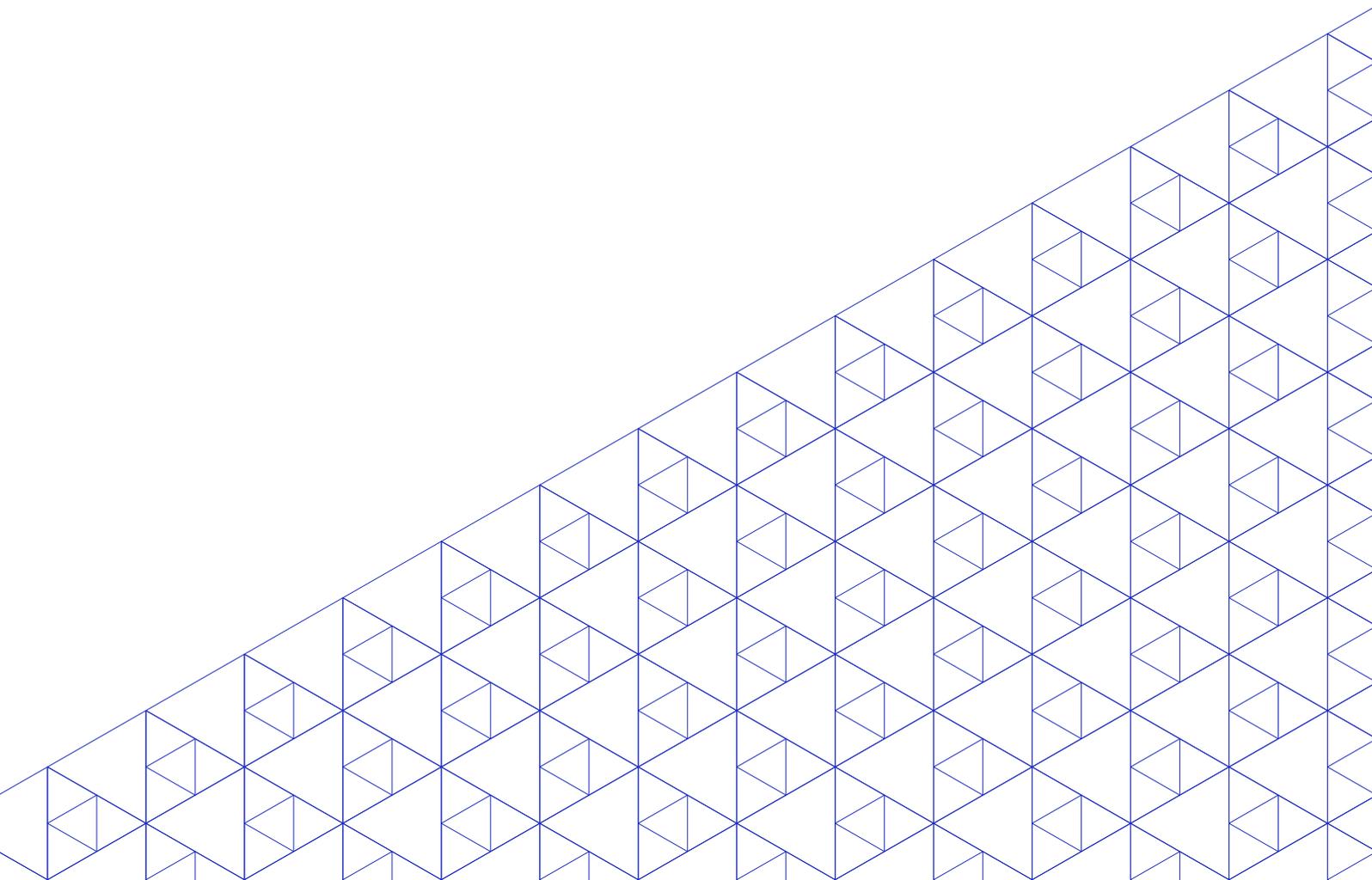




► Investir mais na proteção social universal

Colmatar o défice de financiamento através da mobilização de recursos nacionais e da coordenação e apoio internacional

Autoras / Mira Bierbaum, Valérie Schmitt





Este é um trabalho de acesso aberto distribuído sob a licença Creative Commons Attribution 3.0 IGO (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>). A sua utilização permite reutilizar, partilhar, adaptar e basear-se no trabalho original, inclusivamente para fins comerciais, de acordo com o descrito na licença. A propriedade da obra original deve ser claramente atribuída à OIT. Não é permitida a associação do logótipo da OIT ao trabalho dos utilizadores.

Traduções – No caso de uma tradução deste trabalho, deve ser indicada a seguinte isenção de responsabilidade: Esta tradução não é da responsabilidade da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e não deve ser considerada uma tradução oficial da OIT. A OIT não é responsável pelo conteúdo ou precisão desta tradução.

Adaptações – No caso de adaptação deste trabalho, deverá ser acrescentada a seguinte isenção de responsabilidade: Trata-se de uma adaptação de uma obra original da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A responsabilidade pelos pontos de vista e as opiniões expressas na adaptação recai exclusivamente sobre o/a autor/ da adaptação e não são endossados pela OIT.

Todas as questões relativas aos direitos e licenciamento devem ser dirigidos a ILO Publishing (*Rights and Licensing*) CH-1211 Genebra 22, Suíça» ou por email a: rights@ilo.org.

Investir mais na proteção social universal: colmatar o défice de financiamento através da mobilização de recursos nacionais e da coordenação e apoio internacional.

ISBN: 978-972-704-471-9 (web-pdf)

Também disponível em inglês: *Investing more in universal social protection: filling the gap through domestic resource mobilization and international support and coordination*, ISBN: 9789220362570 (impressão), ISBN: 9789220362587 (web-pdf), ISBN: 9789220362594 (epub), ISBN: 9789220362600 (mobi).
ISSN: 2708-3446

A tradução e edição desta publicação só foi possível com o financiamento do Governo de Portugal através do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

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 da OIT 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 e autoras, pelo que a sua publicação não constitui uma aprovação por parte da OIT das opiniões expressas nos mesmos.

A referência ou a não referência a nomes de empresas, produtos ou procedimentos comerciais não implica qualquer apreciação favorável ou desfavorável pela Organização Internacional do Trabalho.

Os documentos de trabalho da OIT resumem os resultados da investigação em curso da OIT e procuram estimular o debate sobre uma série de questões relacionadas com o mundo do trabalho. As observações sobre este documento de trabalho da OIT são bem-vindas e podem ser enviadas para o socpro@ilo.org.

Autorização de publicação: Shahra Razavi, Diretora, Departamento de Proteção Social

Os documentos de trabalho da OIT podem ser consultados em: www.ilo.org/global/publications/working-papers

Citação sugerida:

Bierbaum, M., Schmitt, V. 2022. *Investir mais na proteção social universal: Colmatar o défice de financiamento através da mobilização de recursos nacionais e da Coordenação e apoio internaciona*, Documento de trabalho da OIT N.º 44 (Genebra, OIT).

Resumo

As grandes e persistentes lacunas na cobertura, na abrangência e na adequação da proteção social estão associadas a muitos obstáculos, incluindo elevados níveis de informalidade, a fragmentação institucional do sistema de proteção social e lacunas significativas no financiamento da proteção social num contexto margem orçamental limitada. Estas últimas foram agravadas pelo impacto da COVID-19. Neste contexto, o presente documento discute a magnitude e a urgência do desafio de colmatar as lacunas de financiamento da proteção social e as opções para o conseguir. Existem opções, mesmo nos países com baixos rendimentos, nomeadamente: alargar a base tributável; combater a evasão fiscal e criar sistemas fiscais justos e progressivos, juntamente com um quadro macroeconómico sustentável; cobrar devidamente as contribuições para a segurança social e combater o não pagamento ou a evasão dessas contribuições; redefinir prioridades e reafectar as despesas públicas; e eliminar a corrupção e os fluxos financeiros ilícitos. Os sistemas nacionais de proteção social devem ser financiados principalmente a partir de recursos nacionais; no entanto, para os países com capacidades orçamentais internas limitadas ou que enfrentam necessidades acrescidas devido a crises, catástrofes naturais ou alterações climáticas, os recursos financeiros internacionais, em combinação com a assistência técnica, poderão complementar e apoiar a mobilização de recursos nacionais para a proteção social. Além disso, é necessária uma maior coerência e diálogo entre as instituições financeiras e de desenvolvimento internacionais, a fim de evitar aconselhamento de políticas contraditórias sobre o nível e a natureza do investimento na proteção social. Por último, é necessária a cooperação internacional, nomeadamente em matéria fiscal ou de reestruturação da dívida, para criar um ambiente que facilite a mobilização de recursos internos.

Classificação JEL: I3, H3, H53, H55

Palavras-chave: proteção social, sistemas de segurança social, níveis mínimos de proteção social, contribuições para a segurança social, despesas públicas, margem orçamental, financiamento da proteção social, solidariedade, mobilização de recursos internos, ajuda pública ao desenvolvimento (APD), países em desenvolvimento, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Sobre as autoras

Mira Bierbaum é técnica no Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Possui um Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano com especialização em Conceção e Financiamento de Políticas Sociais e um Doutoramento em Economia pela Universidade de Maastricht. Antes de se juntar à OIT, trabalhou como consultora na Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung, no Centro Internacional de Formação da OIT, na ONU Mulheres e no Banco Mundial.

Valérie Schmitt é Diretora Adjunta do Departamento de Proteção Social da OIT. Está igualmente a liderar o programa de referência da OIT relativo à construção de limiar mínimos de proteção social para todas as pessoas. Possui um Mestrado em Estudos Avançados (primeiro ano do programa de doutoramento) em economia quantitativa de Paris Sciences Economiques (Laboratoire du Delta) e um Mestrado em Administração de Empresas com distinção da HEC Paris. É também licenciada em Filosofia pela Universidade de Paris IV – La Sorbonne. Valérie Schmitt integrou a OIT em 2003. Tem 25 anos de experiência profissional assumindo progressivamente responsabilidades no domínio da proteção social, combinando a experiência na sede e no terreno em vários tipos de organizações: na sede da OIT, OIT em África e na Ásia, em grupos de consultoria em França e numa ONG na África Ocidental.

Índice

Resumo	01
Sobre as autoras	01
Acrónimos	06
Pontos principais	07
<hr/>	
▶ 1 Introdução	08
<hr/>	
▶ 2 Lacunas de financiamento para alcançar as metas 1.3 e 3.8 dos ODS durante e após a COVID-19	13
2.1 Estimativas globais dos défices de financiamento para alcançar as metas 1.3 e 3.8 dos ODS em 2020	14
2.2 Desenvolver e orçamentar uma visão nacional comum da proteção social	16
<hr/>	
▶ 3 Reforçar a mobilização de recursos nacionais para a proteção social	20
3.1 Aumentar as receitas fiscais e alargar a cobertura e as receitas da segurança social contributiva	21
3.2 Reafetação das despesas públicas e aumento da eficácia e da eficiência dos sistemas de proteção social	23
3.3 Gestão da dívida através da contração de empréstimos ou da reestruturação da dívida	24
<hr/>	
▶ 4 O papel do apoio e da coordenação técnicos e financeiros internacionais	25
4.1 Apoio técnico	26
4.2 Apoio financeiro	26
Mecanismos de financiamento conjunto a nível nacional	27
Pré-requisitos para o apoio financeiro internacional e a definição de prioridades	30
Recursos internacionais para satisfazer as necessidades de financiamento dos países	31
4.3 Coordenação internacional para aumentar os recursos nacionais de proteção social	32
<hr/>	
▶ 5 Conclusão	34
<hr/>	
Anexo	35
Referências bibliográficas	36
Agradecimentos	42

Lista de figuras

Figura 1: Necessidades de financiamento incrementais para alcançar progressivamente as metas 1.3 e 3.8 dos ODS nos países de baixo rendimento, 2020-2030 (milhares de milhões de USD e percentagem do PIB)	15
Figura 2: Gastos com o programa de proteção social do INAS de Moçambique, percentagem do PIB e orçamento total do Estado, 2011-2020	19
Figura 3: Número de agregados familiares beneficiários no INAS, em milhares, 2011-2020	19
Figura 4: Percentagem do financiamento externo e interno para os regimes de proteção social não contributivos, Quênia, 2007-2018	30
Figura 5: Gráfico estilizado das necessidades adicionais de financiamento para extensão progressiva da proteção social nos países de baixo rendimento, por fonte de financiamento, 2020-2030	31

Lista de quadros

Quadro 1: Déficit de financiamento anual no cumprimento das metas 1.3 e 3.8 dos ODS, por sub-região e classificação do rendimento, 2020 (milhares de milhões de USD e percentagem do PIB)	14
Quadro A.1: Necessidades adicionais de financiamento suplementares para colmatar progressivamente o déficit de cobertura mínima de proteção social nos países de baixo rendimento, 2020-2030 (milhares de milhões de dólares e percentagem do PIB)	35

Lista de caixas

Caixa 1: Justificação económica da proteção social: Retorno do investimento em proteção social	09
Caixa 2: Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social	11
Caixa 3: Resolução e conclusões relativas ao segundo debate recorrente sobre proteção social (segurança social), adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 109.ª Sessão, em 2021	12
Caixa 4: As etapas de um diálogo nacional baseado na avaliação: Definição de prioridades e identificação das necessidades financeiras em Timor-Leste	17
Caixa 5: Monitorização da margem orçamental em Moçambique	18
Caixa 6: Taxa única no Brasil: Alargar a proteção social às microempresas e aos trabalhadores independentes	23
Caixa 7: Fundamentação do apoio internacional	25
Caixa 8: Ligação entre o apoio financeiro e o apoio técnico num projeto OIT-BMZ	28
Caixa 9: Criação margem orçamental na Jordânia durante e após a pandemia de COVID-19	28

Acrónimos

ABND	Diálogo nacional baseado na avaliação
APD	Ajuda pública ao desenvolvimento
BEPS	Erosão da base tributável e transferência de lucros
BMZ	Ministério Federal da Cooperação e do Desenvolvimento Económicos (Alemanha)
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE
CEPAL	Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas
DSSI	Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida
ENSSB	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (Moçambique)
FMI	Fundo Monetário Internacional
INAS	Instituto Nacional de Ação Social (Moçambique)
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PIB	Produto interno bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Paridade do poder de compra
RAP	Protocolo de avaliação rápida
RNB	Rendimento nacional bruto
UE	União Europeia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNRISD	Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social

Pontos principais

- Atualmente, mais de 4 mil milhões de pessoas continuam excluídas da proteção social. As grandes e persistentes lacunas na cobertura, na abrangência e na adequação da proteção social estão associadas a muitos obstáculos, incluindo níveis elevados (e por vezes crescentes) de informalidade, fragmentação institucional do sistema de proteção social e lacunas significativas no financiamento da proteção social num contexto margem orçamental limitada. Estas últimas foram agravadas pelo impacto da pandemia de COVID-19, que aumentou a procura urgente de proteção social para proteger a saúde e o rendimento das pessoas e, ao mesmo tempo, diminuiu os recursos nacionais para a proteção social através da diminuição das receitas fiscais e contributivas.
- Para concretizar o direito de todos à segurança social até 2030, é indispensável um maior investimento na proteção social. Existem opções para um aumento sustentável da margem orçamental para a proteção social, mesmo nos países de baixo rendimento, nomeadamente: alargar a base tributável; combater a evasão fiscal e criar sistemas fiscais justos e progressivos, juntamente com um quadro macroeconómico sustentável; cobrar devidamente as contribuições para a segurança social e combater o não pagamento ou a evasão dessas contribuições; redefinir prioridades e reafetar as despesas públicas; e eliminar a corrupção e os fluxos financeiros ilícitos.
- Os sistemas nacionais de proteção social devem ser financiados principalmente a partir de recursos nacionais, que devem ser gradualmente aumentados em conformidade com as capacidades económicas e orçamentais do país e com base nas prioridades nacionais. No entanto, para os países com capacidades orçamentais nacionais limitadas para investir na proteção social ou para os países que enfrentam necessidades acrescidas devido a crises, catástrofes naturais ou alterações climáticas, os recursos financeiros internacionais, em combinação com a assistência técnica, poderão complementar e apoiar a mobilização de recursos nacionais para a proteção social.
- Para além da assistência técnica e financeira a nível nacional, é necessário reforçar o diálogo e a coerência entre as instituições financeiras e de desenvolvimento internacionais, a fim de evitar aconselhamento contraditório em matéria de políticas sobre o nível e a natureza do investimento na proteção social. Além disso, é necessária a cooperação internacional, nomeadamente em matéria fiscal ou de reestruturação da dívida, para criar um ambiente que facilite a mobilização de recursos internos.

► 1 Introdução

Mesmo antes de a pandemia de COVID-19 ter provocado turbulência no mundo, era evidente que a comunidade mundial não estava a cumprir os compromissos assumidos na sequência da última catástrofe mundial, mais concretamente, a crise financeira mundial de 2008. Estes compromissos assumiram forma concreta com a [Recomendação \(n.º 202\) relativa aos Pisos de Proteção Social, 2012](#) e foram reafirmados pela transformadora Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. No entanto, os progressos no sentido de criar níveis mínimos de proteção social nacionais e de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em matéria de proteção social (meta 1.3 dos ODS) e de cobertura universal da saúde (meta 3.8 dos ODS) registaram um atraso. Persistem grandes lacunas na cobertura, o que nega às pessoas o gozo do direito à segurança social¹ que está firmemente consagrado em vários instrumentos de direitos humanos. Em 2020, 53,1 por cento da população mundial não tinha acesso a benefícios de proteção social e 70,4 por cento da população em idade ativa não estava legalmente coberta por sistemas abrangentes de segurança social (OIT 2021i). Ao mesmo tempo, a pandemia de COVID-19 levou a uma perda massiva de postos de trabalho, equivalente a 255 milhões de postos de trabalho a tempo completo, só em 2020 (OIT 2021f).

Estas grandes e persistentes lacunas na cobertura, na abrangência e na adequação da proteção social estão ligadas a barreiras que exigem uma forte vontade política para serem ultrapassadas. Estas últimas incluem níveis elevados (e por vezes crescentes) de informalidade, fragmentação institucional do sistema de proteção social e lacunas significativas no financiamento da proteção social, num contexto margem orçamental limitada. Tais lacunas foram agravadas pelo impacto da pandemia de COVID-19, que aumentou a procura urgente de proteção social para garantir o acesso aos serviços de saúde necessários, compensar a perda de rendimentos devido a confinamentos, medidas de distanciamento físico e perdas de postos de trabalho, reduzindo simultaneamente os recursos nacionais para a proteção social através da diminuição das receitas fiscais e contributivas.

Enquanto nos países com sistemas de proteção social mais desenvolvidos os regimes legais preexistentes cumpriram automaticamente a sua função de proteção de grande parte da população, muitos países tiveram de colmatar urgentemente lacunas de proteção através da introdução de novas medidas ou do alargamento da cobertura, da abrangência e da adequação dos regimes de proteção social existentes (OIT 2021h). Além disso, a resposta à pandemia de COVID-19 (OIT 2020b) não tem sido equitativa. Os países de rendimento médio-baixo apenas conseguiram aplicar menos de 1 por cento das medidas de estímulo fiscal mobilizadas pelos países de rendimento elevado, em virtude de limitações devido a restrições financeiras, incluindo, em alguns casos, a necessidade de continuar a pagar as dívidas em moeda estrangeira, num contexto de diminuição acentuada dos aflusos de divisas. Os seus esforços internos receberam o apoio de compromissos das instituições financeiras internacionais (IFI) e das agências de cooperação para o desenvolvimento para fazer face às consequências socioeconómicas da crise; no entanto, em 1 de fevereiro de 2021, apenas uma pequena parte da promessa de 1,3 biliões de dólares tinha sido efetivamente aprovada e alocada.

Evidentemente, meras medidas provisórias não são suficientes para proteger as pessoas na atual crise, para apoiar uma recuperação rápida e inclusiva e para construir sistemas resilientes para o futuro. Embora estas medidas de crise tenham lançado uma tábua de salvação a muitos/as trabalhadores/as e famílias vulneráveis em todo o mundo, existe o risco de um cenário de «queda abrupta», em que o apoio de emergência à proteção social termina prematura e abruptamente antes de a crise e as suas consequências materiais para as pessoas terem terminado e antes de a economia ter recuperado completamente, deixando as pessoas novamente sem proteção. Em vez disso, os países podem aproveitar a atual dinâmica política e o reconhecimento da importância da proteção social para desenvolver ou transformar tais medidas

¹ O direito fundamental à segurança social está consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Humanos (1948), no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) e noutros importantes instrumentos das Nações Unidas em matéria de direitos humanos. O termo «proteção social» é atualmente utilizado para se referir também à «segurança social», e utilizamos ambos os termos indistintamente (OIT 2021j, 226).

temporárias de ajuda em sistemas de proteção social robustos e baseados em direitos,² incluindo pisos mínimos, e para delimitar os recursos necessários para garantir o seu financiamento adequado e sustentável. Ao fazê-lo, garantiriam o acesso a cuidados de saúde essenciais e à segurança do rendimento ao longo do ciclo de vida – as duas principais dimensões da proteção social – e criariam e salvaguardariam a margem orçamental necessária para a proteção social (OIT 2020d).

A pandemia de COVID-19 demonstrou, uma vez mais, que a proteção social é um instrumento indispensável para proteger a saúde, os rendimentos e os postos de trabalho das pessoas e os ativos produtivos em caso de choque. A proteção social é fundamental para prevenir e reduzir a pobreza em todas as suas formas, a vulnerabilidade e a exclusão social (ODS 1). A defesa da proteção social torna-se ainda mais premente quando se considera que se trata de um investimento no desenvolvimento humano; desempenha um papel fundamental na promoção do desenvolvimento social e económico, de sociedades mais inclusivas e de investimentos mais eficazes em capital humano e capacidades humanas (OIT 2017; UNRISD 2016). A proteção social contribui para melhorar os resultados em matéria de saúde e educação (ODS 3 e 4), que são essenciais para permitir que todos os indivíduos desenvolvam e utilizem as suas capacidades e aptidões em todo o seu potencial. Isto fomenta igualmente uma mão de obra mais produtiva e qualificada, o que constitui uma das condições prévias para empresas sustentáveis, trabalho digno e crescimento inclusivo e sustentado (ODS 8). Para além disso, a proteção social é um elemento importante da promoção da igualdade de género e da emancipação das mulheres (ODS 5), nomeadamente através do acesso a licenças de maternidade, paternidade e parentais remuneradas e a serviços de cuidados de qualidade, incluindo cuidados às crianças e de longa duração.

Acresce que, a proteção social estabiliza a procura agregada durante períodos de recessão económica ou crises e apoia medidas destinadas a proteger o emprego e os ativos produtivos dos trabalhadores independentes e das empresas e a garantir a estabilidade das empresas, como se verifica atualmente. Deste modo, promove a resiliência das sociedades para que recuperem mais rapidamente após uma crise. Em estreita coordenação com outras políticas, como as políticas económicas ou de emprego, a proteção social pode contribuir para facilitar a transformação estrutural das economias e das sociedades, nomeadamente a formalização dos mercados de trabalho (OIT 2021b), as transformações profundas no mundo do trabalho ou a transição ecológica (Lambeau e Urban, a publicar em breve). Por último, ao reduzir a pobreza e as desigualdades (ODS 1 e 10), a proteção social também promove a estabilidade política, a coesão social e a paz, bem como a consolidação do Estado (ODS 16). Para além de estudos que confirmam os impactos positivos diretos da proteção social nos resultados relacionados com a pobreza, a vulnerabilidade, a saúde, a educação ou o mercado de trabalho, uma agenda de investigação emergente começou a quantificar os retornos dos investimentos na proteção social (ver caixa 1).

► Caixa 1: Justificação económica da proteção social: Retorno do investimento na proteção social

Ao longo das últimas décadas, foi desenvolvida uma sólida base factual que demonstra o impacto positivo da proteção social na redução da pobreza e da desigualdade e na promoção de resultados positivos relacionados com a nutrição, a educação, a saúde, a participação no mercado de trabalho, o desempenho das empresas e a coesão social (por exemplo, Abramo, Cecchini e Morales 2019; Bastagli *et al.*, 2019; Cantillon 2009; FAO e UNICEF 2017; OIT 2014; ITUC 2021; Lee e Torm 2017; Mathers e Slater 2014; OCDE 2015; 2018; PNUD 2019).

Mais recentemente, estudos adicionais investigaram a magnitude dos retornos do investimento e os efeitos multiplicadores, avaliando diferentes tipos de resultados e prazos e utilizando diferentes

² De acordo com a Recomendação (n.º 202) relativa aos Pisos de Proteção Social, de 2012, os níveis mínimos nacionais de proteção social devem incluir, pelo menos, as seguintes garantias básicas de segurança social: a) acesso a um conjunto de bens e serviços definidos a nível nacional que constituam os cuidados de saúde essenciais, incluindo a assistência à maternidade, e que cumpram os critérios de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade; 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, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido no plano nacional, para pessoas em idade ativa sem capacidade para obter um rendimento suficiente, particularmente nos casos de doença, desemprego, maternidade e invalidez; e d) segurança básica do rendimento para as pessoas idosas, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido no plano nacional.

métodos. Um exemplo é o modelo de avaliação do impacto à escala da economia local. Estimativas de modelos para programas de transferência monetária na Etiópia, no Gana, no Quênia, no Lesoto, no Maláui, na Zâmbia e no Zimbabuê mostraram que para cada unidade monetária investida, um montante maior foi criado na economia local – variando entre 1,34 xelins do Quênia (K Sh) para cada K Sh1 investido no Quênia e 2,52 birr da Etiópia (Br) para cada Br1 investido na Etiópia (FAO e UNICEF 2017).

Com base em modelos de microssimulação dinâmicos, outra vertente da literatura investigou os retornos do investimento na proteção social em termos de rendimento, saúde infantil e educação. Um estudo realizado no Camboja revelou efeitos positivos no consumo doméstico, na saúde, na educação e na participação no mercado de trabalho. Ao fim de 12 anos, o investimento teve um retorno positivo, ou seja, a diferença no consumo total das famílias entre os cenários de políticas e de referência excedeu o investimento (Mideros, Gassmann e Mohnen 2016). Com base numa abordagem semelhante, verificaram-se igualmente efeitos positivos na saúde e na educação das crianças no Uganda; mais uma vez, este investimento deve ser visto como um investimento a mais longo prazo (Dietrich *et al.*, 2020).

Por fim, com base num modelo estrutural e em simulações, a investigação no Brasil debruçou-se sobre os efeitos multiplicadores de diferentes componentes da despesa do governo federal no Produto Interno Bruto (PIB). As prestações sociais e os investimentos públicos criaram os maiores efeitos multiplicadores, com um efeito acumulado das prestações sociais no PIB de 2,9 após 25 meses (Sanches e Carvalho 2019). Esta investigação sobre os efeitos multiplicadores será prosseguida no âmbito do projeto financiado pela OIT e pela CE/INTPA sobre o aumento das sinergias entre a proteção social e a gestão das finanças públicas, a fim de continuar a defender economicamente a proteção social.

As barreiras ao alargamento efetivo da proteção social são múltiplas e dependem de contextos nacionais específicos. Os fatores da economia política, como a tomada de decisões pelas elites económicas, são, muitas vezes, um obstáculo importante. Contudo, mesmo quando os governos têm vontade política de alcançar os ODS 1.3 e 3.8, a falta de recursos para conceber, financiar e implementar sistemas de proteção social baseados nos direitos continua a ser um desafio crucial. No entanto, muitos países de baixos e médios rendimentos, por vezes com o apoio de parceiros de desenvolvimento, percorreram um longo caminho no sentido do fortalecimento dos seus sistemas de proteção social, incluindo níveis mínimos de proteção social que garantem, pelo menos, um nível básico de segurança social para todos (Ortiz, Schmitt, e De 2016).

Apesar dos esforços nacionais e internacionais para reforçar e intensificar os sistemas de proteção social e aumentar a mobilização de recursos internos, os investimentos na proteção social continuam, na maioria dos casos, a ser insuficientes. Além disso, é necessário proteger o financiamento da segurança social contra medidas de austeridade desproporcionadas que limitem a despesa pública social, enfraqueçam a procura agregada e agravem as crises, como aconteceu em muitos países em desenvolvimento após a crise financeira global, em 2008 (Ortiz *et al.*, 2015; Ortiz e Cummins 2021). Tendo já em conta o impacto da pandemia de COVID-19, os países de baixo rendimento teriam de investir mais 77,9 mil milhões de dólares (ou 15,9 por cento do seu PIB) para colmatar o défice anual de financiamento da proteção social em 2020 (Duran Valverde *et al.*, 2020). Os números absolutos são substancialmente mais elevados quando se incluem estimativas para os países de rendimento médio, mas estas disparidades são muito menos assustadoras quando vistas em relação à capacidade económica destes países, nomeadamente 3,1 por cento do PIB para os países de rendimento médio superior e 5,1 por cento do PIB para os países de rendimento médio inferior.

Tendo em conta a persistência de lacunas na cobertura da proteção social e no financiamento, a comunidade internacional parece concordar que (consultar também as caixas 2 e 3):

- é necessário investir mais na proteção social para colmatar o défice de financiamento, que deve principalmente ter origem em fontes inovadoras e diversificadas de financiamento interno; estes recursos devem ser gradualmente aumentados em conformidade com as capacidades económicas e orçamentais do país e com base nas prioridades nacionais;
- no caso dos países com capacidades orçamentais limitadas para investir na proteção social ou que enfrentam necessidades acrescidas devido a crises (como no contexto da pandemia de COVID-19), catástrofes

naturais ou alterações climáticas, os recursos financeiros internacionais adicionais, em combinação com a assistência técnica, poderão complementar temporariamente os recursos nacionais e apoiar a mobilização de recursos nacionais para o financiamento sustentável da proteção social; e

- os decisores políticos nacionais, os parceiros sociais e os parceiros bilaterais e multilaterais devem estar alinhados e aumentar as sinergias no sentido de alargar a margem orçamental para a proteção social e explorar formas (por exemplo, através de um mecanismo de financiamento internacional ou de uma cooperação intensificada em matéria fiscal ou de reestruturação da dívida) de criar um ambiente que facilite a mobilização de recursos internos.

Neste contexto, neste documento é discutida a magnitude e a urgência do desafio em termos de financiamento da proteção social e de opções para preencher as lacunas existentes. Em primeiro lugar, resume o desafio da cobertura e do financiamento enfrentado, em especial, pelos países de baixo e médio rendimento, tendo já em conta os efeitos preliminares da pandemia de COVID-19. Na segunda parte do documento discutem-se as opções que os países têm à sua disposição para aumentar a margem orçamental para a proteção social a nível nacional. Fornece uma primeira análise da forma como a comunidade internacional poderia apoiar e complementar os esforços nacionais na sequência de um processo coordenado, sustentável e de do próprio país. Tal inclui a prestação de apoio técnico para aumentar a mobilização de recursos internos e de assistência financeira adicional de fontes internacionais para colmatar as lacunas de financiamento, nomeadamente nos países com capacidades orçamentais internas limitadas e noutros países que enfrentam desafios excecionais.

Num artigo complementar sobre um melhor investimento na proteção social descrevem-se as orientações que as normas internacionais de segurança social fornecem para fundamentar a política de proteção social e as decisões de financiamento; quando aplicadas sistematicamente por todos os intervenientes, essas normas poderão assegurar que a mobilização e a afetação de recursos para a proteção social sejam bem coordenadas a todos os níveis, acelerando assim os progressos no sentido de alcançar a proteção social universal até 2030 (Bierbaum e Schmitt 2022).

► Caixa 2: Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social

Para acelerar a implementação dos ODS e construir um mundo melhor para as gerações futuras, o relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas *A nossa Agenda Comum* (ONU 2021b) apelou a um compromisso mais profundo com a solidariedade a nível nacional, entre gerações e no sistema multilateral, bem como à renovação do contrato social entre os governos e os seus cidadãos.

O secretário-geral também lançou o Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social num evento de alto nível sobre o Emprego e a Proteção Social, organizado em colaboração com o primeiro-ministro da Jamaica e o diretor-geral da OIT, em 28 de setembro de 2021. O *Global Accelerator for Jobs and Social Protection* (Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social) visa apoiar uma recuperação da crise que seja rápida, inclusiva, sustentável e resiliente. Promoverá e apoiará investimentos adicionais em países de baixo e médio rendimento, através da mobilização de recursos internos e de um apoio financeiro internacional temporário para complementar os esforços nacionais destinados à criação de emprego, à criação de sistemas de proteção social, à transição ecológica e à formalização. Será apoiado por uma cooperação multilateral mais eficaz e reforçada.

O Acelerador está organizado em torno de três pilares complementares e de apoio mútuo para acelerar a ação:

- *primeiro pilar*: assegurar uma maior coerência das políticas a nível nacional através de políticas e estratégias nacionais integradas e orçamentadas, combinando a criação de emprego, a proteção social universal e uma transição justa;
- *segundo pilar*: criar uma arquitetura financeira abrangente baseada nos recursos nacionais e nas finanças internacionais, bem como medidas para mobilizar o investimento do setor privado; e

- *terceiro pilar*: reforçar a cooperação multilateral através do reforço do empenhamento e da colaboração entre instituições multilaterais, agências bilaterais doadoras, governos de países em desenvolvimento, parceiros sociais, fundações filantrópicas e peritos.

Um Mecanismo de Apoio Técnico transversal apoiará os três pilares e procurará ajustar a assistência financeira e técnica, com vista a uma recuperação centrada no ser humano e ao desenvolvimento sustentável.

Fonte: ONU (2021b; 2021c).

▶ **Caixa 3: Resolução e conclusões sobre o segundo debate recorrente sobre proteção social (segurança social), adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 109.ª sessão, em 2021**

Nesta resolução e nas suas conclusões, os 187 Estados-membros da OIT, representados pelos governos e pelas organizações de empregadores e de trabalhadores, reafirmam a plena relevância dos princípios orientadores contidos na Recomendação n.º 202 e na [Convenção \(n.º 102\) relativa à Segurança Social \(Norma Mínima\), de 1952](#) e a necessidade de os aplicar de forma holística, uma vez que negligenciar um deles pode comprometer a solidez dos sistemas de proteção social. Solicitam à OIT que tenha em conta os princípios estabelecidos nas normas de segurança social pertinentes, ao apoiar os Estados-membros na garantia de um financiamento sustentável e adequado das políticas de proteção social. Solicitam ainda à OIT que utilize e promova os princípios estabelecidos nas normas da OIT em matéria de segurança social, ao colaborar com as instituições financeiras internacionais (incluindo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI)) sobre as opções para aumentar e garantir um financiamento adequado e sustentável da proteção social.

Fonte: OIT (2021g).

► 2 Lacunas de financiamento para alcançar as metas 1.3 e 3.8 dos ODS durante e após a COVID-19

A segurança social, um nível de vida adequado e a saúde são direitos humanos, mas uma realidade somente para poucas pessoas. A pandemia de COVID-19 demonstrou mais uma vez as consequências dramáticas destas lacunas de cobertura inaceitavelmente elevadas, que causam sofrimento, miséria e até morte, agravam as desigualdades económicas e sociais e comprometem a coesão social em muitos países. No início da pandemia, apenas 46,9 por cento da população mundial estava efetivamente coberta por, pelo menos, uma prestação de proteção social (como prestações familiares ou por filhos a cargo, prestações de maternidade, subsídios de desemprego, prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais, prestações de invalidez, pensões de velhice, pensões de sobrevivência ou assistência social), enquanto a restante população, cerca de 4,1 mil milhões de pessoas, estava completamente desprotegida quando a crise se verificou.

Estas taxas médias de cobertura global encobrem grandes disparidades regionais, que variam entre apenas 17,4 por cento das pessoas em África que têm acesso a alguma forma de proteção social e 83,9 por cento da população na região da Europa e da Ásia Central (OIT 2021i; 2021j). O acesso às prestações de proteção social também varia sistematicamente entre os grupos da população. Em todo o mundo, quase oito em cada dez pessoas idosas têm uma pensão, enquanto, em média, apenas uma em cada três crianças e uma em cada três pessoas com deficiência estão protegidas, respetivamente, por prestações por filhos a cargo e por invalidez. A eliminação das disparidades de género e o alargamento da cobertura aos trabalhadores em todas as formas de emprego, incluindo na economia informal, também merecem uma atenção acrescida. Por último, mais de metade da população mundial está protegida por regimes de proteção social de saúde, mas esta taxa de cobertura também esconde desigualdades gritantes entre grupos populacionais, tanto nas regiões como nos países (OIT 2021j).

Estas lacunas de cobertura estão relacionadas com lacunas significativas de financiamento que foram agravadas pelo impacto da pandemia de COVID-19. A fim de apresentar uma panorâmica dos recursos adicionais necessários nos países de baixo e médio rendimento para alcançar os objetivos 1.3 e 3.8 dos ODS, Duran Valverde *et al.*, (2020) apresentaram uma estimativa (1) dos custos de um pacote universal composto por quatro domínios da proteção social (crianças, maternidade, deficiência e prestações de velhice), incluindo os custos administrativos (mas não os custos iniciais de arranque, como os sistemas informáticos ou o reforço das capacidades), bem como o acesso a cuidados de saúde essenciais; (2) do défice de financiamento, definido como a diferença entre os custos e as despesas de base relativas à assistência social; e (3) das necessidades de financiamento incrementais, calculadas ao longo do período de 10 anos 2020-2030, assumindo um aumento progressivo da cobertura de forma linear que começa a partir dos níveis de 2020 e atinge a cobertura universal até 2030.³ O montante necessário para colmatar o défice de financiamento em matéria de proteção social aumentou cerca de 30 por cento desde o início da crise de COVID-19. Tal deve-se: a) à necessidade acrescida de serviços de saúde e de segurança dos rendimentos para os trabalhadores que perderam o emprego devido a confinamentos e outras medidas; e b) à contração do PIB causada pela crise. Estas estimativas fornecem uma visão geral importante das necessidades aproximadas de recursos. Não obstante, não podem substituir estudos pormenorizados sobre os custos dos níveis mínimos de proteção social definidos a nível nacional através de um diálogo social tripartido eficaz (ver a seguir).

³ Os custos do acesso aos cuidados de saúde essenciais são calculados com base nas estimativas da Organização Mundial de Saúde (OMS) (Stenberg *et al.*, 2017). Um resumo dos resultados é apresentado num documento de acompanhamento (OIT 2020), enquanto o documento de trabalho (Duran Valverde *et al.*, 2020) fornece mais pormenores.

2.1 Estimativas globais dos défices de financiamento para alcançar as metas 1.3 e 3.8 dos ODS em 2020

O quadro 1 apresenta o défice de financiamento anual para alcançar as metas 1.3 e 3.8 dos ODS em 2020 nos países de rendimento baixo, médio-baixo e médio-alto, bem como para diferentes agrupamentos regionais. No total, teriam sido necessários mais 77,9 mil milhões de dólares em 2020 para colmatar o défice de financiamento da proteção social nos países de baixos rendimentos, representando 15,9 por cento do PIB destes países. A diferença absoluta é muito maior quando se incluem países de rendimento médio-baixo e de rendimento médio-alto nessas estimativas (362,9 mil milhões de USD e 750,8 mil milhões de USD, respetivamente), mas essas diferenças são, contudo, menos assustadoras quando vistas em relação à capacidade económica desses países (5,1 e 3,1 por cento do PIB, respetivamente). A nível regional, os encargos relativos são particularmente elevados na Ásia Central e Ocidental, no Norte de África e na África Subariana (9,3 por cento, 8,3 por cento e 8,2 por cento do PIB, respetivamente).

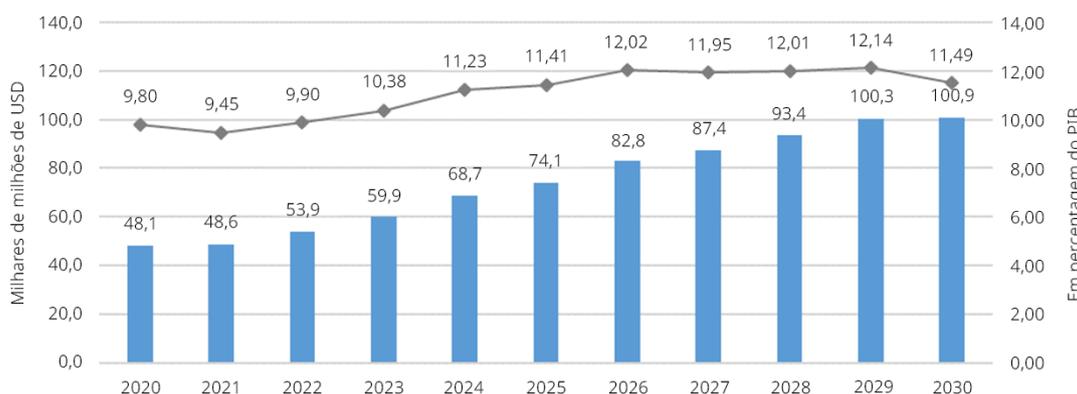
► **Quadro 1: Défice de financiamento anual no cumprimento das metas 1.3 e 3.8 dos ODS, por sub-região e classificação do rendimento, 2020 (milhares de milhões de USD e percentagem do PIB)**

	População (milhões)	Lacuna no cumprimento da meta 1.3 dos ODS (milhares de milhões de USD)	Lacuna no cumprimento da meta 1.3 dos ODS (percentagem do PIB)	Lacuna no cumprimento da meta 3.8 dos ODS (milhares de milhões de USD)	Lacuna no cumprimento da meta 3.8 dos ODS (percentagem do PIB)	Diferença total (milhares de milhões de USD)	Diferença total (percentagem do PIB)
Grupos de rendimento							
Todos os países de baixo rendimento e países de rendimento médio	6 522,7	707,4	2,2	484,2	1,5	1 191,6	3,8
Países de baixo rendimento	711,2	36,2	7,4	41,8	8,5	77,9	15,9
Países de rendimento médio-baixo	3 105,3	173,8	2,4	189,1	2,6	362,9	5,1
Países de rendimento médio-alto	2 706,2	497,4	2,1	253,4	1,1	750,8	3,1
Regiões							
África Austral	1 897,6	94,8	2,3	94,8	2,3	189,6	4,6
África Subariana	1 089,2	61,8	3,7	75,1	4,5	136,9	8,2
América Latina e Caraíbas	619,1	272,1	6,1	61,1	1,4	333,2	7,5
Ásia Central e Ocidental	212,6	86,6	7,9	15,2	1,4	101,8	9,3
Ásia Oriental	1 427,8	58,1	0,4	132,9	0,9	190,9	1,3
Estados Árabes	110,3	15,1	4,5	10,2	3	25,2	7,5
Europa Oriental	227,1	32,8	1,6	21,8	1,1	54,6	2,7
Norte de África	245,5	31,5	4,7	24,1	3,6	55,6	8,3
Norte e Sul da Europa e Europa Ocidental	19,7	5	5,7	1,9	2,1	6,9	7,8
Oceânia	11,2	1,5	4,5	0,9	2,7	2,4	7,2
Sudeste Asiático	662,6	48,2	1,8	46,3	1,7	94,5	3,5

Fonte: Durán Valverde et al., (2020, p. 31).

Mesmo que os países de baixo e médio rendimento conseguissem mobilizar os recursos necessários para cobrir o défice de financiamento, as metas 1.3 e 3.8 dos ODS não poderiam ser alcançadas imediatamente. A criação de sistemas de proteção social é morosa, uma vez que abrange o desenvolvimento e a adoção de estratégias nacionais de proteção social, a conceção de regimes de proteção social, a preparação e adoção de quadros jurídicos, a aplicação dos regimes e o acompanhamento dos progressos, tudo com base no diálogo social tripartido. Pode também exigir a criação de instituições a nível nacional e subnacional. Além disso, o estudo pressupõe que os défices de financiamento serão progressivamente colmatados ao longo do período de 11 anos, de 2020 a 2030, o que está em consonância com os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a fim de alcançar os objetivos 1.3 e 3.8 até 2030. A figura 1 ilustra as necessidades de financiamento para alcançar progressivamente os ODS 1.3 e 3.8 até 2030 nos países de baixo rendimento (o quadro A.1 do anexo apresenta as estimativas para os países de baixo rendimento, rendimento médio inferior e rendimento médio superior). Partindo de um investimento adicional de 48,1 mil milhões de USD em 2020 (9,8 por cento do PIB) que aumentaria a cobertura da proteção social das crianças, das mães com recém-nascidos, das pessoas com deficiência e das pessoas idosas em 13,3 pontos percentuais, para 36,9 por cento, as necessidades de financiamento aumentariam progressivamente, atingindo 100,9 mil milhões de USD em 2030 (o equivalente a 11,5 por cento do PIB), a fim de proporcionar uma cobertura total.

► **Figura 1: Necessidades de financiamento incrementais para alcançar progressivamente as metas 1.3 e 3.8 dos ODS nos países de baixo rendimento, 2020-2030 (milhares de milhões de USD e percentagem do PIB)**



Fonte: Baseado em Durán Valverde *et al.*, (2020, p. 33).

Vários outros estudos avaliaram os custos (adicionais) da consecução dos ODS ou de diferentes conjuntos de objetivos, bem como os custos de colmatar as lacunas em matéria de proteção social, adotando diferentes abordagens e perspetivas. Uma comparação detalhada de semelhanças e diferenças está além do âmbito do presente trabalho. No entanto, o que se tornou claro é que todos estes estudos mostram que a consecução dos ODS é acessível de um ponto de vista global, mas excede as atuais capacidades económicas dos países de baixo rendimento. Por exemplo, com base na pesquisa do FMI e do Banco Mundial e nos dados do Centro Internacional de Impostos e Desenvolvimento, Manuel *et al.*, (2020) estimam que a capacidade atual de gerar receitas para as políticas públicas nos países de baixo rendimento é de 16 por cento do PIB.

O índice de proteção social mínimo, conceptualmente baseado na Recomendação (n.º 202), fornece uma indicação dos recursos mínimos que um país teria de investir ou reafetar para colmatar as lacunas existentes em matéria de rendimentos e/ou proteção da saúde. Utilizando o limiar de pobreza internacional de 1,9 dólares em 2011 para a paridade do poder de compra (PPC) como nível mínimo de rendimento, os 25 países de baixo rendimento incluídos no estudo teriam de investir, em média, 13,0 por cento adicionais do seu PIB para colmatar as lacunas em matéria de proteção social em 2018 (Bierbaum, Schildberg e Cichon 2017; Friedrich-Ebert-Stiftung 2020). Num estudo realizado em 16 países asiáticos (principalmente de rendimento médio), Cichon (2018) estimou que estes países teriam de investir entre 3,5 e 8,5 por cento do PIB por ano para cumprir os requisitos de proteção social relacionados com os ODS até 2030.

Numa perspetiva mais ampla e incluindo a consecução de mais ODS, Manuel *et al.*, (2020) estimaram que os países de baixo rendimento precisariam de investir 183,3 mil milhões de USD em 2019 para cobrir os custos de educação, saúde, proteção social, água, saneamento e higiene, dos quais 59,2 mil milhões de USD precisariam de ser alocados à proteção social (excluindo a saúde). É significativo que tenham destacado que, embora todos os setores estivessem significativamente subfinanciados, o défice de financiamento relativo da proteção social era o maior. Por último, a *Sustainable Development Solutions Network* (Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável) estimou que o défice médio de financiamento dos ODS por ano para todos os 59 países em desenvolvimento de baixo rendimento foi de cerca de 400 mil milhões de USD no período entre 2019-2030, dos quais 10 por cento teriam de ser afetados à proteção social (excluindo a saúde) (SDSN 2019).

2.2 Desenvolver e orçamentar uma visão nacional comum da proteção social

As estimativas globais e regionais da OIT acima apresentadas baseiam-se no cálculo dos custos e das lacunas remanescentes da introdução de um conjunto de prestações universais que abrangem a infância, a maternidade, a deficiência, a velhice e a saúde – ou seja, todas as componentes dos níveis mínimos de proteção social, exceto as prestações de desemprego e de doença. Este pacote de prestações foi utilizado para assegurar a comparabilidade entre países e fornece uma panorâmica das necessidades aproximadas de recursos para alcançar as metas 1.3 e 3.8 dos ODS.

No entanto, os países podem escolher outras formas de atingir o nível mínimo de proteção social definido a nível nacional. Em resposta à pandemia de COVID-19, por exemplo, muitos países deram efetivamente prioridade ao acesso aos cuidados de saúde (182 medidas foram comunicadas em 84 países, em 10 de maio de 2021; ver OIT (2021f)) ou ao aumento das transferências monetárias para famílias com filhos (120 medidas em 70 países). Outros introduziram medidas para proteger os postos de trabalho, como subsídios salariais ou emprego a tempo parcial (mais de 253 medidas em 110 países) ou adaptaram, estabeleceram ou tencionam estabelecer regimes de subsídio de desemprego para atenuar as perdas de rendimento dos trabalhadores (188 medidas em 95 países) em casos de desemprego a tempo completo ou parcial. Por exemplo, para atenuar os impactos socioeconómicos da crise de COVID-19, o Estado do México introduziu um subsídio de desemprego que se prevê seja mantido após a crise. O Equador planeia alargar o regime de proteção contra o desemprego aos trabalhadores da economia informal.

Por conseguinte, estas estimativas globais e regionais não podem substituir estudos pormenorizados sobre os custos dos níveis mínimos nacionais de proteção social que estejam em consonância com uma visão nacional partilhada de proteção social, com base numa avaliação aprofundada do estado atual de um país e definida através de um diálogo social tripartido eficaz. Este objetivo pode ser alcançado através do chamado diálogo nacional baseado na avaliação (ABND) (consultar a caixa 4). Entre 2012 e 2020, foram realizadas iniciativas de ABND em 26 países,⁴ o que levou, em muitos casos, ao desenvolvimento e à adoção de estratégias nacionais de proteção social. Algumas das recomendações dos ABND levaram a reformas políticas em vários países, como o estabelecimento de um regime de seguro de desemprego na Indonésia e um apoio à criação universal na Tailândia.

Esse diálogo não só é essencial para identificar lacunas políticas, chegar a acordo sobre opções políticas prioritárias e determinar os respetivos custos, também é essencial para conceber e debater possíveis opções de financiamento (consultar a secção seguinte). Além disso, é essencial que os resultados dos diálogos nacionais sobre proteção social (e, se for caso disso, das políticas e estratégias nacionais de proteção social) se reflitam nos planos nacionais de desenvolvimento dos países, nos quadros nacionais de financiamento integrados (ONU e UE 2021) e nos quadros orçamentais a médio prazo. Tal permite um melhor alinhamento entre as estratégias de financiamento e as prioridades políticas, explorando sinergias e gerindo possíveis soluções de compromisso entre diferentes objetivos de desenvolvimento.

⁴ Albânia, Camboja, Camarões, Egito, Geórgia, Gana, Indonésia, Quirguistão, República Democrática Popular do Laos, Libéria, Maláui, Mongólia, Moçambique, Mianmar, Níger, Paquistão, Filipinas, Senegal, Ilhas Salomão, Tadjiquistão, Tailândia, Timor-Leste, Togo, Vanuatu, Vietname e Zâmbia. No Senegal e no Togo, a metodologia utilizada foi o *Social Protection Policy Options* (Ferramenta de opções políticas de proteção social), que foi concebida como parte do processo de avaliação da proteção social entre agências

► **Caixa 4: As etapas de um diálogo nacional baseado na avaliação: Definição de prioridades e identificação das necessidades financeiras em Timor-Leste**

Com base na experiência da realização de diálogos nacionais baseados na avaliação (ABND) em 14 países de África e da Ásia, a OIT elaborou um guia global (OIT 2016d) que fundamentou os exercícios de ABND em muitos mais países no âmbito do [Programa de Referência Mundial da OIT para a construção de Pisos de Proteção Social para Todos](#) (OIT 2021k).

Um sistema de ABND proporciona uma base sólida para identificar e calcular cenários políticos com base no diálogo nacional, bem como para debater a criação de margem orçamental, trazendo para a mesa todas as partes interessadas. O seu êxito depende da participação de todas as partes interessadas desde o início, incluindo os ministérios competentes (finanças e planeamento, saúde, trabalho, assuntos sociais, etc.), as instituições de segurança social e os programas de proteção social, os organismos governamentais locais, as organizações de empregadores e de trabalhadores, as organizações da sociedade civil, os académicos, os parceiros de desenvolvimento ou as IFI.

Em Timor-Leste, por exemplo, realizou-se um ABND deste tipo entre 2016 e 2018. O seu objetivo explícito era informar a sua estratégia nacional de proteção social. Ao longo de todo o processo, estiveram envolvidos representantes das instituições acima enumeradas e muitos mais. Um ABND deste teor compreende três etapas, conforme a seguir se descreve.

(1) Criação da matriz de avaliação e desenvolvimento de opções de políticas. A matriz de avaliação enumera e descreve os regimes e programas de segurança social existentes que garantem o acesso a cuidados de saúde essenciais e à segurança do rendimento ao longo do ciclo de vida. Identifica lacunas e questões de aplicação e apresenta recomendações políticas para continuar a conceber e aplicar disposições em matéria de proteção social com o objetivo de garantir, pelo menos, um nível mínimo de proteção social para todos os residentes e para todas as crianças. Em Timor-Leste, um dos resultados da matriz de avaliação foi a falta de coordenação da ampla gama de programas e políticas existentes, conduzindo a ineficiências, bem como a lacunas de cobertura e adequação. Além disso, muitos programas não estavam ancorados na legislação nacional. Esta avaliação serviu de base à formulação de cinco objetivos e recomendações conexas para a estratégia nacional de proteção social.

(2) Avaliar as opções de política de custos, avaliar o seu impacto potencial e explorar as opções de financiamento. Com base no diálogo social, as recomendações políticas são depois traduzidas em opções políticas concretas. Para cada garantia, devem ser identificados, avaliados e projetados ao longo de um período de dez anos vários cenários menos e mais ambiciosos em termos de cobertura da população e de níveis de prestações, por exemplo, utilizando o modelo do *Rapid Assessment Protocol* (RAP) (Protocolo de Avaliação Rápida) da OIT. O cálculo dos custos serve de base para os debates sobre a margem orçamental e as reafetações do orçamento do Estado e pode ajudar a estabelecer prioridades entre diferentes opções políticas. É importante salientar que isto também exige uma compreensão pormenorizada da dimensão e composição do atual orçamento para a proteção social. Timor-Leste também usou o modelo RAP da OIT para orçamentar um conjunto de políticas que poderiam criar uma plataforma nacional de proteção social. Consoante se opte por um cenário de baixo ou custo elevado, os custos de um nível mínimo nacional de proteção social variavam entre aproximadamente 4 e 12 por cento do PIB, em 2018. O cálculo dos custos foi complementado por um exercício de microssimulação para avaliar o impacto potencial dos diferentes cenários na redução da pobreza. Finalmente, a iniciativa de ABND discutiu formas de criar margem orçamental para a proteção social em Timor-Leste, por exemplo, através da redefinição de prioridades em matéria de dotações orçamentais.

(3) Finalização e aprovação. As recomendações finais devem ser validadas do ponto de vista técnico e apoiadas politicamente. Normalmente, um ABND conduz à recomendação e, idealmente, à adoção de uma nova política nacional de proteção social ou à avaliação de uma já existente. Em Timor-Leste, as recomendações foram validadas e o relatório foi publicado. Em 11 de novembro de 2021, a estratégia nacional de proteção social foi aprovada pelo Conselho de Ministros.

Por último, é necessário acompanhar a execução da estratégia nacional de proteção social e os progressos realizados na mobilização de recursos nacionais para a proteção social. Moçambique, por exemplo, monitoriza a margem orçamental para a proteção social há vários anos e tem demonstrado progressos constantes (consultar a caixa 5). Este acompanhamento também fornece provas e apoia o diálogo e o trabalho de promoção com, por exemplo, representantes dos ministérios das finanças, deputados, representantes de organizações de empregadores e de trabalhadores ou representantes dos meios de comunicação social.

► Caixa 5: Monitorização da margem orçamental em Moçambique

A Nota Informativa do Orçamento para a Ação Social em Moçambique é uma iniciativa conjunta do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da OIT que visa promover o debate nacional em torno da margem orçamental nacional dedicada à proteção social básica (não contributiva) em Moçambique. Desde a sua primeira edição, em 2013, tem sido lançado todos os anos num evento específico, durante uma Semana da Proteção Social, com a participação de representantes dos Ministérios do Género, da Infância e da Ação Social, da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Humano, da Economia e das Finanças, bem como de representantes do Parlamento, de organizações de trabalhadores, de partidos políticos, do meio académico, de jornalistas e de parceiros internacionais de desenvolvimento. É divulgado a nível nacional com o apoio de organizações da sociedade civil.

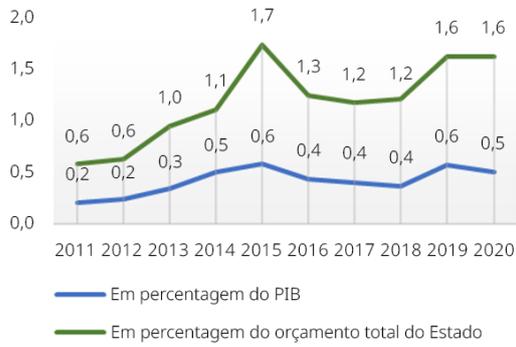
A Nota Informativa do Orçamento para a Ação Social acompanha a afetação do orçamento à proteção social e as fontes de financiamento, destaca as tendências, analisa-as em relação aos objetivos estratégicos definidos na Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) e apresenta recomendações fundamentais. Em 2020, por exemplo, 0,5 por cento do PIB ou 1,6 por cento do orçamento total do Estado foram afetados a programas de proteção social, o que revela uma tendência positiva nos últimos dez anos (ver figura 2, que mostra a afetação ao programa de proteção social do Instituto Nacional de Ação Social (INAS)).

Entre 2011 e 2020, a cobertura dos programas do INAS aumentou de 287 000 famílias para 608 724 agregados familiares (ver figura 3). Atualmente, 22 por cento dos indivíduos que vivem abaixo do limiar de pobreza nacional estão cobertos. No entanto, os montantes das prestações não foram ajustados desde 2018 e ficam aquém do objetivo de dois terços do limiar de pobreza definido pelo ENSSB.

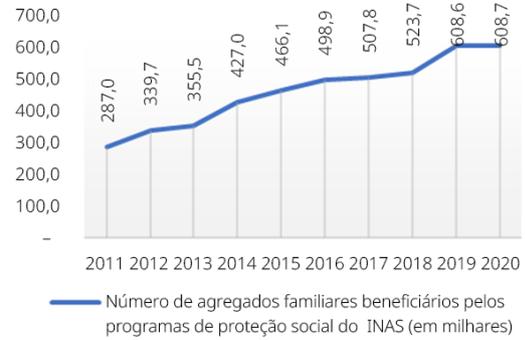
A Nota Informativa do Orçamento para a Ação Social constitui um instrumento eficaz para promover o debate em torno da dotação orçamental consagrada à proteção social, acompanhar os progressos e defender uma margem orçamental alargada para o setor. Constitui igualmente a base para um debate fundamentado com representantes do Ministério das Finanças e uma forma eficaz de promover a participação ativa das organizações de empregadores e trabalhadores, bem como da sociedade civil, durante a preparação da lei orçamental nacional, bem como de acompanhar os compromissos políticos em matéria de proteção social.

Fonte: UNICEF e OIT (2019; 2020).

▶ **Figura 2: Gastos com o programa de proteção social do INAS de Moçambique, percentagem do PIB e orçamento total do Estado, 2011-2020**



▶ **Figura 3: Número de agregados familiares beneficiários no INAS, em milhares, 2011-2020**



Fonte: UNICEF e OIT (2020, p.11).

► 3 Reforçar a mobilização de recursos nacionais para a proteção social

Nesta secção analisam-se as opções para satisfazer as necessidades de financiamento identificadas a nível nacional através da mobilização de recursos internos, com vista a assegurar «tendo em devida conta os objetivos de justiça social e equidade, uma base económica, fiscal e financeira sólida e sustentável para a extensão e o funcionamento dos sistemas universais de proteção social a médio e longo prazo, sem comprometer a adequação e a cobertura das prestações» (OIT 2021g, n.º 15 a). Ao longo dos últimos 10 anos, muitos países, como Cabo Verde, China, Indonésia, África do Sul e Tailândia, aumentaram o investimento na proteção social, o que conduziu a resultados significativos em termos de extensão da cobertura da proteção social. Além disso, nas regiões de África e da América Latina, os rácios médios impostos/PIB aumentaram em resultado da modernização dos sistemas fiscais e das administrações e das reformas da política fiscal entre 2000 e 2015, passando de 14,2 por cento para 19,1 por cento e de 18,0 por cento para 23,1 por cento, respetivamente (Modica, Laudage e Harding 2018).

Isto mostra que as opções para aumentar a margem orçamental, que é definida pela OIT, pela UNICEF e pela ONU Mulheres como «os recursos disponíveis em resultado da exploração e utilização ativas de todas as fontes de receitas possíveis por um governo (Ortiz *et al.*, 2019, p. 9), existem em todos os países, independentemente do seu estatuto de rendimento, desde que haja vontade política para discutir todas as opções possíveis e encontrar a combinação ideal de fontes de financiamento diversas e inovadoras, tanto contributivas como não contributivas, tendo em devida consideração o contexto económico nacional, os desafios demográficos e a necessidade de assegurar transições justas para economias e sociedades mais sustentáveis do ponto de vista ambiental (OIT 2015). A participação tripartida das organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores, bem como as consultas com outras organizações relevantes e representativas das pessoas em causa, são essenciais para este processo.

De um modo geral, os países podem considerar oito estratégias diferentes para a criação de margem orçamental para a proteção social (Ortiz *et al.*, 2019):

1. aumento da cobertura da segurança social e das receitas contributivas;
2. aumento das receitas fiscais;⁵
3. reafetação das despesas públicas e aumento da eficácia, eficiência e sustentabilidade das políticas;
4. eliminação dos fluxos financeiros ilícitos;
5. utilização de reservas de divisas fiscais e dos bancos centrais;
6. gestão da dívida: contração de empréstimos ou reestruturação da dívida soberana;
7. adoção de um quadro macroeconómico mais acomodatório; e
8. aumento da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e das transferências.

Para uma descrição abrangente e exemplos de países, os leitores podem consultar Ortiz *et al.*, (2019). A presente secção centra-se nas opções 1, 2, 3, 6 e 7, que foram as mais utilizadas e revelaram um grande potencial. A secção seguinte, sobre o papel do apoio e da coordenação técnica e financeira internacional incidirá no aumento da APD e das transferências. Muitas destas opções também foram utilizadas durante a crise de COVID-19. No entanto, é importante notar que encontrar recursos num contexto de emergência é diferente de garantir recursos a longo prazo para sistemas de proteção social baseados em direitos.

⁵ Ao contrário desta apresentação, a OCDE define os impostos como «pagamentos obrigatórios e sem contrapartida às administrações públicas» (Modica, Laudage e Harding 2018, 8). Nesta classificação, os impostos são classificados pela base do imposto e as contribuições obrigatórias para a segurança social são uma categoria (para além dos rendimentos e lucros, dos salários e da mão-de-obra, dos bens e dos serviços).

3.1 Aumentar as receitas fiscais e alargar a cobertura e as receitas da segurança social contributiva

Os sistemas de proteção social estão normalmente organizados através de uma combinação de regimes não contributivos financiados pelos impostos e de regimes de segurança social. Estima-se que os regimes contributivos financiem mais de 70 por cento das despesas de proteção social nos países de baixo e médio rendimento.

O aumento das receitas fiscais é uma das opções utilizadas para aumentar os recursos nacionais para a proteção social (ver também Comissão Europeia, 2015). Para maximizar o efeito redistributivo da proteção social, é importante que essas reformas fiscais mantenham ou reforcem a progressividade dos sistemas fiscais nacionais de forma justa, o que significa que os que têm maior capacidade contributiva suportam a maior carga fiscal global. A tributação progressiva pode ser conseguida através de taxas de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares que aumentam com o rendimento tributável; evitando isenções fiscais que beneficiam mais as famílias mais ricas; através da tributação dos rendimentos de capitais pessoais a taxas de imposto adequadas; ou através da tributação de certos artigos de luxo a taxas mais elevadas. Embora o efeito dos impostos individuais seja importante, é ainda mais importante que o efeito combinado do sistema fiscal, bem como quaisquer despesas suportadas por essas receitas fiscais, sejam tidos em conta ao avaliar a progressividade da opção de financiamento da proteção social. Por exemplo, os programas de transferência monetária contribuem para a redução da pobreza, mas o impacto combinado dos impostos e das prestações na pobreza e na desigualdade pode ser menor (ou mesmo negativo) quando financiados por certos impostos regressivos sobre o consumo (que também são pagos por pessoas que vivem em situação de pobreza e, portanto, reduzem o efeito de rendimento líquido de uma transferência), em vez de impostos sobre o rendimento ou outros impostos progressivos.

Existem outras formas de aumentar as receitas fiscais. O Estado Plurinacional da Bolívia, o Botsuana, a Mongólia e a Zâmbia introduziram impostos sobre os seus recursos naturais para financiar os seus programas de proteção social (Ortiz, Schmitt e De 2019), enquanto o Egito introduziu impostos específicos para financiar o seu sistema de saúde universal e o Brasil introduziu um imposto sobre transações financeiras (OIT 2016a).

As contribuições para a segurança social, por sua vez, são geralmente financiadas pelas contribuições dos empregadores e dos trabalhadores, que devem ser equitativamente divididas entre empregadores e trabalhadores. Para reforçar a base contributiva, os países devem aumentar a cobertura legal e efetiva dos regimes existentes. Em primeiro lugar, os países podem alargar a cobertura legal dos regimes existentes ou criar novos regimes para grupos previamente não cobertos com capacidade contributiva, como os/as trabalhadores/as da economia informal; de pequenas e médias empresas; trabalhadores e trabalhadoras domésticos/as, dos setores da construção ou da agricultura; ou trabalhadores/as por conta própria (OIT 2021a). É importante que a inscrição obrigatória seja estipulada por lei, uma vez que a inscrição voluntária resulta geralmente em taxas de adesão muito baixas.

Em segundo lugar, consoante o contexto nacional, são possíveis diferentes opções para aumentar a cobertura efetiva através de medidas administrativas, financeiras ou institucionais (OIT 2021a). A simplificação e a adaptação da cobrança de contribuições podem ter em conta a volatilidade dos rendimentos dos trabalhadores na economia informal (consultar a caixa 4). As contribuições progressivas para a segurança social, os subsídios às contribuições para a segurança social ou a existência de um pilar de solidariedade (não contributivo) podem facilitar a inscrição de pequenas e médias empresas e de trabalhadores independentes, bem como o pagamento regular das contribuições para a segurança social. A concessão de incentivos, tais como a exigência de provas de pagamentos à segurança social e de cumprimento das obrigações fiscais como condição para a realização de concursos públicos ou para obter acesso a crédito público e a serviços empresariais, pode contribuir para aumentar a inscrição. Além disso, é importante melhorar a eficiência administrativa e o cumprimento em termos de registo das empresas, de declaração de todos os trabalhadores e dos seus rendimentos efetivos e de pagamento das contribuições para a segurança social. Por exemplo, o cumprimento pode ser melhorado através do desenvolvimento de sistemas de informação de gestão para manter um registo de inscrições e pagamentos e aumentar a transparência do sistema; a simplificação dos mecanismos de registo e pagamento; o reforço das inspeções do trabalho e

da segurança social (por exemplo, utilizando a inspeção do trabalho para aplicar as leis da segurança social, como é feito na China (OIT 2016c)); o desenvolvimento de balcões únicos (van Langenhove e Peyron Bista 2019); mecanismos de reclamação e recurso facilmente acessíveis; e campanhas de sensibilização dirigidas tanto a empregadores como a trabalhadores.

As contribuições para a segurança social ascendem atualmente a 0,4 por cento do PIB nos países de baixo rendimento, 2,5 por cento do PIB nos países de rendimento médio-baixo e 5,8 por cento do PIB nos países de rendimento médio-alto, com uma média de 5,1 por cento do PIB em todos os países de baixo e médio rendimento (Duran Valverde *et al.*, 2020). O aumento das contribuições para a segurança social pode ser conseguido através do alargamento da cobertura ou do aumento das taxas de contribuição, embora esta última opção seja frequentemente mais difícil de implementar. Existe ainda um considerável potencial inexplorado de utilização de ambas as vias, como mostra um exercício de simulação (ver Duran Valverde *et al.*, 2020, p. 35 e quadro 8, para mais pormenores sobre o método). Ao substituir as taxas de cobertura e as taxas de contribuição por estimativas médias para os países com níveis comparáveis de rácios de dependência das pessoas idosas e PIB *per capita* (em termos de PPC), respetivamente, para os países que se situam abaixo destas médias, as receitas potenciais da segurança social são calculadas com base nestes ajustamentos ascendentes. Os países de baixo rendimento poderão potencialmente duplicar as receitas geradas pelos regimes contributivos para 0,8 por cento do PIB, na próxima década. Em todos os países de baixo e médio rendimento, as contribuições para a segurança social em percentagem do PIB poderiam potencialmente ser aumentadas em 1,2 pontos percentuais, atingindo 6,3 por cento do PIB.

Os países que ainda não dispõem de sistemas de proteção social contributivos ou cujos sistemas apenas proporcionam proteção para um número limitado de eventualidades devem dar prioridade ao desenvolvimento de tais regimes para abranger os trabalhadores em empresas do setor formal; os países que desenvolveram regimes contributivos abrangentes para o setor formal devem dar prioridade tanto à sua aplicação através de um maior cumprimento da legislação em matéria de segurança social como ao seu alargamento progressivo aos trabalhadores em todas as formas de emprego (como os trabalhadores a tempo parcial, os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores e trabalhadoras domésticos/as, da economia informal e as empresas). Os regimes contributivos são normalmente autofinanciados pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores e, como tal, não exercem qualquer pressão sobre os orçamentos dos governos.

Ambas as opções – aumento das receitas fiscais e aumento das contribuições para a segurança social – exigem mecanismos sólidos de governação, administração, responsabilização e cumprimento que funcionem de forma eficaz e eficiente e sejam transparentes. Tal assegura uma boa gestão financeira, impõe o cumprimento e previne a corrupção e a fraude, garantindo simultaneamente que a distribuição das prestações é justa e eficiente. Além disso, o alargamento da base fiscal e das contribuições requer igualmente uma abordagem integrada das políticas sociais, económicas e de emprego que funcionem em conjunto para facilitar a transição dos trabalhadores e das empresas para a economia formal, em consonância com a Recomendação n.º 204 da OIT sobre a transição da economia informal para a economia formal, de 2015 (OIT 2021c). Tal inclui, por exemplo, medidas destinadas a facilitar o registo e o licenciamento das empresas; mecanismos de tributação e de pagamento adaptados e simplificados; normas contabilísticas simplificadas; acesso a serviços financeiros; e desenvolvimento de competências. A formalização das empresas e dos trabalhadores alarga a base fiscal e contributiva, apoiando uma melhor combinação do financiamento para a proteção social e outros serviços públicos.

Além disso, as políticas de salário mínimo e as medidas destinadas a aumentar a produtividade podem contribuir para assegurar que os/as trabalhadores/as por conta de outrem e os/as trabalhadores/as por conta própria disponham de recursos suficientes para viver e possam contribuir com a sua quota-parte de contribuições para a segurança social. Um «nivelamento por baixo» pode, de outro modo, conduzir a uma situação em que os trabalhadores e os empregadores resistem à criação ou ao desenvolvimento do sistema nacional de proteção social, porque não podem pagar as suas quotas de contribuições para a segurança social. Da mesma forma, os governos podem hesitar em expandir a cobertura da proteção social, por recearem que isso possa desincentivar os investidores estrangeiros. Os acordos comerciais entre países e os acordos contratuais entre compradores e fornecedores nas cadeias de abastecimento mundiais e nacionais podem contribuir para aumentar a vontade política, o apoio tripartido e a viabilidade financeira da introdução de novos regimes de proteção social.

► Caixa 6: Taxa Única no Brasil: Alargar a proteção social às microempresas e aos trabalhadores independentes

O regime Simples é um mecanismo Monotax (cobrança/pagamento de imposto simplificado) para pequenos contribuintes no Brasil, que unifica vários impostos e contribuições num pagamento único. Os microempresários que aderem ao regime, bem como os seus trabalhadores, têm automaticamente direito às prestações do sistema contributivo de segurança social. Revelou-se um instrumento eficaz para formalizar as micro e pequenas empresas e alargar a cobertura da segurança social aos trabalhadores independentes. Entre 2008, ano em que foram incluídos os proprietários de empresas individuais, e 2016, o número total de empresas registadas abrangidas pelo regime aumentou de cerca de 3 milhões para cerca de 12 milhões. O processo funciona de uma maneira simples. O regime Simples divide as empresas em três níveis, de acordo com a sua dimensão. Os proprietários individuais de microempresas (categoria mais pequena, com um trabalhador) pagam uma contribuição mensal fixa. As microempresas (categoria intermédia) e as pequenas empresas (categoria maior) pagam percentagens de contribuição progressivas com base na sua classificação. A administração fiscal central recolhe as contribuições do regime Simples e a parte correspondente aos pagamentos da segurança social é transferida para o Instituto da Segurança Social para financiar a segurança social. Outros países da América Latina, como a Argentina, o Equador e o Uruguai, já implementaram com êxito regimes semelhantes.

Fontes: Baseado em Ortiz *et al.*, (2019, 70); consultar também OIT (2019a; 2019b). Podem encontrar-se mais exemplos de países em Ortiz, Schmitt, e De (2019) e OIT (2019c; 2019d).

3.2 Reafetação das despesas públicas e aumento da eficácia e da eficiência dos sistemas de proteção social

A reafetação da despesa pública é outra opção habitualmente utilizada em muitos países. Em resposta à crise de COVID-19, por exemplo, a Albânia reafetou 2 mil milhões de leks (cerca de 19 milhões de USD) de despesas de defesa para a ajuda humanitária aos mais vulneráveis. Exemplos semelhantes de reafetação de despesas públicas à proteção social podem ser encontrados em Belize, em Cabo Verde, na República Dominicana, Essuatíni, Hungria, Arábia Saudita e Ucrânia.

Em «tempos normais», as revisões das despesas públicas, a orçamentação social e outros tipos de análise orçamental podem ser utilizados para avaliar a atual estrutura de despesas e, quando politicamente viável, prestar aconselhamento para substituir investimentos de elevado custo e baixo impacto por investimentos que resultem em impactos socioeconómicos e redistribuição mais substanciais. O Egito, por exemplo, suprimiu os seus subsídios à energia e planeou reafetar 1 por cento do PIB às despesas de proteção social (embora este objetivo não tenha sido alcançado até 2019) sob a forma de subsídios alimentares adicionais, transferências monetárias para pessoas idosas e famílias com baixos rendimentos e outros programas sociais específicos, incluindo mais refeições escolares gratuitas (FMI 2016). O Sudão está atualmente a implementar uma reforma semelhante e a lançar um programa de proteção social quase universal e não contributivo. No entanto, em ambos os países, apenas uma pequena parte das poupanças resultantes da supressão dos subsídios aos combustíveis foi reafetada a medidas de proteção social. De um modo mais geral, poderia ser benéfico explorar mais em que medida o apoio governamental aos combustíveis fósseis já foi redirecionado para a proteção social e o potencial para uma maior reafetação (DSI, ODI e OCI 2020).

É significativo que as despesas com a proteção social não sejam vistas como concorrentes de outras despesas sociais e estruturais importantes, como as despesas com a saúde, a educação e as infraestruturas básicas. Através de sinergias entre a proteção social e outros setores, como a saúde e a educação, partes da margem orçamental criada para a proteção social podem também beneficiar esses outros setores, melhorando assim a eficácia da despesa (por exemplo, aumento das matrículas nas escolas graças a subsídios às famílias ou a programas de alimentação escolar). O seguro social de saúde contribui para o financiamento sustentável do setor da saúde, criando uma procura solvente de serviços de saúde de qualidade. Estas sinergias devem refletir-se nos planos nacionais de desenvolvimento dos países, nos quadros nacionais integrados de financiamento e nos quadros orçamentais a médio prazo, tal como referido na secção 2.2 *supra*.

O reforço da eficácia da despesa também se refere à melhoria da conceção e do desempenho dos regimes e programas de proteção social para alcançar os resultados de desenvolvimento pretendidos, como a redução da pobreza, a redistribuição ou a redução das taxas de mortalidade materna e infantil. Por exemplo, a Costa Rica introduziu um novo modelo de cuidados de saúde que fortaleceu a prevenção e a promoção da saúde, levando a melhorias substanciais na eficácia da despesa em termos de resultados de saúde. A introdução de regimes de proteção social categóricos (ou seja, a identificação dos beneficiários com base em critérios simples, como a idade) em vez de programas de prestações sujeitas a prova de recursos aumenta a eficiência, uma vez que esses regimes têm normalmente custos de administração mais baixos e podem ser aplicados mais rapidamente. Implicam também menos erros de direcionamento que podem ser prejudiciais para criar confiança no sistema.

3.3 Gestão da dívida através da contração de empréstimos ou da reestruturação da dívida

A gestão da dívida soberana através da contração de empréstimos e da reestruturação da dívida envolve a exploração ativa de opções de contração de empréstimos nacionais e estrangeiros a baixo custo, incluindo empréstimos em condições favoráveis, na sequência de uma avaliação cuidadosa da sustentabilidade da dívida e em consonância com as circunstâncias nacionais. Por exemplo, a África do Sul emitiu obrigações municipais para financiar serviços básicos e infraestruturas urbanas (consultar Ortiz *et al.*, 2019, 150-51). Além disso, durante a pandemia de COVID-19, o Governo tailandês introduziu um pacote de estímulo no valor total de 1,5 biliões de baht (B) (cerca de 48 mil milhões de USD), prevendo-se que cerca de 1 bilião de B (cerca de 32 mil milhões de USD) seja financiado através de empréstimos adicionais. Do mesmo modo, países como o Butão, a Bulgária, Chipre e as Honduras aumentaram os seus níveis de endividamento.

A adoção de um quadro macroeconómico mais acomodatório cria uma condição macroeconómica propícia à exploração das opções de contração de empréstimos nacionais e estrangeiras. Pode também implicar a possibilidade de trajetórias mais elevadas do défice orçamental e níveis mais elevados de inflação sem pôr em risco a estabilidade macroeconómica. No contexto da pandemia de COVID-19, por exemplo, as uniões regionais, como a União Europeia e a União Económica e Monetária de África, flexibilizaram as suas regras em matéria de défice orçamental, a fim de permitir aos países das respetivas regiões mais flexibilidade para responderem às necessidades urgentes decorrentes da pandemia. Por último, o argumento a favor de uma moratória da dívida – atrasar o pagamento de dívidas ou obrigações – e da anulação da dívida ganhou força durante a pandemia de COVID-19. A coordenação internacional em matéria de dívida, por exemplo sob a forma da Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI) e do Quadro Comum para o Tratamento da Dívida para além do DSSI, será fundamental.

► 4 O papel do apoio e da coordenação técnicos e financeiros internacionais

No entanto, tendo em conta as lacunas significativas na cobertura da proteção social e as necessidades de financiamento não satisfeitas, em especial nos países de baixo rendimento, e também o facto de o aumento da mobilização de recursos internos poder demorar algum tempo, os recursos nacionais não são suficientes para alcançar as metas 1.3 e 3.8 dos ODS até 2030, em particular, e os ODS em geral (ver, por exemplo, Gaspar *et al.*, 2019; Manuel *et al.*, 2020). A crise de COVID-19 veio acrescentar urgência para colmatar estas lacunas e muitos países de baixo rendimento e de rendimento inferior⁶ apelaram às IFI e aos parceiros bilaterais de desenvolvimento para que lhes prestassem apoio adicional.

► Caixa 7: Fundamentação do apoio internacional

A Recomendação (n.º 202) refere que os países cujas capacidades económicas e orçamentais são insuficientes podem ter de procurar apoio internacional, pelo menos a curto e médio prazo. Na mesma linha da meta 1.a dos ODS, que insta os países a «garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive através do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento (em particular, os países menos desenvolvidos) possam implementar programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões».

A importância da cooperação para o desenvolvimento foi ainda salientada nas conclusões relativas ao segundo debate recorrente sobre a proteção social (segurança social), adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 109.ª sessão, em 2021 (OIT 2021f). Em conformidade com o seu mandato constitucional de estabelecer normas internacionais de segurança social, a sua estrutura tripartida e os seus conhecimentos técnicos, o n.º 21 c) estabelece que a OIT deve:

«explorar opções para mobilizar o financiamento internacional para a proteção social, incluindo uma maior ajuda pública ao desenvolvimento, para complementar os esforços individuais dos países com capacidades orçamentais nacionais limitadas para investir na proteção social ou com necessidades acrescidas devido a crises, catástrofes naturais ou alterações climáticas, com base na solidariedade internacional, e iniciar e participar em debates sobre propostas concretas para um novo mecanismo de financiamento internacional, como um Fundo Mundial de Proteção Social, que possa complementar e apoiar os esforços de mobilização de recursos nacionais para alcançar a proteção social universal».

O apoio internacional não é apenas uma questão de solidariedade global, é também uma questão de responsabilidade política e jurídica. Na sua observação geral n.º 19: O direito à segurança social (artigo 9.º), adotado em 2008, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas salientou que o direito à segurança social também inclui obrigações extraterritoriais e que:

«em função da disponibilidade de recursos, os Estados Partes devem facilitar a realização do direito à segurança social noutros países, por exemplo através da prestação de assistência económica e técnica. ... Os Estados Partes economicamente desenvolvidos têm uma responsabilidade especial de (...) ajudar os países em desenvolvimento a este respeito».⁷

⁶ Incluindo o Afeganistão, o Bangladeche, a Guiné, o Lesoto, as Ilhas Marshall, as Ilhas Salomão, Madagáscar, o Maláui, a Mauritânia, Moçambique, a República Centro-Africana, a República Democrática do Congo, a Serra Leoa, o Tadjiquistão, o Togo e Vanuatu.

⁷ Documento ONU E/C.12/GC/19, par. 55.

4.1 Apoio técnico

A necessidade de apoiar a mobilização de recursos internos para a proteção social através de apoio técnico foi reconhecida anteriormente e confirmada mais recentemente na 109.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 2021. Desde 2009, as agências das Nações Unidas uniram esforços para apoiar o desenvolvimento de estratégias e sistemas nacionais de proteção social, incluindo um nível mínimo nacional de proteção social que não deixa ninguém para trás. Este facto refletiu-se nos quadros de assistência ao desenvolvimento das Nações Unidas em muitos países e levou, em 2019, ao desenvolvimento de 35 programas conjuntos do Fundo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável sobre soluções políticas integradas para a proteção social, com vista a não deixar ninguém para trás (Fundo Conjunto dos ODS 2021).

Na mesma linha e em conformidade com o mandato constitucional da OIT de apoiar o desenvolvimento dos sistemas de segurança social pelos Estados-membros, nomeadamente através do *Global Flagship Programme on Building Social Protection Floors for All* ([Programa de Referência Mundial para a Construção de Pisos de Proteção Social para Todos](#)) (2016-2030) (OIT 2021k; 2021), a OIT apoia a conceção e a aplicação de sistemas nacionais de proteção social, incluindo os níveis mínimos, através do apoio no país; aconselhamento técnico entre países; desenvolvimento de ferramentas práticas e de intercâmbios de conhecimentos; e estabelecimento de parcerias estratégicas, incluindo com as agências das Nações Unidas (OIT 2016b). Mais especificamente, isto inclui a prestação de assistência técnica na realização de estudos de orçamentação e na identificação de opções de margem orçamental.

Embora estas iniciativas tenham contribuído para aumentar o apoio coordenado aos países na criação de sistemas nacionais de proteção social, a necessidade de ligar o aconselhamento político a opções de financiamento viáveis tornou-se mais premente. Uma ação em curso da União Europeia (UE) executada conjuntamente pela OIT, a UNICEF e a *Global Coalition for Social Protection Floors* (Coligação Global para a criação de Pisos de Proteção Social) (OIT e UNICEF 2021) presta apoio técnico a mais de 20 países para reforçar as ligações e sinergias entre a proteção social e a gestão das finanças públicas. Para o efeito, a ação apoia os ministérios técnicos nacionais (nomeadamente, do trabalho e da segurança social), bem como os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil, a colaborarem ativamente com os ministérios das finanças na identificação das necessidades de financiamento da proteção social e no debate de opções para satisfazer as suas necessidades, nomeadamente através de uma maior margem orçamental a nível nacional. A ação preconiza igualmente a utilização do apoio orçamental como modalidade de ajuda preferida para a assistência financeira em domínios de proteção social e de política social conexos, a fim de complementar os recursos nacionais existentes para a proteção social e incentivar uma dotação orçamental adequada para um sistema de proteção social inclusivo e sustentável.

4.2 Apoio financeiro

Tendo em conta as suas necessidades significativas de financiamento da proteção social não satisfeitas, os esforços individuais dos países poderiam ser complementados e apoiados por financiamento internacional para a proteção social, com base na solidariedade internacional. Tal pode aplicar-se a países com capacidades orçamentais internas limitadas para investir na proteção social ou a países que enfrentam necessidades acrescidas devido a uma crise, a uma catástrofe natural ou às alterações climáticas. Esse apoio financeiro poderia, por exemplo, complementar os orçamentos nacionais para financiar a proteção social não contributiva ou apoiar o desenvolvimento de seguros sociais adaptados (por exemplo, temporariamente subsidiados) para os trabalhadores e as empresas da economia informal.

Em certa medida, tal já foi feito no contexto das respostas socioeconómicas à pandemia de COVID-19. Por exemplo, o Bangladesh recebeu uma subvenção de 113 milhões de euros da UE e da *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, da Alemanha, para cofinanciar um grande pacote de emergência, incluindo um programa de transferência monetária para pessoas desempregadas e trabalhadores/as com dificuldades nas indústrias do vestuário/pronto a vestir, artigos de couro e calçado. O Bangladesh recebeu também um empréstimo em condições preferenciais de 150 milhões de euros da Agência Francesa de Desenvolvimento para uma resposta de emergência dirigida a populações pobres e vulneráveis.

Em geral, existem várias formas de canalizar o apoio financeiro internacional, incluindo a APD, por exemplo através de financiamento baseado em projetos, resultados ou políticas; apoio orçamental direto, com especial incidência na melhoria da gestão das finanças públicas e do desempenho dos sistemas de proteção social; fundos de «cabaz» específicos a nível nacional que reúnam recursos de intervenientes nacionais e internacionais; ou um fundo global para a proteção social (ONU 2021a). O tipo de financiamento internacional disponibilizado aos países dependerá também da existência e do bom funcionamento dos sistemas de gestão das finanças públicas. Por exemplo, o *Kreditanstalt für Wiederaufbau* utiliza apenas empréstimos com base em políticas em países que já têm grandes capacidades próprias de execução (Heidebrecht e Kemper 2018); noutros países, poderá ser necessário desenvolver primeiro estas capacidades nacionais, bem como cumprir os regulamentos de financiamento internacionais. As considerações que se seguem seriam aplicáveis em todos os casos.

Mecanismos de financiamento conjunto a nível nacional

A maioria dos países de baixo e médio rendimento está a criar sistemas nacionais de proteção social. A proteção social universal não pode ser alcançada imediatamente, mas apenas de forma progressiva, à medida que as capacidades institucionais são desenvolvidas. Consequentemente, as necessidades de financiamento aumentarão todos os anos à medida que os sistemas de proteção social forem amadurecendo e abrangendo mais pessoas e mais eventualidades com níveis mais elevados de prestações. Ao mesmo tempo, em consonância com as normas internacionais de segurança social que salientam a responsabilidade global e primária do Estado e o princípio da sustentabilidade financeira, orçamental e económica dos sistemas de proteção social (Bierbaum e Schmitt 2022), o apoio financeiro internacional só deve ser temporário, sendo progressivamente reduzido em termos relativos, à medida que os países desenvolvem as suas próprias capacidades para mobilizar recursos nacionais para a proteção social.

Ambos os fatores devem ser tidos em conta na discussão dos mecanismos de financiamento conjunto. No contexto de uma resposta de emergência, como no caso da crise de COVID-19, das catástrofes naturais ou de outros choques, o apoio temporário poderá ser alargado para ajudar os países durante os meses ou anos necessários para atenuar os choques imediatos ou para adotar e executar as suas estratégias de mobilização de recursos internos.⁸ A longo prazo, os países que desenvolvem progressivamente sistemas nacionais de proteção social estarão também em melhor posição para responder rapidamente a choques futuros e para utilizar apoio financeiro adicional para reforçar e alargar os regimes e programas existentes (OIT 2020c; 2020d; Merttens *et al.*, 2017).

Além disso, é necessário oferecer apoio financeiro, juntamente com apoio técnico – como solicitado e exigido – para ajudar os países nos esforços para aumentar a mobilização de recursos internos e criar um sistema de proteção social universal, abrangente, adequado e sustentável (Bierbaum e Schmitt 2022). Se forem bem concebidos, os recursos financeiros internacionais poderão ser utilizados para apoiar a mobilização de recursos nacionais, por exemplo, prestando apoio técnico para conceber e aplicar eficazmente regimes contributivos para os trabalhadores do setor formal (quando estes ainda não existam) (ver caixa 8), bem como para conceber estratégias de proteção social que facilitem a transição da economia informal para a economia formal. Essas estratégias poderão incluir subsídios parciais ou temporários das contribuições para a segurança social, a fim de atrair novos membros e criar confiança no sistema, para além de outras medidas destinadas a aumentar o acesso, tais como a simplificação dos procedimentos de registo, a determinação e cobrança de contribuições, bem como os processos de pagamento (consultar a secção 3.1).

⁸ A necessidade de proporcionar proteção social aos trabalhadores cujos empregos e meios de subsistência foram perturbados por situações de crise é também objeto de destaque na Recomendação (n.º 205) sobre o Emprego e o Trabalho Digno para a Paz e a Resiliência, de 2017.

► Caixa 8: Ligação entre o apoio financeiro e o apoio técnico num projeto OIT-BMZ

Durante a crise da COVID-19, os/as trabalhadores/as do setor do vestuário foram afetados pelo encerramento de fábricas e pela redução do tempo de trabalho. O objetivo de um projeto da OIT-Ministério Federal da Cooperação Económica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ) (2020-2022) era dar-lhes apoio durante este período difícil.

Na República Democrática Popular do Laos, que já dispunha de um sistema de “seguro de emprego”, o projeto proporcionou subsídios de desemprego adicionais aos trabalhadores afetados. O projeto pôde utilizar as infraestruturas de segurança social existentes e o pagamento do apoio de emergência foi muito tranquilo.

Em países sem qualquer seguro de desemprego funcional (Bangladeche, Camboja, Etiópia e Indonésia), o projeto teve apenas alguns meses para implementar uma solução completamente nova para distribuir dinheiro. Estas soluções tinham de respeitar as normas da OIT em matéria de segurança social, nomeadamente os princípios do diálogo social e da representação tripartida, da adequação das prestações, da transparência e da não discriminação.

A avaliação intercalar do projeto, realizada em 2021, salientou que a assistência financeira aos países (como a assistência prestada pelo BMZ) pode complementar e apoiar os esforços nacionais para criar sistemas de proteção social, mas não pode substituí-los. Através deste projeto, os mandantes nacionais com o apoio da OIT utilizaram as orientações fornecidas pelas normas internacionais em matéria de segurança social para criarem soluções de emergência e realizaram mudanças e avanços institucionais no sistema de segurança social que podem hoje apoiar uma recuperação mais inclusiva.

A subvenção das contribuições para a segurança social através de um fundo comum para facilitar a extensão da cobertura aos trabalhadores atualmente desprotegidos na economia informal está atualmente a ser debatida na Jordânia, no contexto da resposta à pandemia de COVID-19 (consultar a caixa 9).

► Caixa 9: Criação de margem orçamental na Jordânia durante e após a pandemia de COVID-19

No contexto da pandemia de COVID-19, a Corporação Jordana da Segurança Social, com o apoio técnico da OIT e de outros parceiros, decidiu criar um fundo especial para o apoio ao emprego e a formalização de trabalhadores vulneráveis, conhecido como o Fundo Estidama++ – Extensão da Cobertura e Formalização. O alargamento da proteção social tem sido uma parte vital da resposta do Governo à pandemia de COVID-19. O fundo proposto visa aumentar ainda mais a cobertura da proteção social e a adequação a curto prazo, a fim de atenuar as perdas de rendimento dos trabalhadores e trabalhadoras por conta própria não registados, das pessoas que trabalham por conta própria e outros trabalhadores e trabalhadoras por conta de outrem vulneráveis sem qualquer cobertura pelos modelos de segurança social existentes e não são elegíveis para receber apoio social. O fundo proporcionará apoio ao rendimento a curto prazo sob a forma de subsídios salariais, juntamente com subsídios de contribuições a médio prazo que proporcionarão acesso a prestações de seguro a curto e longo prazo, dirigidas a trabalhadores e trabalhadoras sem cobertura por um seguro. Apoiará igualmente a transição de trabalhadores jordanos e estrangeiros em situação vulnerável que estão não registados, incluindo pessoas refugiadas e trabalhadores e trabalhadoras migrantes, para a sua inclusão gradual em regimes contributivos – de uma forma adaptada às suas necessidades e tendo em conta os atuais fatores que limitam a participação – como parte dos esforços para promover a formalização.

Os Governos da Noruega e dos Países Baixos acordaram uma primeira contribuição para o fundo, que deverá entrar em funcionamento no 1.º trimestre de 2022. Prevê-se que outros doadores adiram ao fundo comum numa segunda fase, estando igualmente em discussão os fundos correspondentes do Governo. O fundo permitirá, por conseguinte, à Jordânia avançar com a sua agenda de alargamento da cobertura do sistema de segurança social para o «segmento médio insuficientemente servido», preservando simultaneamente a sustentabilidade financeira a longo prazo da *Social Security Corporation* para os membros atualmente cobertos pelo seguro. Esta abordagem

enquadra-se na estratégia nacional de proteção social da Jordânia (2019-2025) e está em conformidade com as normas de segurança social da OIT, incluindo os princípios da sustentabilidade financeira; solidariedade no financiamento; boa governação; coerência com as políticas sociais, económicas e de emprego. Os ensinamentos retirados da primeira fase de execução contribuirão para a expansão e consolidação do fundo.

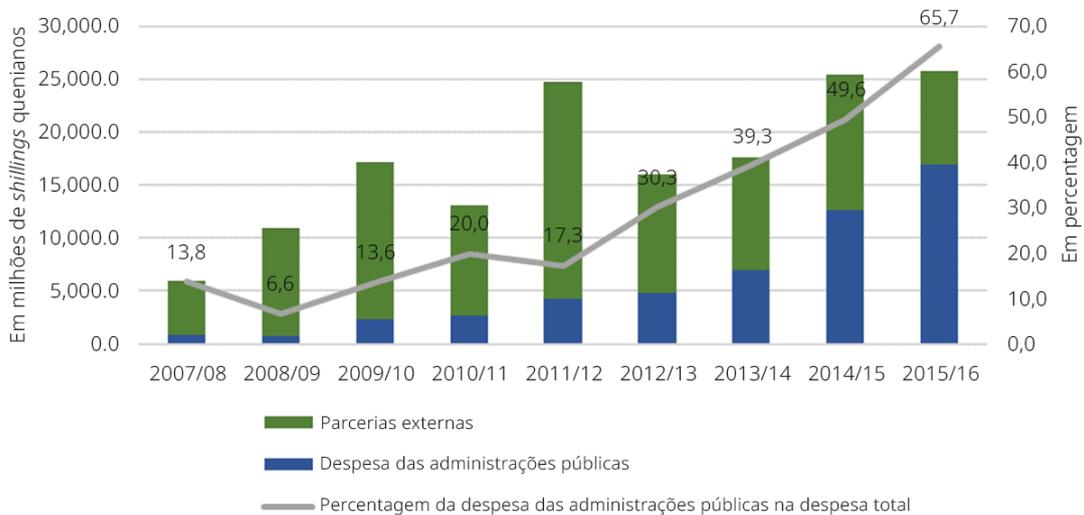
Fonte: OIT-Jordânia Documento de projeto da Corporação de Segurança Social sobre o estabelecimento Estimada++.

Do mesmo modo, o Togo criou o programa de apoio ao rendimento Novissi dirigido aos trabalhadores da economia informal afetados pelas consequências socioeconómicas da pandemia de COVID-19. A confiança gerada pela disponibilização atempada do Novissi e pelo sistema digital de inscrição e pagamento criado no contexto do programa poderia ser utilizada para incentivar os trabalhadores da economia informal a registarem-se ao abrigo de um regime contributivo adaptado e que está atualmente a ser desenvolvido pelo Fundo Nacional de Segurança Social. Os ensinamentos retirados da utilização da tecnologia digital poderiam também contribuir para a rápida inscrição das categorias de pessoas visadas pelo regime de assistência médica no âmbito da aplicação da lei do seguro de saúde universal, adotada em 9 de setembro de 2021.

A duração dos mecanismos de financiamento conjunto deverá corresponder ao tempo necessário para levar a cabo as reformas políticas e orçamentais necessárias e para criar instituições e capacidades nacionais. Os níveis anuais de financiamento complementar também têm de ser previsíveis, de modo que os países disponham de tempo suficiente para mobilizar recursos a nível nacional e possam assegurar o pagamento das prestações, em conformidade com o princípio de que os direitos às prestações devem ser adequados, previsíveis e previstos pela legislação nacional, estabelecendo direitos para os beneficiários (ver Bierbaum e Schmitt 2022). Por conseguinte, as modalidades de financiamento teriam de ser decididas com base no custo estimado de um pacote mínimo de proteção social a nível nacional e nos recursos nacionais disponíveis para o financiar.

O calendário deve também permitir alguma flexibilidade caso as circunstâncias se alterem inesperadamente, facto demonstrado de forma dramática pela pandemia de COVID-19. No entanto, isto também já se verificou anteriormente, tomando o exemplo instrutivo do ciclone Idai e dos seus impactos devastadores no Maláui, em Moçambique e no Zimbabué em 2019, bem como muitas outras potenciais eventualidades (por exemplo, uma recessão económica global, uma crise alimentar, etc.). Estas modalidades de financiamento terão de ser mais elaboradas, tendo igualmente em conta a experiência dos fundos globais existentes e os fundos de solidariedade ou de financiamento comum estabelecidos a nível nacional, como no caso da Jordânia (ver caixa 9), do Bangladeche ou da Nigéria, por exemplo, ou com base na experiência de países como o Quênia, nos quais o Governo, em conformidade com a sua política nacional de proteção social, se comprometeu a afetar mais recursos à proteção social e reduziu progressivamente a sua dependência de recursos de parceiros externos (consultar a figura 4).

► **Figura 4: Percentagem do financiamento externo e interno para regimes de proteção social não contributivos, Quênia, 2007-2018**



Fonte: Ilustração dos autores baseada em Quênia (2017, Anexo 2).

Pré-requisitos para o apoio financeiro internacional e a definição de prioridades

É necessário chegar a acordo sobre mecanismos de financiamento internacionais complementares no contexto de quadros de parceria que promovam a responsabilização mútua na obtenção de resultados comuns (OCDE 2019). As normas internacionais de segurança social, em particular a Recomendação (n.º 202), que foram adotadas por representantes dos governos e das organizações de empregadores e de trabalhadores de todos os Estados membros da OIT, estão numa boa posição para proporcionar uma base transparente para o desenvolvimento de quadros de parceria para a criação de sistemas de proteção social baseados em direitos.

Estas normas não só definem um objetivo tangível – a criação de níveis mínimos de proteção social nacionais – como também definem princípios para orientar os países no sentido da realização destes objetivos (Bierbaum e Schmitt 2022). Estes incluem, por exemplo, os princípios para desenvolver uma gestão e uma administração financeiras transparentes, responsáveis e sólidas; reforçar a participação tripartida com organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores; e consultar outras organizações pertinentes e representativas das pessoas em causa. A aplicação destes princípios (ou um forte compromisso de os aplicar) poderia ser uma condição prévia para o apoio financeiro e técnico internacional e servir de indicador para acompanhar e avaliar o impacto do apoio técnico e financeiro prestado.

Os pré-requisitos adicionais para o apoio financeiro podem incluir a existência de, pelo menos, um programa ou regime nacional de proteção social que esteja disponível para absorver recursos adicionais e distribuir as prestações e possa ser ampliado, ou a vontade política de estabelecer um novo regime nacional de proteção social e aumentar progressivamente os recursos nacionais para a proteção social. Para todos os países que solicitam apoio financeiro, seria também necessário adotar e orçamentar uma estratégia para o desenvolvimento de um nível mínimo de proteção social a nível nacional, e realizar uma análise da margem orçamental que estabeleça que as capacidades económicas e orçamentais para garantir o patamar nacional de proteção social são insuficientes e que os esforços nacionais precisam de ser complementados com recursos internacionais, pelo menos temporariamente. Além disso, os países e as instituições de apoio financeiro e técnico devem acordar numa estratégia de saída a médio prazo credível, viável e sustentável desse apoio financeiro, que esteja em consonância com os quadros de receitas e despesas a médio prazo e/ou integrada em quadros nacionais de financiamento integrados.

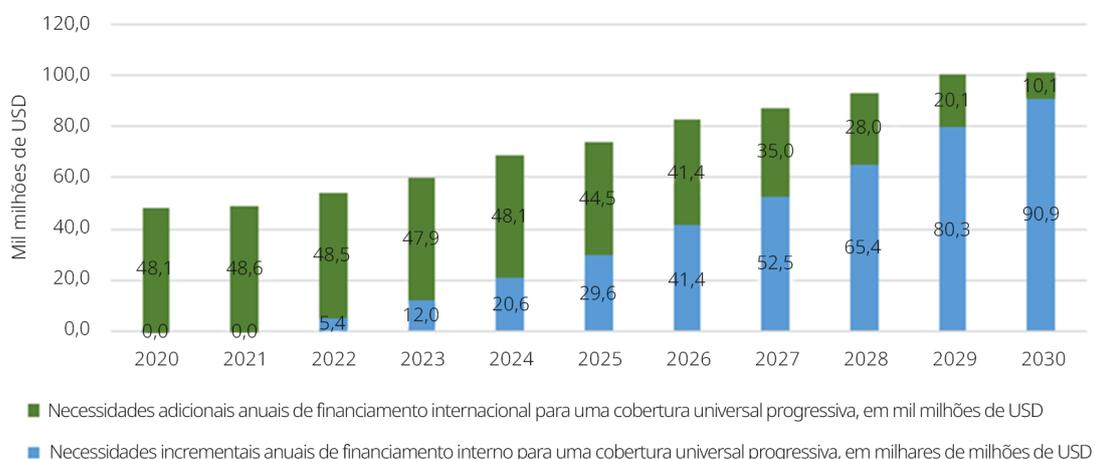
A definição de prioridades dos países para apoio financeiro (e assistência técnica) poderia ter em conta as lacunas de cobertura existentes e as necessidades de financiamento, bem como a atual classificação dos rendimentos, com especial incidência nos países de baixo ou médio rendimento, no que diz respeito à componente de apoio financeiro.

Recursos internacionais para satisfazer as necessidades de financiamento dos países

Estas considerações a nível do país – combinando o aumento progressivo das necessidades totais de recursos à medida que os sistemas de proteção social são estabelecidos e a diminuição das necessidades internacionais de recursos à medida que a mobilização de recursos internos é simultaneamente reforçada – constituem a base para fornecer a estimativa das necessidades de recursos de fontes internacionais entre 2020 e 2030, com base nas necessidades de financiamento estimadas apresentadas na figura 1. A figura 5 mostra as necessidades incrementais para a extensão progressiva da proteção social em países de baixo rendimento de uma forma altamente estilizada. São valores apenas indicativos por várias razões, incluindo o facto de os níveis mínimos nacionais de proteção social poderem diferir do conjunto genérico de prestações utilizado para os cálculos globais, bem como o facto de a velocidade de extensão da cobertura, a abrangência e a adequação, e o aumento da margem orçamental dependerem do contexto nacional específico. No entanto, fornece uma indicação aproximada da magnitude do desafio e do tipo de acompanhamento que será efetuado no contexto da implementação do Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social descrito na caixa 2.

As barras azuis indicam o aumento anual das necessidades de financiamento interno para a construção de níveis mínimos de proteção social em países de baixo rendimento. As barras verdes indicam os montantes correspondentes que teriam de ser financiados por recursos internacionais, como os direitos de saque especiais ou a APD. Tal pressupõe que, dada a tensão causada pela atual pandemia de COVID-19, as necessidades de financiamento teriam de ser totalmente cobertas por recursos internacionais em 2020 e 2021. A partir de 2022, parte-se do princípio de que a parte financiada pelos recursos nacionais aumenta progressivamente 10 pontos percentuais por ano e que o cofinanciamento dos parceiros internacionais é progressivamente eliminado em conformidade. Isto significa que, em 2026, apenas metade das necessidades de financiamento dos países de baixo rendimento precisaria de ser financiada a partir de fontes internacionais e, em 2030, apenas 10 por cento precisaria de ser financiada. Subsequentemente, o apoio financeiro internacional visaria apenas salvaguardar os investimentos em caso de choques covariáveis.

Figura 5: Gráfico estilizado das necessidades adicionais de financiamento para extensão progressiva da proteção social nos países de baixo rendimento, por fonte de financiamento, 2020-2030



Fonte: Ilustração das autoras baseada em Duran Valverde *et al.*, (2020).

A fim de assegurar uma aplicação progressiva, evitar retrocessos e aumentar a credibilidade e a confiança no sistema de proteção social, é crucial que os países beneficiários possam contar com o apoio financeiro internacional durante um período de tempo claramente definido e suficientemente longo, que permita um planeamento estratégico e um apoio ininterrupto. Tal decorre dos princípios segundo os quais os regimes e programas de proteção social devem estar ancorados nos quadros jurídicos nacionais e as prestações devem ser previsíveis. A incapacidade de cumprir os compromissos jurídicos pode levar a queixas dos beneficiários, à falta de confiança no sistema e à agitação social.

Embora a mobilização de recursos internacionais e a redução da dívida tenham prestado assistência financeira a curto prazo no contexto da crise de COVID-19, elas representam apenas uma pequena proporção do que é necessário para colmatar de forma sustentável o défice de financiamento da proteção social nos países de baixo e médio rendimento. Existem também compromissos anteriores, mas, apesar do apelo da Agenda de Ação de Adis Abeba no sentido de reforçar a APD para apoiar o financiamento do desenvolvimento sustentável (Nações Unidas 2015), muitos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE)/Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) estão muito aquém do objetivo acordado de 0,7 por cento do rendimento nacional bruto (RNB); os dados preliminares para 2019 mostram um valor médio de 0,3 por cento do RNB combinado de todos os países da OCDE/CAD (OCDE 2021).

Por conseguinte, é necessário incentivar e apoiar a mobilização de recursos internacionais para a proteção social, nomeadamente através do aumento da APD. Na realidade, a percentagem de APD desembolsada afetada à proteção social representou apenas 1 por cento da APD bilateral total em 2018 (OCDE 2020b), o que suscita questões sobre a forma como a APD pode ser mais bem orientada para a proteção social e como a sua centralidade para o desenvolvimento social e económico dos países pode ser reconhecida para além da atual situação de emergência. Embora tal exija uma parte substancial da APD total canalizada para a proteção social nos primeiros anos (por exemplo, as necessidades de financiamento dos países de baixo rendimento em 2020 correspondem a mais de um terço do total dos compromissos da OCDE/CAD em 2019), as necessidades de financiamento a cobrir a partir de recursos internacionais diminuiriam continuamente à medida que a mobilização de recursos internos fosse reforçada.

Para complementar as fontes de financiamento regulares e colmatar as lacunas remanescentes, os países doadores (mas também os beneficiários) poderiam considerar uma série de fontes inovadoras de financiamento, algumas das quais já foram implementadas. Estas incluem impostos específicos (impostos sobre as transações financeiras, impostos sobre os bilhetes de avião, fundos específicos das indústrias extrativas, imposto especial sobre o tabaco, o álcool e *fast food*, imposto pago pelos milionários, imposto sobre as sucessões, imposto sobre o comércio de armas, taxas sobre as chamadas de telemóveis, etc.); mecanismos de contração de empréstimos baseados na dívida (conversão da dívida ligada à proteção social, obrigações da diáspora, etc.). De um modo geral, estas fontes de financiamento variam em termos de vários critérios que devem ser tidos em conta para considerações políticas, incluindo os objetivos das fontes do financiamento, o seu calendário, a sua afetação, até que ponto seriam objeto de aumento, a sua sustentabilidade global e a vontade política de as implementar (Duran Valverde *et al.*, 2020, quadro 9).

4.3 Coordenação internacional para aumentar os recursos nacionais de proteção social

Por último, será essencial que o objetivo estratégico de estabelecer garantias básicas de segurança social para todos e de criar sistemas universais de proteção social seja apoiado pelo sistema multilateral, através do reforço da coerência das políticas nacionais e internacionais e da criação de um ambiente propício ao aumento da margem orçamental a nível nacional. Tal exigirá uma forte vontade política e a mobilização ativa das IFI e dos parceiros de desenvolvimento. Tal está também em consonância com os pilares propostos do Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social (ver caixa 2). Esses esforços de coordenação incluem uma reforma fiscal internacional significativa, que parecia irrealista (por exemplo, Ghosh 2020; ICRICT 2018) até à recente aprovação pelos ministros das Finanças do G20 de uma taxa global de imposto sobre as empresas de, pelo menos, 15 por cento, que visa pôr termo à otimização fiscal e garantir que as grandes empresas digitais pagam uma justa quota-parte de impostos. A luta contra a evasão e a fraude fiscais das empresas, incluindo as estratégias de «erosão da base tributável e transferência de lucros»

utilizadas pelas empresas para transferir as operações de regimes de tributação elevada para regimes de tributação baixa, também aumentaria significativamente as receitas fiscais. Estima-se que a erosão da matéria coletável interna e a transferência de lucros por parte de empresas multinacionais custam aos países entre 100 e 240 mil milhões de USD em receitas perdidas, por ano (OCDE 2020a), não incluindo os custos para os países da concorrência regulamentar na área fiscal. Mais de 135 países colaboram no âmbito do Quadro Inclusivo sobre a Erosão da Base Tributável e a Transferência de Lucros (BEPS) da OCDE/G20, para pôr termo às estratégias de evasão fiscal que exploram lacunas e desfasamentos nas regras fiscais para evitar o pagamento de impostos. Além disso, a iniciativa conjunta da OCDE/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) relativa aos inspetores fiscais sem fronteiras ajuda os países em desenvolvimento a cobrar os impostos devidos às empresas multinacionais e a apoiarem-se mutuamente na criação de capacidades de auditoria fiscal.

Além disso, no contexto da pandemia de COVID-19, o argumento a favor de uma moratória da dívida (adiar o pagamento de dívidas ou obrigações) e da anulação da dívida ganha força. A este respeito, os ministros das Finanças do G20 acordaram uma «suspensão» da dívida em 2020, que permitiu o adiamento do reembolso da dívida de 73 países de baixo rendimento elegíveis. O congelamento da dívida foi prorrogado até ao final de 2021 para reduzir a pressão e prestar algum apoio aos países mais pobres. Esta medida corresponde à primeira fase de uma abordagem em três vertentes da dívida, tal como sublinhado num relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas publicado em maio de 2020 (ONU 2020).⁹ Por último, as empresas do setor privado têm igualmente um papel a desempenhar. Para além de cumprirem as obrigações legais em matéria fiscal e de segurança social em todos os países onde operam e no âmbito dos seus compromissos em matéria ambiental, social e de governação das sociedades, as empresas do setor privado podem apoiar, no pleno respeito da propriedade do país e através das organizações nacionais de empregadores, a expansão dos sistemas nacionais de proteção social nos países onde operam, nomeadamente para garantir condições de trabalho dignas aos trabalhadores das suas cadeias de abastecimento e aumentar a estabilidade do mercado. Por exemplo, em 2020, as marcas, os fabricantes, as organizações de empregadores e de trabalhadores e os grupos da sociedade civil comprometeram-se a adotar um [apelo à ação mundial](#) relativo à resposta à pandemia de COVID-19 na indústria do vestuário a nível mundial. Este apelo à ação incluía o compromisso de «tomar medidas para proteger o rendimento, a saúde e o emprego dos trabalhadores do setor do vestuário e apoiar os empregadores na sobrevivência durante a crise da COVID-19, bem como de trabalhar em conjunto para estabelecer sistemas sustentáveis de proteção social para uma indústria do vestuário mais justa e resiliente». As 130 organizações apoiantes do apelo comprometeram-se ainda a «apoiar o desenvolvimento de níveis mínimos de proteção social e a alargar a proteção social aos trabalhadores e empregadores da indústria do vestuário, em consonância com a Recomendação n.º 202 da OIT, com vista a estabelecer, ao longo do tempo, as responsabilidades de todas as partes para contribuir para sistemas sustentáveis». Outro exemplo é a parceria entre a OIT e a *Fast Retailing*, a empresa-mãe da marca de vestuário UNIQLO, que visa reforçar os serviços de proteção social e emprego disponíveis para os trabalhadores na Indonésia.

⁹ A segunda fase destina-se a proporcionar um alívio adicional e específico da dívida aos países que necessitam de apoio para além de uma suspensão temporária do serviço da dívida, enquanto a terceira fase consiste em abordar questões estruturais na arquitetura da dívida internacional, a fim de evitar incumprimentos que conduzam a crises financeiras e económicas prolongadas no futuro.

► 5 Conclusão

Em 2008, uma crise financeira e económica atingiu todas as regiões e todos os países do mundo. Os países que já dispunham de sistemas de proteção social, abrangendo a totalidade ou uma grande parte das suas populações, foram os primeiros a oferecer uma resposta adaptada aos indivíduos e empresas afetados pela crise. Foram também os primeiros a recuperar e a encontrar o caminho para o crescimento económico. A proteção social foi considerada, com razão, um estabilizador automático em tempos de crise. Nesta base promissora, as Nações Unidas lançaram a Iniciativa Piso de Proteção Social como uma de nove iniciativas para fazer face à crise e acelerar a recuperação económica. Desde então, muitos países, cientes do papel que a proteção social desempenha no desenvolvimento económico e social, alargaram significativamente a cobertura às suas populações, quer se trate de cuidados de saúde, crianças, pessoas com deficiência, idosos ou pessoas em idade ativa. As agências das Nações Unidas, a que se juntaram muitos parceiros de desenvolvimento, também reforçaram o seu apoio ao desenvolvimento de sistemas nacionais de proteção social, a fim de tornar o direito à segurança social uma realidade para todos. Apesar deste entusiasmo e desta evolução, o investimento em sistemas de proteção social, quer através de regimes contributivos quer através de regimes financiados pelos impostos, tem-se mantido, em grande medida, insuficiente e em parte explica a razão pela qual uma pessoa em cada duas vive atualmente sem qualquer proteção social.

A realização das metas 1.3 e 3.8 dos ODS até 2030 exigiria que os países em desenvolvimento investissem entre 1,9 e 2,4 por cento do PIB por ano, além do que já investem (Duran Valverde *et al.*, 2020, figura 5). Este investimento adicional na proteção social é inteiramente viável nos países de rendimento médio, que têm recursos internos suficientes para aumentar a margem orçamental para a proteção social. Para tal, é necessária uma forte vontade política para aplicar a legislação em matéria de segurança social, alargar os regimes contributivos a outras categorias de trabalhadores e empresas atualmente excluídas e desenvolver e financiar regimes não contributivos.

Para os países de baixo rendimento, a situação é bem diferente. A eliminação dos défices de financiamento exigiria um esforço muito maior, na ordem dos 9,8 a 12,1 por cento do PIB. Tal não parece viável até 2030 sem um apoio significativo da comunidade internacional. Esse apoio seria financeiro e técnico, para permitir que os países não só distribuíssem ajuda, mas também construíssem sistemas sólidos com direitos legais e reforçassem a capacidade nacional de cobrar mais impostos e contribuições, a fim de proporcionar um nível mínimo de proteção social para todos. É aqui que o apoio técnico e financeiro deve ser suficientemente coordenado para promover uma visão nacional comum do desenvolvimento da proteção social. Esta abordagem coordenada só pode funcionar se todos os intervenientes, nacionais e internacionais, aplicarem sistematicamente as normas internacionais em matéria de segurança social e demonstrarem um forte empenho na criação de sistemas de proteção social universais, abrangentes, adequados e sustentáveis.

Investir mais na proteção social criaria um mundo mais estável, justo e sustentável, no qual todos tenham acesso a cuidados de saúde e à proteção dos seus meios de subsistência em caso de perda de emprego, doença, maternidade ou situação de deficiência e durante a infância e a velhice. Os sistemas de proteção social, incluindo os níveis mínimos de proteção social, previnem e reduzem a pobreza, as desigualdades e a insegurança. A criação de sistemas de proteção social, incluindo pisos fortes, não só muda a vida das pessoas e lhes dá tranquilidade, mas também aumenta a procura interna de bens e serviços e cria um investimento na produtividade dos/as trabalhadores/as. Contribui para uma recuperação económica inclusiva e para um maior desenvolvimento económico. Ao pôr em prática a solidariedade, a proteção social recria o tecido social, objeto de tensões em virtude das transformações globais em grande escala e recentemente também em virtude das medidas de confinamento relacionadas com a pandemia de COVID-19.

▶ Quadro A.1: Necessidades adicionais de financiamento suplementares para colmatar progressivamente o défice de cobertura mínima de proteção social nos países de baixo rendimento, 2020-2030 (milhares de milhões de dólares e percentagem do PIB)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Países de baixo rendimento	48,1	48,6	53,9	59,9	68,7	74,1	82,8	87,4	93,4	100,3	100,9
Em milhares de milhões de USD											
Em percentagem do PIB	9,80	9,45	9,90	10,38	11,23	11,41	12,02	11,95	12,01	12,14	11,49
Países de rendimento médio inferior	203,2	209,3	219,7	240,0	268,4	296,1	326,3	351,7	379,4	406,7	413,4
Em milhares de milhões de USD											
Em percentagem do PIB	2,83	2,74	2,72	2,80	2,96	3,08	3,20	3,25	3,31	3,35	3,21
Países de rendimento médio superior	517,6	523,2	409,4	443,3	479,1	518,0	551,1	586,2	620,9	657,9	686,3
Em milhares de milhões de USD											
Em percentagem do PIB	2,17	2,04	1,52	1,56	1,61	1,65	1,66	1,68	1,69	1,69	1,68
Países de baixo rendimento e países de rendimento médio	769,0	781,0	683,0	743,2	816,2	888,3	960,2	1025,3	1093,7	1164,9	1200,7
Em milhares de milhões de USD											
Em percentagem do PIB	2,44	2,31	1,92	1,98	2,07	2,13	2,18	2,21	2,23	2,25	2,19

Fonte: Duran Valverde *et al.*, (2020, p. 33).

Referências bibliográficas

Abramo, Lais, Simone Cecchini e Beatriz Morales. 2019. *Social Programmes, Poverty Eradication and Labour Inclusion: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Santiago do Chile: Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas (CEPAL). Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44622/1/S1900004_en.pdf.

Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Valentina Barca, Georgina Sturge e Tanja Schmidt. 2019. «The Impact of Cash Transfers: A Review of the Evidence from Low- and Middle-Income Countries.» *Journal of Social Policy* 48 (3): 569-94

Bierbaum, Mira, Căcilie Schildberg e Michael Cichon. 2017. «Social Protection Floor Index. Update and Country Studies.» Berlim: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Bierbaum, Mira e Valérie Schmitt. 2022. «Investing Better in Universal Social Protection: Applying International Social Security Standards in Social Protection Policy and Financing.» [Investir melhor na proteção social universal: Aplicação das normas internacionais em matéria de segurança social na política e no financiamento da proteção social] *Documento de trabalho da OIT*.

Cantillon, Bea. 2009. «The Poverty Effects of Social Protection in Europe: EU Enlargement and Its Lessons for Developing Countries.» In *Building Decent Societies: Rethinking the Role of Social Security in State Building*, editado por Peter Townsend, 220-42. Londres: Palgrave.

Cichon, Michael. 2018. «The Social Protection Agenda of the Sustainable Development Goals and Its Fiscal Challenge.» In *Asia's Fiscal Challenge. Financing the Social Protection Agenda of the Sustainable Development Goals*, edição de Sri Wening Handayani, 10-49. Manila, Filipinas: Banco de Desenvolvimento Asiático.

Dietrich, Stephan, Daniele Malerba, Armando Barrientos, Franziska Gassmann, Pierre Mohnen e Nyasha Tirivayi. 2020. «Human Capital Returns to Cash Transfers in Uganda: Does It Matter in the Long Run?» *Journal of Development Effectiveness* 12 (1): 54-73. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19439342.2019.1691626>.

Duran Valverde, Fabio, José Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar e Hazel Elizondo-Barboza. 2020. «Financing gaps in social protection Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond». Documento de trabalho. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho. Disponível em: https://labordoc.ilo.org/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/1273538620002676.

Comissão Europeia. 2015. «Collect More - Spend Better. Achieving Development in an Inclusive and Sustainable Way.» Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

FAO e UNICEF. 2017. «The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes.» FAO. <http://www.fao.org/3/a-i7311e.pdf>.

Friedrich-Ebert-Stiftung. 2020. «Social Protection Floor Index 2020.» 2020. <https://www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten/internationale-gemeinschaft-und-zivilgesellschaft/social-protection-floor-index>.

Gaspar, Vitor, David Amaglobeli, Mercedes Garcia-Escribano, Delphine Prady e Mauricio Soto. 2019. «Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investments for the SDGs.» 2019/3. IMF Staff Discussion Note. EUA: Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2019/01/18/Fiscal-Policy-and-Development-Human-Social-and-Physical-Investments-for-the-SDGs-46444>.

Ghosh, Jayati. 2020. «How to Finance Social Protection in Developing Countries in the Age of COVID-19.» *Work In Progress* (blogue). 2020. https://labordoc.ilo.org/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V1/1269309940002676.

Heidebrecht, Joachim e Niels Kemper. 2018. «What Is 'Policy-Based Lending'? Overview of the Principles and Possible Applications of a New Financing Instrument for Advanced Partner Countries.» Banco de Desenvolvimento KfW. Disponível em: https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/Materialien/2018_Nr.2_Policy-Based-Landing_EN.pdf.

ICRICT. 2018. «A Roadmap to Improve Rules for Taxing Multinationals. A Fairer Future for Global Taxation.» Comissão Independente para a Reforma da Tributação Internacional das Empresas. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/5a0c602bf43b5594845abb81/t/5a78e6909140b73efc08eab6/1517872798080/ICRICT+Unitary+Taxation+Eng+Feb2018.pdf>.

IISD, ODI e OCI. 2020. «Doubling Back and Doubling down: G20 Scorecard on Fossil Fuel Funding.» Winnipeg, Canadá: Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável.

OIT. 2014. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2014-2015: Construindo a recuperação económica, o desenvolvimento inclusivo e a justiça social*. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf; <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeId=3985>.

———. 2015. «Diretrizes da OIT para uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos». Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf.

———. 2016a. «Brazil: Financing Social Protection through Financial Transaction Taxes.» Proteção Social em Ação Resumo do País. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.

———. 2016b. «Construir Pisos de Proteção Social para Todos. Global Flagship Programme Strategy (2016-20).» Genebra: Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=53284>.

———. 2016c. «People's Republic of China: Extending Social Protection in Qingdao through Labour and Social Security Inspection». Proteção Social em Ação Resumo do País. Genebra.

———. 2016d. *Social Protection Assessment-Based National Dialogue: A Global Guide*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_568693.pdf.

———. 2017. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-2019: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_698042.pdf.

———. 2019. «Simples National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs: Experiences from Brazil». Genebra: Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_715864.pdf.

———. 2020a. «Défices de financiamento da proteção social: Estimativas globais e estratégias para os países em desenvolvimento no contexto da crise da COVID-19 e mais além». Destaque da Proteção Social. Genebra: Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_762286.pdf.

———. 2020b. «ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Sixth Edition. Updated Estimates and Analysis». Genebra: Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_755910.pdf.

———. 2020c. «Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations». Destaque da Proteção Social. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56044>.

———. 2020d. «Social Protection Responses to the COVID-19 Pandemic in Developing Countries: Strengthening Resilience by Building Universal Social Protection». Destaque da Proteção Social. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56542>.

———. 2021a. «Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience (Good Practice Guide)». Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55728>.

———. 2021b. «Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience (Policy Resource Package)». 2021. Disponível em: <https://informaleconomy.social-protection.org>.

———. 2021c. «Extending Social Security to Self-Employed Workers: Lessons from International Experience». Nota informativa. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55726>.

———. 2021d. «Extending Social Security to Workers in Micro and Small Enterprises: Lessons from International Experience». Destaque da Proteção Social. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_749484.pdf.

———. 2021e. «Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Key Lessons Learned from International Experience». Resumo do Destaque. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55728>.

———. 2021f. «ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Eighth Edition: Updated Estimates and Analysis». Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_824092.pdf.

———. 2021g. «Resolução e Conclusões relativas ao segundo debate recorrente sobre proteção social (segurança social). Conferência Internacional do Trabalho. 109.ª Sessão.» Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_806099.pdf.

———. 2021h. «Social Protection Monitor: Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World». 2021. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417>.

———. 2021i. «Painéis de Dados Mundiais sobre Proteção Social.» Painéis de Dados Mundiais sobre Proteção Social. 2021. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32>.

———. 2021j. «Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22: a proteção social na encruzilhada - em busca de um futuro melhor.» Genebra. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_851087.pdf.

———. 2021k. «ILO Global Flagship Programme on Building Social Protection Floors for All: Report of the First Phase 2016-2020.» [Programa de Referência Mundial da OIT para a Construção de Pisos de Proteção Social para Todos: Relatório da Primeira Fase 2016-2020] Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_822164.pdf.

———. 2021l. «ILO Global Flagship Programme on Building Social Protection Floors for All: Strategy for the Second Phase 2021-2025.» [Programa de Referência Mundial da OIT para a Construção de Pisos de Proteção Social para Todos: Estratégia para a Segunda Fase 2021-2025] Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57506>.

OIT e UNICEF. 2021. «Improving Synergies between Social Protection and Public Finance Management.» [Melhorar as sinergias entre a proteção social e a gestão das finanças públicas] 2021. Disponível em: <https://socialprotection-pfm.org/>.

FMI. 2016. «IMF Executive Board Approves US\$12 Billion Extended Arrangement under the Extended Fund Facility for Egypt.» 11 de novembro de 2016. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/11/11/PR16501-Egypt-Executive-Board-Approved-12-billion-Extended-Arrangement>.

CSI. 2021. «Investments in Social Protection and Their Impacts on Economic Growth.» [Investimentos na Proteção Social e respetivos Impactos no Crescimento Económico] Bruxelas: Confederação Sindical Internacional. Disponível em: <https://www.ituc-csi.org/investments-in-social-protection>.

Fundo Comum para os ODS. 2021. «Integrated Social Protection. Leaving No One Behind.» [Proteção Social integrada. Não deixar ninguém para trás] 2021. Disponível em: <https://jointsdgfund.org/integrated-social-protection>.

Quênia. 2017. «Kenya Social Protection Setor Review Report, 2017.» Nairobi: Ministério do Trabalho e da Proteção Social, República do Quênia.

Lambeau, Jean-Louis e Stefan Urban. A publicar em breve. «Social Protection and Climate Change: The Role of Social Insurance.» [Proteção social e alterações climáticas: O papel da segurança social] Genebra: Organização Internacional do Trabalho.

Langenhove, Thibault van e Céline Peyron Bista. 2019. «Mongolia. One Stop Shops Covering Herder Communities.» In *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors, Vol.I: 50 Country Case Studies*, edited by Isabel Ortiz, Valérie Schmitt e Loveleen De, 337-42. OIT.

Lee, Sangheon e Nina Torm. 2017. «Social Security and Firm Performance: The Case of Vietnamese SMEs.» *International Labour Review* 156 (2): 185-212. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2015.00054.x>.

Manuel, Marcus, Liam Carson, Emma Samman e Martin Evans. 2020. «Financing the Reduction of Extreme Poverty Post-Covid-19.» [Financiamento da Redução da Pobreza Extrema Pós-Covid-19] Nota informativa. Londres: Instituto de Desenvolvimento Ultramarino.

Mathers, Nicholas e Rachel Slater. 2014. «Social Protection and Growth: Research Synthesis.» Barton: Departamento de Negócios Estrangeiros e Comércio, Comunidade da Austrália. Disponível em: <https://odi.org/en/publications/social-protection-and-growth-research-synthesis/>.

Merttens, Fred, Jayakrishna Upadhyay, Nupur Kukrety, Shrochis Karki e Zara Majeed. 2017. «Evaluation of the Nepal Emergency Cash Transfer Programme through Social Assistance.» Katmandu: UNICEF. Disponível em: <https://www.unicef.org/nepal/media/791/file/Evaluation%20of%20the%20Nepal%20Emergency%20Cash%20Transfer%20Programme%20through%20Social%20Assistance.pdf>.

Mideros, Andrés, Franziska Gassmann e Pierre Mohnen. 2016. «Estimation of Rates of Return on Social Protection: Ex Ante Microsimulation of Social Transfers in Cambodia.» *Journal of Development Effectiveness* 8 (1): 67-86. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19439342.2015.1025815>.

Modica, Emmanuelle, Sabine Laudage e Michelle Harding. 2018. «Domestic Revenue Mobilisation: A New Database on Tax Levels and Structures in 80 Countries.» Documento de trabalho da OCDE sobre fiscalidade 36. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/a87feae8-en>.

OCDE. 2015. *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Disponível em: <https://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm>.

———. 2018. «A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility.» Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos. Disponível em: <https://www.oecd.org/social/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility-9789264301085-en.htm>.

———. 2019. «OECD DAC Guiding Principles on Managing for Sustainable Development Results.» [Princípios orientadores do CAD da OCDE sobre a gestão de resultados do desenvolvimento sustentável] Paris: Publicação OCDE. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/44a288bc-en>.

———. 2020a. «International Collaboration to End Tax Avoidance.» [Colaboração internacional para acabar com a evasão fiscal] 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/beps/>.

———. 2020b. «Six Decades of ODA: Insights and Outlook in the COVID-19 Crisis.» [Seis décadas de APD: Ideias e perspectivas sobre a crise de COVID-19] OECD Development CoOperation Profiles 2020. Paris: Publicação OCDE.

———. 2021. «Official Development Assistance (ODA).» [Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)] 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>.

Ortiz, Isabel, Anis Chowdhury, Fabio Durán Valverde, Taneem Muzaffar e Stefan Urban. 2019. *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.

Ortiz, Isabel e Matthew Cummins. 2021. «Global Austerity Alert: Looming Budget Cuts in 2021-25 and Alternative Pathways.» Documento de trabalho. Disponível em: <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>.

Ortiz, Isabel, Matthew Cummins, Jeronim Capaldo e Kalaivani Karunanethy. 2015. «The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries.» Documento ESS n.º 53. Nova Iorque e Genebra: Centro Sul, Iniciativa para o Diálogo Político e OIT. Disponível em: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ResourcePDF.action?ressource.ressourceId=53192>.

Ortiz, Isabel, Valérie Schmitt e Loveleen De. 2016. *Pisos de proteção social: Volume 1: Regimes Universais*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho. Disponível em: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?res-source.ressourceId=54138>.

———, ed. 2019. *100 Years of Social Protection. The Road to Universal Social Protection Systems and Floors. Vol. 1: 50 Country Cases*. Disponível em: http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_669790/lang-en/index.htm.

Sanches, Marina e Laura Carvalho. 2019. «A Contribuição da Política Fiscal para a Crise Brasileira Recente: Uma Análise Baseada em Multiplicadores de Despesas Primárias do Governo Central no Período 1997-2018.» 2019-35 Série de Documentos de Trabalho da FEA-USP. São Paulo: Universidade de São Paulo. Disponível em: http://www.repec.eae.fea.usp.br/documentos/Sanches_Carvalho_35WP.pdf.

SDSN. 2019. «SDG Costing & Financing for Low-Income Developing Countries.» Rede de Desenvolvimento Sustentável e de Soluções. Disponível em: <https://resources.unsdsn.org/sdg-costing-financing-for-low-income-developing-countries>.

Stenberg, Karin, Odd Hanssen, Tessa Tan-Torres Edejer, Melanie Bertram, Callum Brindley, Andreia Meshrek, James E Rosen, *et al.*, 2017. «Financing Transformative Health Systems towards Achievement of the Health Sustainable Development Goals: A Model for Projected Resource Needs in 67 Low-Income and Middle Income Countries.» *Lancet Global Health* 5 (9): e875-87. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(17\)30263-2](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(17)30263-2).

ONU. 2020. «Debt and COVID-19: A Global Response in Solidarity.» Nações Unidas. <https://reliefweb.int/report/world/debt-and-covid-19-global-response-solidarity>.

———. 2021a. «Global Fund for Social Protection: International Solidarity in the Service of Poverty Eradication Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Olivier De Schutter.» Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-poverty>.

———. 2021b. «A Nossa Agenda Comum: Relatório do Secretário-Geral». Cidade de Nova Iorque: Nações Unidas. Disponível em: https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf.

———. 2021c. «*Policy Brief* do Secretário-Geral: Investir no Emprego e na Proteção Social para a Erradicação da Pobreza e uma Recuperação Sustentável.» Nova Iorque: Nações Unidas. Disponível em: https://mozambique.un.org/sites/default/files/2021-09/SG%20Policy%20Brief%20on%20Jobs%20and%20Social%20Protection%2C%20Sept%202021_1.pdf.

ONU e UE. 2021. «Bem-vindo à Plataforma Integrada de Conhecimento do Quadro Nacional de Financiamento.» 2021. Disponível em: <https://inff.org/>.

ONU, OIT e Ministério da Solidariedade Social de Timor-Leste. 2018. «Desafios e formas de alargar a proteção social a todos em Timor-Leste. Relatório do Diálogo Nacional Baseado na Avaliação.» Díli: Nações Unidas/ Organização Internacional do Trabalho/ Ministério da Solidariedade Social de Timor-Leste.

PNUD. 2019. «Relatório do Desenvolvimento Humano 2019: Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI.» Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. <http://hdr.undp.org/en/2019-report>.

PNUD e OIT. 2019. «Síntese do Orçamento para a Ação Social: Moçambique 2019.» Maputo: UNICEF/OIT. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/---ilo-lusaka/documents/publication/wcms_722180.pdf.

———. 2020. «Síntese do Orçamento para a Ação Social: Moçambique 2020.» Maputo: UNICEF/OIT. Disponível em: [https://www.unicef.org/mozambique/media/3806/file/Informe%20Or%C3%A7amental%20-%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20Social%20\(2021\).pdf](https://www.unicef.org/mozambique/media/3806/file/Informe%20Or%C3%A7amental%20-%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20Social%20(2021).pdf).

UNRISD. 2016. «Policy Innovations for Transformative Change: UNRISD Flagship Report 2016.» Genebra: Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social. Disponível em: https://cdn.unrisd.org/assets/legacy-files/301-info-files/2D9B6E61A43A7E87C125804F003285F5/Flagship2016_FullReport.pdf.

Agradecimentos

O presente documento baseia-se fundamentalmente num estudo sobre os défices de financiamento para as metas 1.3 e 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável realizado por Durán Valverde *et al.*, (2020) e num documento síntese do mesmo, sob a forma de um documento sobre políticas (OIT 2020a), bem como na resolução e nas conclusões relativas ao segundo debate recorrente sobre proteção social (segurança social), adotadas na 109.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho (OIT 2021g).

As autoras agradecem as contribuições e os comentários recebidos por parte dos seus colegas na OIT: Sandra Patricia Alves Lopes Silva (Coordenadora da Proteção Social e Gestora do FESUE), Christina Behrendt (Chefe da Unidade de Política Social), Andre Felipe Bongestabs (Responsável de Projeto), Fabio Durán-Valverde (Especialista, Proteção Social e Desenvolvimento Económico, anterior responsável, Finanças Públicas, Unidade Atuarial e Estatística), Abalo Essodina (Coordenador Nacional de Projeto), Claire Harasty (Conselheira Especial da DG/P para as Questões Económicas e Sociais), Aurelie Klein (Proteção Social), Ursula Kulke (Especialista em Atividades dos Trabalhadores, ACTRAV), Kroum Markov (Especialista em Políticas de Proteção Social), Karuna Pal (Chefe, Unidade de Programação, Parceria e Partilha de Conhecimentos), Luca Pellerano (Especialista Sénior, Segurança Social), Celine Peyron Bista (Conselheira Técnica Principal sobre Proteção Social), André Picard (Chefe, Unidade de Serviços Atuariais), Alvaro Roberto Ramos Chaves (Perito Técnico, Financiamento da Proteção Social), Shahra Razavi (Diretora, SOCPRO), Helmut Schwarzer (Chefe, Finanças Públicas, Unidade Atuarial e Estatística), Carlos André da Silva Gama Nogueira (Gestor do Programa de Proteção Social), Maya Stern-Plaza (Responsável da área jurídica e de normas em matéria de Proteção Social), Lou Tessier (Especialista em Proteção da Saúde), Stefan Urban (Proteção Social), Ruben Vicente Andrés (Gestor de Programas de Proteção Social).

Um agradecimento especial a colegas de outras organizações (por ordem alfabética): Doerte Bosse (CE), David Bradbury (OCDE), David Coady (FMI), Michael Cichon (economista atuarial, ex-assessor do GCSPF, ex-diretor do Departamento de Proteção Social da OIT), Quentin Comet (*Global Sovereign Advisory*), Jürgen Hohmann (ex-CE), Markus Kaltenborn (GCSPF), Anne-Laure Kiechel (*Global Sovereign Advisory*), Thibault van Langenhove (ex-AFD, *Expertise France*), Benedikt Madl (CE), Marcus Manuel (ODI), Futterer (KfW), Ana Rachael Powell (Gabinete Executivo do Secretário-Geral das Nações Unidas), Delphine Juliette Prady (FMI), Oliver de Schutter (Relator Especial sobre a pobreza extrema e os direitos humanos), Alison Tate (ITUC), Nicola Wiebe (Brot für die Welt/GCSPF), Bettina Zoch-Oezel (KfW).

O documento também beneficiou amplamente dos debates com Anousheh Karvar (Delegado do Governo francês para o Conselho de Administração da OIT, bem como do Responsável pelas tarefas relacionadas com o *Trabalho e Emprego* no G7 e G20) e Martin Denis (Ministério do Trabalho francês) e muitos outros decisores políticos e especialistas.

► Fomentar a justiça social, promover o trabalho digno

A Organização Internacional do Trabalho é a agência das Nações Unidas para o mundo do trabalho. Reunimos governos, empregadores e trabalhadores para melhorar a vida profissional de todas as pessoas, promovendo uma abordagem centrada no ser humano para o futuro do trabalho através da criação de emprego, direitos no trabalho, proteção social e diálogo social.

Departamento de Proteção Social (SOCPRO)

Organização Internacional do Trabalho
Route des Morillons 4
1211 Genebra 22
Suíça
T +41 22 799 7565
socpro@ilo.org
www.ilo.org/secsoc



ISBN 9789727044719



9 789727 044719