



Organização
Internacional
do Trabalho

Sumário Executivo

World Social Security Report 2010/11 Providing coverage in times of crisis and beyond

[Relatório Mundial sobre a Segurança Social 2010/2011 Proporcionar cobertura em tempos de crise e para além dela]

O Relatório Mundial sobre a Segurança Social 2010/2011 é o primeiro de uma série sobre a cobertura da segurança social em diferentes partes do mundo. Ele examina o âmbito, o alcance, os níveis e a qualidade da cobertura de acordo com os vários ramos da segurança social e com a escala dos investimentos dos países em segurança social, medida pelo tamanho e estrutura das despesas nesta área e pelas suas fontes de financiamento. A temática enfocada no primeiro relatório é a natureza das respostas em matéria de segurança social à crise financeira e económica.

O mapa da cobertura da segurança social

A noção de segurança social utilizada aqui tem duas dimensões principais, denominadas «segurança de rendimento» e «acesso aos cuidados médicos». A cobertura da segurança social pode ser medida somente se cada ramo é considerado separadamente, tais como, cuidados de saúde, velhice ou desemprego; ou ainda por grupo de regimes específicos dentro de cada ramo. O relatório fornece um resumo técnico das dimensões individuais da cobertura e do volume das despesas públicas de protecção social. Constatam-se que se todos os países apresentam algum nível de protecção social, somente um terço dos países (representando 28 por cento da população mundial) possuem sistemas de protecção social alargados, que cobrem todos os ramos da segurança social, conforme definido na Convenção número 102. Num grande número de países, a cobertura é limitada a poucos ramos e à minoria da população. Tomando-se em conta as pessoas que não fazem parte da população activa, estima-se que somente cerca de 20 por cento da população mundial em idade de trabalhar (e suas famílias) têm acesso efectivo à uma protecção social completa e adequada.

Embora a percentagem da população mundial que tem acesso aos serviços de saúde seja superior ao de pessoas que beneficiam de prestações monetárias, cerca de um terço não tem acesso a quaisquer serviços ou instituições de saúde. Para uma proporção ainda mais elevada de pessoas, os gastos com tratamentos de saúde indispensáveis podem causar uma catástrofe financeira no seu agregado familiar, porque eles não possuem uma protecção social de saúde adequada que possa cobrir ou reembolsar tais gastos. As mais altas taxas de cobertura por regimes de pensão de velhice são encontradas na América do Norte e Europa e as mais baixas na Ásia e na África. Com excepção dos países desenvolvidos, a cobertura se concentra em trabalhadores do sector formal, principalmente no serviço público e em grandes empresas, deixando a maioria da população idosa exposta ao risco de insegurança de rendimento ou na pobreza.

Aproximadamente 40 por cento da população mundial em idade activa é, do ponto de vista das legislações, coberta por regimes de pensões de natureza contributiva, mas somente 26 por cento é efectivamente coberta. Ao mesmo tempo, enquanto que em países de rendimentos elevados 75 por cento dos idosos de 65 anos ou mais estão a receber algum tipo de pensão, em países de baixos rendimentos, menos de 20 por cento dos idosos recebem-na; a média neste grupo de países é infimamente superior a 7 por cento.

Actualmente, o benefício aos subsídios de desemprego tende a se limitar às pessoas que se encontram numa relação formal de trabalho, e existe na maior parte dos países de rendimentos elevados e médios. Numa grande parte do mundo, onde a pobreza extrema é alta, o conceito de «desemprego» parece ser irrelevante, considerando que todos têm que trabalhar para sobreviver. Dos 184 países estudados, 78 países (42 por cento) dispõem, no âmbito legal, de um subsídio de desemprego, frequentemente cobrindo somente uma minoria de sua força de trabalho. As taxas de cobertura, em termos de proporção de desempregados que recebem benefícios, são mais baixas na África e no Oriente Médio (entre 1 e 2 por cento).

Na maioria dos países com sistemas de segurança social desenvolvidos, uma grande parte da população é coberta por regimes de seguro desemprego, enquanto a assistência social desempenha um papel residual. Na União Européia (mais Islândia, Noruega e Suíça), as despesas destinadas às prestações submetidas à avaliação de recursos não excedem 3 por cento do PIB em média, enquanto que a despesa total de protecção social atinge em média mais de 25 por cento. Em lugar nenhum O total das despesas destinadas aos benefícios da assistência social não excede em lugar nenhum 5 por cento do PIB.

Nos países em que a economia informal é muito abrangente somente uma minoria é coberta por sistemas de seguros sociais, a segurança social não contributiva permite não somente reduzir a pobreza como também, ao menos em alguns casos, preencher uma grande parte das lacunas de cobertura existentes. As inovações mais promissoras e que podem ajudar a preencher a lacuna de cobertura mundial são os programas de transferência monetária com ou sem condicionalidades, isto é, programas de assistência social e financeira às famílias, como o programa Bolsa Família no Brasil, o Programa Oportunidades no México, o Programa de Subsídio Social na África do Sul ou os Programas de Aposentadoria Básica Universal em países como Namíbia e Nepal.

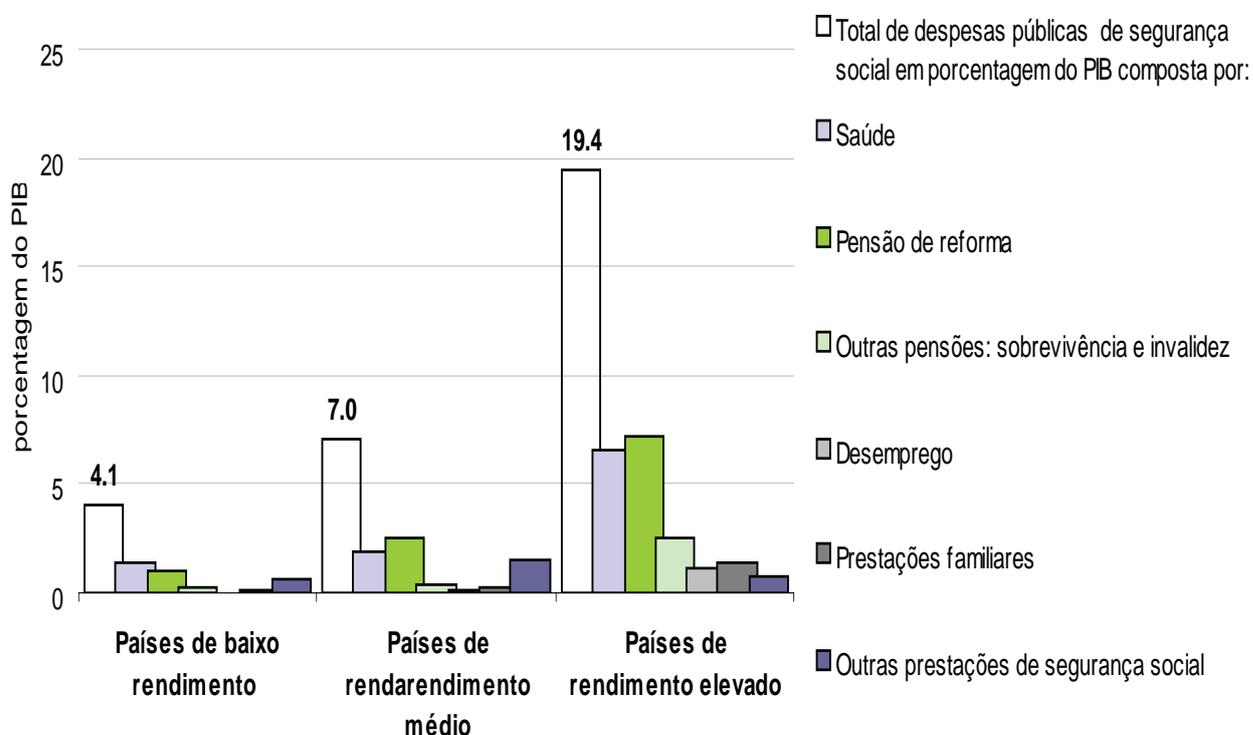
A maior parte dos países do mundo oferece alguma cobertura nos casos de acidentes de trabalho e doenças profissionais. A cobertura é geralmente limitada àqueles que trabalham na economia formal, e mesmo lá a efectividade é baixa. Apenas um certo número de acidentes são denunciados e indenizados. Nas economias informais, as condições e a segurança no trabalho são frequentemente dramáticas, acidentes de trabalho e doenças profissionais são correntes, não existe nenhuma protecção para suas vítimas. A nível mundial, a estimativa, é que menos de 30 por cento da população em idade activa encontra-se coberta pela legislação, o que representa menos de 40 por cento da população activa.

Um dos maiores desafios da protecção social no mundo é a redução da mortalidade materna, dos recém-nascidos e das crianças com menos de cinco anos, por meio dos subsídios de maternidade. As prestações monetárias, antes e depois do nascimento, são limitadas aos trabalhadores com emprego formal. As diferenças no acesso aos cuidados de saúde, no contexto da protecção à maternidade entre países com diferentes níveis de rendimento e dentro dos países, são impressionantes. Em países de baixo rendimento não mais que 35 por cento de todas as mulheres nas áreas rurais têm acesso a serviços de saúde profissionais, enquanto que em áreas urbanas a taxa de acesso se eleva a uma média de cerca de 70 por cento, o que é ainda inferior, em mais de 20 pontos percentuais, à situação observada nos países de rendimento elevado.

Investimentos em segurança social e a eficácia da cobertura

Em média, 17.2 por cento do PIB mundial é destinado à segurança social. Contudo, esta média não reflecte a situação da maioria da população mundial, que vive em países de baixo rendimento onde o investimento nesta área é muito menor.

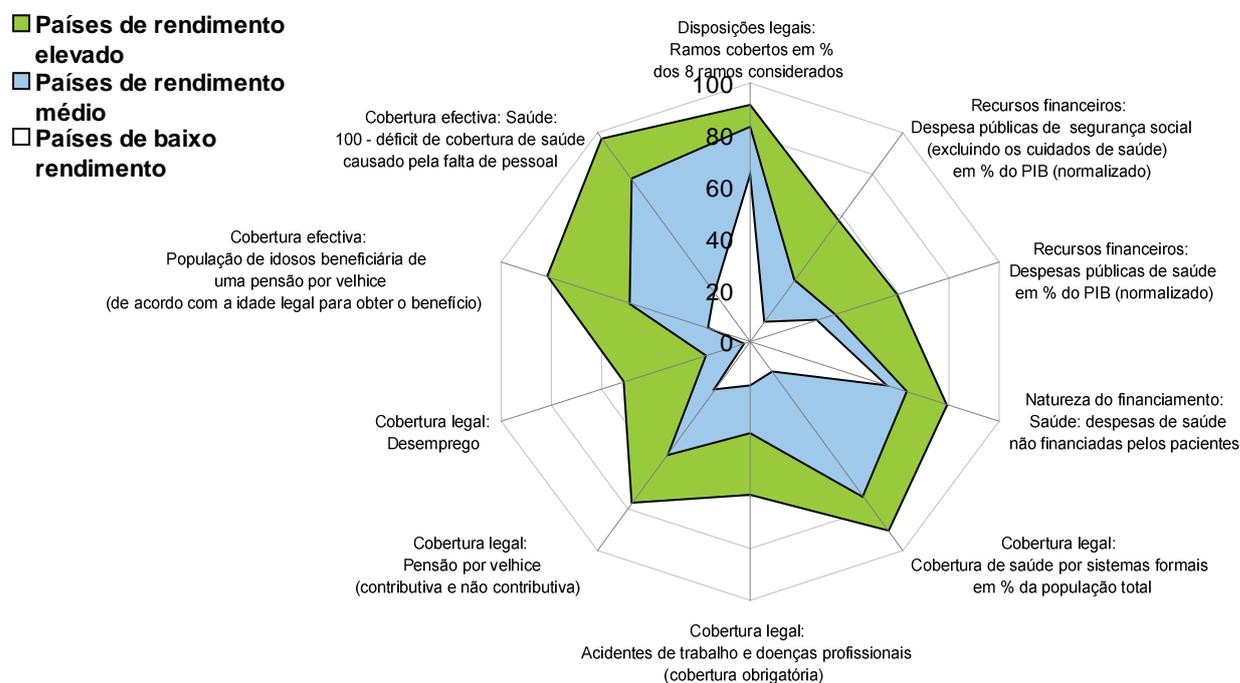
Despesas de segurança social segundo o nível de rendimento e por ramo, ponderadas pela população, último ano disponível (porcentagem do PIB)



Link: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=15128>

Isto não significa que os países de baixo rendimento não possuem espaço fiscal ou político para dedicarem aos seus sistemas de segurança social. Países com níveis semelhantes de PIB per capita podem tomar decisões diferentes quanto à importância do sector público. E qualquer que seja o montante de recursos públicos, os países têm alguma margem de escolha quanto à parcela dos recursos públicos a investir em segurança social. O relatório apresenta uma primeira aproximação de uma tipologia de situações possíveis em matéria de segurança social em diferentes países, mostrando certos factores que asseguram o sucesso em termos de cobertura. A tipologia é construída a partir de dois factores de informação (a constituição de bases legais sólidas e o nível sustentável de recursos alocados), e uma variável «proxy» para uma boa e eficaz qualidade de cobertura. A tipologia demonstra que bases legais sólidas são uma condição necessária para assegurar recursos mais elevados: não há situações nacionais onde observa-se o comprometimento de recursos importantes na ausência total de uma base legal. Em 29 por cento dos 139 países que foram analisados, uma base legal sólida e níveis elevados de recursos coincidem com altos níveis de cobertura de boa qualidade.

Componentes da tipologia por nível de rendimento



Fontes: Cálculos da OIT baseados em SSA/ISSA, 2008, 2009; Comissão Europeia, 2009a; OCDE, 2009a; OIT, 2009c; OMS, 2009a, 2009b; legislação nacional.

A segurança social em tempos de crise

Além de proporcionar a substituição do rendimento àqueles que perderam seus empregos, salvaguardando-os assim da pobreza, os benefícios da segurança social também têm impactos económicos importantes através da demanda agregada estabilizadora. E, contrário ao que se acreditava anteriormente, o aumento das despesas sociais durante e após as crises não têm demonstrado causar efeitos negativos no crescimento económico. Ao contrário, programas de subsídios de desemprego bem delineados, programas de assistência social e de trabalhos públicos previnem eficazmente o desemprego a longo prazo e ajudam a abreviar a duração das recessões económicas. A existência prévia de regimes operacionais nos países lhes permite alargar e adaptar medidas facilmente, para que possam reagir de uma maneira apropriada e oportuna. Ao analisar as crises económicas na América Latina e na Ásia, é possível observar que os países desprovidos de programas de segurança social encontraram dificuldades – para não dizer impossibilidades – em introduzir novos programas ou medidas pontuais, rápidas e suficientes para amortecer o impacto da crise.

Nos países analisados e que dispõem ao menos de certos elementos de segurança social em áreas como pensões, programas de saúde ou subsídios familiares, as respostas mais frequentes à crise, consistem geralmente em aumentar o número de beneficiários e as despesas, a estender a cobertura e os níveis de prestações dos regimes existentes.

Quando existem, são os regimes de seguro-desemprego que assumem a parte essencial das despesas em matéria de rendimento de substituição concedidos aos trabalhadores que perderam seus empregos. Contudo, apenas 64 dos 184 países estudados possuem um regime de seguro desemprego. Para além disso, a assistência social, os trabalhos públicos e outros programas similares têm uma cobertura igualmente muito limitada.

Para evitar os riscos de desemprego estrutural, a estratégia dos governos em um certo número de países europeus consiste em favorecer medidas de desemprego parcial aumentando as condições de elegibilidade e a cobertura destas prestações; com o objectivo de evitar uma perda de qualificação e a desmotivação dos trabalhadores. Estes subsídios de desemprego parcial permitem aos trabalhadores manterem a sua relação de emprego, mas com redução da jornada de trabalho.

A resposta mais comum à crise em países de rendimento médio é a extensão de programas de transferência monetária (por exemplo, no Brasil) ou programas de trabalho público (por exemplo, nas Filipinas). Este último tem frequentemente uma característica pontual: ele pode ser implementado mais rapidamente que os regimes de segurança social, e interrompidos, uma vez terminada a crise. O leque de medidas para responder à crise é claramente mais limitado nos países de rendimento baixo. Programas que proporcionam rendimento de substituição em caso de desemprego existem, mas são raros. Ademais, muitos destes países, em particular na África Sub saariana, já são confrontados à pobreza e ao subemprego em massa bem antes da recente crise económica mundial.

A crise e as consequentes perdas em reservas de pensão demonstram claramente a vulnerabilidade dos níveis de pensão e portanto da segurança de rendimento na velhice, face ao desempenho dos mercados de capitais e outras flutuações económicas. A introdução de garantias do tipo «prestações definidas» em regimes de contribuições definidas permitiria reduzir esta incerteza, como o faria uma garantia de taxas de rendimento permitindo assegurar taxas de substituição na idade de reforma a níveis fixados.

Contudo, alguns países que seguiram uma política fiscal expansionista durante a crise estão agora a enfrentar pressão para consolidação fiscal, para arcarem com aumentos dos défices e da dívida pública. Isto pode resultar em futuros cortes nas despesas de segurança social atingindo mesmo um nível inferior àquele observado antes da crise. Isto pode não somente afectar os beneficiários da segurança social e consequentemente os padrões de vida de uma porção considerável da população, mas também desacelerar, através dos efeitos de demanda agregada, ou atrasar significativamente a recuperação de toda a economia.

Conclusões

A crise actual tem provado mais uma vez a importância do papel que a segurança social desempenha em tempos de crise e de ajustes. Ela possui, nestas circunstâncias um efeito de estabilizador económico, social e político insubstituível em épocas difíceis. A segurança social desempenha este papel em acréscimo às suas outras funções – fornecer mecanismos para aliviar e prevenir a pobreza, reduzir desigualdades de rendimento a níveis aceitáveis, e aumentar o capital humano e a produtividade. A segurança social é desta maneira uma das condições para um desenvolvimento económico e social sustentável. É um factor do desenvolvimento. É também um importante factor para todo Estado democrático e moderno, assim como para a sociedade.

Este relatório mostra claramente que a maioria da população mundial ainda não tem acesso a sistemas de segurança social abrangentes. Desta maneira, para permitir que a sociedade de todo o mundo enfrente os futuros desequilíbrios económicos e para alcançar outros objetivos mundiais como os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, o desenvolvimento económico sustentável e uma globalização justa, torna-se fundamental implementar sistemas de segurança social alargados em países onde existem até o presente momento sistemas rudimentares. O ponto de partida é assegurar a todas as pessoas que tenham necessidade a segurança de um rendimento de base e o acesso (incluindo em termos financeiros) aos cuidados essenciais de saúde: um Piso de Protecção Social em todo o mundo. A partir deste Piso de Protecção Social, seria conveniente em seguida – com o desenvolvimento das economias e o alargamento do espaço fiscal deixando mais espaço às políticas de redistribuição – procurar atingir níveis de segurança social mais elevados.

Copyright © Organização Internacional do Trabalho

Este sumário não é um documento oficial da Organização Internacional do Trabalho. A responsabilidade por opiniões expressas recai exclusivamente sobre seus autores e não significa endosso da Secretaria Internacional do Trabalho às opiniões ali constantes. As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de material nelas incluídas não significam, da parte da Secretaria Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação legal de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras. Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela Secretaria Internacional do Trabalho, e o fato de não se mencionar uma firma em particular, produto comercial ou processo não significa qualquer desaprovação.

Este documento pode ser reproduzido sem mencionar a fonte.

Departamento de Comunicação e Informação Pública
Organização Internacional do Trabalho
4, route des Morillons, 1211 Genebra 22, Suiça
Visite nossa página na Internet: www.ilo.org

