

# Pensões e outras prestações de proteção social para pessoas idosas

Perspetivas do Relatório Mundial sobre Proteção Social da OIT 2014/2015



Proteção Social para Todos, *Policy Brief* N.º 3/2014

As pensões de segurança social pública são instrumentos essenciais para assegurar a segurança de rendimento para mulheres e homens à medida que envelhecem. Esse rendimento, em conjunto com o acesso a serviços de saúde de qualidade, é necessário para a dignidade e o bem-estar das pessoas idosas, e é imperativo para a concretização dos seus direitos (ver Caixa 1).

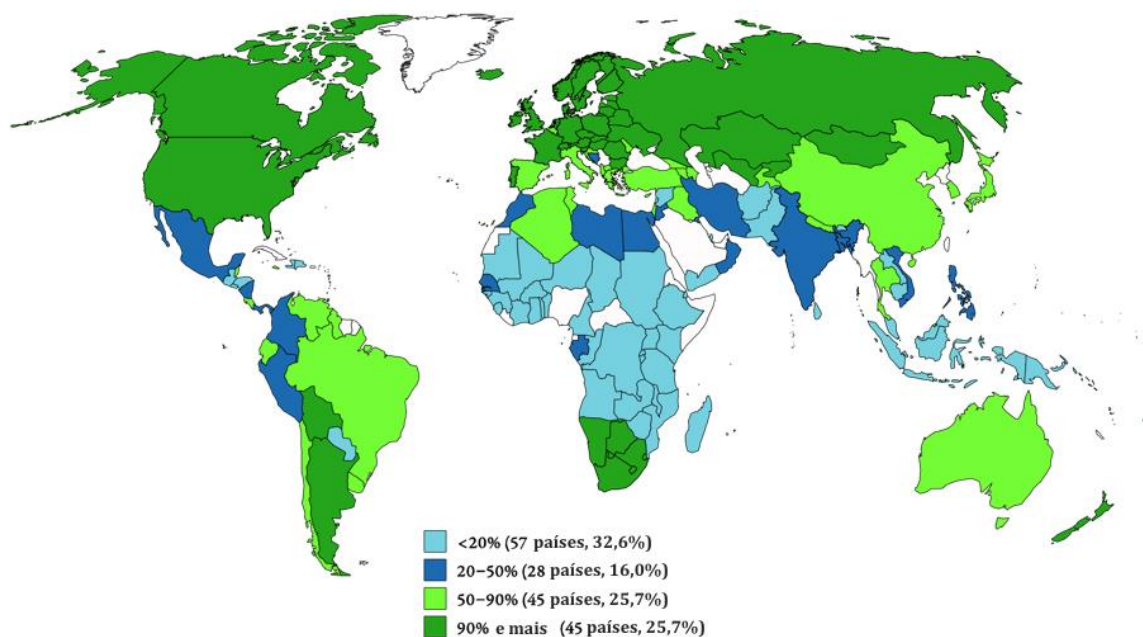
## A situação das pensões de velhice no mundo

- **Quase metade (48 por cento) de todas as pessoas acima da idade legal de reforma não recebe uma pensão.** Para aqueles que recebem uma pensão, o rendimento proporcionado pela mesma é muitas vezes insuficiente para evitar que vivam ou caiam em situação de pobreza. Como consequência, a maioria das idosas e dos idosos de todo o mundo tem que continuar a trabalhar enquanto tiver condições físicas para o fazer, recebendo frequentemente remunerações baixas e trabalhando em condições precárias.
- **Existem disparidades consideráveis entre as regiões** (ver Figura 1). Na Europa, a cobertura legal e efetiva das pensões públicas é relativamente

## Pontos principais

- ▶ As pensões de velhice e outras prestações de proteção social são fundamentais para assegurar a segurança de rendimento e o bem-estar das pessoas idosas.
- ▶ Quase metade (48 por cento) de todas as pessoas acima da idade legal de reforma não recebe uma pensão.
- ▶ Esta lacuna terá que ser preenchida, em grande medida, através da expansão das pensões não contributivas (“pensões sociais”).
- ▶ Muitos países realizaram recentemente esforços para alargar a cobertura dos regimes de pensão contributiva e estabelecer pensões não contributivas de modo a garantir, pelo menos, uma segurança de rendimento na velhice para todos.
- ▶ No entanto, ao mesmo tempo, os processos de consolidação fiscal estão a gerar uma pressão global para reduzir a responsabilidade do Estado em garantir a segurança de rendimento na velhice, e estão a desviar para os indivíduos grande parte dos riscos económicos associados com a provisão de pensões, debilitando assim a adequação dos sistemas de pensões e reduzindo a sua capacidade de prevenir a pobreza na velhice.

Figura 1: Beneficiários da pensão de velhice em proporção da população acima da idade legal de reforma, 2010-12 (percentagens)



Nota: Estimativas regionais e mundiais ponderadas em função da população total. Para mais detalhes sobre fontes e definições, consultar o Relatório Mundial sobre a Proteção Social 2014-15 da OIT, Figura 4.10(b).

elevada. No entanto, em muitos países de rendimento médio e baixo, a cobertura das pensões é significativamente mais baixa.

- **Quando existe um setor informal de dimensão considerável, a arrecadação de contribuições ou o pagamento de impostos para financiar o sistema público de pensões é difícil.** O resultado é, geralmente, uma cobertura significativamente menor dos trabalhadores da economia informal: a introdução de regimes não contributivos pode ajudar a colmatar essas lacunas.
- **Mesmo quando a cobertura das pensões é elevada, a adequação das pensões permanece um desafio.** Muitas pessoas idosas recebem pensões baixas que não lhes permitem satisfazer as suas necessidades. Assegurar níveis adequados das pensões, em muitos casos através da conjugação de pensões não contributivas e contributivas – incluindo mecanismos adequados de indexação – é fundamental para garantir a segurança de rendimento para as pessoas idosas.
- **Uma lacuna de género na cobertura das pensões reflete as desigualdades enfrentadas pelas mulheres no mercado de trabalho e no emprego.** A elegibilidade das mulheres e as prestações que recebem são condicionadas pela sua participação mais baixa na força laboral, por uma média salarial inferior, pela maior incidência do emprego informal e pela maior frequência de períodos de interrupção do emprego devido a uma distribuição desigual dos cuidados de assistência à família.

### Expansão recente da cobertura das pensões

As lacunas persistentes na cobertura estão associadas aos elevados níveis de emprego informal em muitos países de rendimento médio e baixo. A grande maioria dos trabalhadores na economia informal irá enfrentar a insegurança de rendimento na velhice, a

Tabela 1: Aumento da cobertura das pensões, 2000-2010

País	Cobertura das pensões (%)	
	aprox. 2000	aprox. 2010
Bolívia	81	91
China	24	74
Lesoto	8	100
Nepal	33	63
Suazilândia	2	96
Tailândia	5	82
Timor-Leste	1	100
Tunísia	34	69

Nota: Proporção de beneficiários de pensões contributivas e não contributivas em percentagem das pessoas idosas. Para mais informações, por favor consulte o Relatório Mundial sobre Proteção Social 2014/15 da OIT, Capítulo 4.

não ser que sejam envidados esforços suficientes para alargar a cobertura através de regimes de pensões não contributivos e/ou através da extensão dos regimes contributivos a grupos de trabalhadores não abrangidos anteriormente, incluindo a percentagem desproporcionada de mulheres no emprego informal.

Recentemente, verificou-se um progresso significativo em alguns países graças à criação ou expansão dos regimes de pensões não contributivos que proporcionam pelo menos um nível básico de proteção (ex.: Bolívia, Lesoto, Nepal, Suazilândia, Timor-Leste). Outros países (ex.: China, Tailândia, Tunísia) expandiram os regimes contributivos a grupos da população que não estavam cobertos anteriormente, em conjugação com a extensão das pensões não contributivas (ver Tabela 1).

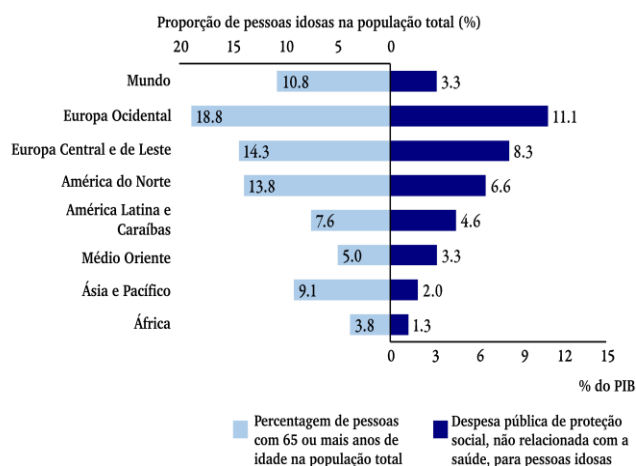
Embora esta extensão da cobertura represente um progresso significativo, os níveis das prestações são geralmente modestos. Assegurar a adequação das pensões continua a constituir um desafio considerável, especialmente porque alguns países tentam reduzir os custos dos regimes públicos de pensões como uma das medidas de consolidação fiscal na sequência da crise mundial.

### Despesa pública com pensões e outras prestações para pessoas idosas

Em todo o mundo, mais de metade da despesa pública total de segurança social não relacionada com a saúde, e que ascende a 3,3 por cento do PIB mundial, é alocada à segurança de rendimento para pessoas idosas (ver Figura 2).

A despesa pública de proteção social não relacionada com a saúde para pessoas idosas assume a proporção mais elevada do PIB na Europa Ocidental, situada nos 11,1 por cento, seguida de 8,3 por cento do PIB na Europa Central e de Leste e 6,6 por cento na América do Norte; no entanto, representa apenas 1,3 por cento do PIB em África, onde a percentagem de pessoas idosas na população total é significativamente mais baixa. Na América Latina e no Médio Oriente, 4,6 por cento e 2 por cento do PIB, respetivamente, são alocados para a segurança de rendimento das pessoas idosas, enquanto na Ásia e Pacífico, onde a proporção da população idosa é significativamente mais elevada, apenas 2 por cento do PIB é destinado à população idosa.

**Figura 2: Despesa pública de proteção social para pessoas idosas (não relacionada com a saúde), 2010-11**



Fonte: Relatório Mundial sobre a Proteção Social 2014/15, Figura 4.4. Consultar o relatório para mais informações sobre as fontes.

## Reformar e reverter as reformas dos sistemas de pensões

As políticas de consolidação fiscal implementadas em mais de 120 países estão a levar a ajustamentos nos serviços públicos. Aproximadamente 86 governos em 47 países em desenvolvimento e 39 países de rendimento elevado têm ponderado efetuar alterações aos seus sistemas de pensões, nomeadamente:

- Aumentar a idade legal de reforma
- Tornar as condições de elegibilidade mais rigorosas
- Baixar as taxas de substituição
- Eliminar as garantias mínimas
- Parar a indexação aos salários e/ou preços

Estes ajustamentos estão a colocar em causa a adequação dos sistemas de pensões e a reduzir a sua capacidade de evitar a pobreza na velhice. É alarmante

que os futuros pensionistas venham a receber pensões mais baixas em pelo menos 14 países europeus. As reformas das pensões elaboradas de forma inadequada colocaram em perigo o equilíbrio entre a adequação e a sustentabilidade. Alegações de uma “crise da segurança social” ou “crise da velhice” têm sido usadas como justificação para introduzir reformas, algumas das quais reduzem substancialmente a adequação futura das prestações.

À medida que os governos se debatem para criar ambientes atrativos ao investimento, as pressões causadas pela concorrência fiscal e pelos mercados financeiros mundiais condicionam o seu poder soberano para assegurar níveis adequados de contribuições da segurança social e os impostos necessários para evitar cortes nas prestações.

Contudo, é de destacar a tendência para reverter as privatizações das pensões da segurança social iniciadas em larga escala na década de 80 do século passado, introduzidas em teoria para reduzir a sobrecarga das finanças públicas. Nos últimos anos, um número significativo de países reverteu as privatizações feitas anteriormente, renacionalizando na totalidade ou parcialmente os seus sistemas de pensões depois de um fraco desempenho (ver Caixa 2).

## Uma combinação de políticas para a cobertura universal, assente nos direitos

Os fortes impactos positivos da proteção social colocaram a expansão das pensões de velhice na linha da frente da agenda de desenvolvimento. A proteção social é um elemento crucial das estratégias nacionais para promover o desenvolvimento humano, a estabilidade política e o crescimento inclusivo. A

### Caixa 2: Reverter as reformas e “desprivatizar” os sistemas de pensões

Entre 1981 e 2008, 11 países da América Latina privatizaram de forma total ou parcial os seus regimes públicos de pensões assentes no princípio da repartição. Estas reformas disseminaram-se pela Europa Central e de Leste durante os anos 90 do século passado e o início de 2000, em que uma parte, geralmente significativa, das contribuições da segurança social foi canalizada para contas individuais obrigatórias de gestão privada.

No Chile, onde este “novo paradigma” foi introduzido em 1981, tornou-se evidente que o novo sistema havia sido incapaz de melhorar a cobertura e o cumprimento conforme esperado, levando a um custo fiscal elevado (num determinado momento, atingiu os 7,6 por cento do PIB chileno) e não conseguindo garantir uma segurança de rendimento adequada na velhice. O Chile foi, assim, o primeiro país a reverter as reformas realizadas, introduzindo vários regimes em 2008 que acrescentaram uma dimensão de provisão pública (para grupos com rendimentos mais baixos) e uma maior supervisão da componente privada. O Uruguai iniciou um processo semelhante de reversão das reformas em 2013, enquanto países como a Argentina (2008) e Bolívia (2010) eliminaram por completo a componente privada de pensões, tornando todas as pensões públicas.

Ocorreram igualmente renacionalizações totais ou parciais na Hungria, Cazaquistão, Polónia, Lituânia e Rússia.

maioria dos países de rendimento médio está a expandir de forma arrojada os seus sistemas de proteção social, contribuindo assim para as estratégias nacionais de crescimento impulsionadas pela procura: este facto apresenta uma importantíssima lição de desenvolvimento. A China, por exemplo, atingiu praticamente a cobertura universal das pensões e aumentou os salários.

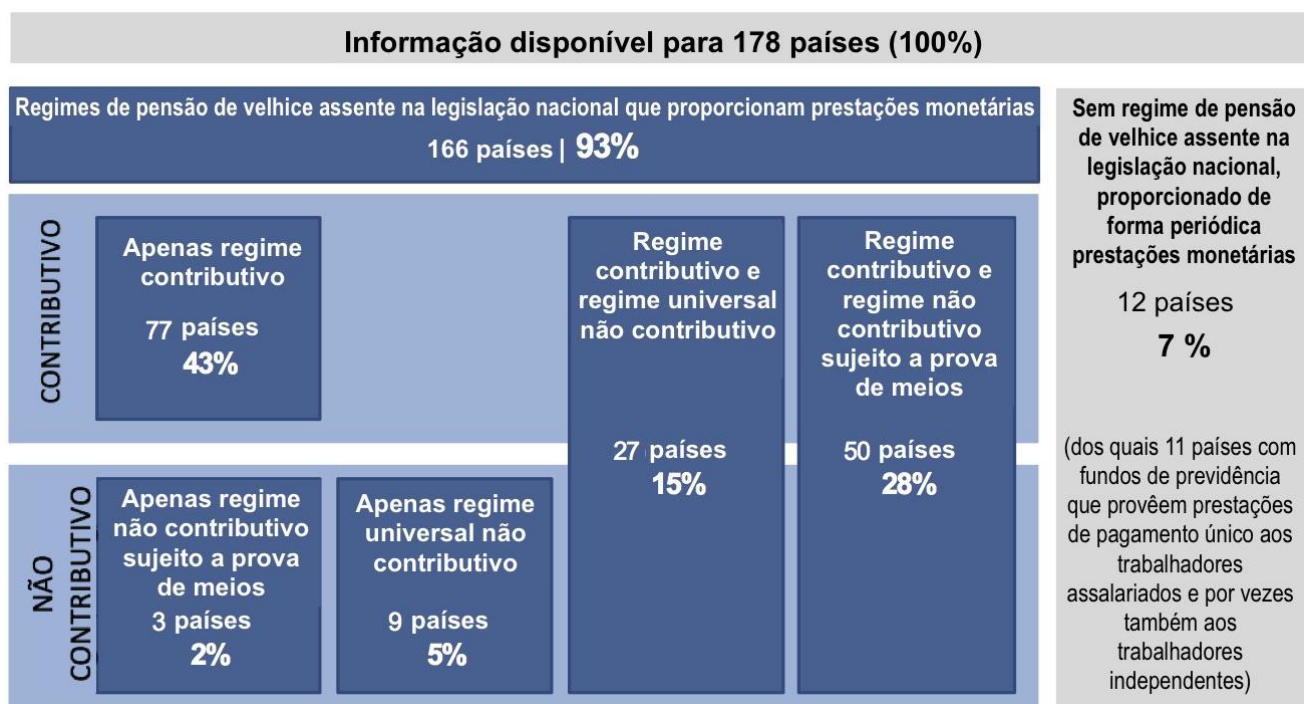
Em todo o mundo, muitos sistemas nacionais de pensões conjugam regimes contributivos e não contributivos, assentes na legislação nacional, de modo a assegurar a cobertura universal e a adequação (ver Figura 3). As prestações não contributivas proporcionam geralmente um nível básico de segurança de rendimento na velhice, reduzindo ou evitando desta forma a pobreza. Os regimes de pensões públicos financiados pelas contribuições proporcionam, tradicionalmente,

prestações mais elevadas que garantem a segurança de rendimento para grupos mais alargados da população, incluindo a classe média.

A esmagadora maioria dos países criou os seus próprios sistemas de segurança social através de diplomas legislativos, protegendo assim as prestações das pressões que podem resultar de uma mudança na liderança política ou de um choque externo. As leis nacionais transformam muitas vezes as prestações da segurança social em direitos, que proporcionam um direito legal à segurança social.

Assegurar a extensão da cobertura, níveis adequados das prestações, bem como um financiamento sustentável e equitativo são aspetos essenciais para proporcionar às pessoas idosas a segurança de que necessitam e à qual têm, efetivamente, direito.

Figura 3: Visão geral dos regimes de pensão de velhice assentes na legislação nacional, por tipo de regime, 2012/2013

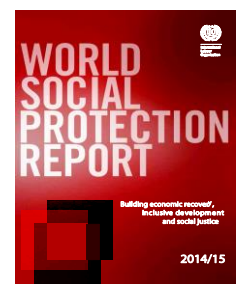


Fontes: Relatório Mundial sobre Proteção Social 2014/15, OIT, Figura 4.3. Consultar o relatório para mais informações sobre as fontes.

## Relatório Mundial sobre a Proteção Social 2014/15 da OIT

Este *Policy Brief* baseia-se no *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (OIT, 2014).

Para mais informações, por favor consulte este relatório, disponível em:



A editora da série é Isabel Ortiz, Diretora do Departamento de Proteção Social, Organização Internacional do Trabalho (OIT). Para mais informações, contacte: ortizi@ilo.org.

Bureau Internacional do Trabalho, 4, route des Morillons, 1211 Genève 22, Suíça

Visite o nosso sítio de internet: [www.social-protection.org](http://www.social-protection.org)

