EU enlargement and its lessons for developing countries”, in P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009), pp. 220–242.

33 Estes números foram retirados da base de dados dos indicadores sociais (SOCX-Social Indicators Database) da OCDE.

34 Cálculos efectuados a partir da base de dados OCDE SOCX, com referência a 2007. Os valores representam despesas sociais públicas líquidas, que incluem despesas privadas obrigatórias com a protecção social.

Figura 1.3. Despesa social e níveis de pobreza nos países da OCDE, 2007

Nota: Taxas de pobreza baseadas num limiar definido em metade do rendimento mediano disponível dos agregados familiares. As despesas sociais incluem as despesas públicas e as despesas obrigatórias privadas em dinheiro (ou seja, excluindo os serviços em género). As despesas sociais relativas às pessoas em idade activa são definidas como a soma dos gastos com programas de invalidez, familiares, de desemprego, de habitação e outros (ou seja, programas de assistência social); as despesas sociais relativas a pessoas em idade de reforma são a soma dos gastos com pensões de velhice e de sobrevivência. As despesas sociais são expressas em percentagem do PIB como custo dos factores. Os dados relativos às taxas de pobreza referem-se a meados da década de 2000 para todos os países; os dados relativos às despesas sociais referem-se a 2003 para todos os países excepto a Turquia (1999).

Fonte: Baseado em cálculos do questionário da OCDE sobre distribuição de rendimentos e da base de dados relativos às despesas sociais (SOCX - Social Expenditure Database) da OCDE.

Equilibrar o desenvolvimento económico e social

71. É cada vez mais consensual que uma desigualdade desproporcionada de rendimento e de activos pode constituir um impedimento ao crescimento, e que são necessárias políticas redistributivas bem equilibradas para gerar e fomentar o crescimento económico. Embora a maioria dos países de rendimento elevado tenha seguido um caminho histórico de desenvolvimento económico e social paralelos, com a segurança social como um elemento-chave,³⁵ o forte papel da protecção social no desenvolvimento dos países de rendimento baixo e intermédio só foi reconhecido recentemente, com o surgimento dos conceitos de “crescimento com equidade” e de “crescimento pró-pobres”.³⁶

72. Surgiu um novo entendimento sobre o equilíbrio entre benefícios sociais e económicos, no que concerne ao custo fiscal e económico dos sistemas nacionais de segurança social. O tema do debate está agora a passar da necessidade de segurança social nas fases iniciais do desenvolvimento económico para a exequibilidade das prestações de segurança social em contextos de países de rendimento intermédio e baixo, bem como para as formas como um país pode proporcionar e manter o financiamento de um conjunto essencial de prestações significativas que reflectam o estado do seu desenvolvimento económico e social e da sua capacidade fiscal.

73. Muitos governos, juntamente com os parceiros sociais – frequentemente motivados pela crise – estão agora a analisar e a reconsiderar o papel da segurança social no desenvolvimento social nacional. Nos países de rendimento intermédio e baixo, a segurança social é cada vez mais

35 Os países do Norte da Europa oferecem ensinamentos particularmente interessantes aos países em desenvolvimento, na medida em que introduziram programas de segurança social alargados quando se encontravam num nível baixo de desenvolvimento. Ver, por exemplo: J. Palme e O. Kangas (eds): *Social policy and economic development in the Nordic countries* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005).

36 OCDE: *Promoting pro-poor growth*, op. cit.

vista como um meio eficaz de combate à pobreza e de investimento nas pessoas, e também como uma forma de facilitar e salvaguardar o crescimento económico a longo prazo.

74. Actualmente, surgem cada vez mais inovações de países de rendimento intermédio e baixo, onde estão a ser desenvolvidas as chamadas formas não tradicionais de cobertura da segurança social. A primeira prioridade em muitos destes países consiste em eliminar a lacuna de cobertura que existe no sistema formal de segurança social. Países como a Argentina, o Brasil, o Chile, a Índia, a Indonésia, o México, a África do Sul e o Uruguai, para referir só alguns, estão a recorrer cada vez mais a programas de transferência monetária financiados pelos impostos, no sentido de dar resposta aos problemas de exclusão da segurança social. O objectivo consiste em chegar aos elementos da população activa que até agora não se encontravam abrangidos, e proporcionar pensões “sociais” àquelas pessoas – muitas das quais são mulheres – que já não estão em idade activa, mas que foram incapazes de fazer contribuições suficientes que lhes garantissem o direito a receber prestações sociais. Existem exemplos convincentes de sucesso com sistemas universais modestos de prestações sociais em África, na América Latina e na Ásia. No Botswana, na Maurícia, na Namíbia e na África do Sul, por exemplo, os regimes básicos de pensões tiveram efeitos positivos na redução da pobreza. Adquiriu-se experiência valiosa no que diz respeito ao potencial papel das transferências sociais no combate à pobreza em países como o Brasil e o México. Na Ásia, verificou-se um sucesso significativo na República da Coreia, que em menos de 20 anos conseguiu a cobertura da totalidade da população em termos de cuidados de saúde, e na Tailândia, que o conseguiu em menos de 15 anos. Actualmente, verificam-se progressos significativos tanto na Índia como na China.

75. Toda esta experiência demonstra que a implementação de sistemas básicos de segurança social em países de rendimento baixo contribui de forma significativa para atingir o ODM 1, de redução da pobreza para metade até 2015, e que os programas de transferências sociais são eficazes em relação ao seu principal objectivo: diminuir a desigualdade de rendimentos e reduzir a pobreza.

Segurança social e diálogo social: Promover a justiça social e a coesão social

76. A OIT sempre destacou a importância do diálogo social e do papel dos trabalhadores e empregadores na governança dos regimes de segurança social e nos debates de políticas a nível nacional mais alargados sobre estratégias de segurança social. O diálogo social é um elemento essencial na procura de justiça social e de coesão social. Isto nunca foi tão evidente como no rescaldo da crise financeira e económica global, que mais uma vez corroborou a necessidade de diálogo social construtivo e inclusivo para a concepção, implementação e monitorização das políticas económicas e sociais.³⁷ Estabelecer um processo de diálogo social alargado tendo em vista a concepção e reforma dos regimes de segurança social, ajuda a reflectir as noções de justiça social e equidade, bem como a garantir uma apropriação e uma responsabilidade de base alargada.

77. A representação de trabalhadores e empregadores na governança e na administração dos regimes de segurança social está reflectida nos princípios e nas normas de segurança social da OIT. Os sistemas de segurança social bem-sucedidos e sustentáveis assentam na boa governança, na responsabilidade total e na participação da totalidade da sociedade, em geral, e nas organizações de trabalhadores e de empregadores, em particular. Embora a principal responsabilidade por uma cobertura abrangente e adequada da segurança social recaia sobre

37 L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, Documento de trabalho DIALOGUE N° 1 (Genebra, OIT, 2009); J. Freyssinet: *Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale*, Documento de trabalho DIALOGUE N° 12 (Genebra, OIT, 2010).

o Estado, o envolvimento de organizações de trabalhadores e de empregadores na concepção, na supervisão e na governança dos sistemas de segurança social podem dar um contributo significativo para a criação e manutenção de sistemas sólidos, com a obtenção de resultados eficazes. Os conselhos de administração das instituições de segurança social representam, desta forma, um palco importante para o diálogo social institucionalizado. Em alguns países, onde outras formas institucionalizadas de diálogo social não existem, estes conselhos de administração constituem um contexto importante para o diálogo social sobre uma questão específica.

1.4. Uma primeira conclusão

78. As mulheres e os homens, bem como as crianças, têm direito à segurança social. Simultaneamente, as instituições de segurança social fazem parte da governança e das instituições de economias de mercado eficientes. O crescimento acelerado da interligação entre os mercados financeiros, de produtos e de trabalho mundiais torna a segurança social ainda mais necessária. Num mundo em que as flutuações financeiras e económicas rapidamente se propagam, com um efeito imediato nos mercados de trabalho e no bem-estar social, a capacidade dos indivíduos para lidarem sozinhos com os riscos económicos é ainda mais limitada do que era. Os riscos sociais globais associados a pandemias e as repercussões expectáveis das alterações climáticas têm um impacto semelhante nos níveis de segurança social individual. Com vista a fomentar o desenvolvimento económico, fortalecer a capacidade de recuperação económica e eliminar adicionais riscos económicos sistemáticos globais, os sistemas de segurança social nacionais baseados na solidariedade têm de ser mais fortes do que nunca. É necessária uma segurança social eficaz, que permita às sociedades lidarem com os riscos da globalização, aproveitarem plenamente as oportunidades que proporciona e ajustarem-se à constante mudança. Isto exige uma política nacional e enquadramentos institucionais abrangentes e integrados – abrangendo o emprego, a segurança social e outras políticas sociais – que permitam melhores respostas às mudanças estruturais e aos choques. Para que o direito à segurança social seja coerente, desempenhe eficazmente o seu papel de reforço da produtividade e funcione como um estabilizador social e económico num mundo de incerteza, tem de estar integrado nas leis nacionais, na governança e nas estruturas institucionais, bem como em mecanismos internacionais eficazes. Somente uma combinação de instrumentos desta natureza pode definir os limites sociais necessários ao funcionamento dos mercados mundiais.

Capítulo 2

A situação mundial da segurança social e os desafios que enfrenta

79. Este capítulo contém um primeiro diagnóstico global da situação actual dos sistemas de segurança social a nível mundial, em regiões e países que se encontram em diferentes fases de desenvolvimento económico. Pela primeira vez, a OIT pode fundamentar-se numa base alargada de conhecimentos quantitativos sobre a cobertura da segurança social, que complementa as actividades tradicionais de recolha de dados no domínio das despesas e do financiamento da segurança social. Apesar de continuar a haver limitações quanto à existência de dados estatísticos disponíveis relativos a muitos países, esta base de dados estatísticos proporciona uma riqueza de evidências relativas à cobertura, adequação, despesa e financiamento da segurança social, organizada de forma sistemática. Isto proporcionará um conhecimento útil aos mandantes da OIT e a outras partes interessadas a nível mundial. A primeira avaliação abrangente e sistemática efectuada a partir desta base de conhecimentos foi publicada recentemente no Relatório Mundial sobre a Segurança Social 2010/2011 (*World Social Security Report 2010/11*), lançado em Novembro de 2010.¹ Os capítulos 2 e 3 recorrem de forma significativa às conclusões deste Relatório.

80. Este capítulo encontra-se dividido em três partes, que traçam os principais desafios interligados com que a segurança social se depara em todos os contextos nacionais: (1) abranger todos aqueles que dela necessitam; (2) proporcionar prestações adequadas em termos sociais e económicos; e (3) garantir um financiamento sustentável. Conclui que a chave para uma resposta de sucesso a estes desafios reside numa governança boa e participativa.

2.1. O desafio da cobertura

81. Durante muito tempo, partiu-se do princípio que a cobertura da segurança social nos países de rendimento intermédio e baixo aumentaria em conformidade com o desenvolvimento económico. Contudo, esta expectativa acabaria por se revelar inadequada. Em muitos países, a crescente incidência do trabalho informal conduziu a taxas de cobertura estagnadas ou em declínio. Como consequência, a grande maioria da população mundial ainda não dispõe de acesso à cobertura da segurança social.

82. Embora se tenha verificado algum progresso quanto à extensão da cobertura da segurança social em algumas partes do mundo, nas restantes ocorreu estagnação ou inclusive contracção. Quanto à cobertura de prestações contributivas, estes desenvolvimentos estão intimamente associados a tendências de emprego, em particular no que concerne à quantidade e à qualidade dos empregos disponíveis na economia formal. Contudo, os governos, em consulta com os parceiros sociais, têm um importante papel a desempenhar na definição de quais os grupos da população que devem ser abrangidos, e quais os grupos que se encontram fora do âmbito dos seguros so-

1 OIT: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Genebra, 2010).

ciais; na implementação e aplicação destas políticas; na regulamentação de formas privadas de segurança social; e no estabelecimento e manutenção de regimes de segurança social não contributivos que possam garantir pelo menos um nível mínimo de cobertura da segurança social para todos.

83. Os seguros sociais foram inicialmente estabelecidos para servir os trabalhadores remunerados que possuem um contrato explícito em empresas formais, no contexto de uma relação de trabalho identificável. Nos países de rendimento intermédio e baixo, os trabalhadores que não se encontram nesta situação não são geralmente abrangidos pela lei no que concerne ao seguro social relacionado com o emprego. É o que, por norma, sucede com os trabalhadores por conta própria, que representam a grande maioria dos trabalhadores da economia informal e que geralmente não têm cobertura. Além disso, um número crescente de trabalhadores (muitos dos quais são mulheres) trabalha em circunstâncias em que a relação de trabalho é pouco clara, ambígua ou oculta, e em que tendem a não usufruir de cobertura da segurança social. Acresce ainda o facto de, em alguns países, os empregadores e os trabalhadores de pequenas empresas se encontram isentos relativamente ao cumprimento de determinadas disposições da legislação do trabalho ou da segurança social, nomeadamente a obrigação de contribuir para o seguro social obrigatório. Quando as disposições legais existem, os trabalhadores podem, na prática, ser excluídos da segurança social porque a legislação não é aplicada. É o que sucede com muitos trabalhadores de pequenas empresas numa série de países onde a cobertura legal os abrange, mas onde os meios de aplicação da lei não estão em vigor, e também com trabalhadores que trabalham em empresas formais mas que não possuem um contrato formal (trabalhadores não declarados), que representam uma percentagem relativamente elevada do emprego informal total nos países de rendimento intermédio.

84. Em muitos países de rendimento intermédio e baixo, não foram suficientemente desenvolvidas estruturas alternativas de segurança social, como os regimes não contributivos, para proporcionar, pelo menos, um nível básico de cobertura da segurança social a quem não se encontra numa relação formal de emprego. Como consequência, o seguro social relacionado com o emprego continua a ser o pilar principal dos sistemas de segurança social em muitas partes do mundo, e grandes grupos da população continuam a não dispor de qualquer tipo de cobertura, ou a dispor de uma cobertura parcial.

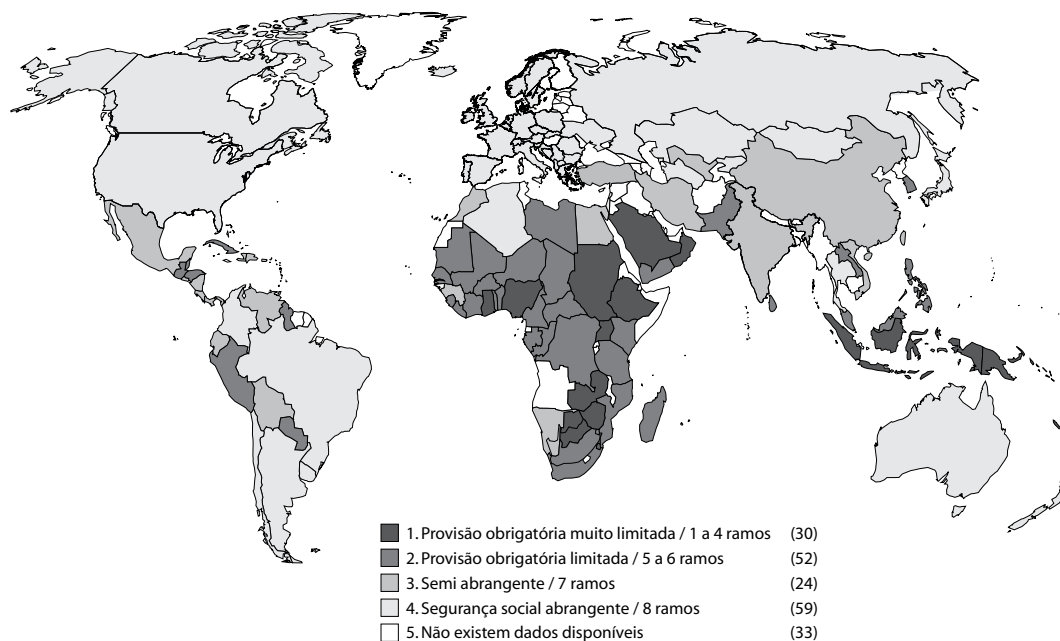
85. A protecção social abrangente (cobertura por todos os ramos da segurança social, pelo menos a um nível mínimo de prestações, tal como garantido pela Convenção (Nº102) sobre segurança social (norma mínima), 1952 não é uma realidade para a maioria da população mundial. Uma minoria beneficia de cobertura parcial da segurança social (ou seja, em alguns dos ramos da segurança social). O principal objectivo de todas as normas da OIT é proporcionar uma protecção abrangente ao maior número possível de pessoas; o objectivo intermédio é proporcionar a todos pelo menos um nível básico de protecção. Este “ piso de protecção social ” garantiria, no mínimo, um nível básico de segurança de rendimentos em todas as fases do ciclo de vida, bem como o acesso a serviços de saúde essenciais.

86. Existe em quase todos os países algum nível de protecção dada pela segurança social, embora só uma minoria proporcione protecção em todos os ramos. Em muitos países, a cobertura limita-se a alguns ramos, e só uma minoria da população tem acesso – legalmente e na prática – aos regimes existentes. Todos os países dispõem de alguma forma de protecção social na saúde, permitindo assim o acesso, no mínimo, a uma gama limitada de serviços de cuidados de saúde. Estes incluem alguns serviços gratuitos de cuidados de saúde, e outros serviços assegurados através de seguros de saúde, pelo menos para certos grupos da população. A maioria dos países possui regimes que proporcionam pensões de velhice contributivas, embora em muitos a cobertura se limite aos trabalhadores da pequena economia formal, ou a apenas uma parte dela.

Muitos destes regimes são relativamente recentes, pelo que a cobertura real, medida em termos de percentagem de pessoas idosas que recebem qualquer tipo de prestação, é muito reduzida. Na maioria dos países, os trabalhadores da economia formal dispõem de alguma forma de protecção na eventualidade de acidentes de trabalho, embora essa cobertura frequentemente não cumpra as exigências da Convenção (Nº 102) no que concerne ao âmbito e ao tipo de prestações proporcionadas. Na maioria dos países, pelo menos alguns grupos de trabalhadores têm direito a baixa por doença e a licença de maternidade pagas, através das disposições do Código do Trabalho ou através de acordos colectivos. Contudo, como a aplicação destas disposições na prática é frequentemente reduzida, a cobertura efectiva é igualmente baixa.

87. As figuras 2.1 e 2.2 mostram a extensão da cobertura obrigatória assegurada por regimes de segurança social a nível mundial. Na Ásia, em África e em algumas zonas da América Latina, em particular, existem vastas lacunas no leque dos regimes de segurança social que estão legalmente à disposição de pelo menos alguns grupos de trabalhadores.

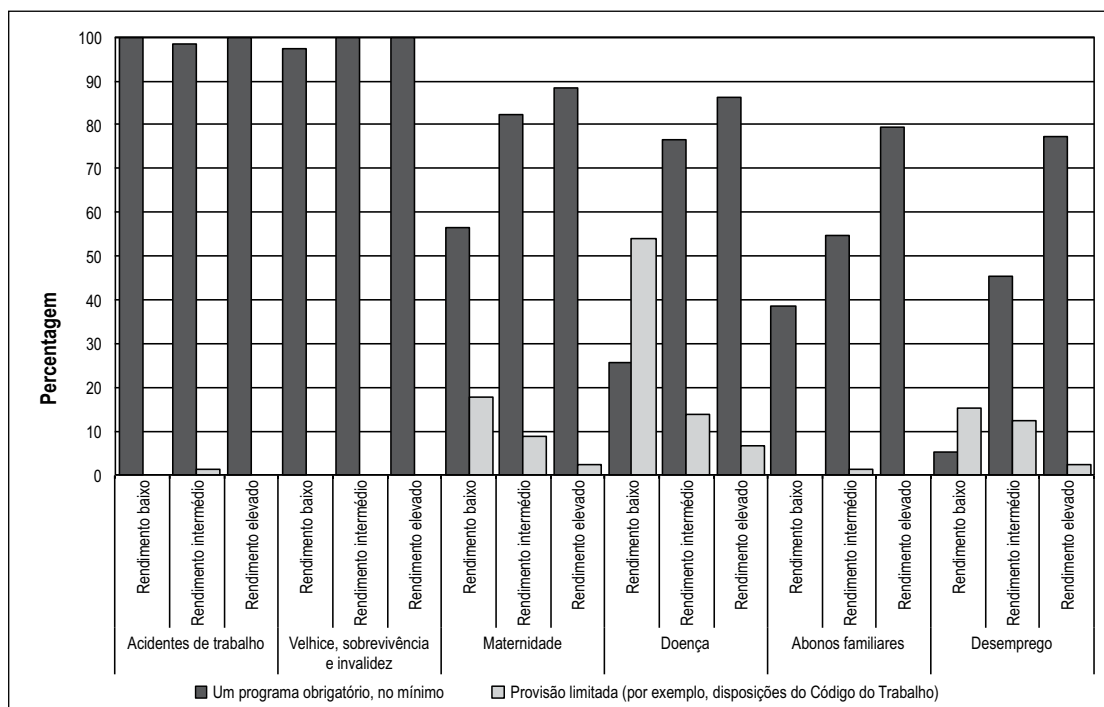
Figura 2.1. Ramos da segurança social:
Número abrangido por um programa obrigatório de segurança social, 2008–09



Fonte: Baseado em informação da SSA-AISS e da OIT. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 2.4.

88. A segurança social abrangente continua, em larga medida, a cingir-se aos países de rendimento elevado, embora uma série de países tenha feito grandes progressos quanto à disponibilização de uma cobertura obrigatória (semi)abrangente. Cerca de metade dos países do mundo abrangem sete ou oito ramos, e a outra metade proporciona somente uma protecção obrigatória limitada (ver a figura 2.2). Os acidentes de trabalho, bem como a velhice, a sobrevivência e a invalidez são os riscos abrangidos por, pelo menos, um programa obrigatório em quase todos os países; as prestações de curta duração na eventualidade de maternidade, doença e desemprego, bem como os abonos de família, encontram-se disponíveis de forma generalizada.

Figura 2.2. Ramos da segurança social: Países com programas obrigatórios ou disposições limitadas, dados disponíveis do ano mais recente (percentagens)



Fonte: Baseado na informação legal fornecida pelo SSA-AISS. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 2.6.

89. Somente um terço dos países a nível mundial (o que equivale a 28 por cento da população mundial) dispõe de sistemas de protecção social abrangentes que cobrem todos os ramos de segurança social, como definido na Convenção (Nº 102) da OIT. Contudo, a maioria destes sistemas oferece cobertura somente às pessoas com um emprego formal, tais como os trabalhadores por conta de outrem. Estes trabalhadores constituem menos de metade da população economicamente activa a nível mundial, mas representam mais de 70 por cento nos países com sistemas de segurança social abrangentes. Tendo em consideração as pessoas que não são economicamente activas, calcula-se que somente cerca de 20 por cento da população mundial em idade activa (e as respectivas famílias) tenham um acesso na prática a estes sistemas de segurança social abrangentes.

90. Até agora o foco tem incidido sobre a extensão da cobertura obrigatória e a existência de programas de segurança social. No Capítulo 3 é apresentada uma análise mais detalhada por ramo.

2.2. O desafio da adequação

91. O desafio da cobertura está intimamente relacionado com a noção de adequação. Uma cobertura significativa só pode ser alcançada se as prestações atribuídas forem adequadas. A adequação das prestações diz respeito não só ao nível (ou generosidade) das prestações, mas também a noções mais alargadas de adequação, tendo em consideração os seus aspectos económicos e sociais. As prestações da segurança social podem ser consideradas adequadas se:

- ajudarem a atingir os resultados esperados da política social (por exemplo, dando resposta às necessidades de pessoas que têm de lidar com os riscos essenciais da vida) e se a relação entre os níveis da prestação e os impostos e/ou as contribuições pagas durante uma vida de trabalho for considerada “justa” (*adequação social*); e

- funcionarem em sinergia com os instrumentos de emprego e com as políticas fiscais e outras políticas económicas, e não derem origem a consequências económicas indesejadas (*adequação económica*).

92. A adequação das prestações da segurança social tem sido abordada em vários debates de políticas a nível nacional e mundial. As prestações são consideradas adequadas se não forem demasiado baixas nem demasiado elevadas. São consideradas demasiado baixas se não forem suficientes para permitir às pessoas viver delas ou se as pessoas consideram o “retorno” das suas contribuições demasiado baixo. As prestações pecuniárias podem ser consideradas demasiado elevadas se derem origem a níveis de despesa ou a comportamentos prejudiciais ao bem comum ou à aceitação pública do próprio regime.

93. A avaliação da adequação das prestações atribuídas através dos sistemas nacionais de protecção na saúde é ainda mais complexa, na medida em que a adequação inclui aspectos das necessidades individuais e da disponibilidade de bens e serviços médicos existente no país. A adequação é determinada pela disponibilidade dos serviços necessários e pela ausência de barreiras financeiras ao acesso a estes serviços. Esta secção centra-se na adequação das prestações pecuniárias. O Capítulo 3.1. oferece uma análise mais pormenorizada desta questão.

94. Uma diversidade de variáveis de referência pode ser utilizada para avaliar a adequação de uma determinada prestação, consoante os objectivos de política em causa. Estas variáveis incluem limiares de pobreza, ganhos ou de níveis globais de rendimentos (individuais ou médios). Torna-se evidente que a escolha das referências depende do tipo de programa e do contexto socio-económico do país. A noção de adequação pode ter um significado diferente para as prestações de seguro social financiadas por contribuições, que dão origem a direitos adquiridos, ou para regimes básicos universais ou de assistência social, largamente financiados através dos impostos ou por doadores.

95. As Convenções da OIT sobre a segurança social contêm uma série de valores de referência aplicáveis à adequação que oferecem orientação neste domínio. A Convenção (Nº 102) da OIT define normas mínimas de adequação das prestações da segurança social em cada um dos ramos:

- um *nível mínimo de prestações* a ser pago na eventualidade de ocorrer uma das contingências;
e
- as *condições para, bem como os períodos de, direito* às prestações atribuídas.

96. As outras Convenções actualizadas no domínio da segurança social definem normas mais elevadas relativamente aos diferentes ramos da segurança social, nomeadamente no que concerne ao nível mínimo de prestações a atribuir (ver o quadro 2.1). A “taxa de substituição” refere-se a salários de referência que são, no caso das prestações relacionadas com os rendimentos, o salário anterior de um operário masculino diferenciado^{NT}. No caso de prestações baseadas na residência e não relacionadas com os rendimentos (sujeitas ou não a condição de recursos), a “taxa de substituição” corresponde aos níveis salariais predominantes, normalmente pagos por trabalho não qualificado (sendo tomado como valor de referência o salário de um “operário diferenciado adulto masculino”^{NT}).

NT Do inglês: «skilled manual male employee» Tradução oficial da Convenção (Nº 102) publicada no DR 254 de 3.11.1992, Artº 65, em Portugal

NT Do Inglês: «ordinary adult male labourer». Tradução oficial da Convenção (Nº 102) publicada no DR 254 de 3.11.1992, , Artº 66, em Portugal

Quadro 2.1. Taxa mínima de substituição das prestações pecuniárias exigida pelas Convenções da OIT sobre segurança social (percentagem dos rendimentos de um beneficiário-tipo)

	Ramos Convenção (Nº 102) (%)	Convenções N.ºs 121, 128, 130, 168, 183 (%)
Subsídio de doença	45,0	60,6
Prestações de desemprego	45,0	50,0
Prestações de velhice	40,0	45,0
Prestações em caso de acidentes de trabalho	50,0	60,0
– De curta duração	50,0	60,0
– Invalidez	45,0	50,0
– De sobrevivência		
Prestações Familiares	(3,0 ou 1,5)	---
Prestações de maternidade	45,0	2/3 dos rendimentos anteriores da mulher
Prestações de invalidez	40,0	50,0
Prestações de sobrevivência	40,0	45,0

97. Caso as prestações atribuídas para cobrir as contingências acima referidas no quadro assumam a forma de prestações de assistência social sujeitas a condição de recursos, não só não devem ser inferiores às percentagens definidas dos típicos níveis salariais predominantes pagos por trabalho simples não qualificado, mas também – juntamente com os restantes meios do beneficiário – devem ser suficientes “para assegurar à família do beneficiário condições de vida saudáveis e dignas” (Convenção (Nº 102), Artigo 67.º).

98. A *adequação social* prende-se com atingir os resultados esperados das políticas. Dependendo dos objectivos da política, os resultados esperados são a protecção contra a pobreza, ou a substituição de uma determinada proporção do rendimento na eventualidade de um reconhecido risco social ou contingência, ou de uma combinação de ambos. Tal como referido anteriormente, as Convenções da OIT sobre a segurança social oferecem diferentes variantes de valores de referência mínimos de adequação aplicados às circunstâncias nacionais.

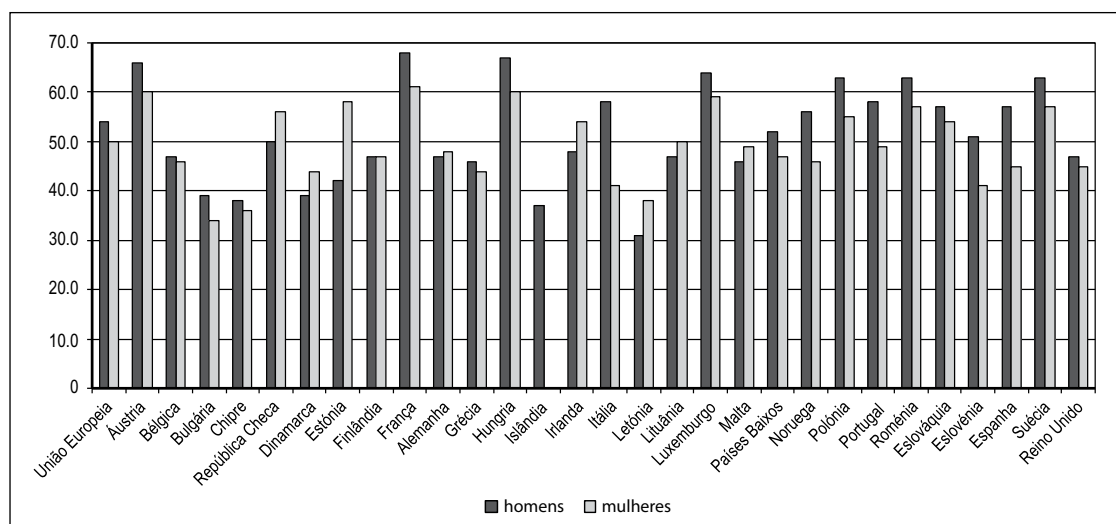
99. A maioria dos regimes de seguro social tem por objectivo substituir uma determinada percentagem do rendimento anterior do beneficiário, que lhe permitiria manter um nível de vida minimamente aceitável em relação ao seu anterior nível de vida. Por conseguinte, o objectivo principal é não só proporcionar um nível mínimo de prestações, mas também manter um determinado nível de vida na eventualidade de perda de rendimento proveniente do trabalho devido a contingências específicas como a velhice, a invalidez, a sobrevivência, a doença, o desemprego, etc.

100. Contudo, como acima se mostra, a substituição do rendimento pode não ser suficiente, caso o rendimento a substituir seja muito baixo. Se, conforme especificado na Convenção (Nº 102), um valor de referência mínimo de 40 por cento dos rendimentos anteriores for aplicado a salários inferiores à média ou ao salário mínimo, as taxas mínimas de substituição daí decorrentes podem situar-se abaixo do limiar da pobreza. Mesmo nos países relativamente ricos, para os homens e (ainda mais) para as mulheres com baixos rendimentos, as taxas de substituição de referência da ordem dos 40 por cento, previstas pela Convenção, podem não ser suficientes para evitar a pobreza, se essas prestações forem a única fonte de rendimento.

101. Isto pode ser ilustrado pelas evidências de vários países europeus que mostram que, para um pensionista médio, as pensões de velhice em muitos países substituem somente uma proporção relativamente pequena dos rendimentos anteriores (figura 2.3). Tendo em conta que

os rendimentos medianos tendem a ser inferiores aos rendimentos médios, esta evidência sugere que podem ser necessários mais esforços com vista a assegurar a adequação das pensões, para reduzir o risco de pobreza na velhice. Existem desafios semelhantes relativamente a outras prestações de segurança social e a outras regiões do mundo, embora menos documentados.

Figura 2.3. Rácios de substituição agregados das pensões nos países europeus (2009)



Nota: O indicador é definido como o rácio das pensões individuais medianas ilíquidas da faixa etária 65–74 relativo aos rendimentos individuais medianos ilíquidos da faixa etária 50–59, não incluindo outras prestações sociais. O agregado da UE é calculado como uma média dos valores nacionais em função da população.

Fonte: Eurostat, com base em dados estatísticos da União Europeia sobre rendimentos e condições de vida (EU-SCIT- *Statistics on Income and Living Conditions*).

102. Se os níveis das prestações conduzem a despesas não aceites pela geração em idade activa que os financia, o próprio regime está em risco. Por conseguinte, a *adequação económica* das prestações exige que os níveis e as condições de elegibilidade sejam aceitáveis na perspectiva dos contribuintes. A viabilidade e a sustentabilidade financeira constituem sempre uma preocupação, juntamente com a adequação da cobertura e dos níveis das prestações: atingir as normas mínimas deveria acontecer “o mais cedo possível” e “tão rapidamente quando permitido pelas condições nacionais”. Na realidade, torna-se bastante evidente que a viabilidade e a sustentabilidade financeira, por um lado, e a adequação da atribuição de prestações (em termos dos valores pagos e das pessoas efectivamente abrangidas e protegidas), por outro, são duas faces da mesma moeda. Somente as prestações significativas que abrangem de forma efectiva as pessoas que delas necessitam, podem criar entre os contribuintes uma vontade de financiamento das várias políticas. A inadequação (e/ou a má governança), tal como demonstrado em demasiados exemplos ao longo da história da segurança social, prejudicam a sustentabilidade, na medida em que a vontade de financiar tais programas rapidamente desaparece. Além disso, o financiamento de prestações, independentemente dos meios, deve ser equitativo e acessível a todas as pessoas protegidas. Mais concretamente, a necessidade de pagar impostos ou contribuições para financiamento de prestações futuras não deveria ser um motivo de “dificuldade” para as pessoas com rendimentos baixos.

2.3. O desafio do financiamento

103. O debate global sobre a despesa social e o respectivo financiamento começou a mudar de uma perspectiva do “custo da segurança social” para uma perspectiva mais precursora, de investimento no crescimento económico e na coesão social. Durante muito tempo, o debate nos países industrializados centrou-se na contenção de custos relacionados com a segurança

social. Actualmente, o debate nos países de rendimento baixo e intermédio centra-se cada vez mais na forma de aumentar os níveis da despesa social e em como encontrar o espaço fiscal necessário. Em ambos os grupos de países, a questão principal centra-se mais no “como?” do que no “quanto?”.

104. Neste ponto procede-se à análise do nível de recursos alocados à segurança social em todo o mundo. Quanto é que os países estão a investir em segurança social e como é financiado esse valor? Em média, 17,2 por cento do produto interno bruto (PIB) global é alocado à segurança social. Contudo, estas despesas tendem a concentrar-se nos países de rendimento mais elevado, pelo que esta média não reflecte a situação da maioria da população mundial, que vive em países de rendimento mais baixo onde o investimento na segurança social é muito inferior. Uma medição alternativa, que reflecte melhor a situação, é uma média simples das proporções do PIB alocadas à segurança social em diferentes países. Esta revela que, em média, os países atribuem 10,9 por cento do respectivo PIB à segurança social. A dimensão da população nos diferentes países pode também ser usada como uma bitola para calcular as percentagens médias do PIB: neste caso, o resultado revela que, para o cidadão “médio”, somente 8,4 por cento do PIB do país é alocado às prestações da segurança social sob a forma de transferências pecuniárias ou em género (ver o quadro 2.2, que contém todos os resultados).

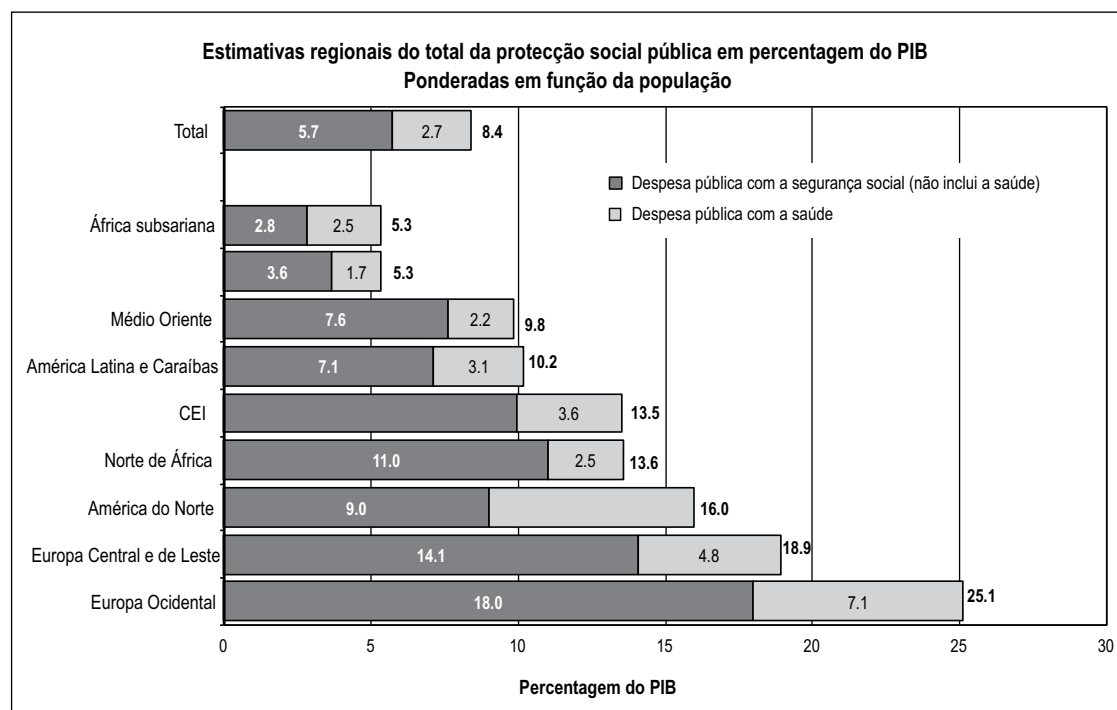
Quadro 2.2. Despesas com a segurança social por região e globalmente, dados disponíveis do ano mais recente (percentagem do PIB)

	Despesas com a segurança social (excluindo a saúde) em percentagem do PIB			Despesas com a saúde pública em percentagem do PIB			Total de despesas com a segurança social em percentagem do PIB		
	Ponderadas em função do PIB	Média simples	Ponderadas em função da população	Ponderadas em função do PIB	Média simples	Ponderadas em função da população	Ponderadas em função do PIB	Média simples	Ponderadas em função da população
Europa Ocidental	17,9	16,7	18,0	7,1	6,4	7,1	25,0	23,2	25,1
Europa Central e de Leste	14,5	13,9	14,1	5,0	5,0	4,8	19,5	18,9	18,9
América do Norte	9,0	9,3	9,0	7,0	6,9	7,0	15,9	16,2	16,0
Norte de África	10,5	9,5	11,0	2,5	2,4	2,5	13,0	11,9	13,6
CEI	9,0	8,2	9,9	3,9	2,7	3,6	12,9	10,9	13,5
Ásia e Pacífico	7,9	3,6	3,6	4,2	3,3	1,7	12,0	6,9	5,3
Médio Oriente	8,8	6,6	7,6	2,8	2,8	2,2	11,6	9,4	9,8
América Latina e Caraíbas	6,6	4,0	7,1	3,1	3,4	3,1	9,7	7,4	10,2
África Subsariana	5,6	2,3	2,8	3,1	2,4	2,5	8,7	4,8	5,3
Total (138)	11,3	7,1	5,7	5,9	3,8	2,7	17,2	10,9	8,4

Fonte: Com base em informação do Eurostat, da OIT, do FMI, da OCDE e da OMS. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11* (Genebra, 2010), quadro 8.1.

105. Os números de cada país variam bastante consoante as regiões e entre países com níveis nacionais de rendimento diferentes. Enquanto os cidadãos europeus vêm entre 20 a 30 por cento PIB investido na sua segurança social, os da maioria dos países africanos vêm somente 4 a 6 por cento do PIB gasto em prestações da segurança social; a maioria destes fundos são gastos em cuidados de saúde e não em transferências monetárias destinadas a proporcionar segurança de rendimentos (ver a figura 2.4).

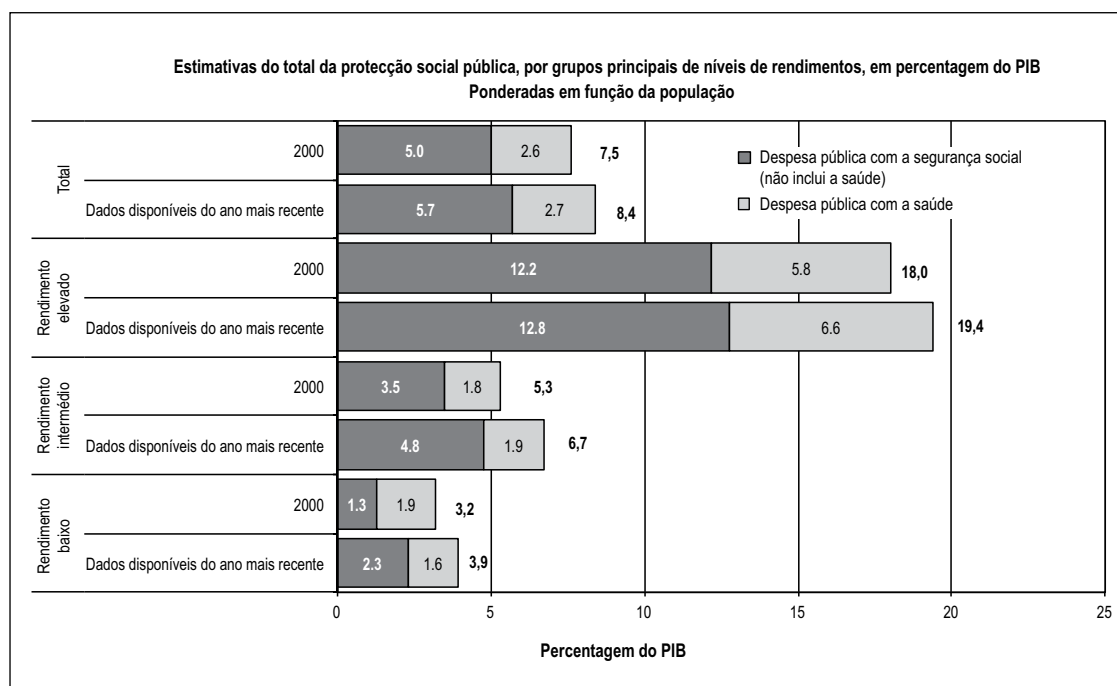
Figura 2.4. Despesas com a segurança social por região, ponderadas em função da população, dados disponíveis do ano mais recente (percentagem do PIB)



Fonte: Baseado em informação do Eurostat, da OIT, do FMI, da OCDE e da OMS. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 8.1.

106. Em geral, os países de rendimento mais elevado gastam uma proporção ainda maior do PIB em segurança social do que os países de rendimento baixo (ver a figura 2.5). Enquanto os países de rendimento baixo gastam, dos recursos públicos, uma média inferior a 4 por cento do respectivo PIB em cuidados de saúde e em transferências de rendimento da segurança social não relacionadas com a saúde, nos países de rendimento intermédio esta proporção é, no mínimo, duas vezes mais elevada (7 a 10 por cento), e nos países de rendimento elevado é cerca de cinco vezes mais elevada (aproximadamente 20 por cento). A figura 2.5 também compara a situação mais recente (dados relativos ao último ano disponível, consoante o país) com a de 2000. Esta comparação deve ser abordada com cuidado, na medida em que os dados relativos a 2000 estão disponíveis para um número ligeiramente inferior de países, e a disponibilidade de dados relativos ao leque de contingências incluídas melhorou em alguns países. Contudo, parece ter havido um aumento global na proporção do PIB alocada à segurança social. A maior parte deste aumento verificou-se nos países de rendimento intermédio e mais elevado.

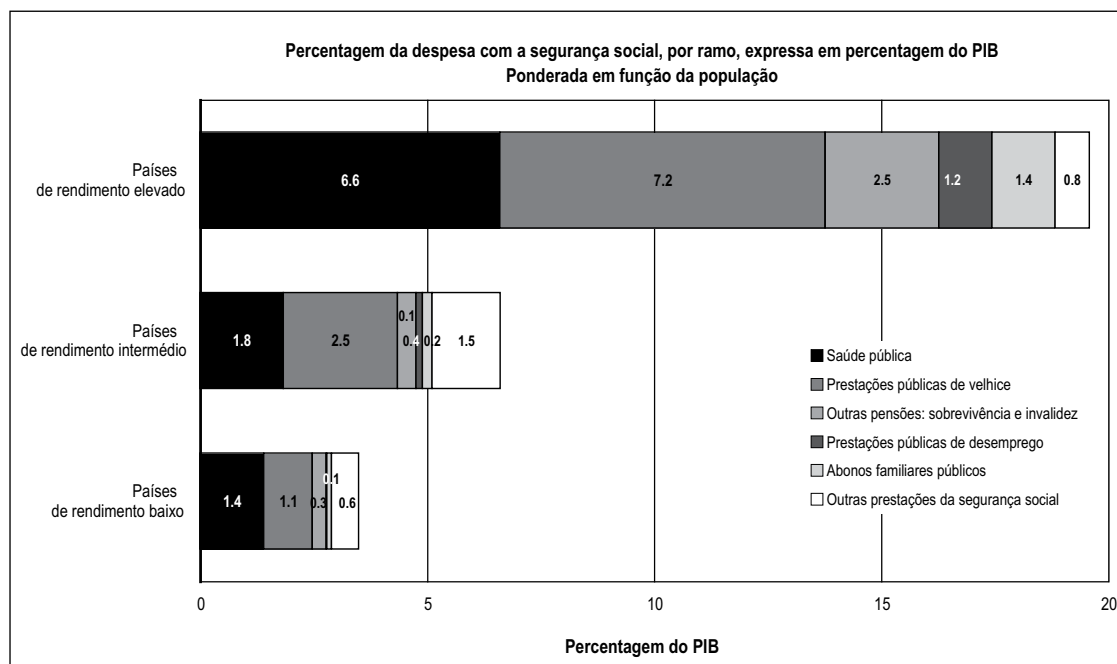
Figura 2.5. Despesas com a segurança social por nível de rendimento, ponderadas em função da população, 2000 por comparação com os dados disponíveis do ano mais recente (percentagem do PIB)



Fonte: Baseado em informação do Eurostat, da OIT, do FMI, da OCDE e da OMS. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 8.2.

107. No que concerne à composição das despesas sociais (figura 2.6), as despesas com a saúde e com as pensões ocupam um lugar predominante em todo o lado. Contudo, ao passo que nos países de rendimento baixo a maior percentagem da despesa com a segurança social tem como destino os cuidados de saúde, noutros países a percentagem mais relevante é atribuída a pensões de velhice. É somente nos países de rendimento mais elevado que a despesa em ramos como os subsídios de desemprego e as prestações familiares se revela significativa em termos dos recursos alocados.

Figura 2.6. Despesas com a segurança social por nível de rendimento e ramo, ponderadas em função da população, dados disponíveis do ano mais recente (percentagem do PIB)



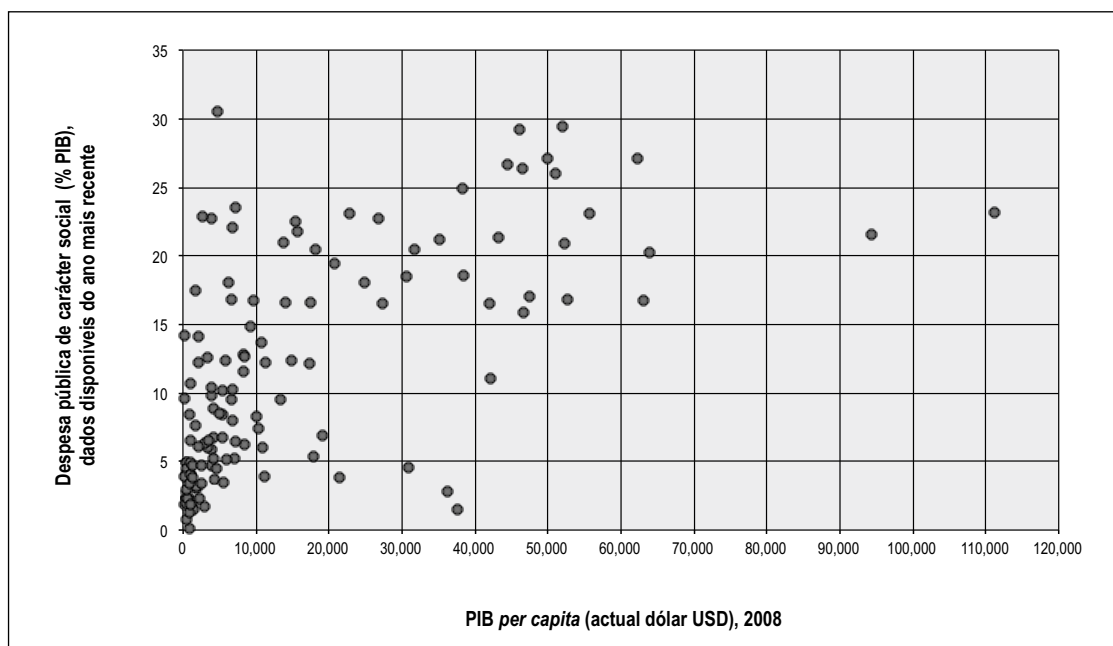
Fonte: Baseado em informação do Eurostat, da OIT, do FMI, da OCDE e da OMS. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 8.3.

108. Embora este padrão prevalecente revele alguma correlação entre níveis de rendimento e os recursos alocados à segurança social, não pode concluir-se daqui que a segurança social é um bem “de luxo”. Pelo contrário, os países de rendimento baixo com uma elevada incidência de pobreza e grandes economias informais precisam ainda mais de segurança social do que outros países, embora possam ter prioridades diferentes no que concerne a quais os ramos que deveriam ser desenvolvidos primeiro e à forma como as prestações deveriam ser financiadas e atribuídas. Existem muitos estudos que mostram claramente que nesses países a segurança social não só pode ser viável como também conduz ao desenvolvimento.²

109. Independentemente do seu nível de rendimento, todos os países usufruem de um certo grau de liberdade na determinação dos níveis de despesa com a segurança social. Países com níveis semelhantes de PIB *per capita* diferem significativamente no que diz respeito à dimensão das suas finanças públicas e à percentagem de recursos alocados à segurança social (ver a figura 2.7).

2 Consultar, por exemplo, OIT: *Can low-income countries afford basic social security?*, Social Security Policy Briefings, Documento 3 (Genebra, 2008); OCDE: *Promoting pro-poor growth: social protection* (Paris, 2009); P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building* (Basingstoke, OIT/Palgrave, 2009).

Figura 2.7. Nível de desenvolvimento económico (PIB *per capita*) e despesa com a segurança social, dados disponíveis do ano mais recente (percentagem do PIB)

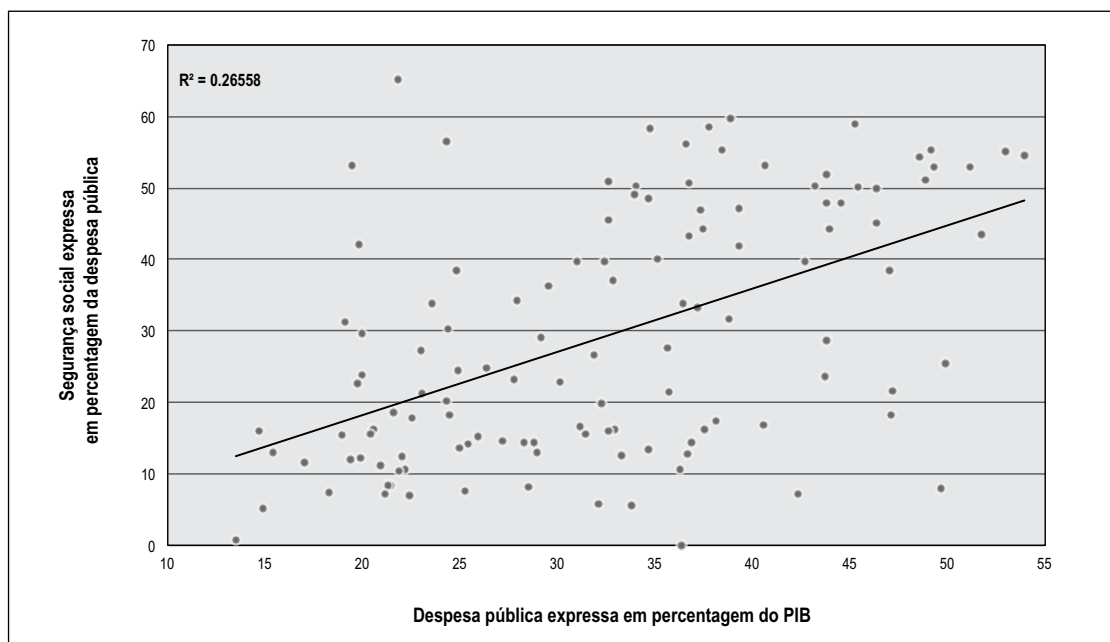


Fonte: Baseado em OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., Anexo, quadros 13 e 25.

110. O nível de despesas sociais está intimamente relacionado com a dimensão da despesa global do governo de um país. Contudo, os países seguem estratégias diferentes relativamente à alocação dos seus recursos públicos. A figura 2.8 mostra claramente que países com o mesmo nível de gastos públicos (medido como despesa total em percentagem do PIB) alocam à segurança social percentagens muito diferentes dos seus recursos disponíveis. Em muitos casos, esta situação é o resultado de preferências sociais diferentes, frequentemente influenciadas por factores históricos. Desta forma, a dimensão do investimento na segurança social (e, por conseguinte, a extensão e o nível de cobertura da segurança social da população desse país) depende significativamente da vontade política e social predominante (do governo, dos contribuintes e do eleitorado), que na prática define o espaço fiscal disponível para financiar um programa e não outros.

111. Assim, a forma como as decisões são tomadas é crucial para a organização e para o financiamento dos programas públicos de segurança social. A escolha principal consiste em saber até que ponto estes programas devem ser organizados como seguro social contributivo e até que ponto o devem ser como programas não contributivos acessíveis a todos os residentes ou a todos os residentes de uma categoria específica. Como anteriormente referido, o êxito das várias abordagens à organização e ao financiamento da segurança social depende grandemente da estrutura do mercado de trabalho, da proporção de emprego formal remunerado no emprego total e da extensão da economia informal.

Figura 2.8. Dimensão do Estado e proporção de despesa pública alocada à segurança social (dados disponíveis do ano mais recente)



Fonte: Baseado em dados da UE, da OIT, do FMI, da OCDE e da OMS. Consultar OIT: World Social Security Report 2010/11, op. cit., figura 8.7.

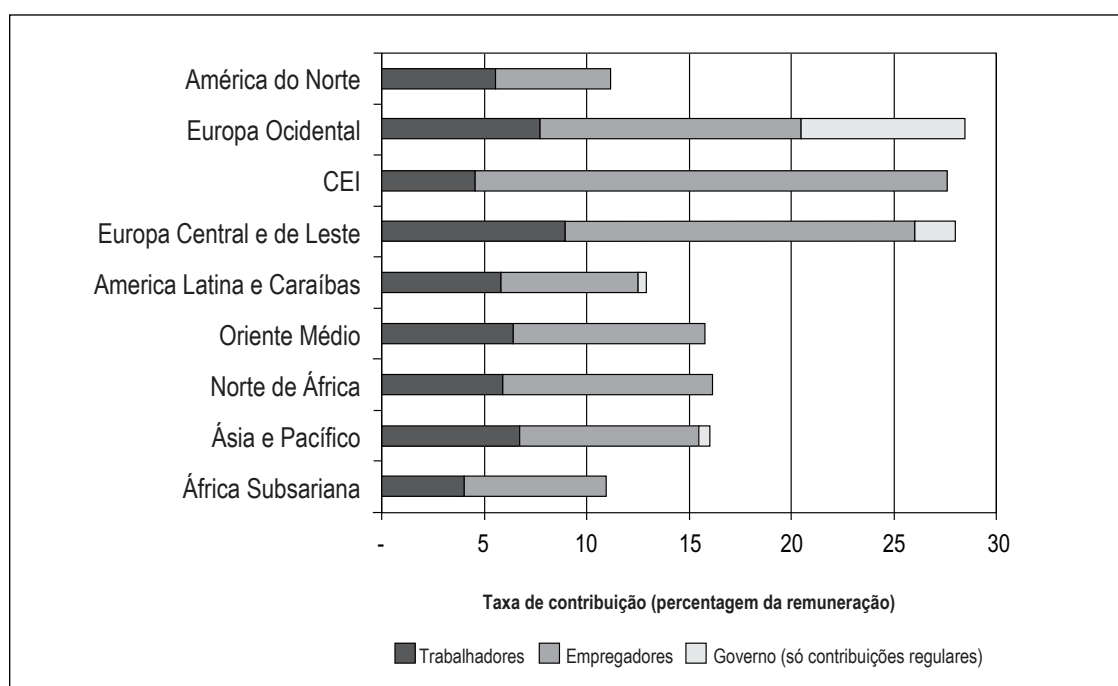
112. Não se encontra ainda disponível um conjunto de dados abrangentes que permita a identificação de padrões globais de financiamento da segurança social, embora a OIT proceda à recolha de dados relativos às fontes de financiamento da segurança social no âmbito do seu Inquérito sobre Segurança Social. No que concerne à despesa pública com cuidados de saúde, o financiamento proveniente do sistema geral de impostos é predominante em relação ao financiamento proveniente das contribuições da segurança social. Pouco menos de um quarto da despesa pública nacional com a saúde, a nível mundial, é financiada a partir de contribuições da segurança social (24,7 por cento). As contribuições do seguro social de saúde financiam pouco mais de metade da despesa pública com os serviços de saúde na Europa e na Ásia Central (51,1 por cento), 27,1 por cento nas Américas, 12 por cento na Ásia, no Médio Oriente e no Norte de África e somente 3 por cento na África Subsaariana. Se, ao invés de considerarmos as médias simples, ponderarmos a média com a dimensão da despesa com a saúde, surge um cenário diferente. Assim, a nível global e em todos os países à excepção dos países de rendimento baixo, cerca de 40 por cento da despesa com a saúde é financiada por regimes de segurança social contributivos, ao passo que nos países de rendimento baixo a proporção é de somente 7 por cento. Simultaneamente, muitos países de rendimento baixo dependem significativamente da ajuda externa para financiarem as suas necessidades de cuidados de saúde. Nestes países, em 2006, o financiamento externo dos cuidados de saúde foi, em média, equivalente a quase metade do seu financiamento público (46 por cento) e aumentou significativamente, quando comparado com o de 2000 (35 por cento).

113. Não existem estimativas globais semelhantes para os padrões de financiamento da segurança social não relacionada com a saúde. Contudo, torna-se óbvio a partir da análise dos padrões de cobertura que se destacam os regimes contributivos de segurança social, embora abranjam somente uma minoria da população, nomeadamente em países de rendimento baixo. No entanto, só se encontram disponíveis dados reais abrangentes em relação a países seleccionados. A longo prazo, o objectivo é conseguir uma estimativa de todos os padrões de financiamento dos sistemas de segurança social – de saúde ou não – em função do tipo de receita e do sector de origem.

Deveria ser possível fazer uma estimativa em relação a todos os países, à semelhança do que a União Europeia já consegue fazer em relação aos seus 27 Estados-membros: quase 60 por cento das receitas totais correspondem a contribuições da segurança social, dos quais 30 por cento provêm de empregadores privados, mais de 20 por cento dos trabalhadores e de outras pessoas protegidas (ou seja, dos agregados familiares), 8 por cento dos governos na qualidade de empregadores, e menos de 1 por cento de organizações não-governamentais na qualidade de empregadores. O restante é proveniente, na sua maioria, dos impostos gerais – cobrados, obviamente, às empresas e aos agregados familiares. Pouco mais de 3 por cento do rendimento total provêm de outras receitas, incluindo uma parte significativa dos ganhos resultantes de investimentos dos fundos da segurança social. O governo é o maior financiador dos sistemas de segurança social na União Europeia (47 por cento), sendo 30 por cento pagos directamente pelas empresas e 21 por cento pelos agregados familiares.

114. Os dados limitados de que dispomos em relação ao financiamento de prestações de velhice (principalmente pensões) revelam enormes variações regionais na distribuição do pacote contributivo total entre trabalhadores, empregadores e o Estado (ver a figura 2.9). Deve destacar-se, contudo, que muitos governos disponibilizam financiamento irregular ou arbitrário a regimes de pensões, o que não foi possível reflectir aqui.

**Figura 2.9. Financiamento da segurança social (ramo velhice):
Contribuições pagas por empregadores, trabalhadores e governos**



Nota: As contribuições dos governos só foram consideradas quando regulares. O financiamento governamental irregular ou arbitrário não foi considerado.

Fonte: Baseado em OIT: World Social Security Report 2010/11, op. cit., Anexo, quadro 16.

2.4. Uma segunda conclusão

115. Todos os desafios fundamentais previamente identificados, com que se deparam os regimes de segurança social nacionais – cobertura, adequação económica e social e financiamento – são influenciados, de forma crítica, pela governança. Com uma boa governança podem ser criados regimes, alocados recursos (mesmo se de dimensões modestas, numa fase inicial) e assegurado um nível mínimo de adequação. Tem de ser criado um espaço fiscal e um espaço de políticas através da vontade política e do investimento em instituições eficazes. Estas políticas económicas e sociais devem centrar-se nos objectivos do emprego produtivo e do trabalho digno, apoiados por uma boa governança, baseada num diálogo social bem informado.

116. A única forma prática de encontrar um equilíbrio sustentável entre os desafios de uma cobertura elevada, prestações adequadas e um financiamento sustentável é, de facto, através de uma boa governança baseada num diálogo social bem informado e no consenso. Como alcançar um equilíbrio deste tipo é uma questão de importância crucial para os debates sobre as reformas necessárias para ajustar os sistemas de segurança social à mudança demográfica. Esta questão está rapidamente a adquirir maior importância, no momento actual de pós-crise, em que grandes pacotes de incentivos têm de ser pagos com as receitas públicas. O principal desafio enfrentado por todos os sistemas de segurança social nacionais é conseguir uma boa governança social responsável. A questão da governança enquanto elemento central em todas as estratégias futuras de segurança social voltará a ser abordada no Capítulo 4.

Capítulo 3

Respostas políticas actuais

117. Os países criaram uma grande diversidade de respostas políticas à necessidade global de segurança social e aos principais desafios identificados no Capítulo 2: extensão da cobertura; adequação das prestações; despesas e financiamento; e governança e execução.

118. O presente Capítulo apresenta um resumo da situação actual por ramos específicos da segurança social, bem como as respostas da política nacional. Centra-se em algumas tendências globais, ilustradas por experiências nacionais seleccionadas. Uma análise mais detalhada sobre as tendências globais e regionais pode encontrar-se no Relatório Mundial sobre Segurança Social (*World Social Security Report 2010/11*).

3.1. Permitir o acesso a serviços de saúde: Protecção social na saúde

119. O acesso a serviços de saúde é essencial para um padrão de vida mínimo e para garantir o bem-estar e a produtividade no futuro. Contudo, uma grande percentagem da população mundial não tem acesso a infraestruturas nem a serviços de saúde. Um número ainda superior encontra-se em risco de ser arrastado ainda mais para a pobreza, em virtude de despesas necessárias com os cuidados de saúde, na ausência de uma adequada protecção social na saúde.¹

120. Os sistemas de *protecção social na saúde* devem ser concebidos tendo em vista atingir o acesso universal, proporcionar protecção financeira e prestar serviços de saúde de forma eficaz e eficiente. Para atingir estes objectivos podem ser utilizados mecanismos de financiamento pluralistas que envolvam uma combinação das seguintes fontes de financiamento: (i) impostos directos ou indirectos; (ii) contribuições dos trabalhadores e dos empregadores e (iii) prémios de seguro.

121. Um outro elemento fundamental da protecção social na saúde é a baixa por doença e a respectiva substituição de rendimento paga como compensação, tal como referido na Convenção (Nº 102) sobre segurança social (norma mínima), 1952, e na Convenção (Nº 130) sobre os cuidados médicos e as indemnizações de doenças, 1969. O pagamento da baixa por doença contribui para melhorar os resultados de saúde, dar resposta à segurança de rendimentos e evitar dificuldades financeiras motivadas pela doença.

122. Com vista a atingir os objectivos da protecção social na saúde, a cobertura *obrigatória* universal deve dar origem a um acesso *efectivo* aos serviços de saúde. O conceito de cobertura

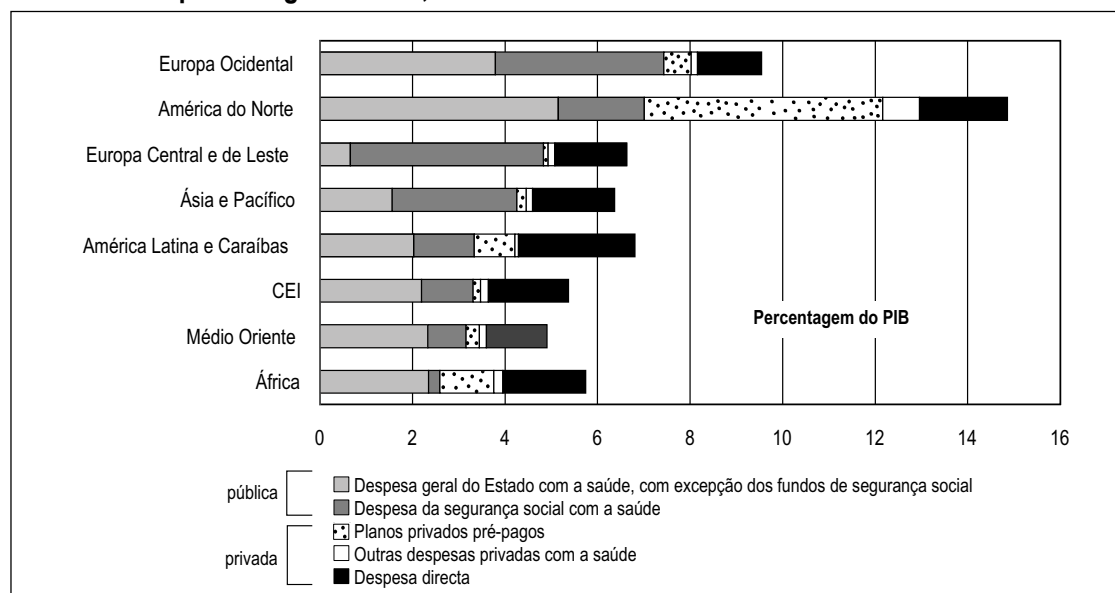
¹ OMS: *The world health report: Health systems financing: The path to universal coverage* (Genebra, 2010); OIT: *Social health protection: An ILO strategy towards universal access to health care*, Social Security Policy Briefings, Documento 1 (Genebra, 2008).

dos serviços de saúde é multidimensional, sendo a sua medição mais complexa do que a de outros ramos da segurança social. Um acesso efectivo implica que os serviços de saúde existam, tenham custos acessíveis e uma qualidade adequada – e que seja proporcionada protecção financeira.

Padrões de financiamento e de acesso aos cuidados de saúde

123. Torna-se evidente que todas as dimensões da cobertura da protecção dos serviços de saúde dependem do montante da despesa pública alocada à saúde. A figura 3.1 mostra o nível e a estrutura do financiamento dos serviços de saúde relativamente a fontes públicas e privadas, revelando os diferentes níveis de envolvimento do sector público no financiamento dos cuidados de saúde, em regiões diferentes. Revela claramente que níveis baixos de financiamento público tendem a estar associados a percentagens mais elevadas de despesas directas dos privados, o que tende a impedir o acesso das pessoas pobres e em situação de vulnerabilidade aos cuidados de saúde.

Figura 3.1. Financiamento dos sistemas de saúde: Fontes públicas e privadas das despesas com a saúde em percentagem do PIB, 2006



Fonte: Baseado em dados da OIT e da OMS. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11* (Genebra, 2010), figura 3.3.

124. Garantir a protecção financeira implica tornar os serviços de prestação de cuidados de saúde *acessíveis, em termos de custos*, aos trabalhadores e respectivas famílias, tanto nas economias informais como nas formais. A acessibilidade dos custos pode ser avaliada através da análise da percentagem de despesas directas com cuidados de saúde, no rendimento ou na despesa total do agregado familiar. Os dados relativos aos pagamentos directos podem ser usados como um indicador indirecto da dimensão da lacuna que existe em termos de cobertura, no contexto de um conjunto de indicadores referentes ao nível de protecção financeira proporcionada.

125. Nos países de rendimento baixo, mais de metade (55 por cento) das despesas com a saúde são, em média, cobertas por pagamentos directos dos agregados familiares. Em alguns países, como o Camboja, a Índia e o Paquistão, os indivíduos suportam mais de 80 por cento do total das despesas com a saúde, devido à inexistência de mecanismos de protecção social na saúde que proporcionem benefícios médicos, sob a forma de serviços pagos pelos impostos ou de regimes de seguro social ou de base comunitária. Ao mesmo tempo, a percentagem média dos pagamentos directos nos países de rendimento intermédio é de 40 por cento, ao passo que

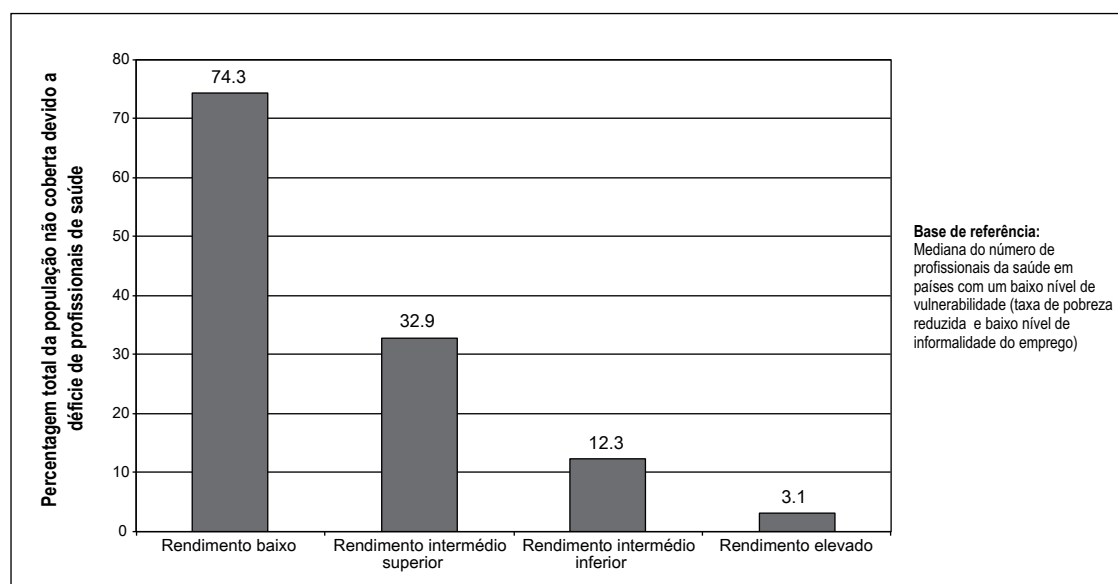
nos países de rendimento elevado é de 10 por cento. Os elevados pagamentos directos são uma causa importante do empobrecimento e, como seria de esperar, existe uma forte correlação entre os pagamentos directos e a incidência da pobreza num determinado país. É de salientar que os níveis de pagamentos directos registados não incluem as pessoas que vivem numa situação de pobreza extrema, e que são incapazes de pagar qualquer tratamento médico.

Indicadores de acesso aos serviços de cuidados de saúde

126. A cobertura dos cuidados de saúde consiste no acesso a cuidados de saúde (de qualidade) a um custo comportável, tornado possível pela adopção de diversas medidas públicas ou privadas. O acesso físico a prestadores de cuidados de saúde, a tratamentos e a medicamentos exige infraestruturas e prestadores de cuidados de saúde em número suficiente, bem como o fornecimento de bens e serviços médicos.

127. Por norma, os indicadores do “acesso real” a serviços de cuidados de saúde são fracos. A OIT desenvolveu um indicador que também reflecte o lado da oferta em termos de disponibilidade de acesso – neste caso, a disponibilidade de recursos humanos a um nível que garanta, pelo menos, um acesso efectivo básico, mas universal.² A figura 3.2 oferece uma perspectiva global sobre o défice calculado de acesso, consoante o nível de rendimento dos países. Sugere que entre 30 a 36 por cento da população mundial não tem acesso a serviços de saúde (usando a Tailândia como ponto de referência). Os países de rendimento baixo, a maioria dos quais em África e na Ásia, revelam os níveis mais elevados de défice de acesso – em média, 74 por cento da população, em comparação com 33 por cento nos países de rendimento intermédio mais baixo, 12 por cento nos países de rendimento intermédio mais elevado e 3 por cento nos países de rendimento elevado.

Figura 3.2. Indicador de défice de acesso da OIT, 2006 (escassez medida de profissionais de saúde qualificados, usado como indicador indirecto)



Fonte: Baseado em dados da OMS. Consultar também: OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 3.8.

128. O acesso efectivo não é uniforme em toda a população. As mulheres deparam-se frequentemente com barreiras especialmente difíceis que impedem o acesso aos cuidados de saúde devi-

² Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., p. 41, para explicações metodológicas.

do a uma série de razões, nomeadamente a falta de rendimentos ou de educação, a informalidade e responsabilidades no domínio da prestação de cuidados.

Alargar a cobertura da protecção social na saúde

129. Foram desenvolvidos esforços no sentido de alargar a cobertura da protecção social na saúde numa série de países, em diferentes regiões do mundo. A Tailândia, por exemplo, tem vindo há muitos anos a alargar a cobertura da protecção social na saúde através do seu regime universal, e que proporciona aos pobres um acesso real (ver caixa 3.1). Vários outros países desenvolveram esforços no sentido de canalizarem mais fundos para os seus sistemas de cuidados de saúde e de melhorarem a prestação de serviços de cuidados de saúde.

Caixa 3.1 **Extensão da cobertura da protecção social na saúde na Tailândia**

À semelhança do que sucede em muitos países de rendimento intermédio e baixo, na Tailândia a responsabilidade pública pela cobertura na saúde limitouse, durante muito tempo, aos funcionários do sector público, no âmbito do regime de assistência médica dirigido aos funcionários públicos (*CSMBS - Civil Servant Medical Benefit Scheme*) e do regime de assistência médica dirigido a trabalhadores das empresas estatais (*State Enterprises Medical Benefit Scheme*). Com vista à extensão da cobertura aos trabalhadores da economia formal privada, foi implementada em 1991 a Lei da Segurança Social, dando origem ao *Social Security Health Insurance (SSO)*. Inicialmente, a cobertura encontrava-se limitada aos funcionários de empresas com 20 ou mais trabalhadores, mas em 2002 a cobertura obrigatória foi alargada a todas as empresas, mesmo às que tinham somente um funcionário. Pouco tempo antes, em 2001, a Tailândia tinha tomado medidas radicais no sentido de atingir a cobertura plena em termos de cuidados de saúde, mediante a introdução de um regime universal de cuidados de saúde, agora popularmente conhecido como “regime UC” (inicialmente conhecido como regime “30-baht”). O regime proporciona a qualquer cidadão tailandês, que não esteja inscrito no regime SSO ou no CSMBS, o acesso a serviços de saúde prestados por redes nomeadas de prestadores de serviços, sediadas num distrito (compostas por centros de saúde, hospitais distritais e hospitais provinciais colaborantes).

Como consequência, em 2006-2007 a cobertura obrigatória global do seguro de saúde na Tailândia abrangia quase 98 por cento da população, sendo 75 por cento garantida pelo regime UC. Assim, a abordagem pluralista da Tailândia permitiu atingir, com êxito, uma cobertura quase universal num período de tempo relativamente curto. Apesar de restarem alguns desafios, actualmente a população consegue ter acesso a um leque abrangente de serviços de saúde, em princípio sem pagamentos ou taxas aplicadas aos utentes, nomeadamente serviços ambulatoriais ou em regime de internamento e de prestação de cuidados de maternidade, disponibilizados por prestadores públicos e privados, num quadro que confere destaque aos aspectos da prevenção e da reabilitação.

Fontes: Baseado em OIT: Extending social security to all: A guide through challenges and options (Genebra, 2010); V. Tangcharoensathien et al.: “From targeting to universality: Lessons from the health system in Thailand”, in P. Townsend (ed.): Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009), pp. 310–322.

130. Vários países africanos tomaram igualmente medidas no sentido de reforçarem o acesso das suas populações a serviços de saúde. O Gana, um país que tem mais de 90 por cento da sua mão-de-obra na economia informal, conseguiu dar resposta a desafios como o financiamento insuficiente, a baixa qualidade dos serviços e a exclusão, introduzindo múltiplos regimes sociais de protecção na saúde, que variam entre os regimes de base comunitária e um seguro de saúde nacional para diferentes grupos da população, e canalizando-os progressivamente para uma política nacional de saúde (ver caixa 3.2). Esta experiência revela que uma chave fundamental para o êxito reside em assegurar o acesso de todos os cidadãos, dedicando simultaneamente uma maior atenção às pessoas pobres e aos mais vulneráveis, e evitando, desta forma, uma selecção desfavorável e a fragmentação da participação comum na cobertura dos riscos.

Caixa 3.2

Extensão da protecção social na saúde no Gana

Durante muito tempo, o acesso aos cuidados de saúde no Gana existiu somente numa base de “serviços a troco de dinheiro”, o que conduziu a desigualdades crescentes e deteriorou os resultados de saúde. Esta situação levou recentemente à implementação do regime nacional de seguro de saúde (NHIS - *National Health Insurance Scheme*), cuja missão consiste em dar resposta a esses desafios e em “garantir o acesso universal equitativo de todos os cidadãos residentes no Gana a serviços essenciais de saúde de qualidade aceitável, sem necessidade de pagamentos directos pelos utilizadores dos serviços”. Neste sistema pluralista, existem três tipos principais de seguro de saúde que abrangem grupos distintos da população: (1) regimes de seguro de saúde mutualistas (ou de base comunitária) distritais, em que todos os residentes desse distrito podem ser membros; (2) regimes de seguro de saúde comerciais privados, que são regimes privados com fins lucrativos, sem restrições relativamente às regiões ou distritos do Gana, pelo que todos os ganeses residentes nessa zona podem ser membros; (3) regimes de seguro de saúde mutualistas (ou de base comunitária) privados, que servem grupos específicos de pessoas – por exemplo, membros de um clube, de uma igreja ou de qualquer outra organização – que se juntam para formar os seus próprios regimes mutualistas de seguros de saúde. Por norma, estão disponíveis apenas para os membros da organização em causa. Os prémios de seguro do NHIS baseiam-se geralmente na capacidade de pagamento dos participantes. Os comités comunitários do seguro identificam e classificam os residentes em quatro grupos sociais: os indigentes, os pobres, a classe média e os ricos, e determinam as respectivas contribuições em função dessa classificação. Os cidadãos da categoria mais pobre da população, juntamente com as pessoas com mais de 70 anos, e os reformados que contribuíram para o antigo *Social Security and National Insurance Trust* (SSNIT) encontram-se isentos do pagamento de quaisquer prémios ou contribuições.

Representando um grande esforço nacional de solidariedade, o financiamento do regime provém de um aumento do IVA da ordem dos 2,5 pontos percentuais e de uma realocação de 2,5 pontos percentuais da contribuição de membros do regime nacional de pensões para o *National Health Insurance Fund*. As pessoas que trabalham na economia informal pagam apenas uma contribuição relativamente pequena, que não cobre o seu custo.

Os dados da sede do NHIS ganês, em Acra, indicam que, em 2008, havia 12,5 milhões de ganeses – ou 61 por cento do total da população nacional, de 20,4 milhões – inscritos no NHIS. Do total de inscritos, 6,3 milhões (ligeiramente mais de 50 por cento) eram menores de 18 anos, 867 000 (ou 6,9 por cento) tinham mais de 70 anos, e 303 000 (ou 2,4 por cento) foram classificados como “indigentes”, encontrando-se todos, em princípio, isentos do pagamento de contribuições.

Fonte: Baseado em OIT: *Extending social security to all*, op. cit.

131. Vários países da América Latina fizeram progressos significativos na extensão da protecção social na saúde. A Costa Rica atingiu a cobertura total na saúde mediante uma combinação de seguros de saúde e do livre acesso aos serviços de saúde públicos. A Colômbia alargou com êxito a cobertura do seguro de saúde, subsidiando parcialmente as contribuições dos grupos pobres da população para o seguro de saúde.

132. Também numa série de países desenvolvidos foram envidados esforços no sentido de alargar a cobertura da protecção social na saúde. Destacam-se os Estados Unidos, que deram resposta à ausência de cobertura na saúde de uma grande parte da população, bem como a questões como a qualidade e os custos, através de uma reforma do sistema de saúde, em Março de 2010 (ver caixa 3.3).

Resolver as limitações financeiras

133. Em muitos países desenvolvidos, existem preocupações relativamente aos níveis crescentes das despesas com a saúde. Nos países da OCDE, a despesa total com a saúde (pública e privada) atinge uma média de 9 por cento do PIB, variando entre 5,9 por cento no México e

16 por cento nos Estados Unidos. Com excepção dos Estados Unidos, o grosso da despesa com a saúde nos países da OCDE é coberto através da despesa pública e financiado pelas contribuições e impostos gerais pagos por empregadores e trabalhadores.

Caixa 3.3

Reforma do sistema de saúde nos Estados Unidos

Em Março de 2010, o Congresso dos Estados Unidos aprovou uma lei relativa à protecção dos doentes e a cuidados de saúde a custos acessíveis (*Patient Protection and Affordable Care Act*), após um ano de debate alargado no país. A lei tem três objectivos principais: alargar a cobertura da protecção social na saúde; acabar com algumas práticas da indústria dos seguros privados que tiveram impactos negativos ou conduziram à exclusão dos segurados; e diminuir os crescentes custos com os cuidados de saúde.

Embora a lei vise a contenção de custos a longo prazo, tem de contrabalançar a poupança com os 875 mil milhões de dólares americanos gastos com a expansão da cobertura a 32 milhões de americanos sem seguro até 2019. Na próxima década, a política irá pôr em prática medidas com vista à maior expansão da cobertura desde 1965, altura em que foram introduzidos os sistemas *Medicare* e *Medicaid*.

Quase todos os cidadãos dos Estados Unidos e os residentes em situação legal são obrigados a ter seguro de saúde, pois de contrário terão de pagar uma coima no valor mínimo de 750 dólares americanos por ano. Os indivíduos e os empregadores poderão pagar a cobertura do seguro através de novas aplicações *online* que informam melhor os beneficiários sobre os preços, os benefícios e as opções. Haverá subsídios para os grupos de rendimento baixo, para que possam adquirir a cobertura do seguro, e os critérios de elegibilidade para o *Medicaid* – o programa de ajuda para os níveis de rendimento mais baixos – serão alargados. Calcula-se que isto permita que cerca de mais 16 milhões de pessoas entre as mais pobres passem a ser elegíveis.

As pequenas empresas com menos de 25 funcionários receberão subsídios para que possam adquirir cobertura do seguro de saúde para os seus funcionários; as empresas maiores são obrigadas a pagar uma multa caso não tenham seguro para os seus funcionários. Os jovens adultos com idade inferior a 26 anos podem ser segurados no âmbito do regime dos pais. A transição para o mercado de trabalho tornou o trabalho dos jovens adultos menos formal, na medida em que têm trabalho a tempo parcial ou num nível de início de carreira, ou se encontram em situações contratuais que, por norma, não têm associadas um seguro de saúde.

Num esforço para reduzir a despesa directa, será introduzido um desconto no valor de 250 dólares americanos, destinados a cobrir a lacuna de cobertura relativamente às pessoas abrangidas pelo plano de medicamentos *Medicare*. O programa *Medicare*, dirigido a pessoas com mais de 65 anos, também será objecto de mudanças, com vista a melhorar a prestação de serviços, bem como a reduzir a ineficácia e as fraudes.

Para atingir o segundo objectivo da reforma – responsabilizar as companhias de seguros –, a lei determina que é ilegal as seguradoras recusarem a cobertura a pessoas com condições pré-existent e rescindirem a cobertura em caso de lesões ou doença da pessoa segurada.

O terceiro objectivo da reforma – reduzir os custos dos cuidados de saúde – será atingido mediante a introdução de novos impostos sobre planos de seguros de custo elevado e sobre os grupos de rendimento elevado. A partir de 2018, os empregadores e os cidadãos pagarão impostos da ordem dos 40 por cento sobre cada dólar gasto em planos de seguros que custem mais de 27 500 dólares por ano. Esta lei irá reduzir o orçamento federal num valor estimado em 143 mil milhões de dólares até 2019.

134. Em termos gerais, o financiamento dos sistemas de saúde através de impostos ou de orçamentos públicos – por oposição ao seguro social financiado através de contribuições sociais para a saúde – não tem um impacto directo no nível de despesas com a saúde. O sistema dos Estados Unidos, maioritariamente financiado por fundos privados, destaca-se pelo montante elevado das despesas, tanto públicas como privadas, com a saúde. Entre as razões possíveis para a existência de custos mais elevados nos sistemas de organização privada, contam-se as seguintes fragmentação da contribuição comum para a cobertura dos riscos e reduzido poder de compra dos fundos dos seguros de saúde, em comparação com os fundos mais alargados dos seguros de

saúde públicos e com os sistemas nacionais de saúde; custos mais elevados de administração e relações públicas; e salários mais elevados dos profissionais de saúde.

135. As preocupações com os custos crescentes dos cuidados de saúde levaram outros países, como a França, a Alemanha e os Países Baixos, a implementar reformas para contenção do aumento dos custos (ver caixa 3.4).

Caixa 3.4

Reforma do sistema de saúde em França, na Alemanha e nos Países Baixos

Em França, em 2005, a união nacional de caixas de previdência para a doença (UNCAM - *Union Nationale des Caisses d'Assurance Maladie*) e os três sindicatos da classe médica concluíram um acordo para a introdução de um sistema de inscrição junto de um médico de família e ajustamentos dos honorários dos médicos. O acordo tinha por objectivo a poupança de mil milhões de euros em despesas com a saúde (em especial no que diz respeito a doenças de longa duração, baixas por doença, receitas médicas, etc.). Aumentou os valores das consultas de especialistas, mas manteve o mesmo nível de honorários dos médicos de clínica geral. Juntamente com as reformas de 2004, o objectivo consistia em restringir o acesso dos doentes aos especialistas – fazendo-os passar por um sistema de encaminhamento, ao invés de procurarem directamente uma consulta de um especialista – como uma medida de contenção de custos. Outras medidas de controlo de custos incluíram: limite do número de camas de hospital para cuidados agudos; limite do reembolso de despesas com medicamentos – 600 medicamentos deixaram de ser abrangidos pelo reembolso público; protocolos para a gestão de condições crónicas; e novas participações do pagamento de fármacos receitados, de consultas médicas e do transporte em ambulância, que não é reembolsado por seguros de saúde privados complementares. Todas estas medidas contribuíram para reduzir o défice durante os últimos anos. Além disso, em 2009, foi introduzida em França nova legislação relativa às reformas do sistema de saúde. A lei tem por objectivo modernizar o sistema de cuidados de saúde, reforçar a saúde preventiva e melhorar o acesso e a qualidade dos serviços.

Em Julho de 2010, o governo alemão anunciou reformas do sistema de cuidados de saúde, com vista a cobrir défices através de taxas mais elevadas e de reduzidos cortes na despesa. A reforma aumentará as contribuições para os seguros sociais de saúde de 14,9 por cento para 15,5 por cento do salário bruto dos trabalhadores. Além disso, os cortes orçamentais relativos aos trabalhadores do sistema de saúde, hospitais, medicamentos e administração têm como objectivo gerar 3,5 milhões de euros em 2011 e 4 milhões em 2012.

Em 2006, nos Países Baixos, a lei relativa aos cuidados de saúde criou um mercado unificado competitivo de seguros de saúde, exigindo a todas as pessoas a aquisição de um pacote básico de seguros de saúde – com a opção de aquisição de seguros suplementares para cuidados não abrangidos no âmbito do regime. Como o pacote é obrigatório, os indivíduos que não se inscrevem ou pagam, podem sujeitar-se a uma multa correspondente a 130 por cento do prémio. Os prémios nominais constituem 50 por cento do financiamento dos cuidados de saúde. Existem subsídios mensais transferidos para as contas bancárias de beneficiários dos grupos de rendimento mais baixo, com a finalidade de lhes prestar apoio. Embora a reforma tivesse como objectivo racionalizar os custos administrativos, a complexidade do novo sistema exige uma administração e uma burocracia consideráveis. Visa incentivar a concorrência entre as companhias de seguros. As seguradoras devem oferecer o pacote básico, mas podem competir em termos de serviços, preço e qualidade dos cuidados, e os utentes podem mudar de seguro uma vez por ano. Durante o primeiro ano da reforma, 18 por cento dos beneficiários mudaram de companhia devido aos prémios.

136. Muitos países de rendimento intermédio e baixo deparam-se também com os custos crescentes dos sistemas de saúde, à medida que as suas necessidades de cuidados de saúde aumentam consoante o aumento do PIB. Ao passo que níveis mais elevados de crescimento económico permitem a canalização de recursos para o sistema de cuidados de saúde em alguns países, outros países têm mais dificuldades em obter os fundos necessários. A combinação de diferentes fontes públicas e privadas de financiamento da saúde, incluindo impostos, contribuições e, possivelmente, fundos externos, pode ser usada para criar a base de recursos para os investimentos necessários na saúde da população.

Melhorar a eficiência administrativa e garantir a qualidade dos cuidados de saúde

137. Tendo em conta as enormes pressões relativamente aos custos, muitos governos tencionam aumentar a eficiência administrativa. Por exemplo, o Reino Unido iniciou um processo de reforma dos cuidados de saúde primários mediante o reforço do papel de gestão dos médicos de clínica geral (ver caixa 3.5).

Caixa 3.5

Reforma do sistema de saúde no Reino Unido

A recente reforma dos cuidados de saúde no Reino Unido centrou-se no aumento da eficiência administrativa. Em Julho de 2010, o governo do Reino Unido anunciou planos para proceder à reforma da adjudicação de cuidados primários no serviço nacional de saúde, mediante a atribuição directa de 80 mil milhões de libras aos médicos de clínica geral. Anteriormente, tinham sido alocados fundos governamentais provenientes dos impostos às entidades prestadoras de cuidados primários, que pagavam para que os doentes da sua área recebessem tratamento em hospitais. No futuro, os médicos de clínica geral terão de pagar directamente aos hospitais pelos encaminhamentos. Terão igualmente de proceder à organização de cuidados fora do horário de expediente. Muitos consultórios irão provavelmente voltar a estar abertos 24 horas ou durante o período nocturno e o fimdesemana.

Como consequência, 150 entidades prestadoras de cuidados primários e autoridades de saúde irão ser descontinuadas, de forma faseada, implicando a perda de postos de trabalho. Esta medida tem por objectivo a redução da burocracia e atribuição de um maior controlo aos médicos e aos doentes. Um estudo prévio concluíra que as entidades prestadoras de cuidados primários eram ineficientes e avessas a assumir riscos. O governo prometeu que serão implementadas medidas no sentido de evitar um comportamento perdulário. Os médicos de clínica geral assinarão novos contratos e trabalharão em grupos locais para adjudicação dos serviços. Estas reformas são controversas, tendo em conta, entre outras questões, o potencial impacto na qualidade dos cuidados.

138. Embora as reformas administrativas possam contribuir para a identificação de potencialidades em termos de redução de custos e de aumento da eficiência, é essencial garantir que a qualidade dos cuidados de saúde prestados não se deteriora em resultado dessas medidas. Isto assume uma especial relevância à luz das mudanças demográficas projectadas, que exigirão a adaptação dos serviços de cuidados de saúde à evolução das necessidades da população. Além disso, as reformas têm igualmente de contemplar as implicações para o emprego no sector da saúde, que constitui uma parte significativa do emprego.

139. Entre os principais desafios colocados à extensão futura da cobertura da protecção social na saúde contam-se a garantia da sustentabilidade do financiamento dos cuidados de saúde no contexto da mudança demográfica, tanto nos países em desenvolvimento como nos países desenvolvidos, e a tomada de medidas adicionais no sentido de assegurar o acesso universal a cuidados de saúde de qualidade a nível mundial. Isto exige a definição e o consenso relativamente a pacotes de cuidados de saúde essenciais em função dos contextos nacionais (ver adiante o ponto 4.2.2).

3.2. Garantir a segurança de rendimentos na velhice, invalidez e sobrevivência

140. A segurança de rendimentos na velhice é uma necessidade universal abordada de formas diferentes em todo o mundo. Contudo, apenas uma minoria de homens e mulheres idosos usufruem de segurança de rendimentos na velhice. Na maior parte do mundo, a velhice continua a constituir um importante risco de pobreza.

141. Da mesma forma, a capacidade limitada de obter rendimentos em resultado de uma incapacidade grave, representa um importante risco de pobreza para homens e mulheres portadores de uma incapacidade e para as respectivas famílias. As pensões de invalidez, também frequentemente designadas pensões por incapacidade, proporcionam protecção dos rendimentos a pessoas seguradas que já não conseguem trabalhar, ou que têm capacidades reduzidas de obtenção de rendimentos por motivo de deficiência. Estas pensões contributivas são complementadas com prestações de invalidez não contributivas, cujo âmbito de cobertura é mais abrangente do que a população segurada.

142. A segurança de rendimentos em situação de viuvez é proporcionada através de pensões de sobrevivência, que atribuem prestações a cônjuges sobreviventes (viúvos e viúvas), crianças órfãs e outros sobreviventes de trabalhadores segurados por ocasião da morte do provedor do sustento da família. Apesar de alguns países desenvolvidos debaterem actualmente a adequação das pensões de sobrevivência perante o aumento das taxas de emprego feminino e da existência de pensões não contributivas, as pensões de sobrevivência continuam a desempenhar um papel fundamental na provisão de segurança de rendimentos em muitos países em desenvolvimento.³

143. A maioria dos países em que a segurança social se encontra razoavelmente desenvolvida tem, por norma, um sistema de pensões em vigor. Estes sistemas são geralmente compostos por vários regimes de pensões que abrangem determinados grupos da população ou que têm diferentes objectivos específicos. Muitos desses regimes de pensões, embora não todos, cobrem os riscos de velhice, invalidez e sobrevivência. Em muitos países de rendimento elevado, os sistemas de pensões revelaram ser eficazes em termos de redução da pobreza motivada por falta de rendimentos e de outras formas de pobreza entre a população idosa.⁴

144. Na maioria dos países de rendimento intermédio e baixo, os regimes de pensões encontram-se concentrados nos trabalhadores do sector formal, principalmente na função pública e nas grandes empresas. As pessoas não abrangidas pelos regimes formais de pensões têm de depender do apoio das respectivas famílias e comunidades. Contudo, estas formas de protecção informal estão a desaparecer, devido às mudanças demográficas, à migração, à urbanização e à pobreza mais generalizada. Por conseguinte, os números de pessoas idosas pobres estão a aumentar, e representam uma proporção excessivamente elevada das pessoas que vivem em situação de pobreza crónica. A maioria das pessoas idosas, a nível mundial, não recebe qualquer rendimento regular, e muitas delas vivem com menos de um dólar americano por dia.

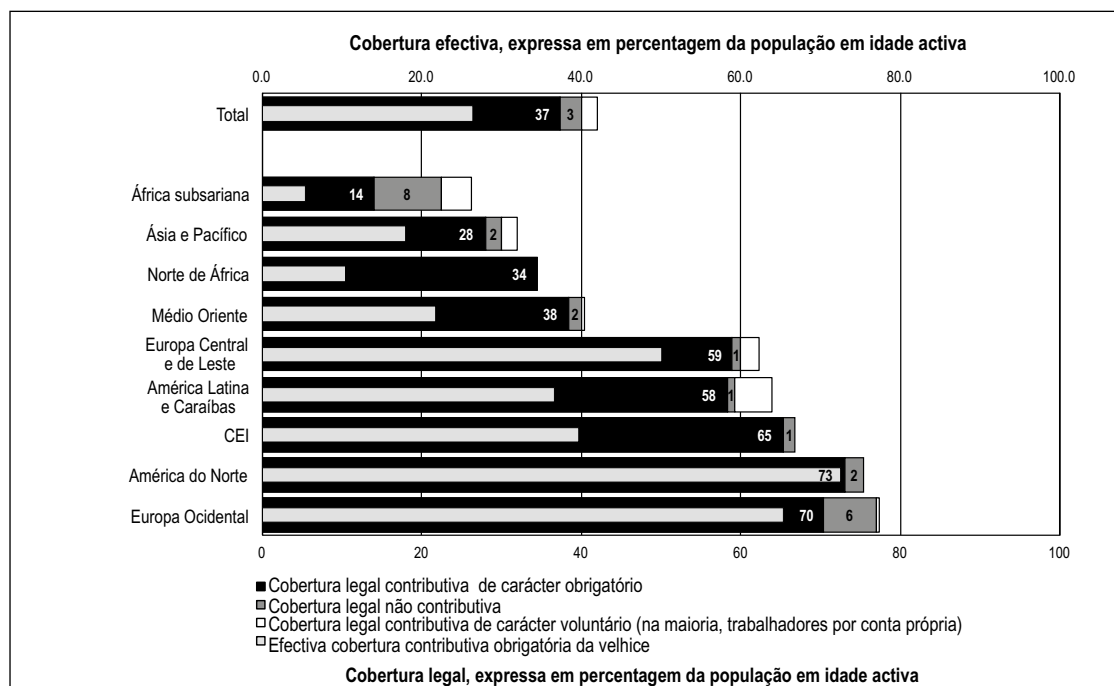
Cobertura por pensões contributivas e não contributivas

145. A nível mundial, quase 40 por cento da população em idade activa usufrui de cobertura obrigatória através de regimes contributivos de pensões de velhice (ver figura 3.3). A cobertura obrigatória varia bastante consoante as regiões do mundo. Na América do Norte e na Europa, mais de 75 por cento da população em idade activa encontra-se abrangida, embora em África somente menos de um terço o esteja. Os antigos países comunistas, incluindo os países mais pobres da Ásia Central, herdaram regimes de pensões abrangentes que proporcionam uma cobertura muito mais alargada do que os regimes noutros países com um PIB *per capita* equivalente. Em todas as regiões, a percentagem de programas contributivos voluntários dificilmente atinge 4 por cento da população em idade activa, o que é esclarecedor quanto à importância dos regimes contributivos obrigatórios.

3 Tendo em conta a disponibilidade limitada de informação quantitativa comparável sobre pensões de invalidez e sobrevivência, as secções que se seguem irão centrar-se principalmente nas pensões de velhice.

4 OCDE: *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, Parte III (Paris, 2008).

Figura 3.3. Pensões de velhice: Cobertura obrigatória e efectiva: contribuintes activos entre a população em idade activa, por região, 2008-2009 (percentagens)

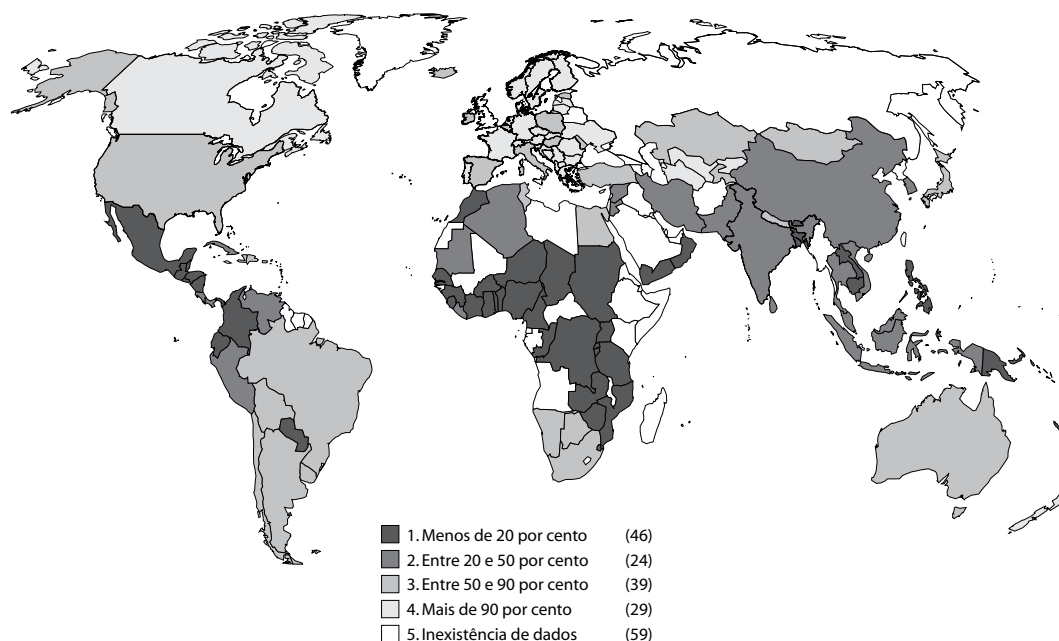


Fonte: Baseado em dados da OIT, AISS-SSA e outros. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 4.1.

146. A cobertura real é, contudo, significativamente inferior à cobertura obrigatória (figura 3.3). Isto pode dever-se a uma diversidade de factores, nomeadamente a incompleta implementação e aplicação do quadro legal, o não cumprimento e, possivelmente, também uma tendência para formas de emprego mais instáveis e precárias. Com excepção da América do Norte e da Europa Ocidental, a cobertura efectiva é bastante reduzida em todas as regiões, embora seja de cerca de 50 por cento na Europa Central e de Leste. Contudo, na África Subsariana somente 5 por cento da população em idade activa se encontra efectivamente coberta por programas contributivos. Esta percentagem é de cerca de 20 por cento na Ásia e no Médio Oriente, e de 10 por cento no Norte de África (ver figura 3.3).

147. Embora as considerações anteriores se refiram aos contribuintes activos como uma parte da população em idade activa – que serão os pensionistas de amanhã – é também importante considerar a actual geração de pensionistas, bem como incluir os efeitos das prestações não contributivas (ver figura 3.4). Os rácios de cobertura superiores a 90 por cento são atingidos somente em alguns países da Europa e no Canadá. A maioria dos restantes países industrializados possui rácios de cobertura que se situam entre 50 e 90 por cento da população acima da idade da reforma, o mesmo sucedendo numa série de países de rendimento intermédio com regimes sociais de pensões não contributivos, em África e na América Latina. Em grandes zonas de África, da Ásia e da América Latina, as taxas de cobertura são significativamente mais baixas, frequentemente inferiores a 20 por cento da população idosa. A figura 3.4 também mostra a extensão da variação interregional, bem como o impacto de políticas de pensões inclusivas.

Figura 3.4. Beneficiários de pensões de velhice em percentagem da população acima da idade da reforma, dados disponíveis do ano mais recente



Fonte: Baseado em dados da OIT, das Nações Unidas e outros. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 4.3.

148. Na Ásia, alguns países têm desenvolvido grandes esforços no sentido de alargar a cobertura para além do sector formal. O Sri Lanka, por exemplo, possui um regime que abrange agricultores e pescadores e que atingiu taxas de cobertura relevantes (57 por cento dos agricultores e 42 por cento dos pescadores). Também a Índia desenvolveu esforços no sentido de alargar a cobertura à economia informal através de um regime nacional de pensões de velhice (*National Old-Age Pension Scheme*), financiado por recursos centrais e estatais, e que abrange um quarto de todas as pessoas idosas: cerca de metade dos pensionistas que vivem numa situação de pobreza. O Nepal introduziu uma pensão básica não contributiva para todas as pessoas com idade superior a 70 anos. A Tailândia implementou um subsídio semelhante para todos os idosos, como medida temporária anti-crise, mas está actualmente a discutir se deveria substituí-lo por

Caixa 3.6 **Três décadas de reformas do regime de pensões no Chile** **e o papel da OIT**

O Chile passou mais de três décadas de reforma do seu regime de pensões. Em 1981, o governo militar introduziu um sistema de contas individuais obrigatórias com contribuição definida, gerido por empresas privadas, para trabalhadores do sector formal. Após duas décadas em vigor, as evidências mostraram que, pelos padrões internacionais, as prestações eram baixas para muitos beneficiários, e a cobertura continuava a ser insuficiente. Os indivíduos em situação de maior risco eram os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores agrícolas, os trabalhadores temporários e as mulheres. Além disso, a transição para este sistema privatizado aumentou as desigualdades de género já existentes em termos de prestações recebidas, e não resolveu problemas de cobertura e de adequação das prestações.

O Chile destinou uma percentagem que atingiu 5 por cento do PIB para cobrir a transição e cumprir os compromissos existentes de pagamento de pensões, ao abrigo do regime anterior. Contudo, e apesar de ter tido excedentes fiscais significativos durante os primeiros anos da transição, os custos foram elevados. Quase 23 anos após a implementação da reforma, as despesas directas do Estado com pensões representava em 2004 5,5 por cento do PIB, mantendo-se as projecções oficiais a este nível ou a um nível mais elevado.

Depois de 2002, a cooperação técnica da OIT com o Gabinete do Orçamento foi renovada através de um projecto que disponibilizava conhecimentos quanto à formulação de um modelo actuarial que estabeleceu as bases para as análises quantitativas do processo de reforma. O Gabinete contribuiu igualmente para uma análise que tinha por objectivo identificar as interacções entre a dinâmica do mercado de trabalho e o desempenho da segurança social.

Entre 2006 e 2008, a Comissão Marcel foi implementada com vista a apresentar soluções e proceder a alterações e especificações no sistema existente. A OIT teve um papel activo pela prestação de apoio técnico a esta e a outras comissões criadas pelo governo Bachelet (2006-2010). A lei relativa à reforma do regime de pensões, promulgada em Janeiro de 2008, criou um sistema básico de pensões, em associação ao sistema existente, que era constituído por três pilares: um pilar de solidariedade, um pilar contributivo e um pilar voluntário. Um outro conjunto de reformas do sistema de segurança social criou uma série de programas com vista a encontrar resposta para as questões da pobreza e promover a inclusão social (programa *Chile Solidario*). Um dos aspectos centrais do novo sistema foi a adopção de uma pensão básica mensal no valor de 150 dólares americanos, paga a todas as pessoas com mais de 65 anos, independentemente das respectivas contribuições. O valor da pensão básica é gradualmente reduzido em função do nível de rendimentos do beneficiário provenientes de pensões atribuídas a partir das contribuições pagas e de outras fontes de rendimento. Todas as pessoas têm direito a uma pensão básica, caso se enquadrem nos 60 por cento mais baixo da população em termos de distribuição de rendimento. Existe também uma pensão básica de invalidez, cujo valor mensal ronda os 150 dólares americanos, e que foi introduzida em Julho de 2009. Além disso, existe uma pensão de “reforço” de solidariedade, que faz com que todas as pensões atinjam um valor mensal aproximado de 560 dólares. Este reforço é atribuído às pessoas cujas prestações totais sejam inferiores a este valor. Reconhecendo as responsabilidades das mulheres enquanto prestadoras de cuidados e a sua contribuição para a renovação da mão-de-obra, o Chile instituiu uma bonificação paga à mulher por cada filho que tenha, e que é depositada directamente na conta individual da mãe. Passou também a haver um acesso mais fácil aos serviços de cuidados infantis, com o objectivo de facilitar a participação das mulheres no mercado de trabalho.

Estas reformas melhoraram a cobertura e reduziram a pobreza de mais de 600 000 pessoas em 2009. Deram igualmente resposta à necessidade de uma maior igualdade intergeracional e de género. Contudo, não mudaram de modo significativo os custos totais do sistema existente, suportados pelo Estado. Estas reformas revelaram-se também fundamentais para reduzir os custos da crise económica e financeira e para dar resposta às necessidades de reconstrução no período que se seguiu ao recente terramoto, em Fevereiro de 2010. Contudo, os desafios mantêm-se, existindo uma necessidade crescente de fazer respeitar o carácter obrigatório das contribuições dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores domésticos, bem como de garantir a sua cobertura adequada. Apesar disto, o novo sistema parece estar a funcionar bem e ter angariado um apoio significativo, quer no que toca aos contribuintes quer no que concerne aos beneficiários.

Fontes: Com base em N. Barr and P. Diamond: “Chile: The pension system”, in N. Barr e P. Diamond: Reforming pensions. Principles and policy choices (Oxford, Nova Iorque, Oxford University Press, 2008), pp. 227–238; M. Délano: Reforma previsional en Chile, protección social para todos (Santiago, OIT, 2010); OIT: La Reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT (Santiago, 2008).

um regime básico de pensões permanente. As populações da Mongólia e dos países da exUnião Soviética usufruem de uma cobertura relativamente elevada, mas a reduzida despesa com a segurança social em alguns destes países, bem como outras evidências, indica que as pensões pagas efectivamente são muito reduzidas e frequentemente não são suficientes para manter os idosos fora de uma situação de pobreza. No Japão, o indicador situa-se pouco abaixo dos 100 por cento, porque muitos japoneses reformam-se muito depois dos 60 anos. Relativamente à restante população asiática, parece que uma minoria continua a ter taxas de cobertura efectiva entre os 20 e os 40 por cento, com excepção dos países do sudeste asiático, onde a cobertura é inferior. Tendo em consideração as reformas de política já em curso, podem esperar-se melhorias em termos de cobertura numa série de países (como os actuais esforços na China, com vista a, de alguma forma, abranger a população rural). Contudo, a maioria dos países continua a enfrentar o desafio de como evitar eficazmente a pobreza generalizada e profunda em populações que atravessam um processo de envelhecimento rápido, em que a maioria das pessoas trabalha na economia informal e não tem acesso a qualquer regime contributivo de segurança social.

149. Os níveis mais baixos de cobertura encontram-se em África, onde 10 por cento ou menos da população idosa tem direito a uma pensão. Em países com uma maior tradição em termos de segurança social e uma maior economia formal (como a Tunísia ou a Argélia), a situação é significativamente melhor. A cobertura mais elevada encontra-se nos países africanos onde, para além dos regimes contributivos dirigidos a trabalhadores da economia formal, foram introduzidas pensões universais (Lesoto, Maurícia e Namíbia) ou pensões de assistência social que abrangem uma grande parte da população (África do Sul). Atingir uma cobertura elevada exige um investimento de recursos: a Maurícia e a África do Sul gastam mais de 5 por cento do PIB em pensões ou noutras prestações de segurança social, ao passo que a maioria dos países africanos subsarianos não aloca mais de 1 por cento do PIB, e mesmo esta percentagem é principalmente usada para pagar as pensões da função pública.

150. Na América Latina e nas Caraíbas, uma região com um longo historial de segurança social, na maioria dos casos a cobertura reflecte a proporção dos trabalhadores da economia formal: 30 a 60 por cento, com excepção de algumas das ilhas das Caraíbas, onde a formalização da economia é mais elevada. No Brasil, as pensões contributivas, combinadas com pensões rurais e sociais financiadas por impostos parecem permitir à maioria da população receber algum apoio ao rendimento, embora muitos continuem a não estar abrangidos. No entanto, as pensões da assistência social afastam cerca de 14 milhões de pessoas da pobreza extrema. O Estado Plurinacional da Bolívia, que introduziu modestas pensões universais há vários anos, também conseguiu abranger uma grande parte da população idosa.

151. No que concerne às pensões contributivas, as reformas dos regimes de pensões em vários países da América Latina, durante as últimas três décadas, deram origem a registos variados. Em alguns países – onde os regimes de pensões foram transformados em regimes definidos de contribuições baseados em contas individuais – verificou-se uma diminuição assinalável dos rácios de cobertura, em especial no caso de trabalhadores com historiais de emprego instável e das mulheres. Além disso, o nível das prestações das pensões está a diminuir devido às baixas contribuições, a períodos contributivos relativamente curtos e a elevados custos administrativos. No Chile, por exemplo, isto deu origem a que uma percentagem crescente da população recorra à pensão mínima. Como consequência, vários países assistiram a um envolvimento muito mais activo do Estado na regulação e na governança do sistema de pensões, bem como na gestão e no financiamento das garantias mínimas e das prestações de assistência social (ver caixa 3.6).⁵

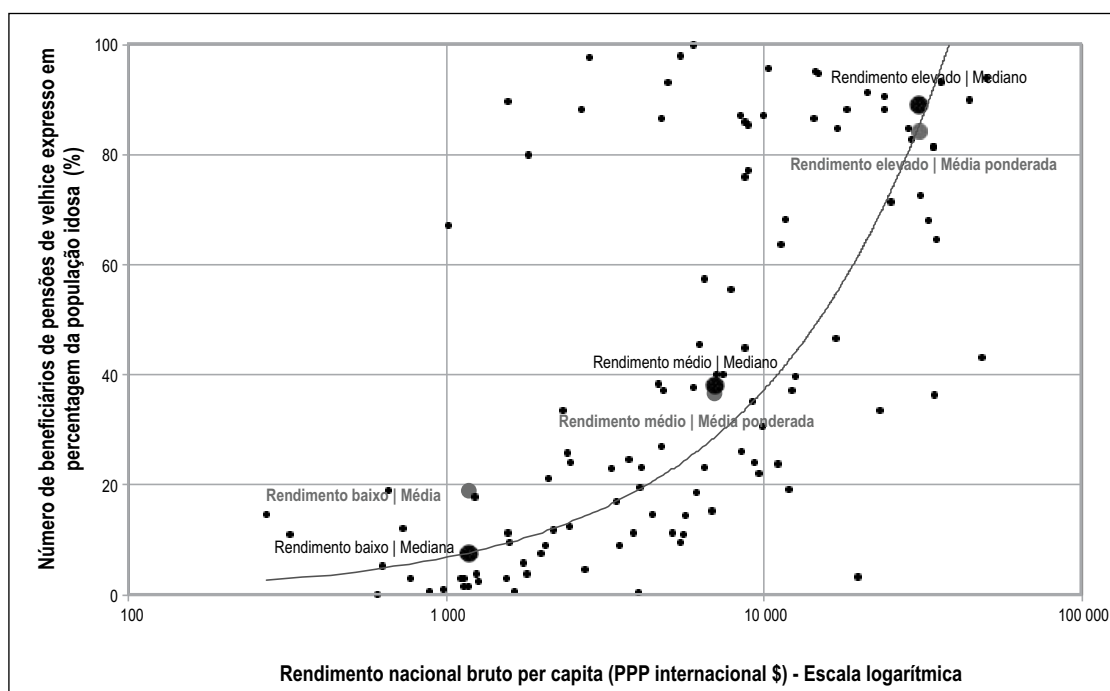
152. Os exemplos anteriores mostram que os esforços desenvolvidos para a expansão gradual da cobertura através de regimes contributivos devem ser complementados com a introdução de pensões não contributivas, que podem proporcionar um apoio imediato ao rendimento a todas as pessoas numa faixa etária avançada, se o que se pretende é que a cobertura abranja todas as pessoas – ou, pelo menos, a maioria – em situação de necessidade. A figura 3.5 mostra a relação existente entre níveis de desenvolvimento económico e a cobertura da segurança social na velhice, ilustrando igualmente a ampla gama de resultados da política que podem ser conseguidos num determinado nível de desenvolvimento económico. Sendo evidente a existência de uma correlação positiva entre desenvolvimento económico e cobertura pela segurança social na velhice, os elevados níveis de cobertura alcançados por alguns países, como o Brasil, o Lesoto, a Mongólia, a Namíbia e o Nepal, mostram que um nível universal de cobertura da segurança social na velhice também está ao alcance de países de rendimento baixo e intermédio.

5 F. Bertranou, E. Calvo e E. Bertranou: *Is Latin America retreating from individual retirement accounts?* (Cambridge, MA), Center for Retirement Research, Boston College, 2009).

153. As pensões não só proporcionam prestações a pessoas idosas e com deficiência como também usam este grupo desfavorecido – cuja situação dentro das famílias melhora significativamente graças à prestação pecuniária que recebem – como agentes eficazes de transferência social para famílias inteiras. Os beneficiários das pensões redistribuem o rendimento no agregado familiar, financiam as propinas escolares e os medicamentos, etc.⁶ Existem sólidas evidências de experiências positivas em países como o Brasil, a Maurícia, a Namíbia, o Nepal, a África do Sul e a Zâmbia.⁷ Em consequência do pagamento de pensões rurais no Brasil, a taxa de frequência escolar das crianças e dos adolescentes entre os 10 e os 14 anos é significativamente superior nas famílias brasileiras rurais que recebem pensões, em comparação com as que não recebem.⁸ Na África do Sul, as raparigas que pertencem a famílias beneficiárias de abonos de velhice são em média 3 a 4 cm mais altas do que as raparigas da mesma idade que fazem parte de agregados familiares não beneficiários.⁹ Os rendimentos das pensões financiam com frequência o investimento em activos e pequenas empresas, que por seu turno proporcionam recursos financeiros para a prestação de cuidados a crianças muito vulneráveis e órfãs. Na África Subsariana, por exemplo, vivem 26 dos 40 milhões de pessoas infectadas com VIH/SIDA, a nível mundial, o que a torna na região com o maior número de agregados familiares em que se verifica uma fractura geracional.¹⁰ No Botsuana, no Malawi, na Namíbia, na África do Sul, na República Unida da Tanzânia e no Zimbabué, 50 a 60 por cento dos órfãos vivem com os avós. Nestes contextos, e em especial onde outras formas de assistência social são limitadas ou inexistentes, as pensões não contributivas constituem uma forma eficaz de apoiar um nível de vida digno simultaneamente para idosos e crianças. Além disso, as pensões não contributivas são uma importante medida política para a promoção da igualdade de género. As mulheres idosas são desfavorecidas de modo desproporcionado e tendem a ser mais pobres do que os homens. Nos países de rendimento intermédio e baixo, a grande maioria das mulheres trabalha durante toda a vida na economia informal ou em actividades não remuneradas. Desta forma, são excluídas dos regimes formais de segurança social e de saúde, na medida em que estes estão associados ao emprego formal remunerado. Na China urbana, por exemplo, as taxas de pobreza são três a quatro vezes superiores entre as mulheres idosas do que entre os homens idosos.¹¹ Por esta razão, as pensões não contributivas geralmente redistribuem mais rendimento às mulheres, desempenhando um papel importante na atenuação e na redução da pobreza entre as mulheres idosas.

- 6 HelpAge International: *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (Londres, 2004).
- 7 H. Schwarzer e A.C. Querino: *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction*, Documento do SEE n.º 11 (Genebra, OIT, 2002); F. Durán-Valverde: *Anti-poverty programmes in Costa Rica: The non-contributory pension scheme*, Documento do SEE n.º 8 (Genebra, OIT, 2002); F. Bertranou e C.O. Grushka: *The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction*, Documento do SEE n.º 5 (Genebra, OIT, 2002); A. Barrientos e P. Lloyd-Sherlock: *Non-contributory pensions and social protection*, Issues in social protection discussion paper n.º 12 (Genebra, OIT, 2003); E. Schleberger: *Namibia's universal pension scheme: Trends and challenges*, Documento do SEE n.º 6 (Genebra, OIT, 2002); F. Bertranou, W. van Ginneken e C. Solorio: "The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay", in *International Social Security Review*, Vol. 57 (2004), n.º 4, pp. 3–18.
- 8 I. Carvalho: *Household income as a determinant of child labour and school enrolment in Brazil* (Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology, 2000).
- 9 E. Duflo: *Grandmothers and granddaughters: Old-age pension and intra-household allocation in South Africa*, Documento de trabalho NBER 8061 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2000). Ver também R. Palacios e O. Sluchynsky: *Social pensions. Part I: Their role in the overall pension system*, SP Discussion Paper 0601 (Washington, DC, Banco Mundial, 2006).
- 10 Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty*, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/14/31 (Nova Iorque, 2010).
- 11 FNUAP: *Demographic change in China: Ageing of the world's largest population*, Papers in Population Ageing n.º 4 (Banguecoque, UNFPA, 2007), p. 20.

Figura 3.5. Beneficiários de pensões de velhice em proporção da população idosa por rendimento nacional bruto *per capita* (PPP, dólar internacional), dados disponíveis do ano mais recente



Fonte: Baseado em dados da OIT, AISS–SSA e outros. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 4.2.

154. A necessidade de extensão da cobertura reveste-se de uma maior urgência nos países de rendimento intermédio e baixo, onde as taxas de cobertura são baixas. Em primeiro lugar, nestes países os regimes de pensões tendem a abranger uma percentagem limitada da mão-de-obra, principalmente os trabalhadores com emprego formal remunerado. Nos países de rendimento elevado e num número crescente de países de rendimento intermédio, a cobertura universal das pensões foi, ou está a ser, conseguida. Na maioria dos países da OCDE, a percentagem de beneficiários de pensões relativamente à população acima da idade da reforma, ronda ou atinge os 100 por cento da população idosa. Contudo, os sistemas de segurança social encontram-se numa situação de tensão financeira crescente devido a uma cada vez maior longevidade e a vidas profissionais relativamente curtas, bem como a necessidades cada vez maiores de prestação de cuidados de longa duração a idosos. Esta situação tende a aumentar a pressão quanto à reforma dos sistemas de pensões e a reduzir o nível de provisão das futuras gerações de reformados.

155. Simultaneamente, a maioria das pessoas idosas no mundo – em especial nos países de rendimento baixo – vê-se forçada a continuar a trabalhar, principalmente na economia informal, porque não tem direito a pensões, ou, caso estas existam, são demasiado baixas. Como a maioria destas pessoas trabalhou na economia informal ou em zonas rurais, não contribuiu para regimes de pensões durante a sua vida activa. Além disso, na maioria dos países de rendimento baixo, estas pessoas não podem beneficiar de assistência social não contributiva ou de pensões universais que poderiam ajudá-las a manter-se fora de uma situação de pobreza quando atingem a idade da reforma, pois tais regimes não existem. Somente uma minoria da população idosa recebe qualquer pensão do sistema formal de segurança social.

A cobertura das pensões tem uma forte dimensão de género

156. A nível mundial, o padrão de cobertura das pensões tem uma forte dimensão de género. Na maioria dos países, as mulheres encontram-se menos representadas na economia formal, sendo por isso menos provável que estejam cobertas por pensões de seguro social, comparativamente aos homens. Nos casos em que as mulheres recebem pensões da segurança social por direito próprio, por norma recebem-nas em condições semelhantes às dos homens, em função dos seus ganhos e anos de serviço. Embora as diferenças das disposições legais relativamente a homens e mulheres (por exemplo, a definição de diferentes idades mínimas de reforma) possam conduzir a pequenas diferenças de género, em termos de níveis de prestações e de cobertura, os padrões de emprego em função do género reflectem-se nos direitos à segurança social, sendo responsáveis por consideráveis diferenças na cobertura da segurança social. Por exemplo, na Argentina e na Jordânia, cerca de 65 por cento de todos os homens com mais de 60 anos recebem uma pensão, mas somente 33 por cento das mulheres na Argentina e 10 por cento das mulheres na Jordânia recebem prestações de reforma. A desigualdade entre mulheres e homens pode ser explicada pelo facto de, em média, ser menos provável que as mulheres estejam empregadas e pelo facto de receberem remunerações mais baixas e acumularem menos anos de serviço – quer porque interrompem a carreira para cuidar dos filhos ou devido a outras responsabilidades de prestação de cuidados, quer ainda porque são incentivadas a deixar o mercado de trabalho mais cedo do que os homens. O efeito sente-se especialmente nos regimes de pensões com base em poupanças individuais.

157. Um outro padrão verifica-se quando o marido contribui para um regime de pensões da segurança social e a mulher se encontra dependente da pensão dele. Este é o clássico modelo do homem como sustento da família. Nesta situação, as mulheres beneficiam de direitos de pensão derivados, o que equivale a pensões mais baixas do que as pensões por direito próprio. Além disso, estes direitos são frequentemente condicionados à continuidade do casamento, o que deixa as mulheres numa situação potencialmente vulnerável. A forma como a mulher usufrui destas prestações durante a reforma depende do processo de tomada de decisões existente na família. Em caso de morte do marido, uma mulher recebe, por norma, um valor inferior ao da pensão que ele recebia. Caso um casamento seja desfeito, normalmente não há uma divisão, entre marido e mulher, dos direitos à pensão. Na melhor das hipóteses, as mulheres poderão beneficiar de uma pensão assistencial de nível inferior, financiada pelos impostos.

158. A situação mais comum a nível mundial é, contudo, aquela em que nem o marido nem a mulher têm direito a pensões da segurança social, visto que ambos trabalharam na economia informal. Quando há pensões financiadas pelos impostos, uma percentagem mais elevada de mulheres do que de homens tende a beneficiar dessas transferências. Na maioria dos países de rendimento baixo e intermédio, as pensões contributivas tendem a beneficiar principalmente os homens, ao passo que as pensões financiadas pelos impostos beneficiam principalmente as mulheres. Embora os indicadores médios de cobertura possam ser mais baixos (como sucede em África) ou mais elevados (como na Europa), verifica-se uma diferença significativa entre os géneros a nível global: em quase todos os países as mulheres idosas têm uma cobertura muito inferior à dos homens idosos.

Desafios relativos às prestações de invalidez

159. As prestações de invalidez incluem as prestações contributivas e não contributivas pagas a pessoas com deficiência, com vista a proporcionar-lhes uma segurança de rendimento que reflecta a redução da sua capacidade em obter rendimento e cubra necessidades especiais. As prestações de invalidez, tal como definidas pela Convenção (Nº 102), cobrem a contingência de ser incapaz de desenvolver qualquer actividade geradora de rendimento, na medida prevista,

sempre que essa incapacidade seja permanente ou persista após o termo das prestações por doença. Outras formas de prestações de invalidez incluem as prestações não contributivas, atribuídas em muitos países no âmbito das prestações de assistência social, que contemplam transferências monetárias e prestações em género no sentido de proporcionar uma segurança de rendimento mínima, cobrir necessidades especiais e facilitar o acesso a serviços sociais.

160. A adopção da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e do seu protocolo opcional, em 2006, constituiu um marco que definiu uma mudança de paradigma em direcção a uma maior ênfase nos direitos das pessoas com deficiência, à não-discriminação e a um ambiente propício. Os Estados signatários da Convenção comprometeram-se a tomar medidas apropriadas para a salvaguarda e promoção destes direitos, nomeadamente o direito à protecção social.¹²

161. O crescente número de beneficiários de prestações de invalidez levou muitos países de rendimento elevado a rever as suas políticas de prestações de invalidez e a aumentar os seus esforços para promover a integração no mercado de trabalho, mediante a reforma das avaliações da capacidade de trabalho; o reforço da participação em actividades relacionadas com o trabalho; uma maior utilização de prestações de invalidez parcial; o incentivo às pessoas para conservarem o seu emprego, entrarem na vida activa ou participarem em acções de educação ou formação; ou passando a adoptar prestações integradas destinadas a pessoas em idade activa, com ou sem deficiência.¹³

162. Na maioria dos países de rendimento baixo e intermédio, as prestações de invalidez contributivas cobrem somente uma pequena percentagem da população. Muitos mulheres e homens com deficiência dependem dos regimes de assistência social, que lhes atribuem prestações pecuniárias ou em género, bem como do acesso a serviços sociais. Contudo, a falta de transparência das condições de elegibilidade e a ausência de coordenação com outros regimes de segurança social e com as políticas de emprego, leva a que a eficácia destes regimes seja limitada.

Adequação das pensões

163. Embora haja um determinado conjunto de conhecimentos sobre o *alcance* da cobertura de pensões de velhice, a informação que permite uma avaliação do *nível* de cobertura – ou seja, dos valores das prestações relativamente a valores de referência nacionais e internacionais¹⁴ – só existe em relação a um número limitado de países. Mas os níveis de prestações recebidos através do sistema de pensões da segurança dependem, é claro, dos recursos investidos. Os países de rendimento elevado gastam uma média de 6,9 por cento do PIB em pensões de velhice da segurança social (ligeiramente mais do que a média dos seus gastos em protecção social na saúde); os países de rendimento intermédio gastam somente 2,1 por cento e os países de rendimento baixo 0,6 por cento. O montante das despesas nacionais com as prestações depende do número de beneficiários e do nível das prestações. Os gastos de um país com as pensões, por pessoa acima da idade da reforma, expresso em percentagem do respectivo PIB *per capita*, corresponde a uma média de 56 por cento nos países de rendimento elevado, 33,2 por cento nos países de rendimento intermédio e 17,8 por cento nos países de rendimento baixo.

12 Em Dezembro de 2010, a Convenção foi assinada por 147 Estados-membros e ratificada por 96 Estados-membros.

13 OCDE: *Sickness, disability and work: Breaking the barriers – A synthesis of findings across OECD countries* (Paris, 2010).

14 A Convenção (Nº 102) da OIT, por exemplo, estabelece que as pensões de velhice relacionadas com os rendimentos devem ser, aquando da reforma, da ordem dos 40 por cento dos rendimentos anteriores do beneficiário após 30 anos de contribuições, e que pelo menos este nível deve ser garantido às pessoas com rendimentos inferiores à média.

164. Mais de 60 por cento da população idosa mundial vive actualmente em países classificados pelas Nações Unidas como “menos desenvolvidos”. Em 2050, esta percentagem terá subido para quase 80 por cento. Cerca de 60 por cento viverão na Ásia, com mais de metade em apenas dois países: China e Índia. Um número crescente de países de rendimento baixo e intermédio tomou medidas com vista a dar resposta ao desafio. Implementaram um regime básico de pensões não contributivo (universal ou em função dos rendimentos) ou encontram-se actualmente a ponderar as possibilidades existentes. Os exemplos de países onde estas pensões foram implementadas, bem como muitos estudos relativos a outros países,¹⁵ mostram que mesmo nos países de rendimento baixo, uma pensão básica não contributiva é viável, exequível e constitui a solução mais eficaz para eliminar rapidamente a lacuna de cobertura – reduzindo desta forma a pobreza entre a população idosa e diminuindo a pobreza geral nos agregados familiares a que pertence.

165. As reformas do regime de pensões, que começaram na década de 1980 no Chile e foram em seguida promovidas a nível mundial,¹⁶ tiveram um grande impacto na adequação das prestações. Havia a forte convicção, em determinados sectores, de que as reformas que convertiam os regimes gerais de pensões de prestações definidas (PD) – financiadas por um regime baseado na repartição – em regimes de contribuições definidas (CD) previamente financiados, ajudariam a garantir a disponibilidade e a viabilidade. Por outro lado, esperava-se que tais reformas evitassem o crescimento das taxas de contribuição e de outros custos do sistema de pensões em resultado do envelhecimento das populações: a não ser que as pessoas contribuíssem durante mais tempo e se reformassem mais tarde, haveria uma redução das prestações, mantendo os custos globais das pensões mais ou menos constantes. Por outro lado, havia também a forte convicção de que estes sistemas, após as reformas, ao promoverem a ligação estreita entre os valores provenientes das contribuições e as prestações futuras e ao remeterem os componentes redistributivos para os regimes de assistência social, constituiriam fortes incentivos para que as pessoas contribuíssem, mesmo voluntariamente. Por essa razão, estes sistemas foram vistos como um instrumento importante para aumentar o âmbito de cobertura, em especial dos trabalhadores por conta própria. Calculava-se que a privatização da gestão dos fundos reforçasse estes incentivos, na medida em que proporcionaria taxas de retorno mais elevadas e conquistaria uma maior confiança pública do que os regimes públicos alegadamente falidos.

166. Estudos da OIT e outros estudos realizados sobre estas reformas, em particular na América Latina¹⁷ e nos países em transição da Europa Central e de Leste,¹⁸ mostraram que elas podem reduzir a segurança de rendimentos das pessoas cobertas quando estas envelhecerem, reduzir a cobertura real efectiva das já anteriormente cobertas, e não corresponder às expectativas de proporcionarem uma ampliação da cobertura às pessoas não abrangidas anteriormente e de aumentarem as taxas de poupança nacionais. As preocupações da OIT foram, entretanto, secundadas pelo Grupo Independente de Avaliação do Banco Mundial (GIA). O relatório do Grupo sobre a avaliação da assistência prestada pelo Banco Mundial às reformas dos regimes de

15 Ver HelpAge International (www.helpage.org) para exemplos por país.

16 O trabalho que exerceu uma maior influência foi provavelmente um relatório do Banco Mundial, de 1994: *Averting the old-age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Nova Iorque, Oxford University Press, 1994).

17 Ver, por exemplo, F.M. Bertranou (ed.): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT, 2001); F.M. Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (eds): *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT, 2002). Ver também as listas de relatórios e publicações da OIT sobre cooperação técnica, disponíveis na Internet em: <http://www.OIT.org/legacy/english/protection/seccsoc/info/telist.pdf>.

18 Ver, por exemplo, E. Fultz, M. Ruck, S. Steinhilber (eds): *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland* (Budapeste, OIT, 2003); *Pension reform in Central and Eastern Europe* (dois volumes) (Budapeste, OIT, 2002). Ver também as listas de relatórios e publicações da OIT sobre cooperação técnica, disponíveis na Internet em: <http://www.OIT.org/legacy/english/protection/seccsoc/info/list.pdf>.

pensões apresentou, entre outras, as seguintes conclusões: “Existem poucas evidências de que os pilares de financiamento privado tenham conseguido aumentar as poupanças nacionais ou desenvolver os mercados de capitais” e “a preocupação do Banco com a sustentabilidade fiscal tendeu a obscurecer o objectivo mais alargado da política de pensões, ou seja, reduzir a pobreza e melhorar a adequação dos rendimentos da reforma num contexto de restrição fiscal”.¹⁹

167. Os estudos da OIT acima referidos apontam também para custos de transição elevados e de longa duração, consideráveis custos administrativos e estimativas de baixas taxas de substituição, em especial para as mulheres ou outras pessoas com carreiras curtas ou interrompidas e com rendimentos mais baixos, ou ainda aos trabalhadores por conta própria, que contribuem obrigatoriamente somente com um valor mínimo. Estimativas recentes sobre as futuras taxas de substituição mostram a probabilidade de estas diminuírem não apenas nos países que iniciaram as chamadas reformas paradigmáticas, a não ser que as pessoas contribuam durante um período de tempo significativamente mais alargado e se reformem muito mais tarde. Até as chamadas reformas paramétricas – como as de França ou da Alemanha – podem reduzir de forma bastante considerável as futuras taxas de substituição (ver figura 4.5). Um recente “Livro Verde” da Comissão Europeia também aponta para a situação perigosa da futura adequação das prestações em muitos países²⁰ (ver caixa 4.8).

168. A forma mais comum de acomodar as reduções de rendimento consiste em reduzir os níveis de prestações, o que resulta frequentemente numa incerteza adicional para as pessoas mais duramente atingidas pelos processos de ajustamento a nível mundial e nacional. As turbulências esperadas nos mercados de trabalho nacionais – no que concerne à mudança de padrões de partilha do trabalho num mercado de trabalho cada vez mais global –, complementadas pelos processos globais de ajustamento, podem, para muitas pessoas, conduzir a carreiras “interrompidas”. Estas carreiras podem ser intercaladas por períodos de desemprego ou de reconversão exigidos por novas condições do mercado de trabalho, sendo provável que as pessoas afectadas venham a ter taxas de substituição que já não satisfazem os requisitos das Convenções da OIT.

O financiamento das pensões e a crise mundial

169. A crise coloca sob pressão adicional as reformas dos regimes de pensões das três últimas décadas.²¹ Numa grave recessão económica, todos os sistemas de segurança social se deparam com problemas de financiamento imediatos. Se a taxa e a duração média do desemprego aumentam, o resultado é uma redução adicional dos rendimentos provenientes dos regimes de pensões que associam os valores das prestações às contribuições pagas – e é desta natureza a maioria dos regimes de pensões.²²

170. As repercussões que estes desenvolvimentos terão nos contribuintes e nas pensões não são simples, sendo muito provável que afectem as pessoas que se reformam após a crise. Nos

19 Banco Mundial: *Pension reform and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance* (Washington, DC, 2006), pp. xvi e xvii.

20 Comissão Europeia: *Towards adequate, sustainable and safe European pension systems* (Livro Verde) (Bruxelas, 2010).

21 Ver o debate em A. Drouin e M. Cichon: *Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems. The social stabilization of pensions in times of crisis and beyond: A critical review of three decades of pension reform and their outcomes*, International Conference of Social Security Actuaries and Statisticians, Ottawa, Canadá, 16–18 de Setembro de 2009. Ver também Banco Mundial: *Pensions in crisis: Europe and Central Asia Regional Policy Note* (Washington, DC, 2009); OCDE: *Pensions at a glance – Public policies across OECD countries* (Paris, 2009); OCDE: *Preparing fiscal consolidation* (Paris, 2010).

22 F. Bonnet, E. Ehmke e K. Hagemeyer: “Social security in times of crisis”, in *International Social Security Review*, Vol. 63 (2010), No. 2, pp. 47–70.

regimes de prestações definidas (PD), em que os valores das pensões são calculados sem ter em conta o nível de reservas, o impacto imediato será menor do que nos regimes de contribuições definidas (CD), em que as garantias das prestações são por natureza menos eficazes. Contudo, uma contracção de longa duração do emprego – e, por conseguinte, uma redução do número de contribuintes – também forçará os governos a fazer ajustamentos em baixa nos regimes de PD.

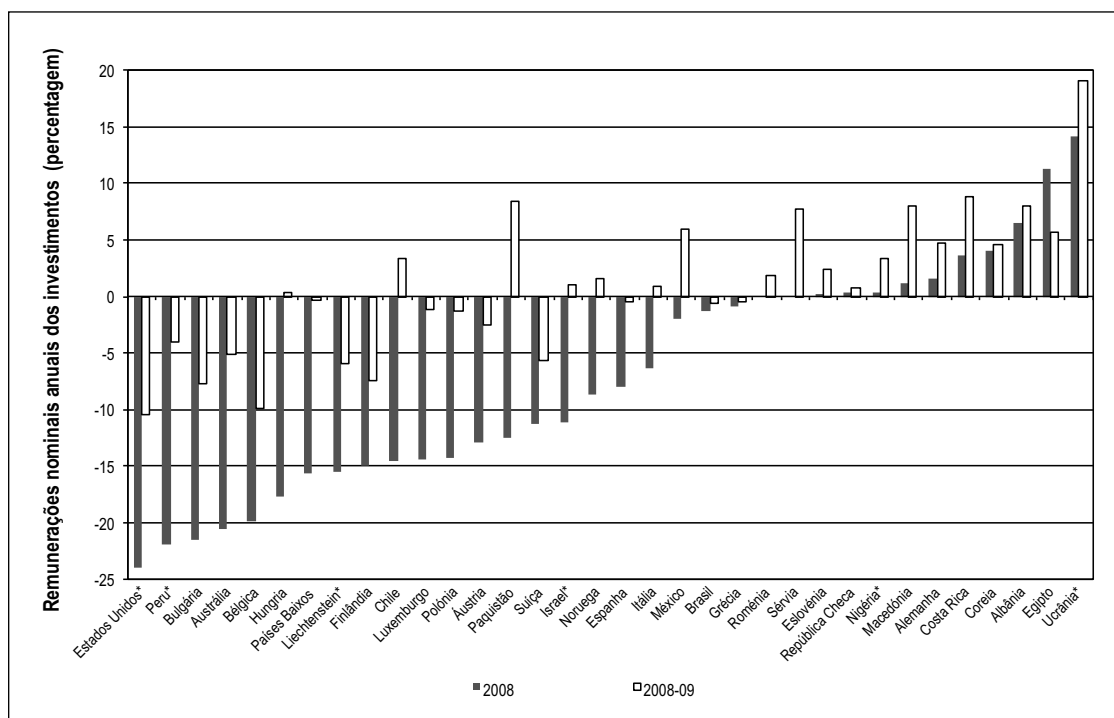
171. Os fundos de pensões de muitos países sofreram enormes perdas durante a crise mundial, especialmente em 2008.²³ Em 2009, muitos fundos de pensões voltaram a ter remunerações nominais dos investimentos positivas, mas é provável que a crise continue a pesar grandemente no financiamento das pensões. A figura 3.6 mostra a dramática contracção de muitos fundos de pensões em 2008, bem como remunerações nominais dos investimentos anuais médias durante o biénio de 2008-2009, em que muitos fundos começaram novamente a ter retornos positivos. A figura demonstra que, apesar de algumas das perdas ocorridas durante a crise poderem ser rapidamente recuperadas durante a retoma económica, uma reposição total do financiamento das pensões pode demorar muitos anos. Embora algumas das perdas tenham entretanto sido recuperadas, não deixa de ser um facto consumado que algumas pessoas perderam uma série de anos de poupanças devido à crise financeira. Além disso, a crise revelou também a vulnerabilidade dos níveis das pensões em regimes de CD, nomeadamente para pessoas que se encontram perto da idade da reforma e cujas carteiras de poupanças podem não recuperar durante o resto da sua vida activa. Uma questão adicional consiste em saber se a acumulação de poupanças de reforma nos mercados mundiais teve um impacto considerável no desenvolvimento de bolhas no mercado de activos, podendo assim ter contribuído para a nova incerteza do nível das prestações.

172. É provável que as reservas nacionais de pensões sintam o impacto da crise mundial durante muito tempo. Ao passo que alguns países fizeram um aproveitamento directo das reservas nacionais de pensões, outros países modificaram as normas dos fundos de pensões no sentido de permitir ao governo um maior poder de decisão quanto à política de investimentos dos fundos, que pode ser utilizado para redireccionar investimentos para a economia nacional. Foi o que sucedeu na Irlanda, onde uma lei relativa ao investimento do fundo nacional de pensões (*Investment of the National Pensions Reserve Fund and Miscellaneous Provisions Act (2009)*) preparou o caminho para um “investimento directo” de 7 mil milhões de euros em acções preferenciais emitidas pelo *Bank of Ireland e pelos Allied Irish Banks*, seguido do seu contributo para o plano nacional de ajuda, no âmbito do plano nacional de recuperação (*National Recovery Plan*) 2011-2014.²⁴ Embora medidas desta natureza possam, a curto prazo, ajudar a assegurar liquidez a empresas nacionais em situação de dificuldade e a salvar postos de trabalho, a longo prazo podem expor os fundos de pensões a maiores riscos e pôr em causa a sustentabilidade e a adequação das pensões.

23 A. Pino e J. Yermo: “The impact of the 2007–09 crisis on social security and private pension funds: A threat to their financial soundness?”, in *International Social Security Review*, Vol. 63 (2010), No. 2, pp. 5–30.

24 National Pensions Reserve Fund Commission: *Annual Report and Financial Statements 2009* (Dublin, 2009); Governo da República da Irlanda: *The National Recovery Plan, 2011–14* (Dublin, 2010).

Figura 3.6. Impacto da crise económica e financeira no valor das reservas de pensões durante a crise e a recuperação económica: Remunerações nominais dos investimentos em 2008 e 2008-2009



Nota: * Os dados de 2009 referem-se somente aos meses entre Janeiro e Junho. Os dados relativos aos Estados Unidos incluem o IRA. Fonte: Cálculos da OIT baseados em OCDE: *Pension markets in focus*, Julho de 2010 (número 7) (Paris), quadros estatísticos.

173. As recentes reformas tornaram os sistemas de pensões mais vulneráveis a choques económicos e transferiram os riscos financeiros e económicos para os indivíduos. Foi o que sucedeu nos casos em que os sistemas de pensões foram convertidos em regimes financiados por contribuições definidas sem que fossem implementadas salvaguardas adequadas com vista a proteger os futuros rendimentos dos pensionistas. A crise mundial teve um impacto especialmente violento nos trabalhadores perto da idade da reforma, que podem ver adiada a sua reforma devido ao súbito esgotamento das suas contas de reforma. Um estudo recente procedeu à avaliação do impacto da crise nos níveis das pensões no Chile, onde os regimes de CD que passaram pelo processo de reforma se encontram mais perto da maturidade.²⁵ O caso mostra que, apesar de em 2010 a retoma dos mercados de capitais ter conduzido a uma recuperação das poupanças, que atingiram os níveis anteriores à crise, não deixa de ser um facto que muitos contribuintes – em particular os que tinham as poupanças em carteiras de risco mais elevado – perderam valores equivalentes a quase dois anos de poupanças. Isto significa que contribuíram para os seus sistemas de rendimento na velhice sem que isso tivesse qualquer impacto no nível das suas pensões, o que mais uma vez comprova as incertezas inerentes criadas por sistemas de segurança de rendimentos na velhice baseadas inteiramente nos mercados de capitais.

25 R. Bluhm: *Private pensions in Chile: Costs of the financial crisis, long-run performance and public alternatives*, Issues in Social Protection Series, Discussion Paper 20 (Genebra, OIT, 2010).

174. Se uma crise, ou as suas repercussões nacionais, deriva para um ajustamento em baixa de longa duração dos preços dos activos, a consequência para os regimes de CD será inevitavelmente o pagamento de prestações de reforma mais baixas. Qualquer supressão prolongada das taxas de juros e dos preços dos activos conduzirá a sérias dificuldades, representadas pela desestabilização das taxas (preços) da anuidade e da gestão dos fundos de reserva de anuidades. A dimensão do efeito a longo prazo dependerá da extensão e da duração da contracção dos preços dos activos.

3.3. Segurança de rendimentos para os desempregados

175. A recente crise mundial recordou ao mundo a importância da segurança de rendimentos para os desempregados. Os países com protecção no desemprego e regimes semelhantes, idealmente combinados com políticas activas do mercado de trabalho, foram capazes de reagir à crise mais rapidamente e de forma mais eficaz do que os países que não dispõem destes estabilizadores automáticos.²⁶ Os subsídios de desemprego conseguiram estabilizar a procura agregada e facilitar as transições para novos empregos. O desemprego involuntário é uma contingência económica que muitas pessoas enfrentam nas economias de mercado, e não somente em tempos de crise mundial. Os regimes de subsídios de desemprego proporcionam um apoio ao rendimento que permite manter um determinado nível de vida, normalmente durante um período limitado, a quem enfrenta uma situação de desemprego temporário.²⁷

176. No sentido de assegurar a sua eficácia, os regimes de subsídio de desemprego são por norma complementados com serviços de emprego, medidas de reforço da empregabilidade e outras intervenções no mercado de trabalho. Estas últimas incluem ajuda na procura de um novo emprego, aconselhamento, formação ou renovação da formação sempre que necessário, ou subsídios salariais temporários. Existem igualmente medidas, como trabalhos públicos ou outras formas de garantias de emprego, que proporcionam determinadas formas de emprego remunerado aos beneficiários. Os beneficiários destas medidas podem ainda necessitar de transferências de rendimento, para além da remuneração deste trabalho, a qual é, por norma, muito baixa. Precisam igualmente de outras prestações associadas (acesso a outras formas de seguro social no âmbito da saúde ou pensões) e, na medida em que as obras públicas constituem uma solução temporária, precisam de ser apoiados também com medidas de reforço da empregabilidade.

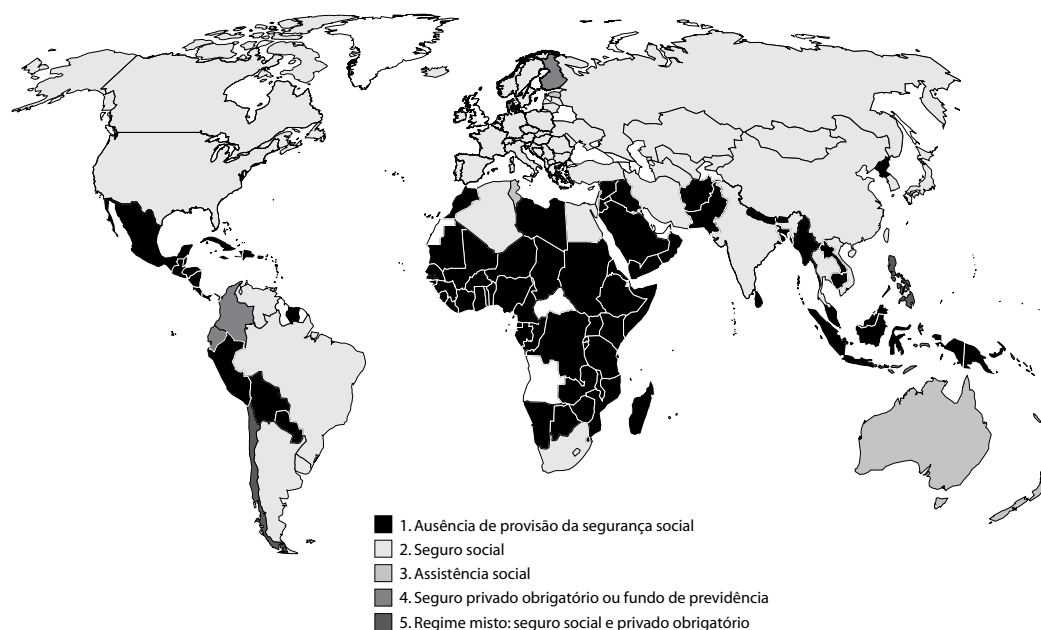
177. Os subsídios de desemprego contributivos tendem a cingir-se às pessoas com emprego formal, existindo maioritariamente nos países de rendimento elevado e intermédio. A figura 3.7 mostra que os regimes de seguro de desemprego existem em 64 países, dos quais 17 proporcionam igualmente prestações de assistência no desemprego (a maioria destes países são de rendimento intermédio e elevado). Alguns países estabelecem contas de poupança ou fundos de previdência. Contudo, como têm uma função de protecção limitada e não prevêm a participação comum na partilha dos riscos, estes regimes não são considerados regimes de segurança social.

26 OIT: *Protecting people, promoting jobs: A survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis*, relatório apresentado à Cimeira dos Líderes do G20, Pittsburgh, 24–25 de Setembro de 2009 (Genebra, 2009); OIT: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* (Genebra, 2010).

27 Em alguns países onde não há seguro de desemprego ou outros programas obrigatórios de apoio ao rendimento dirigidos aos desempregados, existem disposições legais (normalmente incluídas no Código do Trabalho ou em legislação equivalente) que obrigam os empregadores ao pagamento de uma prestação única equivalente a vários meses de salário aos trabalhadores que sejam despedidos. Os direitos e os valores relativos a essa indemnização por cessação de funções dependem normalmente dos serviços anteriormente prestados a um determinado empregador. Uma das limitações deste sistema é o facto de a obrigação de pagar prestações por cessação de funções poder impor constrangimentos adicionais à liquidez das empresas, em alturas de dificuldades económicas.

178. Numa grande parte do mundo em que a pobreza extrema atinge níveis muito elevados, o próprio conceito de “desemprego” parece ser irrelevante, na medida em que todos têm de trabalhar para sobreviver. Nestes países, as questões mais importantes são o subemprego e a extrema precariedade em termos de remuneração e de outros aspectos relativos às condições de trabalho das oportunidades de emprego existentes para pessoas em situação de pobreza. Mas o desemprego representa um desafio crescente, até nos países de rendimento baixo, especialmente em áreas urbanas com uma densidade populacional cada vez maior.

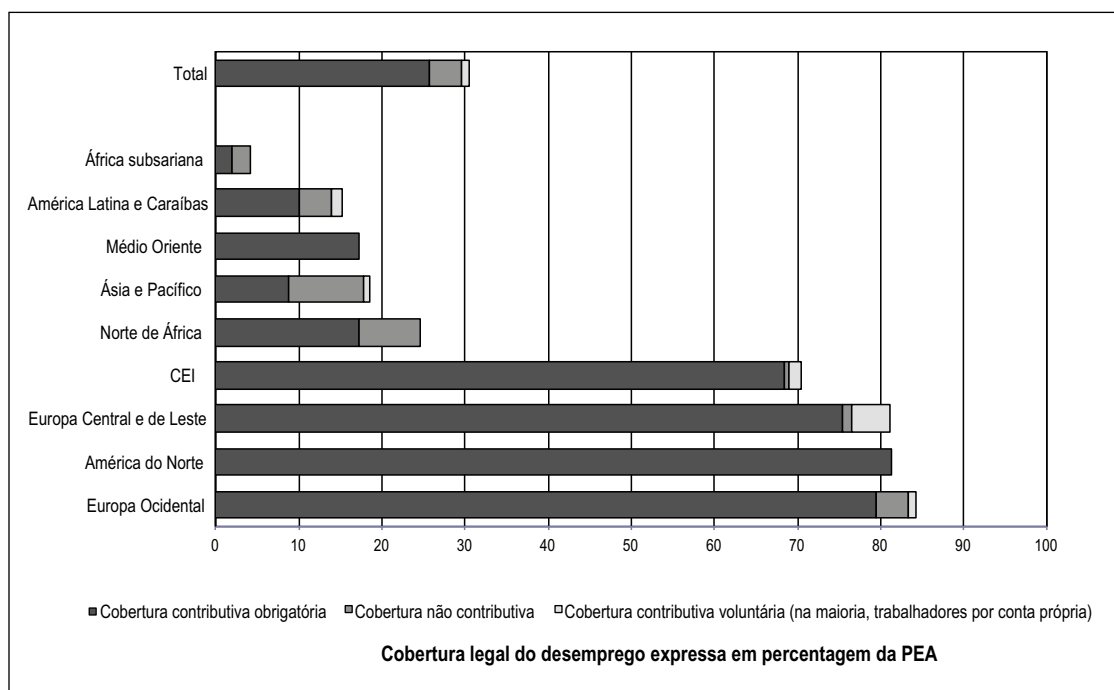
Figura 3.7. Existência de regimes de protecção no desemprego por tipo de regime, 2008–09 (só prestações periódicas)



Fonte: Baseado em dados da OIT, AISS–SSA e outros. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 5.1.

179. O nível de cobertura da protecção no desemprego varia bastante (ver figura 3.8). A nível global, menos de 30 por cento da população economicamente activa encontra-se legalmente coberta por algum tipo de prestação de apoio ao rendimento, em caso de desemprego. A cobertura obrigatória atinge 80 por cento ou mais, na Europa Ocidental, na América do Norte e na Europa Central e de Leste, e um valor ligeiramente inferior (70 por cento) nos países da Comunidade de Estados Independentes (CEI), embora a cobertura efectiva seja drasticamente inferior nestes últimos. No resto do mundo, apenas uma pequena minoria se encontra legalmente coberta: pouco mais de 20 por cento no Norte de África, menos de 20 por cento na Ásia, na América Latina e no Médio Oriente, e somente uma percentagem mínima da população economicamente activa da África Subsariana. Estas variações nos rácios de cobertura dependem, em larga medida, da percentagem da população activa empregada no sector formal.

Figura 3.8. Regimes de protecção no desemprego: Nível de cobertura obrigatória, estimativas regionais, em percentagem da população economicamente activa (PEA), dados disponíveis do ano mais recente



Fonte: Baseado em dados da OIT, AISS–SSA e outros. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 5.4.

180. Com níveis de desenvolvimento económico mais elevados, muitos países de rendimento intermédio tomaram consciência da necessidade de introduzirem sistemas de protecção no desemprego, de modo a serem capazes de facilitar as transições estruturais da economia e dar resposta aos choques.²⁸ A título de exemplo, a República da Coreia introduziu o seguro de desemprego em 1995, pouco antes da crise financeira asiática de 1997. Este regime ajudou o país a absorver as repercussões da recente crise económica e financeira mundial de uma forma mais sistemática e eficaz.²⁹ Em 2007, pouco antes da actual crise mundial, o Bahrein também introduziu um regime de seguro de desemprego (ver caixa 3.7).

181. O potencial dos regimes de protecção no desemprego em tempos de crise foi demonstrado por respostas nacionais à crise económica e financeira mundial, durante a qual os regimes de protecção no desemprego ajudaram os trabalhadores e os empregadores a adaptar-se a uma quebra súbita da procura agregada, a assegurar rendimentos e a regularizar o consumo, facilitando também a recuperação económica, como sucedeu, por exemplo, na África do Sul ou na Alemanha (ver caixa 3.8).

182. O seguro de desemprego pode proporcionar uma salvaguarda crucial para evitar que os trabalhadores sejam arrastados para uma situação de emprego informal após a perda do emprego. Proporcionar aos trabalhadores desempregados uma segurança no rendimento durante um

28 J. Berg e M. Salerno: “The origins of unemployment insurance: Lessons for developing countries”, in J. Berg e D. Kucera (eds): *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008), pp. 80–99.

29 N. Prasad e M. Gerecke: *Employment-oriented crisis responses: Lessons from Argentina and the Republic of Korea* (Genebra, OIT, 2009).

período de tempo limitado, dálhes a oportunidade de procurarem um novo emprego adequado às suas competências, ao invés de serem forçados a aceitar oportunidades de trabalho na economia informal. Isto contribui para melhorar a adequação das competências da mão-de-obra e, como consequência, melhorar a produtividade global da economia.

Caixa 3.7

O regime de seguro de desemprego no Bahrein

Em 2007, o Reino do Bahrein tornou-se o primeiro país do Médio Oriente a implementar um regime de seguro de desemprego, no âmbito de uma reforma mais alargada do mercado de trabalho. Isto foi conseguido com a assistência técnica da OIT, que avaliou a exequibilidade de um regime desta natureza e apoiou o processo de elaboração da legislação e a respectiva implementação. O regime abrange todos os trabalhadores, nacionais e estrangeiros, sendo financiado pelas contribuições de 1 por cento dos salários, pagas pelos trabalhadores, pelos empregadores e pelo governo. O regime de seguro de desemprego proporciona dois tipos de subsídios a desempregados que se encontram activamente à procura de emprego: (1) compensação de desemprego, paga aos desempregados à procura de emprego que cumpriram o período mínimo de contribuições, e que substitui 60 por cento do salário médio do segurado ao longo dos últimos 12 meses de emprego, até um limite estabelecido, durante um período máximo de seis meses; e (2) auxílio no desemprego, pago a quem procura emprego pela primeira vez e aos desempregados à procura de emprego que não cumpriram o período mínimo de contribuições, a uma taxa fixa (diferenciada consoante as habilitações académicas) durante um período máximo de seis meses.

Em Abril de 2010, o regime de seguro de desemprego pagou prestações de assistência no desemprego a 2 237 desempregados à procura de emprego, 40 por cento dos quais detentores de um grau universitário. Desde a implementação do regime, mais de 14 000 desempregados inscritos encontraram novos empregos. As mulheres estão fortemente representadas entre os desempregados inscritos, o que reflecte o seu risco mais elevado de cair no desemprego, constituindo 70 por cento dos beneficiários dos subsídios de desemprego, e 56 por cento dos que encontraram emprego.

Devido ao reduzido número de despedimentos, até ao momento o regime teve de lidar com poucos casos de compensação de desemprego. Contudo, se o número de despedimentos aumentar no futuro, em consequência da crise económica e financeira, está implementado um sistema que proporciona segurança de rendimentos aos desempregados à procura de emprego e, simultaneamente, lhes presta apoio no regresso ao mercado de trabalho, mediante a associação das prestações pecuniárias à participação em formação, à adequação das competências ao mercado de trabalho e à orientação profissional através de centros de emprego.

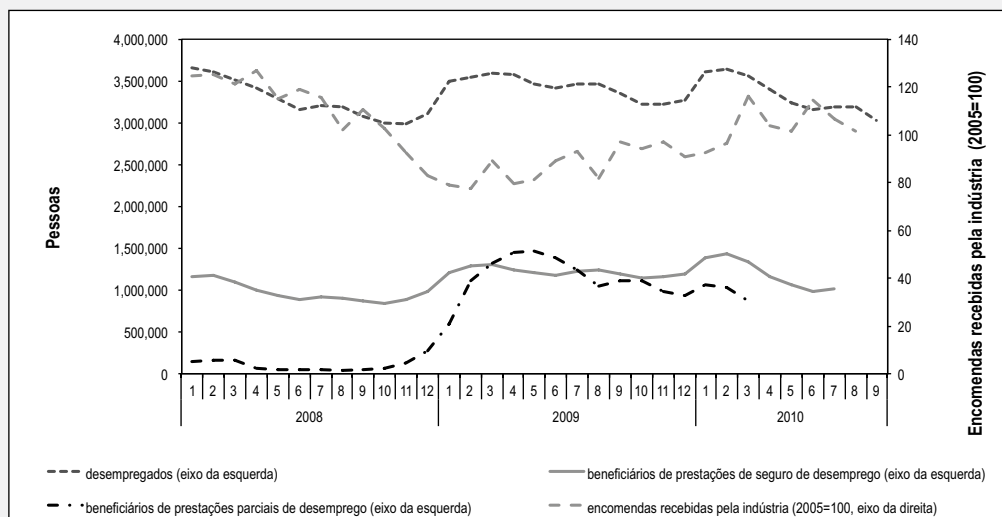
Fonte: Baseado em OIT: Building adequate social protection systems and protecting people in the Arab region (Beirute, 2009); OIT: Kingdom of Bahrain: Technical note – Social protection for the unemployed: Preliminary findings on unemployment insurance and assistance (Genebra, 2005) e informação oficial disponibilizada pelo governo do Bahrein.

183. Contudo, a principal fonte de pobreza generalizada nos países de rendimento baixo não é o desemprego temporário e sim o desemprego estrutural e o subemprego. A solução a longo prazo reside em políticas sustentáveis geradoras de emprego e em quadros macroeconómicos adequados, mas continua a haver necessidade de realizar intervenções que suavizem a situação actual. Estas devem incluir a atribuição de apoio ao rendimento aos desempregados e aos sub-empregados (trabalhadores pobres), sob a forma de transferências monetárias, bem como certos tipos de garantias básicas de emprego, como os trabalhos públicos. O exemplo mais assinalável deste último tipo de regime é provavelmente o *National Rural Employment Guarantee Scheme* (NREGS) indiano, que desde 2006 proporcionou apoio ao rendimento a mais de 92 por cento da totalidade dos agregados familiares de trabalhadores agrícolas (cerca de um quarto de todos os agregados familiares rurais da Índia que incluem pelo menos uma pessoa economicamente activa) (ver caixa 3.9). É por esta razão que o apoio ao rendimento e as garantias de emprego estão entre os alicerces do Piso de Protecção Social (como definido no Capítulo 1) promovido pela OIT e pelas Nações Unidas. Estão igualmente reflectidas no Pacto Global para o Emprego.

Caixa 3.8**Subsídio parcial de desemprego na Alemanha durante a crise mundial**

O subsídio parcial de desemprego na Alemanha (ou compensação de trabalho de curta duração, *Kurzarbeitsgeld*) foi um dos principais instrumentos de política usados durante a crise económica e financeira mundial. Este subsídio permitia às empresas que se deparavam com uma quebra da procura manter os trabalhadores a trabalhar durante menos horas por dia, garantindo simultaneamente uma segurança de rendimentos aos trabalhadores. A perda de ganhos era parcialmente compensada através de uma prestação pecuniária paga aos trabalhadores durante um período máximo de seis meses. Estas prestações foram recebidas por quase 1,5 milhões de trabalhadores (5,4 por cento da mão-de-obra) em Maio de 2009, durante a fase mais aguda da crise.

A figura que se segue mostra como a súbita recessão da economia (usando as encomendas recebidas pela indústria como indicador indirecto) conduziu a um aumento relativamente moderado do número de desempregados e do número de beneficiários dos subsídios de desemprego (os beneficiários das prestações de assistência no desemprego não foram aqui contemplados), na medida em que o impacto da recessão no emprego pôde ser amortecido, em grande parte, pela assinalável expansão dos subsídios parciais de desemprego.



Esta política é considerada como um dos factores que explicam a relativamente rápida recuperação da economia alemã, na medida em que garantiu aos empregadores uma posição que lhes permitiu manter os trabalhadores durante todo o período da crise, evitando desta forma os custos inerentes ao despedimento e à nova contratação. Desta forma, puderam reagir rapidamente, à medida que os mercados recuperaram. A redução média das horas de trabalho foi da ordem dos 30,5 por cento, o que corresponde a cerca de 432 000 empregos a tempo inteiro. Uma perda de empregos desta magnitude teria dado origem a um aumento da taxa de desemprego de cerca de um ponto percentual.

Fonte: Baseado em OIT: *Germany's response to the crisis*, G20 Country Brief (Genebra 2010); dados estatísticos da Agência Federal Alemã de Serviços de Emprego e do Gabinete Nacional de Estatística alemão.

Caixa 3.9**O regime nacional indiano de garantia do trabalho rural
(NREGS - National Rural Employment Guarantee Scheme)**

O NREGS foi estabelecido ao abrigo da lei correspondente (NREGA - *National Rural Employment Guarantee Act*), adoptada em 2005. Reflectindo o direito ao trabalho consagrado na constituição, o regime confere direitos legais aos beneficiários, o que o distingue de regimes semelhantes sem reconhecimento legal e que estão mais sujeitos a mudanças arbitrárias. Contudo, existe alguma preocupação relativamente à possibilidade de as famílias pobres e frequentemente analfabetas não conseguirem exercer na prática os seus direitos.

Ao abrigo deste regime, um agregado familiar rural tem direito a solicitar até 100 dias de emprego por ano, o que é concretizado mediante regimes de obras públicas acordados. Uma percentagem das vagas deste programa está reservada às mulheres. O programa leva a cabo projectos de assistência na gestão de recursos de terra e água, juntamente com projectos de desenvolvimento de infraestruturas, como a construção de estradas. Os salários pagos equivalem ao salário mínimo predominante (e oficialmente declarado) dos trabalhadores agrícolas da zona. Na eventualidade de não lhe ser proporcionado trabalho durante o período estipulado, o candidato tem direito a receber um subsídio de desemprego. O programa foi concebido de uma forma que lhe permite uma auto-selecção eficaz dos beneficiários, pois a especificação salarial é de tal ordem que, ao passo que os pobres optam por aderir ao programa, os que não o são abstêm-se de participar.

A percentagem do orçamento nacional alocada ao programa foi, durante o ano financeiro de 2006-2007, equivalente a 0,3 por cento do PIB. Segundo estimativas de custos oficiais, a despesa com o regime pode chegar a 1,5 por cento do PIB, uma vez em pleno funcionamento. Existem pontos de vista divergentes quanto à viabilidade do programa.

O programa é considerado uma das maiores iniciativas integradas de emprego e protecção social com base nos direitos a nível mundial, abrangendo cerca de 40 milhões de famílias que vivem abaixo do limiar da pobreza.

Fonte: Baseado em OIT: Extending social security to all, op. cit., pp. 89-90.

3.4 Garantir a segurança de rendimentos na eventualidade de acidentes de trabalho

184. A maioria dos países oferece alguma cobertura em caso de acidentes relacionados com o trabalho e doenças profissionais.³⁰ Na maioria dos países, os acidentes de trabalho constituíram a primeira contingência coberta pela segurança social. Estes regimes têm frequentemente uma ligação estreita à legislação relativa à saúde e segurança no trabalho. Muitos regimes incluem também elementos preventivos, tendo por objectivo aumentar a segurança no local de trabalho. Contudo, a cobertura é limitada aos trabalhadores da economia formal, e mesmo nesses casos a cobertura efectiva é reduzida, havendo somente uma determinada percentagem de acidentes que é declarada e em relação aos quais é paga uma compensação.

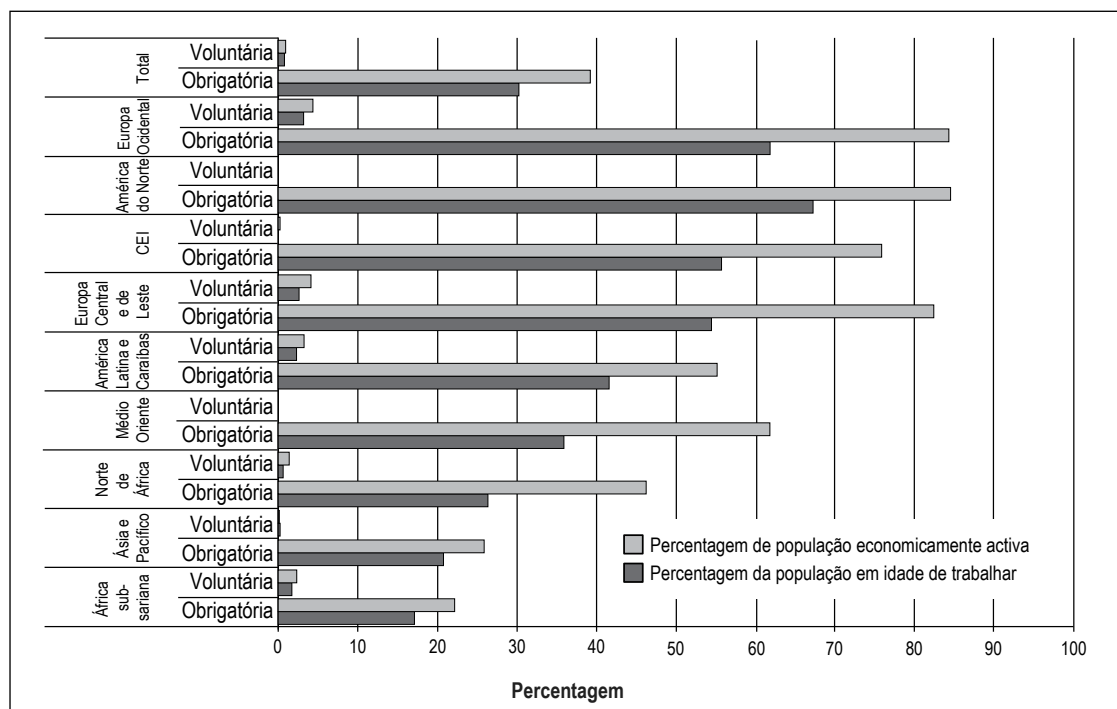
185. Os regimes de acidentes de trabalho estão frequentemente organizados numa base contributiva; por vezes constituem um fundo à parte e, noutros casos, estão fundidos com outros ramos da segurança social. Devido a esta ligação entre riscos e prevenção no local de trabalho, em muitos países os regimes de acidentes de trabalho têm uma organização separada de outros regimes e são financiados somente pelas contribuições dos empregadores. As taxas de contribuição são frequentemente diferenciadas em função do nível de risco de acidente ou doença, em diferentes tipos de actividade económica.

186. A nível mundial, a cobertura obrigatória estimada representa menos de 40 por cento da população economicamente activa. Contudo, existem grandes diferenças regionais na cobertura

30 Ver OIT: *Lista de doenças profissionais (revista em 2010)* (Genebra, 2010).

obrigatória (ver figura 3.9). Na Europa Central, de Leste e Ocidental, bem como na região da CEI e na América do Norte, cerca de três quartos da população economicamente activa encontram-se abrangidos por regimes acidentados de trabalho, ao passo que em África e na Ásia apenas cerca de 20 por cento deste grupo alvo se encontra abrangido (principalmente por regimes de responsabilidade da entidade empregadora).

Figura 3.9. Extensão da cobertura obrigatória por regime de acidentes de trabalho, 2008–09



Fonte: Baseado em dados da OIT, AISS-SSA e outros. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 6.2.

187. Os dados disponíveis relativos à cobertura efectiva sugerem que o número de pessoas efectivamente protegidas é bastante reduzido em grandes partes do mundo. As evidências sugerem que, na maioria dos países em relação aos quais existem dados disponíveis, menos de metade da população trabalhadora encontra-se protegida na eventualidade de acidentes de trabalho.³¹ Seriam necessários mais esforços para avaliar de forma sistemática a extensão da cobertura, através de dados da inspecção do trabalho e de estatísticas relativas a compensações, no sentido de garantir que todos os casos de acidentes de trabalho sejam correctamente comunicados e compensados, e também para harmonizar os processos e as metodologias de recolha de dados.

188. A cobertura da segurança social na eventualidade de acidentes de trabalho contribui significativamente para a protecção das pessoas contra riscos financeiros que possam advir de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, bem como para a recuperação rápida da sua produtividade através do acesso a cuidados médicos. Como anteriormente referido, o seguro de acidentes de trabalho é frequentemente uma das primeiras contingências do seguro social a ser estabelecidas. Isto verificou-se no Camboja, onde o recentemente estabelecido Fundo Nacional de Segurança Social introduziu o ramo de acidentes de trabalho (ver caixa 3.10).

31 OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 6.3.

Caixa 3.10**Introduzir o seguro de acidentes de trabalho
num país de rendimento baixo: o exemplo do Camboja**

Em 2008, o Camboja introduziu um seguro obrigatório de acidentes de trabalho – o primeiro ramo do seu novo regime obrigatório de seguro social para trabalhadores do sector privado. Isto seguiu-se à implementação do Fundo Nacional de Segurança Social, em 2007, criado ao abrigo da primeira lei nacional relativa à segurança social, adoptada em 2002. A OIT disponibilizou assistência técnica alargada a este processo, principalmente na definição da política e na concepção do regime. O seguro de acidentes de trabalho, que actualmente abrange empresas com mais de oito trabalhadores, em conformidade com a legislação laboral, é financiado pelas contribuições dos empregadores, que variam entre um valor igual e 0,8 por cento dos rendimentos seguráveis. Com vista a dar apoio às indústrias do vestuário e do calçado, que se encontravam numa situação difícil, o governo decidiu reduzir temporariamente a taxa de contribuições para 0,5 por cento dos rendimentos seguráveis durante 2009 e 2010, para estes sectores, financiando os restantes 0,3 por cento com taxas e impostos do governo. O regime de seguro de acidentes de trabalho proporciona prestações pecuniárias a trabalhadores lesionados em caso de incapacidade temporária ou permanente para trabalhar, e pensões de sobrevivência a familiares de trabalhadores que morreram devido a acidentes ou doenças profissionais, bem como cuidados médicos a trabalhadores vítimas de acidentes de trabalho ou de doenças profissionais.

Em Outubro de 2010, havia mais de 1 400 empresas inscritas no Fundo Nacional de Segurança Social, estando coberta a maioria dos trabalhadores nas indústrias do vestuário e do calçado. Até Março de 2010 foram apresentados mais de 2 500 pedidos de indemnização.

Fontes: Baseado em OIT: Report to the Government on employment injury insurance in Cambodia: Legislation, financing and administration (Banguecoque, 2005); sítio Web do National Social Security Fund: www.nssf.gov.kh; e OIT: Cambodia: Moving forward toward better social security, ILO Better Factories Cambodia Programme (Phnom Penh, 2010).

189. A protecção social em caso de acidente de trabalho ilustra, mais do que qualquer outro ramo, a importância de uma interligação construtiva entre políticas de prevenção – nomeadamente no que concerne à segurança e saúde no trabalho, políticas integradas de inspecção do trabalho e segurança social.³² No Plano de Acção (2010-2016), o Conselho de Administração sublinhou o facto de políticas de prevenção eficazes, em resultado de estreita colaboração entre governos e parceiros sociais, poderem ter um impacto positivo nos regimes de segurança social e nas respectivas finanças.³³

3.5. Protecção da maternidade

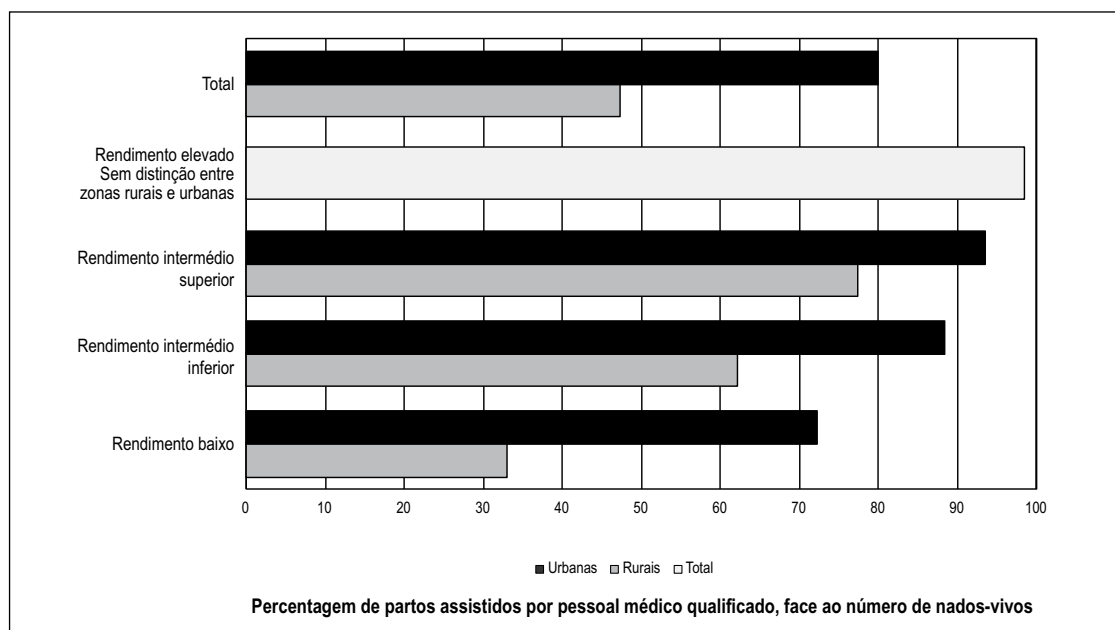
190. A atribuição legal de subsídios de maternidade situa-se actualmente em terceiro lugar entre os ramos da segurança social que proporcionam prestações pecuniárias, imediatamente a seguir aos subsídios por acidente de trabalho e às pensões de reforma. Esta conquista deve ser analisada no contexto da grande importância que a OIT sempre atribuiu à protecção da maternidade. A primeira Convenção internacional sobre segurança social (protecção da maternidade) foi adoptada na Primeira Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 1919, tendo a mais recente, que procede à revisão das anteriores normas de protecção da maternidade, sido adoptada

32 OIT: *General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981*, Relatório III (Parte 1B), Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, Genebra, 2009.

33 OIT: Plano de Acção (2010–16) para atingir a ratificação alargada e a implementação eficaz dos instrumentos de saúde e segurança no trabalho (Convenção (Nº 155), o seu Protocolo de 2002 e Convenção (Nº 187)), adoptados na 307.ª Sessão do Conselho de Administração, em Março de 2010 (para. 34); ver também a Convenção (Nº 187), sobre o Quadro Promocional para a Segurança e Saúde no Trabalho, de 2006, Art.º 4(3)g.

em 2000.³⁴ De acordo com a Convenção (Nº183) sobre a Protecção da Maternidade, 2000, as prestações incluem o acesso a serviços de saúde para grávidas, parturientes e para os seus filhos, bem como prestações pecuniárias durante a licença de maternidade.³⁵ Estas prestações devem ser analisadas no âmbito do contexto mais alargado da protecção da maternidade, como definido na Convenção (Nº183), que inclui um conjunto mais completo de medidas de protecção, como a protecção no emprego e a não discriminação, bem como disposições para mães que estão a amamentar.

Figura 3.10. Níveis e desigualdades de acesso a serviços de saúde materna em zonas rurais e urbanas, dados disponíveis do ano mais recente (percentagem de nados-vivos)



Fonte: Baseado em dados da OIT, da OMS e outros. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., 2010, figura 6.4.

191. À luz do compromisso internacional para reduzir as taxas de mortalidade de mães, recém-nascidos e crianças, e melhorar a saúde materna, ao abrigo dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) 4 e 5, as disposições da Convenção (Nº 102) assumem uma relevância especial: as prestações em caso de gravidez e parto e respectivas consequências devem incluir, no mínimo, cuidados pré-natais, natais e pós-natais, quer estes sejam prestados por médicos ou por parteiras qualificadas, bem como hospitalização sempre que esta seja necessária. Os dados estatísticos disponíveis revelam que, apesar das recentes melhorias em algumas zonas do mundo, a prestação de serviços de saúde materna não é suficiente para atingir estes objectivos, continuando a verificar-se a existência de desigualdades consideráveis no acesso entre zonas urbanas e rurais, em especial em países de rendimento baixo (ver figura 3.10). Além disso, em muitas zonas do mundo, os efeitos do VIH/SIDA, da malária e de outras doenças aumentam os riscos de mortalidade de mães e crianças. Alargar e melhorar a protecção social na saúde das mulheres, bem como aumentar o seu acesso aos serviços de saúde materna, contribuiria para atingir melhores resultados.

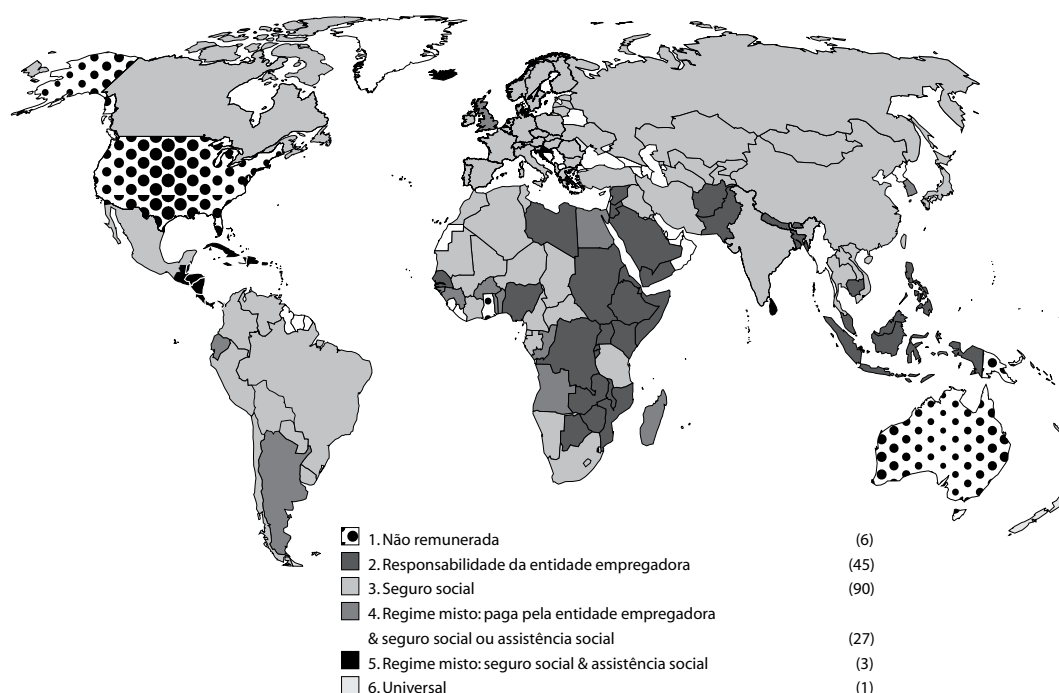
34 OIT: Convenção (Nº 3) sobre a Protecção da Maternidade, de 1919, e Convenção (Nº 183) sobre a Protecção da Maternidade, de 2000.

35 Para uma panorâmica geral da legislação nacional sobre a protecção da maternidade, consultar: OIT: *Maternity at work: A review of national legislation. Findings from the ILO database of conditions of work and employment laws* (Genebra, 2010).

192. A segurança de rendimentos antes e após o parto é igualmente importante. As disposições legais relativas à protecção da maternidade existem na maioria dos países (90 por cento dos países de rendimento elevado, 80 por cento dos países de rendimento intermédio e mais de 50 por cento dos países de rendimento baixo).³⁶ Contudo, estas disposições aplicam-se, por norma, somente a mulheres que trabalham na economia formal e, por conseguinte, em muitos países de rendimento baixo e intermédio apenas esta minoria usufrui de prestações ao abrigo de regimes de protecção da maternidade. No entanto, uma série de iniciativas tem por objectivo alargar a cobertura das prestações de maternidade para além do emprego formal remunerado. A figura 3.11 mostra os tipos de programas existentes em quase 180 países e em relação aos quais existe informação disponível. A maioria destes regimes assumem a forma de seguro social, o que se verifica em dois terços dos países. Em 52 por cento, o seguro social existe como o programa principal ou único, e em outros surge como complemento de regimes financiados pelos empregadores ou assistenciais. Em pouco mais de um quarto dos países, a prestação de maternidade durante a licença de maternidade deve ser pago directamente pelos empregadores (a chamada responsabilidade da entidade empregadora), conforme legislado no Código do Trabalho ou em disposições legais semelhantes.

193. A extensão adicional da cobertura da segurança social na maternidade contribuiria para um reforço da segurança de rendimentos e do acesso aos cuidados de saúde de mães e crianças durante um período muito delicado das suas vidas. A experiência internacional também revelou que o financiamento colectivo das prestações pecuniárias da maternidade através de seguros sociais ajuda a afastar obstáculos ao emprego das mulheres jovens.

Figura 3.11. Disposições legais relativas à maternidade: Tipos de programas a nível mundial, 2009



Nota: Nos Estados Unidos não existe um programa nacional, contudo as prestações pecuniárias podem ser atribuídas a nível estatal. Na Austrália, um programa de licença parental remunerada será implementado a partir de 1 de Janeiro de 2011.

Fonte: Baseado em dados da OIT, AISS-SSA, ONU e outros. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 6.6.

36 OIT: *Maternity at work*, op. cit.

3.6. Prestações familiares, apoio ao rendimento e assistência social

Proporcionar segurança social a famílias com crianças

194. A atribuição de prestações de segurança social a famílias com crianças, em conformidade com a Convenção (Nº 102), inclui prestações periódicas, bem como prestações em género como o fornecimento de alimentação, alojamento ou vestuário. Existe uma vasta diversidade de tipos de prestações e de financiamento, incluindo prestações de seguro social que abrangem trabalhadores por conta de outrem (França e Tunísia); abonos de família financiados pelos impostos universais ou quase universais, parcialmente atribuídos sob a forma de um crédito fiscal; prestações de licença parental (Alemanha); e prestações de assistência social sujeitas a condição de recursos, em função de categorias de rendimentos (Bélgica). A eficácia do programa na prevenção da pobreza e no reforço dos níveis de vida das famílias e das crianças depende da sua concepção. Nos casos em que os programas de prestações familiares cobrem somente os trabalhadores da economia formal e as suas famílias, a extensão da cobertura é limitada – a não ser que sejam adoptadas medidas específicas para reforçar a protecção daqueles que se encontram fora do emprego formal.

195. Nos últimos anos, alguns países reformaram e alargaram as prestações de parentalidade, tendo como objectivo a substituição de rendimento do trabalho de jovens mães e pais (por exemplo, na Alemanha). A experiência alemã confirma experiências anteriores na Suécia, onde as prestações relacionadas com os rendimentos, combinadas com incentivos específicos, aumentaram significativamente a adesão dos pais, com efeitos na partilha do trabalho e das responsabilidades familiares entre mulheres e homens.

196. Alguns países de rendimento baixo e intermédio oferecem prestações contributivas por criança a cargo a um número reduzido de trabalhadores do sector formal. As prestações familiares assumem geralmente a forma de prestações da assistência social, direccionadas a grupos vulneráveis da população (por exemplo, crianças órfãs, famílias monoparentais). Estas prestações, assim como algumas inovações importantes neste domínio, serão discutidas juntamente com outras prestações da assistência social nas secções seguintes.

O papel dos regimes de assistência social em países desenvolvidos e em países de rendimento intermédio e baixo

197. Os programas de assistência social desempenharam um importante papel – embora negligenciado durante muito tempo – na segurança social. Têm por objectivo proporcionar um nível mínimo de recursos aos indivíduos e às famílias que vivem com um nível de rendimento definido, e incluem geralmente uma condição de recursos que assume, com frequência, a forma de uma prova de elegibilidade em função dos rendimentos ou de uma prova de condição de recursos indirecta. Os programas de assistência social podem centrar-se num risco ou numa contingência específica (por exemplo, pensões sociais sujeitas a condição de recursos),³⁷ ou proporcionar um apoio generalizado ao rendimento a todos os que dele necessitam. Deve salientar-se que a Convenção (Nº 102) menciona explicitamente a condição de recursos como uma das formas possíveis de atribuição de prestações em vários ramos, nomeadamente as prestações de velhice e os subsídios de desemprego.

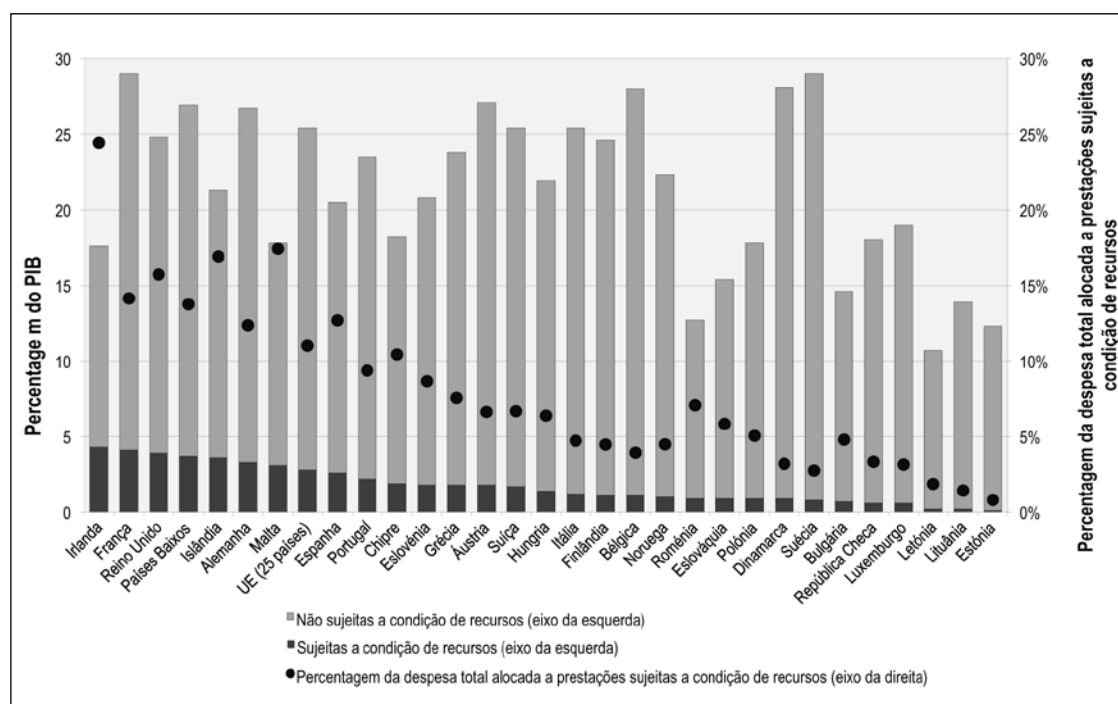
198. A Recomendação (Nº 67) salienta que “os regimes de segurança dos meios de vida devem diminuir as necessidades e evitar a indigência mediante o restabelecimento, até um nível

37 Os programas de assistência social centrados numa contingência específica foram abordados no âmbito da respectiva secção, no Capítulo 3.

razoável, do rendimento perdido por motivo de incapacidade de trabalhar (incluindo a velhice) ou de obter trabalho remunerado, ou por motivo de morte de um provedor de sustento”. Sempre que possível, estes regimes deveriam ser organizados sob a forma de seguro social obrigatório, e outras necessidades deveriam ser cobertas pela assistência social, com base em escalões específicos para determinadas categorias da população (como as crianças dependentes e as mulheres e os homens idosos), de acordo com as necessidades de cada caso, para “outras pessoas em situação de dificuldade”.³⁸

199. A maioria dos países com sistemas de segurança social desenvolvidos seguem políticas segundo as quais uma grande parte da população se encontra coberta por regimes de seguro social, ao passo que a assistência social desempenha somente um papel residual, proporcionando um apoio ao rendimento e outras prestações à minoria – que, por alguma razão, não se encontra coberta pelo seguro social principal.³⁹ Na União Europeia (a que se juntam a Islândia, a Noruega e a Suíça), a despesa com as prestações sociais sujeitas a condição de recursos é inferior a 3 por cento do PIB, em média, ao passo que a despesa média total com a segurança social é superior a 25 por cento. Embora haja países na União Europeia (como a Irlanda, Malta e o Reino Unido) onde uma percentagem relativamente elevada das prestações da segurança social é atribuída mediante assistência social focalizada, em nenhum deles a despesa total com as prestações da assistência social ultrapassa um terço da despesa social total, ou 5 por cento do PIB (ver figura 3.12).

Figura 3.12. Despesas com prestações sujeitas a condição de recursos e não sujeitas a condição de recursos, em países europeus (percentagem do PIB e percentagem da despesa total)



Fonte: Baseado em dados da OIT, da UE e outros. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 7.1.

200. Os padrões de assistência social, em termos de contingências cobertas, diferem consideravelmente entre os países europeus (ver figura 3.13). Em média, a maioria das prestações sociais sujeitas a condição de recursos destina-se a pessoas idosas, a pessoas com deficiência

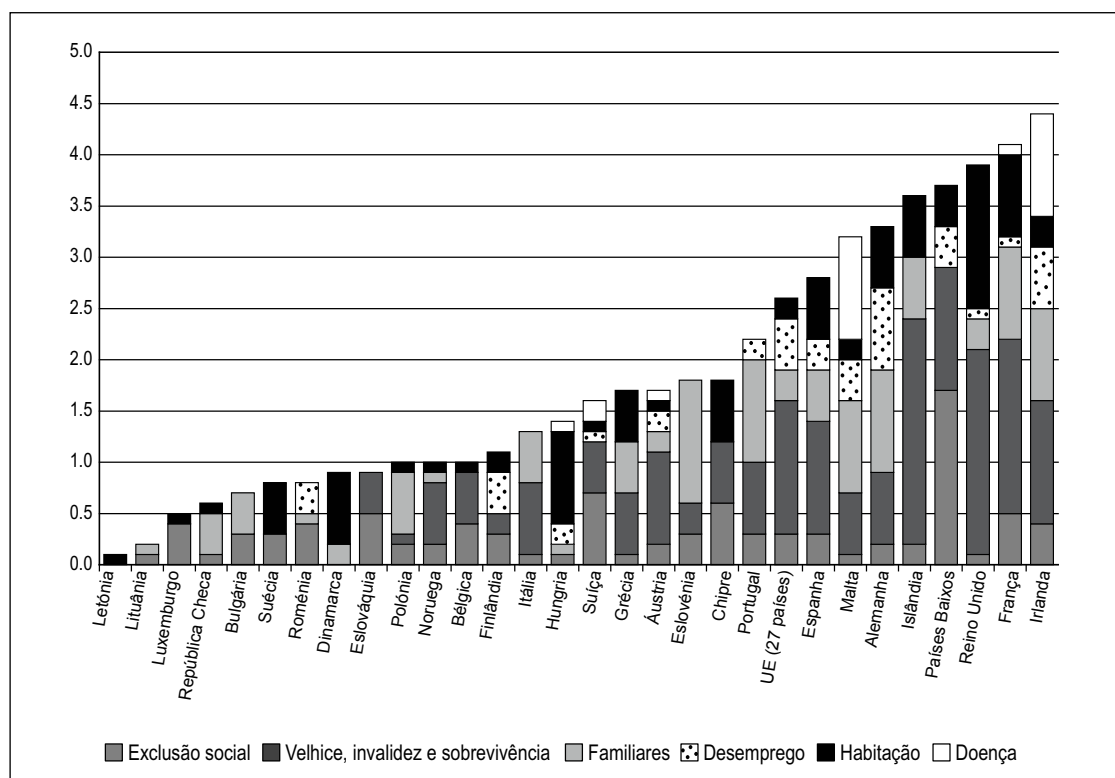
38 OIT: Recomendação (Nº 67) relativa à Segurança do Rendimento, de 1944, n.º 1, 3 e 4.

39 A Austrália e a Nova Zelândia são as excepções que mais se destacam entre os membros da OCDE. Nestes países, as prestações sujeitas a condição de rendimentos desempenham um papel predominante no sistema de segurança social.

e a sobreviventes (mais de um terço, representando 1,1 por cento do PIB). Em segundo lugar, encontram-se os subsídios de habitação (0,6 por cento do PIB); em terceiro, as prestações familiares (0,5 por cento do PIB); em quarto e em quinto lugar, o apoio ao rendimento para trabalhadores desempregados (0,3 por cento do PIB) e a assistência social a grupos socialmente excluídos (0,3 por cento do PIB).

201. Embora na maioria dos países desenvolvidos os regimes de tipo assistência social desempenhem um papel importante, ainda que residual, na eliminação de lacunas relativamente reduzidas de cobertura, em muitos países de rendimento intermédio e baixo uma grande proporção da população não se encontra coberta – por vezes a maioria da população.

Figura 3.13. Prestações sociais sujeitas a condição de recursos nos países europeus Totais e por função, 2007 (percentagem do PIB)



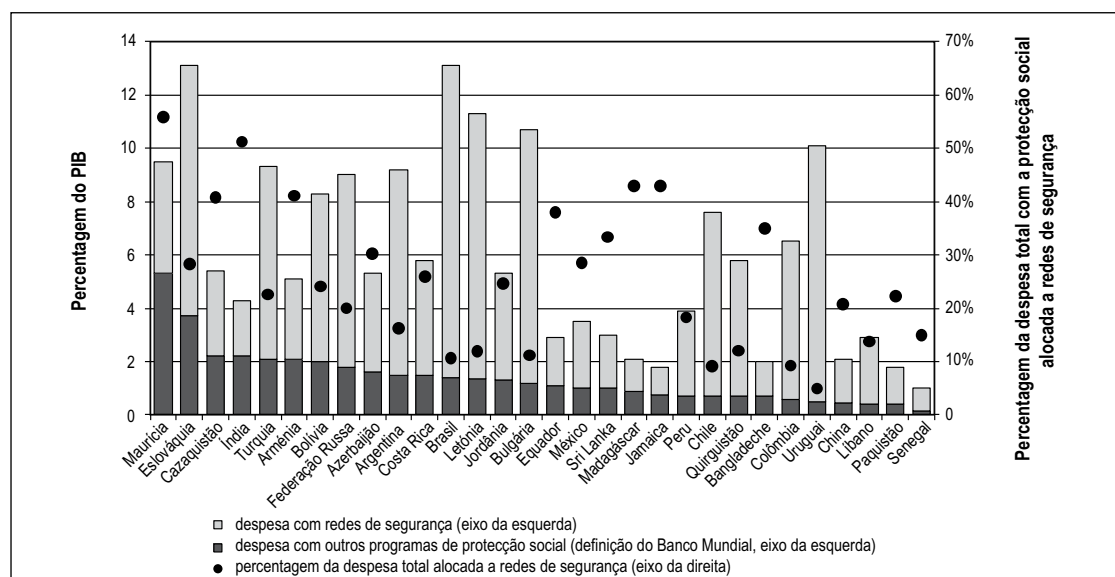
Fonte: Baseado em dados da UE, da OIT e outros. Consultar OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., figura 7.2.

202. Nesta última categoria de países, os regimes não contributivos de transferência de rendimentos têm recentemente vindo a adquirir importância. Especialmente nos países com grandes economias informais e onde somente uma minoria está coberta por regimes de seguro social, a segurança social não contributiva oferece uma oportunidade não só de reduzir a pobreza, mas também – pelo menos em alguns casos – de colmatar uma grande parte das enormes lacunas de cobertura existentes, tal como referido em pontos anteriores. Não obstante alguns esforços recentes, existem poucas evidências quantitativas passíveis de sistematização e comparação que indicariam não só as despesas com estes regimes, mas também os números de beneficiários e a cobertura efectiva, em termos de percentagens dos grupos-alvo abrangidos.⁴⁰ A figura 3.14

40 As evidências disponíveis incluem A. Barrientos, M. Niño-Zarazúa e M. Maitrot: *Social assistance in developing countries, database (Versão 5.0)* (Manchester e Londres, Brooks World Poverty Institute and Overseas Development Institute, 2010); Banco Mundial: *Spending on safety nets: Comparative data compiled from World Bank analytic work* (Washington, DC, 2008).

mostra as despesas com os programas de redes de protecção social (como indicador indirecto das despesas com programas de assistência social) em percentagem do PIB, relativamente a países seleccionados de rendimento intermédio e baixo, a partir de dados do Banco Mundial.⁴¹ Estes dados revelam uma grande variação dos níveis de despesa com as redes de protecção social, que variam entre muito perto de zero e mais de 5 por cento do PIB. Considerando os níveis globais mais baixos de despesa com a segurança social, a percentagem de despesas com a “rede de protecção” no total das despesas com a segurança social tende a ser mais elevada nos países de rendimento baixo e intermédio do que nos países europeus, variando entre 5 a mais de 50 por cento da despesa total com a segurança social.

Figura 3.14. Despesas com a assistência social, países seleccionados, 2008 (percentagem do PIB)



Nota: A definição de despesas com a assistência social não é correspondente totalmente à definição da OIT.

Fonte: Baseado em Banco Mundial: *Spending on safety nets: Comparative data compiled from World Bank analytic work* (Washington, DC, 2008).

Extensão da cobertura da segurança social através de programas de assistência social em países de rendimento baixo e intermédio

203. A grande variação dos níveis de despesa consoante os países ilustra o papel desempenhado pelas iniciativas das políticas de extensão da segurança social aos mais pobres.

204. Uma nova geração de regimes não contributivos, frequentemente referidos como “regimes de transferência monetária”, surgiu ao longo das duas últimas décadas. Estes regimes têm por objectivo reduzir – ou até mesmo evitar – a pobreza, mediante a atribuição de uma prestação mínima a indivíduos ou a famílias em situação de necessidade. São várias as características que distinguem estes regimes:

- as prestações podem ser sujeitas ou não a condição de recursos;
- podem ser pagas durante um período de tempo limitado ou ilimitado; e
- podem ser condicionadas ou não condicionadas.

205. Os programas mais conhecidos são o programa *Oportunidades*, no México, o programa *Solidario*, no Chile, e o regime da *Bolsa Família*, no Brasil (ver caixa 3.11). Todos eles são

41 Banco Mundial: *ibid.* É de destacar que as definições utilizadas não são totalmente correspondentes às definições de despesas com a assistência social e com segurança social da OIT.

regimes de transferência monetária condicionada. Programas semelhantes, implementados em 16 países da América Latina, cobrem cerca de 70 milhões de pessoas, ou seja, 12 por cento da população da região.

206. Em 2007 foi lançada, na cidade de Nova Iorque, uma iniciativa experimental de transferência monetária condicionada, com vista a reduzir a pobreza urbana. Oferece incentivos financeiros em três áreas: saúde, educação das crianças e empregabilidade e desenvolvimento de competências dos adultos. Outras cidades dos Estados Unidos estão atentas ao desenvolvimento deste programa e consideram a aplicação de iniciativas semelhantes.

207. Em outras partes do mundo, os países empreenderam a extensão da cobertura da segurança social aos grupos pobres e vulneráveis da população, através de programas de assistência social. Estes programas foram implementados e/ou alargados em países de rendimento baixo e intermédio, em diferentes partes do mundo. Os exemplos incluem o programa *Targeting the Ultra-Poor*, do Bangladesh; o *Benazir Income Support Programme* do Paquistão (ver caixa 3.12); e os vários programas de subsídios da África do Sul.

Caixa 3.11

O programa *Bolsa Família* no Brasil

O programa brasileiro *Bolsa Família* é um dos programas de assistência social de maiores dimensões a nível mundial. Em 2008, abrangeu 47 milhões de pessoas, um número correspondente a cerca de um quarto da população brasileira, com um nível de despesa de 0,4 por cento do PIB, representando 1,8 por cento do orçamento do governo federal.

Concebido como parte de políticas sociais integradas, o programa tem um duplo objectivo: (a) reduzir a pobreza e a desigualdade actuais, proporcionando um nível mínimo de rendimento às famílias extremamente pobres e (b) romper a transmissão intergeracional da pobreza, tornando estas transferências condicionadas ao cumprimento, por parte dos beneficiários, dos requisitos do “desenvolvimento humano” (por exemplo, a frequência escolar das crianças, a visita a clínicas de vacinação e a frequência de consultas pré-natais). As avaliações mostram impactos positivos na redução da pobreza e da desigualdade, contribuindo para o recente progresso do país neste domínio, bem como impactos positivos na frequência escolar das crianças. Apesar de não terem sido notados impactos negativos significativos na oferta de mão-de-obra, o programa parece ter tido um impacto positivo na participação das mulheres na mão-de-obra – em especial nos decis do rendimento mais baixo.

Fonte: Baseado em OIT: *Extending social security to all*, op. cit., secção 6.3.1; OIT: *Bolsa Família in Brazil: Context, concept and impacts* (Genebra, 2009).

Caixa 3.12

Alargar o apoio ao rendimento a famílias pobres no Paquistão

Criado em 2008, o *Benazir Income Support Programme*, no Paquistão, disponibiliza 1 000 rupias por mês (actualmente cerca de 12 dólares americanos) a famílias pobres, que constituem cerca de 10 por cento da população. A condição é que o rendimento mensal da família seja inferior a 6 000 rupias (cerca de 75 dólares americanos) e que a família possua menos de três hectares de terra ou uma casa que não tenha mais de 70 m², aproximadamente. O dinheiro é pago somente aos elementos femininos do agregado familiar. Foi atribuído ao programa um montante de 34 mil milhões de rupias para o ano financeiro de 2008-2009. É a terceira maior alocação do orçamento paquistanês, constituindo 0,3 por cento do PIB.

208. Nos últimos anos, foram introduzidos em vários países africanos (ver caixa 3.13 para um exemplo da Zâmbia) regimes-piloto de transferência monetária. Em alguns destes países, existem debates em curso no sentido de aumentar o âmbito destes programas e de os integrar plenamente nas estratégias nacionais de protecção social.

209. Os diversos países precisam de fazer um esforço considerável no sentido de melhorar as bases de dados nacionais sobre os beneficiários da segurança social, em geral, e dos destinatários da assistência social, em particular. Muito continua por fazer pela comunidade internacional no sentido de melhorar e normalizar a metodologia usada para medir a cobertura da assistência social, bem como no sentido de criar bases de dados mais sólidas que permitam essas medições.

Caixa 3.13

Regime social de transferência monetária na Zâmbia

Este programa de assistência social foi implementado inicialmente em 2004 no distrito Kalomo, da Zâmbia, como um programa-piloto com perspectivas de ser alargado posteriormente. O seu objectivo é a redução da pobreza extrema, da fome e da subnutrição, centrando-se nos agregados familiares encabeçados por idosos e pelos agregados que têm a cargo crianças órfãs e vulneráveis. Até 2010, a Zâmbia tinha abrangido parcialmente cinco distritos com regimes de transferência monetária (distritos de Kalomo, Monze e Kazungula, na província do Sul, e distritos de Chipata e Katete, na província oriental). Actualmente existem 8 000 agregados cobertos nos quatro primeiros distritos, centrando-se a assistência nos agregados mais vulneráveis. Existem ainda quase 5 000 indivíduos no distrito de Katete cobertos pelo regime de pensões de velhice. Um recente Memorando de Entendimento entre o Governo e os parceiros colaboradores prevê um alargamento adicional da cobertura: (1) gradualmente, todos os agregados elegíveis nos distritos actualmente cobertos serão abrangidos, (2) regimes semelhantes começarão a ser aplicados noutros distritos caracterizados por índices de pobreza elevados, (3) os distritos com as taxas mais elevadas de pobreza e mortalidade infantil serão gradualmente cobertos por subsídios infantis dirigidos às crianças com menos de 5 anos.

Os programas são administrados pelo Ministério do Desenvolvimento Comunitário e dos Serviços Sociais, mas o financiamento provém, em larga medida, dos parceiros doadores da Zâmbia. Contudo, existe um compromisso do governo, no sentido de gradualmente aumentar a sua participação, à medida que a cobertura vai sendo alargada. O custo potencial da cobertura de todos os agregados familiares em situação de extrema pobreza na Zâmbia foi calculado em 16 milhões de dólares americanos, o que equivale a 0,4 por cento do PIB, ou a 4 por cento dos fluxos anuais de ajuda.

A maioria destes regimes (com excepção do regime de pensões de Katete) destinam-se a agregados familiares em situação crítica de pobreza e que não têm capacidade de empreender qualquer actividade geradora de rendimento. O nível mensal das prestações é de cerca de 10 dólares americanos por agregado familiar e foi inicialmente calculado para cobrir o custo de uma refeição diária, não havendo a expectativa de que isso retirasse as pessoas de uma situação de pobreza geral, mas sim que evitas-se as situações de pobreza crítica. A cobertura é dirigida (e actualmente limitada) aos 10 por cento mais vulneráveis da população, nas zonas abrangidas. As prestações sociais destinadas aos agregados com crianças são mais elevadas, e em algumas zonas é também aplicado um condicionalismo suave – as prestações são aumentadas se as crianças frequentarem a escola ou se os elementos do agregado familiar preencherem os requisitos para participarem em alguns programas de saúde pública.

O programa tem tido um impacto significativo na redução da pobreza e na melhoria dos indicadores de nutrição, bem como no aumento da frequência escolar e das actividades produtivas.

Fonte: OIT: *Extending social security to all*, op. cit., secção 6.4.2; OIT–DFID: *Zambia: Social Protection Expenditure and Performance Review (SPER)* (Genebra, 2008); consultar, por exemplo, F.M. Bertranou (ed.): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT, 2001); F.M. Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (eds): *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT, 2002). Ver também as listas de relatórios e publicações sobre a cooperação técnica da OIT, disponíveis para consulta em <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/tclist.pdf> e em <http://www.OIT.org/legacy/english/protection/secsoc/info/list.pdf>, e a informação recolhida durante as missões dos funcionários da OIT na Zâmbia.

3.7. Uma terceira conclusão

210. Embora se tenha verificado um progresso significativo nos últimos anos, a extensão da segurança social continuará a ser um dos maiores desafios para um crescimento económico equilibrado e para a coesão social, durante a próxima década. Actualmente, a primeira prioridade é proporcionar a uma percentagem de indivíduos excluídos, situada entre 75 a 80 por cento, alguma forma de segurança social que lhes permita viver sem medo de perder os seus meios de vida. Nos últimos anos, surgiu uma série de inovações políticas promissoras, principalmente em países de rendimento baixo e intermédio. Mais de 30 países que se integram nesta categoria já tomaram, com sucesso, medidas com vista à introdução de elementos de um piso protecção social a nível nacional, sob a forma de programas de transferência monetária, ou de programas que permitam a mais pessoas um acesso com custos comportáveis aos cuidados de saúde. Praticamente todos os outros países implementaram regimes-piloto de pequena escala ou têm em curso debates sobre as suas estratégias de protecção social. É também prometedora o crescente entendimento da importância de incluir a protecção social nos debates nacionais, bem como nos debates com a comunidade internacional responsável pela promoção do desenvolvimento. Existe igualmente uma cooperação cada vez maior entre as diferentes agências internacionais envolvidas, bem como entre os próprios países: a cooperação Sul-Sul, no domínio da protecção social, tornou-se significativamente mais sólida ao longo dos últimos anos.

Capítulo 4

Principais questões para o futuro da segurança social

211. Este capítulo descreve as questões relacionadas com o desenvolvimento de um quadro político para a OIT, que será debatido no capítulo 5. Os principais desafios para o futuro que se avizinha serão o desenvolvimento, através do diálogo nacional, de políticas de desenvolvimento económico e social coerentes que permitam a extensão da cobertura da segurança social, mantenham e ampliem o necessário espaço fiscal e assegurem uma concepção, governança e gestão eficazes, eficientes e equitativas dos regimes de segurança social.

212. Neste contexto, as políticas nacionais terão de ocupar-se de um conjunto de questões que são apresentadas nas três partes principais deste capítulo. A primeira parte aborda a necessidade de definir com clareza objectivos políticos a nível nacional para os sistemas de segurança social e de os incorporar de forma congruente em quadros de políticas sociais e económicas mais abrangentes, assegurando assim coerência com as políticas de emprego e outras políticas sociais.¹ A segunda parte analisa os fundamentos económicos e financeiros dos regimes de segurança social e debruça-se sobre questões relacionadas com a sua sustentabilidade e a sua viabilidade financeira, com base numa abordagem ampla que combina uma avaliação dos respectivos aspectos económicos e sociais. A terceira parte do capítulo identifica os novos desafios que se colocam à concepção, governança e gestão dos regimes de segurança social por todo o mundo.

4.1. Garantir a coerência das políticas sociais e económicas

213. A segurança social não constitui uma política isolada. Em última análise, todas as políticas sociais fazem parte das políticas de desenvolvimento nacionais. O desenvolvimento, longe de se esgotar num determinado nível, é um processo continuado que, implícita ou explicitamente, procura implementar uma visão da sociedade determinante do modo como as pessoas devem viver e trabalhar. Uma visão coerente exige uma definição clara dos objectivos da segurança social e a criação de mecanismos institucionais que dêem resposta a estes objectivos e que não só sirvam – como também sejam compatíveis com – os objectivos mais abrangentes das políticas social e económica.

214. A incorporação de políticas de segurança social neste contexto mais alargado ajudará a concretizar os compromissos que os mandantes assumiram na Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, em 2008, e confirmaram no Pacto Global para o Emprego, em 2009, relativamente à natureza indissociável, interdependente e de reforço mútuo dos quatro objectivos estratégicos da OIT.

¹ OIT: *Resolution and conclusions concerning social security*, Conferência Internacional do Trabalho, 89.^a Sessão, Genebra, 2001, parág. 16–19.

4.1.1. Objectivos de política social e concepção institucional: garantir a coerência interna e a capacidade de resposta

215. Como demonstrado pela experiência internacional, a extensão da cobertura da segurança social está associada de forma crucial ao desenvolvimento de políticas de protecção social nacionais coerentes, bem definidas, coordenadas com políticas laborais e outras políticas sociais, e desenvolvidas no quadro de um amplo diálogo nacional que inclua os parceiros sociais e outras partes interessadas. Este processo é essencial para os sistemas de segurança social em todas as fases do desenvolvimento. A maioria dos sistemas de segurança social nacionais evoluiu historicamente sem um plano de concepção global abrangente. Os sistemas foram reagindo à emergência e à percepção das necessidades e cada problema novo foi sendo resolvido através de um ajustamento do sistema existente ou inventando um novo regime de prestações. Com frequência, a percepção da gravidade de um determinado problema de política social estava estreitamente correlacionada com o nível de influência política dos grupos afectados por esse mesmo problema. Daí resultaram, ao longo de décadas, sistemas pluralistas cujos diversos componentes nem sempre se articulavam perfeitamente entre si, o que se traduziu em ineficiências, deficiências de cobertura, sobreposições de cobertura e alocação insuficiente de recursos. O desenvolvimento de políticas de protecção social coerentes pode ajudar a identificar e suprir essas lacunas e a melhorar a eficiência do sistema.

216. A interacção entre os regimes de segurança social, os regimes de prestações universais, os regimes de assistência social e os sistemas de prestações privados constitui o maior desafio, em termos práticos, da concepção ou realinhamento de sistemas de segurança social nacionais. A própria organização dos sistemas nacionais reflecte escolhas políticas implícitas. Contrariamente à percepção geral, os subsistemas não são financeira e fiscalmente independentes. O espaço fiscal ou o montante de impostos e contribuições que uma sociedade está disposta a pagar é limitado, pelo menos no curto prazo. Por outras palavras, o dinheiro cobrado aos trabalhadores do sector formal e às suas entidades empregadoras, sob a forma de contribuições, não pode ser cobrado novamente como imposto sobre o rendimento ou imposto sobre os lucros para apoiar a solidariedade nacional através de regimes de assistência social. No lado da despesa dos regimes de prestações de segurança social existe uma interdependência semelhante. Os níveis das taxas adoptados pelas seguradoras de saúde privadas têm um impacto inevitável nos salários, bem como sobre os níveis das taxas nos sistemas de saúde pública.

217. Todos os elementos dos sistemas de segurança social precisam de ser alinhados com os objectivos globais. Em consequência, as operações dos subsistemas devem contribuir para um sistema coerente e abrangente, ao qual todos possam aceder de forma eficaz e eficiente.

218. Embora haja, em alguns países de rendimento baixo e intermédio, a tendência para considerar que os regimes de segurança social protegem sobretudo os trabalhadores da economia formal em melhor situação, é muitas vezes esquecido que eles também ajudam a gerar um consenso político em torno do financiamento de uma segurança de rendimento básica para quem não está coberto por nenhum seguro social mediante o pagamento de contribuições ou impostos. O valor dos programas de seguro social na prevenção e redução da pobreza também deve merecer maior reconhecimento nos debates nacionais e internacionais, bem como na reforma concreta dos programas existentes.

219. O reconhecimento explícito das necessidades e prioridades, assumido pelos decisores políticos de muitos países em desenvolvimento, levou à implementação de novas modalidades de prestações financiadas por impostos. Os programas de assistência social, apesar de representarem um componente essencial do sistema de segurança social em praticamente todos os países, não são suficientes para combater a pobreza no longo prazo. Em última análise, é necessário abordar directamente os diversos factores subjacentes à pobreza, em particular a exclusão de um

conjunto de “activos sociais”. Nalgumas partes do mundo, os programas de assistência social são cada vez menos uma “rede de segurança” e mais um quadro de “inclusão social”, que integra o acesso a um conjunto de serviços básicos, em particular aos cuidados de saúde, à educação e a oportunidades económicas.² O acesso das mães e dos filhos a serviços de saúde e o acesso das crianças à educação são as características mais comuns desses programas (por exemplo, através de transferências monetárias condicionadas). Estes programas são considerados um mecanismo valioso, que reforça as capacidades dos pobres e, com o tempo, lhes permite escapar à pobreza. O acesso das crianças à educação é uma garantia particularmente benéfica, porque permite reduzir o trabalho infantil, que não só constitui uma violação dos direitos da criança, como também tende a prendê-las em trabalhos menos qualificados e mal pagos quando atingem a idade adulta.³

220. O acesso a oportunidades económicas tem sido promovido directamente, através da criação de emprego (como exemplificado em programas de trabalho públicos), ou indirectamente, através da criação das condições para o desenvolvimento da empregabilidade, do empreendedorismo e do acesso ao mercado de trabalho (incluindo bolsas para a aquisição de materiais/factores de produção, acesso ao microcrédito e formação). O apoio a categorias específicas de pobres em idade activa tem sido outro aspecto importante da assistência social inclusiva. As mulheres em idade activa são um grupo particularmente importante; o programa indiano NREGS (ver caixa 3.9), que reservou uma percentagem específica de postos de trabalho para as mulheres, é um exemplo dos programas dirigidos a este grupo-alvo. Outro grupo que merece atenção especial são as pessoas afectadas pela “pobreza extrema”, que enfrentam obstáculos específicos limitativos do acesso a serviços e oportunidades económicas disponíveis. Os programas especializados são implementados com frequência de forma intensiva e personalizada em áreas de exclusão (BRAC–TUP no Bangladesh e *Solidario* no Chile são exemplos notáveis). Em conformidade, a assistência social inclusiva tem adquirido proeminência na agenda do desenvolvimento humano e tem-se tornado um importante instrumento no combate à pobreza e na promoção de sociedades mais coesas. Não obstante, se é verdade que o potencial impacto da assistência social no combate à pobreza tem aumentado, os desafios não lhe ficam atrás.

221. A disponibilidade de serviços de saúde e educação e a sua capacidade para dar resposta à procura crescente são a chave do sucesso. O mesmo se aplica às oportunidades económicas, a nível da criação e sustentabilidade do emprego, em particular numa conjuntura macroeconómica desfavorável. Garantir a qualidade dos serviços oferecidos e dos postos de trabalho criados, assim como a sua adequabilidade às necessidades dos pobres, representa outro desafio. No sector educativo, por exemplo, é particularmente importante evitar que o número crescente de crianças que se matriculam e frequentam a escola seja acompanhado por maiores taxas de abandono e insucesso escolar.

222. Esta análise ilustra a importância de uma coordenação das modalidades contributiva e não contributiva da protecção social e de uma articulação estreita das políticas de segurança social com outros sectores (em particular, a educação, a saúde e o emprego), de preferência num quadro de desenvolvimento global e integrado. A experiência internacional demonstrou que as políticas coordenadas, apesar de combinarem políticas e mecanismos diferentes, têm tido muito êxito na extensão da cobertura da segurança social (ver, na caixa 4.1, o exemplo de Cabo Verde).

223. Mais de cem anos de experiência permitiram retirar como lição fundamental que existem várias abordagens institucionais para alcançar objectivos de política social. O importante é que o

2 OIT: *Social protection and inclusion: Experiences and policy issues* (Genebra, 2006).

3 Ver OIT: *Effects of noncontributory social transfers in developing countries: A compendium* (Geneva, 2010); H. Tabatabai: “Conditional cash transfers and child labour”, in *Global Social Policy*, Vol. 9 (2009), Nº 2, pp. 179–182.

sistema de segurança social tenha objectivos claros e que a sua eficácia e eficiência sejam constantemente monitorizados. O acompanhamento permanente conduz, em geral, a uma adaptação constante dos sistemas a novas realidades económicas, sociais e demográficas e a valores sociais em mutação. Os sistemas de segurança social mais eficazes estão em permanente estado de reforma, o que revela um sinal de força institucional mais do que uma fraqueza de concepção.

Caixa 4.1

Extensão da cobertura da segurança social em Cabo Verde

Cabo Verde tem registado um crescimento sustentado ao longo da última década, graças ao turismo, às remessas da diáspora, ao investimento directo estrangeiro e à assistência oficial ao desenvolvimento, e em assegurando a contenção do défice e da dívida pública. A maior parte dos indicadores de desenvolvimento humano registaram melhorias significativas e estão entre os mais elevados da África Subsaariana. A esperança de vida à nascença é de 72 anos, a taxa de mortalidade infantil reduziu para metade nos últimos 20 anos, a taxa de literacia é de 80 por cento e a taxa de escolarização primária atingiu recentemente os 100 por cento. A taxa de pobreza baixou de 36,7 por cento em 2001 para 26,6 por cento em 2007. Cabo Verde é um dos poucos países em África que prevê atingir todas as metas dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. O país obteve o estatuto de país de rendimento intermédio em 2008.

Cabo Verde está fortemente empenhado, com o apoio da OIT, em alcançar a cobertura universal da segurança social, combinando uma extensão gradual do seguro social contributivo (abordagem vertical) com a concessão de prestações básicas não contributivas (abordagem horizontal).

A cobertura do seguro social duplicou nos últimos dez anos, de 14 por cento para 29 por cento da população economicamente activa. As prestações de seguro social incluem pensão de velhice, invalidez e sobrevivência, cobertura de cuidados de saúde, prestações de maternidade, de doença e de paternidade, abono de família, entre outras. A principal instituição de segurança social (INPS) está actualmente empenhada em melhorar a sua eficiência, governança e cumprimento, e em alargar a cobertura a grupos previamente excluídos, como os trabalhadores domésticos e os trabalhadores por conta própria.

Os programas de segurança social financiados por impostos também sofreram um acréscimo acentuado nos últimos anos. A pensão não contributiva, lançada em 1994, cobre actualmente 90 por cento da população-alvo e foi reforçada com a criação do Centro Nacional de Pensões Sociais (CNPS). Esta pensão tem sido aumentada regularmente e situa-se actualmente em 4 500 escudos (cerca de 60 USD), um dos valores mais elevados no contexto africano. Os serviços de saúde básicos cobrem praticamente toda a população, graças aos esforços conjuntos dos ministérios da Saúde e da Segurança Social. Desde a independência, Cabo Verde tem utilizado obras públicas com mão-de-obra intensiva (FAIMO) como forma de garantir rendimento à população activa pobre. Entre 15 000 e 20 000 pessoas (um terço das quais mulheres) têm acesso a trabalho no âmbito das FAIMO todos os anos, o que representa uma percentagem significativa da população activa (cerca de 15 por cento em 1990). As obras públicas, embora tenham sido recentemente objecto de reforma, mantêm-se um componente importante da provisão de uma segurança de rendimento a desempregados e trabalhadores pobres. Está em vigor um programa que presta segurança de rendimento a crianças, sobretudo através do programa de refeições escolares. As crianças com deficiência foram recentemente incluídas no regime de pensões não contributivo.

Os esforços combinados e bem coordenados de extensão da cobertura da segurança social, através de programas contributivos e não contributivos, produziram um aumento notável da taxa de cobertura.

4.1.2. Garantir a coerência externa num contexto mais amplo das políticas sociais

224. As políticas de segurança social sustentam um conjunto mais vasto de objectivos de protecção social. Podem ajudar a corrigir algumas das desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho, apoiar famílias afectadas pelo VIH/SIDA mediante a provisão de rendimentos mínimos e de cuidados médicos, e ajudar trabalhadores migrantes a superar os seus

riscos específicos.⁴ A despesa “paliativa” da segurança social, como o pagamento de prestações em caso de acidente de trabalho e doenças profissionais, também pode ser reduzida com a adopção de medidas “preventivas” de saúde e segurança no trabalho que contribuem para a redução dos riscos.

Promover a igualdade de oportunidades e de tratamento e a protecção das pessoas

225. A promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento na protecção social e no emprego é um elemento fundamental do mandato da OIT. Não é coincidência que duas Convenções da OIT, a Convenção (Nº118) sobre a igualdade de tratamento (segurança social), 1962, e a Convenção (Nº157) sobre a manutenção dos direitos à segurança social, 1982, se debrucem explicitamente sobre questões relacionadas com a igualdade de tratamento, a não discriminação e a protecção dos direitos dos trabalhadores migrantes. A promoção da igualdade de oportunidades para grupos da população frequentemente afectados pela discriminação (incluindo mulheres e trabalhadores migrantes) é de particular relevância. Numa perspectiva económica, as práticas discriminatórias minam o funcionamento dos mercados de trabalho, desvirtuam a afectação efectiva de recursos humanos e acabam por prejudicar o crescimento económico. Numa perspectiva social, as práticas discriminatórias levam à exclusão social (incluindo da educação, do emprego, da segurança de rendimento e do acesso aos serviços sociais) e geram vulnerabilidade e pobreza.

226. A nível da prevenção da discriminação de género no emprego e da promoção de uma participação alargada na sociedade, sistemas de segurança social bem concebidos podem desempenhar um papel activo no reforço da participação das mulheres na força de trabalho, no incentivo à formalização do emprego para homens e mulheres e na melhoria do equilíbrio entre as responsabilidades profissionais e familiares. Um exemplo é a concessão de prestações de maternidade através do seguro social (e não como resultado das obrigações assumidas pelas entidades empregadoras), que permite que a responsabilidade pelo pagamento do salário da trabalhadora durante a licença de maternidade deixe de recair sobre as entidades empregadoras e passe para um fundo mais amplo de cobertura partilhada de riscos.⁵ Com isto é possível equiparar os custos laborais entre os homens e as mulheres e contribui para prevenir a discriminação contra as jovens mulheres no mercado de trabalho, ao mesmo tempo que garante uma protecção de rendimento às jovens mães e aos seus filhos. Este exemplo ilustra como medidas de segurança social bem concebidas podem ajudar a promover a igualdade de oportunidades e o emprego das mulheres.

227. A promoção da igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes na segurança social é cada vez mais considerada como uma necessidade social e não apenas económica. Também é cada vez mais consensual que a exclusão dos trabalhadores migrantes dos regimes nacionais de seguro social pode originar um mercado de trabalho segmentado, com implicações negativas também para as populações nacionais. A inclusão de trabalhadores migrantes nas mesmas condições que os nacionais não só garante igualdade de tratamento (em termos de contribuições e prestações), mas também evita a segmentação. Alguns países reviram a sua legislação em matéria de segurança social, para garantir a igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes, ou celebraram acordos de segurança social bilaterais ou multilaterais, para garantir a protecção social dos trabalhadores migrantes (ver, na caixa 4.2, o exemplo do Acordo do Secretariado das Comunidades Caribenhas (CARICOM) sobre segurança social).

4 Ver Recomendação da OIT sobre VIH e SIDA e o mundo do trabalho, 2010 (Nº 200); e OIT: *An ILO code of practice on HIV/AIDS and the world of work* (Genebra, 2001).

5 Ver, por exemplo, OIT: *Feasibility study on the implementation of a maternity cash benefits scheme*, relatório para o Governo do Reino Hashemita da Jordânia (Genebra, 2007).

Caixa 4.2
O Acordo do Secretariado das Comunidades Caribenhas
sobre Segurança Social

Para garantir a protecção social dos trabalhadores migrantes e das suas famílias, os Estados-membros do CARICOM celebraram, em 1997, um acordo multilateral de segurança social que protege os direitos dos trabalhadores migrantes às prestações de longo prazo da segurança social nos países participantes (Antígua e Barbuda; Baamas; Barbados; Belize; Dominica; Grenada; Guiana; Haiti; Reino Unido; Saint Kitts e Nevis; Santa Lucia; São Vicente e Grenadinas; Suriname (com algumas excepções); Trindade e Tobago). Com o objectivo de harmonizar a legislação em matéria de segurança social dos Estados-membros, o Acordo CARICOM sobre segurança social afirma os princípios da igualdade de tratamento para residentes, independentemente da sua nacionalidade, ao abrigo da sua legislação em matéria de segurança social; a manutenção dos direitos adquiridos ou em vias de aquisição; bem como a protecção e a manutenção desses direitos, apesar de mudanças de residência entre os respectivos territórios.

Ao abrigo do Acordo, os trabalhadores migrantes nos países participantes são segurados no seu país de emprego e têm direito às mesmas prestações que os nacionais do país de acolhimento. As contribuições pagas em períodos de emprego prévios noutros países são tomadas em consideração no cálculo dos direitos.

Fontes: Base de dados sobre boas práticas ILO MIGRANT e sítio Web do CARICOM (www.caricom.org).

4.1.3. Garantir coerência externa das políticas económicas e sociais

Segurança social, emprego e reforma

228. A despesa social é financiada por impostos e contribuições, o que influencia inevitavelmente os custos laborais e a carga fiscal das entidades empregadoras e dos trabalhadores. Durante décadas, considerou-se que tal reduzia a competitividade e o emprego. Só recentemente se começou a consolidar a percepção de que a despesa com a segurança social é, na verdade, um investimento na produtividade e na estabilização das economias e das sociedades.

229. No entanto, a concepção das prestações é importante. Incentivos macroeconómicos errados podem pôr em causa os efeitos macroeconómicos do investimento na segurança social. Pode ser o caso quando os níveis ou a concepção da prestação provocam um grau de inactividade indesejado ou mesmo uma saída do mercado de trabalho, o que provoca taxas de dependência desnecessariamente elevadas, redução da produção e, consequentemente, ineficiência económica.

230. Para serem eficazes, as respostas políticas a esses desafios podem requerer ajustamentos no sistema de segurança social, e podem também implicar a necessidade de abordar a questão da disponibilidade de oportunidades de emprego de qualidade, bem como a coordenação adequada das políticas do mercado de trabalho (em especial uma política de emprego activa) e das políticas salariais com a política de segurança social. São necessárias medidas para aumentar a empregabilidade dos actuais e potenciais beneficiários da segurança social, que poderão, no entanto, não ser eficazes se não existirem oportunidades de emprego com remuneração e condições de trabalho dignas.

231. A pensão de velhice (que pode ser considerada um salário diferido) é uma prestação concebida explicitamente para habilitar as pessoas a sair do mercado de trabalho quando atingem uma determinada idade.⁶ As pensões da segurança social formal estão profundamente radicadas em valores tradicionais de solidariedade intergeracional. Tornaram-se rapidamente uma parte

⁶ A secção seguinte baseia-se no documento da OIT: *Employment and social protection in the new demographic context* (Genebra, 2009).

importante das disposições intergeracionais e foram consideradas um suplemento necessário aos mecanismos informais existentes. O entendimento comum sobre a natureza da “reforma” (e, consequentemente de uma “prestação de reforma”) evoluiu e mudou ao longo do último século na Europa e em outros países desenvolvidos, onde o direito à reforma é garantido à maior parte da população.

232. Quando os primeiros regimes de pensões de reforma europeus foram instituídos, há mais de cem anos, as pensões de velhice tinham a função bastante limitada de proporcionar um determinado rendimento a pessoas que já não estavam fisicamente aptas para trabalhar por causa da sua idade e do seu estado de saúde. A Convenção (Nº 102) sobre a segurança social (norma mínima), 1952 associa claramente a fixação da idade da reforma à capacidade para trabalhar: “A idade prescrita não deverá exceder os 65 anos. Contudo, poderá ser fixada uma idade superior pelas autoridades competentes, tendo em consideração a capacidade de trabalho das pessoas idosas no país em causa.” (Artigo 26.º, n.º 2). Reflectindo uma alteração no equilíbrio entre a vida profissional e a vida pessoal ao longo da vida, a idade efectiva da reforma começou a baixar em alguns países de rendimento elevado e intermédio, apesar de as pessoas viverem em média mais tempo e desfrutarem cada vez mais de uma saúde relativamente boa. Actualmente, multiplicam-se os sinais de que a tendência para as pessoas se reformarem cedo está a mudar ou tem de mudar.

233. Em contrapartida, nos países de rendimento baixo e em muitos países de rendimento intermédio com sistemas de segurança social subdesenvolvidos, as pessoas podem querer reformar-se mais cedo, mas são obrigadas a continuar a trabalhar por razões económicas. Sem acesso a uma reforma economicamente viável, podem ser forçadas a trabalhar contra vontade e, possivelmente, com pouca saúde. De facto, esta ainda é a situação prevalecente no mundo: a maior parte das pessoas ainda trabalha até uma idade muito avançada e frequentemente até morrer.

234. É possível distinguir entre factores involuntários e voluntários que determinam a reforma. Os factores involuntários mencionados com maior frequência são os problemas de saúde; outros incluem o despedimento por recessão ou reestruturação económica, a reduzida satisfação no emprego, responsabilidades em termos de prestação de cuidados e a alteração da função do trabalhador individual ou da própria natureza do trabalho. Entre os factores voluntários, a segurança financeira, ou seja ter condições para se poder reformar, é a mais importante; outros incluem a oportunidade de cuidar do lar e/ou passar tempo com a família e o desejo de despendar tempo de qualidade e dedicar-se a *hobbies*.

235. A necessidade financeira é a razão mais importante para continuar a trabalhar, embora não constitua o único factor. Outras razões e considerações práticas de ordem pessoal contribuem igualmente para que pessoas mais velhas optem por deixar de trabalhar ou regressar ao mercado de trabalho após um período de ausência. A satisfação no emprego e o desejo de se manterem em forma e activas podem ser outras razões para continuarem a trabalhar. Problemas de saúde podem explicar a decisão de se reformarem cedo, mas saúde e bem-estar acrescidos, bem como um melhor equilíbrio entre a vida pessoal e a vida profissional podem ser factores que incentivem a permanência no trabalho. As relações com os colegas e superiores, incluindo sentimentos de reconhecimento e de pertença, bem como a disposição de tempo para preparar melhor a reforma, são encaradas como vantagens proporcionadas por uma vida de trabalho prolongada.

236. Os desejos e planos de reforma dos trabalhadores mais velhos que possuem alternativas devem ser inseridos num contexto social mais abrangente, que inclui as decisões das administrações públicas locais e nacionais, das empresas, dos parceiros sociais e de um vasto leque de actores da sociedade civil. Muitos trabalhadores encaram o direito à reforma e o acesso a cuidados médicos gratuitos ou de baixo custo como uma remuneração diferida pelo trabalho prestado no

passado, como se tem testemunhado recentemente nas discussões sobre a idade da reforma em vários países. As sociedades que mantêm idades relativamente baixas para a saída do mercado de trabalho têm de aceitar os eventuais custos desta redistribuição implícita do rendimento para os níveis globais da previdência, se tais custos não puderem ser compensados por um aumento da produtividade de uma mão-de-obra cada vez menor. Perante os efeitos globais de distribuição, o grande desafio será conciliar os desejos dos trabalhadores mais velhos com as necessidades de mão-de-obra das empresas e organizações, e com um funcionamento relativamente fluido da sociedade no seu todo.

237. Prolongar a vida de trabalho e aumentar as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos são pontos na ordem do dia das agendas de muitos países. A União Europeia estabeleceu dois objectivos fundamentais para o espaço comunitário em matéria de emprego dos trabalhadores mais velhos. Em 2001, o Conselho Europeu de Estocolmo definiu que, no ano 2010, pelo menos metade da população comunitária entre os 55 e os 64 anos deveria estar empregada. Seguiu-se-lhe a conclusão do Conselho Europeu de Barcelona, em 2002, onde se afirmou que “deverá ter-se como objectivo, até 2010, um aumento gradual de cerca de cinco anos na idade média efectiva em que as pessoas deixam de trabalhar na União Europeia”, com o objectivo de intensificar esforços no sentido de permitir que os trabalhadores mais velhos permaneçam mais tempo no mercado de trabalho. A necessidade de melhorar a situação do mercado de trabalho para os trabalhadores mais velhos é tomada em consideração no documento da União Europeia intitulado *Europa 2020: Orientações integradas para as políticas económicas e de emprego dos Estados-membros*.⁷ Estas orientações salientam a necessidade de apoiar estratégias de gestão de uma mão-de-obra envelhecida com políticas económicas e sociais coerentes e consistentes. Também advogam a promoção de uma participação acrescida da força de trabalho através de políticas que fomentem o envelhecimento activo, a igualdade de género e a igualdade salarial, bem como a inserção dos jovens, das pessoas com deficiência, dos migrantes legais e de outros grupos vulneráveis no mercado de trabalho.

238. O prolongamento da vida de trabalho, no entanto, não é apropriado para todos. Em primeiro lugar, há pessoas mais velhas com pouca saúde, que trabalharam toda a vida em condições difíceis ou que têm uma vida contributiva longa. A investigação demonstra que o estado de saúde e as condições de trabalho são variáveis importantes que explicam a saída precoce do mercado de trabalho. Os trabalhadores manuais e os trabalhadores menos qualificados tendem a reformar-se mais cedo que os trabalhadores não manuais e mais qualificados. Os aspectos qualitativos do trabalho e da saúde são factores importantes para determinar o envolvimento dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho.

239. Investigação conduzida na América Latina também revelou as ligações importantes entre a qualidade do trabalho, a saúde e vidas laborais mais longas.⁸ Além do mais, as condições de trabalho dos trabalhadores mais velhos podem influenciar a sua preferência pelo lazer em detrimento do trabalho. Um trabalho prejudicial à saúde, stressante e mal pago dificilmente induz as pessoas a manterem-se empregadas. Quando as pessoas que ainda não atingiram o limite de idade não podem trabalhar por motivos de saúde, deveriam poder contar inicialmente com uma pensão de invalidez adequada, seguida por uma pensão digna quando atingem a idade da reforma. Para outros trabalhadores, a decisão de se reformarem antecipadamente pode ser totalmente voluntária, como é o caso de quem começou a trabalhar relativamente jovem e contribuiu duran-

⁷ Comissão Europeia: *Europa 2020: Orientações integradas para as políticas económicas e de emprego dos Estados-Membros* (Bruxelas, 2010).

⁸ J.A. Paz: *Envejecimiento y empleo en América Latina y Caribe*, Documento de trabalho sobre o emprego N.º 56 (Genebra, OIT, 2010).

te muitos anos para a segurança social. A reforma antecipada para este grupo de trabalhadores é inteiramente justificada. Deveriam poder reformar-se em condições aceitáveis e com uma pensão de reforma digna. Para trabalhar mais tempo, uma pessoa tem de estar bem de saúde, estar receptiva à ideia de trabalhar mais tempo e ter oportunidade de o fazer. As condições de trabalho dos trabalhadores mais velhos e factores como a saúde e segurança no trabalho, oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, tempo e organização de trabalho adequados ao longo do ciclo de vida, desempenham um papel vital neste sentido.

240. As políticas fundamentais concebidas para contribuir para o emprego produtivo e o trabalho digno da população mais velha têm de prever reformas (devendo o próprio sistema de pensões introduzir incentivos eficazes para uma reforma posterior, quando exequível) e ser combinadas com políticas em outras áreas: promoção do emprego dos trabalhadores mais velhos, combate ao preconceito e à discriminação em razão da idade, fomento da empregabilidade e da aprendizagem ao longo da vida, garantia de um ambiente de trabalho seguro e saudável e adaptação do tempo de trabalho, da vida laboral e da organização do trabalho.⁹

241. Em última análise, cabe a cada sociedade equilibrar os interesses dos contribuintes activos e dos grupos que se desejam reformar cedo ou tarde com a necessidade económica de manter a mão-de-obra necessária para produzir o nível de rendimento nacional desejado, e a preferência por uma mão-de-obra genericamente nacional e por famílias mais pequenas. É possível calcular soluções matemáticas para estes dilemas, mas, em termos políticos, os debates sobre a idade da reforma são muito mais que debates sobre a política de segurança social; são batalhas que determinam a dimensão de uma economia, a distribuição do seu rendimento e o próprio tecido social.

Promover a formalização do emprego

242. Elevados níveis de emprego informal e o risco do seu agravamento representam, por outro lado, um dos maiores desafios enfrentados por muitos países. De acordo com a Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho, uma das características do trabalho informal é a ausência de cobertura da segurança social.¹⁰ Muitos países de rendimento baixo e intermédio apresentam níveis elevados de emprego informal. Em muitas regiões do mundo, a maior parte da mão-de-obra trabalha em condições de emprego informal e sem qualquer protecção de segurança social. Embora a dimensão da informalidade seja geralmente muito menor na maioria dos países de rendimento elevado que nos países de rendimento baixo e intermédio, o crescimento do emprego precário e da informalidade é preocupante para alguns países. As repercussões da crise económica e financeira mundial também contribuíram para o aumento da informalidade em vastas zonas do mundo, com potenciais efeitos negativos no desenvolvimento social e económico a médio e longo prazo.

243. Um dos desafios que se colocam à formalização do emprego é a garantia de cobertura de segurança social aos trabalhadores das micro e pequenas empresas e aos trabalhadores por conta própria. Integrar estes grupos na protecção social conferida pela legislação laboral e em matéria de segurança social é um passo importante, mas insuficiente para garantir uma cobertura efectiva, porque os rácios de cumprimento tendem a ser baixos. Alguns países estão a promover a extensão da cobertura a estes grupos (ver, na caixa 4.3, um exemplo da Jordânia).

9 Estas políticas são debatidas em pormenor no documento da OIT: *Employment and social protection in the new demographic context* (Genebra, 2010), cap. 3.

10 Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho: *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment* (Genebra, ILO, 2003).

Caixa 4.3

Promoção da cobertura de segurança social dos trabalhadores das pequenas empresas na Jordânia

Na sequência da Campanha Global sobre a Segurança Social e a Cobertura para Todos, iniciada na Jordânia em 2005, a Autoridade da Segurança Social lançou uma iniciativa de extensão da cobertura, centrada nas pequenas empresas com menos de cinco trabalhadores, num total estimado de 150 000 empresas que empregam 340 000 trabalhadores. O programa arrancou com uma campanha de informação e inscrição local na circunscrição de Aqaba em Novembro de 2009, que foi repetida posteriormente nas circunscrições de Irbid e Ma'an. No final de 2011, ano em que a campanha terá abrangido todo o país, calcula-se que a cobertura terá aumentado ao ritmo de 10 000 trabalhadores por ano. A nova Lei da Segurança Social, adoptada em 2010, alargou a cobertura aos trabalhadores das pequenas empresas.

Fonte: Baseado em material fornecido pela Autoridade da Segurança Social, Jordânia.

244. Alguns países concedem reduções temporárias ou permanentes nas taxas de contribuição das pequenas empresas em circunstâncias específicas. Essas novas políticas podem revelar-se muito eficazes na superação das dificuldades iniciais de empresas novas ou em expansão, mas devem ser cuidadosamente concebidas para evitar efeitos negativos sobre a adequação das prestações, a justiça entre grupos de pessoas seguradas e a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social no seu todo.

245. Medidas destinadas a facilitar os procedimentos administrativos das pequenas empresas poderão ter um efeito semelhante e incentivar o seu cumprimento. Procedimentos administrativos complexos e pouco transparentes constituem um grande problema para as pequenas empresas, em particular os procedimentos de inscrição dos seus trabalhadores e o pagamento de contribuições regulares sobre rendimentos frequentemente instáveis.¹¹ Em alguns países, a reapreciação dos procedimentos administrativos ou a instituição de centros de apoio às pequenas empresas tiveram resultados positivos (ver, na caixa 4.4, um exemplo da Bulgária).

246. Uma maior flexibilidade na cobrança das contribuições também pode ajudar as pessoas com rendimentos irregulares a contribuir para regimes de segurança social. Os regimes tributários globais (*monotributistas*) que estão a ser introduzidos actualmente na América Latina demonstraram que podem incluir pessoas anteriormente excluídas *de facto* dos regimes (ver caixa 4.5).

247. A experiência internacional demonstra que é possível conceber regimes de segurança social que promovam activamente a formalização do emprego.

11 Ver, por exemplo, OIT: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Relatório do Simpósio inter-regional tripartido sobre a economia informal: Enabling Transition to Formalization, Genebra, 27–29 de Novembro de 2007 (Genebra, 2007).

Caixa 4.4**Promoção da cobertura de segurança social dos trabalhadores das pequenas empresas na Bulgária**

Com vista a formalizar o emprego informal, a Associação Industrial Búlgara (BIA) e a OIT lançaram um projecto conjunto que se saldou na abertura de centros de pagamento de contribuições (CPC) nas organizações regionais de empregadores (membros da BIA). Moldados à imagem dos secretariados sociais belgas, estes centros ajudaram as pequenas e médias empresas filiadas (até 50 trabalhadores) na administração de procedimentos de inscrição, cálculos salariais, pagamentos de contribuições e consultas sobre legislação laboral e em matéria de segurança social. Os centros têm por objectivo principal reduzir a dimensão da economia informal na Bulgária (uma das prioridades da BIA); e alargar o âmbito dos serviços oferecidos pelas organizações dos empregadores aos seus membros. A regulamentação das actividades dos CPC foi integrada no Código de seguro social e a sua inscrição na Agência Nacional de Receitas e no Instituto Nacional da Segurança Social é obrigatória.

Fontes: Com base no documento da OIT: A solution for members of employers' organizations: The Payroll Administration Services, How to move from informality to formality (Genebra e Budapeste, 2005); Comissão Europeia: Modelos para reduzir a carga regulamentar desproporcionada sobre as PME, Relatório do Grupo de Peritos (Bruxelas, 2007) (disponível em inglês).

Caixa 4.5**Os regimes monotributistas na Argentina, Brasil e Uruguai**

A Argentina, o Brasil e o Uruguai alargaram a cobertura de segurança social aos trabalhadores por conta própria através de regimes de tributação global. Trata-se de regimes nacionais integrados e simplificados para o pagamento de impostos e de contribuições para a segurança social por parte das pequenas empresas e dos trabalhadores por conta própria.

Na Argentina, os trabalhadores por conta própria (ou seja, a maior parte das categorias de trabalhadores por conta própria e os trabalhadores independentes com rendimentos regulares) estão legalmente cobertos pelo Sistema integrado de reformas e pensões (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones). Os trabalhadores classificados na categoria de pequenos contribuintes podem optar por se inscrever através do Regime simplificado para pequenos contribuintes (Monotributo), que cobre o pagamento do imposto sobre o rendimento, do imposto sobre o valor acrescentado e das contribuições para a reforma. Este regime é aplicável também aos pequenos contribuintes (Monotributo Eventual) e a determinadas categorias de trabalhadores vulneráveis, que estão inscritos mas isentos de pagamento em determinadas condições (Monotributo Social).

No Uruguai, as empresas muito pequenas (definidas de acordo com vários critérios, incluindo o número de trabalhadores e o volume de negócios) podem utilizar um regime fiscal global (monotributo) para pagar os seus impostos e as suas contribuições para a segurança social. Embora o regime fosse inicialmente limitado a poucos tipos de empresas, uma reforma implementada em 2007 alargou a sua cobertura a um maior número de unidades. Este regime faculta o acesso a todas as prestações da segurança social à excepção do subsídio de desemprego.

No Brasil, o regime monotributo cobre os trabalhadores por conta própria e as pequenas empresas. Oferece três programas diferentes (introduzidos em 1996, 2007 e 2009) consoante a dimensão da empresa.

Os dados disponíveis indicam que os regimes monotributistas conseguiram aumentar com êxito as taxas de cobertura dos trabalhadores por conta própria, não obstante ser necessária uma concepção cuidadosa para garantir a equidade entre diferentes categorias de trabalhadores.

Fonte: Com base em F.M. Bertranou: Informal economy, independent workers and social security coverage in Argentina, Chile and Uruguay (Santiago de Chile, OIT, 2007).

248. Esta afirmação é ilustrada pela extensão da cobertura de segurança social aos trabalhadores domésticos (muitos dos quais são mulheres), que enfrenta o desafio específico resultante do facto de a entidade empregadora ser um agregado familiar e não uma empresa, e da natu-

reza atípica e da volatilidade do trabalho doméstico.¹² As medidas serão provavelmente bem sucedidas se for combinado um conjunto de factores como, por exemplo, conjunto atractivo e acessível de prestações para os trabalhadores; incentivos às entidades empregadoras; e medidas de intervenção e implementação como, por exemplo, campanhas de informação e sensibilização sobre a importância da cobertura da segurança social; o envolvimento de organizações nacionais de entidades empregadoras e de trabalhadores; e um sistema de monitorização eficaz. Alguns países (incluindo a Índia e o Uruguai) alargaram a legislação laboral e a cobertura de segurança social aos trabalhadores domésticos. A África do Sul incluiu os trabalhadores domésticos no seu regime de seguro de desemprego (ver caixa 4.6). Vários países (por exemplo, a Bélgica, o Brasil, a França e a Alemanha) oferecem incentivos fiscais às entidades empregadoras que formalizem as relações laborais envolvendo trabalho doméstico, designadamente a nível do pagamento simplificado das contribuições para a segurança social. Será crucial avaliar o impacto e a sustentabilidade das medidas entretanto adoptadas para consolidar os progressos registados na extensão da protecção da segurança social ao crescente sector de trabalho doméstico (sobretudo feminino).

249. A extensão da cobertura de segurança social aos trabalhadores na agricultura é outro grande desafio. A prevalência do trabalho sazonal, salários baixos e irregulares, bem como a dimensão e a natureza das explorações tornam especialmente difícil a extensão da cobertura de segurança social. Este ponto é particularmente importante para as mulheres que, frequentemente, trabalham como mão-de-obra familiar não remunerada. Sabe-se, porém, por experiência internacional, que existem várias respostas políticas possíveis para alargar a cobertura de segurança social, incluindo as pensões rurais (por exemplo, no Brasil), calendários contributivos adaptados aos tempos das colheitas (por exemplo, nos regimes de seguro de doença comunitários da República Unida da Tanzânia) ou o seguro de doença subsidiado (por exemplo, no Gana).

250. A informalidade é um dos principais obstáculos ao desenvolvimento económico. Nenhuma sociedade pode desenvolver o pleno potencial da sua mão-de-obra e, consequentemente, da sua economia, se uma parte importante da sua força de trabalho se encontra amarrada a empregos irregulares, desprotegidos e, por conseguinte, de baixa produtividade. As prestações de segurança social podem aumentar a produtividade, mas é preciso ter cuidado para impedir que se tornem, simultaneamente, dissuasoras do emprego formal. A concepção sólida dos sistemas administrativos é uma condição necessária para reduzir as barreiras administrativas ao pagamento de contribuições e impostos. A concessão de prestações atractivas, que incentivem à contribuição, é outra dessas condições. Em última análise, porém, uma aplicação eficaz e credível é a condição essencial que determina se os regimes são obrigatórios ou voluntários *de facto*. Se não investir na sua capacidade para aplicar a cobrança das contribuições e impostos, nenhum Estado conseguirá erradicar a informalidade.

Um ciclo virtuoso de desenvolvimento económico e social

251. O investimento na extensão da segurança concedida pela protecção social é essencial para uma estratégia coerente de desenvolvimento económico e social. Se bem concebido e gerido, esse investimento pode accionar um ciclo virtuoso rumo a um conjunto logicamente sequenciado de políticas de protecção social e de emprego. Sem investir no alargamento, no mínimo, da protecção social básica, os países não conseguem, obviamente, desenvolver o pleno potencial produtivo da sua mão-de-obra e, por conseguinte, do seu crescimento. Esse investimento proporciona de facto a base para políticas de emprego eficazes, que poderão traduzir-se numa formalização mais rápida da mão-de-obra e na consequente obtenção de níveis mais elevados de crescimento sustentável e equitativo – o que constitui um pré-requisito para o financiamento de

12 Ver OIT: *Decent work for domestic workers*, Relatório IV(1), Conferência Internacional do Trabalho, 99.^a Sessão, Genebra, 2010.

Caixa 4.6**Extensão do seguro de desemprego aos(as) trabalhadores(as) domésticos(as) na África do Sul**

Em 2003, o Ministério do Trabalho incluiu os(as) trabalhadores(as) domésticos(as) no Fundo do Seguro de Desemprego (FSD). O FSD foi instituído para prestar apoio ao rendimento aos(as) trabalhadores(as) durante períodos de desemprego. Concede prestações de desemprego, maternidade e adopção, bem como prestações em caso de doença ou morte e cobre todo o tipo de pessoal, incluindo governantas, jardineiros, motoristas e pessoas que prestam cuidados domiciliários (não inclui os trabalhadores agrícolas).

As obrigações das entidades empregadoras incluem o registo dos seus trabalhadores no FSD, o pagamento de contribuições regulares e a declaração de alterações que ocorram nos dados pessoais dos seus trabalhadores. A lei define claramente que o incumprimento é uma violação punível. As entidades empregadoras pagam obrigatoriamente contribuições para o subsídio de desemprego equivalentes a 2 por cento do valor do ordenado mensal de cada trabalhador. A entidade empregadora e o trabalhador contribuem com 1 por cento cada. Os(As) trabalhadores(as) domésticos(as) podem reclamar as prestações se trabalharem para mais de uma entidade empregadora e perderem o seu emprego num dos empregadores ou se o seu patrão morrer. Um trabalhador contribuinte, que perca o seu emprego junto de uma das entidades empregadoras, tem direito às prestações, apesar de continuar empregado(a), se o rendimento total do contribuinte for inferior ao nível da prestação que receberia se ficasse totalmente desempregado(a). Adicionalmente, os trabalhadores têm de se inscrever como estando à procura de trabalho e disponíveis para ser contratados. O FSD desenvolveu procedimentos e lançou um serviço gratuito *online* para minimizar os obstáculos administrativos enfrentados pelas entidades empregadoras e pelos trabalhadores(as) e para reduzir os custos administrativos do Fundo.

Entre 2003 e 2008, inscreveram-se no Fundo mais de 633 000 trabalhadores(as) domésticos(as) e mais de 556 000 entidades empregadoras domésticas, e foram cobrados mais de 395 milhões de rands (53 milhões de USD). Em 2008, mais de 324 000 trabalhadores(as) domésticos(as) temporariamente desempregados(as) tinham recebido prestações, o que representa perto de 200 milhões de rands (27 milhões de USD) em pagamentos de segurança social. A maior parte dos beneficiários é constituída por mulheres.

níveis mais elevados de bem-estar social. Este processo de desenvolvimento deveria ser baseado em princípios credíveis, tal como fixado nas normas da OIT, orientado pelo diálogo social para manter o consenso na sociedade e avançar no quadro processual dos programas nacionais em prol do trabalho digno.

252. Estes investimentos ajudarão a garantir uma população saudável, bem alimentada e educada e, por conseguinte, susceptível de obter emprego na economia formal. Para que as economias possam crescer verdadeiramente e seja possível tributar os rendimentos destinados a financiar o Estado e os sistemas de segurança social que ajudam a atingir níveis mais elevados de bem-estar e crescimento, é necessário que os trabalhadores com baixa produtividade, ao nível da subsistência, possam migrar da economia informal para a economia formal e tornar-se trabalhadores formais que pagam os seus impostos e as suas contribuições sociais. Quando as pessoas estão em condições de entrar no mercado de trabalho formal, níveis mais elevados de segurança social, se esta estiver correctamente concebida, fornecem os incentivos necessários à sua permanência no emprego formal e a segurança financeira que lhes permite adaptar-se às mutações económicas e tecnológicas através da formação e da requalificação. Um nível de segurança social mais elevado é uma das condições indispensáveis para manter níveis de formalidade elevados.

4.2. Estabelecer e garantir a viabilidade e a sustentabilidade financeiras dos sistemas de segurança social

253. A viabilidade e a sustentabilidade financeiras dos sistemas de protecção social tornaram-se factores muito preocupantes para os países em todas as fases do desenvolvimento económico.

Nas últimas décadas, muito se disse e escreveu sobre a sustentabilidade financeira de níveis de protecção mais elevados, designadamente, sobre a necessidade de conter custos em sociedades em envelhecimento. Uma discussão razoável sobre a viabilidade financeira, no entanto, não só deve ponderar os custos e as implicações fiscais de mais curto prazo para os sistemas de segurança social, como também deve comparar os custos de curto e mais longo prazo com os impactos e as prestações. O desafio de manter e alargar o espaço fiscal e determinar os níveis ideais de despesa global persiste à medida que as economias evoluem e têm de procurar o melhor equilíbrio entre a despesa social e as áreas concorrentes da despesa pública. É um tema que se mantém actual, mesmo para países com uma elevada taxa de desenvolvimento económico. A necessidade de financiar pacotes de incentivo abrangentes, no entanto, criará pressão adicional sobre a despesa social no futuro próximo.

254. A viabilidade financeira de cada sistema de segurança social pode ser analisada sob três critérios: 1) o sistema de segurança social deve basear-se numa relação razoável entre os custos fiscais e os resultados; 2) deve evitar externalidades negativas; e 3) deve existir um equilíbrio adequado entre as prestações financiadas pelas contribuições e as prestações financiadas pelos impostos. Tomando estes critérios como ponto de partida, a secção seguinte aborda questões relacionadas com a viabilidade financeira da segurança social, quer em países com sistemas de segurança social maduros, quer em países mais pobres.

4.2.1. A viabilidade financeira dos sistemas básicos

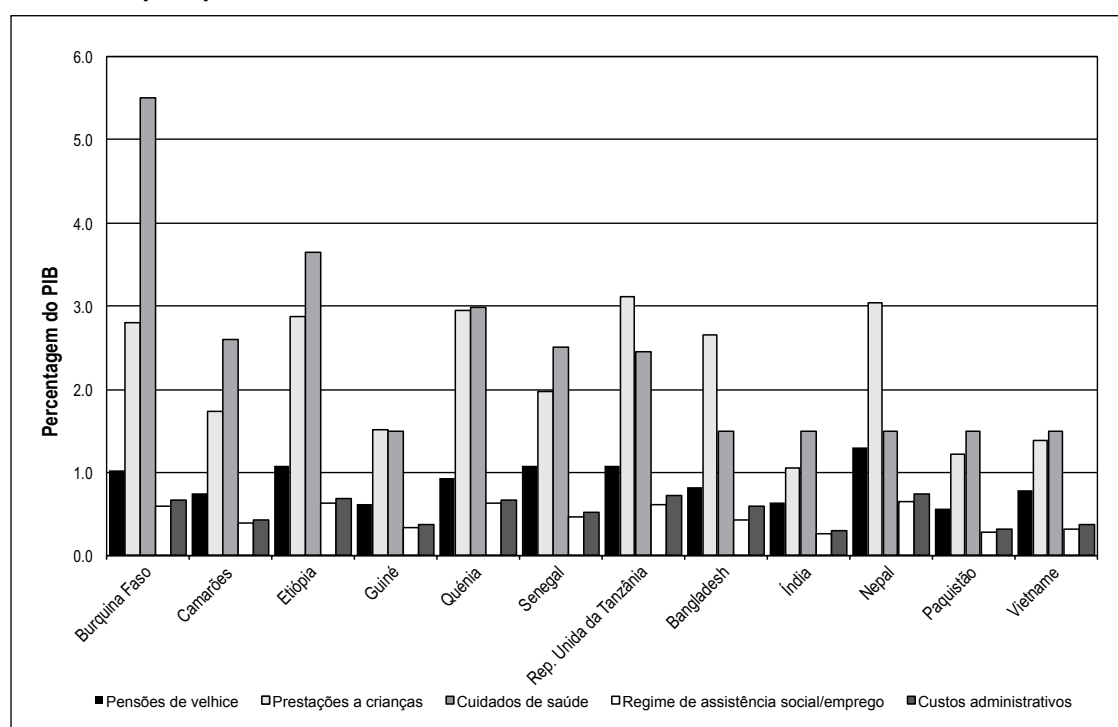
255. Só recentemente muitos países de baixo e médio rendimento reconheceram os efeitos positivos dos investimentos na segurança social para a estabilização económica e social e começaram a integrar de forma sistematizada os sistemas de segurança social nas suas estratégias de desenvolvimento. Aparentemente, a maioria dos governos simplesmente tinha assumido que as transferências constituem um ónus excessivo sobre os países em desenvolvimento, comprometeriam o crescimento e, por conseguinte, eram financeiramente inviáveis para os países mais pobres. Entretanto, muitos destes países tinham já vivido uma crise social duradoura antes do início do presente abrandamento económico mundial. Contudo, os argumentos económicos em favor da disponibilização de recursos para investimentos na segurança social são esmagadores. O Banco Mundial referiu em 2005 que a pobreza era um risco para a segurança, e a falta de segurança um obstáculo ao clima de investimento.¹³ Também é amplamente reconhecido que as pessoas podem empreender actividades produtivas se desfrutarem de um mínimo de segurança material para assumir riscos empresariais, se estiverem saudáveis e alimentadas e se conseguirem atingir, pelo menos, um nível de escolaridade razoável. Sem regimes de transferências sociais básicas que promovam a saúde, níveis de nutrição adequados e estabilidade social, os países não conseguem desenvolver o seu pleno potencial produtivo.

256. O volume de recursos públicos afectados à segurança social é indubitavelmente relevante para os níveis de cobertura efectiva e para os resultados sociais. Os cuidados de saúde representam um exemplo claro. Se a despesa privada directa não tiver correspondência numa despesa substancial em saúde pública (proveniente do(s) orçamento(s) governamentais e dos regimes de segurança social), verificar-se-ão previsivelmente taxas de mortalidade mais elevadas e menores taxas de esperança de vida entre as populações. O mesmo se aplica aos investimentos em prestações pecuniárias destinadas a proporcionar segurança de rendimento na velhice, em caso de invalidez, de desemprego, etc. Existe uma forte correlação entre o montante investido pelos países em prestações de segurança social e a incidência da pobreza ou outros indicadores sociais.

13 Banco Mundial: *World Development Report, 2005: A better investment climate for everyone* (Washington, DC, 2004).

257. Durante muito tempo, muitos planeadores de desenvolvimento assumiram que não havia espaço fiscal suficiente nesses países para financiar prestações de segurança social e que, por conseguinte, estes não podiam ter segurança social. Tal crença é infundada: um pacote mínimo de segurança social é financeiramente viável, até nos países mais pobres, como demonstram recentes estimativas de custo de um pacote mínimo de segurança social calculadas pela OIT em países de rendimento baixo. Dois estudos sobre custos realizados pela OIT em sete países africanos subsaarianos e em cinco países asiáticos, forneceram uma primeira estimativa dos custos de um hipotético pacote de protecção social básico em países de rendimento baixo na actualidade e nas próximas décadas.¹⁴ O pacote indicativo incluía a prestação de cuidados infantis básicos, acesso universal a cuidados de saúde essenciais, um regime de garantia de emprego (100 dias) para a população pobre em idade activa e uma pensão básica universal de velhice e invalidez.¹⁵ Os estudos demonstram que o custo anual bruto inicial do pacote de protecção social no seu todo (excluindo o acesso a cuidados de saúde básicos, que já são parcialmente financiados) se situará previsivelmente na ordem dos 2,2 a 5,7 por cento do PIB em 2010 (ver figura 4.1).

Figura 4.1. Custos dos componentes de um pacote básico de protecção social, em percentagem do PIB para países seleccionados da África e Ásia, 2010



Fonte: Cálculos OIT.

- 14 Os resultados de dois estudos são resumidos em OIT: *Can low-income countries afford basic social security?*, Briefings sobre política de segurança social, documento N° 3 (Genebra, 2008). Ver, também, Karuna Pal et al.: *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection, Documento de discussão N° 13 (Genebra, OIT, 2005); V. Mizunoya et al.: *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection, Documento de discussão N° 17 (Genebra, 2006).
- 15 Assumiu-se que a pensão universal de velhice e de invalidez simulada seria calculada em 30 por cento do PIB per capita, no máximo de 1 USD (PPC) por dia (aumentado em linha com a inflação) e seria paga a todos os homens e mulheres com 65 ou mais anos; e a pessoas em idade activa com graves deficiências (o rácio de elegibilidade foi definido em 1 por cento da população em idade activa, o que reflecte uma estimativa muito conservadora da taxa de invalidez). O montante da prestação de cuidados infantis foi fixado em 50 por cento do valor das pensões. Os custos do acesso universal a cuidados de saúde essenciais foram calculados com base num rácio de recursos humanos na área da saúde de 300 profissionais da saúde por 100 000 pessoas.

258. Apesar de o custo de um pacote de protecção social básico parecer estar ao alcance de muitos países de rendimento baixo, na maior parte dos casos, o pacote terá de ser implementado gradualmente. Alguns destes países podem precisar que a comunidade internacional de doadores os ajude em regime de cooperação conjunta, durante um período de transição adequado. Os países de rendimento baixo também podem reafectar os recursos existentes, por exemplo, aumentando gradualmente a despesa com a protecção social rumo a uma meta eventual de, por exemplo, 20 por cento do total da despesa pública.

259. Os resultados da microsimulação da OIT para a República Unida da Tanzânia e para o Senegal revelam que a introdução de prestações básicas pecuniárias de velhice pode ter um impacto significativo na redução da pobreza.¹⁶ Estas simulações calcularam o custo das prestações associadas à pensão de velhice e invalidez em níveis fixados em 70 por cento da linha de pobreza alimentar por pessoa elegível. Os resultados das simulações demonstram que uma pensão universal de velhice na República Unida da Tanzânia reduziria as taxas de pobreza em 9 por cento e teria um efeito consideravelmente maior nos idosos (36 por cento) e nas pessoas que vivem em agregados familiares com membros idosos (24 por cento). Do mesmo modo, no Senegal, espera-se que as pensões de velhice e invalidez tenham um impacto mais positivo nos idosos, em especial nas mulheres idosas e nos membros das suas famílias.

260. A experiência da vida real é ainda mais convincente que exercícios teóricos. Um número crescente de dados no mundo em desenvolvimento atesta o êxito da implementação de pacotes básicos de segurança social (ver capítulo 3). Há muitas formas de conseguir uma cobertura de segurança social financeiramente viável no contexto dos países de rendimento baixo e intermédio, como primeiro passo rumo a uma estratégia nacional de desenvolvimento da segurança social. Alguns países procuram alargar o seguro social e articulá-lo com a assistência social, outros subsidiam a cobertura do seguro social para os pobres, para que possam participar nos regimes gerais; outros ainda procuram instituir regimes universais ou condicionados financiados por impostos, também designados por sistemas de transferência social. Cada abordagem tem as suas vantagens e as suas limitações e cada uma delas dependerá dos valores nacionais, da experiência do passado e dos quadros institucionais. Os dados disponíveis demonstram que é possível avançar na extensão da cobertura da segurança social em quase todo o mundo.

Criar o espaço fiscal necessário nos países em desenvolvimento

261. A noção de espaço fiscal surgiu recentemente nas discussões e debates de organizações internacionais (especialmente no contexto do cumprimento dos ODM)¹⁷. O espaço fiscal tem sido definido como a “disponibilidade de uma margem orçamental que permite a um governo afectar recursos a um fim pretendido sem prejudicar a sustentabilidade da sua posição financeira”¹⁸. A noção de espaço fiscal emergiu das pressões exercidas sobre os governos para flexibilizarem as regras orçamentais, de modo a criar espaço para investimentos produtivos que gerassem retornos no futuro. Esses investimentos eram inicialmente direccionados para a acumulação de capital físico. No entanto, o mesmo raciocínio tem sido aplicado sucessivamente ao investimento em capital humano (sobretudo em educação e saúde), porque, como se argumentou, estes investi-

16 F. Gassmann e C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania, Issues in Social Protection*, Documento de discussão Nº 16 (Genebra, 2006).

17 Esta secção baseia-se em L. Aguzzoni: *The concept of fiscal space and its applicability to the development of social protection policy in Zambia* (Genebra, OIT, no prelo); ver, também, M. Cichon et al.: *O financiamento da protecção social* (Genebra, OIT e ISSA, 2004).

18 P.S. Heller: *Understanding fiscal space*, Documento de discussão política do FMI (Washington, DC, FMI, 2005), p.3. Ver, também, R. Perotti: *Fiscal policy in developing countries: A framework and some questions*, Policy Research Working Paper (Washington, DC, Banco Mundial, 2007).

mentos também se pagariam a si próprios no longo prazo. A criação de espaço fiscal também deve tomar em consideração a possibilidade de intensificar a mobilização de recursos nacionais e as reformas necessárias para garantir o ambiente institucional, económico e de governança favorável à implementação eficaz destas acções políticas¹⁹.

262. Os países de rendimento baixo com uma elevada incidência de pobreza e de economia informal necessitam de segurança social ainda mais que os outros países, mas poderão ter prioridades diferentes quanto a definir os ramos a serem desenvolvidos em primeiro lugar, e a forma como devem ser financiados e implementados. Alguns estudos demonstram ainda claramente que, nestes países, a segurança social não só pode ser viabilizada financeiramente, como também é necessária enquanto factor de desenvolvimento.²⁰

263. Como vimos no capítulo 2.3, o volume do investimento em segurança social (e, consequentemente, a dimensão e o nível da cobertura de segurança social da população) depende significativamente da vontade política e social prevalecente (dos governos, dos contribuintes e do eleitorado). Este elemento define em larga medida o espaço fiscal disponível para financiar a segurança social e não outros programas.

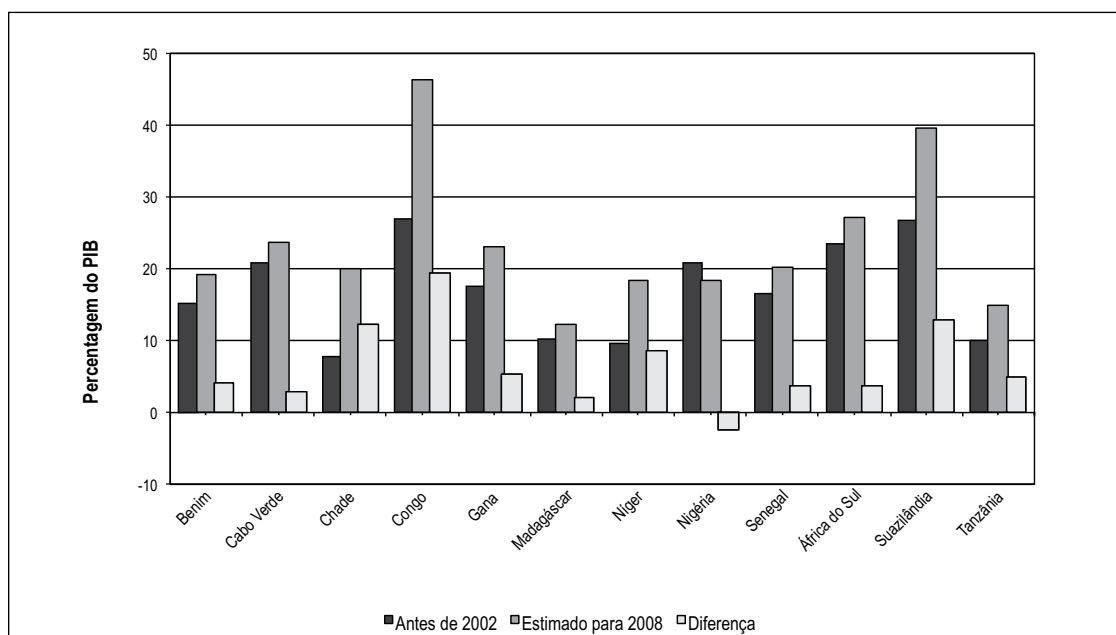
264. Todos os países, independentemente do seu nível de rendimento, dispõem de uma margem de liberdade na definição das suas políticas. Como demonstra o relatório Relatório Mundial sobre Segurança Social (*World Social Security Report 2010/11*)²¹ da OIT, existe uma correlação muito fraca entre os níveis do PIB e a dimensão do governo. Os países com níveis de rendimento semelhantes diferem significativamente entre si quanto à dimensão do governo, medida pelo volume das suas finanças públicas. Em muitos casos, essa diferença resulta de preferências sociais diferentes, frequentemente influenciadas por razões históricas. Em alguns casos, contudo, quando a despesa pública é muito baixa, tal pode simplesmente indicar pouca capacidade das autoridades para tributar e cobrar impostos e outras receitas. Nesses países, o principal desafio é introduzir e aplicar reformas tributárias para aumentar os recursos fiscais, incluindo o reforço da eficácia e da eficiência da cobrança de impostos. Mas também pode significar a necessidade de rever os programas de despesa, de os tornar mais capazes de responder a preferências sociais, por forma a aumentar a disponibilidade da população para pagar impostos.

265. Há casos, obviamente, em que o espaço fiscal para as transferências sociais não pode ser alargado facilmente a muito curto prazo. Cada caso deve ser avaliado em pormenor. No entanto, o “espaço político” para uma margem de manobra financeira pode ser maior do que muitas vezes se pensa. Conclui-se que as decisões políticas sobre o financiamento dos sistemas de segurança social e as negociações com vista alcançar um consenso fiscal, realizadas entre as diferentes partes interessadas na carteira da despesa pública, se processam de forma inerente a cada país. Note-se, neste contexto, que as receitas nacionais em África aumentaram cerca de 230 mil milhões de dólares americanos entre 2002 e 2007 (ou seja, no período pós-Monterrey). Só na África Subsaariana, a percentagem de receitas públicas nacionais em termos de PIB aumentou 4 pontos entre 2002 e 2007 (ver figura 4.2.). Se existir uma prioridade política suficiente, não parece irrealista a introdução gradual de um pacote de prestações de segurança social modestas ao longo de, digamos, uma década, por um custo líquido de aproximadamente 4 por cento do PIB.

19 R. Roy e A. Heuty: *Fiscal space: Policy options for financing human development* (Nova Iorque, PNUD, 2009).

20 Ver A. Barrientos: “Introducing basic social protection in low-income countries: Lessons from existing programmes” in P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building*, pp. 253–273 (Londres, Palgrave, 2009), pp. 269–270.

21 OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit.

Figura 4.2. Aumento dos recursos públicos nacionais em países africanos seleccionados

Fonte: OCDE e Comissão Económica para África das Nações Unidas: *Development finance in Africa: From Monterrey to Doha* (Paris e Addis Abeba, 2008).

266. Existem várias abordagens para a criação ou alargamento de espaço fiscal destinado a financiar a despesa pública, dependendo do tipo de programa desejado e do contexto. O processo envolve considerandos de curto, médio e longo prazo, porque é provável que os programas públicos para os quais se procuram recursos sejam projectos de longo prazo, que irão necessitar de espaço fiscal num horizonte temporal alargado e não apenas no ano da sua implementação. Existem quatro categorias genéricas de instrumentos fiscais:²²

- assistência oficial ao desenvolvimento (AOD);
- financiamento do défice;
- redefinição de prioridades e eficiência das despesas; e
- mobilização de receitas nacionais.

267. *AOD.* A disponibilidade de subsídios externos para financiar a despesa pública é uma fonte de financiamento atractiva para os países de rendimento baixo e intermédio, tendo particularmente em conta os compromissos internacionais assumidos com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e as iniciativas de alívio da dívida. No entanto, não se pode confiar nos subsídios externos como um fonte sustentável do espaço fiscal a longo prazo, pela sua previsibilidade limitada e pelo custo que representam para o país beneficiário. Para muitos países, a AOD é uma fonte de financiamento atractiva, embora tenha as suas desvantagens, como o risco de gerar graus de dependência de ajuda externa que poderiam ser evitados. A AOD não pode ser uma fonte de financiamento sistemática e duradoura das transferências sociais. Como o Director-Geral da OIT relatou em 2010, “os cálculos da OIT revelam que um pacote de prestações sociais básico [...] custaria cerca de 46 mil milhões de dólares americanos por ano [...] Estes recursos seriam suficientes para retirar cerca de 442 milhões de pessoas da pobreza mais severa ... O custo representaria [...] 38 por cento da totalidade da ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD)

22 Comité de Desenvolvimento: *Fiscal policy for growth and development – An interim report*, relatório de fundo preparado para uma reunião do Comité de Desenvolvimento, 23 de Abril de 2006 (Washington, DC, Banco Mundial, 2006).

para 2009.”²³ O alargamento da lista de países elegíveis, dos países menos avançados aos países menos desenvolvidos, aumentaria o custo de um pacote de prestações básico em cerca de 17 mil milhões de dólares americanos por ano, ou seja, para 112 por cento da AOD. É improvável que a comunidade mundial disponibilize ajuda oficial ao desenvolvimento suficiente para suprir os hiatos de pobreza mundiais através de transferências sociais de forma permanente. A ajuda oficial ao desenvolvimento poderia representar uma importante fonte de financiamento temporário para um número seleccionado de países de rendimento baixo com acesso limitado a outros recursos a curto prazo. No entanto, seria necessário um planeamento orçamental cuidadoso do financiamento requerido a médio prazo, quando os recursos nacionais tiverem de substituir os subsídios externos.

268. *Financiamento do défice.* O recurso a empréstimos externos e internos é uma potencial fonte de criação de espaço fiscal. Os fundos emprestados têm, no entanto, de ser reembolsados e, mais tarde ou mais cedo, será necessário mobilizar receitas para restituir os empréstimos. O aumento dos níveis empréstimo poderá tornar-se insustentável para os países que já acumularam elevados níveis de dívida. Se os empréstimos forem utilizados para financiar o défice fiscal do governo em vez de um projecto específico, a sustentabilidade do empréstimo terá de ser apreciada à luz da posição de dívida global desse país.²⁴ Tomando em consideração a história e as implicações da dívida internacional, mutuantes e mutuários devem aprender com os erros do passado e planear e avaliar cuidadosamente novas perspectivas de empréstimo.

269. *Redefinição das prioridades e eficiência das despesas.* Na procura de espaço fiscal, redefinir as prioridades e aumentar a eficiência da despesa têm de ocupar um lugar prioritário na agenda. Será necessária uma análise minuciosa e abrangente de todas as rubricas de despesa pública para identificar áreas susceptíveis de ser melhoradas. Mecanismos de detecção da despesa, sistemas de controlo interno e procedimentos de auditoria podem ajudar a otimizar a afectação de recursos. Mecanismos de planeamento fiscal apropriados podem e devem apoiar este processo.

270. *Mobilização de receitas nacionais.* Reina um consenso alargado sobre o facto de que, também para os países pobres, a mobilização de recursos nacionais terá de ser uma fonte importante de financiamento da despesa pública para alcançar um desenvolvimento sustentado.²⁵ Embora a mobilização de recursos nacionais não implique efeitos colaterais negativos sobre os recursos externos, o processo pode ser exigente em termos de capacidade administrativa e de competências técnicas, e a implementação de reformas abrangentes prolonga-se habitualmente por vários anos. As reformas do sistema de tributação nos países de rendimento baixo e intermédio (em especial nos países com uma ampla economia informal e agricultura de subsistência) devem incluir medidas no sentido de alargar a base de incidência fiscal, conceber taxas fiscais progressivas eficazes, modernizar a administração fiscal e combater a evasão fiscal. Os impostos, enquanto elemento essencial da construção do estado, são cruciais para a vida e o desenvolvimento de um país e o seu papel excede em muito o simples financiamento de objectivos governamentais.

23 Ver OIT: *Recovery and growth with decent work*, Relatório do Director Geral, Relatório I(C) para a Conferência Internacional do Trabalho, 99.ª Sessão, 2010, parág. 134.

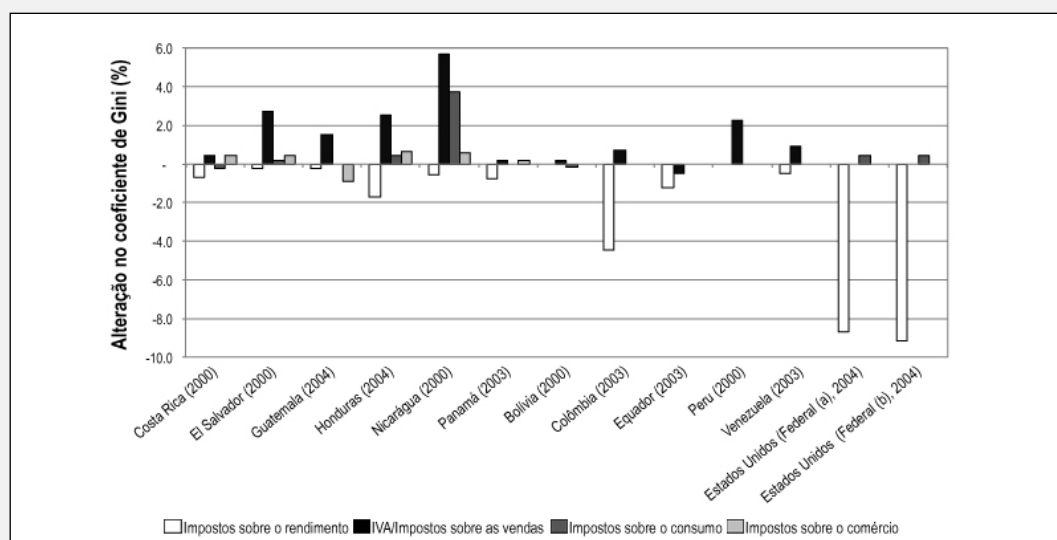
24 Heller, op. cit.

25 Heller, op. cit.; R. Roy e A. Heuty: *Fiscal space: Policy options for financing human development* (Londres, PNUD/Earthscan, 2009); D. Bräutigam, O.J. Fjeldstad e M. Moore (eds): *Taxation and statebuilding in developing countries: Capacity and consent* (Nova Iorque, Cambridge University Press, 2008); P.S. Heller: “Strengthening revenue mobilization efforts in SubSaharan Africa”, in L. Wallace (ed.): *Deepening structural reform in Africa: Lesson from East Asia* (Washington, DC, FMI, 1997), pp. 39–53.

Caixa 4.7**Os efeitos de formas de tributação alternativas sobre a distribuição do rendimento na América Latina**

Um estudo recente analisou os efeitos de diferentes formas de tributação sobre a desigualdade de rendimentos em países seleccionados da América Latina. A figura em baixo apresenta alguns dos principais efeitos quantitativos da tributação sobre a desigualdade de rendimentos (medidos pelo coeficiente de Gini). Os efeitos confirmam o raciocínio teórico; no entanto, os efeitos globais de uma tributação diferente sobre a desigualdade dos rendimentos mantêm-se relativamente diminutos. Uma comparação com os Estados Unidos revela que, em teoria, os impostos sobre o rendimento podem ter um efeito significativo sobre a desigualdade, mas que esse potencial não é utilizado na América Latina. Tal realidade é explicada pelo facto de o rácio global imposto/PIB nos países seleccionados ser significativamente inferior ao dos países da OCDE e que, por essa razão, o potencial de influenciar a distribuição de rendimentos se mantém relativamente reduzido. Logicamente, o potencial volume financeiro destinado às transferências também se mantém relativamente diminuto e, desta forma, o efeito combinado dos impostos e das transferências sobre a desigualdade de rendimento na América Latina é igualmente baixo quando comparado com o dos países da OCDE, ou seja, representa apenas cerca de um terço do efeito no grupo de países da UE15.

O estudo conclui: “O limitado potencial redistributivo dos impostos, especialmente quando comparado com o potencial da despesa social, sugere que um dos objectivos fundamental da política fiscal na América Central deveria ser o aumento eficiente de receitas. [...] existe frequentemente uma correlação entre a progressividade de um imposto e o seu potencial para cobrar receitas: se a progressividade do imposto deriva de isenções ou de taxas fiscais diferenciadas, a sua base pode ser delapidada. O alargamento da base de incidência fiscal – mesmo que isso implique a eliminação das isenções progressivas – para aumentar o conjunto de recursos disponíveis para efeitos de redistribuição através da despesa social, pode melhorar a progressividade global da política fiscal. Estas conclusões não implicam, contudo, que os considerandos de justiça devam estar ausentes dos debates sobre política fiscal. Os dados disponíveis demonstram que os impostos sobre o rendimento podem ser muito menos progressivos e que os impostos sobre o valor acrescentado e sobre as vendas podem ser muito menos regressivos em alguns países do que em outros. Em parte, este efeito poderá ser o reflexo de diferenças nas estruturas económicas dos países, embora seja provável que também se deva a falhas na concepção fiscal. Estas falhas podem prejudicar simultaneamente a justiça, a eficiência, a eficácia e a simplicidade administrativa. Isenções que favorecem desproporcionadamente os segmentos mais abastados da sociedade, por exemplo, podem tornar o imposto mais regressivo, facilitar a evasão fiscal e reduzir as receitas.”

Efeitos de diferentes formas de tributação em países seleccionados sobre a desigualdade de rendimentos no continente americano

Notas: (a) inclui contribuições para a segurança social; (b) exclui contribuições para a segurança social.

Fontes: Com base em R. Cubero e I. Vladkova Hollar: *Equity and fiscal policy: The income distribution effects of taxation and social spending in Central America*, Documento de trabalho do FMI n.º 10/112 (Washington, DC, FMI, 2010), pp. 33 (citação), 38; cálculos próprios.

271. Como podem os países identificar a existência de potenciais inexplorados que possam utilizar na mobilização de receitas? Calcula-se que, nos países de rendimento baixo, o volume de receitas cobradas através de impostos poderia aumentar de 1 para 4 por cento do PIB nos próximos dez anos.²⁶ No entanto, qualquer avaliação razoável da possibilidade de aumentar a receita fiscal nacional teria de ser extremamente específica para cada país. Os países africanos subsarianos, por exemplo, apresentam em média um rácio impostos/PIB de cerca de 20 por cento (comparado com uma média de 36 por cento nos países da OCDE), que se tem mantido consideravelmente estável nos últimos 30 anos. Embora o rácio global se tenha mantido praticamente constante durante esse período, a composição da receita fiscal alterou-se de forma significativa: enquanto a percentagem de receitas provenientes do comércio internacional desceu, reflectindo a queda dos preços que se seguiu às recentes vagas de globalização, as receitas dos impostos directos e (em menor escala) indirectos aumentaram. Os dados disponíveis sugerem que os níveis de receita poderiam subir nos países de rendimento baixo à medida que estes transitam para níveis de rendimento intermédio. No entanto, o nível ideal de receita/PIB terá de ser um cálculo extremamente específico por país. As políticas fiscais são afectadas por factores estruturais e pelos esforços de cobrança fiscal. Os factores estruturais mudam habitualmente no longo prazo, ao passo que os esforços de cobrança fiscal podem ser alterados no curto prazo.

272. Possíveis estratégias para aumentar a mobilização de recursos devem distinguir entre as principais categorias de receitas: impostos directos (normalmente imposto sobre o rendimento, imposto sobre imóveis e riqueza, imposto sobre as empresas), impostos indirectos (dos quais o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) é o mais importante, bem como os impostos sobre o consumo e as vendas) e os impostos comerciais (tarifas sobre importações e exportações), que asseguram uma obrigação fiscal adequada e equitativa para uma base de incidência fiscal ampla. Embora a combinação específica de instrumentos dependa do desempenho fiscal de cada país no momento, a maior parte das estratégias propostas aplica-se à vasta maioria de países. Nas últimas décadas, as receitas cobradas através dos impostos comerciais diminuíram drasticamente na maioria dos países de rendimento baixo, sendo provável que essa tendência se acentue. No entanto, os países de rendimento baixo precisam de reforçar a sua capacidade de taxar o comércio internacional. Esse reforço implicará provavelmente uma reorganização do sistema aduaneiro e uma racionalização dos procedimentos alfandegários para implementar um sistema eficiente e eficaz em termos de custos. Na sequência da quebra nos impostos sobre o comércio, coube maioritariamente aos impostos indirectos suprir a falta de receitas dos governos.

273. Apesar de muitos países terem introduzido o IVA com sucesso, poderão ser necessários novos ajustamentos para garantir uma aplicação equitativa e restringir o consumo de bens prejudiciais para as pessoas (por exemplo, tabaco, álcool) ou para a sociedade (por exemplo, petróleo). O gráfico 4.1 revela que, em países como o Brasil e o Gana, os impostos indirectos sobre os bens e serviços (que são considerados relativamente fáceis de cobrar) tendem a representar uma percentagem maior das receitas globais do governo que em países típicos europeus. Isso não significa que aumentar a tributação indirecta seja uma solução justa para a necessidade de aumentar as receitas.

274. Quando se implementam reformas fiscais, o seu impacto na distribuição de rendimento nacional merece muita atenção e não pode ser isolado das políticas de transferência. Os governos dispõem de dois instrumentos principais para alterar a distribuição de rendimento nacional: a tributação (incluindo as contribuições para a segurança social); e as transferências sociais.

26 S. Gupta e S. Tareq: "Mobilizing revenue: Strengthening domestic revenue bases is key to creating fiscal space for Africa's developmental needs", in *Finance & Development*, Vol. 45 (2008), Nº 3, descarregável em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fda.htm>.

Em teoria, os dois instrumentos podem ter efeitos progressivos e regressivos ou podem anular-se mutuamente. Em última análise, o que conta é o resultado combinado dos impostos e das transferências. Pretende-se claramente que o efeito total de todas as transferências sociais seja progressivo. A cobrança de impostos e contribuições permite o financiamento das transferências sociais, mas pode diminuir ou aumentar os efeitos progressivos das transferências. Esse efeito depende do peso relativo de diferentes formas de tributação nos sistemas fiscais nacionais e da concepção específica dos componentes individuais. Embora formas específicas de tributação sejam frequentemente associadas à regressividade ou à progressividade, a concepção efectiva de um imposto pode modificar essas características genéricas. O imposto sobre o rendimento, por exemplo, é considerado progressivo, mas são patentes as excepções. A tributação indirecta sobre o consumo e as vendas é considerada regressiva, mas alguns dos seus efeitos podem ser reduzidos isentando alguns bens e serviços básicos ou utilizando taxas fiscais diferenciadas. As contribuições para o seguro social são geralmente neutras, se forem cobradas como percentagem uniforme dos salários ou rendimentos. Diferentes são os seus efeitos, no entanto, se as pessoas com baixos rendimentos beneficiarem de contribuições reduzidas e/ou se forem introduzidos tectos contributivos para quem auferir rendimentos elevados. O efeito real de diferentes formas de tributação num país em desenvolvimento é analisado na caixa 4.7.

275. Numa perspectiva de equidade e eficiência, os impostos sobre o rendimento e sobre as empresas, bem como os impostos sobre os imóveis, podem necessitar de novos ajustamentos para simplificar o sistema fiscal, alargar a base de incidência fiscal, restringir as isenções e garantir taxas fiscais adequadas e equitativas em todos os níveis de distribuição do rendimento. Uma revisão dos mecanismos reguladores e institucionais da administração fiscal também pode produzir resultados positivos.

Quadro 4.1 Receitas governamentais expressas em percentagem do PIB

	Países da OCDE				Países em desenvolvimento	
	Reino Unido	Alemanha	Suécia	Espanha	Brasil	Gana
Receitas totais provenientes de impostos e contribuições	35,55	36,31	43,01	32,86	31,70	23,78
Impostos directos	14,23	11,64	17,09	10,08	6,88	6,41
Impostos sobre bens e serviços	10,29	10,54	13,08	8,28	10,17	10,56
– <i>impostos gerais sobre bens e serviços</i>	6,36	7,07	9,58	5,13	9,84	7,83
– <i>impostos sobre o consumo</i>	2,89	2,55	2,73	2,04	0,32	2,50
– <i>outros</i>	1,04	0,92	0,91	1,06	0,00	0,28
Contribuições sociais	6,87	13,27	11,69	12,13	13,01	*
Outros impostos	4,16	0,86	1,15	2,37	1,64	6,81
Outras receitas	–	–	–	–	6,52	8,17

* Os dados relativos ao Gana referem-se ao orçamento do governo e não incluem fundos da segurança social.

Fontes: Com base em dados da OCDE (Alemanha, Espanha, Reino Unido e Suécia), do FMI (Gana), do IPEA e do Ministério das Finanças (Brasil).

276. A tributação da economia informal será um dos maiores desafios dos países de rendimento baixo nos próximos anos. A importância da economia informal nesses países é uma das causas da fraca cobrança de receitas nesse domínio, que se caracteriza por unidades de pequena dimensão, elevada heterogeneidade e baixas expectativas de lucros. Para além do aumento do IVA (com os seus potenciais efeitos negativos sobre a equidade), propõem-se duas abordagens principais para a tributação da economia informal: tributação associativa e imposto executório. A vantagem da tributação associativa reside no facto de resultar de um acordo entre o governo e as associações empresariais (que negociam em nome dos seus membros). Para que a tributação

associativa possa ser implementada com êxito, são necessárias duas condições: o governo tem de estar sob grande pressão para cobrar receitas adicionais; e tem de existir uma contraparte (reconhecida pelos seus membros) que represente a economia informal. O acordo que introduziu a tributação do sector dos transportes no Gana, em 1987, é um exemplo de uma implementação bem sucedida neste domínio. A segunda proposta diz respeito à introdução de um sistema “forfetário” para as pequenas empresas, que pagam impostos relativamente a uma determinada característica observável, por exemplo, a renda paga, o volume de negócios ou a dimensão das instalações.

277. Encontrar e alargar espaço fiscal é um desafio que os governos têm de assumir, com o apoio do diálogo social com os parceiros sociais e outras partes interessadas. Isto requer uma ampla base de conhecimento dos actuais e futuros níveis de despesa e receita, alicerçada em cenários que envolvem o desenvolvimento de variáveis demográficas, macroeconómicas e de mercado de trabalho fundamentais. Uma abordagem de orçamentação social pode ser uma ferramenta útil para apoiar este processo de planeamento político (ver caixa AII.1 no anexo). Analogamente, modelos micro analíticos baseados em agregados familiares, simulando os efeitos dos impostos e das transferências sobre o rendimento familiar, prevêem os efeitos distributivos prováveis dos mecanismos de transferência e cobrança de receitas e fornecem, por conseguinte, informações importantes para um processo de decisão nacional consensual. Infelizmente, na maioria dos países em desenvolvimento, estes instrumentos cruciais para uma boa governança e um diálogo social eficaz estão insuficientemente desenvolvidos.

278. Em termos práticos, a relação entre a cobrança de receitas e uma boa governança participativa tem sido amplamente negligenciada pela comunidade internacional, sendo concentrados significativamente mais esforços na redução da despesa que na cobrança de receitas. Não obstante os méritos de reformas recentes do sistema fiscal e da administração fiscal em países de rendimento baixo, coloca-se a questão de saber se foi encontrado o equilíbrio certo entre a tributação obrigatória e as informações dos contribuintes, por um lado, e o envolvimento no diálogo sobre a necessidade e a utilização de receitas gerais, por outro lado.

4.2.2. A viabilidade financeira de sistemas de segurança social maduros

279. A viabilidade financeira de sistemas de segurança social maduros tem sido amplamente debatida no contexto das mudanças demográficas. Os aumentos previstos nos rácios de dependência económica nas próximas décadas têm suscitado preocupações sobre a sustentabilidade da economia europeia e de outras economias desenvolvidas. Em 2050, prevê-se que a União Europeia terá duas pessoas em idade activa por cada idoso, em oposição ao actual rácio de quatro para um.

Fazer ajustamentos face às mudanças demográficas

280. O envelhecimento forçará o aumento da despesa com pensões, cuidados de saúde e cuidados prolongados nas próximas décadas. No entanto, considerando as medidas de consolidação da despesa já adoptadas por muitos países nos últimos 20 anos, este facto não representa obrigatoriamente uma ameaça grave ao equilíbrio financeiro dos sistemas de protecção social nacionais e/ou ao equilíbrio financeiro dos orçamentos públicos. Mesmo que o desafio demográfico não seja correctamente gerido (o pior cenário), os efeitos sobre a sustentabilidade dos sistemas de transferências sociais nacionais (mesmo em países com sistemas altamente desenvolvidos) podem ser menos dramáticos do que geralmente se supõe. Todavia, serão necessários ajustamentos das políticas como, por exemplo, medidas de personalização da protecção social da saúde em resposta a padrões de doença alterados, para melhorar a coordenação dos serviços de saúde e sociais, reduzir as carências de profissionais de saúde (em particular de enfermeiros e de prestadores de cuidados) e alargar a cobertura e as prestações aos cuidados prolongados.

281. A última previsão disponível do Comité de Política Económica da União Europeia sobre o custo combinado das prestações de segurança social mais importantes em resultado do envelhecimento das populações revela que ainda há razão para acreditar que a transição demográfica europeia pode ser controlada (quadro 4.2). O principal indicador para a alegada “catástrofe demográfica” da Europa no domínio da segurança social sempre tem sido o índice de dependência dos idosos. O problema, no entanto, pode não ser tão grave como parece, por uma razão muito simples. É fácil demonstrar que, perante uma demografia em rápido envelhecimento na Europa Ocidental, aumentar o tempo despendido de facto no emprego é provavelmente uma solução para a maioria dos regimes de pensões. O aumento das taxas de participação na mão-de-obra no grupo etário 15-64 anos, mediante a adopção de várias medidas como o aumento das taxas de participação das mulheres e das taxas de participação global em resultado de uma entrada mais precoce no mercado de trabalho, permitirá atingir esse objectivo. Acima de tudo, porém, tudo aponta para que o rácio de dependência dos idosos na Europa possa ser mantido no seu actual nível durante os próximos 50 anos, através de um aumento gradual da idade efectiva da reforma, de 60 anos (actual) para 65 anos.

Quadro 4.2. Aumentos esperados na despesa social da União Europeia, 2007-2060

	Percentagem do PIB	Alteração desde 2007 em pontos percentuais		
Nível em	2007	2035	2060	
Pensões	10,2	+1,7	+2,4	
Cuidados de saúde	6,7	+1,0	+1,5	
Cuidados prolongados	1,2	+0,6	+1,1	
Subsídios de desemprego	0,8	0,2	0,2	
Educação	4,3	0,3	0,2	
Total	23,2	+2,8	+4,6	

Fonte: Comissão Europeia: *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States* (2008–60), Série Economia Europeia Nº 2, 2009 (Luxemburgo, 2009), quadro 1.

282. O quadro 4.2 indica que o aumento médio esperado da despesa social nacional é inferior a 5 por cento do PIB nos próximos 50 anos, o que, embora seja significativo, não deverá ser impossível de controlar. Existem, no entanto, diferenças significativas entre os países, que resultam menos do processo de envelhecimento em si que das características dos programas, incluindo o seu financiamento, elegibilidade e generosidade das prestações. As projecções tomam em consideração os efeitos esperados das reformas da segurança social já legisladas e implementadas (incluindo as novas fórmulas de cálculo das prestações e o aumento da idade da reforma), bem como os aumentos esperados na participação na mão-de-obra e nas taxas de emprego. A Comissão Europeia tomou medidas para gerir activamente o impacto do envelhecimento nos sistemas de protecção social e na economia em geral. Um passo importante foi dado, em Julho de 2010, com o Livro Verde da União Europeia sobre pensões que, pela primeira vez, procura claramente um equilíbrio entre a manutenção da sustentabilidade financeira e a manutenção da adequação social (ver caixa 4.8).

283. No entanto, possivelmente muito mais importante que as preocupações com a sustentabilidade das pensões e de outros regimes de segurança social é a probabilidade de as taxas de crescimento do PIB e do PIB *per capita* estarem em risco quando a população envelhecer e a população em idade activa diminuir. O envelhecimento no estado actual das coisas pode funcionar como um travão ao crescimento económico, reduzir os níveis de crescimento médio a longo

Caixa 4.8**Sistemas de pensões na União Europeia: O Livro Verde da UE (Julho de 2010):
“Regimes de pensões adequados, sustentáveis e seguros”**

Regra geral, os sistemas nacionais de pensões da segurança social dos Estados-Membros da União Europeia estão concebidos para habilitar os idosos da população a níveis razoáveis de conforto e dignidade. Muitos desses regimes inserem-se na categoria de prestações definidas, em geral indexadas às remunerações, ou incluem uma parte substancial nesses termos; muitos são financiados pelo sistema por repartição em alternativa a mecanismos de financiamento prévio ou de poupança. De resto, porém, cada Estado-membro desenvolveu as prestações de pensões de acordo com as suas próprias condições e percepções, pelo que actualmente reina uma ampla diversidade de abordagens e não se vislumbram tendências no sentido de uma solução universal.

Neste momento, contudo, considera-se que, dentro do âmbito mais abrangente da segurança social, as prestações de reforma colocam uma pressão cada vez maior sobre as finanças nacionais, em resultado de dois factores em particular: em primeiro lugar, a dupla tendência demográfica para a longevidade e reduzidas taxas de fertilidade, que resultam num equilíbrio mutável e difícil de gerir entre os trabalhadores contribuintes “activos” e os beneficiários de pensões; e, em segundo lugar, a grave e dispendiosa crise económica que se vive em todo o mundo desde 2007.

A Comissão Europeia (CE) promoveu estudos exaustivos para identificar as características básicas desta experiência comum e possíveis abordagens políticas ao dispor dos Estados-Membros. Nesse sentido, a CE publicou em Julho de 2010 o Livro Verde: “Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros”, que apresenta os resultados provisórios deste trabalho com o objectivo de os actualizar subsequentemente em face dos comentários e respostas suscitados. Para além dos desafios colocados pelo envelhecimento demográfico e pela crise financeira mundial (seguida, entretanto, por uma consolidação fiscal em larga escala), o Livro Verde identifica um conjunto de questões suscitadas no contexto das recentes reformas levadas a efeito numa série de países para alcançar sustentabilidade financeira e que vieram agravar o desafio da prestação de pensões adequadas.

O Livro Verde define um quadro de objectivos no âmbito do qual se poderão procurar encontrar soluções políticas. A manutenção da adequação e da sustentabilidade é identificada como objectivo primordial. Como se observa no Livro Verde, adequação e sustentabilidade são duas faces da mesma moeda; a viabilidade financeira dos sistemas de pensões na União Europeia pode depender criticamente dos passos que forem dados para além das reformas já implementadas. O Livro Verde também enuncia um conjunto de questões pendentes que devem ser abordadas, incluindo as questões suscitadas pela mobilidade acrescida da mão-de-obra na União Europeia, os aspectos regulamentares e a distribuição dos riscos (relacionados com os investimentos e outros) perante a emergência incipiente de um mercado interno de pensões e a necessidade de melhorar a educação e a sensibilização financeiras. O documento destaca o aumento rápido dos rácios de dependência dos idosos, que se observa em maior ou menor grau em todos os Estados-Membros, e as suas implicações para o aumento dos custos da prestação de pensões ano após ano. Em resultado do aumento da longevidade, um facto auspicioso *per se*, os cidadãos comunitários despendem actualmente, em média, um terço das suas vidas adultas no escalão que tradicionalmente se considerava a idade da reforma, uma tendência positiva que está longe de ter um fim à vista. Uma abordagem fundamental, que passa por permitir que os trabalhadores de ambos os sexos permaneçam mais tempo no mercado laboral, faz eco do trabalho recente desenvolvido pela OIT, no qual se salienta a necessidade de coordenar as políticas em matéria de pensões de segurança social com políticas de emprego adequadas. As primeiras reacções das confederações europeias de sindicatos ao Livro Verde tornam claro, no entanto, que essas políticas serão alvo de uma oposição feroz, se a necessidade de incentivar vidas laborais mais longas se traduzir simplesmente no aumento da idade obrigatória de reforma.

Fonte: Comissão Europeia: “Livro Verde: Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros”, COM(2010)365 final (Bruxelas, Julho de 2010).

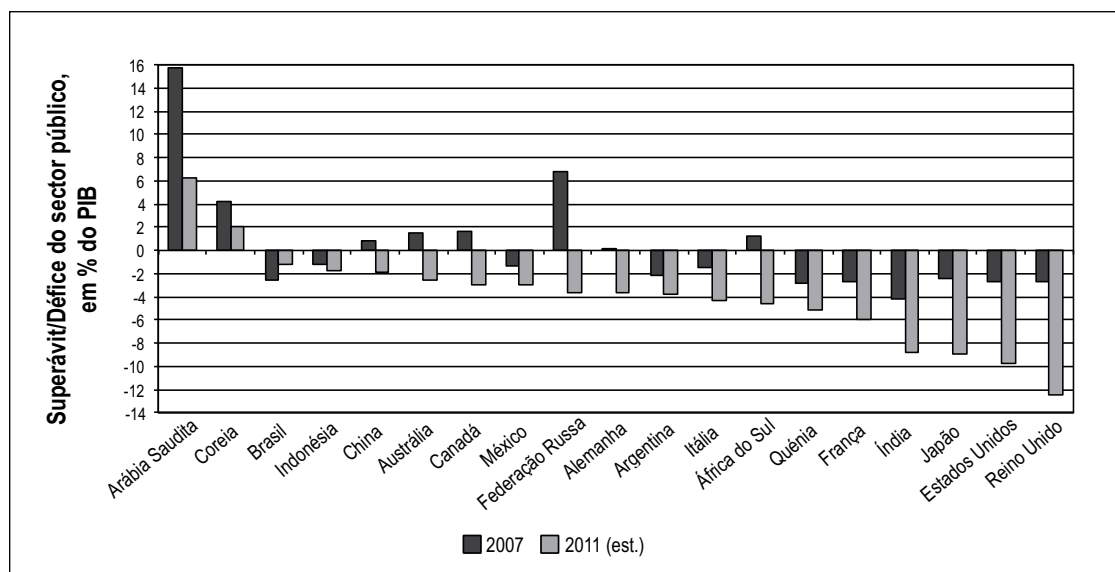
prazo para metade, quando comparado com os níveis de crescimento anual de 22,5 por cento que poderiam ser obtidos numa situação em que o envelhecimento demográfico não representasse uma limitação ao crescimento do emprego.

284. O debate dos últimos anos sobre as alterações demográficas e a segurança social também reflectiu uma melhor compreensão da complexidade desta relação. É actualmente consensual que, mais do que analisar os rácios demográficos de dependência dos idosos, o ajustamento às alterações demográficas deve tomar plenamente em consideração o nexo desempenho económico/emprego/segurança social. Reflectindo o impacto das alterações demográficas nos mercados de trabalho e no emprego, são necessárias respostas políticas integradas que abordem possíveis carências de competências, promovam a produtividade, aproveitem a maior diversidade da mão-de-obra a nível de sexo, idade e origem étnica, para facilitar o equilíbrio entre a vida profissional e a vida familiar de homens e mulheres, garantir segurança de rendimento e acesso a serviços sociais.²⁷

Garantir recursos financeiros para a segurança social em tempos de austeridade

285. Muitos países enfrentam défices governamentais elevados, que não param de aumentar, na sequência da crise económica e financeira mundial. Esta situação afecta países em todos os níveis de desenvolvimento. Como se pode ver na figura 4.3, todos os países com dados disponíveis, à excepção de dois, prevêem orçamentos de estado deficitários em 2011, mercê de uma combinação de diminuição da receita e de aumento da despesa. Esta evolução revela uma pressão crescente sobre a despesa do Estado, incluindo a despesa com a segurança social.

Figura 4.3. Estimativas do FMI sobre os níveis do défice público antes e depois da crise (em percentagem do PIB)



Fonte: FMI: *Fiscal Monitor: Fiscal exit: From strategy to implementation* (Washington, DC, 2010).

286. Défices desta ordem criam, obviamente, uma pressão enorme sobre a consolidação da despesa pública. A reacção imediata à crise da dívida pública nas economias avançadas (designadamente na Europa) não deverá ser, no entanto, conter a despesa numa altura em que a economia real não mostra sinais de acelerar. Cortar a despesa afectará com toda a probabilidade as transferências, os salários do sector público e os investimentos públicos. Repercutir-se-á em contracções prócíclicas da procura e numa depreciação das infraestruturas com efeitos negativos prolongados sobre o crescimento.

²⁷ Para um debate mais aprofundado, ver OIT: *Employment and social protection in the new demographic context* (Genebra, 2010).

287. Aumentar as receitas nacionais seria uma resposta mais racional. Não existe uma razão óbvia que explique por que razão a Áustria (48,8 por cento do PIB), a Dinamarca (55,6 por cento), a Finlândia (47 por cento) e a Suécia (51,9 por cento) podem suportar rácios de receita pública da ordem dos 50 por cento do PIB e outros como, por exemplo, a Alemanha (44,4 por cento), a Grécia (36,9 por cento), o Reino Unido (36,9 por cento) e os Estados Unidos (30,4 por cento) só podem suportar rácios de receita pública da ordem dos 35-45 por cento do PIB.²⁸ Também não há razão para assumir que a redistribuição através da tributação reduz automaticamente a procura agregada.

288. O FMI calcula que o potencial de aumento da receita na Alemanha, nos Estados Unidos, em França, na Itália, no Japão e no Reino Unido se situa entre 4 e 6 por cento do PIB.²⁹ A resposta parece ser que alguns países onde um défice da balança primária é mais sistémico devem aumentar a sua receita. Se parte destes aumentos fosse investida em áreas produtivas, como a educação, a saúde, a produção ecológica, a reabilitação das infraestruturas, mas também na segurança social como catalisador da procura nacional, seria possível incentivar o crescimento e, designadamente, o emprego público. Do mesmo modo, nos países de rendimento baixo e intermédio existem apelos a uma mobilização adicional da receita nacional para financiar o desenvolvimento.³⁰ Parece haver necessidade de uma política de tributação acrescida que se repercute no aumento da produtividade e do investimento e que também melhore a equidade.

289. À medida que se passa da expansão fiscal induzida pela crise para uma consolidação fiscal pós-crise, existe o risco de medidas de austeridade fiscal comprometerem a recuperação, em particular a nível do aumento do emprego produtivo e da garantia de níveis adequados de protecção social, o que poderá traduzir-se por um aumento da pobreza e da vulnerabilidade a curto e a longo prazo. Isso deve-se em parte a uma distorção estrutural da consolidação fiscal em determinados países, onde as medidas de austeridade são direccionadas principalmente para os programas de despesa com a segurança social e com o mercado de trabalho e afectam, sobretudo, grupos de rendimento baixo, enquanto, simultaneamente, os trabalhadores que auferem salários elevados e as grandes empresas vêem reduzidas as suas cargas fiscais.³¹

290. A experiência das décadas de 1980 e de 1990 mostrou os efeitos desastrosos que medidas de austeridade desequilibradas podem ter no desenvolvimento económico e social dos países. Uma das muitas lições que se podem retirar das políticas de ajustamento estrutural é a necessidade de salvaguardar, senão mesmo reforçar, os investimentos no desenvolvimento humano em épocas de austeridade, para não comprometer a produtividade, o crescimento e a coesão social no futuro. Nas economias emergentes, em particular, o reforço dos sistemas de protecção social pode ajudar a estimular a procura nacional, reduzir as poupanças excessivas, diminuir níveis de desigualdade excessivamente elevados e contribuir para um desenvolvimento económico e social mais equitativo e sustentável.³²

291. Alcançar maiores níveis de participação das mulheres e dos homens no mercado de trabalho é imperativo para manter os níveis de vida das sociedades em envelhecimento e não ape-

28 General government revenue as a percentage of GDP for 2009, da base de dados World Economic Outlook do FMI.

29 FMI: *Navigating the fiscal challenges ahead*, Série Fiscal Monitor, do FMI, 14 de Maio de 2010 (Washington, DC, 2010), pp. 45-47.

30 UNCEA: *Economic report on Africa 2010: Promoting highlevel sustainable growth to reduce unemployment in Africa* (Addis Abeba, 2010).

31 OIT: *World of Work Report, 2010: From one crisis to the next* (Genebra, 2010), pp. 57-75.

32 Ver, por exemplo, R. Torres: "Incomplete crisis responses: Socioeconomic costs and policy implications", in *International Labour Review*, Vol. 149 (2010), Nº 2, pp. 227-237.

nas para estabilizar os regimes de pensões. Um novo aumento da idade da reforma, *de facto*, não *de jure*, e de forma equitativa (como está a ser tentado actualmente em muitos países europeus) continuará a ser um desafio político inevitável. A tarefa mais importante para a próxima década é, contudo, garantir empregos adequados para os trabalhadores mais velhos, porque será a chave para conseguir reduzir a crise do envelhecimento para dimensões geríveis.

4.2.3. Considerações sobre os custos *versus* prestações: relação entre os custos fiscais e os resultados

292. Embora as alterações demográficas tenham exigido e possam continuar a exigir alguns ajustamentos, os sistemas de segurança social dos países desenvolvidos permanecem uma parte integrante da estrutura socioeconómica das suas economias. Na União Europeia e em outros países de rendimento elevado, os programas de segurança social têm conseguido atingir o seu principal objectivo: diminuir a desigualdade de rendimentos e reduzir a pobreza (ver, também, a secção 1.2.1).

293. Não oferece dúvidas que a pobreza generalizada e a insegurança económica são ameaças ao crescimento económico sustentado dos países em todos os níveis de desenvolvimento.³³ Também se tornou claro que as políticas coordenadas para promover o emprego, reduzir a pobreza e lidar com as preocupações de distribuição, conseguiram atenuar as repercussões da crise e promover a transição para uma recuperação rápida. Programas de segurança social bem concebidos desempenham um papel determinante na promoção de um desenvolvimento económico e social equilibrado.

294. Dados comprovados ajudam a refutar os argumentos segundo os quais níveis elevados de despesa social são financeiramente inviáveis num contexto de concorrência global. Numa perspectiva histórica e mundial, é possível demonstrar que os países mais bem sucedidos na promoção de um crescimento sustentável duradouro e na redução da pobreza têm, sem excepção, sistemas de segurança social abrangentes e economias abertas. Embora possam não existir dados conclusivos que demonstrem uma relação causal entre a segurança social e o desempenho económico positivo, sabe-se que as duas situações coexistem em todos os países com sucesso. Os países da OCDE decidiram investir fortemente na segurança social, em regra mais de 20 por cento do PIB, como parte das suas estratégias de crescimento e de redução da pobreza de longo prazo. Mais importante ainda, talvez, começaram a agir nesse sentido quando ainda eram pobres. Numa determinada altura, estes países adoptaram estratégias de promoção do crescimento com equidade, e estas estratégias revelaram-se bem sucedidas.

295. A sua história recente demonstrou também, contudo, que uma despesa social elevada não é por si só uma condição suficiente para reduzir a pobreza e a desigualdade e apoiar o crescimento económico. A experiência demonstra que, em termos genéricos, a boa governança é uma condição necessária para o sucesso. Nesse contexto, embora a despesa social deva ser sensatamente afectada e contida numa retoma económica, para evitar uma dependência injustificada de transferências, numa época de crise económica e social deve poder aumentar-se essa despesa sempre que necessário.

296. Em épocas de crise económica, nacional e mundial, os sistemas de segurança social desempenham um papel importante como estabilizadores económicos e sociais. A concessão de prestações de protecção social a desempregados e outros beneficiários vulneráveis ajuda não só a impedir as pessoas e as suas famílias de cair na miséria profunda, como também a limitar

33 OIT: *World Work Report, 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (Genebra, 2008).

a queda da procura agregada, o que permite confinar a potencial dimensão da recessão e abrir caminho à recuperação. Em muitos países onde existem prestações de desemprego e outros programas de segurança social e apoio ao rendimento, é de importância capital que as medidas destinadas ao seu reforço (como condições de elegibilidade alargadas, aumento das prestações ou das dotações orçamentais) sejam incluídas no pacote de incentivo económico.

297. No entanto, confrontados com um dilema inevitável, os sistemas de segurança social, que nunca foram tão necessários como agora para prestar apoio ao rendimento, registam os níveis de receita mais baixos de sempre. Os governos terão eventualmente necessidade de recorrer a um nível de despesa anticíclica bastante acentuado e de permitir, simultaneamente, o esgotamento das reservas da segurança social. Perante uma crise, em 1935, o Governo dos Estados Unidos introduziu o pagamento de prestações de pensões e de desemprego entre as políticas do *New Deal*. Em Setembro de 2008, o Congresso dos Estados Unidos adoptou o alargamento das prestações de desemprego no âmbito de um pacote de incentivo económico mais vasto destinado a promover a criação e a manutenção de emprego, investir em infraestruturas e conceder assistência económica e energética. De igual modo, os recursos acrescidos afectados a diferentes programas de segurança social representam uma parte importante do Plano de relançamento da economia europeia, que recomendou aumentos temporários do nível e duração das prestações de desemprego das famílias fortemente afectadas pela crise.³⁴ Claramente, os regimes de seguro social e de assistência social são instrumentos importantes para amortizar as sequelas desta crise.

298. Aliás, uma das conclusões consensuais retiradas da crise financeira asiática de finais de 1990 foi precisamente que o seu impacto teria sido muito menos prejudicial se tivessem existido programas de apoio ao rendimento. Não obstante, embora alguns países, como a República da Coreia, tenham acelerado a implementação do seu regime de seguro de desemprego para os trabalhadores da economia formal e reforçado a sua cobertura de segurança social em geral (uma estratégia posteriormente seguida pela Tailândia), a maior parte da população mundial ainda carece de acesso a prestações de segurança social.

299. Alguns países industrializados precisam de desenvolver políticas que garantam o espaço fiscal adequado para transferências sociais, em especial quando são confrontados com a necessidade de financiar enormes pacotes de incentivo que exercem uma pressão cada vez maior sobre os orçamentos. Já existem sinais de que, no futuro, a necessidade de financiar os níveis de dívida associados à crise obrigará os países a ajustar o nível da despesa social.

4.3 Conceber, administrar e gerir sistemas de segurança social eficazes e eficientes

300. Os sistemas de segurança social são eficazes e eficientes quando atingem os seus objectivos políticos com custos adequados e sem efeitos colaterais indesejados. Os sistemas de segurança social só são sustentáveis se forem concebidos para responder às necessidades das pessoas e se forem geridos de forma adequada e fiável. Nada abala mais a credibilidade dos sistemas de segurança social do que uma má gestão, que é encarada como desperdício de dinheiro e percebida como alheia às necessidades das pessoas. Nos últimos anos têm sido suscitadas várias questões que se revestem de actualidade e merecem ser debatidas em maior profundidade. Um debate incessante procura, sobretudo, encontrar as melhores formas de garantir que as prestações cobrem toda a população ou, por uma questão de prioridade, alguns grupos-alvo específicos, que as prestações são adequadas e que a sua concessão e supervisão é assegurada.

34 Comissão das Comunidades Europeias: Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu: Plano de relançamento da economia europeia (Bruxelas, 2008), p. 8.

4.3.1. Conceber e implementar programas para a extensão da cobertura da segurança social

Responder ao desafio da cobertura

301. A atenção crescente devotada aos programas de assistência social nos últimos anos reflecte o reconhecimento de que, mesmo em contextos nos quais os regimes contributivos estão consolidados, uma percentagem significativa da população activa carece dos pré-requisitos económicos mínimos para terem uma vida digna. Os regimes de assistência social reforçam a segurança de rendimento dos pobres e são uma demonstração de solidariedade social para com esses membros da sociedade, que também devem beneficiar da riqueza produzida pela comunidade.

302. No âmbito desta função redistributiva, a assistência social era basicamente percepcionada como uma “rede de segurança” que protegia aqueles cuja segurança de rendimento, por qualquer razão, não podia ser assegurada pelo nexo segurança social/emprego. Na maioria dos casos, compreendia-se que esta protecção era temporária, porque se esperava que o funcionamento económico natural da sociedade reintegrasse os beneficiários no sistema económico. Outro aspecto importante da redistribuição é o acesso continuado dos beneficiários aos “activos sociais” (educação e saúde, por exemplo), que reforça a sua resiliência perante a pobreza.

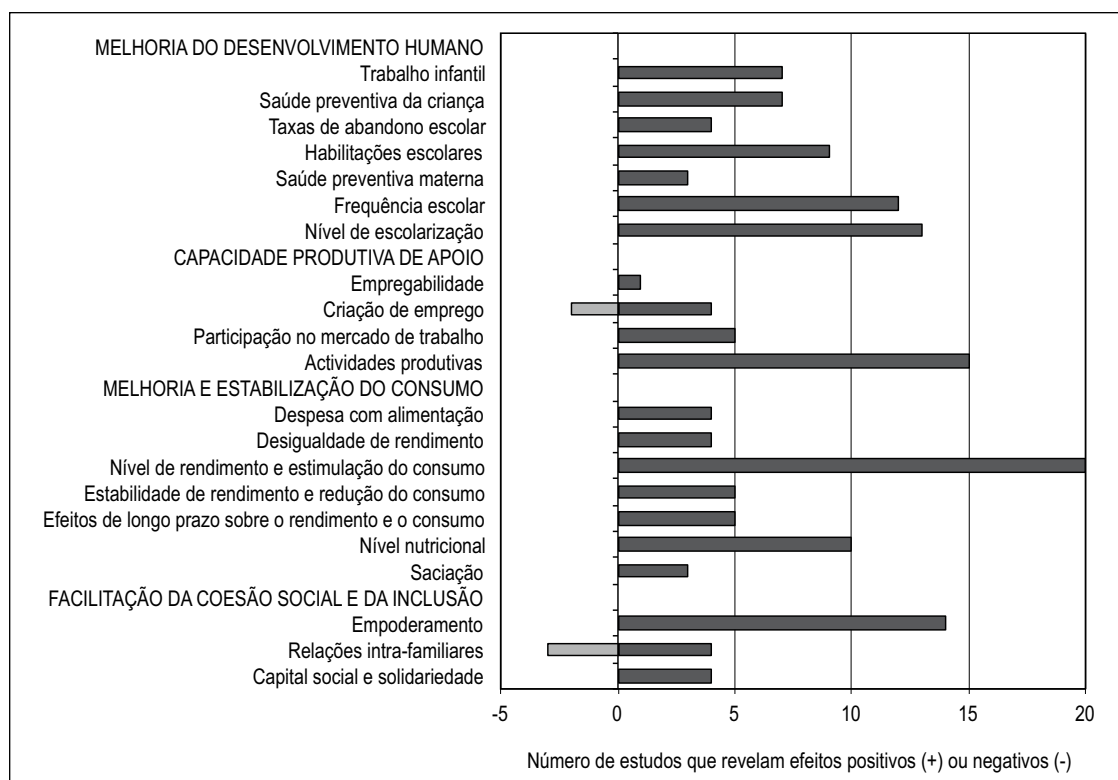
303. Existem provas conclusivas de que os programas de assistência social são eficazes no alcance dos seus objectivos. A OIT compilou um “*meta-estudo*” de resultados de cerca de 80 estudos sobre programas de transferências monetárias em vigor nos últimos dez anos em 30 países de todo o mundo, na sua maioria países em desenvolvimento, que já estão a fornecer elementos para um piso de transferências sociais.³⁵ A figura 4.4 condensa os resultados deste *meta-estudo* numa análise resumida dos vários regimes de transferências monetárias. A figura mostra claramente que os regimes de transferências monetárias de 30 países tiveram um impacto claro e positivo na promoção do desenvolvimento humano, na medida em que apoiaram o pleno uso das capacidades produtivas, aumentaram e estabilizaram o consumo e facilitaram a coesão social e a inclusão.

304. Os estudos da OIT e vários outros estudos sobre regimes de transferências sociais existentes concluem que, regra geral, estes têm um impacto positivo na pobreza, na saúde e na nutrição, no estatuto social dos beneficiários (designadamente nas mulheres), na actividade económica e nos investimentos empresariais em pequena escala (designadamente na agricultura) e que evitaram efeitos adversos significativos sobre a participação no mercado de trabalho das populações pobres que servem.

305. Para além dos efeitos sociais extremamente positivos das transferências monetárias detectados, os estudos que analisaram os efeitos económicos dos regimes de transferências monetárias também constataram efeitos positivos sobre o comportamento empreendedor das famílias beneficiárias. Muitas famílias utilizaram parte das transferências monetárias para investir em actividades agrícolas de pequena escala, incluindo a aquisição de gado. Estas famílias procuraram criar fontes de rendimento que as pudessem proteger minimamente contra futuros choques económicos, em particular contra crises de preços alimentares. Na Namíbia, por exemplo, as pensões universais de velhice e invalidez estimularam os mercados de bens e serviços produzidos localmente. Nos países de rendimento baixo e intermédio, tal como nos países industrializados, as transferências sociais demonstraram a sua capacidade para actuar como estabilizadores económicos.

35 OIT: *Effects of noncontributory social transfers in developing countries: A compendium* (Genebra, 2010).

Figura 4.4. Resumo das avaliações de impacto dos regimes de transferências sociais existentes em 30 países



Nota: A figura apresenta o número de estudos que demonstraram um efeito claro, positivo ou negativo (apenas as categorias cobertas por três ou mais estudos). Os estudos que não revelam efeitos ou em que os efeitos não são claros, não estão reflectidos neste gráfico.

Fontes: Com base em I. Orton: *Reasons to be cheerful: How ILO analysis of social transfers worldwide augurs well for a basic income – with some caveats*, documento apresentado no 13.º Congresso sobre o rendimento básico, Earth Network, São Paulo, Junho–Julho 2010; OIT (2010), op. cit.

306. A OIT publicou recentemente um relatório que descreve um conjunto de programas em países seleccionados³⁶. Nele se conclui que os programas têm um impacto em geral encorajante e deram muitos contributos para alcançar resultados adequados a nível da nutrição, saúde, educação, redução de rendimentos, pobreza e desigualdade, aumento de competências e acesso a oportunidades.

307. Esta série de exemplos mostra que os países com rendimentos mais baixos podem efectivamente alcançar maiores taxas de cobertura num período relativamente curto. Existe claramente uma ligação forte entre o nível de rendimento de um país, a estrutura do mercado de trabalho e o nível de cobertura geral alcançado, e é certamente possível que os países registem progressos notavelmente rápidos. A análise das actuais práticas também ilustra a diversidade de concepções e mecanismos de concessão de prestações. De facto, há muitas formas de prestar garantias de segurança social básicas. Nos cuidados de saúde, por exemplo, coexistem vários mecanismos (segurança social/nacional, regimes financiados por impostos, *vouchers*, etc.) na maioria dos países analisados. Os programas também apresentam diferentes níveis de integração com outras áreas políticas, como o acesso a serviços sociais básicos ou o emprego. Embora da competência do governo a responsabilidade global pela concessão de prestações adequadas, elas podem ser fornecidas por meios do sector público ou pelo sector privado (com ou sem fins lucrativos), com diferentes níveis de descentralização. Cada abordagem tem as suas vantagens e os seus

36 OIT: *Extending social security to all* (Genebra, 2010).

problemas e cada uma depende do seu percurso histórico. Em qualquer caso, a concepção e a concessão de prestações devem ser sensíveis às necessidades e capacidades dos beneficiários (a sua capacidade para contribuir, por exemplo). Em última análise, o importante é que todos tenham acesso às garantias básicas. O resultado das estratégias de segurança social nacionais é o objectivo primeiro. As formas e os meios adoptados pelos países para o atingir, são secundários.

308. Estes novos regimes implementados em todo o mundo demonstram que começa a reinar consenso sobre a importância da extensão da cobertura da segurança social a todos, independentemente do nível de desenvolvimento dos países. São um indicador dos progressos significativos registados para o cumprimento da vertente dos direitos humanos no domínio da segurança social. Esses progressos parecem reflectir um maior reconhecimento do contributo essencial da segurança social para a redução da pobreza e para o desenvolvimento humano. A segurança de rendimento e o acesso aos cuidados de saúde são centrais na protecção conferida por estes novos regimes.

Encontrar a concepção correcta

309. No contexto da redução da pobreza, a emergência em larga escala de programas não contributivos de apoio ao rendimento em países de rendimento baixo e intermédio trouxe para primeiro plano o debate sobre o direccionamento baseado nos “recursos” (rendimento ou riqueza). Este debate é motivado por uma série de considerandos que incluem a viabilidade financeira, os custos, a eficácia, a desigualdade de rendimento, os valores, os direitos, as tendências de emprego e o apoio político. Apresentam-se seguidamente alguns elementos deste debate.

310. O direccionamento baseado na situação individual pode ser executado de diferentes formas:

- condição de recursos (provas de rendimento ou despesa) que, apesar de exigir dados de grande qualidade que não estão disponíveis em muitos países e cuja obtenção pode ser dispendiosa, podem ser calculados por métodos indirectos de condição de recursos;
- direccionamento geográfico, em que as transferências são proporcionadas a todas as pessoas que vivem em áreas com elevada incidência de pobreza;
- direccionamento de base comunitária, que utiliza as estruturas comunitárias para identificar os membros mais pobres de uma comunidade ou as pessoas elegíveis segundo critérios acordados;
- direccionamento por categorias, em que as prestações são concedidas a quem é reconhecido como pertencendo a uma categoria específica de população vulnerável (povo indígena, por exemplo);
- auto-direccionamento, como nos programas de trabalho que oferecem salários abaixo do valor do mercado, com base na lógica de que apenas os pobres optarão por esses programas.

311. Há direccionamento em muitos programas financiados por impostos que concedem pensões de velhice, abonos de família e prestações a pessoas em idade activa incapazes de se sustentar com trabalho remunerado. Como se referiu anteriormente, o direccionamento também é utilizado em programas de saúde. É frequentemente adicionado a outras condições de elegibilidade que regem o acesso às prestações, como a idade (para pensões de velhice), o local de residência (para programas rurais) ou o comportamento (para a frequência escolar).

312. Os argumentos explícitos em favor do direccionamento referem a acessibilidade dos preços, a eficiência e a igualdade de rendimento. Alega-se simplesmente que os programas direccionados, porque têm menos beneficiários que os programas universais, são menos dispendiosos

e mais sustentáveis.³⁷ Porque focam a redistribuição de rendimento nos pobres, em teoria as intervenções direccionadas obtêm o mesmo resultado de redução da pobreza usando menos recursos, pelo que são mais eficientes. Pela mesma razão, as intervenções direccionadas também são consideradas mais eficientes na redução de desigualdades de rendimento que as medidas de redistribuição universais.

313. Estes argumentos desempenharam e continuam a desempenhar um papel importante na implementação generalizada em todo o mundo de programas com prova de condição de recursos ou de programas com formas de direccionamento semelhantes. Não obstante, a sua base conceptual tem sido questionada em múltiplos aspectos e os programas têm sido criticados por várias razões.

314. Em primeiro lugar, os argumentos apresentados anteriormente de forma muito simples pecam por não tomarem em consideração o carácter dinâmico da pobreza, porque um direccionamento das transferências exclusivamente para os pobres de modo algum impede a pobreza. Direccionar os recursos não exclusivamente para aqueles que já são pobres, mas também para as pessoas em risco de cair na pobreza, seria uma abordagem mais proactiva e prospectiva.

315. Em segundo lugar, os argumentos apresentados (que se centram na particular eficiência dos programas de direccionamento) são declarações gerais que têm sido fortemente questionadas em contextos onde a população apresenta uma elevada percentagem de pobres (pelo que eventuais “poupanças” resultantes do direccionamento serão provavelmente reduzidas). Além do mais, o direccionamento é caro e difícil, e dá azo a grandes erros de inclusão e exclusão. Esses cenários são típicos de países de rendimento baixo.³⁸ Mais genericamente, alega-se que nem todos os métodos de direccionamento são adequados a todos os tipos de prestações, que não são todos igualmente eficazes por causa de erros de inclusão/exclusão e que as exigências estatísticas e administrativas diferem substancialmente. Acresce ainda que, em última análise, o mesmo se pode dizer dos custos.

316. Em terceiro lugar, o custo do direccionamento é uma área de debate por direito próprio e alega-se que alguns métodos podem ser indevidamente dispendiosos. A condição de recursos é um exemplo em que o custo de implementação do direccionamento pode vir a representar uma percentagem elevada dos custos totais do programa. Isso sucede porque é muito complicado e dispendioso identificar os pobres com rigor e actualizar essas informações, quando não existem dados (e sistemas de dados) demográficos fiáveis. No entanto, em alguns programas foi possível implementar o direccionamento através da condição de recursos indirecta, com custos relativamente baixos. Em geral, verificou-se que, quanto mais eficiente for o mecanismo de direccionamento (em termos de erros de inclusão reduzidos), maior será a probabilidade de ser mais caro e associado a erros de exclusão. Em resumo, os custos do direccionamento não podem ser avaliados sem uma referência aos erros de inclusão e exclusão gerados.

317. Em quarto lugar, é importante garantir que o sistema é transparente: é obrigatório que os beneficiários efectivos e potenciais compreendam se têm ou não direito a prestações; só deste modo estarão em condições de obter os seus direitos (incluindo a oportunidade de recorrer de uma decisão). Estes procedimentos ajudam a conter efeitos de estigmatização, garantem que as prestações chegam aos grupos-alvos pretendidos e actuam como salvaguarda contra a corrupção.

37 Ver, por exemplo, D. Coady, M. Grosh e J. Hoddinott: *The targeting of transfers in developing countries: Review of experience and lessons* (Washington, DC, Banco Mundial, 2003).

38 Ver, por exemplo, T. Mkandawire: *Targeting and universalism in poverty reduction*, Social Policy and Development Programme Paper No. 34 (Geneva, UNRISD, 2005).

318. Finalmente, há quem argumente que os custos do direccionamento deveriam tomar em consideração não só os custos de implementação administrativos directos mas também os custos indirectos para os participantes no programa. Nessas circunstâncias, programas com custos administrativos baixos (como é o caso, frequentemente, dos métodos autoselectivos) podem acabar por se tornar muito dispendiosos se forem incluídos os custos incorridos pelos participantes. Exemplos incluem os custos do tempo despendido, de transporte, de perda de outras oportunidades de rendimento, de pagamento de taxas (por vezes, subornos) para adquirir a documentação necessária, da possibilidade de estigmatização, da erosão da autoestima e da coesão entre a comunidade, e da potencial destruição de redes de apoio informais.

319. Outro aspecto controverso do direccionamento é o seu possível efeito de exclusão. Por um lado, quem defende o direccionamento afirma que os programas minimizam a exclusão, porque a sua concepção os torna mais sensíveis às necessidades e capacidades específicas dos pobres. Esta sensibilidade de concepção, alegam, pode ser mais prevalecente que nos programas universais em que a concepção se baseia num “agregado familiar-padrão”. Por outro lado, teme-se que o direccionamento aumente a exclusão, na medida em que define condições (de rendimento ou riqueza) difíceis de avaliar; gera custos directos e indirectos para os potenciais beneficiários; e exige muito das instituições locais.

320. Importa não esquecer a complexidade técnica e as experiências amplamente diferentes, colhidas com regimes direccionados e os seus resultados empíricos. Estas são as características que alimentaram e prometem prolongar o debate sobre o direccionamento em razão dos recursos ou da situação pessoal. Também é verdade que este debate está inextrincavelmente ligado a factores políticos. Questões puramente técnicas aparte, a política e a ideologia têm influenciado a relativa inconclusividade do debate sobre a relevância do direccionamento e definido o contexto para as questões da introdução ou não do direccionamento com base nos recursos, bem como da definição de limiares de recursos para fixação da elegibilidade. Estas questões reflectem em larga medida diferentes sistemas de valores e o poder de diferentes actores na vasta arena política para promover os seus valores e interesses. Nos últimos dez anos, os programas direccionados parecem ter beneficiado de maior legitimidade social, talvez por serem percepcionados como justos, no sentido de que alegam dirigir-se aos mais necessitados e que, desse modo, podem contribuir para a redução das desigualdades existentes. Existe uma suspeita latente, no entanto, de que o processo de definição da elegibilidade para prestações nem sempre cumpre as devidas regras de independência e transparência.

321. Finalmente, nesta área, como em muitos outros aspectos da protecção social, cada escolha implica as suas próprias vantagens e desvantagens. É importante considerá-las de forma integrada e não isoladamente. Como se mostrou anteriormente, melhorar alguns aspectos pode ter efeitos negativos sobre outros aspectos. O debate sobre o direccionamento em função do rendimento, da riqueza ou de outros recursos tende invariavelmente a desviar a discussão dos objectivos específicos do programa, do contexto em que são implementados e das características dos beneficiários. O direccionamento é apenas mera ferramenta, cuja relevância e concepção deveriam ser avaliadas em função do seu contributo para esses objectivos. Os programas de direccionamento eficazes demonstraram ter resultados muito positivos para a redução da pobreza. No entanto, não devem ser considerados o único meio eficiente para transferir rendimento para os pobres nem suficientes para combater a pobreza.

Responder ao desafio da adequação – Garantir a fiabilidade das prestações

322. É óbvio que, a longo prazo, os sistemas de segurança social precisam de dois tipos de estabilização: financeira e social. A maioria dos debates sobre reformas nas últimas décadas foi accionada explícita ou implicitamente pela necessidade, real ou percepcionada, de estabilização financeira. As políticas centraram-se nos dois principais blocos de despesa dos orçamentos so-

ciais públicos a nível nacional, nomeadamente nas pensões e nos cuidados de saúde. Graças a um consenso público tácito, a estabilização financeira dos regimes de pensões e de cuidados de saúde tem-se traduzido em larga medida por manter constantes as taxas de contribuição, nos regimes de pensões financiados por contribuições, ou por manter constante o rácio entre a elevada percentagem da despesa com pensões e o PIB ou a despesa pública total, nos regimes financiados por impostos. A maioria das reformas dos regimes de pensões parece ter alcançado um êxito razoável neste aspecto. As reformas da saúde tiveram menos sucesso e a contenção de custos nos cuidados de saúde tornou-se uma preocupação dominante a partir do final da década de 1970, frequentemente em detrimento de preocupações com a qualidade e a adequação dos cuidados.

Garantir a segurança de rendimento na velhice

323. Tal como nos últimos 25 anos, garantir a sustentabilidade e a adequação dos sistemas de pensões continua a ser uma prioridade. Em 1994, uma publicação do Banco Mundial suscitou um debate internacional animado e o arranque de uma série de reformas no domínio das pensões.³⁹ O documento advogava sistemas de pensões tripartidos, compostos por um primeiro pilar sob a forma de uma pensão de assistência social modesta, direccionada ou universal, financiada pela cobrança de impostos; por um segundo pilar constituído por um regime de poupança individual obrigatório baseado no modelo chileno; e por um terceiro pilar constituído por um regime de poupança individual voluntário, como forma de evitar a previsível subida em espiral dos custos com as pensões. A OIT mostrou-se céptica durante 30 anos, enquanto o modelo do Banco Mundial ganhou raízes na América Latina e, mais tarde, na Europa Central e Oriental. A principal crítica da OIT residia no facto de considerar que as reformas baseadas em regimes de contribuição definida não produziriam níveis previsíveis das prestações e, por conseguinte, segurança real de rendimento na velhice. Infelizmente, o impacto da actual crise nos regimes de pensões de contribuição definida confirmou entretanto esta visão. A história do debate sobre as pensões é resumida na caixa 4.9.

Caixa 4.9

Uma breve história do debate sobre a reforma dos regimes de pensões

O paradigma de reformas do Banco Mundial centrou-se em pensões de gestão privada, plenamente financiadas, como “segundo pilar” de um regime de pensões com pilares múltiplos. A principal mensagem de *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth* era que este sistema protegeria os regimes de pensões contra os efeitos das sociedades em envelhecimento e aumentaria o crescimento graças ao aumento das poupanças nacionais.

Nos últimos anos da década de 1990, o modelo do Banco Mundial (designadamente o seu enfoque sobre a componente da poupança) foi alvo de críticas vindas do interior e do exterior das instituições de Bretton Woods. As críticas centraram-se em diversas questões fundamentais. Demonstrou-se não estar provado que o pré-financiamento nacional dos regimes de pensões tornasse as pensões menos vulneráveis aos efeitos do envelhecimento, da má governança ou de choques económicos. Os resultados do impacto no crescimento também foram considerados inconclusivos. Foi demonstrado que tanto os sistemas por repartição como os sistemas financiados exigem boa governança e uma produção económica duradoura para garantir a sua viabilidade. A privatização, *per se*, não melhorou a qualidade da governança. As reformas sistémicas camuflaram frequentemente o facto de que os níveis reais de prestações diminuam com o tempo. Muitos autores assinalaram também que o financiamento da transição de regimes por repartição ou parcialmente financiados para regimes plenamente financiados provocou problemas fiscais temporários na maior parte dos países.

Em 2000, a OIT apresentou a sua posição sobre os sistemas de pensões com pilares múltiplos em *Social security pensions: Development and reform*. Menos dogmática sobre o seu paradigma, a OIT salientou a importância da adequação dos níveis das prestações (para fornecer segurança

39 Banco Mundial: *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Oxford, Oxford University Press, 1994).

de rendimento na velhice e conferir às pessoas o direito a uma reforma economicamente viável), da extensão da cobertura (com o objectivo derradeiro de a tornar universal) e do papel da boa governança como condições *sine qua non* para o funcionamento correcto de todos os sistemas de pensões. A posição da OIT foi resumida em 2000 por um autor da OCDE: “a OIT não está basicamente disposta a aceitar sistemas que não podem garantir às pessoas seguradas, com uma carreira contributiva completa, mais do que prestações ao nível da subsistência” (Queisser (2000), p. 37). Uma vez que as taxas de substituição mínimas exigidas pela Convenção (Nº 102) sobre a segurança social (norma mínima), 1952, estão perto de muitas linhas de pobreza relativa nacionais, a OIT manteve a sua posição.

Enquanto o debate académico em torno das políticas subia ao rubro dentro e fora das instituições, uma multiplicidade de reformas dos regimes de pensões foi introduzida em vários países ao longo da década de 1990 e no início da década de 2000. Na sequência da reforma chilena, outros 11 países da América Latina incluíram pilares de poupança obrigatória nos seus sistemas de pensões. A essa primeira vaga de reformas sistémicas paradigmáticas na América Latina seguiram-se reformas em 13 países da Europa Central e Oriental e da Ásia Central (Bulgária, Cazaquistão, Croácia, Eslováquia, Estónia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Federação Russa, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia e Ucrânia), onde foram implementados sistemas com pilares múltiplos que eram, no fundo, versões reduzidas das reformas latinoamericanas.

A crise iniciada em 2008 implicou novos desenvolvimentos na história da reforma dos regimes de pensões. A Argentina e a Bolívia reverteram com sucesso as suas reformas com base em contas individuais. Nalgumas partes da Europa Central e Oriental, os países estão a ponderar o redimensionamento do pilar privado dos seus sistemas de pensões (Croácia, Hungria e Polónia).

No entanto, um número significativo de países europeus (frequentemente ignorados) introduziu reformas intituladas “paramétricas” nos seus sistemas de pensões, que não alteraram radicalmente o paradigma da segurança de rendimento na velhice. Entre estes países encontravam-se a Alemanha e a França. Estas reformas centraram-se genericamente no ajustamento de alguns parâmetros, predominantemente através do aumento da idade da reforma, da modificação das condições de elegibilidade, da redução dos direitos às prestações mediante alterações na fórmula de cálculo das pensões ou nas regras de indexação e do aditamento de um novo pilar ao sistema de pensões. A Suécia e a Itália introduziram reformas que, embora mantivessem o carácter por repartição do principal regime de pensões, também introduziram princípios nocionais de contribuição definida na determinação dos futuros níveis das prestações. A OIT tem advogado e estado envolvida em algumas dessas reformas.

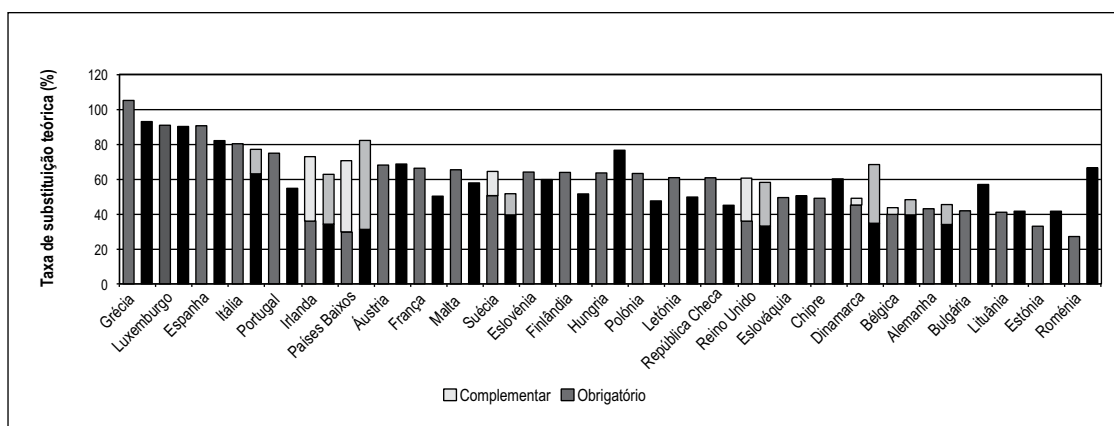
Fontes: Com base em A. Diop: “Pension reforms in Central and Eastern Europe in a global perspective: Lessons learned,” comunicação ao Wissenschaftliches Kolloquium “Internationale Entwicklungen in der Rentenpolitik”, realizado em Berlim, 2 de Abril de 2008; OIT: Social security for all: Investing in global social and economic development. A consultation, Issues in Social Protection Documento de discussão Nº 6 (Genebra, 2009); Banco Mundial: Averting the oldage crisis: Policies to protect the old and promote growth (Oxford, Oxford University Press, 1994); C. Gillion, J.A. Turner, C. Bailey e D. Latulippe (eds.): Social security pensions: Development and reform (Genebra, OIT, 2000). Ver, também, C. Gillion: “The development and reform of social security pensions: The approach of the International Labour Office”, in *International Social Security Review*, Vol. 53 (2000), Nº 1, pp. 35–63; e M. Queisser: “Pension reform and international organizations: From conflict to convergence”, in *International Social Security Review*, Vol. 53 (2000), Nº 2, pp. 31–45.

324. Os novos sistemas de pensões reduzirão as taxas de substituição de forma significativa em todos os países que empreenderam reformas “paradigmáticas”. De acordo com projecções recentes da União Europeia,⁴⁰ a despesa total após a reforma com as pensões em alguns países estagnar-se-á ou poderá mesmo diminuir entre 2007 e 2060. Este aspecto preocupa os países que transitam do princípio da prestação definida para o princípio da contribuição definida como, por exemplo, a Estónia, Itália, Letónia, Polónia e Suécia. A situação demográfica actual e futura é semelhante em todos estes países: os rácios de dependência demográfica duplicarão até 2050, com uma consequência matemática simples: as taxas de substituição terão de descer. Também terão um elevado grau de incerteza, devido, em grande parte, ao desempenho imprevisível do mercado de capitais. Na Polónia, os cálculos da instituição que supervisiona os fundos de pensões revelam taxas de substituição médias de 51 por cento para os homens e de 33 por cento para

40 Comissão Europeia, Subgrupo Indicadores do Comité de Protecção Social: *Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates*, 2006–46 (Bruxelas, 2009).

as mulheres (assumindo que os homens trabalham 44 anos e se reformam aos 65 anos, e que as mulheres trabalham 39 anos e se reformam com 60 anos, a respectiva idade legal de reforma). Estas taxas de substituição são muito mais baixas que os níveis anteriores à reforma, que se situavam em média bastante acima dos 60 por cento. Acresce que as reformas têm efeitos muito regressivos: na Polónia, por exemplo, as taxas de substituição sofrerão descidas mais elevadas para aqueles que ganham menos e aumentarão de facto para quem auferia as remunerações mais elevadas. Um estudo recente da União Europeia, que considerou taxas de substituição teóricas para os trabalhadores com remunerações médias após 40 anos de emprego (ver figura 4.5), produziu resultados semelhantes.

Figura 4.5. Taxas de substituição teóricas das pensões de velhice nos países UE, 2006 e 2046



Nota: O gráfico inclui duas colunas por país. A coluna da esquerda apresenta para cada país as taxas de substituição teóricas para o caso de base no ano 2006; inclui pensões suplementares no caso de alguns países (sombreado mais claro). A coluna da direita apresenta as taxas de substituição teóricas em 2046. O caso de base é definido como um trabalhador masculino solteiro empregado a tempo inteiro que é coberto pela maior parte dos regimes gerais de pensões obrigatórios para trabalhadores do sector privado no país e, se aplicável, por pensões profissionais suplementares, com uma carreira contributiva de 40 anos.

Fonte: Com base na Comissão Europeia, Subgrupo Indicadores do Comité de Protecção Social: *Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates, 2006–46* (Bruxelas, 2009).

325. Em alguns países, prevê-se uma descida dos níveis de rendimento relativos dos pensionistas e uma maior variação e volatilidade que antes da reforma. Existe ainda razão para esperar que as reformas irão desfavorecer desproporcionadamente os grupos com menos rendimentos. Tomando em consideração taxas de desemprego muito elevadas no passado dos grupos mais duramente atingidos pela transição económica, os níveis de prestações de muitos trabalhadores com rendimentos baixos serão muito reduzidos e podem levar à exclusão social de amplos grupos de idosos e pessoas com deficiência, cujo rendimento poderá baixar para o nível da assistência social.

326. No entanto, os cálculos da União Europeia anteriormente referidos revelam que os países que embarcaram nas chamadas reformas paradigmáticas não serão os únicos a ver descer as suas taxas de substituição, a não ser que as pessoas contribuam por períodos significativamente mais longos e se reformem muito mais tarde. Simulações para a França e para a República Checa mostram que as futuras taxas de substituição poderão ser consideravelmente reduzidas mesmo nos países que adoptaram as chamadas reformas paramétricas. Estas reduções são mais previsíveis, no entanto, que as resultantes de reformas paradigmáticas.

327. Em determinados casos poderá haver alguma justificação para reduzir os níveis de prestações, se se verificar que as promessas feitas na fase da concepção são demasiado generosas (taxas de substituição próximas dos 100 por cento, nalguns casos, nos regimes de pensões da função pública, por exemplo). A OIT desenvolveu recomendações específicas para os mecanismos de controlo de custos de vários projectos nacionais. Todas se basearam em análises actuais e do orçamento social e apresentavam um menu de opções desenvolvido como base factual para o processo de diálogo social a nível nacional.

328. Também vale a pena olhar em maior detalhe para as funções protectoras dos regimes de pensões. Para muitos, a turbulência nos mercados de trabalho nacionais – relativamente à mudança dos padrões de partilha de trabalho num mercado laboral cada vez mais globalizado – associada a processos de ajustamento globais, pode traduzir-se em carreiras “desfeitas”, interrompidas por períodos de desemprego ou requalificação. Para estas pessoas, as pensões dos regimes de contribuição definida, ou seja, as pensões sujeitas a reformas paradigmáticas, serão aquelas que sofrerão maiores cortes no futuro. As taxas de substituição resultantes poderão já nem cumprir os requisitos mínimos das Convenções da OIT, o que significa que deixarão de fornecer uma segurança garantida contra a pobreza na velhice e em situação de deficiência. Consequentemente, a incerteza de rendimento poderá insinuar-se de novo na vida de muitos trabalhadores e pensionistas europeus.

329. O conceito de estabilização social tem vindo a ser negligenciado há algum tempo. Estabilização social implica não permitir que os níveis das pensões desçam abaixo de um determinado mínimo de referência. As Convenções da OIT sobre segurança social são os únicos instrumentos jurídicos acordados globalmente que definem esses valores de referência. A Convenção (Nº 102) exige que uma pensão seja, no mínimo, 40 por cento da “totalidade das remunerações anteriores do beneficiário” após 30 anos de serviço (Artigo 65.º, n.º 1), mesmo nos casos em que essas remunerações anteriores foram inferiores à média. Este valor pode, por conseguinte, ser considerado uma referência para a taxa de substituição mínima necessária para a estabilização social de um regime de pensões. Isso significa que nenhuma reforma de pensões deve definir taxas de substituição inferiores a este valor de referência. A substituição de referência das prestações, no valor de 40 por cento após 30 anos, pode ser traduzida numa taxa de acumulação mínima de 1,33 por cento das remunerações anteriores por cada ano de contribuição, e pode ser aplicada indistintamente aos regimes de pensões de prestação definida e de contribuição definida. Em qualquer regime, existe uma relação entre a taxa de contribuições paga ao regime e a taxa de retorno obtida, por um lado, e entre a esperança de vida no momento da reforma e a taxa de acumulação implícita e, por conseguinte, a taxa de substituição oferecida por um regime.⁴¹ No caso de uma taxa de contribuição fixa num regime financiado por contribuição definida, quando se procura obter uma taxa de substituição de referência, como definido pela Convenção (Nº 102), o recurso a esta relação permite uma avaliação fácil da taxa de retorno que tem de ser garantida.

Garantir a adequação dos cuidados de saúde

330. A chave para manter os custos de saúde a níveis razoáveis e garantir simultaneamente um nível aceitável de qualidade e adequação reside na protecção dos pacotes de prestações essenciais que devem estar acessíveis a toda a gente. Essas estratégias foram adoptadas recentemente por muitos países de rendimento baixo e intermédio. Os pacotes de prestações fornecidos pelos regimes de protecção da saúde foram reformados com vista a criar maior justiça e eficácia e a resolver questões decorrentes dos conflitos inerentes a abordagens de universalidade versus o direccionamento para os pobres, o racionamento dos cuidados e a qualidade. De facto, muitas das reformas resultaram em limitações no acesso a cuidados de saúde plenamente adequados, e que deveriam ser fundamentais para dar cumprimento às prioridades mundiais no domínio da saúde, como as consagradas nos ODM em matéria de cuidados de saúde maternos e infantis. Estas reformas também primaram pela ausência de adaptação às alterações demográficas e epidemiológicas, bem como às necessidades e percepções, resultando em ineficiências na prestação dos serviços. Alguns países conseguiram centrar-se com sucesso em abordagens integradoras sem limitar os pacotes a intervenções de baixo custo ou muito básicas.

41 Para mais pormenores, ver A. Drouin e M. Cichon: Optimal financing and selfadjusting mechanisms for sustainable retirement systems: The social stabilization of pensions in times of crises and beyond: A critical review of three decades of pension reform and their outcomes, documento apresentado à *Conferência Internacional* de actuários e técnicos de estatística da segurança social, realizada em Otava, 16–18 de Setembro de 2009.

331. Definir o contexto do pacote de prestações de acordo com as prioridades de saúde não é suficiente; as questões de implementação também são importantes. Existem alguns pré-requisitos aos níveis sistémico e global que regem a implementação bem sucedida de pacotes de prestações essenciais com vista a alcançar os objectivos globais de protecção social da saúde, designadamente:

- criação de espaço fiscal e geração de fundos nacionais para afectar recursos suficientes, tanto nas áreas rurais como urbanas, e reforçar o sistema global de financiamento;
- reforço do lado da procura, com vista a capacitar os pobres e os vulneráveis, por exemplo, através da concessão de *vouchers* e de prestações monetárias condicionadas e da canalização dos pagamentos através de terceiros;
- definição das contribuições de acordo com a capacidade para pagar;
- utilização de todos os mecanismos (pluralistas) de financiamento da saúde de forma coordenada, o que permite suprir lacunas de cobertura e alcançar o acesso universal a serviços de saúde. A criação de correlações entre os sistemas de saúde nacionais e os regimes sociais e de base comunitária são algumas abordagens possíveis. É ainda imperativo institucionalizar a eficiência da prestação de serviços, para o que será necessário definir as responsabilidades dos diferentes níveis de prestadores de cuidados, os procedimentos de reclamação, etc.;
- garantia de diálogo social e nacional, de informação e participação com vista a capacitar diferentes grupos da sociedade civil;
- medidas de apoio à melhoria da qualidade como, por exemplo, aprovisionamento estratégico, gestão da qualidade, garantia de formação adequada e de condições de trabalho dignas para os profissionais de saúde, acompanhamento do desempenho dos fornecedores e revisões dos pacotes de prestações.

Promover objectivos de desenvolvimento humano através da segurança social: Potencial e limites das prestações condicionados à participação em outros programas sociais

332. De todos os aditamentos às modalidades da segurança social nas últimas décadas, o recurso crescente a transferências monetárias condicionadas (TMC) é um dos desenvolvimentos mais marcantes. Muitos programas de TMC são direccionados para famílias pobres com filhos. São considerados inovadores e distintivos por um conjunto de razões: i) pelos seus mecanismos de direccionamento; ii) os beneficiários recebem prestações monetárias em vez de prestações em género; e iii) as transferências são condicionadas, na medida em que impõem frequentemente condições comportamentais à pessoa/família destinatária. Estas condições obrigam as pessoas a cumprir uma acção associada aos objectivos de desenvolvimento humano (o filho é obrigado a comparecer em consultas médicas ou a garantir uma frequência escolar elevada, por exemplo). Continuam a ser uma forma cada vez mais popular de melhorar os resultados do desenvolvimento humano e reduzir a pobreza, apesar de se discutir o impacto e as implicações das condições exigidas para a eficácia desses regimes. Nos próximos números serão debatidas de forma mais detalhada algumas questões fundamentais sobre a natureza e a actual aplicação das transferências monetárias condicionadas. Em primeiro lugar, as condições integradas nos programas de TMC servem os direitos humanos? Em segundo lugar, as condições introduzem uma diferença acentuada na sua eficácia? Em terceiro lugar, promovem ou limitam a “capacidade de actuação” das pessoas pobres? Em quarto lugar, são replicáveis noutras regiões, dado que a experiência se tem centrado até à data na América Latina?

333. As opiniões divergem quanto às implicações do condicionamento das TMC para os direitos humanos. Há quem alegue que são contraditórias e obstruem a agenda dos direitos humanos e quem saliente a importância de obrigações que complementem esses direitos.

334. O primeiro argumento alega que os direitos humanos são incondicionais, e como a segurança social, a educação e a saúde representam geralmente direitos humanos reconhecidos,

é por conseguinte inaceitável negar um direito humano fundamental mediante a imposição e aplicação de condições nos programas de TMC.⁴² Este problema é agravado pelo facto de o cumprimento das condições depender, quer dos beneficiários, quer da disponibilidade e qualidade de serviços sociais básicos. A inexistência desses serviços implica a exclusão efectiva de um grupo de pessoas que necessita de acesso ao direito a segurança social. Alega-se que esta situação é particularmente marcante em regiões privadas de serviços sociais onde, tradicionalmente, a vulnerabilidade também é maior. Por outro lado, os custos de oportunidade (em termos de dinheiro e tempo) do cumprimento das condições das TMC podem penalizar os mais vulneráveis, exactamente aqueles que tendem a ter mais dificuldade em cumprir essas condições. Alega-se ainda que a responsabilidade pelo cumprimento das condições recai exclusivamente sobre a pessoa/família, pelo que as TMC transmitem implicitamente as noções de pobres “merecedores” e “não merecedores”, o que suscita preocupações do ponto de vista dos direitos humanos. Os direitos são por natureza universais e não podem basear-se em noções de mérito.

335. Como se notou anteriormente, no entanto, a condicionalidade também tem sido advogada de uma perspectiva baseada em direitos. De facto, as TMC têm sido invocadas como forma de promover uma combinação de direitos e de ajuda à sua materialização. Isto representa uma mudança de perspectiva importante, porque os direitos, embora universais em princípio, na prática têm sido letra morta para muitos, senão a maioria dos pobres. Por outras palavras, as TMC podem representar uma forma prática de colmatar a lacuna entre a base legal dos direitos e o seu cumprimento na prática. Alega-se que este objectivo pode ser atingido porque se reconhece que o conhecimento da situação e o comportamento dos beneficiários são fundamentais para a materialização dos seus direitos. As TMC também podem influenciar positivamente o comportamento de não beneficiários que desejem aderir ao programa. Mais genericamente, alega-se que, nos casos em que as condições vinculam não só os beneficiários mas também as autoridades públicas, esses programas podem ajudar a criar as condições necessárias para o seu cumprimento (ou seja, a disponibilidade de serviços básicos). Essa é a razão por que as TMC são apresentadas actualmente como veículo para a co-responsabilização, por exemplo, no discurso que suporta o programa *Bolsa Família* no Brasil (ver caixa 3.11). Um debate exaustivo sobre as vantagens do lado da oferta foge ao âmbito desta análise; refira-se apenas que as TMC tendem a expor os limites dos serviços sociais básicos existentes e podem desempenhar um papel valioso no incentivo à sua requalificação.

336. Quando se avaliam as condições dos programas de TMC é ainda essencial tomar em consideração a forma como as autoridades públicas as aplicam. Na realidade, a falta de cumprimento pode ter vários efeitos sobre diferentes programas. Pode accionar uma abordagem punitiva e conduzir à exclusão do beneficiário. O incumprimento também pode entender-se como tendo a função de revelar a vulnerabilidade das pessoas, porque lança luz sobre o equilíbrio ou desequilíbrio existente entre as soluções fornecidas e as necessidades do beneficiário. Pode criar um “circuito de retroalimentação”, através do qual mais investigação se traduz numa melhoria gradual das soluções.

337. Por fim, resultados recentes de investigações no domínio da economia comportamental revelam que as “famílias sem discernimento frequentemente empreendem acções que reduzem o seu próprio bem-estar no longo prazo (...). A condicionalidade proporciona restrições que limitam os efeitos adversos desta falta de discernimento.”⁴³ Por outras palavras, as TMC podem

42 Ver, por exemplo, R. Künnemann e R. Leonhard: *A human rights view of social cash transfers for achieving the millennium development goals* (Stuttgart, Brot für die Welt, 2008), p. 22.

43 A. de Brauw e J. Hoddinott, *Is the conditionality necessary in conditional cash transfer programmes? Evidence from Mexico*, IPC One Pager N° 64 (Brasília, International Poverty Centre, 2008), p. 1.

fornecer protecção contra decisões erradas, inconsistentes com os objectivos do desenvolvimento humano ou até com os melhores interesses dos membros da família.

338. O segundo argumento fundamental apresentado para preferir regimes de transferências monetárias condicionadas em detrimento dos regimes não condicionados alega que as condições incentivam fortemente as famílias a investir, designadamente, na saúde e na educação dos seus filhos. A condicionalidade também actua sobre as autoridades públicas como estímulo, senão como obrigação de investir em serviços relevantes, quando a sua disponibilidade e qualidade não são satisfatórias. Na prática, as TMC produziram bons resultados que tendem a confirmar estas afirmações, embora a investigação sistemática documentada até à data seja relativamente escassa. Uma avaliação do impacto de condições impostas no domínio da educação pela TMC mexicana Progresá, designadamente a nível da matrícula e frequência escolar, revelou efeitos significativos. Assim, as transferências monetárias não condicionadas também podem produzir resultados favoráveis para o desenvolvimento humano. No Brasil, as pensões de velhice ajudaram a aumentar a frequência escolar e dados comprovam que o dinheiro pago através do regime de pensões namibiano acabou por ser despendido na educação de crianças, apesar da ausência de condições. Assim sendo, não se pode assumir automaticamente que as condições são em si mesmas determinantes para cumprir os objectivos de desenvolvimento humano. Não obstante, o elemento condicional ajuda a melhorar a aceitação das transferências sociais dirigidas para os pobres. A condicionalidade pode melhorar a aceitação dos regimes, porque reflecte a ética social da reciprocidade, nomeadamente a noção de que o equilíbrio entre prestações e responsabilidades se deve aplicar aos pobres, tal como aos outros membros da sociedade.

339. As TMC também podem ter várias desvantagens para os objectivos de desenvolvimento humano. Se uma família não cumprir as condições sobre a saúde, por exemplo, pode ser excluída de outras vantagens de desenvolvimento incluídas na(s) mesma(s) TMC, como a redução da pobreza e uma melhor nutrição. “Castigar” as famílias com a suspensão ou expulsão do programa por incumprimento de obrigações, dificilmente servirá os objectivos de desenvolvimento humano, se quem sofrer directamente com essa decisão forem com toda a probabilidade crianças em vez de quem deveria ter cumprido efectivamente essas obrigações.

340. Em terceiro lugar, alega-se que as TMC promovem “a capacidade de actuação” dos pobres, porque ajudam a aceder a cuidados de saúde, a educação e a rendimentos mais elevados. A condicionalidade também pode reforçar o poder de negociação e o estatuto das mulheres e crianças na família. Este aspecto pode ser particularmente importante para as mulheres e as crianças, porque, tradicionalmente, ocupam posições subordinadas na família. Essas condições também podem contribuir para superar os outros efeitos estigmatizantes associados às prestações sociais. Por outro lado, há quem considere que as TMC representam uma forma de paternalismo malévolo, que demonstra pouca fé na capacidade de os pobres saberem o que é melhor para eles e as suas famílias.

341. Em quarto lugar, importa saber se as TMC podem ser introduzidas de forma operacional em outros países que não os “aderentes iniciais” da América Latina. Serão verdadeiramente adequadas e exequíveis em países de rendimento baixo, onde as infraestruturas existentes estão menos bem desenvolvidas? As possibilidades de países de rendimento intermédio como o Brasil são bastante diferentes das possibilidades de um país subsariano de rendimento baixo. Os países de rendimento baixo serão provavelmente entravados por fortes restrições de oferta, por uma grave falta de escolas e serviços de saúde e por recursos orçamentais limitados. Teme-se que, nos países de rendimento baixo, seja mais eficaz redireccionar os recursos necessários à administração das condições para a melhoria dos serviços sociais existentes. As restrições de oferta são obviamente mais prementes em países mais pobres e nas suas regiões.

342. Não se prevê que este debate chegue a uma conclusão no futuro próximo. Não obstante, as TMC tornaram-se uma forma nova e promissora de reduzir a pobreza e de melhorar os resultados de desenvolvimento humano.

4.3.2. Garantir uma boa governança e um sólido desempenho administrativo

343. Embora exista um consenso cada vez maior sobre a necessidade de garantir a todos o acesso à segurança de rendimento e a cuidados de saúde, a questão complementar de saber *como* conceder essas prestações com eficácia e eficiência suscita um debate aceso. Uma boa gestão e uma boa governança são, em última análise, os factores que determinam se os regimes de segurança social nacionais resultam ou não. Uma boa gestão e uma boa governança conseguem eliminar certos efeitos negativos de uma concepção deficiente do sistema; no entanto uma boa concepção, por si só, sem uma boa governança e uma boa gestão, nunca conseguirá fornecer uma verdadeira segurança social às pessoas.

344. Um conjunto de prestações de segurança social pode ser implementado de várias formas, mas também é necessário seguir certos passos e princípios genéricos numa sequência lógica de acções:

- definição de objectivos políticos claros (por exemplo, prestação de segurança de rendimento a grupos específicos relativamente a contingências específicas, redução da pobreza em grupos-alvo, redução da desigualdade de rendimento, garantia de igualdade de género e capacidade de resposta, etc.);
- concepção das instituições, provisões das prestações e mecanismos de implementação, incluindo a concepção de mecanismos de financiamento apropriados e do quadro legislativo correspondente a estes objectivos;
- utilização do diálogo social para alcançar e manter um consenso nacional sobre os objectivos e os mecanismos de implementação;
- codificação da concepção num processo legislativo; e
- monitorização, avaliação e ajustamento permanentes da sua implementação.

345. O processo de implementação, gestão e administração, governança e monitorização deve cumprir requisitos de transparência, previsibilidade e responsabilização, bem como ser participativo através de um diálogo social eficaz, inclusivo e representativo e de uma parceria social na gestão e na governança. A administração dos regimes de segurança social, no entanto, varia consideravelmente de país para país. As opções encontradas por todo o mundo vão desde a administração pública por ministérios ou agências especializadas, instituições (semi)autónomas (instituições paraestatais), passando por sistemas público-privados híbridos até sistemas parcial ou plenamente privatizados sob supervisão pública. Alcançar transparência e uma governança activa pelos parceiros sociais com pragmatismo num ambiente tão pluralista requer administradores e gestores bem treinados, bem como sólidas ferramentas de gestão. Os rácios muito elevados de custos administrativos, que a OIT detecta regularmente em muitas avaliações actuariais de regimes de segurança social nacional, indicam que muitos regimes e sistemas subinvestem cronicamente nestas áreas.

346. A formação de administradores e gestores de regimes de segurança social mantém-se permanentemente subdesenvolvida em muitos regimes nacionais. São necessários esforços acrescidos para ministrar formação adequada em gestão geral e financeira e em concepção de políticas de segurança social. Os sistemas que redistribuem entre 5 e 30 por cento do PIB nacional merecem muito mais investimento na sua eficiência e eficácia.

347. Os indicadores de desempenho, que permitem aos gestores avaliar se os sistemas de segurança social nacionais ou os seus componentes ainda se mantêm em linha com os objectivos definidos, são um conjunto de ferramentas de gestão cada vez mais aplicado. Muitos regimes nacionais desenvolveram indicadores de desempenho que revelam, por exemplo, se demoram muito tempo a processar reclamações, possuem custos administrativos excessivos ou não respondem às reclamações dos clientes. A OIT está a desenvolver um conjunto-padrão de indicadores de desempenho que será utilizado nos seus serviços de consultoria técnica.

348. A experiência nacional demonstra ainda a importância de mecanismos de monitorização institucionais para acompanhar o desempenho dos sistemas de segurança social e o seu ambiente (macroeconomia, mercado de trabalho, condições sociais) de uma forma integrada, que podem ser utilizados como sistema de alerta precoce para reconhecimento e ajustamento a condições em mutação, se necessário.

349. A diversidade de contextos institucionais nacionais não permite uma abordagem padronizada da boa governança da segurança social, exigindo soluções adaptadas a contextos nacionais que alcancem os respectivos objectivos políticos da forma mais eficaz e eficiente. A experiência internacional, reflectida nas normas e princípios de segurança social da OIT, sugere que os elementos seguintes devem estar obrigatoriamente presentes para garantir quadros institucionais eficazes:

- o Estado deve assumir a responsabilidade global para garantir que os objectivos sociais são prosseguidos de forma equilibrada;
- envolvimento tripartido na governança dos regimes de segurança social, para garantir a representação de quem financia e beneficia da segurança social; e
- responsabilização e capacidade de resposta a nível nacional face ao regime de segurança social.

350. As Convenções e Recomendações da OIT sobre segurança social contêm muitos princípios de boa governança neste domínio. Estes instrumentos encerram um conjunto de disposições que garantem os direitos das pessoas cobertas (incluindo o direito de recorrer e o direito a um tratamento não discriminatório), a sua participação no processo de decisão, bem com disposições relativas à responsabilização e a um financiamento sólido e justo.

351. A Recomendação (Nº 67) atribui grande importância à coordenação adequada do sistema de segurança social: a administração deve ser unificada ou coordenada dentro de um sistema geral de serviços de segurança social e os contribuintes (trabalhadores e entidades empregadoras) devem estar representados através das suas organizações nos organismos que determinam ou aconselham as políticas administrativas e propõem legislação ou regulamentações-quadro. Se uma autoridade separada administrar o seguro social, deverá ser associada às autoridades que administram a assistência social, os serviços de prestação de cuidados médicos e os serviços de emprego num organismo de coordenação de assuntos de interesse comum. Devem ser instituídos conselhos consultivos regionais e centrais que representem, para além dos sindicatos e das entidades empregadoras, organismos como as associações de agricultores, as associações de mulheres e as sociedades de protecção infantil, para elaborar recomendações de alteração da lei e de métodos administrativos e, em geral, para manter contacto entre a administração e as pessoas protegidas.

352. A governança dos regimes de segurança social com o envolvimento activo dos parceiros sociais é uma das principais áreas do diálogo social. A participação das pessoas protegidas na gestão dos regimes de segurança social está integrada na Convenção (Nº 102) e em diversas outras convenções sobre segurança social. A participação inclui o envolvimento nos órgãos directivos das instituições de segurança social, bem como em conselhos socio-económicos nacio-

nais (ver caixa 4.10). Em países que possuem instituições nacionais formais de diálogo social insuficientemente desenvolvidas, os órgãos directivos tripartidos de instituições de segurança social são uma das poucas áreas formalizadas que permitem o intercâmbio e a colaboração entre os parceiros sociais e o governo.

Caixa 4.10
Os Países Baixos: A reforma do regime de pensões
através do diálogo social

Os Países Baixos possuem uma forte tradição de diálogo social, um factor que tem contribuído significativamente para a instituição e governança de planos de pensões profissionais de grande dimensão que cobrem a maior parte da mão-de-obra. Na sequência da crise económica e financeira mundial, muitos fundos de pensões não conseguiram cumprir os requisitos regulamentares. Acresce que o regime de pensões é afectado por uma esperança de vida maior e, consequentemente, por rácios de dependência superiores. Em Março de 2009, o Governo pediu ao Comité Económico e Social (SER) que apresentasse até Outubro recomendações relativas a uma alteração da idade da reforma; o SER é um organismo consultivo composto por representantes das entidades empregadoras, por representantes dos sindicatos e por peritos independentes. No entanto, as negociações entre os parceiros sociais neerlandeses fracassaram por não conseguirem acordo sobre questões em disputa. A Confederação da indústria e das entidades empregadoras dos Países Baixos (VNONCW) pretendia deslocar alguns dos riscos de investimento das pensões para os beneficiários do regime e a Federação de sindicatos neerlandeses (FNV) não concordava com o aumento da idade de reforma se não fossem criadas garantias para os trabalhadores vulneráveis e para as pessoas com carreiras longas, ou seja, para os trabalhadores que tinham entrado muito jovens no mercado de trabalho.

Entretanto, os parceiros de coligação do Governo neerlandês alcançaram um acordo para aumentar a idade legal de reforma: a idade de reforma seria aumentada primeiro de 65 para 66 anos em 2020 e depois para 67 anos em 2025. As discussões dos parceiros sociais sobre a reforma do regime de pensões sofreram um novo adiamento quando o Governo neerlandês caiu em Fevereiro de 2010. Após semanas de negociações, os parceiros sociais reconheceram a necessidade de celebrar um acordo bilateral para evitar uma acção unilateral do governo. Em Junho de 2010, chegaram a acordo sobre novas regulamentações para a idade de reforma nos regimes de pensões profissionais, designadamente sobre um aumento de 65 para 66 anos em 2020. Para contrabalançar o aumento da esperança de vida, os trabalhadores que desejem reformar-se com 65 anos sofrerão uma redução de 6,5 por cento nas prestações da sua reforma. Novos aumentos da idade de reforma dependerão de avaliações quinquenais da esperança de vida, com início em 2015.

Fontes: Com base em M. Grunell: "Social partners agree on retirement age and pension schemes", in EIR Online, 2 de Agosto de 2010; Y. Ghellab: Recovering from the crisis through social dialogue, Dialogue in Brief Nº 1, Departamento de relações do trabalho e do emprego da OIT (Genebra, OIT, 2009).

353. Nas conclusões da 89.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (2001), os mandantes da OIT exigiram o desenvolvimento de estratégias de segurança social nacionais que sejam estreitamente coordenadas e articuladas com estratégias de emprego e com outras políticas sociais, e que são instituídas com base no diálogo social.⁴⁴

354. A experiência da década passada demonstrou que o desenvolvimento de estratégias de segurança social nacionais pode constituir um enorme desafio, porque exige um elevado nível de coordenação entre vários ministérios (por exemplo, do trabalho, dos assuntos sociais, do desenvolvimento social, da saúde, do planeamento, das finanças, bem como dos ministérios res-

44 OIT: *Resolution and conclusions concerning social security*, Conferência Internacional do Trabalho, 89.^a Sessão, Genebra, 2001, Nºs 16.

ponsáveis pelas questões de género), outras entidades governamentais, instituições de segurança social privadas, organizações de entidades empregadoras e de trabalhadores e outras partes interessadas. Trata-se, não obstante, de um processo extremamente importante, que deve tomar em consideração as complexidades das políticas de protecção social e as suas ligações e interacções com outras áreas políticas. O envolvimento dos parceiros sociais nestes processos é crucial para alcançar soluções equilibradas e sustentáveis (ver caixa 4.11).

Caixa 4.11
Processo de diálogo social sobre a segurança social
no Uruguai, 2007–2008

Nos últimos anos, no mínimo 18 países na América Latina e nas Caraíbas iniciaram processos de diálogo social para apoiar o desenvolvimento de políticas de protecção social. Com início em 2007, o “Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (DNSS)” uruguaio envolveu cerca de 80 instituições, incluindo governo, entidades empregadoras, trabalhadores, beneficiários, organizações internacionais e académicos. Os nove meses de debate foram preparados por uma comissão e apoiados por cinco comissões técnicas. A OIT foi convidada a participar no arranque deste processo em 2007, para acompanhar os debates e apoiar a preparação dos relatórios do diálogo. No fim da primeira fase, concluída em 2008, o processo de diálogo produziu dez acordos de base.

Várias propostas fundamentaram a necessidade de reformas, debruçando-se as duas mais significativas sobre as regras das prestações de pensões e de desemprego. A reforma do regime de pensões de velhice incluiu a redução do número mínimo de anos de contribuição exigido para a elegibilidade para receber uma pensão, medidas para facilitar a cobertura dos trabalhadores com historial de interrupções no emprego formal e um bónus para as mulheres, correspondente a um ano de seguro por filho, para promoção da igualdade de género. A reforma do programa de prestações de desemprego promoveu uma melhor coordenação com outros programas de segurança social e com políticas de mercado de trabalho activas, o alargamento da duração das prestações para desempregados idosos, a introdução de uma fórmula de prestações escalonadas que previa a diminuição dos níveis de prestações com o tempo e um alargamento automático da cobertura em dois meses em épocas de recessão económica.

Para além das reformas resultantes deste processo de diálogo social, o “Plano de Equidad” (extensão da cobertura do abono de família, melhorias na intermediação no mercado de trabalho), a reforma fiscal (que introduziu um imposto sobre o rendimento e reforçou a progressividade do sistema fiscal) e a reforma da saúde (que alarga a filiação obrigatória ao programa de saúde) produziram um aumento significativo da cobertura e avanços na luta contra a pobreza. O novo presidente anunciou uma segunda fase para 2010-2011.

355. Só um diálogo social bem informado permitirá garantir mecanismos de boa governança que prevejam a concessão eficaz e eficiente de prestações sensíveis às questões de género e o seu ajustamento em função das necessidades. O diálogo e o consenso são a única forma prática de equilibrar os desafios de uma cobertura elevada, de prestações adequadas e de um financiamento sustentável. A forma de alcançar esse equilíbrio é um componente extremamente importante dos debates sobre as reformas necessárias para ajustar os sistemas de segurança social às mudanças demográficas. O tema adquiriu rapidamente uma importância renovada na actual era pós-crise, em que chegou o momento de pagar com receitas públicas os amplos pacotes de incentivo então concedidos. Existe o perigo de serem exercidas pressões para se ignorar o diálogo social, o que poderá ter um impacto negativo na paz social e na estabilidade.

4.4. Uma quarta conclusão

356. Este capítulo regressou aos principais desafios das políticas de segurança social e definiu as escolhas e as opções ao dispor das políticas nacionais. Perante a flagrante necessidade de segurança social e o seu enorme potencial para ajudar a eliminar a intensidade da pobreza (*poverty gap*), aumentar a igualdade, promover o desempenho económico e o processo de adaptação no mercado de trabalho, e complementar outras políticas sociais, a conclusão mais optimista talvez seja que é possível fazer algo em praticamente todas as áreas. Uma vez definidos os objectivos com clareza, realismo e pragmatismo, será possível criar instituições e espaço fiscal mediante o investimento numa boa governança. Os pré-requisitos para um êxito duradouro são uma visão clara e coerente da política económica e social, uma governança sã baseada na manutenção e no fomento do consenso nacional através do diálogo nacional, vontade de monitorizar constantemente o desempenho dos sistemas de segurança social nacionais e flexibilidade para se adaptar à mudança. Os sistemas de segurança social actualizados têm de ser mantidos num estado de constante mutação para permanecerem relevantes. O investimento nas pessoas que concebem, executam e governam o sistema é um dos pré-requisitos para uma governança com capacidade de resposta. Esta também é uma medida que pode ser implementada em todo o lado.

Capítulo 5

Orientação para as futuras políticas da Organização

357. Na sequência da análise precedente, a OIT adoptou várias abordagens estratégicas que podem ser classificadas genericamente em dois grupos: o grupo das estratégias de criação ou extensão da cobertura dos sistemas de segurança social nacionais; e o grupo das estratégias que mantêm sustentabilidade duradoura. Este capítulo descreve os dois grupos.

5.1. Estratégias de extensão da cobertura da segurança social

358. Como indicado anteriormente no texto, a Reunião Tripartida de Peritos sobre a Extensão da Cobertura da Segurança Social (*Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage*), realizada em Setembro de 2009, aprovou uma estratégia bidimensional para a Campanha Mundial sobre Segurança Social e Cobertura para Todos, que contempla uma extensão “horizontal” e uma extensão “vertical” (ver caixa 5.1).

Caixa 5.1

Conclusões da Reunião Tripartida de Peritos sobre Estratégias para a Extensão da Cobertura de Segurança social (Genebra, Setembro de 2009)

Conforme indicado no resumo do Presidente verificou-se um consenso generalizado entre os participantes da reunião tripartida quanto à “importância da segurança social e ao seu contributo não só para o bem-estar individual, mas também para o crescimento económico e o desenvolvimento. Registou-se igualmente consenso sobre o direito universal à segurança social e a necessidade da mesma e todas as partes alertaram para a importância do diálogo social.”

O Presidente lembrou ainda no seu resumo que a estratégia bidimensional para a extensão da segurança social proposta pela OIT merecera uma ampla aceitação e exortou a OIT a intensificar os seus esforços no sentido de promover a ratificação e a implementação das principais Convenções relacionadas com a segurança social no âmbito da sua agenda de trabalho para os próximos anos.

Salientou igualmente a necessidade de uma extensão da cobertura horizontal através da implementação e da expansão de um conjunto de políticas públicas básicas, orientadas no sentido de proporcionar uma segurança de rendimento básico à população em idade activa, serviços de cuidados de saúde básicos para todos, prestações de rendimento centradas nas crianças, coordenadas com um pacote de políticas de educação/saúde/mercado de trabalho e da família, bem como pensões básicas para os idosos e as pessoas com deficiência. Os oradores governamentais consideraram que se tratava de um investimento social que iria contribuir também para um desenvolvimento económico sustentável. Esta opinião foi secundada pelos trabalhadores que, em conjunto com vários governos, defenderam a instituição de uma norma internacional de trabalho sobre o Piso de Protecção Social (PPS). As entidades empregadoras declararam que o emprego e a empregabilidade são elementos importantes para o desenvolvimento da protecção social e o seu financiamento, expressaram uma preferência por um mecanismo não vinculativo, porque entenderam que uma abordagem pragmática, baseada em boas práticas, seria o mecanismo mais eficiente para alcançar o objectivo da extensão da cobertura da segurança social.

359. Antes desta reunião realizaram-se debates no seio de reuniões tripartidas regionais (América Latina em Dezembro de 2007; Ásia-Pacífico em Maio de 2008 e Estados Árabes em

Maio de 2008), que forneceram a base para a Reunião de Peritos, representando um investimento substancial por parte do *Bureau* num processo de consulta sobre a política de segurança social.¹ Os compromissos assumidos por 47 delegados governamentais africanos, 26 delegados em representação das entidades empregadoras e 26 delegados em representação dos trabalhadores no Segundo Simpósio Africano sobre Trabalho Digno, realizado em Yaoundé, em Outubro de 2010, intitulado “Construir um Piso de Protecção Social através do Pacto Global para o Emprego”, confirmou a validade da estratégia bidimensional no contexto das nações que ainda têm uma cobertura de segurança social muito limitada (ver caixa 5.2).²

Caixa 5.2

“Declaração Tripartida de Yaoundé sobre a Implementação do Piso de Protecção Social”

O Segundo Simpósio Africano sobre Trabalho Digno, realizado em Yaoundé, em Outubro de 2010, intitulado “Criar um Piso de Protecção Social através do Pacto Global para o Emprego” teve a participação de delegados de 47 estados membros africanos da OIT, incluindo 26 em representação das entidades empregadoras e 26 em representação dos trabalhadores. O Simpósio adoptou a “Declaração Tripartida de Yaoundé sobre a Implementação do Piso de Protecção Social” em 8 de Outubro de 2010.

As delegações exortaram os governos e os parceiros sociais de África a “tomar passos decisivos para melhorar o nível de segurança social para todos em África, através da adopção de uma estratégia bidimensional para o alargamento de uma efectiva cobertura de segurança social”, como se segue:

- “A dimensão horizontal deve consistir na rápida implementação de pisos de protecção social nacionais, designadamente de um pacote mínimo de transferências e direitos que conferem acesso a cuidados médicos essenciais e fornecem rendimento suficiente para todos aqueles que necessitem dessa protecção.”
- “A dimensão vertical deve procurar fornecer níveis de segurança social mais elevados, pelo menos em linha com os requisitos de cobertura e prestações da Convenção (Nº 102) sobre segurança social (norma mínima), 1952, a tantas pessoas das nossas sociedades e tão depressa quanto for possível com base, como pré-requisito, em políticas que formalizem gradualmente as economias informais de África.”

Os delegados também apelaram a “esforços redobrados no sentido de serem tomadas acções céleres para uma ratificação tão ampla quanto possível da Convenção (Nº 102) e solicitaram à OIT para “explorar (...) a opção de introduzir um novo mecanismo que oriente os países na implementação do Piso de Protecção Social”. A OIT foi convidada a desempenhar um papel preponderante no desenvolvimento de um plano de acção estratégico para um acompanhamento conjunto com a União Africana, organizações de empregadores e de trabalhadores e outros.

Fonte: OIT: Yaoundé Tripartite Declaration on the Implementation of the Social Protection Floor, adoptada no Segundo Simpósio Africano sobre Trabalho Digno, realizado em Yaoundé, em 8 de Outubro de 2010.

- 1 Série Social Security Policy Briefing da OIT: *Documento 4, Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina*, (2008); *Documento 5, Interregional Tripartite Meeting on the Future of Social Security in Arab States* (2008); *Documento 6, Asia-Pacific Regional HighLevel Meeting on Socially Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage* (2008).
- 2 OIT: *Yaoundé Tripartite Declaration on the Implementation of the Social Protection Floor*, adoptada no Segundo Simpósio Africano sobre Trabalho Digno, realizado em Yaoundé, em 8 de Outubro de 2010.

5.1.1. Princípios para a extensão da segurança social

360. A Conferência Internacional do Trabalho promoveu um debate geral sobre segurança social na sua 89.^a Sessão, realizada em 2001.³ A *resolução e as conclusões sobre segurança social* emanadas da CIT incluem uma lista pormenorizada de aspectos técnicos, sociais e políticos que devem ser tomados em consideração na elaboração de uma abordagem ao desenvolvimento de uma política e prática de segurança social adequada para a OIT.

361. As conclusões podem ser divididas genericamente em quatro secções:

- Uma lista de princípios básicos, que começa com a afirmação da Declaração de Filadélfia que reconhece a “obrigação solene de a Organização Internacional do Trabalho secundar a execução, entre as diferentes nações do mundo, de programas próprios à realização... da extensão das medidas de segurança social com vista a assegurar um rendimento de base a todos os que precisem de tal protecção, assim como uma assistência médica completa” (pontos 1 a 3 das conclusões).
- Um conjunto de observações sobre que princípios e escolhas devem informar o desenvolvimento de regimes de segurança social nacionais, que começa com o preceito de que “não existe um modelo de segurança social certo e único” (pontos 4 a 6 das conclusões).
- Um conjunto de observações sobre a tradução destes conceitos fundamentais para sistemas práticos de protecção social, no âmbito do quadro para o trabalho digno. Parte-se da premissa de base que “o trabalho digno é a melhor forma de proporcionar um rendimento seguro às pessoas em idade activa”, o que conduz à conclusão 16 que “no quadro dos princípios básicos... cada país deve determinar uma estratégia nacional para trabalhar rumo a uma segurança social para todos... intimamente associada à sua estratégia de emprego.” As questões cobertas foram de índole demográfica (incluindo o envelhecimento), financeira (incluindo a necessidade de sustentabilidade financeira) e transversal, designadamente a necessidade de políticas que dêem resposta às questões de género, e a importância do princípio de solidariedade nos regimes de protecção social (pontos 7 a 16 das conclusões).
- Um esboço do caminho a seguir, centrado na proposta de uma grande campanha para promover a extensão da cobertura de segurança social, em conjunto com orientações sobre a forma como a OIT deve criar sinergias com os seus mandantes, a comunidade internacional de especialistas na matéria e outras agências internacionais.

362. O debate geral de 2001, o mandato e a Constituição da OIT, os instrumentos jurídicos referidos e a Declaração Universal dos Direitos Humanos permitem extrair um conjunto de elementos essenciais, ou princípios, entre os quais se incluem os seguintes: cobertura universal; concretização progressiva desta cobertura e concessão imediata de protecção contra a discriminação; equivalência de prestações segundo o princípio da adequação; prestações baseadas em direitos; pluralismo; sustentabilidade financeira; boa governança; e enfoque sobre os resultados. Estes princípios podem orientar as decisões políticas e estratégicas nacionais.

Cobertura universal

363. A cobertura universal prende-se com o objectivo político, segundo o qual todas as pessoas devem ter acesso a pelo menos um nível mínimo adequado de segurança social formal. Não implica, necessariamente, que a natureza das prestações, bem como a organização que interage com os beneficiários sejam idênticas para todos os subgrupos da população. Realisticamente, e *quicá* lamentavelmente, não significa que essa cobertura universal pode ser alcançada

3 OIT: *Social security: Issues, challenges and prospects*, Relatório VI, Conferência Internacional do Trabalho, 89.^a Sessão, Genebra, 2001.

imediatamente. A cobertura universal, neste contexto, implica que os países devem centrar-se primeiro na implementação de um “pacote básico” de prestações, ou seja, de transferências inerentes a um “Piso de Protecção Social”.

364. Inevitavelmente, a cobertura universal assumirá em alguns casos o carácter de um objectivo de desenvolvimento progressivo, que se pretende atingir num horizonte temporal específico. Nem todos os países podem suportar os encargos de uma gama completa de prestações de segurança social ou têm em funcionamento os sistemas logísticos necessários para uma cobertura imediata de toda a população. Não obstante, a cobertura universal deve ser afirmada como objectivo claro que tem de ser alcançado progressivamente.

Concretização progressiva da cobertura universal

365. Todas as nações podem delinear nos seus planos de desenvolvimento formas de alcançar o acesso universal a um conjunto essencial de prestações dentro de um prazo realista. Tal implica inevitavelmente a tomada de decisões sobre as prioridades e a sequenciação dos regimes de prestações, assegurando em simultâneo a protecção imediata contra a discriminação. A atenção poderá centrar-se inicialmente no reforço dos aspectos dos sistemas de protecção social que concedem prestações com maior potencial para reduzir a pobreza no curto e no longo prazo e para garantir um aumento da capacidade produtiva da população.

366. A metáfora de um sistema de segurança social nacional como um edifício de vários pisos é útil para se perceber que o seu desenvolvimento claramente não deve parar no piso térreo. Dependendo do nível de desenvolvimento alcançado, uma sociedade pode desejar dar prioridade à implementação de um pacote de prestações inerente a um Piso de Protecção Social; como se descreve abaixo, este passo representa apenas o primeiro degrau numa *escada* ascendente que tem por objectivo proporcionar níveis mais elevados de segurança a tantas pessoas quanto possível, sempre e quando a evolução continuada da economia nacional o permitir.

367. A oportunidade de expansão dos sistemas de segurança social nacionais deverá ser aproveitada à medida que o crescimento económico for criando mais espaço fiscal. É imperativo que os sistemas sejam concebidos de forma a serem não só progressivos em termos financeiros, mas também, e simultaneamente, racionais – isto é, capazes de abordar as necessidades prioritárias por uma ordem lógica – e construídos de modo a permitir o aumento do nível de segurança proporcionado à medida que o desenvolvimento económico progride. No conjunto global dos recursos nacionais, em qualquer estágio do desenvolvimento, o volume de contribuições e impostos afectados a prioridades de segurança social deve ser determinado por consenso nacional.

Adequação e equivalência de prestações

368. A adequação tem duas dimensões. Em primeiro lugar, as prestações devem habilitar todos os residentes a satisfazer as suas necessidades básicas. Este é o nível de adequação mínimo aplicável a todos os residentes, independentemente de pagarem ou não impostos ou contribuições. As prestações têm de ser suficientes para permitir a todos os beneficiários viver uma vida socialmente válida. Por outras palavras, os níveis de prestações devem ser concebidos de modo a que o rendimento do beneficiário não seja inferior à linha de pobreza e que o cabaz de serviços de saúde cumpra as normas nacionais aplicáveis aos serviços essenciais. Os países dispõem obviamente de uma margem considerável de liberdade para definir o que consideram níveis suficientes de rendimento mínimo ou linhas de pobreza e o conjunto adequado de serviços de saúde. Uma definição uniforme afigura-se impossível e sem efeitos práticos. As prestações podem ser consideradas inadequadas, no entanto, se não habilitarem os beneficiários a adquirir ou a aceder a um conjunto de bens e serviços que lhes garantam uma vida sem passar fome e em condições de saúde não piores que as de um remunerado médio da sociedade com um perfil de morbilidade semelhante (e que tem acesso a serviços de saúde).

369. A segunda dimensão da adequação é descrita pela noção de equivalência de prestações, ou seja, o princípio segundo o qual é necessário garantir às pessoas um retorno adequado dos seus impostos ou contribuições. É óbvio que, após muitos anos a contribuir para um sistema de pensões, os níveis de prestações devem reflectir de alguma forma o esforço contributivo e não apenas os níveis de necessidades básicas. O resultado fundamental que um sistema de prestações monetárias deve alcançar é a segurança de rendimento, que pode ser garantida se o regime gerar um nível previsível de substituição de rendimento. As Convenções da OIT, em particular a Convenção (Nº 102), definem níveis de adequação que relacionam os níveis mínimos das taxas de substituição com o número de anos de contribuições.

Concessão de prestações como direito legal

370. A concessão de prestações como direito legal tem duas dimensões: o componente de direitos humanos fundamentais; e os direitos adquiridos dos contribuintes a prestações que são equivalentes ou compatíveis com as suas contribuições. Os direitos a prestações devem ser especificados com rigor para representarem direitos previsíveis dos residentes e/ou contribuintes. As prestações devem proteger todos os residentes, como um direito claramente definido, contra a pobreza.

371. Se as prestações se basearem em contribuições ou impostos definidos para esse fim, a lei deve especificar a natureza exacta da relação entre as contribuições a serem pagas e o alcance e o nível das prestações a que os contribuintes têm direito. Os níveis de prestações mínimos devem estar em linha com a Convenção (Nº 102) ou com convenções mais recentes que proporcionam níveis de protecção mais elevados.

Pluralismo

372. Nem a adequação nem o universalismo implicam meios uniformes para alcançar o objectivo. A implementação de um conjunto de garantias de segurança social básicas, em linha com as sugestões propostas anteriormente, ou de níveis de segurança social mais elevados no âmbito de uma estratégia abrangente de segurança social nacional, pode assumir muitas formas.

373. Alguns países procurarão alargar o seguro social e combiná-lo com assistência social, outros facilitarão o acesso dos pobres a uma cobertura de seguro social (possivelmente de base comunitária) através de subsídios e outros ainda poderão implementar regimes universais financiados por impostos. Existe um vasto leque de escolhas e combinações possíveis para o conjunto de instrumentos de financiamento, a concepção dos direitos e acumulações das prestações, bem como para as disposições administrativas, em que se incluem, por exemplo, mecanismos para garantir o cumprimento das obrigações de contribuição e minimizar a incidência de risco moral. Cada abordagem tem as suas vantagens e desvantagens e será determinada por compromissos assumidos no passado e por valores nacionais. Uma e outras têm por objectivo central, em última análise, permitir que todos desfrutem de garantias básicas.

374. Os dados disponíveis e a experiência colhida em todo o mundo revelam que não existe um modelo “certo” e único para a provisão de segurança social e protecção na saúde, nem um caminho único para alcançar a cobertura universal.

Sustentabilidade financeira, fiscal e económica

375. Os sistemas de segurança social devem ser financiados de modo a garantir ao máximo a sua viabilidade e sustentabilidade financeira, fiscal e económica a longo prazo. Nenhum sistema de segurança social abrangente pode ser mantido sem uma base de receitas estável. Tal como não existe um “sistema de segurança social certo e único”, também não existe um nível de despesa social certo e único. A percentagem de despesa social do PIB por ano reflecte dois factores prin-

cipais: o rácio demográfico, ou seja, o número médio de beneficiários em relação à população total; e o rácio financeiro, ou seja, o montante médio ou valor monetário da prestação média por ano e beneficiário em relação ao montante do PIB *per capita*. O primeiro factor depende em larga, mas não exclusiva, medida da estrutura demográfica, morbilidade e estrutura de emprego do país em questão; mas também pode depender de questões comportamentais e de governança, como o momento em que as pessoas são “autorizadas” ou até incentivadas a sair do mercado de trabalho. O segundo factor, o rácio financeiro, reflecte em larga medida os valores normativos de uma sociedade relativamente à adequação dos níveis de prestações. Ambos os factores reflectem implicitamente uma série de escolhas políticas de uma sociedade, pelo que podem ser corrigidos por essas escolhas. Os regimes não se tornam insustentáveis por causa de aumentos do rácio demográfico ou financeiro, mas porque:

- as decisões políticas explícitas ou implícitas relativas à generosidade dos sistemas não estão em sintonia com as decisões políticas que definem o espaço fiscal para o sistema no seu todo ou para alguns regimes individuais de prestações; ou
- os regimes de prestações proporcionam incentivos que têm um efeito prejudicial sobre os níveis gerais de produtividade e reduzem o volume total do PIB a uma dimensão inaceitável para a sociedade.

376. A sustentabilidade financeira, fiscal e económica simplesmente tem de garantir que as promessas feitas são acompanhadas pela vontade de pagar e requer uma transparência absoluta sobre os níveis de despesa previstos a longo prazo e o espaço fiscal que será provavelmente necessário para financiar essas prestações. Este objectivo pode ser garantido através de cenários de orçamentação actuarial e social de longo prazo, aos quais cabe também impedir que sejam desperdiçados recursos por causa de uma administração ineficiente.

Responsabilidade pela governança

377. O Estado deve permanecer o derradeiro garante dos direitos de segurança social, e os financiadores/contribuintes e beneficiários devem participar na governança dos regimes e programas. Tal significa que a responsabilidade derradeira pela segurança social de todas as pessoas que residem no seu território cabe ao Estado. Contudo, as entidades empregadoras e os trabalhadores que contribuem directamente para o financiamento de um regime de segurança social devem desempenhar um papel directo na sua supervisão e governança, e garantir que as prestações são concedidas em conformidade com a lei. No caso dos regimes financiados por impostos, as entidades empregadoras, os trabalhadores e outros grupos da sociedade civil devem participar prestando aconselhamento. Perante a crescente complexidade de gestão e governança dos regimes de segurança social, os membros dos mecanismos de supervisão e governança devem receber formação adequada às suas responsabilidades. Essa formação pressupõe cada vez mais um mínimo de literacia financeira e a concepção de um conjunto de indicadores de desempenho robustos que permitam medir o desempenho de um regime.

Enfoque nos resultados

378. O importante são os resultados das estratégias de segurança social, não as formas e os meios que os países adoptam para os alcançar, que, como se observou anteriormente, podem e devem ser tão diversos como as circunstâncias de cada país. Pela sua natureza, a segurança social envolve alguma complexidade técnica, pelo que o trabalho de teóricos e profissionais sobre o tema sempre se caracterizou pela procura de uma compreensão mais profunda dos aspectos técnicos e dos supostos “compromissos” entre, por exemplo, a maximização do bem-estar dos beneficiários e a maximização da eficiência económica.

379. O princípio fundamental de uma abordagem política pragmática reside em deslocar o enfoque e a ênfase para os resultados das políticas de protecção social, e não para os meios e os

métodos para os alcançar, centrando-se designadamente no pagamento efectivo e suficiente das prestações concedidas a quem de direito ou que delas necessita, e não nos mecanismos pormenorizados da concepção dos regimes.

380. Quando presta serviços de consultoria técnica e reforço de capacidades no domínio da segurança social, a OIT, obviamente actuando no âmbito do mandato inscrito na sua Constituição e reflectido nas correspondentes Convenções e Recomendações, procura seguir uma abordagem essencialmente pragmática, centrada na procura de resultados sociais óptimos em detrimento de um envolvimento profundo em debates académicos sobre os processos e métodos adequados para alcançar esses resultados. Os resultados serão aferidos pelos princípios acima enunciados, que, essencialmente, reflectem os valores consagrados no acervo de instrumentos jurídicos que legitimam a OIT. Quando avalia sistemas nacionais, compete basicamente à OIT determinar se são cumpridos os resultados sociais definidos de acordo com os princípios referidos.

5.1.2. As dimensões horizontal e vertical da extensão da segurança social: O paradigma da política da “escada da segurança social”

381. Perante os princípios básicos subjacentes à abordagem da OIT, pode considerar-se que uma estratégia conceptual para uma campanha de extensão da cobertura da segurança social possui uma natureza bidimensional. Uma dimensão abrange a extensão de uma determinada segurança de rendimento e do acesso a cuidados de saúde, mesmo que a nível básico modesto, a toda a população. Esta dimensão pode ser denominada a extensão “horizontal”. A segunda dimensão procura fornecer níveis de segurança de rendimento mais elevados e prestar cuidados de saúde de maior qualidade, de forma a proteger o nível de vida das pessoas mesmo que sejam confrontadas com contingências fundamentais da vida como desemprego, doença, invalidez, perda do responsável pelo sustento da família e velhice. Esta dimensão pode ser denominada o aspecto “vertical” da extensão. As duas dimensões devem ser seguidas em paralelo e adaptadas às circunstâncias nacionais.

382. A dimensão horizontal procura alargar um nível básico de prestações nucleares ao maior número possível de grupos da população, ao passo que a dimensão vertical procura aumentar o âmbito de cobertura, isto é, o alcance e o nível das prestações, para um nível descrito na Convenção (Nº 102) e, preferencialmente, para um nível mais elevado, como definido em outras convenções actualizadas da OIT.

A dimensão horizontal

383. Independentemente da multiplicidade e gravidade das fontes de insegurança e da capacidade para as superar, a segurança social deve garantir a satisfação de duas necessidades fundamentais, nomeadamente: rendimento básico e acesso a cuidados de saúde. Simultaneamente, a ênfase dada à importância da segurança social não deve fazer ignorar o facto de que estão disponíveis outras intervenções várias para reduzir a insegurança, nem a necessidade de reforçar as relações entre a provisão de segurança social e outros aspectos da acção pública.

384. Não é preciso explicar a importância de um rendimento (no mínimo) básico para todas as pessoas e agregados familiares do mundo. No fim de contas, obter um rendimento é obviamente um dos focos e motivações fundamentais da vida nas sociedades contemporâneas mundiais. A Recomendação (Nº 67) sobre a Segurança dos Rendimentos, 1944, descreve o objectivo dos regimes de segurança social. Por exemplo: “os regimes de segurança de rendimento devem aliviar carências e impedir a privação mediante o restabelecimento de um nível razoável do rendimento perdido por incapacidade para trabalhar (incluindo a velhice) ou para obter trabalho remunerado, ou por morte de um provedor de sustento masculino” (Nº 1).

385. A definição de “nível razoável” é uma questão em aberto. Aplica-se igualmente à definição de segurança de rendimento básica e à definição de cuidados de saúde essenciais. Diz respeito a necessidades no domínio dos serviços de saúde, por exemplo, e também a escolhas e debates sobre a viabilidade económica a nível nacional. Apesar da necessidade patente de segurança do rendimento e de acesso a cuidados de saúde, e do estabelecimento do direito universal à segurança social, a exclusão da cobertura mantém-se muito elevada em todo o mundo, nomeadamente nos países em desenvolvimento, como foi analisado em pormenor neste documento.

386. Em Abril de 2009, a UN CEB indicou uma nova abordagem estratégica à necessidade de promover uma extensão horizontal através de um conjunto de garantias de segurança social básicas no quadro de um piso de protecção social alargado (ver secção 5.13).⁴

A dimensão vertical

387. O conceito de PPS representa uma abordagem estratégica crucial da extensão “horizontal” da cobertura entre as populações vulneráveis e excluídas, designadamente as que trabalham na economia informal. Os países com uma capacidade fiscal limitada não podem, no curto prazo, oferecer protecção integrada de segurança social com os níveis de prestações e o alcance de contingências definidos nas normas de segurança social da OIT.

388. Espera-se que os países, à medida que adquiram espaço fiscal, tomem medidas no quadro das Convenções⁵ para implementar níveis de prestações correspondentemente mais elevados. O objectivo será construir um novo nível, mais elevado e com perspectivas mais abrangentes que o simples nível básico do piso térreo.

389. Obviamente, grupos da população com níveis de rendimento mais elevados que a “linha de pobreza” procurarão estabelecer, e têm direito a fazê-lo, medidas de segurança social para eles próprios, que proporcionem níveis de substituição de rendimento significativamente mais elevados em caso de perda de rendimento do que os níveis que poderão ser considerados adequados para uma mera protecção contra a pobreza. Os mecanismos para alcançar esses níveis de substituição do rendimento ou acesso a cuidados de saúde estão bastante bem desenvolvidos e abrangem desde o seguro social, passando por sistemas de protecção de base comunitária e regimes de prestação definida financiados por impostos, até seguros privados obrigatórios. As Convenções da OIT estipulam níveis de prestações mínimos e ajudam a promover uma substituição de rendimento efectiva nos países que as ratificaram. Em outros países, estes níveis constituem um conjunto único de valores mínimos de referência, internacionalmente aceites para comparar os níveis de prestações, que permitem aferir a concepção de sistemas nacionais de segurança social capazes de transpor aspirações nacionais antigas nos planos nacionais de desenvolvimento de segurança social. A disponibilização de um conjunto de valores de referência de boas práticas permite à OIT ajudar governos e parceiros sociais a estabelecer cenários realistas para o desenvolvimento da segurança social nacional.

A escada da segurança social

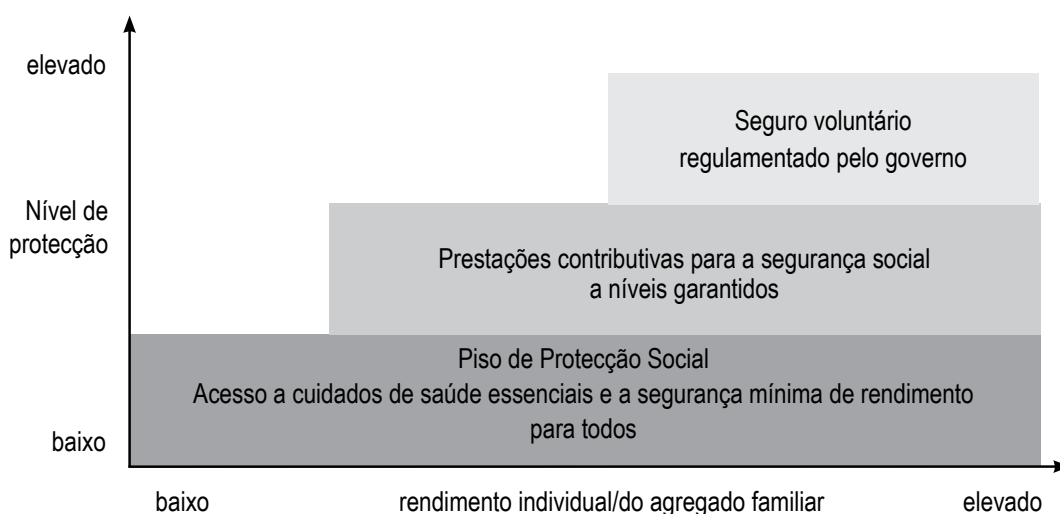
390. Surge assim a imagem de uma escada de segurança social como metáfora para a extensão da cobertura de segurança social (ver figura 5.2).

4 UN-CEB: *Global financial crisis – UN system joint initiatives* (Nova Iorque, 2009).

5 Convenção (Nº 102) e convenções subsequentes que definem níveis de protecção mais elevados relativamente a diversas contingências.

391. O nível de base do piso abrange um conjunto de garantias básicas universais. Um segundo nível de prestações, consagradas como direito (com os níveis mínimos definidos e protegidos por lei), pode ser introduzido para as pessoas com capacidade para pagar impostos ou contribuições e, finalmente, um “piso de topo” com mecanismos de seguro voluntário privado pode ser organizado (devendo ser sujeito a regulamentação e a supervisão pública à semelhança de todos os regimes de seguro privados) para quem tenha necessidade ou pretenda obter níveis elevados de protecção. Esta metáfora adequa-se a todos os países, embora o número de pessoas cuja única protecção consiste em garantias sociais básicas seja naturalmente superior nos países com níveis de rendimento mais baixos ou com espaço fiscal limitado.

Figura 5.2. A escada da segurança social



5.1.3. A dimensão horizontal: Construir um piso de protecção social

392. Perante os elevados níveis de exclusão que se verificavam na época, em 2001, a Conferência Internacional do Trabalho, reunida na sua 89.^a Sessão, declarou nas suas conclusões sobre a segurança social: “As políticas e iniciativas que podem proporcionar segurança social a quem não está coberto pelos sistemas existentes revestem-se da máxima prioridade.” A Campanha Mundial sobre Segurança Social e Cobertura para todos, lançada na 91.^a Sessão da Conferência, em 2003, teve por objectivo apoiar essa extensão.

393. Para traduzir para a prática o objectivo da segurança de rendimento universal, incluindo a protecção financeira contra despesas de saúde catastróficas, em conjunto com o acesso a serviços de cuidados de saúde, e embora reconhecendo que muitos países de rendimento baixo e intermédio lutam com fortes restrições financeiras, a OIT recomenda que estes comecem por estabelecer um conjunto modesto e básico de garantias de segurança social.

Quatro garantias sociais básicas

394. No domínio da segurança de rendimento, as garantias de segurança social sugeridas consistem na prestação de segurança de rendimento a quem não pode ou não deveria trabalhar; a protecção deve ser conferida em particular às crianças (em combinação com outras políticas que facilitem o seu acesso a cuidados de saúde, nutrição e educação), às grávidas, aos idosos e às pessoas com deficiência. O apoio ao rendimento deve ser combinado com garantias de emprego e/ou outras políticas do mercado de trabalho para quem possa e queira trabalhar e esteja excluído do acesso a um emprego que proporcione rendimento suficiente.

395. A organização de garantias de segurança de rendimento para os grupos da população com necessidades específicas representa um grande passo rumo à consecução do objectivo global de uma cobertura universal da segurança social. A concessão de um apoio de subsistência às famílias, especificamente dirigido para as crianças, é motivada pela necessidade de garantir o bem-estar dos filhos dependentes. Os idosos e as pessoas com deficiência que, regra geral, não conseguem auferir rendimentos ou rendimentos suficientes do trabalho, dependem directamente de apoio ao rendimento para poder viver uma vida digna e, por esse motivo, necessitam de atenção específica. Na população em idade activa, a segurança de rendimento deve impedir a privação decorrente de insuficientes oportunidades de obtenção de rendimentos ou de situações de desemprego. Essa medida deve ser acompanhada por políticas que fomentem o acesso equitativo de homens e mulheres e a igualdade de oportunidades e de tratamento em empregos remunerados no contexto alargado da Agenda para o Trabalho Digno.⁶ Tal categorização facilita ainda uma eventual implementação sequencial do conjunto de garantias básicas, de acordo com as prioridades e capacidades de cada país.

396. Em resumo, o conjunto de garantias básicas promovido pela OIT visa criar uma situação em que:

- todos os residentes beneficiem da protecção financeira necessária para poder pagar e ter acesso a um conjunto de serviços de prestação de cuidados de saúde essenciais definidos nacionalmente, em relação aos quais o Estado assume a responsabilidade geral por garantir a adequação dos sistemas de financiamento e concessão (habitualmente) pluralistas.
- todas as crianças tenham segurança de rendimento, pelo menos ao nível da linha de pobreza definida pelo país, conferida por prestações familiares/abonos de família destinados a facilitar o acesso a alimentação, educação e cuidados;
- as pessoas de grupos em idade activa que não conseguem auferir rendimento suficiente nos mercados de trabalho beneficiem de uma segurança de rendimento mínima através de regimes de assistência social ou de transferências sociais (como uma garantia de rendimento mínimo pré-natal para as mulheres durante as últimas semanas da gravidez e pós-natal nas primeiras semanas pós-parto) ou através de regimes de garantia de emprego; e
- todos os residentes idosos e com deficiência⁷ tenham segurança de rendimento pelo menos ao nível da linha de pobreza definida pelo país, através de pensões de velhice e de invalidez.

Flexibilidade e o conceito de garantias

397. O nível de prestações e de cobertura da população (por exemplo, elegibilidade baseada na idade, para o caso das pensões sociais) para cada garantia deve ser definido de acordo com as condições do país (espaço fiscal potencial, estrutura e tendências demográficas, distribuição do rendimento, taxas e intensidade da pobreza (*poverty gap*), etc.), os imperativos políticos, as características dos grupos que serão cobertos e os resultados esperados. Em nenhuma circunstância deve o nível de prestações descer abaixo de um valor mínimo que garanta o acesso a um cabaz de alimentos básico e a outros bens e serviços essenciais. Embora o conteúdo dos pacotes de prestações de cuidados de saúde tenha de ser definido a nível do país, é importante salvaguardar determinados mínimos para alcançar o objectivo global de protecção social na saúde. Os pacotes de prestações devem ser concebidos tendo em vista prioridades genéricas, bem como a justiça e a viabilidade financeira, e tomar em consideração as necessidades, exigências e percepções das pes-

6 Deste modo, a segurança de rendimento para este grupo terá uma função habilitadora, dando oportunidade ao desenvolvimento de formas de autonomia que reforcem a capacidade das pessoas para enfrentar riscos e satisfazer as suas necessidades.

7 Implica um grau de deficiência que os exclui da participação no mercado de trabalho.

soas.⁸ Sem esquecer o princípio da universalidade, esta definição deve focar-se de forma integrada nas pessoas mais vulneráveis; eventualmente haverá necessidade de intervenções direccionadas. Ferramentas de modelação podem ajudar a avaliar os custos e as implicações orçamentais de diferentes cenários de prestações. O processo de decisão nacional pode beneficiar dos resultados obtidos por iniciativas semelhantes de outros países, bem como de técnicas de micro-simulação.

398. Deve referir-se neste contexto que o mencionado conjunto de quatro garantias básicas de segurança social rejeita explicitamente uma abordagem padronizada e concede aos países um elevado grau de flexibilidade para definir a forma concreta das prestações de segurança social que irão dar cumprimento a essas garantias. As prestações podem ser organizadas como prestações universais (como é o caso de uma pensão financiada por impostos ou de um serviço nacional de saúde universal), ou como regimes de seguro social com cobertura completa (que podem significar cobertura subsidiada para alguns grupos demográficos); podem ser condicionadas ou não condicionadas, ou organizadas como regimes de assistência social que garantem segurança de rendimento e cuidados de saúde apenas para quem não tem outra forma de cobertura de riscos. O importante é que todas as pessoas necessitadas de transferências de rendimento ou de serviços de saúde possam aceder a estas transferências em dinheiro ou em género e não precisem de satisfazer condições que, na prática, as excluem da cobertura. O termo “garantia” também implica que as transferências de rendimento e os serviços de saúde essenciais, sejam eles universais ou direccionados, devem constituir prestações que conferem um direito legal efectivo. Essas garantias devem ser uma parte integrante do contrato social explícito ou implícito que todas as sociedades dignas devem celebrar.

399. A abordagem das garantias também cria uma flexibilidade que torna o conceito de um piso de protecção social compatível com todos os sistemas de segurança social nacionais possíveis. A dificuldade de combinar o conceito com a arquitectura organizacional da segurança social nacional existente, uma questão frequentemente suscitada, torna-se uma não questão. O “pacote” das quatro garantias básicas estabelece efectivamente um padrão de desempenho mínimo em termos de acesso, âmbito e nível de segurança de rendimento e cuidados de saúde para os sistemas de segurança social nacionais. Todos os sistemas de segurança social nacionais podem e devem cumprir estes padrões de qualidade.

400. Embora o raciocínio que preside à introdução de um conjunto básico de garantias de segurança social se funde em direitos, o nível e âmbito das prestações de cada país terá de reflectir a capacidade prevalecente para financiar as prestações. Uma estratégia de segurança social nacional prospectiva e um diagnóstico das necessidades prioritárias podem ajudar a definir a sequência de implementação de vários programas sociais e instrumentos políticos que dão cumprimento a garantias individuais. Exemplos de muitos países de rendimento baixo e intermédio revelam que alguns elementos do piso de protecção social são financeiramente viáveis em toda a parte; outros terão eventualmente de esperar até que o espaço fiscal possa ser alargado em consequência de decisões de políticas e de governança ou como corolário do crescimento económico.

401. Mesmo que nem todas as garantias de segurança social possam ser implementadas em simultâneo, a adopção do pacote de quatro garantias deve manter-se como objectivo político, ainda que a sua introdução tenha de se processar gradualmente. Desta forma, os países não perdem de vista o objectivo global de protecção abrangente de todos os residentes e podem avaliar e conhecer os custos de oportunidade das garantias que são adiadas sempre que tomam deci-

8 Isto envolve: a) cobrir as necessidades de cuidados de saúde em termos de estrutura e volume do ónus da doença; b) responder às exigências em termos de qualidade e expectativas; c) definir as prestações em termos de cuidados primários, secundários (e terciários, se disponíveis) e de cuidados preventivos; e) garantir o direito legal à saúde, à baixa por doença e à licença de maternidade.

sões sobre prioridades. Consequentemente, a formulação de um pacote de garantias como um patamar básico deve traduzir-se em decisões políticas racionais, fundadas numa análise custo-benefício.

402. À medida que alcançam maior capacidade fiscal, os países poderão promover os seus sistemas de segurança social e alargar o âmbito, o nível e a qualidade das prestações e dos serviços oferecidos.

5.1.4. A dimensão vertical: O passo seguinte rumo a um guia da melhor protecção no domínio da segurança social

403. Como se explicou anteriormente, a protecção social não pode parar no “ piso térreo ”. À medida que as economias crescem e se tornam mais resilientes, a segurança de rendimento das pessoas e o seu acesso aos cuidados de saúde deverão aumentar em conformidade. Como se descreveu nos capítulos anteriores, os sistemas de segurança social dos países industrializados alargaram a sua cobertura e âmbito durante a maior parte do século XX. Na actual crise, que constitui um teste de *stress* crucial, demonstraram a sua importância como garante de coesão social. A OIT apoia os países em todos os estádios de desenvolvimento dos seus sistemas de segurança social, para que possam construir uma visão duradoura, em linha com as aspirações consagradas nas normas de segurança social actualizadas que preconizam níveis de protecção mais elevados.

404. Num dos próximos biénios, a OIT poderia realizar uma análise exaustiva dos regimes de segurança social com bom desempenho que examinasse:

- (1) o seu âmbito e níveis de protecção, incluindo a sua capacidade para responder a novos desafios, como a prestação de cuidados continuados nas sociedades envelhecidas ou a necessidade de prestar formas de protecção adequadas a quem se encontra em situações de emprego sem regularidade, bem como a sua capacidade para lidar com ajustamentos no mercado de trabalho, assim como também no emprego produtivo de trabalhadores mais velhos, de pessoas com deficiência e de pessoas com obrigações familiares;
- (2) os meios de que dispõem para garantir a eficácia e a eficiência dos mecanismos de concessão de prestações e cobrança de receitas;
- (3) a sua capacidade para garantir processos de diálogo nacional enérgicos e rigorosos sobre o futuro da segurança social que criem o espaço político necessário mercê de um consenso nacional sólido e informado sobre os níveis desejados e financeiramente viáveis da segurança social; e
- (4) a sua aplicação de mecanismos que garantam uma sustentabilidade duradoura e um espaço fiscal suficiente.

405. Estas experiências nacionais poderiam ser recolhidas num *guia da melhor protecção no domínio da segurança social* que poderia servir como valor de referência para opções alternativas de planos de desenvolvimento de segurança social ou visões de longo prazo de outros países. Uma vez criado esse guia da melhor protecção social, a OIT poderia iniciar um processo de revisão das Convenções sobre segurança social em vigor, que preconizam níveis de segurança social mais elevados, ou seja a Convenção (Nº 121) sobre Benefícios a Acidentes de trabalho [Anexo I alterado em 1980], 1964, a Convenção (Nº 128) sobre Prestações de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, 1967, a Convenção (Nº 130) sobre os Cuidados Médicos e as Indemnizações de Doenças, 1969 e a Convenção (Nº 168) sobre a Promoção do Emprego e à Protecção contra o Desemprego, 1988, para garantir que se mantêm relevantes para as aspirações das sociedades em termos de segurança social que se encontram expostas às vantagens e aos riscos de uma globalização rápida.

5.2. Estratégias para garantir a sustentabilidade

406. A sustentabilidade dos sistemas de segurança social só está em risco se estes deixarem de ser apoiados por um amplo consenso da sociedade. O consenso da sociedade está em risco se existir a percepção de que os regimes são irrealistas ou contradizem uma agenda alargada de políticas económicas e sociais, são socialmente inadequados, fiscal ou economicamente insustentáveis ou mal geridos, isto é, geridos com desperdício.

5.2.1. Garantir a coerência com políticas de desenvolvimento económico e social nacionais e outros objectivos da Agenda para o Trabalho Digno

407. As políticas de segurança social e as políticas de protecção social alargada não podem ser concebidas e implementadas isoladamente. Só podem ser bem sucedidas e sustentáveis no longo prazo se integrarem uma estratégia de desenvolvimento económico e social nacional abrangente e coerente. Embora as estratégias de desenvolvimento estejam definidas de forma mais explícita para os países em desenvolvimento e países emergentes, o desenvolvimento social e económico não pára quando se atingem os níveis de PIB da OCDE. Todos os países e sociedades estão em evolução constante e necessitam de estratégias de políticas económicas e sociais abrangentes.

408. O modelo de desenvolvimento da OIT é definido pelos objectivos estratégicos da Agenda para o Trabalho Digno. A Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa considerou que estes objectivos têm uma natureza “indissociável, interdependente e de reforço mútuo”. O paradigma de desenvolvimento da OIT foi claramente explicitado nas conclusões do debate recorrente sobre emprego durante a 99.^a Sessão da Conferência em 2010.⁹

409. Nos capítulos anteriores e no estudo da OIT, *Extending social security to all* (2010), é amplamente demonstrado que este paradigma de desenvolvimento está a ser implementado por vários países em desenvolvimento e países emergentes que introduziram um piso de protecção social ou, pelo menos, alguns dos seus elementos, bem como por economias desenvolvidas ao longo do seu processo de maturação económica.

410. Em contrapartida, elevados níveis de formalidade são uma condição necessária para funcionar com um mínimo de segurança social, justiça social e um nível de vida digno. Sem níveis de formalidade elevados, nenhum governo pode cobrar os impostos necessários para uma sociedade digna.

411. Um dos efeitos mais tangíveis da implementação de versões nacionais desse paradigma de desenvolvimento de trabalho digno será o desenvolvimento em muitos países de instrumentos políticos específicos para acelerar o processo rumo ao cumprimento da meta de desenvolvimento definida pelos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio relevantes (objectivos 1 a 5).

9 “A natureza indissociável, interdependente e de reforço mútuo dos quatro objectivos estratégicos do Pacto Global para o Emprego é encarada cada vez mais, não só como uma resposta efectiva à crise e uma estratégia de recuperação, mas também como o quadro de um novo paradigma de desenvolvimento económico e social, caracterizado por um crescimento com equidade, centrado no emprego e liderado pelo rendimento: i) o pleno potencial de crescimento económico e social de uma sociedade não pode ser realizado se as pessoas não beneficiarem de um piso de protecção social; ii) do mesmo modo, os regimes de segurança social não podem ser financiados sem uma sólida base económica e de emprego; iii) o emprego livremente escolhido não pode ser financiado sem respeito pelos princípios e direitos fundamentais no trabalho; iv) uma partilha justa dos benefícios dos ganhos de produtividade e do crescimento e dos ónus de ajustamento em épocas de crise económica não pode ser garantida sem diálogo social; e v) os ganhos de produtividade e o crescimento do emprego não podem ser alcançados sem um ambiente propício a empresas sustentáveis.” OIT: *Conclusions concerning the recurrent discussion on employment*, Conferência Internacional do Trabalho, 99.^a Sessão, 2010, parág. 42.

412. Entre as medidas políticas concretas no domínio da segurança social que devem ser adoptadas para apoiar esse paradigma político e, consequentemente, os ODM no contexto nacional, estão as seguintes:

- (1) investimento em políticas que facilitem uma educação básica, como abonos a crianças e prestações familiares condicionadas e não condicionadas, que ajudem a garantir uma empregabilidade futura no mercado de trabalho;
- (2) investimento em políticas que melhorem o estado de saúde e de nutrição das populações, incluindo a mão-de-obra actual e futura, como, por exemplo, protecção social na saúde e prestações monetárias ou em género que garantam uma ingestão nutricional adequada mínima.
- (3) investimento em prestações que estimulem directamente a participação no mercado de trabalho, como regimes de garantia de emprego;
- (4) investimento em prestações que facilitem a formação, a requalificação e a aprendizagem ao longo da vida, tais como subsídios de formação para quem procura emprego; facilitação de ajustamentos ao mercado de trabalho e a mudanças estruturais provocados, entre outros motivos, por novos contextos demográficos, a nova natureza do emprego e novos padrões de produção que resultam da interconectividade global dos mercados, das cadeias de produção e das alterações ambientais e climáticas;
- (5) garantia de níveis adequados de emprego, salários, rendimentos e condições de trabalho, e configuração das prestações de segurança social de modo a manter a capacidade contributiva da população e a evitar uma dependência desnecessária dessas prestações; como a dependência excessiva se deve em grande parte a uma saída prematura ou evitável do mercado de trabalho, poderão ser necessários mais incentivos e melhores condições no mercado de trabalho que permitam às pessoas manter ou encontrar um emprego razoavelmente digno ou reformar-se mais tarde, etc.;
- (6) investimento em prestações que incentivem a participação no mercado de trabalho e a aprendizagem ao longo da vida das mulheres, através de políticas que tornem o cumprimento das responsabilidades de prestação de cuidados mais fácil para os progenitores, tais como prestações e serviços de cuidados infantis, bem como pensões sociais para os avós nos países de rendimento baixo e intermédio, que lhes permitam reduzir a sua própria participação no mercado de trabalho e tomar conta dos netos enquanto os pais mantêm empregos remunerados;
- (7) investimento em prestações, como prestações de invalidez parcial e de desemprego parcial, que permitam às pessoas com capacidade remuneratória reduzida, devido a doença (incluindo pessoas que vivem com o VIH/sida), deficiência, obrigações como prestadores de cuidados, etc., sustentar com plenitude a sua actividade económica;
- (8) investimento em prestações que melhorem o consumo de bens e serviços produzidos localmente através de, por exemplo, pensões básicas para as populações rurais de países de rendimento baixo e intermédio;
- (9) concepção de prestações simples e compreensíveis e de níveis de prestações significativos, adaptados às necessidades prioritárias das pessoas, que as incentivem a permanecer ou a aderir à economia formal;
- (10) promoção de um diálogo social que ajude a equilibrar os efeitos económicos e os objectivos sociais dos sistemas de segurança social nacionais, que mantenha um consenso social em prol do progresso económico e social, estimulando, por exemplo, a participação das organizações de empregadores e de trabalhadores na definição do âmbito, dos níveis e das condições das prestações que financiam através de contribuições ou impostos; e
- (11) investimento em prestações que podem actuar como estabilizadores sociais e económicos directos em épocas de crise.

413. Os instrumentos necessários para garantir um apoio coerente da OIT ao paradigma de desenvolvimento já existem. A nível nacional, onde a OIT é solicitada a prestar consultoria técnica e de política, as políticas de segurança social nunca podem ser isoladas. Essas políticas têm de ser percebidas como elementos e ferramentas das políticas de desenvolvimento económico e social nacionais e têm um impacto óbvio nas políticas fiscais nacionais. Por conseguinte, no contexto de cooperação técnica e de consultoria da OIT, as actividades de segurança social estão integradas nos Programas de Trabalho Digno por País e nos esforços “One UN” para alcançar os ODM.

414. As políticas de segurança social promovidas pelo *Bureau* obviamente complementam e auxiliam os esforços envidados no sentido de promover melhores condições de trabalho, a protecção dos trabalhadores e a protecção das pessoas que vivem com o VIH/SIDA e das suas famílias. Um dos principais desafios políticos consiste em facilitar os ajustamentos ao mercado de trabalho face às alterações do ambiente demográfico e da natureza do emprego, e à evolução dos padrões de produção que resultam da interconectividade global dos mercados e das cadeias de produção, bem como das alterações ambientais e climáticas.

415. Um diálogo social reforçado sobre o papel, a natureza e a concepção dos sistemas de segurança social no âmbito de políticas económicas e sociais mais vastas constitui o instrumento fundamental para desenvolver políticas económicas e sociais coerentes a nível nacional, que reflectam todas as dimensões estratégicas da Agenda para o Trabalho Digno. Neste sentido, dotar os parceiros sociais de conhecimentos especializados em segurança social, será o primeiro passo.

5.2.2. Garantir a adequação social

416. Num mundo em envelhecimento, com estruturas sociais e necessidades sociais em mutação, que tem de lidar com várias crises financeiras e fiscais, económicas, políticas e ambientais complexas – as quais, com frequência, interagem entre si – os sistemas de segurança social nacionais ver-se-ão necessariamente confrontados com uma procura acrescida dos seus serviços. Por outro lado, estas mesmas crises costumam limitar o espaço fiscal percebido para prestações de segurança social e é possível que pressões competitivas exercidas sobre a economia mundial se repercutam sobre a despesa social total. É preciso encontrar meios de evitar a espiral descendente da despesa social e defender o espaço fiscal necessário para garantir que os sistemas de segurança social podem continuar a desempenhar a sua função como estabilizadores económicos e sociais.

417. Desenvolver esforços acrescidos e renovados no sentido de alargar os níveis de ratificação e aplicação das Convenções da OIT sobre segurança social, designadamente da Convenção (Nº 102), será uma forma de criar ou manter o espaço político para a despesa com a segurança social no maior número de países possível. A ratificação recente por países como o Brasil, a Bulgária, a Roménia e o Uruguai demonstram que esses esforços podem ter êxito. Os debates da CIT sobre o Inquérito Geral relativo aos instrumentos de segurança social (Recomendações (Nºs 67 e 69), bem como as Convenções (Nºs 102 e 178)), que terão lugar durante a 100.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em Junho de 2011, fornecerão resultados significativos sobre a potencial eficácia dessa abordagem (ver, também, o Capítulo 6). O Inquérito geral, que é tema de um relatório separado, apresentado à Conferência pela Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR), será debatido em paralelo pela Comissão para a Aplicação das Normas.

418. Garantir adequação social num contexto nacional pode implicar, por exemplo, proibir que os níveis das pensões desçam abaixo de um determinado valor de referência mínimo. Esse valor pode ser definido pela linha de pobreza nacional, no caso de prestações universais finan-

ciadas por impostos, ou por valores de prestações de referência relativos. As Convenções da OIT sobre segurança social são os únicos instrumentos jurídicos internacionalmente acordados que definem esses valores de referência. A Convenção (Nº 102), por exemplo, define uma taxa de substituição mínima para as pensões, equivalente a 40 por cento da “totalidade das remunerações auferidas anteriormente” ao fim de 30 anos de serviço, para proteger quem interrompeu ou não completou a sua carreira no mercado de trabalho.

419. Por conseguinte, a OIT pode adoptar uma posição política pragmática com o objectivo de salvaguardar resultados sociais. Não é necessária uma posição normativa sobre a arquitectura exacta dos sistemas de pensões enquanto elas atingirem estes resultados, independentemente de esses objectivos terem sido cumpridos por sistemas públicos ou parcialmente privatizados.

420. Esta abordagem também revela que se mantém claramente pertinente sustentar a consultoria política da OIT no domínio da segurança social nas normas existentes nesta matéria, mesmo que os instrumentos em questão já tenham algumas décadas. Justificam-se plenamente os esforços redobrados actualmente em curso no sentido de aumentar o nível de ratificação.

5.2.3. Garantir a sustentabilidade financeira, económica e fiscal

421. Como se explicou anteriormente, garantir sustentabilidade fiscal e económica envolve não só controlar os níveis de despesa, mas também manter o espaço fiscal disponível em linha com as promessas feitas.

Mecanismos de controlo de custos

422. O número de políticas de controlo de custos é limitado e, em princípio, conhecido. Algumas situam-se no domínio das políticas de segurança social propriamente ditas, outras pertencem a esferas políticas diferentes, o que sublinha a inter-relação existente entre as políticas de segurança social e um vasto leque de outras políticas económicas e sociais. Entre essas medidas contam-se as seguintes:

- boa gestão da migração internacional;
- investimento em medidas destinadas a aumentar a produtividade através do apoio a tecnologias de produção que tornam possível empregar trabalhadores mais velhos e trabalhadores com problemas de saúde;
- aumento da percentagem de mulheres e trabalhadores mais velhos nas taxas de participação da população activa;
- promoção, para homens e mulheres, de uma melhor conciliação entre responsabilidades profissionais e familiares; e
- investimento em melhores condições de trabalho e de vida.

423. Também existem vários mecanismos de controlo de custos inerentes ao próprio sistema de segurança social. A redução da dependência, fundamental para um controlo de custos a longo prazo, pode ser alcançada com a adopção de medidas como:

- investimento na saúde das pessoas para reduzir a despesa com a saúde através da promoção de estilos de vida mais saudáveis;
- combinação de uma função de substituição de rendimento com incentivos à participação no mercado de trabalho no âmbito de regimes de prestações de desemprego; e
- introdução de regras socialmente aceitáveis para a definição da idade em que as pessoas podem sair do mercado de trabalho; poderá estabelecer-se uma regra definindo o rácio entre o período médio por grupo etário (e, possivelmente, por grupo profissional) despendido na reforma e o período de actividade no mercado de trabalho. A reforma antecipada só seria possível se os tra-

balhadores “comprarem” anos adicionais de reforma através da redução dos níveis de pensão, ou se os empregadores que desejem utilizar as disposições relativas à reforma antecipada para reduzir a sua força de trabalho pagarem o custo actuarial real aos fundos de pensões.

Criar o espaço fiscal necessário

424. Criar e manter espaço fiscal para um nível adequado de prestações, socialmente acordado, é um objectivo tão exigente como a contenção de custos. Os países com rendimentos mais elevados despendem, em regra, uma percentagem mais elevada dos recursos totais disponíveis com a segurança social que os países de rendimento baixo. No entanto, a segurança social não deve ser encarada como um luxo, mas como um objectivo que também pode ser financiado por países de menor rendimento ou por países com recursos disponíveis relativamente limitados. Como se descreveu no Capítulo 2, embora tendam a gastar mais à medida que os seus sistemas de segurança social amadurecem, os países dispõem de bastante liberdade para determinar os níveis de despesa social e de espaço fiscal.

425. Se, por um lado, de um modo geral a crise económica e financeira mundial provocou um reforço da protecção social, por outro lado a consolidação fiscal iminente em muitos países poderá restringir o espaço de manobra para a extensão da segurança social, porque os governos poderão ser tentados a reduzir a despesa social. Há fortes razões para acreditar, no entanto que, no rescaldo dos acontecimentos recentes, um número cada vez maior de países começa a reconhecer a importância de investir na protecção social, mesmo em épocas de austeridade, e está empenhado em criar e alargar o espaço fiscal para esse fim.

426. A necessidade de maximizar o espaço fiscal poderá, por muito impopular que seja, fazer convergir as atenções sobre a eficácia dos mecanismos de cobrança de impostos e contribuições do país. Sem um sólido aparelho de cobrança de receitas, não será possível redistribuí-las. Aumentar o espaço fiscal representa um desafio diferente para cada país. A Reunião Tripartida de Peritos sobre a Extensão da Cobertura da Segurança Social (*Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage*) identificou em Setembro de 2009¹⁰ uma lista de controlo dos componentes que devem integrar uma estratégia nacional, que pode incluir:

- (1) reformas tributárias para aumento dos recursos fiscais, incluindo, em particular, o reforço da eficácia e eficiência da cobrança de impostos;
- (2) aumentos graduais na despesa social, em termos de percentagem do PIB e de percentagem da despesa total;
- (3) redistribuição entre as áreas de política social para recentrar a despesa nas necessidades mais urgentes e
- (4) uma re-orientação da despesa dos sectores e áreas políticas sociais para reforçar a eficácia de certas despesas com o combate à pobreza e à vulnerabilidade.

5.2.4. Estratégias para garantir uma boa governança

427. Uma governança e gestão eficazes e eficientes dos regimes de segurança social são essenciais para garantir a sua sustentabilidade. A participação das várias partes interessadas na governança de um sistema de segurança social (com representação nos respectivos órgãos directivos) deveria constituir um princípio geral. Continua a ser essencial, como a crise económica e financeira voltou a demonstrar, determinar com clareza a função e a responsabilidade central do Estado e dos parceiros sociais, bem como salvaguardar os poderes do Estado para que ele possa exercer com eficácia a missão que lhe compete.

10 Ver OIT: *Extending social security to all*, op. cit., p. 30.

428. Um diálogo social reforçado sobre o papel, a natureza e a concepção dos sistemas de segurança social no âmbito das políticas económicas e sociais mais vastas é crucial para o desenvolvimento de políticas económicas e sociais nacionais coerentes que reflectam todas as dimensões estratégicas da Agenda para o Trabalho Digno. O primeiro passo será dotar as organizações de empregadores e de trabalhadores de conhecimentos especializados no domínio da segurança social, como investimento fundamental na boa governança. Está a ser preparado um importante programa de reforço de capacidades destinado aos membros dos órgãos directivos e dos grupos consultivos de sistemas de segurança social nacionais, centrado sobretudo no Centro Internacional de Formação de Turim. Também estão a ser desenvolvidos conjuntos de indicadores de desempenho testados e universalmente adaptáveis que permitirão aos membros dos órgãos directivos dos sistemas de segurança social avaliar rapidamente o seu desempenho financeiro e o desempenho das respectivas prestações.

429. A boa gestão é outra vertente da boa governança. Uma boa gestão necessita de gestores com formação de qualidade. Muitos regimes de segurança social fizeram investimentos significativos na formação dos seus funcionários. A OIT ajudou na criação de programas de mestrado em universidades e de programas de formação no CIT e continua envolvida no alargamento desta actividade. Obviamente, no entanto, os esforços de formação de gestores envidados pela OIT e pela Associação Internacional de Segurança Social (AISS) apenas poderão ajudar a criar normas básicas para bons programas de formação e não podem abranger o elevado número de funcionários qualificados exigido pelas centenas de instituições de segurança social de todo o mundo. O ónus recai claramente sobre os regimes nacionais e, conseqüentemente, sobre as partes interessadas a nível nacional, ou seja, governos, entidades empregadoras e trabalhadores.

430. A OIT desenvolveu um conjunto de instrumentos de boa gestão, designadamente de gestão financeira, que permite avaliar a sustentabilidade financeira dos regimes de segurança social perante cenários de evolução demográfica e económica no futuro. Estas ferramentas incluem, por exemplo, análises padronizadas da despesa e do desempenho da protecção social (SPER), a técnica da orçamentação social e análises exaustivas dos regimes de prestações de pensões, cuidados de saúde e desemprego.

5.3. Uma quinta conclusão

431. A segurança social, para além do papel social primordial que desempenha, é encarada actualmente como um investimento no desenvolvimento económico e social que contribui para a resiliência das sociedades em épocas de crise económica. É consensual que, sem um piso de protecção social, nenhuma sociedade pode explorar o seu pleno potencial produtivo e alcançar os níveis de bem-estar desejados para todos os seus membros. Sem níveis de segurança mais elevados, não haverá uma aceitação universal da globalização que, para além de não trazer vantagens potenciais, é acompanhada por mudanças económicas mais rápidas e por uma insegurança crescente. As pessoas necessitam de um nível de segurança mínimo para aceitar os riscos da mudança. São necessárias políticas pragmáticas que ganhem espaço fiscal para um piso de protecção social e, subseqüentemente, para níveis mais elevados de segurança, ao mesmo tempo que mantêm o nível geral de redistribuição em sinergia com o desenvolvimento económico e social.

432. A OIT, os seus países membros e o *Bureau* contribuíram para uma mudança de percepção e desenvolveram estratégias que cumprem a promessa de uma implementação consensual e bem sucedida, para além da manutenção a longo prazo dos sistemas de segurança nacional; o *Bureau* contribui ainda para uma boa concepção e implementação das políticas nacionais através da disseminação de conhecimento, do desenvolvimento de paradigmas políticos e de ferramentas de planeamento eficiente e boa governança.

Capítulo 6

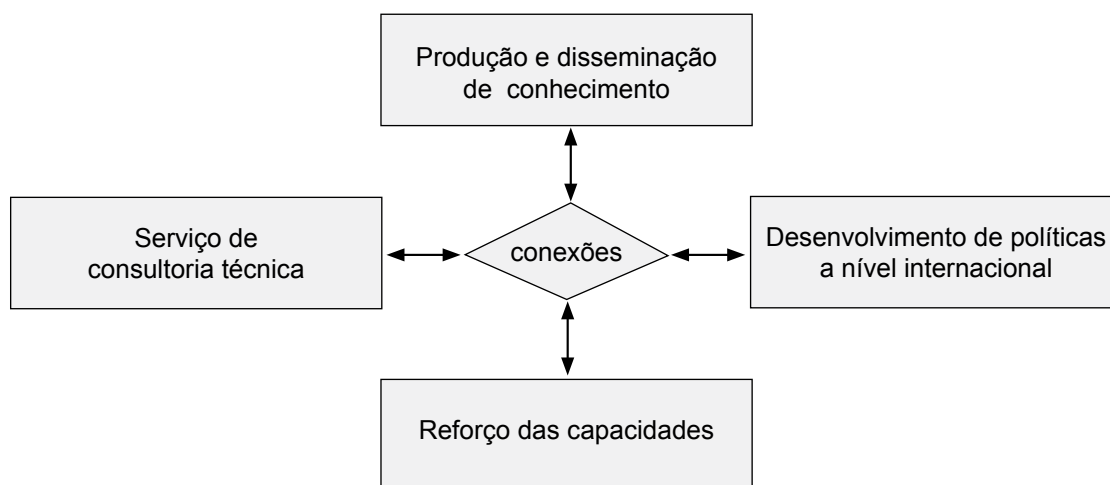
Orientações para o trabalho futuro da OIT em matéria de segurança social

433. Este capítulo final identifica as questões para as quais são necessárias as orientações da Conferência, com base na análise do debate mundial sobre as políticas e das respostas emergentes da OIT a este respeito. As restrições em termos de recursos obrigam a seleccionar um conjunto de prioridades, a racionalizar as actividades e melhorar a articulação com outros objectivos operacionais e estratégicos. As actividades devem centrar-se em medidas que ajudem os mandantes a fazer face às quatro principais categorias de desafios dos sistemas de segurança social. Como tal, nas próximas décadas, o *Bureau* deverá direccionar as suas actividades no sentido de:

- (1) apoiar o desenvolvimento de políticas nacionais mediante:
 - a) o desenvolvimento de um novo mecanismo de orientação genérico para a extensão da cobertura a todos, como contributo para a dimensão horizontal da estratégia de extensão da segurança social;
 - b) o desenvolvimento de uma nova estratégia para garantir a adequação das prestações e a eficácia do papel da segurança social como estabilizador económico e social, através da utilização das normas existentes da OIT;
- (2) apoiar melhorias na governança da segurança social mediante:
 - a) a garantia de sustentabilidade através da prestação de serviços consultivos bem concebidos, nas áreas económica, financeira, actuarial e fiscal; e
 - b) a produção e disseminação de conhecimento e o reforço de capacidades, incluindo o reforço da capacidade dos parceiros sociais para desempenharem um papel activo na governança dos sistemas de segurança social.

434. Existem conexões evidentes entre estes importantes grupos de actividade. Todas as actividades devem centrar-se no apoio ao desenvolvimento de políticas nacionais com a orientação da OIT. Para apoiar os mandantes da Organização nesse sentido, devem ser utilizados todos os outros meios de acção, a produção e disseminação de conhecimento, os serviços de consultoria técnica, o reforço de capacidades, o estabelecimento de parcerias e coligações e o desenvolvimento de políticas.

Figura 6.1. Meios de acção da OIT e as suas conexões



6.1. Proporcionar orientação política através da promoção das normas existentes e da criação de quadros de referência

Relevância das normas internacionais sobre segurança social nos planos regional e internacional

435. Os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos e os seus mecanismos de supervisão, embora confirmem o direito à segurança social, têm-se mantido omissos, na sua maioria, quanto à definição e ao conteúdo específico desse direito. Na ausência dessa definição, e considerando o mandato da OIT, a Organização foi incumbida de estabelecer os parâmetros e as disposições substantivas do direito à segurança social. Nesse sentido, as normas da OIT sobre segurança social e, mais especificamente, a Convenção (Nº 102), têm constituído a principal referência para a interpretação e a definição deste direito e, em simultâneo, têm proporcionado orientações pormenorizadas para a sua implementação. Como foi referido anteriormente, sempre se considerou que as normas desempenham um papel preponderante, na medida em que conferem conteúdo substantivo ao direito à segurança social; por outro lado, o Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CESCR), por várias ocasiões ao longo dos últimos 10 anos, recomendou aos países que ratificassem a Convenção (Nº 102) como forma de cumprirem as suas obrigações ao abrigo do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (ICESCR).

436. A experiência internacional demonstra que as Convenções da OIT sobre segurança social e, em particular, a Convenção (Nº 102), são uma forma de impedir o nivelamento por baixo dos sistemas de segurança social em todo o mundo, pois constituem valores de referência que permitem avaliar se as suas prescrições foram cumpridas, e contribuem para a criação de igualdade de condições a nível social em todo o mundo.

Necessidade de instrumento(s) complementar(es)

437. A competência normativa da OIT sustenta a autoridade, legitimidade e orientação política básica da cooperação e da consultoria técnica da Organização. A sua legitimidade assenta num consenso tripartido global. Contudo, o processo de desenvolvimento de novas normas sobre segurança social tem estado adormecido nos últimos 20 anos. Em 2007, a OIT analisou a

base de “normas” para o paradigma político resultante da Campanha Mundial sobre Segurança Social e Cobertura para Todos. Os principais resultados do documento técnico¹ da OIT podem ser resumidos como se segue.

438. A Convenção (Nº 102), a principal convenção da OIT sobre segurança social, consagra uma definição internacionalmente aceite dos princípios da segurança social e tem sido reconhecida como um símbolo de progresso social. Desempenha um papel fundamental na definição do direito à segurança social ao abrigo de instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos e foi ratificada até ao momento por 47 países (31 na Europa, nove na América Latina, incluindo as ratificações muito recentes do Brasil e do Uruguai, cinco em África e apenas uma na Ásia (Japão)). Esta e outras Convenções actualizadas sobre segurança social tiveram e continuam a ter um impacto positivo no desenvolvimento de regimes de segurança social na maior parte dos países em todo o mundo, e servem de modelo para instrumentos regionais e leis nacionais. Mantém-se, desta forma, um instrumento válido para a “dimensão vertical” da extensão da cobertura. A OIT poderá intensificar a campanha em prol da ratificação da Convenção (Nº 102), para reforçar a importância da adequação das prestações.

439. No entanto, as Convenções actualizadas sobre segurança social, incluindo a Convenção (Nº 102), têm as suas limitações quando se trata de assegurar um conjunto mínimo de prestações definidas, designadamente porque não definem prestações prioritárias nem exigem uma cobertura universal. Por conseguinte, deve ponderar-se a elaboração de um mecanismo para a “extensão da cobertura horizontal” que proporcione uma orientação adicional aos países no estabelecimento de um piso de protecção social que inclua garantias básicas, em conformidade com o mandato constitucional da OIT.

440. O estudo técnico da OIT anteriormente referido² identificou um conjunto de opções que poderiam conferir uma legitimidade acrescida à estratégia da campanha, e que vão desde uma nova estratégia de promoção das normas existentes a mecanismos adicionais para uma promoção mais eficaz do direito humano universal a garantias mínimas de segurança social. Em Setembro de 2009, a Reunião Tripartida de Peritos sobre a Extensão da Cobertura da Segurança Social (*Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage*) deu mais um passo em frente nesta matéria ao delinear os componentes normativos de uma estratégia bidimensional para a extensão da cobertura da segurança social. Os participantes na reunião deram um apoio praticamente unânime ao conceito de uma estratégia bidimensional, assente em direitos, para a extensão da segurança social em países com cobertura insuficiente³.

441. Houve um consenso generalizado sobre o uso da promoção da ratificação e aplicação das Convenções actualizadas da OIT como catalisador para a extensão vertical da segurança social. A Conferência poderia definir metas para ratificação adicional das Convenções actualizadas, designadamente uma meta de 70 ratificações da Convenção (Nº 102) até 2015 como contributo da OIT para o cumprimento dos ODM. Considerou-se, no entanto, que faria mais sentido definir a meta em termos de percentagem da população mundial que beneficiaria da protecção conferida pela Convenção (Nº 102). Actualmente, 18,1 por cento da população mundial vive em países

1 OIT: *Setting social security standards in a global society: An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization*, Social Security Policy Briefings Documento 2 (Genebra, 2008).

2 *ibid.*

3 OIT: *Relatório do Director-Geral, Segundo relatório suplementar: Reunião Tripartida de Peritos sobre a Extensão da Cobertura da Segurança Social (Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage)* (Genebra, 2 a 4 de Setembro de 2009), Conselho de Administração, 306.ª Sessão, Genebra, Novembro de 2009, anexo, Resumo do Presidente, pontos 7 a 14.

que ratificaram a Convenção (Nº 102), embora haja uma grande variação a nível regional (ver quadro AI.1 no Anexo 1). Um objectivo ambicioso seria aumentar este indicador para aproximadamente um terço em 2015.

442. Os participantes na Reunião de Peritos também acordaram que a OIT deve complementar o seu actual conjunto de Recomendações e Convenções actualizadas com um mecanismo de promoção do PPS, como forma de alcançar a extensão da cobertura horizontal e orientar os países na criação e desenvolvimento dos seus sistemas de segurança social, para que a concessão de segurança social básica universal se torne uma prioridade.

443. No entanto, os diferentes grupos não alcançaram unanimidade quanto à forma que esse mecanismo deve assumir. As opiniões expressas pelo grupo dos governos participantes cobriram um espectro bastante vasto. Alguns países salientaram o valor de uma possível nova norma da OIT para orientar os trabalhos sobre a componente relativa à segurança social do PPS. Membros do grupo dos trabalhadores também defenderam essa opinião, não secundada pelo grupo das entidades empregadoras, que manifestaram a sua preferência por um mecanismo não vinculativo que preste orientação mediante a codificação das boas práticas.

444. O presente relatório não pode fazer recomendações explícitas sobre a forma do instrumento ou mecanismo. Esse papel caberá à Comissão da Conferência, através das suas deliberações e das suas recomendações para acção futura.

445. Não obstante, o presente documento pode sugerir alguns princípios básicos para inclusão num instrumento dessa natureza, a saber:

- (1) **Universalidade:** A cobertura universal de todos os habitantes por um conjunto definido de garantias essenciais de segurança social deve ser alcançada com a maior celeridade.
- (2) **Implementação gradual orientada em função de determinadas metas:** O conjunto de garantias básicas pode ser implementado gradualmente, em linha com um plano global de desenvolvimento que visa implementar todas as garantias essenciais ao longo de um período definido, sem esquecer a necessidade de assegurar protecção imediata contra a discriminação.
- (3) **Definição consensual e racional de prioridades:** No caso de uma implementação gradual, as prioridades devem ser identificadas através do diálogo social nacional e de procedimentos racionais que procurem eliminar a intensidade da pobreza (*poverty gap*) agregada do país com a maior celeridade.
- (4) **Sustentabilidade financeira e fiscal:** O âmbito do conjunto básico de garantias que integra o PPS nacional deve ser compatível com o espaço fiscal actual e provável no futuro, disponível para financiar as transferências sociais necessárias; a dimensão do espaço fiscal disponível deve ser definida por consenso da sociedade.
- (5) **Adequação dos níveis de garantia:** Os níveis de garantia devem ser definidos de modo a assegurar que pessoas de todas as idades poderão adquirir os bens e serviços essenciais que lhes permitam viver com dignidade; isso significa que o seu rendimento deve ser elevado acima de um nível da pobreza definido por um processo nacional transparente.
- (6) **Componentes essenciais:** O conjunto de garantias essenciais deve visar alcançar uma situação em que:
 - todos os habitantes beneficiem de uma protecção financeira suficiente para poder pagar e ter acesso a um conjunto de serviços de prestação de cuidados de saúde essenciais definidos a nível nacional, relativamente aos quais o Estado assume a responsabilidade geral de garantir a adequação dos sistemas de financiamento e prestação de serviços (habitualmente) pluralistas;

- todas as crianças tenham segurança de rendimento, pelo menos ao nível da linha de pobreza definida pelo país, mediante prestações familiares/abonos de família destinados a facilitar o acesso a alimentação, educação e cuidados;
 - todas as pessoas em idade activa que não conseguem auferir um rendimento suficiente com o seu emprego beneficiem de uma segurança de rendimento mínima através de regimes de assistência social ou de transferências sociais (como regimes de transferência de rendimento para as mulheres durante as últimas semanas da gravidez e as primeiras semanas após o parto) ou através de regimes de garantia de emprego; e
 - todos os habitantes idosos ou com deficiência⁴ tenham segurança de rendimento pelo menos ao nível da linha de pobreza definida pelo país, mediante pensões de velhice e de invalidez.
- (7) **Enfoque nos resultados:** O termo “garantia” não implica preferência por prestações universais ou por prestações atribuídas mediante a condição de recursos, desde que se atinja o objectivo de garantir um nível mínimo de segurança de rendimento para todos os habitantes.
- (8) **Pluralismo pragmático:** Não deverá ser dada qualquer preferência relativamente à estrutura organizacional ou institucional que irá efectivamente conceder as várias garantias, desde que se garanta a cobertura de todos os habitantes por um dos subsistemas.
- (9) **Coerência:** As garantias não podem ser um elemento isolado dos sistemas de segurança social nacionais, devendo ser concebidas de modo a proporcionarem um primeiro pilar que complemente as prestações de segurança social existentes e a garantirem a coerência e eficiência do sistema de segurança social nacional.
- (10) **Uma abordagem baseada em direitos:** As garantias devem ser definidas por lei e todas as pessoas elegíveis, homens, mulheres ou crianças, devem ter o direito de reclamar as respectivas prestações e, se necessário, recorrer judicialmente de uma decisão da administração pública.
- (11) **Promoção de normas da OIT de nível mais elevado:** O quadro orientador para as garantias básicas também poderá incentivar os países a cumprir as Convenções actualizadas da OIT sobre segurança social à medida que as suas economias amadurecem e o seu espaço fiscal se expande.

446. O prazo previsto para a finalização de um instrumento deverá ser, o mais tardar, 2015, para que possa desempenhar um papel de destaque no debate mundial sobre o acompanhamento dos ODM. A OIT poderá monitorizar os progressos rumo à cobertura universal registados pelo conjunto das garantias mínimas do PPS, mediante um conjunto de indicadores simples, mas sólidos, no contexto do seu Inquérito sobre Segurança Social.

447. No relatório que submeteu à Comissão para a Aplicação das Normas da Conferência⁵, a Comissão de Peritos recomenda um conjunto mais alargado de aspectos orientadores ou normativos que também seria uma forma de codificar os princípios acima referidos no mecanismo internacional. De acordo com as sugestões da Comissão de Peritos, seria estabelecido um plano de trabalho para, no mínimo, dez anos. As recomendações da Comissão de Peritos são resumidas na caixa 6.1. As suas sugestões poderiam ser precedidas por uma análise sistemática de sistemas de segurança social com níveis de desempenho elevados através de um guia da melhor protecção, como sugerido no Capítulo 5.

4 Implica um grau de deficiência que os exclui da participação no mercado de trabalho.

5 Ver OIT: *Social security and the rule of law: General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Relatório III(1B), Conferência Internacional do Trabalho, 100.^a Sessão, Genebra, 2011.

Caixa 6.1

Inquérito Geral 2011 (Segurança social e o Estado de direito)

Para alinhar o Inquérito Geral da Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR) com o relatório apresentado para o debate recorrente, o Conselho de Administração decidiu que o Inquérito Geral cobriria a Convenção (Nº 102) sobre a Segurança Social (Norma Mínima), 1952, e a Convenção (Nº 168) sobre a Promoção do Emprego e a Protecção contra o Desemprego, 1988, bem como a Recomendação (Nº 67) sobre a Segurança do Rendimentos, 1944, e a Recomendação (Nº 69) sobre a Assistência Médica, 1944.

Ao analisar o legado das normas sobre segurança social em revista, a Comissão de Peritos observa no Inquérito Geral que existe agora uma necessidade clara de adopção de novas abordagens complementares que ajudem a orientar as futuras escolhas políticas dos mandantes da OIT. Concluiu igualmente que o mandato e a missão da OIT no âmbito da segurança social (como reafirmado e actualizado pela Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008) excedem actualmente as normas existentes, ao abrigo das quais devem ser implementados. De acordo com a Comissão, as actuais Convenções da OIT são ainda relevantes e efectivamente importantes, mas devem ser complementadas por novas iniciativas que reanimem o direito à segurança social de “todos, na sua qualidade de membros da sociedade”.

A Comissão aprova explicitamente a estratégia bidimensional de extensão e pretende reforçar ambas as dimensões com um conjunto de novos instrumentos.

Quanto à dimensão horizontal da estratégia, a Comissão conclui que o instrumento previsto para o PPS deverá procurar suprir as deficiências de cobertura e garantir uma cobertura universal em linha com a abordagem baseada nos direitos humanos e com o princípio da não discriminação. A Comissão entende que a tarefa de globalização da segurança social exige claramente que a OIT complemente o actual acervo de normas com um novo instrumento de grande impacto, que seja sensível às diferentes realidades estruturais de economias menos desenvolvidas e seja, ao mesmo tempo, concebido para ser aceite pela quase totalidade dos países membros da OIT.

Quanto à dimensão vertical da estratégia, a Comissão sugere também que:

- (i) a linguagem desactualizada, sem sensibilidade às questões de género, da Convenção (Nº 102) seja adaptada às realidades sociais actuais, sem que essa adaptação se traduza por uma redução dos níveis de prestações garantidos pela Convenção (Nº 102). A Comissão oferece ainda sugestões sobre a forma de cumprir esse objectivo sem uma revisão formal da Convenção (Nº 102);
- (ii) as “orientações sobre uma boa governança e a protecção dos fundos de segurança social, com base no princípio do financiamento prudente, numa supervisão tripartida e nas boas práticas actuariais” sejam elaboradas à luz da experiência adquirida com a crise económica e financeira actual;
- (iii) a Convenção (Nº 102) seja complementada com um novo instrumento orientador da extensão das prestações equivalentes ao número crescente de trabalhadores activos em situações irregulares de emprego que ainda não dispõem de protecção adequada; e que
- (iv) as disposições da Convenção (Nº 168) sejam flexibilizadas de modo a permitir a sua ratificação por um número mais elevado de países.

6.2. Prestar apoio à boa governança de sistemas de segurança social nacionais

448. Para garantir a implementação das políticas da Organização, o *Bureau* deveria reforçar os seus outros meios de acção.

Produção e disseminação de conhecimento

449. A produção e partilha de conhecimento são as bases factuais e metodológicas da consultoria técnica e política. Nos últimos anos, o *Bureau* envidou importantes esforços no sentido de criar uma plataforma Web de produção e disseminação de conhecimento (Global Extension of Social Security – GESS). Este mecanismo carece de uma actualização profunda para que seja possível criar um repositório verdadeiramente global e interactivo de experiências no domínio do planeamento, administração e governança da segurança social, como também da investigação e estatística gerais de política social que lhe estão subjacentes. Uma produção de conhecimentos

eficaz em termos de custos não pode ser empreendida, no entanto, sem o contributo activo dos mandantes da OIT. A apresentação de relatórios periódicos sobre as experiências e os progressos registados a nível nacional é vantajoso para todos os outros mandantes da OIT. Propõe-se, por conseguinte, um debate sobre a possibilidade de celebrar um acordo de colaboração-tipo (ou memorando de entendimento) entre o *Bureau* e os mandantes nacionais que preveja contributos regulares dos países para as plataformas de conhecimento da OIT. Um guia da melhor protecção (sugerido anteriormente) também seria uma forma muito importante de partilha mundial de experiências e de conhecimento.

Reforço de capacidades

450. O reforço de capacidades é uma forma de investimento eficiente, indispensável à boa governança. Os programas de reforço de capacidades bem sucedidos reduzem o tempo de dependência dos países relativamente aos serviços de consultoria técnica externos. A OIT deveria alargar a colaboração com as universidades interessadas em introduzir o planeamento e a gestão da segurança social nos currículos académicos. No entanto, esse investimento na promoção sustentável dos valores da OIT poderia ser mais eficiente se a colaboração abranger todas as áreas do trabalho digno e ocorrer no contexto de uma rede global de instituições académicas que ensinem princípios de trabalho digno como parte de estratégias nacionais de desenvolvimento económico e social. O Centro Internacional de Formação (CIF) de Turim, da OIT, poderia assumir a liderança, com base no projecto da OIT sobre Trabalho Digno e Protecção Social (*ILO's Decent Work and Social Protection Chair's*). O *Bureau*, em conjunto com o CIF, também deveria reforçar o desenvolvimento de programas que respondam às necessidades específicas dos seus mandantes, designadamente a nível da integração dos seus representantes nos órgãos de supervisão dos regimes de segurança social nacionais.

Serviços de consultoria técnica

451. Os serviços de consultoria técnica necessitam de combinar três elementos para construir uma base sólida de conhecimento global: a disponibilidade de competências profissionais altamente especializadas; a proximidade e familiaridade com o ambiente social, demográfico, económico e político em que os mandantes da OIT operam; e o reforço das capacidades de prestação dos serviços através da colaboração com agências nacionais e internacionais. Isso exige uma divisão mais clara do trabalho entre a sede e a estrutura da OIT no terreno.

452. A sede tem de desenvolver e disponibilizar competências especializadas que complementem a oferta das regiões, designadamente, a produção mundial de conhecimento; o desenvolvimento de ferramentas técnicas; e a prestação de assistência altamente especializada, tal como serviços jurídicos, financeiros, actuariais e de orçamentação social.

453. As regiões têm de ser capazes de fornecer diagnósticos dos problemas nacionais de planeamento, concepção e gestão, de oferecer consultoria técnica e de organizar intervenções de vulto, com a assistência, entre outros, de apoio especializado da sede.

454. As limitações de capacidade, contudo, permanecerão. A experiência recente demonstra que a procura efectiva de serviços de consultoria da OIT excede significativamente a sua capacidade de prestação. Têm sido perdidas oportunidades importantes de apoiar as partes interessadas a nível nacional devido a limitações de capacidade. É necessário procurar novas formas eficazes em termos de custo para aumentar a capacidade. A primeira opção é uma colaboração estreita no seio da família das Nações Unidas: a iniciativa da UN CEB sobre o PPS e o Consórcio GTZ-OIT-OMS para a protecção social na saúde demonstraram que esses mecanismos têm muito potencial. Contribuir para o quadro de planeamento das Nações Unidas (nomeadamente para os quadros de assistência ao desenvolvimento das Nações Unidas – UNDAF) deveria ser a

regra para as actividades da OIT nos países. É necessária uma colaboração estreita com o Banco Mundial e com o FMI.

455. O desafio crucial continuará a ser o acesso a peritos técnicos qualificados. Uma forma inovadora de alargar o círculo de peritos técnicos da OIT e de conseguir contributos técnicos mais avançados será recorrer de forma acrescida à perícia técnica disponível nos países que já possuem sistemas de segurança social nacionais bem desenvolvidos. Nesse sentido, os países colaboradores poderiam celebrar acordos com a OIT que prevejam o destacamento de peritos de instituições nacionais para projectos da OIT, que continuariam a ser pagos pelos seus governos e respectivas instituições de segurança social. Esse procedimento permitiria aumentar a capacidade, reduzir os custos dos projectos e melhorar a qualidade da consultoria. A OIT poderia colaborar com a AISS na criação de uma rede de governos e instituições colaborantes.

6.3. Pontos sugeridos para o debate da Comissão da Conferência

456. À luz da análise da situação da segurança social no mundo, do seu papel na Agenda para o Trabalho Digno, da natureza do actual debate político e dos desafios futuros, proporcionada pelo presente documento, propõem-se os seguintes pontos de partida para debate na Comissão da Conferência:

- a) Qual é o papel da segurança social na promoção do crescimento económico e do desenvolvimento social? De que modo pode a segurança social, em interacção coerente com outras políticas, contribuir para aumentar a participação no emprego formal, digno e produtivo, que garanta segurança de rendimento e acelere o cumprimento dos ODM? Que papel desempenham as medidas de segurança social na recuperação da crise económica no contexto do Pacto Global para o Emprego?
- b) Que políticas contribuem melhor para a extensão de uma cobertura de segurança social adequada em todos os níveis de desenvolvimento? Como podem os governos, trabalhadores e entidades empregadoras colaborar para implementar estas políticas? Como pode a estratégia bidimensional da OIT para a extensão da segurança social apoiar melhor os seus esforços? Como pode ser reforçada a dimensão de género nas políticas de extensão da cobertura de segurança social?
- c) Que políticas podem garantir viabilidade económica, mecanismos de financiamento adequados (como os regimes financiados por repartição, as contas-poupança individuais pré-financiadas ou diferentes combinações de ambos) e espaço fiscal sustentável para sistemas de segurança social inclusivos e eficazes num contexto de mudança demográfica, económica e social?
- d) Como podem os governos, trabalhadores e entidades empregadoras contribuir para melhorar a concepção, a governança e a administração dos sistemas de segurança social? Como podem os quadros institucionais ser melhorados para apoiar estes esforços?
- e) Qual é o papel das normas da OIT para continuar a promover a extensão da cobertura universal de segurança social para todos? Que outras medidas devem ser tomadas para que mais países ratifiquem e implementem a Convenção (Nº 102) e outras normas actualizadas da OIT sobre segurança social? Que outros instrumentos ou mecanismos (Convenções, Recomendações, orientações, códigos de prática, etc.) podem ser desenvolvidos para orientar a implementação do PPS no contexto da estratégia bidimensional para a extensão da segurança social para todos?

O debate destas questões permitirá à Comissão da Conferência fornecer orientações para uma resposta mais eficaz e eficiente da Organização e do *Bureau* às necessidades dos mandantes em cada uma destas áreas.

Anexo I

Quadros e orientações sobre estatísticas disponíveis sobre segurança social

Caixa A-I.1

Acesso aos dados estatísticos reflectidos no Relatório Mundial sobre Segurança Social (*World Social Security Report 2010/11*)

O *World Social Security Report 2010/11* contém dados estatísticos valiosos sobre a despesa, o financiamento, a cobertura e a adequação da segurança social. A versão electrónica completa do texto, bem como todas as figuras e quadros (em formato Excel), podem ser acedidos em linha no sítio da internet do *World Social Security Report 2010/11*:

Sítio da internet principal:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1985>

Texto completo (em formato PDF):

<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=15263>

Gráficos e figuras:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=76>

Quadros anexos (em formato Excel):

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=95>

Principais fontes estatísticas:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=10#globaldb>

Uma das principais fontes do *World Social Security Report 2010/11* é a base de dados do Inquérito sobre Segurança Social da OIT, que já está disponível em linha. Esta base de dados contém informações estatísticas sobre a despesa, o financiamento, a cobertura e a adequação da segurança social, a nível nacional e por regimes, de um elevado número dos países participantes. A base de dados contém igualmente uma série de indicadores nucleares, como rácios de despesa social ou rácios de cobertura por ramo e por sexo (quando disponível).

Base de dados do Inquérito sobre Segurança Social da OIT: http://www.ilo.org/dyn/illossi/ssimain.home?p_lang=en

Quadro A-1.1. Ratificação da Convenção (Nº 102)

País	Ano de Ratificação	Cuidados médicos							
		III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		Prestação por doença	Prestação por desemprego	Prestação por velhice	Prestação por acidentes de trabalho	Prestação por familiar	Prestação por maternidade	Prestação por invalidez	Prestação de sobrevivência
Albânia	2006	x	x	x	x		x	x	x
Alemanha	1958	x	x	x	x	x	x	x	x
Áustria	1969	x	x	x		x	x		
Barbados	1972	x		x	x			x	x
Bélgica	1959	x	x	x	x	x	x	x	x
Bolívia, Estado Plurinacional da	1977	x	x	x	x	x	x	x	x
Bósnia e Herzegovina	1993*	x	x	x	x		x		x
Brasil	2009	x	x	x	x	x	x	x	x
Bulgária	2008	x	x	x	x	x	x		x
Congo, República Democrática do	1987			x		x		x	x
Costa Rica	1972	x		x	x	x	x	x	x
Croácia	1991	x	x	x	x		x		x
Chipre	1991	x	x	x	x			x	x
Dinamarca	1955	x	x	x	x			x	
Equador	1974	x		x	x			x	x
Eslováquia	1993	x		x		x	x	x	x
Eslovénia	1992	x	x	x	x		x		x
Espanha	1988	x	x		x				
França	1974	x	x	x	x	x	x	x	
Grécia	1955	x	x	x	x		x	x	x
Islândia	1961			x		x		x	
Irlanda	1968	x	x						x
Israel	1955			x	x				x
Itália	1956			x		x	x		

País	Ano de Ratificação	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		Cuidados médicos	Prestação por doença	Prestação por desemprego	Prestação por velhice	Prestação por acidentes de trabalho	Prestação por familiar	Prestação por maternidade	Prestação por invalidez	Prestação de sobrevivência
Japão	1976		x	x	x	x				
Jamahiria Árabe Líbia	1975	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Luxemburgo	1964	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Macedónia, Ex-República Jugoslava da	1991	x	x	x	x	x		x		x
Mauritânia	1968				x	x	x		x	x
México	1961	x	x		x	x		x	x	x
Montenegro	2006	x	x	x	x	x		x		x
Países Baixos	1962	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Reino Unido	1954	x	x	x	x		x			x
República Checa	1993	x	x		x		x	x	x	x
Níger	1966				x	x	x	x		
Noruega	1954	x	x	x	x	x				
Peru	1961	x	x		x			x	x	
Polónia	2003	x			x		x	x		x
Portugal	1994	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Roménia	2009	x	x		x		x	x		
Senegal	1962					x	x	x		
Sérvia	2000	x	x	x	x	x		x		x
Suécia	1953	x	x	x		x	x	x		
Suíça	1977				x	x	x		x	x
Turquia	1975	x	x		x	x		x	x	x
Unguai	2010	x		x			x			
Venezuela, República Bolivariana da	1982	x	x		x	x		x	x	x
Número total de ratificações	47									

*Declaração voluntária nos termos do artigo 3.º, n.º 1 da Convenção (Nº 102) (excepções temporárias das condições do âmbito).

Fonte: ILOLEX.

Quadro A-1.2. Ratificação de Convenções da OIT sobre segurança social ¹

Ramos	Cuidados médicos	Doença	Desemprego	Velhice	Acidentes de trabalho	Família	Maternidade	Invalidez	Sobrevivência
	- C.102 - C.130	- C.102 - C.130	- C.102 - C.168	- C.102 - C.128	- C.102 - C.121	- C.102	- C.102 - C.183	- C.102 - C.128	- C.102 - C.128
Países									
África									
Rep. Dem. do Congo				C.102 (1987)	C.121 (1967)	C.102 (1987)		C.102 (1987)	C.102 (1987)
Guiné					C.121 (1967)				
Jamahiria Árabe Líbia	C.102 (1975) C.130 (1975)	C.102 (1975) C.130 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975) C.128 (1975)	C.102 (1975) C.121 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975) C.128 (1975)	C.102 (1975)
Mali							C.183 (2008)		
Mauritânia				C.102 (1968)	C.102 (1968)	C.102 (1968)		C.102 (1968)	C.102 (1968)
Níger				C.102 (1966)	C.102 (1966)	C.102 (1966)	C.102 (1966)		
Senegal					C.102 (1962) C.121 (1966)	C.102 (1962)	C.102 (1962)		
Américas									
Barbados		C.102 (1972)		C.102 (1972) C.128 (1972)	C.102 (1972)			C.102 (1972) C.128 (1972)	C.102 (1972)
Belize							C.183 (2005)		
Bolívia, Estado Plurinacional da	C.102 (1977) C.130 (1977)	C.102 (1977) C.130 (1977)		C.102 (1977) C.128 (1977)	C.102 (1977) C.121 (1977)	C.102 (1977)	C.102 (1977) C.183 (1977)	C.102 (1977) C.128 (1977)	C.102 (1977)
Brasil	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009) C.168 (1993)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)
Chile					C.121 (1999)				
Costa Rica	C.102 (1972) C.130 (1972)	C.130 (1972)		C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)
Cuba							C.183 (2004)		

1 Este quadro não inclui a Convenção (Nº118) sobre a Igualdade de Tratamento (segurança social), 1962 e a Convenção (Nº157) sobre a Manutenção dos Direitos à Segurança Social, 1982. Importa referir que outros países ratificaram Convenções da OIT sobre segurança social que entretanto foram consideradas obsoletas.

Ramos	Cuidados médicos	Doença	Desemprego	Velhice	Acidentes de trabalho	Família	Maternidade	Invalidez	Sobrevivência
	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102
	- C.130	- C.130	- C.168	- C.128	- C.121	- C.102	- C.183	- C.128	- C.128
Países									
Equador		C.102 (1974)		C.102 (1974)	C.102 (1974)			C.102 (1974)	C.102 (1974)
	C.130 (1978)	C.130 (1978)		C.128 (1978)	C.121 (1978)			C.128 (1978)	C.128 (1978)
México		C.102 (1961)		C.102 (1961)	C.102 (1961)		C.102 (1961)	C.102 (1961)	C.102 (1961)
Peru		C.102 (1961)		C.102 (1961)			C.102 (1961)	C.102 (1961)	
Uruguai		C.102 (2010)		C.102 (2010)	C.102 (2010)		C.102 (2010)	C.102 (2010)	C.102 (2010)
	C.130 (1973)	C.130 (1973)		C.128 (1973)	C.121 (1973)			C.128 (1973)	C.128 (1973)
República Bolivariana da Venezuela		C.102 (1982)		C.102 (1982)	C.102 (1982)		C.102 (1982)	C.102 (1982)	C.102 (1982)
	C.130 (1982)	C.130 (1982)		C.128 (1983)	C.121 (1982)			C.128 (1983)	C.128 (1983)
Estados Árabes									
Ásia									
Japão		C.102 (1976)	C.102 (1976)	C.102 (1976)	C.102 (1976)				
					C.121 (1974)				
Europa									
Albânia	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)		C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)
			C.168 (2006)				C.183 (2004)		
Áustria	C.102 (1969)		C.102 (1978)	C.102 (1969)		C.102 (1969)	C.102 (1969)		
				C.128 (1969)			C.183 (2004)		
Bielorrússia									
Bélgica	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)
					C.121 (1970)				
Bulgária	C.102 (2008)	C.102 (2008)		C.102 (2008)	C.102 (2008)	C.102 (2008)	C.102 (2008)		C.102 (2008)
							C.183 (2001)		
Bósnia e Herzegovina	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)		C.102 (1993)		C.102 (1993)
					C.121 (1993)				
Croácia	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)		C.102 (1991)		C.102 (1991)
					C.121 (1991)				
Chipre		C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)		C.183 (2005)	C.102 (1991)	C.102 (1991)
									C.128 (1969)

Ramos	Cuidados médicos	Doença	Desemprego	Velhice	Acidentes de trabalho	Família	Maternidade	Invalidez	Sobrevivência
	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102
	- C.130	- C.130	- C.168	- C.128	- C.121	- C.102	- C.183	- C.128	- C.128
Países									
República Checa	C.102 (1993)	C.102 (1993)		C.102 (1993)		C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)
	C.130 (1993)	C.130 (1993)		C.128 (1993)					
Dinamarca	C.102 (1955)		C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1960)			C.102 (1955)	
	C.130 (1978)	C.130 (1978)							
França	C.102 (1974)		C.102 (1974)	C.102 (1974)	C.102 (1974)	C.102 (1976)	C.102 (1974)	C.102 (1974)	
Finlândia	C.130 (1974)	C.130 (1974)	C.168 (1990)	C.128 (1976)	C.121 (1968)			C.128 (1976)	C.128 (1976)
Alemanha	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958)
	C.130 (1974)	C.130 (1974)		C.128 (1971)	C.121 (1962)			C.128 (1971)	C.128 (1971)
Grécia	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)
Hungria						C.183 (2003)			
Islândia				C.102 (1961)		C.102 (1961)		C.102 (1961)	
Irlanda		C.102 (1968)	C.102 (1968)		C.121 (1969)				C.102 (1968)
Israel				C.102 (1955)	C.102 (1955)				C.102 (1955)
Itália				C.102 (1956)		C.102 (1956)	C.102 (1956)		
							C.183 (2001)		
Letónia							C.183 (2009)		
Luxemburgo	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964)
	C.130 (1980)	C.130 (1980)		C.121 (1972)			C.183 (2008)		
Ex-República Jugoslava da Macedónia	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)		C.102 (1991)
					C.121 (1991)				
Rep. da Moldávia							C.183 (2006)		
Montenegro	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)		C.102 (2006)		C.102 (2006)
					C.121 (2006)				
Países Baixos	C.102 (1962)	C.102 (1962)	C.102 (1962)	C.102 (1962)	C.102 (1962)	C.102 (1962)	C.102 (1962)	C.102 (1964)	C.102 (1962)
	C.130 (2006)	C.130 (2006)		C.128 (1969)	C.121 (1966)		C.183 (2009)	C.128 (1969)	C.128 (1969)
Noruega	C.102 (1966)	C.102 (1966)	C.102 (1954)	C.102 (1966)	C.102 (1966)	C.102 (1966)		C.128 (1968)	C.128 (1968)
	C.130 (1972)	C.130 (1972)	C.168 (1990)	C.128 (1968)					
Polónia	C.102 (2003)			C.102 (2003)		C.102 (2003)	C.102 (2003)		C.102 (2003)
Portugal	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)

Ramos	Cuidados médicos	Doença	Desemprego	Velhice	Acidentes de trabalho	Família	Maternidade	Invalidez	Sobrevivência
	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102
	- C.130	- C.130	- C.168	- C.128	- C.121	- C.102	- C.183	- C.128	- C.128
Países									
Roménia	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.168 (1992)	C.102 (2009)		C.102 (2009)	C.102 (2009)		
Sérvia	C.102 (2000)	C.102 (2000)	C.102 (2000)	C.102 (2000)	C.121 (2000)		C.183 (2002)		
Eslováquia	C.102 (1993)	C.102 (1993)		C.102 (1993)		C.102 (1993)	C.102 (2000)	C.102 (1993)	C.102 (2000)
	C.130 (1993)	C.130 (1993)		C.128 (1993)			C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)
Eslovénia	C.102 (1992)	C.102 (1992)	C.102 (1992)	C.102 (1992)	C.102 (1992)		C.183 (2000)		C.102 (1992)
					C.121 (1992)		C.102 (1992)		
Espanha	C.102 (1988)	C.102 (1988)	C.102 (1988)		C.102 (1988)				
Suécia	C.102 (1962)	C.102 (1962)	C.102 (1953)		C.102 (1953)	C.102 (1953)	C.102 (1962)		
	C.130 (1970)	C.130 (1970)	C.168 (1990)	C.128 (1968)	C.121 (1969)			C.128 (1968)	C.128 (1968)
Suíça				C.102 (1977)	C.102 (1977)	C.102 (1977)		C.102 (1977)	C.102 (1977)
			C.168 (1990)	C.128 (1977)				C.128 (1977)	C.128 (1977)
Turquia	C.102 (1975)	C.102 (1975)		C.102 (1975)	C.102 (1975)		C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)
Reino Unido	C.102 (1954)	C.102 (1954)	C.102 (1954)	C.102 (1954)		C.102 (1954)			C.102 (1954)

Anexo II

A resposta da OIT à necessidade de segurança social

1. Este anexo analisa as respostas da OIT à necessidade global de segurança social, desde os primeiros anos da Campanha Mundial sobre Segurança Social e Cobertura para Todos. O debate geral sobre segurança social promovido na 89.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho de 2001 e as subsequentes conclusões e recomendações adoptadas pela CIT definiram as prioridades de acção da OIT em resposta às necessidades dos mandantes. Como a Campanha Mundial se tornou um importante catalisador das actividades da Organização no domínio da segurança social, o presente relatório centra-se na eficácia e eficiência da sua estratégia de actividades e nos quatro pilares interactivos que a constituem, designadamente:

- produção, gestão e partilha de conhecimento;
- desenvolvimento de políticas;
- consultoria técnica; e
- reforço de capacidades.

2. Esta estratégia foi desenvolvida em resposta às necessidades expressas pelos mandantes da OIT, no âmbito do novo debate sobre políticas de desenvolvimento que atribui à segurança social um papel mais importante que no passado.

A-II.1. O primeiro pilar: Produção, gestão e disseminação de conhecimento

3. A produção de conhecimento e a capacidade de partilha são pré-requisitos para o desenvolvimento de políticas, consultoria técnica e reforço de capacidades. Esta dimensão da estratégia abrange a recolha e análise de informações estatísticas, a disseminação e o intercâmbio de experiências nacionais e internacionais através de investigação e de partilha de conhecimento com base na Internet, bem como o desenvolvimento de novas ferramentas técnicas de apoio à formulação de políticas nacionais.

O Inquérito sobre Segurança Social (ISS)

4. Para monitorizar os progressos registados no objectivo de extensão da cobertura de segurança social, a OIT e os seus mandantes têm de conseguir medir a cobertura existente, bem como os défices de cobertura da população e das prestações, para o que será necessário recolher informações estatísticas. Como a provisão da segurança social exige recursos nacionais significativos, é igualmente importante ter informações sobre a despesa da segurança social e sobre os recursos e padrões do seu financiamento. Nos países que não pertencem à União Europeia ou à OCDE não existe uma norma estatística internacionalmente aceite para medir a cobertura e a utilização de recursos, nem uma base de dados com informações internacionalmente comparáveis. O novo Inquérito sobre a Segurança Social (ISS) da OIT propõe-se desenvolver uma norma estatística internacionalmente aceite e ajudar os países a compilar dados estatísticos abrangentes no

domínio da segurança social que forneçam valores de referência fiáveis para a implementação de políticas nacionais e internacionais. Actualmente, o ISS é a única base de dados que combina dados sobre despesa, financiamento e cobertura a nível global. O ISS e a base de dados em linha que lhe está associada têm sido melhorados e ampliados deste 2004, designadamente através do desenvolvimento de parcerias com outras organizações internacionais (OCDE, Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD)) e a Associação Internacional de Segurança Social (AISS). Estão a ser desenvolvidas ferramentas alternativas de recolha de dados sobre cobertura em colaboração com o Departamento Estatístico do *Bureau*, nomeadamente através da utilização de dados do inquérito às famílias. A base de dados contém actualmente informações sobre despesa relativas a mais de 80 países, incluindo países da OCDE. A base de dados sobre segurança social da OIT possui acesso universal através da Internet e fornece uma ferramenta de recolha, armazenamento e disseminação de indicadores nucleares e de estatísticas sobre segurança social e trabalho digno. A base de dados ISS é a fonte da nova e importante publicação da OIT, uma série bienal sobre segurança social destinada a apoiar a prestação de orientação política aos mandantes. O primeiro volume desta série, intitulada *World Social Security Report*¹ foi publicado em Novembro de 2010.

Plataformas de conhecimento e de aprendizagem

5. O Departamento de Segurança Social está a desenvolver uma plataforma de Internet de gestão de conhecimento sobre a extensão da segurança social (Global Extension of Social Security (GESS)). Trata-se de um instrumento fundamental para a Campanha Global, porque representa uma nova forma interactiva de conectar o Departamento com os seus clientes e mandantes. Partilha informações sobre o trabalho desenvolvido no domínio da segurança social pelo *Bureau* e por outras organizações; junta redes internacionais de resolução de problemas; e melhora a capacidade de resposta dos serviços de consultoria técnica aos mandantes da OIT através de apoio técnico *online* e de aprendizagem à distância. Uma primeira versão da plataforma foi inaugurada no Fórum Mundial de Segurança Social da AISS que se realizou em Moscovo em Setembro de 2007. A plataforma também inclui a aplicação Informação Global sobre Microsseguro (GIMI), centrada no microsseguro, com reputação já consolidada na comunidade internacional de peritos de microsseguro. Até à data, 1 350 utilizadores de 132 países registaram-se nas plataformas GESS e GMI. As plataformas possuem actualmente uma biblioteca com mais de 700 documentos, um glossário com 520 entradas sobre segurança social, 40 páginas temáticas e sobre países, uma base de dados com 50 CV de peritos e uma base de dados com mais de 100 perguntas temáticas e as respectivas respostas.

6. Outra plataforma em rede, desenvolvida pelo projecto STEP Portugal, é o Centro Informático de Aprendizagem e de Recursos para a Inclusão Social (CIARIS), uma ferramenta de aprendizagem e um sistema Web de gestão interactiva de conhecimento que contribuiu para formar mais de 1900 pessoas de 30 países sobre o alargamento da protecção social e a inclusão social. Contribuiu igualmente para a criação de conhecimento em diversas áreas, incluindo a assistência social, o papel da segurança social no combate ao trabalho infantil e a integração da protecção social nas estratégias de desenvolvimento económico locais. Até ao momento, o CIARIS ajudou mais de 400 pessoas a definir e implementar estratégias para a extensão da segurança social.

7. O *Bureau* contribui para o enriquecimento das plataformas, procurando facilitar a partilha de informações e de conhecimento entre os grupos de países que pertencem a uma mesma área geográfica ou comunidade linguística, como é o caso do Centro de Informação em Protecção

1 OIT: *World Social Security Report 2010/11* (Genebra, 2010).

Social (CIPS)^{NT} que é dirigido aos países de língua portuguesa. Sob a liderança do Secretariado Executivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o CIPS concede facilidades aos países para partilha de informação e troca de experiências, nomeadamente sobre protecção social básica, a extensão da segurança social, os quadros legislativos em matéria de protecção social e as ligações da protecção social com outras políticas económicas e sociais no contexto da redução da pobreza e do desenvolvimento humano.

Ferramentas técnicas

8. O Departamento de Segurança Social desenvolveu ferramentas técnicas que permitem a avaliação de políticas alternativas ou apoiam práticas de boa governança e gestão em regimes de segurança social específicos ou em sistemas de segurança social nacionais. Durante anos divulgou os seus modelos informáticos actuariais e de orçamentação social (ver caixa A-II.1, que descreve a sua utilização no desenvolvimento de políticas e algumas das aplicações), bem como a metodologia de análise da despesa e do desempenho da protecção social (SPER), a título gratuito aos mandantes interessados, com a finalidade de alargar o seu uso prático. Um novo produto emblemático, a Ferramenta básica da protecção social, é uma ferramenta de simulação que permite aos governos e mandantes estimar o custo de prestações de segurança social básicas em contextos nacionais específicos. Adicionalmente, o STEP Bélgica desenvolveu um programa de *software* de gestão e monitorização (MAS Gestion e MAS Pilote) para reforçar a qualidade da gestão de regimes de microsseguro de saúde.

Caixa A-II.1

Utilização de um orçamento social para o planeamento de políticas

A orçamentação social é uma ferramenta de coordenação das políticas de despesa pública e de planeamento financeiro nacional. Um planeamento coordenado dos programas de despesa (basicamente, a tentativa de conciliar despesa pública e semi-pública com receitas de impostos e contribuições) é indispensável para uma governança responsável das sociedades, independentemente do seu sistema económico. A orçamentação social apoia o processo de decisão político na intersecção cada vez mais crítica entre política social e planeamento financeiro nacional. Ajuda a:

- avaliar o desempenho financeiro passado dos sistemas de protecção social, comparado com a evolução macroeconómica e com a evolução do orçamento de Estado;
- descrever o futuro desempenho financeiro provável do actual sistema de protecção social, se não se registarem alterações nas medidas por que se regem o financiamento e a despesa com as prestações (projeções status quo).
- explorar (com a ajuda de simulações) o impacto provável de novos programas de prestações e/ou alterações dos programas existentes no espaço fiscal disponível.
- analisar como novos mecanismos de receita ou cortes na despesa podem suprir potenciais défices fiscais; e
- analisar como novas prestações, reduções na despesa e/ou novos mecanismos de cobrança de receitas podem alterar o impacto social e económico do sistema de protecção social ou dos seus subsistemas.

A orçamentação social é essencial para os países com sistemas de segurança social abrangentes e, analogamente, para os países que começam a instituir os seus sistemas. A OIT apoiou a orçamentação social em países como a Alemanha, Bulgária, Eslováquia, Luxemburgo, Panamá, Poló-

NT O CIPS foi criado no âmbito do Projecto STEP/Portugal financiado pelo Governo Português através do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal. Dada a sua relevância, em Julho de 2007, o Secretariado Executivo da CPLP, a OIT-Lisboa e o Projecto STEP/Portugal associaram-se para desenvolver este produto e assumiram conjuntamente, política e institucionalmente uma parceria com vista à promoção da utilização do CIPS, no mundo de língua portuguesa, potenciando assim a sua apropriação pelos Estados-membros da CPLP. [http://www.cipsocial.org/index.php?option=com_content&task=view&id=57&Itemid=105]

nia e Tailândia. As abordagens de orçamentação social começam a ser desenvolvidas em países que estão a iniciar a criação de um sistema de protecção social, como o Burquina Faso, Camboja e a Etiópia (com financiamento da Comissão Europeia) e antes na República Unida da Tanzânia e na Zâmbia (com financiamento do Reino Unido). Nestes dois últimos países, peritos de diferentes agências governamentais (incluindo os ministérios “sociais” e o Ministério do Planeamento e das Finanças) receberam formação sobre a utilização das ferramentas desenvolvidas. Na Zâmbia, as ferramentas (adaptadas às necessidades locais) serão utilizadas para avaliar a exequibilidade e planear a implementação de uma pensão básica não contributiva.

Fontes: W. Scholz et al.: *Social budgeting* (Genebra, OIT-ISSA, 2000); OIT: *Tanzania mainland: Social protection expenditure and performance review and social budget* (Genebra, 2008); OIT: *Zambia. Social protection expenditure and performance review and social budget* (Genebra, 2008).

Actividades de investigação

9. Nos últimos cinco anos, a OIT editou vários trabalhos de investigação sobre a extensão da segurança social, promoveu estudos importantes e publicou livros sobre os elementos básicos de uma estratégia de combate à exclusão social.² Os resultados destas actividades foram divulgados, entre outros, numa importante conferência internacional sobre “Protecção Social e Inclusão: convergência de esforços numa perspectiva global”, organizada em conjunto pela OIT, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal e a Comissão Europeia, que teve lugar em Lisboa, em 2 e 3 de Outubro de 2006.

10. Uma nova posição da OIT sobre protecção social na saúde foi preparada para a Conferência Internacional sobre Segurança Social da Saúde nos Países em Desenvolvimento, que se realizou em Berlim em Dezembro de 2005,³ para a Conferência sobre a Extensão da Segurança Social da Saúde aos Trabalhadores da Economia Informal, realizada em Manila em Outubro de 2006, e para uma conferência de alto nível sobre seguro de saúde nos países em desenvolvimento, organizada pelo Presidente Sarkozy de França em Março de 2007.⁴ Esta posição da OIT foi explicada no primeiro documento da série *Social Security Policy Briefing*.⁵

11. Um seminário de investigação de alto nível sobre o papel da segurança social na formação do Estado e da Nação (organizado em conjunto com o DfID e com a GTZ em Setembro de 2006) resultou na publicação de uma obra importante que defende o investimento precoce em transferências sociais como componente das estratégias de desenvolvimento nacionais.⁶ Um dos principais contributos da OIT para o novo e amplamente aceite paradigma da política de desenvolvimento, que defende que os países podem “crescer com equidade”, é o seu trabalho sobre a análise da viabilidade económica das prestações de segurança social básicas nos países de rendimento baixo e intermédio.

2 Por exemplo, J. Estivill: *Concepts and strategies for combating social exclusion: An overview* (Genebra, OIT, 2003); OIT: *Social protection and inclusion: Experiences and policy issues* (Genebra, 2006); bem como diversos documentos de discussão.

3 OIT, GTZ e OMS: *The Berlin recommendations for action in ILO-GTZ-WHO: Extending social protection in health: Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations*, documento apresentado na Conferência Internacional sobre Segurança Social da Saúde nos Países em Desenvolvimento, Berlim 5 a 7 de Dezembro de 2005 (Frankfurt am Main, VAS, 2006).

4 “Insurance coverage in developing countries: Breaking the vicious circle of disease and poverty”, realizado em Paris, em 15 e 16 de Março de 2007.

5 OIT: *Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care*, Social Security Policy Briefings, Documento 1 (Genebra, 2008).

6 Ver P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke e Genebra, Palgrave e OIT, 2009).

12. Diversos documentos de discussão sobre a África Subsaariana e a Ásia,⁷ que desfrutaram de ampla circulação, revelaram que um conjunto básico de prestações de segurança social (ou, pelo menos, de alguns dos seus componentes) é viável a médio prazo, mesmo em países de rendimento baixo. O Bureau consolidou estes resultados numa publicação integrada na série *Social Security Policy Briefing*.⁸ Este documento defende a necessidade de um piso de protecção social, que encara como direito, e aborda a questão da sua viabilidade financeira. O documento argumenta que os países podem garantir a viabilidade financeira através de uma implementação gradual da segurança social, em função do estado de desenvolvimento da sua economia e do seu compromisso nacional. Estão a ser compilados resultados de investigações sobre os efeitos das transferências sociais não contributivas nos países de rendimento baixo e intermédio para apoiar o desenvolvimento de políticas e a implementação dos componentes do PPS.

A-II.2. O segundo pilar: Desenvolvimento de políticas

13. O Bureau desenvolveu uma nova estratégia de base para a Campanha. Em Agosto de 2006, a primeira versão do documento político intitulado *Social security for all: Investing in social and economic development*⁹ circulou pelos governos e organizações de empregadores e de trabalhadores no âmbito de um processo de consulta mundial que procurou obter o maior consenso possível sobre a mensagem política de base. Após uma análise exhaustiva dos comentários recebidos, a versão final do documento político foi preparada em 2008 e publicada em 2009.¹⁰ Considera, como mensagens fundamentais, que as prestações de segurança social são uma ferramenta poderosa para combater a pobreza e alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM); e que estabelecer sistemas de segurança social nacionais numa fase precoce do processo de desenvolvimento económico é um investimento essencial no desenvolvimento económico e social.

14. O paradigma político pragmático resultante deste trabalho de desenvolvimento de políticas recomenda aos países que ainda não alcançaram uma cobertura generalizada ou universal, que procurem estabelecer primeiro um conjunto básico e modesto de garantias de segurança social como os elementos de um piso de protecção social (ver pormenores no Capítulo 5).

15. Esta posição política também foi “ensaiada” no contexto de uma série de seminários regionais tripartidos sobre segurança social realizados na América Latina, nos Estados Árabes e na Ásia, onde mereceu o acordo dos mandantes da OIT. Estas reuniões foram co-organizadas pelos ministérios do Trabalho dos países de acolhimento e registaram mais de 200 participantes, incluindo representantes de governos, dos trabalhadores e das entidades empregadoras, observadores da segurança social e de outras instituições públicas e organizações internacionais envolvidas em actividades no domínio da segurança social. Tiveram por principais objectivos a par-

7 K. Pal et al.: *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection, Documento de discussão 13 (Genebra, OIT, 2005); S. Mizunoya et al.: *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection, Documento de discussão 17 (Genebra, OIT, 2006).

8 OIT: *Can low-income countries afford basic social security? Social Security Policy Briefings*, Documento 3 (Genebra, 2008).

9 OIT: *Social security for all: Investing in global social and economic development: A consultation*, Issues in Social Protection, Documento de discussão 16, Genebra, 2006.

10 OIT: *Social security for all: Investing in social justice and economic development*, Social Security Policy Briefings, Documento 7 (Genebra, 2009).

tilha de experiências dos participantes sobre o tema da extensão da segurança social, bem como a identificação de práticas e a promoção de consensos sobre a forma de aprofundar a cobertura da segurança social como prioridade política nacional. Os debates permitiram à OIT obter um consenso alargado sobre as prioridades dos países e da Organização para os próximos anos no contexto da Campanha e dos programas de Trabalho Digno por País (DWCP).¹¹ Uma reunião semelhante, envolvendo a região africana, teve lugar em Outubro de 2010 (ver caixa 5.2).

16. A ideia de investir em prestações de segurança social básicas numa fase precoce do desenvolvimento económico é um instrumento fundamental para alcançar os ODM; uma dimensão social tangível da globalização foi integrada e está a ser promovida por outras agências das Nações Unidas (incluindo a UNDESA e a UNICEF), em conjunto com agências doadoras (incluindo a GTZ e o DfID) e ONG importantes.

A-II.3. O terceiro pilar: Serviços de consultoria técnica

17. A OIT está envolvida em actividades de consultoria técnica e prática, por vezes no âmbito de projectos de cooperação técnica plurianuais directamente relacionados com a extensão da cobertura de segurança social em cerca de 30 países espalhados pelos cinco continentes. Entre 2000 e 2010, mais de 170 importantes relatórios de cooperação técnica relativos a mais de 70 países foram apresentados a mandantes e doadores.¹² Nos números seguintes descrevem-se algumas das suas actividades típicas.

18. Em vários países e regiões onde a OIT presta cooperação técnica foram lançadas formalmente campanhas nacionais para a extensão da cobertura de segurança social. Foi o caso de Addis Abeba em 2003 (para a região de África), do Nepal, Senegal, Moçambique e Quênia em 2004, da Jordânia em 2005 e da República Unida da Tanzânia e da Zâmbia em 2007, no contexto do projecto já referido do DfID. Em todos estes países, a OIT realizou actividades de acompanhamento determinadas pelas preferências nacionais, que ainda decorrem. No Quênia, a OIT também ajudou a desenvolver uma política integrada de protecção social. Uma vez que os planos nacionais de desenvolvimento de segurança social envolvendo actividades da OIT farão cada vez mais parte dos DWCP nacionais, o lançamento de campanhas nacionais isoladas será menos importante no futuro.

África

19. Um dos pontos altos da cooperação técnica é o projecto financiado pelo DfID, a Campanha Mundial sobre Segurança Social e Cobertura para Todos, da OIT, como forma de reduzir a pobreza em África, que se centra na *República Unida da Tanzânia e na Zâmbia*. O projecto tem por objectivo identificar o espaço fiscal necessário para implementar um pacote mínimo de prestações de segurança social. O projecto construiu primeiro uma linha de base abrangente com projecções de despesa e receita *status quo* a 15 anos. Seguiram-se análises de reforma, que implicaram intensos debates com os mandantes e outros ministérios envolvidos, as equipas do país das Nações Unidas (UNCT) e os doadores. Os resultados confirmaram os dados de investigações anteriores de que uma pensão de velhice universal se afigurava economicamente viável.

20. No *Gana*, foram prestados serviços de consultoria técnica regulares sobre o desenvolvimento de um seguro universal de saúde. Na *África do Sul* e no *Lesoto*, o *Bureau* encetou um diá-

11 Ver as referências aos relatórios das reuniões regionais na nota de rodapé 16, na introdução.

12 Os relatórios de cooperação técnica e outras publicações podem ser descarregados nos seguintes endereços, respectivamente: www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/tclist.pdf; e www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/list.pdf.

logo de longo prazo sobre o futuro da segurança social no contexto dos DWCP. No *Zimbabwe*, a OIT apoiou planos nacionais de melhoramento da protecção da maternidade e da implementação do regime nacional de seguro de saúde.

21. Na África Central e Ocidental, o programa STEP da Bélgica actuou no *Benim, Burquina Faso, República Democrática do Congo, Ruanda, Senegal e Togo*. O programa intervém em diferentes níveis e dentro do quadro dos DWCP. O programa apoia estratégias nacionais para a extensão da segurança social e a implementação de abordagens inovadoras, como organizações de saúde mutualistas para grupos profissionais e regimes de seguro de saúde associados ao microfinanciamento (por exemplo, sistemas de protecção social para trabalhadores dos sectores dos transportes, no *Senegal*, e para trabalhadores na economia informal, no *Benim*). O programa STEP Bélgica desenvolveu acções de formação e ferramentas para reforçar a capacidade de gestão destes sistemas (software de gestão técnica MASGestion). A nível sub-regional, o STEP presta consultoria e apoio ao desenvolvimento de legislação comum sobre organizações sociais mutualistas para a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO).

22. No *Ruanda, Benim, Burquina Faso, Togo e República Democrática do Congo*, o programa presta um apoio fundamental ao desenvolvimento de um novo regime de seguro de saúde universal, especificamente relacionado com os mecanismos de cobertura para a população activa na economia informal, combinando princípios de seguro clássico e de microseguro com o aspecto do financiamento. Na *Serra Leoa*, a OIT também efectuou uma avaliação das opções de seguro de saúde.

23. Com a adopção da Iniciativa Piso de Protecção Social (Iniciativa PPS), e em colaboração com a Organização Mundial da Saúde, outras agências das Nações Unidas e parceiros bilaterais, a OIT apoia o *Burquina Faso* nos esforços de criação, alargamento ou reorientação do seu sistema de protecção social. Procura-se encontrar uma forma melhor de responder às necessidades de protecção social de todos, em especial dos mais pobres e dos mais vulneráveis que foram duramente atingidos pela crise global. Neste contexto, a OIT está a realizar uma análise da despesa e do desempenho da protecção social (SPER) que permita a elaboração de um projecto de orçamento social nacional. No *Benim* e no *Togo* estão em curso processos semelhantes. No contexto da Iniciativa *Providing for Health* (P4H), a OIT também apoia a extensão da protecção social da saúde e o desenvolvimento de uma estratégia de financiamento no domínio da saúde no *Uganda*.

24. No *Ruanda*, o programa STEP Bélgica apoia o Ministério da Saúde no âmbito do processo político Seguro de Saúde de Base Comunitária (CBHI) e no desenvolvimento da capacidade de gestão. Foram preparadas novas leis sobre o seguro de saúde e o Ministério da Saúde está a preparar uma reforma do sistema CBHI para desenvolver um regime mais equitativo e sustentável. O programa também apoia a Unidade de Assuntos Sociais do Ministério da Administração Pública Local em intervenções relacionadas com a estratégia nacional sobre protecção social e o PPS. O programa trabalha estreitamente com outras agências das Nações Unidas no quadro da iniciativa “*One UN*”.

25. Em conjunto com o sistema das Nações Unidas, cooperação bilateral e ONG internacionais, o *Bureau* participa no Grupo de Trabalho sub-regional da África Central e Ocidental sobre Protecção Social, que organiza acções conjuntas de pressão e sensibilização, de investigação e de formação.

26. Em vários países africanos, através do projecto “Extensão da cobertura de segurança social a trabalhadores migrantes africanos e suas famílias” (MIGSEC, 2008–11), financiado pelo Governo alemão, a OIT presta assistência técnica à concepção e implementação de instrumentos jurídicos de coordenação dos sistemas de segurança social na região. Adicionalmente, o projecto

tem por objectivo desenvolver as capacidades institucionais das entidades responsáveis pelo planeamento e implementação das estratégias e políticas de extensão da cobertura de segurança social aos trabalhadores migrantes.

27. Perante as dificuldades sentidas nos últimos anos, alguns países de língua francesa da África Central estão empenhados em reforçar as suas capacidades operacionais e financeiras com apoio técnico da OIT. Em Novembro de 2009 foram completados estudos sobre formas de reforçar as capacidades operacionais e financeiras da instituição de segurança social da *República Centro Africana* e debate-se actualmente a possibilidade de realizar estudos semelhantes na *República Democrática do Congo*. No *Burundi*, um estudo dos elementos básicos necessários para implementar uma política nacional de protecção social, preparado com o apoio técnico da OIT e apresentado ao Governo, foi adoptado por ocasião do *workshop* tripartido, realizado em Abril de 2010. Nos *Camarões*, o *Bureau* tem prestado apoio técnico à comissão instituída para preparar propostas de reorganização e desenvolvimento do sistema de protecção social nacional; e tem cooperado na avaliação actuarial do Fundo Nacional de Seguro Social.

28. Na África de língua portuguesa, o programa STEP Portugal tem apoiado a expansão do programa nacional de pensões sociais em *Cabo Verde*, mediante o reforço dos procedimentos operacionais, a modernização do sistema de informação e a melhoria do pacote de prestações para os beneficiários da pensão social. Em paralelo, o projecto apoia a extensão da segurança social aos trabalhadores domésticos e aos trabalhadores por conta própria. Em *Moçambique*, o programa STEP Portugal presta apoio aos esforços do Governo no sentido de alargar a protecção social aos mais excluídos, rumo ao estabelecimento gradual de uma base de segurança social mínima. O Governo aprovou recentemente uma Estratégia Nacional de Segurança Social Básica e um regulamento de segurança social básica (RSSB) que é muito relevante para o PPS. O programa STEP Portugal apoiou a concepção da Estratégia e do RSSB mediante a prestação de assistência técnica em matéria de opções políticas, cálculo de custos, formação e apoio ao diálogo político entre as partes interessadas fundamentais. Em parceria com o DfID, o Governo neerlandês e a UNICEF, o programa também reforça as capacidades do Governo para gerir, fornecer, monitorizar e melhorar o Programa Subsídio de Alimentos e participa nos esforços das Nações Unidas de assistência ao Governo de Moçambique em resposta às sequelas da crise global dos preços alimentares.

Continente americano

29. No *Uruguai*, a OIT apoiou um estudo técnico sobre o regime de abono de família, que contribuiu para o debate sobre uma reforma abrangente, aprovada pelo Congresso em Dezembro de 2007. No *Chile*, a assistência técnica da OIT ao ajustamento do sistema de pensões prolongou-se por vários anos (ver caixa 3.6.). No *Peru* foram desenvolvidas actividades nos últimos cinco anos com a finalidade de aumentar a capacidade institucional do Governo para reformar o sistema de segurança social através de um processo de diálogo social. Neste contexto, a OIT conduziu, entre outros, um estudo financeiro e actuarial do Seguro Social de Saúde (EsSalud) e colaborou na elaboração de um projecto-lei sobre o acesso universal a cuidados de saúde. A OIT contribuiu recentemente para o debate sobre a importância da implementação de um regime de pensões não contributivo para proteger os idosos contra a pobreza e a privação. No *Ecuador*, a OIT prestou assistência técnica e actuarial ao Governo na concepção de uma reforma da segurança social. O apoio de consultoria prestado pelo *Bureau* incidiu na assistência à garantia de um nível mínimo de rendimento a todas as pessoas com mais de 65 anos através de regimes contributivos e não contributivos; ao cumprimento de cobertura universal no domínio da saúde, através de uma combinação de seguro de saúde e acesso livre a serviços de saúde públicos; à implementação de um sistema de saúde universal financiado por receitas gerais; e à formulação de um regime de pensões obrigatório para os trabalhadores por conta própria. Na *Colômbia*, o programa STEP Bélgica apoia o desenvolvimento do regime assistencial de seguro de saúde

nacional para os pobres. Em *Trindade e Tobago*, a OIT apoiou o desenvolvimento de medidas políticas e de opções para a proposta de extensão da segurança social aos trabalhadores por conta própria. A proposta abrange consultoria legislativa (com base nas regulamentações do regime e na lei laboral existente), administrativa e financeira relacionada com a extensão.

Ásia

30. Na *Índia*, a OIT trabalhou com o Governo no desenvolvimento de propostas para alargar significativamente a cobertura das prestações de saúde e velhice aos trabalhadores da economia informal (o «sector não-organizado»). Assumindo que as propostas se concretizam, bem como o inovador Regime de Garantia de Emprego Rural Nacional, essas iniciativas poderão significar a cobertura adicional de 300 milhões de pessoas. O *Bureau* também apoia o desenvolvimento do inovador regime de seguro de saúde Karnataka “Yeshasvini” para trabalhadores rurais que cobre 3 milhões de agricultores.

31. No *Nepal*, a OIT prestou apoio à revisão de temas antigos da legislação em matéria de trabalho e segurança social e à preparação de debates políticos no âmbito dos preparativos de restabelecimento do Governo. A pedido da UNICEF, a OIT forneceu ainda uma análise financeira para apoio às propostas de introdução de um pacote de prestações de segurança social básicas que, no ambiente pós-conflito, representariam um “dividendo de paz” significativo. Em resultado o Governo baixou a idade de elegibilidade para a pensão de velhice de 75 para 65 anos e introduziu a concessão de um abono a crianças em 2010. No contexto da reforma do mercado de trabalho, a OIT prestou assistência ao estabelecimento de um regime de seguro de desemprego. No *Sri Lanka*, a OIT ajudou o sistema de segurança social a lidar com as sequelas do tsunami e efectuou uma revisão geral do sistema de segurança social existente com a finalidade de ajudar o Governo a reforçar a sua cobertura universal. A OIT também apoia a extensão da protecção social da saúde e o desenvolvimento de uma estratégia de financiamento no domínio da saúde no contexto da Iniciativa P4H.

32. Na *Tailândia*, a OIT vem trabalhando há mais de 20 anos na melhoria e na extensão da segurança social aos trabalhadores do sector privado. Muitas recomendações resultaram em melhorias de cobertura da população e das prestações. O *Bureau* contribuiu recentemente com actividades de consultoria técnica e de reforço de capacidades para os debates nacionais sobre o alargamento das prestações de pensões à população não coberta e para o reforço da sustentabilidade financeira do Regime de Cuidados de Saúde Universais. No *Camboja*, a OIT prestou apoio técnico ao estabelecimento do primeiro regime de segurança social para trabalhadores do sector privado, que começou por cobrir acidentes de trabalho, estando em preparação outros ramos. Na *República Popular Democrática do Laos*, um projecto da OIT contribuiu para a introdução e a extensão do regime de segurança social aos trabalhadores do sector privado e para a reforma do regime da função pública, bem como para o estabelecimento de um plano director nacional para a extensão da segurança social. No *Vietname*, as actividades da OIT resultaram na criação da primeira lei de segurança social do país, em 2006.

33. Na *China*, a OIT efectuou uma revisão completa do sistema de segurança social existente,¹³ realizou um estudo político exaustivo sobre a extensão da cobertura do seguro de velhice em 2005-2006 e apoiou a secção actuarial do Ministério do Trabalho mediante um diálogo técnico de longo prazo. A OIT também tem apoiado tradicionalmente o trabalho actuarial na *Malásia*. A OIT ajudou a *Indonésia* a melhorar a cobertura universal da segurança social através de pro-

13 Ver OIT: *Perspectives on the social security system of China*, Extension of Social Security Series, Documento ESS 25 (Genebra, OIT).

jectos de cooperação técnica, salientou a necessidade, no quadro dos DWCP, de desenvolver um roteiro para a implementação da Lei do Sistema de Segurança Social Nacional, que representará um marco na legislação do país e apoiou as novas iniciativas de um seguro de saúde e de transferências monetárias condicionadas.

34. Na região do Pacífico, entre 2004 e 2006 a OIT implementou uma importante Iniciativa Sub-regional sobre a Segurança Social para os Países das Ilhas do Pacífico, que incluiu inquéritos de avaliação sobre as necessidades de segurança social nos seguintes países: *Fiji, Filipinas, Ilhas Salomão, Indonésia, Kiribati, Samoa, Tailândia e Vanuatu*. Os resultados do projecto foram resumidos em cinco volumes que constituem uma fonte de consulta para acções no domínio da extensão da segurança social.

Estados Árabes

35. No *Bahrein*, a OIT contribuiu para a criação de um regime de seguro de desemprego mediante a preparação das linhas políticas aliada a uma avaliação actuarial do regime proposto e à elaboração do projecto da Lei do Seguro de Desemprego, adoptada em 2006 (ver caixa 3.8, *supra*).

36. Na *Jordânia*, a OIT prestou apoio técnico jurídico e actuarial ao Governo no âmbito da extensão da cobertura do regime de pensões, da criação do regime de prestações de maternidade, consagradas na recémadoptada Lei da Segurança Social e da ratificação da Convenção (Nº 103). No *Libano*, a OIT analisou um estudo actuarial e propôs recomendações para que o abono concedido aos trabalhadores do sector privado no fim da vida laboral fosse substituído por pensões periódicas.

37. Na *República Árabe da Síria* está a ser desenvolvido um projecto de extensão da cobertura de segurança social. Em sua preparação, a OIT ministrou várias acções de reforço de capacidades para funcionários governamentais, os parceiros sociais e outras partes interessadas, em Damasco e no CIF de Turim, e criou um grupo de trabalho nacional sobre estatísticas de protecção social. A OIT também analisou uma proposta de reforma de pensões e está a preparar uma análise sobre a conformidade da legislação síria em matéria de segurança social com a Convenção (Nº 102).

Europa e Ásia Central

38. Ao contrário de outras regiões, na Europa Central e Oriental, a principal questão no domínio da extensão da cobertura está intimamente relacionada com o incumprimento da legislação e das regulamentações. A OIT elaborou um importante estudo sobre a cobrança das contribuições para as pensões e prestou consultoria política aos países participantes. Também prestou serviços consultivos no domínio das pensões com o objectivo de alargar a sua cobertura nos países do Pacto de Estabilidade para a Europa do Sudeste e desenvolveu um manual de formação sobre as questões de género de uma reforma dos regimes de pensões. Estão em curso uma análise regional da adequação da cobertura de pensões para as mulheres e recomendações de políticas para o tratamento das desigualdades de género nas prestações de pensões. Debates tripartidos na *Arménia* e no *Quirguistão* permitiram prestar consultoria em matéria de políticas sobre a reforma dos regimes de pensões com a finalidade de garantir a todos os trabalhadores um piso de cobertura mínimo para as pensões e de impedir a perda de cobertura das mulheres. Está em curso uma análise da conformidade da legislação russa em matéria de segurança social com a Convenção (Nº 102).

39. No *Cazaquistão*, a OIT está a prestar assistência técnica a nível da legislação nacional para facilitar a ratificação da Convenção (Nº 183) sobre Protecção da Maternidade, 2000. O *Bureau*

prestou apoio técnico, tendo designadamente ministrado acções de melhoria da legislação nacional e de reforço de capacidades para os parceiros sociais relativamente a regimes de acidentes de trabalho em países da Comunidade de Estados Independentes (CEI), como o *Tajiquistão*, a *Arménia* e o *Usbequistão*, que têm estado a implementar reformas nesta área.

40. Perante o aumento da migração laboral que se tem verificado na região da CEI nos últimos anos, o *Bureau* prestou assistência técnica significativa na melhoria da protecção social dos trabalhadores migrantes, incluindo a elaboração de uma análise da legislação nacional e acções de formação sobre a facilitação de acordos bilaterais/multilaterais no domínio da segurança social.

41. No seguimento da Declaração Ministerial de Almaty, de 2009,¹⁴ foi lançado em 2010 um projecto de cooperação técnica financiado pela Finlândia, que abrange oito países pós-soviéticos (Arménia, Azerbaijão, Geórgia, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turquemenistão e Usbequistão), para apoiar iniciativas de reforma da segurança social nacional no contexto de uma abordagem integrada que combina três componentes técnicos (segurança social, emprego e higiene e segurança no trabalho), com vista a lidar com os complexos problemas pós-crise da região.

A-II.4. O quarto pilar: Reforço de capacidades

42. A disponibilidade de peritos qualificados, capazes de planear, organizar, financiar e administrar regimes de prestações é uma condição necessária para o planeamento, a implementação e a gestão com sucesso de políticas de segurança social.

43. A OIT tem investido significativamente nesta área ao longo de sucessivos programas e orçamentos mediante a compilação de uma base de conhecimento e o desenvolvimento de actividades de formação que permitiram lançar os alicerces de uma iniciativa em grande escala destinada a melhorar a formação quantitativa dos gestores e planeadores dos países de rendimento baixo e intermédio. A base de conhecimento da OIT está resumida em cinco manuais de formação avançada, publicados na Série Métodos Quantitativos da Protecção Social da OIT-AISS¹⁵.

44. O Departamento de Segurança Social da OIT mantém desde 2001, em colaboração com a Universidade de Maastricht, um programa de mestrado em financiamento da segurança social e concepção de políticas. A Universidade de Lausanne oferece desde 2005 uma variante de segurança social no âmbito do programa de mestrado para actuários. Os mais de 70 peritos formados até à data aplicam agora nos seus países as competências adquiridas (ver caixa A-II.2).

45. A OIT, no entanto, sentiu necessidade de aumentar significativamente a intensidade da formação para alcançar resultados a médio prazo. Nesse sentido, lançou em 2007 o QUATRIN AMERICA, o seu primeiro programa de formação quantitativa regional para a América Latina¹⁶. Financiado pelo novo mecanismo RBSA, o programa irmão QUATRIN AFRICA foi lançado em Junho de 2008. Estes programas têm por objectivo criar ou melhorar as capacidades de planeamento financeiro nacionais e de gestão dos sistemas de segurança social. As actividades de

14 *Declaração Ministerial de Almaty* – 8 de Dezembro de 2009: Conferência Ministerial das Nações Unidas sobre o Impacto Social da Crise Económica na Europa Oriental, Ásia Central e Turquia, Almaty, 7 e 8 de Dezembro de 2009.

15 Ver M. Cichon et al.: *Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques for healthcare financing* (Genebra, OIT e AISS, 1999); S. Iyer: *Actuarial mathematics of social security pensions* (Genebra, OIT e AISS, 1999); W. Scholz, K. Hagemeyer e M. Cichon: *Social budgeting* (Genebra, OIT e AISS, 2000); P. Plamondon et al.: *Actuarial practice in social security* (Genebra, OIT e AISS, 2002).

16 O programa teve início em Novembro de 2007 no Chile com um curso de formação sobre técnicas actuariais e financeiras, com a participação de um grupo seleccionado de funcionários governamentais.

formação são dirigidas aos decisores políticos, membros dos órgãos administrativos e supervisores dos sistemas de segurança social, gestores de sistemas de segurança social e especialistas orçamentais e financeiros dos principais ministérios.

46. O Centro Internacional de Formação (CIF) da OIT presta apoio ao Departamento de Segurança Social há mais de uma década através de cursos normalizados, cursos personalizados, formação a distância e outras actividades relacionadas com questões da segurança social. Cinquenta por cento das actividades do Programa de Protecção Social do CIF abordam vários aspectos da segurança social. O Programa organiza actividades que complementam e apoiam as políticas e estratégias do Departamento e satisfazem as necessidades dos mandantes e das partes interessadas. A participação dos peritos em segurança social das agências governamentais e das organizações de empregadores e de trabalhadores em muitos seminários e workshops do Centro de Turim permite uma disseminação significativa das competências pelos países membros e mandantes. A OIT desenvolveu em conjunto com o CIF um conjunto oportuno de actividades que ajudam a promover a Iniciativa PPS. O CIF também é um actor fundamental na divulgação das actividades de formação no contexto dos programas QUATRAIN, e as actividades de formação, quer de rotina, quer personalizadas, apoiam as políticas governamentais de extensão da segurança social em vários países. O CIF também inclui no seu currículo cursos de governança em várias línguas, bem como a elaboração do manual de governança em francês, inglês e português e apoio à elaboração de uma versão em árabe. O CIF presta ainda apoio ao curso de mestrado em financiamento da protecção social da Universidade da Maurícia.

Caixa A-II.2

Os programas de mestrado das Universidades de Maastricht e de Lausanne

Em 2000, a OIT e a Universidade de Maastricht acordaram na criação conjunta de um curso de mestrado anual em financiamento da protecção social. O programa está concebido para formar especialistas de protecção social e criar uma estrutura de formação permanente para outros grupos de especialistas. Tem por objectivo de longo prazo aperfeiçoar a concepção e a implementação dos sistemas de protecção social nacional através da preparação de melhores bases (quantitativas e empíricas) para os processos de decisão políticos nacionais. O primeiro programa de mestrado em financiamento da protecção social, inaugurado no ano lectivo de 2001-2002 com o envolvimento activo da OIT, foi subsequentemente complementado com um programa de mestrado em concepção de políticas sociais. Ambos foram posteriormente integrados num programa de mestrado em políticas públicas e desenvolvimento humano, que inclui quatro variantes para além das duas especializações referidas. Os programas formam futuros especialistas de protecção social para instituições de segurança social, institutos académicos, governos e organizações internacionais.

Durante os nove anos académicos de realização dos programas, 292 estudantes obtiveram o seu grau de mestre em políticas públicas e desenvolvimento humano. Estes estudantes vieram de mais de 60 países e 54 por cento deles, de países de rendimento baixo e intermédio. Muitos dos estudantes eram funcionários de instituições de protecção social nacionais que regressaram ao trabalho nessas instituições uma vez diplomados. Alguns exestudantes ocupam posições proeminentes nos seus respectivos governos e em instituições de segurança social nacionais (por exemplo, no Gana, na Jordânia, na Nigéria, na Tailândia e no Zimbabué); A experiência recente demonstra que têm sido defensores acérrimos dos valores e princípios da OIT em *fora* internacionais, um facto que merece destaque e indica a importância de prosseguir os esforços da Organização neste domínio.

Para além do programa de mestrado em conjunto com a Universidade de Maastricht, a OIT contribui para uma variante de segurança social no âmbito do novo mestrado em ciências actuariais oferecido pela Universidade de Lausanne (Ecole des Hautes Etudes Commerciales), que arrancou no Outono de 2005. O programa centra-se na formação de um grupo de actuários especializado em protecção social. Desde o início do programa, há quatro anos, 76 estudantes de 27 países (mais de 60 por cento de países de rendimento baixo e intermédio) obtiveram o seu grau de mestre em ciências actuariais.

O sucesso do programa de mestrado conjunto OIT-Universidade de Maastricht justifica que a OIT

procure replicar o programa em outras regiões do mundo. No quadro do programa QUATRIN AFRICA, a Universidade da Maurícia prevê o lançamento de um programa de mestrado executivo em financiamento da protecção social no ano lectivo de 2010-2011. Decorrem entretanto negociações com uma universidade de Bangucoque e perspectivam-se negociações com a Universidade de Montevidéu (Uruguai) para a criação de programas semelhantes.

Em geral, a experiência demonstra que um investimento relativamente forte em formação, criação de capacidades e disseminação de conhecimento chega a um vasto público de profissionais de financiamento e políticas da segurança social. O reforço da capacidade dos parceiros sociais para garantir que concebem, operam e administram bons sistemas de segurança social, e que podem integrar os debates sociais nacionais como parceiros fortes e bem informados, representa um contributo para o processo de diálogo social e para a Agenda para o Trabalho Digno.

47. A OIT-ACTRAV também apoia duas iniciativas regionais sobre formação de capacidades no domínio da segurança social dirigida aos sindicatos: O Projecto de Segurança Social para as Organizações Sindicais foi uma acção estratégica sindical de criação de capacidades e de formação no domínio da segurança social dirigida a mais de 500 sindicalistas de 11 países da América Latina. A Plataforma Sindical Continental sobre Segurança Social na região, organizada pela Confederação Sindical das Américas, presta orientação a centros nacionais sobre a extensão da cobertura de segurança social e promove o pleno cumprimento dos princípios da segurança social, bem como a ratificação e a implementação da Convenção (Nº 102).

A-II.5. Construindo parcerias

48. O reforço das quatro áreas abrangidas pelo mandato de extensão da segurança social “a todos os que precisem de tal protecção”¹⁷ é uma tarefa demasiado vasta para uma só organização. Para obviar a essa dificuldade, foram celebradas parcerias nacionais e internacionais, designadamente a coligação para a Iniciativa PPS, a participação no processo “One UN”, o co-patrocinio com a ONUSIDA, uma colaboração mais estreita com a União Europeia no domínio da cooperação técnica, o grupo OCDE-POVNET e a iniciativa global P4H, a iniciativa conjunta OIT-PAHO para o alargamento da protecção social no domínio da saúde na América Latina, a iniciativa IHP+, o estreito relacionamento continuado com a AISS e um conjunto de alianças estratégicas com universidades de todos os continentes, bem como com ONG proeminentes.

Caixa A-II.3

A Iniciativa do CEB das Nações Unidas (UNCEB) sobre o Piso de Protecção Social

A intensificação da crise económica e financeira de 2008 e o impacto económico e social daí resultante salientaram a importância da protecção social como forma de reduzir alguns dos efeitos negativos da crise através de substituição do rendimento e de acesso a prestações em género. Reconhecendo a necessidade de uma protecção social adequada, em Abril de 2009, o UNCEB aprovou o PPS como uma das Iniciativas Conjuntas de Resposta à Crise.

Vários documentos e organismos nacionais e internacionais deram posteriormente o seu aval à Iniciativa PPS, entre os quais a Resolução das Nações Unidas sobre Integração Social adoptada na 48.ª Sessão da Comissão para o Desenvolvimento Social, as recomendações dos ministros do Trabalho e do Emprego do G20, a OCDE-POVNET, o Fórum de Ministros dos ministérios responsáveis pelo desenvolvimento social, o Conselho Internacional sobre Bem-Estar Social, etc. O Pacto Global para o Emprego, da OIT, também concede grande destaque ao PPS como uma das respostas à crise.

A Iniciativa PPS promove o acesso dos pobres e das pessoas vulneráveis a serviços essenciais e a transferências sociais, representando uma abordagem abrangente da protecção social que

17 Ver a Declaração de Filadélfia, parágr. IIIe.

destaca os dois lados, a oferta e a procura, da extensão da protecção social e da garantia de acesso efectivo.

Actualmente, cerca de 30 países de rendimento baixo e intermédio já tomaram medidas para introduzir elementos do PPS. A sua experiência demonstrou que os regimes de segurança social são uma ferramenta política vital e flexível para contrariar as consequências económicas e financeiras de crises e choques financeiros. Essas medidas também demonstraram que a criação de um PPS é exequível e que, com a necessária vontade política, recursos adequados para a criação de capacidades e um processo de implementação sólido, se pode estabelecer e desenvolver um forte consenso nacional em prol de políticas relacionadas com o PPS. Exemplos de vários países foram apresentados e desenvolvidos ao longo do presente relatório. A OIT e a Unidade Especial do PNUD para a Cooperação Sul-Sul (SUSSC) convidou à apresentação de candidaturas para iniciativas de PPS com resultados positivos. Os candidatos seleccionados foram incumbidos de desenvolver um estudo de caso da Iniciativa PPS e de apresentar e debater a sua experiência num *workshop* internacional, realizado em Julho de 2010 em Turim.

Executada e implementada em colaboração com partes interessadas nacionais, a Iniciativa PPS coordena o apoio das agências das Nações Unidas, tomando em consideração o valor acrescentado proporcionado pelos conhecimentos especializados de cada agência e garantindo uma resposta abrangente aos mandantes através da utilização optimizada de peritos, recursos e apoio logístico. As agências nacionais elaboraram um manual das Nações Unidas e um quadro estratégico para operações nacionais conjuntas das Nações Unidas, destinados a serem utilizados na implementação nacional do PPS.

Estão em curso actividades importantes no domínio da Iniciativa PPS, no âmbito do diálogo Sul-Sul, para integrar o conceito nas políticas sociais nacionais. Um primeiro evento no contexto da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social foi realizado em Nova Iorque, em Fevereiro de 2010, a que se seguiram eventos na Expo 2010 em Xangai, no Brasil e na Expo Global Desenvolvimento Sul-Sul em Genebra, em Novembro de 2010.

Sob os auspícios da OIT e da OMS, um Grupo Consultivo de Alto Nível sobre o Piso de Protecção Social, presidido pela ex-Presidente do Chile, Michelle Bachelet, foi criado no Verão de 2010. O Grupo irá colaborar igualmente na identificação de boas práticas em todo o mundo e promover a troca de experiências e cooperação, incluindo a cooperação Sul-Sul. O Grupo irá preparar um relatório global que servirá de ferramenta de sensibilização para as políticas e estratégias nacionais, regionais e globais de apoio à implementação do PPS.

Fonte: Com base na OIT, OMS e no grupo de agências e parceiros de desenvolvimento cooperantes: Social Protection Floor Initiative: The sixth initiative of the CEB on the global financial and economic crisis and its impact on the work of the UN system: Manual and strategic framework for joint UN country operations (Genebra, OIT, 2009).

A-II.6. Lições aprendidas

49. A experiência anteriormente descrita pode ser resumida como se segue:

- (1) O mandato da Campanha Mundial sobre Segurança Social e Cobertura para Todos proporcionou um eixo mobilizador e serviu de catalisador para alcançar uma maior coerência conceptual no trabalho do *Bureau* sobre segurança social. Também reforçou o papel e a visibilidade da segurança social na Agenda para o Trabalho Digno da OIT.
- (2) As actividades de investigação e de desenvolvimento de políticas conduzidas no âmbito da Campanha contribuíram positivamente para colocar a cobertura de segurança social na agenda da política de desenvolvimento internacional e chamar a atenção para a sua importância. O objectivo da extensão da segurança social é secundado entretanto pelas Nações Unidas,¹⁸ pela União Europeia¹⁹, por muitas agências de desenvolvimento nacionais e pelo

18 Nações Unidas, Conselho Económico e Social, E/2006/L.8, n.º 19; Iniciativa Piso de Protecção Social, do UN-CEB.

19 Comissão das Comunidades Europeias: *Investir nas pessoas: Comunicação sobre o Programa Temático para o Desenvolvimento Humano e Social e as perspectivas financeiras para 2007/2013*, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (Bruxelas, 2006).

G8.²⁰ O diálogo com as organizações dos parceiros sociais e as parcerias com outras agências das Nações Unidas e importantes ONG são mais produtivos que nunca.

- (3) O volume, os recursos e a coerência conceptual das actividades de cooperação técnica no domínio da segurança social aumentaram consideravelmente. As actividades no âmbito dos países estão a tornar-se cada vez mais programas de longo prazo, baseados num diálogo social sustentado com os parceiros sociais e as partes interessadas e cada vez menos contributos *ad hoc* de curto prazo. A segurança social é a destinatária mais proeminente dos recém-criados fundos RBSA.
- (4) As actividades nacionais no âmbito da Campanha revelaram, também, que um apoio nacional bem sucedido depende crucialmente de dois pré-requisitos: compromisso nacional de longo prazo e vontade política para investir na extensão da segurança social mediante a adopção de legislação relevante e a afectação dos recursos necessários, bem como uma capacidade sustentada da OIT para realizar este processo. Dadas as restrições de capacidade da OIT, haverá inevitavelmente que restringir a concessão de recursos externos acrescidos a um número mais reduzido de países precursores.
- (5) O investimento relativamente vultuoso em formação e reforço de capacidades nos últimos cinco anos começa a dar frutos e a traduzir-se por uma melhor gestão e governança, bem como por uma maior sensibilização das administrações nacionais para os valores da OIT e para os princípios da segurança social.

50. Um dos principais desafios conceptuais da Campanha residiu no facto de o potencial das duas abordagens clássicas da extensão da segurança social (regimes de seguro social centrados no sector formal e regimes de seguro de base comunitária) se revelar limitado quando se trata de abranger as populações socialmente excluídas, presentes maioritariamente na economia informal. Para cumprir o mandato da Campanha, renovado pela Declaração da Justiça Social para uma Globalização Justa, é necessário complementar essas prestações contributivas com prestações não contributivas, como as transferências monetárias condicionadas e não condicionadas e as prestações universais financiadas por impostos.

51. Uma estratégia credível para universalizar as necessidades de segurança social de forma realista precisa, em primeiro lugar, de se centrar em prestações modestas para todos e só então promover níveis de segurança mais elevados, à medida que as economias se desenvolvem e se alarga o espaço fiscal disponível para as transferências sociais. A legitimidade da acção da OIT reside, porém, nas suas normas, que executam o seu mandato constitucional geral. Uma das questões centrais da Campanha reside em saber, por conseguinte, se a decisão de alargar rapidamente a todos alguns níveis de segurança básicos é suficientemente fundamentada pelos instrumentos da OIT existentes.

20 A Cimeira do G8 sobre Crescimento e Responsabilidade na Economia Mundial (realizada em Heiligendamm, em Junho de 2007, declarou: “Reconhecemos que, em conjugação com o crescimento económico e políticas de mercado de trabalho activas, a segurança social é um instrumento de desenvolvimento económico e social sustentável.” *Declaração da Cimeira (7 de Junho de 2007)*, parág. 29.

Caixa A-II.4

Resultados da avaliação independente da Estratégia da OIT de Extensão da Cobertura de Segurança Social, 2010

Em 2010 foi realizada uma avaliação independente da Estratégia da OIT de Extensão da Cobertura de Segurança Social, para o período de 2005 a 2009, cujos resultados foram discutidos pelo Conselho de Administração em Novembro de 2010. A avaliação concluiu que “a escala de actividades e impactos indica que a OIT está a exercer o seu mandato na área da protecção social com eficácia e a registar progressos na consecução dos objectivos definidos pela Conferência Internacional do Trabalho em 2001” (p. 19). Destacou ainda a “coerência entre o trabalho da OIT nos países e o seu mandato institucional, bem como o seu elevado grau de relevância para as necessidades nacionais” (p. 33). Tomando em consideração as suas vantagens comparativas no domínio das normas internacionais do trabalho ao tripartismo, os serviços de consultoria técnica e integração do mundo do trabalho e da protecção social, a avaliação louvou o facto de a OIT desfrutar de um elevado capital de credibilidade como organização promotora da justiça social na área da segurança social. Entendeu, no entanto, que se deveria fazer mais para integrar a análise dos mercados de trabalho no seu trabalho sobre segurança social, integrar as questões de protecção social no seu trabalho sobre o emprego e documentar as histórias de sucesso ilustrando exemplos de emprego, crescimento económico e protecção social que promoveram desenvolvimento económico estável em combinação com a extensão da protecção social básica.

A Campanha Global e o PPS granjearam uma ampla aceitação e os esforços da OIT no sentido de conseguir que a protecção social universal seja incluída nas agendas nacionais e mundiais têm sido extremamente bem sucedidos.

A análise, embora referindo que a OIT é encarada como um actor fundamental no domínio da protecção social e reconhecendo exemplos de intensa colaboração com outras agências (OMS, UNICEF, Banco Mundial e DfiD), concluiu que é necessária uma identificação mais clara do papel de cada agência individual e uma melhor integração do trabalho das várias agências.

A avaliação considerou que o trabalho do *Bureau* “tinha sido muito eficaz no estabelecimento das bases, na definição do quadro e na promoção de debates sobre planos exequíveis de extensão nacional de um piso social básico” (p. 78) e que a Campanha Global e o PPS tinham alcançado uma vasta aceitação. Embora reconhecendo a documentação de casos específicos de países que implementaram elementos do Piso de Protecção Social básico, assinalou não existir evidência da implementação do pacote genérico num país muito pobre. Os avaliadores apontaram ainda a necessidade de monitorizar e avaliar o trabalho a nível nacional, para poder identificar as lições aprendidas e as histórias de sucesso dos países aliadas às intervenções da OIT e determinar a existência de vontade política que, em última análise, é o que garante a sustentabilidade. Fizeram notar ainda que a “solidez técnica da OIT e as relações duradouras cimentadas pelo processo tripartido auguram boas notícias para a sustentabilidade” (p. 81).

Reconhecaram que o enfoque do *Bureau* numa abordagem bidimensional da extensão da cobertura de segurança social, na perspectiva da sua dimensão horizontal e da sua dimensão vertical, é útil e necessário para a coerência das políticas e deve ser prosseguido em conjunto com os seus esforços de sensibilização a nível das Nações Unidas para garantir uma abordagem coordenada da extensão da segurança social. Consideraram ainda que devem ser aprofundadas as questões de género, da segurança social na economia informal e da segurança social para grupos vulneráveis.

Os avaliadores, embora reconhecendo que os esforços de formação e de reforço de capacidades do *Bureau* deram um contributo significativo para a concepção das actividades no domínio do reforço de capacidades dos mandantes e da concepção das políticas a nível nacional, reconheceram a existência de questões relacionadas com a capacidade de absorção e de atrito e recomendaram que o *Bureau* documente os resultados das suas actividades de reforço de capacidades e que, ouvidas a ACTRAV e a ACT-EMP, identifique as prioridades para suprir as lacunas de capacidades dos mandantes em países específicos.

Em seu entender, a procura de apoio do *Bureau* no domínio da segurança social, por parte dos mandantes, e o papel deste como co-líder da iniciativa UNCEB sobre o PPS, exigem mais recursos do que o *Bureau* afectou à segurança social, pelo que será necessário mobilizar recursos de cooperação técnica e disponibilizar financiamentos flexíveis, em particular para o reforço de capacidades, para aumentar o nível de conhecimentos especializados no terreno.

Fonte: Com base no documento da OIT: *The ILO's Strategy to Extend Social Security: An independent evaluation report* (Genebra, 2010).