



Organização
Internacional
do Trabalho



► **Estender a segurança social aos trabalhadores da economia informal**

Ensinaamentos obtidos a partir da experiência internacional

▶ **Estender a segurança social aos trabalhadores da economia informal:**

Ensinaamentos obtidos a partir da experiência internacional

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2021

Primeira edição portuguesa 2021

Primeira edição em inglês 2019 (revista em 2021)

As publicações do Bureau Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos de autor ao abrigo do Protocolo 2 da Convenção Universal sobre Direitos de Autor. Não obstante, podem ser reproduzidos pequenos excertos sem autorização, desde que a fonte seja indicada. Os direitos de reprodução ou tradução têm de ser solicitados, por escrito, às Publicações OIT (Direitos e Licenciamento), através da morada ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Genebra 22, Suíça ou do endereço de e-mail: rights@ilo.org. O Bureau Internacional do Trabalho acolhe com agrado estes pedidos.

As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registados numa organização de direitos de reprodução podem fazer cópias de acordo com as licenças que lhes foram emitidas para essa finalidade. Visite www.ifrro.org para encontrar a organização de direitos de reprodução do seu país.

ISBN: 9789220365236 (print)

ISBN: 9789220365243 (web PDF)

Também disponível em inglês: *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience*, ISBN: 978-92-2-034226-8 (web PDF) e em francês: *L'extension de la sécurité sociale aux travailleurs dans l'économie informelle: Leçons tirées de l'expérience internationale*, ISBN: 978-92-2-034228-2 (web PDF)

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

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, e a apresentação do material nelas contido, não significam a expressão de qualquer juízo de valor por parte do Bureau Internacional do Trabalho em relação ao estatuto jurídico de qualquer país, zona ou território ou das suas autoridades, ou à delimitação das suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões expressas nos artigos assinados, nos estudos e noutros contributos, continua a ser exclusiva dos seus autores, pelo que a sua publicação não constitui uma aprovação por parte do Bureau Internacional do Trabalho das opiniões expressas nos mesmos.

A referência a nomes de empresas, produtos ou procedimentos comerciais não implica a sua aprovação pelo Bureau Internacional do Trabalho e o facto de não se mencionar uma determinada empresa, produto ou processo comercial não constitui um sinal de desaprovação.

Podem ser obtidas informações sobre as publicações e os produtos digitais da OIT em: www.ilo.org/publns.

Produzido pela Unidade de Produção de Publicações (PRODOC) da OIT.

Design gráfico e tipográfico, preparação do manuscrito, correção, layout e composição, revisão, impressão, publicação eletrónica e distribuição.

A OIT envida todos os esforços para utilizar papel proveniente de florestas geridas com base nos princípios de sustentabilidade ambiental e responsabilidade social.

Código: SCR-REP

▶ Índice

Lista de abreviatura/siglas	xv
Sobre este guia	xvii
1 Introdução: Desafios e oportunidades na extensão da segurança social aos trabalhadores da economia informal e na promoção da sua transição para a economia formal	1
1.1 Emprego informal e lacunas na cobertura da proteção social	1
1.2 Uma análise mais aprofundada da relação entre os padrões de emprego e a cobertura da proteção social	8
1.3 Quais são as barreiras à extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal?	11
1.4 De que modo beneficiam os trabalhadores, os empregadores e as sociedades em geral da extensão da cobertura da proteção social?	14
1.5 Como pode ser alcançada a extensão da cobertura?	16
1.5.1 Estender a cobertura da segurança social e facilitar a transição para a economia formal: uma abordagem em duas vertentes	16
1.5.2 Principais ensinamentos sobre a extensão da cobertura	23
2 Formular estratégias para a extensão da cobertura da proteção social	27
2.1 Formular estratégias com base numa abordagem baseada na avaliação e participativa	28
2.1.1 Do diagnóstico ao acompanhamento: Uma abordagem gradual	28
2.1.2 Abordar a extensão da cobertura nos processos de diálogo nacional baseado na avaliação de sistemas nacionais de proteção social	31
2.1.3 Assegurar a participação de todas as partes interessadas: Voz e representação	32
2.2 Identificar lacunas de cobertura e necessidades prioritárias	33
2.2.1 Identificar lacunas de proteção social e obstáculos à cobertura	33
2.2.2 Identificar as necessidades prioritárias	36
2.2.3 Ter em conta a diversidade de situações e necessidades dos trabalhadores da economia informal	38
2.3 Alcançar uma cobertura universal através de uma combinação de disposições contributivas e não contributivas: opções políticas	41
2.3.1 Combinar regimes contributivos com não contributivos	41
2.3.2 Cobertura obrigatória versus voluntária	43
2.3.3 Extensão progressiva da cobertura: Sequência e cronogramas	46
2.3.4 Criar sistemas integrados de proteção social	47

2.4	Acompanhamento e revisões regulares	51
3	Sensibilizar e criar confiança	53
3.1	A importância da sensibilização, da garantia de boa governação e da construção de confiança	54
3.2	Aumentar a sensibilização através de uma melhor comunicação e educação sobre a segurança social	55
3.2.1	Informar os trabalhadores e os empregadores sobre os seus direitos e obrigações	55
3.2.2	Informação individualizada sobre os direitos à segurança social	61
3.2.3	Educar os jovens sobre segurança social e construir uma cultura de segurança social	62
3.2.4	Promover a «literacia em segurança social» nos programas de empreendedorismo e desenvolvimento empresarial	63
3.3	Promover a «literacia em segurança social» nos programas de empreendedorismo e desenvolvimento empresarial	65
3.3.1	Melhorar a proteção oferecida	66
3.3.2	Reforçar a transparência e a responsabilização nos sistemas de proteção social	67
3.3.3	Procedimentos eficazes e eficientes ("relação qualidade-preço")	68
3.3.4	Acesso a procedimentos de reclamação e recurso	69
4	Estender a cobertura legal: Trazer para a segurança social os trabalhadores que anteriormente não beneficiavam de cobertura	71
4.1	Incluir no âmbito de aplicação da legislação em matéria de segurança social e de trabalho os trabalhadores que anteriormente não beneficiavam de cobertura: Quais são os desafios?	72
4.2	Estender a cobertura legal aos trabalhadores de micro e pequenas empresas	74
4.2.1	Quais são os desafios específicos no que diz respeito à inclusão dos trabalhadores de micro e pequenas empresas no âmbito da legislação em matéria de segurança social?	74
4.2.2	De que forma podem os trabalhadores de micro e pequenas empresas ser abrangidos pela legislação em matéria de segurança social?	75
4.2.3	Que mais deve ser tido em conta quando se pretende incluir os trabalhadores das micro e pequenas empresas nos regimes de proteção social?	77
4.3	Estender a cobertura legal aos trabalhadores domésticos	78
4.3.1	Quais são os desafios específicos no que diz respeito à inclusão dos trabalhadores domésticos no âmbito da legislação em matéria de segurança social?	78
4.3.2	De que forma podem os trabalhadores domésticos ser abrangidos pela legislação em matéria de segurança social?	80
4.3.3	O que deve mais ser tido em conta quando se pretende incluir os trabalhadores domésticos na legislação em matéria de segurança social?	83
4.4	Estender a cobertura legal aos trabalhadores agrícolas	84
4.4.1	Quais são os desafios específicos no que diz respeito à inclusão dos trabalhadores agrícolas no âmbito da legislação em matéria de segurança social?	84

4.4.2	De que forma podem os trabalhadores agrícolas ser abrangidos pela legislação em matéria de segurança social?	85
4.4.3	O que deve mais ser considerado quando se pretende incluir os trabalhadores agrícolas na legislação em matéria de segurança social?	87
4.5	Estender a cobertura legal aos trabalhadores independentes, incluindo os trabalhadores por conta própria	88
4.5.1	Quais são os desafios específicos no que diz respeito à inclusão dos trabalhadores independentes no âmbito da legislação em matéria de segurança social?	88
4.5.2	De que forma podem os trabalhadores independentes ser abrangidos pela legislação em matéria de segurança social?	90
4.5.3	O que deve mais ser tido em conta quando se pretende incluir os trabalhadores independentes na legislação em matéria de segurança social?	93
5	Eliminar os obstáculos administrativos: Facilitar o acesso e simplificar os procedimentos	95
5.1	Quais são as barreiras administrativas com que se deparam os trabalhadores e os empregadores da economia informal?	96
5.1.1	Falta de informação e sensibilização	97
5.1.2	Barreiras geográficas: acesso aos serviços de segurança social	98
5.1.3	Barreiras devido a procedimentos de registo complexos	98
5.1.4	Custo do cumprimento	98
5.1.5	Quais são as opções possíveis para ultrapassar os obstáculos administrativos?	99
5.2	Sensibilizar os trabalhadores e os empregadores: Campanhas de registo e outras medidas de sensibilização	100
5.2.1	Comunicar e alcançar o público-alvo, sensibilizar e divulgar informação através de diferentes canais	100
5.2.2	Procurar ativamente chegar até às pessoas, às comunidades e aos empregadores	101
5.2.3	Envolver as organizações de empregadores e de trabalhadores	103
5.3	Facilitar o acesso a prestações e serviços	103
5.3.1	Facilitar o acesso presencial	103
5.3.2	Facilitar o acesso através de serviços digitais (telefone e serviços em linha)	109
5.4	Simplificar procedimentos e melhorar serviços	112
5.4.1	Reduzir a necessidade de documentos comprovativos e simplificar outros procedimentos	112
5.4.2	Facilitar a mobilidade no mercado de trabalho, garantindo a portabilidade e a transferibilidade dos direitos	114
5.4.3	Soluções coordenadas em matéria de TIC	115
5.4.4	Mecanismos integrados de prestação de serviços (serviços de balcão único)	117
5.5	Registo coletivo ou acordos de seguros	121

6	Facilitar os mecanismos de cobrança das contribuições e de financiamento	125
6.1	Quais são os principais desafios no que se refere aos mecanismos de cobrança das contribuições e de financiamento?	126
6.1.1	Baixos rendimentos e capacidade contributiva limitada	126
6.1.2	Rendimentos voláteis	127
6.1.3	Desafio da dupla contribuição	127
6.1.4	Múltiplos empregadores	127
6.1.5	Soluções possíveis	127
6.2	Adaptar a forma como as contribuições são determinadas	128
6.2.1	Redefinição dos rendimentos de referência	129
6.2.2	Contribuições uniformes (pagamentos por capitação)	130
6.2.3	Escalões contributivos	131
6.2.4	Mecanismos simplificados de contribuições e pagamento de impostos (mecanismos montributários) [MMT] [TI]	134
6.2.5	Ter em conta valores de referência alternativos (que não as remunerações) para determinação das contribuições	138
6.3	Facilitar o pagamento das contribuições	140
6.3.1	Aumento do número de pontos de acesso para pagamento das contribuições	142
6.3.2	Oferecer apoio individual à preparação de declarações	145
6.3.3	Contribuições unificadas para a segurança social	146
6.3.4	Adaptação dos calendários de cobrança de contribuições	146
6.4	Subsidiar as contribuições dos trabalhadores com capacidade contributiva insuficiente	151
6.4.1	Razões para a subsidiação das contribuições dos trabalhadores com capacidade contributiva insuficiente	152
6.4.2	Estimar necessidades de financiamento para a extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal	157
6.5	Controlo regular ao nível do regime e dos sistemas	160
7	Cumprimento e incentivos: Adaptação dos mecanismos de inspeção e reforço dos incentivos à formalização	163
7.1	O papel do cumprimento e dos incentivos para a extensão da cobertura da segurança social	164
7.2	Como poderão os mecanismos de inspeção do trabalho e da segurança social ser melhor adaptados para chegarem com eficácia aos trabalhadores da economia informal?	166
7.2.1	Sensibilizar e desenvolver parcerias	167
7.2.2	Garantir quadros jurídicos adequados para a inspeção do trabalho e da segurança social	168
7.2.3	Garantia de recursos adequados para o controlo do cumprimento	170
7.2.4	Aplicação de sanções significativas e adequadas	173

7.3	Reforço dos incentivos à formalização: aproveitar as ligações a outras áreas de política	174
7.3.1	Políticas empresariais	175
7.3.2	Políticas em matéria de contratação pública e de investimento	175
7.3.3	Acesso a serviços públicos de crédito e apoios às empresas	175
7.3.4	Políticas fiscais	176
7.3.5	Políticas relativas ao mercado de trabalho e ao emprego	177
8	Estender a cobertura da proteção social e construir sistemas universais de proteção social: Ensinamentos adquiridos e caminho a seguir	179
8.1	Ensinamentos adquiridos sobre a extensão da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal	180
8.2	Como garantir uma proteção social universal e adequada para o futuro do trabalho?	182
8.2.1	Tornar os sistemas de proteção social à prova do futuro	182
8.2.2	Inovações políticas	183
8.3	Princípios para sistemas universais de proteção social	185
	Referências bibliográficas	189
	Anexo: Glossário	201

Caixas

Caixa 0.1	Como encontrar o que pretende neste guia	xix
Caixa 1.1	Definir economia informal, setor informal e emprego informal	3
Caixa 1.2	Percentagem da população abrangida por, pelo menos, uma prestação pecuniária de proteção social, último ano disponível	3
Caixa 1.3	Impacto da COVID-19 nos trabalhadores da economia informal e nas suas famílias	5
Caixa 1.4	Lacunas de cobertura relativas aos trabalhadores da economia informal: representação esquemática relativa a um país de rendimento baixo ou médio-baixo	6
Caixa 1.5	Percentagem de emprego informal no emprego total, incluindo e excluindo a agricultura, dados mais recentes	6
Caixa 1.6	Percentagem de emprego informal no emprego total, incluindo e excluindo a agricultura, dados mais recentes	7
Caixa 1.7	Segmentação da economia informal por género e por rendimentos médios	8
Caixa 1.8	De que forma a proteção social se relaciona com o emprego?	9
Caixa 1.9	Trabalhadores com emprego assalariado e percentagem da população que contribui para um regime de pensões, dados de 2015 ou dados mais recentes disponíveis	10
Caixa 1.10	Cobertura em matéria de saúde e pensões na América Latina, em função da situação profissional	11
Caixa 1.11	De que forma é que os trabalhadores, os empregadores e as sociedades em geral beneficiam da extensão da cobertura da proteção social?	16
Caixa 1.12	Estratégias para a extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal	17
Caixa 1.13	Abordagem em duas vertentes à extensão da cobertura da segurança social e facilitação da transição da economia informal para a economia formal	19
Caixa 1.14	Extensão da cobertura da proteção social: Orientação das normas internacionais de segurança social	20
Caixa 1.15	Principais elementos da Recomendação n.º 204	21
Caixa 1.16	Estratégia integrada da OIT para o trabalho digno com vista a facilitar a transição para a formalidade	22
Caixa 1.17	Respostas a curto prazo da proteção social à crise da COVID-19	22
Caixa 2.1	Ciclo de elaboração das políticas de extensão da segurança social aos trabalhadores da economia informal e apoio à sua transição para a economia formal	29
Caixa 2.2	Extensão da segurança social aos trabalhadores da economia informal: Orientação fornecida pela Recomendação n.º 202	30
Caixa 2.3	Abordagem de diálogo nacional baseado na avaliação	31
Caixa 2.4	Orientações sobre como garantir a participação das partes interessadas relevantes nas Recomendações n.º 202 e n.º 204	32
Caixa 2.5	Passar da cobertura voluntária para a cobertura obrigatória: Experiências no Gana, nas Filipinas, no Ruanda e na Tailândia	45
Caixa 2.6	Regime de cobertura universal da Tailândia: Subsidiar a cobertura dos cuidados de saúde para todas as pessoas não abrangidas pelo regime geral de saúde	48
Caixa 2.7	Construir sistemas de segurança social: Garantir a proteção universal na Tunísia e no Uruguai	49
Caixa 2.8	Monitorizar os progressos e ajustar as políticas: ensinamentos obtidos a partir dos casos da Argentina, da República da Coreia e do Uruguai	52

Caixa 3.1	Aumentar o acesso à informação através de um serviço de proximidade em Madagáscar	56
Caixa 3.2	Usar os meios de comunicação para sensibilização sobre a segurança social: experiências que chegam do Quirguistão, da República da Moldávia, da Tailândia e do Vietname	57
Caixa 3.3	Sensibilizar para a extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal	58
Caixa 3.4	Zâmbia: Sensibilização dos empregadores de trabalhadores domésticos e dos trabalhadores e empregadores de MPE do setor da construção	58
Caixa 3.5	Sensibilização dos trabalhadores independentes em Cabo Verde	59
Caixa 3.6	Sensibilizar os trabalhadores através de um teatro móvel	59
Caixa 3.7	Campanha de publicidade levada a cabo em colaboração com organizações de empregadores e de trabalhadores na Tunísia	59
Caixa 3.8	Campanhas de sensibilização e de informação para promover a cobertura dos trabalhadores independentes nos Camarões	60
Caixa 3.9	Conjunto de ferramentas WIEGO/IDWF sobre a Convenção n.º 189 da OIT	60
Caixa 3.10	Informações em linha sobre o seguro de doença dirigidas aos segurados na Turquia	61
Caixa 3.11	Educação em matéria de segurança social no Uruguai	62
Caixa 3.12	Saiba mais sobre negócios, saiba mais sobre a segurança social: A segurança social nos programas de empreendedorismo e formação empresarial e instrumentos conexos [TMPE]	63
Caixa 3.13	Dar argumentos a favor da segurança social: Informação adaptada às micro e pequenas empresas do setor da construção na Zâmbia	64
Caixa 3.14	Princípios de boa governação nas normas de segurança social e noutras normas internacionais do trabalho da OIT	65
Caixa 3.15	Melhorar os serviços públicos e criar confiança no estado de Lagos, na Nigéria	67
Caixa 3.16	Reforço da governação da Caixa de Previdência para melhorar a eficiência, em Marrocos	67
Caixa 3.17	Participação dos representantes dos empregadores e dos trabalhadores nos conselhos de administração das instituições de segurança social	68
Caixa 3.18	Disposições relativas ao acesso aos procedimentos de reclamação e recurso no contexto das normas de segurança social da OIT	70
Caixa 3.19	Acordos nacionais de resolução de litígios em matéria de ajustamentos das pensões na Argentina	70
Caixa 4.1	Normas e princípios internacionais relevantes para a extensão da cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal	73
Caixa 4.2	A estratégia da Jordânia para expandir a segurança social dos trabalhadores das pequenas empresas	76
Caixa 4.3	Cobertura da proteção social dos trabalhadores domésticos	79
Caixa 4.4	A situação dos trabalhadores domésticos e os seus direitos, tal como estabelecidos nos instrumentos internacionais	80
Caixa 4.5	Alargamento do seguro de desemprego e maternidade aos trabalhadores domésticos na África do Sul	81
Caixa 4.6	Seguro de desemprego e de acidentes no trabalho para os trabalhadores domésticos no Brasil	81
Caixa 4.7	Filipinas: Lei dos Trabalhadores Domésticos (Batas Kasambahay)	81
Caixa 4.8	Extensão da cobertura da segurança social aos trabalhadores domésticos no Estado Plurinacional da Bolívia	82

Caixa 4.9	Equador: Seguro Social dos Camponeses	85
Caixa 4.10	Tunísia: Unificação dos regimes de proteção social dos trabalhadores por conta própria não agrícolas e agrícolas	86
Caixa 4.11	Adaptação da legislação à situação específica dos trabalhadores agrícolas na Colômbia	86
Caixa 4.12	Ter em conta a diversidade das situações de trabalho com fins lucrativos e de trabalho independente	89
Caixa 4.13	Brasil: Microempreendedor individual	90
Caixa 4.14	Costa Rica: Tornar obrigatório o seguro de saúde social e de pensões para os trabalhadores independentes	91
Caixa 4.15	Extensão da cobertura aos trabalhadores independentes em Cabo Verde	91
Caixa 4.16	República da Coreia: Alargamento gradual do seguro de saúde a toda a população	92
Caixa 4.17	Argélia: Regime de segurança social dos trabalhadores não assalariados (CASNOS)	93
Caixa 5.1	Usar os meios de comunicação social para apoiar as campanhas de registo: experiências em países como a Jordânia, as Filipinas e o Uruguai	101
Caixa 5.2	Incentivar o registo no regime comunitário de seguro de doença do Ruanda	101
Caixa 5.3	Cabo Verde: Abordagem proativa para a extensão da cobertura aos trabalhadores independentes	102
Caixa 5.4	Obstáculos no acesso aos serviços de saúde na Índia, na África do Sul e na Tailândia	104
Caixa 5.5	Cabo Verde: Abertura de centros de serviços	105
Caixa 5.6	Estratégia de descentralização do Ruanda	105
Caixa 5.7	Gabinetes móveis de segurança social no Brasil e na África do Sul	107
Caixa 5.8	Assistentes de inscrição no Nepal	107
Caixa 5.9	Instalação de terminais de informações em regime de utilização autónoma nas Filipinas	107
Caixa 5.10	Envolvimento de membros da comunidade como intermediários na Indonésia	108
Caixa 5.11	Facilitar o acesso à segurança social através de uma aplicação digital para telemóveis, no México	110
Caixa 5.12	Transformar os serviços de proteção social através de uma aplicação para telemóveis, na Indonésia	111
Caixa 5.13	Chegar a trabalhadores da economia informal durante a crise da COVID-19	111
Caixa 5.14	México e Uruguai: Registo eletrónico através do telemóvel para os trabalhadores domésticos	112
Caixa 5.15	Reduzir a necessidade de documentos comprovativos: Processos de registo no programa Bolsa Família e na Pensão Rural, no Brasil	113
Caixa 5.16	Gestão simplificada de pedidos na Caixa Nacional de Previdência Social dos Camarões	113
Caixa 5.17	Facilitar as declarações de segurança social através de serviços eletrónicos na Costa do Marfim, na Tailândia e nas ilhas Fiji	114
Caixa 5.18	Costa Rica: Cobertura da segurança social dirigida aos trabalhadores independentes	115
Caixa 5.19	Filipinas: utilização de cartões «inteligentes» unificados multifunções	116
Caixa 5.20	Argentina: Sistema simplificado de registo em linha para trabalhadores domésticos	116
Caixa 5.21	Sistema de informação coordenado que liga os quatro regimes nacionais de segurança social na República da Coreia	116
Caixa 5.22	Mecanismo integrado de prestação de serviços na Mongólia: Serviços de balcão único	118

Caixa 5.23	Mecanismo de prestação de serviços sociais no Camboja	118
Caixa 5.24	Exemplos de mecanismos integrados de prestação de serviços: serviços de balcão único e mecanismos conexos	119
Caixa 5.25	Serviços de balcão único para facilitar o registo de micro e pequenas empresas e promover a formalização na Colômbia, no México e no Peru	120
Caixa 5.26	AMUSSOL: Extensão da cobertura da proteção social aos trabalhadores independentes e aos trabalhadores informais da República Dominicana	121
Caixa 5.27	Acordos coletivos de seguros com agricultores da Costa Rica	122
Caixa 6.1	Facilitar a cobertura para micro e pequenas empresas e trabalhadores por conta própria no Brasil (Simples Nacional e Microempreendedor Individual)	129
Caixa 6.2	Cobrança inovadora de contribuições para trabalhadores independentes: Programa AlkanSSSy, nas Filipinas	130
Caixa 6.3	Costa Rica: escalões de contribuição para os trabalhadores independentes: taxas de subvenção inversamente proporcionais à capacidade contributiva	131
Caixa 6.4	Cabo Verde: livre escolha de escalões contributivos para os trabalhadores independentes	132
Caixa 6.5	Regime de pensões rurais do Brasil: Estabelecimento de diferentes categorias contributivas para os trabalhadores agrícolas	133
Caixa 6.6	Tunísia: estabelecimento de escalões contributivos para os trabalhadores independentes	133
Caixa 6.7	Mecanismos de tributação: simplificação dos procedimentos de pagamento	135
Caixa 6.8	Administração do regime de monotributação no Uruguai	137
Caixa 6.9	Fundos de assistência social aos trabalhadores da construção civil na Índia	138
Caixa 6.10	Prestação de segurança social a artistas e publicitários na Alemanha: Künstlersozialkasse [SE]	139
Caixa 6.11	Contratantes dependentes: definição e desafios	139
Caixa 6.12	PREVIREDD: Simplificação dos procedimentos de pagamento e de declaração no Chile	142
Caixa 6.13	Uganda: Passar da necessidade de deslocação a gabinetes para as declarações eletrónicas	143
Caixa 6.14	Colômbia: Formulário integrado para liquidação de contribuições	143
Caixa 6.15	Facilitar os pagamentos através do sistema bancário nas Filipinas	144
Caixa 6.16	Transferências de dinheiro através do telemóvel do Plano de pensões MBao do Quênia [TI]	144
Caixa 6.17	Colômbia: Permitir a adaptação dos níveis de contribuição dos trabalhadores independentes	149
Caixa 6.18	Maurícia: continuação das contribuições para as pensões dos trabalhadores desempregados	150
Caixa 6.19	Cabo Verde Permitir a suspensão temporária das contribuições	151
Caixa 6.20	Diferenciação do âmbito de cobertura dos trabalhadores ocasionais na Indonésia	152
Caixa 6.21	Subsidiar as contribuições para o seguro de doença nas Filipinas	154
Caixa 6.22	Vietname: Obrigação de participação no seguro de saúde social e subvenção das contribuições para o seguro de saúde	155
Caixa 6.23	Alcançar progressivamente a cobertura universal através de uma estratégia de financiamento diferenciada: o sistema de seguro de saúde da segurança social (NHIS) do Gana	155

Caixa 6.24	Índia: subvenção total das contribuições para o seguro de saúde dos trabalhadores domésticos	156
Caixa 6.25	China: Subvenção das contribuições para o seguro de pensão para residentes rurais e residentes urbanos não remunerados	157
Caixa 6.26	Avaliação da capacidade contributiva e da disponibilidade para contribuir: o exemplo da Zâmbia	159
Caixa 6.27	Elementos-chave de um estudo de viabilidade sobre o financiamento de um regime	160
Caixa 7.1	Orientações fornecidas pelas Recomendações n.º 202 e n.º 204 no que diz respeito ao cumprimento e aos incentivos	165
Caixa 7.2	Reforço da inspeção do trabalho dirigida aos trabalhadores domésticos no Uruguai	165
Caixa 7.3	Costa Rica: Afetação de recursos para inspeções	170
Caixa 7.4	Utilização de ferramentas digitais para reforçar a aplicação na Malásia e na Arábia Saudita	171
Caixa 7.5	Desenvolvimento de ferramentas digitais para promover um mecanismo eficaz de inspeções do trabalho e da segurança social em Qingdao, China	171
Caixa 7.6	Colômbia: Formulário Integrado para Liquidação de Contribuição e Registo Único de Contribuintes	171
Caixa 7.7	Argentina: Inspeção integrada do trabalho e da segurança social como elemento das estratégias nacionais para a formalização do emprego	172
Caixa 7.8	Integrar a informação e o reforço das capacidades no quadro de sanções no Chile	174
Caixa 7.9	Programa de apoio às PME da Costa Rica: concessão de incentivos não financeiros à formalização	176
Caixa 7.10	Incentivos fiscais para incentivar a cobertura da segurança social dos trabalhadores domésticos em França e na Bélgica	177
Caixa 7.11	Promover a criação de emprego na economia formal na Argentina	178
Caixa 8.1	Convite à Ação da Parceria Global para a Proteção Social Universal para a Realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (USP2030)	187

Quadros

Quadros 2.1	Resumo dos potenciais fatores subjacentes à não cobertura das diferentes categorias de trabalhadores	39
Quadros 2.2	Vantagens e desvantagens da cobertura obrigatória e voluntária dos regimes contributivos	44
Quadros 2.3	Pontos fortes e fracos dos regimes contributivos e não contributivos para extensão da cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal	47
Quadros 5.1	Obstáculos ao acesso ao registo e a outros procedimentos administrativos e possíveis respostas	99
Quadros 5.2	Opções para expandir pontos de acesso físicos: vantagens e desvantagens	109
Quadros 6.1	Diferentes opções para determinar os níveis de contribuição: vantagens e desvantagens	129
Quadros 6.2	Escalões contributivos no âmbito dos regimes de monotributação da Argentina, do Brasil e do Uruguai	135
Quadros 6.3	Abordagens para facilitar os procedimentos de declaração e de pagamento	141
Quadros 6.4	Abordagens para a adaptação dos períodos de pagamento das contribuições	147

Lista de verificação

Lista de verificação 2.1	Garantir a participação de todas as partes interessadas pertinentes no diálogo nacional	32
Lista de verificação 2.2	Identificar lacunas na proteção social dos trabalhadores da economia informal	33
Lista de verificação 2.3	Matriz de avaliação alargada para a identificação de lacunas e obstáculos à cobertura da proteção social dos trabalhadores da economia informal	35
Lista de verificação 2.4	Responder às necessidades prioritárias	37
Lista de verificação 2.5	O papel dos regimes contributivos	42
Lista de verificação 2.6	O papel dos regimes e programas não contributivos	43
Lista de verificação 2.7	Considerações sobre a extensão de um regime de segurança social existente a grupos da população anteriormente não cobertos, ou a introdução de um novo regime de segurança social	45
Lista de verificação 2.8	Coordenação dos regimes e programas de proteção social, incluindo os regimes contributivos e não contributivos	51
Lista de verificação 2.9	Reflexo das prioridades de extensão no acompanhamento e revisão regulares do sistema de proteção social	52
Lista de verificação 3.1	Informar os trabalhadores e empregadores sobre os seus direitos e obrigações em matéria de proteção social	61
Lista de verificação 3.2	Informações personalizadas sobre direitos à segurança social	62
Lista de verificação 3.3	Educar os jovens sobre segurança social e criar de uma cultura de segurança social	63
Lista de verificação 3.4	«Literacia em matéria de segurança social» nos programas de empreendedorismo e desenvolvimento empresarial	64
Lista de verificação 3.5	Assegurar procedimentos administrativos eficazes e eficientes	69
Lista de verificação 4.1	Considerações sobre a integração dos trabalhadores das micro e pequenas empresas na legislação em matéria de segurança social	77
Lista de verificação 4.2	Considerações sobre a integração dos trabalhadores domésticos na legislação em matéria de segurança social	83
Lista de verificação 4.3	Considerações sobre a integração dos trabalhadores agrícolas na legislação em matéria de segurança social	87
Lista de verificação 4.4	Considerações sobre a inclusão dos trabalhadores independentes na legislação em matéria de segurança social	94
Lista de verificação 5.1	Alcançar os trabalhadores e os empregadores	103
Lista de verificação 5.2	Expansão dos pontos de acesso físicos	109
Lista de verificação 5.3	Serviços móveis, em linha e através de outros pontos de acesso remoto	112
Lista de verificação 5.4	Reduzir a necessidade de documentos comprovativos e simplificar os procedimentos	114
Lista de verificação 5.5	Ter em conta a mobilidade no mercado de trabalho	115
Lista de verificação 5.6	Soluções coordenadas em matéria de TI	117
Lista de verificação 5.7	Mecanismos integrados de prestação de serviços	120

Lista de verificação 5.8	Registo coletivo ou acordos de seguros	123
Lista de verificação 6.1	Principais desafios no que se refere aos mecanismos de cobrança e financiamento de contribuições	128
Lista de verificação 6.2	Redefinição dos rendimentos de referência	130
Lista de verificação 6.3	Categorias de contribuição	134
Lista de verificação 6.4	Rendimentos de referência alternativos para a determinação das contribuições	136
Lista de verificação 6.5	Facilitar a cobrança das contribuições	140
Lista de verificação 6.6	Contribuições unificadas para a segurança social	145
Lista de verificação 6.7	Adaptação dos calendários de cobrança das contribuições à situação dos trabalhadores e dos empregadores	146
Lista de verificação 6.8	Adaptação dos calendários de cobrança de contribuições às alterações da situação do trabalhador	148
Lista de verificação 6.9	Garantia de contribuições contínuas através do apoio governamental	149
Lista de verificação 6.10	Manutenção dos direitos adquiridos durante a suspensão temporária da inscrição na segurança social	150
Lista de verificação 6.11	Permitir a contribuição para os subsistemas prioritários da segurança social	151
Lista de verificação 6.12	Considerações relativas à sustentabilidade financeira dos regimes de proteção social	152
Lista de verificação 6.13	Considerações relativas à sustentabilidade financeira dos regimes de proteção social	161
Lista de verificação 7.1	Sensibilização e desenvolvimento de parcerias	168
Lista de verificação 7.2	Quadro jurídico para as inspeções do trabalho e da segurança social	169
Lista de verificação 7.3	Garantir recursos adequados para acompanhar o cumprimento	173
Lista de verificação 7.4	Aplicação de sanções significativas e adequadas	174
Lista de verificação 7.5	Considerações para o reforço dos incentivos através de ligações com outras áreas governativas	178

► Lista de abreviaturas/siglas

ACNUDH	Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ADA	acordo de débito automático
AISS	Associação Internacional da Segurança Social
ANSES	Administração Nacional da Segurança Social da Argentina (<i>Administración Nacional de La Seguridad Social</i>)
BPS	Banco de Previdência Social do Uruguai (<i>Banco de Prevision Social, Uruguai</i>)
CASNOS	Caixa Nacional da Segurança Social para os Trabalhadores Não Assalariados da Argélia (<i>Caisse nationale de sécurité sociale des non-salariés</i>)
CBHI	Regime comunitário de seguro de doença do Ruanda (<i>Community-based Health Insurance Scheme</i>)
CCSS	Caixa de Segurança Social da Costa Rica (<i>Caja Costarricense de Seguro Social</i>)
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
CESCR	Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU
CIF-OIT	Centro Internacional de Formação da OIT
CMR	Caixa de Previdência de Marrocos (<i>Caisse marocaine des retraites, Marrocos</i>)
CNPS	Caixa Nacional de Previdência Social dos Camarões (<i>Caisse nationale de prévoyance sociale</i>)
CNPS	Caixa Nacional de Previdência Social de Madagáscar (<i>Caisse nationale de prévoyance sociale</i>)
DNBA	Diálogo Nacional baseado na Avaliação
ESCAP	Comissão Económica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICESCR	Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 1966
CIET	Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho
IDWF	Federação Internacional dos Trabalhadores Domésticos (<i>International Domestic Workers Federation</i>)
IESS	Instituto Equatoriano da Segurança Social (<i>Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social</i>)
IMSS	Instituto Mexicano do Seguro Social (<i>Instituto Mexicano del Seguro Social</i>)
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social de Cabo Verde
KSK	Caixa de Segurança Social dos Artistas da Alemanha (<i>Künstlersozialkasse</i>)
MPE	Micro e Pequenas Empresas

TMPE	trabalhadores em micro e pequenas empresas
MPME	Micro, Pequenas e Médias Empresas
NHIS	Regime Nacional de Seguro Social de Saúde do Gana (<i>National Health Insurance Scheme</i>)
NSSF	Fundo Nacional da Segurança Social do Uganda (<i>National Social Security Fund</i>)
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODS	Objectivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAM	Programa Alimentar Mundial
PIB	produto interno bruto
PILA	Formulário integrado para liquidação de contribuições da Colômbia (<i>Planilla Integrada Para Liquidación de Aportes</i>)
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RNSF	Research, Network and Support Facility
RSBY	Programa Nacional de Seguro de Saúde da Índia (<i>Rashtriya Swasthya Bima Yojana</i>)
RUA	Registo Único de Contribuintes da Colômbia
SASSA	Agência Sul-Africana da Segurança Social (<i>South African Social Security Agency</i>)
SCORE	Programa de Apoio a empresas competitivas e responsáveis
SDSS	Sistema Dominicano de Segurança Social (<i>Sistema Dominicano de Seguridad Social</i>)
SKY	Regime de seguro de base comunitária do Camboja (<i>Sokapheap Krousat Yeugn</i>)
SSC	Regime de segurança social Camponês do Equador (<i>Seguridad Social Campesino</i>)
SSC	Sociedade de segurança social da Jordânia (<i>Social Security Corporation</i>)
SSDM	Mecanismo de Prestação de Serviços Sociais do Camboja
SSIT	Terminais de informação em regime de utilização autónoma das Filipinas
SSO	Gabinete da Segurança Social da Tailândia
SSS	Sistema da Segurança Social das Filipinas
TA	trabalhadores agrícolas
TC	trabalhadores da construção civil
TD	trabalhadores domésticos
TI	trabalhadores independentes
TIC	tecnologias de informação e comunicação
UMID	Cartão unificado multifuncional das Filipinas (<i>Unified MultiPurpose ID</i>)
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
WIEGO	Mulheres no Emprego Informal: Globalizar e Organizar (<i>Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing</i>)

► Sobre este guia

Objetivo

Para a maior parte dos trabalhadores da economia informal, a falta de proteção social constitui um desafio, não só durante a sua luta diária para fazer face a despesas, mas também em termos das suas aspirações a um trabalho digno, direitos e dignidade. Nas sociedades em que vivem, a falta de cobertura da proteção social prejudica o crescimento inclusivo, enfraquece a justiça social e compromete a concretização dos direitos humanos.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) adotados no âmbito da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030 visam implementar, medidas e sistemas de proteção social para todos, adequados no plano nacional, incluindo pisos, e até 2030 atingir uma cobertura substancial dos mais pobres e vulneráveis (meta 1.3). Para além da sua ligação à concretização do Objetivo 1 dos ODS (erradicar a pobreza), a proteção social contribui igualmente para a concretização dos seguintes ODS: Objetivo 2 - erradicar a fome; Objetivo 3 - garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos; Objetivo 5 - alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas; Objetivo 8 - promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos; Objetivo 10 - reduzir as desigualdades; e Objetivo 16 - promover a paz, a justiça e instituições eficazes (OIT 2017e; Nações Unidas 2017; 2018).

Além disso, a extensão da proteção aos trabalhadores que ainda não beneficiam de proteção é também uma das recomendações da Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho (2019), enquanto parte da abordagem ao futuro do trabalho centrada nas pessoas. O reforço dos sistemas nacionais de proteção social, incluindo pisos, de modo a abranger os trabalhadores em todas as formas de emprego, incluindo o trabalho por conta própria, é um elemento fundamental para alcançar uma cobertura de proteção social universal, abrangente e adequada (OIT 2019m).

Muitos países identificaram a extensão da proteção social aos trabalhadores não cobertos como uma das suas principais prioridades políticas para promover o trabalho digno e facilitar a transição da economia informal para a economia formal (OIT 2018f). Alguns países fizeram progressos impressionantes no aumento da cobertura de grandes grupos de trabalhadores e da população em geral. Estas experiências, juntamente com uma grande parte da investigação recente, proporcionam uma base de conhecimentos que pode oferecer ensinamentos úteis e inspiração para outros países. Além disso, o quadro normativo internacional foi enriquecido pela recente adoção de duas novas e importantes normas internacionais de trabalho pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Recomendação n.º 202 relativa aos Pisos de Proteção Social, de 2012, e a Recomendação n.º 204 sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal, de 2015 (OIT 2019a; 2019).

A crise da COVID-19 e os seus impactos socioeconómicos expuseram as vulnerabilidades dos trabalhadores da economia informal que não têm uma cobertura adequada da proteção social (OIT 2020g; 2020f). Na ausência de segurança de rendimentos e de acesso efetivo a cuidados de saúde, muitos trabalhadores da economia informal enfrentam lutas existenciais para conseguirem ganhar a vida e alimentar as suas famílias. Ao mesmo tempo, encontram-se entre os mais atingidos pelas medidas de confinamento adotadas para conter o vírus e/ou trabalham nos setores mais atingidos (OIT 2020e). Muitos trabalhadores e unidades económicas da economia informal perderam a maior parte ou a totalidade do seu rendimento, e muitos trabalhadores da economia informal, em especial os que trabalham em espaços públicos, mas também os trabalhadores domésticos, enfrentam riscos mais elevados para a saúde.

A crise da COVID-19 pôs em evidência a urgência e a importância de garantir uma cobertura de proteção social adequada aos trabalhadores em todas as formas de emprego, adaptada às suas circunstâncias e em conformidade com as normas internacionais do trabalho. Embora numerosos governos tenham posto em prática medidas de emergência através da extensão de regimes e programas de proteção social existentes ou novos (OIT 2020b), a maior parte das medidas relacionadas com a crise foram de

curto prazo e, em muitos casos, não suficientes para satisfazer as necessidades urgentes dos trabalhadores da economia informal (OIT 2020f). Após a crise, estas medidas temporárias de resposta a crises deverão transformar-se em mecanismos sustentáveis para colmatar as lacunas em matéria de proteção social, garantindo a proteção efetiva dos trabalhadores em todos os tipos de emprego (OIT 2020f; 2020g). Isto contribuirá não só para garantir uma cobertura universal, mas também para garantir que todas as partes contribuam com a sua quota-parte para o sistema de segurança social. Contribuirá igualmente para que os países fiquem mais bem preparados para enfrentar crises futuras e promovam um futuro do trabalho centrado nas pessoas (OIT 2020g; 2020f; Razavi et al. 2020).¹

O objetivo principal deste guia consiste em dotar os responsáveis políticos, as organizações patronais e de trabalhadores e outras partes interessadas de um instrumento prático que os ajude a desenvolver opções políticas viáveis para enfrentar os muitos desafios associados à extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal, e a facilitar as transições para a formalidade. O seu objetivo consiste em abordar e eliminar as barreiras que impedem a proteção dos trabalhadores em certas formas de emprego, e também incentivar as transições da economia informal para a formal. Este guia será particularmente relevante para os diálogos nacionais sobre políticas e estratégias em matéria de proteção social.

Este guia oferece evidência de boas práticas, desafios e restrições e aborda uma ampla gama de tópicos relevantes, incluindo a análise das necessidades, a adaptação da legislação em matéria de segurança social, os mecanismos de cumprimento e aplicação da legislação, os procedimentos administrativos, a conceção de benefícios, os calendários de cumprimento de obrigações contributivas, a prestação de serviços e os mecanismos de acompanhamento. Reconhecendo a heterogeneidade das realidades dos trabalhadores, o guia reflete desafios específicos e boas práticas para setores e categorias de trabalhadores selecionados (trabalhadores domésticos, trabalhadores agrícolas, trabalhadores independentes, trabalhadores em micro e pequenas empresas, etc.), fornecendo igualmente hiperligações para documentos de orientação mais específicos centrados nestes grupos. Algumas das medidas políticas desenvolvidas pelos países para aumentar a cobertura dos trabalhadores da economia informal e dos trabalhadores em formas de emprego atípicas podem servir como indicadores valiosos sobre a forma de estender a cobertura aos trabalhadores em novas formas de emprego. O guia salienta a necessidade de combinar mecanismos contributivos (segurança social e outras formas) com mecanismos sólidos não contributivos (financiados por impostos), a fim de alcançar uma cobertura universal da proteção social.

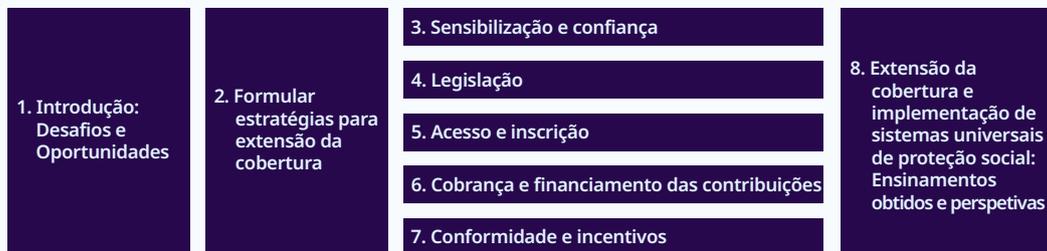
Este guia complementa outros materiais e instrumentos desenvolvidos pela OIT e outras entidades, tanto em matéria de proteção social como em matéria de facilitação da transição da economia informal para a economia formal. São apresentadas ao longo de todo o texto referências cruzadas aos instrumentos relevantes desenvolvidos pela OIT ou pelas organizações parceiras.

Com esta primeira edição do guia, a OIT convida os leitores interessados a apresentarem comentários, experiências e ferramentas adicionais específicas por país, de modo a que as futuras edições reflitam um leque mais amplo de experiências e ferramentas.

Estrutura

Este guia está organizado em oito capítulos que abordam os diferentes aspetos da extensão da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal. Começando pela introdução ao tema e pela identificação dos obstáculos à extensão da cobertura (Capítulo 1), aborda as principais questões estratégicas em matéria de extensão da cobertura e de construção de sistemas abrangentes de proteção social para todos (Capítulo 2). De seguida, aborda os obstáculos específicos à extensão da cobertura, pela seguinte ordem: obstáculos relacionados com a falta de sensibilização e de confiança (Capítulo 3); obstáculos jurídicos (Capítulo 4); obstáculos administrativos (Capítulo 5); obstáculos financeiros (Capítulo 6); e obstáculos relacionados com o baixo nível de cumprimento e com a escassez de incentivos (Capítulo 7). O guia termina com um resumo dos ensinamentos obtidos e uma discussão sobre como reforçar a proteção social para o futuro do trabalho (Capítulo 8) (ver Caixa 0.1).

¹ Mais informações e instrumentos relevantes no contexto da resposta da segurança social à pandemia da COVID-19 disponíveis aqui: <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=62>.

► **Caixa 0.1: Como encontrar o que pretende neste guia**

Como encontrar o que pretende neste guia

O guia contém muitas referências a grupos específicos de trabalhadores que, em muitos países, representam uma parcela significativa de trabalhadores da economia informal e são frequentemente considerados grupos particularmente difíceis de cobrir.

Para os utilizadores que estão particularmente interessados em grupos específicos, os seguintes símbolos especiais foram utilizados ao longo do guia, para assinalar as referências pertinentes a esses grupos:

- [TA] – trabalhadores agrícolas
- [TC] – trabalhadores da construção
- [TD] – trabalhadores domésticos
- [TI] – trabalhadores independentes/trabalhadores por conta própria
- [TMPE] – trabalhadores em micro e pequenas empresas

Como usar este guia

Enquanto parte de um pacote mais amplo de recursos de política sobre a extensão da segurança social aos trabalhadores da economia informal, este guia serve como fonte de referência para os responsáveis políticos, as organizações de empregadores e de trabalhadores e outras partes interessadas envolvidas no desenvolvimento de estratégias de proteção social ou no planeamento, na conceção, na implementação e no acompanhamento de sistemas e regimes. Foi explicitamente concebido, não como um guia passo a passo, mas como um manual que pode oferecer novas ideias, informações sobre as experiências de outros países e algumas ferramentas para apoiar um processo de reflexão a nível nacional.

Além do guia, um conjunto de materiais adicionais está disponível na plataforma eletrónica dedicada do pacote de recursos de política sobre a extensão da segurança social aos trabalhadores da economia informal:

<http://informaleconomy.social-protection.org>

Nestes materiais incluem-se:

- um resumo dos pontos-chave de cada capítulo, incluindo ligações a referências-chave, bem como materiais de apoio relevantes, tais como resumos por país, vídeos e podcasts;
- notas informativas centradas em aspetos específicos e categorias específicas de trabalhadores; e
- materiais de formação para o reforço das capacidades.

Um documento vivo

Este guia pretende ser um documento vivo. Os seus comentários e o seu contributo, especialmente sob a forma de exemplos, experiências e recursos específicos que possam ser úteis a outras pessoas, serão uma mais-valia para o guia. As suas sugestões são bem-vindas – por favor, contacte-nos.

Contacto: Christina Behrendt (behrendt@ilo.org)
Quynh Anh Nguyen (nguyenq@ilo.org)

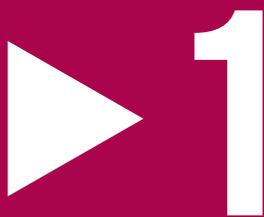
Agradecimentos

Este guia foi desenvolvido no âmbito do trabalho da OIT sobre a extensão da segurança social e a facilitação das transições da economia informal para a formal, sob a supervisão do atual e antigo Diretor e Vice-Diretor do Departamento de Proteção Social da OIT, Shahrashoub Razavi, Isabel Ortiz e Valérie Schmitt, e em estreita colaboração com a equipa responsável pelos resultados sobre a promoção das transições da economia informal para a economia formal, sob a liderança de Philippe Marcadent, Diretor do Serviço de Mercados de Trabalho Inclusivos, Relações Laborais e Condições de Trabalho, Departamento da OIT para as Condições de Trabalho e Igualdade.

O trabalho desenvolvido no presente guia abrangeu um período de vários anos, e corresponde ao produto de um intenso trabalho de equipa. A finalização do guia foi confiada a Christina Behrendt e a Quynh Anh Nguyen, do Departamento de Proteção Social da OIT, com base nas contribuições dos antigos membros da equipa, Katharina Diekmann, Greta Cartoceti, Benedetta Ottavio, Jahnavi Sen e Ippai Tsuruga.

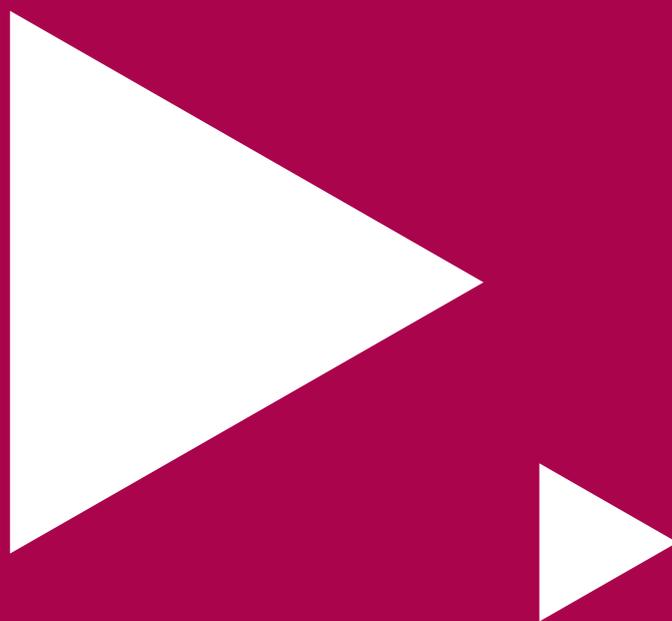
Muitos outros, dentro e fora da OIT, contribuíram para este trabalho, de uma forma ou de outra, através de contributos, comentários e trocas de ideias, incluindo Andrés Acuña Ulate, Laura Addati, Laura Alferts, Samuel Asfaha, Adam Dramane Batchabi, Janine Berg, Fabio Bertranou, Florence Bonnet, Paolo Carlini, Juan Chacaltana, Luis Cotinguiba, Charles Crevier, Nuno Cunha, Sukti Dasgupta, Coumba Diop, Fabio Durán Valverde, Simel Esim, Abalo Essodina, Luis Frota, Victoire Giroud-Castiella, Damian Grimshaw, Claire Harasty, Susan Hayter, Farid Hegazy, Claire Hobden, Frank Hoffer, Charles Knox-Vydmanov, Alexandre Kolev, Frédéric Lapeyre, Dominique La Salle, Sangheon Lee, Vicky Leung, Margherita Licata, Maikel Lieuw-Kie-Song, Christine Lohse, Kroum Markov, Patience Matandiko, Shea McClanahan, Guillermo Montt, Lisa Morgan, Rachel Moussié, Taneem Muzaffar, Martin Oelz, Ian Orton, Karin Pape, Luca Pellerano, Céline Peyron-Bista, Marielle Phe Goursat, André Picard, Ariel Pino, Joaquim Pintado Nunes, Betina Ramirez Lopez, Uma Rani, Caroline O'Reilly, Michael Rose, Costas Stavrakis, Maya Stern Plaza, Lou Tessier, Manuela Tomei, Stefan Tromel, Mito Tsukamoto, Stefan Urban, Judith van Doorn, Thibault van Langenhove, Sergio Velasco, Bart Verstraeten, Marieke Wagenhäuser, Veronika Wodsak, Brigitte Zug, bem como os participantes de vários cursos organizados pelo Centro de Formação da OIT (CIF-OIT).

Os nossos agradecimentos pelo apoio prestado pelo Governo francês ao desenvolvimento deste guia.



Introdução

Desafios e oportunidades na extensão da segurança social aos trabalhadores da economia informal e na promoção da sua transição para a economia formal



► Perguntas fundamentais

- Quais são as barreiras que excluem os trabalhadores da economia informal da cobertura pela segurança social?
- Como pode a extensão da cobertura da segurança social aos trabalhadores não cobertos melhorar a sua situação, a curto e médio prazo?
- Como pode a extensão da cobertura da proteção social contribuir para facilitar a transição da economia informal para a formal?

► Mensagens fundamentais

- Nos países em desenvolvimento, o emprego informal representa uma oportunidade para muitas pessoas assegurarem a sua subsistência e satisfazerem as suas necessidades básicas. Com efeito, a economia informal é um instrumento de subsistência para as pessoas que não conseguem encontrar emprego na economia formal e que, por essa razão, são obrigadas a depender do trabalho informal, do trabalho independente ou de atividades alternativas para sobreviver.
- No entanto, a persistência ou mesmo o crescimento da economia informal – muitas vezes ligada à baixa produtividade, aos constantes défices de trabalho digno, aos trabalhadores pobres e à desigualdade excessiva – exige uma atenção urgente ao duplo desafio de estender a proteção aos trabalhadores da economia informal e facilitar a sua transição para a economia formal. Deve ser dada especial atenção às pessoas que se encontram nos segmentos mais vulneráveis do emprego informal.
- Os obstáculos à cobertura da proteção social, para os trabalhadores da economia informal, incluem a sua exclusão da cobertura legal; custos e modalidades de financiamento inadequadas; procedimentos administrativos complexos e onerosos; falta de execução e controlo; falta de informação, de sensibilização e de confiança; falta de representação e de organização; falta de coordenação e integração entre as políticas de proteção social e as instituições conexas, e entre as políticas de proteção social.
- Deve ser prestada especial atenção à necessidade de assegurar que as estratégias de extensão abordem e promovam a igualdade entre homens e mulheres, bem como a capacitação das mulheres.
- A fim de facilitar a transição para a formalidade, a OIT adotou uma estratégia integrada de promoção do trabalho digno que visa promover o emprego, melhorar a cobertura da proteção social, reforçar o diálogo social e concretizar os direitos humanos no trabalho.

1.1 Emprego informal e lacunas na cobertura da proteção social

Mais de 60% da mão de obra mundial encontra-se em situação de emprego informal (OIT 2018f), e a maioria enfrenta graves lacunas em matéria de trabalho digno, incluindo a ausência de segurança social.¹ Na verdade, muitos dos trabalhadores da economia informal estão entre os 55% da população mundial que não têm qualquer acesso à proteção social, enquanto muitos outros estão apenas parcialmente protegidos (ver Caixa 1.2) (OIT, 2017 e).

Esta falta de proteção é uma importante fonte de vulnerabilidade, porque estes trabalhadores não podem contar com o acesso aos cuidados de saúde, nem com um nível básico de segurança de rendimentos.² Como resultado, muitos deles estão presos a um círculo vicioso de vulnerabilidade, pobreza e exclusão social, que constitui um enorme desafio não só ao seu bem-estar individual e ao gozo dos direitos humanos, incluindo o direito à segurança social, mas também ao desenvolvimento económico e social dos seus países (OIT 2017e; OCDE e OIT 2019; RNSF 2017).

1 O direito humano à segurança social está enraizado no Artigo 22.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e no Artigo 9.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966); esta última disposição refere-se ao «direito de todas as pessoas à segurança social, incluindo aos seguros sociais» (OIT 2017e; 2019a).

2 Existem diversas definições dos termos «proteção social» e «segurança social». A OIT utiliza geralmente estes dois termos de forma permutável para se referir ao conjunto de políticas e programas destinados a reduzir e prevenir a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social ao longo do ciclo de vida. Os sistemas de proteção social abrangem uma vasta gama de domínios de política, incluindo prestações familiares; proteção na maternidade; apoio no desemprego; prestações em caso de acidentes de trabalho; prestações por doença; proteção da saúde (cuidados médicos); prestações por invalidez; e pensões de velhice e de sobrevivência (OIT 2017e, 194–95).

► **Caixa 1.1: Definir economia informal, setor informal e emprego informal**

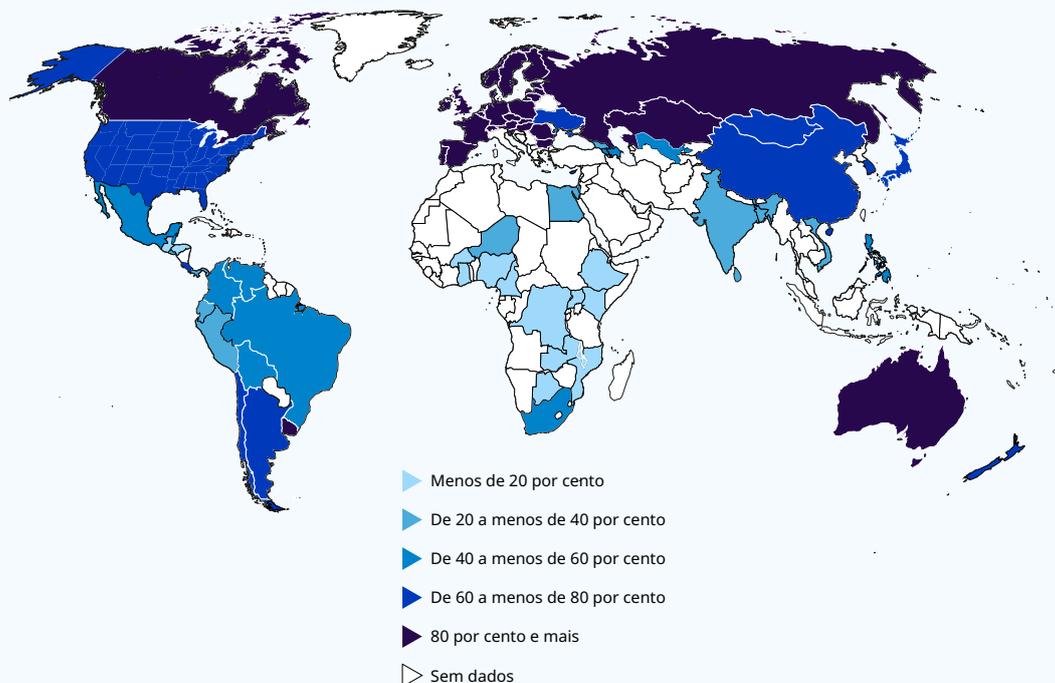
O termo "**economia informal**" refere-se a todas as atividades económicas realizadas por trabalhadores e por unidades económicas que não sejam – ao abrigo da lei ou na prática – abrangidos ou beneficiem de cobertura insuficiente por sistemas formais (Recomendação n.º 204 da OIT sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal, de 2015, n.º 2, alínea a)).

O termo "**emprego no setor informal**" é um conceito baseado na empresa, definido em termos das características do local de trabalho do trabalhador. Como caracterizado pela 15.ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (CIET) (OIT 1993), o setor informal consiste em unidades que se dedicam à produção de bens ou serviços com o objetivo principal de gerar emprego e rendimentos para as pessoas em causa. O setor informal é um subconjunto de empresas não constituídas em sociedade, não constituídas como entidades separadas independentemente dos seus proprietários, que operam normalmente a um nível baixo de organização, em pequena escala e com pouca ou nenhuma divisão de trabalho e de capital enquanto fatores de produção.

O termo "**emprego informal**" é um conceito baseado no emprego, definido em termos de relações de trabalho e de proteções associadas ao emprego do trabalhador (OIT 2003; Hussmanns 2004). O emprego informal refere-se a acordos de trabalho que, de facto ou de direito, não estão sujeitos à legislação laboral nacional, à tributação do rendimento, ao direito à proteção social ou a determinadas outras prestações de trabalho (por exemplo, pré-aviso de despedimento, indemnização por cessação de funções, férias anuais ou licenças por doença pagas). Os trabalhadores em situação de emprego informal são definidos como aqueles que trabalham em empregos informais, quer sejam realizados em empresas do setor formal, em empresas do setor informal ou em agregados familiares, incluindo trabalhadores por conta de outrem com empregos informais; empregadores e trabalhadores por conta própria empregados nas suas próprias empresas do setor informal; membros de cooperativas de produtores informais; trabalhadores familiares em empresas do setor formal ou informal; e trabalhadores por conta própria que se dedicam à produção de bens para consumo final pelo seu agregado familiar (com base na décima sétima CIET).

Fonte: Baseado em OIT, 2018a, pp. 7-12.

► **Caixa 1.2: Percentagem da população abrangida por, pelo menos, uma prestação monetária de proteção social, último ano disponível**



Fonte: Base de dados mundial sobre proteção social, baseada em dados da OIT/SSI, OCDE e do ILOSTAT.

A falta de proteção social dos trabalhadores informais está normalmente associada à sua falta de cobertura através de mecanismos contributivos (segurança social e outros regimes contributivos). Na verdade, muitos trabalhadores da economia informal (mas não todos) não têm capacidade contributiva suficiente para pagar contribuições numa base regular; podem ter dificuldade em cumprir os requisitos administrativos; ou podem, simplesmente, não ser abrangidos pela legislação aplicável. Além disso, as disposições financeiras e administrativas dos regimes de segurança social podem não estar adaptadas às necessidades e capacidades dos trabalhadores independentes e de outras categorias de trabalhadores.

Os trabalhadores da economia informal também enfrentam dificuldades no acesso a mecanismos de proteção social dirigidos a situações de pobreza. A verificação da condição de recursos pode excluí-los da cobertura se possuírem alguns bens ou se forem considerados «não pobres o suficiente», ao passo que os programas dirigidos às famílias com um potencial de geração de rendimento muito limitado ou nulo podem igualmente excluí-los. No entanto, programas mais universais financiados por impostos, como os que atribuem prestações por filhos a cargo, pensões sociais ou prestações por invalidez como direito individual, podem beneficiar os trabalhadores da economia informal e as suas famílias, contribuir para o seu rendimento familiar de uma forma previsível e permitir que as suas famílias façam planos para o futuro.

A crise da COVID-19 revelou as consequências preocupantes das lacunas em matéria de proteção social para os trabalhadores da economia informal e para as suas famílias (OIT 2020g; 2020f) (ver Caixa 1.3). A falta de cobertura da proteção social dos trabalhadores da economia informal e das suas famílias torna-os particularmente vulneráveis a choques, uma vez que geralmente não podem contar nem com a proteção proporcionada pela segurança social nem com regimes de assistência social restritos e orientados para a pobreza.

Em muitos países, os dois principais tipos de regimes de segurança social são: a) a segurança social e outras disposições contributivas para os que fazem parte da economia formal e b) a assistência social orientada para a pobreza ou os «programas de rede de segurança» dirigidos aos pobres. Os trabalhadores da economia informal tendem a ser excluídos de ambos os tipos de cobertura – os dirigidos aos trabalhadores com emprego formal e os dirigidos aos pobres. Esta falta de proteção foi descrita como o «a seção intermédia em falta» (ver Caixa 1.3).

A exclusão dos trabalhadores da economia informal da proteção social constitui um enorme e assustador desafio para o desenvolvimento económico e social (para definições, ver caixa A.1), considerando que o emprego informal em muitos países representa a maior parte da mão de obra – em alguns países, mais de 80% do emprego total. Por exemplo, na Índia, 88% dos trabalhadores do sexo masculino e 90% das mulheres trabalhadoras têm um emprego informal, e na maior parte dos países da África Subsariana a grande maioria dos trabalhadores encontra-se em situação de emprego informal (mais de 75% do emprego não agrícola e mais de 90% da totalidade do emprego informal) (OIT, 2018; ver Caixa 1.4 e Caixa 1.5).

Embora alguns países tenham feito grandes progressos na criação de mais emprego formal, noutras partes o emprego informal expandiu-se devido a uma variedade de fatores, incluindo mudanças estruturais no mercado de trabalho, alterações no quadro regulamentar e tanto períodos de recessão como de expansão económica (OIT 2013d; 2018f).

Foram identificados vários fatores que mantêm os trabalhadores na economia informal:

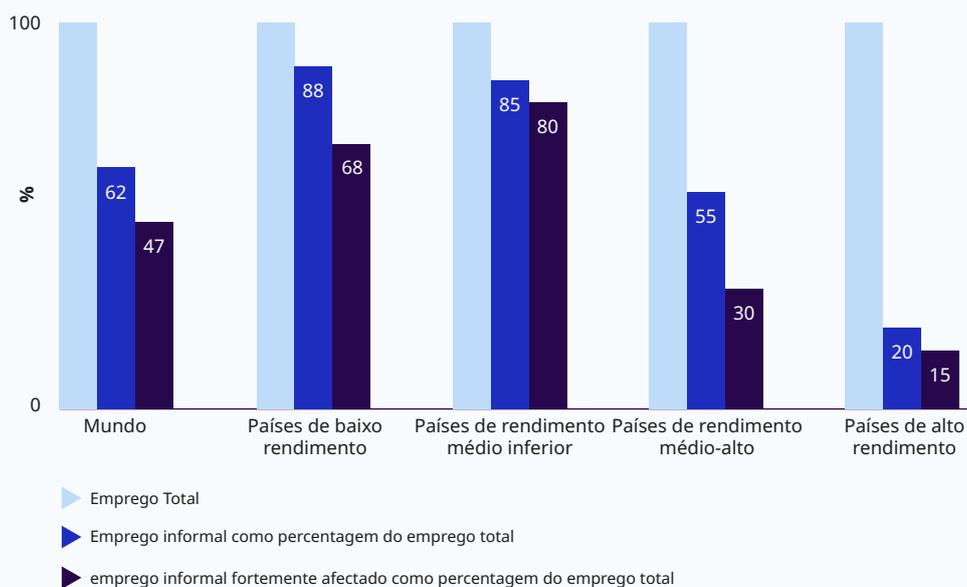
- Apesar das elevadas taxas de crescimento e da, por vezes, rápida industrialização das economias emergentes, os mercados de trabalho não são capazes de absorver os desempregados em empregos produtivos, em particular nos setores da indústria transformadora e dos serviços que oferecem más condições de trabalho.
- Uma legislação laboral inadequada, regulamentos onerosos, burocracia ineficiente e elevados custos de transição podem aumentar os custos operacionais para as empresas e para os trabalhadores independentes, e desencorajar a sua participação na economia formal.
- Fortes pressões concorrenciais estão a obrigar as empresas a contratar trabalhadores com contratos temporários ou ocasionais que não garantem segurança social nem rendimentos seguros.

► Caixa 1.3: Impacto da COVID-19 nos trabalhadores da economia informal e nas suas famílias

Os impactos da pandemia da COVID-19 têm sido devastadores para muitos trabalhadores da economia informal e para as suas famílias, especialmente mulheres e pessoas que já eram particularmente vulneráveis, como as pessoas com deficiência e os trabalhadores migrantes. A OIT estima que quase 1,6 mil milhões de trabalhadores informais são afetados pelas medidas de confinamento e contenção tomadas para retardar a propagação do vírus, e/ou trabalham nos setores mais atingidos.

À medida que a crise se desenrola, muitos trabalhadores da economia informal continuam a trabalhar na linha da frente, estando assim expostos a riscos mais elevados para a saúde. Sem um apoio excecional, a maioria dos trabalhadores da economia informal não tem acesso a prestações por doença, no caso de ficarem doentes. Isto aumenta o risco de pobreza, que é ainda mais acentuado nos países cujo sistema de proteção social não assegura o acesso universal a cuidados de saúde adequados.

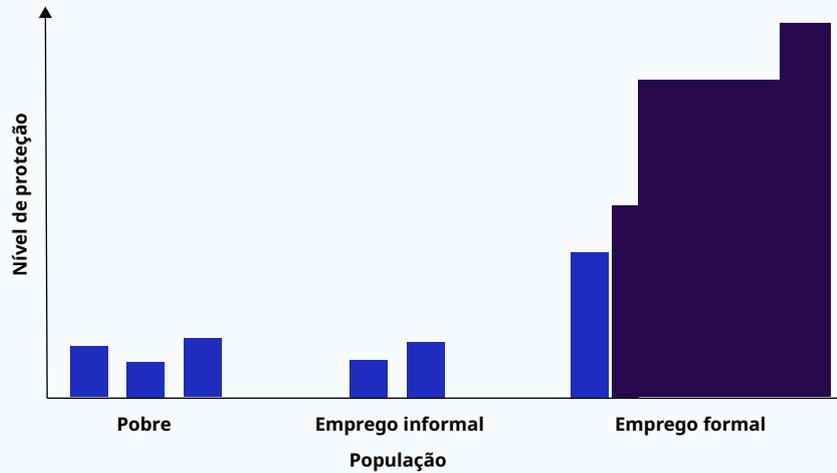
Além disso, muitos trabalhadores perderam a maior parte ou a totalidade dos seus rendimentos devido a medidas de confinamento adotadas para conter o vírus. Os trabalhadores de profissões e setores fortemente afetados, como o comércio por grosso e a retalho, a hotelaria e os serviços alimentares e a indústria, já enfrentaram perdas de rendimento significativas e/ou perderam os seus empregos, sendo de salientar a sobrerrepresentação das mulheres nos setores mais atingidos (OIT 2020c; 2020d; 2020e). Sem quaisquer fontes de rendimento alternativas, mais trabalhadores mergulharão (ainda mais fundo) na pobreza (OIT 2020e).



Fonte: Baseado em dados da OIT 2020e, 2020a.

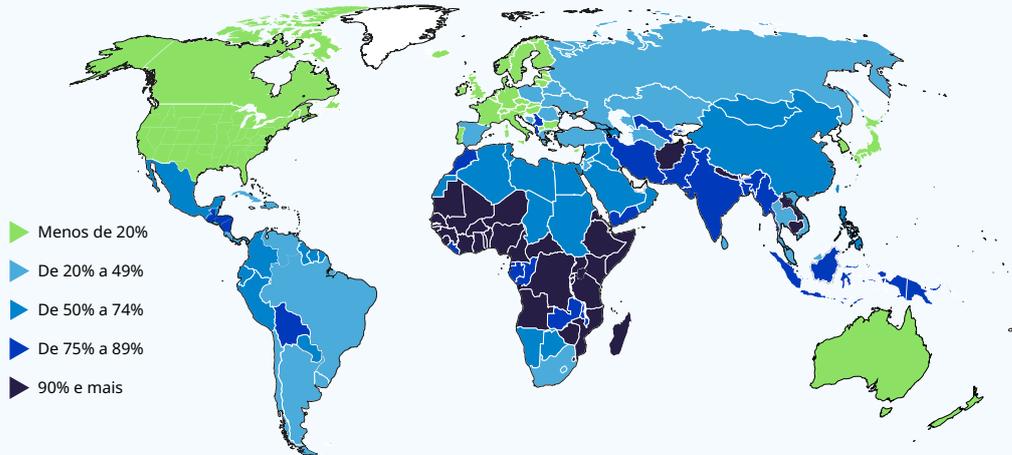
- A globalização e a redução dos custos e das barreiras comerciais incentivaram as empresas a relocizarem partes da sua cadeia de abastecimento e produção em países onde os custos de produção e de mão de obra são mais baixos, mas frequentemente essa relocação está associada a condições de trabalho precárias e inseguras (OIT 2016a).
- Por norma, as crises económicas reduzem o número de empregos formais, e para quem perdeu o emprego, o emprego informal é frequentemente a única opção que permite garantir a subsistência, muitas vezes através do trabalho por conta própria. Muitas vezes, a recuperação económica não está associada à plena recuperação do emprego (formal) (OIT 2017e; 2014i).
- A falta de confiança no Estado e nas autoridades públicas pode desencorajar as empresas e os trabalhadores de operarem na economia formal, e estes podem evitar chamar a atenção dos funcionários da autoridade tributária (Durán e Lindeboom 2014).

► **Caixa 1.4: Lacunas de cobertura relativas aos trabalhadores da economia informal: representação esquemática relativa a um país de rendimento baixo ou médio-baixo**

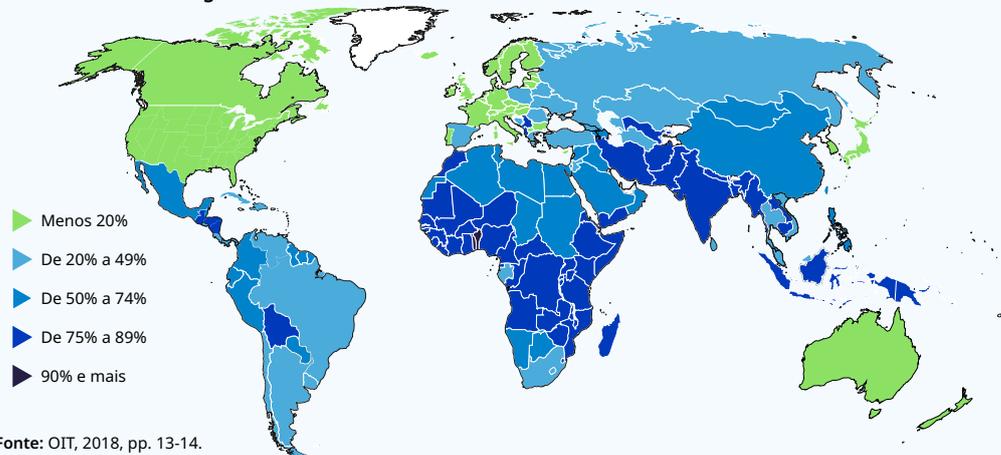


► **Caixa 1.5: Percentagem de emprego informal no emprego total, incluindo e excluindo a agricultura, dados mais recentes**

Painel A: Incluindo a agricultura

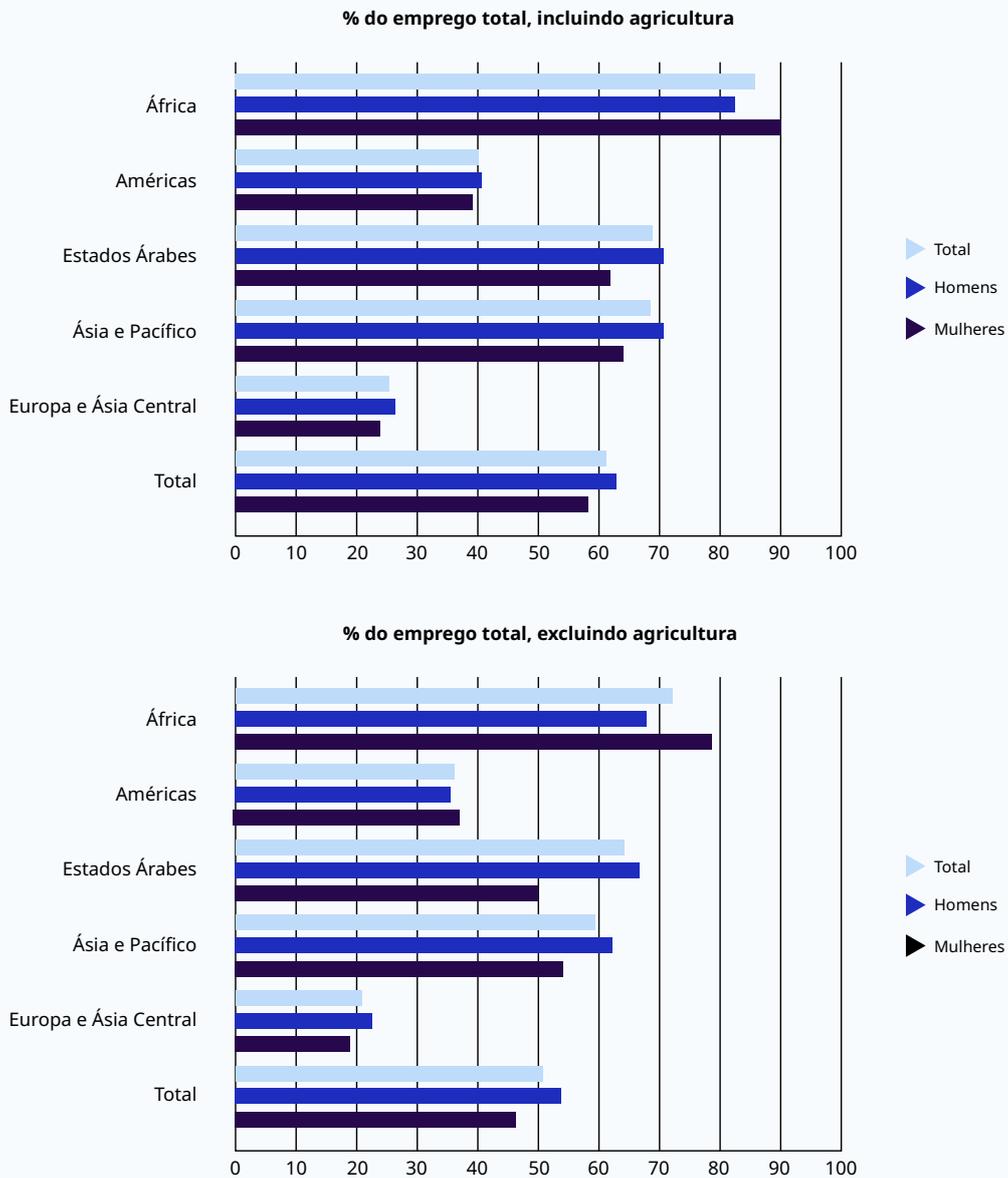


Painel B: Excluindo a agricultura



Fonte: OIT, 2018, pp. 13-14.

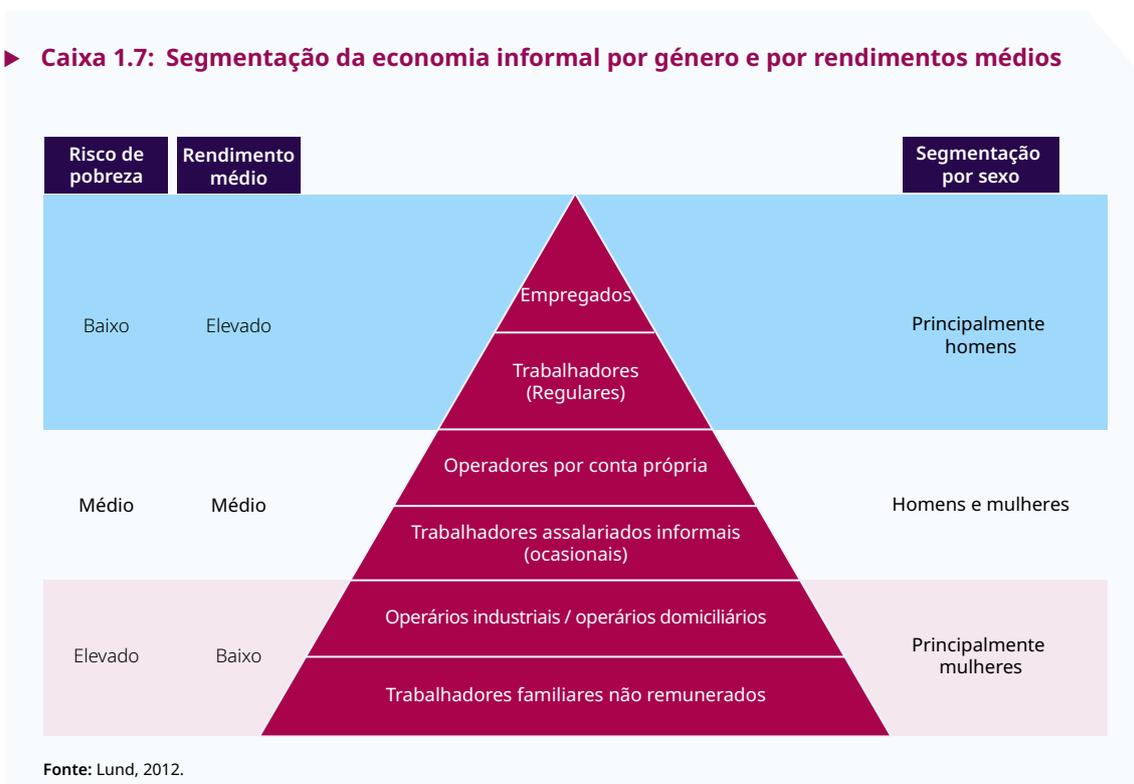
► **Caixa 1.6: Percentagem de emprego informal no emprego total, incluindo e excluindo a agricultura, dados mais recentes.**



Fonte: Baseado em dados da OIT, 2018, pp. 23-24.

O emprego informal está estreitamente relacionado com os padrões de género associados ao emprego e está associado às disparidades de género no acesso à educação, à formação de competências, à terra, aos bens e aos direitos e ao facto de as responsabilidades de prestação de cuidados serem predominantemente assumidas pelas mulheres, na maioria das sociedades (Holmes e Scott 2016). Em muitos casos, estas desigualdades estão relacionadas com a discriminação e com os estereótipos de género. Estes fatores contribuem para o facto de as mulheres serem mais propensas a estar em situação de emprego informal do que os homens, na maior parte das regiões do mundo. Além disso, é mais provável que as mulheres se encontrem em formas de emprego informal mais vulneráveis e com baixos salários e trabalhem como trabalhadoras domésticas e familiares não remuneradas, etc. (Lund, 2012; ver Caixa 1.6).

► Caixa 1.7: Segmentação da economia informal por género e por rendimentos médios



Tendo em conta a posição particularmente vulnerável das mulheres na economia informal, é essencial que a sua situação seja objeto de uma atenção específica, dado que as mulheres tendem a ter menores rendimentos do que os homens e têm um acesso mais limitado aos recursos económicos, aos bens, aos serviços e às tecnologias.

1.2 Uma análise mais aprofundada da relação entre os padrões de emprego e a cobertura da proteção social

A parcela significativa de emprego informal em muitas partes do mundo coloca um desafio particular à cobertura da proteção social. Por esta razão, é necessário analisar mais de perto a relação entre emprego e proteção social (ver Caixa 1.7).

A relação mais forte entre emprego e proteção social ocorre no caso de prestações ligadas a um contrato com um determinado empregador, quer ao abrigo da legislação laboral nacional ou da legislação em matéria de segurança social, quer sejam concedidas numa base voluntária pelos empregadores. A título de exemplo, podemos referir a responsabilidade dos empregadores em relação à licença de maternidade remunerada; à baixa por doença ou à indemnização dos trabalhadores em caso de acidentes de trabalho; à indemnização por cessação de funções; ou ao seguro de doença ou de pensão assumido pelo empregador. Estas prestações podem estar disponíveis somente para a mão de obra nuclear e regular de uma empresa e, uma vez que os direitos estão vinculados ao contrato de trabalho específico, muitas vezes essas prestações não são transferíveis. Devido a estas limitações, as normas de segurança social da OIT normalmente recomendam outras soluções, como a segurança social.

A cobertura da segurança social não está ligada a um contrato de trabalho específico, mas à participação em tipologias de emprego (cobertas).³ Na maior parte dos países, a segurança social abrange os trabalhadores

³ Isto implica que – contrariamente às formas de proteção associadas a um empregador específico – os trabalhadores que mudam de um emprego para outro continuam a beneficiar da cobertura da segurança social, desde que reúnam as condições definidas na legislação em matéria de segurança social. Embora alguma literatura sobre este tema assumia erradamente que a segurança

► Caixa 1.8: De que forma a proteção social se relaciona com o emprego?



- Regimes financiados por impostos (com ou sem condição de recursos)
Exemplos: assistência social, pensões sociais, prestações familiares/crianças, serviço nacional de saúde ou seguro de saúde baseado na residência.
- Seguro social (se adaptado), outras formas de seguro ou programas financiados por impostos.
Exemplos: seguro de saúde, pensões, proteção de maternidade, benefícios para trabalhadores/as com baixos rendimentos.
- Seguro social tal como exigido pela legislação da segurança social (podem aplicar-se limites)
Exemplos: seguro de saúde, seguro de proteção de maternidade, seguro de acidentes de trabalho e doenças profissionais, pensões de velhice, de invalidez e de sobrevivência, seguro de desemprego.
- Responsabilidade da entidade empregadora mandatada pela legislação da segurança social ou compromisso voluntário da entidade empregadora.
Exemplos: licença de maternidade, subsídio de doença e compensação dos trabalhadores, compensação por despedimento, seguro de saúde ou previdenciário de pensão fornecido pelo empregador.

Fonte: OIT, 2016b, p. 205.

assalariados (sujeitos a determinados limiares mínimos);⁴ além disso, muitos países também abrangem os trabalhadores independentes e outras categorias de trabalhadores não assalariados nos seus regimes de segurança social através de mecanismos adaptados, alargando assim a cobertura para além dos trabalhadores assalariados. Esta cobertura alargada da segurança social para os trabalhadores em todas as tipologias de emprego facilita a mobilidade no mercado de trabalho, garantindo simultaneamente uma cobertura contínua. A maioria dos países utiliza a cobertura da segurança social para todos ou alguns dos seguintes riscos e contingências: maternidade, doença, invalidez, acidentes de trabalho, desemprego, velhice, bem como seguros de saúde e, em alguns casos, prestações familiares. Muitos países asseguram também uma cobertura contínua durante os períodos de ausência de emprego, por exemplo durante o desemprego, os cuidados a familiares ou a participação em ações de formação.

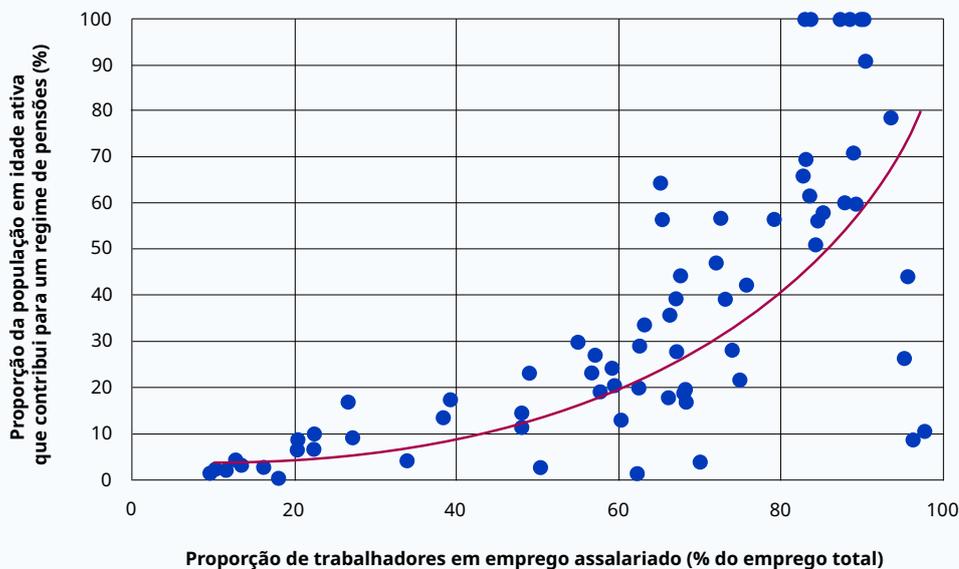
Outros mecanismos contributivos estão também direta ou indiretamente ligados ao emprego. Praticamente todos os mecanismos de proteção social contributivos, incluindo seguros privados ou regimes de poupança, estão indiretamente ligados ao emprego, no sentido em que o pagamento das contribuições exige um fluxo constante de rendimentos, que geralmente provém de algum tipo de atividade económica remunerada (OIT, 2016b, 2017a). Para alguns tipos de disposições, existe uma relação mais direta, como nos regimes profissionais (por exemplo, pensões profissionais) ou nos regimes de seguro coletivo para certas categorias de trabalhadores (por exemplo, para os membros de uma cooperativa de produtores ou de trabalhadores).

No caso de regimes não contributivos financiados por impostos gerais e outras fontes, não existe geralmente uma relação direta com o emprego a nível individual (na verdade, pode haver uma relação negativa, na medida em que as prestações são concedidas apenas a quem não trabalha). No entanto, existe uma ligação importante a nível macroeconómico, uma vez que a margem orçamental necessária para proporcionar tais benefícios depende de receitas públicas suficientes, em especial de uma base fiscal suficientemente ampla.

social abrange apenas os trabalhadores nas chamadas «relações de trabalho tradicionais», tal não é o caso, uma vez que muitos trabalhadores em formas de emprego atípicas também são abrangidos. Para mais esclarecimentos, ver OIT, 2016b, p. 299-306.

4 Por norma, estes limiares mínimos têm como referência o número de horas trabalhadas, a duração do emprego ou o salário, o que pode conduzir à exclusão de determinadas categorias de trabalhadores temporários ou a tempo parcial, afetando mais frequentemente os trabalhadores em situação de emprego ocasional ou emprego marginal a tempo parcial (OIT, 2016b, pp. 299-306).

► **Caixa 1.9: Trabalhadores com emprego assalariado e percentagem da população que contribui para um regime de pensões, dados de 2015 ou dados mais recentes disponíveis**



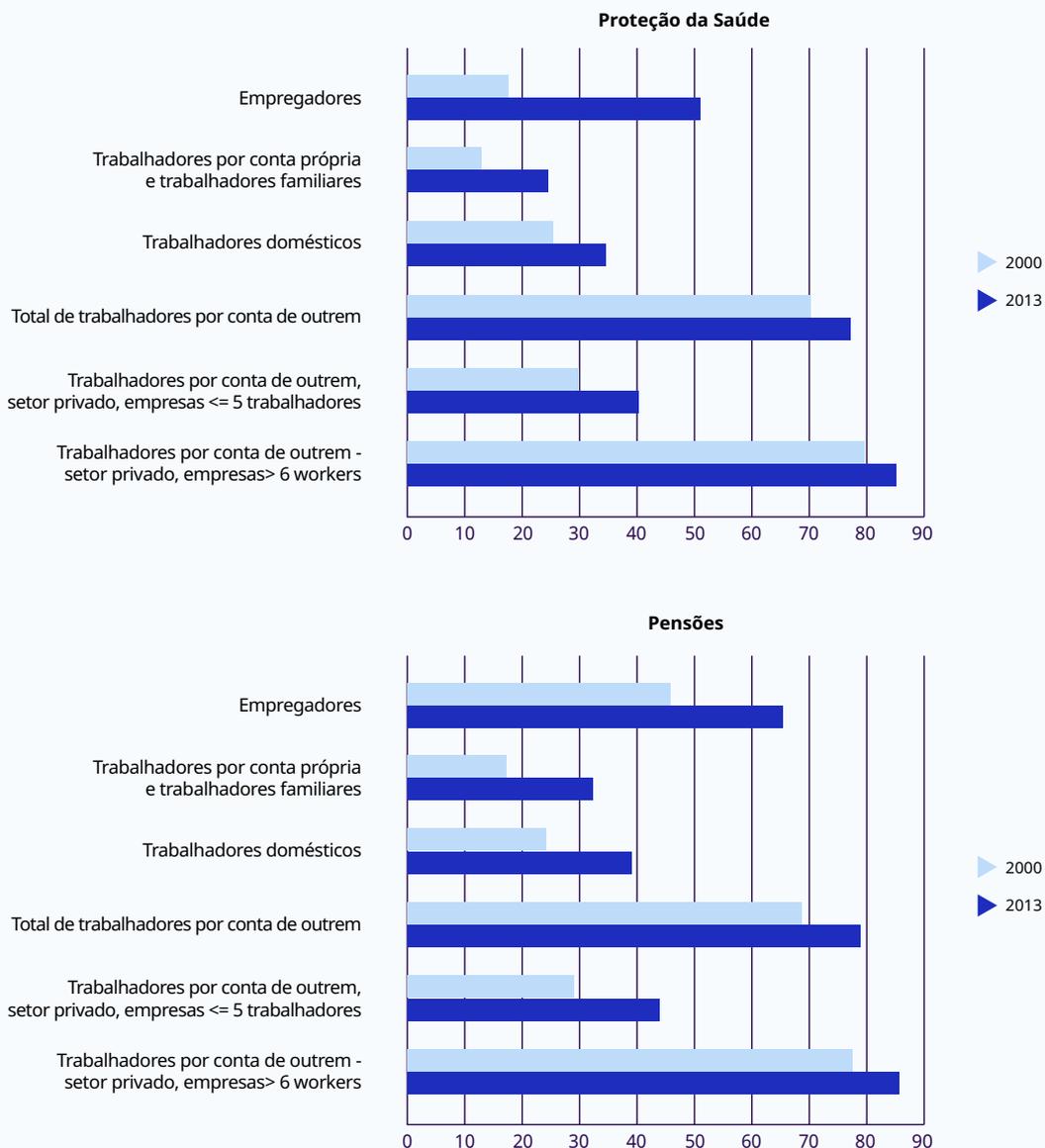
Fonte: Baseado na base de dados mundial da OIT sobre proteção social e no ILOSTAT.

Neste contexto, não é de admirar que a cobertura da proteção social seja mais elevada em países com uma percentagem mais elevada de trabalhadores assalariados (ver Caixa 1.8). No entanto, países com níveis de emprego remunerado semelhantes adotaram abordagens diferentes em matéria de cobertura da proteção social, o que sugere que outros fatores políticos também desempenham um papel importante na formação dos resultados.

Em muitos países em desenvolvimento, os trabalhadores em situação de emprego formal assalariado constituem apenas uma pequena parte da mão de obra. Por conseguinte, algumas categorias de trabalhadores tendem a não ser abrangidas ou a não ser suficientemente abrangidas, quer porque estão excluídas do âmbito de aplicação da legislação em matéria de segurança social, quer porque a legislação não é plenamente aplicada por várias razões, como os trabalhadores domésticos, os trabalhadores agrícolas e certas categorias de trabalhadores migrantes, bem como, em alguns países, os trabalhadores de micro e pequenas empresas (OIT 2013d; 2018f). Os trabalhadores independentes, incluindo, em especial, os trabalhadores por conta própria, que, em alguns países, constituem a maioria da mão de obra, tendem também a não ser abrangidos ou a não ter cobertura suficiente. A cobertura destas categorias de trabalhadores exige não só uma extensão da cobertura legal, mas também medidas adicionais para assegurar que os mecanismos de proteção social sejam adaptados à sua situação (ver, em especial, os Capítulos 5 e 6).

Em contrapartida, um aspeto positivo é que, em muitas partes do mundo, foram feitos grandes progressos no sentido de estender a cobertura da proteção social a trabalhadores anteriormente não cobertos. Por exemplo, na América Latina, a cobertura em matéria de saúde e de pensões aumentou significativamente para várias categorias de trabalhadores (ver Caixa 1.9 e OIT, 2018b), incluindo algumas que são particularmente difíceis de cobrir. Por exemplo, entre 2000 e 2013, as taxas de cobertura das pensões aumentaram de 29% para 44% para os trabalhadores das pequenas empresas, e de 24% para

► **Caixa 1.10: Cobertura em matéria de saúde e pensões na América Latina, em função da situação profissional**



Fonte: Com base em OIT, 2014b.

39% para os trabalhadores domésticos. Do mesmo modo, entre os trabalhadores independentes, a cobertura aumentou de 18% para 33%, para os trabalhadores por conta própria e para os trabalhadores familiares não remunerados, e de 46% para 65%, para os empregadores. As taxas de cobertura da proteção da saúde também registaram um aumento significativo durante este período.

No entanto, apesar deste sucesso significativo em termos da extensão da cobertura entre 2000 e 2013, a cobertura da proteção social dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores familiares não remunerados, dos trabalhadores domésticos e trabalhadores em empresas com até cinco trabalhadores ainda está muito aquém da cobertura de outras categorias de trabalhadores.

1.3 Quais são as barreiras à extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal?

Apesar dos progressos significativos na extensão da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal (OIT 2017e), há demasiados trabalhadores que continuam desprotegidos. É essencial compreender e analisar os fatores subjacentes às lacunas de cobertura no contexto de cada país, tendo em vista a formulação de políticas e a realização de reformas para proteger esta categoria vulnerável de trabalhadores e facilitar a transição para a economia formal. Vários fatores contribuem para limitar a cobertura da proteção social.

Exclusão da cobertura legal

O quadro legal pode excluir ou limitar a participação de certas categorias de trabalhadores em regimes de proteção social, que podem, por conseguinte, permanecer na economia informal. Em muitos países, a legislação liga a cobertura da segurança social a uma relação de trabalho identificável entre um empregador e um trabalhador dependente. Esta definição exclui as categorias de trabalhadores que não possuem essa relação identificável ou para os quais essa relação esteja dissimulada.⁵

Além disso, a legislação pode incluir regras baseadas no local de trabalho, no tipo de contrato, na dimensão da empresa, no número de horas de trabalho, em limiares de rendimento ou na duração mínima do contrato, que podem efetivamente excluir algumas categorias de trabalhadores.

Em alguns casos, mesmo que algumas categorias de trabalhadores estejam formalmente abrangidas pela legislação, os regimes de proteção social não estão adaptados à situação e às necessidades específicas desses trabalhadores (por exemplo, ao nível dos montantes das contribuições e das prestações sociais) e, por conseguinte, é pouco provável que sejam aplicados de forma a beneficiar esses trabalhadores.

Falta de informação, sensibilização e confiança

A falta de informação e de sensibilização em matéria de segurança social é um dos fatores que contribuem para os fracos incentivos ao registo na segurança social (Bertranou, 2007; OIT, 2013a). Em particular, o analfabetismo e as barreiras linguísticas, que são geralmente mais elevados entre as populações rurais, podem dificultar a compreensão, por parte dos trabalhadores, dos regulamentos legais que, por norma, se encontram redigidos apenas nas línguas oficiais. Além disso, a falta de confiança na instituição de segurança social pode também contribuir para a relutância em aderir a um regime de segurança social (OIT 2013d).

Benefícios não alinhados com as prioridades

Os trabalhadores e os empregadores podem sentir-se relutantes em contribuir se não estiverem convencidos de que os benefícios disponibilizados irão satisfazer as suas necessidades prioritárias (OIT 2013d). Em função da situação dos trabalhadores em questão, podem ser necessários diferentes tipos de prestações e serviços para satisfazer as necessidades dos trabalhadores, em especial as suas necessidades mais imediatas.

5 Os trabalhadores sem uma relação de trabalho identificável podem incluir os trabalhadores independentes, incluindo os trabalhadores por conta própria; membros da família do empresário ou proprietário da empresa (trabalhadores familiares não remunerados); membros de cooperativas de produtores; e, em alguns países, pessoas que exercem uma atividade de caráter religioso. A Recomendação N.º 198 da OIT sobre a relação de trabalho, de 2006, apela à formulação e aplicação de políticas nacionais que visem rever, a intervalos adequados, e, se necessário, clarificar e adaptar, o âmbito de aplicação das leis e dos regulamentos pertinentes, a fim de garantir uma proteção eficaz dos trabalhadores que exercem a sua atividade no contexto de uma relação de trabalho (n.º 1), nomeadamente no que se refere à identificação e à luta contra as relações de trabalho disfarçadas.

Custos e modalidades de financiamento inadequadas

Custos específicos da proteção social

Um elevado nível de contribuições é frequentemente considerado um obstáculo económico à participação num regime de proteção social contributivo. As contribuições podem não ser adaptadas ao nível do rendimento auferido e podem ser consideradas demasiado elevadas pelos empregadores e pelos trabalhadores, em especial se não valorizarem os benefícios da cobertura da segurança social. Para os trabalhadores independentes, a contribuição para um regime de proteção social pode ser particularmente onerosa quando têm de suportar a parcela das contribuições a cargo das entidades empregadoras. No entanto, a insuficiência dos mecanismos de financiamento e fatores institucionais podem assumir maior importância do que os níveis de contribuição (Williams e Kedir 2017).

Mecanismos de financiamento inadequados

Independentemente do nível das contribuições, os trabalhadores e as entidades patronais poderão ter dificuldades em contribuir se as modalidades de financiamento – em especial as modalidades de cobrança das contribuições – não forem adaptadas à sua situação.

Uma barreira potencial é a flutuação ou a instabilidade de rendimentos. Muitos trabalhadores da economia informal dependem de rendimentos voláteis que podem exigir adaptações envolvendo formas contributivas de proteção (OIT 2013d). Por exemplo, embora os rendimentos dos trabalhadores agrícolas [TA] sigam frequentemente padrões sazonais, tornando difícil o pagamento de contribuições numa base mensal, poderão ser capazes de pagar contribuições após a venda da sua colheita ou dos seus animais. Do mesmo modo, as flutuações dos rendimentos dos trabalhadores independentes, em especial dos trabalhadores por conta própria, podem dificultar o pagamento de contribuições regulares [TI].

Custos gerais de formalização

Além disso, os trabalhadores e empregadores que operam na economia informal podem querer evitar os custos gerais associados à atividade na economia formal, incluindo os custos de entrada e de funcionamento, que podem variar em função do ambiente de negócios de cada país (OIT e GIZ, 2014). Especialmente para as pequenas unidades económicas que operam num nível baixo de produtividade, esses custos de formalização podem suplantam a sua capacidade financeira.

Os custos de entrada referem-se a todos os custos associados aos procedimentos de registo, incluindo as taxas de registo e os custos de oportunidade que as empresas poderiam potencialmente ganhar se continuassem a desenvolver a sua atividade como habitualmente, em vez de investirem no processo administrativo.

Os custos operacionais referem-se aos outros custos associados com o funcionamento na economia formal, tais como impostos, taxas de licença e contribuições sociais, bem como os custos do cumprimento da regulamentação laboral, o tempo necessário para obter o registo predial e solicitar empréstimos formais e os custos relacionados com mecanismos ineficientes de execução de contratos.

Procedimentos e serviços administrativos complexos e onerosos

Os procedimentos complexos e onerosos podem desencorajar os empregadores e os trabalhadores, quando se trata de procederem ao registo em regimes de proteção social, o que os tornaria elegíveis para benefícios. Em particular, as micro e pequenas empresas com capacidades administrativas limitadas enfrentam frequentemente dificuldades no cumprimento dos requisitos [TMPE]. Os trabalhadores por conta própria não beneficiam do papel de intermediação desempenhado pelos empregadores e debatem-se frequentemente com procedimentos administrativos demorados e complexos.

Sobretudo nas zonas rurais, as pessoas podem deparar-se com dificuldades no acesso aos regimes de proteção social devido à fraca densidade de estruturas e serviços administrativos. As longas distâncias até ao serviço mais próximo e a fraca qualidade dos meios de transporte podem inibir o acesso às estruturas administrativas para registo ou pagamento de contribuições ou o acesso a prestações ou serviços, enquanto os custos de oportunidade, em termos de custos de transporte e de tempo despendido, podem ser excessivamente elevados. Consequentemente, se os sistemas de proteção social não prestarem

serviços adequados nas zonas rurais, os trabalhadores terão menos interesse em contribuir para esses sistemas [TA]. Essa exclusão pode ocorrer mesmo quando existem regimes universais (OIT 2013d).

A mobilidade laboral pode representar um encargo particularmente elevado para a administração do regime. Alguns trabalhadores, como os trabalhadores sazonais e outros trabalhadores temporários, mudam frequentemente de emprego e podem alternar entre o emprego remunerado e o trabalho por conta própria. Os elevados volumes de mobilidade da mão de obra representam um encargo particularmente pesado para a administração do regime pois é necessário assegurar que as alterações sejam refletidas de forma correta e rápida nos registos administrativos e não conduzam a quebras indevidas do historial de contribuições, o que pode impedir os trabalhadores de beneficiarem de prestações, mesmo que normalmente preenchessem os critérios de qualificação.

Falta de aplicação e controlo e baixo nível de cumprimento

A falta de aplicação efetiva da legislação laboral e em matéria de segurança social pode contribuir para um baixo nível de cumprimento. Os controlos são dificultados pelo facto de algumas atividades serem ocultadas ou não serem declaradas pelos empregadores.

Os governos podem estar menos inclinados a assegurar inspeções a pequenas unidades económicas devido aos custos relativamente elevados e à complexidade dos procedimentos envolvidos, especialmente quando isso exige coordenação entre vários serviços de inspeção.

Falta de representação e organização

Foi amplamente reconhecido que existe uma ligação direta entre a capacidade de organização dos trabalhadores e a facilidade da sua inclusão nos regimes contributivos. A falta de organização de algumas categorias de trabalhadores torna-os mais marginalizados e reduz as suas hipóteses de serem representados em debates abertos. No entanto, não se deve subestimar o grau de organização na economia informal (OIT 2013d; RNSF 2017). Muitos trabalhadores informais estão, de facto, organizados de uma forma ou de outra e estão, em muitos casos, representados ou associados a organizações de trabalhadores estabelecidas. Do mesmo modo, muitas unidades económicas informais têm representação. Infelizmente, a participação dos sindicatos na economia informal é bastante limitada e os trabalhadores podem não conseguir reivindicar os seus direitos e estabelecer contactos através dessas instituições.

Falta de integração e coerência política

Em muitos países, verifica-se um elevado grau de fragmentação no sistema de proteção social e uma falta de coordenação com outras políticas relevantes, como as políticas de formalização das empresas, de mercado de trabalho e de emprego, de desenvolvimento das empresas e de questões macroeconómicas, bem como de saúde, educação e prestação de cuidados. Por exemplo, a falta de registo das empresas torna mais difícil a cobertura dos trabalhadores pela proteção social. A falta de integração e coerência política, tanto entre as instituições de proteção social como entre as instituições de proteção social e outras áreas políticas, leva frequentemente a lacunas de cobertura e adequação, duplicações, ineficiências e estruturas de incentivo distorcidas (OIT, 2019b, cap. 11).

1.4 De que modo beneficiam os trabalhadores, os empregadores e as sociedades em geral da extensão da cobertura da proteção social?

A extensão da cobertura da proteção social melhora a situação dos trabalhadores da economia informal e contribui para facilitar a sua transição para a economia formal, o que envolve benefícios para os trabalhadores, as empresas e as sociedades em geral.

Como é que os trabalhadores beneficiam?

Garantir o acesso à proteção social aborda uma das maiores lacunas em matéria de trabalho digno para os trabalhadores da economia informal e pode fazer uma diferença importante nas suas vidas.

Se os trabalhadores puderem contar com um acesso efetivo aos cuidados de saúde em caso de doença sem terem de pagar do seu próprio bolso o custo do tratamento, isso terá um impacto significativo na preservação e melhoria da sua saúde e da saúde das suas famílias, dado que os riscos para a saúde também constituem um enorme risco económico para os trabalhadores da economia informal. Se os trabalhadores puderem contar com, pelo menos, um nível mínimo de segurança do rendimento em caso de doença, lesão, deficiência e maternidade e durante a velhice, poderão planear melhor o futuro e aproveitar melhor as oportunidades económicas (OIT 2017e; 2014i). A cobertura da proteção social contribui, por conseguinte, para o reforço das capacidades produtivas dos trabalhadores da economia informal e pode contribuir para facilitar a sua transição para a economia formal.

Os efeitos da proteção social têm uma importante dimensão intergeracional que beneficia as crianças: a proteção social contribui para quebrar o círculo vicioso da pobreza, promovendo um melhor acesso à nutrição, à saúde, à educação e às competências (OIT 2017e), evitando o trabalho infantil (OIT 2013e) e assegurando melhores oportunidades de vida para a geração seguinte.

Como é que as empresas beneficiam?

Os benefícios obtidos pelas empresas, em resultado da cobertura dos seus trabalhadores, podem assumir várias formas. Uma melhor proteção social dos trabalhadores tem impactos positivos na produtividade do trabalho e na competitividade em termos de melhor acesso aos cuidados de saúde, taxas de absentismo mais baixas, maior retenção dos trabalhadores e maior motivação (OIT 2017e; Scheil-Adlung 2014). Por exemplo, um estudo recente revelou que as empresas indonésias que aumentaram a cobertura da segurança social em 10%, entre 2010 e 2014, observaram um aumento das receitas por trabalhador até 2% (Torm, 2019). Da mesma forma, no Vietname, as empresas que aumentaram a cobertura da segurança social em 10%, entre 2006 e 2011, tiveram um aumento de receitas por trabalhador de 1,1% a 2,6% e um lucro de cerca de 1,3% a 3,0% (Lee e Torm 2017).

O crescimento da produtividade é essencial para que as MPE possam suportar os custos de entrada e de funcionamento associados à economia formal. A produtividade é essencial para o desenvolvimento empresarial, o emprego e a criação de trabalho digno, e permite a transição para a economia formal. Possibilita avaliar a eficiência com que as empresas e as economias utilizam os recursos que têm à sua disposição para atingir o máximo rendimento possível num determinado período de tempo. O crescimento da produtividade traduz-se num melhor desempenho financeiro, que permite às empresas reter e contratar mais trabalhadores; investir em máquinas e equipamentos, na investigação e no desenvolvimento da inovação e no desenvolvimento das competências dos trabalhadores; melhorar as condições de trabalho; e expandir a produção de bens e serviços.

A segurança social é um instrumento importante para a partilha dos riscos financeiros das empresas, nomeadamente para cobrir os riscos de acidentes de trabalho (indenização dos trabalhadores), maternidade (licença de maternidade remunerada) e despedimento (indenização por despedimento). Quando os empregadores podem contar com mecanismos de segurança social, em vez de serem individualmente responsáveis por compensar os trabalhadores (responsabilidade do empregador), podem planear e gerir melhor os fluxos financeiros e lidar com os riscos de uma forma mais previsível. Por esta razão, a segurança social oferece benefícios importantes aos empregadores, como as prestações de maternidade, o seguro de acidentes de trabalho e a proteção no desemprego (OIT 2017e; Kuddo, Robalino e Weber 2015).

Por conseguinte, garantir uma cobertura total da proteção social aos trabalhadores faz sentido para as empresas porque contribui para reforçar a produtividade e a competitividade do trabalho e oferece mais oportunidades de negócio. Além disso, o cumprimento reforça ainda mais o acesso aos serviços financeiros e de seguros, aos serviços às empresas, à contratação pública, bem como a execução de contratos comerciais e a proteção dos direitos de propriedade (Van Elk et al., 2014).

Como é que as sociedades em geral beneficiam?

Estender a cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal também implica uma série de benefícios para a sociedade em geral, especialmente quando contribuem para facilitar a transição da economia informal para a economia formal, no curto ou longo prazo. A proteção social constitui um investimento nas pessoas, e o seu impacto no capital humano, no desenvolvimento humano e na produtividade do trabalho gera benefícios não só para os trabalhadores e os empregadores, mas também benefícios agregados para as sociedades no seu conjunto (OIT 2017e; 2014i). Estudos empíricos mostram que, de uma perspetiva económica, o investimento na proteção social faz sentido e contribui para o crescimento inclusivo (OCDE 2019a).

Muitos países estendem a cobertura aos trabalhadores da economia informal através de uma combinação de regimes contributivos (por norma, segurança social) e não contributivos (normalmente, financiados por impostos). A expansão dos mecanismos de segurança social a grupos maiores de trabalhadores anteriormente não cobertos pode contribuir para uma melhor combinação de fontes de financiamento do sistema de proteção social, mobilizando recursos de financiamento adicionais de categorias de trabalhadores anteriormente informais (desde que tenham a necessária capacidade contributiva), o que atenua as pressões sobre os benefícios de assistência social financiados por impostos. Isto pode também permitir que o esforço de financiamento do sistema de proteção social, através de contribuições e impostos, seja partilhado de forma mais equitativa entre os que têm capacidade contributiva, assegurando simultaneamente que as contribuições e impostos estejam alinhadas com as capacidades contributivas (OIT 2013d), o que, por sua vez, contribuirá para assegurar a sustentabilidade e a adequação do sistema de proteção social a longo prazo (OIT 2017e).

Em termos mais gerais, níveis mais elevados de formalidade também ajudam a alargar a base tributável disponível para os investimentos públicos no desenvolvimento económico e humano. Devem igualmente aumentar a capacidade de remuneração dos Estados e a competitividade internacional através de uma maior produtividade dos trabalhadores e das empresas, da oferta de mais oportunidades de emprego, da melhoria da distribuição dos rendimentos e do aumento do crescimento inclusivo. Desta forma, a extensão da cobertura da proteção social contribui também para melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho, reforçando assim a capacidade económica nacional e a estabilidade macroeconómica

► Caixa 1.11: De que forma é que os trabalhadores, os empregadores e as sociedades em geral beneficiam da extensão da cobertura da proteção social?

Estender a proteção social aos trabalhadores da economia informal aborda desafios importantes e contribui para o desenvolvimento sustentável. Os seguintes vídeos publicados no YouTube pela OIT mostram as opiniões dos trabalhadores, empregadores e governos, centrando-se cada um deles num setor específico da economia:

- Quênia: [Extending social protection intake and quality services in Kenya](#) [Estender a adoção de proteção social e serviços de qualidade no Quênia]
- Malawi: [Social insurance: A way forward for Malawi's workforce](#) [Segurança social: um passo em frente para os trabalhadores do Malawi]
- Namíbia: [Social protection: Making Namibia's informal economy workforce a priority](#) [Proteção social: Fazer dos trabalhadores da economia informal da Namíbia uma prioridade]
- África do Sul: [Extending social protection to all workers in South Africa](#) [Estender a proteção social a todos os trabalhadores na África do Sul]
- República Unida da Tanzânia: [Extending social protection to all workers in the forestry sector value chain](#) [Estender a proteção social a todos os trabalhadores da cadeia de valor do setor florestal]
- Zâmbia: [Making Zambia's social protection work for SMEs in the construction value chain](#) [Tornar a proteção social da Zâmbia eficaz para as PME da cadeia de valor do setor da construção]

1.5 Como pode ser alcançada a extensão da cobertura?

Tendo em conta estes condicionalismos, como pode a cobertura da proteção social ser alargada aos trabalhadores da economia informal? Por outras palavras, como alcançar a proteção universal?

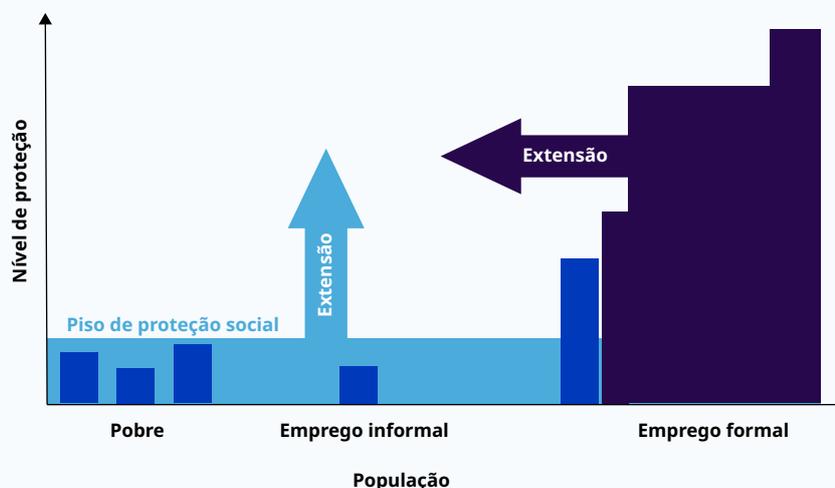
1.5.1 Estender a cobertura da segurança social e facilitar a transição para a economia formal: uma abordagem em duas vertentes

Os exemplos bem-sucedidos da extensão da cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal centraram-se em duas abordagens políticas gerais.

Em muitos países, a extensão da segurança social a grupos maiores da população seguiu uma abordagem que poderia ser descrita como **"estender a proteção social através da formalização"**, centrando-se principalmente nos mecanismos de proteção social existentes (por norma, a segurança social, em certa medida também os fundos mutualistas (*mutuelles*) e outros microsseguros de base comunitária). Esta abordagem tende a dar prioridade a grupos específicos de trabalhadores que já estão próximos da economia formal e que têm alguma capacidade contributiva, podendo, por conseguinte, ser cobertos com relativa facilidade por mecanismos de proteção social baseados no emprego. Em muitos casos, a estratégia de extensão inclui não só uma alteração da legislação, mas também a adoção de medidas destinadas a eliminar os obstáculos administrativos às contribuições, facilitando os processos administrativos e adaptando as taxas de contribuição e os pacotes de benefícios. Alguns exemplos são a inclusão dos trabalhadores domésticos no seguro de maternidade e desemprego (África do Sul); fundos mutualistas ou *mutuelles* baseados na atividade profissional/no setor (Senegal); facilitação do registo e da cobrança de impostos e contribuições através de mecanismos monofiscais (Argentina, Uruguai); e a inclusão dos trabalhadores independentes nos regimes de segurança social (Argélia).

Noutros países, a extensão da segurança social a grupos maiores da população foi prosseguida através de um alargamento em grande escala dos mecanismos de proteção social não contributivos a grupos anteriormente não cobertos, independentemente da sua situação profissional, e financiada, em grande medida, pelas receitas públicas provenientes da tributação, pelas receitas provenientes de recursos minerais ou por subvenções externas. Esta abordagem poderia ser descrita como **"estender a proteção social independentemente do estatuto"**, com base na expectativa de que o investimento nas pessoas através da proteção social ajude a facilitar o acesso dos trabalhadores à saúde e à educação e a reforçar

► Caixa 1.12: Estratégias para a extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal



a sua segurança em matéria de rendimentos, permitindo-lhes correr maiores riscos, aumentando assim a produtividade e facilitando a formalização do emprego, a médio e longo prazo. Alguns exemplos são a introdução e expansão de programas de transferência de dinheiro dirigidos a crianças e famílias (Brasil, México, Mongólia), pessoas com deficiência (África do Sul) e idosos (pensões sociais no Lesoto, Maurícia, Namíbia, Nepal, Timor-Leste, África do Sul), bem como serviços nacionais de saúde.

Estas duas abordagens básicas para colmatar lacunas na cobertura da proteção social podem ser ilustradas de forma esquemática. Apresentado de forma mais detalhada os dados da Caixa 1.3 acima, a Caixa 1.11 ilustra estas duas abordagens com vista a colmatar lacunas na cobertura da proteção social:

- Inclusão dos trabalhadores não abrangidos pela proteção social no âmbito dos regimes de proteção social existentes ou criar novos regimes, centrando-se, em grande medida, nos mecanismos contributivos (ver seta azul na Caixa 1.11).
- Estabelecimento de um nível mínimo de proteção social definido a nível nacional através de uma combinação de mecanismos não contributivos e contributivos (ver área vermelha na Caixa 1.11). Um tal nível de proteção social garante a todos um nível básico de segurança social, proporcionando-lhes, no mínimo, um acesso efetivo aos cuidados de saúde e um nível básico de segurança dos rendimentos.

As duas abordagens para estender a proteção social não se excluem mutuamente, mas podem apoiar-se mutuamente de muitas formas. Na verdade, muitos dos países que conseguiram estender a sua cobertura combinaram as duas abordagens em estratégias integradas de proteção social em duas vertentes que seguem o princípio da proteção universal, tendo simultaneamente em conta as capacidades contributivas dos diferentes grupos da população. Não existe uma solução única para todos: em vez disso, os países combinaram as duas abordagens para estender a proteção social aos trabalhadores que anteriormente não beneficiavam de cobertura, ao mesmo tempo que foram progressivamente oferecendo níveis mais elevados de proteção ao maior número possível de pessoas e promovendo a transição da economia informal para a formal.

À luz das mudanças que hoje se verificam no mundo do trabalho, moldadas pela digitalização, pelas alterações climáticas, pela migração, pela globalização e pela desigualdade generalizada, ambas as abordagens continuarão a ser cruciais para alcançar uma proteção social universal e adequada, e para estender a proteção social aos trabalhadores da economia informal.

Muitos observadores concordam que o caminho para a proteção social universal exige uma combinação de mecanismos contributivos e não contributivos (financiados pelos impostos). Os regimes financiados pelos impostos desempenham um papel importante para garantir que todos beneficiam de um nível básico de proteção, em especial os grupos que não têm acesso a quaisquer outros mecanismos de proteção social. Os mecanismos contributivos desempenham um papel vital no fornecimento de benefícios adequados, uma vez que tendem a oferecer um âmbito mais vasto e níveis de proteção mais elevados. Se as formas existentes de proteção social forem objeto de enfraquecimento, em favor dos mecanismos de poupança privados ou individuais, com o seu potencial limitado para repartição de riscos e redistribuição, os níveis de cobertura e das prestações sofrerão um desgaste. Mais concretamente, os grupos vulneráveis de trabalhadores não poderão acumular direitos suficientes no âmbito de regimes privados, devido aos seus padrões de trabalho e de rendimento. Isto irá provavelmente aumentar a desigualdade, especialmente a desigualdade de género (OIT, 2018e).

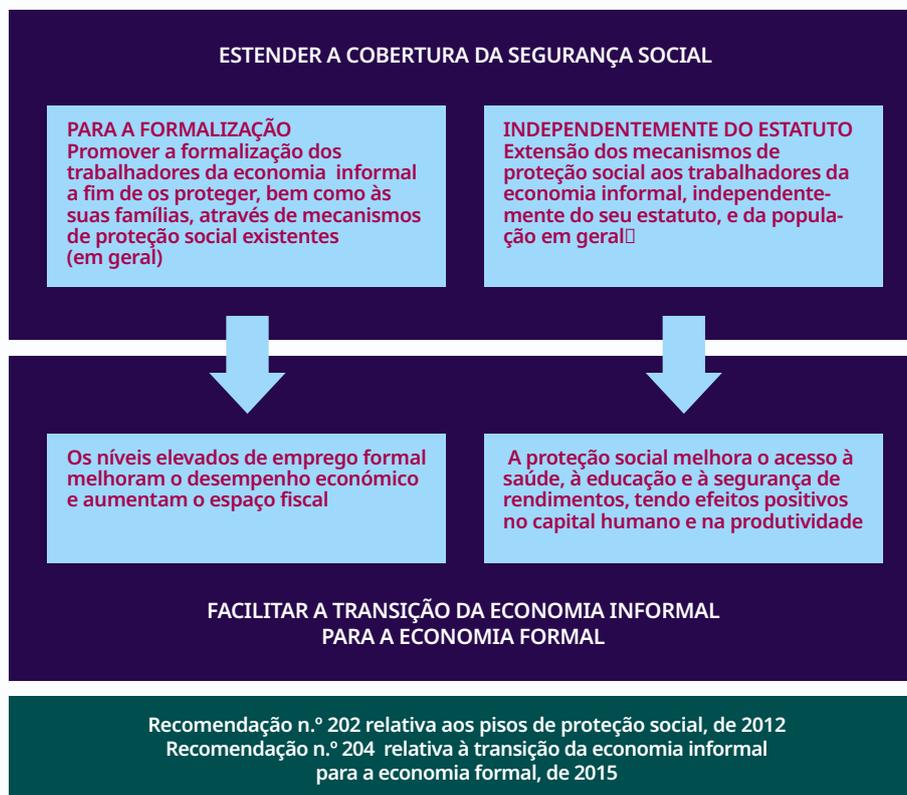
Por estas razões, a segurança social continuará a desempenhar um papel crucial na oferta de níveis de proteção mais elevados aos trabalhadores, com base nos princípios da repartição de riscos e da solidariedade. Se bem concebida e adaptada para garantir a cobertura de grupos maiores, a segurança social pode facilitar a transição para a economia formal e contribuir para uma maior inclusão e coesão social. Por conseguinte, ao invés de desmantelarem as formas de proteção social existentes, os sistemas de proteção social precisarão de evoluir no sentido de oferecerem proteção contínua aos trabalhadores em todos os tipos de emprego, incluindo àqueles que alternam entre trabalho assalariado e trabalho independente, entre diferentes empresas e setores da economia ou entre países. Trata-se de um elemento importante de uma abordagem do futuro do trabalho centrada na pessoa (Comissão Global para o Futuro do Trabalho, 2019), que está no cerne da Declaração do Centenário para o Futuro do Trabalho adotada pelos governos, pelas organizações de trabalhadores e de empregadores dos 187 Estados-Membros da OIT, em junho de 2019.

Vários países de rendimento médio e baixo estenderam significativamente a cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal e facilitaram a sua transição para a economia formal através de uma abordagem em duas vertentes. Alguns exemplos são o alargamento da proteção da saúde na Tailândia (regime universal de cobertura da saúde, anteriormente conhecido como "regime de 30 baht"; ver caixa 2.6) e o seguro nacional de saúde do Gana, que foi subsidiado para grupos vulneráveis (ver caixa 6.22). Outros exemplos encontram-se na Argentina (combinação de programas de proteção social contributivos e não contributivos para as prestações por filhos a cargo e maternidade), Brasil (Bolsa Família; regime de pensões rurais), Cabo Verde e África do Sul (segurança social e programas de grandes subvenções), entre outros.

Na verdade, ambas as abordagens à extensão da proteção social, bem como a sua combinação numa abordagem integrada em duas vertentes, estão refletidas na Recomendação n.º 202 da OIT sobre os Pisos de Proteção Social, de 2012, e na Recomendação n.º 204 da OIT sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal, de 2015.

A Caixa 1.12 ilustra a abordagem em duas vertentes à extensão da cobertura da segurança social. As duas vias políticas podem facilitar as transições da economia informal para a economia formal. A primeira vertente de atuação política visa incentivar diretamente a formalização e promover níveis mais elevados de emprego formal, um melhor desempenho económico e margem orçamental mais alargada. A segunda vertente de atuação política centra-se na extensão da cobertura independentemente da situação profissional, o que pode não ter efeitos imediatos em termos de formalização, mas pode promover a transição para a economia formal a longo prazo, através do reforço do acesso à saúde, à educação e à segurança dos rendimentos, com efeitos positivos no desenvolvimento humano e na produtividade (OIT 2017; 2014, cap. 6.6). Promover as transições da economia informal para a formal é essencial, não só para melhorar o acesso universal a uma proteção social adequada e sustentável, mas também para alargar a base fiscal e criar a margem orçamental necessária para políticas públicas justas e eficazes (IMF 2017; Gaspar, Gupta, e Mulas-Granados 2017).

► **Caixa 1.13: Abordagem em duas vertentes à extensão da cobertura da segurança social e facilitação da transição da economia informal para a economia formal**



► **Caixa 1.14: Extensão da cobertura da proteção social: Orientação das normas internacionais de segurança social**

As normas internacionais do trabalho apoiam claramente a importância de estender a cobertura da proteção social. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948 (artigos 22.º e 25.º), e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1966 (artigos 9.º e 11.º), reconhecem a segurança social, incluindo o seguro social, como um direito humano.

A Recomendação (n.º 202) relativa aos Pisos de Proteção Social, 2012, fornece orientações para a extensão a todos de, pelo menos, um nível básico de segurança social, através de pisos de proteção social definidos a nível nacional, incluindo aos trabalhadores da economia informal. Esta Recomendação complementa normas anteriores, incluindo a Convenção (n.º 102) relativa à Segurança Social (norma mínima), 1952.

A Recomendação n.º 202 convida os atuais 187 Estados-Membros da OIT a «estabelecer o mais rapidamente possível e a manterem os seus **pisos de proteção social**, que incluam garantias básicas de segurança social. Tais garantias deveriam pelo menos assegurar que, durante o ciclo de vida, todas as pessoas necessitadas tenham acesso a cuidados de saúde essenciais e a uma segurança básica de rendimento que, no seu conjunto, assegurem um acesso efetivo aos bens e serviços definidos como necessários a nível nacional.» (n.º 4).

O estabelecimento de pisos de proteção social faz parte das estratégias nacionais de extensão da segurança social, que devem:

- a) dar prioridade à implementação de **pisos de proteção social** como ponto de partida para os países que não dispõem de um nível mínimo de garantias de segurança social e como elemento fundamental dos seus sistemas nacionais de segurança social; e
- b) procurar oferecer, o mais rapidamente possível, **níveis mais elevados de proteção** ao máximo de pessoas possível, refletindo as capacidades económicas e orçamentais dos Membros.» (n.º 13, 1).

A recomendação salienta que "as estratégias de extensão da segurança social deveriam aplicar-se tanto a pessoas que trabalham na economia formal como na economia informal, e apoiar o crescimento do emprego formal e a redução da informalidade" (n.º 15).



Fonte: Baseado em (OIT, 2014a, cap. 6.6, ver também OIT, 2017a, 2017b).

► **Caixa 1.15: Principais elementos da Recomendação n.º 204**

A Recomendação n.º 204 sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal, de 2015, reconhece a falta de proteção dos trabalhadores na economia informal e fornece orientações para melhorar a sua proteção e facilitar as transições para a economia formal. Reconhece também que os défices de trabalho digno – a negação dos direitos no trabalho, a ausência de oportunidades suficientes de emprego de qualidade, a proteção social inadequada e a ausência de diálogo social – são mais acentuados na economia informal, e que a maioria das pessoas entra na economia informal não por escolha, mas em consequência da falta de oportunidades na economia formal e na ausência de outros meios de subsistência.

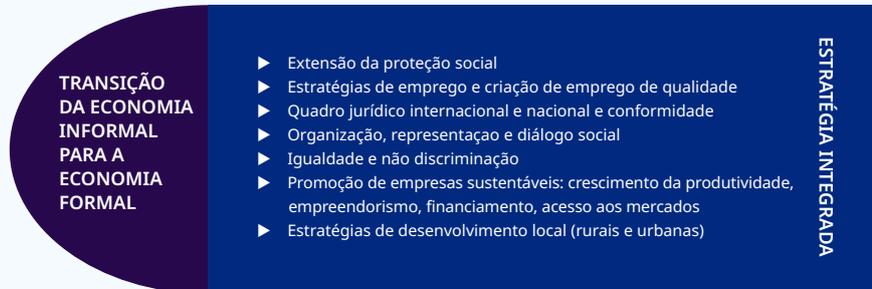
Reconhecendo a complexidade da informalidade, a Recomendação abrange vários domínios de política, incluindo referenciais legais e de política; políticas de emprego; direitos e proteção social; incentivos, cumprimento e execução; liberdade de associação, diálogo social e papel das organizações de empregadores e de trabalhadores; e recolha e acompanhamento de dados.

No que se refere à proteção social, a Recomendação estabelece que os países devem:

- assegurar a inclusão de um quadro de políticas integrado nas estratégias ou nos planos de desenvolvimento nacionais ou nas estratégias de redução de pobreza e nos orçamentos a fim de facilitar a transição para a economia formal, considerando, quando apropriado, o papel de diferentes níveis do governo e assegurar uma estreita coordenação entre os organismos e as autoridades pertinentes. Este quadro de políticas integrado deverá abordar a **criação de pisos de proteção social**, quando inexistentes, e a **extensão da cobertura da segurança social**; (n.os 10, 11 e 12)
- no âmbito da transição para a economia formal, estender progressivamente a todos os trabalhadores da economia informal, tanto na lei como na prática, a **segurança social, a proteção da maternidade**, as condições de trabalho digno e um salário mínimo que tenha em conta as necessidades dos trabalhadores e considere os fatores relevantes, incluindo, entre outros, o custo de vida e o nível geral dos salários no país; (n.º 18)
- prestar particular atenção às necessidades e circunstâncias daqueles que operam na economia informal e suas respectivas famílias, **no processo de construção e manutenção de pisos de proteção social nacionais no âmbito do seu sistema de segurança social** e na facilitação da transição para a economia formal; (n.º 19)
- estender progressivamente, através da transição para a economia formal, a cobertura do **seguro social** às pessoas que operam na economia informal e, se necessário, adaptar os procedimentos administrativos, prestações e contribuições, tendo em conta a sua capacidade contributiva; (n.º 20)
- incentivar a provisão de e o acesso a serviços de **cuidados infantis e a outros serviços de assistência que sejam de qualidade** e financeiramente comportáveis, de forma a promover a igualdade de género em matéria de empreendedorismo e oportunidades de emprego com vista a possibilitar a transição para a economia formal; (n.º 21)
- reduzir os custos de conformidade, introduzindo **regimes simplificados de cálculo e pagamento de contribuições e impostos e melhorar o acesso à cobertura da segurança social** no que diz respeito à formalização de micro e pequenas unidades económicas. (n.º 25)

Aquando da conceção de estratégias para extensão da cobertura da proteção social, é importante garantir a existência de incentivos eficazes à formalização, bem como evitar desincentivos que possam desencorajar a transição para a economia formal. Uma boa coordenação entre os diferentes elementos de um sistema de proteção social é essencial para garantir uma cobertura adequada e manter incentivos eficazes à formalização. Além disso, a coordenação com outras políticas, como as políticas de emprego, macroeconómicas e orçamentais, bem como as políticas de apoio a empresas sustentáveis, são essenciais para promover as transições da economia informal para a formal, tanto das unidades económicas como dos trabalhadores, e para assegurar sistemas de proteção social e orçamentos públicos financeiramente sustentáveis e equitativos. Podem ser alcançados benefícios adequados e um nível suficiente de repartição de riscos e redistribuição através de uma abordagem em escada, em que níveis mais elevados de contribuição e formalização correspondem a prestações de segurança social de melhor qualidade (prestações mais elevadas, prestações mais abrangentes), garantindo simultaneamente um nível básico de segurança social para todos (Goursat e Pellerano 2016).

▶ **Caixa 1.16: Estratégia integrada da OIT para o trabalho digno com vista a facilitar a transição para a formalidade**



Fonte: Adaptado a partir de OIT 2013a.

É importante coordenar e integrar os regimes contributivos e não contributivos num sistema nacional de proteção social mais amplo. Se um regime contributivo de proteção social proporcionar prestações inadequadas e de baixa qualidade que sejam apenas ligeiramente superiores às concedidas pelo regime de proteção social não contributivo, tal poderá criar incentivos perversos para que os trabalhadores permaneçam ou adiram à economia informal. Ao estenderem os regimes de segurança social aos trabalhadores da economia informal, é, por conseguinte, importante prestar serviços de elevada qualidade e garantir resposta às necessidades prioritárias dos trabalhadores e empregadores na economia informal, para que possam ver o valor da contribuição para o regime de segurança social. Além disso, se forem concedidos subsídios governamentais para apoiar a participação dos trabalhadores com capacidade contributiva limitada na segurança social, deve ter-se especial cuidado para que estes não subsidiem a

▶ **Caixa 1.17: Respostas de curto prazo da proteção social à crise da COVID-19**

Tendo em conta os impactos em grande escala da crise sobre os trabalhadores do emprego informal, muitos países adotaram medidas de emergência para proporcionar proteção social aos trabalhadores da economia informal e às suas famílias. Essas medidas incluem, entre outras:

- ▶ Colmatar as lacunas em matéria de proteção social e alargar a proteção financeira, em especial em relação às pessoas vulneráveis à exclusão, como os grupos de baixos rendimentos, os migrantes, as pessoas com deficiência ou as pessoas com doenças crónicas (China, México, Filipinas, Coreia do Sul e Tailândia);
- ▶ Assegurar, pelo menos, um nível básico de segurança do rendimento aos que estão doentes ou em (auto)quarentena (Equador e Venezuela);
- ▶ Prestar apoio ao rendimento, melhorando a adequação das prestações, antecipando o pagamento das prestações, flexibilizando as condições de elegibilidade e alargando a cobertura dos regimes existentes às pessoas que anteriormente não estavam cobertas (Argentina, Costa Rica, Marrocos, Peru, Tailândia e Baamas), ou através de novos programas, por vezes pagos como prestação universal a toda a população residente (Hong Kong, Tuvalu) ou às pessoas não abrangidas por outros mecanismos (Togo, Tailândia);
- ▶ Adaptação dos procedimentos administrativos através de mecanismos rápidos e seguros de identificação e provisão, como o registo através do telemóvel e em linha, e parcerias com organizações de trabalhadores informais (Brasil, Costa Rica, Índia e Tailândia) (ver Caixa 5.13)

Tanto a nível global como a nível nacional, as organizações de trabalhadores informais aumentaram os seus esforços de sensibilização, apelando à aplicação das políticas de proteção social como parte de um pacote mais amplo que pudesse apoiar os trabalhadores da economia informal. A participação significativa dos parceiros sociais e de outras partes interessadas, incluindo as organizações representativas das pessoas que operam na economia informal, é, de facto, crucial para garantir que as vozes das pessoas que operam na economia informal sejam ouvidas e consideradas nos processos de resposta e recuperação da crise.

Fonte: OTI (2020a).

informalidade em si, mas mantenham e reforcem os incentivos à transição da economia informal para a economia formal, a fim de garantir sistemas de proteção social sustentáveis e equitativos (ver secção 6.4 infra).

As orientações fornecidas por duas recomendações recentemente adotadas (n.os 202 e 204) apontam para a importância de se conseguir uma cobertura universal da proteção social para todos. A Recomendação n.º 202 apela à criação de pisos de proteção social definidos a nível nacional como parte de sistemas de segurança social progressivamente abrangentes (ver Caixa 1.13).

A Recomendação n.º 204 faz eco deste importante ponto como parte de estratégias mais amplas para promover a transição da economia informal para a formal (ver caixa 1.14).

A Recomendação n.º 204 salienta, em particular, as importantes ligações entre diferentes domínios políticos, que deveriam, idealmente, ser combinados numa abordagem integrada (ver Caixa 1.15). Esta abordagem integrada facilita a combinação de intervenções de proteção social com intervenções políticas complementares, a fim de eliminar os obstáculos à entrada no setor formal e apoiar a transição para a economia formal, incluindo as políticas em matéria de emprego e do mercado de trabalho, a regulamentação do mercado de trabalho e as políticas de contratação pública.

A experiência de muitos países mostrou que as intervenções políticas isoladas têm poucas hipóteses de ser bem-sucedidas, se se mantiverem as barreiras noutros domínios políticos. Por outro lado, as estratégias integradas de formalização que abordam uma vasta gama de obstáculos à formalização em vários domínios de intervenção conduziram a uma verdadeira transformação dos padrões de emprego e a um aumento acentuado da extensão da cobertura da segurança social. Por exemplo, o Brasil combinou políticas para ampliar a cobertura da proteção social facilitando o acesso a regimes contributivos para os trabalhadores das zonas rurais (pensões rurais), para os trabalhadores independentes e para os trabalhadores das microempresas.

A crise da COVID-19 obrigou numerosos governos de todo o mundo a estender rapidamente a proteção social aos trabalhadores da economia informal através de medidas excecionais de apoio (ver Caixa 1.13). Embora seja ainda demasiado cedo para determinar se estas respostas continuarão a ser medidas temporárias ou se serão transformadas em mecanismos sustentáveis para colmatar as lacunas em matéria de proteção social, a medida política, sem precedentes, adotada por numerosos governos de estender a proteção social pode constituir um importante ponto de entrada para o desenvolvimento de sistemas de proteção social abrangentes e integrados, incluindo pisos.

1.5.2 Principais ensinamentos sobre a extensão da cobertura

A extensão da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal exige uma estratégia abrangente para superar os vários obstáculos à cobertura da proteção social. Na maior parte dos casos, será necessária uma combinação de diferentes medidas para enfrentar diferentes obstáculos e oferecer uma solução eficaz, equitativa e sustentável. Tal como acima referido, não existe uma abordagem única para todos – as soluções terão sempre de responder a desafios e realidades concretos. No entanto, são a seguir apresentados alguns ensinamentos de carácter geral obtidos, os quais são desenvolvidos de forma mais aprofundada nos capítulos que se seguem.

Promover uma estratégia global e integrada para a extensão da cobertura

A extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal deve fazer parte de uma estratégia nacional global e integrada de proteção social, liderada pelo governo e assente em princípios fundamentais, incluindo a universalidade da proteção; a adequação e previsibilidade das prestações; a sustentabilidade financeira, orçamental e económica; a não discriminação, a igualdade entre homens e mulheres e a capacidade de resposta a necessidades especiais; uma administração transparente e sólida; e a participação tripartida. Esta abordagem não só permite uma partilha mais ampla dos riscos, como também reforça uma abordagem da proteção social baseada nos direitos, enraizada nos direitos humanos e nas normas internacionais de segurança social, de modo a não deixar ninguém para trás.

Responder às necessidades prioritárias e conceber soluções adaptadas

As necessidades dos trabalhadores informais podem variar em função do seu estatuto social e familiar ou da sua exposição a tipos específicos de riscos associados às condições de trabalho/ao ambiente. Os benefícios da proteção social devem ser concebidos de forma a satisfazer as necessidades prioritárias dos trabalhadores, cobrindo os riscos a curto e a longo prazo e proporcionando prestações e serviços de qualidade de forma transparente.

O reforço da voz e da participação das pessoas que operam na economia informal é essencial para garantir que a proteção social responda às necessidades e circunstâncias dos trabalhadores da economia informal. A sua participação nos processos decisórios pode contribuir para garantir que as soluções políticas satisfazem as suas necessidades e são adaptadas à sua situação. Em particular, os governos devem assegurar que as opiniões dos trabalhadores e dos empregadores se reflitam na formulação de estratégias com vista à extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal (OIT 2017d). Consulte o Capítulo 2 para obter informação mais detalhada.

Sensibilizar, partilhar informação e reforçar a confiança

A sensibilização é importante para informar os trabalhadores e as empresas sobre a proteção social e os benefícios da formalização, nomeadamente através de campanhas educativas e de sensibilização para melhorar o conhecimento e a compreensão das operações dos regimes de segurança social. Podem igualmente ser desenvolvidos programas de informação, centros de informação, linhas de ajuda, publicações, folhetos, sítios Web e visitas a centros de emprego, adaptados às necessidades e circunstâncias de categorias específicas de trabalhadores e empregadores.

Além disso, é importante garantir que os trabalhadores e a população em geral tenham acesso a canais de comunicação adequados e recebam informações sobre o nível de benefícios disponíveis. A informação pode ser fornecida através de campanhas de informação ou de plataformas em linha (mais comuns nos países desenvolvidos) que proporcionem aos beneficiários a oportunidade de obterem informação sobre requisitos de elegibilidade, direitos, obrigações e prerrogativas. Consulte o Capítulo 3 para obter informação mais detalhada.

Alargar a cobertura jurídica e adaptar o quadro jurídico

É necessário garantir que os quadros jurídicos são apropriados e adaptados às necessidades dos trabalhadores e dos empregadores e que encorajam a transição para a economia formal. Com base numa revisão dos quadros jurídicos e das suas aplicações para identificar lacunas em matéria de cobertura, é essencial adaptar os mecanismos de proteção social às realidades do mercado de trabalho e incluir categorias de trabalhadores que operam fora de uma relação de trabalho, a fim de abranger um maior grupo de trabalhadores. Consulte o Capítulo 4 para obter informação mais detalhada.

Simplificar os procedimentos administrativos

A fim de eliminar os obstáculos à cobertura, os procedimentos administrativos podem ser simplificados – incluindo o registo das empresas e dos trabalhadores e o pagamento de impostos e contribuições –, assegurando simultaneamente a sua adaptação às necessidades e capacidades do grupo-alvo. A este respeito, é essencial facilitar o acesso à administração (por exemplo, fornecendo mais pontos de acesso físicos, em linha ou móveis); a simplificação dos procedimentos e redução do número de documentos exigidos; o agrupamento de diferentes serviços administrativos em serviços de balcão único; e a simplificação dos mecanismos de pagamento dos impostos e das contribuições. Consulte o Capítulo 5 para obter informação mais detalhada.

Ter em conta a capacidade financeira dos trabalhadores da economia informal

Dado que o rendimento da grande maioria dos trabalhadores da economia informal é bastante baixo, as suas capacidades contributivas são limitadas. Por conseguinte, é necessário conceber regimes que tenham em conta a capacidade contributiva dos trabalhadores e que prevejam mecanismos adequados para adaptar as taxas de contribuição e os calendários de contribuição. A combinação de regimes contributivos e não contributivos ou a subvenção de contribuições para as pessoas com capacidades contributivas limitadas podem ajudar a superar esses obstáculos. Consulte o Capítulo 6 para obter informação mais detalhada.

Facilitar a aplicação da lei e reforçar o seu cumprimento

A garantia do cumprimento do quadro jurídico é essencial para assegurar a aplicação uniforme da lei e a igualdade de condições para as empresas. A este respeito, as inspeções do trabalho e da segurança social devem ser mais bem adaptadas à situação em setores que têm uma elevada prevalência de emprego informal. Deve ser encontrado um equilíbrio adequado entre sanções e incentivos. Consulte o Capítulo 7 para obter informação mais detalhada.

Complementar a extensão da cobertura contributiva com regimes não contributivos e construir pisos de proteção social nacionais

A fim de garantir um nível básico de proteção e evitar a exclusão dos grupos de trabalhadores que não têm acesso a quaisquer outros mecanismos, especialmente dos grupos de baixos rendimentos da economia informal, a extensão da cobertura contributiva da proteção social deve ser complementada por esforços no sentido de construir e reforçar regimes não contributivos. Muitos países que combinaram regimes contributivos e não contributivos conseguiram alcançar um aumento significativo da cobertura e garantir, pelo menos, um nível básico de proteção social para todos, simultaneamente proporcionando, de modo progressivo, níveis de proteção mais elevados às pessoas com algumas capacidades contributivas. Tendo em conta a elevada mobilidade laboral dos trabalhadores na economia informal, é essencial assegurar uma coordenação eficaz entre prestações contributivas e não contributivas para a cobertura contínua dos trabalhadores.

Incorporar o acesso à proteção social numa abordagem integrada para facilitar a transição da economia informal para a formal

A extensão da cobertura da proteção social é uma dimensão importante de estratégias mais vastas para facilitar a transição da economia informal para a formal. Ligar diferentes domínios de política e reforçar sinergias pode multiplicar os impactos positivos. Por exemplo, programas de formação e de qualificação que proporcionem proteção social podem ajudar a desenvolver a produtividade dos trabalhadores e a aumentar a sua empregabilidade. Além disso, as políticas empresariais que promovem empresas sustentáveis e um ambiente empresarial favorável podem aumentar a produtividade empresarial das micro e pequenas empresas (MPE), facilitar a sua transição para a economia formal e promover condições positivas para a formalização dos seus trabalhadores. Consulte o Capítulo 7 para obter informação mais detalhada.

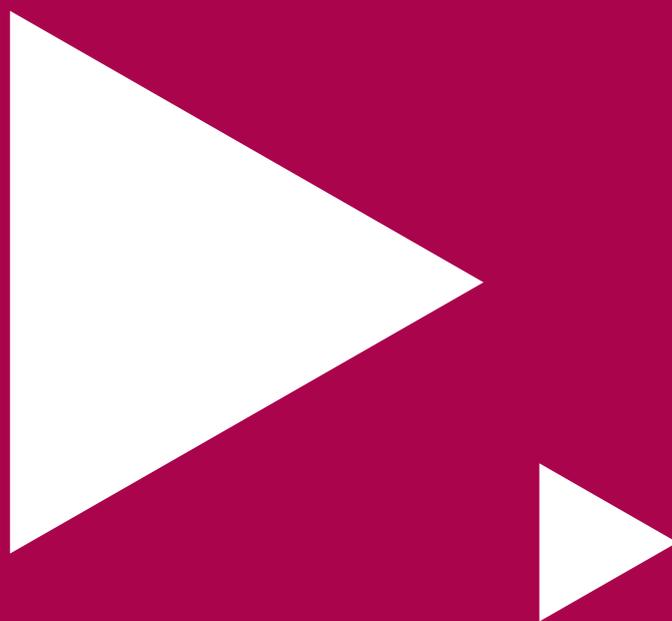
► Leitura complementar sobre os desafios e as oportunidades em matéria de extensão da segurança social aos trabalhadores da economia informal

- Holmes, R.; Scott, L. 2016. *Extending social insurance to informal workers: A gender analysis*, Documento de Trabalho 438 (ODI).
- OIT. 2013. *The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality*.
- OIT. 2019. *Building social protection systems: International standards and human rights instruments*.
- OIT. 2017. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*.
- OIT. 2018. *Women and men in the informal economy: A statistical picture (third edition)*.
- OCDE e OIT. 2019. *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, especially Chapter 4.
- Research, Network and Support Facility (RNSF). 2017. *Extending coverage: Social protection and the informal economy*.



▶ 2

**Formular estratégias para
a extensão da cobertura
da proteção social**



▶ Perguntas fundamentais

- ▶ Como identificar lacunas na proteção social e as necessidades prioritárias dos trabalhadores da economia informal? Como identificar os principais obstáculos a uma cobertura mais ampla da proteção social?
- ▶ Como é possível alcançar uma cobertura universal através de uma combinação de diferentes mecanismos de financiamento, incluindo mecanismos contributivos e não contributivos?
- ▶ Como adaptar os regimes contributivos às necessidades e à situação dos trabalhadores da economia informal? Em particular, como podem estes regimes ser concebidos de uma forma que responda às suas capacidades contributivas? A extensão da cobertura deve dar prioridade à cobertura obrigatória ou à cobertura voluntária?
- ▶ Como é que as estratégias de extensão da cobertura podem ser formuladas através de um processo de diálogo nacional? Qual é a regra para o acompanhamento e revisão regulares? Como se pode garantir a voz e a participação dos trabalhadores da economia informal?

▶ Mensagens fundamentais

- ▶ Estender a cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal exige uma compreensão abrangente da situação dos diferentes grupos de trabalhadores, dos riscos que enfrentam e dos diferentes fatores que contribuem para a sua vulnerabilidade.
- ▶ A formulação de estratégias para a extensão da cobertura da proteção social deve basear-se num diagnóstico aprofundado da situação e das necessidades dos trabalhadores da economia informal, tendo em conta a diversidade de contextos e necessidades, que depende, entre outros fatores, do seu estatuto no emprego e do setor de atividade.
- ▶ Na formulação de estratégias para a extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal, é necessário fazer algumas escolhas políticas fundamentais, em especial em que medida os mecanismos de proteção devem ser ou não contributivos; à possibilidade de a cobertura obrigatória ser realizada em circunstâncias específicas; e à forma de assegurar a coordenação dos diferentes mecanismos de proteção no âmbito do sistema de proteção social mais amplo.
- ▶ A formulação de estratégias de extensão deve basear-se num diálogo que inclua a voz e a participação dos trabalhadores da economia informal.
- ▶ A implementação das estratégias de extensão deve ser objeto de acompanhamento regular, em conformidade com a Recomendação n.º 202.

2.1 Formular estratégias com base numa abordagem baseada em evidência e participativa

2.1.2 Do diagnóstico ao acompanhamento: Uma abordagem gradual

Estender a cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal exige uma compreensão abrangente da situação dos diferentes grupos de trabalhadores, dos riscos que enfrentam e dos diferentes fatores que contribuem para a sua vulnerabilidade. Este capítulo aborda alguns dos elementos-chave que devem informar as estratégias nacionais para a extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal. Essas estratégias poderiam ser estratégias autónomas, mas na maioria dos casos fariam parte das estratégias nacionais de proteção social ou das estratégias nacionais para promover as transições da economia informal para a formal. Em todos os casos, devem seguir as orientações estabelecidas na Recomendação n.º 202 (ver Caixa 2.2) e na Recomendação n.º 204 (ver Caixa 1.14).

A experiência internacional mostra que uma abordagem gradual proporciona um quadro útil para a formulação de políticas e sua implementação (ver Caixa 2.1), incluindo:

- 1. Um diagnóstico da situação dos trabalhadores e das unidades económicas da economia informal**, incluindo no que diz respeito à identificação das lacunas de cobertura e dos obstáculos à cobertura de diferentes categorias de trabalhadores, tanto mulheres como homens, bem como à situação das unidades económicas no setor informal, incluindo no que diz respeito à sua produtividade e capacidade contributiva. Esta avaliação deve basear-se em informações quantitativas e qualitativas suficientemente pormenorizadas, complementadas por uma avaliação mais ampla do mercado de trabalho e da situação macroeconómica a nível nacional ou local.
- 2. Uma revisão dos quadros regulamentares e políticos e das práticas** que se centra, em particular, na identificação e na análise dos obstáculos à cobertura e identifica opções para uma eventual reforma, tendo em conta as necessidades prioritárias e a diversidade das situações das pessoas que operam na economia informal (ver secção 2.2 *infra*).
- 3. Definição de prioridades** para identificar e selecionar opções políticas e acordar uma sequência de ações e calendários para a extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal (ver secção 2.3 *infra*).
- 4. O desenvolvimento de um quadro de políticas integrado** que garanta a coerência política e um enquadramento institucional que funcione bem.
- 5. Aplicação e acompanhamento**, incluindo um sistema de acompanhamento e avaliação e uma avaliação de impacto, que também forneçam a base para uma revisão regular – e, se necessário, para um ajustamento – do quadro de políticas (ver secção 2.4 *infra*).

É essencial conduzir todo o processo de forma participativa, incluindo os representantes dos trabalhadores e dos empregadores e outras partes interessadas relevantes.

► **Caixa 2.1: Ciclo de elaboração de políticas de extensão da segurança social aos trabalhadores da economia informal e apoio à sua transição para a economia formal**



A definição de objetivos e a identificação das lacunas e necessidades prioritárias em matéria de proteção social garantem que a formulação de opções políticas se baseia num diagnóstico sólido da situação e das necessidades dos trabalhadores da economia informal, tal como se descreve mais pormenorizadamente

na secção 2.2 *infra*. Esse diagnóstico deverá ter em conta a enorme diversidade de situações dos trabalhadores da economia informal, que dependem, entre outros fatores, do seu estatuto no emprego e do setor de atividade. A fim de ilustrar esta diversidade, o presente guia centra-se em cinco categorias de trabalhadores que frequentemente se encontram em situação de emprego informal: a) trabalhadores independentes, incluindo trabalhadores por conta própria; b) trabalhadores em micro e pequenas empresas; c) trabalhadores agrícolas; d) trabalhadores da construção civil; e) trabalhadores domésticos.

► **Caixa 2.2 Estender a segurança social aos trabalhadores da economia informal: Orientação fornecida pela Recomendação n.º 202**

A Recomendação n.º 202 relativa aos Pisos de Proteção Social, de 2012, fornece orientações para a **formulação de estratégias nacionais para a extensão da segurança social**, como se segue:

- 13(1).** Os membros devem **formular e aplicar estratégias nacionais de extensão da segurança social**, com bases em **consultas nacionais através de um diálogo social e uma participação social efetivos**. As estratégias nacionais devem:
- a. dar prioridade à implementação dos pisos de proteção social** como ponto de partida para os países que não dispõem de um nível mínimo de garantias de segurança social e como elemento fundamental dos seus sistemas nacionais de segurança social; e
 - b. procurar oferecer, o mais rapidamente possível, níveis mais elevados de proteção** ao maior número de pessoas possível, refletindo as capacidades económicas e orçamentais dos Membros.
- (2).** Para este efeito, os Membros devem, **progressivamente, estabelecer e manter sistemas de segurança social abrangentes e adequados**, coerentes com os objetivos políticos nacionais, e procurar coordenar as políticas de segurança social com outras políticas públicas.
- 14.** Ao formularem e implementarem estratégias nacionais de extensão da segurança social, os Membros devem:
- a. estabelecer objetivos** que reflitam as prioridades nacionais;
 - b. identificar as lacunas** e barreiras à proteção;
 - c. procurar colmatar as lacunas** de proteção através de regimes apropriados e efetivamente coordenados, sejam contributivos ou não contributivos, ou ambos, inclusive através da extensão dos regimes contributivos existentes ao universo de pessoas relevantes com capacidade contributiva;
 - d. complementar a** segurança social com políticas ativas de mercado de trabalho, incluindo formação profissional ou outras medidas, conforme apropriado;
 - e. especificar as necessidades financeiras e os recursos**, assim como o **prazo** e a **sequência** para atingir progressivamente os objetivos; e
 - f. dar a conhecer** os seus pisos de proteção social e as suas estratégias de extensão, e realizar programas de divulgação, inclusive através do diálogo social.
- 15. As estratégias de extensão da segurança social devem aplicar-se tanto a pessoas que trabalham na economia formal como na economia informal, e apoiar o crescimento do emprego formal e a redução da informalidade**, devendo igualmente estar em consonância com, e facilitar, a implementação dos planos de desenvolvimento económico, social e ambiental dos Membros.
- 16. As estratégias de extensão da segurança social devem assegurar o apoio aos grupos desfavorecidos e às pessoas com necessidades especiais.**
- 17. Ao estabelecerem regimes de segurança social abrangentes que reflitam os objetivos, as prioridades e as capacidades económicas e orçamentais nacionais, os Membros devem procurar atingir a diversidade e os níveis de prestações definidos pela Convenção n.º 102 relativa à Segurança Social (norma mínima), de 1952, ou por outras Convenções e Recomendações da OIT relativas à segurança social que estabelecem normas mais avançadas.**
- 18. Os Membros devem considerar a ratificação da Convenção n.º 102 relativa à Segurança Social (norma mínima), de 1952, assim que as circunstâncias nacionais o permitam. Além disso, os Membros devem considerar ratificar ou pôr em prática, conforme for aplicável, outras Convenções e Recomendações da OIT relativas à segurança social que estabelecem normas mais avançadas.**

Na formulação de estratégias para a extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal, devem ser tomadas algumas decisões políticas fundamentais. A secção 2.3 aborda algumas das opções de escolha, em especial a relação entre regimes contributivos e não contributivos; os seus pontos fortes e fracos; a sua coordenação no âmbito de sistemas abrangentes de segurança social; e a questão de saber se as estratégias de extensão da cobertura devem dar prioridade à cobertura obrigatória ou à cobertura voluntária.

2.1.2 Abordar a extensão da cobertura nos processos de diálogo nacional baseado na avaliação de sistemas nacionais de proteção social

Muitos países optam por utilizar uma abordagem de diálogo nacional baseado na avaliação para formular as suas estratégias nacionais de proteção social ou de segurança social e construir os seus sistemas de proteção social, incluindo os pisos (OIT, 2019b, 2017a). O processo de diálogo nacional baseado na avaliação proporciona uma abordagem estruturada a um diálogo nacional que assegura a participação dos parceiros sociais e de outras partes interessadas e uma discussão informada das diferentes opções políticas (OIT, 2016c; ver também a Caixa 2.3).

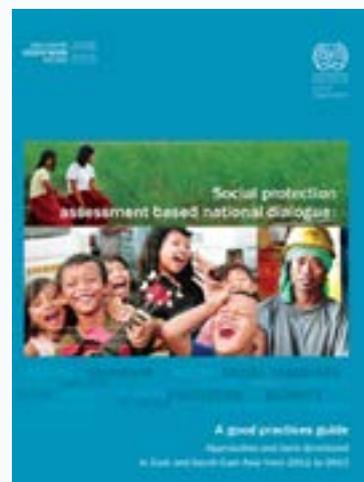
Uma vez que a extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal é frequentemente uma das principais prioridades das estratégias nacionais de proteção social, é essencial basear esses diálogos nacionais numa avaliação exaustiva da situação dos trabalhadores da economia informal e dos obstáculos existentes à extensão da cobertura. As secções que se seguem incluem informações e instrumentos adicionais relativos à participação de todas as partes interessadas, incluindo os trabalhadores da economia informal (secção 2.1.3), à identificação das lacunas de cobertura e das necessidades prioritárias (secção 2.2), à conceção de soluções políticas (secção 2.3), bem como ao acompanhamento e a revisões regulares (secção 2.4).

► Caixa 2.3: Abordagem de diálogo nacional baseado na avaliação

A abordagem de diálogo nacional baseado na avaliação pode ajudar os processos de diálogo nacional a fazer o ponto da situação quanto às realidades existentes, em termos de proteção social; a compreender que aspetos dos pisos nacionais de proteção social já estão em vigor; e a identificar as lacunas em matéria de políticas e de implementação (OIT, 2016). Um guia desenvolvido pela OIT fornece os conhecimentos e as experiências necessários para a realização de exercícios de diálogo nacional baseado na avaliação bem como casos relevantes por país. O exercício de diálogo nacional baseado na avaliação é o primeiro passo no sentido da implementação de um nível de proteção social definido a nível nacional como parte de um sistema abrangente de proteção social. O calendário do processo de diálogo nacional baseado na avaliação varia, mas normalmente demora cerca de 18 meses, como aconteceu na Indonésia, na Mongólia e na Tailândia.

O processo de diálogo nacional baseado na avaliação compreende três etapas: (1) construção da matriz de avaliação, (2) cálculo do custo das opções políticas e (3) finalização e endosso. A matriz de avaliação enumera e descreve os regimes de proteção social existentes, em especial os que se relacionam com garantias para a saúde, as crianças, os trabalhadores em idade ativa e os idosos (ver também Lista de verificação 2.3). A matriz deve ser preparada em seminários convocados para incluir todas as partes interessadas relevantes. Tendo desenvolvido a matriz e identificado os regimes existentes e a orientação da reforma, as partes interessadas avançam para o passo seguinte e analisam os custos de execução. O modelo do protocolo de avaliação rápida da OIT pode apoiar a orçamentação inicial das opções políticas; fornece uma projeção de dez anos de estimativas de custos para discussões sobre a margem financeira e as refetações orçamentais do governo. O último passo é partilhar as recomendações com representantes governamentais, trabalhadores, empregadores e organizações da sociedade civil, a fim de validar o relatório tecnicamente e de o apoiar politicamente.

Fonte: Com base em OIT, 2016c.



2.1.3 Assegurar a participação de todas as partes interessadas: Voz e representação

A formulação de estratégias para a extensão da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal deve basear-se num amplo diálogo nacional que tenha em conta as diferentes perspetivas do governo, dos trabalhadores, dos empregadores e de outras partes interessadas.

A participação significativa e efetiva dos trabalhadores e dos empregadores da economia informal é uma condição prévia essencial para a formulação de estratégias para a extensão da cobertura. Os representantes dos trabalhadores e dos seus empregadores têm de fazer ouvir a sua voz quando se trata de identificar lacunas de cobertura e prioridades de cobertura, bem como no momento de formular possíveis opções políticas.

A sua voz e participação são fundamentais para criar confiança e apoio público e assegurar um sentido de apropriação (OIT 2013d). Em conformidade com as orientações contidas nas Recomendações n.º 202 e n.º 204 (ver Caixa 2.4), é, pois, essencial assegurar a participação dos trabalhadores e das unidades económicas da economia informal (OIT, a publicar em breve).

► Caixa 2.4: Orientações sobre como garantir a participação das partes interessadas relevantes nas Recomendações n.º 202 e n.º 204

As recomendações n.º 202 e n.º 204 da OIT abordam a participação das partes interessadas relevantes na formulação de políticas destinadas a estender a proteção social aos trabalhadores da economia informal. As orientações fornecidas por ambas as recomendações salientam o importante papel dos mecanismos de diálogo social bipartidos e tripartidos na participação das organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores, reconhecendo simultaneamente o importante papel de uma consulta mais ampla a todas as pessoas envolvidas.

A Recomendação n.º 202 baseia-se no princípio da «participação tripartida com as organizações representativas dos empregadores e trabalhadores, assim como consulta a outras organizações relevantes e representativas das pessoas envolvidas» (n.º 3, alínea r)). Essa participação é essencial, nomeadamente no que diz respeito a:

- definição das garantias básicas de segurança social que constituem o limite mínimo de proteção social definido a nível nacional; (n.º 8)
- formulação e implementação de estratégias nacionais de extensão da segurança social (n.os 13 e 14);
- monitorização dos progressos alcançados na implementação dos sistemas de proteção social, incluindo os pisos (n.º 19).

A Recomendação n.º 204 salienta a importância de permitir que as pessoas que operam na economia informal gozem de liberdade de associação e do direito de negociação coletiva (n.os 31-32); encoraja as organizações de empregadores e de trabalhadores a estenderem a possibilidade de filiação e acesso aos seus serviços aos trabalhadores e às unidades económicas da economia informal (n.º 33); e reconhece a necessidade de consulta e de participação ativa das «organizações de empregadores e de trabalhadores mais representativas, as quais deverão incluir nas suas listas, de acordo com a prática nacional, representantes de organizações representativas de trabalhadores e de unidades económicas da economia informal que se baseiem na filiação de membros» na conceção, implementação e avaliação de políticas e programas relevantes para a economia informal (n.º 34).

► Lista de verificação 2.1: Garantir a participação de todas as partes interessadas relevantes no diálogo nacional

- As estratégias nacionais de proteção social são formuladas com base num diálogo nacional que inclui representantes de trabalhadores de diferentes setores da economia informal?
- Estes representantes têm capacidades suficientes para participar no diálogo e representar os trabalhadores?
- Que medidas poderiam ser tomadas para facilitar a organização dos trabalhadores da economia informal e a sua participação nos diálogos nacionais?

2.2 Identificar lacunas de cobertura e necessidades prioritárias

A extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal deve começar com uma avaliação informada das lacunas de cobertura da proteção social existentes e das necessidades prioritárias e ter em conta as necessidades prioritárias e a diversidade de situações das pessoas que integram a economia informal.

2.2.1 Identificar lacunas de proteção social e obstáculos à cobertura

A fim de desenvolver uma estratégia para melhorar a cobertura da proteção social dos trabalhadores da economia informal, é importante compreender melhor as barreiras existentes à cobertura da proteção social para grupos específicos de trabalhadores da economia informal.

A fim de identificar sistematicamente as lacunas em matéria de proteção social e os obstáculos à cobertura, pode ser utilizada uma matriz de avaliação alargada (ver Lista de verificação 2.3) para acrescentar dados mais pormenorizados à matriz de avaliação dos pisos de proteção social, utilizada como parte de um processo de diálogo nacional baseado na avaliação (OIT 2016h). Esta avaliação pode ser realizada no âmbito de um processo de diálogo nacional (ver Capítulo 8) ou como um exercício separado.

► Lista de verificação 2.2: Identificar lacunas na proteção social dos trabalhadores da economia informal

- Quais são as lacunas em matéria de proteção social para as diferentes categorias de trabalhadores da economia informal?
 - Distinguir entre diferentes categorias de trabalhadores, como os trabalhadores assalariados, os trabalhadores independentes e os trabalhadores de diferentes setores e profissões (por exemplo, trabalhadores agrícolas, trabalhadores domésticos), a fim de refletir a diversidade das situações dos trabalhadores da economia informal (ver secção 2.2.3 *infra*).
 - Ter em conta as diferentes situações e experiências das mulheres e dos homens, dos diferentes grupos etários, das populações urbanas e rurais, das pessoas com deficiência, dos trabalhadores migrantes e de outros grupos especialmente vulneráveis.
 - Identificar possíveis obstáculos à cobertura e formalização da segurança social, incluindo barreiras legislativas, administrativas, financeiras e outras.
- Os dados existentes fornecem uma imagem exata e pormenorizada da situação da população, no que diz respeito ao emprego informal e à cobertura da proteção social? A fim de reforçar a base de conhecimentos, deve ser considerada a possibilidade de explorar outras fontes de dados disponíveis, incluindo:
 - inquéritos à população ativa
 - inquéritos sobre o consumo ou sobre o rendimento das famílias
 - inquéritos de saúde
 - recenseamentos
 - inquéritos às empresas
 - dados administrativos obtidos junto dos ministérios e das instituições de segurança social
- Que lacunas de proteção social foram identificadas pelos próprios trabalhadores? Que obstáculos à proteção identificaram? Que áreas de proteção identificaram como prioritárias? Estas informações podem ser obtidas através de um ou mais dos seguintes canais (ver secção 2.1.3 *supra*):
 - consultas a organizações formais ou informais de trabalhadores informais (sindicatos, associações)
 - inquéritos aos trabalhadores da economia informal
 - discussões de grupo com trabalhadores da economia informal

A matriz de avaliação oferece um quadro pormenorizado para a análise da situação atual, das lacunas em matéria de proteção social e dos obstáculos à cobertura. Dada a diversidade dos trabalhadores da economia informal, a matriz de avaliação deve ser preparada para grupos específicos de trabalhadores, como os trabalhadores por conta própria de um setor específico, os trabalhadores domésticos ou os trabalhadores agrícolas, com o maior pormenor possível. Na medida do possível, deve basear-se na informação estatística disponível a nível nacional ou internacional (OIT 2018f).

A matriz de avaliação contém os seguintes elementos:

- ▶ **Objetivos:** Quais são os objetivos e prioridades definidos em função das prioridades nacionais e das obrigações internacionais?
- ▶ **Situação Atual:** Qual é a situação política atual, em particular no que se refere aos programas e regimes disponíveis?
 - ▶ **Existentes:** Que regimes e programas existem atualmente? Quais são as suas principais características (total ou parcialmente contributivos ou não contributivos/financiados por impostos, cobertura geográfica e pessoal, estruturas institucionais, etc.)?
 - ▶ **Planeados:** Que reformas estão já previstas para o futuro próximo? Devem os regimes ou programas existentes ser reformados, ou devem ser introduzidos novos?
- ▶ **Lacunas em matéria de políticas:** Onde é que as políticas e o quadro jurídico atuais deixam descobertos grupos específicos de trabalhadores da economia informal?
 - ▶ **Barreiras legais:** O quadro jurídico existente exclui totalmente grupos específicos de trabalhadores? Algumas disposições legais (por exemplo, limiares mínimos para a dimensão da empresa, tempo de trabalho, salário, etc.) levam à exclusão dos trabalhadores da cobertura legal? (ver Capítulo 4 para mais pormenores).
 - ▶ **Outras lacunas em matéria de políticas:** Que outras lacunas em matéria de políticas contribuem para a exclusão da cobertura? Existe um equilíbrio adequado entre os regimes e programas contributivos, parcialmente contributivos e não contributivos, e estão devidamente coordenados?
- ▶ **Lacunas em termos de implementação:** Que problemas impedem a aplicação do quadro jurídico e político existente e deixam grupos específicos de trabalhadores sem uma cobertura efetiva?
 - ▶ **Obstáculos financeiros:** Que obstáculos financeiros impedem a extensão da cobertura a grupos específicos de trabalhadores? Os mecanismos de financiamento estão em conformidade com a capacidade contributiva dos trabalhadores e dos seus empregadores? Os calendários e procedimentos de pagamento das contribuições estão adaptados às suas necessidades e circunstâncias? (consultar o Capítulo 6 para mais pormenores).
 - ▶ **Barreiras administrativas:** Que barreiras administrativas impedem a cobertura da proteção social dos trabalhadores da economia informal? (consultar o Capítulo 5 para mais pormenores).
 - ▶ **Lacunas em matéria de execução:** Em que medida é que a falta de execução prejudica a proteção social dos trabalhadores da economia informal? Quais são as barreiras e lacunas específicas, nesse âmbito? O que poderia ser feito para melhorar o cumprimento? (consultar o Capítulo 7 para mais pormenores).
 - ▶ **Outros obstáculos:** Que outras lacunas em matéria de implementação impedem a cobertura de proteção social de grupos específicos de trabalhadores? Estas podem incluir falta de conhecimento ou de confiança, ou outros fatores ainda não tidos em conta (consultar o Capítulo 3 para mais pormenores).
- ▶ **Recomendações políticas (opções políticas):** Que opções políticas poderão contribuir para colmatar as lacunas políticas e de implementação e estender a cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal? Essas opções políticas iniciais devem ser avaliadas em função da sua viabilidade financeira, administrativa e política.

► Lista de verificação 2.3: Matriz de avaliação alargada para a identificação de lacunas e obstáculos à cobertura da proteção social dos trabalhadores da economia informal

Objetivos	Situação atual		Lacunas em matéria de políticas		Questões relacionadas com a implementação				Recomendações (opções políticas)
	Disposições em vigor	Planeadas (estratégia)	Lacunas globais em matérias de política	Barreiras legais	Obstáculos financeiros	Barreiras administrativas	Lacunas em matéria de execução	Outros obstáculos	
Saúde									
Proteção Financeira									
Outros aspetos do acesso à saúde									
Segurança de rendimento									
Crianças									
Prestações pecuniárias e quase pecuniárias									
Serviços de cuidados às crianças									
Pessoas em idade ativa									
Maternidade									
Acidentes de trabalho									
Doença									
Invalidez									
Desemprego ou perda de meios de subsistência									
Outras prestações									
Pessoas idosas									
Pensões de velhice									
Outras prestações									

Fonte: Baseado em Bonnet et al., 2012; OIT, 2012a, 2016c.

A matriz apresentada na Lista de Verificação 2.3 *infra* deve ser utilizada para apoiar a avaliação do atual estado da cobertura dos trabalhadores da economia informal e a identificação das lacunas e barreiras em matéria de políticas.

2.2.2 Identificar as necessidades prioritárias

Os trabalhadores da economia informal estão especialmente expostos a riscos sociais e a ausência de proteção social torna-os, bem como as suas famílias, particularmente vulneráveis. Esses riscos podem afetar negativamente a capacidade de auferir rendimentos e a produtividade dos trabalhadores da economia informal e, por conseguinte, constituem não só um risco social, mas também um risco económico para a sua subsistência (OIT 2017e; RNSF 2017).

Dependendo do contexto e dos mecanismos de proteção já disponíveis, podem ser identificadas diferentes áreas de proteção social como constituindo uma prioridade especial para a extensão da cobertura da segurança social, conforme adiante se descreve.

Proteção da saúde. Garantir um acesso efetivo aos cuidados de saúde através de uma proteção adequada da saúde é essencial para os trabalhadores da economia informal. As despesas de saúde pagas pelos próprios continuam a ser uma das principais causas da pobreza. Nos últimos anos, o aumento dos esforços para alcançar uma cobertura universal da saúde levou a progressos significativos, incluindo através da extensão do seguro social de doença com mecanismos de subvenção para grupos de baixos rendimentos, mas ainda há uma diferença significativa de cobertura que deixa desprotegidos muitos trabalhadores da economia informal e suas famílias (OIT 2014i; 2017e; OMS e Banco Mundial 2017).

Riscos relacionados com a maternidade. Os riscos relacionados com a gravidez e o parto constituem uma ameaça para a maioria das mulheres que operam na economia informal. Garantir um acesso efetivo aos cuidados de maternidade é um elemento fundamental de qualquer estratégia para reforçar a proteção da maternidade das mulheres que operam na economia informal (OIT, 2014c, 2017a, Cap. 3.2). De facto, a Recomendação n.º 202 salienta a importância dos cuidados de maternidade, apelando ao acesso gratuito a cuidados médicos pré-natais e após o parto (n.º 8, alínea a)). Além disso, as prestações pecuniárias são importantes para permitir que as mulheres que operam na economia informal descansem e recuperem após o parto; para estabelecer a amamentação; prevenir riscos para a saúde das mulheres e dos seus filhos; e garantir a segurança do rendimento das mulheres e das suas famílias durante este período crítico (OIT 2016c). Para a maioria das trabalhadoras da economia informal, a licença de maternidade não é apoiada com prestações pecuniárias, o que conduz a uma perda de rendimento das mulheres durante as fases finais da gravidez e/ou após o parto. A falta de garantias de rendimento durante esse período obriga muitas mulheres a regressar prematuramente ao trabalho, pondo em risco a sua vida e a vida dos seus filhos (OIT 2017e).

Acidentes de trabalho e doenças profissionais Muitos trabalhadores da economia informal estão particularmente expostos ao risco de acidentes de trabalho ou de doenças profissionais ao longo da sua vida ativa. Estes riscos são particularmente graves quando os mecanismos de prevenção destinados a promover a segurança e a saúde no trabalho são débeis ou inexistentes (Alfers, Lund, e Moussié 2017; Lund 2012). A ausência de medidas preventivas e de proteção contra os acidentes de trabalho e as doenças profissionais põe em risco a maioria dos trabalhadores informais excluídos dos quadros jurídicos nacionais. O alargamento da proteção em caso de acidentes de trabalho aos trabalhadores da economia informal, juntamente com os mecanismos de prevenção, pode desempenhar um papel fundamental na preservação e no restabelecimento das capacidades produtivas dos trabalhadores, facilitando o acesso aos cuidados de saúde e à reabilitação e assegurando a segurança de rendimentos (OIT, 2017a, cap. 3.4).

Deficiência. Muitas pessoas com deficiência trabalham na economia informal, em parte devido às dificuldades em aceder a emprego formal e aos desafios que enfrentam no acesso a um trabalho digno que corresponda às suas competências, potencialidades e qualificações. As medidas de proteção social desempenham um papel fundamental na garantia de segurança de rendimento, proteção da

saúde e inclusão social, para estas pessoas e para os seus familiares. Isto inclui tanto as prestações por deficiência como o acesso às prestações "gerais" que, em conjunto, garantiriam que os sistemas de proteção social fossem inclusivos para as pessoas com deficiência (OIT, 2017a, cap. 3.5). A declaração conjunta sobre os sistemas de proteção social inclusivos em matéria de deficiência (OIT e IDA 2019) fornece orientações úteis sobre esta matéria.

Desemprego, subemprego e perda de meios de subsistência. Muitos trabalhadores da economia informal enfrentam um risco elevado e constante de perderem o seu emprego ou o seu meio de subsistência. Os trabalhadores agrícolas, por exemplo, por estarem sujeitos a perdas e/ou reduções de rendimento causadas por secas, sazonalidade das colheitas e distorções de preços, são excluídos da dinâmica do mercado económico e expostos a um risco substancial de insegurança dos rendimentos [TA]. Os regimes e programas de proteção social desempenham um papel fundamental na garantia da segurança de rendimentos e na facilitação do acesso ao emprego. Os programas relevantes incluem vários tipos de programas de prestações pecuniárias, bem como programas de garantia do emprego e outros programas públicos de emprego. Além disso, os regimes de subsídios de desemprego contributivos ou financiados por impostos podem desempenhar um papel fundamental protegendo os trabalhadores desempregados contra a sua passagem para o emprego informal e facilitando a procura de um novo emprego (formal), bem como facilitando mudanças estruturais no mercado de trabalho (OIT, 2017a, cap. 3.3).

Segurança de rendimento na velhice. A maior parte dos trabalhadores da economia informal enfrenta insegurança de rendimentos na velhice, e muitos são obrigados a continuar a trabalhar, muitas vezes em condições de trabalho difíceis. Estender a cobertura das pensões de velhice aos trabalhadores da economia informal – quer sejam financiadas por contribuições, impostos ou por uma combinação de ambos – pode assegurar, pelo menos, um nível básico de segurança de rendimento, melhorando assim significativamente a vida das pessoas idosas e das suas famílias e reforçando a sua autonomia e dignidade (OIT, 2017a, cap. 4; UNFPA e HelpAge International, 2012; HelpAge International, 2015).

Embora todas estas áreas de proteção social possam ser importantes para os trabalhadores da economia informal, pode não ser possível abordá-las todas ao mesmo tempo; por conseguinte, podem ser necessários mecanismos de priorização e sequenciamento. Neste processo, é importante escutar as prioridades e preocupações dos trabalhadores da economia informal, assegurando a sua participação efetiva (consultar a secção 2.1.3).

► Lista de verificação 2.4: Responder às necessidades prioritárias

- Tendo em conta as lacunas existentes em matéria de proteção social (consultar a secção 2.2.1 *supra*), que necessidades dos trabalhadores da economia informal devem ser abordadas prioritariamente, atendendo ao seu impacto, às preocupações dos trabalhadores e à viabilidade das mesmas?
- Que necessidades não atendidas afetam mais significativamente o bem-estar dos trabalhadores? (impacto)
- Quais são as necessidades que os próprios trabalhadores da economia informal consideram prioritárias? (preocupações dos trabalhadores)
- Que necessidades não atendidas podem ser abordadas com relativa facilidade? (viabilidade)
- Existem oportunidades para encontrar soluções integradas que respondam a mais de uma preocupação prioritária de cada vez (por exemplo, proteção da saúde e segurança do rendimento)?

2.2.3 Ter em conta a diversidade de situações e necessidades dos trabalhadores da economia informal

Uma abordagem única não pode responder suficientemente aos desafios que os trabalhadores da economia informal enfrentam, porque a economia informal é composta por vários grupos com diferentes características. Este guia centra-se em cinco grupos específicos com elevado risco de informalidade, mas características muito diferentes: a) trabalhadores independentes, incluindo trabalhadores por conta própria; b) trabalhadores em micro e pequenas empresas; c) trabalhadores agrícolas; d) trabalhadores da construção civil; e) trabalhadores domésticos.

Trabalhadores independentes, incluindo trabalhadores por conta própria

Os trabalhadores independentes, incluindo os trabalhadores por conta própria, podem ser excluídos da cobertura quando a legislação em matéria de segurança social se centra apenas nos trabalhadores por conta de outrem. No entanto, nos casos em que existe cobertura jurídica, não se traduz frequentemente em cobertura efetiva, porque a falta de um empregador (que desempenha o papel de cofinanciador e intermediário para os trabalhadores) implica um maior encargo administrativo e financeiro para o trabalhador independente.

Trabalhadores em micro e pequenas empresas

Em muitos países, os trabalhadores das micro e pequenas empresas enfrentam um elevado risco de informalidade. Embora isso seja quase certo para os trabalhadores de unidades económicas informais, muitos trabalhadores de MPE registadas também ficam de fora da cobertura da segurança social. A falta de cobertura pode dever-se a uma exclusão do quadro jurídico (por exemplo, algumas leis em matéria de segurança social não são aplicáveis a empresas com menos de um certo número de trabalhadores) ou ao incumprimento do quadro jurídico, uma vez que muitas MPE têm dificuldade em cumprir os requisitos administrativos e financeiros da cobertura da segurança social. Além disso, muitas MPE estão presas num círculo vicioso de baixa produtividade e pobreza, que limita a sua capacidade de contribuir para os regimes de proteção social em nome dos seus trabalhadores.

Trabalhadores agrícolas

A exclusão dos trabalhadores agrícolas tende a resultar da aplicação de critérios de elegibilidade baseados na duração ou nas horas de trabalho, bem como da falta de legislação ou da falta de aplicação da legislação existente, em especial no que se refere aos trabalhadores temporários/sazonais, como os trabalhadores diários e os trabalhadores a tempo parcial.

Trabalhadores da construção

A construção tende a ser um dos setores da economia com uma prevalência relativamente elevada de informalidade e trabalho não declarado. A falta generalizada de cobertura da segurança social neste setor tende a estar associada ao trabalho temporário, frequentemente sob a forma de trabalho ocasional ou sazonal; à elevada mobilidade laboral; a uma elevada prevalência de subcontratação e de relações de trabalho pouco claras; e a uma elevada percentagem de trabalhadores migrantes. Normalmente, a maioria dos trabalhadores do setor da construção são homens – no entanto, em muitos países existe uma percentagem significativa de mulheres que trabalham no setor da construção.

Trabalhadores domésticos

Muitos trabalhadores domésticos são excluídos da cobertura da segurança social, devido a uma combinação de fatores. Em alguns países, os trabalhadores domésticos não são de todo abrangidos pela legislação laboral e em matéria de segurança social; noutros, são abrangidos em teoria, mas não cumprem os critérios de elegibilidade (tais como limiares mínimos para o tempo de trabalho, os ganhos ou a duração do emprego). Muitos trabalhadores domésticos também são excluídos por falta de cumprimento e de execução da legislação (OIT 2016i; 2013 bis). Tipicamente, a grande maioria dos trabalhadores domésticos são mulheres.

► Quadro 2.1: Resumo dos potenciais fatores subjacentes à não cobertura das diferentes categorias de trabalhadores

	Trabalhadores independentes/ trabalhadores por conta própria	Trabalhadores em micro e pequenas empresas	Trabalhadores agrícolas	Trabalhadores da construção	Trabalhadores domésticos
Exclusão legal (ou execução de regulamentação especial)	<ul style="list-style-type: none"> ► A legislação laboral e em matéria de segurança social pode não ser aplicável aos trabalhadores independentes. ► Em alguns casos, os trabalhadores por conta própria podem estar efetivamente dependentes de um «empregador» (relação de trabalho dissimulada). 	<ul style="list-style-type: none"> ► A legislação laboral e em matéria de segurança social pode não ser aplicável às empresas com um certo número de trabalhadores abaixo de um determinado limiar para inscrição obrigatória. 	<ul style="list-style-type: none"> ► A legislação laboral e em matéria de segurança social pode não ser aplicável, ou não se aplicar plenamente, aos trabalhadores agrícolas. Algumas categorias relevantes de trabalhadores (trabalhadores sazonais, trabalhadores temporários, trabalhadores diários, pequenos agricultores) podem também ser excluídas. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Prevalência do trabalho temporário, sazonal e ocasional, que pode ser excluído da cobertura do trabalho e da segurança social. ► Elevada incidência de subcontratação, o que torna difícil a identificação de relações de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> ► A legislação laboral e de segurança social pode não ser aplicável aos trabalhadores domésticos. ► Regulamentação especial que define um mínimo de horas de trabalho e/ou limites de rendimento. ► Quando aplicável, os regimes de segurança social têm bases de contribuição inferiores e uma cobertura reduzida face a contingências.
Falta de execução e controlo	<ul style="list-style-type: none"> ► Capacidades limitadas de inspeção do trabalho relativamente às MPE e aos trabalhadores por conta própria. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Capacidades limitadas de inspeção do trabalho relativamente às MPE. ► Entre as violações comuns inclui-se a falta de declaração dos trabalhadores perante a administração da segurança social e a falta de pagamento de contribuições para a segurança social. ► As inspeções destinadas a detetar fraudes por parte das pequenas empresas são negligenciadas devido aos elevados custos envolvidos. 	<ul style="list-style-type: none"> ► A administração do trabalho pode não dispor de recursos humanos e outros suficientes para informar, prestar assistência e inspecionar empresas agrícolas remotas. ► Dificuldades na localização dos trabalhadores; no seguimento da sua adesão e na garantia do cumprimento do regime devido à elevada mobilidade. ► Elevada incidência de subcontratação, o que dificulta a identificação de relações de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Dificuldades na localização dos trabalhadores, no seguimento da sua adesão e na garantia do cumprimento do regime devido à elevada mobilidade. ► Elevada incidência de subcontratação, o que dificulta a identificação de relações de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> ► O controlo estatal é dificultado, porque o emprego ao serviço de uma família não é considerado uma atividade empresarial
Procedimentos e serviços administrativos complexos e onerosos	<ul style="list-style-type: none"> ► Desincentivo à participação devido a procedimentos complexos e onerosos de registo e de pagamento. ► Dificuldades em calcular os rendimentos efetivos devido a pressupostos sobre o momento do pagamento das faturas. 	<ul style="list-style-type: none"> ► As micro e as pequenas empresas tendem a ter capacidades administrativas limitadas e, por conseguinte, têm mais dificuldade em cumprir os requisitos administrativos do que as grandes empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Na ausência de serviços locais, o registo pode tornar-se difícil e dispendioso. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Os contratos de trabalho de curta duração (se existirem) e a subcontratação complicam o registo dos trabalhadores. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Acumulação de empregos envolvendo mais de um empregador.

► Quadro 2.1: Resumo dos potenciais fatores subjacentes à não cobertura das diferentes categorias de trabalhadores

	Trabalhadores independentes/ trabalhadores por conta própria	Trabalhadores em micro e pequenas empresas	Trabalhadores agrícolas	Trabalhadores da construção	Trabalhadores domésticos
Custos e modalidades de financiamento inadequadas	<ul style="list-style-type: none"> ► Em alguns casos, a capacidade contributiva é muito reduzida devido a rendimentos baixos e instáveis, especialmente quando se trata de novos empresários. ► Falta de disponibilidade para contribuir devido à ausência de correspondência entre os tipos de prestações atribuídas e as necessidades prioritárias. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Muitas micro e pequenas empresas operam com baixa produtividade, o que se traduz numa reduzida capacidade financeira e numa capacidade contributiva limitada. ► Baixa capacidade administrativa para fazer face ao pagamento das contribuições. 	<ul style="list-style-type: none"> ► O pagamento das contribuições está ligado à sazonalidade da colheita e sujeito a riscos idiossincráticos e covariantes. ► A localização remota das atividades agrícolas impede que os sistemas de segurança social prestem serviços adequados, diminuindo assim o interesse em contribuir para os mesmos 	<ul style="list-style-type: none"> ► Os salários baixos, a elevada incidência de trabalho temporário e as relações de subcontratação complicam o pagamento das contribuições. ► A mobilidade profissional pode excluir os trabalhadores de receberem prestações, mesmo que tenham contribuído. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Por vezes, a contribuição é paga exclusivamente pelo trabalhador doméstico. ► Salários baixos. ► Uma parte do salário pode ser paga em espécie, se o trabalhador doméstico estiver a viver na residência do empregador.
Falta de organização e representação	<ul style="list-style-type: none"> ► Muitos trabalhadores independentes não estão organizados, e muitas das organizações existentes carecem de capacidade 	<ul style="list-style-type: none"> ► Representação insuficiente das MPE, em comparação com as grandes empresas. ► Poucas organizações específicas de MPE possuem capacidades suficientes. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Menos organização e voz devido à localização remota dos trabalhadores. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Nível desigual de organização: elevado para as grandes empresas e para os trabalhadores permanentes, baixo para as pequenas empresas e para os trabalhadores temporários/ocasionais. 	<ul style="list-style-type: none"> ► O local de trabalho em residências privadas e a percentagem elevada de trabalhadores migrantes e vulneráveis colocam desafios à organização dos trabalhadores domésticos
Falta de informação ou sensibilização	<ul style="list-style-type: none"> ► Conhecimento insuficiente sobre a segurança social. ► Os novos empresários podem subestimar a importância da segurança social para os proteger contra riscos atuais e futuros. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Falta de conhecimento e de consciência sobre os argumentos económicos a favor da proteção social e a importância de garantir a cobertura dos trabalhadores. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Falta de conhecimento sobre os regimes de segurança social existentes ou sobre a forma de participação. ► Dificuldades na compreensão das regras jurídicas, associadas ao analfabetismo e às barreiras linguísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Falta de conhecimento da importância da segurança social e dos sistemas existentes, nomeadamente entre os trabalhadores ocasionais e migrantes do setor da construção. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Falta de conhecimento dos regimes de segurança social existentes, em especial entre os trabalhadores domésticos migrantes.

2.3 Alcançar uma cobertura universal através de uma combinação de disposições contributivas e não contributivas: opções políticas

Alcançar uma cobertura universal de proteção social exige uma combinação integrada de regimes contributivos e não contributivos. Praticamente nenhum país conseguiu alguma vez alcançar uma cobertura universal e níveis adequados de prestações apenas com uma destas abordagens – há boas razões para combinar ambas as abordagens num sistema de segurança social abrangente e bem coordenado (consultar a secção 2.3.1). A combinação de ambas as abordagens tem sido e continuará a ser fundamental para a proteção social dos trabalhadores e para estender a proteção às pessoas que operam na economia informal (Alfers, Lund, e Moussié 2018).

Outra opção política fundamental consiste em saber se a extensão da cobertura pode ser alcançada através de mecanismos obrigatórios ou se estão a ser favorecidas abordagens voluntárias (consultar a secção 2.3.2).

Por último, a questão fundamental consiste em saber como conseguir um sistema global de proteção social que possa garantir uma cobertura universal para todos através de mecanismos adequados e bem coordenados (consultar a secção 2.3.3).

2.3.1 Combinar regimes contributivos com não contributivos

O papel dos regimes contributivos

Os regimes contributivos de proteção social, mais frequentemente os seguros sociais, são um elemento importante dos sistemas de segurança social. Esses regimes baseiam-se no pagamento de contribuições pelas pessoas protegidas ou pelos seus empregadores, que dão origem a prestações ou a direitos adquiridos.

A segurança social garante a proteção através de um mecanismo de seguro baseado nos princípios da partilha de riscos (centralização de riscos) e da solidariedade. Isto implica que as contribuições são normalmente proporcionais aos rendimentos individuais ou definidas como um montante fixo (por oposição aos prémios de risco calculados individualmente, como no caso do seguro comercial) e que as prestações são garantidas em conformidade com o quadro jurídico aplicável (OIT 2017e). Em muitos casos, os regimes de segurança social contêm alguns elementos não contributivos, tais como transferências do orçamento do Estado, para facilitar a cobertura dos trabalhadores com baixos rendimentos (regimes parcialmente contributivos). O nível de proteção oferecido nos regimes contributivos é geralmente mais elevado do que em muitos regimes financiados por impostos, com o objetivo de manter um certo nível de vida em caso de risco ou de contingência e de alisar o consumo ao longo da vida.

Na maior parte dos países, os regimes legais de segurança social abrangem os trabalhadores que exercem uma atividade (formal) remunerada ou assalariada e, em muitos casos, cobrem também algumas categorias de trabalhadores independentes. Historicamente, os regimes de segurança social são concebidos em grande medida em torno do conceito de emprego (formal) remunerado, assumindo uma relação de trabalho definida com base num contrato (escrito), relativamente estável ao longo do tempo, remunerado através de salários ou remunerações regulares e com contribuições partilhadas entre trabalhadores e empregadores.¹ No entanto, muitos regimes de segurança social incluem também outras categorias de trabalhadores, como os trabalhadores independentes, aos quais podem ser aplicadas regras especiais. Se adequadamente concebida e adaptada aos trabalhadores independentes e a outros trabalhadores difíceis de cobrir, a segurança social não só garante níveis mais elevados de proteção – com base nos princípios da solidariedade e da partilha de risco – como facilita as transições no mercado de trabalho.

O seguro social desempenha um papel fundamental no financiamento do sistema de segurança social e pode reduzir a o esforço financeiro que pesa sobre o orçamento do Estado, oferecendo um mecanismo de financiamento fiável e estável, isolado das pressões orçamentais quotidianas.

¹ Na prática, por norma os empregadores transferem a contribuição dos trabalhadores para a instituição de segurança social em nome dos trabalhadores, juntamente com a sua própria parcela da contribuição.

▶ Lista de verificação 2.5: O papel dos regimes contributivos

- ▶ Que regimes de proteção social contributivos, como os regimes de segurança social, existem no país?
- ▶ Que categorias de trabalhadores ou da população são abrangidas por regimes contributivos? Onde estão as principais lacunas de cobertura, em termos de cobertura legal e efetiva?
- ▶ Que riscos e contingências são cobertos pelos regimes contributivos? Que riscos e contingências prioritários não são cobertos?
- ▶ Estão em vigor medidas para facilitar a cobertura das pessoas com salários baixos e irregulares?

O seguro social desempenha um papel fundamental no financiamento do sistema de segurança social e pode reduzir a o esforço financeiro que pesa sobre o orçamento do Estado, oferecendo um mecanismo de financiamento fiável e estável, isolado das pressões orçamentais quotidianas.

O papel dos regimes e programas não contributivos

Os regimes não contributivos não exigem contribuições de pessoas protegidas, sendo maioritariamente financiados diretamente pelo orçamento do Estado — isto é, através de impostos gerais, de outras receitas públicas ou, em alguns casos, de subvenções ou empréstimos externos.

Existem muitos tipos de regimes não contributivos, tais como regimes universais para todos os residentes (por exemplo, um serviço nacional de saúde), regimes em função de categorias que abrangem determinados grupos amplos da população (por exemplo, regimes de pensões sociais ou regimes universais de prestações por filhos a cargo)² ou regimes de assistência social em função de provas de recursos que proporcionam benefícios a grupos da população que vivem em situação de pobreza (normalmente baseados numa condição de recursos, nalgum tipo de prova de recursos ou noutro mecanismo de seleção).

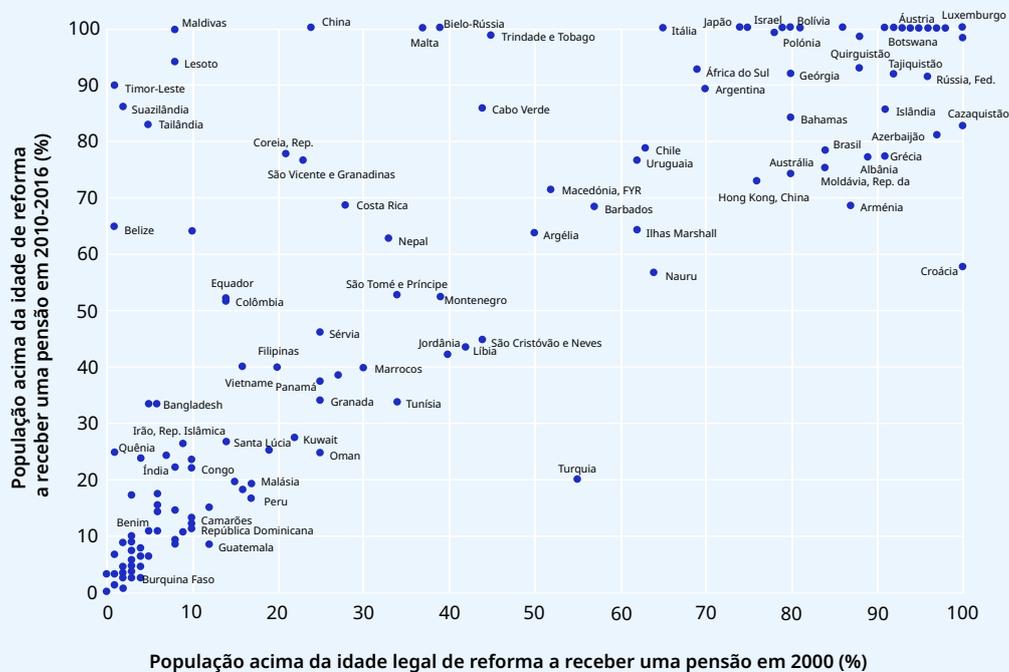
Por exemplo, a expansão das formas não contributivas de proteção social contribuiu para aumentar significativamente a cobertura da proteção social (OIT 2017e; Banco Mundial 2017). Por exemplo, a maior parte dos países registou um aumento acentuado da cobertura das pensões dos idosos entre 2000 e 2010, o que, em muitos casos, pode ser explicado pela introdução ou expansão de regimes de pensões não contributivos, como aconteceu, por exemplo, na Bolívia (Estado Plurinacional da Bolívia), no Lesoto, no Nepal, na Tailândia e em Timor-Leste. Estas pensões não contributivas desempenham um papel fundamental para garantir, pelo menos, um nível básico de proteção aos idosos, especialmente aos que não recebem uma pensão de um regime contributivo.

Os regimes não contributivos desempenham um papel fundamental na garantia de um nível básico de proteção no âmbito do sistema de proteção social, em especial para os grupos pobres e vulneráveis que não têm acesso a quaisquer outros mecanismos. Por essa razão, os regimes não contributivos são uma componente essencial de qualquer piso de proteção social definido a nível nacional.

Muitos países, incluindo o Brasil, Cabo Verde, a Colômbia, o Gana e a Tailândia, conseguiram estender a cobertura da proteção social através de uma combinação de regimes contributivos e não contributivos, combinando frequentemente a segurança social com regimes universais ou em função de categorias e com a assistência social (OIT 2017e). A combinação dessas abordagens permite garantir um nível básico de proteção para todos, ao mesmo tempo que proporciona níveis mais elevados de proteção aos que têm alguma capacidade contributiva. Esta estratégia tem potencial para promover um contrato social que inclua um certo grau de partilha de riscos e redistribuição entre os diferentes grupos da população.

2 Os regimes em função de categorias também são frequentemente designados regimes universais.

► **Figura 1.1: Extensão da cobertura das pensões de velhice (pensões contributivas e não contributivas), 2000-2010**



Fonte: OIT, 2017f, figura 4.5.

► **Lista de verificação 2.6: O papel dos regimes e programas não contributivos**

- Que regimes de proteção social não contributivos (financiados por impostos), como programas universais, regimes de assistência social ou programas relevantes, existem no país?
- Que categorias de trabalhadores da economia informal são abrangidas? Onde se encontram as lacunas de cobertura?
- Quais são as necessidades cobertas pelos atuais programas e regimes não contributivos? Onde se encontram as lacunas?

2.3.2 Cobertura obrigatória versus voluntária

Uma das escolhas políticas que os governos precisam de fazer consiste em decidir se a extensão da cobertura deve ser obrigatória ou voluntária – ou seja, se os trabalhadores cobertos devem ou não ter a opção de aderir ao regime. Esta não é uma escolha fácil, sobretudo em situações em que a informação sobre a capacidade contributiva dos trabalhadores é limitada. Obrigar os trabalhadores (e possivelmente os seus empregadores) com baixas capacidades contributivas a pagar contribuições que não podem pagar pode causar mais danos do que benefícios.

Esta é uma das razões pelas quais muitos governos decidem estender a cobertura numa base voluntária. No entanto, muitos exemplos mostram que a cobertura voluntária raramente conduz a um aumento significativo da cobertura efetiva. Em muitos casos, menos de 10% dos que teriam a possibilidade de contribuir o fazem. Por exemplo, na Namíbia, os trabalhadores independentes podem voluntariamente aderir aos regimes de segurança social ao abrigo da Lei sobre a Segurança Social de 1994; contudo, a adesão a essa opção tem sido muito baixa, até à data. No Vietname, os trabalhadores não abrangidos pelo regime obrigatório de segurança social podem participar no regime voluntário; no entanto, até à data, apenas cerca de 200.000 trabalhadores – ou 1,3% de todos os trabalhadores – aderiram (OIT et al., 2017).

Do mesmo modo, os regimes não governamentais, como os regimes de microsseguro ou de seguro de saúde de base comunitária, também enfrentam dificuldades em alcançar níveis significativos de cobertura. Por exemplo, no Camboja, o regime de seguro de base comunitária, Sokapheap Krousat Yeugn (SKY), que foi lançado em 1998 por uma organização não governamental como seguro de saúde voluntário destinado aos trabalhadores da economia informal, atingiu apenas entre 3% a 14 % da população-alvo nos distritos de implementação (Soors et al. 2010).

Há, pelo menos, três razões para isso.

Seleção adversa. A cobertura voluntária tende a ser sobrecarregada por problemas de seleção adversa. Por exemplo, os regimes de seguro de saúde podem atrair, na sua maioria, aqueles que têm condições de saúde preexistentes, porque beneficiam mais da cobertura do seguro de saúde a curto prazo. Esta seleção adversa pode desencadear uma espiral de taxas contributivas mais elevadas devido a custos mais elevados, fazendo com que o regime se torne cada vez menos atrativo à medida que o custo das contribuições aumenta.

Partilha de risco reduzida. Em muitos casos, a cobertura voluntária está associada a uma reduzida partilha do risco, insuficiente para dar resposta a determinados tipos de riscos e vulnerável a choques graves. Por exemplo, se um fundo mutualista de saúde incluir apenas membros de uma área geográfica limitada ou de um determinado grupo profissional, a dispersão do risco é reduzida e não pode proporcionar uma proteção eficaz em caso de choques graves que afetem um grande número de membros, como uma epidemia ou uma catástrofe natural. Uma maior dispersão do risco permite absorver choques graves e riscos sistémicos em muito maior grau, pelo que existe uma melhor preparação para proporcionar uma proteção estável e sustentável a todos os membros do sistema.

Incentivos disfuncionais. Oferecer cobertura voluntária para certos tipos de emprego pode criar incentivos perversos, levando as empresas que procuram reduzir os custos do trabalho a empregar trabalhadores ao abrigo de tais disposições, que proporcionam menos proteção aos trabalhadores transferindo para estes os riscos financeiros. Como resultado, esses diferenciais nos custos do trabalho fornecem incentivos disfuncionais que distorcem o funcionamento dos mercados de trabalho e enfraquecem a proteção social.

► **Table 2.2: Vantagens e desvantagens da cobertura obrigatória e voluntária dos regimes contributivos**

Dimensão	Cobertura obrigatória	Cobertura voluntária
Cobertura e adequação	<ul style="list-style-type: none"> + Minimiza os efeitos de seleção adversa. + Garante uma cobertura ampla ou mesmo universal, desde que sejam tomadas medidas adequadas para subsidiar as contribuições das pessoas com baixa capacidade contributiva. 	<ul style="list-style-type: none"> + Permite que as pessoas com alguma capacidade contributiva usufruam de proteção social na ausência de outros mecanismos. - Potencial de cobertura limitado para os indivíduos/agregados familiares de baixos rendimentos. - Risco de seleção adversa de indivíduos de alto risco.
Financiamento e sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> + Potencial para uma maior partilha de riscos entre a população segurada. + Se as taxas de contribuição forem diferenciadas em função da capacidade contributiva dos membros, há maior potencial de solidariedade entre os membros e de redistribuição. + Maior potencial para a sustentabilidade financeira, em especial se o governo puder intervir para complementar as contribuições das pessoas com capacidades contributivas reduzidas. + Potencial de subsídios governamentais para as pessoas com capacidade contributiva limitada. - Exige um envolvimento financeiro significativo do governo ou de outras fontes no contexto de capacidades contributivas limitadas. 	<ul style="list-style-type: none"> + Potencial de autofinanciamento dos mecanismos de proteção social para as pessoas que operam na economia informal. - Potencial limitado de partilha de riscos e solidariedade. - Quando não é possível oferecer taxas de contribuição reduzidas para indivíduos de baixos rendimentos, os mais vulneráveis são excluídos.
Governança e administração	<ul style="list-style-type: none"> + O governo pode atuar como garante do regime. + Os regimes de grande escala podem beneficiar de economias de escala. 	<ul style="list-style-type: none"> + Pode constituir um incentivo para a organização de trabalhadores da economia informal. - A governação e a administração podem ser mais exigentes em regimes de menor dimensão do que em regimes de maior dimensão.

Dadas as limitações da cobertura voluntária, muitos governos passaram da cobertura voluntária para a cobertura obrigatória (ver Caixa 2.5).

► **Caixa 2.5: Passar da cobertura voluntária para a cobertura obrigatória: Experiências no Gana, nas Filipinas, no Ruanda e na Tailândia**

A cobertura voluntária dos trabalhadores da economia informal pode melhorar a situação de alguns grupos da população, em especial daqueles que têm uma certa capacidade contributiva. No entanto, a experiência dos países mostra que, em muitos casos, esses programas atingem apenas uma pequena parte das pessoas que operam na economia informal. Em alguns casos, face a baixas taxas de cobertura dos regimes voluntários, os governos têm feito esforços para estabelecer regimes em grande escala com cobertura obrigatória.

Nas Filipinas, três anos após a sua implementação, em 1999, o Programa de Pagamento Individual, dirigido a trabalhadores independentes, abrangia somente 8,4% da população-alvo e estava endividado, com uma adesão instável. Posteriormente, o Governo criou o projeto PhilHealth, que levou a uma extensão significativa da cobertura.

O sistema voluntário de cartões de saúde foi implementado na Tailândia entre 1983 e 2002 e destinava-se a proporcionar acesso aos cuidados de saúde aos trabalhadores da economia informal. O programa, que se destinava a famílias não pobres não elegíveis para o Regime de Assistência Médica, registou uma cobertura de 19% da população-alvo em 1999. O regime foi subsequentemente reforçado através da criação de um regime obrigatório e subsidiado para alcançar uma cobertura universal da saúde (ver Caixa 2.6).

O Regime Nacional de Seguro de Doença (NHIS) do Gana foi aplicado como um regime obrigatório baseado numa estratégia de financiamento diferenciada. As pessoas em situação de emprego formal contribuem com uma certa percentagem do seu salário para o regime; os trabalhadores da economia informal pagam uma contribuição fixa reduzida; e várias outras categorias da população (crianças, idosos, mulheres grávidas, população indigente) estão parcial ou totalmente isentas de contribuição. A partir de 2012, 34,4% da população estava abrangida (ver caixa 6.23 para mais pormenores).

O Ruanda tem vindo a aumentar gradualmente a cobertura do seguro de saúde desde 2000, garantindo a cobertura obrigatória através de organizações mútuas de saúde (Sekabaraga et al., 2013). Atualmente, cerca de 96% da população total são cobertos por um calendário diferenciado de contribuições, apoiado por transferências substanciais do orçamento do Estado e do financiamento externo (OIT 2017e; 2016g; OMS e Banco Mundial 2017).

► **Lista de verificação 2.7: Considerações sobre a extensão de um regime de segurança social existente a grupos da população anteriormente não cobertos, ou a introdução de um novo regime de segurança social**

- Em que medida um novo regime responde às necessidades prioritárias? As pessoas estão mais dispostas a contribuir se entenderem o valor da cobertura da segurança social na resposta às suas necessidades. A este respeito, os regimes de segurança social que respondam a necessidades imediatas (por exemplo, cuidados de saúde) podem ser mais fáceis de «vender» do que os regimes que satisfazem necessidades que ocorrem num futuro distante (pensões de velhice).
- Em que medida a população-alvo tem capacidade para contribuir para o regime de segurança social?
 - As contribuições obrigatórias criariam dificuldades a uma parte da população-alvo?
 - Existe a possibilidade de estabelecer taxas de contribuição diferenciadas que reflitam as capacidades contributivas dos indivíduos ou das famílias?
- Que mecanismos poderiam ser fornecidos para subsidiar total ou parcialmente as contribuições para as famílias de baixos rendimentos?
- Em que medida poderão as contribuições para a segurança social compensar outras despesas dos particulares e das famílias? Por exemplo, as despesas das famílias com contribuições para o seguro de saúde devem ser compensadas por uma redução das despesas correntes com cuidados de saúde.

2.3.3 Extensão progressiva da cobertura: Sequência e cronogramas

A extensão da cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal não pode ser alcançada de um dia para o outro. Por conseguinte, a extensão progressiva da cobertura exige uma estratégia de sequenciação que defina uma abordagem gradual, com prazos e critérios de priorização claros.

Estabelecer critérios de priorização

Os seguintes critérios podem ser úteis para informar as decisões sobre a sequência das etapas e respetivos prazos (Both *et al.* 2018):

- ▶ **vulnerabilidade:** dar prioridade aos grupos com maiores necessidades e estender gradualmente a cobertura a outros grupos;
- ▶ **organização e parcerias:** começar por empresas ou trabalhadores que já possuem um certo grau de organização e para os quais os potenciais parceiros, como sindicatos, cooperativas ou associações profissionais, possam facilitar a estratégia de extensão;
- ▶ **geografia:** começar em zonas com elevada densidade de empresas e/ou trabalhadores a abranger e expandir gradualmente para outras zonas;
- ▶ **faixas etárias:** começar por faixas etárias³ específicas ou grupos específicos, como os diplomados de programas de formação profissional, e estender-se gradualmente a outras faixas etárias ou a outros grupos;
- ▶ **situação profissional/características do emprego:** começar pelas categorias de trabalhadores para as quais a extensão será relativamente fácil de alcançar e expandir gradualmente a outras categorias

Na definição da sequenciação da extensão, deve ser dada especial atenção à garantia de uma estratégia ambiciosa, mas realista, com prazos bem definidos. Essa estratégia deve também ter em conta os possíveis efeitos indesejáveis de uma abordagem gradual. Por exemplo, se a extensão da cobertura começar com os trabalhadores, alguns empregadores podem empurrar os trabalhadores para o estatuto de trabalhadores independentes, a fim de evitar pagar contribuições (Both *et al.* 2018).

Em muitos casos, poderá ser necessário adotar uma abordagem gradual para alcançar a extensão progressiva da cobertura, enquanto noutros casos poderá ser necessário combinar mecanismos contributivos e financiados por impostos para alcançar uma cobertura universal. De qualquer forma, pode ser necessário considerar a priorização de grupos com elevado potencial de sucesso.

Priorização de grupos já próximos da economia formal

No caso dos regimes contributivos, pode ser viável começar por grupos que já atingiram um bom nível de organização e representação ou que já estão mais próximos da economia formal. Foi essa, por exemplo, a estratégia considerada para a extensão da cobertura aos trabalhadores independentes na Guiana (OIT 2018c) e em Marrocos (*régime des autoentrepreneurs*). Dá a possibilidade de se testar e ajustar os mecanismos e demonstrar os efeitos positivos da cobertura e da confiança, enquanto a cobertura é progressivamente alargada a outros grupos.

Priorização de grupos com maiores necessidades

Os regimes financiados por impostos seguem uma lógica diferente. Em conformidade com os princípios dos direitos humanos, seria aconselhável começar a estender a cobertura às pessoas com os níveis mais elevados de necessidades – ou seja, as mais vulneráveis (Sepúlveda e Nyst, 2012; ONU ACNUDH, 2012). Note-se, no entanto, que abordagens muito direcionadas raramente são a forma mais eficaz de alcançar as pessoas mais necessitadas (OIT 2017e). Tal como foi recentemente evidenciado durante a crise da COVID-19, os regimes universais ou em função de categorias são preferíveis aos regimes direcionados para objetivos específicos, uma vez que podem ser rapidamente ampliados para atingir uma parte maior da população (OIT 2020g). É, pois, aconselhável proceder a uma análise cuidadosa das necessidades e das possíveis opções políticas, com base num amplo diálogo nacional.

³ Por exemplo, no Reino Unido, todos os jovens recebem um cartão de beneficiário da segurança social quando completam 16 anos (Both *et al.* 2018).

► **Literatura complementar sobre a formulação de estratégias para a extensão da cobertura da proteção social**

- OIT. 2016. *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide.*
- OIT. 2019. *Building social protection systems: International standards and human rights instruments.*
- OIT. 2017. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.*
- RNSF. 2017. *Extending coverage: Social protection and the informal economy.*

2.3.4 Criar sistemas integrados de proteção social

A efetiva cobertura universal exigirá a aplicação de vários instrumentos complementares adaptados às características específicas dos diferentes grupos. Para evitar a exclusão de alguns grupos de trabalhadores, especialmente grupos de baixos rendimentos da economia informal, os regimes contributivos têm normalmente de ser complementados por regimes não contributivos que visem aqueles que não podem pagar quaisquer contribuições. O quadro 2.3 resume os respetivos pontos fortes e fracos de ambos os tipos de regimes.

► **Quadro 2.3: Pontos fortes e fracos dos regimes contributivos e não contributivos para extensão da cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal**

Dimensão	Regimes contributivos	Regimes não contributivos
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> + A segurança social pode cobrir as pessoas com capacidades contributivas; no entanto, para os que têm uma capacidade contributiva limitada, são necessários mecanismos de subvenção. - Outros mecanismos contributivos (fundos de previdência, fundos mutualistas, seguros privados) não oferecem um potencial de redistribuição, ou oferecem um potencial limitado. 	<ul style="list-style-type: none"> + Os regimes universais/em função de categorias podem abranger a grande maioria da população, incluindo as pessoas que operam na economia informal. + Os regimes de prestações sujeitas a condição de recursos fornecem um apoio essencial às pessoas que vivem em situação de pobreza ou de vulnerabilidade, mas muitas vezes oferecem cobertura apenas a algumas das pessoas que operam na economia informal.
Adequação	<ul style="list-style-type: none"> + Podem oferecer um nível de proteção mais elevado. + Os quadros jurídicos definem normalmente fórmulas para cálculo das prestações, condições de elegibilidade e regras para a indexação das prestações. 	<ul style="list-style-type: none"> + Geralmente oferecem um nível básico de proteção social. + O quadro jurídico pode não existir, ou pode não especificar os níveis de prestações e os procedimentos de indexação.
Financiamento e sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> + O financiamento através de contribuições confere um certo isolamento em relação às dinâmicas políticas dos processos orçamentais. + A disposição para pagar é potencialmente mais elevada no contexto da segurança social do que face à tributação geral. 	<ul style="list-style-type: none"> + Geralmente financiados através de impostos gerais ou de outras receitas públicas – uma base alargada de tributação em potência –, embora em muitos países em desenvolvimento a base de tributação seja bastante reduzida. - Os programas são vulneráveis a decisões orçamentais anuais, o que tem um impacto negativo na estabilidade financeira. - Quando os recursos financeiros provêm de subvenções ou empréstimos externos, a sustentabilidade pode ser limitada.
Governança e administração	<ul style="list-style-type: none"> + A segurança social baseia-se normalmente num quadro jurídico forte. + As instituições de segurança social são normalmente administradas com a participação de representantes das pessoas protegidas e dos empregadores 	<ul style="list-style-type: none"> + Os regimes universais/em função de categorias gozam geralmente de um amplo apoio político, sendo menos frequente que tal se verifique com os regimes de prestações sujeitas a condições de recursos. - Mecanismos de seleção complexos podem limitar a transparência e a responsabilização.

Por estas razões, a maioria dos sistemas de segurança social combina os regimes contributivos e não contributivos de uma forma ou de outra, o que lhes permite alcançar uma cobertura universal, construir um piso de proteção social definido a nível nacional e garantir níveis de proteção mais elevados para o maior número possível de pessoas.

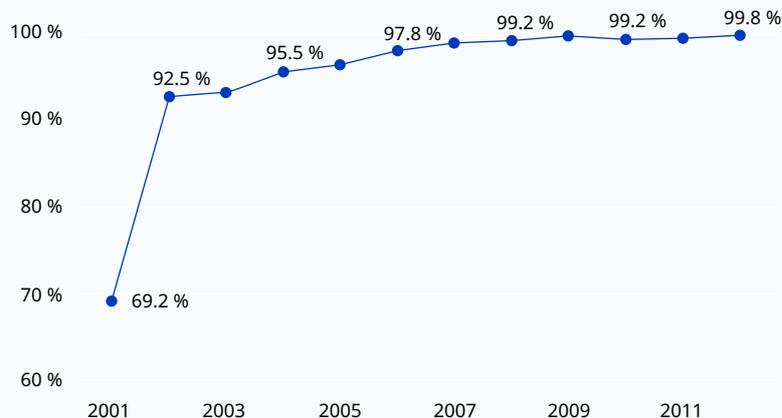
Muitos países, incluindo o Brasil, Cabo Verde (ver Caixa 6.4), a China, a Colômbia, o Gana (ver Caixa 6.23) e a Tailândia (ver Caixa 2.6), conseguiram estender a cobertura da proteção social através de uma combinação de regimes contributivos e não contributivos, combinando seguros sociais com regimes universais ou em função de categorias e com a assistência social (OIT 2017e). A combinação destas abordagens garante um nível básico de proteção para todos, proporcionando simultaneamente níveis mais elevados

► **Caixa 2.6: Regime de cobertura universal da Tailândia: Subsidiar a cobertura dos cuidados de saúde para todas as pessoas não abrangidas pelo regime geral de saúde**

Em outubro de 2001, foi estabelecido o regime obrigatório de cobertura universal combinando o regime de assistência médica previamente existente e o regime voluntário de cartões de saúde, a fim de alargar a cobertura de saúde a mais 18 milhões de pessoas. O regime de cobertura universal abrange todas as pessoas que não pertencem ao Regime Geral de Seguro de Doença da Segurança Social (para os funcionários do setor formal privado) ou ao Regime de Prestações Médicas dos Funcionários Públicos (para os reformados do Estado e seus dependentes). O grupo-alvo é constituído, em grande medida, por trabalhadores da economia informal e respetivas famílias, com rendimentos baixos e instáveis.

Inicialmente, a pessoa segurada tinha de efetuar um copagamento de 30 baht, mas esse requisito foi abolido em 2006 e o sistema é agora totalmente isento de encargos. O regime é financiado exclusivamente a partir de receitas fiscais gerais, pagas a entidades adjudicantes locais com base na dimensão da população. O pacote de prestações do regime de cobertura universal é um pacote global muito semelhante ao dos outros regimes, exceto no que se refere às prestações por doença pagas em dinheiro e aos exames médicos anuais. Inclui os cuidados de saúde ambulatoriais e hospitalares em instalações públicas e privadas, as prestações de maternidade, a vacinação e a educação para a saúde.

Antes da introdução do regime de cobertura universal, em 2001, 30% da população da Tailândia não estava coberta por qualquer regime de proteção da saúde. Apenas um ano após a sua introdução, o regime de cobertura universal abrangia 47 milhões de pessoas, ou 74% da população, enquanto 13% estava coberta pelo regime geral de segurança social e 10% pelo Regime de Prestações Médicas dos Funcionários Públicos, deixando somente cerca de 3% da população sem cobertura. Em 2011, os regimes abrangiam 99,8% da população.



Fonte: Baseado em (de la Rosa e Scheil-Adlung 2008; Thailand 2012, 40; OIT 2017e; 2016j). ver também OIT: Vídeo do YouTube intitulado «Universal health coverage in Thailand».

de proteção às pessoas que têm alguma capacidade contributiva. Esta estratégia tem potencial para promover um contrato social que inclua um grau suficiente de partilha de riscos e redistribuição entre os diferentes grupos da população.

Por exemplo, a Tailândia introduziu um Sistema Universal de Cobertura da Saúde para complementar os dois regimes de seguro de saúde contributivos, tendo em vista alcançar a cobertura universal dos cuidados de saúde.

A coordenação dos benefícios contributivos e não contributivos é essencial para a extensão sustentada da cobertura aos trabalhadores da economia informal. Uma vez que a mobilidade laboral é frequente entre este grupo de trabalhadores, é provável que alternem entre emprego por conta de outrem e trabalho independente, bem como entre trabalho formal e informal. Por conseguinte, é importante ter em conta a mobilidade laboral na conceção dos sistemas de proteção social, de modo a garantir uma cobertura contínua (Bender, Kaltenborn e Pfeleiderer 2013).

Neste contexto, é importante destacar a importância de estruturas de financiamento eficazes e equitativas e de incentivos ao cumprimento. Os sistemas e programas devem ser concebidos de forma a garantir uma cobertura adequada, reforçando simultaneamente os incentivos ao trabalho integrado na economia formal. Se os subsídios governamentais dirigidos aos trabalhadores com capacidade contributiva limitada estiverem associados ao seu estatuto de informalidade e não ao seu estatuto em termos de rendimento, esses subsídios podem gerar incentivos perversos para operarem na economia informal (Bender, Kaltenborn e Pfeleiderer 2013). Por essa razão, é essencial ligar os subsídios governamentais a outras características dos trabalhadores, como um baixo nível de rendimento ou outros indicadores de vulnerabilidade. Isto assegurará que os subsídios governamentais não mantenham as pessoas na economia⁴ informal, mas, em vez disso, ajudem os trabalhadores a passar da economia informal para a economia formal.

Uma boa coordenação entre os diferentes elementos de um sistema de segurança social é essencial para garantir um financiamento equitativo e sustentável e otimizar a afetação eficiente dos recursos.

► Caixa 2.7: Construir sistemas de segurança social: Garantir a proteção universal na Tunísia e no Uruguai

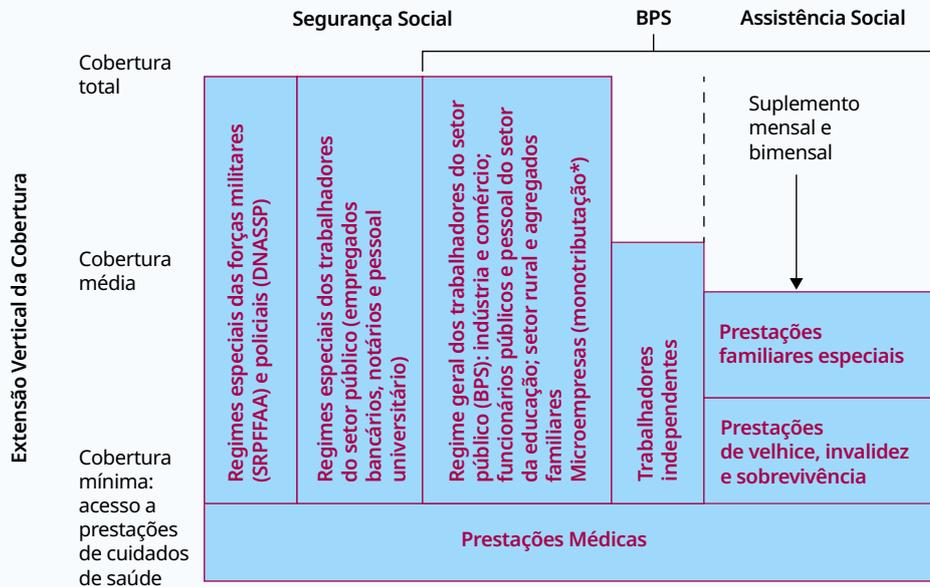
Os sistemas de proteção social desenvolvem-se ao longo de décadas. Na maior parte dos países, existem vários sistemas em paralelo, e por vezes a sua coordenação constitui um desafio maior do que a gestão de sistemas mais unificados. Não obstante, os sistemas fragmentados também podem contribuir para estender com êxito a cobertura da proteção social; no entanto, tal poderá exigir mais investimentos em mecanismos de coordenação eficazes, a fim de garantir que as pessoas sejam cobertas em todas as transições no mercado de trabalho e de vida e que os mecanismos de financiamento sejam equitativos e sustentáveis.

Apesar de terem diferentes tipos de sistemas, tanto a Tunísia como o Uruguai fizeram enormes progressos na extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal.

O Uruguai constitui um exemplo de um sistema de proteção social relativamente unificado que abrange a grande maioria dos trabalhadores, incluindo os trabalhadores independentes, no âmbito do regime geral. Existem regras especiais aplicáveis a algumas categorias de trabalhadores, para facilitar a sua cobertura, como acontece, por exemplo, com alguns trabalhadores independentes e com algumas microempresas.

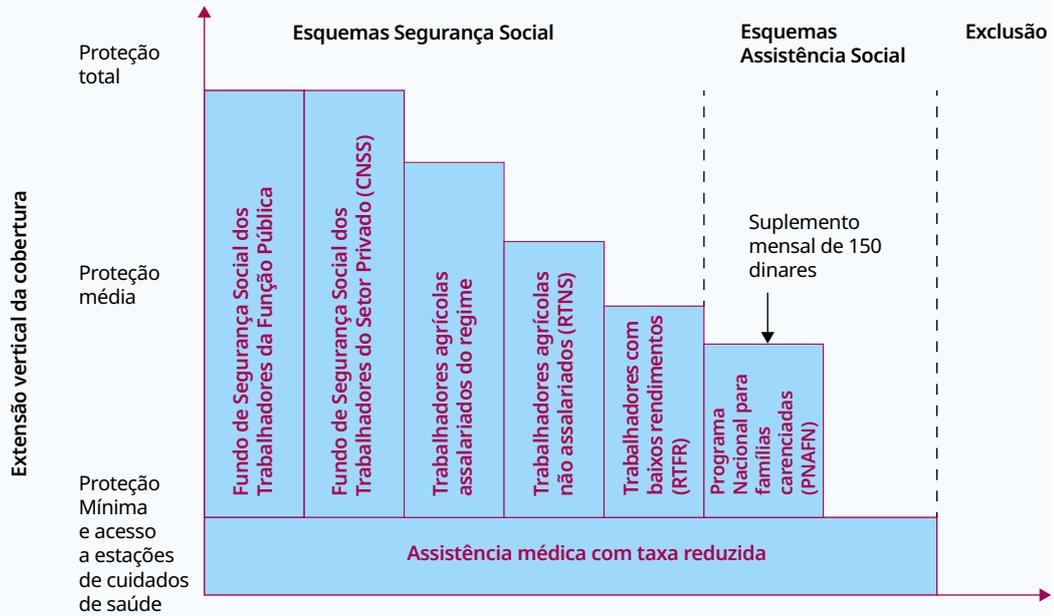
⁴ Em alguns casos, a proteção social contribuiu para uma informalidade mais elevada; contudo, esses efeitos poderiam ter sido evitados através de uma melhor conceção dos regimes. Por exemplo, no México, alguns trabalhadores que trabalhavam na economia formal passaram para a economia informal para beneficiarem do seguro de saúde dirigido a trabalhadores informais (Alderman e Yemtsov 2013). É essencial conceber regimes que permitam que os mecanismos subsidiados não estejam ligados ao estatuto de trabalhador da economia informal, mas a outras características (por exemplo, rendimentos baixos), de modo a garantir que a cobertura da proteção social possa contribuir para facilitar a transição da economia informal para a economia formal.

► **Caixa 2.7: Construir sistemas de segurança social: Garantir a proteção universal na Tunísia e no Uruguai**



Extensão horizontal da cobertura entre diferentes categorias sociais e profissionais

O sistema da Tunísia pode ser descrito como um sistema mais fragmentado, composto por vários regimes, dirigidos a diferentes categorias de trabalhadores.



Extensão horizontal da cobertura entre diferentes categorias sociais e profissionais

Fonte: Baseado em CRES e BAD, 2016; OIT, 2017; Bertranou et al., 2005; Bertranou, 2007

► Lista de verificação 2.8: Coordenação dos regimes e programas de proteção social, incluindo os regimes contributivos e não contributivos

- Existe uma estratégia nacional de proteção social que forneça um enquadramento para os regimes de proteção social existentes?
- O sistema de proteção social como um todo abrange toda a população necessitada?
- Os níveis de prestações dos programas existentes respondem de forma suficiente às necessidades dos beneficiários?
- Existe um mecanismo de coordenação das instituições e dos programas que funciona de forma eficaz?
- Que mecanismos existem para assegurar a coordenação dos diferentes elementos do sistema de segurança social, incluindo:
 - coordenação dos diferentes regimes contributivos, como os regimes de seguro social;
 - coordenação entre regimes contributivos e não contributivos;
 - coordenação entre as diferentes autoridades envolvidas na governação e na administração da segurança social, incluindo os diferentes ministérios e instituições de segurança social.
- Os regimes e programas de proteção social são concebidos e coordenados de modo a que existam incentivos eficazes para a transição da economia informal para a formal?
- Que mecanismos existem para garantir uma cobertura contínua da segurança social durante as transições no mercado de trabalho, por exemplo, para um trabalhador que se desloca entre diferentes setores da economia, do emprego assalariado para o trabalho independente e vice-versa?

► Literatura complementar sobre a obtenção de uma cobertura universal através de uma combinação de regimes

- OIT. 2012. *Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems: The strategy of the International Labour Organization*.
- OIT. 2019. *Building social protection systems: International standards and human rights instruments*.
- OIT. 2017. *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*.
- Associação Internacional da Segurança Social (AISS). 2016. *ISSA Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension*.

2.4 Acompanhamento e revisões regulares

Um quadro nacional de monitorização eficaz é essencial para avaliar os progressos na extensão da cobertura da proteção social e na construção de sistemas de proteção social. As orientações fornecidas pela Recomendação n.º 202 (n.ºs 19-24) sublinham a importância de uma análise periódica dos progressos realizados, com base em dados, estatísticas e indicadores adequados. A participação ativa dos parceiros sociais e de outras partes interessadas é igualmente importante para garantir uma ampla base de conhecimento e apoio político alargado.

Um acompanhamento regular e pormenorizado é particularmente relevante quando se trata de avaliar o êxito das políticas de extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal. A experiência de vários países, incluindo a Argentina, a República da Coreia e o Uruguai, demonstra que as reformas políticas podem necessitar de vários ciclos de adaptação até serem plenamente eficazes (ver Caixa 2.8).

▶ **Caixa 2.8: Monitorizar os progressos e ajustar as políticas: ensinamentos obtidos a partir dos casos da Argentina, da República da Coreia e do Uruguai**

O acompanhamento sistemático das reformas políticas é essencial para melhorar a sua eficácia. A introdução de mecanismos simplificados para o pagamento de impostos e contribuições (mecanismos monofiscais; ver secção 6.2.4), na Argentina e no Uruguai, inicialmente, teve apenas um sucesso limitado. No entanto, ambos os países acompanharam os efeitos da reforma durante os primeiros anos de funcionamento e foram capazes de ajustar o funcionamento do mecanismo, melhorando assim significativamente a sua eficácia.

A execução progressiva de uma reforma pode também proporcionar uma oportunidade para monitorizar os seus efeitos num contexto limitado e para efetuar os ajustamentos necessários, ao mesmo tempo que se promove o seu desenvolvimento. Por exemplo, a República da Coreia alargou gradualmente a cobertura do seu regime de segurança social, aumentando o número de subsistemas da segurança social cobertos; incluindo mais categorias de trabalhadores no âmbito da cobertura legal (por exemplo, através da redução dos limiares mínimos no que se refere à dimensão das empresas); e alargando a cobertura geográfica (por exemplo, começando pelas zonas urbanas e expandindo-se depois para as zonas rurais).

▶ **Lista de verificação 2.9: Reflexo das prioridades de extensão no acompanhamento e revisão regulares do sistema de proteção social**

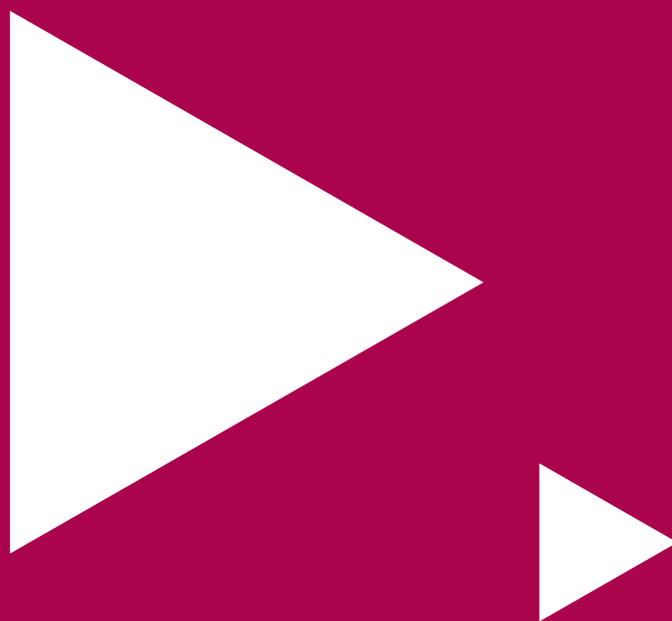
- ▶ Existe um mecanismo regular de acompanhamento e revisão que possa ser utilizado para monitorizar a extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal?
- ▶ Em caso negativo, o que seria necessário para estabelecer esse quadro de acompanhamento, tendo em conta, nomeadamente, os seguintes requisitos?
 - ▶ uma gama adequada de dados, estatísticas e indicadores de proteção social desagregados por variáveis relevantes (por exemplo, sexo, idade, grau de deficiência);
 - ▶ uma combinação de diferentes fontes de dados, incluindo dados administrativos e com origem em inquéritos;
 - ▶ mecanismos eficazes de coordenação entre os diferentes produtores de estatísticas (por exemplo, instituições de segurança social, outros organismos que administram regimes de proteção social e programas, e institutos de estatística) e os diferentes utilizadores de estatísticas (por exemplo, ministérios e comissões de planeamento);
 - ▶ mecanismos eficazes de participação dos parceiros sociais e de outras partes interessadas, incluindo representantes dos trabalhadores da economia informal.

▶ **Literatura complementar sobre a formulação de estratégias para extensão da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal**

- ▶ OIT. 2012. *Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems: The strategy of the International Labour Organization*.
- ▶ OIT. 2017. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*.
- ▶ OIT. 2019. *Building social protection systems: International standards and human rights instruments*.
- ▶ OCDE. 2019. *Lessons from the EU-SPS Programme: Monitoring and evaluating social protection systems*.
- ▶ OCDE e OIT. 2019. *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, especialmente o capítulo 4.
- ▶ RNSF. 2017. *Extending coverage: Social protection and the informal economy*.

▶ 3

**Sensibilização e
criação de confiança**



▶ Perguntas fundamentais

- ▶ Por que razão é que a sensibilização e a confiança são tão importantes para estender a cobertura da proteção social e facilitar as transições para a economia formal?
- ▶ Por que razão e como devem os empregadores e os trabalhadores estar mais bem informados sobre as regras e as normas em matéria de segurança social?
- ▶ Quais são os benefícios da formalização das empresas informais e da extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal?
- ▶ Por que razão a transparência, a responsabilização e a boa governação são tão importantes para a extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal?

▶ Mensagens fundamentais

- ▶ A transparência, a responsabilização e a boa governação são fundamentais para garantir que as pessoas possam confiar no sistema de proteção social, gozar os seus direitos e honrar as suas obrigações.
- ▶ A informação sobre as regras e normas (direitos, processos, etc.) deve ser facilmente acessível, tanto aos trabalhadores como aos empregadores, para que estes tenham consciência da importância da proteção social, dos seus direitos e prerrogativas, bem como das suas obrigações.
- ▶ Os regimes de segurança social baseiam-se no compromisso permanente dos trabalhadores e dos seus empregadores (se aplicável) de cumprirem a sua obrigação de inscrição no regime e de pagamento das contribuições, se necessário, a fim de assegurar a sustentabilidade financeira do regime.

3.1 A importância da sensibilização, da garantia de boa governação e da construção de confiança

O aumento da sensibilização, a garantia de boa governação e a criação de confiança são cruciais para qualquer estratégia que vise estender a cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal. Se estes elementos não existirem, as políticas e os programas têm poucas hipóteses de êxito (OIT 2013d; 2019h).

O conhecimento e a informação sobre a proteção social são fundamentais. Os trabalhadores e os empregadores precisam de saber quais são os regimes de proteção social existentes, quais são os seus direitos e obrigações e como podem aceder a esses regimes para garantir a sua proteção. No entanto, não basta difundir a informação – é igualmente importante criar confiança. Tanto os trabalhadores como os empregadores precisam de compreender plenamente o valor da proteção social e precisam de saber que o sistema de proteção social é bem gerido e que pode efetivamente cumprir a sua função.

A boa governação e a transparência são condições prévias para garantir que os sistemas de proteção social respondem às necessidades dos trabalhadores, tendo em conta as limitações com que os empregadores se deparam (ver caixa 3.13). Se um sistema de proteção social proporcionar de forma eficaz as prestações e os serviços que correspondem às expectativas dos trabalhadores e dos empregadores, terá também a confiança e o apoio da população (OIT 2017e; AISS 2014a).

A ênfase na boa governação, na informação e na confiança pode parecer óbvia. No entanto, em muitos casos, tanto os empregadores como os trabalhadores destacam a falta de confiança no sistema como um dos principais fatores de evasão ao pagamento das contribuições. Ao mesmo tempo, muitas das medidas que podem ser tomadas para aumentar a sensibilização e melhorar a governação não exigem uma reforma complexa do quadro jurídico ou uma alteração das estruturas de financiamento e podem ser tomadas no âmbito do orçamento existente.

Por estas razões, este capítulo foi colocado intencionalmente como o primeiro dos cinco capítulos que resumem as experiências e boas práticas dos países e fornecem orientações práticas para medidas destinadas a estender a cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal.

Este capítulo discute estratégias eficazes de sensibilização dos trabalhadores e dos empregadores para a proteção social (secção 3.2), incluindo estratégias sobre a forma de tornar essa informação mais acessível aos trabalhadores em geral, em particular no que se refere aos direitos individuais. Além disso, discute a importância da boa governação e destaca as formas de reforçar a governação dos regimes de proteção social (secção 3.3), incluindo recomendações sobre estratégias para um melhor acesso aos procedimentos de reclamação e de recurso, bem como a importância de procedimentos eficazes e eficientes e da relação custo-eficácia.

3.2 Aumentar a sensibilização através de uma melhor comunicação e educação sobre a segurança social

Os esforços para estender a cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal dependem em grande medida da capacidade do governo para disponibilizar informação sobre as regras e regulamentos relevantes e assegurar que a proteção social seja acessível a todos. O acesso limitado à informação pode constituir um condicionalismo fundamental para alcançar a cobertura dos trabalhadores pelos regimes de segurança social. Essas informações não só devem ser facilmente acessíveis como devem ser fornecidas em formatos simples de apreender e não excessivamente complicados. As organizações de trabalhadores e de empregadores, bem como as organizações da sociedade civil, podem também desempenhar um papel importante na divulgação de informação sobre proteção social e na sensibilização (OIT 2011; RNSF 2017).

3.2.1 Informar os trabalhadores e os empregadores sobre os seus direitos e obrigações

O que é que os trabalhadores e os empregadores precisam de saber?

Os empregadores e os trabalhadores precisam de conhecer os seus direitos e obrigações em matéria de segurança social, designadamente:

- Quais são as obrigações dos trabalhadores e dos empregadores, no que refere ao pagamento das contribuições? Quais são, a este respeito, as obrigações dos empregadores? Quais são as obrigações dos trabalhadores, neste âmbito, e como podem garantir que as contribuições sejam pagas em seu nome?
- Quais prestações estão disponíveis, e em que condições?
- Onde e como devem os trabalhadores e os empregadores efetuar o registo, para pagamento das contribuições e receção das prestações?
- Onde e como podem interpor recurso contra uma decisão ou apresentar uma queixa, se não estiverem satisfeitos com uma decisão ou se considerarem as prestações inadequadas?
- Qual é o processo de pagamento das contribuições e recebimento de prestações?
- Quem é responsável, se as prestações não forem atribuídas a tempo, e que mecanismos de reparação estão disponíveis?

Relativamente aos trabalhadores independentes, surgem questões adicionais:

- Quais são as modalidades específicas para os trabalhadores independentes?
- Estes dispõem de mecanismos simplificados para o pagamento das contribuições?

A implementação de novas leis e regimes deve ser sempre acompanhada de campanhas que informem os trabalhadores sobre a importância da proteção social em geral e do regime específico em particular. Essas campanhas devem fornecer uma explicação pormenorizada sobre a legislação/o regime; as prestações disponíveis e as condições de elegibilidade; eventuais requisitos de contribuição; procedimentos administrativos; e respetivos direitos e obrigações dos trabalhadores e dos empregadores (consultar também os capítulos 5, 6 e 7).

Por exemplo, nas Filipinas, a extensão da segurança social aos trabalhadores domésticos através da Lei relativa aos trabalhadores domésticos foi acompanhada por uma vasta campanha de informação (ver caixa 4.7). Foi adotada uma abordagem criativa no Quênia, onde as informações sobre o regime de Mbaio foram transmitidas aos artesãos durante exames médicos gratuitos aos ouvidos (AISS 2011c).

De que modo se pode tornar essa informação mais acessível?

Uma vez reunidas as informações pertinentes sobre os programas de segurança social e que estas estejam prontas a ser divulgadas, é importante garantir que sejam efetivamente acessíveis aos cidadãos.

A informação deve ser transmitida numa linguagem simples, directa e acessível, para que a sua compreensão não exija um conhecimento prévio do assunto e não seja um processo moroso ou confuso. A informação deve ser traduzida para todas as línguas faladas na região/no país, incluindo as línguas faladas pelas minorias e pelos migrantes. Isto é importante para garantir que o processo de divulgação da informação não seja exclusivo e para assegurar a maior participação possível nesses programas.

A proximidade pode ser um fator crítico para a divulgação de informação de uma forma que seja significativa para as pessoas. Por essa razão, poderá também ser útil a criação de mais pontos de acesso físicos. Isto pode ser alcançado através da criação de serviços locais de segurança social ou de terminais de informação onde as pessoas possam esclarecer as suas dúvidas ou obter informação adicional. Os funcionários desses serviços devem receber formação que lhes permita transmitir informação de forma interativa e útil (ver Caixa 3.1 e Secção 5.2).

► Caixa 3.1: Aumentar o acesso à informação através de um serviço de proximidade em Madagáscar

Para se aproximar dos seus membros, a Caixa Nacional de Previdência Social (CNPS) de Madagáscar decidiu, em 2012, aumentar o número de agências regionais. Em algumas zonas isoladas, foi criado um serviço móvel para divulgar informação e sensibilizar para os regimes e benefícios da proteção social. Populações que antes tinham sido excluídas da distribuição de informação passaram a ter acesso a informação sobre instituições e programas de segurança social. A medida revelou-se particularmente útil, uma vez que a equipa dos serviços locais pôde dar conselhos, prestar serviços e transmitir informações às pessoas em função das suas necessidades específicas. Por conseguinte, a equipa promoveu a sensibilização em matéria de direitos e perspectivas no âmbito da proteção social, bem como para o processo de receção e tratamento dos requerimentos. A proximidade em relação à população abrangida pela segurança social significa que as pessoas têm forma de aceder a informação relevante em primeira mão.

Fonte: AISS, 2014b.

Que canais de informação podem ser utilizados?

Devem ser utilizados diferentes canais e formatos para difundir a informação, de modo a que esta não se limite aos utilizadores de um tipo específico de meios de comunicação ou tecnologia. A informação pode ser transmitida através da imprensa escrita, Internet, rádio, televisão, números de telefone gratuitos, mensagens de texto e cartazes. Desta forma, o acesso à informação não será limitado devido à falta de uma fonte específica ou devido aos hábitos pessoais de cada indivíduo. A Caixa 3.2 descreve as campanhas de sensibilização realizadas na República da Moldávia, na Tailândia e no Vietname.

Na tentativa de chegar aos trabalhadores e aos empregadores, é importante divulgar a informação através de canais de comunicação adequados, para alcançar as pessoas onde elas se encontram. Dependendo do grupo-alvo, podem ser escolhidos canais invulgares. Por exemplo, na Jamaica, foram distribuídos folhetos sobre os direitos dos trabalhadores domésticos, ao longo de rotas de transporte

► **Caixa 3.2: Usar os meios de comunicação para sensibilização sobre a segurança social: experiências que chegam do Quirguistão, da República da Moldávia, da Tailândia e do Vietname**

Na Tailândia, um anúncio dos serviços públicos centrou-se na importância da segurança social para as pessoas. *“Porque é que a proteção social é importante para mim e para si?”* foi o lema desta campanha. Esta campanha, utilizada no contexto do diálogo nacional sobre uma plataforma de proteção social para a Tailândia, em 2013, foi preparada com o apoio da OIT.

Na República da Moldávia, o Governo, com o apoio da OIT, lançou uma campanha nos



meios de comunicação social com o objetivo de sensibilizar para as armadilhas do trabalho não declarado, com um conjunto de mensagens claras, como as seguintes: «Peça o seu contrato de trabalho!» e «Diga NÃO aos salários entregues num envelope!» A mensagem-chave sobre segurança social era a seguinte: *“Eu contribuo, por isso benefico da segurança social”*. A campanha incluiu uma transmissão diária de pequenos vídeos e anúncios radiofónicos, painéis e cartazes em locais públicos e folhetos, todos projetados para atingir uma ampla faixa da população envolvida ou potencialmente envolvida em trabalho informal, em todo o país.

No Vietname, o Governo, com o apoio da OIT, divulgou material de vídeo para sensibilizar para a importância dos benefícios da proteção social e informar as pessoas sobre as prestações disponíveis para os trabalhadores da economia informal. Um dos vídeos destina-se especificamente às empresas, fornecendo informações

comprovadas sobre os benefícios da proteção social para as empresas.

No Quirguistão, como parte da campanha nacional para abordar a economia informal e a campanha global para promover a Recomendação n.º 204 da OIT, os sindicatos assumiram a liderança na realização de uma campanha de sensibilização inovadora que tinha uma mensagem clara e simples «Saia da sombra! Trabalhe formalmente». Os desenhos animados foram considerados o instrumento de comunicação mais adequado, pois são facilmente compreendidos por todos – pessoas analfabetas e com um elevado nível de formação, crianças e adultos, mulheres e homens. Esta ideia foi aprovada numa mesa redonda tripartida de alto nível. A série de *desenhos animados* ilustra casos reais e riscos associados ao emprego informal e foi difundida em dez canais de televisão nacionais e regionais.



Fonte: Sítio Web OIT; Hirose e Hetteš. 2016.

populares; no Paraguai, potenciais empregadores de trabalhadores domésticos receberam brochuras de informação anexadas à sua conta de eletricidade (CSI e ONU-Mulheres, 2013; Both et al., 2018). Na África do Sul, a Lei sobre a Condição Básica de Emprego exige que os empregadores afixem no local de trabalho uma declaração com os direitos dos trabalhadores ao abrigo dessa Lei, num local onde possa ser lida pelos trabalhadores na língua oficial falada no local de trabalho.

Para que as campanhas de sensibilização sejam bem-sucedidas, é importante usar mensagens com as quais o público-alvo se identifique. Na Zâmbia, por exemplo, as campanhas de sensibilização foram adaptadas a grupos específicos de trabalhadores, como os trabalhadores domésticos e os trabalhadores das MPE (ver Caixa 3.4).

► **Caixa 3.3: Sensibilizar para a extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal**

A WIEGO (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing) lançou recentemente o *podcast* "[Informal Economy Podcast: Social Protection](#)", que visa aumentar a sensibilização sobre as experiências vividas pelas organizações de trabalhadores em termos de acesso a e reforma dos sistemas de proteção social, bem como sobre os seus desafios. Este podcast aborda vários aspetos da proteção social que são relevantes para os trabalhadores da economia informal, inclusive no que diz respeito ao acesso aos cuidados de saúde e aos cuidados infantis.



► **Caixa 3.4: Zâmbia: Sensibilização dos empregadores de trabalhadores domésticos e dos trabalhadores e empregadores de MPE do setor da construção**



Na Zâmbia, a maioria dos empregadores não tem conhecimento das suas obrigações em termos de registo dos seus trabalhadores domésticos junto da Autoridade do Regime Nacional de Pensões (*National Pension Scheme Authority* - NAPSA). Uma campanha de sensibilização dirigida aos empregadores de trabalhadores domésticos explica por que razão as prestações de reforma por velhice são uma necessidade e como registar os trabalhadores domésticos junto da NAPSA. [TD]



A falta de conhecimento e a ausência de sensibilização em matéria de temas relacionados com a segurança social foram identificadas como os principais obstáculos à extensão da cobertura da proteção social no setor da construção. O Programa Emprego Verde da Zâmbia (Zâmbia, 2016) apoiou o desenvolvimento de materiais de comunicação e de diretrizes adaptadas ao setor da construção. A NAPSA e o Conselho de Administração do Fundo de Compensação dos Trabalhadores utilizaram estes materiais para realizar campanhas de sensibilização e consciencialização junto dos empregadores e dos trabalhadores de MPE do setor da construção, em colaboração com as associações de trabalhadores e de empregadores. Os materiais de sensibilização para a segurança social chegaram a mais de 1 500 trabalhadores, o que resultou num maior conhecimento e na valorização do registo nos regimes de segurança social.

Fonte: Com base em; ver também OIT: Vídeo do YouTube intitulado "[Give your domestic workers a NAPSA pension today](#)". [Dê hoje uma pensão NAPSA aos seus trabalhadores domésticos]

É importante que as campanhas de informação e sensibilização respondam às necessidades e características específicas dos trabalhadores e empregadores que esperam alcançar. Por exemplo, uma campanha de informação e sensibilização dirigida aos trabalhadores independentes em Cabo Verde colaborou com diferentes organizações de trabalhadores para que a informação fosse canalizada de forma eficaz para este grupo (ver caixa 3.5).

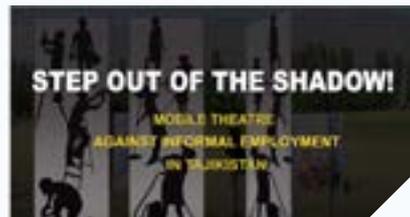
► Caixa 3.5: Sensibilização dos trabalhadores independentes em Cabo Verde

Em Cabo Verde, foi utilizada uma abordagem proativa para implementar uma campanha bem planeada e intensa que visava especificamente os trabalhadores independentes das zonas urbanas e rurais. A campanha incluiu trabalho junto de crianças e jovens, com vista a sensibilizar os futuros contribuintes para os benefícios da proteção social e com a perspectiva de que poderiam também encorajar os seus pais a registarem-se. Durante as sessões de trabalho com diferentes grupos (por exemplo, organizações religiosas, de produtores e de mulheres), foi transmitida informação direta sobre a segurança social aos trabalhadores independentes. Cabo Verde é um bom exemplo de como essa abordagem pode ser implementada de forma abrangente (ver Caixa 5.3). [TI]

Fonte: Durán-Valverde *et al.*, 2013.

► Caixa 3.6: Sensibilizar os trabalhadores através de um teatro móvel

No Tajiquistão, o Governo pretende sensibilizar o público para as consequências e os riscos do emprego informal através de uma abordagem inovadora. Um teatro móvel viaja por todo o país para aumentar a sensibilização e incentivar os trabalhadores a aderirem aos sindicatos. Depois de cada peça teatral, são divulgados folhetos com informação sobre a legislação nacional e sobre as vantagens do emprego formal.



Fonte: Ver, também, OIT: Vídeo do YouTube intitulado [“Step out of the shadow!” - Mobile theatre against informal employment in Tajikistan](#) [«Saia da sombra!» - Teatro móvel contra o emprego informal no Tajiquistão]

No caso dos trabalhadores agrícolas, o afastamento e, muitas vezes, a falta de qualificação podem resultar no facto de muitos trabalhadores agrícolas não estarem bem informados sobre os seus direitos em geral e sobre as leis, as políticas e os regimes públicos existentes em particular [TA]. Os esforços para integrar os trabalhadores agrícolas nos regimes de segurança social deverão ter em conta esses condicionalismos e adaptar as atividades de informação/sensibilização às necessidades e à situação específicas desse grupo. Por exemplo, na Tunísia, uma campanha publicitária conduzida pelo Governo, pelas organizações de empregadores e de trabalhadores foi um elemento importante para o êxito da reforma do sistema de segurança social realizada em 1996 (ver também Caixa 3.6).

► Caixa 3.7: Campanha de publicidade levada a cabo em colaboração com organizações de empregadores e de trabalhadores na Tunísia

Na Tunísia, as reformas do sistema de segurança social, em 1996, foram acompanhadas de uma vasta campanha publicitária, conduzida pelo Governo em colaboração com as organizações de empregadores e de trabalhadores, com o objetivo de sensibilizar para as mudanças legislativas e explicar a nova estrutura. A campanha foi um elemento importante para o êxito da reforma, tendo atraído para o programa um grande número de empregadores e trabalhadores. Os sindicatos também desempenharam um papel pedagógico na sensibilização para a importância da proteção social.

Fonte: Baseado em Bailey, 2004; Olivier, 2009.

Melhor compreensão das necessidades dos trabalhadores e dos empregadores

As autoridades públicas também precisam de assegurar que compreendem plenamente as necessidades e as situações dos trabalhadores e dos empregadores, a fim de lhes poder oferecer uma resposta adequada. Desta forma, os inquéritos junto das empresas e dos trabalhadores podem também contribuir para definir o nível de satisfação com as prestações e os serviços prestados e para facilitar as interações com a administração da segurança social.

Por exemplo, no Camboja, o Fundo Nacional de Segurança Social realizou inquéritos para compreender melhor o nível de informação entre trabalhadores e empresas, especialmente no que diz respeito a direitos e obrigações, e para avaliar o nível de satisfação (NIER 2017b; 2017a). Com esse intuito, desenvolveu a sua estratégia de comunicação para sensibilizar os empregadores e os trabalhadores e aumentar a cobertura da segurança social (NSSF Camboja, 2018).

Estabelecer parcerias com outros

As organizações de trabalhadores e de empregadores, incluindo as que representam as pessoas que operam na economia informal, podem desempenhar um papel importante na divulgação da informação, na sensibilização e na facilitação do acesso à proteção social (OIT 2013-D; RNSF 2017).

O envolvimento das organizações da sociedade civil também pode ser um fator importante. Nas Filipinas, uma campanha de informação conduzida por organizações da sociedade civil foi um fator importante na implementação da lei e no reconhecimento dos trabalhadores domésticos [TD] (ver Caixa 4.7). Nos Camarões, a instituição nacional de segurança social atribuiu aos «secretariados sociais» a responsabilidade de divulgação da informação (ver Caixa 3.7).

► Caixa 3.8: Campanhas de sensibilização e de informação para promover a cobertura dos trabalhadores independentes nos Camarões

Em 2014, a Caixa Nacional de Previdência Social dos Camarões (*Caisse nationale de prévoyance sociale* - CNPS) estabeleceu um regime de seguro voluntário para trabalhadores independentes e outros trabalhadores do setor informal. Para dar a conhecer aos potenciais beneficiários o regime, a CNPS concedeu acreditação aos «secretariados sociais» (entidade física ou instituição pública) para que alcançassem e informassem os interessados. A CNPS forneceu aos secretariados sociais acreditados kits de formação e informação, os quais receberam uma comissão por cada novo membro. Desde 2015, já se registaram 137.574 pessoas no regime de seguro voluntário. A cobertura da segurança social aumentou de 10% em 2014 para 16,34% em 2016, incluindo 1,54% no regime voluntário.

Fonte: Baseado em AISS, 2017a.

O conjunto de ferramentas sobre a Convenção n.º 189 da OIT, desenvolvido pela WIEGO e pela Federação Internacional dos Trabalhadores Domésticos (IDWF) (WIEGO e IDWF 2018) para a região africana, oferece um guia prático para apoiar a sensibilização dos trabalhadores domésticos (ver Caixa 3.8).

► Caixa 3.9: Conjunto de ferramentas WIEGO/IDWF sobre a Convenção n.º 189 da OIT

É importante que os trabalhadores domésticos e as suas organizações de empregadores compreendam plenamente o quadro jurídico internacional e o seu papel de referência para a legislação nacional, bem como para os mecanismos de supervisão pertinentes. [O conjunto de ferramentas](#) preparado pela WIEGO e pela IDWF (2018) para a região africana é um instrumento útil para a disponibilização de informação de uma forma fácil de compreender e para sensibilizar para os direitos laborais e sociais dos trabalhadores domésticos. Apresenta os elementos-chave da Convenção n.º 189 da OIT e explica a importância da sua ratificação, aplicação e supervisão eficaz. Inclui também um modelo de contrato de trabalho e dicas para os organizadores e educadores dos trabalhadores domésticos.



► Lista de verificação 3.1: Informar os trabalhadores e empregadores sobre os seus direitos e obrigações em matéria de proteção social

- Como podem os trabalhadores e os empregadores ser mais bem informados sobre os seus direitos e obrigações em matéria de proteção social?
- De que modo se pode tornar essa informação mais acessível?
 - A informação sobre proteção social está acessível em todas as línguas faladas no país?
 - A informação é acessível a todos, incluindo pessoas analfabetas e pessoas com deficiência?
 - A informação está disponível sob diferentes formas (informação simplificada e mais complexa), através de diferentes meios de comunicação?
 - Os grupos marginalizados têm acesso a esta informação?
- As organizações de trabalhadores e de empregadores estão empenhadas na divulgação de informação e na sensibilização? Poderão estas organizações empenhar-se mais na sensibilização e na prestação de informação aos seus membros? Que outros parceiros poderiam ser mobilizados?
- Que outros canais de informação poderiam ser utilizados?

3.2.2 Informação individualizada sobre os direitos à segurança social

Em muitos países, as administrações da segurança social intensificaram os seus esforços no sentido de informar ativamente os seus membros sobre os seus registos de contribuições e sobre os seus direitos. Na Jordânia, por exemplo, as pessoas seguradas recebem todos os anos uma carta que as informa sobre as contribuições pagas em seu nome, sobre o seu período de contribuição e sobre a parcela dedutível do salário. Este Sistema de Contas Anuais para as pessoas seguradas fornece-lhes uma estimativa do nível de pensão expectável após a entrada na reforma (AISS 2009d). O Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS) desenvolveu um sistema em linha para fornecer aos trabalhadores participantes informações sobre o número de contribuições semanais pagas por ano e os registos das contribuições efetuadas pelos seus cinco empregadores mais recentes (AISS 2009a). Na Turquia, os segurados podem verificar em linha a sua situação em termos de seguro (ver Caixa 3.9). No Uganda, os trabalhadores segurados podem receber informações por mensagem SMS sobre as contribuições pagas em seu nome (ver Caixa 6.13).

Se estiverem mais cientes dos seus registos de contribuições e dos direitos à segurança social, é mais provável que os trabalhadores monitorizem os seus próprios registos de contribuições e insistam junto dos seus empregadores para que paguem as contribuições em seu nome, de forma correta e regular. A participação dos membros no respetivo sistema de segurança social torna-o mais capaz de prestar contas, aumentando assim a sua eficácia e eficiência.

► Caixa 3.10: Informações em linha sobre o seguro de doença dirigidas aos segurados na Turquia

Em 2012, a Turquia criou um sistema de informação unificado que combina as bases de dados de três diferentes instituições de segurança social. Utilizando apenas o número e a data do seu cartão de identificação de cidadão, os membros podem aceder rapidamente à informação sobre a pensão e a situação, o registo e os prémios dos seguros de saúde, sem necessidade de efetuarem viagens dispendiosas até ao serviço de segurança social. São automaticamente efetuadas atualizações no sistema sempre que se verifica uma alteração dos direitos de um membro (pagamento de contribuições, alteração da situação em termos de seguro, pagamentos de prestações, etc.).

Através desta base de dados unificada, as informações provenientes de três estabelecimentos independentes de segurança social foram combinadas numa base de dados, de modo a facilitar o acesso de cada membro às informações sobre os seus direitos ao seguro.

Fonte: Baseado em Bailey, 2004; Olivier, 2009.

▶ Lista de verificação 3.2: Informações personalizadas sobre direitos à segurança social

- ▶ Os regimes de segurança social informam ativamente os seus membros sobre os seus registos de contribuições e os seus direitos??
- ▶ Os regimes de segurança social incentivam os trabalhadores a participar, fornecendo-lhes informação suficiente?

3.2.3 Educar os jovens sobre segurança social e construir uma cultura de segurança social

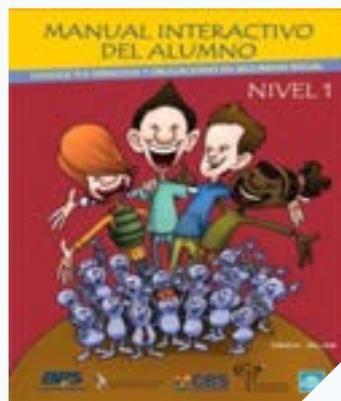
A fim de sensibilizar para os direitos e responsabilidades em matéria de segurança social, alguns países introduziram programas de sensibilização para a segurança social no âmbito do currículo escolar geral e no âmbito da formação profissional. É o caso, por exemplo, da Argentina, do Belize, do Gana e do Peru. O programa de educação social mais abrangente é o do Uruguai, onde unidades de aprendizagem adaptadas a diferentes idades são incorporadas nos currículos escolares a vários níveis, desde o início do ensino básico (aos 5 anos de idade) até à formação universitária e profissional (ver Caixa 3.10).

▶ Caixa 3.11: Educação em matéria de segurança social no Uruguai

No Uruguai, a instituição de segurança social (Banco de Prevision Social - BPS) desenvolve atividades que visam informar e educar os cidadãos sobre o sistema de segurança social, os seus direitos e deveres, bem como o papel e a relevância da segurança social nas vidas das pessoas.

Um programa sofisticado de educação para a segurança social faz parte do currículo das escolas públicas e universidades, bem como dos institutos de formação profissional, desde muito cedo (5 anos) até à conclusão dos estudos superiores. O programa inclui unidades de aprendizagem adaptadas a todas as idades, garantindo que todos os anos as crianças adquiram mais conhecimentos sobre a segurança social no âmbito da sua educação cívica.

Fonte: Baseado em BPS Uruguai, 2018; ver também OIT: Vídeo do YouTube intitulado «Uruguay: Building a culture of social protection». [«Uruguai: Construir uma cultura de proteção social»]



Esta educação em matéria de proteção social pode constituir um elemento fundamental da construção de uma «cultura de segurança social» que garanta que as pessoas estão cientes dos seus direitos e obrigações e compreendem o valor da cobertura da proteção social (AISS 2007). Faz parte de uma educação cívica mais ampla que é particularmente importante para as crianças e os jovens, e é também uma componente importante dos programas de formação profissional (OIT 2017 b).

Mesmo nos casos em que não existe (ainda) um programa educativo abrangente, as iniciativas pontuais podem contribuir para aumentar a sensibilização desde cedo. Por exemplo, em Madagáscar, as reuniões de clubes de jovens e outras atividades durante celebrações festivas têm sido utilizadas para promover a sensibilização (AISS 2015d). Em alguns países, a sensibilização para a cobertura da segurança social está também ligada a iniciativas destinadas a reforçar a literacia financeira e a melhorar o conhecimento sobre a cobertura das pensões.

De um modo mais geral, a educação em matéria de proteção social visa melhorar a compreensão e a sensibilização das pessoas para os diferentes riscos enfrentados ao longo do ciclo de vida; sensibilizar para os seus direitos e responsabilidades em matéria de segurança social; fornecer informações sobre os regimes e prestações de segurança social disponíveis e sobre a forma de os utilizar de forma eficaz; e permitir-lhes fazer escolhas informadas e empreender ações eficazes para melhorar a sua cobertura da segurança social.

► Lista de verificação 3.3: Educar os jovens sobre segurança social e criar de uma cultura de segurança social

- Os programas de educação nos níveis primário, secundário e superior incluem aulas sobre os direitos e responsabilidades em matéria de segurança social?
- Os direitos e responsabilidades em matéria de segurança social fazem parte do currículo do ensino e formação profissional?

3.2.4 Promover a "literacia em segurança social" nos programas de empreendedorismo e desenvolvimento empresarial

Informação sobre direitos e obrigações em matéria de segurança social deve ser amplamente disponibilizada através de fontes que possam chegar a uma grande variedade de pessoas. Este objetivo pode ser alcançado integrando o conhecimento sobre os programas e as prestações da segurança social noutros tipos de programas de ensino e formação profissional.

Uma dessas possibilidades é incluir módulos sobre segurança social em programas relevantes de formação, desenvolvimento de competências e empreendedorismo, uma vez que são acessíveis a pessoas para as quais a informação sobre segurança social seria extremamente relevante (ver Caixa 3.11).

► Caixa 3.12: Saiba mais sobre negócios, saiba mais sobre a segurança social: A segurança social nos programas de empreendedorismo e formação empresarial e instrumentos conexos [TMPE]

A OIT oferece uma vasta gama de pacotes de formação para empresários que procuram iniciar um negócio próprio ou expandir e melhorar o seu negócio, incluindo:

- O programa *Start and Improve Your Business Programme (SIYB)* é um programa de formação sobre gestão, centrado no arranque e na melhoria de pequenos negócios como estratégia para criar mais e melhor emprego nas economias em desenvolvimento e em transição.
- O programa *Women's Entrepreneurship Development (WED) Programme* tem vindo a fortalecer as mulheres empreendedoras nos países em desenvolvimento e a apoiá-las na criação e no crescimento dos seus negócios desde meados da década de 2000.
- O pacote de formação *Know About Business (KAB)* é amplamente utilizado em todo o mundo para ensinar o empreendedorismo em escolas profissionais, secundárias e em estabelecimentos de ensino superior.
- O programa *Sustaining Competitive and Responsible Enterprises (SCORE)* apoia a formação prática e o aconselhamento no local de trabalho, que melhoram a produtividade e as condições de trabalho nas pequenas e médias empresas.

Além disso, a metodologia *Enabling Environment for Sustainable Enterprises (ESEE)* permite aos governos, empregadores e trabalhadores identificar os principais condicionalismos que dificultam o desenvolvimento das empresas; promove o diálogo entre trabalhadores, empregadores e governos, a fim de chegar a recomendações políticas partilhadas; e apoia a adoção de reformas eficazes para libertar o potencial empreendedor, impulsionar investimentos, gerar crescimento económico global, criar melhores empregos e reduzir a pobreza.

Estes instrumentos destacam a importância da segurança social para o empreendedorismo e o desenvolvimento empresarial. Para os empresários e os proprietários de micro e pequenas empresas, os riscos, como as doenças profissionais ou os acidentes de trabalho, que os afetam diretamente ou que afetam os seus trabalhadores, não são apenas uma questão pessoal, visto que muitas vezes põem em risco a existência do seu negócio. Por isso, é muito importante que os empresários estejam conscientes da importância da segurança social, dos seus direitos e responsabilidades e da forma de garantir a cobertura da segurança social. Ao mesmo tempo, instrumentos como o instrumento ESEE também podem contribuir para melhorar o enquadramento político, no que se refere a facilitar a cobertura da segurança social das MPE.

Fonte: Baseado no sítio Web da OIT.

Além disso, as campanhas de informação adaptadas às necessidades e situações dos trabalhadores e das unidades económicas de setores específicos são um instrumento muito útil para alcançar grupos específicos. Isto pode ser particularmente útil para as micro e pequenas empresas, para os trabalhadores por conta própria e para os trabalhadores agrícolas, porque esses grupos podem não ver necessariamente a sua situação e os seus interesses refletidos em campanhas gerais de informação. Por exemplo, na **Zâmbia**, decorreu uma campanha de informação direcionada especificamente para micro e pequenas empresas do setor da construção (ver Caixa 3.12).

► **Caixa 3.13: Dar argumentos a favor da segurança social: Informação adaptada às micro e pequenas empresas do setor da construção na Zâmbia**

Na Zâmbia, foi lançada uma campanha de informação dirigida ao setor da construção, com o apoio da OIT, centrada especificamente no cumprimento da legislação laboral pelas micro e pequenas empresas do setor da construção. A campanha inclui uma secção intitulada «Porquê assegurar proteção aos trabalhadores contra acidentes de trabalho?», que apresenta a justificação para o seguro contra acidentes de trabalho e o seguro de pensão. Os cartazes e vídeos explicam os benefícios da cobertura da segurança social para os empregadores e fornecem informações concisas sobre regras e procedimentos essenciais.



Fonte: Sítio Web da OIT; ver também OIT: Vídeo do YouTube "[Labour laws in Zambia: What are their benefits?](#)" [Leis laborais na Zâmbia: Quais são os seus benefícios?]

► **Lista de verificação 3.4: «Literacia em matéria de segurança social» nos programas de empreendedorismo e desenvolvimento empresarial**

- Os programas de formação e de capacitação dirigidos a empresários e os programas de desenvolvimento empresarial incluem sistematicamente uma secção sobre segurança social? Em caso afirmativo, fornecem informações adequadas sobre a importância da segurança social, os direitos e as responsabilidades, bem como sobre o acesso à segurança social? Poderá a informação ser melhorada?
- As instituições de segurança social, os serviços de desenvolvimento empresarial ou outras instituições fornecem informação e aconselhamento acessíveis aos atuais e futuros empresários e proprietários de pequenas empresas, no que diz respeito aos seus direitos e responsabilidades em matéria de segurança social? Poderão a informação e o aconselhamento ser melhorados?

► **Literatura complementar sobre sensibilização, comunicação e educação para a segurança social**

- OIT. A publicar em breve. *Guide on social protection education and culture* [título de trabalho].
- AISS. 2014. *ISSA Guidelines: Service Quality*.
- AISS. 2016. *ISSA Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension*.
- AISS. 2016. *ISSA Guidelines: Communication by Social Security Administrations*.
- AISS. 2019. *ISSA Guidelines: Information and Communication Technology*.
- RNSF. 2017. *Extending coverage: Social protection and the informal economy*.

3.3 Reforçar a transparência, a responsabilização e a boa governação

A governação de um sistema de proteção social, em particular no que diz respeito à responsabilização e à transparência, tem um forte impacto não só na forma como o sistema é visto do exterior, mas também na forma como os seus membros participam. Se os empregadores e os trabalhadores não dispuserem de informações adequadas sobre o funcionamento dos regimes de proteção social e não os considerarem regimes fiáveis e eficazes, é menos provável que contribuam para esses regimes (OIT 2011). Por conseguinte, o reforço da transparência, da responsabilização e da boa governação é essencial para criar confiança e assegurar que o sistema de proteção social corresponda às expectativas das pessoas.

Com base nos princípios dos direitos humanos e no Estado de direito, as normas internacionais de segurança social da OIT estabelecem uma série de princípios que são relevantes para a boa governação e para a extensão da cobertura da proteção social (ver Caixa 3.13).

► Caixa 3.14: Princípios de boa governação nas normas de segurança social e noutras normas internacionais do trabalho da OIT

As normas da OIT em matéria de segurança social e a Recomendação n.º 204 incluem um conjunto de princípios que contribuem para garantir a boa governação dos sistemas de segurança social, como, por exemplo:

- **Responsabilidade geral e principal do Estado.** (Convenção n.º 102, n.º 3 do artigo 71.º, Recomendação n.º 202, n.º 3).
- **Direitos baseados em legislação nacional.** O âmbito, a cobertura e o nível das prestações, incluindo as garantias básicas de segurança social, devem ser estabelecidos nas disposições legislativas ou regulamentares nacionais (em especial, os artigos 1.º e 5.º da Convenção n.º 102; Recomendação n.º 202, n.º 3, alínea b), e n.ºs 6 e 7).
- **Direito de recurso.** As pessoas protegidas devem ter direito de recurso «em caso de recusa da prestação, ou de contestação quanto à qualidade e quantidade da mesma» (Convenção n.º 102, artigo 70.º). Os procedimentos de reclamação e de recurso devem ser imparciais, transparentes, simples, rápidos, acessíveis, baratos e gratuitos para o requerente (Recomendação n.º 202, n.º 3, alínea o), e n.º 7).
- **Participação.** Participação dos representantes das pessoas protegidas e dos empregadores na gestão das instituições de administração (Convenção n.º 102, artigo 72.º); participação tripartida, consulta e diálogo social no que diz respeito aos pisos de proteção social e estratégias de extensão da segurança social (Recomendação n.º 202, n.º 8, alínea d), n.º 13(1) e n.º 19); pleno respeito da negociação coletiva e da liberdade de associação para todos os trabalhadores (Recomendação n.º 202, n.º 3, alínea q)).
- **Responsabilização e transparência.** Gestão financeira e administração transparentes, responsáveis e sólidas (Recomendação n.º 202, n.º 3, alínea j)); Convenção n.º 102, n.º 3 do artigo 71.º).
- **Financiamento.** Solidariedade no financiamento, procurando simultaneamente alcançar um equilíbrio ótimo entre as responsabilidades e os interesses dos que financiam e dos que beneficiam dos regimes de segurança social (Recomendação n.º 202, n.º 3, alínea h)); financiamento coletivo por meio de contribuições para a segurança social ou de impostos, ou ambos, segundo modalidades que evitem que pessoas de fracos recursos (Convenção n.º 102, artigo 71.º) e capacidade contributiva limitada (Recomendação n.º 204, n.º 20) tenham de suportar um encargo muito pesado.
- **Promoção da igualdade de género, da não discriminação e da capacidade de resposta a necessidades especiais** (Recomendação n.º 202, n.º 3, alínea d); Recomendação n.º 204, n.º 7, alínea h)).
- **Direitos e dignidade.** Respeito pelos direitos e dignidade das pessoas cobertas pelas garantias da segurança social (Recomendação n.º 202, n.º 3, alínea f)); promoção e proteção efetivas dos direitos humanos daqueles que operam na economia informal (Recomendação n.º 204, n.º 7, alínea e)); atenção especial às pessoas particularmente vulneráveis (Recomendação n.º 202, n.º 2, n.º 3, alínea e) e n.º 16; Recomendação n.º 204, n.º 7, alínea i), e n.º 19).

Estes princípios complementam e concretizam os princípios conexos consagrados nos instrumentos em matéria de direitos humanos e noutras normas internacionais pertinentes (OIT 2019a; 2017e).

Também a governação financeira é um elemento que integra a boa governação. A transparência e a responsabilização são salvaguardas eficazes contra a corrupção e o desperdício, e a contenção da corrupção pode trazer benefícios orçamentais. Um estudo recente do Fundo Monetário Internacional revelou que a luta contra a corrupção tem benefícios orçamentais significativos: medidos em termos de produto interno bruto, os impostos cobrados pelos governos menos corruptos são avaliados 4% acima dos impostos cobrados pelos governos mais corruptos para o mesmo nível de desenvolvimento económico.

3.3.1 Melhorar a proteção oferecida

Proporcionar benefícios de qualidade que respondam às necessidades das pessoas é a melhor forma de criar confiança nos sistemas de proteção social e convencer os trabalhadores e os empregadores a honrarem as suas obrigações. Os sistemas de proteção social que funcionam de forma eficaz e eficiente e que proporcionam prestações de qualidade ganham a confiança da população (OIT 2017e; AISS 2016a). Neste domínio, a confiança nas instituições e nos processos envolvidos é essencial. Isto é particularmente importante nos regimes voluntários que visam aumentar a cobertura a grupos que de outra forma poderiam ser excluídos – é pouco provável que as pessoas se sintam envolvidas nesses sistemas, a menos que tenham conhecimento suficiente dos processos, estejam conscientes dos motivos pelos quais estes podem ser benéficos e tenham acesso a mecanismos de reparação, caso sejam necessários.

Os trabalhadores precisam de saber que estão efetivamente protegidos e que podem ter acesso às prestações a que têm direito. Do mesmo modo, os empregadores precisam de saber que os seus trabalhadores estão bem protegidos, que os processos administrativos são eficientes e que a proteção social lhes presta apoio na manutenção e no aumento da produtividade dos seus trabalhadores, para que cumpram as suas obrigações, registem os trabalhadores e paguem contribuições para a segurança social. Se o sistema é considerado ineficiente ou corrupto, é menos provável que os empregadores se interessem ativamente pela segurança social dos seus trabalhadores. Se considerarem que o registo dos trabalhadores e o pagamento das contribuições não é um fardo, mas sim um investimento, os empregadores sentir-se-ão mais envolvidos no sistema de proteção social.

Como se desenvolve essa confiança? A boa governação e uma administração eficaz são fundamentais. Um elemento importante é o diálogo social entre o governo, as organizações de empregadores e de trabalhadores, a fim de criar uma compreensão comum da situação e melhorar a governação e a qualidade dos serviços. Este diálogo social deve também incluir as organizações das pessoas que operam na economia informal (OIT 2017d). As administrações responsáveis pela proteção social são uma importante interface do governo para com os seus cidadãos. Quanto mais abertas, acessíveis, responsáveis e transparentes forem, maior será a probabilidade de as pessoas se envolverem e perceberem a administração de uma forma positiva. No entanto, se tais administrações forem percebidas como remotas, tecnocráticas e com pouca compreensão dos seus utentes, não serão capazes de mobilizar e estender a cobertura de forma eficaz (RNSF 2017, 61-62). A responsabilização e a transparência, para além de serem fins em si mesmos, são essenciais para construir um sistema de proteção social em que as pessoas possam confiar e que garanta a concretização efetiva dos seus direitos mas também das suas obrigações. Isto é essencial para que um sistema de proteção social funcione de forma eficaz, credível, equitativa e sustentável, bem como para uma agenda mais alargada sobre a construção de instituições, tal como refletido no objetivo 16 dos ODS (OIT 2017e).

Também é possível retirar ensinamentos de uma reforma no estado de Lagos, na Nigéria, onde o governo local começou com melhorias relativamente simples, mas muito visíveis, nos serviços públicos, que ajudaram a criar confiança na eficácia da administração pública e a aumentar a vontade das pessoas de cumprirem as suas obrigações fiscais (ver Caixa 3.14).

► **Caixa 3.15: Melhorar os serviços públicos e criar confiança no estado de Lagos, na Nigéria**

No estado de Lagos, na Nigéria, um conjunto de reformas políticas iniciadas pelo Governador em 2007-2015 melhorou a prestação de serviços públicos, incluindo procedimentos administrativos mais eficientes e transparentes, bem como investimentos nas estradas e na educação que conduziram a uma melhoria significativa da qualidade. Estas reformas reforçaram significativamente a confiança nas autoridades públicas. Desde 2007, conferências regulares entre as partes interessadas do sistema fiscal com representantes do setor privado, sindicatos, grupos da sociedade civil e associações do setor informal têm contribuído para reforçar o apoio público através de discussões sobre os progressos alcançados e as expectativas do governo.

Como resultado, as pessoas mostraram-se mais dispostas a pagar impostos (incluindo um novo imposto sobre o consumo aplicável aos restaurantes), e o cumprimento das obrigações fiscais aumentou significativamente. As receitas fiscais do estado de Lagos aumentaram de menos de 40 mil milhões de nairas, em 2000, para mais de 180 mil milhões de nairas, em 2011, a preços de 2012 (Gaspar, Jaramillo e Wingender 2016, 264).

Partindo de reformas relativamente simples mas de grande visibilidade, como a limpeza e o melhoramento de espaços públicos, como parques e estradas, estas reformas ajudaram a aumentar a legitimidade do governo, inclusive entre grupos marginalizados, e a reduzir a informalidade. Esta experiência demonstra que dar prioridade à prestação de serviços tangíveis à população e aumentar a sensibilização para os direitos e para as responsabilidades pode gerar mudanças positivas.

Fonte: Baseado em Gaspar, Jaramillo e Wingender 2016; IIG 2011; 2013

3.3.2 Reforçar a transparência e a responsabilização nos sistemas de proteção social

A transparência e a responsabilização estão no centro da boa governação e têm um papel crucial nos sistemas de proteção social, bem como no estabelecimento de garantias contra a corrupção e o desperdício.

As informações fundamentais sobre as instituições de proteção social devem ser disponibilizadas às partes interessadas em tempo útil e devem ser fiáveis, pertinentes e exatas. Além disso, os responsáveis pelas decisões tomadas no seio das instituições de segurança social devem ser considerados legalmente responsáveis pelas suas decisões e responsabilizados pelas suas ações. Sem a existência de sistemas adequados de transparência e responsabilização, há uma maior probabilidade de os fundos afetados à proteção social serem utilizados indevidamente ou mal geridos. É mais provável que as pessoas deem apoio a um maior investimento na proteção social se souberem que esses sistemas chegam até aos beneficiários certos e que os mecanismos de responsabilização podem ser utilizados para responsabilizar as pessoas/instituições, se tal não se verificar.

► **Caixa 3.16: Reforço da governação da Caixa de Previdência para melhorar a eficiência, em Marrocos**

Em 2011, a Caixa de Previdência (*Caisse marocaine des retraites* - CMR) de Marrocos, que é gerido por um Conselho de Administração tripartido, reforçou ainda mais o seu sistema de governação através da criação de um Comité de Atribuição de Ativos e de um Comité de Auditoria, a fim de melhor garantir a execução das suas decisões e a divulgação da informação junto das partes interessadas. Este objetivo foi alcançado através da nomeação de peritos independentes que supervisionam e garantem a transparência do processo de tomada de decisão. O reforço do sistema de governação da Caixa melhorou a qualidade da gestão dos regimes de pensões confiados à CMR.

Fonte: Baseado em AISS, 2017b.

Nos casos em que as instituições de segurança social são geridas com a participação ativa dos representantes dos empregadores e dos trabalhadores no Conselho de Administração, estes representantes desempenham um papel importante na garantia de boa governação desses sistemas (ver Caixa 3.16).

► **Caixa 3.17: Participação dos representantes dos empregadores e dos trabalhadores nos conselhos de administração das instituições de segurança social**

Na maioria das instituições de segurança social, os conselhos de administração incluem os parceiros sociais (governo, trabalhadores e empregadores) como membros. Estes conselhos desempenham um papel fundamental para assegurar a boa governação dos regimes de segurança social administrados por cada organização.

O papel do Conselho de Administração inclui a governação financeira, assegurando que os recursos confiados ao sistema de proteção social sejam utilizados de forma eficaz e eficiente, de modo a evitar o desperdício ou a atribuição inadequada de prestações prometidas. A ineficiência e a ineficácia minam a credibilidade de um sistema, conduzem à evasão ao pagamento das contribuições e dão origem a problemas financeiros. Podem também conduzir ao fracasso do regime e, possivelmente, de todo o sistema nacional de proteção social. A credibilidade é o capital mais importante de um sistema de proteção social. A utilização ineficiente dos recursos tem também um custo de oportunidade, em termos da proteção social que de outra forma poderia ter sido proporcionada.

A participação dos representantes dos empregadores e dos trabalhadores nos conselhos de administração das instituições de segurança social está igualmente prevista na Convenção n.º 102, que estabelece que «no caso de a gestão não ser assegurada por uma instituição regulamentada pelas autoridades públicas ou por um departamento governamental responsável perante um parlamento, devem participar na gestão representantes das pessoas protegidas ou ser a ela associados com poder consultivo, em condições prescritas; a legislação nacional pode também prever a participação de representantes dos empregadores e das autoridades públicas.» (n.º 1 do artigo 72.º). O Estado mantém, porém, a responsabilidade geral pela boa administração das instituições e pelas prestações e serviços assegurados pelo sistema de segurança social.

Garantir uma representação eficaz dos trabalhadores e dos empregadores é essencial para o funcionamento da governação participativa nas instituições de segurança social. A organização das pessoas que operam na economia informal para que possam representar os seus interesses de forma eficaz coloca um desafio particular.

Fonte: Baseado em OIT 2005; CIF-OIT 2010.

Para que a transparência seja uma verdadeira parte integrante dos programas de proteção social, não deverá limitar-se à gestão financeira e administrativa. Os diferentes componentes dos programas devem dispor de mecanismos de transparência, tais como mecanismos de seleção, critérios de elegibilidade, níveis de prestações, bem como mecanismos de reclamação e vias de recurso. Desta forma, as pessoas terão acesso à informação sobre o modo como as autoridades cumprem as suas obrigações. Os programas internos e externos de acompanhamento e avaliação também podem ser tornados públicos, a fim de aumentar a transparência (Sepúlveda e Nyst 2012). Por exemplo, na Índia, a transparência e a responsabilização foram reforçadas com a Lei do Direito à Informação.

3.3.3 Procedimentos eficazes e eficientes ("relação qualidade-preço")

Procedimentos administrativos eficazes e eficientes são uma condição prévia para o bom funcionamento dos sistemas de segurança social. Procedimentos administrativos complexos, inacessíveis, ineficazes ou ineficientes podem impedir de forma significativa as pessoas de acederem a prestações de proteção social e de contribuírem para a segurança social. Os trabalhadores e as unidades económicas da economia informal tendem a ser mais afetados por obstáculos administrativos do que os estabelecidos na economia formal, porque têm capacidades administrativas limitadas e não podem dar-se ao luxo de despendar tempo de trabalho para lidar com procedimentos administrativos.

Até mesmo a perceção de ineficiência de um sistema de proteção social pode limitar a confiança e o apoio das pessoas perante o sistema de proteção social e criar uma situação em que o sistema é visto como uma teia de procedimentos burocráticos e não como um processo aberto e participativo. Por conseguinte, os esforços para melhorar a administração da segurança social e tornar os procedimentos administrativos mais acessíveis e eficientes são extremamente importantes.

Neste cenário, uma boa relação qualidade-preço não significa apenas que os custos têm de ser minimizados, mas que o impacto do dinheiro gasto deve ser maximizado, de modo a concretizar, tanto quanto possível, os objetivos dos programas de segurança social. Ao invés de considerar a redução de custos, esta abordagem apoia uma análise custo-benefício abrangente em todas as fases de um programa – conceção e apreciação, implementação e avaliação. O objetivo consiste em garantir que tudo o que for gasto em programas de segurança social compensa, em termos de resultados (o que é dado aos beneficiários) e de impacto (concretização do objetivo inicial do projeto). Ao criar um sistema em que a relação qualidade-preço dos programas de proteção social possa ser calculada e avaliada, torna-se mais fácil obter um apoio mais amplo para esses programas, aumentar os investimentos e construir um clima de confiança junto dos cidadãos (White, Hodges e Greenslade 2013).

► Lista de verificação 3.5: Assegurar procedimentos administrativos eficazes e eficientes

- Os procedimentos administrativos são acessíveis, eficazes e eficientes o suficiente para que os trabalhadores se registem e contribuam para os programas?
- O impacto dos programas de proteção social é maximizado face ao dinheiro gasto?
- Que adaptações administrativas é necessário introduzir para facilitar o acesso das pessoas que operam na economia informal?

► Literatura complementar sobre o reforço da responsabilização, da transparência e da boa governação

- OIT. 2005. *Social Security Governance: A Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe*.
- Sítio Web da Proteção Social e dos Direitos Humanos, www.socialprotection-humanrights.org.
- Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho (CIF-OIT) 2010. *Governance of social security systems: A guide for board members in Africa*.
- AISS. 2019. *ISSA Guidelines: Good Governance*.
- AISS. 2019. *ISSA Guidelines: Service Quality*.
- Sepúlveda, M.; Nyst, C. 2012. *The Human Rights Approach to Social Protection*.

3.3.4 Acesso a procedimentos de reclamação e recurso

O acesso aos procedimentos de reclamação e recurso é parte integrante de um sistema de segurança social baseado no Estado de direito e no qual os direitos à segurança social estão ancorados nos quadros jurídicos nacionais. Tal como estabelecido na Convenção n.º 102 e na Recomendação n.º 202, o direito nacional deverá oferecer a possibilidade de contestar as decisões da administração relativas a prestações de segurança social através de procedimentos acessíveis e eficazes de reclamação e recurso, que deverão ser gratuitos para o requerente (ver Caixa 3.13). Este mecanismo é um elemento importante para garantir a efetiva concretização do direito à segurança social, incluindo as garantias básicas de um piso de proteção social definido a nível nacional (OIT 2019a; Behrendt et al. 2017).

► **Caixa 3.18: Disposições relativas ao acesso aos procedimentos de reclamação e recurso no contexto das normas de segurança social da OIT**

As normas de segurança social da OIT fornecem orientações específicas sobre procedimentos de reclamação e recurso.

A Recomendação n.º 202 inclui as seguintes definições:

3. Reconhecendo a responsabilidade geral e principal do Estado de pôr em prática a presente Recomendação, os Membros deveriam aplicar os seguintes princípios:

- direito às prestações estabelecidas pela legislação nacional;
- eficiência e acessibilidade dos procedimentos de reclamação e de recurso;

7. As garantias básicas de segurança social devem ser estabelecidas por lei. As disposições legislativas e regulamentares nacionais devem especificar o leque, as condições de elegibilidade e os níveis das prestações que dão efeito a essas garantias. Devem igualmente ser especificados procedimentos de reclamação e de recurso imparciais, transparentes, eficazes, simples, rápidos, acessíveis e pouco dispendiosos. O acesso aos procedimentos de reclamação e de recurso deve ser gratuito para o requerente. Devem existir sistemas que reforcem o cumprimento dos quadros jurídicos nacionais.

A Convenção n.º 102 inclui as seguintes disposições:

Artigo 70.º, n.º 1 Todo o requerente deve ter direito de recurso em caso de recusa da prestação, ou de contestação quanto à qualidade e quantidade da mesma. n.º 2 Quando na aplicação da presente Convenção a gestão dos cuidados médicos estiver confiada a um determinado departamento governamental responsável perante um parlamento, o direito de recurso previsto no n.º 1 do presente artigo pode ser substituído pelo direito a ser investigada, pela autoridade competente, qualquer reclamação respeitante à recusa de cuidados médicos ou à qualidade dos cuidados médicos recebidos. n.º 3 Quando as reclamações forem apresentadas a tribunais especialmente criados para tratar das questões de segurança social e nos quais as pessoas protegidas estejam representadas, o direito de recurso pode não ser concedido.

Quando se verifica que as decisões tomadas pela administração são incorretas, é necessário encontrar soluções eficazes para restabelecer os direitos dos beneficiários. Por exemplo, na Argentina, foi encontrada uma solução eficaz para rever os processos e implementar acordos de resolução de litígios através de um procedimento eficiente que reduziu significativamente o tempo de espera dos pensionistas (ver Caixa 3.18).

► **Caixa 3.19: Acordos nacionais de resolução de litígios em matéria de ajustamentos às pensões na Argentina**

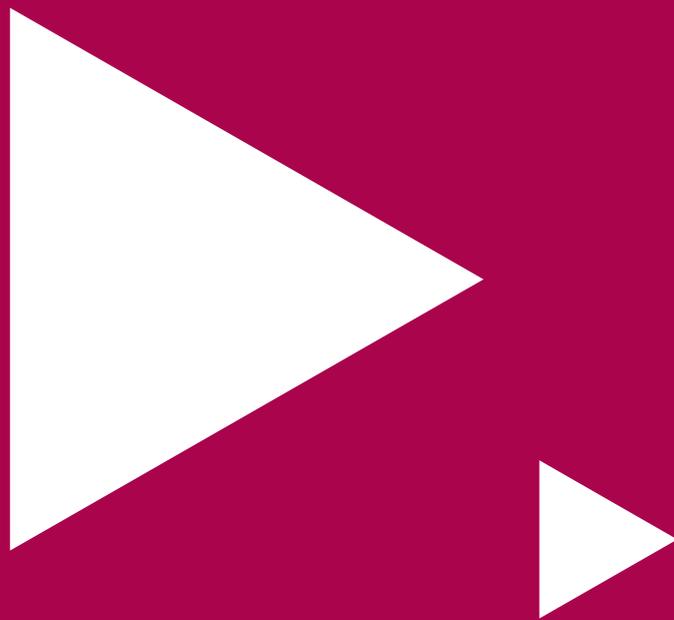
Devido ao elevado número de erros cometidos nos pagamentos de pensões pela Administração Nacional da Segurança Social (ANSES) nos últimos 25 anos, foram apresentadas centenas de milhares de reclamações contra o Estado, dando origem a um nível insustentável de litígios. A fim de resolver o problema, a ANSES implementou o Programa Nacional de Reparação Histórica – um mecanismo de acordo voluntário para liquidar dívidas de pensões a beneficiários que cumprissem os critérios estabelecidos na Lei n.º 27.260. Paralelamente, foi estabelecido um programa de divulgação fiscal para cobrir as despesas em causa, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE) e pelo Grupo de Ação Financeira.

Em resultado, foram concedidos ajustamentos a mais de um milhão de pensionistas no prazo de nove meses, o que compara com um tempo médio de espera de oito anos, antes da implementação do Programa Nacional de Reparação Histórica.

Fonte: Baseado em AISS, 2017c.

▶ 4

**Estender a cobertura legal:
Trazer para a segurança
social os trabalhadores
que anteriormente não
beneficiavam de cobertura**



▶ Perguntas fundamentais

- ▶ Quais são as barreiras jurídicas com que se deparam os trabalhadores e os empregadores que operam na economia informal? Que grupos de trabalhadores são excluídos do âmbito de aplicação da legislação em matéria de segurança social e de trabalho, e quais são as lacunas no que se refere à aplicação e à execução da lei?
- ▶ Como é que os trabalhadores da economia informal podem ser abrangidos pela legislação de uma forma eficaz e adaptada às suas necessidades e circunstâncias?
- ▶ De que modo podem os quadros jurídicos ser adaptados para abranger os trabalhadores anteriormente não cobertos pela segurança social, e que outras medidas são necessárias para garantir uma proteção eficaz?

▶ Mensagens fundamentais

- ▶ A fim de estender a cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal, é necessário adaptar os quadros jurídicos para que possam efetivamente cobrir e proteger esses trabalhadores – não só na teoria, mas também na prática.
- ▶ As normas internacionais do trabalho em geral – e as normas de segurança social em particular – fornecem orientações importantes para quadros jurídicos nacionais mais eficazes, adaptados às realidades dos trabalhadores e dos empregadores.
- ▶ A extensão da cobertura jurídica não é suficiente para alcançar uma cobertura efetiva e facilitar a transição para a economia formal. São necessárias ações adicionais para garantir que os quadros jurídicos sejam efetivamente aplicados e executados, incluindo a sensibilização e a criação de confiança; a eliminação dos obstáculos administrativos e financeiros à cobertura; e a garantia de que essas medidas tenham em conta e sejam adaptadas às necessidades e circunstâncias específicas dos trabalhadores e dos seus empregadores.

4.1 Incluir no âmbito de aplicação da legislação em matéria de segurança social e de trabalho os trabalhadores que anteriormente não beneficiavam de cobertura: Quais são os desafios?

Muitos trabalhadores da economia informal não estão protegidos – ou não estão suficientemente protegidos – pelo quadro jurídico existente, nomeadamente pela legislação em matéria de segurança social e de trabalho. Vários fatores podem explicar esta falta de proteção.

Em primeiro lugar, muitos trabalhadores da economia informal trabalham em setores da economia, em profissões ou tipos de emprego que estão fora do âmbito do quadro jurídico existente – simplesmente, não estão regulamentados. Por exemplo, a legislação de segurança social pode excluir explícita ou implicitamente os trabalhadores agrícolas, os trabalhadores domésticos, os trabalhadores independentes ou os trabalhadores de empresas com menos de cinco trabalhadores. Além disso, os trabalhadores em «novas» formas de emprego podem não estar abrangidos, como os trabalhadores que operam em plataformas digitais (Berg et al. 2018; Behrendt e Nguyen 2018).

Em segundo lugar, a legislação pode existir, mas pode não ter sido implementada, na totalidade ou apenas parcialmente. Em alguns casos, isso pode ser explicado pela falta de capacidade institucional suficiente para a sua execução. Noutros casos, uma lei pode ter sido promulgada a determinada altura, mas já não prosseguir adequadamente os fins para os quais foi pensada e necessitar de alterações ou regulamentos detalhados (OIT, 2013a). Nestas circunstâncias, a não execução pode ser uma opção política consciente, se se considerar que uma legislação mal redigida pode causar mais danos do que benefícios àqueles que asseguram a sua subsistência através do trabalho na economia informal. Entretanto, porém, a falta de aplicação deixa os trabalhadores desprotegidos.

Em terceiro lugar, a legislação pode ter sido implementada, mas pode não ter sido executada — ou não ter sido plenamente executada. Em muitos casos, tal falta de execução pode estar associada à falta de

capacidade de inspeção, em especial em setores da economia que exigem um nível de recursos mais elevado do que outros, devido à sua distância geográfica ou à estrutura das suas unidades económicas. No entanto, além de deixar muitos trabalhadores desprotegidos, a execução incompleta da legislação conduz também a um tratamento desigual dos trabalhadores e das empresas (ver Capítulo 7).

A fim de estender a cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal, é necessário adaptar os quadros jurídicos para que possam efetivamente cobrir e proteger esses trabalhadores – não só na teoria, mas também na prática.

► **Caixa 4.1: Normas e princípios internacionais relevantes para a extensão da cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal**

O quadro normativo da OIT, definido internacionalmente, fornece orientações pormenorizadas para a extensão da segurança social aos trabalhadores da economia informal. Elaboradas e adotadas pelos membros tripartidos da OIT (governos, representantes dos empregadores e dos trabalhadores de todos os Estados membros da OIT), as Convenções e Recomendações estabelecem normas que os Estados determinam para si próprios, a partir de boas práticas e de formas inovadoras de proporcionar uma proteção social reforçada e alargada em países de todas as regiões do mundo. Baseiam-se na noção de que não existe um modelo único e perfeito para a segurança social; pelo contrário, cabe a cada sociedade desenvolver os melhores meios para garantir a proteção necessária. Por conseguinte, oferecem uma série de opções e de vias flexíveis para a sua aplicação que podem ser alcançadas através de uma combinação de prestações contributivas e não contributivas, regimes gerais e profissionais, seguros obrigatórios e voluntários e diferentes métodos de gestão das prestações, todos destinados a garantir um nível global de proteção que melhor responda às necessidades de cada país.

A Convenção n.º 102 relativa à Segurança Social (norma mínima), de 1952, prevê normas mínimas de cobertura para cada uma das nove situações clássicas de segurança social (assistência médica, doença, desemprego, velhice, acidentes no trabalho, responsabilidades familiares, maternidade, invalidez, sobrevivência).

A fim de colmatar as lacunas na cobertura da segurança social e alcançar uma cobertura universal, a Recomendação n.º 202 relativa aos Pisos de Proteção Social, de 2012, insta os Estados a garantirem, pelo menos, níveis mínimos de proteção a todas as pessoas e a garantirem progressivamente níveis de proteção mais elevados. Os pisos nacionais de proteção social devem incluir garantias básicas de segurança social que assegurem um acesso efetivo aos cuidados de saúde essenciais e à segurança básica do rendimento a um nível que permita às pessoas viver com dignidade ao longo do ciclo de vida, incluindo, no mínimo:

- acesso a cuidados de saúde essenciais, incluindo a assistência na maternidade;
- segurança básica de rendimento para crianças;
- segurança básica de rendimento para pessoas em idade ativa sem capacidade para obter um rendimento suficiente, nomeadamente em caso de doença, desemprego, maternidade e invalidez;
- segurança básica de rendimento para as pessoas idosas.

A Recomendação n.º 202 prevê que as estratégias de extensão da segurança social devem aplicar-se tanto às pessoas que operam na economia formal como na informal e apoiar o crescimento do emprego formal e a redução da informalidade (n.º 15).

A Recomendação n.º 204 sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal, de 2015, especifica ainda que, na construção e manutenção de pisos de proteção social nos seus sistemas de segurança social, os países devem prestar especial atenção às necessidades e circunstâncias das pessoas na economia informal e das suas famílias (n.º 19). Salienta igualmente o importante papel da extensão da cobertura da segurança social aos setores da economia informal (n.º 20), o que pode exigir a adaptação dos procedimentos administrativos, das prestações e das contribuições, tendo em conta a sua capacidade contributiva.

Nota: A Convenção n.º 102 foi ratificada, até à data, por 58 países, mais recentemente pela Argentina (2016), Benim (2019), Brasil (2009), Bulgária (2008), Chade (2015), República Dominicana (2016), Honduras (2012), Jordânia (2014), Marrocos (2019), Roménia (2009), Federação da Rússia (2019), São Vicente e Granadinas (2015), Ucrânia (2016) e Uruguai (2010), e fornece orientações a todos os 187 Estados membros da OIT. As Recomendações da OIT não estão abertas a ratificação.

Fonte: Com base em OIT de 2017, p. 8; ver também OIT, 2017b.

As normas internacionais do trabalho em geral – e as normas de segurança social em particular – fornecem orientações importantes para o estabelecimento de quadros jurídicos nacionais mais eficazes, adaptados às realidades dos trabalhadores e dos empregadores. Para os trabalhadores, o cumprimento das normas internacionais em matéria de segurança social implica, por exemplo, mais previsibilidade, maior segurança de rendimentos, melhor proteção social e melhor acesso à saúde e à educação, que têm efeitos positivos sobre a economia e a sociedade (OIT 2013d). Para os empregadores, o cumprimento implica trabalhadores mais saudáveis e mais qualificados, maior produtividade, menos absentismo e menor rotatividade dos trabalhadores, melhores relacionamentos no local de trabalho, uma estrutura de custos mais previsível e condições de concorrência mais equitativas para as empresas concorrentes. Se a concorrência baseada nos salários e nos custos mínimos de emprego for eliminada, por exemplo, é provável que surja uma concorrência baseada na produtividade, na melhoria da gestão, na eficiência do trabalho e na competência dos trabalhadores, afastando as empresas ineficientes e conduzindo a uma economia mais eficiente, no seu todo (OIT 2013d).

Este capítulo aborda a extensão da cobertura do ponto de vista jurídico, centrando-se na inclusão dos trabalhadores anteriormente não cobertos no âmbito de aplicação da legislação laboral e em matéria de segurança social. O capítulo discute desafios específicos e opções políticas, sob orientação das normas internacionais de segurança social e de boas práticas. Centra-se, em especial, em quatro das cinco categorias de trabalhadores identificadas no Capítulo 2, os quais, muitas vezes, são total ou parcialmente excluídos da cobertura da segurança social: trabalhadores de micro e pequenas empresas (secção 4.2); trabalhadores domésticos (secção 4.3); trabalhadores agrícolas (secção 4.4); e trabalhadores independentes, incluindo trabalhadores por conta própria (secção 4.5).

4.2 Estender a cobertura legal aos trabalhadores de micro e pequenas empresas

4.2.1 Quais são os desafios específicos no que diz respeito à inclusão dos trabalhadores de micro e pequenas empresas no âmbito da legislação em matéria de segurança social?

A nível mundial, a grande maioria dos trabalhadores assalariados trabalham em micro e pequenas empresas.¹ Em termos globais, os trabalhadores de micro e pequenas empresas e os trabalhadores por conta própria representam 70% do emprego, uma percentagem que em alguns países de baixo rendimento pode ascender a 90% (OIT 2019k).² Na Indonésia, por exemplo, as micro e pequenas empresas representam 99% da totalidade das empresas, absorvendo 97% do total da força de trabalho (Torm 2019).

Contudo, por diversas razões, é menos provável que os trabalhadores de micro e pequenas empresas sejam abrangidos pela cobertura da segurança social, por comparação com os trabalhadores de empresas de maiores dimensões. Em resultado, muitos destes trabalhadores encontram-se na parcela de 71% da população mundial que não beneficia de cobertura da proteção social, ou que beneficia de uma proteção social insuficiente (OIT, 2017a). Muitas micro e pequenas empresas operam num baixo nível de produtividade e num horizonte temporal de curto prazo, e têm dificuldade em cumprir a regulamentação sobre salários mínimos e a legislação em matéria de segurança social, em virtude das suas capacidades administrativas e financeiras limitadas. Muitas micro e pequenas empresas são informais, o que significa que não se encontram abrangidas, ou estão insuficientemente abrangidas, pela legislação ou por outras disposições formais (por exemplo, podem não estar devidamente registadas). A falta de formalização das pequenas unidades económicas também implica falta de cobertura da proteção social dos seus trabalhadores (OIT 2017d; 2019g).

¹ Não há uma definição única de micro e pequenas empresas, e as definições por norma baseiam-se no número de trabalhadores, no volume de negócios ou no valor das empresas. Algumas definições incluem os trabalhadores independentes na categoria das microempresas, outras não. Neste resumo, utilizamos a seguinte definição, baseada na OIT (2019c): As microempresas definem-se como empresas com 2 a 9 trabalhadores, as pequenas empresas definem-se como empresas com 10 a 49 trabalhadores (OIT, 2019c, p.1). Os trabalhadores independentes são abordados numa secção separada (4.4).

² As estimativas aqui apresentadas baseiam-se numa nova base de dados da OIT que resulta de inquéritos nacionais aos agregados familiares e à força de trabalho (por oposição aos inquéritos a nível das empresas) realizados em 99 países em todas as regiões do mundo exceto na América do Norte.

No entanto, muitos trabalhadores de micro e pequenas empresas formais também não estão protegidos. Tal pode dever-se a lacunas na legislação em matéria de segurança social, ou à falta de cumprimento da legislação aplicável, e em muitos casos também está relacionado com a limitada capacidade administrativa e financeira dessas empresas. Em alguns casos, os quadros jurídicos não se aplicam aos trabalhadores de micro e pequenas empresas com dimensão abaixo de um certo patamar mínimo, deixando os trabalhadores das micro e pequenas empresas sem a proteção da segurança social obrigatória (Mesa-Lago 2008a, 82; OIT 2013d, 408). No Vietname, por exemplo, os trabalhadores de empresas com menos de dez trabalhadores não estavam abrangidos pela legislação em matéria de segurança social até 2005, pelo que não estavam cobertos pela segurança social até essa data.

Em alguns países, a legislação em matéria de segurança social pode especificar que as empresas de dimensão inferior a um determinado nível mínimo podem estar isentas de obrigações relacionadas com a cobertura da proteção social, o que deixa os trabalhadores dessas micro e pequenas empresas sem a proteção da segurança social obrigatória. Em alguns casos, a introdução de mecanismos de segurança social deu prioridade aos trabalhadores das empresas de maiores dimensões, ao passo que a extensão às empresas de menores dimensões ainda não ocorreu, por vezes devido a preocupações relativas à capacidade administrativa limitada das pequenas empresas. Esta exclusão jurídica das micro e pequenas empresas contribui para as baixas taxas de cobertura dos seus trabalhadores. Na América Latina, por exemplo, o nível de cobertura da segurança social nas microempresas corresponde a cerca de metade do nível de cobertura nas grandes empresas (OIT 2014d).

► Literatura complementar sobre a extensão da cobertura legal aos trabalhadores anteriormente não cobertos

- OIT. 2016. *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*.
- OIT. 2019. *Building Social Protection Systems: International Standards and Human Rights Instruments*.
- OIT. 2017. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*.
- OIT. A publicar em breve. *Guia de orientação para a elaboração da legislação de segurança social em conformidade com as normas internacionais de segurança social (título de trabalho)*
- AISS. 2016. *ISSA Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension*.
- RNSF. 2017. *Extending coverage: Social protection and the informal economy*.

Para além da sua exclusão da legislação laboral e em matéria de segurança social, a sua aplicação incompleta pode dificultar ainda mais a cobertura dos trabalhadores das micro e pequenas empresas em termos de segurança social (Pena, Durán Valverde e Castillo Rivas 2012). Uma outra complicação decorre do facto de, em alguns casos, a relação de trabalho poder não ser facilmente identificável ou ser ambígua ou oculta, o que é frequentemente o caso das micro e pequenas empresas (OIT 2013d).

4.2.2 De que forma podem os trabalhadores de micro e pequenas empresas ser abrangidos pela legislação em matéria de segurança social?

A inclusão legal dos trabalhadores de todas as empresas na legislação em matéria de segurança social pode ser alcançada:

- a. reduzindo ou suprimindo os limiares mínimos relativos à dimensão da empresa na legislação laboral ou de segurança social;
- b. incluindo outras categorias de trabalhadores nessa legislação, a fim de ter em conta a diversidade das situações de emprego.

► Caixa 4.2: A estratégia da Jordânia para expandir a segurança social dos trabalhadores das pequenas empresas

A Sociedade de Segurança Social da Jordânia (SSC) iniciou em 2008 a sua estratégia de sensibilização que visava chegar à totalidade da população, a fim de estender a cobertura da segurança social. A estratégia baseou-se em três componentes: a) estender a cobertura da segurança social às empresas que empregassem menos de cinco trabalhadores; b) abranger os jordanos que trabalhassem no estrangeiro; e c) redefinir a pessoa segurada na legislação em matéria de segurança social, a fim de permitir que a SSC abrangesse os empregadores, as donas de casa, os trabalhadores independentes, os trabalhadores agrícolas, os pescadores e os trabalhadores do setor informal.

No que se refere ao primeiro componente, o objetivo era estender a cobertura da segurança social a 150.000 empresas com menos de 5 trabalhadores, abrangendo assim cerca de 340.000 trabalhadores; esse objetivo foi alcançado com êxito através da extensão gradual da cobertura às empresas numa base geográfica, zona por zona. Além disso, o âmbito das prestações foi alargado: às prestações por velhice, invalidez, morte e acidentes de trabalho juntaram-se as prestações por maternidade e desemprego.

Source: AISS, 2009b; NSour, 2011.

Redução ou supressão dos limiares mínimos no que diz respeito à dimensão da empresa

Muitos países reduziram ou suprimiram gradualmente os limiares mínimos relativos à dimensão das empresas na sua legislação em matéria de segurança social.

Na **Tailândia**, a cobertura da legislação em matéria de segurança social foi gradualmente alargada durante um período de 12 anos – de empresas com 20 ou mais trabalhadores em 1990 para empresas com 10 ou mais trabalhadores em 1993 e às empresas com um ou mais trabalhadores em 2002 (Instituto Tailandês de Investigação sobre o Desenvolvimento, n.d.).³ Em 2017, no **Camboja**, o Fundo Nacional de Segurança Social alargou a cobertura através da redução do limiar mínimo de empresas com 8 ou mais trabalhadores para empresas com um ou mais trabalhadores (Both *et al.* 2018). Na **República da Coreia**, a cobertura da saúde e das pensões foi também gradualmente alargada aos trabalhadores das pequenas empresas. O regime de seguro de doença obrigatório foi inicialmente aplicado em 1977 aos trabalhadores de empresas com mais de 500 trabalhadores, mas foi alargado em 1979 a empresas com mais de 300 trabalhadores, em 1981 a empresas com mais de 100 trabalhadores, em 1983 a empresas com mais de 16 trabalhadores e em 1988 empresas com mais de 5 trabalhadores. A cobertura obrigatória das pensões teve início em 1988 para as empresas com mais de 10 trabalhadores e foi alargada às empresas com mais de 5 trabalhadores em 1992 (Kwon 2009).

Na **Jordânia**, a Lei Temporária sobre Segurança Social, de 2010, alargou a cobertura aos trabalhadores em empresas com menos de 5 trabalhadores, que anteriormente estavam excluídos da segurança social, bem como aos cidadãos jordanos que trabalhavam no estrangeiro. A fim de facilitar essa extensão da cobertura, a estratégia de sensibilização do governo que visava chegar à totalidade da população (Outreach to All) incluiu uma campanha de informação e sensibilização que, subsequentemente, visava as empresas e trabalhadores de todas as regiões (ver caixa 4.2 e perfil do país).

No **Vietname**, o Código do Trabalho (Lei de 23 de junho de 1994, art. 138.º) estipula que o Estado deve estabelecer políticas destinadas a aumentar progressivamente a segurança social e a proteger os trabalhadores e as suas famílias em caso de doença, maternidade, fim da idade ativa, morte, acidentes e doenças profissionais, perda de trabalho, contratempos e outras dificuldades, para cada categoria de beneficiários das empresas (n.º 1 do artigo 140.º). Embora a cobertura obrigatória tenha sido inicialmente limitada a empresas com 10 ou mais trabalhadores (n.º 141), foi alargada em 2005 a todas as empresas para trabalhadores com um contrato de trabalho igual ou superior a três meses (Castel 2009; Daza 2005). Nos termos da revisão de 2014 da Lei relativa à Segurança Social, em 2018 a cobertura foi alargada a todos os trabalhadores com um contrato de trabalho igual ou superior a um mês. Assim, teoricamente, todos os trabalhadores com contratos de, pelo menos, um mês devem ser abrangidos pela segurança social. Embora a cobertura da segurança social tenha aumentado nos últimos dez anos, em 2015 menos de 60% de todos os trabalhadores assalariados estavam cobertos pelo Fundo de Segurança Social do Vietname (OCDE 2018). A baixa taxa de cumprimento é atribuída, em parte, a conhecimentos limitados acerca da regulamentação e a débeis mecanismos de execução, que impedem que o governo consiga assegurar que a legislação relevante é executada (Lee e Torm 2017).

³ Esta extensão da cobertura foi também acompanhada por um alargamento das prestações em 1998, juntando a pensão de velhice e os abonos de família às já existentes prestações por doença, maternidade, invalidez e morte.

Alargamento da cobertura legal a categorias adicionais de trabalhadores

Alguns países também alcançaram a extensão da cobertura legal da segurança social mediante o alargamento do âmbito dos trabalhadores abrangidos (por exemplo, incluindo os que não têm um contrato formal na categoria de «trabalhador remunerado»).

Em **Essuatíni**, a Lei 1 de 2000 sobre Relações de Trabalho alargou o âmbito de aplicação da legislação laboral aos trabalhadores que não dispõem de um contrato de trabalho por escrito, definindo o trabalhador como «uma pessoa, independentemente de ser ou não trabalhador por conta de outrem ao abrigo do direito consuetudinário, que trabalhe em troca de salário ou outra remuneração ao abrigo de um contrato de serviço, ou sob qualquer outra forma que envolva o controlo por outra pessoa, ou a dependência continuada de outra pessoa, em virtude da prestação de trabalho». As «disposições», que indicam o controlo por outra pessoa ou a dependência continuada em relação a outra pessoa, serão suficientes para desencadear os direitos laborais de proteção previstos na legislação.

Do mesmo modo, no **Malawi**, a Lei do Emprego de 2000 definiu um trabalhador como uma pessoa «que oferece os seus serviços ao abrigo de um contrato de trabalho oral ou escrito, explícito ou implícito» e como «qualquer pessoa, incluindo um locatário de uma parcela de terreno, que desempenhe um trabalho ou um serviço para outra pessoa, mediante remuneração ou recompensa, em termos e condições que a colocam perante essa pessoa numa posição de dependência económica, bem como na obrigação de exercer funções para essa pessoa, que se assemelhe mais estreitamente a uma relação de trabalhador do que a uma relação de contratante independente».

Na **Índia**, a Lei relativa à Segurança Social dos Trabalhadores Não Organizados, de 2008, definiu diferentes categorias de trabalhadores no setor não organizado, incluindo trabalhadores assalariados, trabalhadores no domicílio, trabalhadores independentes, tendo em conta as circunstâncias específicas da economia informal. Os trabalhadores por conta de outrem são definidos como «pessoas empregadas a título remuneratório no setor não organizado, diretamente por um empregador ou por qualquer contratante, independentemente do local de trabalho, quer exclusivamente para um ou para mais empregadores, quer sejam remuneradas em dinheiro ou em espécie, quer na qualidade de trabalhadores no domicílio, temporários ou informais, quer como trabalhadores migrantes, ou como trabalhadores empregados por famílias, incluindo trabalhadores domésticos...» (art. 2.º, alínea n)). Entende-se por trabalhador domiciliário uma «pessoa que se dedica à produção de bens ou à prestação de serviços a uma entidade patronal no seu domicílio ou noutros locais da sua escolha que não o local de trabalho da entidade patronal, ou uma remuneração, independentemente de a entidade patronal fornecer ou não o equipamento, os materiais ou outros fatores de produção». (art. 2.º, alínea b)). A lei fornece orientação para a extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal, tal como estabelecido na legislação específica.

Embora o alargamento da cobertura jurídica seja um passo importante no sentido da extensão da cobertura efetiva, poderá ser necessário combinar o alargamento da cobertura jurídica com outras medidas destinadas a sensibilizar e facilitar o registo, o pagamento de contribuições e o cumprimento da legislação (ver Capítulos 3, 5, 6 e 7).

► Lista de verificação 4.1: Considerações sobre a integração dos trabalhadores das micro e pequenas empresas na legislação em matéria de segurança social

- Quais são os principais obstáculos ao alargamento da cobertura jurídica aos trabalhadores das pequenas empresas? Existe um limite legal que defina uma dimensão mínima da empresa, para a cobertura dos empregados? A definição de «trabalhador assalariado» é demasiado restritiva? Existem outras disposições relevantes?
- Se existe um limite legal em vigor no que se refere à dimensão mínima das empresas abrangidas, poderá esse limite ser eliminado ou gradualmente reduzido? Que medidas adicionais seriam necessárias para aliviar os encargos administrativos das micro e pequenas empresas e facilitar o registo dos seus trabalhadores? (ver o Cap. 5 para mais orientações).
- Se a definição de «trabalhador assalariado» na legislação existente exclui muitos trabalhadores das micro e pequenas empresas, será que há margem para rever essa definição? Que medidas adicionais seriam necessárias para facilitar a cobertura social de um maior grupo de trabalhadores?

▶ Literatura complementar sobre o alargamento da cobertura jurídica aos trabalhadores das pequenas e médias empresas

- ▶ OIT. 2013. *The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality.*
- ▶ OIT. 2015. *Small and medium-sized enterprises and decent and productive employment creation*, Relatório IV, Conferência Internacional do Trabalho, 104.ª Sessão, Genebra.
- ▶ OIT. 2019. *Small matters: Global evidence on the contribution to employment by the self-employed, micro-enterprises and SMEs.*
- ▶ OIT; GIZ. 2014. *Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies.*
- ▶ AISS. 2016. *Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension.*

4.2.3 Que mais deve ser tido em conta quando se pretende incluir os trabalhadores das micro e pequenas empresas nos regimes de proteção social?

Fazer com que os trabalhadores das microempresas e das pequenas empresas sejam abrangidos pela legislação laboral e em matéria de segurança social é, evidentemente, um passo decisivo no sentido de estender a cobertura a estes grupos; contudo, em muitos casos, tal não será suficiente para garantir efetivamente a sua cobertura. São necessárias medidas adicionais para garantir que os processos administrativos não representam um encargo demasiado elevado para as pequenas empresas (ver o Cap. 5); que as taxas de contribuição não representam um encargo excessivo para as pequenas empresas (ver o Cap. 6); que os mecanismos de segurança social e de inspeção do trabalho são eficazes e adequados e que o seu cumprimento é incentivado (ver o Cap. 7); e que tanto os trabalhadores como os empregadores são informados sobre os regulamentos em vigor e estão conscientes da importância da cobertura da segurança social (ver o Cap. 3). Tendo em conta que a baixa produtividade e a fraca capacidade financeira são das principais restrições com que se deparam as micro e as pequenas empresas, é importante complementar essas medidas com uma estratégia coerente e abrangente tendo em vista aumentar o crescimento da produtividade das micro e pequenas empresas e assegurar um ambiente empresarial favorável, de modo a facilitar a sua transição para a economia formal.

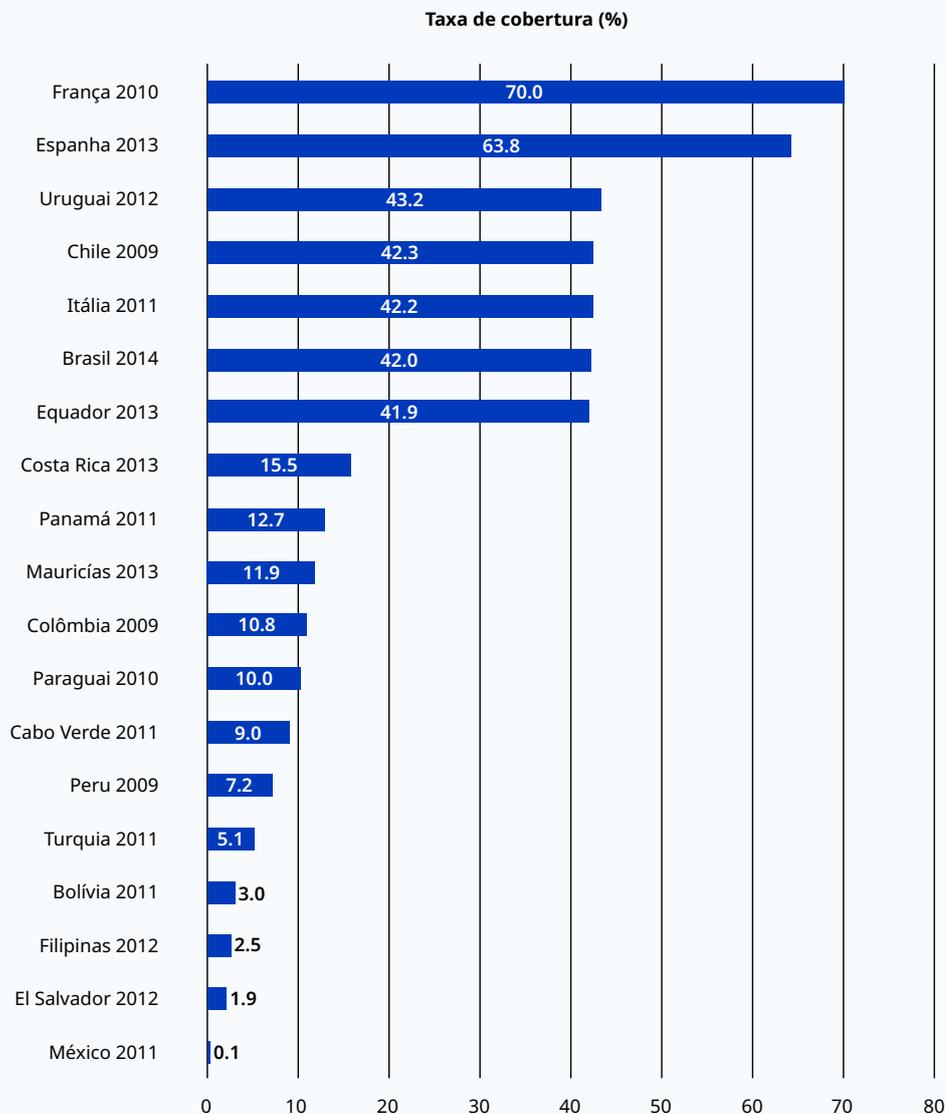
4.3 Estender a cobertura legal aos trabalhadores domésticos

4.3.1 Quais são os desafios específicos no que diz respeito à inclusão dos trabalhadores domésticos no âmbito da legislação em matéria de segurança social?

Em muitos países, os trabalhadores domésticos representam uma grande parte das pessoas não abrangidas pelos regimes de segurança social, apesar dos progressos realizados nos últimos anos (OIT 2013a; 2016i). Embora 70 países tenham estabelecido disposições legais que visam fornecer proteção social aos trabalhadores domésticos, existe um défice considerável em termos de cobertura efetiva (OIT, 2016e; ver também a Caixa 4.3). Além disso, mais de um terço dos trabalhadores domésticos estão excluídos das principais disposições em matéria de proteção na maternidade, como a licença de maternidade com uma compensação adequada para garantir segurança de rendimento. Por conseguinte, muitas vezes a gravidez implica para as trabalhadoras domésticas a perda de trabalho.

Uma razão para o baixo nível de cobertura efetiva reside na exclusão dos trabalhadores domésticos do âmbito da legislação laboral e em matéria de segurança social. As estimativas mostram que apenas 10% de todos os trabalhadores domésticos estão abrangidos pela legislação laboral geral, da mesma forma que outros trabalhadores, enquanto 47,8% estão parcialmente cobertos e 29,9% não estão cobertos (OIT 2013a, 51).

► **Caixa 4.3: Cobertura da proteção social dos trabalhadores domésticos**



Fonte: Baseado em OIT, 2016, p. 68.

Os trabalhadores domésticos podem ser explicitamente excluídos da legislação enquanto categoria, ou implicitamente excluídos por serem menos suscetíveis de cumprir os critérios de elegibilidade estabelecidos na legislação, como o número mínimo de horas de trabalho ou os limiares salariais. Na Bélgica, por exemplo, os trabalhadores domésticos são excluídos da segurança social se trabalharem menos de 24 horas por semana. No Panamá, os trabalhadores domésticos que trabalham menos de três dias por semana para o mesmo empregador estão excluídos da cobertura médica e da pensão de reforma. No Brasil, os trabalhadores domésticos que trabalham dois dias ou menos para uma família não estão cobertos pelo regime de segurança social (IPEA 2015). Na Argentina, a cobertura médica só é fornecida se um trabalhador doméstico trabalhar pelo menos 6 horas para o mesmo empregador, o que exclui

► **Caixa 4.4: A situação dos trabalhadores domésticos e os seus direitos, tal como estabelecidos nos instrumentos internacionais**

Com pelo menos 67 milhões de trabalhadores domésticos acima dos 14 anos, esse setor representa 4% da força de trabalho mundial (OIT 2016i). O trabalho doméstico ocupa 1 em cada 25 trabalhadoras em todo o mundo, e 1 em cada 4 trabalhadoras na América Latina. A OIT estima que cerca de 75% do setor se encontra na economia informal, representando assim uma parte significativa do emprego informal entre as mulheres, em especial nas zonas urbanas (OIT 2016b). As alterações demográficas e a privatização da prestação de cuidados sugerem que o setor continuará a crescer (CSI e ONU-Mulheres, 2013). Muitos trabalhadores domésticos (em média, 17% a nível mundial) são trabalhadores migrantes internacionais, o que também afeta a sua cobertura em matéria de segurança social (OIT, 2013d).

Os trabalhadores domésticos não são um grupo homogéneo, pelo que os seus perfis demográficos (idade e sexo, bem como o estado de migração) variam, bem como a natureza dos seus empregos (a tempo inteiro ou a tempo parcial; que vivem na residência dos empregadores ou não) e as tarefas que desempenham (limpeza, assistência a idosos ou crianças, guarda de casas, transporte de crianças para a escola, jardinagem, cozinha, etc.). Isto significa que a definição do termo «trabalhador doméstico» não deve basear-se numa lista de tarefas ou serviços específicos, mas sim encontrar uma formulação geral que se baseie na característica comum dos trabalhadores domésticos, que é o facto de trabalharem «em ou para um ou vários domicílios».

A Convenção (n.º 189) da OIT sobre os Trabalhadores Domésticos, de 2011, baseia-se nas seguintes definições (artigo 1.º):

- a. a expressão «trabalho doméstico» designa o trabalho efetuado num ou para um ou vários agregados familiares;
- b. a expressão «trabalhador do serviço doméstico» designa qualquer pessoa do género feminino ou masculino que execute um trabalho doméstico no âmbito de uma relação de trabalho;
- c. uma pessoa que efetue um trabalho doméstico apenas de forma ocasional ou esporádica sem fazer disso a sua profissão não é um trabalhador do serviço doméstico.

A nível internacional, estas definições foram reconhecidas e, com base na Convenção n.º 189, foram recentemente adotadas várias normas sobre o trabalho doméstico, como a Recomendação (n.º 201) relativa aos Trabalhadores Domésticos, de 2011. A Convenção exorta os Estados-Membros a estenderem a proteção aos trabalhadores domésticos igual à proteção de que beneficiam os trabalhadores em geral, no que diz respeito aos seus termos e condições de emprego, aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e à segurança social, entre outras considerações.

Os direitos dos trabalhadores domésticos estão também consagrados na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e na Recomendação Geral n.º 26 sobre as mulheres trabalhadoras migrantes (incluindo as trabalhadoras domésticas), adotada pelo Comité para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres em 2008. Em 2010, a Comissão para a Proteção dos Direitos de Todos os Migrantes e Membros das suas Famílias adotou um comentário geral sobre os trabalhadores domésticos migrantes.

muitos dos que trabalham durante menos horas ou para múltiplos empregadores (AISS 2012, 49). Além disso, podem não ter condições de emprego bem definidas ou um contrato formal de trabalho (Mesa-Lago 2008a), ou podem ser excluídos com base na sua nacionalidade, uma vez que alguma legislação abrange apenas os cidadãos nacionais, excluindo efetivamente os trabalhadores domésticos migrantes.

Mesmo quando existe legislação, na prática os trabalhadores podem ser excluídos da cobertura da segurança social, porque a legislação não é aplicada. Isso pode acontecer porque o trabalho doméstico é realizado em residências particulares, tornando os trabalhadores domésticos menos visíveis e mais propensos à informalidade e vulneráveis a práticas abusivas (OIT, 2013d). O registo da segurança social também é difícil de controlar e fazer cumprir devido à capacidade geralmente baixa das inspeções do trabalho para acederem às residências das famílias, por razões legais, financeiras e práticas (OIT 2015 f). As inspeções não podem ser realizadas quando os inspetores não têm o poder legal de entrar em casas particulares e, mesmo que o façam, a dispersão do local de trabalho torna as inspeções mais dispendiosas e morosas, em comparação com a inspeção de outros locais de trabalho (Daza, 2005b; ver também o Capítulo 7). Além disso, os trabalhadores domésticos têm muitas vezes poucas opções de acesso aos mecanismos de apresentação de queixas e de manifestar as suas preocupações, o que está relacionado, entre outros fatores, com a dispersão dos seus locais de trabalho (AISS 2012) (ver também Capítulo 7).

Enquanto as leis do trabalho e os regulamentos conexos ainda excluem a maioria dos trabalhadores domésticos em todo o mundo, muitos países reformularam as suas leis laborais e em matéria de segurança

social para que incluíssem os trabalhadores domésticos, incluindo em países como a Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, França, África do Sul, Espanha, Suíça e Uruguai. A extensão da proteção no trabalho a estes trabalhadores constitui um primeiro passo no sentido de estender a segurança social a este grupo e de adaptar a legislação nacional às normas internacionais pertinentes em matéria de direitos humanos e de trabalho (ver Caixa 4.4) (OIT, 2013-C, 2012-B; CSI e ONU-Mulheres, 2013).

► **Caixa 4.5: Alargamento do seguro de desemprego e maternidade aos trabalhadores domésticos na África do Sul**

Em 2003, os trabalhadores domésticos na África do Sul receberam, pela primeira vez, prestações de proteção social. A lei de alteração da legislação relativa ao seguro de desemprego incluiu os trabalhadores domésticos no Fundo de Seguro de Desemprego, que prevê a) o apoio em caso de desemprego parcial ou total devido a despedimento, redução de pessoal, doença ou morte do empregador; e b) as prestações de maternidade das trabalhadoras domésticas grávidas antes ou depois do nascimento dos seus filhos, em função das suas contribuições. Reconhecendo a situação específica dos trabalhadores domésticos, o direito a prestações por desemprego é reconhecido mesmo para os trabalhadores que ainda estão parcialmente empregados, ou seja, quando perderam o trabalho para um empregador, mas continuam a trabalhar para outro. Também confere aos trabalhadores o direito a prestações de desemprego, em caso de morte do empregador. Os empregadores e os trabalhadores domésticos contribuem, cada um, com um por cento do salário mensal para o Fundo. A aplicação da lei foi acompanhada pela disponibilização de recursos financeiros e humanos para formar e empregar mais inspetores do trabalho, a fim de reforçar os mecanismos de controlo.

Em 2008, o número de trabalhadores domésticos registados chegava aos 633.000 – dos quais 324.000 tinham recebido prestações – empregados por 556 mil empregadores. Em abril de 2009, mais 23.000 empregadores (no total, 579.000) tinham registado os seus trabalhadores.

Fonte: Com base em OIT, 2012, p. 146; CSI e ONU-Mulheres, 2013; Olivier, 2009

► **Caixa 4.6: Seguro de desemprego e de acidentes no trabalho para os trabalhadores domésticos no Brasil**

No Brasil, a emenda constitucional n.º 72/2013 estabeleceu a igualdade de direitos laborais entre trabalhadores domésticos e outros trabalhadores. Para além do direito à licença de maternidade já existente, a alteração acrescentou o direito ao seguro de desemprego e o seguro de acidentes de trabalho dirigidos aos trabalhadores domésticos. Anteriormente, os trabalhadores domésticos só eram cobertos por prestações de desemprego se o empregador tivesse contribuído para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Uma vez que se tratava de um pagamento opcional por parte do empregador, a cobertura era muito baixa (apenas 11 793 de 6,7 milhões de trabalhadores domésticos). O seguro de desemprego ainda não foi posto em prática, uma vez que a alteração estipula que o pagamento ao fundo de compensação de desemprego e o seguro de desemprego têm de aguardar o estabelecimento de regulamentos antes de entrarem em vigor.

Fonte: Baseado em OIT, 2013d, p. 33.

► **Caixa 4.7: Filipinas: Lei dos Trabalhadores Domésticos (*Batas Kasambahay*)**

A Lei relativa aos trabalhadores domésticos, 10361, de 2013 (*Batas Kasambahay*) estende os direitos de segurança social, incluindo o seguro de saúde, a cerca de 1,9 milhões de trabalhadores domésticos, com base na Convenção n.º 189. Os trabalhadores que tenham prestado pelo menos um mês de serviço são elegíveis e serão cobertos pelo Sistema de Segurança Social (SSS), pela Comissão de Remuneração dos Empregados, pela Sociedade Filipina de Seguro de Saúde (PhilHealth) e pelo Fundo Mútuo de Desenvolvimento Doméstico (Pag-IBIG Fund). As contribuições são integralmente pagas pelos empregadores, em nome dos trabalhadores domésticos que ganham menos de 5.000 pesos por mês, e são partilhadas entre empregadores e trabalhadores, no caso dos trabalhadores que auferem salários mais elevados, tal como definido na lei.

A lei prevê igualmente mecanismos que permitam dar uma resposta rápida aos abusos e meios acessíveis para a apresentação de queixas. Para implementar a lei, organizações da sociedade civil conduziram uma campanha com o objetivo de mudar as atitudes em relação aos trabalhadores domésticos, que, entre outras coisas, estabeleceu o termo oficial filipino para «trabalhador doméstico» como «*kasambahay*» (ajudante doméstico). O Governo declarou o Dia Nacional dos Trabalhadores Domésticos, que se realizará todos os anos, no dia 30 de abril. Também são realizadas regularmente campanhas de divulgação na comunicação social, e periodicamente é organizada uma Cimeira Nacional dos Trabalhadores Domésticos.

Estes instrumentos de sensibilização, juntamente com um forte empenhamento político a nível nacional e local, contribuíram significativamente para o êxito da aplicação da lei.

Fonte: OIT, 2013d, p. 33

► **Caixa 4.8: Extensão da cobertura da segurança social aos trabalhadores domésticos no Estado Plurinacional da Bolívia**

No Estado Plurinacional da Bolívia, o trabalho doméstico é legalmente regulamentado desde 2003 pela Lei n.º 2450 (*ley de regulación del trabajo asalariado del hogar*). No entanto, a Lei não foi implementada até 2008, quando o Plano Nacional para a Igualdade de Oportunidades (decreto supremo n.º 29850) colocou novamente o trabalho doméstico na agenda política, reconhecendo que «o trabalho doméstico é uma contribuição social sem a qual o sistema económico não pode funcionar». No mesmo ano, foi aprovada uma lei que estende a cobertura de assistência médica aos trabalhadores domésticos, fornecendo cuidados de saúde e cobertura hospitalar aos trabalhadores e seus filhos e disponibilizando médicos ao fim da tarde (das 17h00 às 19h00) para que os trabalhadores possam realmente ter acesso aos cuidados médicos.

Com a adoção de uma nova Constituição em 2009, a aplicação da Lei n.º 2450 e de outras disposições conexas foi repriorizada, centrando-se em duas fases prioritárias: eliminação do emprego informal e não seguro dos trabalhadores domésticos através de leis laborais; e reforço da segurança social, propondo prestações de desemprego e alargando a cobertura das pensões aos trabalhadores domésticos. Esta última fase, que foi implementada em 2010, permite que os trabalhadores domésticos adiram ao sistema global de pensões e paguem uma contribuição mensal de cerca de 14% do salário mínimo. Se contribuírem durante 10 anos, são elegíveis para uma pensão. No entanto, é provável que a maioria dos trabalhadores domésticos seja excluída dessa pensão, uma vez que muitos provavelmente não conseguirão pagar contribuições.

Entre os fatores relevantes para o sucesso da inclusão dos direitos dos trabalhadores domésticos na agenda política no Estado Plurinacional da Bolívia contam-se as fortes campanhas de sensibilização lideradas por mulheres e um governo empenhado na capacitação das trabalhadoras.

O Código do Trabalho dá às trabalhadoras domésticas direitos de licença de maternidade melhores do que às outras trabalhadoras – concedendo-lhes um total de 90 dias de licença de maternidade, em vez dos 60 dias concedidos a outras trabalhadoras, o que constitui um exemplo excepcional, em matéria de licença de maternidade, de disposições mais do que equivalentes para esta categoria de trabalhadores.

Fonte: Baseado em CSI e ONU-Mulheres, 2013; OIT, 2013d, p. 33; OIT, 2012b, p. 146; OIT, 2013d, p. 33.

4.3.2 De que forma podem os trabalhadores domésticos ser abrangidos pela legislação em matéria de segurança social?

A inclusão dos trabalhadores domésticos na legislação laboral e em matéria de segurança social constitui um primeiro passo importante para garantir uma melhor proteção (OIT 2019e). Isto pode ser feito alargando a cobertura da legislação existente aos trabalhadores domésticos ou desenvolvendo legislação que os vise especificamente.⁴ Essa legislação deve ter em conta a natureza específica do trabalho doméstico, incluindo o facto de muitos trabalhadores domésticos trabalharem para mais do que um empregador.

Nos últimos anos, vários países desenvolveram e implementaram legislação laboral e em matéria de segurança social dirigida aos trabalhadores domésticos. A África do Sul alargou a cobertura jurídica em situação de desemprego, maternidade e doença aos trabalhadores domésticos através da lei de alteração da legislação relativa ao seguro de desemprego adotada em 2003, que conduziu a uma melhoria significativa da proteção dos trabalhadores domésticos (ver caixa 4.5). No Brasil, em 2013, o seguro obrigatório de desemprego e acidentes no trabalho foi alargado aos trabalhadores domésticos (ver caixa 4.6). Nas Filipinas, a Lei relativa aos trabalhadores domésticos, de 2013, disponibilizou legalmente as prestações de segurança social aos trabalhadores domésticos (ver caixa 4.7). No Estado Plurinacional da Bolívia, a legislação que protege os trabalhadores domésticos existe desde 2003, mas só foi implementada em 2008; esta situação alterou-se com a introdução de nova legislação, um forte empenho governamental e uma forte campanha

⁴ Exemplos de países com legislação específica em matéria de trabalho doméstico incluem a Bolívia (Estado Plurinacional da) (Lei n.º 2450, lei de regulação do trabalho doméstico); as Filipinas (Lei dos trabalhadores domésticos, 10361/2013); Moçambique (decreto n.º 40/2008 relativo aos trabalhadores domésticos); o Uruguai (Lei 18.063 relativa ao trabalho doméstico) e o Brasil (emenda constitucional n.º 72/2013 relativa ao trabalho doméstico).

de sensibilização liderada por mulheres (ver caixa 4.8). Na Arábia Saudita, os trabalhadores domésticos passaram a ter cobertura em termos de assistência médica e de baixa por doença em 2013.

A inclusão dos trabalhadores domésticos na legislação laboral e em matéria de segurança social não só proporciona uma melhor proteção social aos trabalhadores domésticos, como também contribui para valorizar o trabalho doméstico como trabalho e não como uma atividade voluntária e não valiosa. Assim, em vários casos, a aplicação de novas leis foi acompanhada de campanhas que visavam mudar a atitude das pessoas, de modo a que estas considerassem o trabalho doméstico um trabalho valioso e necessário que deveria ser respeitado e remunerado adequadamente. Na África do Sul, os trabalhadores domésticos foram considerados profissionais com competências; nas Filipinas, o governo introduziu o Dia Nacional dos Trabalhadores Domésticos. Em Moçambique, foi declarado por lei que o trabalho doméstico é uma «contribuição social sem a qual o sistema económico não pode funcionar».

Todos os países aqui abordados que expandiram a cobertura da segurança social aos trabalhadores domésticos têm contado com um forte compromisso político e com o apoio das organizações da sociedade civil. Na África do Sul, «... vontade política, determinação política e consciencialização pública, apoiada por alguma medida de apoio internacional, têm sido fundamentais para o relativo sucesso da extensão da proteção aos trabalhadores domésticos...» (Olivier, 2009). No Estado Plurinacional da Bolívia, as campanhas de sensibilização lideradas por mulheres foram cruciais para o sucesso da implementação da lei sobre o trabalho doméstico em 2009.

Por conseguinte, será essencial um forte empenhamento governamental a diferentes níveis, aquando da conceção e implementação de leis e regimes dirigidos aos trabalhadores domésticos, que deverão ser acompanhados pela colaboração com a sociedade civil e as organizações de trabalhadores domésticos e, talvez, também por algum apoio internacional. Os legisladores também precisam de participar na fase de desenvolvimento.

► Lista de verificação 4.2: Considerações sobre a integração dos trabalhadores domésticos na legislação em matéria de segurança social

- Quais são os principais obstáculos ao alargamento da cobertura legal aos trabalhadores domésticos? Estão totalmente excluídos da cobertura? Os critérios utilizados para definir um «trabalhador» são demasiado restritivos?
- A legislação exige que os agregados familiares que empregam trabalhadores domésticos os registem junto do Instituto de Segurança Social?
- Se existirem limiares legais no que se refere ao número mínimo de horas de trabalho por dia, semana ou mês, poderão esses limiares ser reduzidos? Poderão ser tomadas medidas que permitam o reconhecimento do total de horas de trabalho prestadas a mais do que um empregador?
- Se a definição de «trabalhador assalariado» na legislação exclui muitos trabalhadores domésticos na prática, como poderia ela ser adaptada para os abranger mais eficazmente? Que medidas adicionais seriam necessárias para facilitar a cobertura social de um maior grupo de trabalhadores domésticos?
- Se a legislação excluir os trabalhadores migrantes, que medidas poderiam ser tomadas para eliminar a discriminação e garantir a igualdade de tratamento?
- Que medidas adicionais seriam necessárias para aliviar os encargos administrativos para os empregadores de trabalhadores domésticos? (ver o Capítulo 5 para mais orientações)
- Que medidas adicionais seriam necessárias para aliviar os encargos financeiros para os empregadores e os trabalhadores domésticos? (ver o Capítulo 6 para mais orientações)
- Que medidas adicionais podem ser tomadas para garantir que os mecanismos de execução e de inspeção sejam adaptados à natureza específica do trabalho doméstico? (ver o Capítulo 7 para mais orientações)
- Que medidas adicionais poderiam ser tomadas para garantir que os trabalhadores domésticos e os seus empregadores estão cientes da legislação que lhes é aplicável e que podem efetivamente ter acesso a mecanismos de apresentação de queixa adequados? (ver o Capítulo 2 para mais orientações)

► Literatura complementar sobre a extensão da cobertura legal aos trabalhadores domésticos

- OIT, 2012. *Effective protection for domestic workers: A guide to designing labour laws.*
- OIT. 2015. *Labour inspection and other compliance mechanisms in the domestic work sector: Introductory guide.*
- OIT. 2016. *Formalizing domestic work.*
- OIT. 2016. *Social protection for domestic workers: Key policy trends and statistics.*
- WIEGO; IWDF. 2018. *Your Toolkit on ILO Convention No. 189: The Domestic Workers Convention.*

4.3.3 O que mais deve ser tido em conta quando se pretende incluir os trabalhadores domésticos na legislação em matéria de segurança social?

Embora o alargamento da cobertura legal seja essencial, a legislação por si só não garante a inclusão dos trabalhadores domésticos nos regimes de proteção social. Por conseguinte, a legislação deve ser acompanhada de mecanismos que garantam a aplicação da legislação, na prática. Esses mecanismos podem incluir a criação de incentivos para o registo (veja o Cap. 5), facilitando o pagamento de contribuições e desenvolvendo mecanismos de financiamento adequados (ver o Cap. 6), a adaptação dos mecanismos de inspeção do trabalho à situação dos trabalhadores domésticos (ver o Cap. 7), mecanismos eficazes de apresentação de queixas (ver Cap. 7) e/ou a sensibilização para as leis e os sistemas existentes (ver o Cap. 2).

Coerência das políticas

Uma vez que a legislação relativa aos trabalhadores domésticos interage com vários domínios de política pública, a coerência das políticas é igualmente relevante. O diálogo social e a consulta entre as várias partes interessadas, incluindo a participação de organizações de trabalhadores domésticos, são importantes.

Negociação coletiva

Embora não diretamente relacionados com a proteção social, a negociação coletiva e o direito de organização podem desempenhar um papel importante no avanço da legislação que inclui os trabalhadores domésticos nos regimes de proteção social e/ou dos instrumentos de aplicação que garantem que, na prática, eles também têm acesso. Devido à natureza geralmente personalizada, privada e individualizada do trabalho doméstico, bem como à sua dispersão e isolamento geográficos, os trabalhadores domésticos tendem a ser menos organizados e/ou a não beneficiarem de direitos de negociação. No entanto, nos locais onde estão organizados, os grupos de trabalhadores domésticos têm desempenhado um papel de liderança na melhoria da situação dos trabalhadores domésticos, como se verifica, por exemplo, no Estado Plurinacional da Bolívia. Por conseguinte, é essencial apoiar a organização dos trabalhadores domésticos.

Soluções adaptadas

Por último, importa salientar que o trabalho doméstico é muito diversificado, incluindo os trabalhadores que vivem na residência dos seus empregadores e os que vivem fora dela; o trabalho a tempo inteiro e a tempo parcial; e categorias vulneráveis de trabalhadores, tais como os trabalhadores infantis, os trabalhadores migrantes e os migrantes internos provenientes de zonas rurais. Como resultado, não pode haver uma solução para todos os países e, provavelmente, nem sequer para todos os trabalhadores domésticos dentro de um mesmo país. As respostas políticas devem ter em conta essas diferenças e combinar o alargamento da cobertura legal com medidas complementares.

4.4 Estender a cobertura legal aos trabalhadores agrícolas

4.4.1 Quais são os desafios específicos no que diz respeito à inclusão dos trabalhadores agrícolas no âmbito da legislação em matéria de segurança social?

De acordo com as estimativas da Divisão da População das Nações Unidas, quase metade da população mundial – mais de 3 mil milhões de pessoas – vive em zonas rurais. Em muitos países, as zonas rurais

desempenham um papel económico significativo. Estima-se que cerca de 28% das pessoas empregadas trabalhem no setor agrícola, o que equivale a quase mil milhões de pessoas em todo o mundo (ILOSTAT 2019). As disparidades regionais, no entanto, são grandes. Uma em cada duas pessoas em África e uma em cada três na Ásia trabalham na agricultura, mas menos de uma em cada 10 pessoas nas Américas, na Europa e na Ásia Central trabalham na agricultura. Muitos trabalhadores agrícolas operam na economia informal (93,6%), com níveis de rendimento variáveis e frequentemente baixos (OIT, 2018a) e sem cobertura adequada de proteção social (FAO 2017; 2015; OIT 2017e; 2015d). Os trabalhadores agrícolas são um grupo heterogéneo no que diz respeito ao estatuto de emprego, ao nível de rendimento, à dimensão do terreno e ao seu estatuto de propriedade, bem como à natureza da produção agrícola. Dada esta diversidade, os potenciais fatores subjacentes à não cobertura diferem e, por conseguinte, a análise da situação atual, as lacunas em matéria de proteção social e os obstáculos à cobertura devem ser tão pormenorizados e específicos quanto possível.

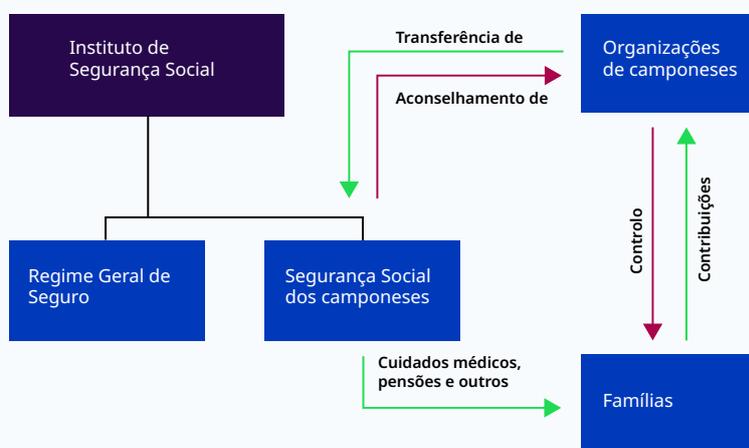
Os trabalhadores agrícolas são muitas vezes excluídos da cobertura da proteção social, quer em termos jurídicos quer em termos práticos. É o que se verifica, em especial, com os camponeses independentes, os meeiros e os ocupantes ilegais. Estimativas relativas à América Latina mostram que o nível de cobertura da segurança social das populações rurais está entre um terço e um sexto do nível de cobertura das populações urbanas (Mesa-Lago, 2008b). No que diz respeito à cobertura dos cuidados de saúde, muitas categorias de trabalhadores rurais são frequentemente excluídas em termos legais, enquanto as populações rurais em geral enfrentam dificuldades muito maiores no acesso aos serviços de saúde do que as populações urbanas (Mesa-Lago 2008b; Scheil-Adlung 2015).

► Caixa 4.9: Equador: Seguro Social dos Camponeses

Regulamentado no âmbito da lei geral da segurança social, o regime de segurança social camponês (*Seguridad Social Campesino* (SSC)) abrange os trabalhadores por conta própria na agricultura; o SSC inclui a cobertura da saúde e da maternidade para toda a família e a cobertura em caso de velhice, invalidez e morte da pessoa segurada.

O SSC é gerido pelo Instituto Equatoriano da Segurança Social (*Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social* (IESS)), que também gere o regime de segurança social geral. Os trabalhadores agrícolas podem registar-se individualmente ou através de uma organização de camponeses, que é responsável pela recolha das contribuições e pela sua transferência para o IESS. O acesso ao regime é facilitado através de uma infraestrutura de serviços boa e fiável em todas as províncias. Com base no princípio da solidariedade, o regime é financiado através de uma combinação de contribuições dos segurados e de subvenções cruzadas dos empregadores e dos trabalhadores registados no regime geral de seguro, contribuições por entidades seguradoras públicas e privadas e um subsídio estatal.

O SSC permitiu que a população rural equatoriana beneficiasse de uma segurança social baseada no princípio da solidariedade. Trata-se do principal mecanismo de segurança social para os trabalhadores rurais, dos quais 73% estão abrangidos pelo SSC (23% ao abrigo do regime geral de seguro). Em 2017, o SSC garantiu a cobertura de 1,2 milhão de pessoas e proporcionou pensões a 74 mil pessoas.



Fonte: Baseado em Durán-Valverde et al., 2013; IESS, 2016; OIT, 2018.

► **Caixa 4.10: Tunísia: Unificação dos regimes de proteção social dos trabalhadores por conta própria não agrícolas e agrícolas**

Em 1995, a Tunísia introduziu uma nova legislação que, entre outras coisas, criou um regime unificado de segurança social para os trabalhadores independentes, fundindo os regimes autónomos existentes para os trabalhadores independentes nos setores não agrícolas e agrícolas, unificando assim as regras e prestações e aumentando significativamente o número de segurados.

Além disso, foi introduzido um regime de assistência médica gratuita para os grupos de população com baixos rendimentos, não abrangidos por outros sistemas de segurança social. A população elegível inclui os trabalhadores agrícolas sazonais com um rendimento abaixo de um determinado limiar.

Estas alterações, juntamente com a definição de diferentes categorias de rendimentos (ver Cap. 6), contribuíram para uma melhoria considerável da cobertura da segurança social no que se refere aos cuidados de saúde, à pensão de velhice, à maternidade e aos acidentes de trabalho. Em 10 anos, a cobertura dos trabalhadores e das suas famílias aumentou de 60% para 84%. No entanto, embora quase todos os tunisinos que trabalham nos setores não agrícolas, tanto públicos como privados, estejam atualmente cobertos, a cobertura dos trabalhadores agrícolas e dos trabalhadores independentes continua a ser inferior a 50%. Os que ainda estão excluídos em termos jurídicos são principalmente trabalhadores agrícolas ocasionais e sazonais (que trabalham menos de 45 dias por trimestre para o mesmo empregador).

Fonte: Baseado em Bailey, 2004; Ben Cheikh, 2013; Olivier, 2009

Vários fatores contribuem para que os trabalhadores agrícolas sejam excluídos da cobertura da segurança social, em termos legais. Em alguns países, os trabalhadores do setor agrícola – ou algumas categorias de trabalhadores deste setor – estão excluídos da cobertura da principal legislação em matéria de segurança social ou de trabalho, ou podem estar sujeitos a legislação separada que preveja um nível de proteção inferior. No entanto, mesmo que a legislação não exclua explicitamente os trabalhadores agrícolas, os critérios relativos à duração do contrato de trabalho ou às horas de trabalho podem efetivamente excluir grandes grupos de trabalhadores agrícolas, como os trabalhadores temporários/sazonais, em especial os trabalhadores contratados ao dia ou a tempo parcial. Por exemplo, na Tunísia, os trabalhadores agrícolas sazonais não estão incluídos no regime geral dos trabalhadores independentes (ver Caixa 4.10).

Além disso, muitos trabalhadores agrícolas não têm uma relação de trabalho identificável e, por conseguinte, não podem ser abrangidos pela legislação que cobre apenas os trabalhadores com contrato de trabalho. Os rendimentos baixos e flutuantes devido à sazonalidade, o afastamento do local de trabalho e de residência, a elevada mobilidade laboral e a falta de organização contribuem igualmente para a exclusão de muitos trabalhadores agrícolas da cobertura legal ou efetiva.

► **Caixa 4.11: Adaptação da legislação à situação específica dos trabalhadores agrícolas na Colômbia**

Na Colômbia, as leis n.º 100 de 1993 e n.º 797 de 2004 definem as orientações-quadro para o sistema de segurança social e para os seus subsistemas. No entanto, uma vez que se reconheceu que muitas dessas orientações não eram exequíveis para determinados grupos de trabalhadores, vários decretos subsequentes conduziram a uma série de alterações regulamentares para facilitar o acesso dos trabalhadores agrícolas, incluindo:

- permitir que os segurados declarem os seus rendimentos ao longo do ano (em vez de apenas no início do ano, como anteriormente acontecia), a fim de ter em conta os ciclos produtivos e as variações da atividade económica ao longo de cada ano (ver Cap. 6);
- introduzir a possibilidade de informar o sistema de segurança social sobre a evolução das suas circunstâncias («boletim informativo»), que permite aos trabalhadores independentes, aos trabalhadores assalariados ou aos seus empregadores ajustar a sua contribuição;
- permitir aos trabalhadores por conta própria a exclusão temporária do seguro de pensão se não tiverem capacidade contributiva para contribuir para o seguro de doença e para o seguro de pensão.

Com tais ajustes na regulamentação, a Colômbia facilitou a extensão da proteção social aos trabalhadores agrícolas.

Fonte: Baseado em Durán-Valverde *et al.*, 2013.

4.4.2 De que forma podem os trabalhadores agrícolas ser abrangidos pela legislação em matéria de segurança social?

As medidas destinadas a incluir os trabalhadores agrícolas na legislação laboral e em matéria de segurança social devem reconhecer as condições específicas de trabalho no setor agrícola, incluindo a sazonalidade e a natureza remota do domicílio e do local de trabalho (OIT 2019d).

De modo a estender a proteção jurídica aos trabalhadores agrícolas, alguns países implementaram legislação específica ou alargaram a sua legislação geral em matéria de segurança social. O Equador assegura a cobertura dos trabalhadores agrícolas através do regime de segurança social dos camponeses, que é regulado pela lei geral em matéria de segurança social e administrado pela principal instituição de segurança social (ver Caixa 4.9). Em 1995, a Tunísia unificou os regimes aplicáveis aos trabalhadores não agrícolas independentes e aos trabalhadores agrícolas independentes, com o objetivo de estender a cobertura dos trabalhadores agrícolas (ver Caixa 4.10).

O alargamento da cobertura jurídica aos trabalhadores agrícolas pode não só exigir adaptações legislativas, como também exigir adaptações dos regulamentos que acompanham a lei. Por exemplo, muitos trabalhadores agrícolas não têm rendimentos estáveis ao longo do ano – o seu rendimento oscila em função dos ciclos sazonais e produtivos. Devido às características estruturais da sua atividade económica, são suscetíveis de enfrentar situações económicas difíceis que podem resultar na redução dos seus rendimentos e, conseqüentemente, da sua capacidade contributiva. A adaptação do quadro regulamentar para que tenha em conta essas características pode ajudar a facilitar a sua cobertura e a proporcionar-lhes uma melhor proteção.

Na Colômbia, por exemplo, foram adotados vários decretos para melhor adaptar o quadro regulamentar às circunstâncias dos trabalhadores agrícolas, incluindo no que se refere à avaliação dos rendimentos e à possibilidade de renúncia temporária ao seguro de pensão, em caso de falta de capacidade contributiva (ver caixa 4.11).

Ao adaptar os regimes à situação dos trabalhadores agrícolas, deve igualmente ter-se em conta que podem ser excluídos diferentes grupos de trabalhadores agrícolas por diferentes razões, incluindo pelo seu vínculo profissional, o seu nível de rendimento, a dimensão do terreno e o estatuto de propriedade, bem como pela natureza da sua produção agrícola. Embora a maioria dos trabalhadores agrícolas

► Lista de verificação 4.3: Considerações sobre a integração dos trabalhadores agrícolas na legislação em matéria de segurança social

- Quais são os principais obstáculos ao alargamento da cobertura jurídica aos trabalhadores agrícolas? Estão totalmente excluídos da cobertura? Os critérios utilizados para definir «trabalhador por conta de outrem» são demasiado restritivos?
- Se existirem limiares legais no que se refere à duração mínima do emprego, estes poderão ser reduzidos para ter em conta o emprego temporário (sazonal)?
- Se, na prática, a legislação excluir muitos trabalhadores agrícolas, haverá margem para alargar a definição de trabalhadores abrangidos? Que medidas adicionais seriam necessárias para facilitar a cobertura social de um maior grupo de trabalhadores agrícolas?
- Se a legislação excluir os trabalhadores migrantes, que medidas poderiam ser tomadas para eliminar a discriminação e garantir a igualdade de tratamento?
- Que medidas adicionais seriam necessárias para aliviar os encargos administrativos suportados pelos empregadores de trabalhadores agrícolas? (ver o Capítulo 5 para mais orientações)
- Que medidas adicionais seriam necessárias para aliviar os encargos financeiros suportados pelos empregadores e pelos trabalhadores? (ver o Capítulo 6 para mais orientações)
- Que medidas adicionais podem ser tomadas para garantir que os mecanismos de controlo e de execução sejam adaptados à natureza específica do setor agrícola? (ver o Capítulo 7 para mais orientações).
- Que medidas adicionais poderiam ser tomadas para garantir que os trabalhadores agrícolas e os seus empregadores estejam cientes da legislação que lhes é aplicável e possam efetivamente ter acesso a mecanismos de apresentação de queixas adequados? (ver o Capítulo 3 para mais orientações)

possam ser trabalhadores por conta própria com baixos rendimentos ou trabalhadores temporariamente empregados sem terra ou com muito pouca terra, alguns trabalhadores agrícolas têm um emprego permanente e alguns são empregadores, geralmente proprietários de terrenos de grandes dimensões.

A fim de garantir uma cobertura eficaz dos trabalhadores agrícolas, os regimes devem ser concebidos de forma a serem tão específicos quanto possível, em função das suas necessidades e capacidades financeiras. Isso exige normalmente uma avaliação pormenorizada dos diferentes grupos de trabalhadores agrícolas, de modo a melhor compreender a sua situação específica, como a sua capacidade contributiva e as infraestruturas disponíveis (Chaabane 2002). Essas avaliações devem ser conduzidas, se possível, com a participação dos parceiros sociais e de outras partes interessadas. Por exemplo, na Argentina, o regime da Convenios de Corresponsabilidad Gremial resultou da participação ativa de entidades sindicais. Na Tunísia, uma parte do êxito da implementação da proteção social deve-se ao facto de, apesar de o Governo ter lançado o regime, consultou sempre com representantes dos grupos objeto de extensão da cobertura, bem como representantes dos empregadores e dos trabalhadores.

4.4.3 O que mais deve ser considerado quando se pretende incluir os trabalhadores agrícolas na legislação em matéria de segurança social?

Para além do alargamento da cobertura jurídica, são necessárias outras medidas para garantir que a legislação seja aplicada na prática e conduza a uma cobertura efetiva dos trabalhadores agrícolas. Esses mecanismos podem incluir a possibilidade de flexibilidade no que se refere à duração e ao montante das contribuições (ver Cap. 6), facilitando o registo e a administração (ver Cap. 5), a adaptação dos mecanismos de inspeção do trabalho à situação dos trabalhadores agrícolas (ver Cap. 7), mecanismos eficazes de apresentação de queixas (ver Cap. 7) e informação aos trabalhadores agrícolas sobre os regimes existentes e sobre a forma de lhes aceder (ver Cap. 3).

4.5 Estender a cobertura legal aos trabalhadores independentes, incluindo os trabalhadores por conta própria

4.5.1 Quais são os desafios específicos no que diz respeito à inclusão dos trabalhadores independentes no âmbito da legislação em matéria de segurança social?

Em muitos países, a legislação em matéria de segurança social tem-se centrado tradicionalmente na proteção dos trabalhadores por conta de outrem. Embora muitos países tenham alargado a cobertura da segurança social aos trabalhadores independentes, em muitos outros países os trabalhadores por conta própria e outras categorias de trabalhadores independentes continuam a ser excluídos da cobertura jurídica (OIT 2013d; Mesa-Lago 2008a).

A exclusão dos trabalhadores independentes da cobertura jurídica tem sido frequentemente explicada pelos seguintes fatores (AISS, 2012):

- ▶ a diversidade de circunstâncias, necessidades e capacidades contributivas dos trabalhadores independentes. A situação das profissões liberais ou dos proprietários de empresas é muito diferente da dos pequenos agricultores, empreiteiros, membros de cooperativas ou trabalhadores familiares contribuintes (ver caixa 4.12);
- ▶ o «desafio da dupla contribuição» – o requisito de que os trabalhadores independentes assumam a totalidade da contribuição (contribuição do empregador e contribuição do trabalhador), a menos que existam medidas específicas para reduzir a taxa de contribuição;
- ▶ a carga administrativa em termos de declaração de rendimentos, manutenção de registos, cobrança de contribuições e pedidos de prestações.

No entanto, em muitos países, os trabalhadores independentes — ou, pelo menos, certas categorias de trabalhadores independentes — passaram a estar abrangidos pela legislação em matéria de segurança social. Esses países encontraram formas de enfrentar os desafios específicos através de uma série de

medidas de adaptação à situação dos trabalhadores independentes e de alargamento da sua cobertura (AISS 2012; OIT 2019f).

No entanto, mesmo que os trabalhadores estejam formalmente abrangidos pela legislação laboral e em matéria de segurança social, na prática podem não ter acesso aos sistemas de proteção social e laboral disponíveis, quer porque a lei não é aplicada ou não é executada, quer porque o cumprimento da lei impõe custos excessivos e os procedimentos podem ser complexos ou inadequados. Além disso, a legislação e os regimes existentes podem não responder à situação e às necessidades dos trabalhadores

► **Caixa 4.12: Ter em conta a diversidade das situações de trabalho com fins lucrativos e de trabalho independente**

O trabalho por conta própria é tradicionalmente entendido como emprego não assalariado que é emprego que gera lucro, em vez de ser compensado através de um salário. No entanto, esta classificação não tem em conta que estes trabalhadores exercem diferentes graus de autoridade e controlo sobre a organização do seu trabalho. A Classificação Internacional segundo a Situação na Profissão (CISP-18), adotada pela Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho em 2018, introduz uma classificação dos empregos de acordo com duas dimensões:

- o **tipo de autoridade**, que se refere à natureza do controlo que o trabalhador exerce sobre a organização do seu trabalho, à natureza da autoridade que exerce sobre a unidade económica para a qual o trabalho é efetuado e em que medida o trabalhador depende de outra pessoa ou unidade económica para a organização do trabalho e/ou para o acesso ao mercado
- o **tipo de risco económico**, isto é, em que medida o trabalhador pode ser exposto à perda de recursos financeiros ou outros no exercício da atividade, e viver uma situação de falta de fiabilidade da remuneração em dinheiro ou em espécie, ou de ausência de remuneração

Com base nesta classificação, podem distinguir-se diferentes categorias de trabalhadores, em função destas duas dimensões:



Esta seção debruça-se, em particular, sobre os diferentes tipos de trabalhadores em situação de emprego com fins lucrativos, observando que existem desafios específicos para os trabalhadores por conta de outrem desta categoria, ou seja, os contratantes por conta de outrem e os trabalhadores familiares. Em alguns contextos, os trabalhadores independentes em situação de emprego em troca de remuneração podem encontrar-se em situações comparáveis às dos trabalhadores que trabalham por conta de outrem, no que diz respeito à sua cobertura da segurança social, pelo que também serão considerados neste guia.

Fonte: Baseado em CIET, 2018a, 2018b.

por conta própria e de outras categorias de trabalhadores independentes, nomeadamente no que se refere às condições de contribuição e aos montantes e às prestações, ou devido à falta de informação (Bertranou, 2007; OIT, 2013a).

Um desafio particular neste contexto é a correta classificação de uma relação de trabalho nas situações em que a relação de trabalho é pouco clara ou ambígua, a fim de evitar uma classificação errada do emprego ou a «trabalho independente dissimulado» no que diz respeito aos contratantes dependentes (OIT 2016e; Eichhorst, Braga e Famira-Mühlberger 2013). Os contratantes dependentes podem depender de um único cliente, de um único fornecedor de matéria-prima ou de um intermediário para o acesso aos clientes⁵; nessas situações, o cliente, o fornecedor ou o intermediário exercem um nível de controlo sobre as suas condições de trabalho semelhante ao exercido por um empregador; por conseguinte, os termos e condições de emprego dos contratantes dependentes assemelham-se ao emprego remunerado. Nestes casos, é importante esclarecer se trabalham ao abrigo de uma relação de trabalho, a fim de assegurar a necessária proteção do trabalhador. Evitar a classificação errada do emprego é essencial para garantir que os empregadores não transferem indevidamente riscos económicos para os trabalhadores e evitam as responsabilidades associadas aos contratos formais de trabalho, incluindo a proteção laboral e a proteção social. Pode também acontecer que, em alguns casos, os trabalhadores se declarem como independentes, a fim de evitar obrigações fiscais e contributivas rígidas, sem terem em consideração as consequências negativas da falta de proteção social. A clarificação da relação⁶ de emprego é particularmente relevante na economia digital, na qual o trabalho por conta própria se está a tornar mais predominante (Berg et al. 2018; Behrendt e Nguyen 2018; Behrendt, Nguyen e Rani 2019).

5 Como exemplos destas três categorias, podemos apresentar (1) um designer gráfico que trabalha em regime de exclusividade para uma empresa; (2) um trabalhador domiciliário subcontratado para realizar trabalho de montagem e a quem o material para a produção é disponibilizado pelo comerciante; e (3) um motorista de veículos ligeiros que trabalha através de uma plataforma digital.

6 Ver Recomendação (n.º 198) sobre a relação de trabalho, de 2006.

► Caixa 4.13: Brasil: Microempreendedor individual

O Brasil estabeleceu a categoria legal de microempresários independentes em 2008, através da Lei Complementar n.º 128, que foi alterada por leis subsequentes. Os microempresários são definidos como trabalhadores independentes com um rendimento bruto anual máximo de 81 mil R\$ (c. 20.800 USD) que não participam noutra empresa como sócios ou acionistas e que não empregam mais do que um trabalhador.

Esta lei simplificou o registo e o pagamento, combinando os pagamentos de impostos e contribuições para a segurança social por parte do empresário num único pagamento fixo. Faz parte do regime especial unificado de impostos e contribuições, conhecido como Simples Nacional, que visa micro e pequenas empresas. No entanto, as taxas cobradas ao abrigo do mecanismo Microempreendedor Individual (MEI) são inferiores às cobradas ao abrigo do Simples Nacional regular.

Os microempresários abrangidos pela lei têm acesso a uma pensão de base, a prestações de invalidez e de sobrevivência e à proteção da saúde e da maternidade, bem como a um subsídio de família em caso de prisão ou morte do membro do agregado familiar que constitui a principal fonte de rendimento. Os cuidados médicos são prestados através do sistema público (Sistema Único de Saúde), como é o caso que se aplica aos trabalhadores registados no sistema geral. Os microempresários podem ter acesso a prestações adicionais concedidas no âmbito do sistema geral, como as pensões de velhice baseadas em contribuições individuais, optando por alterar o seu estatuto, pagando uma taxa de contribuição de 20% e cobrindo quaisquer outras diferenças. Os microempresários também podem contratar um trabalhador com taxas reduzidas de contribuição para a segurança social (8% em vez de 20% de contribuição do empregador), conferindo ao trabalhador os mesmos direitos em matéria de segurança social de que usufruem todos os outros trabalhadores.

Entre 2009 e 2018, o número de micro e pequenas empresas registadas aumentou de cerca de 3 milhões para 5 milhões. O regime de imposto único facilitou igualmente a formalização dos trabalhadores; as entidades registadas sob esse regime relataram 10,6 milhões de trabalhadores empregados em 2017 – um quarto de todos os empregados no Brasil. A principal motivação para participar neste regime é o acesso à segurança social.

Fonte: Baseado em OIT, 2019d; Santiago, 2018.

4.5.2 De que forma podem os trabalhadores independentes ser abrangidos pela legislação em matéria de segurança social?

Existem diferentes abordagens e medidas para estender legalmente a cobertura da segurança social aos trabalhadores por conta própria e aos trabalhadores independentes em geral. Tendo em vista garantir a existência de uma forte partilha de riscos e facilitar a mobilidade no mercado de trabalho, seria preferível dar prioridade à extensão e à adaptação dos regimes de segurança social existentes aos trabalhadores independentes; caso contrário, podem ser estabelecidos regimes específicos para este grupo.

O êxito das estratégias de extensão da cobertura aos trabalhadores independentes dependerá da medida em que a legislação e a sua aplicação tiverem em conta as circunstâncias e necessidades dos trabalhadores independentes, nomeadamente no que se refere à sua capacidade de pagar contribuições, às suas necessidades prioritárias e à adaptação dos procedimentos administrativos.

Inclusão dos trabalhadores independentes e por conta própria na legislação e nos regimes de segurança social

Vários países incluíram os trabalhadores independentes e por conta própria no seu regime geral de segurança social, incluindo o Brasil, Cabo Verde, Costa Rica, Gana, Jordânia, Quênia, México e Reino Unido (AISS, 2012).

A inclusão dos trabalhadores independentes no regime geral de segurança social tem a vantagem de permitir que os trabalhadores permaneçam no mesmo regime de segurança social, independentemente

► Caixa 4.14: Costa Rica: Tornar obrigatório o seguro de saúde social e de pensões para os trabalhadores por conta própria

Em 2000, a Lei de proteção dos trabalhadores tornou obrigatório para os trabalhadores por conta própria o registo no seguro de saúde social e de pensões, definindo um procedimento de implementação gradual. Em 2004, um regulamento estabeleceu que os trabalhadores independentes devem registar-se no prazo de oito dias úteis a contar da data de arranque ou de aquisição da sociedade ou da empresa. O registo inicial exige nome, dados pessoais, número de identificação, nome da empresa, atividade do trabalhador, morada, números de telefone, fax e endereço de correio eletrónico. Em março de 2005, um programa nacional para o registo de trabalhadores independentes estabeleceu diferentes requisitos de registo para diferentes categorias de trabalhadores independentes (empregadores ativos com presença física, profissionais liberais, outras atividades económicas e as relacionadas com os contratos coletivos de seguro por parte de pequenos e médios agricultores).

As contribuições são subsidiadas para os trabalhadores independentes com baixos rendimentos – quanto menor for o rendimento da pessoa segurada, menor será a contribuição (ver caixa 5.16). A estratégia foi acompanhada de ações destinadas a controlar os prazos de pagamento dos empregadores participantes e dos trabalhadores por conta própria. Para o efeito, foram contratados novos inspetores para se focarem nas atividades económicas, zonas rurais e nos turnos de trabalho que tendem a ser fontes mais prováveis de evasão (ver também o Cap. 7).

Fonte: Baseado em Durán-Valverde *et al.*, 2013.

► Caixa 4.15: Extensão da cobertura dos trabalhadores independentes em Cabo Verde

Em Cabo Verde, a cobertura dos trabalhadores independentes foi promulgada em 2003 (decreto-lei n.º 28). Contudo, na prática, essa lei só começou a ser implementada durante uma reforma subsequente (decreto-lei n.º 49/2009) em 2009, acompanhada de um plano de ação que estende a segurança social aos trabalhadores independentes e domésticos (Plano Operacional para a Extensão da Segurança Social aos Trabalhadores Independentes e Domésticos) em 2010. Entre outras coisas, o registo dos trabalhadores independentes tornou-se obrigatório e as taxas de contribuição foram estabelecidas de acordo com as categorias de rendimento.

No prazo de um ano a contar da sua aplicação, as taxas de cobertura dos trabalhadores independentes aumentaram de 0 para 9%; espera-se que a cobertura continue a melhorar a curto e médio prazo.

Fonte: Baseado em Durán-Valverde *et al.*, 2013.

► **Caixa 4.16: República da Coreia: Alargamento gradual do seguro de saúde a toda a população**

Entre 1977 e 1989, a República da Coreia estendeu gradualmente o seguro de saúde a toda a população, começando com a cobertura obrigatória dos trabalhadores das grandes empresas, dos funcionários públicos e dos professores e incluindo gradualmente as pequenas empresas. Em 1981/82, foi realizada uma experiência-piloto para estender a cobertura dos seguros aos trabalhadores independentes em cinco áreas rurais e numa área urbana. Em 1988, foi alargada a todas as zonas rurais e, um ano mais tarde, aos trabalhadores independentes urbanos. Em 2000, as três sociedades de seguros de saúde existentes (para os trabalhadores empregados; funcionários das escolas públicas e privadas; e trabalhadores independentes) fundiram-se numa única seguradora nacional de saúde, a National Health Insurance Corporation.

Para os trabalhadores independentes com rendimentos mais baixos, as contribuições são subsidiadas pelo governo, incluindo através de um imposto sobre o tabaco. Com a fusão dos três principais regimes, foram criados mecanismos de solidariedade através de grupos de partilha de riscos mais amplos, o que permitiu a redução das contribuições do governo ao longo do tempo. Os custos administrativos foram também reduzidos para 3,8% em 2008, face aos anteriores 4,8%, no caso dos funcionários do governo e do setor da educação, e aos 9,5% no regime dirigido aos trabalhadores independentes.

A cobertura dos trabalhadores independentes aumentou de 83,6% para 92,7%, entre 1989 e 1999. Em 2007, a cobertura total do seguro de saúde ascendeu a 96,3% da população.

Fonte: Com base em Kwon, 2009; AISS, 2012.

da sua situação profissional, e de permitir uma cobertura adequada em situações em que os trabalhadores combinem emprego remunerado (a tempo parcial) com emprego por conta própria. Dado que os trabalhadores independentes não têm uma relação de trabalho (clara), pode ser necessário estabelecer disposições específicas para os trabalhadores independentes, especialmente no que se refere ao cálculo das contribuições.

Além disso, a inclusão dos trabalhadores independentes exigirá também a redefinição de termos relevantes na legislação, como «contribuinte» ou «pessoa segurada». Na Jordânia, por exemplo, com o intuito de se expandir a segurança social a todas as pessoas que trabalham dentro do país e a cidadãos jordanos que residem no exterior, como parte da iniciativa de sensibilização que visava chegar à totalidade da população, foi alterada a definição de trabalhadores cobertos ao abrigo da Lei de Segurança Social. Em vez de «o trabalhador por conta de outrem», a definição inclui agora «qualquer pessoa», pelo que a lei também se aplica aos trabalhadores independentes e por conta própria (AISS 2009b). No Brasil, um passo importante para incluir os trabalhadores por conta própria na legislação em matéria de segurança social foi a criação do conceito jurídico de microempresário independente (*Microempreendedor Individual*, MEI) e a facilitação da sua cobertura através do Plano Simples (ver Caixa 4.13; ver também a secção 6.2.3).

As reformas levadas a cabo na Costa Rica e em Cabo Verde são bons exemplos de como os trabalhadores independentes foram incluídos nos regimes gerais de pensões e/ou de seguro de saúde, tornando obrigatória a participação, reduzindo os níveis de contribuição e adaptando as prestações às dos trabalhadores empregados (ver Caixa 4.14 e Caixa 4.15). Na América Latina, foram implementadas reformas semelhantes (Bertranou, 2007; Bertranou, 2014).

O exemplo de Cabo Verde (ver Caixa 4.15) demonstra que a reforma legislativa por si só não é suficiente e que é necessário tomar medidas adicionais para garantir a aplicação da legislação em matéria de proteção social.

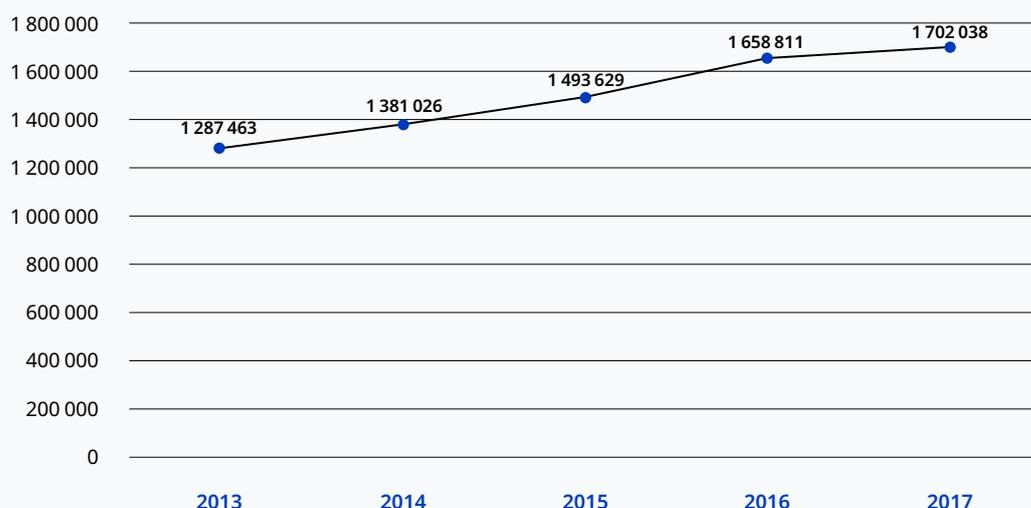
Na República da Coreia, o seguro de saúde obrigatório foi gradualmente alargado, das grandes às pequenas empresas, e, finalmente, aos trabalhadores independentes, através de três regimes de segurança social. Assim que todos os trabalhadores passaram a estar abrangidos por um dos três regimes, estes foram fundidos (ver Caixa 4.16).

Embora muitos países, como o Gana e a Namíbia, tenham aberto o seguro de pensão aos trabalhadores independentes numa base voluntária, tal não levou a um aumento significativo da cobertura. No caso do Gana, embora a adesão à cobertura voluntária das pensões tenha sido muito baixa, o sistema nacional de seguro de saúde do Gana conseguiu estender a cobertura obrigatória da proteção aos trabalhadores independentes através de contribuições de montante fixo e isenções (OIT, 2015d, ver Caixa 6.23).

► **Caixa 4.17: Argélia: Regime de segurança social dos trabalhadores não assalariados (CASNOS)**

Em 1992, foi criada a Caixa Nacional de Segurança Social para os Trabalhadores não Assalariados (*Caisse nationale de sécurité sociale des non-salariés* - CASNOS), destinado a consolidar e melhorar a proteção social das diferentes categorias de trabalhadores independentes e de outros trabalhadores não assalariados, incluindo empresários, artesãos, agricultores e profissionais liberais.

A CASNOS assegura a cobertura obrigatória de todos os trabalhadores não assalariados com base nos princípios da solidariedade e da partilha coletiva de riscos. A Caixa cobre a proteção da saúde (assistência médica), a maternidade, a deficiência, a sobrevivência e as pensões de velhice. Em 2017 tinha 1,7 milhões de membros.



A CASNOS segue uma estratégia que combina a simplificação dos procedimentos e a facilitação do acesso, da informação e da sensibilização, a fim de assegurar o alargamento efetivo da cobertura e promover a formalização do emprego.

Fonte: Com base numa apresentação do Dr. Acheuk Youcef Chawki numa reunião realizada em Turim, Itália, em novembro de 2018.

Estabelecimento de regimes específicos de segurança social para trabalhadores por conta própria/independentes

Alguns países estabeleceram regimes específicos para (diferentes categorias de) trabalhadores independentes abordando a situação específica destes trabalhadores através da introdução quer de um regime para todos os trabalhadores independentes (por exemplo, Argélia, Bélgica; ver Caixa 4.17) quer de regimes separados para diferentes categorias de trabalhadores independentes (por exemplo, França, Alemanha, Espanha) (AISS 2012; Spasova et al. 2017; Eurofound (2017)).

Esses regimes distintos não podem abranger a mesma diversidade e o mesmo nível de prestações que os regimes aplicáveis aos trabalhadores assalariados. Em muitos países, a proteção contra o desemprego não está incluída nesses regimes e, em muitos países, as prestações pecuniárias de doença podem não existir ou ter um caráter voluntário (OCDE 2015, 181). Na Colômbia, por exemplo, a cobertura das pensões de velhice e de saúde é obrigatória, enquanto a cobertura dos acidentes de trabalho é voluntária (AISS 2012).

A criação de regimes de segurança social distintos para grupos específicos implica sempre o risco de criar obstáculos à mobilidade laboral, especialmente se não forem geridos pela mesma instituição. Tais dificuldades podem ocorrer se os trabalhadores se deslocarem entre diferentes empregos ou entre empregos remunerados e independentes, ou se combinarem trabalho assalariado (a tempo parcial) e trabalho independente (OIT 2016 e). É necessário encontrar mecanismos adequados para responder a tais situações, de forma a minimizar os efeitos negativos na mobilidade laboral e proteger os direitos dos trabalhadores. Tais mecanismos podem incluir, por exemplo, um número unificado de segurança social

► Lista de verificação 4.4: Considerações sobre a inclusão dos trabalhadores independentes na legislação em matéria de segurança social

- Quais são os principais obstáculos ao alargamento da cobertura jurídica aos trabalhadores independentes? Estão totalmente excluídos da cobertura? Os critérios utilizados para definir as categorias de trabalhadores abrangidos são excessivamente restritivos?
- Se a legislação abrange os trabalhadores independentes, prevê uma abordagem suficientemente diferenciada que tenha em conta as capacidades, circunstâncias e necessidades contributivas dos diferentes grupos de trabalhadores independentes?
- Que medidas adicionais seriam necessárias para facilitar a cobertura social de um maior grupo de trabalhadores domésticos?
- Que medidas adicionais seriam necessárias para aliviar os encargos administrativos dos trabalhadores independentes? (consulte o Capítulo 5 para mais orientações)
- Que medidas adicionais seriam necessárias para aliviar os encargos financeiros dos trabalhadores independentes com capacidades contributivas limitadas? (consulte o Capítulo 6 para mais orientações)
- Que medidas adicionais podem ser tomadas para garantir a adaptação dos mecanismos de execução e inspeção às diferentes categorias de trabalhadores independentes? (consulte o Capítulo 7 para mais orientações)
- Que medidas adicionais poderiam ser tomadas para que os trabalhadores independentes compreendam a importância da proteção social, estejam conscientes da legislação que lhes é aplicável e possam ter acesso efetivo a mecanismos de apresentação de queixas adequados? (consulte o Capítulo 3 para mais orientações)

► Literatura complementar sobre a extensão da cobertura jurídica aos trabalhadores independentes

- OIT. 2019. *Building social protection systems: International standards and human rights instruments*.
- AISS. 2012. *Handbook on the extension of social security coverage to the self-employed*
- AISS. 2016. *ISSA Guidelines: Administrative Solutions For Coverage Extension*.
- Spasova, S., et al. 2017. *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: A study of national policies*.

que facilite a portabilidade dos direitos de segurança social entre as instituições, em caso de alteração da situação profissional (AISS 2016a; OIT 2018d). A ausência de tais mecanismos pode constituir um obstáculo à mobilidade laboral e favorecer a informalidade do emprego.

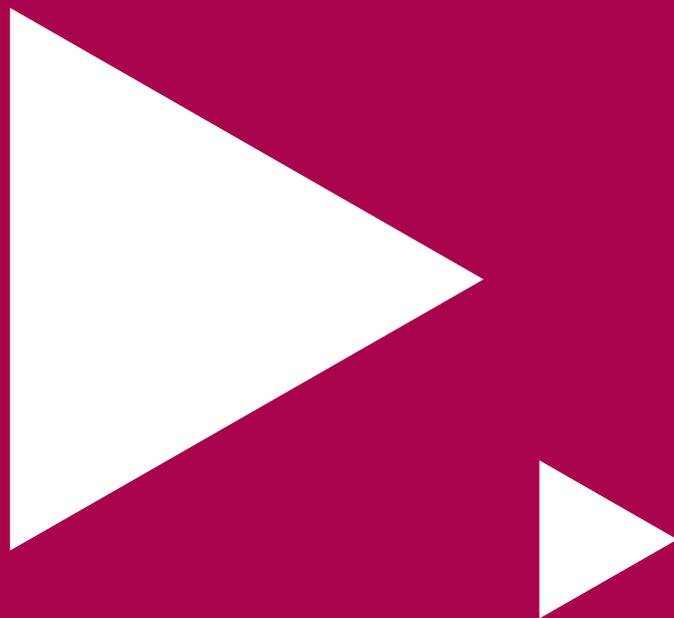
A Tailândia é um exemplo de um regime voluntário de segurança social para trabalhadores independentes que concede prestações de doença, prestações de invalidez, prestações por morte, prestações por filho e prestações por velhice de montante fixo. Este regime é parcialmente subvencionado e baseia-se em contribuições de montante fixo, o que facilita a sua administração. Os membros do regime podem selecionar entre três níveis diferentes de contribuições, que dão origem a três pacotes de benefícios diferentes. Presume-se que os membros escolherão automaticamente a categoria que corresponde à sua capacidade contributiva e/ou necessidade. No Quênia, o Plano de Pensões Mbaao é um plano voluntário de contas de poupança individual destinado a trabalhadores por conta própria que são membros de diferentes associações *jua kali* (ver Caixa 6.16). No entanto, tal como referido na secção 2.1.2, os regimes voluntários não conduzem normalmente a um aumento substancial da cobertura.

4.5.3 O que mais deve ser tido em conta quando se pretende incluir os trabalhadores independentes na legislação em matéria de segurança social?

Tendo em conta as características específicas dos trabalhadores independentes e a heterogeneidade deste grupo, é necessário adotar uma série de medidas adicionais para garantir que a legislação seja aplicada na prática e possa ser efetivamente executada. Essas medidas podem incluir a adaptação das modalidades para facilitar o registo e outros procedimentos administrativos (ver Capítulo 5), o cálculo e o pagamento das contribuições (ver Capítulo 6), a adaptação dos mecanismos de inspeção do trabalho à situação dos diferentes grupos de trabalhadores independentes (ver Capítulo 7), mecanismos eficazes de apresentação de queixas (ver Capítulo 7); e a informação e sensibilização dos trabalhadores independentes sobre os regimes existentes e sobre as formas de acesso (ver Capítulo 3).

▶ 5

Eliminar as barreiras administrativas: Facilitar o acesso e simplificar os procedimentos



▶ Perguntas fundamentais

- ▶ Quais são as barreiras administrativas que os trabalhadores e os empregadores da economia informal enfrentam, nomeadamente no que se refere ao registo, ao acesso a prestações e a outros procedimentos administrativos?
- ▶ Como facilitar o acesso e o registo nos sistemas de proteção social, tanto para os empregadores como para os trabalhadores da economia informal?
- ▶ Como podem os procedimentos administrativos ser adaptados às necessidades e circunstâncias dos trabalhadores e dos empregadores na economia informal, por exemplo facilitando o acesso e simplificando os procedimentos?

▶ Mensagens fundamentais

- ▶ A eliminação das barreiras administrativas é fundamental para melhorar a cobertura dos trabalhadores e dos empregadores na economia informal.
- ▶ Muito pode ser feito no âmbito dos atuais quadros jurídicos e orçamentais, mas algumas medidas podem exigir esforços adicionais na adaptação das leis e regulamentos e no reforço da capacidade administrativa.
- ▶ Chegar aos trabalhadores da economia informal e facilitar o acesso ao registo e a outros procedimentos administrativos pode ajudar a melhorar a cobertura da proteção social. As experiências internacionais demonstram que a expansão dos pontos de acesso físico através da tecnologia móvel e dos serviços digitais, bem como as soluções coordenadas de TI e mecanismos de execução, oferecem uma variedade de possibilidades que podem ajudar a expandir a cobertura.
- ▶ A simplificação dos procedimentos pode também contribuir para aumentar a cobertura, tornando a informação mais acessível, reduzindo a necessidade de documentos comprovativos, facilitando o registo através de acordos coletivos de registo e tendo em conta a mobilidade no mercado de trabalho, e pode facilitar a transição para a economia formal.
- ▶ Os procedimentos administrativos devem ser tornados tão acessíveis, compreensíveis, simples e eficientes quanto possível, a fim de garantir a redução das potenciais barreiras de acesso por parte de potenciais membros. As campanhas de sensibilização e de registo podem contribuir para aumentar a sensibilização e facilitar o acesso aos sistemas, mas devem ser acompanhadas por um conjunto mais vasto de medidas destinadas a eliminar os obstáculos administrativos com que se deparam os trabalhadores e os empregadores na economia informal.

5.1 Quais são os obstáculos administrativos com que se deparam os trabalhadores e os empregadores na economia informal?

Muitos trabalhadores na economia informal enfrentam dificuldades decorrentes de procedimentos administrativos nos regimes de proteção social, incluindo o registo, e podem ficar desprotegidos mesmo que estejam abrangidos pela legislação aplicável. Enquanto os trabalhadores em situação de emprego formal podem contar com os empregadores para os registarem junto da instituição de segurança social e pagarem contribuições em seu nome, a maioria dos trabalhadores da economia informal não beneficia desse papel intermediário desempenhado por um empregador.

Os trabalhadores independentes (trabalhadores por conta própria, familiares contribuintes) não têm empregador que possa agir como intermediário para lidar com a interação com as instituições de segurança social. As suas próprias capacidades são frequentemente muito limitadas – podem não ter os conhecimentos necessários sobre a cobertura da segurança social e sobre a forma de beneficiarem da mesma; não podem dar-se ao luxo de se afastarem da sua empresa o tempo necessário a demorados processos de registo; e muitos deles enfrentam obstáculos

adicionais, como o analfabetismo, que os impedem de lidar com os requisitos dos procedimentos administrativos (AISS 2012; RNSF 2017). [TI]

Quanto aos trabalhadores domésticos, os seus empregadores são agregados familiares privados que têm frequentemente uma capacidade limitada para lidar com procedimentos de registo complexos. Consequentemente, mesmo quando os trabalhadores domésticos estão abrangidos pela legislação e os seguros são obrigatórios, muitos empregadores não cumprem a obrigação de registar os seus trabalhadores no fundo de segurança social. Na Namíbia, por exemplo, os empregadores são obrigados a registar os trabalhadores domésticos que trabalham pelo menos um dia por semana junto da Comissão de Segurança Social (SSC), mas menos de 20% de todos os trabalhadores domésticos estão registados (OIT, 2013 d). [TD]

Além disso, é frequente que mesmo muitos dos que têm uma relação de trabalho dependente numa empresa não possam contar com o registo e a cobertura adequados.

- ▶ Alguns empregadores (especialmente as micro e as pequenas empresas) podem não ter as capacidades administrativas e/ou os conhecimentos/informações necessários para registar os trabalhadores junto da instituição de segurança social, ou podem estar relutantes em fazê-lo. [TMPE]
- ▶ As entidades patronais podem mostrar-se particularmente relutantes em registar os trabalhadores que trabalham durante um curto período de tempo, em especial os trabalhadores a curto prazo, sazonais ou ocasionais, bem como os que têm horários de trabalho variáveis (horas de trabalho não especificadas). [TA] [TD]

Dado que muitos regimes de segurança social foram concebidos para os trabalhadores na economia formal, o alargamento aos trabalhadores na economia informal requer normalmente adaptações na administração do regime, visando reduzir a sua complexidade e os custos diretos e indiretos do registo e do acesso a prestações (AISS 2016a). Será igualmente essencial garantir que todos os trabalhadores e empregadores estejam bem informados sobre os regimes existentes, em especial sobre a forma de registar, contribuir e aceder às prestações (AISS 2016b). Em muitos casos, a revisão dos procedimentos administrativos e a adaptação desses procedimentos não só beneficiarão aqueles que podem aderir ao regime, como também simplificarão os procedimentos administrativos para os membros já existentes.

O custo do cumprimento dos requisitos administrativos cria obstáculos significativos à cobertura da segurança social para diferentes categorias de trabalhadores da economia informal, nomeadamente:

- ▶ os que não têm um empregador (trabalhadores independentes, incluindo trabalhadores por conta própria);
- ▶ aqueles cujos empregadores têm uma capacidade administrativa limitada (trabalhadores em micro e pequenas empresas; trabalhadores domésticos empregados por particulares);
- ▶ aqueles cuja situação é particularmente complexa devido a alterações frequentes de empregador e de situação profissional (trabalhadores com contratos temporários, trabalhadores sazonais), trabalho para múltiplos empregadores (trabalhadores domésticos) ou rendimentos instáveis (trabalhadores independentes, trabalhadores agrícolas).

Em muitos casos, os trabalhadores da economia informal são abrangidos por mais do que uma destas categorias.

As secções que se seguem abordam os obstáculos específicos que todos ou diferentes grupos de trabalhadores da economia informal podem enfrentar – obstáculos geográficos, obstáculos relacionados com procedimentos complexos e falta de informação, bem como barreiras financeiras e custos inerentes ao cumprimento.

Além disso, alguns grupos de trabalhadores podem enfrentar obstáculos adicionais. Por exemplo, as pessoas com deficiência podem ter dificuldades em aceder a um gabinete ou em ler informações escritas, a menos que sejam fornecidas num formato acessível. De modo a garantir um sistema de proteção social inclusivo, a acessibilidade deve ser uma prioridade para as administrações da segurança social.

5.1.1 Falta de informação e sensibilização

O afastamento ou o isolamento do local de trabalho e do domicílio, o analfabetismo e/ou um baixo grau de organização podem também resultar na falta de informação sobre o direito à proteção social em geral

e sobre as leis, as políticas e os regimes existentes, os custos e benefícios envolvidos, bem como sobre a forma de acesso aos mesmos.

A falta de informação e de sensibilização pode ser resolvida através de campanhas de registo adaptadas às necessidades e à situação específicas dos trabalhadores e empregadores (ver a secção 5.2); as campanhas de sensibilização mais gerais desempenham igualmente um papel importante (ver a secção 3.2). Além disso, a simplificação dos procedimentos administrativos e a facilitação do acesso (secções 5.3 e 5.4) também contribuem para melhorar o acesso à informação.

5.1.2 Barreiras geográficas: acesso aos serviços de segurança social

Se os serviços de segurança social não estiverem localizados em áreas próximas da empresa, do local de trabalho ou do domicílio da pessoa visada, a informação e o registo podem tornar-se particularmente difíceis e dispendiosos. Em muitos países, os serviços de segurança social podem não estar disponíveis em zonas rurais e remotas, e os serviços de transporte para o serviço mais próximo podem não estar disponíveis ou ser dispendiosos. A deslocação aos serviços de segurança social pode implicar custos de transporte significativos, bem como um investimento em termos de tempo, tanto para os empregadores como para os trabalhadores. Estes custos são particularmente proibitivos para as micro e pequenas empresas e para os trabalhadores independentes, dado que a maior parte deles tem uma capacidade administrativa limitada, e o tempo gasto em procedimentos administrativos tem um custo de oportunidade direto, em termos de perda de receitas [TMPE]. Sobretudo para os trabalhadores independentes, as longas distâncias e as horas de abertura inadequadas podem também implicar custos indiretos (custos de oportunidade), se tiverem de encerrar a sua atividade durante o tempo necessário para a deslocação a um serviço de segurança social durante o horário de trabalho, dando origem a uma perda de rendimento.

Essas barreiras geográficas são uma preocupação especial para os trabalhadores e os empregadores das zonas rurais. O afastamento e, por vezes, o analfabetismo tornam o registo e o pagamento de contribuições mais difíceis e dispendiosos para os agricultores e os trabalhadores agrícolas. Uma vez que as explorações agrícolas estão geograficamente dispersas e frequentemente localizadas longe dos serviços locais das instituições de segurança social e que, em geral, o número de pessoas em causa numa zona é reduzido, a deslocação pode tornar-se muito dispendiosa e os trabalhadores podem ter de viajar, aumentando os custos e o tempo necessários para efetuarem o registo e a contribuição.

Para os trabalhadores agrícolas ou do setor da construção, uma mudança frequente do local de trabalho pode tornar-se um obstáculo adicional ao registo junto das instituições de segurança social. Consequentemente, os empregadores ou os trabalhadores podem não ter a oportunidade de se deslocarem aos serviços de segurança social.

Existem várias opções no que se refere à superação das barreiras geográficas. A criação de pontos de acesso adicionais para facilitar o acesso aos serviços é uma opção (ver a secção 5.3.1), bem como os acordos coletivos de registo (ver a secção 5.4.4). Além disso, o acesso móvel e em linha pode facilitar o acesso, desde que os empregadores e os trabalhadores tenham acesso à Internet e se sintam confortáveis com a utilização deste canal (ver a secção 5.3.2).

5.1.3 Barreiras devido a procedimentos de registo complexos

Os procedimentos de registo podem ser complexos e exigentes, especialmente quando são necessários procedimentos de registo distintos para cada sistema. O preenchimento de formulários de registo complexos pode constituir um enorme desafio para os trabalhadores e empregadores na economia informal, em especial para aqueles que não sabem ler ou escrever (analfabetismo), ou quando os documentos não estão disponíveis na língua falada pelo requerente.

Além disso, o requisito de apresentação de documentos comprovativos pode tornar-se um obstáculo quando esses documentos não existem ou são difíceis e/ou dispendiosos de obter. A apresentação dos documentos necessários para o registo pode implicar custos consideráveis e exigir um período de tempo significativo.

A superação de tais barreiras exige uma análise cuidadosa do potencial de simplificação de procedimentos administrativos e de registo complexos (ver a secção 5.4). Facilitar o acesso aos serviços através de mais pontos de acesso físicos ou de um mecanismo de prestação de serviços inovador que tire pleno partido do potencial da tecnologia (ver a secção 5.3) pode também ajudar a ultrapassar essas barreiras.

5.1.4 Custo do cumprimento

Os obstáculos financeiros incluem não só o custo regular do pagamento das contribuições (ver o Capítulo 6), mas também o custo associado ao cumprimento dos requisitos administrativos, incluindo o transporte até aos serviços da instituição de segurança social, bem como os custos indiretos, tais como perdas de rendimento (custos de oportunidade) durante o tempo gasto em processos administrativos.

As micro e as pequenas empresas tendem a ter capacidades administrativas limitadas para lidar com requisitos administrativos, em oposição às grandes empresas, que normalmente empregam pessoal especializado para lidar com questões de segurança social para um maior número de trabalhadores. [TMPE]

Outras categorias de trabalhadores e empregadores da economia informal podem enfrentar obstáculos financeiros ainda maiores. Em particular, os trabalhadores por conta própria enfrentam custos de oportunidade significativos, porque têm de encerrar a sua atividade quando se deslocam a um serviço de segurança social.

O principal ponto de entrada para a contenção dos custos de cumprimento é a facilitação do acesso e a simplificação dos procedimentos administrativos (ver as secções 5.3 e 5.4).

5.1.5 Quais são as opções possíveis para ultrapassar os obstáculos administrativos?

De forma a facilitar o registo nos regimes de segurança social e outros procedimentos administrativos, podem ser utilizados diferentes mecanismos, como se indica a seguir (ver também o quadro 5.1). Os procedimentos administrativos relacionados com o pagamento das contribuições, caso existam, são especificamente discutidos no capítulo 6.

Os esforços para facilitar o registo e outros procedimentos administrativos, bem como o acesso às prestações, devem ter em conta as circunstâncias específicas e adaptar os mecanismos existentes, conforme necessário. Poderá ser necessário combinar várias das estratégias a seguir descritas.

► Quadro 5.1: Obstáculos ao acesso ao registo e a outros procedimentos administrativos e possíveis respostas

Obstáculo	Falta de informação e sensibilização	Acesso aos serviços de segurança social	Procedimentos de registo complexos	Custo do cumprimento
Resposta possível				
Campanhas de informação e registo (secção 5.2)	+	(+)		(+)
Simplificação dos procedimentos de registo (secções 5.3 e 5.4)	+	(+)	+	+
Aumento do número de pontos de acesso (físicos), incluindo escritórios móveis e funcionários, terminais de informação (secção 5.3.1)	+	+		+
Melhor utilização da tecnologia, como o registo eletrónico (secção 5.3.2)		+	(+)	+
Serviços integrados (serviços de balcão único) (secção 5.3.3)	(+)	+	+	+
Acordos coletivos de registo (secção 5.4.4)	+	+	+	+
Alterar o ónus da prova	+		+	

5.2 Sensibilizar os trabalhadores e os empregadores: Campanhas de registo e outras medidas de sensibilização

A sensibilização dos trabalhadores e dos empregadores na economia informal é essencial para garantir a sua cobertura efetiva. Para além das campanhas gerais de informação e sensibilização (ver a secção 3.2), as campanhas de registo podem também constituir um instrumento eficaz para sensibilizar para a importância da segurança social; divulgar informações sobre os regimes, direitos e obrigações disponíveis; e facilitar o registo, tanto para empregadores como para trabalhadores (ver também a secção 3.2). Estas campanhas são formas importantes de superar a falta de conhecimentos em matéria de proteção social, em especial entre os trabalhadores e os empregadores da economia informal.

As campanhas de registo não devem constituir uma via de sentido único – as autoridades públicas e as instituições de segurança social devem escutar ativamente as preocupações manifestadas pelos trabalhadores e empregadores durante essas campanhas. Na verdade, pode ser útil organizar fóruns específicos de diálogo social onde essas preocupações possam ser expressas e abordadas. Isto é fundamental para colmatar as lacunas, garantir a boa governação e criar confiança.

5.2.1 Comunicar e alcançar o público-alvo, sensibilizar e divulgar informação através de diferentes canais

Facilitar o acesso à informação sobre os regimes e as prestações disponíveis, os direitos e as obrigações dos empregadores e dos trabalhadores, bem como sobre os procedimentos de registo, é uma condição prévia para estender a cobertura da segurança social às pessoas que operam na economia informal. Isto parece óbvio, mas, em muitos casos, os empregadores e os trabalhadores da economia informal não estão suficientemente informados sobre os seus direitos e obrigações.

Facilitar a disponibilização de informação sobre os procedimentos de registo para empregadores e trabalhadores é uma componente essencial de qualquer esforço de simplificação dos procedimentos administrativos. É essencial divulgar esta informação através de vários canais (ver as secções 5.3.1 e 5.3.3). Se for caso disso, os formulários e a documentação devem ser disponibilizados em várias línguas, de modo a facilitar o acesso das pessoas que não leem a língua dominante.

Um dos elementos-chave de qualquer campanha de registo deve ser a sensibilização e a divulgação de informação, que, idealmente, deveria ser adaptada à situação específica do(s) grupo(s) visado(s). Tal como referido na secção 3.2, os trabalhadores e os empregadores devem ser informados sobre:

- ▶ os seus direitos à proteção social e as suas obrigações nesse domínio;
- ▶ legislação existente em matéria de segurança social;
- ▶ regimes e prestações de proteção social existentes;
- ▶ os benefícios da cobertura e os custos envolvidos;
- ▶ procedimentos de inscrição;
- ▶ possíveis sanções.

Essas informações devem ser acessíveis, corretas, adequadas e de fácil compreensão. Por conseguinte, é necessário identificar canais adequados para alcançar as pessoas visadas, ao mesmo tempo que os funcionários dos serviços de segurança social devem estar bem informados e o material informativo deve ser o mais interativo possível. Dado que, muitas vezes, os indivíduos não têm conhecimento da legislação existente e dos regimes e prestações disponíveis, devem encontrar-se canais adequados para abordar de forma ativa os trabalhadores e os empregadores da economia informal. Essas abordagens ativas podem incluir campanhas de informação que respondam às necessidades do grupo-alvo ou atividades de sensibilização que abordem diretamente os trabalhadores com informações sobre as prestações disponíveis e os critérios de elegibilidade, bem como sobre os seus direitos e obrigações (Daza 2005; AISS 2012; RNSF 2017).

► **Caixa 5.1: Usar os meios de comunicação social para apoiar as campanhas de registo: experiências em países como a Jordânia, as Filipinas e o Uruguai**

Diferentes canais de comunicação social podem desempenhar um papel importante no apoio a campanhas de registo.

Na Jordânia, a extensão da segurança social aos trabalhadores das micro e pequenas empresas no âmbito da estratégia *Outreach to All* foi acompanhada por uma campanha mediática especificamente dirigida aos trabalhadores e empregadores e que visava sensibilizar para a importância da segurança social. Foi lançada pelo governo em colaboração com organizações de empregadores e de trabalhadores e também envolveu a participação de estudantes. [TI]

Nas Filipinas, a implementação da Lei relativa aos trabalhadores domésticos, em 2013, foi acompanhada por uma campanha de informação conduzida por organizações da sociedade civil, que visava não só os trabalhadores domésticos e os seus empregadores, mas também a população em geral e, entre outras coisas, visava mudar as atitudes em relação aos trabalhadores domésticos. São regularmente realizados exercícios de divulgação através da comunicação social, e o Governo instituiu o dia 30 de abril como Dia Nacional dos Trabalhadores Domésticos. [TD]

No Uruguai, a adoção da lei 18.065, que regulamenta o trabalho doméstico, foi seguida por uma ampla campanha de informação, em 2006, que ajudou a divulgar amplamente a lei. [TD]

Fonte: Baseado em CSI e ONU-Mulheres, 2013; Kwena e Turner, 2013; AISS, 2009c.

As atividades de sensibilização podem recorrer a vários canais, tais como televisão e rádio, jornais, folhetos e/ou informação em linha, combinados com a interação direta com os serviços administrativos da segurança social, através, por exemplo, da participação de agentes móveis da segurança social (ver o Capítulo 3 e a secção 5.3).

As campanhas nos meios de comunicação social podem ser um instrumento útil para apoiar os esforços no sentido de chegar até aos trabalhadores não cobertos e aumentar a sensibilização. Se forem escolhidos canais adequados, as campanhas nos meios de comunicação social podem também chegar aos grupos-alvo, pelo que devem combinar-se canais diferentes e bem concebidos para atingir esse objetivo. As experiências em vários países (ver caixa 5.1) demonstram que as campanhas nos meios de comunicação social podem desempenhar um papel importante no apoio a campanhas de registo.

5.2.2 Procurar ativamente chegar às pessoas, às comunidades e aos empregadores

As campanhas de registo devem centrar-se numa divulgação ativa junto dos trabalhadores não cobertos e na resposta às suas preocupações. Ao fazê-lo, é fundamental utilizar conhecimentos pormenorizados sobre as populações-alvo e sobre a sua cobertura em termos de segurança social. A participação das organizações locais pode ser um meio muito eficaz de divulgar a informação, em especial nas zonas rurais.

As experiências do Ruanda (ver caixa 5.2), de Cabo Verde (ver caixa 5.3) e do Brasil (ver caixa 5.13) demonstram a importância de uma participação ativa da administração. [TA] [TI] Este envolvimento é essencial para garantir que as administrações de proteção social compreendam plenamente a situação e as necessidades dos trabalhadores informais e encontrem formas eficazes de conseguir a sua participação. No Azerbaijão, a instituição de segurança social criou uma unidade especializada para chegar a empregadores

► **Caixa 5.2: Incentivar o registo no regime comunitário de seguro de doença do Ruanda**

A inscrição no regime comunitário de seguro de doença (*Community-based Health Insurance Scheme - CBHI*) do Ruanda é anualmente renovável. Para que as pessoas se interessem ativamente pelo seu sistema de seguro, conheçam os mecanismos de registo anual e conheçam os benefícios do CBHI, o Ministério da Saúde organiza campanhas de sensibilização regulares nos 30 distritos. As campanhas dirigem-se às autoridades políticas e administrativas locais e aos funcionários de saúde, que, por sua vez, são encorajados a divulgar a mensagem e a mobilizar a população para aderir ao programa. Cerca de 45.000 trabalhadores comunitários da área da saúde participam na mobilização de inscrições individuais no programa.

Fonte: Makaka et al., 2012; Ministério da Saúde, Ruanda, 2012.

► **Caixa 5.3: Cabo Verde: Abordagem proativa para a extensão da cobertura aos trabalhadores independentes**

Em Cabo Verde, parte da estratégia de extensão da segurança social aos trabalhadores independentes, tal como definida no Plano Operacional para a Extensão da Segurança Social aos Trabalhadores Independentes e Domésticos, é a adoção de uma abordagem proativa, que consiste em campanhas de comunicação dirigidas especificamente aos trabalhadores independentes e que são acompanhadas de um conjunto de ações de educação e sensibilização a nível local nas zonas urbanas e rurais, com o objetivo de aumentar o conhecimento sobre o tema. As atividades desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) podem ser divididas em três fases:

- 1. Grupos-alvo de acesso mais fácil, como os trabalhadores independentes em zonas urbanas e os que trabalham numa zona concentrada.** (por exemplo, comerciantes, vendedores de peixe). A estratégia incluiu a análise e a verificação das pessoas já registadas, a elaboração de um plano de contacto das pessoas excluídas e a apresentação de relatórios regulares sobre o desenvolvimento do processo de registo. As pessoas elegíveis são contactadas através de campanhas de informação permanentes, utilizando canais diferentes, como folhetos informativos, anúncios televisivos e imprensa escrita. Também foi lançada uma estação de rádio. Além disso, foi iniciada a colaboração com as câmaras municipais e as associações de diferentes grupos profissionais (médicos, engenheiros, arquitetos, artistas, etc.), com o objetivo de aumentar a publicidade através dessas associações e, dessa forma, facilitar os contactos com os trabalhadores independentes.
- 2. Desenvolvimento de parcerias e cooperação internacional.** Nesta fase, o foco era estabelecer alianças e parcerias com diferentes agentes, instituições e associações, como organizações de trabalhadores independentes, agentes de desenvolvimento, associações comunitárias, sindicatos e instituições religiosas, bem como realizar em conjunto atividades de comunicação e sensibilização, como workshops de informação sobre segurança social.
- 3. Consolidação da presença do INPS nas áreas rurais do país, onde está a maioria dos trabalhadores independentes.** A estratégia incluiu a identificação de líderes em cada comunidade e o início da cooperação com líderes para implementação de atividades pedagógicas e de sensibilização adaptadas a grupos específicos, como as mulheres. A estratégia centrava-se também no trabalho com crianças e adolescentes, com o objetivo de mostrar aos futuros contribuintes os benefícios e a importância da segurança social e de os mobilizar para que encorajassem os seus pais a registarem-se.

Assim, o INPS passou de uma estratégia passiva, que se baseava na própria iniciativa dos trabalhadores, para uma estratégia de intervenção ativa que inclui diferentes componentes que abordam a situação tanto nas zonas rurais como nas zonas urbanas. O INPS aproxima-se ativamente do grupo-alvo e coopera com as organizações e comunidades de trabalhadores, com o objetivo de educar, sensibilizar, promover e facilitar os registos.

Fonte: Durán Valverde *et al.*, 2013; Pena *et al.*, 2012.

e trabalhadores da economia informal (Enoff e McKinnon 2011). É importante notar que campanhas de registo bem-sucedidas exigem administrações de segurança social fortes e bem governadas.

As autoridades locais também podem desempenhar um papel importante no envolvimento dos trabalhadores informais, o que pode facilitar atividades de sensibilização. O município de Belo Horizonte (Brasil), por exemplo, atribuiu espaço para creches destinadas aos filhos dos trabalhadores que efetuam a recolha de resíduos (RNSF 2017, 66).

Para qualquer campanha, será importante encontrar canais através dos quais os trabalhadores e os empregadores da economia informal possam ser alcançados. Para além das acima referidas (por exemplo, organizações de trabalhadores, associações profissionais, meios de comunicação social, autoridades locais, líderes comunitários, funcionários dos serviços móveis da segurança social), existem também outras formas de estabelecer contacto com trabalhadores e empregadores não cobertos, como aconteceu no Quênia: com o objetivo de alcançar e sensibilizar os membros das diferentes associações *jua kali*¹ sobre a importância da poupança para a velhice e a criação do Plano de Pensões Mbaio, o programa *Operation Ear Drop Kenya Hearing*

1 O termo «*jua kali*» deriva de duas palavras em Kiswahili, «*jua*», que significa «sol», e «*kali*», que significa «quente», e refere-se aos trabalhadores cujo meio de subsistência consiste no fabrico de produtos e/ou na prestação de serviços ao ar livre, sob o sol dos trópicos; o termo *jua kali* também tem sido usado para fazer referência a um «um artesão qualificado que opera um pequeno negócio» (Maundu 1997).

Conservation ofereceu exames de audição gratuitos aos artesãos, durante os quais estes recebiam informações (Kwena e Turner 2013).

5.2.3 Envolver as organizações de empregadores e de trabalhadores

As organizações de empregadores e de trabalhadores, incluindo os sindicatos, as organizações profissionais e as cooperativas, normalmente conhecem melhor a situação dos respetivos membros e mantêm com eles um contacto direto. Por conseguinte, as campanhas de registo são muitas vezes mais eficazes quando estas organizações participam na criação e na execução dessas campanhas.

Em Cabo Verde, por exemplo, um elemento importante da campanha proativa foi a cooperação com as organizações de trabalhadores e de empregadores (ver a caixa 5.3). Na Tunísia, as organizações de empregadores e de trabalhadores desempenharam um papel importante na sensibilização para a segurança social (ver a caixa 3.6). Em Marrocos, o alargamento progressivo da cobertura aos trabalhadores independentes no âmbito do regime *autoentrepreneur* é realizado em estreita colaboração com as associações profissionais. Durante a pandemia da COVID-19, na Tailândia, a HomeNet, uma organização de trabalhadores no domicílio que assenta na participação dos seus membros, apoiou a inscrição de 3.500 membros no regime de atribuição de uma prestação pecuniária de emergência, no valor de 5.000 THB, introduzida pelo governo para apoio aos trabalhadores da economia informal (WIEGO 2020).

► Lista de verificação 5.1: Alcançar os trabalhadores e os empregadores

- Que canais poderiam ser utilizados para sensibilizar e divulgar informações sobre o registo?
- Que mecanismos poderiam ser utilizados para identificar as preocupações manifestadas pelos trabalhadores e empregadores e registar as suas reações? Ponderar mecanismos de diálogo social, discussões de grupos focais ou uma caixa de correio dedicada (física ou eletrónica)?
- Como pode a campanha de registo chegar ativamente aos trabalhadores, aos empregadores e às comunidades? Que mecanismos inovadores poderiam ser utilizados para esse efeito?
- Como podem as organizações de empregadores e de trabalhadores participar ativamente na campanha?

5.3 Facilitar o acesso a prestações e serviços

Facilitar o acesso a prestações e serviços é fundamental para eliminar os obstáculos à cobertura da proteção social. Assim, os pontos seguintes centram-se em diferentes opções que visam facilitar esse acesso, nomeadamente a expansão e otimização dos pontos de acesso físico (secção 5.3.1), a melhor utilização das tecnologias, incluindo as tecnologias móveis (secção 5.3.2) e a prestação de serviços e a gestão da informação integrados (secção 5.4.4).

Estas medidas não só são relevantes para facilitar os procedimentos de registo, como também ajudarão a aproximar as prestações e os serviços dos cidadãos e a garantir prestações adequadas e serviços de qualidade.

5.3.1 Facilitar o acesso presencial

O acesso ao registo e a outros procedimentos administrativos pode ser melhorado através do aumento do número de pontos de acesso físicos. O aumento do número de pontos de acesso físicos pode ser facilitado pela utilização das novas tecnologias da informação.

Alargamento ou adaptação dos horários de atendimento

Muitos trabalhadores e unidades económicas da economia informal enfrentam restrições particularmente elevadas no que diz respeito ao tempo que podem gastar para tratar de questões administrativas. Muitos trabalhadores e empregadores da economia informal, especialmente as mulheres, enfrentam limitações de tempo significativas e muitas vezes também vivem em situação de pobreza, que pode limitar significativamente a sua capacidade de se deslocarem aos serviços durante o horário de atendimento (Lund e Douglas 2017).

Com o intuito de assegurar que um maior número de empregadores e trabalhadores possa beneficiar de apoio personalizado por parte dos funcionários dos serviços da segurança social, o horário de atendimento pode ser adaptado às suas necessidades, tendo especialmente em conta o seu horário de

trabalho. Por exemplo, o horário de atendimento pode ser prolongado no início da manhã ou no final da tarde, ou durante o fim de semana.

No Estado Plurinacional da Bolívia, por exemplo, a lei que estende a cobertura de saúde aos trabalhadores domésticos e seus filhos (adotada em 2008) também prevê a disponibilidade de serviços médicos ao fim da tarde (das 17h00 às 19h00), quando os trabalhadores domésticos têm tempo para recorrer aos serviços médicos (CSI e ONU-Mulheres, 2013).

Oferecer maior flexibilidade quanto aos pontos de contacto

Muitos trabalhadores da economia informal também enfrentam dificuldades em assegurar o transporte das suas casas para os seus locais de trabalho e estão frequentemente fora das suas casas durante períodos prolongados. Muitos deles também se deslocam de um local de trabalho para outro, em função da natureza do seu trabalho.

No entanto, para poderem inscrever-se num programa de segurança social, são muitas vezes obrigados a prestar contas presencialmente num serviço específico (frequentemente, próximo da sua residência oficial). O mesmo se aplica frequentemente no acesso a prestações e serviços. As restrições estabelecidas por razões administrativas (tais como a obrigação de utilizar um determinado centro de saúde) ou a falta de pessoal (que leva a longos períodos de espera) podem efetivamente excluir alguns trabalhadores da economia informal do acesso às prestações de segurança social, mesmo quando a cobertura universal tenha sido assegurada (ver caixa 5.4).

► Caixa 5.4: Obstáculos no acesso aos serviços de saúde na Índia, na África do Sul e na Tailândia

Mesmo em países que oferecem cobertura universal de saúde, os trabalhadores da economia informal podem enfrentar dificuldades no acesso aos serviços de saúde. Um estudo realizado pela WIEGO em colaboração com parceiros na Índia, África do Sul e Tailândia verificou que os trabalhadores da economia informal enfrentavam um conjunto de dificuldades específicas no acesso aos serviços de saúde pública, que frequentemente os obrigavam a renunciar à utilização de serviços de saúde ou a utilizar instalações privadas, muitas vezes com consequências negativas para a sua saúde e segurança de rendimentos.

Um desafio específico é o tempo necessário para aceder à unidade de saúde e esperar pela consulta e pelo tratamento, o que mantém os trabalhadores afastados da sua atividade económica – o tempo é, literalmente, dinheiro. Outro desafio envolve restrições que exigem que as pessoas utilizem apenas instalações de saúde específicas perto da sua casa, em vez de outras que possam estar mais próximas do seu local de trabalho. Essas restrições podem efetivamente impedir muitos trabalhadores da economia informal, muitos dos quais trabalham horas muito longas, de aceder aos serviços de saúde.

A superação de tais obstáculos de acesso aos serviços de saúde exige uma boa compreensão das restrições que os trabalhadores da economia informal enfrentam e ajustamentos à forma como os serviços são prestados, para garantir que efetivamente beneficiam as pessoas. As plataformas de diálogo político podem ser úteis na identificação das restrições e na procura de formas inovadoras de enfrentar esses desafios. Além disso, os serviços móveis podem ser utilizados para fornecer mensagens de prevenção da saúde e informar os trabalhadores da economia informal sobre a disponibilidade de serviços de saúde.

Fonte: Com base nas informações da WIEGO e em *Alfers et al.*, 2018; ver também WIEGO: Vídeo do YouTube intitulado «Informal workers' access to health care» [Acesso dos trabalhadores do setor informal aos cuidados de saúde].

Oferecer maior flexibilidade na escolha dos pontos de contacto (escritórios, serviços) pode facilitar muito o acesso das pessoas que operam na economia informal a prestações e serviços. As tecnologias digitais podem ser usadas para facilitar a melhoria dos serviços disponibilizados através de melhores mecanismos de identificação e de um melhor acesso à informação (bases de dados partilhadas). Por exemplo, a Sociedade de Seguro de Saúde (PhilHealth) das Filipinas abriu serviços de atendimento em áreas altamente frequentadas, como centros comerciais, para tornar a inscrição mais conveniente para os trabalhadores da economia informal, que podem registar-se, receber os seus números de identificação e cartões PhilHealth, aceder aos registos das suas contribuições e pagar as contribuições nesses serviços de atendimento mais acessíveis (Results for Development 2015a).

Aumento do número de serviços locais

Outra abordagem para melhorar o acesso aos regimes de proteção social consiste em aumentar o número de serviços/pontos de acesso locais nas zonas rurais e remotas, reduzindo assim o tempo e os custos associados ao registo e a outros procedimentos administrativos e melhorando o acesso a prestações e serviços. No entanto, isso exige um maior investimento no número e nas qualificações dos trabalhadores. De forma a assegurar uma rede de serviços descentralizada mais eficiente, podem ser considerados mecanismos integrados de prestação de serviços (ver a secção 5.4.4 infra).

O aumento do número de pontos de acesso pode também facilitar a divulgação de informação sobre os regimes de segurança social existentes, a sua criação e os seus custos e benefícios, que podem ser diretamente explicados aos trabalhadores para que os funcionários dos serviços possam ajudá-los no processo de registo. Isto é especialmente relevante quando o analfabetismo é um problema.

O aumento do número de pontos de contacto para a população é uma parte importante dos esforços para aproximar os serviços da população e estender a cobertura da segurança social, como mostra o exemplo de Cabo Verde (ver caixa 5.5).

A descentralização da administração e dos serviços da segurança social pode ter de ser combinada com a implementação de uma estrutura eficiente de tecnologias de informação e comunicação (TIC), incluindo as infraestruturas necessárias, bem como a formação do pessoal local (AISS 2012). Além disso, uma estratégia deste tipo exige também um investimento adequado em recursos humanos, garantindo a disponibilidade de pessoal suficiente e a sua formação adequada. Tais investimentos podem aumentar significativamente a eficácia e a eficiência das operações e contribuir para aumentar a cobertura dos trabalhadores na economia informal, como demonstra o exemplo do Ruanda (ver caixa 5.6).

Ao considerar esta abordagem, deve ter-se em conta que a criação de gabinetes locais adicionais implica custos consideráveis para as instituições de segurança social, decorrentes da disponibilização das infraestruturas necessárias, bem como da necessidade de pessoal e formação adicionais. É necessário proceder a uma avaliação cuidadosa e determinar as localizações dos gabinetes permanentes de acordo com o local onde é possível chegar à maioria das pessoas. A experiência mostra que a criação de novos serviços foi especialmente bem-sucedida, a sua localização permite uma maior proximidade aos potenciais membros (AISS 2012).

► Caixa 5.5: Cabo Verde: Abertura de centros de serviços

No âmbito da abordagem proativa do Plano Operacional de Alargamento da Segurança Social aos Trabalhadores Independentes e Domésticos, foram abertos centros de serviços para servir de ponto de informação e facilitar os procedimentos de registo, pagamento e levantamento de prestações. Todos os centros estão equipados com um sistema informático integrado (Sistema Integrado de Previdência Social), que permite a conclusão no local de cerca de 80% dos procedimentos administrativos. Os locais de abertura dos centros de serviços foram escolhidos em função dos locais onde o fluxo de trabalhadores independentes é mais elevado. O primeiro centro foi inaugurado em 2010, no maior mercado popular da capital. Em 2011, cerca de nove centros de serviços haviam sido abertos em várias cidades do país.

Fonte: Durán-Valverde et al., 2013.

► Caixa 5.6: Estratégia de descentralização do Ruanda

Antes de 2007, a maior parte dos serviços de segurança social só eram prestados na sede administrativa, em Kigali. Embora existissem gabinetes locais, funcionavam como «estações de correios»: a tomada de decisões a nível local não era possível e as agências, por norma, dispunham de pessoal não qualificado e a manutenção de registos era deficiente. O resultado era uma baixa cobertura, problemas relacionados com o cumprimento e um deficiente atendimento ao cliente. O Fundo de Segurança Social do Ruanda iniciou um importante processo de descentralização em 2006-2007. Foram abertos gabinetes em todos os 30 distritos do país, com pessoal altamente qualificado, e foram introduzidos sistemas de TIC. O tempo médio necessário para processar um pedido foi reduzido de dois meses para duas semanas. O impacto foi imediato – o número de contribuições cobradas aumentou mais de 50% entre 2006 e 2007, um aumento significativo da cobertura dos trabalhadores na economia informal.

Source: AISS, 2012.

As decisões sobre o número e a localização de gabinetes adicionais terão de equilibrar o objetivo de aproximar os serviços dos cidadãos e de garantir o acesso sem incorrer em custos excessivos para os gabinetes que apenas servem um reduzido número de pessoas. No caso das zonas remotas, os custos de instalação de gabinetes podem ser desproporcionadamente elevados. No entanto, as pessoas que vivem em zonas remotas não devem, em circunstância alguma, ser negligenciadas. Se os gabinetes permanentes não forem viáveis, devem ser previstas soluções alternativas, tais como os gabinetes móveis (ver infra) ou os serviços de balcão único (ver a secção 5.4.4).

Gabinetes de segurança social móveis

Os gabinetes móveis podem ser uma forma efetiva e eficiente de chegar às populações em áreas remotas, incluindo as populações rurais [TA]. Esses gabinetes móveis podem ser criados durante um ou mais dias ou semanas numa aldeia e depois mudar-se para outra, chegando desta forma a um maior número de pessoas (AISS, 2012).

Gabinetes com estas características estão a ser utilizados, por exemplo, no **Brasil** e na **África do Sul** (ver caixa 5.7). Na **Jordânia**, a extensão da segurança social aos trabalhadores das pequenas empresas foi apoiada por uma iniciativa de sensibilização que contou com serviços móveis (AISS 2009b).

Dependendo do equipamento e dos horários, os gabinetes móveis podem ser utilizados apenas para informação e registo, ou também para serviços mais regulares, como a cobrança de contribuições, o pagamento de (algumas) prestações e a prestação de serviços. Os escritórios móveis podem exigir um nível de tecnologia mais elevado do que os escritórios permanentes e formação específica do pessoal, pelo que os custos de investimento podem ser elevados. No entanto, é provável que estes custos não ultrapassem o investimento, visto que estes serviços permitem chegar a um maior número de pessoas.

Agentes de sensibilização

As administrações da proteção social podem também enviar agentes de sensibilização para visitar zonas remotas ou zonas onde a cobertura de segurança social é geralmente baixa [TA]. Estes agentes podem explicar os custos e benefícios dos regimes de proteção social, as condições de elegibilidade e os procedimentos administrativos, e podem apoiar diretamente o processo de registo, de preferência com o apoio de instalações móveis (tablets, computadores portáteis, smartphones). As visitas podem ser realizadas em tempo útil para assegurar que alcançam um número máximo de trabalhadores (por exemplo, podem ser organizadas de forma a coincidir com reuniões do pessoal ou dias de pagamento). As operações dos gabinetes móveis também podem ser organizadas em parceria com as organizações de empregadores e de trabalhadores, o que também pode contribuir para reforçar a colaboração e a confiança.

No Brasil, por exemplo, os agentes de sensibilização são usados como parte das campanhas de busca. No âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, esta abordagem visa chegar a pessoas extremamente pobres que ainda não estão registadas no programa Bolsa Família (Governo Brasileiro, 2014). No Nepal, os assistentes de inscrição desempenharam um papel crucial na melhoria da adesão por parte dos trabalhadores da economia informal.

A criação de uma rede de agentes de sensibilização exige recursos humanos e financeiros adequados, mas pode ser menos dispendiosa do que a criação de gabinetes locais fixos, ao mesmo tempo que aumenta o número de pessoas alcançadas (AISS 2012). No entanto, embora os agentes de sensibilização possam informar os potenciais beneficiários e apoiar o seu registo, geralmente não estão em condições de fornecer toda a gama de serviços disponíveis nos gabinetes.

Terminais de informação de utilização autónoma

Os terminais de utilização autónoma podem ser utilizados para a prestação de informações e – dependendo das funções – para o registo e outros procedimentos administrativos. Se estiverem adequadamente equipados e seguros, podem também servir para fornecer dados pessoais, por exemplo no que se refere ao pagamento de contribuições. No entanto, esses terminais podem fornecer um número limitado de serviços e podem ser menos acessíveis para algumas categorias da população, especialmente para os analfabetos. Por outro lado, podem reduzir os custos com pessoal. Em todo o caso, é essencial que a forma de interação seja concebida de modo a ser autoexplicativa e que as indicações sejam claras. Os terminais de utilização autónoma precisam de ser muito robustos e verificados com frequência.

Nas **Filipinas**, foram utilizados terminais de utilização autónoma para facilitar os procedimentos administrativos nos serviços de segurança social (ver caixa 5.8).

► Caixa 5.7: Gabinetes móveis de segurança social no Brasil e na África do Sul

No Brasil, são utilizadas agências móveis, em autocarros e barcos, para chegar a potenciais beneficiários do regime rural de pensões (Previdência Rural) que vivem em zonas muito remotas. A sua utilização é predominante no Norte (Amazonas, Pará, Rondônia), sendo os serviços prestados iguais aos serviços prestados nos gabinetes permanentes.



Na África do Sul, os serviços móveis do programa integrado de registo comunitário facilitam o registo e o pagamento das prestações de assistência social (subsídios). Os serviços móveis visitam regularmente aldeias remotas, a fim de permitir às populações rurais o acesso a prestações e serviços.



Fonte: OIT, 2015e; MPS Brasil, 2014; SASSA e UNICEF, 2013

► Caixa 5.8: Assistentes de inscrição no Nepal

Como parte da introdução gradual do seguro nacional de saúde no Nepal, o primeiro passo do Governo foi registar uma população particularmente vulnerável, incluindo os trabalhadores da economia informal. Após uma estratégia de comunicação abrangente, foram apresentados os "Assistentes de Inscrição" estabelecidos localmente, atuando numa base voluntária, para apoiar a expansão efetiva da cobertura do seguro de saúde (um assistente de inscrição por cada conjunto de até mil famílias). Através de atividades porta a porta, fornecem pessoalmente informação aos agregados familiares e realizam o processo de registo anual. Foi definido um perfil de requisitos preciso nas Orientações para a Seleção dos Assistentes de Inscrição (Segunda Emenda), 2074 BS. De acordo com esta disposição, é fundamental que sejam cidadãos nepaleses e residentes locais, sem qualquer registo criminal. Além disso, são necessárias competências para a utilização de *smartphones*.

Fonte: Ghimire, Sapkota, e Poudyal 2019.

► Caixa 5.9: Instalação de terminais de informações em regime de utilização autónoma nas Filipinas

O Sistema de Segurança Social (SSS) das Filipinas introduziu três inovações para aumentar a eficiência, a eficácia e a qualidade da informação. Em primeiro lugar, o SSS implementou a emissão de cartões inteligentes para pessoas registadas e beneficiários de programas; em segundo lugar, instalou terminais de informação em regime de utilização autónoma (SSIT); e, por último, iniciou o uso de uma plataforma Web de acesso livre para os membros.

Os SSIT foram instalados, a partir de 1999, em diferentes partes do país. Consistem em máquinas com ecrãs táteis, concebidas para uma utilização fácil. A utilização do cartão SSS nos terminais permite que as pessoas registadas obtenham informações sobre pagamentos e saldos das contribuições e outras informações sobre empréstimos existentes, bem como a realização de outras operações. Além de fornecer esse serviço aos membros, as máquinas também podem ser usadas para anúncios, já que têm capacidade para exibir sinais e alertas eletrónicos. Os terminais também são usados para fazer buscas sobre diferentes temas relacionados com os serviços prestados, pois permitem a recolha de informações sobre pessoas registadas, com um custo baixo.

Fonte: Baseado em AISS, 2009d.

Aumento do número de pontos de acesso através de acordos com outras agências, organizações ou empresas do setor privado

Outra forma de expandir os pontos de acesso sem aumentar significativamente os custos é celebrar acordos com outras agências, organizações ou empresas que já estão presentes na região e podem assumir parte dos serviços prestados pelos serviços de segurança social, como os serviços postais, os bancos comerciais, as organizações comunitárias, as cooperativas ou as pequenas lojas/quiosques locais. Essas parcerias podem facilitar muito o acesso, oferecendo uma rede mais densa de pontos de contacto, especialmente em zonas remotas, e mais flexibilidade no que diz respeito ao horário de funcionamento.

A experiência demonstra que estas parcerias funcionam particularmente bem em processos simples, como a prestação de informação simples, a sensibilização e o pagamento de contribuições, desde que os funcionários tenham formação suficiente (AISS 2012). No entanto, esses pontos de acesso externos oferecem uma capacidade limitada de informação e de tomada de decisões, pois muitas vezes os funcionários não terão os conhecimentos especializados necessários. Para confiar mais responsabilidades aos parceiros externos, é necessária a formação do respetivo pessoal. Na **Índia**, os correios, bancos e outras agências estão autorizados a efetuar operações em nome do sistema nacional de pensões. Nas **Filipinas**, as cooperativas apoiam a inscrição dos membros, bem como a cobrança de contribuições, o que reduziu os custos e melhorou os níveis de cobertura (AISS 2012). Na **Indonésia**, os membros da comunidade são recrutados para desempenhar algumas funções de proteção social em nome do regime de saúde BPJS Health (ver Caixa 5.9).

► Caixa 5.10: Envolver os membros da comunidade enquanto intermediários na Indonésia

Em 2017, o regime de saúde BPJS Health criou o programa Kader JKN como uma nova abordagem para facilitar o acesso ao seguro de saúde para trabalhadores do setor informal e outros indivíduos, recorrendo a membros selecionados das comunidades mais próximas. Os agentes desempenham principalmente quatro funções: sensibilização e comunicação; inscrição de novos membros; cobrança das contribuições e respetiva transferência para o regime; e tratamento das queixas. Para se qualificarem como agentes do programa Kader JKN, os candidatos devem preencher determinados critérios: (a) estar registados como ponto de pagamento para serviços bancários em linha, de modo a facilitar os pagamentos em linha por parte de trabalhadores do setor informal ou de outros que tenham dificuldade em aceder às instalações de pagamento tradicionais; b) ter o seu domicílio próximo da zona dos membros que se pretendem alcançar; c) possuir um diploma do ensino secundário; d) possuir, de preferência, alguma experiência profissional junto de uma organização social. A seleção de agentes geralmente passa por um processo completo de cinco etapas, incluindo a seleção por comunidades locais, a apresentação de documentos de candidatura ao BPJS e um processo de entrevista. Uma vez selecionados, os agentes devem participar na formação obrigatória para obter as qualificações e competências mínimas necessárias.

Embora o BPJS reconheça que há riscos potenciais na implementação de um programa deste tipo e na garantia de mecanismos adequados de prestação de contas e controlo, registou-se um aumento da taxa de cobrança de contribuição de aproximadamente 14% entre 2017 e 2018, graças a um total de 2.000 agentes ativos que geriam dois milhões de membros.

Fonte: Baseado em AISS, 2018a.

Fazer a escolha certa: vantagens e desvantagens no que se refere à expansão dos pontos de acesso físicos

Tendo em conta o que foi referido anteriormente, a expansão dos pontos de acesso físico exige uma ponderação cuidadosa das vantagens e desvantagens das diferentes opções, elencadas no quadro 5.2.

Uma combinação de um maior número de pontos de acesso físicos e de serviços eletrónicos (ver secção 5.3.2) pode oferecer uma solução viável em muitos contextos.

► **Quadro 5.2: Opções para expandir pontos de acesso físicos: vantagens e desvantagens**

Soluções possíveis	Vantagens	Desvantagens
Gabinetes permanentes	+ possibilidade de serviços abrangentes; + os funcionários podem explicar o registo, os custos e os benefícios.	- poderão apenas ser eficientes quando o acesso aos gabinetes é possível a um número significativo de pessoas (zonas urbanas ou semiurbanas); - investimento e custos correntes elevados (estrutura das TIC, formação dos funcionários, infraestruturas).
Gabinetes móveis	+ podem chegar de forma eficiente às pessoas nas zonas rurais e direccionar-se para aqueles ainda não foram abrangidos; + os funcionários podem explicar o registo, os custos e os benefícios; + possibilidade de serviços abrangentes (dependendo do equipamento e dos horários).	- elevados custos de investimento; - só podem ser utilizados para fins de informação e registo, se os serviços móveis estiverem menos bem equipados.
Agentes de sensibilização	+ podem chegar eficazmente às pessoas nas zonas rurais e visar diretamente as que ainda não estão cobertas; + o pessoal pode explicar o registo, os custos e os benefícios; + baixos custos de investimento.	- serviços limitados (provavelmente apenas para informação, possivelmente também para registo).
Terminais de informação em regime de utilização autónoma	+ baixos custos de funcionamento; + podem fornecer informações e talvez ser utilizados para o registo.	- inadequados para procedimentos complexos; - inadequados para analfabetos.
Acordos com outras organizações/empresas	+ maior proximidade; + custos adicionais reduzidos e horários de funcionamento mais convenientes; + facilitam o acesso e reduzem os custos de oportunidade para empregadores e trabalhadores.	- apenas se adequam a procedimentos simples, a menos que os funcionários tenham formação suficiente; - a maioria das decisões relativas aos registos e aos pedidos de prestações são encaminhadas para as instituições de segurança social.

► **Lista de verificação 5.2: Expansão dos pontos de acesso físicos**

- As instituições de segurança social dispõem de pontos de acesso físico suficientes, incluindo nas zonas rurais e remotas?
- Existem serviços disponíveis em quantidade e qualidade suficientes? Qual é o feedback dos utilizadores?
- Poderão os serviços ser melhorados para facilitar o alargamento da cobertura aos trabalhadores da economia informal? O aumento do número de gabinetes, a utilização de gabinetes móveis, de funcionários móveis ou de terminais de utilização autónoma, ou eventuais parcerias com outras agências ou organizações, poderia constituir uma solução eficiente para facilitar o acesso dos trabalhadores da economia informal e dos seus empregadores?
- Poderão os serviços constituir uma combinação de pontos de acesso móveis, em linha ou outros à distância (ver secção 5.3.3) ou incorporados em serviços de balcão único (secção 5.4.4)?

5.3.2 Facilitar o acesso através de serviços digitais (telefone e serviços em linha)

A expansão do acesso físico aos serviços de segurança social deve ser complementada por um registo em linha e/ou por telefone. Este aspeto pode ser especialmente relevante para os grupos que têm acesso à Internet e que estão geralmente bem informados sobre os regimes existentes e o início do processo.

Sempre que possível, a informação e o registo devem ser disponibilizados por via eletrónica, uma vez que tal reduz os custos, o tempo e os erros, tanto para os requerentes como para as administrações de segurança social (AISS 2016c). Importa, no entanto, garantir que os dados pessoais sejam acedidos, tratados e armazenados de forma a garantir a privacidade e a proteção dos dados pessoais (Sepúlveda Carmona 2018).

Linhas telefónicas de atendimento

As linhas telefónicas de atendimento podem ser utilizadas para fornecer informações ou facilitar o acesso ao registo e a outros procedimentos administrativos. Se forem gratuitas para o requerente, isso pode reduzir consideravelmente o tempo e o custo do registo. Se forem prestadas por agentes (com boa formação) da segurança social, a informação pode ser abrangente e individualizada, mas os custos administrativos para o funcionamento das linhas de ajuda serão mais elevados. No entanto, se forem geridas por serviços automatizados, os custos administrativos podem ser inferiores, mas a informação e os serviços fornecidos serão mais limitados e menos individualizados. As linhas telefónicas de atendimento podem ser especialmente úteis quando não existe um acesso estável à Internet, como é o caso das zonas rurais. [TA], [TI], [TMPE]

Aplicações e serviços de telefones móveis

Tendo em conta que os telemóveis se tornaram cada vez mais comuns em muitas partes do mundo, as instituições de segurança social devem considerar a possibilidade de facilitar o acesso ao registo e a outros procedimentos administrativos através de telemóveis. A prestação destes serviços através de telemóvel pode ser particularmente importante para as populações rurais e para os trabalhadores com elevada mobilidade (trabalhadores do setor dos transportes, vendedores ambulantes), desde que estejam adaptados à situação dessas populações.

Os governos e as instituições de segurança social devem assegurar-se de que os seus sítios Web estão adaptados à utilização através de telemóveis. Podem igualmente desenvolver aplicações específicas que permitam aos empregadores e aos trabalhadores segurados consultar os seus dados pessoais, contribuições e registos de pagamentos de prestações, desde que existam mecanismos adequados de segurança dos dados para proteger as informações pessoais e garantir a privacidade. As aplicações de pagamento através de telemóveis podem mesmo permitir o pagamento de contribuições ou prestações (ver a secção 6.4 para mais informações).

Na Hungria, o registo de um novo trabalhador doméstico pode ser feito por mensagem SMS à instituição da segurança social responsável (OIT 2015f, 23). No México, o Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS) fornece aos segurados acesso fácil a informações e procedimentos administrativos relevantes através de uma aplicação popular em smartphones e tablets (ver Caixa 5.11). Na Indonésia, uma aplicação móvel de balcão único permite aos membros segurados obter informações e aceder a vários serviços administrativos (ver Caixa 5.11).

No meio da pandemia da COVID-19, vários governos utilizaram medidas inovadoras que permitiram canalizar um apoio eficaz ao rendimento dos trabalhadores da economia informal através de mecanismos de identificação e execução rápidos e seguros (ver Caixa 5.12).

► Caixa 5.11: Facilitar o acesso à segurança social através de uma aplicação digital para telemóveis, no México

O Instituto Mexicano do Seguro Social lançou uma aplicação para telemóveis em 2015 (IMSS DIGITAL), com vista a facilitar o acesso aos seus serviços. A conceção baseia-se num modelo inovador de serviços e de negócios e presta vários serviços aos membros, como a atribuição do número de segurança social; informações para localizar clínicas de acordo com o endereço do utilizador; agendamento de consultas médicas de cuidados de saúde primários; e apoio a questões dos utilizadores sobre direitos existentes. A aplicação contribuiu para poupar tempo e dinheiro aos membros e para uma assistência mais eficiente. Entre 2015 e 2017, a aplicação DIGITAL do IMSS foi descarregada mais de 1,3 milhão de vezes, processando mais de 4,4 milhões de pedidos por mês.

Fonte: AISS, 2017d.



▶ **Caixa 5.12: Transformar os serviços de proteção social através de uma aplicação para telemóveis, na Indonésia**

Na Indonésia, a aplicação para telemóveis JKN é um balcão único baseado em TIC, desenvolvido pelo Programa Nacional de Seguro de Saúde em 2016. Os participantes recebem informações em tempo real e já não precisam de se deslocar aos serviços de atendimento. O pedido é adaptado às necessidades dos membros do seguro de saúde e permite-lhes registarem-se no regime, atualizar os dados pessoais, aceder ao cartão de participação digital e apresentar queixas. Desde a implementação do programa Mobile JKN, a satisfação dos participantes melhorou e o número médio de visitas dos membros aos serviços diminuiu 68,5%, contribuindo para uma maior eficiência operacional.

Fonte: AISS, 2018b.

▶ **Caixa 5.13: Transformar os serviços de proteção social através de uma aplicação para telemóveis, na Indonésia**

Durante a crise da COVID-19, foram necessárias modalidades rápidas e seguras de registo para garantir o distanciamento físico e evitar a propagação da doença. Sempre que possível, a utilização de mecanismos de identificação, registo e execução existentes para a rápida distribuição de prestações facilitou uma resposta atempada, utilizando mecanismos de identificação existentes, como bases de dados de segurança social, registos únicos, cartões de saúde e registos fiscais municipais. No Brasil, por exemplo, o programa de transferência pecuniária de emergência procedeu a uma verificação cruzada das informações dos candidatos em relação a outras bases de dados governamentais e depositou os pagamentos aos beneficiários elegíveis em contas bancárias, incluindo a criação de contas bancárias e a distribuição de cartões de débito para aqueles que não os possuíam.

Foram necessárias modalidades de registo adequadas e acessíveis para garantir o distanciamento físico e evitar a propagação da doença. As medidas inovadoras para facilitar a identificação dos beneficiários e o seu registo incluíram a utilização de registos móveis e em linha, bem como as transferências através de telemóveis em países como a Colômbia, a Costa Rica, a Índia, o Malauí, Marrocos e a Tailândia.

Fonte: OIT 2020a.

Plataformas em linha e outros serviços eletrónicos

As plataformas em linha ou outros serviços eletrónicos representam uma abordagem interativa que, dependendo da configuração e das funções específicas, permite a prestação de serviços sem a necessidade de deslocação física aos serviços de atendimento. Dependendo da configuração e do recursos humanos disponíveis, os serviços podem também ser prestados no início da manhã, ao fim da tarde e durante os fins de semana. Os serviços fornecidos incluem:

- ▶ informações gerais sobre os regimes e as prestações existentes, incluindo condições de elegibilidade, níveis de prestações, requisitos de contribuição (se for caso disso) e procedimentos administrativos
- ▶ cálculo dos requisitos específicos de contribuição individual
- ▶ registo
- ▶ pagamento das contribuições
- ▶ estimativa dos direitos a prestações (por exemplo, níveis de pensões)

Além de facilitar o acesso dos trabalhadores e dos empregadores, as TIC podem também reduzir erros e custos para as administrações da segurança social, uma vez que os dados são diretamente guardados num banco de dados em linha. Trata-se, pois, de um instrumento muito poderoso que, em geral, conduz a uma maior eficiência, eficácia e qualidade da informação, desde que o acesso às infraestruturas TIC esteja disponível e que sejam encontrados métodos alternativos para as pessoas que não têm acesso aos serviços em linha (AISS 2012). Por exemplo, no esquema do MEI do Brasil, o registo de empresários de microempresas é gratuito e pode ser feito através de um portal em linha (ver caixa 4.13). Não é necessário apresentar quaisquer documentos e os empresários podem contar com o apoio gratuito de uma empresa de contabilidade, na primeira consulta. No México, um projeto-piloto inclui a concessão de um sistema de registo eletrónico para promover a formalização dos trabalhadores domésticos (ver Caixa 5.12).

▶ Caixa 5.14: México e Uruguai: Registo eletrónico através do telemóvel para os trabalhadores domésticos

No México, no âmbito de um projeto-piloto, foi desenvolvido um sistema de registo eletrónico para facilitar a formalização dos trabalhadores domésticos. O sistema permite que os empregadores se registem e paguem as contribuições para a segurança social relativas aos seus empregados domésticos de forma rápida e fácil. Além disso, o pagamento das contribuições foi facilitado pela alteração da exigência de contribuições anuais para contribuições mensais. O êxito desta medida foi comprovado pelo número de registos de trabalhadores domésticos: no prazo de dois meses, o número de trabalhadores domésticos registados aumentou quatro vezes.

No Uruguai, a Instituição de Segurança Social lançou uma aplicação móvel gratuita para os empregadores, de modo a facilitar o registo e o cumprimento dos direitos dos trabalhadores domésticos. Para que os trabalhadores domésticos tenham acesso aos seus direitos e prestações, a única condição é que estejam registados no Banco de Previdência Social (BPS), que centraliza os registos noutras instituições. A aplicação para telemóveis permite que os empregadores de trabalhadores domésticos registem e cancelem o registo dos trabalhadores, alterem a informação sobre os trabalhadores e efetuem o pagamento relativo ao sistema de pensões; fornece também informações sobre faturação, datas de vencimento e último pagamento. Para facilitar aos empregadores o pagamento das contribuições, são disponibilizados diferentes métodos de pagamento, tais como pagamentos em linha, débitos bancários e pagamentos através de agentes de cobrança descentralizados. Juntamente com atividades de sensibilização e uma campanha de divulgação, estas medidas levaram a uma redução da evasão fiscal, de 60% em 2006 para 24% em 2017.

Fonte: Com base nas informações fornecidas pelo escritório da OIT no México; OIT, 2019e

▶ Lista de verificação 5.3: Serviços móveis, em linha e através de outros pontos de acesso remoto

- ▶ As instituições de segurança social já utilizam serviços móveis e em linha para facilitar o acesso dos trabalhadores e empregadores?
- ▶ Estes serviços estão disponíveis em quantidade e qualidade suficientes? Qual é o feedback dos utilizadores destes serviços?
- ▶ Poderão estes serviços ser melhorados para facilitar a extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal?

5.4 Simplificar procedimentos e melhorar serviços

A simplificação dos procedimentos de registo pode reduzir algumas das barreiras enfrentadas pelos trabalhadores e empregadores da economia informal, ao proporcionar mecanismos de registo e de pagamento fáceis e gratuitos ou de baixo custo. Esta simplificação é particularmente importante para os trabalhadores por conta própria e para outras categorias de trabalhadores que não podem contar com a capacidade administrativa de um empregador.

5.4.1 Reduzir a necessidade de documentos comprovativos e simplificar outros procedimentos

Os procedimentos de registo podem ser facilitados pela redução do número de documentos comprovativos necessários para o registo. De forma a ter em conta o facto de muitos trabalhadores e empregadores da economia informal poderem não dispor de alguns dos documentos exigidos para o registo, poderá ser necessário flexibilizar os requisitos relativos aos documentos comprovativos, sempre que possível, ou permitir formas alternativas de fornecer as provas necessárias. Por exemplo, no regime de pensão rural do **Brasil** (ver caixa 5.13), os procedimentos de registo foram modificados para facilitar o acesso dos trabalhadores.

► **Caixa 5.15: Reduzir a necessidade de documentos comprovativos: Processos de registo no programa Bolsa Família e na Pensão Rural, no Brasil**

No regime de pensões rurais do Brasil, até 2010, os trabalhadores da agricultura de subsistência que empregam não mais do que um trabalhador e com terra de dimensão inferior a um determinado limite («seguro especial») tinham de fornecer provas documentais de que tinham trabalhado durante os últimos 15 anos numa atividade familiar no setor da agricultura – como recibos de vendas; contratos de compra, locação ou arrendamento do terreno utilizado; ou uma licença profissional emitida pelo sindicato rural Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Casa Civil e Presidência da República, 2008). No entanto, desde a introdução do Cadastro Nacional de Informações Sociais Rurais (CNIS-Rural) em 2010, esses documentos deixaram de ser necessários. O registo requer apenas um questionário que pode ser preenchido em linha ou durante uma entrevista com funcionários da segurança social. Para chegar às pessoas que vivem em zonas remotas, os funcionários da segurança social usam gabinetes móveis (ver acima). Depois de registada, a pessoa recebe um número e acesso aos dados guardados a seu respeito. Ao tornarem-se elegíveis para o pagamento da pensão, as pessoas seguradas podem solicitar o pagamento da pensão com o seu número pessoal e um documento de identificação

No Brasil, o registo no programa de prestações pecuniárias sujeitas a prova de recursos, Bolsa Família, é efetuado a nível municipal. Os funcionários locais realizam uma entrevista com a família candidata, durante a qual a família faz uma estimativa do seu rendimento. A entrevista é feita por meio de um questionário padronizado (cadastro único questionário) que se baseia no índice multidimensional de medição da pobreza e das condições de vida (*índice de desenvolvimento familiar*). Para além da informação relativa à composição e ao rendimento do agregado familiar, são também determinados outros indicadores do nível de vulnerabilidade, como o acesso ao conhecimento, o desenvolvimento das crianças e as condições de vida. Se as entrevistas não forem realizadas em casa do candidato, os municípios devem efetuar visitas ex post aleatórias, com pelo menos 10% dos candidatos, para confirmar a informação recolhida.

Fonte: om base em Lindert *et al.*, 2007; MPS Brasil, 2010; Receita Federal do Brasil, 2015.

Nos **Camarões**, a Caixa Nacional de Previdência Social reviu os procedimentos administrativos e obteve uma melhoria significativa no processo de tratamento dos pedidos (ver caixa 5.14).

► **Caixa 5.16: Gestão simplificada de pedidos na Caixa Nacional de Previdência Social dos Camarões**

Nos Camarões, os membros da Caixa Nacional de Previdência Social (*Caisse nationale de prévoyance sociale - CNPS*) deparavam-se com tempos de espera muito longos, pois os seus processos tinham de ser analisados por vários departamentos (receção, prestações e contabilidade). Para corrigir esta fragilidade do sistema, o CNPS desenvolveu e implementou um processo unificado para processamento e validação de processos – o *Bureau Total* (gabinete único). Todos os formulários de candidatura a prestações apresentados pelos utentes são processados num gabinete central, e todos os departamentos envolvidos no processamento funcionam no mesmo local. A implementação deste sistema terá reduzido o tempo de processamento dos ficheiros de idosos, deficientes e sobreviventes de 30 dias para um máximo de 48 horas. No caso das prestações familiares, o tempo de processamento foi reduzido de uma semana para menos de uma hora.

Fonte: AISS, 2014c.

Com o desenvolvimento de melhores sistemas de TIC, uma melhor coordenação da informação entre as diferentes autoridades públicas (por exemplo, através de uma base de dados unificada ou da ligação de bases de dados) pode ajudar a reduzir a exigência dos trabalhadores e empregadores apresentarem documentos comprovativos com base no princípio de «apresentação uma só vez para múltiplas utilizações». Por exemplo, se outro departamento governamental já dispuser de registos da data de nascimento e do estatuto familiar do indivíduo, a validação dessas informações pode ser facilitada através da troca direta de informações entre a administração da segurança social e outras unidades governamentais. Essas bases de dados centralizadas ou o cruzamento de dados entre as autoridades públicas podem contribuir para melhorar os procedimentos administrativos, desde que se realizem num quadro jurídico que garanta a proteção efetiva das informações pessoais e da privacidade (Sepúlveda Carmona 2018).

► **Caixa 5.17: Facilitar as declarações de segurança social através de serviços eletrónicos na Costa do Marfim, na Tailândia e nas ilhas Fiji**

O Fundo Nacional de Segurança Social (IPS-CNPS) da Costa do Marfim simplificou o processo de declaração de dados dos trabalhadores pelos empregadores através da introdução de uma ferramenta eletrónica. Introduzida em 2013, foi utilizada para cerca de 65% das declarações até 2016.

O Gabinete de Segurança Social (SSO) da Tailândia iniciou em 2017 uma reforma significativa do serviço digital para incentivar pagamentos eletrónicos de contribuições efetuados pelos empregadores através do computador e do telemóvel, e para fornecer às pessoas seguradas acesso a informações relevantes (como hospitais registados, registos e pedidos de contribuições, e poupanças para efeitos de reforma) através da aplicação para telemóvel do SSO. Ambos os objetivos foram alcançados até ao final de 2017: o número de empresas que pagam contribuições em linha aumentou quase 50%, e 20% de todas as pessoas seguradas descarregaram a aplicação.

O Fundo Nacional de Previdência das Fiji criou em 2016 um portal em linha dirigido aos empregadores, através do qual estes podem submeter as suas declarações de segurança social. Como resultado, o cumprimento das contribuições aumentou significativamente, atingindo 98% dos pagamentos devidos em 2017. Além disso, ao mesmo tempo que se registou um aumento da produtividade do pessoal e uma melhoria da integridade dos dados, verificou-se uma redução considerável dos erros no envio de contribuições.

Fonte: AISS, 2017e, 2018c, 2018d.

► **Lista de verificação 5.4: Reduzir a necessidade de documentos comprovativos e simplificar os procedimentos**

- É realmente necessário o volume de informações e documentos comprovativos necessários para o registo?
- Poderão alguns dos documentos ser obtidos através de um cruzamento direto de informações entre as autoridades públicas (por exemplo, através de bases de dados interligadas)?
- De que modo se poderia simplificar o processo de registo e outros procedimentos para facilitar o acesso dos trabalhadores da economia informal e dos seus empregadores?

5.4.2 Facilitar a mobilidade no mercado de trabalho, garantindo a portabilidade e a transferibilidade dos direitos

Muitos trabalhadores da economia informal deslocam-se entre diferentes profissões, setores económicos e categorias de emprego. Muitos também combinam trabalho dependente com trabalho independente. Nos países com múltiplos regimes de segurança social para diferentes setores da economia ou diferentes tipos de trabalhadores, a elevada mobilidade no mercado de trabalho está muitas vezes associada a um elevado risco de exclusão da cobertura. Por exemplo, o caso em que os trabalhadores não cumprem os requisitos mínimos relativos aos períodos de contribuição, à duração do contrato ou aos rendimentos (OIT 2016e).

Como é que este desafio pode ser abordado? A solução mais abrangente seria fundir os regimes existentes num regime unificado que cobrisse todos os setores e todos os tipos de trabalhadores. Existem, no entanto, outras possibilidades para abordar esta situação.

Em primeiro lugar, os regimes de segurança social podem abranger não só os trabalhadores por conta de outrem, mas também os trabalhadores por conta própria, podendo mesmo permitir a combinação de trabalho assalariado e de trabalho por conta própria. Na Costa Rica, por exemplo, o regime geral de segurança social abrange tanto os trabalhadores assalariados como os trabalhadores independentes, o que facilita a mobilidade no mercado de trabalho e garante o acesso e o direito às prestações (ver Caixa 5.16). Isto tem em conta o facto de os trabalhadores independentes alternarem frequentemente entre diferentes tipos de emprego.

Em segundo lugar, a transferibilidade dos direitos à segurança social entre regimes pode ser melhorada através de vários mecanismos. Isto permite aos trabalhadores permanecerem segurados quando mudam o setor em que estão empregados (no caso de regimes que abrangem um setor específico), a área geográfica (no caso de regimes estatais/provinciais/distritais) ou a situação profissional (no caso de regimes que abrangem tipos específicos de trabalhadores). Esses mecanismos poderiam incluir um

► **Caixa 5.18: Costa Rica: Cobertura da segurança social dirigida aos trabalhadores independentes**

O sistema de segurança social da Costa Rica é público e universal e baseia-se nos princípios da solidariedade, da equidade contributiva e da subsidiariedade do Estado. Por conseguinte, a segurança social é obrigatória para todos os trabalhadores – incluindo os trabalhadores independentes, que representam quase um terço dos trabalhadores ativos – e para todos aqueles que combinam trabalho assalariado e trabalho independente.

A lei define os trabalhadores independentes como «qualquer pessoa que exerça, por conta própria, qualquer tipo de atividade geradora de rendimentos». As pessoas que auferem rendimentos superiores ao salário mínimo contribuem para a segurança social, abrangendo as prestações por deficiência/invalidez, maternidade, velhice e sobrevivência, com alguns subsídios governamentais para as pessoas com baixa capacidade contributiva.

Atualmente, seis em cada dez trabalhadores independentes contribuem para o sistema de seguro de saúde e quatro em cada dez contribuem para o sistema de seguro-pensão.

Fonte: Com base em Duran-Valverde e Pacheco, 2012; OIT, 2014a; Schwarzer *et al.*, 2016.

sistema uniforme de números de segurança social para facilitar a identificação dos trabalhadores e o acompanhamento dos seus registos e direitos em matéria de seguro, possivelmente com cartões inteligentes unificados, como os utilizados nas Filipinas (ver caixa 5.17).

Em terceiro lugar, devem ser criados mecanismos para facilitar a cobertura da segurança social e o acesso à segurança social dos trabalhadores migrantes, muitos dos quais se encontram em situação de emprego informal devido a uma combinação de fatores. Em alguns países, a legislação não prevê a igualdade de tratamento dos não nacionais, no que se refere à cobertura da segurança social. Além disso, é mais provável que os trabalhadores migrantes trabalhem em setores ou tipos de emprego que não estão abrangidos ou não estão suficientemente abrangidos pela legislação em matéria de segurança social e que, por conseguinte, enfrentem dificuldades de cobertura, na prática.

► **Lista de verificação 5.5: Ter em conta a mobilidade no mercado de trabalho**

- De que modo se pode facilitar a portabilidade dos direitos à segurança social entre regimes, de forma a garantir que os trabalhadores permaneçam segurados se mudarem a sua situação profissional, se mudarem de setor económico ou se mudarem de um lugar para outro? Este objetivo pode ser alcançado através de uma melhor coordenação ou, eventualmente, da fusão de regimes distintos.
- Que medidas podem ser tomadas para facilitar a cobertura da segurança social e o acesso à segurança social dos trabalhadores migrantes? O que pode ser feito para evitar a discriminação e garantir a igualdade de tratamento? Seria necessário melhorar os quadros jurídicos ou a sua aplicação? Poderão as medidas específicas de sensibilização contribuir para reforçar o cumprimento e garantir a proteção social dos trabalhadores migrantes?

5.4.3 Soluções coordenadas em matéria de TIC

As soluções coordenadas em matéria de TIC podem melhorar a troca de informações entre as diferentes instituições e podem, por conseguinte, facilitar o acesso à segurança social dos trabalhadores e dos empregadores, em especial daqueles que têm um elevado grau de mobilidade laboral. A título de exemplo, a adoção de números unificados de segurança social que são armazenados numa base de dados central utilizada por todas as instituições pode facilitar a cooperação, evitar problemas como o duplo registo e facilitar a portabilidade dos direitos. Isto facilita o acesso, aumenta a eficácia administrativa e reduz os custos. No entanto, é essencial controlar a utilização dos dados e garantir a existência de um quadro jurídico adequado para proteger o direito à privacidade (Sepúlveda Carmona 2018).

Os sistemas multifuncionais nacionais de cartões de identidade de segurança social podem também facilitar a ligação entre diferentes partes da administração e entre diferentes sistemas. Podem ser um instrumento eficaz para melhorar a manutenção de registos, melhorar a qualidade da prestação de serviços e estender a cobertura a diferentes grupos. (AISS 2012, 29). Os países que utilizam esses cartões «inteligentes» incluem a Índia e as Filipinas (ver caixa 5.17).

► **Caixa 5.19: Filipinas: utilização de cartões «inteligentes» unificados multifunções**

Em 2005, as principais instituições de segurança social das Filipinas criaram um cartão unificado multifuncional (*Unified MultiPurpose ID - UMID*), que armazena informações que permitem aos utilizadores realizar transações em várias instituições, incluindo o Sistema de Segurança Social (SSS), o Sistema de Seguro do Serviço Público, o Fundo Mútuo de Desenvolvimento Doméstico e o PhilHealth. Todos os segurados e beneficiários destes programas têm o mesmo cartão, que visa identificar os participantes no sistema de proteção social, facilitar a aplicação de procedimentos, bem como monitorizar e combater a fraude. Este sistema unificado de cartões pode facilitar o acesso à segurança social, especialmente para os trabalhadores independentes e os trabalhadores temporários.

O cartão UMID teve como base o sistema de cartão do SSS introduzido em 1998, o que facilitou a gestão dos procedimentos administrativos e o cumprimento em matéria de contribuições, e melhorou a transparência em matéria de gestão.

Fonte: Com base em Durán-Valverde *et al.*, 2013; AISS, 2009d.

Os serviços de balcão único (ver *supra*), combinados com as necessárias infraestruturas de TIC, tornariam também mais eficazes os processos de registo, de contribuição e de pagamento, exigindo uma boa coordenação entre as instituições e os ministérios envolvidos.

Na **Argentina**, um sistema simplificado de registo em linha permite o registo de trabalhadores domésticos e a administração das suas contribuições para a segurança social e dos seus recibos de salários (ver caixa 5.18). [TD]

► **Caixa 5.20: Argentina: Sistema simplificado de registo em linha para trabalhadores domésticos**

A Argentina introduziu um sistema simplificado de registo em linha para os trabalhadores domésticos que está ligado a todos os organismos de segurança social, incluindo a Administração Nacional da Segurança Social, o sistema de seguro de saúde e as companhias de seguros de risco profissional, que recebem contribuições em nome dos trabalhadores. Este sistema de registo facilita a cobertura social dos trabalhadores domésticos e garante-lhes o pleno exercício dos seus direitos.

Os empregadores de trabalhadores domésticos são responsáveis pelo envio das informações relevantes, utilizando o seu número de identificação fiscal, incluindo as relações de trabalho doméstico correntes e as informações sobre a contratação e o despedimento de pessoal. O registo pode ser efetuado através de três canais: a página Web da Administração Federal de Receita Pública (*Administración Federal de Ingresos Públicos - AFIP*), operações bancárias em linha e uma linha telefónica gratuita, que facilita o cumprimento por parte dos empregadores e garante o registo em tempo real nas bases de dados da AFIP. A aplicação informática gera certificados de emprego, recibos de salários e recibos eletrónicos de pagamento de contribuições através dos serviços bancários em linha.

Fonte: Baseado em AISS, 2015b.

► **Caixa 5.21: Sistema de informação coordenado que liga os quatro regimes nacionais de segurança social na República da Coreia**

Em 2003, o Serviço Nacional de Pensões da República da Coreia criou o Centro de Informação sobre Segurança Social, que permite aos cidadãos aceder aos quatro regimes de segurança social (pensões, saúde, emprego e indemnização dos trabalhadores) visitando pessoal ou eletronicamente qualquer das três organizações administradoras. A integração dos sistemas de informação facilita os procedimentos administrativos, uma vez que as pessoas seguradas podem mais facilmente colocar questões e alterar, solicitar ou submeter pedidos de pagamento, enquanto a administração obteve significativos ganhos em termos de eficiência, através da simplificação e da racionalização de vários formulários e documentos de candidatura. Estima-se que este processamento único de pedidos ou de candidaturas e a emissão de uma declaração integrada sobre o historial dos seguros permita uma poupança significativa, em termos de horas de trabalho e de dinheiro, para as pessoas seguradas, os empregadores e a própria administração.

Fonte: Baseado em AISS, 2018e.

► Lista de verificação 5.6: Soluções coordenadas em matéria de TI

- Como podem as soluções coordenadas em matéria de TI facilitar o acesso de trabalhadores e empregadores à segurança social?
- Poderão as instituições armazenar números unificados de segurança social numa base de dados central, a fim de evitar procedimentos desnecessários?
- Poderá a implementação de um sistema de cartão de identificação multifunções para a segurança social facilitar a ligação entre diferentes partes da administração e entre diferentes sistemas?
- Poderá um sistema simplificado de registo em linha aumentar o cumprimento por parte dos empregadores?

5.4.4 Mecanismos integrados de prestação de serviços (serviços de balcão único)

Os mecanismos integrados de prestação de serviços, como os serviços de balcão único, podem ajudar a melhorar o acesso à proteção social, em especial nas zonas rurais, e a realizar economias de escala na administração dos regimes de segurança social. Através da criação de um ponto de serviço integrado, os trabalhadores e os empregadores podem aceder a vários programas de proteção social e a outros serviços (por exemplo, serviços de emprego, serviços às empresas) num só local. Em função do enquadramento institucional, um posto de atendimento poderá prestar a gama completa de serviços administrativos relacionados com a proteção social, como a prestação de informações, registo, cobrança de contribuições (caso existam) e pagamento de prestações. Estes serviços relacionados com a proteção social podem ser combinados com outros serviços, incluindo serviços de emprego, serviços às empresas ou a possibilidade de registo para efeitos de pagamento de impostos que combinem procedimentos municipais, estatais e federais de registo num único gabinete.

Estes serviços integrados podem representar uma significativa economia de tempo, custos e esforço por parte dos futuros e atuais utentes, na medida em que evitam múltiplas deslocações a diferentes gabinetes. Os serviços de balcão único podem facilitar o registo em regimes de segurança social, através da disponibilização de pontos de contacto na proximidade dos locais de trabalho ou residência dos grupos visados, abrangendo vários regimes ou programas de proteção social, bem como outros serviços públicos. Assim, um ponto de contacto único facilita não só o acesso, mas também o encaminhamento para diferentes serviços de proteção social, emprego e empresas. Os serviços de balcão único podem facilitar o acesso a informação (individualizada), por exemplo, sobre os programas disponíveis e a elegibilidade para esses programas, bem como sobre os custos, as prestações e os processos em causa. Os candidatos podem receber aconselhamento individual, prestado por um «gestor de processos» designado, que avalia as vulnerabilidades e competências dos potenciais beneficiários, desenvolve um plano pessoal e presta assistência no registo nos regimes, entre outros serviços. Os serviços de balcão único permitem, assim, uma resposta de proximidade às necessidades individuais dos atuais e futuros utentes e evitam a necessidade de visitas múltiplas a diferentes gabinetes, reduzindo assim o tempo e os custos de registo.

Na Mongólia, por exemplo, a prestação de serviços públicos através de balcões únicos garante o acesso a serviços sociais de qualidade num dos países mais escassamente povoados do mundo (ver Caixa 5.20). Na Austrália, a reforma dos mecanismos de prestação de serviços combinou a reorganização dos serviços públicos, através de uma rede de agentes de envolvimento da comunidade, com acesso eletrónico mais fácil, o que facilitou o acesso, especialmente nas comunidades rurais (AISS 2015c). No Camboja, foi realizada em duas províncias uma experiência-piloto de serviço balcão único para prestação de serviços (ver Caixa 5.21). No Brasil e na África do Sul, os gabinetes móveis dos serviços de proteção social desempenham uma função semelhante (ver Caixa 5.7). O Registo Comercial das Filipinas (PBR) é um balcão único em linha, destinado a simplificar o processo de registo comercial e a facilitar o registo das empresas. Integra várias agências envolvidas no processo de registo comercial, como o Departamento de Comércio e Indústria (DTI), o Departamento de Receita Interna (BIR), o Sistema de Segurança Social (SSS), o Fundo Mútuo de Desenvolvimento Doméstico (Pag-IBIG), a Sociedade de Seguro de Saúde Filipina (PhilHealth) e Unidades da Administração Local (LGU) (Bhattarai 2018). Noutros países, foram encontradas soluções integradas semelhantes para facilitar o acesso a prestações e serviços (ver Caixa 5.22).

► **Caixa 5.22: Mecanismo integrado de prestação de serviços na Mongólia: Serviços de balcão único**

Em virtude de viverem no país mais escassamente povoado do mundo, os trabalhadores da Mongólia precisavam de percorrer grandes distâncias para poderem ter acesso aos diversos serviços estatais. Lançada em 2007, a iniciativa de balcão único aumentou a acessibilidade, a transparência e a eficácia dos serviços públicos, simultaneamente melhorando a coordenação entre instituições e reduzindo as duplicações. O balcão único é um ponto de prestação de serviços que permite às pessoas aceder a informação sobre os regimes, programas e instalações existentes, como a segurança social, a assistência social, a promoção do emprego, a gestão das terras, o registo civil e os serviços bancários e de notariado. Além disso, muitas administrações locais instalaram linhas telefónicas diretas, a fim de fornecer informações sobre os serviços e documentos necessários aquando da utilização dos serviços de balcão único. Mais de 60% da população utiliza regularmente o sistema de balcão único (1,8 milhões em 2011).

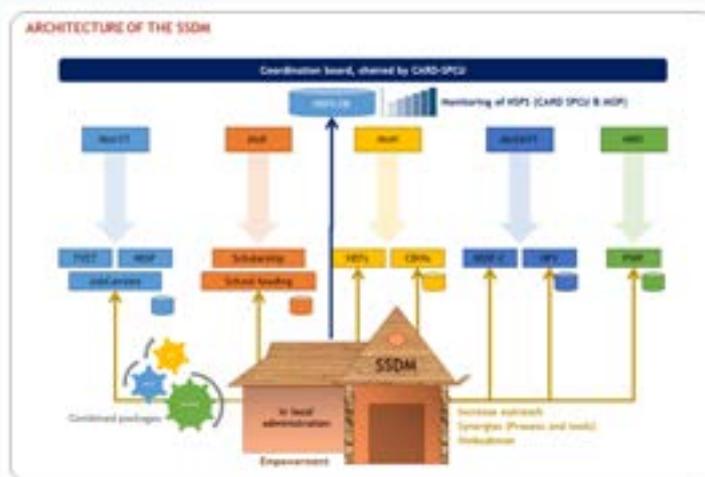


Fonte: Com base em OIT, 2016i; ver também OIT: Vídeo do YouTube intitulado «The one-stop shop: The Mongolian experience for delivering social protection and employment services». [O balcão único: a experiência mongol na prestação de serviços de proteção social e de emprego]

► **Caixa 5.23: Mecanismo de prestação de serviços sociais no Camboja**

No Camboja, o Mecanismo de Prestação de Serviços Sociais foi concebido como a ferramenta principal para operacionalizar a Estratégia Nacional de Proteção Social para os Pobres e Vulneráveis, lançada pelo Primeiro-Ministro em dezembro de 2011. O mecanismo foi adotado a nível central e em duas províncias de Siem Reap e Banteay Meanchey, de junho de 2014 a junho de 2016. Os principais objetivos do mecanismo consistiam em: a) estender a cobertura efetiva da proteção social e reduzir as vulnerabilidades, b) aumentar a eficiência e a rastreabilidade, c) desencadear a coordenação interministerial e d) capacitar as comunidades e as administrações locais para a prestação de serviços sociais.

As principais vantagens de um Mecanismo de Prestação de Serviços Sociais integrado são a possibilidade de as famílias ou os indivíduos se registarem num único gabinete a nível subnacional e o apoio ao acesso prestado por um «gestor de processos» designado para avaliar a sua situação; o desenvolvimento de um plano personalizado que abranja o desenvolvimento de competências, a criação de empresas ou a colocação num posto de trabalho; a canalização de informações sobre todos os serviços sociais a que as pessoas têm direito; o apoio no registo nos regimes; o fornecimento de cartões de identificação para efeitos de proteção social; o acesso facilitado às prestações pecuniárias ou em espécie; e a cobrança de contribuições (se for caso disso).



Fonte: Baseado em OIT, 2015f, 2014f.

► **Caixa 5.24: Exemplos de mecanismos integrados de prestação de serviços: serviços de balcão único e mecanismos conexos**

São utilizados em todo o mundo diversos mecanismos integrados de prestação de serviços, sob diversas formas. No Chile, por exemplo, as prestações de proteção social, os serviços sociais e outros serviços públicos são fornecidos através de um portal integrado (ChileAtiende), cujo acesso é efetuado através de centros de administração local, de gabinetes móveis, da Internet ou do telefone. No Brasil, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) canalizam serviços de proteção social para a população utilizando um registo unificado (Cadastro Único) como espinha dorsal da prestação de serviços. Na Mongólia, os balcões únicos oferecem acesso à segurança social, à assistência social e a outros serviços num único local ao nível local da administração.



Fonte: OIT, 2016i, 2015e; PNUD *et al.*, 2011.

A fim de proporcionar à população uma prestação de serviços integrada, é necessário um nível significativo de coordenação para garantir a prestação eficiente de serviços. Essa coordenação é necessária a vários níveis. Por um lado, a prestação integrada de serviços exige uma coordenação horizontal entre diferentes sistemas e programas, o que pode ser facilitado por um único registo, ou bases de dados coordenadas (OIT, 2015g; OIT e GIZ, 2014). Por outro lado, esses mecanismos integrados de execução exigem igualmente um grau suficiente de coordenação vertical entre diferentes níveis de governo, desde o nível nacional/central até ao nível local, a fim de assegurar que o desenvolvimento das políticas, o planeamento e a prestação de serviços, bem como o acompanhamento e a avaliação, sejam adequadamente alinhados, a fim de assegurar a eficácia e eficiência da disponibilização de prestações e serviços à população.

Foram igualmente criados balcões únicos para facilitar o acesso das micro e pequenas empresas aos serviços públicos e para promover o registo das empresas, com vista a facilitar a formalização (ver Caixa 5.23). [TMPE]

▶ **Caixa 5.25: Serviços de balcão único para facilitar o registo de micro e pequenas empresas e promover a formalização na Colômbia, no México e no Peru**

Os balcões únicos poderiam acrescentar serviços relacionados com a proteção social aos serviços dirigidos às empresas. Neste contexto, é útil considerar exemplos de utilização de serviços de balcão único para promover o registo e a formalização das empresas. Estes serviços foram utilizados para reduzir os obstáculos administrativos ao registo das empresas e facilitar as transições para a economia formal (Bruhn e McKenzie 2014). No entanto, os resultados diferem em função do contexto. Reduzir os custos e a complexidade do registo é um passo necessário, mas pode ser necessário combinar procedimentos administrativos simplificados com outras medidas, a fim de reforçar os incentivos e assegurar a aplicação de regras simplificadas.

- ▶ No México, uma reforma lançada em 2002 que combinava procedimentos de registo comercial aos níveis municipal, estadual e federal reduziu o tempo necessário para o arranque de uma empresa de 30,1 para 1,4 dias, o que aumentou em 5% o número de proprietários registados (Bruhn 2011) e o número de novos registos de empresas junto do Instituto Mexicano do Seguro Social em 5%. A reforma também criou empregos (Kaplan, Piedra e Seira 2007). O aumento das atividades empresariais registadas deveu-se principalmente à criação de novas empresas por anteriores trabalhadores assalariados. Alguns proprietários informais de empresas tornaram-se trabalhadores, em resultado da reforma, e outros registaram as suas empresas, no entanto estes efeitos continuam a ser pequenos, e a maioria dos proprietários de empresas informais mantém a situação de informalidade (Bruhn 2011; 2013; Kaplan, Piedra e Seira 2007).
- ▶ Na Colômbia, a introdução de um serviço de balcão único reduziu o tempo necessário para registar uma empresa de 55 dias para menos de 9 dias e reduziu as taxas de registo em 20%, o que levou a um aumento de 5% nos registos de empresas em seis grandes cidades onde foram analisados dados administrativos (Cárdenas e Rozo 2007).
- ▶ No Peru, uma reforma do licenciamento municipal, em Lima, atribuiu uma única pessoa de contacto a cada proprietário de empresa e reduziu as taxas de registo, o que aumentou o número de registos e empresas de 1.758 no ano anterior à reforma para 8.517 no ano após a reforma; 75% das empresas encontravam-se anteriormente em situação de informalidade, e 25% eram empresas novas. No entanto, a maioria das novas licenças emitidas eram provisórias, e muitas empresas não procederam à sua renovação após o final do prazo de validade de um ano. O número de registos caiu novamente para 3.500 no segundo ano após a reforma (Mullainathan e Schnabl 2010).

Fonte: Com base em Bruhn e McKenzie, 2014; OIT e GIZ, 2014.

▶ **Lista de verificação 5.7: Mecanismos integrados de prestação de serviços**

- ▶ Poderão os obstáculos geográficos e administrativos à cobertura ser resolvidos através da introdução ou expansão de serviços de balcão único?
- ▶ Os mecanismos integrados de prestação de serviços, tais como os balcões únicos, já estão em vigor no país? Incluem o acesso à proteção social? Em caso negativo, poderão ser acrescentados aos mecanismos de prestação de serviços existentes ou criados recentemente?
- ▶ De que modo poderiam os mecanismos de coordenação e de acompanhamento dos serviços de balcão único organizar-se, a fim de garantir a prestação eficaz e eficiente dos serviços?

▶ **Literatura complementar sobre mecanismos integrados de prestação de serviços**

- ▶ OIT. 2016. *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide*.
- ▶ OIT. A publicar em breve. Guide on social security for migrant workers [Guia relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes - título de trabalho].
- ▶ OIT e UNDG, 2016. *UNDG social protection coordination toolkit: coordinating the design and implementation of nationally defined social protection floors*.
- ▶ AISS. 2016. *ISSA Guidelines: Communication by Social Security Administrations*.
- ▶ AISS. 2016. *ISSA Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension*.
- ▶ RNSF. 2017. *Extending coverage: Social protection and the informal economy*.

5.5 Registo coletivo ou acordos de seguros

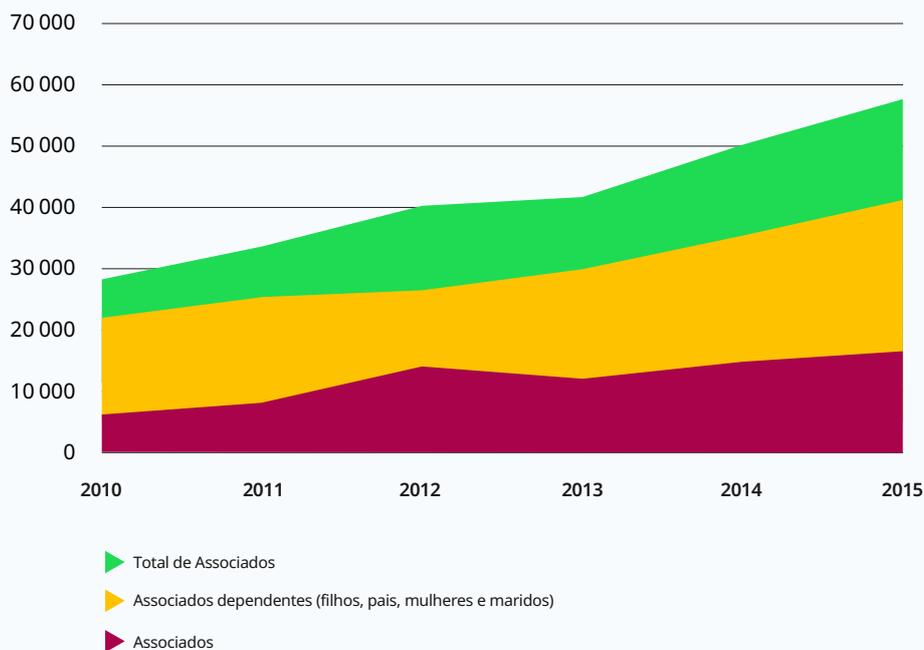
As convenções coletivas de registo podem constituir uma forma viável de ultrapassar alguns dos obstáculos à extensão da cobertura e facilitar os procedimentos administrativos através da utilização de uma organização de trabalhadores (como um sindicato, uma cooperativa ou associação de produtores rurais) como intermediária entre os trabalhadores e a instituição de segurança social. Estes acordos permitem aos trabalhadores por conta própria celebrar contratos de seguro coletivo ou de grupo com um regime de segurança social, desde que pertençam a uma organização que tenha capacidade para ser um parceiro efetivo nesse acordo. [TA] [TI]

Na República Dominicana, por exemplo, a associação sindical AMUSSOL (Associação Mútua dos Serviços de Solidariedade) facilita o acesso ao regime público de segurança social aos trabalhadores independentes e a outras categorias de trabalhadores vulneráveis (ver Caixa 5.24).

► Caixa 5.26: AMUSSOL: Extensão da cobertura da proteção social aos trabalhadores independentes e aos trabalhadores informais da República Dominicana

Na República Dominicana, a Lei n.º 87-01 estipula que os trabalhadores independentes devem ser abrangidos por um regime subvencionado no âmbito do Sistema Dominicano de Segurança Social (SDSS); contudo, o regime ainda não foi implementado. A fim de facilitar a cobertura desses trabalhadores, em 2005 foi fundada a AMUSSOL, por iniciativa da Confederación Autónoma Sindacal Clasista, que trabalha em colaboração com 129 organizações de trabalhadores informais (sindicatos, cooperativas ou associações). Enquanto «empregador virtual», a AMUSSOL atua como intermediária para os trabalhadores que deveriam ser elegíveis para o regime subvencionado, mas que, na prática, são excluídos, recolhendo as contribuições para a segurança social dos seus membros e transferindo-as (depois de descontada uma taxa de 1% para as despesas de funcionamento) para o SDSS. Os membros da AMUSSOL têm, assim, acesso à segurança social, o que lhes permite terem o acesso ao seguro de saúde para si próprios e para as suas famílias, bem como à cobertura em matéria de acidentes no trabalho, pensões de velhice, invalidez e sobrevivência e seguro de acidentes no local de trabalho, tendo também acesso a um fundo de pensões. Atualmente, a AMUSSOL garante a cobertura de cerca de 60.000 pessoas.

Membros do Sistema Dominicano de Segurança Social através da AMUSSOL



Fonte: Baseado em WSM, 2016.

Normalmente, a organização é responsável pelo agrupamento e registo de trabalhadores e pela cobrança das contribuições previamente negociadas dos seus membros, que depois transfere para a instituição de segurança social. Funciona em cooperação com a instituição estatal responsável pela gestão do regime de segurança social. Deste modo, os procedimentos de registo e de pagamento são organizados e conduzidos pela organização, e os membros recebem as prestações concedidas pela segurança social. Desta forma, os procedimentos são simplificados para os trabalhadores e os custos da administração da segurança social são reduzidos. Especialmente entre os trabalhadores independentes organizados no setor agrícola, a experiência mostra que este mecanismo pode ter impactos muito favoráveis nas zonas rurais (Durán-Valverde et al., 2013). Além disso, essas organizações podem desempenhar um papel importante no reforço da voz e da agência dos trabalhadores organizados (Daza 2005). Para além de facilitar a cobertura da segurança social, a organização em cooperativas pode também significar uma melhoria do reconhecimento jurídico, uma melhoria da eficiência e da segurança económicas e uma base para o acesso ao crédito (Durán-Valverde et al., 2013).

No entanto, tal mecanismo exige a existência de uma organização rural que esteja disposta e apta a assumir a função de administrar e realizar atividades relacionadas com a integração dos seus membros em programas de segurança social. Pode também ser necessário encontrar mecanismos para garantir que todos tenham as mesmas oportunidades de aderir a esses acordos e evitar discriminações, como a discriminação que pode resultar de certas relações (de poder) dentro de uma comunidade.

Podemos encontrar exemplos de registos coletivos em regimes públicos de segurança social no Equador (Regime de Seguro dos Camponeses, ver Caixa 4.9), na Costa Rica (ver Caixa 5.25), na Argentina e na Colômbia.

Quando não existem regimes públicos de segurança social, o seguro de grupo com um regime privado pode oferecer uma alternativa para proteger os trabalhadores não cobertos, como o seguro de grupo através de uma cooperativa de trabalhadores na área da recolha de resíduos (Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat) patrocinada pelo município de Pune, Índia, em reconhecimento do valor dos serviços de recolha de resíduos por parte do público (Chikarmane e Narayan, sem ano).

► Caixa 5.27: Acordos coletivos de seguros com agricultores da Costa Rica

Na Costa Rica, os trabalhadores por conta própria, incluindo os agricultores, podem aderir a organizações e participar em acordos coletivos de seguros junto do sistema de segurança social desde 1984.

Para efetuar o registo, a organização apresenta um pedido junto do sistema de segurança social, juntamente com documentação que comprove a sua personalidade jurídica e o seu número de associado. Depois de a organização ser acreditada, tem início o procedimento de negociação. Só podem participar os trabalhadores por conta própria e pessoas que exercem atividades compatíveis com a natureza da organização. A organização negocia igualmente contribuições de grupo com o Conselho de Administração. É responsável pela cobrança das contribuições dos segurados, previamente negociadas, e pela sua transferência, juntamente com um relatório mensal, para a Caixa de Segurança Social (*Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)*). O Conselho de Administração da CCSS é responsável pela definição de orientações gerais, pela aprovação de aumentos nas tabelas de contribuições e pela resolução de litígios de força maior. Os requerentes de registos de acordos coletivos têm os mesmos direitos que os definidos para os trabalhadores empregados. O acordo pode ser denunciado com um pré-aviso de três meses por qualquer das partes que o subscrevam no prazo de um ano.

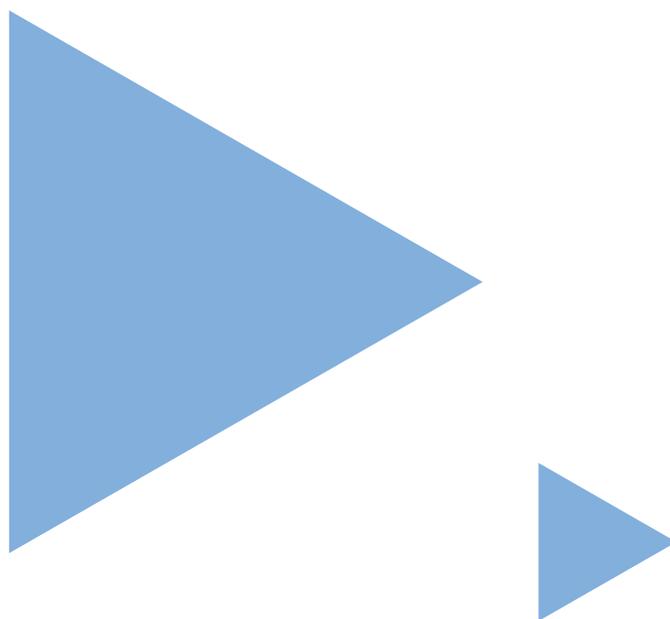
Os níveis de contribuição são fixados em função da atividade produtiva específica exercida pelos trabalhadores registados da organização e em função da capacidade contributiva do grupo registado. São estabelecidos com base em rendimentos de referência específicos e regulares para determinados membros, e não de acordo com categorias de rendimento, como no caso do registo individual. Na mesma organização, são estabelecidas diferentes escalas de contribuição para cada membro. A própria organização decide qual a escala mais adequada ao rendimento de cada pessoa. Esta situação é verificada periodicamente por inspetores.

Este mecanismo teve um impacto favorável no desenvolvimento rural da Costa Rica, especialmente entre os trabalhadores por conta própria organizados no setor agrícola e entre as mulheres agricultoras. Além de melhorar o acesso aos regimes de segurança social, representa um instrumento para reforçar a coesão social e a capacidade organizativa e política dos agricultores organizados em cooperativas e associações.

Source: Baseado em Durán Valverde et al., 2013.

► **Lista de verificação 5.8: Registo coletivo ou acordos de seguros**

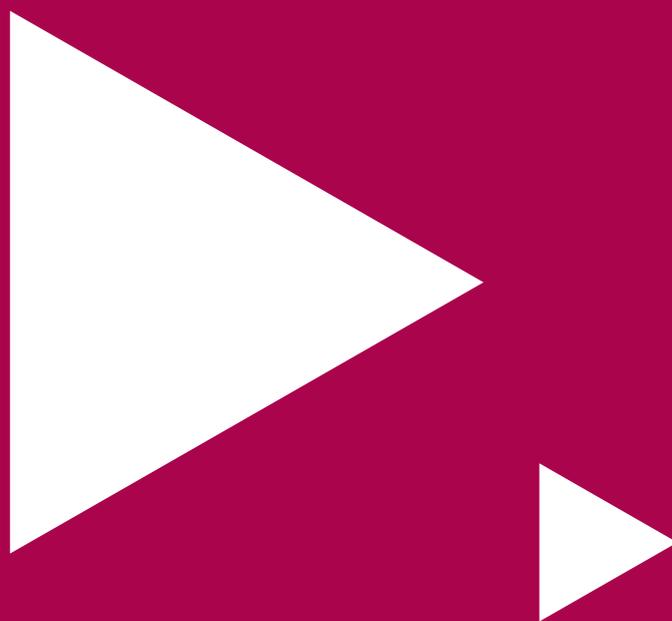
- Poderão os acordos coletivos de registo facilitar o registo dos trabalhadores e garantir o acesso às prestações?
- Quais das organizações existentes (por exemplo, sindicatos, cooperativas, associações de produtores rurais) poderão estar interessadas e estar em condições de celebrar acordos coletivos de registo ou de seguro para os seus membros?
- Que adaptações dos procedimentos administrativos seriam necessárias para permitir um registo coletivo ou acordos de seguros com a instituição de segurança social?
- Se não houver regimes públicos de segurança social disponíveis para satisfazer as necessidades dos trabalhadores, estarão disponíveis outras formas de seguro?





▶ 6

**Facilitar os mecanismos
de cobrança
das contribuições
e de financiamento**



▶ Perguntas fundamentais

- ▶ Como é que as contribuições podem ser determinadas de uma forma mais adaptada às necessidades dos trabalhadores da economia informal, a fim de ter em conta os seus rendimentos, frequentemente baixos e voláteis?
- ▶ Como facilitar o processo de pagamento das contribuições, tanto por parte dos trabalhadores como por parte dos empregadores, bem como por parte da administração da segurança social?
- ▶ Como podem categorias de rendimentos diferenciadas facilitar a definição e o cálculo das contribuições? Como podem ser definidas?
- ▶ Como pode a subvenção de contribuições para algumas categorias de trabalhadores provenientes de fundos públicos facilitar a extensão da cobertura?

▶ Mensagens fundamentais

- ▶ Os rendimentos baixos e voláteis constituem importantes obstáculos à extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal. As políticas destinadas a estender a cobertura da segurança social deverão responder a esses desafios a) adaptando a forma como as contribuições são determinadas; b) facilitando os mecanismos de pagamento das contribuições e/ou c) combinando mecanismos de financiamento não contributivos e contributivos .
- ▶ A adaptação da forma como as contribuições são determinadas pode facilitar a cobertura dos trabalhadores da economia informal, nomeadamente através de: redefinição dos rendimentos de referência para o cálculo das contribuições; utilização das categorias contributivas para determinar o rendimento auferido; utilização de mecanismos simplificados de contribuição e de pagamento fiscal (imposto único); ou da consideração de outros rendimentos de referência além das remunerações.
- ▶ Facilitar o pagamento das contribuições pode reforçar o apoio à extensão da cobertura, nomeadamente através de um maior número de pontos de acesso para o pagamento das contribuições; da prestação de apoio individual no processo de declaração de contribuições; contribuições unificadas para a segurança social; ou adaptação dos calendários de cobrança das contribuições.
- ▶ Para os trabalhadores com capacidades contributivas limitadas, pode ser necessário combinar mecanismos de financiamento não contributivos e contributivos para garantir a cobertura universal e a sustentabilidade financeira.

6.1 Quais são os principais desafios no que se refere aos mecanismos de cobrança das contribuições e de financiamento?

Um dos principais obstáculos à cobertura da segurança social para as pessoas da economia informal é o pagamento de contribuições para regimes de segurança social e outros regimes contributivos, por diferentes razões: a) baixos rendimentos e capacidade contributiva limitada, b) rendimentos voláteis e c) inexistência de um empregador.

6.1.1 Baixos rendimentos e capacidade contributiva limitada

Muitos trabalhadores e empregadores da economia informal têm baixos rendimentos que dificilmente lhes permitem fazer face às suas necessidades. Muitas das pessoas que atualmente não são abrangidas pela proteção social vivem em situação de pobreza ou estão em risco de cair na pobreza e têm uma capacidade contributiva limitada.

Particularmente vulneráveis são os trabalhadores temporários (em especial os trabalhadores pagos ao dia) e em situação de subemprego, bem como os trabalhadores independentes em atividades de subsistência. Entre os trabalhadores independentes (muitos dos quais são trabalhadores por conta própria e

trabalhadores familiares), os riscos de pobreza são elevados: Cerca de 70% dos trabalhadores independentes em todo o mundo vivem em agregados familiares pobres e essa percentagem aumenta para mais de 80% na África subsariana (Cho, Robalino e Watson 2014; Gindling e Newhouse 2014).

6.1.2 Rendimentos voláteis

Outro desafio que se coloca para a extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal é o facto de muitos regimes de segurança social estarem construídos em torno da noção de trabalhador numa relação de trabalho clara e estável, com salário regular e um contrato a longo prazo.

No entanto, muitos trabalhadores da economia informal têm rendimentos voláteis, associados a formas de emprego com elevada precariedade (como o trabalho informal), sazonalidade (especialmente no caso dos trabalhadores agrícolas) e/ou trabalho por conta própria. Os trabalhadores e as empresas da economia informal podem também ser mais fortemente afetados por choques imprevistos que podem causar uma perda (total) de rendimentos, como as catástrofes naturais. Além disso, o emprego informal caracteriza-se frequentemente por um elevado nível de mobilidade em termos de estatuto profissional (entre o trabalho dependente e o trabalho independente), setor de emprego (por exemplo, entre a construção e a agricultura) e, em alguns casos, pela mobilidade entre emprego formal e informal. O rendimento variável pode também ser causado por um desfasamento temporal entre o momento em que o trabalho foi efetuado e o momento em que o pagamento foi recebido. Por estas razões, os trabalhadores e as empresas da economia informal podem não poder contribuir sempre com o mesmo montante no mesmo momento temporal (AISS 2012, 33).

6.1.3 Desafio da dupla contribuição

Um terceiro desafio para a extensão da cobertura é o facto de muitos trabalhadores da economia informal, em especial os que trabalham por conta própria, não poderem contar com o apoio de um empregador para o pagamento de contribuições.

No caso dos trabalhadores independentes, os regimes de segurança social podem prever uma cobertura obrigatória ou voluntária, mas, em muitos casos, eles podem não estar em condições de pagar a totalidade das contribuições, que, nesses casos, não podem ser partilhadas entre trabalhadores e empregadores (AISS 2012).

Para além da capacidade financeira limitada, muitos trabalhadores independentes também carecem de capacidade suficiente para gerir o pagamento regular das contribuições. Os procedimentos complexos, morosos e dispendiosos de declaração e pagamento podem constituir mais um obstáculo à formalização e à participação nos regimes de segurança social. Algumas micro e pequenas empresas deparam-se com desafios semelhantes em resultado da limitada capacidade financeira e administrativa.

6.1.4 Múltiplos empregadores

Se um trabalhador tiver relações de trabalho com vários empregadores, pode ser difícil identificar as obrigações respetivas de cada empregador, ou a administração da segurança social pode não conseguir lidar com vários empregadores. Esta situação pode afetar os trabalhadores a tempo parcial com mais do que um emprego, os trabalhadores ocasionais, os trabalhadores temporários ou os trabalhadores destacados por agências de trabalho temporário (OIT 2016e). Em muitos casos, os trabalhadores com mais de um empregador podem ficar sem qualquer cobertura, ou com uma cobertura parcial através de um empregador principal, mas sem que a totalidade dos seus rendimentos seja declarada e, por conseguinte, sem poderem usufruir do nível de prestações a que deveriam ter direito.

6.1.5 Soluções possíveis

Embora os três desafios acima mencionados tornem difícil a cobertura dos trabalhadores na economia informal, muitos países encontraram soluções para lhes dar resposta, e as suas experiências são descritas neste capítulo.

Os trabalhadores e empregadores podem não ser capazes de fornecer contribuições mensais regulares, mas podem ser capazes de cumprir prazos alternativos de pagamentos de contribuições (ver a secção 6.2). Pode ser possível calcular as contribuições não com base nos resultados mensais, mas com

base noutros valores de referência (ver a secção 6.3). Podem ter dificuldades em utilizar mecanismos de cobrança de contribuições regulares, mas os mecanismos simplificados de cobrança de contribuições podem permitir-lhes superar essas dificuldades (ver a secção 6.4). Contudo, em alguns casos, a capacidade contributiva limitada exige que se encontrem outros recursos para garantir a cobertura desses grupos, tais como a utilização de recursos públicos para financiar total ou parcialmente a cobertura dos que auferem rendimentos baixos (ver a secção 6.5).

► Lista de verificação 6.1: Principais desafios no que se refere aos mecanismos de cobrança e financiamento de contribuições

- Quais são os principais desafios no que se refere aos mecanismos de cobrança e financiamento de contribuições?
- Em que medida os baixos rendimentos e a capacidade contributiva limitada afetam negativamente a cobertura da segurança social? Que grupos são particularmente afetados? Foram realizados estudos específicos para avaliar a sua capacidade contributiva?
- Em que medida estão as lacunas em matéria de proteção social relacionadas com a volatilidade dos rendimentos? Existem mecanismos específicos para facilitar a cobrança de contribuições para os trabalhadores com rendimentos voláteis?
- Existem mecanismos para garantir a cobertura social dos trabalhadores por conta própria e de outras categorias de trabalhadores independentes? Existem mecanismos para garantir a segurança social aos trabalhadores que têm múltiplos empregadores?
- O mecanismo de cobrança de contribuições é suficientemente simples para os trabalhadores informais e as micro e pequenas empresas?

6.2 Adaptar a forma como as contribuições são determinadas

Uma das opções para facilitar a cobertura social dos trabalhadores e dos empregadores da economia informal consiste em adaptar a forma como as contribuições são determinadas. Isto pode impedir que as contribuições sejam excessivas, especialmente para os trabalhadores com rendimentos baixos e variáveis, cujas contribuições para a segurança social são difíceis de calcular como base numa determinada percentagem do seu salário mensal. Para os trabalhadores independentes, incluindo os trabalhadores por conta própria, tais mecanismos de adaptação podem ser particularmente relevantes, porque não podem contar com a partilha de contribuições entre trabalhadores e empregadores e, por conseguinte, têm de pagar sozinhos a taxa de contribuição na sua globalidade (desafio da dupla contribuição) (AISS 2012).

Estas medidas podem também resolver as dificuldades que muitos trabalhadores da economia informal enfrentam, tais como dificuldades em estimar, provar e documentar o nível exato dos seus rendimentos, o que dificulta ainda mais o cálculo dos níveis de contribuição. Por conseguinte, o cálculo das contribuições com base no rendimento (mensal) pode ser complexo e estar sujeito a erros (AISS 2012).

É, pois, conveniente simplificar o mais possível os métodos de cálculo, a fim de facilitar a preparação das declarações dos empregadores e dos segurados e evitar erros por parte da administração da segurança social. Permitir que os segurados compreendam melhor o cálculo das contribuições e dos níveis de prestações esperados, por exemplo através da disponibilização de um instrumento de cálculo em linha, pode também facilitar o registo.

Foram desenvolvidas várias abordagens para fazer face às dificuldades de flutuação dos rendimentos e ao desafio de estimar os rendimentos exatos para efeitos de cálculo das taxas de contribuição. Estas abordagens visam reduzir a informação que tem de ser fornecida pela pessoa segurada ou pelo empregador e, por conseguinte, facilitar ou eliminar a preparação de declarações, simultaneamente facilitando o cálculo e o registo de contribuições por parte das administrações da segurança social (AISS 2012).

O quadro 6.1 resume as vantagens e desvantagens de cada uma das abordagens, que podem ser utilizadas isoladamente ou em combinação.

► **Quadro 6.1: Diferentes opções para determinar os níveis de contribuição: vantagens e desvantagens**

Dimensão	Vantagens	Desvantagens
Ter em conta os rendimentos trimestrais ou anuais e não os rendimentos mensais	+ pode facilitar a cobertura das pessoas com rendimentos voláteis; + limita o número de declarações que devem ser elaboradas pela pessoa segurada; + facilita a manutenção de registos por parte das instituições de segurança social.	- se for necessário proceder a um reajustamento no final do ano, será essencial dispor de pessoal devidamente formado, aumentando os custos administrativos do sistema.
Contribuições uniformes (pagamentos por capitação)	+ regras simples; + fácil de implementar.	- menos exata e equitativa do que outras medidas, uma vez que não reflete a capacidade contributiva.
Categorias de contribuição com base na remuneração	+ facilita ou elimina a necessidade de preparar declarações de rendimentos (elimina a necessidade de provar rendimentos exatos); + facilita os procedimentos administrativos por parte do sistema de segurança social; + reduz erros no cálculo das contribuições.	- pode não ser a forma mais exata e equitativa de determinar o rendimento (algumas pessoas podem pagar mais do que pagariam se fossem usadas percentagens, enquanto outras podem pagar menos).
Categorias de contribuição com base em medidas de substituição	+ acilita ou elimina a necessidade de preparar declarações de rendimentos (elimina a necessidade de provar rendimentos exatos); + reduz erros no cálculo das contribuições (mais fácil de determinar do que o rendimento); + declaração de rendimentos não necessariamente exigida.	- pode ser menos exata do que as categorias baseadas na remuneração; - podem exigir que o pessoal visite os locais de trabalho ou o domicílio das pessoas seguradas, o que poderá implicar custos adicionais para o sistema.

6.2.1 Redefinição dos rendimentos de referência

A determinação das contribuições para a segurança social com base nos rendimentos mensais pode não ser adequada para as pessoas que operam na economia informal e que enfrentam uma elevada volatilidade dos rendimentos, numa base diária ou sazonal. Por conseguinte, pode ser necessário adaptar os rendimentos de referência à situação do grupo-alvo.

Para algumas categorias de empregadores e trabalhadores, a determinação de contribuições numa base anual ou trimestral pode facilitar a cobertura por parte dos empregadores, dos trabalhadores e da administração da segurança social. No Brasil, por exemplo, o regime Simples Nacional, que abrange microempresas, requer apenas um pagamento anual (ver Caixa 6.1).

► **Caixa 6.1: Facilitar a cobertura para micro e pequenas empresas e trabalhadores por conta própria no Brasil (Simples Nacional e Microempreendedor Individual)**

A regulamentação fiscal simplificada para micro e pequenas empresas foi introduzida no Brasil pela Lei Federal Simples 9317 em 1996 e reformada pela introdução do Simples Nacional, em 2007. Este mecanismo permite às empresas elegíveis apresentar uma única declaração fiscal anual simplificada, em vez de declarações fiscais mensais relativas a oito impostos diferentes. As micro e pequenas empresas com rendimento anual bruto inferior a 3,6 milhões de R\$ podem usar essa opção. Os microempresários com um máximo de um trabalhador podem utilizar o mecanismo do MEI (ver Caixa 4.13), que permite um pagamento único que integra sete impostos e contribuições para a segurança social.

No que se refere à preparação das declarações, as empresas de contabilidade apoiam o microempresário com a primeira declaração fiscal, de forma gratuita. Os pagamentos podem ser efetuados em linha, através de casas lotéricas (unidades que celebram contratos com o banco federal Caixa, a nível municipal) ou através de bancos. Podem ser feitas mensal ou trimestralmente para atender à situação dos trabalhadores com flutuações de rendimentos ou com rendimentos sazonais.

Entre 2009 e 2018, o número de micro e pequenas empresas registadas aumentou de cerca de 3 milhões para 5 milhões. O regime de imposto único facilitou igualmente a formalização dos trabalhadores; as entidades registadas no âmbito deste regime relataram ter empregado 10,6 milhões de trabalhadores em 2017, o que equivale a um quarto de todos os trabalhadores empregados no Brasil. A principal motivação para participar neste regime é o acesso à segurança social.

Fonte: Baseado em OIT, 2019f; Santiago, 2018b.

▶ Caixa 6.2: Cobrança inovadora de contribuições para trabalhadores independentes: Programa AlkanSSSy, nas Filipinas

Nas Filipinas, o programa AlkanSSSy introduziu em 2011 um mecanismo inovador para facilitar a cobrança de contribuições de trabalhadores com salários irregulares. Com o apoio de associações de trabalhadores informais (grupos do setor informal), foram introduzidas caixas de cobrança de contribuições que permitem aos trabalhadores poupar pequenas quantias numa determinada caixa individual, quando dispõem de dinheiro disponível, permitindo depósitos diários ou semanais de pequenas quantias. Esses montantes são então contabilizados e cobrados mensalmente, utilizando relatórios de operações de pagamento gerados por computador. As caixas de recolha são instaladas nos locais de trabalho das pessoas ou perto deles, como, por exemplo, em terminais de triciclos. No final de abril de 2015, 107.091 trabalhadores tinham cobertura.

Fonte: Baseado em Damerou, 2015; AISS, 2015.

Para outras categorias de trabalhadores, nomeadamente os do setor agrícola, as contribuições sazonais (por exemplo, no regime rural de pensões do Brasil (ver Caixa 6.5) podem ser mais adequadas.

Para outras categorias de trabalhadores, como os comerciantes ou os motoristas que são trabalhadores independentes, um calendário de cobrança semanal ou diária das contribuições pode ser mais adequado. Os mecanismos que permitem o depósito e a transferência de montantes muito pequenos podem facilitar a sua cobertura. Por exemplo, as caixas de cobrança de contribuições utilizadas no programa AlkanSSSy, nas Filipinas (ver Caixa 6.2), permitem aos trabalhadores contribuir semanalmente ou mesmo diariamente. Do mesmo modo, os mecanismos de pagamento digital que permitem a transferência de pequenos montantes através do telemóvel (como no programa Mbao, do Quênia (ver Caixa 6.16)), podem também facilitar a cobertura de certas categorias de trabalhadores.

▶ Lista de verificação 6.2: Redefinição dos rendimentos de referência

- ▶ Se a determinação do rendimento a nível mensal constituir um obstáculo à cobertura das pessoas com rendimentos voláteis, será possível ter em conta os rendimentos anuais, quando se trata destas categorias de trabalhadores? Como poderão os mecanismos de avaliação dos rendimentos e de fixação das contribuições ser adaptados às necessidades das pessoas com rendimentos voláteis?
- ▶ Que mecanismos, se for caso disso, poderiam ser criados para que os ajustamentos reflitam as diferenças entre rendimentos esperados e efetivos?

6.2.2 Contribuições uniformes (pagamentos por capitação)

Quando são utilizados os pagamentos por capitação, é fixada a mesma contribuição fixa uniforme para todos os trabalhadores de uma determinada categoria. Uma vez que as contribuições não são calculadas como uma percentagem do rendimento, não será necessário provar o rendimento exato (AISS 2016a; 2012). Os pagamentos por capitação podem basear-se num rendimento nocional médio para uma determinada atividade ou região. Por exemplo, na China, o rendimento médio é fixo região por região e usado para calcular as contribuições (AISS 2012). Nas Filipinas, o PhilHealth oferece a possibilidade de os não abrangidos por outra categoria contribuírem como «membros trabalhadores independentes», oferecendo duas categorias de contribuição baseadas no rendimento mensal médio,¹ permitindo a opção de contribuição numa base mensal, trimestral, semestral ou anual.

Nos regimes voluntários, é comum estabelecer um ou vários níveis de contribuição. Por exemplo, nos termos do artigo 40.º da Lei da Segurança Social na Tailândia, os trabalhadores independentes podem decidir entre três categorias de contribuições com diferentes níveis de contribuição e diferentes pacotes de prestações por doença, prestações por filho, prestações por deficiência, invalidez e morte, e um subsídio fixo por velhice (ESCAP 2011; AISS 2012).

¹ Os trabalhadores que ganham, em média, até 25.000 Pts contribuem mensalmente com 200 Pts, ou 2.400 por ano; os que têm rendimentos iguais ou superiores a 25.000 pagam mensalmente 300 Pts, ou 3.600 por ano.

Embora esta abordagem possa ser útil para simplificar os procedimentos administrativos, o nível de contribuição deve ser cuidadosamente fixado. O nível das contribuições deve ser suficientemente baixo para permitir a cobertura das pessoas com capacidades contributivas limitadas, mas suficientemente elevado para assegurar, pelo menos, um nível básico de prestações sem comprometer a sustentabilidade financeira do regime, a menos que o governo em causa se comprometa a disponibilizar os recursos necessários para garantir uma ampla cobertura.

6.2.3 Escalões contributivos

Muitos países utilizam também um leque alargado de escalões contributivos para categorias de trabalhadores em relação aos quais é demasiado difícil monitorizar com precisão os seus rendimentos. Esta abordagem permite diferenciar a capacidade contributiva do trabalhador, mas não exige provas exatas do nível de rendimentos (Durán-Valverde *et al.*, 2013, p. 17). Esta abordagem pode ser particularmente relevante para estender a cobertura aos trabalhadores independentes. Os escalões contributivos podem ser definidos com base nos rendimentos auferidos ou em medidas de aproximação (*proxies*) aos rendimentos auferidos (ver abaixo).

O rendimento da pessoa segurada é, obviamente, relevante quando se toma uma decisão quanto ao nível e à taxa contributiva (e a eventuais subsídios para grupos de baixos rendimentos). Na Costa Rica, são aplicadas diferentes taxas contributivas para os diferentes escalões de rendimento (ver Caixa 6.3), enquanto em Cabo Verde são aplicadas as mesmas taxas a todos os escalões de rendimento (ver Caixa 6.4).

► Caixa 6.3: Costa Rica: Escalões contributivos para os trabalhadores independentes: taxas de subvenção inversamente proporcionais à capacidade contributiva

Na Costa Rica, a segurança social obrigatória para os trabalhadores independentes utiliza escalões contributivos. Consoante o rendimento do trabalhador independente, o Estado subsidia uma parte da contribuição do trabalhador independente para atingir uma taxa total de contribuição de 11% do seu rendimento mensal para o seguro de saúde e de 7,75% para o seguro de pensão. Para facilitar o cálculo do rendimento, os trabalhadores independentes são agrupados em diferentes categorias de rendimento com base no salário mínimo nacional. A fim de determinar o rendimento de referência, os trabalhadores independentes devem apresentar provas do rendimento e das despesas dos últimos seis meses, bem como uma declaração do imposto sobre o rendimento e outros formulários e certificados administrativos.

Taxa de contribuição (%) Intervalo de rendimentos	Seguro de saúde			Seguro de pensão		
	Contribuintes	Estado	Total	Contribuintes	Estado	Total
Até 110,000 CRC	3.75	7.25	11.00	4.25	3.50	7.75
110,001 CRC < 2 SM	5.50	5.50	11.00	6.00	1.75	7.75
2 SM a menos de 4 SM	6.25	4.75	11.00	6.25	1.50	7.75
4 SM a menos de 6 SM	7.25	3.75	11.00	6.50	1.25	7.75
6 SM a menos de 8 SM	8.25	2.75	11.00	6.75	1.00	7.75
8 SM a menos de 10 SM	9.50	1.50	11.00	7.25	0.50	7.75
Mais de 10 SM	11.00	0.00	11.00	7.75	0.00	7.75

Note: SM é o salário mínimo para trabalhadores não qualificados, fixado em 206.045 CRC (368,80 USD) em janeiro de 2010.

Este mecanismo de financiamento tem em conta o facto de os trabalhadores independentes serem um grupo muito heterogéneo, o que permite a concessão de subsídios estatais aos trabalhadores com rendimentos mais baixos.

Entre 2005 e 2009, a proporção de trabalhadores independentes que contribuíram para a segurança social no domínio da saúde e/ou das pensões aumentou de 30,5% para 59,9%, no caso dos seguros de saúde, e de 15,9% para 44,8%, no caso dos seguros de pensões.

Fonte: Durán Valverde *et al.*, 2013, Caja Costarricense de Seguro Social.

► **Caixa 6.4: Cabo Verde: livre escolha de escalão contributivo para os trabalhadores independentes**

No regime obrigatório de segurança social dos trabalhadores independentes de Cabo Verde, a taxa de contribuição é fixa e corresponde a 19,5% do rendimento de referência, que reflete o salário mínimo dos trabalhadores do setor público. A taxa de contribuição de 19,5% do rendimento é inferior à taxa de contribuição total de 25% do salário dos trabalhadores empregados, mas superior à taxa de contribuição dos trabalhadores empregados, que corresponde a 8% e que complementa a taxa de contribuição do empregador, de 17% (2013).

Base de contribuição para os trabalhadores independentes: montante de contribuição calculado em o em função dos escalões de 2009 (para o rendimento de referência de 13.986 CVEsc)

Escalão de rendimento de referência	Fórmula	Contribuição
1	1 x 1 x rendimento de referência x 19.5%	2.730
2	2 x 1 x rendimento de referência x 19.5%	5 460
3	3 x 1 x rendimento de referência x 19.5%	8 190
4	4 x 1 x rendimento de referência x 19.5%	10 920
5	5 x 1 x rendimento de referência x 19.5%	13 650
N	n x 1 x rendimento de referência x 19.5%	n * 13 986 * 19.5%

As prestações concedidas aos trabalhadores independentes correspondem às concedidas aos trabalhadores assalariados e incluem as prestações por invalidez, velhice, sobrevivência, licença de maternidade e paternidade e doença. Para receber prestações por velhice, o trabalhador deve ter contribuído durante pelo menos 15 anos, enquanto para as prestações por invalidez e para o seguro de vida o trabalhador deve ter contribuído durante pelo menos 5 anos.

Fonte: Durán Valverde *et al.*, 2013, 2012; SSA, 2013

A principal desvantagem é que o aumento do nível das contribuições por patamares, que não é estritamente proporcional ao nível dos rendimentos, pode dar azo a alguns efeitos disfuncionais. Assim, alguém cujos rendimentos aumentem poderá passar de um escalão para outra e, por conseguinte, verificar um aumento das suas contribuições para a segurança social, o que poderá colocá-lo em pior situação do que antes do aumento dos rendimentos. Isto pode constituir um desincentivo para ganhar mais, ou encorajar a subdeclaração de rendimentos.

Alguns países utilizam medidas de substituição para estimar o rendimento auferido e determinar a capacidade contributiva do trabalhador, quando isso é difícil de estabelecer de forma direta. O recurso a medidas de substituição pode facilitar o cálculo das contribuições e reduzir a necessidade de preparar declarações por parte da pessoa segurada. Tais medidas de substituição podem referir-se, por exemplo, à dimensão do terreno ou da empresa, ao número de trabalhadores, ao valor da casa de uma pessoa ou ao tipo de atividade exercida. Normalmente, existe uma combinação de algumas destas medidas.

No regime brasileiro de pensões rurais, os escalões de contribuição para agricultores independentes são estabelecidas em função da dimensão dos terrenos e do número de empregados, enquanto os escalões de contribuição dos trabalhadores empregados se baseiam no salário (ver Caixa 6.5).

No Níger, as taxas de contribuição relativas aos motoristas de táxi inscritos no principal regime de segurança social (cobertura voluntária) baseiam-se numa avaliação dos rendimentos típicos dos diferentes perfis de atividade (OIT 2016k).

Na Tunísia, as categorias dependem da atividade exercida e da dimensão da empresa ou dos terrenos (ver Caixa 6.6). Na Argentina, a lei que visa a promoção do trabalho registado e a prevenção da fraude laboral (Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral) concede subsídios por um período definido a micro e pequenas empresas, que diferem em função do número de empregados

da empresa (ver a secção 6.4). Na República da Coreia, o automóvel utilizado, o aluguer pago ou o valor da casa de uma pessoa, entre outros fatores, podem ser utilizados para determinar a classe de rendimentos (AISS 2012)..

► **Caixa 6.5: Regime de pensões rurais do Brasil: Estabelecimento de diferentes categorias contributivas para os trabalhadores agrícolas**

No sistema brasileiro de pensões rurais, os trabalhadores rurais são classificados em três categorias, para as quais são estabelecidas diferentes regras de contribuição: empregados, colaboradores e os *segurados especiais*.

- Os empregados são classificados em três escalões de rendimento, às quais se aplicam diferentes taxas de contribuição (8-11% do rendimento de referência).
- Os contribuintes individuais incluem os agricultores independentes com terrenos com áreas superiores a 4 *módulos fiscais* (1 *módulo fiscal* refere-se a entre 5 e 110 hectares, dependendo do município) que empregam trabalhadores a termo certo. Os contribuintes individuais podem escolher a taxa de contribuição. Podem contribuir com a taxa mínima de 20% do salário mensal mínimo ou com uma taxa mínima de contribuição fixada em 11% dos seus rendimentos. O sistema oferece flexibilidade para aumentar ou diminuir a percentagem de contribuição a qualquer momento.
- A categoria do «segurado especial» refere-se aos trabalhadores rurais da agricultura de subsistência sem empregados que não sejam membros da família e com terrenos com áreas inferiores a 4 *módulos fiscais*. Contribuem com 2,1% do valor total das vendas dos seus produtos (+0,2% para o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR)). (Ministério da Previdência Social, n.d.).

Os membros de todas as três categorias têm acesso às mesmas prestações que os membros do Regime Geral de Segurança Social. A sua pensão é calculada com base no salário mínimo.

Juntamente com outros esforços da instituição nacional de segurança social (Instituto Nacional de Seguro Social), este tipo de mecanismo contributivo diferenciado permitiu que um em cada quatro trabalhadores por conta própria no Brasil ficasse protegido pelo sistema de segurança social.

A elegibilidade para as prestações é determinada pelo número de anos de trabalho na atividade rural, mas não pelo número de anos de contribuição.

Fonte: Com base em Barbosa, 2010; Durán Valverde *et al.*, 2013; Schwarzer, 2003.

► **Caixa 6.6: Tunísia: estabelecimento de escalões de contribuição para os trabalhadores independentes**

Na Tunísia, os trabalhadores independentes são agrupados em função de dez intervalos de rendimentos relativos ao grupo profissional (médico, comerciante, arquiteto, artesão, etc.) e da dimensão da empresa ou da propriedade agrícola. A tabela baseia-se no rendimento médio de classe profissional, e os intervalos de rendimentos variam de 1 a 18 vezes o salário mínimo interprofissional ou o salário mínimo agrícola. As pessoas seguradas devem contribuir de acordo com o escalão de rendimentos desta escala. Podem contribuir livremente com base num escalão de rendimento mais elevado e podem solicitar que sejam integrados num escalão inferior, se puderem provar que o rendimento real é inferior ao rendimento fixado para a sua categoria.

As prestações concedidas são as mesmas das que se destinam aos trabalhadores assalariados e incluem as prestações por velhice, invalidez, sobrevivência, doença e maternidade.

Apesar de, em 2009, quase todos os tunisinos que trabalham nos setores público e privado não agrícola estarem cobertos por regimes de segurança social, no setor informal — em especial entre os trabalhadores agrícolas e/ou independentes — a cobertura ainda era inferior a 50%. Estes trabalhadores ainda excluídos eram principalmente trabalhadores agrícolas ocasionais e sazonais (que trabalhavam menos de 45 dias por trimestre para o mesmo empregador), trabalhadores domésticos e pescadores em zonas rurais.

Fonte: Baseado em Ben Cheikh, 2013; Chaabane, 2002; Olivier, 2009.

▶ Lista de verificação 6.3: Escalões de contribuição

- ▶ Poderá a utilização de escalões de contribuição ajudar a superar as dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores com rendimentos voláteis?
- ▶ De que modo podem esses escalões de contribuição ser determinados, e que implicações teriam para a fixação dos níveis de prestações?
- ▶ De que modo poderão os escalões de contribuição ser tidos em conta no cálculo dos direitos às prestações?

6.2.4 Mecanismos simplificados de contribuições e pagamento de impostos (mecanismos montributários) [TMPE] [TI]

Os mecanismos montributários (*imposto único*) oferecem a possibilidade de algumas categorias de micro e pequenas empresas e de trabalhadores por conta própria pagarem um pagamento fixo (mensal) em vez de várias contribuições fiscais e sociais. Por norma, o nível das contribuições difere em função dos escalões de rendimentos. Embora a participação em mecanismos montributários seja geralmente voluntária, procedimentos mais simples e, em alguns casos, taxas de contribuição mais baixas, tornam este mecanismo atrativo para as categorias elegíveis de trabalhadores independentes e para as microempresas. A subvenção de regimes montributários tem por objetivo incentivar a formalização das empresas, partindo do pressuposto de que, à medida que estas crescem, poderão pagar o nível regular de impostos e contribuições para a segurança social, numa fase posterior.

Uma das principais vantagens destes mecanismos é facilitar o pagamento de impostos e contribuições para a segurança social, tendo em conta as capacidades administrativas limitadas dos microempresários e das micro e pequenas empresas, que podem constituir um obstáculo considerável à formalização. Os mecanismos de montributação reduzem a necessidade de manter registos contabilísticos e facilitam a declaração de rendimentos e a realização de pagamentos a diferentes subsistemas fiscais e de segurança social.

O exemplo do Uruguai mostra que os mecanismos de montributação podem levar a um aumento acentuado da cobertura da segurança social dos trabalhadores independentes e das microempresas (ver Caixa 6.8).

No Brasil, o mecanismo Simples Nacional contribuiu para o aumento do registo e para uma cobrança de impostos mais eficaz (ver Caixa 6.1 e Caixa 6.7). Entre a sua introdução em 2007 e 2012, o número de microempresas e pequenas empresas registadas quase duplicou, passando de 2,5 milhões para 4,4 milhões. Estudos confirmam também que 32% dos empresários relatam que o Simples Nacional reduziu a carga fiscal global. As receitas fiscais melhoraram significativamente, de 8,3 mil milhões de R\$ para 46,5 mil milhões de R\$ no mesmo período, visto que mais pequenas empresas aderiram ao setor formal (OIT 2014e).

Embora os exemplos mais proeminentes de mecanismos de montributação tenham sido aplicados na Argentina, no Uruguai e no Brasil em 1998, 2001 e 2006, respetivamente (ver Caixa 6.7), vários outros países implementaram também esses mecanismos ou estão a considerar a sua introdução, incluindo a Bósnia e Herzegovina, a Macedónia do Norte, a República da Moldávia, Marrocos, o Senegal e a Sérvia (OIT, 2015h).

De que forma podem os regimes de montributação facilitar os procedimentos de pagamento?

Em muitos países, as obrigações fiscais e de contribuição exigem vários pagamentos a diferentes subsistemas a diferentes níveis da administração pública (municipal, regional e estatal) e a diferentes instituições de segurança social, muitas vezes de acordo com diferentes métodos de cálculo e calendários de pagamento (OIT 2014h). Assim, a combinação de diferentes contribuições num único pagamento simplificado facilita o processo de pagamento (ver Caixa 6.7).

Além disso, o estabelecimento de uma contribuição fixa para um pequeno número de categorias de contribuintes reduz a necessidade de apresentar declarações de rendimento pormenorizadas e regulares. Em vez disso, é suficiente uma estimativa dos rendimentos e a classificação no grupo contribuinte adequado.

Como são avaliadas as obrigações de pagamento?

Em alguns países, a classificação em categorias de contribuição baseia-se normalmente no rendimento anual dos trabalhadores independentes ou das microempresas e no número dos seus trabalhadores, bem como, em alguns casos, na área dos terrenos utilizados e no consumo de eletricidade (ver Quadro 6.2).

► **Caixa 6.7: Mecanismos de tributação: simplificação dos procedimentos de pagamento**

Na **Argentina**, os contribuintes do regime de monotributação (*impuesto único*) podem efetuar um único pagamento, em vez de pagamentos a quatro sistemas diferentes. Os pagamentos devem ser efetuados mensalmente antes do dia 20 do mês seguinte, em numerário, em linha, por cartão de crédito ou por cartão de débito. Os contribuintes não precisam de apresentar uma declaração sob juramento relativa ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e aos impostos sobre o rendimento e não têm de manter registos contabilísticos. De quatro em quatro meses, têm de proceder a uma autocategorização num dos 11 grupos contributivos, sujeita a verificação pela entidade responsável.

No **Brasil**, as empresas podem apresentar uma única declaração fiscal anual simplificada, em vez das várias declarações fiscais e de segurança social que tinham de apresentar anteriormente, a nível municipal, estadual e federal. Em vez de pagar cada imposto ou contribuição separadamente e de acordo com diferentes métodos de cálculo e calendários de pagamento, os contribuintes contribuem com uma única quantia, através do Plano Simples.

No **Uruguai**, as pequenas empresas que se inserem na categoria de contribuintes em regime de *impuesto único* podem escolher entre pagar um imposto único sobre os rendimentos gerados pelas suas atividades ou pagar as contribuições normais para a segurança social e os impostos normais. As contribuições fiscais são cobradas pelo Banco de Previdência Social (BPS) uruguaio, que transfere a parcela fiscal para a autoridade fiscal e usa a parcela relativa à contribuição para financiar as prestações de segurança social dos participantes no regime e das suas famílias.

Fonte: Com base em OIT, 2014e, 2014g; OIT e GIZ, 2014; e fontes nacionais.

► **Quadro 6.2: Escalões contributivos no âmbito dos regimes de imposto único da Argentina, do Brasil e do Uruguai**

	Argentina	Brasil	Uruguai
Limites anuais de rendimento para a participação	34.520 USD 51.780 USD para empresas que vendem bens	Microempreendedor: 20.000 USD Microempresas: 120.300 USD Pequenas empresas: 1,2 milhão de USD	Empresa individual: 15.793 USD Micro e pequenas empresas: 26.321 USD
Limites relativos ao número de trabalhadores	Sem limites (são exigidos o registo como empregador e os mapas mensais simplificados relativos ao número e aos salários dos trabalhadores)	Microempresário: 1 Microempresas: 5	Apenas empresas sem trabalhadores (mas até dois ou três sócios, no caso das empresas familiares)
Critérios tomados em consideração para a determinação das contribuições	Em função do volume de negócios anual, da área dos terrenos utilizados e do nível de energia elétrica consumida	Contribuições progressivas: de acordo com o grupo de rendimento (MEI, micro ou pequena empresa), é definida uma percentagem diferente do rendimento	Empresa individual: dependendo da inclusão do cônjuge e das prestações fornecidas (saúde incluída ou não) Micro e pequenas empresas: dependendo do número de sócios
Nível de contribuição	Dependendo da categoria: 429-3.090 Arg\$ (50,5-363,6 USD)	Microempreendedor: 5 % do salário mínimo Microempresas: 3-5 % do rendimento bruto Pequenas empresas: 5,4-8,6 % do rendimento bruto	Consoante a categoria, inclusão do cônjuge/filhos e prestações fornecidas: valor fixo de 541-2.924 Ur\$ (21,6-117 USD)
Impostos e contribuições substituídos	Imposto sobre o rendimento, IVA e contribuições para a segurança social relativas ao sistema de saúde e de pensões	Oito (até 2014, sete) impostos diferentes (cinco impostos federais, um estadual e um municipal) e contribuições para a segurança social	Todos os impostos e contribuições para a segurança social
Prestações fornecidas	Cuidados de saúde (regime geral), pensão mínima	As mesmas prestações de segurança social que as atribuídas aos trabalhadores assalariados	Todas as prestações de segurança social, exceto a proteção contra o desemprego; a inscrição no seguro de doença é voluntária; cobertura voluntária do cônjuge e dos filhos

Fonte: Amarante e Perazzo, 2013; OIT, 2014e, 2014g; OIT e GIZ, 2014; e fontes nacionais.

Todos os três países introduziram regimes especiais para os trabalhadores independentes de rendimentos mais baixos e/ou para as microempresas de rendimentos mais baixos. A Argentina e o Uruguai implementaram o regime de mon tributação (*imposto único*) e o Brasil implementou o MEI, através do qual os contribuintes beneficiam de reduções adicionais das contribuições.

Quais são os subsistemas da segurança social abrangidos?

Os mecanismos de mon tributação podem permitir o acesso a uma série de prestações sociais. Na Argentina, o mecanismo de mon tributação está ligado à cobertura dos seguros de saúde e às pensões, embora limitado a pensões mínimas. O mecanismo de mon tributação do Brasil abre caminho para o acesso a todas as prestações de segurança social. No Uruguai, o mecanismo de mon tributação permite o acesso a todas as prestações de segurança social, com exceção das prestações de desemprego. Tendo em conta o objetivo de incentivar a adesão e de fazer face aos baixos rendimentos, existe alguma flexibilidade no que se refere às contribuições para a segurança social. Embora a contribuição para a cobertura das pensões seja obrigatória, a inscrição no regime de seguro de doença é voluntária. O empresário pode também optar por fazer contribuições voluntárias para incluir os seus filhos e cônjuge (ver Quadro 6.3).

Os mecanismos de mon tributação podem substituir uma vasta gama de impostos e contribuições para a segurança social. Quanto mais impostos e contribuições forem incluídos, tanto maior será o efeito de facilitação dos procedimentos de pagamento para o contribuinte e mais forte será o incentivo à participação. No entanto, deve também ter-se em conta que o sistema deve ter capacidade de coordenação entre diferentes instituições.

Que capacidade administrativa é necessária para implementar mecanismos de mon tributação?

Os mecanismos de mon tributação exigem a coordenação entre as diferentes instituições de segurança social e as autoridades fiscais e, muitas vezes, também entre níveis de governo diferentes (municipal, estadual, federal). Uma entidade é normalmente responsável pela cobrança do pagamento e, de seguida, transfere a parte acordada para as diferentes instituições e autoridades. No Uruguai, por exemplo, as contribuições são cobradas pelo BPS, que transfere a parcela correspondente aos pagamentos de impostos para a autoridade fiscal (ver Caixa 6.8).

A combinação de impostos e contribuições para a segurança social exige a coordenação entre as instituições de segurança social e as autoridades fiscais e os diferentes níveis de governo (municipal, regional, estadual). No Brasil, por exemplo, a introdução do Simples Nacional exigiu uma cooperação mais estreita entre estados e municípios, incluindo a adaptação da legislação estadual e acordos assinados com a Receita Federal.² A nível municipal, foi necessário o mesmo procedimento, no que se refere aos impostos sobre os serviços.

Esta melhor coordenação entre as autoridades fiscais e as instituições de segurança social desempenha um papel importante no estabelecimento de sistemas de cobrança simplificados e unificados para os pequenos contribuintes e na extensão da cobertura aos trabalhadores independentes e aos trabalhadores das micro e pequenas empresas. Por conseguinte, pode incentivar a formalização e melhorar a cobertura da segurança social.

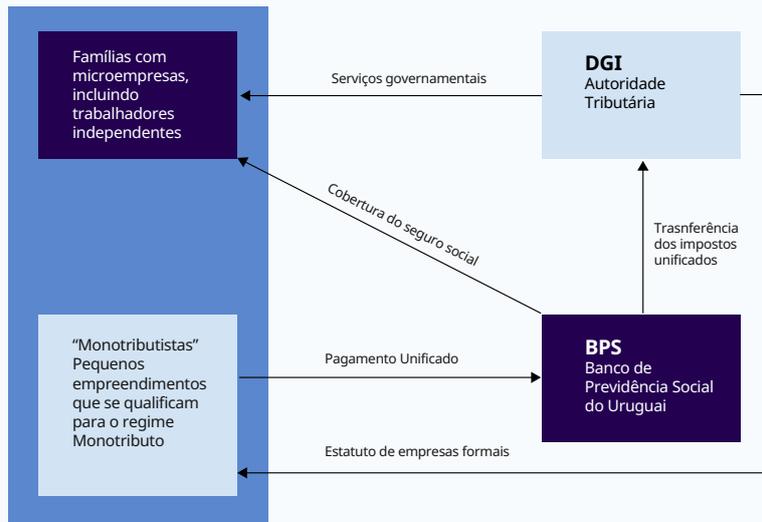
► Lista de verificação 6.4: Mecanismos simplificados de pagamento das contribuições e dos impostos

- Poderão os mecanismos simplificados de contribuições e de pagamento ultrapassar algumas das limitações com que se deparam os trabalhadores independentes e as microempresas?
- Que mecanismos poderiam ser utilizados para avaliar as obrigações de pagamento?
- Que subsistemas da segurança social poderiam ser incluídos nesse mecanismo?
- Que capacidade administrativa é necessária para implementar mecanismos de mon tributação?
- Se for antecipada a concessão de subsídios às contribuições e aos impostos para os trabalhadores com baixos rendimentos, como poderá esta ser financiada? (ver seção 6.4).

² o Brasil, antes da introdução do Simples Nacional, os estados e os municípios cobravam diretamente os impostos, entre outros, sobre a circulação de mercadorias e serviços, serviços de transportes interestaduais e intermunicipais e serviços de comunicações.

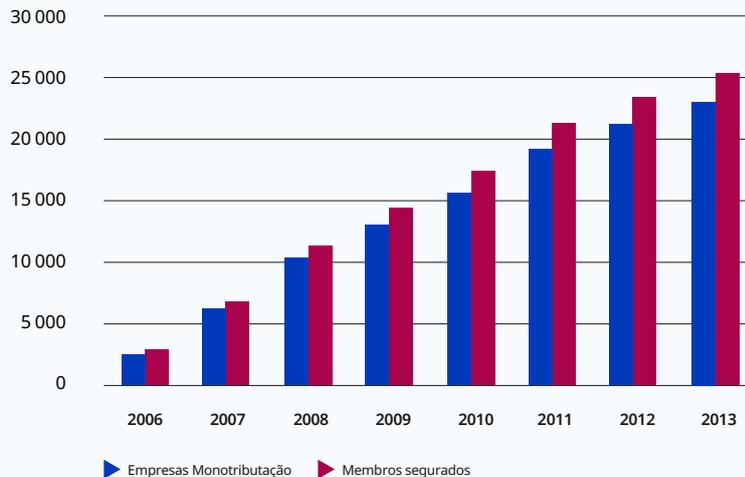
► **Caixa 6.8: Administração do regime de monotributação no Uruguai**

Os trabalhadores por conta própria elegíveis e as pequenas empresas elegíveis podem optar entre pagar um *imposto único* ou contribuição unificada sobre os rendimentos gerados pelas suas atividades ou pagar as contribuições para a segurança social e os impostos regulares (com exceção dos impostos sobre as importações). Os pagamentos de impostos são cobrados pelo Banco de Previdência Social do Uruguai (BPS), que também é responsável pela transferência da parte correspondente aos pagamentos de impostos para a autoridade fiscal.



A introdução e a expansão dos mecanismos de monotributação conduziram a uma extensão significativa da cobertura da segurança social entre as microempresas. Embora menos de 3.000 microempresas estivessem abrangidas por um seguro em 2009, em 2013 o seu número quase triplicou, levando a uma melhoria acentuada do nível de segurança social dos proprietários de microempresas e dos seus trabalhadores.

Banco de Previdência Social do Uruguai: Registo das empresas Monotributação e dos membros segurados



Fonte: Com base em OIT, 2014g; Sotelo, 2014.

6.2.5 Ter em conta valores de referência alternativos (que não as remunerações) para a determinação das contribuições

Em alguns contextos, pode não ser viável basear as contribuições nas remunerações. Por exemplo, nos setores em que muitos trabalhadores tendem a trabalhar numa base casual durante um curto período de tempo (muitas vezes apenas um dia) e em que o número de trabalhadores é muito elevado, as abordagens mais flexíveis podem facilitar a cobertura dos trabalhadores mais vulneráveis. Outros fatores, como as relações de trabalho pouco claras, podem complicar ainda mais a cobertura dos trabalhadores.

Um exemplo dessa situação é o setor da construção, onde muitos trabalhadores são contratados por subcontratantes e intermediários de mão de obra apenas durante alguns dias ou semanas. Uma das abordagens utilizadas para garantir pelo menos um mínimo de cobertura da segurança social para os trabalhadores da construção consistiu em basear as contribuições não nos salários, mas sim no valor global do projeto de construção, a fim de garantir a cobertura de todos os trabalhadores envolvidos no projeto (OIT, 2015i). Na Índia, ao abrigo da Lei relativa à assistência social aos trabalhadores da construção civil, de 1996, 1-2 % do valor dos projetos de construção é canalizado para fundos de assistência social aos trabalhadores do setor da construção civil, garantindo aos trabalhadores contribuintes cobertura em caso de acidente de trabalho, acesso a cuidados de saúde (através do regime Rashtriya Swasthya Bima Yojana (RSBY)) e pensões (ver Caixa 6.9).

Existe uma situação semelhante noutros setores com uma elevada prevalência de trabalho a curto prazo e ocasional, como as profissões do setor das artes, incluindo as profissões do setor das artes do espetáculo. No Uruguai, os trabalhadores deste setor podem inscrever-se no Registo Nacional dos Artistas e ter acesso à segurança social através do mecanismo de monotributação (ver o ponto 6.2.3; (E. Ortiz 2016).

Na **Alemanha**, foi criado um modelo adaptado de financiamento da segurança social para cobertura dos artistas e editores independentes, através da cobertura obrigatória com o regime Künstlersozialkasse (KSK) (ver Caixa 6.10). Reconhecendo o valor da arte e da edição para a sociedade, o modelo obriga as

► Caixa 6.9: Fundos de assistência social aos trabalhadores da construção civil na Índia

O Governo central indiano obrigou os Estados federais, em 1996, através da Lei relativa à assistência social aos trabalhadores da construção civil, a criar conselhos tripartidos de assistência social aos trabalhadores, que oferecem uma série de prestações de proteção social aos trabalhadores e às suas famílias através de fundos de assistência social aos trabalhadores (WWF). Embora o conjunto de prestações varie consoante os Estados, a maioria inclui as pensões de velhice (pagas a partir dos 60 anos); assistência imediata em caso de acidente; cobertura das despesas médicas para o tratamento de doenças graves ou lesões, para os trabalhadores e suas famílias; seguros de saúde para todas as outras necessidades médicas; e garantia do pagamento das prestações de maternidade às mulheres.

Estes fundos são financiados através de uma contribuição nominal (fixa) do trabalhador, combinada com uma taxa entre 1-2% do valor total dos projetos de construção para o WWF. A responsabilidade pelo pagamento da taxa cabe ao contratante principal, mas todos os trabalhadores envolvidos no projeto, incluindo os empregados por subcontratantes, são elegíveis para as prestações. Ao ligar a principal fonte de financiamento ao valor do projeto e não aos rendimentos de trabalhadores individuais, os WWF dão resposta a alguns dos desafios à cobertura dos trabalhadores no setor da construção, nomeadamente a complexa relação entre o contratante e os diferentes níveis de subcontratantes e as dificuldades associadas à cobertura dos trabalhadores que trabalham durante um curto período para o mesmo empregador. Embora a implementação de tais fundos varie entre Estados, alguns Estados (Kerala, Tamil Nadu, Madhya Pradesh) atingiram taxas de cobertura de 70-99% dos trabalhadores da construção civil. Em alguns Estados, como Tamil Nadu, o sucesso está relacionado com o forte envolvimento dos sindicatos. Por exemplo, o Sindicato dos Trabalhadores da Construção conta com um total de 520.000 trabalhadores, dos quais 60% trabalham na economia informal e cerca de 20% são mulheres. O Sindicato empenhou-se ativamente nos WWF para concretizar o direito à segurança social dos trabalhadores informais.

Existem WWF semelhantes em alguns Estados noutros setores da economia, incluindo os dos transportes e dos trabalhadores agrícolas. Todos se baseiam no princípio da mobilização de fundos através de uma taxa sobre o valor da produção, venda ou exportação de bens e serviços.

Fonte: Com base em Kalpana, 2019; Newitt *et al.*, 2014

► **Caixa 6.10: Prestação de segurança social a artistas e publicitários na Alemanha: Künstlersozialkasse [SE]**

Na Alemanha, desde 1983, os artistas independentes (por exemplo, músicos, atores, *designers* gráficos) e os profissionais do setor da edição (por exemplo, os jornalistas) são abrangidos obrigatoriamente pela Künstlersozialkasse (KSK), desde que ganhem mais de 3.900 € por ano (ou menos, no caso dos trabalhadores em início de carreira). A KSK administra as contribuições pagas pelos membros e transfere as suas contribuições para os regimes de seguro de pensão, de seguro de doença e de cuidados prolongados.

Os trabalhadores independentes pagam a mesma taxa de contribuição que os trabalhadores assalariados (50% da taxa de contribuição total) sobre a remuneração recebida. A quota-parte da contribuição do empregador (50%) é financiada através de um subsídio governamental (20%) e de uma contribuição global de empresas que contratam regularmente artistas independentes, publicitários, jornalistas, etc., como editoras, teatros, estações de rádio e televisão, galerias de arte e empresas de publicidade e relações públicas (30%). A contribuição global é calculada em 5,2% da remuneração total paga aos artistas e editores independentes.

Deste modo, a KSK assegura a cobertura dos trabalhadores deste setor, cujo emprego se caracteriza normalmente por um trabalho ocasional que frequentemente é realizado a curto prazo, fora de uma relação de trabalho regular.

Fonte: Com base em informações obtidas no sítio Web da KSK, www.kuenstlersozialkasse.de.

empresas que celebram contratos com artistas e editores independentes a pagar uma contribuição global de uma certa percentagem do valor total dos contratos à KSK, para complementar a contribuição dos trabalhadores e um subsídio governamental.

O exemplo alemão proporciona uma solução interessante para um setor com uma elevada prevalência de «contratantes dependentes» (ver Caixa 6-11). O método de cálculo da contribuição global enquanto percentagem do valor total dos contratos reconhece a responsabilidade das empresas contratantes enquanto «empregador», ao mesmo tempo que facilita o pagamento das contribuições através de uma contribuição global, em vez de contribuições individualizadas. Contudo, essa solução só pode ser aplicada em setores e contextos em que a conformidade das empresas contratantes possa ser efetivamente assegurada.

► **Caixa 6.11: Contratantes dependentes: definição e desafios**

De acordo com a Classificação Internacional segundo a Situação na Profissão (ICSE-18), os contratantes dependentes são trabalhadores que trabalham em busca de lucro e, por conseguinte, estão expostos a um elevado risco económico (semelhante aos trabalhadores por conta própria ou aos empregadores em empresas de mercado não constituídas em sociedade), mas têm pouca autoridade sobre a organização do seu trabalho, ou seja, continuam dependentes de outra pessoa ou unidade económica para a organização do seu trabalho e/ou para o acesso ao mercado (semelhante aos trabalhadores empregados). Os contratantes dependentes podem depender de um único cliente (por exemplo, um *designer* gráfico que trabalha exclusivamente para uma empresa), b) um único fornecedor dos fatores de produção (por exemplo, um trabalhador doméstico subcontratado para realizar trabalhos de montagem, cujo material para a produção é fornecido pelo comerciante) ou c) um intermediário para o acesso aos clientes (por exemplo, um motorista que trabalha através de uma plataforma digital). Em tais situações, o cliente, o fornecedor ou o intermediário exercem sobre as suas condições de trabalho um nível de controlo semelhante ao exercido por um empregador; por conseguinte, os termos e condições de emprego dos contratantes dependentes assemelham-se aos do emprego remunerado.

Evitar a classificação errada do emprego é essencial para garantir que os empregadores não transferem indevidamente riscos económicos para os trabalhadores e evitam as responsabilidades associadas aos contratos formais de trabalho, incluindo a proteção laboral e a proteção social. Por conseguinte, é essencial esclarecer se os contratantes dependentes trabalham numa relação de trabalho, em conformidade com a Recomendação (n.º 198) da OIT sobre Relação de Trabalho, de 2006.

Fonte: Baseado em CIET 2018a; 2018b; OIT 2019e.

▶ Lista de verificação 6.5: Rendimentos de referência alternativos para a determinação das contribuições

- ▶ Em setores com uma elevada prevalência de trabalho informal e elevado volume de negócios, poderiam ser consideradas formas alternativas de rendimento de referência?
- ▶ Quais são as opções para rendimentos de referência alternativos, para além das remunerações? Estes poderiam incluir o valor total dos contratos num determinado setor.
- ▶ Poderão os regimes de segurança social existentes incorporar rendimentos de referência alternativos nas suas operações? Em caso afirmativo, de que forma?
- ▶ De que modo se poderia garantir a equidade entre diferentes categorias de trabalhadores, num contexto como este?
- ▶ De que modo se pode garantir a conformidade, numa situação como esta?

6.3 Facilitar o pagamento das contribuições

Muitos empregadores e trabalhadores da economia informal enfrentam dificuldades práticas no pagamento das contribuições para a segurança social, por diferentes razões:

- ▶ Os trabalhadores por conta própria, bem como algumas outras categorias de trabalhadores independentes, podem não ter as competências em TI, os conhecimentos e/ou o tempo necessários para fornecer, preparar, processar e enviar as informações solicitadas e efetuar os pagamentos (AISS, 2012). [TI]
- ▶ As entidades patronais, em particular nas micro e pequenas empresas, podem também não ter capacidade administrativa e/ou conhecimentos para preparar declarações e efetuar pagamentos. [TMPE]
- ▶ Para as pessoas que vivem em zonas remotas – muitas vezes, trabalhadores agrícolas –, os procedimentos de pagamento podem exigir tempo e custos adicionais para viajar, uma vez que frequentemente não têm acesso a locais onde os pagamentos podem ser efetuados. [TA]

Ter de declarar rendimentos e fazer pagamentos a diferentes subsistemas de segurança social (e fiscais) pode ser um desafio administrativo e dispendioso para muitos microempresários e micro e pequenas empresas. Por conseguinte, é importante reduzir os encargos e os custos de regularização das contribuições. Existem várias abordagens e tecnologias para o efeito (ver quadro 6.4).

A estratégia deve ser adaptada:

- ▶ à situação do país (por exemplo, capacidade administrativa; disponibilidade de tecnologias, incluindo bancos de dados centrais; recursos);
- ▶ à situação de cada grupo visado (por exemplo, disponibilidade e utilização da Internet e de telemóveis; capacidade das pessoas que vivem em cidades para visitar um gabinete ou uma agência bancária para efetuar pagamentos, face à necessidade de outras soluções para as pessoas que vivem em zonas remotas; acesso destes últimos à Internet).

Por norma, é necessária uma combinação de diferentes abordagens.

De um modo geral, é essencial a coordenação entre diferentes ministérios/instituições (por exemplo, no que se refere aos mecanismos de montributação) ou diferentes empresas/instituições, como bancos e quiosques; a colaboração com bancos ou outras instituições que possam assumir a cobrança de contribuições pode melhorar o acesso dos segurados e reduzir os custos para o sistema.

Facilitar as declarações e os procedimentos de pagamento não só reduz os custos e o tempo para os segurados, como também para os sistemas de segurança social. No entanto, deve garantir-se que as contribuições possam ser calculadas de forma tão exata quanto possível, a fim de evitar o subfinanciamento do sistema.

As declarações devem ser tão fáceis de compreender quanto possível, sem exigir a apresentação de muitos documentos e, se possível, deve ser prestado apoio durante o preenchimento dos formulários.

▶ Quadro 6.3: Abordagens para facilitar os procedimentos de declaração e de pagamento

Dimensão	Vantagens	Desvantagens
Aumento do número de gabinetes de segurança social	<ul style="list-style-type: none"> ▶ economiza tempo de viagem e custos para os segurados; ▶ presta apoio individual na preparação das declarações. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ elevados custos de investimento para a administração da segurança social; ▶ elevados custos de funcionamento para a administração da segurança social.
Serviços em linha	<ul style="list-style-type: none"> ▶ podem prestar um vasto leque de serviços; ▶ redução dos custos e do tempo de preparação da declaração e de realização dos pagamentos (não é necessária a deslocação a um gabinete); ▶ facilitação da administração das contribuições para a segurança social; ▶ baixos custos das operações para as administrações de segurança social. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ pode não ser o método adequado para todos os grupos; ▶ ausência de apoio direto; ▶ podem exigir elevados custos de investimento.
Prestação de serviços através do telemóvel	<ul style="list-style-type: none"> ▶ podem ser acessíveis a mais grupos do que os serviços em linha, incluindo em zonas rurais; ▶ redução do custo e do prazo de pagamento para as pessoas seguradas; ▶ facilitação da administração das contribuições por parte das administrações da segurança social; ▶ se for efetuado através de um operador de telefone humano, pode ser mais individualizado do que os serviços em linha; ▶ baixos custos de investimento para as administrações de segurança social. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ os serviços possíveis são limitados; ▶ podem ser mais dispendiosos para os segurados do que os serviços em linha; ▶ se for efetuado através de um operador de telefone humano, custos de funcionamento elevados.
Acordos com bancos ou outras instituições	<ul style="list-style-type: none"> ▶ economiza tempo de viagem e custos para os segurados; ▶ baixos custos de funcionamento da administração da segurança social; ▶ baixos custos de investimento por parte da administração da segurança social. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ serviços limitados, por exemplo, ausência de apoio individual na elaboração de declarações (exceção: se houver envolvimento de bancos que desempenhem um papel ativo na cobrança de contribuições).
Apoio gratuito/de baixo custo na preparação das declarações	<ul style="list-style-type: none"> ▶ facilitação das declarações para os trabalhadores segurados; ▶ redução de erros, o que pode poupar tempo às instituições de segurança social. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ elevados custos de funcionamento da administração da segurança social; ▶ pode ser moroso para os segurados.

6.3.1 Aumento do número de pontos de acesso para pagamento das contribuições

O pagamento das contribuições pode ser facilitado através do aumento do número de pontos de acesso e da oferta de canais de pagamento alternativos, como o aumento do número de pontos de acesso físicos, plataformas em linha e serviços móveis.

Pontos de acesso físicos

Para evitar despesas de viagem e poupar tempo, os locais em que o pagamento das contribuições pode ser efetuado devem estar próximos do local de trabalho ou da residência dos trabalhadores ou das empresas em causa. Esses pontos de serviço descentralizados podem ser serviços locais de segurança social; em alternativa, as instituições de segurança social podem integrar serviços de pagamento de contribuições nos serviços oferecidos por outras instituições públicas já presentes na região ou celebrar acordos com entidades do setor público ou privado, tais como estações de correio ou agências bancárias locais. Esses serviços descentralizados podem incluir a disponibilização de pontos de pagamento adicionais para o pagamento de contribuições e prestações (bancos, estações de correios). As instituições de segurança social podem também celebrar acordos de serviços para delegar serviços específicos nessas entidades, tais como o apoio ao cálculo das contribuições ou o registo dos pagamentos de contribuições numa base de dados central.

Estas parcerias podem reduzir os custos administrativos para as instituições de segurança social. Em **Singapura**, por exemplo, as Normas de Serviço para os Membros e Beneficiários do Fundo Central de Previdência, entre outras coisas, aumentaram os pontos de acesso à disposição dos seus membros. Além das aplicações para *smartphone* e de uma plataforma em linha, esses pontos de acesso incluem quiosques do setor privado nas ruas, destinadas às pessoas que preferem essa abordagem ao pagamento de contribuições (AISS 2012).

Plataformas em linha

Os procedimentos de declaração e de pagamento podem ser significativamente facilitados através da utilização de serviços em linha, tais como declarações eletrónicas, transferências de dinheiro em linha e plataformas em linha que fornecem uma vasta gama de serviços. Por exemplo, poder efetuar pagamentos em linha economiza tempo e o custo de viajar até ao posto físico de pagamento. Alguns países implementaram serviços em linha mais abrangentes, incluindo o processamento de declarações e pagamentos, que podem ser calculados e efetuados em linha, sem necessidade de uma deslocação ao gabinete, como acontece no **Uganda** (ver Caixa 6.13). A PREVIRED, no Chile, é uma plataforma em linha que visa simplificar a declaração e o pagamento das contribuições para a segurança social por parte das micro e pequenas empresas e dos trabalhadores por conta própria (ver Caixa 6.12). Ao usar uma plataforma em linha, é essencial que a interface seja fácil de entender e autoexplicativa.

Obviamente, estas abordagens só são aplicáveis quando há acesso à Internet e quando as pessoas são capazes de e estão acostumadas a utilizar computadores e a Internet. Como este poderá não ser o caso de todas as pessoas – em particular das que vivem em zonas rurais e dos idosos –, esta abordagem deveria ser acompanhada de outras formas de efetuar pagamentos destinadas a esses grupos, como se verifica na Colômbia (ver Caixa 6.14).

Nas **Filipinas**, os acordos de nível de serviço com bancos facilitaram os pagamentos das contribuições (ver Caixa 6.15).

► Caixa 6.12: PREVIRED: Simplificação dos procedimentos de pagamento e de declaração no Chile

A PREVIRED, no Chile, foi lançada em 2001 com o objetivo de oferecer um único portal interativo para os processos de todas as instituições de segurança social do país. Os utentes podem efetuar um pagamento integrado das contribuições para pensões, saúde, acidentes de trabalho, prestações familiares e seguro de desemprego. A plataforma está ligada a todas as instituições bancárias financeiras e a algumas instituições não bancárias, como as empresas de cartões de crédito, a fim de facilitar os pagamentos em linha. O PREVIRED oferece um serviço flexível em linha durante 24 horas, gratuito, reduzindo assim a complexidade dos procedimentos de pagamento e reduzindo substancialmente os custos de transação para os utilizadores.

Fonte: Com base em OIT, 2019f.

► **Caixa 6.13: Uganda: Passar da necessidade de deslocação a gabinetes para as declarações eletrónicas**

Quando precisavam de obter informações sobre as suas contas de segurança social, os membros do Fundo Nacional de Segurança Social (NSSF) do Uganda tinham anteriormente de se deslocar às instalações do NSSF para aceder aos seus serviços. As declarações dos membros só eram emitidas em papel, e o acompanhamento de reclamações também exigia a deslocação às instalações do NSSF. Esta situação era dispendiosa e inconveniente, tanto para os membros como para o NSSF, uma vez que os membros precisavam de percorrer longas distâncias e enfrentar longas filas de espera.

A fim de tornar mais conveniente o acesso aos seus serviços por parte dos membros e reduzir os custos das suas operações, o NSSF introduziu canais eletrónicos de prestação de serviços, que permitem aos membros consultar os movimentos das suas contribuições e acompanhar os seus processos de reclamação através do telemóvel, da Internet ou de uma linha de atendimento gratuita gerida por um centro de atendimento telefónico. O NSSF aproveitou os recursos já existentes, como um sítio Web existente, redes telefónicas, pessoal necessário e disponibilidade de Internet a tempo inteiro, reduzindo assim os custos de investimento necessários.

Para ter acesso a declarações eletrónicas, os clientes devem enviar uma mensagem por correio eletrónico solicitando uma senha e indicando o número de 13 dígitos do NSSF, o nome completo, a data de nascimento, o nome completo do pai e da mãe e o nome do empregador. No prazo de 24 horas, o sistema automatizado do NSSF envia uma senha para o endereço de correio eletrónico do membro, que só precisa de inserir o número de 13 dígitos do NSSF e a senha no sítio Web e efetuar login. Uma aplicação móvel recentemente lançada ajuda os membros a acompanhar as suas contribuições.

Name: Test User	
NSSF Number:	XXXXXXXXXXXX
Period:	30-04-2009 to 28-02-2015
Grand TOTAL:	80,515,527
Transactions:	
Contribution	30-04-2009
& NSSF Transaction:	197,800
Contribution	11-05-2009
& NSSF Transaction:	197,800
Contribution	28-02-2015
& NSSF Transaction:	294,630

Além disso, o NSSF introduziu uma plataforma SMS para permitir aos membros o acesso aos serviços através do telemóvel, reduzindo o tempo e os custos de deslocação até aos gabinetes do NSSF. Os membros podem agora enviar um SMS ao Fundo e obter informações sobre os movimentos das suas contribuições através do telemóvel. Hoje, mais de 270 mil membros registados usam a plataforma, o que levou a uma redução de 30% no número de clientes que se deslocam às instalações do NSSF, em 2013-2014.

Esta metodologia tornou mais fáceis os procedimentos para os membros e, ao mesmo tempo, reduziu os custos administrativos suportados pelo NSSF: 46% das declarações são emitidas eletronicamente, o que significa que há todos os dias 4.041 utentes que não precisam de se deslocar às instalações do NSSF, dando à equipa tempo para outras tarefas administrativas, o que permite uma melhoria da sua eficiência. Os comentários dos membros indicam que os serviços através dos canais eletrónicos são mais rápidos, mais baratos, mais favoráveis aos clientes, convenientes e melhoraram a prestação de serviços.

Fonte: Com base em AISS, 2011b, 2014d; Waiswa e Okello-Obura, 2014.

► **Caixa 6.14: Colômbia: Formulário integrado para liquidação de contribuições**

A plataforma *Planilla Integrada Para Liquidación de Aportes (PILA)* é uma plataforma eletrónica através da qual é possível liquidar as contribuições para o Sistema Geral de Segurança Social. Funciona através de um operador autorizado pela Internet que está ligado aos bancos e ao repositório central do sistema de segurança social. Pode ser utilizada tanto por empregadores como por trabalhadores independentes e tem por objetivo facilitar o acesso dos utilizadores ao sistema de segurança social. Os utilizadores podem efetuar pagamentos a vários subsistemas de segurança social de forma unificada. Por conseguinte, a plataforma PILA poupa tempo aos utilizadores e a outras pessoas envolvidas no procedimento. O pagamento através da plataforma PILA é obrigatório (Decreto n.º 1931 de 2006). As pessoas ou empresas que não têm acesso a computadores e à Internet podem utilizar o procedimento de formulário assistido e solicitar a liquidação das suas contribuições por telefone a um operador de telefone humano, que regista os dados, fixa as contribuições e lhes atribui um número de formulário e um código que devem utilizar para efetuar o pagamento. Os pagamentos podem ser cancelados entre um e cinco dias após a liquidação numa instituição financeira, em numerário, por cheque, por cartão de débito ou cartão de crédito.

No final de 2007, todas as empresas com mais de 30 trabalhadores pagavam as contribuições para a segurança social relativas aos seus trabalhadores através da plataforma PILA. A plataforma permitiu um grande progresso na eficácia da cobrança, facilitando o acesso dos utilizadores ao sistema de segurança social colombiano, ao mesmo tempo que promove um controlo e uma supervisão eficazes através de pagamentos centralizados.

Fonte: Durán Valverde et al., 2013; Banco Mundial, 2007; Calderón, n.d.

► Caixa 6.15: Facilitar os pagamentos através do sistema bancário nas Filipinas

Com o objetivo de facilitar os pagamentos de contribuições por parte dos trabalhadores e empregadores e, assim, reduzir os seus custos de transação, o Sistema de Segurança Social (SSS) das Filipinas celebrou acordos com bancos locais. Os contribuintes liquidam os seus pagamentos através da plataforma de prestação de serviços dos bancos. Assim, a gestão da cobrança foi transferida para os bancos, gerando eficiência e reduzindo os custos administrativos para o SSS.

O SSS também desenvolveu um sistema de acordo de débito automático (ADA), que permite aos membros registarem-se voluntariamente a fim de efetuarem pagamentos automáticos de contribuições e de cumprirem outros compromissos com a instituição, como o pagamento de dívidas relativas a empréstimos (Ortega, 2006). Os membros podem registar-se voluntariamente em qualquer um dos bancos que oferecem o serviço, permitindo ao banco efetuar débitos mensais automáticos na sua conta à ordem ou na sua conta-poupança e transferir fundos para o SSS, para pagamento das suas contribuições para a segurança social. O registo no sistema pode ser feito em linha, na maioria dos bancos. Através desta medida, o SSS visa reduzir as comissões de não pagamento ou de atraso, uma vez que o débito bancário ocorre no dia do pagamento. Além disso, o desenvolvimento do sistema ADA reduz os custos de transação que os trabalhadores, de outra forma, teriam de suportar para efetuar o pagamento mensal das suas contribuições para a segurança social.

Fonte: Durán Valverde et al., 2013.

Os serviços em linha podem reduzir consideravelmente os custos e o tempo despendido para os segurados, bem como para o sistema de segurança social. No entanto, têm de ser fáceis de utilizar e só algumas pessoas poderão ter-lhes acesso. Por conseguinte, devem ser sempre disponibilizadas formas alternativas.

Prestação de serviços através do telemóvel

Os telemóveis são cada vez mais utilizados em todo o mundo, inclusive em países de baixos rendimentos e em zonas rurais. Em alguns contextos, os telemóveis são usados com mais frequência do que os computadores. Por conseguinte, os serviços prestados através do telemóvel podem constituir uma boa alternativa aos serviços em linha, em alguns países e/ou para alguns grupos. Na Colômbia, por exemplo, quem não tem acesso à Internet pode efetuar os pagamentos através de um operador telefónico (ver Caixa 6.14).

Os serviços prestados através do telemóvel podem permitir que os pagamentos de contribuições sejam efetuados e/ou que os utentes tenham acesso aos movimentos de forma conveniente, a partir de qualquer lugar e em qualquer momento. Se forem prestados através de um operador de telefone humano, os serviços podem ser mais individualizados do que os serviços em linha, embora impliquem custos operacionais para o sistema. É provável que os serviços sejam mais limitados do que os serviços disponibilizados através de plataformas em linha. Os custos envolvidos para os membros também precisam de ser avaliados. Exemplos de tais serviços são as transferências de dinheiro através do telemóvel do Plano de Pensões MBao, no Quênia (ver Caixa 6.16) e a introdução de serviços de SMS pelo Fundo Nacional de Segurança Social do Uganda (ver Caixa 6.13).

► Caixa 6.16: Transferências de dinheiro através do telemóvel do Plano de pensões MBao do Quênia [TI]

O Plano de Pensões MBao foi lançado no final de junho de 2011, depois de um estudo ter mostrado que apenas 15% do total dos trabalhadores estavam cobertos por um plano de reforma registado. Trata-se de um plano de poupança voluntário de contas individuais dirigido a trabalhadores que são membros de diferentes associações *jua kali* (artesãos que operam a sua própria pequena empresa no exterior). Apesar do seu nome, o plano não prevê pensões periódicas, mas sim pagamentos de montantes fixos que podem ser resgatados antes de as pessoas chegarem à velhice. Em 2018, foi introduzido o Subsídio a Cidadãos Idosos Inua Jamii, a fim de proporcionar uma pensão universal a idosos com idade igual ou superior a 70 anos.

A principal inovação do plano é a possibilidade de se fazer uma contribuição diária mínima de 20 KSh mediante transferências de dinheiro através do telemóvel (por exemplo, através das operadoras M-Pesa ou da Airtel), o que permite que os pagamentos sejam efetuados de forma conveniente a partir de qualquer lugar e em qualquer momento, mesmo pelas pessoas que vivem em zonas rurais remotas. Os membros precisam de pagar uma taxa de registo de 100 KSh e podem então economizar, pelo menos, 20 KSh por dia, 100 KSh por semana ou 500 KSh por mês – ou seja, poupanças de 4.800 KSh (cerca de 47 USD) por ano. A taxa de transação corresponde a 10% do valor do montante transferido, até 25 KSh por transação. Em 2018, cerca de 100.000 pessoas – perto de 8% dos 12 milhões de membros das associações *jua kali* – tinham aderido ao plano.

Fonte: Com base em AISS, 2011a; Kabare, 2018; Kwena e Turner, 2013.

Os serviços prestados através do telemóvel podem ser acessíveis a mais pessoas, incluindo as que vivem em zonas rurais, podendo, por conseguinte, constituir uma boa alternativa aos serviços em linha e/ou complementar os serviços em linha. No entanto, os serviços prestados são normalmente limitados.

É essencial reduzir os custos, a fim de permitir o acesso a estes serviços ao maior número possível de membros, e fornecer instruções claras sobre a sua utilização.

6.3.2 Oferecer apoio individual à preparação de declarações

A preparação das declarações pode ser facilitada mediante a prestação de apoio gratuito ou a baixo custo no gabinete de segurança social, diretamente ou através de empresas de contabilidade, como acontece com os microempresários no **Brasil** (ver Caixa 6.1) ou no Japão. Este apoio pode ser concedido para as primeiras declarações ou a longo prazo, mas exige algum investimento e, por conseguinte, os custos e benefícios têm de ser cuidadosamente considerados. [TMPE] [TI]

As convenções coletivas de registo (ver a secção 5.5) podem igualmente facilitar os procedimentos de pagamento, tanto para o segurado como para a administração da segurança social, uma vez que

▶ Lista de verificação 6.6: Facilitar a cobrança das contribuições

- ▶ De que forma poderão mais opções de pagamento facilitar o pagamento das contribuições, tanto pelos trabalhadores como pelos empregadores?
- ▶ De que forma poderão mais opções de pagamento facilitar o pagamento das contribuições, tanto pelos trabalhadores como pelos empregadores?
 - ▶ Poderão as estruturas governamentais existentes a nível regional/distrital/municipal ser utilizadas para este fim?
 - ▶ Poderá esta função ser atribuída às estações de correios ou aos bancos públicos?
 - ▶ Poderão as transferências bancárias ser facilitadas e asseguradas, sem custos associados ou com um custo adicional mínimo?
- ▶ De que modo poderiam os mecanismos de apoio individualizados facilitar o pagamento das contribuições por parte de determinados grupos de trabalhadores e empresas?
 - ▶ Poderão ser considerados mecanismos de seguro coletivo para facilitar a cobertura de determinados grupos de trabalhadores?
- ▶ Caso existam vários sistemas de segurança social no país, poderá haver uma unificação dos procedimentos de cobrança de contribuições, de modo a reduzir o número de interações com várias instituições que os empregadores e os trabalhadores têm de efetuar para o pagamento de contribuições?
- ▶ De que forma poderão os canais móveis e em linha ser utilizados para facilitar a cobrança das contribuições, tendo em conta a penetração dos serviços em linha e móveis no país?
 - ▶ Poderão os serviços em linha e móveis facilitar o controlo das obrigações de contribuição e dos movimentos de pagamentos?
 - ▶ Poderão ser criados mecanismos que permitam aos segurados e aos empregadores pagar contribuições através de serviços em linha e móveis?
 - ▶ Que medidas podem ser tomadas para evitar a exclusão das pessoas que não têm acesso aos serviços em linha e móveis e para facilitar o seu acesso?
- ▶ Existem quadros jurídicos adequados e mecanismos que assegurem a sua aplicação que garantam a proteção dos dados pessoais e da privacidade?

a organização assume uma função de intermediação através da cobrança de contribuições dos seus membros e da sua transferência para a entidade responsável pela segurança social. Isto significa que os seus membros não têm de preparar declarações e não têm de se deslocar para liquidar as suas contribuições, sendo diretamente abordados pela organização. No entanto, tal exige que essa organização exista e possa assumir as tarefas relacionadas com a cobrança de contribuições. [TA]

6.3.3 Contribuições unificadas para a segurança social

Alguns países criaram contribuições unificadas para a segurança social, de modo a que todas as contribuições para a segurança social sejam cobradas por uma única instituição de segurança social, que é depois responsável pela transferência dos fundos para outras instituições. Isto facilita os procedimentos de pagamento das contribuições, reduzindo a complexidade e permitindo que os trabalhadores e os empregadores interajam com uma única instituição, em vez de com vários regimes de segurança social diferentes.

As contribuições unificadas para a segurança social têm sido utilizadas como instrumento para facilitar a extensão da cobertura da segurança social aos trabalhadores domésticos. Em França e no Luxemburgo, o empregador paga o salário líquido ao trabalhador doméstico, preenche um único formulário de declaração e envia-o à segurança social, que calcula o salário bruto e recolhe a contribuição do empregador; de seis em seis meses, é enviada ao trabalhador doméstico e ao empregador uma declaração que indica os pagamentos efetuados (OIT 2013a; 2015f). Em alguns outros países, existem disposições semelhantes, muitas vezes combinadas com a opção de deduzir as contribuições para a segurança social do rendimento tributável dos trabalhadores (ver Caixa 7.10). [TD]

► Lista de verificação 6.7: Contribuições unificadas para a segurança social

- As contribuições são atualmente cobradas como uma contribuição única? Ou os empregadores e os trabalhadores interagem com diferentes instituições de segurança social?
- Poderão as contribuições unificadas ajudar a ultrapassar algumas das barreiras que os trabalhadores e os empregadores enfrentam, em particular quando se trata de categorias de trabalhadores que são suscetíveis de não se encontrarem cobertos, como os trabalhadores das micro e pequenas empresas, os trabalhadores domésticos ou os trabalhadores independentes?
- Poderá ser implementado um sistema de contribuições unificadas? O que seria necessário, em termos de coordenação das instituições, dos sistemas de gestão e de informação, etc.?

6.3.4 Adaptação dos calendários de cobrança de contribuições

Tal como acima referido, a volatilidade dos rendimentos coloca um dos principais obstáculos à cobertura da segurança social dos trabalhadores da economia informal.

Uma maior flexibilidade nos calendários da cobrança das contribuições pode contribuir para ultrapassar os obstáculos à cobertura de algumas categorias de trabalhadores. Permitir o pagamento de contribuições de acordo com padrões sazonais pode facilitar a cobertura da segurança social, especialmente por parte dos trabalhadores agrícolas. Noutros casos, os pagamentos semanais ou diários podem ser mais adequados. Uma maior flexibilidade no que se refere à redução temporária ou à interrupção das obrigações de contribuição pode ajudar a facilitar uma maior cobertura dos trabalhadores da economia informal (ver Quadro 6.4).

Ao ponderar a forma de adaptação dos calendários de pagamento das contribuições aos rendimentos variáveis e ao trabalho não contínuo, os desafios administrativos e financeiros enfrentados pelo sistema de segurança social devem ser sempre tidos em conta. Assim, as contribuições não contínuas representam um custo para os programas e sistemas que podem pôr em causa a sustentabilidade do regime e podem exigir transferências ou subvenções de outras fontes (ver o ponto 6.4)

► **Quadro 6.4: Abordagens para a adaptação dos períodos de pagamento das contribuições**

Abordagem	Pode dar resposta a....	Implicações
Permitir uma maior flexibilidade no que se refere à calendarização dos pagamentos das contribuições (trimestrais ou sazonais; contribuições ocasionais de montante fixo).	<ul style="list-style-type: none"> ► sazonalidade; [TA] [TC] ► rendimentos voláteis. [TI] [TMPE] 	<ul style="list-style-type: none"> ► As contribuições devem ser devidamente registadas (pode ser necessário um sistema informático). ► Se for acordada previamente uma modalidade de pagamento diferente (trimestral, anual), as instituições de segurança social podem planificar melhor. ► Permitir montantes fixos ocasionais aumenta a complexidade do registo das contribuições e do cálculo dos direitos.
Permitir a alteração dos níveis de contribuição em resposta à situação do trabalhador, incluindo a redução dos rendimentos.	<ul style="list-style-type: none"> ► insegurança no emprego; [TA] [TC] [TD] ► mobilidade laboral; [TA] [TC] [TI] ► pagamentos atrasados pelo trabalho realizado. [TI] 	<ul style="list-style-type: none"> ► As contribuições devem ser devidamente registadas (pode ser necessário um sistema informático). ► Os mecanismos de financiamento e de planeamento financeiro podem ter de ser adaptados a qualquer alteração do nível das contribuições.
Permitir que os pagamentos das contribuições sejam adiados ou interrompidos, ou que a adesão seja temporariamente suspensa.	<ul style="list-style-type: none"> ► insegurança no emprego; [TI] [TA] [TD] ► mobilidade laboral; [TI] [TA] ► sazonalidade; [TC] [TA] ► pagamentos atrasados pelo trabalho realizado. [TI] 	<ul style="list-style-type: none"> ► Os dados relativos ao pagamento e ao não pagamento das contribuições devem ser devidamente registados (pode ser necessário um sistema informático). ► Devem existir regulamentos adequados para definir critérios adequados quanto à duração máxima da suspensão e mecanismos de recuperação. ► Os mecanismos de financiamento e de planeamento financeiro podem ter de ser adaptados a défices temporários das contribuições.
Permitir a contribuição para subsistemas prioritários da segurança social.	<ul style="list-style-type: none"> ► baixos rendimentos. [TI] [TA] [TD] [TMPE] 	<ul style="list-style-type: none"> ► A exclusão da adesão em alguns subsistemas da segurança social implica uma falta de cobertura, a menos que existam mecanismos de proteção alternativos.

Permitir pagamentos diários, trimestrais, sazonais ou anuais de contribuições ou contribuições ocasionais de montante fixo

As contribuições mensais regulares podem não ser uma boa opção para muitos trabalhadores e empregadores da economia informal. Por conseguinte, devem ser envidados esforços para tornar as condições de pagamento tão flexíveis quanto possível. Foram utilizadas várias abordagens, como ilustra o Quadro 6.1.

A fim de adaptar os mecanismos de cobrança de contribuições à situação dos trabalhadores da economia informal, os calendários de cobrança de contribuições podem ser espaçados ao longo do tempo, permitindo aos trabalhadores efetuar contribuições diárias, trimestrais ou anuais, ou permitindo contribuições adicionais ocasionais de montante fixo. Permitir que as contribuições sejam feitas num momento em que o rendimento dos trabalhadores é mais elevado pode facilitar a cobertura da segurança social, especialmente no que diz respeito aos trabalhadores que dependem dos calendários das culturas, das condições meteorológicas e das oportunidades de comercializar as suas colheitas [TA]. Do mesmo modo, muitos trabalhadores independentes, incluindo os trabalhadores por conta própria, podem beneficiar de calendários de pagamento mais flexíveis, que tenham em conta a variabilidade da sua atividade económica.

Tal abordagem pode também incluir o planeamento de diferentes níveis de contribuição para períodos de baixos rendimentos e períodos de rendimentos mais elevados. A previsão de pagamentos menos frequentes do que os mensais (por exemplo, trimestrais) pode dar aos trabalhadores a possibilidade de compensarem os rendimentos mais baixos de alguns meses com rendimentos mais elevados de meses subsequentes, reduzindo assim a dificuldade de contribuição durante os meses de baixos rendimentos. A possibilidade de contribuições ocasionais de montante fixo proporciona ainda mais flexibilidade para que os segurados contribuam sempre que possível.

Embora seja provável que estas abordagens facilitem o pagamento de contribuições por parte dos segurados e possam proporcionar incentivos adicionais ao registo, podem também criar desafios administrativos, exigindo que as contribuições sejam registadas de forma mais flexível. Poderá ser necessário um sistema informático centralizado. A atribuição de montantes fixos ocasionais implica um desafio de financiamento, uma vez que a administração da segurança social pode ter dificuldades em planear os montantes recebidos pelo segurado. É provável que seja necessário um financiamento adicional.

Podemos encontrar exemplos de termos de pagamento flexíveis em vários países. No Brasil, o Plano Simples dá às micro, pequenas e médias empresas a oportunidade de escolher se querem contribuir numa base mensal ou trimestral (ver Caixa 6.1). Na Argentina, os *convenios de corresponsabilidad gremial* são acordos entre associações de trabalhadores e produtores da atividade rural, que preveem que o empregador possa substituir a contribuição mensal para o sistema de segurança social por uma taxa de substituição (*tarifa substitutiva*) paga no «momento mais adequado do ciclo de produção» (F. Bertranou e Casanova 2013, 128). Isto só é possível para atividades de natureza rural em relação às quais, em virtude da sazonalidade e da elevada incidência de contratos a curto prazo, o registo e o controlo das obrigações em matéria de segurança social sejam difíceis.

Para algumas categorias de trabalhadores informais, pode ser útil que o pagamento diário das contribuições seja uma possibilidade. No Quênia, por exemplo, os trabalhadores podem contribuir diariamente para o Plano de Pensões Mbaa através do telemóvel (ver Caixa 6.16). Nas Filipinas, o regime AlkanSSSy utiliza caixas de poupança individuais como uma possibilidade de os trabalhadores acumularem as contribuições necessárias para participação no regime (Damerou 2015).

► Lista de verificação 6.8: Adaptação dos calendários de cobrança das contribuições à situação dos trabalhadores e dos empregadores

- Em que medida a regulamentação e a prática existentes permitem a escolha de diferentes calendários de cobrança de contribuições em função da situação dos trabalhadores e dos empregadores?
- Poderão os calendários de cobrança das contribuições ser adaptados para permitir uma maior flexibilidade e facilitar a cobrança das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores?
- De que forma é que as regras de elegibilidade e as prestações teriam de ser adaptados?
- De que forma é que os mecanismos de execução existentes teriam de ser adaptados para ter em conta calendários de cobrança de contribuições mais flexíveis?

Ter em conta a volatilidade dos rendimentos

Muitos trabalhadores independentes da economia informal são muito vulneráveis a choques de rendimento que podem surgir em resultado de choques económicos, como a queda do preço de mercado do seu produto ou a perda de um grande cliente, catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, doenças ou morte. A extensão da segurança social a esses trabalhadores deve, pois, ter em conta que nem sempre poderão contribuir com o mesmo montante. Por conseguinte, os mecanismos para acomodar a volatilidade dos rendimentos são importantes para estender a cobertura aos trabalhadores independentes, por exemplo através de mecanismos que permitam um rápido ajustamento dos níveis de contribuição, a redução temporária ou a suspensão das contribuições, em caso de choque económico ou de redução dos rendimentos. Tais disposições são necessárias para garantir que o direito de acesso

às prestações seja mantido na medida do possível, garantindo simultaneamente que tais disposições não conduzam a lacunas de financiamento.

Na Colômbia, por exemplo, os empregadores e os trabalhadores podem informar o sistema de seguro de saúde sobre grandes flutuações de rendimentos que afetem a sua capacidade de contribuição (ver Caixa 6.17).

► **Caixa 6.17: Colômbia: Permitir a adaptação dos níveis de contribuição dos trabalhadores independentes**

Na Colômbia, foram introduzidas várias alterações na legislação em matéria de segurança social (leis n.º 100, de 1993, e n.º 797, de 2004) com vista a adaptar as regras existentes à realidade dos trabalhadores independentes.

A primeira alteração refere-se à declaração do rendimento de base para cálculo das contribuições, que inicialmente tinha de ser feita em janeiro. Não havia possibilidade de fazer mudanças ao longo do ano. Com o objetivo de ter em conta os ciclos produtivos e as variações da atividade económica ao longo do ciclo do ano, essa regra foi flexibilizada e os trabalhadores estão agora em condições de fazer mudanças no seu rendimento de base, ajustando assim o valor das suas contribuições.

Em segundo lugar, foi introduzido o «boletim informativo». Trata-se de uma nota informativa que pode ser elaborada por trabalhadores independentes para informar a instituição de quaisquer circunstâncias que afetem o montante a contribuir para o seguro de saúde (parcial ou permanentemente). Assim, os trabalhadores independentes ganharam um instrumento jurídico que lhes permite cumprir a lei, tendo em conta as flutuações.

Fonte: Baseado em Durán Valverde *et al.*, 2013.

Garantir um nível adequado de flexibilidade relativamente aos níveis de contribuição pode também incluir a possibilidade de alterações do rendimento de referência sobre o qual são calculadas as contribuições. Isto é especialmente relevante para os trabalhadores independentes, que talvez não saibam no início do ano quanto irão ganhar em cada mês. Na Colômbia, por exemplo, os trabalhadores independentes podem fazer alterações ao seu rendimento de base ao longo do ano (ver Caixa 6.14).

Uma maior flexibilidade pode também incluir a possibilidade de adiar as contribuições sem perder o acesso às prestações, ou mesmo permitir uma suspensão temporária da adesão em tempos difíceis, com procedimentos de readmissão facilitados. Isso exigiria que os direitos a prestações não dependessem de uma duração mínima de serviço ininterrupto e que os períodos mínimos de contribuição pudessem ser distribuídos ao longo de um período mais alargado (Durán-Valverde *et al.*, 2013). Por exemplo, em vez de exigir um período ininterrupto de contribuição ao longo dos últimos cinco anos, um regime poderia exigir o equivalente a cinco anos de contribuições durante os últimos dez anos.

Esta abordagem também oferece outro desafio: as contribuições reduzidas, que implicam uma redução das receitas do regime, serão difíceis de planear. Assim, serão necessários mecanismos de financiamento alternativos e reservas de recursos flexíveis.

► **Lista de verificação 6.9: Adaptação dos calendários de cobrança de contribuições às alterações da situação do trabalhador**

- Qual a rapidez com que os atuais regimes de segurança social adaptam o nível das contribuições a uma alteração no nível dos rendimentos?
 - Há limites para a frequência com que os rendimentos declarados podem mudar ao longo de um ano?
 - O processo de notificação é fácil ou requer muita burocracia e é muito moroso?
- O governo presta apoio suficiente para garantir que os trabalhadores informais contribuam continuamente?
- Existe um sistema flexível que permita aos trabalhadores informais a possibilidade de suspensão temporária da adesão, durante um período em que os seus rendimentos sejam reduzidos?

Garantir contribuições contínuas através do apoio do governo

Os regimes de segurança social podem não só permitir a interrupção das contribuições durante um determinado período de tempo, mas também permitir a continuação do pagamento das contribuições financiadas pelo Governo em determinadas circunstâncias, a fim de garantir a cobertura da proteção social e evitar que as pessoas caiam na pobreza, no presente ou no futuro.

Na Maurícia, por exemplo, o Governo paga contribuições para o regime de pensões em nome dos trabalhadores despedidos que participam num programa de ajuda ao emprego (ver Caixa 6.18). Através desta medida, o Governo garante que os trabalhadores desempregados continuam a estar segurados e têm acesso ao seguro de saúde.

▶ Caixa 6.18: Maurícia: continuação das contribuições para as pensões dos trabalhadores desempregados

O programa de ajuda ao emprego da Maurícia garante aos trabalhadores despedidos uma prestação mínima de 3.000 MUR por mês, durante um período máximo de 12 meses. Durante este período, as contribuições para o regime de pensões do trabalhador continuam a ser pagas: o Governo assume a contribuição total para o Fundo Nacional de Pensões – ou seja, tanto a quota-parte do trabalhador (3%) como a quota-parte da entidade patronal (6%). O programa de ajuda ao emprego é financiado por contribuições dos empregados para a conta do Fundo Nacional de Poupança correspondentes a 1% do vencimento de base, sujeito ao limite máximo fixado pelo Fundo Nacional de Pensões.

O programa de ajuda ao emprego, com a sua grande panóplia de prestações para os trabalhadores despedidos, contribuiu significativamente para reduzir o impacto negativo dos encerramentos. Nos termos da legislação anterior, quando uma empresa era encerrada por insolvência ou falência, muitos trabalhadores despedidos não recebiam qualquer compensação devido à falta de fundos.

Fonte: Baseado em AISS, 2011c.

▶ Lista de verificação 6.10: Garantia de contribuições contínuas através do apoio governamental

- ▶ Existem mecanismos que permitem a continuação do pagamento das contribuições financiadas pelo governo, por exemplo, durante os períodos de desemprego; durante a licença de maternidade, paternidade ou parental; ou durante a baixa por doença?
- ▶ Em caso negativo, poderá a introdução de tais mecanismos apoiar a manutenção da segurança social dos trabalhadores durante esses períodos de desemprego ou de redução dos rendimentos?

Manutenção dos direitos adquiridos durante a suspensão temporária da inscrição na segurança social

Se a adesão à segurança social não puder ser mantida, é importante garantir a manutenção dos direitos adquiridos e a existência de mecanismos que facilitem o regresso ao regime sem perda do acesso aos direitos e prestações.

Uma suspensão temporária da inscrição na segurança social deve garantir que as contribuições já efetuadas sejam tidas em conta na determinação dos níveis de prestações quando a adesão ao regime for retomada. Para o efeito, pode ser necessário adaptar as regras relativas à duração mínima do serviço ininterrupto. Os períodos mínimos de contribuição podem ser adaptados, por exemplo, mediante a repartição do número de meses de contribuições exigidos por um período mais longo (por exemplo, exigindo seis meses de contribuições nos últimos 12 meses, em vez de um período ininterrupto de contribuição de seis meses) (ver OIT, 2016 b). Por exemplo, em Cabo Verde é possível suspender temporariamente as contribuições (ver Caixa 6.19).

Tal abordagem deverá acelerar os procedimentos de reingresso quando a situação económica do trabalhador melhorar. Isto pode ser facilitado através da adaptação dos procedimentos de registo ou da garantia de que todos os dados e documentos relativos aos segurados, já apresentados, bem como as contribuições efetuadas e os períodos de suspensão, sejam registados numa base de dados central (AISS, 2012; Durán Valverde *et al.*, 2013).

▶ **Caixa 6.19: Cabo Verde: Permitir a suspensão temporária das contribuições**

Em Cabo Verde, os trabalhadores independentes têm direito às mesmas prestações que os trabalhadores assalariados. Podem beneficiar de prestações em caso de invalidez, sobrevivência e velhice, doença, maternidade, paternidade e adoção.

Para beneficiar dessas prestações, a pessoa segurada deve ter contribuído durante um período mínimo definido. No entanto, a legislação permite a suspensão temporária das contribuições. Assim, para uma pensão de velhice, os trabalhadores devem ter contribuído durante, pelo menos, 15 anos, enquanto para as prestações de invalidez e sobrevivência devem ter contribuído durante, pelo menos, 5 anos. Mas as contribuições podem ser interrompidas. Para que um período seja contabilizado como um ano de contribuição, devem ser pagos, pelo menos, 120 dias de contribuições no decurso do ano.

Para poder beneficiar das prestações de doença, maternidade, paternidade e adoção, o segurado deve ter contribuído durante, pelo menos, quatro meses, mesmo que com interrupções, com uma contribuição mínima de 30 dias nos três meses anteriores.

Fonte: Com base em Durán Valverde et al., 2013, 2012; e fontes nacionais.

▶ **Lista de verificação 6.11: Manutenção dos direitos adquiridos durante a suspensão temporária da inscrição na segurança social**

- ▶ Existem mecanismos para garantir a manutenção dos direitos adquiridos durante a suspensão temporária da inscrição na segurança social?
- ▶ Poderá a introdução de tais mecanismos facilitar a cobertura da segurança social para categorias de trabalhadores que se veem confrontados com interrupções de emprego e rendimentos voláteis?
- ▶ Poderão mecanismos alternativos, tais como a garantia de contribuições continuadas através do apoio governamental (ver lista de verificação 6.9) ser considerados?

▶ **Permitir contribuições para subsistemas selecionados (prioritários) da segurança social**

Para as pessoas com baixos rendimentos, pode não ser possível contribuir para todos os subsistemas da segurança social. Se não houver outras soluções disponíveis (como a subvenção de contribuições; ver a secção 6.4), os países podem considerar a possibilidade de dar às pessoas a opção entre a inscrição em todos os subsistemas ou apenas em alguns, de acordo com as suas necessidades, prestações prioritárias e capacidade contributiva.

Na Colômbia, por exemplo, os trabalhadores por conta própria podem decidir se pretendem contribuir para os sistemas de saúde e de pensões ou apenas para o sistema de seguro de doença (Durán-Valverde *et al.*, 2013). Isto tem em conta que os trabalhadores podem não ser capazes de contribuir para ambos os sistemas de seguros: em vez de os excluir completamente, permite-lhes contribuir para, pelo menos, um regime prioritário. No regime de monotributação do Uruguai, é o contrário: a inscrição no regime de pensões é obrigatória para as micro e pequenas empresas, enquanto a inscrição no regime de seguro de doença é voluntária. O empresário pode, além disso, optar por contribuir voluntariamente para proteger os seus filhos e também o seu cônjuge. Na Indonésia, um regime para os trabalhadores ocasionais diferencia o âmbito de cobertura, em função da duração do emprego, abrangendo a cobertura dos acidentes de trabalho e o seguro de vida para todos os trabalhadores, e o seguro de saúde e a pensão por velhice apenas para aqueles que trabalham, pelo menos, 20 dias por mês (ver Caixa 6.20).

▶ **Caixa 6.20: Diferenciação do âmbito de cobertura dos trabalhadores ocasionais na Indonésia**

Na Indonésia, em 2000, foi introduzido um programa de segurança social dirigido a trabalhadores ocasionais e trabalhadores com trabalhos únicos ou à peça. Proporciona benefícios económicos em caso de acidentes de trabalho, doença, maternidade, velhice e morte. O âmbito de aplicação depende da duração do emprego. Se for inferior a três meses, é prestada uma contribuição para cobertura de acidentes de trabalho e de seguro de vida, ao passo que, se o trabalho durar mais de três meses – ou, no caso dos trabalhadores ocasionais, pelo menos 20 dias por mês –, são também pagas contribuições para regimes de seguro de saúde e pensão de velhice.

Fonte: Baseado em Daza, 2005a.

▶ Lista de verificação 6.12: Permitir a contribuição para os subsistemas prioritários da segurança social

- ▶ O sistema de proteção social permite que certas categorias de trabalhadores selecionem subsistemas de segurança social prioritários, se nem todos os subsistemas forem igualmente importantes para esta categoria de trabalhadores?
- ▶ Existem mecanismos para garantir a cobertura, através de mecanismos contributivos ou não contributivos, das necessidades prioritárias de proteção social?

6.4 Subsidiar as contribuições dos trabalhadores com capacidade contributiva insuficientes

A adaptação dos mecanismos de cobrança de contribuições descritos nos pontos 6.2 e 6.3 pode contribuir, em grande medida, para facilitar a cobertura da segurança social dos trabalhadores e empregadores da economia informal. No entanto, podem não ser suficientes para garantir a cobertura dos trabalhadores e empregadores com capacidade contributiva limitada. A fim de assegurar uma cobertura mais ampla, os países escolheram uma das duas opções gerais seguintes, ou utilizam uma combinação de ambas:

- ▶ Cobertura através de regimes não contributivos financiados por impostos gerais ou outras fontes, que devem ser bem coordenados com os regimes contributivos (ver Capítulo 2).
- ▶ Cobertura através de regimes contributivos parciais que complementam o financiamento com subsídios provenientes de impostos gerais ou de outras fontes, a fim de garantir a cobertura dos trabalhadores com capacidade contributiva limitada. Os governos podem decidir subsidiar prestações – por exemplo, garantindo um nível mínimo de prestações, subsidiando contribuições (ver abaixo) ou uma combinação de ambos.

6.4.1 Razões para a subsidiação das contribuições dos trabalhadores com capacidade contributiva insuficiente

Por que razão optam os países por subsidiar as contribuições de trabalhadores com capacidades contributivas insuficientes?

A justificação para tais subsídios é que é preferível que os trabalhadores e os empregadores com baixa capacidade contributiva contribuam para os regimes de segurança social, mesmo a uma taxa reduzida, desde que possam contribuir mais noutras alturas. Isto permite que esses trabalhadores permaneçam segurados através de um regime de segurança social durante toda a sua vida, mesmo em períodos difíceis durante os quais a sua própria capacidade contributiva seja insuficiente. Podem, pois, continuar a ter direitos, o que facilita a mobilidade laboral e contribui para uma maior estabilidade, uma melhor proteção e constitui uma salvaguarda eficaz contra a informalização do emprego.

Em segundo lugar, esta abordagem é particularmente relevante para os jovens trabalhadores, para os quais esta abordagem facilita a adesão ao regime de segurança social numa idade precoce, reforçando assim a sua proteção e impedindo-os de entrar numa situação de emprego informal.

Em terceiro lugar, uma abordagem deste tipo pode também evitar uma fragmentação do sistema de proteção social, ao prever regimes que abranjam uma grande parte da população e ao permitir uma partilha de riscos em grande escala e um financiamento sustentável baseado no princípio da solidariedade.

No entanto, a subvenção das contribuições é acompanhada por uma série de desafios, especialmente no que se refere à sustentabilidade financeira do sistema. As subvenções estatais podem representar uma parte significativa do custo total de um regime. Por exemplo, no caso dos regimes que abrangem

os trabalhadores agrícolas, as subvenções estatais podem cobrir entre 30% e 80% do custo total das prestações de segurança social (AISS 2012). Garantir a sustentabilidade financeira destes regimes subvencionados é um desafio fundamental.

Na fixação das taxas de contribuição, é, pois, essencial encontrar formas de reduzir ou renunciar às contribuições dos trabalhadores que dispõem de meios limitados, garantindo simultaneamente a sustentabilidade financeira do sistema. A fixação de níveis de contribuição que reflitam adequadamente a capacidade contributiva dos trabalhadores é um dos principais desafios para a extensão da cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal.

Além disso, embora a subvenção de contribuições seja importante para apoiar os trabalhadores com capacidades contributivas limitadas, o estatuto de informalidade não deve ser o critério de elegibilidade, uma vez que isso pode criar incentivos indesejados para manter o estatuto de informalidade ou mesmo para passar da economia formal para a economia informal. Por exemplo, no México, a introdução de um seguro de saúde praticamente gratuito para os trabalhadores informais (Seguro Popular) enfraqueceu os incentivos para que os trabalhadores aderissem ao setor formal, tendo mesmo conduzido ao declínio do número de empregadores e trabalhadores de pequenas e médias empresas formalmente registados (Bosch e Raymundo 2014; Levy 2010; Antón, Hernández e Levy Algazi 2012); em resposta a estas preocupações, os dois regimes paralelos para os trabalhadores formais e informais estão agora a ser combinados numa estrutura unificada.

Por esta razão, de modo a reforçar os incentivos à transição da economia informal para a formal, as subvenções governamentais não devem estar ligadas ao estatuto de informalidade, mas a outros critérios para medir uma capacidade contributiva limitada, como o estatuto de rendimento ou medidas de substituição para a pobreza e a vulnerabilidade. Além disso, em muitos países foram também utilizadas isenções para as crianças, as mulheres grávidas, as pessoas idosas ou as famílias pobres (por exemplo, Gana, ver Caixa 6.23 abaixo). Embora deva ser universalmente garantido pelo menos um nível básico de proteção, o pagamento das contribuições deve estar associado a níveis mais elevados de prestações, a fim de garantir incentivos para que os trabalhadores adiram à economia formal e usufruam de prestações completas (OIT 2016l).

Subvenções à cobertura da proteção da saúde

A proteção da saúde é provavelmente uma das áreas em que os subsídios governamentais a um regime contributivo têm sido mais significativos. Os exemplos da Colômbia (ver Caixa 6.17) e da Tailândia (ver Caixa 2.6) demonstram como a criação de um sistema integrado de financiamento de cuidados de saúde que combine contribuições e impostos pode levar à rápida extensão da cobertura e à concessão de acesso universal à proteção da saúde da população (OIT, 2017a, Cap. 5). Nas Filipinas, o regime nacional de seguro de saúde, conhecido por PhilHealth, cobre 93% da população, com base num calendário de contribuições diferenciado baseado na capacidade de pagamento das pessoas (PHIC, 2017) (ver Caixa 6.21). Nos três países, os subsídios governamentais em grande escala permitiram alcançar uma cobertura de cuidados de saúde praticamente universal.

Entre os países africanos, o Gana (ver Caixa 6.23) conseguiu cobertura de saúde de cerca de um terço da população através de um mecanismo inovador de financiamento de saúde que envolve uma combinação de contribuições para a segurança social, impostos especiais (IVA sobre todos os bens e serviços fornecidos no Gana ou importados para o Gana) e outras fontes governamentais. O Ruanda quase atingiu a cobertura universal da saúde através de uma estratégia integrada de proteção da saúde baseada numa combinação de contribuições, impostos e subsídios externos adaptados (OIT 2017e, cap. 5).

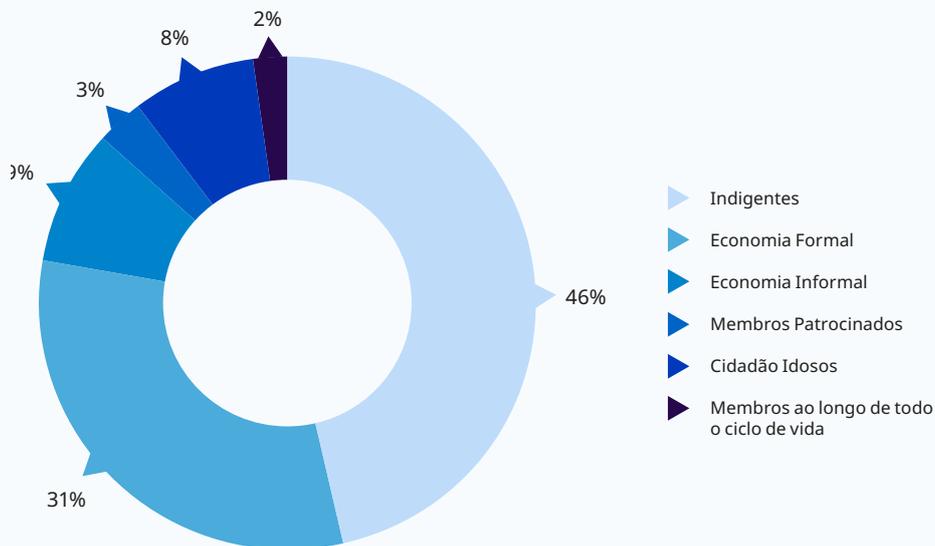
Outros países tomaram medidas com vista a subsidiar as contribuições para o seguro de saúde para grupos específicos de trabalhadores vulneráveis com capacidades contributivas limitadas.

Na Índia, por exemplo, as contribuições para o seguro de saúde dos trabalhadores domésticos são totalmente subsidiadas pelo Governo (ver Caixa 6.24) [TD]. Como a cobertura do seguro de saúde é financiada pelo governo estadual e pelo governo central, não há custos envolvidos para o empregador ou para o empregado, mas os trabalhadores domésticos têm acesso ao seguro de saúde, ao mesmo tempo que são registados e, portanto, juridicamente «visíveis».

► **Caixa 6.21: Subvenção das contribuições para o seguro de doença nas Filipinas**

Desde 1995, o Governo filipino trabalha continuamente no sentido da expansão da cobertura dos seguros de saúde a todos os segmentos da população, incluindo os da economia informal e outros grupos de trabalhadores de difícil acesso. A cobertura obrigatória ao abrigo do Programa Nacional de Seguro de Saúde foi alargada a toda a população em 1995. Os intervenientes no setor informal são abrangidos por três programas, a saber:

- O programa dirigido a pessoas indigentes abrange os mais pobres, que não dispõem de quaisquer meios ou que não dispõem de meios visíveis de rendimento suficientes, segundo a identificação efetuada pelo Departamento de Assistência Social e Desenvolvimento. Os prémios são inteiramente subsidiados pelo Governo nacional, parcialmente financiados por impostos sobre o tabaco e o álcool.
- O programa patrocinado abrange pessoas cujas contribuições são subsidiadas pelo governo local ou por outros patrocinadores. O programa abrange um grupo muito diversificado, incluindo os quase-pobres, que engloba o segundo quintil de rendimentos, todas as pessoas mais velhas com mais de 60 anos e outros grupos vulneráveis, como os órfãos ou as pessoas portadoras de deficiência.
- O programa relativo à economia informal abrange as pessoas que não podem beneficiar de qualquer outro programa numa base obrigatória, incluindo os trabalhadores independentes não pobres, os trabalhadores migrantes (tanto estrangeiros que vivem nas Filipinas como os trabalhadores filipinos no estrangeiro), os agricultores, os pescadores e os trabalhadores desempregados. Os membros são obrigados a pagar uma taxa de contribuição fixa.



O PhilHealth expandiu continuamente a sua cobertura desde 1995, até atingir 93 milhões de indivíduos – ou 93% da população – em 2017. Os membros subsidiados representam quase metade de todos os membros inscritos no PhilHealth.

Fonte: PhilHealth, 2017; Results for Development, 2015a.

► **Caixa 6.22: Vietname: Obrigação de participação no seguro de saúde social e subvenção das contribuições para o seguro de saúde**

Em 2009, o Governo do Vietname fundiu os regimes obrigatórios e voluntários de seguro de saúde num único regime de financiamento coletivo, que cobre a totalidade dos trabalhadores. A cobertura obrigatória foi progressivamente alargada até chegar a diferentes grupos da população, como os pobres, as minorias étnicas, todos os trabalhadores assalariados, as crianças, os quase pobres e a população rural não pobre, até 2012.

A introdução de subsídios governamentais facilitou a extensão a grupos de difícil acesso. Para os membros de famílias pobres e quase pobres, minorias étnicas em áreas difíceis e pessoas que vivem em ilhas, o Governo subsidia 100% das contribuições para o seguro de saúde. As contribuições das famílias quase pobres que não são elegíveis para a subvenção total da administração pública são subsidiadas a 30% pela administração central, complementadas por subsídios locais de 10 a 20%. Os estudantes a tempo inteiro e as famílias que trabalham nos setores da agricultura, da pesca e da silvicultura e que têm um nível de vida médio têm direito a 30% de subsídios (Lei sobre o seguro de saúde n.º 25/2008/QH12; lei n.º 46/2014/QH13). Além disso, a inscrição familiar, com montantes reduzidos de contribuição para os membros da família, substituiu o sistema de inscrição individual. A cobertura da saúde cresceu de 4% para 72% desde o lançamento da implementação do sistema de saúde da segurança social (Ministério da Saúde do Vietname, 2016).

Fonte: Results for Development, 2015b.

► **Caixa 6.23: Alcançar progressivamente a cobertura universal através de uma estratégia de financiamento diferenciada: o regime de seguro de saúde da segurança social (NHIS) do Gana**

O seguro de saúde da segurança social do Gana visa alcançar a cobertura universal da saúde através de um regime nacional de seguro de saúde social baseado numa estratégia de financiamento diferenciada que tenha em conta a capacidade contributiva das pessoas e isente os segmentos vulneráveis da população: jovens com menos de 18 anos, pessoas com idade igual ou superior a 70 anos, mulheres grávidas e pessoas indigentes não pagam contribuições.

O regime foi estabelecido pela Lei Nacional de Seguro de Saúde (n.º 650), em agosto de 2003. Os benefícios incluem os serviços prestados a doentes em regime ambulatorio e de internamento – como testes de diagnóstico, cuidados especializados, a maioria das formas de cirurgia, alojamento hospitalar, serviços de assistência à maternidade, cuidados de emergência e medicamentos.

O NHIS é financiado por três fontes principais: contribuições para a segurança social dos trabalhadores do setor formal; contribuições fixas dos trabalhadores da economia informal; e IVA aplicável a todos os bens e serviços fornecidos no Gana ou importados para o Gana (taxa nacional de seguro de saúde (NHIL)). De acordo com fontes governamentais, o NHIL é, de longe, a maior fonte de financiamento e, em 2016/2017, representou cerca de 74% do rendimento total do NHIS. Nestes dois anos, as contribuições dos trabalhadores do setor formal forneceram 16,9% e 15,6%, respetivamente, do rendimento do NHIS, enquanto os trabalhadores do setor informal apenas forneceram 5,0% e 3,8%, respetivamente.

Em 2012, o NHIS comunicou o registo de 8,2 milhões de pessoas (33,4% da população), das quais mais de metade (55,8%) se encontravam numa das categorias isentas. O maior grupo (3,9 milhões) era formado por jovens com menos de 18 anos, seguido por 392 mil pessoas com idade igual ou superior a 70 anos (sem contar com os reformados do Fundo Nacional de Segurança Social e Seguros (SSNIT)) e 335 mil indigentes. A fim de facilitar o registo dos grupos vulneráveis, os beneficiários do programa de transferência de fundos do Programa de Reforço dos Meios de Subsistência contra a Pobreza (*Livelihood Empowerment against Poverty* - LEAP) são registados automaticamente, o que deverá corresponder ao aumento do registo de, pelo menos, 200.000 indivíduos em situação de indigência.

Fonte: Baseado em OIT, 2017a, 2015d.

Em algumas circunstâncias, os subsídios públicos para cobertura de seguros de saúde podem assumir uma forma diferente. Por exemplo, na cidade de Pune, na Índia, o município financia, a partir do orçamento municipal, um seguro coletivo de saúde para os coletores de resíduos, ao abrigo de um acordo celebrado com a cooperativa local de recolha de resíduos (Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat), em reconhecimento do valor dos serviços de recolha de resíduos por parte do público (Chikarmane e Narayan, sem data).

► **Caixa 6.24: Índia: subvenção total das contribuições para o seguro de saúde dos trabalhadores domésticos**

Na Índia, o seguro de saúde subsidiado ao abrigo do programa Rashtriya Swasthya Bima Yojana (RSBY), que foi introduzido em 2008, visava inicialmente apenas os mais pobres e foi posteriormente alargado aos trabalhadores domésticos, aos trabalhadores da construção civil, aos carregadores ferroviários licenciados, aos vendedores de rua, aos trabalhadores rurais, aos trabalhadores do saneamento básico, aos trabalhadores do setor da mineração, aos operadores de riquexó, aos coletores de trapos e aos motoristas de táxi e suas famílias (até cinco membros por família). Foi cofinanciado pelo Governo central (75%) e pelos governos estaduais (25%).

Os fundos são atribuídos pelo Fundo Nacional de Segurança Social para os Trabalhadores Não Organizados. Os segurados só precisam de pagar um montante anual de 30 INR como taxa de registo/renovação, que cobre as despesas de saúde dos pacientes hospitalizados até 30.000 INR (420 USD) por ano. Além disso, as despesas de transporte por hospitalização, de 100 INR, são pagas ao beneficiário até um máximo de 1.000 INR por ano e por família.

A Agência Nodal do Estado – em coordenação com companhias de seguros, hospitais, autoridades distritais e outras partes interessadas locais – é responsável pela aplicação, pelo acompanhamento e pelo financiamento parcial do regime. A utilização de cartões «inteligentes» permite que não haja necessidade de lidar com dinheiro e torna o sistema mais fácil de administrar.

O programa RSBY cobriu 41 milhões de famílias abaixo do limiar de pobreza em 2016. Os resultados do programa RSBY foram acompanhados de perto e foi reiterada a necessidade de cobertura dos cuidados prestados a doentes em regime ambulatorio, a fim de obter uma proteção financeira eficaz. Nos últimos anos, vários Estados optaram por regimes estatais que incluem cuidados em regime ambulatorio. Em consequência, o Governo federal decidiu reformar o sistema e relançá-lo com um pacote mais abrangente.

Fonte: Baseado em AISS, 2012.

Subvenções à cobertura da segurança social nas pensões e noutros domínios

Em áreas que não a proteção da saúde, as contribuições subsidiadas para trabalhadores com baixa capacidade contributiva têm frequentemente como objetivo facilitar a entrada dos jovens no mercado de trabalho, ou centram-se em categorias vulneráveis de trabalhadores, como os trabalhadores agrícolas ou domésticos. Por exemplo, muitos países que preveem uma cobertura social subsidiada concentram-se nos trabalhadores agrícolas, muitos dos quais têm uma capacidade contributiva limitada. É o caso, por exemplo, do regime de pensões rurais do Brasil (ver Caixa 6.5), do regime de segurança social dos camponeses do Equador (ver Caixa 4.9) ou do regime de pensões básicas na China (ver Caixa 6.25).

Nem sempre é claro em que medida o défice de financiamento é compensado através da partilha de riscos no âmbito do regime de segurança social ou através de transferências do orçamento geral.

Para além de subsidiar diretamente as contribuições, alguns países também fornecem garantias mínimas de prestações aos segurados com um número mínimo de anos de contribuições para os seus regimes de segurança social. Estas disposições beneficiam os trabalhadores cujas contribuições ao longo da vida não são suficientes para atingir um nível mínimo de contribuições.

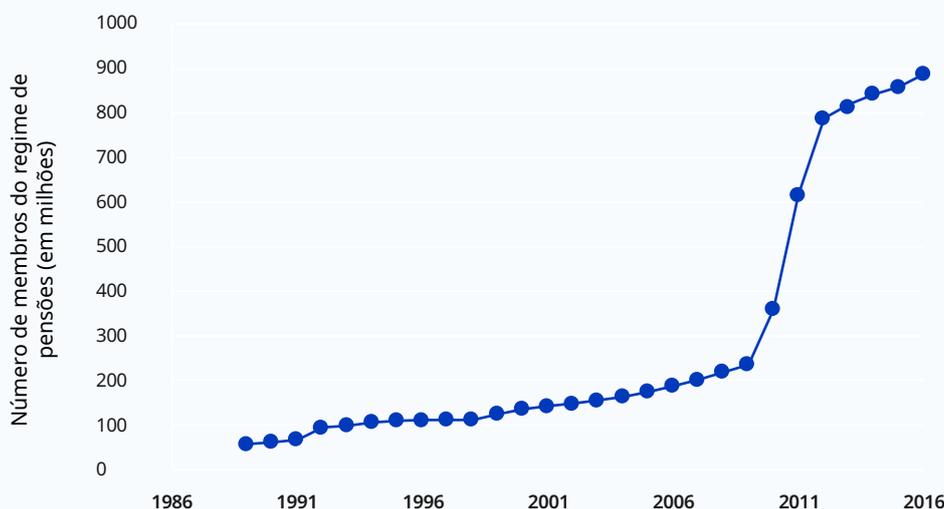
Incentivos fiscais

Outro método de subvenção indireta da cobertura da segurança social é a concessão de incentivos fiscais aos empregadores para que registem os seus trabalhadores. Na Argentina, por exemplo, os empregadores podem deduzir do seu rendimento tributável as contribuições para a segurança social relativas aos trabalhadores domésticos (ver a secção 7.3.4).

► **Caixa 6.25: China: Subvenção das contribuições para o seguro de pensão para residentes rurais e residentes urbanos não remunerados**

O regime básico de pensões para residentes rurais e o regime básico de pensões para residentes urbanos não remunerados foram estabelecidos em 2009 e 2011, com o objetivo de cobrir segmentos da população que até então não estavam cobertos por qualquer regime de pensões. Em 2014, os dois regimes foram fundidos no regime de pensões dos residentes. A adesão ao regime é voluntária, mas o Governo criou fortes incentivos à participação, incluindo um elevado nível de subsídios.

Aquando da reforma, os membros recebem uma pensão que inclui duas componentes: uma pensão social totalmente financiada pelo Governo e uma pensão baseada numa conta-poupança individual que é financiada através de contribuições individuais e de subsídios do regime de pensões pelo Governo central e pelas estruturas de governo locais. Em 2016, a pensão mensal média era de cerca de 18 USD, sendo a parte financiada por impostos de cerca de 16 USD. Entre 1989 e 2016, o número de contribuintes para o regime de pensões aumentou significativamente, de 57,1 milhões para 887,7 milhões, a maioria dos quais (508,4 milhões) são residentes urbanos e rurais, enquanto os restantes são trabalhadores urbanos abrangidos pelo regime de pensões básicas para os trabalhadores empregados.



Fonte: Gongcheng et al., a publicar em breve; Serviço Nacional de Estatísticas da China, 2017

6.4.2 Estimar as necessidades de financiamento para a extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal

Um financiamento adequado é crucial para assegurar a sustentabilidade financeira do sistema, tanto a curto como a longo prazo. Uma questão fundamental na extensão da proteção social é a questão do financiamento – como garantir que os recursos estão disponíveis para fazer face aos custos quando têm de ser pagos (Cichon et al. 2004). Um cálculo pormenorizado dos custos, acompanhado, de preferência, de uma avaliação *ex ante* dos impactos esperados, juntamente com estudos de viabilidade financeira (incluindo atuariais) e institucional, é fundamental para a criação de quadros políticos sólidos, com vista a garantir progressivamente a disponibilidade de recursos para extensão da proteção social a todas as pessoas num prazo razoável (OIT, 2019b).

A fim de assegurar que a extensão da cobertura a grupos de trabalhadores anteriormente não cobertos não comprometa a sustentabilidade financeira dos regimes de segurança social existentes, deve ser efetuada uma avaliação cuidadosa das opções políticas previstas e das suas implicações financeiras a curto, médio e longo prazo. Essa avaliação atuarial deverá avaliar as implicações financeiras da reforma planeada (de preferência, considerando vários cenários de reforma), incluindo as receitas esperadas

das contribuições, as dotações orçamentais gerais e outras fontes, bem como as despesas previstas em matéria de prestações e de administração do regime.

Embora haja uma grande variedade nas configurações dos sistemas de proteção social em todo o mundo, muitos países optam por uma combinação de fontes de financiamento, incluindo contribuições para a segurança social, receitas gerais do Estado e outras fontes, tendo em conta as capacidades contributivas de diferentes grupos da população (OIT, 2019b).

Estimativa da capacidade contributiva das categorias de trabalhadores

Para os regimes contributivos, é importante ter em conta as capacidades contributivas das diferentes categorias de trabalhadores e empregadores aquando da definição das taxas de contribuição e das modalidades conexas. As taxas das contribuições para a segurança social são normalmente calculadas como uma proporção dos salários dos trabalhadores, que, por definição, já têm em conta a capacidade contributiva. No entanto, esse mecanismo pode não ser suficiente para abranger os trabalhadores com uma capacidade contributiva muito reduzida e algumas categorias de microempresas. A fim de facilitar a extensão da cobertura a estas categorias, uma avaliação exaustiva da capacidade contributiva das diferentes categorias de trabalhadores e empregadores deverá informar as decisões sobre a necessidade de medidas de ajustamento temporárias ou permanentes, tais como contribuições subsidiadas para certas categorias de trabalhadores e empresas (por exemplo, microempresas), desde que possam ser financiadas de forma sustentável pelo orçamento geral do Estado.

É crucial basear as estimativas da capacidade contributiva dos trabalhadores numa avaliação pormenorizada do âmbito e do nível de cobertura, identificando os abrangidos e os excluídos dos regimes de proteção social existentes, desagregados por sexo, grupos etários e localização geográfica. Para avaliar a capacidade contributiva são necessários dados fiáveis sobre os salários, o consumo e os níveis de despesa dos trabalhadores, desagregados por sexo e idade. Para avaliar o contributo que os trabalhadores não segurados podem dar, os seus rendimentos podem ser comparados com os salários mínimos nacionais ou regionais, com os limiares de pobreza nacionais ou com parâmetros de referência semelhantes. Além disso, é importante analisar a regularidade dos seus rendimentos ao longo do tempo, a fim de desenvolver mecanismos de pagamento das contribuições adaptados à sua situação (por exemplo, contribuições mensais, semanais ou trimestrais; ver a secção 6.3.4).

Deve ser dada especial atenção às categorias de trabalhadores que vivem abaixo ou perto do limiar de pobreza e que são suscetíveis de não conseguirem contribuir (plenamente) para a segurança social. A informação sobre as taxas de pobreza entre as diferentes categorias de trabalhadores a cobrir deveria, idealmente, ser complementada com dados sobre a dinâmica do rendimento e da pobreza. A pobreza é um conceito dinâmico e muitas pessoas, em particular nos países em desenvolvimento, entram e saem da pobreza e sobem e descem a escada de distribuição de rendimentos.

Os dados provenientes de inquéritos às forças de trabalho, inquéritos ao rendimento e ao orçamento das famílias ou inquéritos semelhantes podem fornecer um perfil estatístico pormenorizado das características dos trabalhadores e orientar a elaboração de políticas (OIT 2018f). Se as informações provenientes dos dados de inquéritos existentes não fornecerem dados suficientemente pormenorizados e fiáveis sobre os trabalhadores independentes e os trabalhadores da economia informal, esses dados poderão ter de ser complementados por inquéritos ou estimativas desenhados para o efeito. Por exemplo, a fim de determinar a base de contribuição para categorias específicas de trabalhadores, os seus rendimentos podem ser estimados com base nos salários médios de setores ou profissões específicos.

Em última análise, as taxas de contribuição devem ser determinadas com base numa avaliação atuarial e devem assegurar a sustentabilidade financeira do regime, tendo simultaneamente em conta a capacidade contributiva dos trabalhadores. Se certas categorias de trabalhadores tiverem uma capacidade contributiva limitada, poderá ser necessário subsidiar contribuições, pelo menos a título temporário, contemplando-as no orçamento geral do Estado. A avaliação das necessidades de financiamento deve, por conseguinte, incluir também uma avaliação das necessidades financeiras e da sustentabilidade dessas subvenções.

Avaliação das opções de financiamento

A fim de assegurar a cobertura da segurança social dos trabalhadores sem capacidade contributiva ou com capacidade contributiva limitada, os governos podem decidir recorrer a regimes não contributivos (ver Capítulo 2) ou subsidiar as contribuições desses trabalhadores, pelo menos temporariamente, a partir do orçamento geral do Estado. Esta última solução apresenta as seguintes vantagens:

- cobertura alargada da segurança social para um número máximo de trabalhadores, permitindo uma maior partilha dos riscos e facilitando a portabilidade e a transferibilidade dos direitos ao longo da vida, garantindo assim uma cobertura contínua e facilitando a mobilidade dos trabalhadores;
- os regimes de segurança social tendem a oferecer níveis de prestações mais elevados do que os regimes não contributivos;
- redução da fragmentação e maiores economias de escala na gestão e administração do regime;
- os regimes de segurança social que abrangem tanto os trabalhadores assalariados como os trabalhadores independentes numa base obrigatória através de mecanismos adaptados tendem a gerar menos distorções no mercado de trabalho do que regimes mais fragmentados.

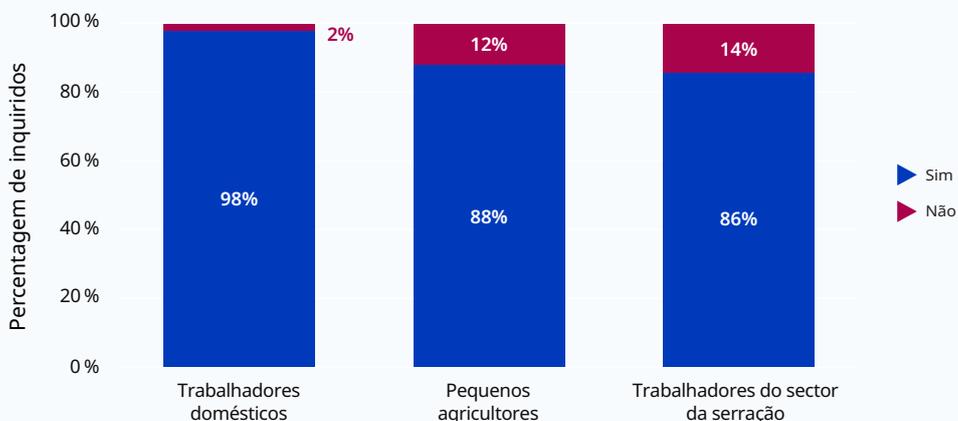
► **Caixa 6.26: Avaliação da capacidade contributiva e da disponibilidade para contribuir: o exemplo da Zâmbia**

Na Zâmbia, o Governo colaborou com a OIT, com o apoio da Irish Aid, na realização de um estudo sobre a capacidade contributiva e a vontade de contribuir para a segurança social de três categorias de trabalhadores informais: trabalhadores domésticos, pequenos agricultores e trabalhadores ocasionais no setor da serração. Foi realizado um inquérito a trabalhadores destas categorias, a fim de ficar a conhecer a sua disponibilidade para pagar um hipotético nível de contribuições com base nos rendimentos médios nos respetivos setores de atividade e nas taxas contributivas aplicáveis. Assumiram-se as seguintes taxas de contribuição:

- trabalhadores domésticos: contribuição para o seguro social de saúde de 2,5% dos rendimentos, com uma contribuição equivalente do empregador; indemnização dos trabalhadores (acidentes de trabalho; só paga pelo empregador: 3,72% dos rendimentos);
- trabalhadores de serrações: seguro social de saúde (2,5%) e pensões (5%) com contribuição equivalente do empregador; indemnização dos trabalhadores (taxas aplicáveis);
- pequenos agricultores: seguro social de saúde (5% pagos apenas pelo agricultor, uma vez que não existe empregador).

Mais de 85 % dos trabalhadores domésticos, pequenos agricultores e trabalhadores ocasionais do setor da serração que responderam ao inquérito declararam que estariam dispostos a pagar a hipotética proposta de contribuição para a segurança social. Entre os empregadores, a disponibilidade para pagar foi menos pronunciada, mas apesar da falta de reconhecimento dos direitos e desafios da segurança social associados ao cumprimento, 65% dos empregadores de trabalhadores domésticos e 62% das empresas de serração declararam que estariam dispostos a contribuir, em nome dos seus trabalhadores, para o Fundo de Acidentes de Trabalho e para a Autoridade Nacional para o Regime de Pensões.

Disponibilidade dos trabalhadores domésticos, pequenos agricultores e trabalhadores do setor da serração para contribuírem para regimes de segurança social na Zâmbia



Fonte: Com base em OIT, 2016k.

É necessário ponderar cuidadosamente as modalidades de subvenção, a fim de garantir que as disposições de financiamento sejam fiscalmente sólidas e não tenham um impacto negativo nos incentivos. Os governos podem considerar uma ou mais das seguintes opções:

- ▶ taxas de subvenção fixas, em situações em que são utilizadas escalões de contribuição (ver a secção 6.2.3);
- ▶ taxas de subvenção reduzidas que sejam inversamente proporcionais à capacidade contributiva do trabalhador;
- ▶ fornecer contribuições de contrapartida para complementar as contribuições pagas pelos empregadores e empregados, tendo em vista o reforço dos incentivos ao cumprimento. Os países limitam frequentemente a contribuição do Estado; no entanto, é necessária uma conceção cuidadosa para evitar que sejam atribuídos mais recursos a trabalhadores relativamente bem-sucedidos e menos apoio aos que têm menos capacidade;
- ▶ cobertura do défice, em que o governo se compromete a cobrir futuros défices do regime de segurança social.

▶ Caixa 6.27: Elementos-chave de um estudo de viabilidade sobre o financiamento de um regime

Um estudo de viabilidade financeira deve incluir os seguintes elementos:

- ▶ uma avaliação do sistema de proteção social existente, a fim de identificar lacunas de cobertura, incluindo uma avaliação do número de contribuintes, membros inscritos e beneficiários (incluindo membros voluntários); uma análise do leque, tipos de prestações e seus níveis, bem como uma avaliação das receitas e despesas do atual regime, incluindo projeções financeiras;
- ▶ um perfil socioeconómico das categorias de trabalhadores a cobrir, por sexo e por faixa etária alargada e por setor/categoria profissional e região, incluindo uma avaliação da sua situação profissional (relação de trabalho, contrato de trabalho, etc.), dos seus rendimentos (salário médio, estrutura, regularidade) e da sua capacidade contributiva;
- ▶ uma estimativa e projeção dos requisitos de financiamento atuais e futuros de uma extensão da cobertura (despesas administrativas e com prestações), com base num modelo atuarial em diferentes cenários de reforma;
- ▶ possíveis opções de financiamento, tais como as receitas esperadas de contribuições e as necessidades de financiamento de outras fontes, incluindo do orçamento geral do Estado;
- ▶ uma avaliação das eventuais medidas destinadas a facilitar o pagamento das contribuições, tais como calendários adaptados das contribuições, mecanismos descentralizados e/ou digitais de cobrança das contribuições ou possíveis ligações com o sistema fiscal (por exemplo, mecanismos de mon tributação, incentivos fiscais);
- ▶ resumo das conclusões e recomendações quanto às possíveis opções políticas e à necessidade de uma análise mais aprofundada.

6.5 Controlo regular ao nível do regime e dos sistemas

O acompanhamento regular é fundamental para garantir que os sistemas, regimes e programas de proteção social funcionem de forma eficaz, equitativa e sustentável (OIT 2017e; Behrendt *et al.* 2017). No contexto da extensão da cobertura a grupos anteriormente não cobertos, é particularmente essencial um acompanhamento regular para acompanhar os progressos alcançados e fornecer uma sólida base de dados para futuras decisões políticas.

O acompanhamento regular da sustentabilidade financeira dos regimes de segurança social deve incluir relatórios anuais sobre os principais indicadores de desempenho do regime, incluindo o número e a estrutura dos contribuintes e beneficiários, bem como o nível e a composição das receitas e despesas do regime (OIT 2017e). Além disso, devem ser realizadas avaliações atuariais periódicas, em função dos requisitos legais nacionais, com uma periodicidade de três a cinco anos.

Para além das avaliações financeiras e atuariais regulares de cada regime, um orçamento social pode constituir um instrumento importante para os decisores políticos, oferecendo um balanço sistemático das despesas de proteção social e do financiamento de todo o sistema de proteção social (Cichon *et al.* 2004). Este orçamento social, complementado por uma análise abrangente do desempenho dos sistemas de proteção social em termos de cobertura, adequação, despesas e financiamento, pode servir de base analítica sólida para a melhoria dos sistemas de proteção social (Scholz, Cichon e Hagemeyer 2000).

▶ Lista de verificação 6.13: Considerações relativas à sustentabilidade financeira dos regimes de proteção social

- ▶ O Estado cumpre a sua responsabilidade geral e principal de garantir um financiamento sustentável para a criação de sistemas de proteção social, incluindo os pisos?
- ▶ Os níveis de financiamento são adequados e fiáveis?
- ▶ O financiamento do regime de proteção social é equitativo e baseia-se nos princípios da solidariedade? Existe um equilíbrio entre as responsabilidades e os interesses daqueles que financiam e beneficiam dos regimes de segurança social? Os mecanismos de financiamento estão em conformidade com as capacidades contributivas dos diferentes grupos populacionais?
- ▶ Foram tidos em devida conta os diferentes mecanismos de financiamento, individualmente ou em combinação, incluindo as contribuições para a segurança social, as receitas gerais do Estado e outras fontes?
- ▶ A gestão financeira e a administração do sistema são transparentes, responsáveis e fiáveis?
- ▶ As dotações orçamentais e as despesas refletem os objetivos políticos e as prioridades?

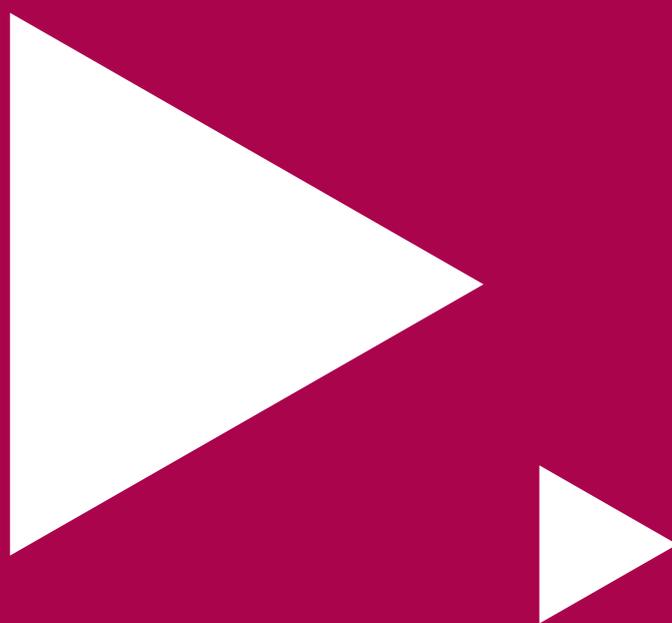
▶ Literatura complementar sobre a concessão de subsídios aos trabalhadores com capacidades contributivas limitadas

- ▶ Cichon, M., et al. 2004. *Financing social protection, Quantitative Methods in Social Protection Series* (OIT e AISS).
- ▶ OIT. 2017. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*.
- ▶ AISS. 2012. *Handbook on the extension of social security coverage to the self-employed*.
- ▶ AISS. 2015. *ISSA Guidelines: Contribution Collection and Compliance*.
- ▶ AISS e OIT. 2016. *Guidelines: Actuarial Work for Social Security*.



▶ 7

**Cumprimento e incentivos:
Adaptação dos mecanismos
de inspeção e reforço dos
incentivos à formalização**



▶ Perguntas fundamentais

- ▶ De que modo podem as inspeções do trabalho e da segurança social ser mais bem adaptadas para promover a cobertura da segurança social dos trabalhadores da economia informal?
- ▶ Quais são os desafios em matéria de inspeções do trabalho e de segurança social na economia informal?
- ▶ Como podem ser introduzidos ou aplicados mecanismos de inspeção do trabalho e da segurança social para chegar aos trabalhadores da economia informal?

▶ Mensagens fundamentais

- ▶ O cumprimento e os incentivos têm um papel importante a desempenhar na promoção da extensão da segurança social aos trabalhadores da economia informal. Assegurar a aplicação e a execução uniformes da lei não só promove a proteção dos trabalhadores, como também contribui para criar um ambiente favorável aos empregadores, em especial que se refere à criação de condições equitativas em que todas as empresas cumpram as regras aplicáveis.
- ▶ As abordagens da inspeção do trabalho e da segurança social podem ter de ser adaptadas para ter em conta as circunstâncias e necessidades específicas dos empregadores e dos trabalhadores, em especial em setores com elevados níveis de emprego informal. Para satisfazer essas necessidades, poderá ser necessário adaptar o quadro jurídico aplicável, de modo a reforçar os recursos humanos e financeiros disponíveis para inspeção, bem como adaptar a forma como as inspeções são conduzidas.
- ▶ Alargar o alcance das inspeções do trabalho e da segurança social para além das grandes empresas exige frequentemente recursos humanos e financeiros adicionais para garantir que todas as empresas e trabalhadores possam ser efetivamente alcançados, incluindo microempresas, trabalhadores independentes e trabalhadores domésticos e trabalhadores que vivem em zonas rurais e remotas. No que se refere aos recursos humanos, a extensão dos serviços de inspeção exige investimentos tanto no número de efetivos e no respetivo equipamento, bem como nas suas qualificações.
- ▶ A informação sobre a segurança social é essencial para garantir o cumprimento. São essenciais mecanismos adequados para divulgar informação e sensibilizar os trabalhadores e os empregadores para a importância da segurança social e para as suas obrigações em matéria de segurança social.
- ▶ As soluções informáticas e uma boa coordenação entre as diferentes instituições, organizações e agências envolvidas (a diferentes níveis do governo) podem apoiar a aplicação de mecanismos eficazes de inspeção do trabalho.
- ▶ É necessário encontrar um equilíbrio adequado entre sanções e incentivos, a fim de promover uma abordagem sustentável e equitativa para garantir o cumprimento e a aplicação uniforme da lei.
- ▶ Boa articulação com outros domínios de política, como as políticas de contratação pública e o acesso a financiamento e serviços público de apoio às empresas, a fim de incentivar o cumprimento e a extensão da cobertura da segurança social.

7.1 O papel do cumprimento e dos incentivos para a extensão da cobertura da segurança social

A existência de mecanismos eficazes para promover o cumprimento dos quadros regulamentares e reforçar os incentivos é fundamental para a extensão da proteção social às pessoas que operam na economia informal. Assegurar a aplicação uniforme da lei e a sua aplicação eficaz não só garante a proteção dos trabalhadores, como contribui para criar um ambiente favorável aos empregadores, em especial no que se refere à criação de condições equitativas em que todas as empresas cumpram as regras aplicáveis (Daza 2005; RNSF 2017). A eficácia dos serviços de inspeção do trabalho e da segurança social é um dos mecanismos de que os governos dispõem para garantir sistemas de proteção social que funcionem bem e que sejam financiados de forma equitativa e sustentável (OIT 2017e; 2015f). Estas questões são abordadas na secção 7.2.

O cumprimento pode ser promovido através de um quadro coerente de políticas que proporcione os incentivos adequados para um comportamento desejável. Uma boa articulação entre o sistema de proteção social e outras áreas políticas pode potencialmente aumentar os incentivos ao cumprimento das regras da segurança social e facilitar a transição para a economia formal. Por exemplo, as políticas de contratos

públicos, o acesso ao financiamento e aos serviços públicos de apoio às empresas, as políticas fiscais e as políticas de emprego podem desempenhar um papel fundamental neste domínio (ver a secção 7.3).

A Recomendação n.º 204 destaca a importância de um enquadramento político conducente à promoção do cumprimento e à concessão dos incentivos adequados (ver caixa 7.1).

► **Caixa 7.1: Orientações fornecidas pelas Recomendações n.º 202 e n.º 204 no que diz respeito ao cumprimento e aos incentivos**

A Recomendação n.º 202 estabelece, na secção II, a criação de «Pisos nacionais de proteção social»:

7. As garantias básicas de segurança social devem ser estabelecidas por lei. As disposições legislativas e regulamentares nacionais devem especificar o leque, as condições de elegibilidade e os níveis das prestações que dão efeito a essas garantias. Devem igualmente ser especificados procedimentos de reclamação e de recurso imparciais, transparentes, eficazes, simples, rápidos, acessíveis e pouco dispendiosos. O acesso aos procedimentos de reclamação e de recurso deve ser gratuito para o requerente. Devem existir sistemas que reforcem o cumprimento dos quadros jurídicos nacionais.

11(1) Os Membros deveriam considerar a utilização de uma variedade de métodos para mobilizar os recursos necessários a fim de assegurar a sustentabilidade financeira, fiscal e económica dos pisos nacionais de proteção social, tendo em conta as capacidades contributivas dos diferentes grupos da população. Tais métodos, utilizados individualmente ou em conjunto, poderão incluir a aplicação efetiva das obrigações tributárias e contributivas, a redefinição das prioridades em matéria de despesas, ou uma base tributária mais ampla e suficientemente progressiva.

11(2) Ao aplicarem tais métodos, os Membros deveriam considerar a necessidade de implementar medidas para prevenir fraudes, evasão fiscal e o não pagamento de contribuições.

A Recomendação n.º 204 afirma, na Secção VI, «Incentivos, cumprimento e aplicação», que:

22. Os Membros deverão tomar medidas apropriadas, incluindo a combinação de medidas preventivas, a aplicação da lei e sanções eficazes, de forma a prevenir a evasão fiscal, o não pagamento de contribuições sociais e o não cumprimento da legislação do trabalho e de outras formas de regulamentação. Todo e qualquer incentivo deve ter por objetivo facilitar a transição efetiva e atempada da economia informal para a economia formal.

23. Os Membros deverão reduzir, quando apropriado, os obstáculos à transição para a economia formal e adotar medidas para promover a boa governação e a luta contra a corrupção.

24. Os Membros deverão colocar em prática incentivos para a transição efetiva para a economia formal e promover as suas vantagens, incluindo a melhoria do acesso a serviços de apoio às empresas, financiamento, infraestruturas, mercados, tecnologia, programas de educação e de competências, bem como a direitos de propriedade.

25. No que diz respeito à formalização de micro e pequenas empresas, os Membros deverão: ...
(b) reduzir os custos de cumprimento, introduzindo regimes simplificados de cálculo e pagamento de contribuições e impostos; ...

(f) melhorar o acesso à cobertura da segurança social.

26. Os Membros deverão pôr em prática mecanismos apropriados ou rever os mecanismos existentes, com vista a assegurar a conformidade com a legislação e regulamentação nacionais, incluindo nomeadamente a garantia do reconhecimento e o cumprimento das relações de trabalho formais, com o objetivo de facilitar a transição para a economia formal.

27. Os Membros deverão desenvolver um sistema de inspeção adequado e apropriado, alargar a cobertura da inspeção do trabalho a todos os trabalhadores e locais de trabalho na economia informal para a proteção dos trabalhadores e fornecer orientações a organismos responsáveis pela aplicação da lei, nomeadamente sobre a forma de abordar as condições de trabalho na economia informal.

28. Os Membros deverão tomar medidas para assegurar a prestação eficaz de informações, a assistência no cumprimento das leis e normas relevantes e a capacitação dos atores relevantes.

29. Os Membros deverão implementar procedimentos eficazes e acessíveis para a apresentação de queixas e recursos.

30. Os Membros deverão providenciar medidas preventivas e medidas corretivas apropriadas para facilitar a transição para a economia formal, e assegurar que as sanções administrativas, civis e penais previstas na legislação nacional por incumprimento sejam adequadas e estritamente aplicadas.

7.2 Como poderão os mecanismos de inspeção do trabalho e da segurança social ser melhor adaptados para chegarem com eficácia aos trabalhadores da economia informal?

Assegurar inspeções do trabalho e da segurança social eficazes em setores propensos a elevados níveis de informalidade constitui um desafio particular. Por um lado, a maioria dos trabalhadores destes setores é particularmente vulnerável e necessita de proteção; por outro lado, os serviços de inspeção do trabalho e da segurança social carecem frequentemente de capacidade para intervir eficazmente na economia informal (Lund 2012; Lund e Nicholson 2003). Isto pode criar um círculo vicioso: a limitada capacidade de intervenção e de aplicação da legislação nacional significa que a situação vulnerável dos trabalhadores da economia informal não pode ser adequadamente resolvida, o que pode, por sua vez, encorajar as empresas a exercer práticas de trabalho informais, se considerarem que a probabilidade de serem detetadas e controladas é muito reduzida (OIT, 2015j, p. 20).¹ Importa, por conseguinte, garantir que os empregadores assumam seriamente as suas responsabilidades, nomeadamente no que se refere a garantir a cobertura da proteção social (OIT 2013d; Alfery, Lund e Moussié 2018).

O registo adequado dos trabalhadores junto das instituições de segurança social e o pagamento integral das contribuições para a segurança social (AISS 2015a) constituem uma das áreas de inspeção relevantes. Há também importantes ligações no que respeita à inspeção em matéria do horário de trabalho, salários, saúde e segurança no trabalho e à proteção da maternidade. Em alguns países, estas áreas são controladas através de inspeções integradas; noutros, os serviços de inspeção do trabalho e da segurança social operam separadamente.

Será necessário ter em conta várias questões para melhorar os mecanismos de inspeção do trabalho e da segurança social dos trabalhadores na economia informal, incluindo disposições legais em matéria de inspeções, os recursos atribuídos à contratação e à formação dos inspetores e a eficácia da administração das inspeções, que podem ser objeto de melhoria através de soluções informáticas. Mecanismos eficazes de aviso e sanção são igualmente relevantes, mas devem ser combinados com atividades de sensibilização e educação no que diz respeito à legislação existente.

Os seguintes fatores são particularmente relevantes para determinar os desafios e estratégias específicos para a extensão da inspeção do trabalho e da segurança social às pessoas que operam na economia informal:

- as características das unidades económicas, com um elevado número de microempresas e pequenas empresas, trabalhadores por conta própria e agregados familiares enquanto empregadores de trabalhadores domésticos;
- as características do local de trabalho, como as residências particulares que são locais de trabalho de trabalhadores no domicílio e domésticos, ou de espaços públicos como locais de trabalho de vendedores ambulantes, trabalhadores que trabalham na recolha de resíduos, etc.;
- a dispersão geográfica das unidades económicas e dos locais de trabalho, nomeadamente no que diz respeito à cobertura das zonas rurais;
- as características da relação de trabalho, com a forte preponderância de diferentes formas de trabalho independente, incluindo o trabalho por conta própria, os trabalhadores familiares e os membros de cooperativas;
- as características do trabalho propriamente dito, tais como horas de trabalho longas e irregulares, emprego a curto prazo ou sazonal e rendimentos irregulares;

Cada um destes desafios pode tornar as inspeções mais difíceis e dispendiosas. Dado que as inspeções do trabalho e da segurança social enfrentam já graves limitações de recursos em muitos países, o alargamento do âmbito da inspeção do trabalho e da segurança social a novas áreas pode constituir um enorme desafio. Em consequência, em muitos países, as inspeções concentram-se efetivamente nas grandes empresas e, frequentemente, nas atividades nas zonas urbanas, onde é possível alcançar mais pessoas a distâncias mais curtas e, por conseguinte, os controlos são mais eficazes em termos de custos (Mesa-Lago 2008a).

¹ Os estudos revelam que as visitas de inspetores a 577 empresas aleatoriamente selecionadas resultaram no registo de entre 22% a 27% das empresas (de Andrade, Bruhn, e McKenzie 2013; Bruhn e McKenzie 2014).

A extensão da inspeção do trabalho e da segurança social a novas categorias de unidades económicas e de trabalhadores pode enfrentar desafios específicos (OIT 2010, 73; Daza 2005), incluindo:

- No caso das micro e pequenas empresas sem ou com poucos trabalhadores, as inspeções podem ser mais difíceis e dispendiosas do que nas grandes empresas, em parte porque as inspeções não podem beneficiar das mesmas economias de escala que as grandes empresas; ou seja, podem cobrir apenas um pequeno número de trabalhadores em cada visita à empresa. Tendo em conta a sua capacidade administrativa mais limitada, as pequenas empresas podem também ter uma maior necessidade de informação e orientação por parte dos inspetores do trabalho e da segurança social [TMPE] [TI].
- Para os trabalhadores domésticos, um desafio particular consiste no facto de o trabalho, por norma, ser realizado na residência privada do empregador, o que torna as inspeções mais complexas e exigirá mecanismos legais e práticos para permitir inspeções domiciliárias, garantindo ao mesmo tempo a privacidade do empregador. [TD]
- As inspeções nas zonas rurais podem constituir um desafio, devido a distâncias mais longas, à natureza frequentemente sazonal do trabalho no setor agrícola e, em alguns casos, a desafios adicionais, como níveis mais elevados de analfabetismo. [TA]

Por estas razões, é necessário que as inspeções do trabalho e da segurança social que visam melhorar o acesso à proteção social utilizem, sempre que necessário, mecanismos adaptados, incluindo abordagens participativas (OIT 2018a). Neste contexto, é essencial que os inspetores do trabalho e da segurança social e os seus gestores conheçam estratégias específicas para melhorar as condições de trabalho e o acesso à segurança social e promover a transição da economia informal para a economia formal.

7.2.1 Sensibilizar e desenvolver parcerias

A sensibilização para a necessidade de proteção social e dos direitos e obrigações conexos é fundamental para estender a proteção social às pessoas que operam na economia informal

Redução dos défices de informação

O incumprimento das regras de segurança social está frequentemente associado à falta de informação e de sensibilização. Muitas vezes, não se sabe que os inspetores do trabalho e da segurança social não se preocupam apenas com a aplicação de sanções, mas que também desempenham um papel importante na prestação de informações e orientações sobre como respeitar a legislação (OIT 2013d). A experiência mostra que as abordagens que dão prioridade à educação, à persuasão, à transparência e à participação tendem a ser particularmente bem-sucedidas em chegar até às pessoas que operam na economia informal (*ibid.*). As campanhas de sensibilização e de informação (ver também o Capítulo 2) devem ser implementadas juntamente com os mecanismos de sanção. Na Finlândia, em França e nos Países Baixos, por exemplo, as campanhas de inspeção do trabalho dirigidas aos agricultores são combinadas com atividades de educação e sensibilização centradas em riscos profissionais graves.

Na China, ao abrigo do sistema de gestão por rede, os inspetores e assistentes do trabalho seguem passos claros e rastreáveis para promover a sensibilização para as leis, controlar o cumprimento e fazer cumprir a lei em áreas específicas (OIT 2013d). No Peru, os inspetores devem dar orientação técnica preventiva aos empregadores e trabalhadores do setor informal (OIT 2013d).

Alguns países, como o Chile, integraram informação e reforço de capacidades nos seus quadros de sanções (ver caixa 7.4).

Garantir mecanismos eficazes de apresentação de queixas

Outro elemento de uma estratégia de cumprimento eficaz consiste em garantir mecanismos eficazes de apresentação de queixas, tanto para os empregadores como para os trabalhadores (RNSF 2017). Especialmente no que diz respeito aos trabalhadores, tais mecanismos podem ajudar a garantir que podem apresentar queixas se os seus empregadores não os registarem ou o fizerem de forma incorreta (por exemplo, subestimando os seus salários). Importa salientar que a Recomendação n.º 202 estipula que os procedimentos de reclamação e de recurso sejam imparciais, transparentes, eficazes, simples, rápidos, acessíveis e não onerosos, que o acesso aos procedimentos de reclamação e recurso deveria ser isento de encargos para o requerente e que deveriam ser estabelecidos sistemas que fortaleçam o cumprimento das disposições legais nacionais (n.º 7).

Desenvolvimento de parcerias

A fim de alcançar mais eficazmente setores com uma elevada incidência de emprego informal, as abordagens que assentam em parcerias com outras partes interessadas são fundamentais para facilitar a sensibilização e uma abordagem sustentável. Os potenciais parceiros incluem os ministérios com maior capacidade de chegar às comunidades, como os ministérios da Saúde ou da Agricultura e do Desenvolvimento Rural; administrações locais; inspetores fiscais; sindicatos, associações de empregadores e outras organizações de empregadores e trabalhadores interessados; e comunidades. As parcerias tripartidas são particularmente eficazes. Os métodos de ação incluem códigos de conduta voluntários, mecanismos de acompanhamento e campanhas de informação e de reforço das capacidades (OIT 2013d).

Tais parcerias são particularmente importantes em setores com baixa penetração de outros mecanismos de controlo governamental, como o trabalho doméstico, o trabalho no domicílio ou o trabalho agrícola. Tendo em conta a elevada incidência de empregos informais nestes setores, é essencial que os governos criem parcerias para divulgar informação sobre os direitos e obrigações dos trabalhadores e dos empregadores.

As organizações de trabalhadores podem desempenhar um papel fundamental na divulgação da informação e na facilitação do registo. Nas Filipinas, por exemplo, uma organização de trabalhadores domésticos (*Samahan em Ugnayan ng Manggagawang Pantahanan sa Pilipinas*) organiza deslocações até aos postos de registo da segurança social, centros de aconselhamento e outras agências governamentais (OIT 2015f, 38).

► Lista de verificação 7.1: Sensibilização e desenvolvimento de parcerias

- Poderão ser exploradas parcerias para apoiar a partilha de informação e o acompanhamento, por exemplo, com os sindicatos e outras organizações de trabalhadores, em especial organizações de grupos vulneráveis de trabalhadores (por exemplo, trabalhadores domésticos ou trabalhadores agrícolas), organizações de empregadores ou outras?
- De que forma poderão ser reforçados os conhecimentos dos empregadores e dos trabalhadores, em matéria de direitos e obrigações? Como é que eles poderiam ser sensibilizados para a importância da proteção social?
- Ter em conta a realização de campanhas de informação e sensibilização, as parcerias (ver supra) e a ligação das inspeções do trabalho às sessões de educação e sensibilização
- Os trabalhadores têm acesso a mecanismos acessíveis e eficazes de reclamação e recurso? (ver capítulo 3)

7.2.2 Garantir quadros jurídicos adequados para a inspeção do trabalho e da segurança social

A fim de garantir que o quadro jurídico para a inspeção do trabalho e da segurança social possa ser aplicado a setores com um elevado nível de informalidade, poderá ser necessário adaptar certos aspetos deste quadro e assegurar que o mandato dos serviços de inspeção do trabalho e da segurança social, bem como a sua afetação de recursos, estejam em conformidade com o âmbito da cobertura legal da segurança social.

Facilitar a inspeção das pequenas empresas

Os limiares legais relativos à dimensão da empresa (número de trabalhadores ou volume de negócios) podem ter de ser reduzidos ou suprimidos para permitir a inspeção de micro e pequenas empresas e dos trabalhadores independentes. Pode igualmente ser necessário adotar medidas que permitam aos serviços de inspeção efetuar inspeções a micro e pequenas empresas.

Por exemplo, o Peru deu início especificamente a inspeções anuais de microempresas, obrigatórias por lei. A Lei relativa à promoção e à formalização das pequenas e médias empresas, de 2003 (Lei n.º 2815), prevê inspeções anuais de 20% das microempresas registadas (Daza 2005, 45). Na República Dominicana, a Lei 87-01 confere aos inspetores das pensões e da segurança no trabalho o poder de realizar investigações, conforme o caso, para detetar precocemente a evasão ou a fraude, tanto por parte dos empregadores como dos trabalhadores. Têm também o poder de examinar quaisquer documentos ou registos do empregador (Daza 2005, 45).

Adaptação dos regulamentos relativos à inspeção de residências particulares

Os quadros jurídicos poderão ter de estabelecer regulamentos específicos para a inspeção de residências particulares enquanto locais de trabalho de trabalhadores domésticos e de trabalhadores no domicílio. Essas normas devem abordar não só as necessidades dos trabalhadores, mas também as necessidades do agregado familiar, em particular no que se refere à privacidade. A aplicação desses quadros jurídicos pode exigir um reforço específico das capacidades dos inspetores do trabalho e da segurança social na realização de visitas domiciliárias.

Na África do Sul, por exemplo, a extensão do seguro de desemprego e do seguro de maternidade aos trabalhadores domésticos (ver caixa 4.5) exigiu a afetação de recursos humanos e financeiros adicionais. Os inspetores receberam formação sobre como realizar visitas domiciliárias, mantendo a privacidade dos empregadores, o que funcionou bem, dando origem a um reduzido número de reações negativas por parte dos empregadores de trabalhadores domésticos, apesar de, por vezes, as inspeções serem realizadas sem aviso prévio (CSI e ONU-Mulheres, 2013). [TD]

No Uruguai, foi criada uma inspeção especial que está legalmente autorizada a entrar na casa de um empregador desde que tenha uma decisão judicial (ver caixa 7.2). [TD]

► Caixa 7.2: Reforço da inspeção do trabalho dirigida aos trabalhadores domésticos no Uruguai

No Uruguai, a Lei n.º 18.065, adotada em 2006, estabeleceu normas para regular o trabalho doméstico que exigem que todos os empregadores, incluindo os empregadores de trabalhadores domésticos, se inscrevam na instituição de segurança social (*Banco de Prevision Social*). Uma unidade especial da inspeção do trabalho controla o cumprimento e a regularização dos trabalhadores domésticos no que diz respeito ao pagamento das contribuições para a segurança social (Inspeção Geral do Trabalho e da Segurança Social). A inspeção está autorizada a inspecionar os locais de trabalho, incluindo as residências privadas «em caso de presumível incumprimento das normas laborais e de segurança social, desde que tenha obtido uma decisão judicial emitida por um Tribunal do Trabalho de Primeira Instância ou por um Tribunal de Primeira Instância do Interior que esteja na posse dos factos» (art. 13.º).

A lei também permite que os trabalhadores domésticos apresentem reclamações junto dos inspetores. A fim de divulgar informações sobre os novos regulamentos, a adoção da lei, em 2006, foi seguida de uma ampla campanha de informação para informar os trabalhadores domésticos e os potenciais empregadores.

Em termos de execução, existem também enormes desafios. Em primeiro lugar, 100.000 famílias empregam pelo menos um trabalhador doméstico, o que dificulta a inspeção de rotina, em termos práticos. Ao afetar recursos adicionais, a autoridade realizou inspeções de rotina junto de 9.200 famílias, entre 2010 e 2011. Em segundo lugar, encorajar os empregadores a cumprir a lei pode ser um processo moroso. A inspeção constatou que 80% dos casos examinados não cumpriam as normas, na sua maioria relacionadas com alguns aspetos da cobertura da segurança social.

Fonte: Com base em OIT 2012; CSI e ONU-Mulheres 2013.

► Lista de verificação 7.2: Quadro jurídico para as inspeções do trabalho e da segurança social

- Quais são os principais obstáculos à extensão da legislação laboral e da segurança social aos empregadores e trabalhadores da economia informal, no contexto em apreço?
- O quadro jurídico existente é adequado para permitir a inspeção das micro e pequenas empresas, dos trabalhadores independentes e das residências particulares? Prevê um mandato adequado para as inspeções do trabalho e da segurança social que esteja em conformidade com as disposições legais relativas à cobertura da segurança social (ver Capítulo 4)? Em caso negativo, será necessário proceder a ajustamentos? Como?
- O quadro jurídico e institucional inclui limiares relativos à dimensão da empresa (número de trabalhadores, volume de negócios) que excluam micro e pequenas empresas do alcance dos serviços de inspeção, embora devam ser cobertos de acordo com a lei?
- O quadro jurídico e institucional prevê disposições adequadas para a manutenção da privacidade das famílias durante as inspeções do trabalho e da segurança social?

7.2.3 Garantia de recursos adequados para o controlo do cumprimento

Um dos obstáculos ao controlo efetivo do cumprimento é a limitação dos recursos atribuídos aos serviços de inspeção. Tendo em conta as exigências específicas da extensão dos serviços de inspeção à economia informal, é essencial atribuir recursos humanos e financeiros adequados aos serviços de inspeção e melhorar a sua eficiência, a fim de alcançar os resultados desejados.

Aumentar os recursos atribuídos aos serviços de inspeção

O alargamento do âmbito das inspeções do trabalho e da segurança social aos trabalhadores da economia informal exigirá, na maioria dos casos, um aumento dos recursos afetados. Estes recursos são necessários para aumentar o número de inspetores do trabalho e da segurança social; para gerir as inspeções e as atividades de informação e sensibilização; e para cobrir os custos de transporte para chegar a zonas remotas. Será igualmente importante disponibilizar recursos suficientes para a formação dos inspetores do trabalho e da segurança social e do pessoal de outros serviços envolvidos em alguns aspetos deste trabalho (por exemplo, funcionários aduaneiros, agentes de polícia, funcionários dos serviços de imigração).

Garantir um financiamento adequado é um dos pilares das inspeções do trabalho e da segurança social, porque os níveis de financiamento determinam a capacidade das inspeções para resolver os problemas associados ao emprego na economia informal. Especialmente nos países onde a economia informal é a principal fonte de emprego, os recursos disponíveis são, muitas vezes, muito limitados. No entanto, mesmo nesses contextos, podem ser tomadas medidas para organizar os serviços de inspeção de forma mais eficaz e explorar melhor as sinergias (OIT, 2015j).

Por exemplo, uma melhor coordenação da inspeção do trabalho e da segurança social, ou mesmo a integração de alguns elementos do seu trabalho podem contribuir para criar sinergias e permitir uma afetação de recursos mais eficiente (ver também a secção 7.3 infra). Na América Latina, por exemplo, existem serviços de inspeção integrados na Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Colômbia, Cuba, Chile, Paraguai e Peru, e inspeções específicas da segurança social nas Honduras e em El Salvador (Vega Ruiz 2009).

Vários países aumentaram o número de inspetores para garantir inspeções eficazes. Na Guatemala e em El Salvador, por exemplo, o número de inspetores duplicou, e na República Dominicana e nas Honduras triplicou. Na Costa Rica, foram disponibilizados recursos adicionais para a realização de inspeções (ver caixa 7.3).

► Caixa 7.3: Costa Rica: Afetação de recursos para inspeções

A instituição de segurança social da Costa Rica implementou uma série de medidas para melhorar a cobrança das contribuições para a segurança social por parte dos trabalhadores independentes e dos empregadores. A instituição emprega um grupo de inspetores especializados para supervisionar o registo dos trabalhadores independentes. Os inspetores trabalham em vários setores económicos e de acordo com diferentes calendários, de modo a permitir a supervisão diurna e noturna. Além disso, procedeu-se à contratação de mais pessoal administrativo e de mais inspetores para reforçar a capacidade administrativa, com vista a dar seguimento aos casos de fraude. A instituição atribuiu também mais recursos para adquirir os recursos físicos, materiais e tecnológicos necessários para implementar com êxito esta estratégia, que permitiu estender a cobertura contributiva a todas as partes do país, incluindo aos trabalhadores independentes nas zonas rurais.

Fonte : Baseado em Durán Valverde *et al.*, 2013.

Melhorar a eficiência através da utilização de soluções automatizadas e de mecanismos de coordenação eficazes

Os custos das inspeções da segurança social – em especial da administração – podem ser consideravelmente reduzidos através da utilização das TIC, que foram introduzidas, por exemplo, na **Colômbia** (ver Caixa 7.6). Essas tecnologias podem ser utilizadas para acompanhar as contribuições de empresas e trabalhadores já registados. Uma base de dados central para registar as contribuições, por exemplo, permitiria que as empresas fossem visitadas fisicamente apenas quando se verificasse uma discrepância entre os pagamentos previstos e os pagamentos efetivos das contribuições (OIT 2013 d).

Soluções automatizadas e sistemas de TI eficazes não só ajudam a identificar a não declaração como são um instrumento importante para identificar casos de subdeclaração (OIT 2015f). A Malásia e a Arábia Saudita, por exemplo, usam ferramentas digitais para apoiar as inspeções de segurança social (ver Caixa 7.4).

Em Qingdao, na China, a inspeção desenvolveu um sistema integrado de TI para criar um mecanismo de inspeções do trabalho e da segurança social mais eficaz e, desse modo, estender a cobertura (ver Caixa 7.5).

A Colômbia utiliza um registo integrado dos contribuintes para gerir os registos administrativos dos trabalhadores segurados nos seus diferentes regimes de segurança social (ver Caixa 7.6).

Na Índia, uma iniciativa no estado de Maharashtra para estender a inspeção do trabalho à economia informal utiliza um sistema informatizado de gestão do trabalho que permite aos empregadores aceder em linha a todas os formulários necessários para obter e renovar licenças, fornecendo aos trabalhadores cartões bancários e contas para o pagamento dos seus salários. Além de eliminar os obstáculos burocráticos, a iniciativa permite também que os inspetores do trabalho detetem irregularidades, através de um sistema de alerta automático (OIT 2013d, 224).

► **Caixa 7.4: Utilização de ferramentas digitais para reforçar a aplicação na Malásia e na Arábia Saudita**

Na Malásia, a introdução de uma aplicação móvel para verificar o registo das empresas e uma aplicação móvel que localiza empresas não registadas com um sistema de GPS via Google reduziu significativamente o tempo necessário para deteção e verificação de empresas não registadas. Entre 2015 e 2016, o número total de empresas visitadas aumentou 14%, enquanto o número de empresas não registadas visitadas aumentou 2%.

Na Arábia Saudita, a Organização Geral da Segurança Social implementou um novo sistema para consolidar todos os dados relativos às inspeções (em suporte de papel e eletrónico) e reduzir a duração dos processos de inspeção, organizando inspeções no terreno com base na localização geográfica e na competência do inspetor. Esse sistema de informações completas sobre as empresas utiliza dados de inspeções no terreno em tempo real e é capaz de calcular as informações em segundos, permitindo um aumento significativo do número de visitas no terreno.

Fonte: Baseado em AISS, 2018a, 2018b.

► **Caixa 7.5: Desenvolvimento de ferramentas digitais para promover um mecanismo eficaz de inspeções do trabalho e da segurança social em Qingdao, China**

A inspeção do trabalho e da segurança social de Qingdao, na província de Shandong, na China, desenvolveu um conjunto de instrumentos que melhoram a atribuição de inspetores e a recolha e análise de dados. Além disso, uma aplicação de telemóvel permite a filmagem e transmissão de dados em tempo real, a fim de garantir um mecanismo de inspeção mais justo e uma melhor aplicação da legislação. A introdução desses instrumentos foi acompanhada por uma campanha de promoção do cumprimento e por um sistema de controlo melhorado. Como resultado, a cobertura da segurança social aumentou significativamente, graças a inspeções mais eficazes, levando a um aumento da cobertura da segurança social de 43.000 trabalhadores anteriormente não cobertos, entre 2012 e 2014.

Fonte: Com base em OIT, 2016; ver também OIT: Vídeo do YouTube intitulado «Twin networks: Labour and social security inspection in China». [Redes gémeas: Inspeção do trabalho e da segurança social na China].

► **Caixa 7.6: Colômbia: Formulário Integrado para Liquidação de Contribuição e Registo Único de Contribuintes**

Na Colômbia, o Registo Único de Contribuintes (RUA) permite o cruzamento de informação sobre os trabalhadores segurados registados em vários subsistemas de segurança social: Sistema Geral de Segurança Social na área da Saúde, Sistema Geral de Pensões e Sistema Geral de Riscos Profissionais. Juntamente com a introdução do Sistema Integrado de Liquidação de Contribuições (PILA), uma plataforma eletrónica através da qual é possível liquidar as contribuições, o RUA facilitou a supervisão e o controlo da população registada no sistema de segurança social. O RUA estabeleceu-se enquanto instrumento para deteção de irregularidades como a evasão ao pagamento de contribuições, a evasão fiscal ou o registo múltiplo. Quando são detetados casos de irregularidade, as informações são comunicadas às autoridades competentes e aos diferentes organismos de controlo, que verificam essas informações e tomam as medidas corretivas necessárias.

Fonte: Baseado em Durán Valverde *et al.* 2013.

Em termos de eficácia, é igualmente importante garantir uma boa coordenação entre as diferentes instituições envolvidas no intercâmbio de informações. Na República Dominicana, por exemplo, a coordenação e a colaboração entre o Secretariado do Estado do Trabalho, a Direção dos Impostos do Interior e outros organismos públicos e privados que poderiam fornecer informações relevantes foram estabelecidas pela lei 87-01, a fim de assegurar o registo e o controlo (Daza 2005).

Os requisitos específicos de registo podem também contribuir para tornar mais eficaz a inspeção do trabalho e da segurança social, especialmente para os trabalhadores independentes ou domésticos. No Mali, por exemplo, deve ser entregue à inspeção do trabalho uma cópia de qualquer contrato de trabalho que exceda três meses de duração ou que seja de duração indeterminada. Nas Filipinas, os empregadores são obrigados a registar os seus empregados domésticos junto do barangai (distrito local). Se o emprego for facilitado por uma agência de emprego privada, a agência deve conservar uma cópia de todos os contratos de trabalhadores domésticos, que devem estar disponíveis para inspeção por parte do Departamento do Trabalho e do Emprego.

As campanhas de regularização podem também reforçar o cumprimento. Em Espanha, foi fixado um prazo para o registo dos trabalhadores domésticos que já estavam a trabalhar (1 de julho de 2012); após findo esse prazo, os empregadores enfrentavam sanções. Em abril de 2012, a taxa de registo na segurança social tinha subido para 47% do número total estimado de trabalhadores domésticos no país (OIT, 2013e).

No entanto, os cruzamentos automáticos de informação são difíceis de estabelecer nos casos em que não existe um registo estabelecido que possa ser utilizado para esse efeito. Por exemplo, em muitos países não existem registos dos trabalhadores domésticos e das famílias para as quais trabalham (OIT 2015f, 19). A falta de registo e de contratos de trabalho escritos torna o trabalho doméstico invisível e, por conseguinte, difícil de detetar e regular. [TD]

Uma forma de fazer face a estes desafios em matéria de cumprimento é a introdução de um mecanismo automático de inscrição para determinadas categorias de empregadores. Na Argentina, por exemplo, onde o emprego de trabalhadores domésticos é muito comum entre os agregados familiares mais abastados, pressupõe-se que – salvo demonstração em contrário – os agregados familiares com um rendimento superior a um determinado nível empregam um trabalhador doméstico. Este é não só um mecanismo de sucesso para melhorar o cumprimento da lei, mas também significa que o cumprimento da lei pode ser verificado através de uma base de dados central da segurança social sem exigir visitas presenciais a todos os agregados familiares. [TD]

Estratégias integradas para reforçar as inspeções do trabalho e da segurança social

O reforço da coordenação entre os mecanismos de inspeção do trabalho e da segurança social ou a prestação de serviços integrados pode ajudar a ultrapassar alguns dos obstáculos com que se deparam os mecanismos de inspeção eficazes, especialmente no que se refere à superação das limitações de recursos.

A **Argentina**, por exemplo, tem prosseguido uma estratégia diferenciada para melhorar a inspeção do trabalho e da segurança social em setores sujeitos a elevados níveis de informalidade, incluindo a maioria dos elementos acima mencionados (ver Caixa 7.7).

► Caixa 7.7: Argentina: Inspeção integrada do trabalho e da segurança social como elemento das estratégias nacionais para a formalização do emprego

A Argentina lançou em 2003 um plano nacional de regularização de trabalhadores. Uma das medidas para aumentar o cumprimento consistia em ligar as informações em diferentes bases de dados, combinando as informações recolhidas pelos inspetores com os dados relativos às contribuições para a segurança social. As multas impostas às empresas seriam reduzidas se a situação dos trabalhadores estivesse regularizada. Estes esforços foram também apoiados por um aumento dos recursos afetos à inspeção, incluindo um aumento do número de efetivos, bem como investimentos no reforço das capacidades e nos equipamentos (automóveis, sistemas informáticos). Estas medidas resultaram num aumento de 24% da regularização dos trabalhadores visitados e ainda tiveram em conta a capacidade da empresa para pagar contribuições, a fim de não penalizar empresas formais que enfrentassem dificuldades financeiras.

O Plano Integrado para Reduzir o Emprego Não Registado, adotado em 2013, prevê o reforço da inspeção integrada do trabalho e da segurança social, um registo público dos empregadores com sanções laborais e campanhas de sensibilização sobre os direitos dos trabalhadores, dirigida especialmente aos trabalhadores domésticos e que operam na economia rural.

Fonte: Baseado em OIT 2013, 224; 2014; Bertranou e Casanova 2013; Vega Ruiz 2009.

A partilha de informação entre os serviços de inspeção pode também ser uma estratégia útil para melhorar o cumprimento. Por exemplo, o reforço das inspeções ao salário mínimo na Costa Rica também foi associado a um aumento do cumprimento das normas da segurança social (Gindling, Mossaad e Trejos 2015).

Noutros contextos, poderá ser útil criar grupos ou unidades especializadas responsáveis pelas inspeções do trabalho e da segurança social para determinadas categorias de trabalhadores da economia informal. Estes grupos poderiam igualmente promover a colaboração com outros parceiros além dos serviços de inspeção do trabalho e da segurança social (ver acima).

▶ Lista de verificação 7.3: Garantir recursos adequados para acompanhar o cumprimento

- ▶ Os serviços de inspeção do trabalho e da segurança social dispõem de informação adequada para melhorar a sensibilização sobre os serviços para além das grandes empresas?
- ▶ Os serviços de inspeção do trabalho e da segurança social dispõem de recursos humanos, equipamentos e sistemas informáticos adequados para poderem efetivamente alargar os seus serviços fora do universo das grandes empresas?
- ▶ Poderão os mecanismos de inspeção do trabalho e da segurança social tornar-se mais eficazes e eficientes, recorrendo a soluções automáticas e estabelecendo mecanismos de coordenação? Estes poderão incluir:
 - ▶ Automatização do cruzamento de informação e interligação entre bases de dados, assegurando o respeito e proteção dos dados pessoais e o direito à privacidade;
 - ▶ Coordenação mais estreita entre os diferentes serviços de inspeção e entre os serviços de inspeção e outros setores do governo;
 - ▶ Os serviços integrados de inspeção do trabalho e da segurança social ou as unidades de inspeção integrada que visam certas categorias de trabalhadores da economia informal podem aumentar a eficácia e a eficiência dos serviços de inspeção;
 - ▶ Poderá uma coordenação mais estreita entre a inspeção do trabalho e a inspeção da segurança social reforçar o controlo do cumprimento e uma utilização mais eficiente dos recursos?
- ▶ Poderão as estratégias integradas relativas aos mecanismos de inspeção do trabalho e da segurança social contribuir para reforçar o cumprimento e a proteção dos trabalhadores?

7.2.4 Aplicação de sanções significativas e adequadas

A conceção e a aplicação de mecanismos de sanção significativos e adequados são particularmente importantes para a inspeção do trabalho e da segurança social em setores que são propensos a uma elevada incidência de emprego informal. As eventuais sanções devem ser aplicadas cuidadosamente, tendo em conta que, para muitas pessoas que operam na economia informal, o não respeito das regras não é uma escolha, mas sim o resultado das várias barreiras descritas em capítulos anteriores. Dado que as sanções ineficazes constituem um obstáculo importante à aplicação da lei, as multas e outras formas de sanções devem efetivamente impedir o incumprimento e criar incentivos para o cumprimento no futuro.

De modo a incentivar uma mudança duradoura, é importante considerar sanções financeiras (multas) em conjugação com ações de informação e sensibilização. No entanto, é importante considerar outras medidas para além das multas, no quadro das sanções. Pode ser útil um sistema de sanções progressivo, que assegure, nomeadamente, que as pessoas com elevado grau de vulnerabilidade não sejam afetadas negativamente.

No **Chile**, por exemplo, o nível das multas depende da dimensão da empresa e do número de trabalhadores afetados (OIT 2013d, sec.). 4.c2). O quadro de sanções também prevê a possibilidade de as pequenas empresas poderem ficar isentas da aplicação das sanções, através da regularização dos trabalhadores e da participação em sessões de formação (ver Caixa 7.8). Tendo em conta que o tempo do pessoal sénior é normalmente um recurso escasso para as pequenas empresas, a participação em tais sessões de formação tem um elemento penalizador (perda de receitas), bem como um elemento de sensibilização.

Por último, ter em devida consideração o estabelecimento de incentivos adequados para o cumprimento contribuirá ainda mais para facilitar a transição da economia informal para a formal (ver Capítulo 8).

▶ Caixa 7.8: Integrar a informação e o reforço das capacidades no quadro de sanções no Chile

O Chile introduziu um sistema segundo o qual as empresas com menos de nove trabalhadores podem solicitar a substituição da multa por formação gratuita para o empregador, desde que a situação em questão seja corrigida. Os empregadores não podem exercer esta opção mais do que uma vez por ano e, se não frequentarem o curso, são obrigados a pagar uma sobretaxa de 100%.

Fonte: Baseado em OIT, 2013a, sec. 4.c2.

▶ Lista de verificação 7.4: Aplicação de sanções significativas e adequadas

- ▶ Como tornar as sanções penais e outras sanções mais eficazes e significativas?
- ▶ As sanções aplicadas são adequadas? Ponderar a introdução de um sistema de sanções progressivo que garanta que as sanções sejam significativas, eficazes e adequadas.
- ▶ Poderão as sanções ser combinadas com medidas promocionais para aumentar a sensibilização e reforçar capacidades, se for caso disso?

▶ Literatura complementar sobre inspeções do trabalho e da segurança social

- ▶ OIT. 2013. *The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality*; ver, em particular, o ponto 4.c2.
- ▶ OIT. 2015. *Extending labour inspection to the informal economy: A trainer's handbook*.
- ▶ OIT. 2018. *A guide on labour inspection intervention in the informal economy: A participatory method*.
- ▶ AISS. 2014. *ISSA Guidelines: Contribution Collection and Compliance*; ver, em particular, os pontos D, E F.
Especificamente sobre os trabalhadores domésticos:
- ▶ OIT, 2012. *Effective protection for domestic workers: A guide to designing labour laws*.
- ▶ OIT. 2015. *Labour inspection and other compliance mechanisms in the domestic work sector: Introductory guide*.

7.3 Reforço dos incentivos à formalização: aproveitar as ligações a outras áreas de política

As políticas inteligentes para reforço dos incentivos à extensão da cobertura da segurança social e à formalização do emprego devem também considerar ligações a outros domínios políticos. Isto inclui, tal como mencionado na Recomendação n.º 202, políticas que promovam a atividade económica produtiva e o emprego formal, tais como contratos públicos, disposições relativas ao crédito público, políticas do mercado de trabalho e incentivos fiscais, bem como políticas que promovam a educação, a formação profissional, as competências produtivas e a empregabilidade.

Do mesmo modo, as inovações noutros domínios políticos podem ser utilizadas para incentivar a extensão da cobertura da segurança social e a formalização do emprego. Essas medidas podem

proporcionar incentivos positivos às empresas para que cumpram as suas obrigações em matéria de segurança social e podem recompensar o cumprimento através da adoção de medidas a custos reduzidos ou sem custos adicionais para o governo. Estas políticas contribuem para criar condições de concorrência mais equitativas entre as empresas e para assegurar uma concorrência mais justa.

No entanto, deve ser dada especial atenção ao facto de essas políticas não excluírem, formalmente ou de facto, as microempresas, em especial as que foram criadas recentemente. Poderá ser necessário estabelecer medidas específicas para garantir que as microempresas possam também beneficiar de tais medidas, de modo a que o seu potencial de desenvolvimento e crescimento possa ser promovido de forma a garantir simultaneamente a protecção social dos seus trabalhadores.

7.3.1 Políticas empresariais

As políticas empresarias que promovem a sustentabilidade das empresas, mais concretamente, as condições para um ambiente favorável, podem aumentar a produtividade das empresas, promover o desenvolvimento empresarial e, por conseguinte, facilitam a transição para a economia formal.² As medidas podem incluir a prestação de apoio e serviços específicos de desenvolvimento empresarial dirigidos a micro e pequenas empresas e o reforço da inclusão financeira através de um melhor acesso a empréstimos de financiamento por parte de pequenas empresas (OIT 2017a).

7.3.2 Políticas em matéria de contratação pública e de investimento

As políticas em matéria de contratação pública e de investimento podem apoiar a formalização do emprego e a extensão da cobertura da segurança social, ao garantirem que as empresas que participam em concursos públicos e projetos de investimento financiados pelo Estado cumpram a legislação aplicável. Essas políticas devem ser acompanhadas de uma monitorização eficaz, de modo a garantir que a promoção do cumprimento é eficaz e sustentada.

Na África do Sul, por exemplo, as empresas que tencionam apresentar uma candidatura no âmbito de um concurso público têm de apresentar uma «carta de boa reputação» emitida pelo Departamento do Trabalho, que confirme que a empresa pagou devidamente as suas contribuições para o Fundo de Compensação, que garante a cobertura dos trabalhadores em caso de acidente de trabalho.

A nível internacional, as orientações em matéria de protecção ambiental e social do Banco Mundial (2012; 2018) e de outros bancos de desenvolvimento fornecem um quadro de orientação que inclui secções específicas sobre os direitos dos trabalhadores, incluindo no que diz respeito à segurança social, que se aplica aos trabalhadores direta ou indiretamente empregados em projetos financiados por esses bancos. Os governos e outras partes interessadas podem recorrer a esses quadros para promover o seu cumprimento e o cumprimento da legislação nacional.

7.3.3 Acesso a serviços públicos de crédito e de apoio às empresas

Alguns países estabeleceram também políticas de acesso a linhas públicas de crédito e a serviços de suporte às empresas, que apoiam positivamente a extensão da segurança social e a formalização do emprego.

Serviços simplificados para o registo de novas empresas, incluindo o registo na segurança social, podem reduzir consideravelmente os encargos administrativos para novos empresários. Em Portugal, por exemplo, as empresas podem ser criadas em horas e os documentos necessários estão imediatamente disponíveis (OIT, 2013e, p. 36).

² Ver OIT: Conclusões relativas à promoção de empresas sustentáveis, Conferência Internacional do Trabalho, 96.^a Sessão, Genebra, 2007.

Na Costa Rica, o Sistema de Informação às Empresas do Ministério da Economia, Indústria e Comércio não emite certificados às micro e pequenas empresas que registem atrasos no pagamento dos impostos ou nos pagamentos à segurança social (OIT 2014f). Esses certificados são necessários, entre outras coisas, para isentar as micro e pequenas empresas do pagamento de alguns tipos de impostos, como o imposto sobre as pessoas coletivas.³ Para além da criação de incentivos financeiros, as empresas podem também ser motivadas a proceder à formalização e a contribuir para os sistemas fiscais e de segurança social através do acesso ao crédito, à formação e/ou à tecnologia, como é o caso do *Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa* (ver Caixa 7.9), da Costa Rica.

► **Caixa 7.9: Programa de apoio às PME da Costa Rica: concessão de incentivos não financeiros à formalização**

O *Programa de Apoyo a la Pequeña e Mediana Empresa* foi implementado em 2002 (Lei n.º 8.262). Cofinancia projetos de micro, pequenas e médias empresas nas áreas do desenvolvimento tecnológico e da inovação (até 80% do valor do projeto). Introduce igualmente mecanismos para aumentar a participação das empresas nos contratos públicos, nos programas de promoção do comércio interno, na formação setorial e nos programas de assistência técnica. Para serem elegíveis, as PME devem estar em situação de conformidade relativamente às contribuições para a segurança social, à regulamentação fiscal e às normas laborais. Devem igualmente ter em dia as suas contribuições para o sistema nacional de segurança social (*Caja Costarricense de Seguro Social*) e para o Fundo de Assistência à Família (*Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*). O financiamento provém do orçamento nacional e do Ministério das Finanças. Embora a lei tenha sido implementada em 2002, a sua promoção e implementação começaram efetivamente em 2010, com o lançamento do Programa de Empreendedorismo da Costa Rica (Costa Rica Emprende). Até à data, os beneficiários do programa são principalmente PME de certa dimensão, e a participação das microempresas tem sido limitada.

Fonte: Baseado em OIT 2014b.

7.3.4 Políticas fiscais

Mecanismos de montributação

Os mecanismos de montributação contribuem para simplificar os mecanismos de pagamento de contribuições e de impostos, oferecendo a possibilidade de algumas categorias de microempresas e pequenas empresas e de trabalhadores por conta própria efetuarem um pagamento fixo (mensal), em vez de vários pagamentos de impostos e de vários pagamentos à segurança social, como acontece em países como a Argentina e o Uruguai. Estes mecanismos reduzem a necessidade de manter registos contabilísticos e facilitam a declaração de rendimentos e a realização de pagamentos a diferentes subsistemas de segurança social e fiscais (ver a secção 6.2.3).

Incentivos fiscais ao registo dos trabalhadores

A concessão de incentivos fiscais aos empregadores pode constituir um incentivo para o registo de trabalhadores. Por exemplo, em muitos países, como a França e a Bélgica, os empregadores de trabalhadores domésticos podem deduzir do seu rendimento tributável uma parte das suas contribuições para a segurança social. Estes mecanismos fornecem uma forma indireta de subsidiar a cobertura da segurança social desta categoria vulnerável de trabalhadores através do sistema geral de impostos e de promover o emprego destes trabalhadores na economia formal (ver Caixa 7.10). Na Argentina, os empregadores são obrigados por lei a pagar o montante total das contribuições, enquanto os trabalhadores domésticos estão isentos e podem contribuir apenas numa base voluntária. Da mesma forma, nas Filipinas, os empregadores são responsáveis pelo pagamento integral das contribuições para a segurança social dos trabalhadores domésticos que ganham menos de 5000 Pts (OIT 2016i).

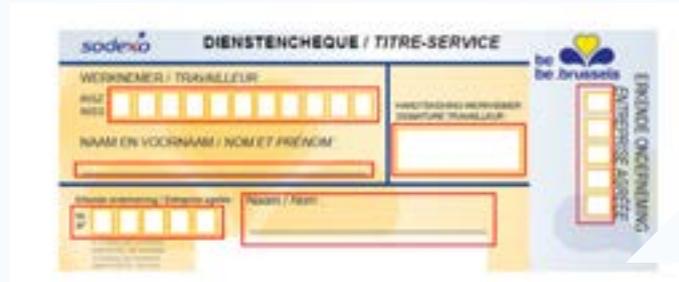
³ Este imposto tem por base a *Ley de impuesto a las personas jurídicas* (N.º 9.024, de 23/12/2011) (legislação fiscal aplicável às pessoas jurídicas), que estabelece um imposto anual equivalente a 50% do salário mínimo mensal a ser pago por todas as empresas e sociedades de responsabilidade limitada. A mesma lei isenta as pequenas e as microempresas do pagamento deste imposto, desde que estejam registadas no Ministério da Economia, Indústria e Comércio e no serviço de receitas internas e que não tenham pagamentos em atraso de impostos ou à segurança social.

► **Caixa 7.10: Incentivos fiscais para incentivar a cobertura da segurança social dos trabalhadores domésticos em França e na Bélgica**

Em França, a cobertura da segurança social dos trabalhadores domésticos é facilitada, desde 2006, através de um sistema de cheques-serviço que contribuiu de forma significativa para a formalização do setor. Através do mecanismo de cheque-serviço universal (*Chèque emploi service universel - CESU*), os empregadores de trabalhadores domésticos podem facilmente registar os seus trabalhadores e pagar contribuições. Os empregadores podem deduzir do seu imposto sobre o rendimento metade das contribuições para a segurança social dos trabalhadores domésticos, até um limite de 6000 euros por ano. Além disso, os agregados familiares de pessoas com deficiência (grau de deficiência avaliado em, pelo menos, 80%) e outras categorias têm direito a uma isenção total. Estudos demonstraram que dois terços dos utilizadores do CESU declararam um empregado que anteriormente não tinham declarado (Farvaque 2013).



Na Bélgica, os incentivos fiscais são concretizados através de um sistema de cheques-serviço (*titres-services*), que foi introduzido em 2004 por iniciativa do Governo. Contrariamente ao modelo francês, os trabalhadores domésticos são empregados por uma agência temporária (ou seja, o empregador formal) e os agregados familiares são considerados utilizadores dos seus serviços. O sistema de cheques-serviço é gerido pela empresa Sodexo. Do ponto de vista fiscal, os utilizadores podem beneficiar de dois benefícios: um desconto de 30% sobre as compras de cheques-serviço (até um valor anual dedutível de 1 400 euros) e uma redução nominal adicional de 0,9 euros por cada cheque-serviço, para os primeiros 156 vales. Entre 2008 e 2011, o número de utilizadores de *titres-services* aumentou de 557 482 para 834 959, e o número de trabalhadores ao abrigo do regime aumentou de 103 437 para 149 827; no mesmo período, cerca de 17% dos agregados familiares belgas utilizavam *titres-services*.



Fonte: Baseado em OIT, 2016b, 2016c.

7.3.5 Políticas relativas ao mercado de trabalho e ao emprego

As políticas relativas ao mercado de trabalho e ao emprego podem também desempenhar um papel importante na definição dos incentivos adequados à cobertura da segurança social. Estes incentivos são fundamentais na conceção e aplicação de políticas que visem a promoção do emprego e a criação de emprego. Estas políticas devem ter em conta a cobertura da segurança social, de modo a garantir a proteção dos trabalhadores e facilitar a transição para a economia formal. Podem incluir subsídios temporários dos salários e das contribuições para grupos marginalizados de trabalhadores (ver Caixa 7.11) que asseguram a cobertura da proteção social dos participantes em programas públicos de emprego ou medidas adicionais para facilitar a transição dos programas de educação ou de emprego público para o emprego formal.

► **Caixa 7.11: Promover a criação de emprego na economia formal na Argentina**

Em resposta à crise económica, a Argentina introduziu, em 2008, o *régimen de promoción y protección del empleo* (lei n.º 26.476, «Regime de promoção e proteção do trabalho registado»). As contribuições sociais dos empregadores relativas aos trabalhadores recentemente registados foram reduzidas em 50% no primeiro ano e em 25% no segundo ano, e os procedimentos de pagamento e registo foram facilitados. Graças a esse programa anticíclico, mais de 330.000 trabalhadores foram registados entre o final de 2008 e meados de 2009, apesar da crise económica. A maior parte desses trabalhadores operava no setor dos serviços (20,3%), seguindo-se os setores do comércio (14%), da construção (12,2%) e da indústria (12,2%), tradicionalmente os setores que registam maior informalidade. Em 2010, foram criados 714.000 postos de trabalho na economia formal, graças a esta medida.

Fonte: Bertranou e Casanova, 2013; OIT, 2015k.

Isto é particularmente importante para os jovens trabalhadores. Uma vez que os jovens correm um risco particularmente elevado de se integrarem na economia informal e de ficarem presos no emprego informal, é importante assegurar que as políticas de emprego dirigidas aos jovens incluam igualmente medidas destinadas a garantir a cobertura social, a fim de facilitar a transição dos jovens para um emprego formal. Por exemplo, se os programas de emprego destinados aos jovens garantirem a sua cobertura social, os jovens trabalhadores beneficiarão de uma melhor cobertura, estarão mais familiarizados com o sistema de segurança social e terão mais probabilidades de prosseguir as suas carreiras na economia formal. Esta cobertura não é apenas um mecanismo importante para promover o emprego dos jovens trabalhadores na economia formal, tem também um efeito positivo na sua sensibilização para a importância da proteção social e na construção de uma cultura de segurança social (ver Capítulo 3).

Os programas de aprendizagem e outros programas de formação profissional podem desempenhar um papel importante neste domínio (OIT 2017b). Por exemplo, na Áustria e na Alemanha, os programas de formação profissional (estágios) incluem cobertura obrigatória da segurança social, o que permite aos jovens trabalhadores ficarem segurados desde o início da sua carreira. Além disso, estas medidas também contribuem para a sensibilização, em especial quando existe a integração de unidades de aprendizagem específicas nos programas de formação profissional e de promoção do emprego (ver Capítulo 3).

► **Lista de verificação 7.5: Considerações para o reforço dos incentivos através de ligações com outras áreas governativas**

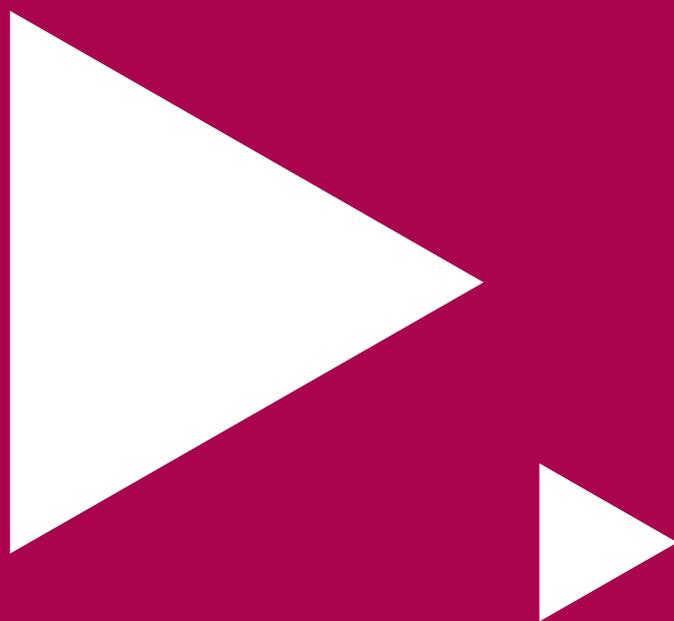
- Poderão ser utilizadas medidas inovadoras noutras áreas governativas para incentivar a extensão da cobertura da segurança social e a formalização do emprego?
- As políticas de contratação pública e de investimento integram condições para o cumprimento das obrigações em matéria de segurança social? Poderão essas condições ser introduzidas ou reforçadas?
- As políticas fiscais incluem disposições que facilitem o acesso à segurança social, como mecanismos simplificados de pagamento de impostos e contribuições (imposto único) ou benefícios fiscais para o emprego de trabalhadores domésticos? Poderão esses mecanismos ser introduzidos ou reforçados?
- As políticas do mercado de trabalho e do emprego incluem disposições que facilitem o acesso à cobertura da segurança social? Poderão esses mecanismos ser criados, em especial para os jovens trabalhadores?

► **Literatura complementar sobre o reforço dos incentivos à extensão da cobertura e das transições da economia informal para a formal**

- Durán, J. e G.-J. Lindeboom. 2014. *Enterprise formalization: fact or fiction? A quest for case studies*.
- OIT. 2013. *The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality*; ver, em particular, os pontos 7.1 e 7.2.
- OIT. 2016. *Formalizing domestic work*.
- AISS. 2015. *ISSA Guidelines: Contribution Collection and Compliance*.

▶ 8

Estender a cobertura da proteção social e construir sistemas universais de proteção social: Ensinaamentos adquiridos e caminho a seguir



▶ Perguntas fundamentais

- ▶ Como garantir uma cobertura adequada dos trabalhadores em todas as formas de emprego, incluindo dos que se encontram em novas formas de emprego?
- ▶ Como estender a cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal e facilitar a sua transição para a economia formal?
- ▶ Como evitar a informalização do emprego formal e garantir que os trabalhadores em «novas» formas de emprego informal possam fazer a transição para a economia formal?
- ▶ Como garantir condições de concorrência equitativas e uma concorrência leal entre as empresas da «velha» e da «nova» economia?
- ▶ Como garantir uma boa combinação de financiamento para os sistemas de proteção social, baseada numa combinação de contribuições e impostos? De que modo podem os regimes de segurança social e outros regimes contributivos de proteção social ser mais bem adaptados e reforçados à evolução das circunstâncias no mundo do trabalho e como podem ser mais bem complementados por mecanismos de proteção social não contributivos (principalmente financiados por impostos)?

▶ Mensagens fundamentais

- ▶ A extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal exige uma abordagem abrangente que englobe as várias barreiras à cobertura da proteção social, forneça soluções de cobertura adaptadas às suas necessidades e facilite a sua transição para a economia formal.
- ▶ Para garantir uma proteção social eficaz para todos, é essencial colmatar as lacunas de cobertura e adaptar os sistemas de proteção social às exigências em evolução no mundo do trabalho. Em especial, os sistemas de proteção social devem ser adaptados às situações e necessidades específicas dos trabalhadores, incluindo dos que se encontram em novas formas de emprego. A segurança social continuará a desempenhar um papel fundamental na garantia de um âmbito mais vasto e de níveis de proteção mais elevados.
- ▶ Algumas das medidas de política instituídas pelos países para facilitar a cobertura dos trabalhadores da economia informal podem fornecer indicações valiosas sobre como estender a cobertura aos trabalhadores em novas formas de emprego. No entanto, é necessário ter em conta medidas adicionais e fazer mais para que todos possam ter direito à segurança social.
- ▶ O reforço e a adaptação dos sistemas de proteção social para o futuro do trabalho exigem uma combinação de diferentes mecanismos de proteção social, com mecanismos de financiamento adequados disponíveis através de contribuições ou impostos. Os regimes de proteção social não contributivos são essenciais para garantir um nível mínimo de proteção social para todos, em conformidade com a Recomendação (n.º 202) relativa aos Pisos de Proteção Social, de 2012.

8.1 Ensinaamentos adquiridos sobre a extensão da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal

A extensão da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal exige uma estratégia global e integrada para superar os vários obstáculos à cobertura da proteção social. Na maior parte dos casos, será necessária uma combinação de diferentes medidas para enfrentar os diferentes obstáculos e oferecer uma solução eficaz, equitativa e sustentável. Tal como descrito acima em pormenor, não existe uma abordagem única para todos – as soluções têm sempre de responder a desafios e realidades concretos. No entanto, a partir das diferentes experiências de cada país discutidas neste volume, podem ser retiradas várias lições gerais, como a seguir se resume.

Promover uma estratégia global e integrada para a extensão da cobertura

A extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal deve fazer parte de uma estratégia nacional global e integrada de proteção social, liderada pelo governo e assente em princípios

fundamentais, incluindo a universalidade da proteção; a adequação e previsibilidade das prestações; a sustentabilidade financeira, orçamental e económica; a não discriminação, a igualdade entre homens e mulheres e a capacidade de resposta a necessidades especiais; uma administração transparente e sólida; e a participação tripartida. Esta abordagem não só permite uma partilha mais ampla dos riscos, como também reforça uma abordagem da proteção social baseada nos direitos, de modo a não deixar ninguém para trás, assente nos direitos humanos e nas normas internacionais de segurança social.

Responder às necessidades prioritárias e conceber soluções adaptadas

A extensão da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal exige uma compreensão abrangente da situação dos diferentes grupos de trabalhadores, das suas lacunas e necessidades atuais em matéria de proteção social e dos diferentes fatores que contribuem para a sua vulnerabilidade. Estes podem incluir a sua exposição a tipologias específicas de riscos associadas às condições de trabalho e ao ambiente, bem como à sua situação social, familiar e em termos de saúde. Os benefícios da proteção social devem ser concebidos de modo a satisfazer as necessidades prioritárias das pessoas, cobrindo os riscos a curto e a longo prazo e proporcionando prestações e serviços de qualidade de forma transparente.

O reforço da voz e da participação das pessoas na economia informal é essencial para garantir que a proteção social responda às suas necessidades e circunstâncias. A sua participação nos processos decisórios pode contribuir para garantir que as soluções políticas satisfazem as suas necessidades e são adaptadas às suas situações. Em particular, os governos devem assegurar que as opiniões dos trabalhadores e dos empregadores se reflitam na formulação de estratégias para extensão da cobertura da proteção social ou de estratégias mais amplas sobre a transição da economia informal para a economia formal. Consulte o Capítulo 2 para obter informação mais detalhada.

Sensibilizar, partilhar informação e reforçar a confiança

A sensibilização é importante para informar os trabalhadores e as empresas sobre a proteção social e os benefícios da formalização. Pode incluir campanhas educativas e de sensibilização para melhorar o conhecimento e a compreensão das operações dos regimes de segurança social. Podem igualmente ser desenvolvidos programas de informação, centros de informação, linhas de ajuda, publicações, folhetos, sítios Web e visitas a centros de emprego, adaptados às necessidades e circunstâncias de categorias específicas de trabalhadores e empregadores.

Além disso, é importante garantir que os trabalhadores e a população em geral tenham acesso a canais de comunicação adequados e recebam informações sobre o nível de benefícios disponíveis. A informação pode ser prestada através de campanhas de informação ou de plataformas em linha (mais comuns nos países desenvolvidos), em que os beneficiários podem ficar a saber mais sobre os requisitos de elegibilidade, os direitos, as obrigações e os privilégios. Consulte o Capítulo 3 para obter informação mais detalhada.

Alargar a cobertura jurídica e adaptar o quadro jurídico

É necessário garantir que os quadros jurídicos são apropriados e adaptados às necessidades dos trabalhadores e dos empregadores e que encorajam a transição para a economia formal. A adaptação dos mecanismos de proteção social às realidades do mercado de trabalho, incluindo as categorias de trabalhadores não abrangidos pela relação de trabalho, com base numa revisão dos quadros jurídicos e das suas aplicações que identifique lacunas na cobertura, é essencial para cobrir um maior grupo de trabalhadores. Consulte o Capítulo 4 para obter informação mais detalhada.

Facilitar o acesso e simplificar os procedimentos administrativos

A fim de eliminar os obstáculos à cobertura, os procedimentos administrativos podem ser simplificados – incluindo os procedimentos de registo das empresas e dos trabalhadores e de pagamento de impostos e contribuições –, assegurando simultaneamente a sua adaptação às necessidades e capacidades do grupo-alvo. A esse respeito, é essencial facilitar o acesso à administração (por exemplo, através de mais pontos de acesso físicos, em linha ou móveis); simplificação dos procedimentos e redução do número de documentos exigidos; agrupamento de diferentes serviços administrativos em serviços de balcão único; e a simplificação dos mecanismos de pagamento dos impostos e das contribuições. Consulte o Capítulo 5 para obter informação mais detalhada.

Ter em conta a capacidade financeira dos trabalhadores da economia informal

Dado que o rendimento da maioria dos trabalhadores da economia informal é bastante baixo, as suas capacidades contributivas são limitadas. É, pois, necessário conceber regimes que tenham em conta a capacidade contributiva dos trabalhadores e prevejam mecanismos adequados para adaptar as taxas de contribuição e os calendários de contribuição. A combinação de regimes contributivos e não contributivos ou a subvenção de contribuições para aqueles com capacidade contributiva limitada pode ajudar a superar esses obstáculos. Consulte o Capítulo 6 para obter informação mais detalhada.

Facilitar a aplicação da lei e reforçar o seu cumprimento

Garantir o cumprimento do quadro jurídico é essencial para garantir a aplicação uniforme da lei e a igualdade de condições para as empresas. A este respeito, as inspeções do trabalho e da segurança social devem ser mais bem adaptadas à situação em setores com uma elevada prevalência de emprego informal. Deve ser encontrado um equilíbrio adequado entre sanções e incentivos. Consulte o Capítulo 7 para obter informação mais detalhada.

Complementar a extensão da cobertura contributiva com regimes não contributivos e construir pisos de proteção social nacionais

A fim de garantir um nível básico de proteção e evitar a exclusão dos grupos de trabalhadores que não têm acesso a quaisquer outros mecanismos, especialmente dos grupos de baixos rendimentos da economia informal, a extensão da cobertura contributiva da proteção social deve ser complementada por esforços no sentido de construir e reforçar regimes não contributivos. Muitos países que combinaram regimes contributivos e não contributivos conseguiram alcançar um aumento significativo da cobertura e garantir, pelo menos, um nível básico de proteção social para todos, simultaneamente proporcionando, de modo progressivo, níveis de proteção mais elevados às pessoas com algumas capacidades contributivas. Tendo em conta a elevada mobilidade laboral dos trabalhadores na economia informal, é essencial assegurar uma coordenação eficaz entre prestações contributivas e não contributivas para uma cobertura contínua dos trabalhadores.

Incorporar o acesso à proteção social numa abordagem integrada para facilitar a transição da economia informal para a economia formal

A extensão da cobertura da proteção social é um componente importante de estratégias mais abrangentes para facilitar a transição da economia informal para a formal. A ligação entre diferentes domínios políticos e o reforço das sinergias podem multiplicar os impactos positivos. Por exemplo, os programas de formação e de valorização de competências com proteção social podem ajudar a desenvolver a produtividade dos trabalhadores e a aumentar a sua empregabilidade. Além disso, as políticas empresariais que promovem empresas sustentáveis e promovem um ambiente empresarial favorável podem aumentar a produtividade das MPE, facilitar a sua transição para a economia formal e promover condições positivas para a formalização dos seus trabalhadores. Consulte o Capítulo 7 para obter informação mais detalhada.

8.2 Como garantir uma proteção social universal e adequada para o futuro do trabalho?

O mundo do trabalho está a passar por uma transformação fundamental, moldada por tendências globais como a digitalização, a automatização e a globalização. Embora algumas das formas de emprego mais tradicionais estejam a desaparecer ou a ser transformadas, estão a surgir novas formas de emprego, incluindo em novos setores, como a chamada economia de «plataforma» (OIT 2017c; OCDE 2019b). As mudanças no mundo do trabalho oferecem, sem dúvida, muitas novas oportunidades, mas também colocam desafios aos sistemas de proteção social para que garantam uma cobertura plena e eficaz aos trabalhadores em todas as formas de emprego, incluindo aos que se encontram em novas formas de emprego.

8.2.1 Tornar os sistemas de proteção social à prova do futuro

A exigência de sistemas de proteção social adequados e abrangentes continua a ser tão relevante como sempre. As políticas eficazes de proteção social são fundamentais para reduzir e prevenir a pobreza e assegurar que os frutos da prosperidade económica sejam partilhados numa base mais equitativa (OIT 2017e). Perante as transformações em curso no mercado de trabalho, a proteção social pode permitir aos trabalhadores e às suas famílias uma melhor movimentação em futuras transições de trabalho e de

vida, estabilizando os seus rendimentos e ajudando-os a participar nos mercados de trabalho (Comissão Global para o Futuro do Trabalho, 2019; OCDE, 2019b). No entanto, mais de metade da população mundial permanece completamente desprotegida, enquanto uma parte significativa é coberta apenas parcialmente por regimes de proteção social, e as mudanças na organização do trabalho geraram novas lacunas que precisam de ser colmatadas (OIT 2017e). Muitos sistemas de proteção social não estão bem equipados para lidar com o ritmo mais rápido de reafetação de postos de trabalho, que provavelmente acompanhará a automatização e a digitalização; na maioria dos países da OCDE, menos de um terço dos desempregados recebem subsídios de desemprego (OCDE 2019b).

Em muitos casos, encontram-se formas de emprego «novas» em formas de emprego «não convencionais», uma série de disposições contratuais que se afastam de uma relação de trabalho «normal», aberta, a tempo inteiro e dependente. Essas disposições de trabalho incluem o trabalho com base em aplicações fornecido localmente, como os serviços de transporte (por exemplo, através das plataformas Uber, Grab ou DiDi); serviços de entrega (por exemplo, Deliveroo ou Foodora); ou plataformas de terceirização do trabalho num contexto global (por exemplo, Mechanical Turk ou Crowdflower). Grande parte do trabalho é a tempo parcial e temporário, com fronteiras pouco claras entre um verdadeiro trabalho por conta própria e o trabalho por conta própria dependente. Muitos trabalhadores – embora não necessariamente todos – têm menos segurança de emprego e de rendimento e condições de trabalho mais precárias, juntamente com défices significativos na cobertura da proteção social, em comparação com os trabalhadores em formas mais comuns de emprego (OIT 2018d; 2016e; OCDE 2019b; Behrendt e Nguyen 2018). Nos casos em que a cobertura da proteção social existe, provém frequentemente dos empregos anteriores ou suplementares dos trabalhadores ou através de membros da família, o que levanta questões quanto ao parasitismo da nova economia em relação à economia tradicional, no que diz respeito ao financiamento da segurança social (Berg et al. 2018; De Stefano 2016; Huws et al. 2017).

A extensão da proteção social a grupos de trabalhadores que ainda não estão cobertos é uma das áreas prioritárias de uma agenda para o futuro do trabalho centrada na pessoa, tal como proposto pela Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho (2019) e reafirmado na Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho. As políticas de extensão da cobertura devem ir além das formas tradicionais de emprego informal, de modo a incluir novas formas emergentes de trabalho informal. Muitos países intensificaram os seus esforços para estender a cobertura a esses tipos de trabalhadores. Embora alguns dos desafios não sejam necessariamente novos, a perspectiva de mudanças evolutivas na organização do trabalho sublinha a urgência de os enfrentar. A garantia de uma proteção social universal para o futuro do trabalho exigirá colmatar as lacunas de cobertura e uma adaptação à realidade em evolução do mundo do trabalho, como o surgimento de trabalhadores em novas formas de emprego, bem como à situação e às necessidades específicas desses trabalhadores, a fim de concretizar o direito à segurança social para todos. Isto não só garantirá a equidade e uma melhor proteção dos trabalhadores e das suas famílias, como também criará condições mais equitativas para as diferentes formas de emprego e facilitará as transições no mercado de trabalho e a mobilidade laboral (Behrendt e Nguyen 2019; Behrendt, Nguyen, e Rani 2019). Dada a importância crescente de formas de emprego novas e atípicas, as grandes disparidades nas disposições de proteção social entre diferentes disposições contratuais, como a redução das contribuições/dos impostos ou a adesão voluntária, podem funcionar como incentivos não intencionais que distorcem as decisões em matéria de emprego e de contratação (OCDE 2019b). A menos que sejam tomadas medidas adequadas, uma expansão adicional das novas formas de emprego poderá agravar as atuais lacunas em matéria de proteção social, com consequências negativas para o desenvolvimento inclusivo e a equidade.

Os sistemas de proteção social têm uma capacidade notável de se adaptarem às circunstâncias em mutação e fornecem sugestões valiosas para opções políticas que facilitem a cobertura da proteção social, incluindo para os trabalhadores em novas formas de emprego. O reforço e a adaptação dos regimes de segurança social serão fundamentais para proteger os trabalhadores em novas formas de emprego, de modo a oferecer um âmbito mais alargado e níveis de proteção mais elevados.

8.2.2 Inovações políticas

Embora a maioria das medidas de política apresentadas no presente guia possa também aplicar-se aos trabalhadores em novas formas de emprego e beneficiar esses trabalhadores, devem ser tidas em conta algumas questões adicionais. Alguns países introduziram mecanismos adaptados para facilitar a cobertura de grupos de trabalhadores que correm o risco particular de exposição a lacunas de proteção, como

os trabalhadores a tempo parcial, os trabalhadores temporários, os trabalhadores independentes, os trabalhadores com relações de trabalho pouco claras e os trabalhadores em plataformas digitais, que partilham frequentemente características com as categorias acima definidas. Por exemplo:

- **Adaptar os quadros legislativos e garantir a conformidade:** Em muitos casos, os trabalhadores em plataformas digitais não têm um estatuto jurídico claro no que diz respeito às suas relações laborais. Em muitos casos, são considerados trabalhadores independentes, embora possam receber instruções de plataformas digitais sobre quando e onde têm de trabalhar. Por conseguinte, é importante adaptar os quadros legislativos, a par de políticas que possam contribuir para clarificar a natureza das relações laborais,¹ evitar a classificação incorreta e definir claramente os direitos e responsabilidades das plataformas, dos requerentes e dos trabalhadores (ver Capítulo 4). Em muitos aspetos, esta pode ser a questão mais importante e urgente, uma vez que o reconhecimento do seu estatuto de trabalhador assalariado concederia imediatamente aos trabalhadores uma série de benefícios e direitos (Berg et al. 2018). Em França, um motorista da plataforma LeCab, rival da Uber, foi classificado como empregado graças a uma cláusula de exclusividade imposta pela empresa (Forde et al. 2017). Na tentativa de abordar a questão da classificação incorreta dos trabalhadores de plataformas, alguns países tomaram medidas para garantir a igualdade de tratamento dos trabalhadores independentes dependentes e para travar o trabalho independente dissimulado. Por exemplo, em Espanha, os trabalhadores independentes dependentes – definidos como trabalhadores independentes que trabalham predominantemente para um único cliente ou que dependem desse cliente para obtenção de, no mínimo, 75% do seu rendimento – são obrigatoriamente cobertos pelo seguro de acidentes de trabalho (Eichhorst, Braga, e Famira-Mühlberger 2013).
- **Adaptação e simplificação da administração e do financiamento da proteção social, rentabilização do potencial da inovação digital:** por exemplo, através de mecanismos simplificados de cobrança de impostos e contribuições (por exemplo, na Argentina, no Brasil, em França e no Uruguai); calendários de cobrança de contribuições mais flexíveis ou utilização de contribuições fixas ou de categorias de contribuição alargadas (por exemplo, no Brasil, em Cabo Verde, na Costa Rica e na Tailândia); e desenvolvimento de sistemas de registo e de pagamento eletrónicos ou através do telemóvel, sistemas de dados coordenados, cartões inteligentes e outras tecnologias emergentes, como a inteligência artificial e a análise de grandes volumes de dados (ver Capítulos 5 e 6). Alguns países, como o Uruguai e a Indonésia, introduziram mecanismos digitais através dos quais as aplicações de utilização de automóveis através de plataformas acrescentarão automaticamente ao valor a pagar pela viagem uma pequena contribuição para a segurança social, a fim de garantir a cobertura dos trabalhadores das plataformas (BPS Uruguay 2017; Susanto 2017).
- **Adaptação dos regimes aos trabalhadores com múltiplos empregadores e desenvolvimento de mecanismos eficazes que facilitem as transições do mercado de trabalho e garantam a portabilidade dos direitos e privilégios:** por exemplo, simplificando os procedimentos administrativos, incluindo a simplificação e facilitação do acesso eletrónico aos mecanismos de registo, consulta e pagamento de contribuições, bem como números unificados de segurança social (por exemplo, no México) (ver Capítulo 5).
- **Desenvolvimento de mecanismos para lidar com situações de relações laborais complexas e pouco claras:** por exemplo, através de disposições de financiamento alternativas. Estes mecanismos podem basear-se na experiência da Índia e da Alemanha (ver o ponto 6.2.5). Na Índia, por exemplo, os fundos de assistência social aos trabalhadores oferecem um mecanismo para garantir a cobertura da proteção social dos trabalhadores nos setores da construção, exigindo que as principais empresas contratantes contribuam com 1 a 2% do valor dos projetos de construção para o Fundo, a fim de financiar as prestações de proteção social para todos os trabalhadores da construção envolvidos no projeto.
- **Estabelecer mecanismos de coordenação e clarificar a legislação aplicável e as disposições institucionais aplicáveis:** Quando os trabalhadores, as plataformas e os clientes estão estabelecidos em diferentes países, é importante clarificar a legislação aplicável e as disposições institucionais, para garantir a proteção social no caso de acordos (Behrendt e Nguyen 2018) transfronteiriços.
- **Reforço do papel das organizações de trabalhadores.** Os sindicatos podem contribuir para facilitar a proteção social dos trabalhadores das plataformas. Por exemplo, o sindicato 3F negociou o primeiro acordo coletivo do mundo na economia de plataformas, através da plataforma eletrónica dinamarquesa

¹ Ver Recomendação (n.º 198) sobre a relação de trabalho, de 2006.

Hilfr.dk, que oferece serviços de limpeza. Os trabalhadores independentes das plataformas são reclassificados como «trabalhadores assalariados» quando realizam, pelo menos, 100 horas de trabalho, o que lhes proporciona salários mais elevados e proteção social (Vandaele 2018). Graças aos esforços de *lobbying* do sindicato IG Metall, o Governo alemão estabeleceu recentemente o objetivo político de incluir todos os trabalhadores independentes, incluindo os trabalhadores em novas formas de emprego, no regime legal de pensões (Berg et al. 2018).

8.3 Princípios dos sistemas universais de proteção social

O caminho a seguir para alcançar a proteção social universal exige uma combinação de mecanismos de proteção social contributivos e não contributivos.

Os regimes não contributivos são fundamentais para garantir um nível básico de proteção para todos, em especial para os grupos que não têm acesso a quaisquer outros mecanismos de proteção social. Numa altura em que os orçamentos da proteção social estão já sob pressão em muitos países, uma maior ênfase no financiamento fiscal exige que os governos mobilizem os recursos necessários e assegurem recursos adequados para financiar a proteção social através da tributação geral e de outras fontes de financiamento, com base nos princípios da partilha de riscos, da equidade e da solidariedade. As propostas para avançar no sentido de uma maior universalidade através de um rendimento básico universal receberam uma atenção considerável como potencial resposta política à possível interrupção do emprego, mas levantaram também questões fundamentais sobre o significado do trabalho na vida dos indivíduos e das sociedades, bem como a justa distribuição de responsabilidades entre empregadores e trabalhadores no que diz respeito às contribuições para a segurança social (Behrendt e Nguyen 2018; OCDE 2019b; I. Ortiz et al. 2018). A dependência exclusiva de mecanismos de proteção social não contributivos e financiados por impostos não só teria impacto na adequação das prestações, como eliminaria a ligação mais direta com as capacidades produtivas de uma economia que se reflete na responsabilidade dos empregadores de contribuírem diretamente (não apenas através da tributação) para o financiamento da proteção social.

Os mecanismos contributivos de proteção social, em especial a segurança social, continuarão a desempenhar um papel fundamental na oferta de um âmbito mais vasto e de níveis mais elevados de proteção e no cumprimento das necessidades de proteção social dos grupos maiores da população, incluindo as classes médias (OIT 2017e). A segurança social desempenha um papel muito importante a este respeito, ao proporcionar um mecanismo eficaz para proporcionar níveis adequados de proteção aos trabalhadores em diferentes tipos de emprego, com base nos princípios da partilha de riscos e da solidariedade. Os mecanismos de segurança social estão particularmente bem equipados para apoiar a mobilidade laboral e garantir a transferibilidade dos direitos nos países em que cobrem os trabalhadores independentes e em que o sistema de proteção social está integrado e bem coordenado. As políticas destinadas a reduzir a fragmentação e a garantir uma proteção adequada dos trabalhadores em todos os tipos de emprego, incluindo os trabalhadores independentes, através de mecanismos adequados, estão, por conseguinte, bem equipadas para enfrentar desafios futuros (OIT 2018d; OCDE 2019b; Behrendt, Nguyen, e Rani 2019). Em contrapartida, o enfraquecimento da segurança social a favor dos seguros privados e dos regimes individuais de poupança corre o risco de aumentar a pobreza e agravar a desigualdade, incluindo a desigualdade entre homens e mulheres, transferir os riscos financeiros e económicos para os trabalhadores e enfraquecer as responsabilidades fundamentais dos empregadores para com os seus trabalhadores (Alfers, Lund, e Moussié 2017; OIT 2016e). As propostas de dissociação da proteção social do emprego limitariam seriamente a partilha de riscos e a redistribuição. A redução das contribuições dos empregadores para a segurança social, a introdução de limites muito baixos para as remunerações sujeitas a seguro ou a dependência de seguros ou poupanças privados comprometeria gravemente a capacidade dos sistemas de proteção social de garantirem níveis de proteção adequados, limitando o seu afluxo de recursos, e contribuiria para níveis mais elevados de pobreza e desigualdade. Os regimes individuais de poupança só podem funcionar como uma opção voluntária para complementar uma prestação pública adequada através de prestações obrigatórias de segurança social e de benefícios fiscais estáveis, justos e adequados (Comissão Global para o Futuro do Trabalho, 2019).

Muitos países estão a combinar regimes contributivos e não contributivos com vista a alcançar uma cobertura universal (ver Capítulo 2). A abordagem em duas vertentes à extensão da proteção social, tal como delineada na Recomendação n.º 202 da OIT relativa aos Pisos de Proteção Social, de 2012, sublinha a importância de regimes coordenados de forma eficaz que combinem mecanismos contributivos e não contributivos, a fim de colmatar as lacunas de cobertura, garantindo assim um nível mínimo de proteção social e uma proteção social mais adequada e abrangente.

O surgimento de formas de emprego não convencionais e de novas formas de emprego e as lacunas de cobertura que daí decorrem para os trabalhadores, especialmente para as mulheres, implica a necessidade premente de garantir que esses trabalhadores sejam adequadamente cobertos pelos sistemas de proteção social. É importante colmatar as lacunas em matéria de cobertura e adaptar os sistemas de proteção social à evolução das exigências do mundo do trabalho. Em especial, os sistemas de proteção social devem ser adaptados às situações e necessidades específicas dos trabalhadores, incluindo dos que se encontram em novas formas de emprego. Os sistemas de proteção social do futuro terão de se basear num conjunto de princípios políticos gerais que possam garantir uma cobertura universal, abrangente e adequada, bem como uma adaptabilidade suficiente a novas exigências (Berendt, Nguyen e Rani 2019; Behrendt e Nguyen 2018; OIT 2018d). Os seguintes princípios gerais, que se baseiam nas normas internacionais em matéria de direitos humanos e de segurança social da OIT, podem ajudar os decisores políticos a reforçar os sistemas de proteção social, incluindo os pisos² (Comissão Europeia 2018a; OIT e OCDE 2018):

- **universalidade da proteção e acessibilidade:** garantir aos trabalhadores um acesso efetivo a todos os tipos de emprego, adaptado à sua situação e às suas necessidades;
- **adequação:** assegurar que os sistemas de proteção social não só previnam eficazmente a pobreza, como proporcionem uma adequada substituição dos rendimentos de uma forma equitativa e sustentável;
- **portabilidade:** assegurar que os sistemas de proteção social apoiem positivamente a mobilidade no mercado de trabalho, assegurem a portabilidade dos direitos e benefícios e tenham em conta a transformação estrutural do mercado de trabalho e da economia;
- **transparência:** assegurar que todos os intervenientes estejam plenamente conscientes dos seus direitos e responsabilidades; que os quadros jurídicos prevejam direitos claros e previsíveis; e que os procedimentos administrativos sejam tão simples e claros quanto possível, aproveitando plenamente o potencial da tecnologia digital, protegendo simultaneamente os dados pessoais e respeitando a privacidade;
- **igualdade entre homens e mulheres:** garantir que os sistemas de proteção social respondam às realidades com que se defrontam as mulheres e os homens no mercado de trabalho, no emprego e na sociedade e que promovam a igualdade entre homens e mulheres;
- **boa governação:** assegurar que os sistemas de proteção social sejam financiados de forma sustentável e equitativa, bem como a sua gestão e administração eficientes.

Além disso, um elemento integral de qualquer reforma é um diálogo social eficaz que envolva os parceiros sociais, incluindo a voz e a representação dos que se encontram em formas novas e atípicas de emprego e na economia informal (OIT, 2019b; Behrendt e Nguyen, 2018).

O reforço e a adaptação dos sistemas de proteção social para o futuro do trabalho exigem uma combinação de diferentes mecanismos de proteção social, com mecanismos de financiamento adequados disponíveis através de contribuições ou impostos. Sistemas de proteção social fortes e reativos que proporcionam uma proteção social universal garantida desde o nascimento até à velhice, com base nos princípios da solidariedade e da partilha de riscos, são fundamentais para apoiar os trabalhadores e as suas famílias através de futuras transições de trabalho (Comissão Global para o Futuro do Trabalho, 2019). A proteção social universal é um elemento vital de uma agenda para o futuro do trabalho centrada no ser humano e inclui os seguintes três elementos (OIT, 2019b):

- **Cobertura universal em termos de pessoas protegidas.** Os pisos de proteção social definidos a nível nacional devem garantir, pelo menos, um nível básico de segurança social para todos ao longo da sua vida, em conformidade com a Recomendação n.º 202 da OIT. Essas garantias devem abranger, pelo menos, todos os residentes e todos os filhos. Os sistemas de proteção social devem respeitar e promover os princípios da não discriminação, da igualdade entre homens e mulheres e da capacidade de resposta a necessidades especiais; da inclusão social (incluindo as pessoas na economia informal); e de respeito pelos direitos e dignidade das pessoas.

2 Estes princípios derivam de princípios fundamentais de segurança social e refletem os princípios enraizados em quadros de direitos humanos (ONU CESCR, 2008; Sepúlveda e Nyst, 2012) e nas normas de segurança social da OIT, incluindo a Convenção n.º 102 relativa à segurança social (norma mínima), de 1952, e a Recomendação n.º 202 relativa aos pisos de Proteção Social, de 2012 (OIT, 2019b, 2017b, 2017a). Comissão Europeia (2018). Ver também Behrendt e Nguyen (2019); Behrendt et al. (2017).

- **Proteção abrangente em termos de riscos cobertos.** A proteção social universal exige também uma proteção abrangente para fazer face a um vasto conjunto de riscos sociais ao longo do ciclo de vida. Esta deve abranger as áreas de política fundamentais dos sistemas de proteção social, incluindo as prestações por filhos e familiares, as prestações de doença e cuidados de saúde, as prestações de maternidade, as prestações de invalidez, as prestações de velhice, as prestações de sobrevivência, as prestações de desemprego e as prestações de acidentes de trabalho.
- **Adequação da proteção oferecida.** Uma proteção adequada é importante para alcançar os resultados políticos esperados. As normas da OIT fornecem um quadro de normas mínimas internacionalmente aceites, no que se refere aos sistemas de proteção social. No que se refere aos pisos de proteção social, as garantias básicas de segurança social devem prevenir ou, pelo menos, atenuar a pobreza, a vulnerabilidade e a inclusão social e permitir que todos vivam uma vida digna.

O quadro internacional em matéria de direitos humanos, as normas internacionais de segurança social e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável estabeleceram um quadro claro acordado a nível internacional para alcançar a proteção social universal. A Parceria Global para a Proteção Social Universal para a Realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (USP2030) exorta todos os países a honrarem o seu compromisso de desenvolver sistemas nacionais de proteção social para todos, incluindo pisos, através da realização de cinco ações (ver Caixa 8.1).

► **Caixa 8.1: Convite à Ação da Parceria Global para a Proteção Social Universal para a Realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (USP2030)**

A Parceria Global para a Proteção Social Universal para a Realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (USP2030) exorta todos os países a honrarem o seu compromisso de desenvolver sistemas de proteção social para todos, com apropriação nacional, incluindo os pisos, em conformidade com a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030, em particular a meta 1.3 dos ODS. Os países e os parceiros de desenvolvimento devem empreender as cinco ações seguintes para apoiar o compromisso global em matéria de proteção social universal:

- **AÇÃO 1.** Proteção ao longo do ciclo de vida: Criar sistemas universais de proteção social, incluindo pisos que assegurem uma proteção adequada ao longo do ciclo de vida, combinando a segurança social, a assistência social e outros meios, ancorados em estratégias e legislação nacionais.
- **AÇÃO 2.** Cobertura universal: Facultar acesso universal à proteção social e garantir que os sistemas de proteção social se baseiem nos direitos, sejam sensíveis ao género e sejam inclusivos, não deixando ninguém para trás.
- **AÇÃO 3.** Apropriação nacional: Desenvolver estratégias e políticas de proteção social baseadas nas prioridades e circunstâncias nacionais, em estreita cooperação com todos os intervenientes relevantes.
- **AÇÃO 4.** Financiamento sustentável e equitativo: Assegurar a sustentabilidade e a equidade dos sistemas de proteção social, dando prioridade a formas fiáveis e equitativas de financiamento interno, complementadas pela cooperação e apoio internacionais, sempre que necessário.
- **AÇÃO 5.** Cooperação tripartida e diálogo social: Reforçar a governação dos sistemas de proteção social através da liderança institucional, da coordenação multisetorial e da participação dos parceiros sociais e de outras organizações relevantes e representativas, a fim de gerar um apoio alargado e promover a eficácia dos serviços.

A USP2030 reúne vários governos, parceiros de desenvolvimento e organizações da sociedade civil sob a coliderança do Banco Mundial e da OIT com vista a aumentar o número de países que oferecem proteção social universal e prestar-lhes apoio na conceção e aplicação de sistemas de proteção social universais e sustentáveis. As ações incluem a coordenação do apoio aos países para reforçar os sistemas nacionais de proteção social; promover o desenvolvimento do conhecimento para documentar a experiência dos países e fornecer provas sobre as opções de financiamento; e a defesa da integração da proteção social universal.

Fonte: Sítio da USP 2030, <https://www.usp2030.org/gimi/USP2030.action>.

▶ Literatura complementar sobre os ensinamentos adquiridos e o caminho a seguir

- ▶ Behrendt, C.; Nguyen, Q.A. 2018. *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work*, n.º 1 (OIT), série de documentos de investigação sobre o futuro do trabalho da OIT.
- ▶ Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho. 2019. *Work for a brighter future*.
- ▶ OIT. 2018. *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work*. Nota informativa n.º 12, Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho, 2.ª reunião, 15-17 de fevereiro, Genebra.
- ▶ OIT. 2019. *Universal social protection: Key concepts and international framework*, Nota informativa sobre a Proteção Social para Todos.
- ▶ OCDE. 2019. *The future of work: OECD Employment Outlook 2019*.
- ▶ OCED e OIT. 2019. *Tackling vulnerability in the informal economy, Development Centre Studies*, especialmente o capítulo 4



► Referências bibliográficas

- Alderman, Harold, e Ruslan Yemtsov. 2013. "[How Can Safety Nets Contribute to Economic Growth?](#)". [Como podem as redes de segurança contribuir para o crescimento económico?] WPS 6437. Documento de trabalho sobre investigação política. Washington DC: Banco Mundial.
- Alfers, Laura, Francie Lund, e Rachel Moussié. 2017. "[Approaches to Social Protection for Informal Workers: Aligning Productivist and Human Rights-Based Approaches](#)". *International Social Security Review* 70 (4): 67–86, 22 December.
- . 2018. "[Informal Workers & The Future of Work: A Defence of Work-Related Social Protection](#)", ». 37. Documento de trabalho da WIEGO. Durban: WIEGO.
- Amarante, Veronica, e Ivone Perazzo. 2013. "[Uruguay's "Single Tax" Social Protection Scheme for the Self-Employed](#)". *International Labour Review* 152 (3–4): 559–75.
- Andrade, Gustavo Henrique de, Miriam Bruhn, e David McKenzie. 2013. "[A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms](#)". Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms». Washington DC: Banco Mundial.
- Antón, Arturo, Fausto Hernández, e Santiago Levy Algazi. 2012. "[The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance](#)". Cidade do México: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Bailey, Clive. 2004. "[Extending Social Security Coverage in Africa](#)". Documento da Série sobre a Extensão da Segurança Social (ESS). Genebra: OIT.
- Barbosa, Edvaldo Duarte. 2010. "A Previdência Social Rural Brasileira". Informe de Previdência Social (Volume 22, Núm. 08).
- Behrendt, Christina, e Quynh Anh Nguyen. 2018. "[Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work](#)". [Abordagens inovadoras para garantir a proteção social universal para o futuro do trabalho]. 1. Série de Documentos de Investigação sobre o Futuro do Trabalho da OIT. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2019. "[Ensuring universal social protection for the future of work](#)". *Transfer* 25 (2): 205–19.
- Behrendt, Christina, Quynh Anh Nguyen, e Uma Rani. 2019. "[Social protection systems and the future of work: Ensuring social security for digital platform workers](#)". *International Social Security Review* 72 (3): 17–41.
- Behrendt, Christina, Emmanuelle Saint-Pierre Guilbault, Maya Stern Plaza, Victoire Umuhire, e Veronika Wodsak. 2017. «Implementing the Principles of Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)». In *Recommendation on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions*, editado por. Tineke Dijkhoff e Letlhokwa George Mpedi, 41–70.
- Ben Cheikh, Nidhal. 2013. "[L'extension de la protection sociale à l'économie informelle à l'épreuve de la Transition en Tunisie](#)". Tunis: Centre de Recherches et d'Etudes Sociales.
- Bender, Katja, Markus Kaltenborn, e Christian Pfeleiderer (editores.). 2013. [Social Protection in Developing Countries: Reforming Systems](#). Routledge. Londres: Routledge.
- Berg, Janine, Marianne Furrer, Ellie Harmon, Uma Rani, e M Six Silberman. 2018. [Digital Labour Platforms and the Future of Work: Towards Decent Work in the Online World](#). Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- Bertranou, Fabio, e Luis Casanova. 2013. "[Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización](#)". Santiago do Chile: Bureau Internacional do Trabalho.
- Bertranou, Fabio. 2007. "[Informal economy, independent workers and social security coverage in Argentina, Chile and Uruguay](#)". Bureau Internacional do Trabalho, Santiago, Chile. h
- . 2014. "Restrictions, Problems and Dilemmas of Social Protection in Latin America: Facing Challenges from Aging and Income Inequality». *Well-being and Social Policy* Vol. 1 Nun. 1
- Bhattarai, Tejeshwi. 2018. "Emerging Trends in the Use of Technology as a Driver of the Transition to Formality: Experiences from Asia and the Pacific". Série de Documentos de Trabalho OIT Ásia-Pacífico. Bangucoque: Bureau Internacional do Trabalho - Escritório Regional para a Ásia e o Pacífico.

- Bonnet, Florence, Michael Cichon, Carlos Galian, Gintare Mazelkaite, e Valérie Schmitt. 2012. *"Analysis of the Viet Nam National Social Protection Strategy (2011-2020) in the Context of Social Protection Floor Objectives: A Rapid Assessment"*. 32. Documento sobre a Extensão da Segurança Social (ESS). Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- Bosch, M, e C. V Raymundo. 2014. "The Trade-Offs of Welfare Policies in Labor Markets with Informal Jobs: The Case of the 'Seguro Popular' Program in Mexico". *American Economic Journal: Economic Policy* 6 (4): 71–99.
- Both, Nathalie, Martin Evans, Stefan Thewissen, e Betina Ramírez López. 2018. "Practical Options for the Extension of Social Protection to Workers in the Informal Economy in Cambodia". Relatório: OIT..
- BPS Uruguay. 2017. *"Formalizing Enterprises and Workers in the Shared Economy (Transporting Passengers Using Mobile Phone Applications: UBER, Cabify, EasyGo): A Case of the Social Insurance Bank"*. Good Practices in Social Security [Boas práticas em matéria de Segurança Social]. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social.
- . 2018. *"Programa educación en seguridad social"*. [Boas práticas em matéria de Segurança Social]. Montevideo: Banco de Prevision Social - Instituto de Seguridad Social.
- Brazil. 2008. *Lei No. 11.718, de 20 de Junho de 2008*.
- . 2010. *"Previdência Social. Renovacao Aos 88 Anos"*. Ministério da Previdência Social.
- . 2014a. *"Informações Sobre Rede de Atendimento Da Previdência Social"*. Brasília: Ministério da Previdência Social.
- . 2014b. *"Plano Brasil Sem Miséria. Busca Ativa"*.
- . 2015. *"Inscricao Na Previdência Social"*. Ministério da Fazenda.
- . n.d. *"Segurado Especial"*. Ministério da Previdência Social.
- Bruhn, Miriam. 2011. *"License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico"*. *The Review of Economics and Statistics* 93(1): 382–86.
- . 2013. *"A Tale of Two Species: Revisiting the Effect of Registration Reform on Informal Business Owners in Mexico"*. *Journal of Development Economics* 103: 275–83.
- Bruhn, Miriam, e David McKenzie. 2014. *"Entry Regulation and the Formalization of Microenterprises in Developing Countries"*. *The World Bank Research Observer* 29(2): 186–201. <https://doi.org/10.1093/wbro/lku002>.
- Calderón, Francisco Santos. n.d. *"Colombia's Headways and Challenges in the Use of ICT"*. Paris. <http://www.oecd.org/site/worldforum06/38902521.pdf>.
- Cambodia. 2018. *"NSSF Communication Campaign Strategy"*. National Social Security Fund.
- Cárdenas, Mauricio, e Sandra Rozo. 2007. *"La informalidad empresarial y sus consecuencias: son sos CAE una solución?"* <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/802>
- Castel, Paulette. 2009. *"Vietnam Compulsory Social Security Participation Revealed Preferences."* Documento de referência 3. Capítulo sobre a Proteção Social. Academia Vietnamita de Ciências Sociais - Centro de Análise e Previsão. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1461330.
- CESCR (Committee on Economic, Social and Cultural Rights). 2008. *General Comment No. 19: The Right to Social Security*.
- Chaabane, Mohamed. 2002. *"Towards the Universalization of Social Security: The Experience of Tunisia"*. Documento da Série sobre a Extensão da Segurança Social (ESS). Genebra: OIT.
- Chikarmane, Poornima, e Laxmi Narayan. 2005. *"Organising the Unorganised: A Case Study of the Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat (Trade Union of Waste-Pickers)"*.
- Cho, Yoonyoung, David A. Robalino, e Samantha Watson. 2014. *"Supporting Self-Employment and Small-Scale Entrepreneurship: Potential Programs to Improve Livelihoods for Vulnerable Workers"*. Washington DC: Banco Mundial.
- Cichon, Michael, Wolfgang Scholz, Arthur van de Meerendonk, Krzysztof Hagemeyer, Fabio Bertranou, e Pierre Plamondon. 2004. *Financing Social Protection*. [Financiamento da proteção social]. Genebra: OIT e AISS.
- CRES e BAD (Centre de Recherche et des Etudes Sociales and Banque Africaine du Développement). 2016. *"Protection sociale et économie informelle en Tunisie: Défis de la transition vers l'économie formelle"*. Tunis: Centre de Recherche et des Etudes Sociales, Banque Africaine du Développement.
- Damerau, Verena. 2015. «Enabling informal workers to access social security evidence from the AlkanSSSy Programme in the Philippines». Eschborn: GIZ.

- Daza, José Luis. 2005. *Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- De Stefano, Valerio. 2016. „*The Rise of the «just-in-Time Workforce»: On-Demand Work, Crowdswork and Labour Protection in the «gig-Economy»*“. 71. Série sobre Condições de Trabalho e Emprego. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- Durán, Jessica, e Gert-Jan Lindeboom. 2014. „*Enterprise Formalization: Fact or Fiction? A Quest for Case Studies*“. Eschborn: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
- Durán Valverde, Fabio, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortiz Vindas, Daniel Muñoz Corea, Ana Carolina de Lima Vieira, e Lou Tessier. 2013. „*Innovations in Extending Social Insurance Coverage to Independent Workers: Experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay*“. Documento n.º 42 da Série ESS.
- Durán Valverde, Fabio, e José Francisco Pacheco. 2012. „*Fiscal Space and the Extension of Social Protection: Lessons from Developing Countries*“. 33. Série sobre a Extensão da Segurança Social (ESS). Genebra: Organização Internacional do Trabalho.
- Durán Valverde, Fábio, José Pacheco-Jimenez, Joana Borges Henriques. 2012. *A proteção social em Cabo Verde: situação e desafios*. Genebra: OIT.
- Ecuador. 2016. „*Boletín Estadístico*“. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- Eichhorst, Werner, Michela Braga, e Ulrike Famira-Mühlberger. 2013. „*Social Protection Rights of Economically Dependent Self-Employed Workers*“. [Direitos de proteção social dos trabalhadores independentes economicamente dependentes]. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Enoff, Louis D, e Roddy McKinnon. 2011. “Social Security Contribution Collection and Compliance: Improving Governance to Extend Social Protection”. *International Social Security Review* 64 (4): 99–119.
- ESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). 2011. *The Promise of Protection: Social Protection and Development in Asia and the Pacific*. Bangucoque: Comissão Económica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico.
- Eurofound. 2017. *Exploring Self-Employment in the European Union*. Dublin: Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.
- Comissão Europeia. 2018. „*Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed: Best Practices from EU Member States*“. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2018: Comissão Europeia.
- Comissão Europeia. 2019. *Council Recommendation on Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed (COM(2018) 132 Final)*. «Proposta de recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria (COM(2018) 132 final)». Estrasburgo: Comissão Europeia.
- FAO (Food and Agriculture Organisation). 2015. *The State of Food and Agriculture 2015: Social Protection and Agriculture: Breaking the Cycle of Rural Poverty*. «Estado da Alimentação e da Agricultura 2015: Proteção Social e Agricultura: Romper o Ciclo da Pobreza Rural». Roma: FAO Organização para a Alimentação e Agricultura.
- . 2017. *FAO Social Protection Framework: Promoting Rural Development for All*.
- Farvaque, Nicolas. 2013. „*Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*“. Luxemburgo: ORSEU.
- Forde, Christopher, Mark Stuart, Liz Oliver, Danat Valizade, Gabriella Alberti, Kate Hardy, Vera Trappmann, Charles Umney, e Calum Carson. 2017. *The Social Protection of Workers in the Platform Economy*. Estrasburgo e Bruxelas: Parlamento Europeu.
- Gaspar, Vitor, Sanjeev Gupta, e Carlos Mulas-Granados. 2017. *Fiscal Politics*. Washington DC: Fundo Monetário Internacional.
- Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, e Philippe Wingender. 2016. „*Political Institutions, State Building, and Tax Capacity: Crossing the Tipping Point*“. Documento de trabalho FMI. Washington DC: Fundo Monetário Internacional.
- Ghimire, Prabesh, Vishnu Prasad Sapkota, e Amod Kumar Poudyal. 2019. „*Factors Associated with Enrolment of Households in Nepal’s National Health Insurance Program*“. *International Journal of Health Policy and Management* 8 (11): 636–45.

- Gindling, T. H., Najwa Mossaad, e Juan Diego Trejos. 2015. *"The Consequences of Increased Enforcement of Legal Minimum Wages in a Developing Country: An Evaluation of the Impact of the Campaña Nacional de Salarios Mínimos in Costa Rica"*. *Industrial and Labor Relations Review* 68(3): 666–707.
- Gindling, T. H., e David Newhouse. 2014. *"Self-Employment in the Developing World"*. *World Development* 56: 313–31.
- Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho. 2019. *Work for a Brighter Future*. OIT.
- Gongcheng, Zheng e Wolfgang Scholz. 2019. *"Global Social Security and Economic Development: Retrospect and Prospect"*. Associação da Segurança Social da China (CAOSS), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Goursat, Marielle Phe, e Luca Pellerano. 2016. *Extension of Social Protection to Workers in the Informal Economy in Zambia: Lessons Learnt from Field Research on Domestic Workers, Small Scale Farmers and Construction Workers*. OIT.
- HelpAge International. 2015. *"Global AgeWatch Index 2015: Insight Report"*. Londres: HelpAge Internacional
- Hirose, Kenichi, e Miloslav Hetteš. 2016. *Extending Social Security to the Informal Economy - Evidence from Bosnia and Herzegovina and the Republic of Moldova*. OIT.
- Holmes, Rebecca, e Lucy Scott. 2016. *"Extending Social Insurance to Informal Workers: A Gender Analysis"*. Londres: Overseas Development Institute.
- Husmanns, Ralf. 2004. *"Defining and measuring informal employment"*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- Huws, Ursula, Neil Spencer, D.S Syrdal, e K Holts. 2017. *"Work in the European Gig Economy – Research Results from the UK, Sweden, Germany, Austria, the Netherlands, Switzerland and Italy"*. Bruxelas: FEPS e UNI-Europa.
- CIET (IConferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho). 2018a. *"Resolution concerning statistics on work relationships, adopted by the 20th International Conference of Labour Statisticians"*. «Resolução sobre as Estatísticas das Relações de Trabalho, Adotada pela 20.ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho».
- . 2018b. *"Statistical definition and measurement of dependent "self-employed" workers: Rationale for the proposal for a statistical category of dependent contractors (Room Document 6)"*. (Documento de sessão 6). 6. Documento de sessão. Genebra: Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho.
- IIG (Improving Institutions for Pro-Poor Growth). 2011. *"Raising Revenue to Reduce Poverty"*. Oxford: Improving Institutions for Pro-poor Growth.
- . 2013. *"Encouraging Tax Compliance in the Informal Sector"*.
- OIT. 1993. «Resolução sobre Estatísticas de Emprego no Setor Informal, 15.ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho». Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2003. «Orientações relativas a uma definição estatística do emprego informal, 17.ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho». Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2005a. *Social Security Governance: A Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe*. Budapeste: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2005b. "Uruguay: Empleo y protección social - de la crisis al crecimiento". Santiago do Chile: OIT.
- . 2010. *Segurança social para a justiça social e uma globalização justa: Discussão recorrente sobre a proteção social (segurança social) ao abrigo da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, Relatório VI, 100.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho
- . 2011. *Social Security for Social Justice and a Fair Globalization: Recurrent Discussion on Social Protection (Social Security) under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*. Relatório VI. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho
- . 2012a. *Effective Protection for Domestic Workers: A Guide to Designing Labour Laws*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho
- . 2012b. *Social Protection Assessment Based National Dialogue: Towards a Nationally Defined Social Protection Floor in Indonesia*. Jacarta: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2013a. *Domestic Workers across the World: Global and Regional Statistics and the Extent of Legal Protection*. Genebra
- . 2013b. *Domestic Workers Across the World: Global and Regional Statistics and the Extent of Legal Protection*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.

- . 2013c. *Labour Inspection and Undeclared Work in the EU*.
- . 2013d. *A Economia informal e trabalho digno: Guia de Recursos sobre as Políticas - Apoiar a transição para a Formalidade*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2013e. *Relatório mundial sobre trabalho infantil: Vulnerabilidade económica, proteção social e luta contra o trabalho infantil*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2014a. *Employment Formalization in Argentina: Recent Developments and the Road Ahead*. Lima: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2014b. *Maternity and Paternity at Work: Law and Practice across the World*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2014c. *Panorama Laboral 2014*. Lima: Bureau Internacional do Trabalho - Escritório Regional para a América Latina e as Caraíbas.
- . 2014d. *Panorama Laboral Temático: Transición a la Formalidad en América Latina y el Caribe*. Lima: Bureau Internacional do Trabalho - Escritório Regional para a América Latina e as Caraíbas.
- . 2014e. *Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises in Brazil*. Lima: OIT - Escritório Regional para a América Latina e as Caraíbas.
- . 2014f. *Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises in Costa Rica*. Lima: OIT - Escritório Regional para a América Latina e as Caraíbas.
- . 2014g. *"The Social Service Delivery Mechanism (SSDM): A Single Window Service for Social Protection and Employment Services in Cambodia."*
- . 2014h. *"Uruguay - Monotax: Promoting Formalization and Protection of Independent Workers"*. Social Protection in Action Country Brief. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2014i. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2014-2015: Construindo a recuperação económica, o desenvolvimento inclusivo e a justiça social*.
- . 2015a. *"Cambodia: A Mechanism to Deliver Coordinated Social Protection Services"*. Social Protection in Action Country Brief. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2015b. *Extending Labour Inspection to the Informal Economy: A Trainer's Handbook*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2015c. "Extending Social Protection Coverage in the Construction Industry: International Experiences (Draft)". Lusaka: Escritório Nacional da OIT para a Zâmbia, Malawi e Moçambique.
- . 2015d. *"Extending Social Protection to the Rural Economy"*. Decent Work in the Rural Economy Policy Guidance Note. [Nota de orientação sobre políticas em matéria de trabalho digno na economia rural]. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2015e. *"ICROP: Reaching out to Rural Poor through Mobile Service Units in South Africa"*. Social Protection in Action Country Brief. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2015f. *Labour Inspection and Other Compliance Mechanisms in the Domestic Work Sector: Introductory Guide*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2015g. *Public Employment Services in Latin America and the Caribbean: Argentina*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2015h. *Rationalizing Social Protection Expenditure in Ghana (Consolidated Report)*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2015i. *"Single Window Service: Building Integrated Management and IT Systems"*. Social Protection Platform. Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems. 2015
- . 2015j. "Summary Report of the Regional Conference on the Formalization of the Informal Economy". Bečići, Budva, Montenegro, 15-16 September 2015. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2016a. *Decent Work in Global Supply Chains*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2016b. *Formalizing Domestic Work*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.

- . 2016c. *“Maternity Cash Benefits for Workers in the Informal Economy”*. Nota informativa Proteção Social para Todos. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho
- . 2016d. *“Mongolia: A One-Stop Shop for Accessible, Transparent and Efficient Public Service Delivery”*. Social Protection in Action Country Brief. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho.
- . 2016e. *Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*.
- . 2016f. *“People’s Republic of China: Extending Social Protection in Qingdao through Labour and Social Security Inspection”*. Proteção Social em Ação Resumo do País. Genebra.
- . 2016g. *“Rwanda: Progress towards Universal Health Coverage”*. Social Protection in Action Country Brief. Proteção Social em Ação Resumo do País. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho.
- . 2016h. *Social Protection Assessment-Based National Dialogue: A Global Guide*. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho.
- . 2016i. *“Social Protection for Domestic Workers: Key Policy Trends and Statistics”*. 15. Documentos sobre Políticas de Proteção Social. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho.
- . 2016j. *“Thailand: Universal Health-Care Coverage Scheme”*. Proteção Social em Ação Resumo do País. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.
- . 2016k. *Vers la mise en oeuvre d’un socle national de protection sociale au Niger: La couverture universelle de santé*. Abidjan, Dakar e Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho
- . 2016l. *Extension of Social Protection to Workers in the Informal Economy in Zambia: Lessons Learnt from Field Research on Domestic Workers, Small Scale Farmers and Construction Workers*. Lusaka: Escritório Nacional da OIT para a Zâmbia, Malawi e Moçambique
- . 2017a. *Enterprise Formalization*. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho.
- . 2017b. *ILO Toolkit for Quality Apprenticeships, Vol. 1: Guide for Policy-Makers*. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho.
- . 2017c. *Inception Report for the Global Commission on the Future of Work*. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho.
- . 2017d. *Transition to Formality: The Critical Role of Social Dialogue*.
- . 2017e. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-2019: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*.
- . 2018a. *A Guide on Labour Inspection Intervention in the Informal Economy - A Participatory Method*. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho.
- . 2018b. *“Ecuador: El Caso Del Seguro Social Campesino”*. Pisos de Protección Social En Acción: 100 Experiencias Exitosas de Protección Social Universal y El ODS 1.3. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho.
- . 2018c. *“Extension of the Social Security Coverage to the Self-Employed”*. Porto de Espanha: Equipa para o Trabalho Digno e Escritório da OIT para as Caraíbas.
- . 2018d. *“Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work”*. 12. Resumo da questão preparado para a 2.ª Reunião da Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho.
- . 2018e. *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. (Panorama Laboral Temático, 4)*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- . 2018f. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (Third Edition)*.
- . 2019a. *Building Social Protection Systems: International Standards and Human Rights Instruments*. In: Genebra
- . 2019b. *Electronic Registration of Domestic Work in Uruguay*.
- . 2019c. *Experiences from Simples National, the Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs in Brazil*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.
- . 2019d. *“Extending Social Security to Domestic Workers: Lessons from International Experience”*. Nota informativa n.º 6. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho.

- . 2019e. *“Extending Social Security to Workers in Micro and Small Enterprises: Lessons from International Experience”*. n.º 3/2019. Nota informativa
- . 2019f. *Formalisation: The Case of Chile*. Nota informativa n.º 4/2019
- . 2019g. *Simples National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs: Experiences from Brazil*. Nota informativa n.º 2/2019.
- . 2019h. *Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-Employed, Micro-Enterprises and SMEs*. Nota informativa n.º 5. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2019i. *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development: General Survey Concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.
- . 2019j. *“Universal Social Protection: Key Concepts and International Framework”*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho
- . 2019k. *“Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-Employed, Micro-Enterprises and SMEs”* Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2019l. *Proteção social universal para a dignidade humana, a justiça social e o desenvolvimento sustentável: Inquérito Geral sobre a Recomendação n.º 202 relativa aos Pisos de Proteção Social, de 2012 CIT.108/III/B*.
- . 2019m. *“Universal Social Protection: Key Concepts and International Framework”* Nota informativa - Proteção Social para Todos.
- . 2020a. *“Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations”*. Destaque da Proteção Social.
- . 2020b. *“Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World”*. Destaque da Proteção Social
- . 2020c. *“COVID-19 and the World of Work: Updated Estimates and Analysis”*. Monitor OIT 2ª Edição.
- . 2020d. *“The Impact of COVID-19 on the Informal Economy in Africa and Related Policy Responses”*. [Impacto da COVID-19 na economia informal em África e respostas políticas conexas]. Resumo da OIT.
- . 2020e. *“COVID-19 and the World of Work: Updated Estimates and Analysis”*. Monitor OIT 3ª edição.
- . 2020f. *“COVID-19 Crisis and the Informal Economy: Immediate Responses and Policy Challenges”*. Resumo da OIT.
- . 2020g. *“Social Protection Responses to the COVID-19 Pandemic in Developing Countries: Strengthening Resilience by Building Universal Social Protection”*. Destaque da Proteção Social
- OIT et al. 2017. «Diagnosis of Informality in Viet Nam». Hanói: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Universidade Nacional do Vietname, Serviço de Estatística Geral do Vietname, Instituto de Ciência do Trabalho e Assuntos Sociais (ILSSA), Departamento do Emprego, MOLISA, Câmara do Comércio e Indústria do Vietname (VCCI), Aliança Cooperativa do Vietname, Confederação Geral do Trabalho do Vietname.
- . 2021a. *“Extending Social Security to Self-Employed Workers: Lessons from International Experience”*. Destaque da Proteção Social
- . 2021b. *“Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Information and Awareness”*. Destaque da Proteção Social
- . Forthcominga. “Compendium of Practice - Examples of Relations Developed by Workers” and Employers” Organizations with the Informal Economy”.
- . Forthcomingb. “Extending Social Security to Agricultural Workers: Lessons from International Experience”.
- OIT, e IDA. 2019. *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems Supporting the Full and Effective Participation of Persons with Disabilities*. [Rumo a sistemas de proteção social inclusivos que apoiem a plena e efetiva participação das pessoas com deficiência]
- OIT, e FAO. 2021. *Extending Social Protection to Rural Populations: Perspectives for a Common FAO and ILO Approach*.

- OIT, e OCDE. 2018. *"Promoting Adequate Social Protection and Social Security Coverage for All Workers, Including Those in Non-Standard Forms of Employment"*, [Promover uma proteção social e uma cobertura social adequadas para todos os trabalhadores, incluindo os que se encontram em formas de emprego não normais], documento preparado para a reunião do G20, Buenos Aires, 20-21 de fevereiro de 2018. Genebra e Paris: *Bureau* Internacional do Trabalho e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos.
- OIT, e Vietnam National University, General Statistics Office of Vietnam, Institute of Labour Science and Social Affairs (ILSSA), Department of Employment, MOLISA, Vietnam Chamber of Commerce and Industry (VCCI), Vietnam Cooperative Alliance, Vietnam General Confederation of Labour. 2017. "Diagnosis of Informality in Viet Nam".
- IMF. 2017. *"Tackling Inequality"*. Washington DC: Fundo Monetário Internacional.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2015. "Primeiros Efeitos Da Emenda Constitucional No 72 Sobre o Emprego Doméstico No Brasil", Um relatório de investigação apresentado ao Serviço de Mercados de Trabalho Inclusivos, Relações Laborais e Condições de Trabalho. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- AISS (Associação Internacional da Segurança Social). 2007. *Developments and Trends: Supporting Dynamic Social Security. Genebra: Associação Internacional de Segurança Social*
- . 2009a. *"Information System on Weekly Contributions: A Case of the Mexican Social Security Institute"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social.
- . 2009b. *"Social Security: Outreach to All (Strategy of Extending Social Security Coverage): A Case of the Social Security Corporation"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2009c. *"SSS ID & UMID Systems: A Case of the Social Security System, Philippines"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2009d. *"Use of Modern Technology to Serve JSSC's Strategic Initiatives and Projects"*. Good Practices in Social Security.
- . 2011a. *"Electronic Service Delivery Channels A Case of the National Social Security Fund. Uganda."* Good Practices in Social Security.
- . 2011b. *"Introduction of the Transition Unemployment Benefit for Redundant Workers. A Case of the Ministry of Social Security, National Solidarity and Reform Institutions"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social.
- . 2011c. *"Mbao Pension Plan. A Case of the Retirement Benefits Authority"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social.
- . 2012. *Handbook on the Extension of Social Security Coverage to the Self-Employed*. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social.
- . 2013. *"Programme for Health Benefits Rights: A Case of the Social Security Institution"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social.
- . 2014a. *Guidelines: Service Quality*. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social.
- . 2014b. *"La Proximité à Travers Le Guichet Forain: Une Pratique de La Caisse Nationale de Prévoyance Sociale"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social
- . 2014c. *"Mobile Phone Based Service Delivery. A Case of the National Social Security Fund. Uganda"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social
- . 2014d. *"The Total Office: A Case of the National Social Insurance Fund, Cameroon"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social.
- . 2015a. *Guidelines: Contribution Collection and Compliance*. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social.
- . 2015b. *"Moving towards Inclusive Growth: A Case of the Social Security System of the Philippines"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2015c. *"Service Delivery Reform and Our Digital Journey: Australia"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2015d. *"Social Protection Education from an Early Age: A Case of the National Social Insurance Fund of Madagascar"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social

- . 2015e. *"Special Social Security Registry for Domestic Workers: A Case of the Federal Administration of Public Resources, Argentina"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2016a. *Guidelines: Administrative Solutions for Coverage Extension*. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2016b. *Guidelines: Communication by Social Security Administrations*. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2016c. *Guidelines: Information and Communication Technology*. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2017a. *"IMSS Digital Mobile Application: Mexico"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social.
- . 2017b. *"National Historical Reparation Programme for Retirees and Pensioners: A Case of the National Social Security Administration (Administración Nacional de La Seguridad Social, ANSES)"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2017c. *"Providing Employers an Application Facilitating the Automatic Generation of Data Relating to Insured Individual Accounts: "E-DISA": Côte d'Ivoire"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2017d. *"Social Secretariats (Partners to Support the Affiliation of Independent Workers and the Informal Sector with the Voluntary Insurance Scheme) A Case of the National Social Insurance Fund"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2017e. *"Strengthening the Governance System of the Pension Fund of Morocco by Setting up Specialized Committees and Certifying the Fund's Various Activities: A Case of the Pension Fund of Morocco"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2018a. *"Employer Online Portal: Fiji"*. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2018b. *"Enforcement Transformation Initiative: Social Security Organisation, Malaysia"*. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2018c. *"Involving the Society to Care about Social Health Care through Kader JKN Programme"*. Associação Internacional da Segurança Social.
- . 2018d. *"Mobile JKN: A One-Stop Solution for Social Security Health Services at People's Fingertips"*. Associação Internacional da Segurança Social.
- . 2018e. *"One-Stop Service through Four Social Insurance Information Systems: Korea"*. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2018f. *"RASED: Developing a Field Inspection System (General Organization for Social Insurance, Saudi Arabia)"*. Boas práticas em matéria de Segurança Social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- . 2018g. *"SSO Multi-Platform Electronic Self-Service: Thailand"*. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- CIF-OIT. 2010. *Governance of Social Security Systems: A Guide for Board Members in Africa*. Turim: CIF-OIT
- CSI e ONU-Mulheres. 2013. *Domestic Workers Count Too: Implementing Protections for Domestic Workers*. Bruxelas e Nova Iorque: Confederação Sindical Internacional e ONU-MULHERES
- Kabare, Krystle. 2018. *"The Mbao Pension Plan: Savings for the Informal Sector"*. Development Pathways.
- Kalpana, K. 2019. "Defending Informal Workers" Welfare Rights: Trade Union Struggles in Tamil Nadu". *Global Labour Journal* 10 (3): 209.
- Kaplan, David S., Eduardo Piedra, e Enrique Seira. 2007. *"Entry Regulation and Business Start-Ups: Evidence from Mexico"*. Documento de Trabalho do Banco Mundial sobre Investigação Política, n.º 4322.
- Kuddo, Arvo, David A. Robalino, e Michael Weber. 2015. *Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits*. Washington DC: Banco Mundial.
- Kwena, Rose Musonye, e John A. Turner. 2013. *"Extending Pension and Savings Scheme Coverage to the Informal Sector: Kenya's Mbao Pension Plan"*. *International Social Security Review* 66 (2): 79-99.

- Kwon, Huck-ju. 2009. "The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia". *International Journal of Social Welfare* 18 (1): 12–21.
- Lee, Sangheon, e Nina Torm. 2017. "Social Security and Firm Performance: The Case of Vietnamese SMEs". *International Labour Review* 156 (2): 185–212.
- Levy, Santiago. 2010. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press.
- Lindert, Kathy, Anja Linder, Jason Hobbs, e Bénédicte De la Brière. 2007. "The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context." Documento de discussão sobre proteção social 0709. Banco Mundial.
- Lund, Francie. 2012. "Work-Related Social Protection for Informal Workers". *International Social Security Review* 65 (4): 9–30.
- Lund, Francie, e Rhonda Douglas. 2017. *The Informal Workers Health Project: Summary Report*. Durban: WIEGO.
- Lund, Francie, e Jillian Nicholson. 2003. *Chains of Production, Ladders of Protection: Social Protection for Workers in the Informal Economy*.
- Makaka, Andrew, Sarah Breen, e Agnes Binagwaho. 2012. "Universal Health Coverage in Rwanda: A Report of Innovations to Increase Enrolment in Community-Based Health Insurance". *The Lancet* 380 (2): S7.
- Maundu, John N. 1997. *Towards Meeting Local Training Requirements of Jua Kali Artisans in Kenya: Some Lessons of Experience*.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2008a. "Informal Employment and Pension and Health Care Coverage by Social Insurance in Latin America". *University of Sussex IDS Bulletin* 39 (2): 79–86.
- . 2008b. *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*. Oxford University Press.
- Ministério da Previdência Social. n.d. "Segurado Especial". Consultado em 23 de março de 2015
- Ministério da Saúde do Vietname. 2016. "Social Health Insurance Scheme in Vietnam: Achievements and Challenges". Tóquio.
- Mullainathan, Sendhil, e Philipp Schnabl. 2010. "Does Less Market Entry Regulation Generate More Entrepreneurs? Evidence from a Regulatory Reform in Peru". In *International Differences in Entrepreneurship*, editado por Josh Lerner e Antoinette Schoar (National Bureau of Economic Research), 159–77.
- Instituto Nacional de Estatística da China. 2017. *China Statistical Yearbook 2017*. China Statistics Press.
- Newitt, Kirsten, Usher, Alastair, e McLeish, Sarah. 2014. "Extending Social Protection Coverage in the Construction Industry: International Experiences (Manuscrito)". Lusaka: Escritório Nacional da OIT para a Zâmbia, Malawi e Moçambique.
- NIER (Nuppun Institute for Economic Research). 2017a. "National Social Security Fund Operation Assessment in Cambodia: Admin Survey (Weights Adjusted)".
- . 2017b. "National Social Security Fund Operation Assessment in Cambodia: Worker Survey (Weights Adjusted)".
- OCDE (Organisation for Economic Cooperation and Development). 2015. *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico.
- . 2018. "Increasing Social Insurance Coverage in Viet Nam's SMEs". N.º 13. Documentos de Política de Desenvolvimento da OCDE. Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos.
- . 2019a. "Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?" Paris: Centro de Desenvolvimento da OCDE.
- . 2019b. *The Future of Work: OECD Employment Outlook 2019*. Paris: Centro de Desenvolvimento da OCDE.
- OCDE, e OIT. 2019. *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*. Paris e Genebra: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos e Bureau Internacional do Trabalho.
- Olivier, Marius. 2009. "Informality, Employment Contracts and Extension of Social Insurance Coverage". 9. Documento de trabalho sobre o Projeto AISS relativo ao exame dos conhecimentos existentes em matéria de cobertura de segurança social. Genebra: Associação Internacional da Segurança Social
- Ortiz, Esther. 2016. "Artists Get Access to Social Security Thanks to the "Monotributo". *Relatório Especial do Equal Times* (16): 18–19.
- Ortiz, Isabel, Christina Behrendt, Andrés Acuña Ulate, e Quynh Anh Nguyen. 2018. "Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing". 62. Documento da Série sobre a Extensão da Segurança Social (ESS). Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.

- Pena, Hernán, Fabio Durán Valverde, e Jacqueline Castillo Rivas. 2012. "[A Cobertura Contributiva do INPS de Cabo Verde: Análise e Recomendações](#)". OIT.
- PhilHealth (Philippine Health Insurance Corporation). 2017. "[2016 Stats & Charts](#)".
- Philippines. 2017. "[Securing and Protecting the Filipino's Health through an Innovative NHIP: Annual Report 2017](#)".
- Razavi, Shahra, Christina Behrendt, Mira Bierbaum, Ian Orton, e Lou Tessier. 2020. "[Reinvigorating the Social Contract and Strengthening Social Cohesion: Social Protection Responses to COVID-19](#)". *International Social Security Review* 73 (3): 55–80.
- Results for Development. 2015a. "Expanding Health Coverage to the Informal Sector: Philippines". Rede de Aprendizagem Conjunta para Cobertura Universal da Saúde.
- . 2015b. "Expanding Health Coverage to the Informal Sector: Viet Nam". JRede de Aprendizagem Conjunta para Cobertura Universal da Saúde.
- RNSF. 2017. [Extending Coverage: Social Protection and the Informal Economy](#). Roma, Milão e Bruxelas: Research, Network and Support Facility, ARS Progetti; Lattanzio Advisory; AGRER.
- Rosa, Jennifer de la, e Xenia Scheil-Adlung. 2008. [Enabling Transition to Formalization through Providing Access to Health Care: The Examples of Thailand and Ghana](#).
- Rwanda. 2012. [Annual Report: Community Based Health Insurance](#).
- Santiago, Silas. 2018a. "The Brazilian Experience on the "Simples Nacional": Micro Entrepreneur, Micro and Small Businesses (Projeto)".
- . 2018b. "The Brazilian Experience on the "Simples Nacional": Micro Entrepreneur, Micro and Small Businesses (Apresentação)".
- Scheil-Adlung, Xenia. 2014. "[Can Productivity in SMEs Be Increased by Investing in Workers' Health?](#)" Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- . 2015. "[Global Evidence on Inequities in Rural Health Protection: New Data on Rural Deficits in Health Coverage for 174 Countries](#)". 47. Documento sobre a Extensão da Segurança Social (ESS). Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- Scholz, Wolfgang, Michael Cichon, e Krzysztof Hagemeyer. 2000. *Social Budgeting*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.
- Schwarzer, Helmut. 2003. *Sozialstaatliche Rentenreformen in Lateinamerika? Der Fall Brasilien*.
- Sekabaraga, C., Agnès Soucat, F. Diop, e G. Martin. 2011. "Innovative Financing for Health in Rwanda: A Report of Successful Reforms". In *Yes Africa Can: Success Stories From a Dynamic Continent*, edição de Punam Chuhan-Pole e Manga Angwafo, 403-416. Washington DC: Banco Mundial
- Sepúlveda Carmona, Magdalena. 2018. "[Is Biometric Technology in Social Protection Programmes Illegal or Arbitrary? An Analysis of Privacy and Data Protection](#)". 59. Documento da Série sobre a Extensão da Segurança Social (ESS). Genebra: OIT e Vias de Desenvolvimento
- Sepúlveda, Magdalena, e Carly Nyst. 2012. [The Human Rights Approach to Social Protection](#). Finlândia, Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Soors, Werner, Narayanan Devadasan, Varatharajan Durairaj, e Bart Criel. 2010. "[Community Health Insurance and Universal Coverage: Multiple Paths, Many Rivers to Cross](#)". Relatório Mundial de Saúde (2010) Documento de orientação 48. Organização Mundial da Saúde.
- Sotelo, Ec. Martín. 2014. [Monotributo: Descripción y análisis de su evolución](#).
- África do Sul e UNICEF. 2013. [Preventing Exclusion from the Child Support Grant: A Study of Exclusion in Accessing CSG Benefits](#). Pretória: Agência Sul-Africana de Segurança Social e UNICEF
- Spasova, Slavina, Denis Bouget, Dalila Ghailani, e Bart Vanhercke. 2017. [Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe: A Study of National Policies](#). Bruxelas: Comissão Europeia.
- Susanto, Agus. 2017. "[Employment Accident Insurance in Indonesia: "New Phenomenon of Online Motorcycle-Taxi Drivers"](#)". Berlim

- Tailândia, ed. 2012.. *Thailand's Universal Coverage Scheme Achievements and Challenges: An Independent Assessment of the First 10 Years (2001-2010)*. 1.ª ed. Nonthaburi: Tailândia - Serviço de Investigação do Sistema de Seguros de Saúde
- Instituto de Investigação sobre o Desenvolvimento da Tailândia. sem data "*Setting up an Appropriate Unemployment Insurance Programme in Thailand*". Criação de um programa de seguro de desemprego adequado na Tailândia
- Torm, Nina. 2019. "*To What Extent Is Social Security Spending Associated with Better Performance? A Case Study of Small and Medium-Sized Indonesian Enterprises*". Bangucoque: Bureau Internacional do Trabalho - Escritório Regional para a Ásia e o Pacífico.
- PNUD e OIT. 2011. *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences*. Partilha de experiências inovadoras: experiências de sucesso com patamares de proteção social]. Nova Iorque e Genebra: PNUD, Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul e OIT.
- UNFPA, e HelpAge International. 2012. *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge*. Nova Iorque e Londres: Fundo das Nações Unidas para a População e Helpage International
- Nações Unidas. 2012. *Princípios orientadores relativos a pobreza extrema e direitos humanos, apresentados pelo Relator Especial sobre a pobreza extrema e os direitos humanos (A/HRC/RES/21/11)*. Genebra: Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
- . 2017. *Progressos realizados na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Relatório do Secretário-Geral*. E/2017/66. Nova Iorque: Nações Unidas
- . 2018. *Observações Gerais n.º 19: O Direito à Segurança Social*. Genebra: Conselho Económico e Social das Nações Unidas: Comissão dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.
- Estados Unidos e AISS. 2013. *Social Security Programs Throughout the World: Africa 2013*. Washington DC: Administração da Segurança Social dos Estados Unidos
- Vandaele, K. 2018. "*Will Trade Unions Survive in the Platform Economy? Emerging Patterns of Platform Workers' Collective Voice and Representation in Europe*". Documento de Investigação do ETUI - documento de trabalho 2018.05. Bruxelas: Instituto Sindical Europeu (ETUI)
- Vega Ruiz, Maria Luz. 2009. «*Administración del trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina. El papel central de la Inspección del Trabajo*». Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.
- Waiswa, Robert, e Constant Okello-Obura. 2014. *To What Extent Have ICTs Contributed to E-Governance in Uganda?*
- White, Philip, Anthony Hodges, e Matthew Greenslade. 2013. *Guidance on Measuring and Maximising Value for Money in Social Transfer Programmes: Toolkit and Explanatory Text (Second Edition)*. Londres: Departamento de Desenvolvimento Internacional.
- OMS e Banco Mundial. 2017. *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report*. Genebra e Washington DC: Organização Mundial de Saúde e Banco Mundial.
- WIEGO. 2020. "*Government Responses Covid-19 Crisis*".
- WIEGO e IDWF. 2018. "*Your Toolkit on ILO Convention 189: The Domestic Workers Convention*". Manchester: WIEGO e Federação Internacional dos Trabalhadores Domésticos.
- Williams, Colin C., e Abbi Kadir. 2017. "*Explaining Cross-National Variations in the Prevalence of Informal Sector Entrepreneurship: Lessons from a Survey of 142 Countries*". *Journal of Developmental Entrepreneurship* 23 (1).
- Banco Mundial. 2007. *Implementation Completion and Results Report*.
- . 2012. *Environmental and Social Performance Standards*. Washington DC: Sociedade Financeira Internacional (Grupo do Banco Mundial)
- . 2017. *Closing the Gap: The State of Social Safety Nets 2017*. Banco Mundial.
- . 2018. *Environmental and Social Framework*. Washington DC: Banco Mundial.
- WSM (Wereldsolidariteit – Solidarité Mondiale). 2016. "*Amussol: Informal Workers Have Access to Social Security in the Dominican Republic*". Schaerbeek: Wereldsolidariteit - Solidarité Mondiale.

► Anexo: Glossário

Este glossário centra-se nos conceitos básicos, definições e metodologias que norteiam o trabalho analítico da OIT sobre segurança social ou proteção social.¹ Não se destina a fazer valer quaisquer definições universais; o seu objetivo é simplesmente clarificar os termos e conceitos pertinentes tal como são utilizados na OIT.

Programa de transferências monetárias: Regime ou programa não contributivo de atribuição de prestações pecuniárias a indivíduos ou agregados familiares, geralmente financiados por impostos ou outras receitas públicas, ou por subvenções ou empréstimos externos. Os programas de transferências monetárias² podem ou não estar sujeitos a condição de recursos.

Os programas de transferências monetárias que atribuem dinheiro às famílias, sujeitas à condição de preencherem determinados requisitos comportamentais, são referidos como programas de transferências monetárias condicionadas. Isto pode significar, por exemplo, que os beneficiários devem garantir que os seus filhos frequentam a escola regularmente, ou que utilizam serviços básicos de nutrição preventiva e de cuidados de saúde.

Regime contributivo: Regime no qual as contribuições efetuadas pelas pessoas protegidas determinam diretamente o direito às prestações (direitos adquiridos). A forma mais comum de regime contributivo de proteção social é o regime obrigatório de seguro social, que normalmente abrange os trabalhadores em situação de emprego assalariado formal e, em alguns países, os trabalhadores independentes. Outros tipos comuns de regimes contributivos que proporcionam – na ausência do seguro social – um determinado nível de proteção, incluem fundos nacionais de previdência que geralmente efetuam um pagamento único aos beneficiários quando ocorrem contingências particulares (de uma forma geral, velhice, invalidez ou morte).

No caso dos regimes de seguro social destinados às pessoas em situação de emprego assalariado, as contribuições são normalmente efetuadas tanto pelos trabalhadores como pelos empregadores (porém, em geral, os regimes de acidentes de trabalho e doenças profissionais são integralmente financiados pelos empregadores). Os regimes contributivos podem ser totalmente financiados através de contribuições, mas são muitas vezes financiados parcialmente por impostos ou outras fontes; isto pode ser efetuado através de uma subvenção para cobrir o défice, ou através de uma subvenção geral que substitui totalmente as contribuições, ou de uma subvenção destinada apenas a grupos específicos de contribuintes ou beneficiários (por exemplo, os que não contribuem porque estão a cuidar de crianças, a estudar, a cumprir o serviço militar ou desempregados, ou que têm um nível de rendimento demasiado baixo para poder contribuir integralmente, ou que recebem prestações abaixo de um certo limiar devido às baixas contribuições no passado).

Regime de garantia de emprego: um programa de emprego público que proporciona um número garantido de dias úteis de trabalho por ano aos agregados familiares pobres, frequentemente atribuindo salários a um nível relativamente baixo (em geral, ao nível do salário mínimo, se este estiver devidamente definido).

Economia informal: todas as atividades que, por lei ou na prática, não estejam cobertas ou não estejam suficientemente cobertas por disposições formais (ver caixa A.1).

Regime sujeito a condição de recursos: um regime que atribui prestações mediante prova de necessidade e que visa determinadas categorias de pessoas ou agregados familiares cujos recursos são inferiores a um determinado limiar. São muitas vezes referidos como *regimes de assistência social*. Recorre-se a uma avaliação dos recursos para estabelecer se o rendimento e/ou os bens do indivíduo ou agregado familiar são inferiores a um limiar definido e assim determinar se os candidatos são elegíveis para beneficiarem de uma prestação e, em caso afirmativo, que nível de prestação lhes será atribuído. Em alguns países,

1 O glossário baseia-se largamente no Relatório Mundial Sobre Proteção Social (OIT 2014i, 161–70; 2017e, 193–97).

2 Em rigor, este termo abrange todas as transferências sociais feitas em numerário, incluindo as transferências dos regimes total ou parcialmente contributivos; contudo, é normalmente compreendido como limitado às transferências de regimes não contributivos.

► Caixa A.1: Principais definições relativas à economia informal

Na comunidade estatística, é importante a aplicação de uma terminologia precisa. Para o leigo, os termos «setor informal», «economia informal», «emprego no setor informal» e «emprego informal» podem parecer intercambiáveis. Não são. As nuances associadas a cada termo são extremamente importantes, do ponto de vista técnico. Para estabelecer um ponto de referência claro, são propostas as seguintes definições dos termos-chave associados à informalidade e às suas definições técnicas.

Entende-se, de um modo geral, que o termo «**economia informal**» refere-se a todas as atividades económicas dos trabalhadores e das unidades económicas que, na lei ou na prática, não estejam cobertas ou estejam insuficientemente cobertas por disposições formais (Recomendação n.º 204 da OIT, n.º 2).

“**Emprego no setor informal**”: conceito baseado na empresa, definido em termos das características do local de trabalho do trabalhador. De acordo com as normas internacionais adotadas pela 15.ª CIET (OIT 1993), o setor informal é constituído por unidades que se dedicam à produção de bens ou serviços com o objetivo principal de gerar emprego e rendimentos para as pessoas em causa. O setor informal é um subconjunto de empresas não constituídas em sociedade que não são constituídas como entidades separadas independentemente dos seus proprietários, que normalmente operam a um nível baixo de organização, em pequena escala e com pouca ou nenhuma divisão de trabalho e de capital como fatores de produção.

“**Emprego informal**”: um conceito baseado no emprego, definido em termos de relações de trabalho e de proteção associadas ao emprego do trabalhador (OIT 2003; Hussman 2004). Este conceito inclui certas categorias de trabalhadores (trabalhadores assalariados) e os trabalhadores independentes:

- “**trabalhador independente**”: empregadores (independentes com trabalhadores contratados) e trabalhadores por conta própria (independentes sem trabalhadores contratados), se a sua empresa for classificada como informal, bem como todos os familiares contribuintes, independentemente de a empresa em que trabalham ser ou não informal;
- “**trabalhador por conta de outrem**”: aqueles cuja relação laboral não esteja, de direito ou de facto, sujeita à legislação laboral nacional em matéria de tributação dos rendimentos, de proteção social ou de direito a certas prestações ligadas ao trabalho. Na prática, o caráter formal ou informal de um posto de trabalho detido por um trabalhador é determinado com base em critérios operacionais, tais como o pagamento de contribuições para a segurança social pelo empregador em nome do trabalhador e os direitos a férias por doença pagas e a férias anuais remuneradas.

O emprego informal inclui os trabalhadores informais empregados em empresas formais.

Fonte: Baseado em (OIT 2018f, 7-12).

recorre-se a uma avaliação dos recursos por aproximação (*proxy means tests*), isto é, a elegibilidade é determinada sem se realizar de facto uma avaliação dos rendimentos ou dos bens, mas sim com base noutras características do agregado familiar (aproximações) consideradas mais facilmente observáveis. Os regimes sujeitos a condição de recursos podem também incluir condições e obrigações para ter direito às prestações, tais como requisitos em termos de trabalho, participação em controlos de saúde ou frequência escolar (para crianças). Alguns regimes sujeitos a condição de recursos podem também incluir outras intervenções que são proporcionadas para além da transferência de rendimento em si.

Regimes não contributivos: regimes, incluindo os regimes não sujeitos a condição de recursos e os regimes sujeitos a condição de recursos, que não requerem, de uma forma geral, a contribuição direta dos beneficiários ou dos seus empregadores como condição para ter direito a receber as prestações relevantes. O termo abrange uma ampla gama de regimes, incluindo os regimes universais para todos os residentes (tais como os serviços de saúde nacionais), regimes por categoria para determinados grupos amplos da população (por exemplo, para crianças abaixo de uma certa idade ou pessoas idosas acima de uma certa idade), e regimes sujeitos a condição de recursos (tais como os regimes de assistência social). Os regimes não contributivos são geralmente financiados através de impostos ou outras receitas do Estado ou, em determinados casos, através de subvenções ou empréstimos externos.

Programa público de emprego: Um programa do Governo que oferece oportunidades de emprego para determinadas categorias de pessoas que não conseguem encontrar outro emprego. Os programas públicos de emprego incluem programas de garantia de emprego e programas «dinheiro por trabalho» e «comida por trabalho».

Regime/programa de assistência social: um regime que atribui prestações a grupos vulneráveis da população, especialmente aos agregados familiares que vivem na pobreza. A maioria dos regimes de assistência social estão sujeitos a condição de recursos.

Regime de seguro social: um regime contributivo de proteção social que garante proteção através de um mecanismo de seguro, com base em: 1) pagamento prévio de contribuições, isto é, antes da ocorrência da contingência segurada; 2) partilha dos riscos ou repartição dos riscos; e 3) noção de uma garantia. As contribuições pagas pelas (ou para as) pessoas seguradas são agrupadas e o fundo resultante é utilizado para cobrir as despesas incorridas exclusivamente pelas pessoas afetadas pela ocorrência da contingência ou contingências pertinentes, claramente definidas. Ao contrário dos seguros comerciais, a partilha dos riscos no seguro social é baseada no princípio da solidariedade em oposição aos prémios de risco calculados individualmente.

Muitos regimes de proteção social contributiva são apresentados e descritos como regimes de «seguro» (geralmente, «regimes de seguro social»), apesar de serem, na realidade, de caráter misto, com alguns elementos não contributivos em matéria do direito às prestações. Isto permite uma distribuição mais equitativa das prestações, particularmente no que se refere às pessoas com baixos rendimentos e carreiras profissionais curtas ou interrompidas, entre outras situações. Estes elementos não contributivos assumem diversas formas, sendo financiados por outros contribuintes (redistribuição dentro do regime) ou pelo Estado.

Proteção social: o termo «*proteção social*» é utilizado em instituições de todo o globo com uma variedade de significados bastante mais alargada do que o termo «*segurança social*». É frequentemente interpretado como tendo uma definição mais ampla do que o termo «*segurança social*» (incluindo a proteção oferecida entre membros da família ou membros de uma comunidade local). No entanto, é também utilizado em alguns contextos com uma definição mais restrita para incluir apenas medidas destinadas aos membros mais pobres, mais vulneráveis ou excluídos da sociedade. Assim, em muitos contextos, os dois termos, «*segurança social*» e «*proteção social*» podem, em grande medida, ser permutáveis, e a OIT certamente utiliza ambos, tanto no discurso dirigido aos seus membros como na prestação de aconselhamento relevante a esses membros. Neste relatório, faz-se referência à «*proteção social*» tanto como expressão alternativa a «*segurança social*» como para fazer referência à proteção proporcionada pela segurança social para gerir os riscos e as necessidades sociais.

Piso de proteção social: A Recomendação n.º 202 da OIT relativa aos Pisos de Proteção Social proporciona orientações aos Estados-Membros para estabelecer e manter pisos nacionais de proteção social como um conjunto de garantias básicas de segurança social definido a nível nacional que asseguram uma proteção, visando prevenir ou combater a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social (BIT, 2012a). Tais garantias devem pelo menos assegurar no mínimo que, durante o ciclo de vida, todas as pessoas necessitadas tenham acesso a cuidados essenciais de saúde e a uma segurança básica de rendimento que garantam, no seu conjunto, o acesso efetivo a bens e serviços essenciais, definidos como necessários a nível nacional. Mais concretamente, os pisos nacionais de proteção social devem englobar, pelo menos, as quatro seguintes garantias básicas de segurança social, conforme definidas a nível nacional:

- a. acesso a cuidados de saúde essenciais, incluindo a assistência à maternidade;
- b. segurança básica de rendimento para crianças, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido no plano nacional, que proporcione o acesso à alimentação, educação, cuidados e outros bens e serviços necessários;
- c. segurança básica de rendimento para pessoas em idade ativa sem capacidade para obter um rendimento suficiente, particularmente em caso de doença, desemprego, maternidade e invalidez;
- d. segurança básica de rendimento para as pessoas idosas.³

Essas garantias devem ser dadas a todos os residentes e a todas as crianças, tal como definido nas legislações e regulamentações nacionais, e devem estar sujeitas às obrigações internacionais existentes.

A Recomendação n.º 202 também estabelece que as garantias básicas de segurança social devem ser estabelecidas por lei. As disposições legislativas e regulamentares nacionais devem especificar a gama,

3 Recomendação n.º 202 da OIT, n.º 5.

as condições de elegibilidade e os níveis de prestações que dão execução a essas garantias, e prever procedimentos de reclamação e de recurso eficazes e acessíveis.

Os pisos de proteção social correspondem, em muitos aspetos, à noção existente de «obrigações fundamentais» para, no mínimo, garantir a realização de níveis mínimos essenciais de direitos consagrados nos tratados em matéria de direitos humanos (ACNUDH, 2012).

Programa/regime de proteção social (programa/regime de segurança social): um quadro diferenciado de normas que visam proporcionar prestações de proteção social aos beneficiários elegíveis. Tais regras devem especificar o âmbito geográfico e pessoal do programa (grupo-alvo), as condições de elegibilidade, o tipo de prestações, o montante das prestações (transferências monetárias), a periodicidade e outras características das prestações, bem como o financiamento (contribuições, impostos gerais e outras fontes), a governação e a administração do programa.

Enquanto o termo «*programa de proteção social*» pode referir-se a uma ampla gama de dispositivos, o termo «*regime de proteção social*» é geralmente utilizado num sentido mais estrito, referente a um programa assente na legislação nacional e que se caracteriza por pelo menos um certo grau de «formalidade».

Um programa/regime pode ser apoiado por uma ou mais instituições de segurança social que administram a concessão das prestações e o seu financiamento. Em geral, deveria ser possível estabelecer uma conta separada das receitas e despesas para cada um dos programas de proteção social. É frequente que um determinado programa de proteção social ofereça proteção contra um único risco ou necessidade, abrangendo apenas um grupo específico de beneficiários. Regra geral, porém, uma instituição administra mais de um programa de prestações.

Segurança social: o direito fundamental à segurança social está estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e noutros instrumentos jurídicos internacionais. A noção de segurança social aqui adotada abrange todas as medidas que proporcionam prestações, em dinheiro ou em espécie, para garantir a proteção de, entre outros:

- a. falta de rendimento relacionado com o trabalho (ou rendimento insuficiente) causado por doença, invalidez, maternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, desemprego, velhice ou morte de um membro da família;
- b. falta de acesso a cuidados de saúde (a preços acessíveis);
- c. apoio familiar insuficiente, especialmente para crianças e adultos dependentes;
- d. pobreza geral e exclusão social.

A segurança social tem, assim, duas principais dimensões (funcionais), nomeadamente a «segurança de rendimento» e a «disponibilização de cuidados médicos», refletidas na Declaração de Filadélfia (1944), que faz parte da Constituição da OIT, e que defende a implementação de «medidas de segurança social com vista a assegurar um rendimento de base a todos os que precisem de tal proteção, assim como uma assistência médica completa» (Artigo III, alínea f)).⁴ A Recomendação n.º 202 estabelece que deve ser garantido, pelo menos, o acesso a cuidados essenciais de saúde e à segurança básica de rendimento ao longo do ciclo de vida como parte dos pisos de proteção social definidos a nível nacional, sublinhando a necessidade de alcançar níveis mais elevados de proteção social em consonância com a Convenção n.º 102 e outros instrumentos da OIT.

O acesso à segurança social é essencialmente uma responsabilidade pública e é tipicamente assegurado através de instituições públicas e financiado por contribuições ou impostos, ou por ambos. No entanto, a prestação da segurança social pode ser e é frequentemente confiada a entidades privadas. Além disso, existem muitas instituições privadas (de seguros, de autoajuda, de carácter comunitário ou mútuo) que

⁴ Estas duas dimensões fundamentais encontram-se também identificadas na Recomendação n.º 67 da OIT sobre a Segurança de Rendimento, de 1944, e na Recomendação n.º 69 sobre os Cuidados Médicos, de 1944, respetivamente, como «elemento[s] essencial[is] da segurança social». Essas recomendações preveem que, em primeiro lugar, «os regimes de segurança de rendimento deverão aliviar o estado de necessidade e impedir a indigência, restabelecendo, a um nível razoável, os rendimentos perdidos em virtude da incapacidade para trabalhar (incluindo a velhice) ou para obter um trabalho remunerado, ou em virtude da morte do sustento da família» (Recomendação n.º 67, n.º 1); e, em segundo lugar, que «[u]m serviço de prestação de cuidados médicos deverá assegurar às pessoas a prestação de cuidados por membros da profissão médica e de profissões conexas [...]» e «[o] serviço de prestação de cuidados médicos deverá abranger todos os membros da comunidade [...]» (Recomendação n.º 69, pontos 1 e 8). A Recomendação n.º 202 inclui também estas duas dimensões nas garantias básicas de proteção social que devem fazer parte dos pisos nacionais de proteção social (para mais pormenores, ver caixa 1.13).

podem assumir parcialmente funções específicas normalmente desempenhadas pela segurança social, como a gestão dos regimes de pensões profissionais, que complementam e podem, em grande medida, substituir elementos dos regimes públicos de segurança social. Os direitos à segurança social estão condicionados quer ao pagamento de contribuições para a segurança social por períodos determinados (regimes contributivos, muitas vezes estruturados como mecanismos de segurança social), quer a um requisito, por vezes descrito como «residência mais», segundo o qual as prestações são concedidas a todos os residentes do país que também preenchem outros critérios determinados (regimes não contributivos). Esses critérios podem condicionar os direitos às prestações à idade; à saúde; à participação no mercado de trabalho; aos rendimentos; a outros fatores determinantes do estatuto social ou económico; e/ou, em alguns casos, até mesmo à conformidade com determinados requisitos comportamentais.

Duas características principais distinguem a segurança social de outras disposições sociais. Em primeiro lugar, são concedidos benefícios aos beneficiários sem qualquer obrigação recíproca simultânea (não representa, por exemplo, uma remuneração pelo trabalho ou por outros serviços prestados). Em segundo lugar, não se baseia num acordo individual entre a pessoa protegida e o prestador (como sucede num contrato de seguro de vida); o acordo aplica-se a um grupo mais vasto de pessoas, tendo, por conseguinte, um carácter coletivo.

Consoante a categoria de condições aplicável, é igualmente feita uma distinção entre regimes não sujeitos a prova de recursos (quando as condições do direito à prestação não estão relacionadas com o nível total de rendimento ou de riqueza dos beneficiários e das suas famílias) e regimes baseados em provas de recursos (quando o direito é concedido apenas aos beneficiários com rendimentos ou riqueza abaixo de um limiar estabelecido). Uma categoria especial de regimes «condicionais» inclui os regimes que, para além de outras condições, exigem que os beneficiários (e/ou os seus familiares ou famílias) participem em programas públicos prescritos (por exemplo, programas específicos de saúde ou educação).

Sistema de segurança social/sistema de proteção social: A totalidade dos regimes e programas de segurança/proteção social de um país, tendo em conta que este último termo é frequentemente utilizado num âmbito mais vasto do que o primeiro.

Todos os regimes e instituições de segurança social de um país estão inevitavelmente interligados e são complementares quanto aos seus objetivos, funções e financiamento, formando assim um sistema nacional de segurança social. Por razões de eficácia e eficiência, é essencial assegurar uma estreita coordenação no âmbito do sistema e – especialmente para efeitos de coordenação e de planeamento – que as contas de receitas e despesas de todos os regimes sejam combinadas num único orçamento da segurança social para o país, de modo a que as futuras despesas e o financiamento dos regimes que integram o sistema de segurança social sejam planeados de forma integrada.

Transferência social: todas as prestações de segurança social incluem transferências, quer em dinheiro quer em espécie, visto que representam uma transferência de rendimento, bens ou serviços (por exemplo, serviços de cuidados de saúde). Essa transferência pode ser efetuada das pessoas em idade ativa para os idosos, dos saudáveis para os doentes ou dos ricos para os pobres, entre outros tipos de transferência. Os beneficiários dessas transferências podem estar em condições de as receber através de um regime específico de segurança social por terem contribuído para esse regime (regime contributivo); porque são residentes (sistemas universais para todos os residentes); porque satisfazem critérios etários específicos (regimes em função de categorias); porque preenchem condições específicas em matéria de recursos (regimes de assistência social); ou porque reúnem simultaneamente várias destas condições. Além disso, alguns regimes (regimes de garantia do emprego, programas públicos de emprego) têm como requisito que os beneficiários cumpram tarefas específicas, e outros regimes (programas de transferência condicional de dinheiro) exigem que os beneficiários adotem comportamentos específicos. Em qualquer país, coexistem geralmente vários regimes de diferentes tipos e podem conceder prestações relativas a contingências semelhantes a diferentes grupos populacionais.

Regime/programa orientado: ver «regime/programa de assistência social».

Regime universal/regime em função de categorias: em sentido estrito, os regimes universais concedem prestações ao abrigo da condição única de residência. No entanto, o termo também é frequentemente utilizado para descrever regimes baseados em categorias, os quais atribuem prestações a determinadas categorias alargadas da população sem prova de recursos. As formas mais comuns desses regimes são aquelas em que se transferem rendimentos para pessoas idosas com mais de uma certa idade, ou para crianças com menos de uma certa idade. Alguns regimes em função de categorias dirigem-se também a famílias com estruturas específicas (famílias monoparentais, por exemplo) ou a grupos profissionais específicos (como os trabalhadores rurais). Em alguns regimes, o direito às prestações pode estar condicionado à execução de tarefas específicas. A maioria dos regimes em função de categorias é financiada pelos impostos.

The background of the page is a solid dark blue color. In the top right corner, there is a triangular shape cut out, revealing a bright blue color. In the bottom left corner, there is a triangular shape cut out, revealing a red color. The text 'ilo.org' is positioned in the bottom left area, above the red triangle.

ilo.org

Organização Internacional do Trabalho
Route des Morillons 4
1211 Genebra 22
Suíça