

**GOVERNAÇÃO DOS
REGIMES DE SEGURANÇA SOCIAL:**

**UM MANUAL PARA MEMBROS
DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO
EM ÁFRICA**

Organização Internacional do Trabalho
Centro Internacional de Formação da OIT

Copyright © Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho 2013

Publicado em 2013

As publicações do Centro Internacional de Formação (CIF) da OIT gozam da proteção dos direitos de autor em virtude do Protocolo 2 anexo à Convenção Universal sobre Direitos de Autor. Os pedidos de obtenção dos direitos de reprodução, tradução ou adaptação de uma parte, ou da totalidade do seu conteúdo, devem ser dirigidos ao Centro Internacional de Formação da OIT. Os pedidos de autorização são bem-vindos. No entanto, breves extratos poderão ser reproduzidos sem autorização, desde que a fonte seja mencionada.

***Governança dos Regimes de Segurança Social: um Manual para
Membros dos Conselhos de Administração em África***

ISBN: 978-92-9049-550-5

Primeira edição 2010

Segunda edição 2013

Também disponível em Inglês: *Governance of Social Security Systems: a Guide for Board Members in Africa*, Turin, 2010, Copyright © International Training Centre of the ILO (ISBN 978-92-9049-522-2), e em Francês: *La Gouvernance des Systèmes de Sécurité Sociale: un Guide pour les Membres des Conseils d'Administration en Afrique* (ISBN 978-9049-523-9), Copyright © Centre International de Formation, Turin, 2010.

As designações constantes das publicações do CIF da OIT, as quais estão em conformidade com as normas das Nações Unidas, bem como a forma sob a qual figuram nas obras, não refletem necessariamente o ponto de vista do Centro, relativamente à condição jurídica de qualquer país, área ou território ou respetivas autoridades, ou ainda, relativamente à delimitação das suas fronteiras.

As opiniões expressas em estudos, artigos e outros documentos são da exclusiva responsabilidade dos seus autores, e a publicação dos mesmos não vincula o Centro às opiniões neles expressas.

As publicações do Centro, bem como o catálogo ou a listagem de novas publicações, podem ser obtidas através da seguinte morada:

Publications, Centro Internacional de Formação da OIT
Viale Maestri del Lavoro, 10-10127 Turim, Itália
Telefone: + 39 – 011 - 6936693
Fax: + 39 – 011 – 6936352
Email: Publications@itcilo.org

Impresso pelo Centro Internacional de Formação da OIT, Turim, Itália

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1: GOVERNAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	4
1.1 QUADRO NACIONAL DE PROTEÇÃO SOCIAL	4
1.2 OBJETIVOS DA GOVERNAÇÃO	9
1.3 A GESTÃO DO RISCO	11
1.4 AS PARTES INTERESSADAS DO REGIME DE SEGURO SOCIAL (STAKEHOLDERS)	12
1.4.1 O Estado	12
1.4.2 Os parceiros sociais: as organizações de empregadores e de trabalhadores	14
1.4.3 Beneficiários	14
1.4.4 As instituições de segurança social	15
1.5 COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO.....	16
CAPÍTULO 2: GOVERNAÇÃO E O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	18
2.1 O QUE FAZ UM MEMBRO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	18
2.1.1 Princípios a seguir	18
2.1.2 Documentação e outras informações	21
2.2 O ENQUADRAMENTO LEGAL.....	26
2.2.1 Estatuto jurídico	27
2.2.2 Relações com outros organismos	29
2.2.3 Supervisão formal	31
2.3 AS ATIVIDADES DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO.....	38
2.3.1 Compromisso de Tempo	38
2.3.2 As reuniões do conselho de administração.....	40
2.3.3 Confidencialidade	43
2.3.4 Conflitos de interesse e lobbying	45
CAPÍTULO 3: GOVERNAÇÃO DAS OPERAÇÕES ADMINISTRATIVAS	48
3.1 ESTRUTURAS DE GESTÃO.....	48
3.1.1 A equipa diretiva.....	48
3.1.2 As relações com a direção.....	52

3.2 OBJETIVOS E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO	55
3.2.1 Missão e objetivos.....	55
3.2.2 Avaliação do desempenho.....	61
3.3 MANUTENÇÃO DE REGISTOS	65
3.3.1 A necessidade de registos.....	65
3.3.2 Tecnologias de informação e de comunicação (TIC).....	66
3.4 TRANSPARÊNCIA E EQUIDADE	73
3.4.1 Questões de pessoal.....	73
3.4.2 Prestadores de serviços e consultores externos.....	76
3.4.3 Código de ética.....	77
3.4.4 O dever de alertar	78
3.4.5 Transparência na atribuição das prestações	78
3.5 COMUNICAÇÃO	81
3.5.1 Cooperar com os média	81
3.5.2 A comunicação elaborada pela instituição	83
3.5.3 Os métodos de comunicação	84
 CAPÍTULO 4:	
GOVERNAÇÃO FINANCEIRA DAS OPERAÇÕES ADMINISTRATIVAS.....	89
4.1 AS CONTAS.....	89
4.2 ORÇAMENTOS E CONTROLOS FINANCEIROS.....	91
4.3 MONITORIZAÇÃO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS.....	93
4.3.1 Manter uma imagem de sobriedade	95
4.4 MONITORIZAR A APLICAÇÃO E O RESPEITO PELA LEI	96
4.5 AUDITORIAS	100
4.5.1 Comissão de auditoria do conselho de administração.....	100
4.5.2 Auditorias internas e externas	101
4.6 OTIMIZAÇÃO (VALUE FOR MONEY).....	102
4.7 FRAUDE	103
 CAPÍTULO 5:	
GOVERNAÇÃO FINANCEIRA DAS PRESTAÇÕES DO SEGURO SOCIAL.....	106
5.1 SISTEMAS DE FINANCIAMENTO	106
5.1.1 Prestações a curto prazo (doença, maternidade e desemprego) e cuidados médicos	106
5.1.2 Prestações a longo prazo (pensões de velhice, invalidez e sobrevivência).....	107

5.1.3	Prestações em caso de acidente de trabalho	110
5.1.4	Separação de contas	110
5.2	AVALIAÇÕES ATUARIAIS	111
5.2.1	Dados	114
5.2.2	Pressupostos	114
5.3	O RELATÓRIO ATUARIAL	115
CAPÍTULO 6: GOVERNAÇÃO DOS INVESTIMENTOS.....		117
6.1	OBJETIVOS DE INVESTIMENTO.....	117
6.2	ESTRATÉGIA E POLÍTICA DE INVESTIMENTO	119
6.2.1	Investimento Socialmente Responsável (ISR).....	121
6.3	ALOCAÇÃO DE INVESTIMENTOS	122
6.4	ESTRUTURAS DE GOVERNAÇÃO	124
6.4.1	Comité de investimento	124
6.5	PRESTAÇÃO DE CONTAS	125
6.6	AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO	126
6.7	SISTEMAS DE CONTROLO	127
CAPÍTULO 7:		
GOVERNAÇÃO FINANCEIRA DE REGIMES NÃO CONTRIBUTIVOS.....		128
7.1	TIPOS DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA.....	129
7.1.1	Prestações não condicionadas	129
7.1.2	Prestações condicionadas	132
7.1.3	Pacote de proteção social básica	139
7.2	FINANCIAMENTO DE PRESTAÇÕES NÃO CONTRIBUTIVAS	143
7.2.1	Planeamento do financiamento	145
7.2.2	Orçamentação e contas	145
7.3	ADMINISTRAÇÃO DOS REGIMES NÃO CONTRIBUTIVOS	148
7.3.1	Comunicação.....	148
7.3.2	Cobertura	149
7.3.3	Fraude	150
CAPÍTULO 8: PLANEAMENTO		154
8.1	ORÇAMENTOS SOCIAIS	156
8.2	ANÁLISE DA DESPESA E DO DESEMPENHO DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	158
8.3	CONSIDERAÇÕES PRÁTICAS.....	164

GLOSSÁRIO	167
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	178
ANEXOS	182
A. Composição dos conselhos de administração da segurança social em países Africanos selecionados, incluindo os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).....	182
B. Instrumentos de Segurança Social da OIT	190
C. Tópicos-chave para ser um membro de sucesso no Conselho de Administração	195
D. Autoavaliação para membros do Conselho de Administração.....	202
E. Diretrizes da AISS para o Investimento dos Fundos da Segurança Social ...	206

PREFÁCIO

A segurança social é um direito fundamental consagrado em numerosos instrumentos internacionais, em particular na Declaração de Filadélfia (1944) que é parte integrante da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948) adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa (2008) e na *Recomendação 202 da OIT Relativa aos Pisos Nacionais de Proteção Social* adotada pela Conferência Internacional do Trabalho. Contudo, o exercício do direito à segurança social e à proteção social é negado a um vasto número de cidadãos em África, que continuam a não ter acesso aos regimes existentes na maior parte dos países do continente.

A atual crise económica global mostrou que os agregados familiares com acesso à proteção social são menos afetados pela crise, e que a redistribuição da riqueza através da proteção social permite aos agregados familiares mais vulneráveis continuarem a participar e a contribuir para a economia.

Este período de crise evidencia ainda a importância e a necessidade de sistemas de proteção social adequados para apoiarem significativamente os indivíduos e as famílias. Contudo, globalmente, apenas uma em cinco pessoas está coberta por uma proteção social adequada e, na maioria dos países em África, a percentagem é inferior de um para dez. A grande parte dos excluídos encontra-se na economia informal, entre as populações pobres e vulneráveis da sociedade, pessoas com infeção por VIH/SIDA e trabalhadores migrantes. As mulheres estão desproporcionalmente representadas entre os excluídos.

A boa governação dos regimes de proteção social é, pois, uma condição essencial para a extensão da cobertura e melhoria da eficácia da proteção social. Uma governação eficiente pode fazer a diferença a longo prazo. Nenhum sistema de proteção social pode alcançar os seus objetivos sem uma boa governação - e no centro de uma boa governação está a governação financeira.

Em 2010, no âmbito do projeto da OIT QUATRRAIN ÁFRICA, que tinha como objetivo central o fortalecimento da governação financeira dos regimes de proteção social em África, foi publicado, em inglês e francês, a primeira edição deste Manual sob a direção de Edward Tamagno, o Conselheiro Técnico Chefe do QUATRRAIN ÁFRICA. Essa edição inspirava-se no manual *A Governação da Segurança Social*:

Um Guia Prático para os Membros do Conselho de Administração das instituições de Segurança Social na Europa Central e de Leste, publicado pelo Escritório Sub-regional da OIT para a Europa Central e de Leste.

A relevância do Manual levou o Departamento de Proteção Social do Centro Internacional de Formação da OIT (CIF/OIT) a publicar esta nova versão em português no quadro do *Programa de Formação e Reforço das Capacidades para a Extensão da Proteção Social nos Países de Africanos de Expressão Portuguesa*, financiado pelo Ministério da Solidariedade e da Segurança Social de Portugal.

Procedeu-se a uma revisão e atualização dos seus conteúdos e ao seu enriquecimento mediante a introdução de casos práticos e exemplos de regimes e instituições de segurança social dos países de língua portuguesa: Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

O Manual está desenhado para ajudar os que supervisionam e gerem os regimes de proteção social em África a melhor compreenderem e levarem a cabo as suas funções.

Uma governação financeira sã depende, antes de mais, da capacidade das pessoas que supervisionam e gerem os regimes de proteção social. Isto inclui:

- Membros tripartidos dos conselhos de administração dos regimes de proteção social (administradores, diretores, etc.);
- Funcionários dos Ministérios das Finanças e do Tesouro e de Ministérios responsáveis pela proteção social;
- Membros seniores da administração dos regimes de proteção social (diretores executivos, diretores que reportam aos diretores executivos, membros do comité de investimento, auditores internos, conselheiros jurídicos); e
- Reguladores e supervisores dos fundos de pensões.

Embora as estruturas e os mandatos dos Conselhos de Administração da segurança social variem de país para país, todos eles enfrentam desafios comuns: assegurar que as contribuições para a segurança social sejam usadas escrupulosamente para os fins a que se destinam, providenciar contributos aos decisores políticos sobre as recentes experiências dos regimes, garantir a transparência nas suas operações, e assegurar que as suas políticas e práticas cumprem a lei. Constituem elementos vitais para o reforço da governação democrática e representação adequada dos interesses dos trabalhadores, empregadores, pensionistas e outros mandantes do sistema nacional de proteção social.

A OIT esteve fortemente envolvida na criação e na formação dos conselhos de administração tripartidos, no quadro dos seus esforços para promover a boa governação de regimes de segurança social em África.

Apesar de existirem Conselhos de Administração tripartidos da segurança social na maioria dos países Africanos, na prática, o seu modo de funcionamento e impacto é muito variável. Este facto resulta tanto das incertezas por parte dos próprios membros da Direção sobre como melhor cumprir o seu papel, como de algumas fraquezas a nível da governação, por parte das instituições de segurança social.

Sem definir regras precisas sobre como lidar com casos particulares, o Manual apresenta uma linha orientadora aos membros dos Conselhos de Administração da segurança social em geral, e uma série de casos específicos.

Este Manual é fruto do trabalho conjunto das equipas técnicas do Projeto STEP Portugal da OIT em Genebra, em especial do perito sénior em segurança social Fabio Durán-Valverde, e do Departamento de Proteção Social do CIF/OIT em Turim. Os nossos agradecimentos especiais às consultoras internacionais Joana Lucas e Carla Alcobia pelo ótimo trabalho realizado na adaptação deste manual e a Nuno de Castro, coordenador das atividades do Programa de Formação de Extensão da Proteção Social nos PALOP do CIF/OIT, que liderou o processo de publicação deste Manual em português.

O CIF/OIT deseja expressar o seu apreço em particular ao Ministério da Solidariedade e da Segurança Social da República Portuguesa, cujos fundos tornaram possível a elaboração, o desenvolvimento e a produção deste Manual.

Estamos convencidos de que esta ferramenta estratégica em muito contribuirá para fortalecer a governação financeira dos sistemas de proteção social em África e, deste modo, avançar para o objetivo de proteção social para todos.

Alejandro Bonilla Garcia

Diretor do Departamento de
Segurança Social

Organização Internacional do Trabalho

Luísa Guimarães

Diretora do Departamento de
Proteção Social

Centro Internacional de Formação da
OIT

Turim, janeiro de 2013

ABREVIATURAS

CEO	Diretor Geral
PIB	Produto Interno Bruto
IAA	Associação Atuarial Internacional
OIT	Organization Internacional do Trabalho
IPSAS	Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público
AISS	Associação Internacional da Segurança Social
PAYG	Repartição
PRSP	Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza
SER	Rácio da Despesa Social
SNA	Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas
SPER	Análise da Despesa e do Desempenho da Proteção Social
ISR	Investimento Socialmente Responsável

INTRODUÇÃO

Todos os sistemas deveriam submeter-se a determinados princípios base. As prestações devem ser seguras e não discriminatórias; [e] os regimes devem ser geridos com rigor e transparência, produzir os menores custos administrativos possíveis e conceder aos parceiros sociais um papel importante. A confiança da população nos sistemas de segurança social é um fator determinante para o seu êxito. Para estabelecer esta confiança, é indispensável uma boa Governança.

(BIT 2001, Segurança Social: Um Novo Consenso)

Este Manual destina-se a ajudar os membros do conselho de administração no desempenho das suas obrigações, enquanto membros da comissão de gestão de uma instituição pública de segurança social, em particular das suas responsabilidades relativamente à governança financeira do regime. A instituição pode cobrir todos os ramos da segurança social, ou pode ser uma entre várias instituições cobrindo pensões, cuidados de saúde, acidentes de trabalho, prestações de desemprego ou outros subsídios, tais como o de doença ou de maternidade. Este Manual centra a sua atenção nos regimes de pagamento de prestações pecuniárias. O conselho de administração, para além de supervisionar o financiamento do regime, fiscaliza igualmente as operações administrativas, tais como a cobrança de contribuições, o arquivo dos registos, a determinação da elegibilidade da atribuição e os pagamentos de prestações.

Ao nível do regime, uma governança financeira adequada significa que o conselho de administração assegura que os recursos confiados ao regime da proteção social são usados com eficiência e eficácia, de forma a evitar desperdícios ou má atribuição de subsídios previstos. A ineficiência e ineficácia minam a credibilidade de um regime, levam à evasão nas contribuições e geram problemas financeiros. Podem levar à falência do regime e até mesmo de todo o sistema nacional de proteção social. A credibilidade do sistema de proteção social é o seu capital de maior importância. O uso ineficiente dos recursos tem, igualmente, um custo em termos de proteção social que poderia de outro modo ser evitado.

O conselho de administração pode ser designado por conselho, assembleia ou comissão. Poderá ser uma organização simples, ou pode ter mais do que um nível, com um grupo mais alargado com reuniões menos frequentes, e um grupo executivo restrito (algumas vezes denominado “*bureau*”) com reuniões mais frequentes.

Para simplificar, este Manual referir-se-á a todos estes organismos como conselhos de administração e aos seus membros como administradores, sendo o organismo

que administra um regime de segurança social designado por instituição. Embora a função possa consumir um tempo considerável, as nomeações ou eleições de cargos na Direção usualmente não são cargos desempenhados a tempo inteiro. Os administradores não são empregados da instituição, mas antes detentores de cargos públicos. O conselho de administração reúne regularmente, geralmente com o Diretor Geral (CEO) e na presença de alguns quadros seniores, para supervisionar o trabalho da instituição e examinar estratégias e desenvolvimentos futuros. O Diretor Geral pode ser um membro do Conselho ou pode presenciar as reuniões da Direção na qualidade de conselheiro.

Geralmente os administradores desempenham outras funções públicas, por exemplo, como presidente de uma organização de empregadores, de uma federação de sindicatos, de uma associação de reformados ou de pessoas com deficiência. O Anexo “A” apresenta a composição dos Conselhos de Administração da segurança social de diversos países africanos, incluindo os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Este Manual pretende ajudar as pessoas que são novas na função, a encontrar o seu trajeto no seio da complexidade do seu papel, e dar-lhes uma ideia das perguntas a colocar, bem como das estratégias e das ações que estão disponíveis para os membros do conselho, no cumprimento das suas funções.

No Capítulo 1, são descritos os conceitos e o quadro nacional dos sistemas de proteção social, os riscos enfrentados pelos regimes de segurança social e a capacidade de governação. Os capítulos 2 a 6 abordam os regimes de seguro social. O Capítulo 2 apresenta o papel dos membros do conselho de administração e a relação entre os administradores e a Direção da instituição. Nele são discutidas a base legal para as atividades do conselho de administração e respetivo trabalho. Os Capítulos 3 e 4 abordam a governação das operações administrativas de uma instituição que gere um regime de seguro social. O Capítulo 3 cobre as estruturas de gestão, determinando os objetivos e efetuando a avaliação de resultados, uma estratégia de comunicação e a necessidade de transparência e de equidade. São tratados os casos de registo de contas e as questões relacionadas com as tecnologias de informação e de comunicação. O Capítulo 4 descreve a governação financeira destas operações, incluindo os controlos financeiros, a monitorização das despesas administrativas, o cumprimento das obrigações do regime em matéria de contribuições e o relacionamento do conselho com os auditores. Sistemas de financiamento das prestações do regime de seguro social são apresentados no Capítulo 5, onde são descritas as avaliações atuariais e a função do conselho na monitorização da situação financeira das prestações obrigatórias do regime de seguro social. No Capítulo 6 estipulam-se os princípios geralmente aceites para os investimentos dos fundos da segurança social, e o modo como o conselho pode monitorizar se estão a ser respeitados. No Capítulo 7 são descritas as diferenças

entre as operações nos regimes não contributivos e no regime de seguro social contributivo, bem como a governação financeira de sistemas não contributivos. Finalmente, o Capítulo 8 salienta o processo de planeamento nacional da protecção social.

No final de cada secção são resumidos os pontos-chave. Segue-se um Glossário. Nas Referências estão disponíveis mais fontes de informação. Os Anexos incluem a composição dos Conselhos de Administração da segurança social em diversos países africanos incluindo os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), extratos de Normas Internacionais do Trabalho que dizem respeito à governação de regimes de segurança social, tópicos-chave para ser um membro de Direcção de sucesso, um questionário de autoavaliação para medição do desempenho e das necessidades de um membro do Conselho de Administração e as *Diretrizes para o investimento dos fundos da Segurança Social* da Associação Internacional da Segurança Social.

CAPÍTULO 1: GOVERNAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

1.1 QUADRO NACIONAL DE PROTEÇÃO SOCIAL

Este Manual adota uma definição alargada de proteção social. O sistema nacional de proteção social¹ refere-se ao sistema legalmente estabelecido de provisão e de financiamento de transferências para pessoas com necessidades específicas – velhice, invalidez, sobrevivência, doença, maternidade, acidentes de trabalho, desemprego, apoio a famílias e prestação de cuidados de saúde. Estas são as contingências mencionadas na Convenção (no. 102) sobre segurança social (normas mínimas), 1952, da Organização Internacional do Trabalho. A Convenção inclui, igualmente, medidas para promover uma habitação e nutrição adequadas, assegurar o acesso à educação e atenuar a pobreza e a exclusão social.

Os sistemas de proteção social são, portanto, sistemas de transferência que substituem os rendimentos em certas contingências, providenciando um mínimo de rendimento a pessoas em situação de pobreza, permitindo-lhes alcançar um nível mais elevado de igualdade de rendimento e de acesso a cuidados de saúde. Os sistemas formais de proteção social podem constituir um meio eficaz de modificar a repartição nacional dos rendimentos mediante as transferências, e de reduzir os níveis nacionais de pobreza. As prestações podem ser em dinheiro ou em espécie. As prestações em dinheiro incluem pagamentos periódicos, pagamentos pela totalidade e reduções nos impostos ou nas contribuições para a segurança social. As prestações em género incluem a indemnização e a provisão direta de bens e de serviços.

Os sistemas nacionais de proteção social compreendem geralmente os seguintes tipos de regimes:

- Regimes de Seguro Social, os quais conciliam os riscos e os recursos para a população coberta com base no princípio da solidariedade social. São tipicamente financiados pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, podendo ainda ter uma participação do Estado. Excetuando os cuidados de saúde, a atribuição da elegibilidade e dos níveis da prestação é determinada pelo historial do emprego formal do indivíduo. Uma parte do rendimento dos beneficiários é garantido e repostado se estes passarem por uma contingência segurada. As prestações são pagas sem ter em conta as necessidades financeiras.
- Regimes não contributivos, de acordo com os quais o Governo estabelece prestações uniformes, usualmente financiadas pelas receitas gerais do Estado.

¹ O sistema nacional de proteção social é referido, algumas vezes, como o 'Estado Providência'.

Num regime não contributivo incondicional (universal), as prestações são atribuídas a todos os cidadãos ou residentes que apresentam determinados critérios de elegibilidade. Num regime condicional (assistência), as prestações são pagas às pessoas que justifiquem a sua necessidade através de prova de recursos ou de rendimentos.

As prestações dos regimes não contributivos podem ser atribuídas a pessoas que trabalharam previamente no setor formal, a trabalhadores no setor informal e a pessoas desempregadas.

Um regime que não envolve transferências é um regime de poupança obrigatória, onde os trabalhadores (e algumas vezes os empregadores) contribuem com uma parte dos seus rendimentos para contas individuais. Estas contas são administradas publicamente como fundos de previdência ou por empresas privadas supervisionadas pelo Governo. Quando um trabalhador atinge uma idade específica, reforma-se, morre ou torna-se dependente, as pensões respetivas são pagas pela totalidade, em anuidades ou em depósitos parcelares. Como esta abordagem não envolve a partilha de riscos ou recursos entre os beneficiários, a prestação de um beneficiário depende do montante que ele contribuiu e dos juros ganhos, deduzindo as despesas.

Adicionalmente, há regimes de prestações complementares, por exemplo, resultantes de acordos coletivos ou comunitários ou de contratos individuais impostos por lei. As transferências voluntárias e os acordos privados entre particulares e agregados familiares não são considerados como fazendo parte do sistema nacional formal de proteção social.

As instituições de proteção social administram uma prestação específica ou várias prestações. Podem ser organismos públicos, ou instituições privadas que gerem regimes obrigatórios. Os regimes de seguro social são instituições de proteção social. O Governo pode ser igualmente uma instituição de proteção social. Se uma parte das receitas cobradas pelo Ministério das Finanças for usada para financiar as prestações da proteção social, como a assistência social ou o subsídio à habitação, os ministérios que administram os regimes (por ex. apoio social ou habitação) são instituições de proteção social. A questão crucial é a de saber se uma organização providencia ou entrega as prestações de proteção social definidas por lei.

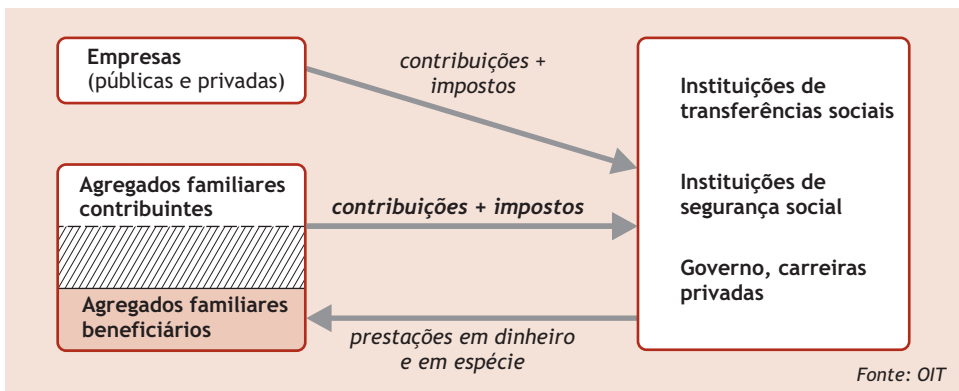
A arquitetura financeira de um sistema nacional de proteção social permite seguir o dinheiro que entra no sistema desde a sua origem até à sua utilização. A Figura 1.1 mostra o fluxo global dos fundos num sistema formal nacional de proteção social, composto por vários regimes de transferências distintos. As prestações são financiadas pelos impostos ou pelas contribuições pagas por um subconjunto de todos os agregados familiares privados (os agregados familiares contribuintes), bem como por empresas públicas ou privadas, às instituições responsáveis pelas transferências sociais. As instituições de transferência social organizam a recolha de

impostos e contribuições e redistribuem-nas de acordo com a legislação aplicável a outro subconjunto de agregados familiares (os agregados familiares beneficiários).

Um agregado familiar pode simultaneamente ser beneficiário e contribuinte. Por exemplo, uma pessoa a receber um subsídio de doença pode continuar a pagar contribuições (ou impostos) enquanto, ao mesmo tempo, recebe uma prestação de cuidados de saúde; ou um trabalhador paga contribuições (ou impostos) enquanto trabalha e passa a receber uma pensão depois de se reformar.

O Governo tem um papel redistributivo quando recebe impostos (incluindo impostos sobre o consumo) por parte das empresas, dos agregados familiares e do resto do mundo (através de impostos sobre as importações), e usa parte desta receita para financiar um sistema de proteção social. Contudo, se um regime de seguro social tem uma cobertura limitada, o financiamento deste regime pelas receitas gerais do Estado é regressivo se estes recursos incluírem impostos de pessoas (de baixos rendimentos) não cobertas pelo regime.

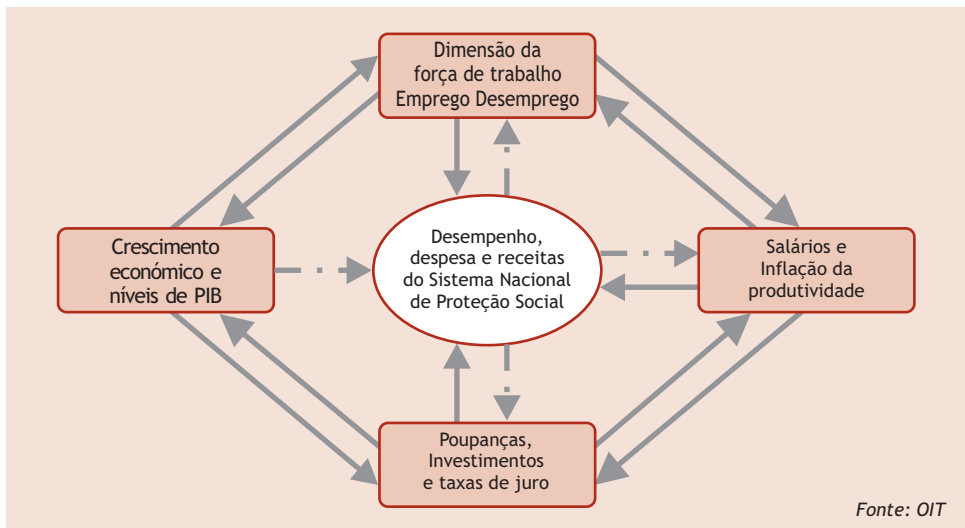
Figura 1.1: Fluxo básico de fundos num sistema nacional de proteção social



A redistribuição dos rendimentos é uma faceta do seguro social e dos regimes não-contributivos. Por exemplo, a redistribuição ao longo de uma geração ocorre quando um subsídio de doença é pago em dinheiro com os fundos recolhidos das pessoas com saúde para aqueles que estão doentes, ou quando prestações de assistência social são pagas a pessoas pobres. A redistribuição intergeracional – um contrato implícito entre gerações – ocorre, por exemplo, quando as pensões de velhice de uma geração são financiadas pelas contribuições das gerações seguintes. A redistribuição de rendimentos é socialmente desejável; no entanto, a extensão até onde pode ser aplicável mantendo a equidade, e com contribuições e taxas de impostos aceitáveis, não é uma questão económica, trata-se de uma questão política que depende dos valores dominantes da sociedade.

As variáveis económicas têm um impacto direto na eficácia e na eficiência dos sistemas de proteção social, e na estrutura e nos níveis da despesa social. Como os sistemas de proteção social são importantes redistribuidores do Produto Interno Bruto (PIB), eles têm um grande impacto na economia nacional. Os sistemas nacionais de proteção social e os regimes individuais devem ser planeados e geridos tendo em conta as inter-relações entre a proteção social e a economia. Juntamente com os cenários demográficos, os cenários económicos são a base para planificar um sistema de proteção social. A Figura 1.2 ilustra as inter-relações entre a proteção social e as principais variáveis económicas (crescimento, mercado de trabalho, inflação, salários, produtividade, poupanças e investimentos).

Figura 1.2 Principais inter-relações entre a economia nacional e os sistemas de proteção social



Há uma vasta gama de literatura que trata do efeito da proteção social na economia nacional. Uma análise completa sobre este importante tópico está para além do âmbito deste Manual. Os membros do conselho de administração devem saber que o impacto dos sistemas de proteção social no desempenho da economia nacional é muitas vezes questionado.

A despesa social aumenta geralmente ao mesmo ritmo do desenvolvimento nacional como resultado das mudanças:

- na situação demográfica;
- no ambiente económico; e
- nos valores da sociedade que refletem as prestações sociais em vigor.

Uma visão de conjunto da arquitetura financeira de um sistema nacional de proteção social pode ser apresentada em duas tabelas, demonstrativas dos padrões das receitas e das despesas dos sistemas.

- Matriz de despesas funcional/institucional – que apresenta o montante que cada instituição de segurança social paga relativamente às diferentes funções de proteção do sistema.
- Matriz de financiamento – que mostra a origem dos fundos para as diferentes funções de proteção do sistema.

As relações nas matrizes são o resultado de decisões prévias de financiamento e de distribuição por parte do Governo e de outros decisores da proteção social. A governação de um sistema nacional de proteção social requer previsões de receitas e de despesas. Os orçamentos sociais são uma ferramenta chave para a governação financeira e para o planeamento do setor da proteção social como um todo (ver Capítulo 8).

Os regimes individuais que integram o sistema nacional de proteção social no seu todo, têm o seu próprio papel a desempenhar e objetivos a alcançar, mas, enquanto componentes do sistema, têm que servir os objetivos de uma política nacional global de proteção social. Um sistema nacional de proteção social não é apenas um conjunto de componentes independentes. Os regimes interagem uns com os outros. É a configuração do sistema de proteção social como um todo, com diferentes regimes desempenhando diferentes papéis na cobertura de grupos da população para diferentes contingências e necessidades, que determinam, em última instância, a eficácia da política nacional de proteção social.

Tal como cada um dos regimes que o compõem, o sistema nacional de proteção social deve ser avaliado em termos dos seus objetivos, sobretudo em relação à sua cobertura, eficácia e eficiência. As Análises da Despesa e do Desempenho da Proteção Social (SPER) fornecem um quadro para a avaliação do desempenho do sistema global de proteção social (ver Capítulo 8).

Foram desenvolvidos indicadores que também podem ser usados para comparar os sistemas de proteção social de diferentes países. Por exemplo, o rácio da despesa social (SER) – o rácio da despesa total da proteção social em relação ao PIB – é um indicador global de cobertura. As taxas de cobertura correspondem ao número de pessoas abrangidas por um regime de segurança social contributivo dividido pela população ativa. O rácio de beneficiários indica a proporção da população coberta a receber prestações, e a taxa de substituição compara o nível médio das prestações individuais com o nível médio dos rendimentos individuais auferidos.

A taxa de cobertura é um indicador chave da extensão da proteção assegurada por um regime que cobre os trabalhadores assalariados, especialmente nos países onde a cobertura é limitada. Em África, os regimes limitados aos trabalhadores

assalariados têm uma cobertura muito restrita, o que está a conduzir à implementação de regimes universais de prestação de assistência social que garantam um modesto nível de proteção social e, deste modo, que reduzam a pobreza de muitas pessoas que não estão cobertas pelos regimes existentes (ver Capítulo 7).

Este facto levanta a questão sobre o nível de viabilidade económica das despesas sociais nacionais. Todas as sociedades determinam implicitamente um nível aceitável de transferências de rendimentos dos setores formal e informal. Desde que esse nível não seja excedido, a afetação global de recursos para as transferências sociais não será questionada, nem prejudicará o desempenho económico. Mas o sistema de transferências de rendimentos a implementar tem que ser politicamente aceite, com um funcionamento eficiente, e adequadamente governado, de modo a assegurar a eficácia e a eficiência financeira e fiscal.

1.2 OBJETIVOS DA GOVERNAÇÃO

Em muitos países, a performance geral dos regimes de segurança social tem sido dececionante. Embora tal possa ser atribuído a uma vasta série de fatores políticos e económicos que estão para além do controlo da instituição de segurança social, esta situação deve-se muitas vezes à fragilidade da conceção do regime e a uma má gestão.

A experiência em África mostra a ligação entre uma governação eficiente da segurança social, uma infraestrutura sólida e um ambiente económico e politicamente favorável. Se existirem fatores como a hiperinflação, a instabilidade política, o fraco desenvolvimento dos recursos humanos, recursos insuficientes para alcançar as necessidades básicas e comunicações deficientes, não é surpreendente um regime de segurança social não funcionar como devia. Mas, mesmo com estes fatores negativos, há muito a fazer para assegurar uma governação mais eficaz, sendo este aspeto reconhecido por muitos países.

Na maior parte dos países africanos com regimes contributivos de segurança social, a responsabilidade pelas suas administrações é confiada estatutariamente a uma instituição de segurança social, geralmente dotada de um conselho de administração de base tripartida (com representantes de trabalhadores, de empregadores e do Governo), e sob a supervisão de um departamento governamental. O objetivo é separar o financiamento da segurança social do orçamento nacional, mas a prática nem sempre corresponde às intenções. Acontece frequentemente que o Governo, enquanto autoridade política, controla a nomeação do conselho de administração e do diretor geral, e também decide sobre matérias que seriam usualmente delegadas ao conselho de administração ou à instituição.

Há uma forte tendência para aumentar a autonomia das instituições de segurança social, principalmente na Costa do Marfim, Gabão, Gana, Nigéria, Senegal e Tanzânia. A responsabilidade da gestão de regimes não-contributivos reside quase sempre no departamento responsável do Governo, tal como no Lesoto, Namíbia e África do Sul. A autonomia não é o único requisito para uma boa governação, e está por vezes associada a grandes custos administrativos e níveis exagerados com o pessoal, mas ajuda a criar um ambiente onde a responsabilidade, a participação e a motivação podem ser desenvolvidas, e onde conflitos de interesse diferentes podem ser equilibrados.

Uma boa governação é a chave para regimes de segurança social eficazes, o que envolve questões estratégicas e de macropolítica, disposições organizacionais e operações administrativas. Este é o quadro para a conceção, desenvolvimento e monitorização de programas sólidos e viáveis de segurança social. Uma boa governação de um regime de segurança social envolve:

- **Questões estratégicas e de macropolítica** (determinantes da estrutura de proteção social)
 - formulação da política que equilibra as necessidades de proteção social e os recursos nacionais,
 - uma política nacional equilibrada que assegure uma larga cobertura e prestações adequadas, e o nível satisfatório da redistribuição de rendimentos,
 - procedimentos legislativos para efetivação das decisões políticas e mudanças subsequentes.
- **Disposições institucionais** (Para decidir como implementar a estrutura)
 - disposições institucionais adequadas à implementação do regime,
 - oportunidades para os contribuintes e os beneficiários influenciarem as decisões e monitorizarem a administração do regime,
 - mecanismos de controlo financeiro para monitorizar a afetação e a gestão de recursos.
- **Operações administrativas** (Para assegurar o funcionamento da estrutura)
 - cobrança eficiente das contribuições e processamento exato das contribuições e das prestações, que devem ser prontamente pagas,
 - custos de administração mínimos no âmbito do nível desejado de serviços,
 - contribuintes e beneficiários conhecedores dos seus direitos e obrigações,
 - acompanhamento e análise do desempenho administrativo.
- A governação financeira de um sistema de proteção social ou um regime individual foca-se na:
 - **eficácia** – O sistema oferece o nível de proteção definido nos objetivos da legislação e da política?
 - **eficiência** – A proteção social é prestada da forma mais eficiente possível?

- **sustentabilidade** – O sistema é do ponto de vista financeiro, fiscal e económico sustentável a longo prazo?
- **transparência** – Os recursos da segurança social são usados com transparência?

Os membros do conselho de administração, apoiados por analistas (gestores financeiros e de planeamento), são os guardiães dos recursos confiados ao regime de proteção social que organizam as transferências de recursos entre os diferentes grupos da população.

1.3 A GESTÃO DO RISCO

A gestão do risco é uma parte fundamental da governação. O risco pode ser definido como a possibilidade de alguma coisa correr mal, com consequências negativas. As instituições de segurança social correm o risco de certos eventos ou situações poderem comprometer os seus planos e reduzir as hipóteses de alcançarem os seus objetivos.

Os riscos discutidos nos capítulos seguintes incluem:

- Risco operacional – falha informática, fraco cumprimento das obrigações contributivas, erros na manutenção dos registos, recursos humanos inadequados, transações fraudulentas, etc.;
- Risco de liquidez – fundos indisponíveis para cobrir as prestações a pagar em algumas alturas do ano;
- Risco de endividamento - inclui riscos que aumentam o endividamento do regime (ex. risco de longevidade – aumento da esperança de vida de pessoas idosas);
- Risco económico – variações cíclicas nos níveis de emprego, salários e inflação dos preços, etc.;
- Risco de investimento – diminuição do valor dos ativos com retornos desajustados;
- Risco político – decisões que têm consequências negativas para o regime de segurança social; e
- Risco de catástrofe – desastres naturais, epidemias, etc.

As instituições de segurança social devem ter um processo para identificar, quantificar e gerir os riscos. Geralmente, é efetuado por um Diretor de Gestão de Riscos, o qual tem a responsabilidade e a obrigação de prestar contas relativamente à gestão do risco. É considerada uma boa prática do conselho de administração incluir nos seus documentos públicos um resumo da avaliação de riscos e um relatório das medidas de gestão dos riscos.

1.4 AS PARTES INTERESSADAS DO REGIME DE SEGURO SOCIAL (*STAKEHOLDERS*)

De acordo com a Convenção (n.º.102) sobre segurança social (normas mínimas), 1952, da OIT, o Governo é o responsável em última instância pela administração adequada dos regimes de segurança social, contributivos e não-contributivos, bem como pela solvência dos regimes. As pessoas protegidas, e eventualmente os empregadores e o Governo, devem participar na supervisão dos regimes não diretamente administrados pelo Governo. Neste último caso, pode existir um conselho consultivo, cujos membros incluem pessoas especificamente escolhidas para representar as pessoas protegidas ou os empregadores.

Quais são as funções e as responsabilidades das partes interessadas (*stakeholders*) envolvidas na governação da segurança social? Os grupos seguintes têm funções cruciais no desenvolvimento, na gestão e na supervisão dos regimes de seguros sociais. Influenciam de forma importante uma boa governação e devem ser todos envolvidos na governação da segurança social:

- o Estado,
- empregadores,
- trabalhadores,
- beneficiários,
- instituições de segurança social.

1.4.1 O Estado

A segurança social é uma componente essencial dos programas do Governo e faz parte das suas obrigações providenciar condições de vida adequadas aos seus cidadãos. A estrutura atual da proteção social nacional reflete as decisões prévias da forma como o Estado responde às necessidades de proteção social. Em muitos países, os recursos providenciados para financiar a segurança social representam uma parte considerável do Produto Interno Bruto (PIB).

O Governo tem um papel chave na governação da segurança social, quer diretamente, pelo exercício das suas responsabilidades, ou indiretamente, através da criação do ambiente e enquadramento necessários para permitir aos empregadores, trabalhadores e beneficiários o desempenho das suas funções e responsabilidades.

As funções principais do Estado são:

- o desenvolvimento e a formulação de políticas,
- a redação e adoção da legislação,
- a criação de um quadro financeiro e monetário sólido,
- a supervisão de instituições públicas e privadas,
- o estabelecimento de estruturas organizacionais transparentes e responsáveis, e

■ o estabelecimento de órgãos consultivos.

Alguns países limitaram o papel do Estado a tarefas e a objetivos fundamentais e criaram um quadro apoiado numa regulação forte, no que respeita a afetação individual de prestações para o setor privado.

O papel do Estado reflete a interação do poder executivo com o legislativo. Um parlamento eleito democraticamente pode ser capaz de influenciar a política do Governo, determinar a legislação e monitorizar a performance financeira de um regime de segurança social, geralmente operando como uma influência moderadora da política do Governo e da autoridade do ministro responsável. Onde os princípios democráticos estão bem estabelecidos, com liberdade de imprensa, um eleitorado instruído e grupos de pressão ativos, a sociedade possui mecanismos para influenciar as políticas do Governo e denunciar as fraquezas nas políticas e na administração. Neste caso, a política de segurança social e respetiva implementação, reagirá geralmente de forma positiva a estes sinais democráticos, mesmo que o Governo administre diretamente o regime.

A formulação da política exige análises ao funcionamento do sistema, e a avaliação do mérito de possíveis reformas no contexto geral da proteção social e em relação aos compromissos da despesa pública. Os Governos são responsáveis pela gestão do processo de reformas, e a rapidez e o sucesso das reformas depende largamente das suas decisões.

Geralmente, a aplicação da legislação exige um tempo considerável. Os poderes legislativos devem ser delegados à autoridade ministerial para a prossecução de determinadas ações, por exemplo, num regime de seguro social, para revisões regulares do teto das contribuições e dos níveis mínimos das prestações, de modo a mantê-los em linha com os níveis das receitas. O controlo democrático precisa de ser equilibrado com eficiência. Os ministros podem ser inexperientes nas questões de segurança social, existindo o risco das decisões poderem ser tomadas de acordo com considerações políticas de curto prazo, contrárias aos interesses do regime a longo prazo.

Há usualmente uma hierarquia entre os departamentos governamentais que afeta o processo de elaboração política e de gestão de um regime. Enquanto o Ministério do Trabalho (ou de Assuntos Sociais ou de Segurança Social) pode ter a responsabilidade técnica pela segurança social, sob o ponto de vista das implicações financeiras e económicas, o Ministério das Finanças, responsável pelo planeamento, e o Banco Central, geralmente desempenham papéis de maior importância. Se o Governo paga ao regime uma contribuição ou um subsídio público permanente, ou se um regime é financiado diretamente pelas receitas fiscais, é inevitável que o Governo esteja envolvido na gestão do regime.

1.4.2 Os parceiros sociais: as organizações de empregadores e de trabalhadores

Os trabalhadores e os empregadores participam na fiscalização dos regimes de segurança social:

- no reconhecimento das suas contribuições financeiras para com os regimes,
- no apoio à autonomia financeira e administrativa dos regimes, e
- na virtude da legitimidade das organizações de empregadores e de trabalhadores.

Os empregadores são usualmente responsáveis legais pelo pagamento das contribuições à segurança social, em nome dos seus trabalhadores, e pela disponibilização da informação sobre estes. Os trabalhadores são obrigados a inscreverem-se num regime e a pagarem as contribuições e, quando recebem uma prestação, a seguir as regras relativas a essa atribuição.

Os trabalhadores e os empregadores têm geralmente um papel na determinação, desenvolvimento e monitorização de um regime público de segurança social. Quando os regimes de segurança social são administrados por instituições públicas autónomas, os trabalhadores e os empregadores têm representantes nos conselhos de administração. A participação de trabalhadores e de empregadores assegura uma melhor compreensão e aceitação das obrigações em matéria de contribuições, o que contribui para a sua responsabilização e encorajamento relativamente ao cumprimento das suas obrigações.

Nos regimes administrados por um departamento governamental, os trabalhadores e os empregadores são, muitas vezes, membros de órgãos consultivos ou de outras comissões. Quando as prestações obrigatórias da segurança social são prestadas a nível nacional, tanto por empresas privadas reguladas pelo Estado, como por comissões públicas, geralmente os trabalhadores e os empregadores não estão representados nos conselhos de administração das empresas.

1.4.3 Beneficiários

Os beneficiários têm um interesse direto na estrutura e na gestão de um regime de segurança social. Podem ser reformados ou viverem como dependentes sem qualquer ligação com a força de trabalho e os representantes dos trabalhadores. Há boas razões para que os representantes dos beneficiários tenham um papel a desempenhar na determinação do desenvolvimento de um regime e na monitorização da performance, através da sua participação no conselho de administração.

1.4.4 As instituições de segurança social

Se um regime público é financiado apenas pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, existe frequentemente a administração autónoma por parte de uma instituição pública. O estatuto e os poderes de uma instituição são geralmente definidos pela legislação e incluem a criação de um órgão de gestão (conselho de administração, conselho, assembleia ou comissão), que representa os interesses daqueles que estão abrangidos pelo regime.

Juntamente com o respetivo conselho de administração, a instituição de segurança social é responsável pela administração do regime: identificação e registo das pessoas abrangidas e dos empregadores; recolha, registo e aplicação das contribuições; processamento, atribuição e pagamento das prestações; e gestão dos fundos. O Diretor geral tem de informar o Conselho sobre qualquer problema significativo com estas operações.

Uma vez que o Governo é a principal entidade que garante as prestações, e tem a responsabilidade direta pela política e pela legislação, passa muitas vezes por dificuldades no que respeita a definição e aplicação dos limites do envolvimento do Governo na governação do regime.

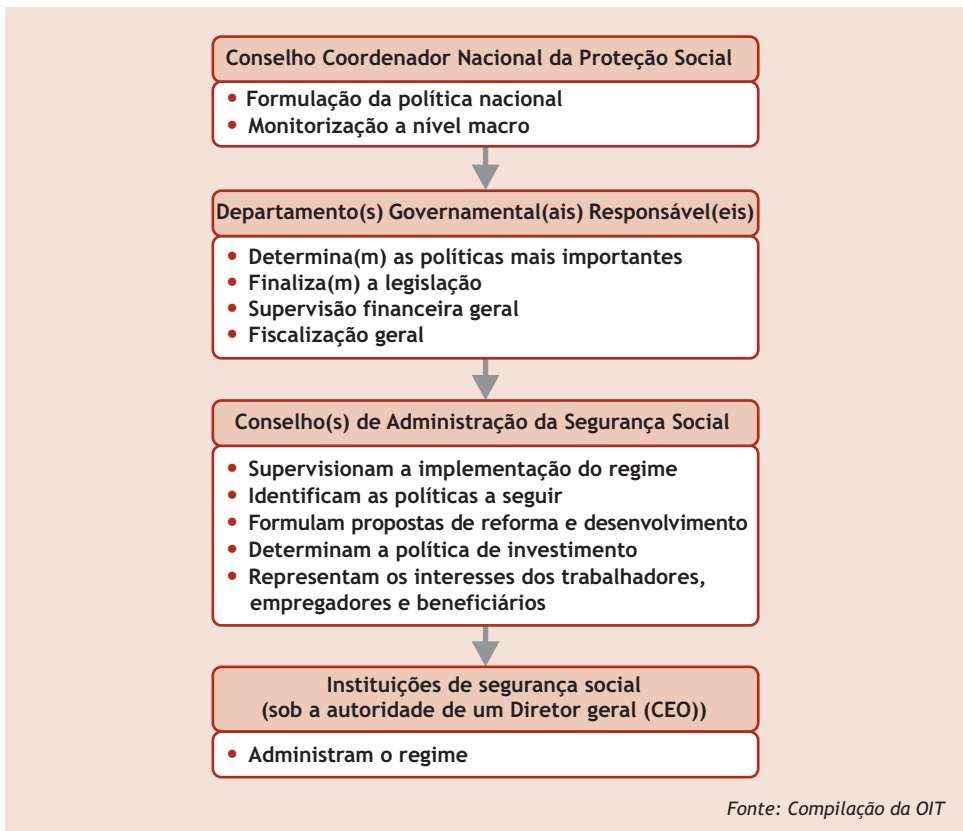
Inevitavelmente, dadas as implicações políticas e fiscais da oferta de prestação efetiva de benefícios da segurança social, em particular as pensões, os Governos veem-se envolvidos na monitorização do regime e procuram intervir. A Figura 1.3 ilustra uma divisão típica de responsabilidades onde a instituição de segurança social foi definida para administrar o regime.

O conselho de administração não está diretamente envolvido na administração diária do regime. Esta é responsabilidade do Diretor geral, que está encarregado da supervisão global do regime para assegurar que cumpre a legislação e a política. Este facto leva, inevitavelmente, à identificação das fraquezas legislativas e políticas. Estes assuntos ficam à margem das responsabilidades entre a instituição e o Ministério de tutela, havendo muitas vezes incertezas neste domínio.

1.5 COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO

Nos regimes contributivos incluídos no Anexo A, os parceiros sociais tripartidos (governo, trabalhadores e empregadores) estão representados nos conselhos de administração, cuja dimensão varia consideravelmente. Em alguns países, as categorias especiais de trabalhadores têm os seus próprios representantes na direção, por exemplo, os trabalhadores da indústria do açúcar das Ilhas Maurícias, os professores no Gana e na Serra Leoa, os serviços uniformizados da Serra Leoa e as forças policiais no Burundi. Os conselhos de administração no Gana, Nigéria, Serra Leoa e Zâmbia incluem representantes do Banco Central. Representantes públicos figuram nos Conselhos de Administração da República dos Camarões e um representante dos pensionistas figura na Direção da Serra Leoa e do regime de acidentes de trabalho na Zâmbia. O Diretor geral de uma instituição de segurança social é geralmente membro do conselho de administração.

Figura 1.3: Governação da segurança social: Divisão da responsabilidade do regime público



PONTOS-CHAVE

- Um sistema nacional de proteção social organiza e financia transferências para particulares conforme as necessidades. Usualmente consiste em vários regimes (ex.: seguro social, prestações universais, assistência social) e instituições administrativas.
- Uma governação sólida é a chave de uma estrutura coerente de proteção social e um sistema nacional de proteção social eficaz.
- A governação envolve o conhecimento das políticas nacionais, consultas, disposições institucionais adequadas e uma administração atenta.
- A governação financeira está focada na eficácia, eficiência, sustentabilidade e transparência dos regimes.
- A autonomia com uma prestação de contas estrita e com transparência cria um ambiente para a boa governação.
- A gestão do risco é uma parte fundamental da governação da empresa. Uma instituição deve ter um plano de gestão de risco de modo a avaliar, monitorizar e limitar o risco referido nos documentos publicados.
- A boa governação significa que os papéis e os interesses dos *stakeholders* (partes interessadas) - o Estado, os trabalhadores, os empregadores e os beneficiários - e a instituição de segurança social são tidos em conta.

CAPÍTULO 2: GOVERNAÇÃO E O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

2.1 O QUE FAZ UM MEMBRO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

2.1.1 Princípios a seguir

As funções dos membros do conselho de administração variam, mas os princípios são geralmente os mesmos para todos os conselhos de administração. Dentro dos limites da lei, a instituição existe para agir segundo os interesses dos seus constituintes - contribuintes, beneficiários e futuros beneficiários - e a função do conselho de administração é a de verificar o seu cumprimento.

A função de um membro do conselho de administração

Os membros do conselho da administração são os “administradores” do regime de segurança social. Os deveres de um administrador são os de exercer uma série de cuidados razoáveis em nome de todos os beneficiários dessa entidade. Deste modo, um membro do conselho de administração deve:

- Atuar de acordo com as regras do regime, no quadro da lei;
- Atuar com prudência, com consciência, e de boa-fé;
- Atuar de acordo com os interesses dos constituintes do regime e realizar um equilíbrio justo entre as diferentes categorias;
- Procurar conselho, quando necessário, sobre assuntos técnicos e legais; e
- Investir os fundos (quando isto faz parte das suas funções) em consonância com aqueles princípios.

Que outros princípios um membro do conselho de administração deve seguir?

- Um membro do conselho de administração representa os seus constituintes e assegura que têm voz quando se tomam decisões que os afetarão, bem como ao grande público. Contudo, ele representa mais do que a instituição a que está associado. Por exemplo, espera-se de um representante sindical que represente os interesses dos trabalhadores como um todo, e não apenas aqueles da sua própria associação. Da mesma forma, um membro do conselho de administração necessita ser imparcial e justo nas suas abordagens, porque o membro que está numa direção zela por todo o regime de segurança social, e não apenas a parte que mais afeta os constituintes do conselho de administração. Por isso, apesar da função de um membro do conselho de

administração ser a de pronunciar-se pelos seus constituintes, uma administração de sucesso depende crucialmente daqueles membros do conselho de administração que têm uma visão alargada das suas responsabilidades.

- Em geral, um membro do conselho de administração não é um delegado que recebe instruções das comissões executivas das suas instituições, ou de quem representa. Pelo contrário, os constituintes confiaram-lhes uma tarefa: debater e votar em conformidade com os seus interesses gerais. Por vezes, haverá assuntos controversos sobre os quais os membros do conselho de administração veem como necessário procurarem a opinião das pessoas antes de tomarem uma posição. Contudo, se este facto acontecer muitas vezes, a Direção não poderá funcionar, porque demorará demasiado tempo a tomar decisões, mesmo relativamente a assuntos urgentes.
- A função representativa opera nos dois sentidos. A maioria das pessoas que o membro do conselho de administração representa saberá muito menos sobre a instituição de segurança social do que o próprio membro (sendo por essa razão que foi eleito para o conselho de administração). Elas poderão ter apenas uma vaga ideia acerca do que é praticável, e dos compromissos que têm de ser assumidos face aos diferentes interesses. Por isso, um membro do conselho de administração pode ter necessidade de explicar-lhes a situação e, algumas vezes, dizer-lhes verdades desagradáveis sobre o que pode e não pode ser feito. A segurança social requer uma perspetiva a muito longo prazo uma vez que tem impactos a longo prazo. Uma mudança que pode parecer a observadores externos como um ‘bom truque’ - uma solução simples para resolver de imediato um problema – ou a boa utilização do atual excedente, pode ter consequências nefastas a longo prazo. Uma das responsabilidades dos membros do conselho de administração é a de ajudar as pessoas a compreenderem a perspetiva a longo prazo.
- Um membro do conselho de administração é responsável pelas suas ações (ou não ações) no conselho. O princípio do “cumprimento do dever” pode ser aplicado para determinar se o membro do conselho de administração está a cumprir adequadamente as suas responsabilidades. Sob este princípio, no cumprimento dos seus deveres, é exigido ao membro do conselho de administração que atue com honestidade e de boa-fé tendo em vista os melhores interesses do regime de segurança social e dos seus membros. É-lhe exigido o exercício de tratar, diligenciar e usar as suas aptidões como uma pessoa prudente o faria em circunstâncias similares. Se um membro, em consequência da sua profissão ou negócio, tem conhecimentos particulares ou competências especiais relativamente às suas funções, espera-se que os utilize no exercício dessas funções.
- Haverá informação que o membro do conselho de administração recebe enquanto tal e que é confidencial, por ser de natureza individual ou contratual

com outras comissões (ver Secção 2.3.3). É uma boa ideia que um membro do conselho de administração torne isto claro à sua própria instituição e aos outros constituintes logo desde o início, assegurando que eles compreendem que, enquanto membro, será tão transparente quanto possível, mas haverá casos em que não poderá partilhar informação privilegiada.

- Fora do conselho de administração, podem existir rivalidades entre diferentes instituições no mesmo domínio, por exemplo, competição entre federações de trabalhadores ou de empregadores, tentando recrutar membros. O membro, para bem dos que representa, precisa suprimir essas rivalidades e tentar trabalhar em harmonia com o conselho de administração. Se houver um conflito agudo, pode não ser fácil, mas trazer essas querelas para as reuniões do conselho de administração reduzirá as oportunidades de representar efetivamente os seus constituintes e tornará mais difícil vencer os debates sobre as questões importantes para eles. Um membro do conselho de administração pode alcançar um acordo informal com os seus colegas, ou mesmo elaborar um memorando formal de cooperação para aumentar a influência do movimento sindical ou de empregadores no âmbito da segurança social. Se houver outras instituições de segurança social com conselhos de administração tripartidos, ou se o conselho de administração tiver uma rede regional, esse membro pode querer contactar os colegas representantes naqueles órgãos, de forma a discutir os problemas surgidos e trabalhar em conjunto nas soluções.
- A função do membro do conselho de administração é a de supervisionar, devendo ter uma visão de conjunto do funcionamento, não se envolvendo na gestão do dia-a-dia, cuja responsabilidade pertence ao Diretor geral e ao pessoal remunerado para tal. Compete ao membro do conselho de administração verificar se aqueles executam corretamente as suas tarefas, e não realizá-las. Este facto torna-se ainda mais importante se o conselho de administração tiver responsabilidades equivalentes às de um tribunal administrativo - penalizando pessoas, ouvindo apelos ou atribuindo prémios. As pessoas não vão ter confiança na equidade dos julgamentos do membro do conselho de administração se ele intervier na tomada de decisão nas etapas administrativas iniciais.
- No seu trabalho quotidiano, um membro do conselho de administração pode tratar de casos e de questões individuais de membros do seu sindicato ou da sua associação, relativamente a decisões que a instituição de segurança social tenha tomado. É importante definir-se desde o início o que um membro do conselho de administração pode e não pode fazer em relação às questões individuais dos membros. Por exemplo, pedir a um quadro superior para verificar se um processo foi corretamente negociado pode ser aceitável, contudo, solicitar tratamento especial, como consultar o processo ou assistir às suas discussões porque tem assento no conselho de administração, não é aceitável.

- Um membro do conselho de administração está presente para fazer respeitar a lei. Se a instituição tem poder para adiar requerimentos legais, poderá fazê-lo de acordo com as modalidades e os rigorosos escrutínios. Se existem lacunas nos estatutos, isso não justifica que se efetuem pequenos cortes na administração. É preferível que um membro do conselho de administração chame a atenção daqueles que fazem as leis para os problemas que elas possam ter.
- O público não quer, e não confia, em sistemas de segurança social que saltam de um conjunto de reformas para outro, muitas vezes em resposta a problemas de curto prazo. Se isso acontecer, perdem a confiança na possibilidade do sistema distribuir as prestações. É importante para os conselhos de administração trabalhar com os seus Governos na adoção estratégica de futuros desenvolvimentos, considerando todo o sistema de proteção social, e não apenas determinadas prestações.
- Não se espera que um membro do conselho de administração se torne um especialista, mas espera-se que supervisione os especialistas, tendo em mente os interesses daqueles que representa. Uma regra muito importante é dizer aos especialistas para usarem uma linguagem compreensível pelos membros do conselho de administração, como parte do grande público, em vez de usarem a linguagem técnica. Deste modo, um membro do conselho de administração necessita ter a honestidade de dizer por vezes “Desculpem-me, mas eu não vos entendo – por favor expliquem-me a ideia numa linguagem simples”. Eles precisam garantir que percebem suficientemente a linguagem técnica para poderem colocar questões inteligentes. A autoavaliação no Anexo D poderá ajudar os membros do conselho de administração a identificar as áreas onde precisam enriquecer os seus conhecimentos e competências. Um passo que pode facilitar o nosso trabalho na instituição é a contratação de especialistas para os assistir.

2.1.2 Documentação e outras informações

Os membros do conselho de administração precisam de um grande número de documentos de referência e outras informações. Para assegurar o bom funcionamento da instituição e do conselho de administração, alguns dos documentos abaixo indicados devem desde já existir, enquanto outros deverão ser criados. Se houver falhas na documentação difundida pela instituição, o membro do conselho de administração deve colocar a questão na reunião do conselho de administração, perguntando porque existem tais falhas e pressionando para que os documentos necessários sejam preparados.

Esta coleção essencial de documentos deve manter-se atualizada. Se a instituição tem um sítio de Internet, com vista à transparência, a maior parte desses documentos deve estar em linha (*online*), o que permitirá ao pessoal e aos membros

do público em geral referirem-se a eles facilmente. Se não existir um sítio de internet, uma alternativa é ter conjuntos de cópias em papel disponíveis em cada um dos escritórios regionais ou locais. Estes documentos serão referidos em pormenor nos capítulos seguintes. Os documentos de referência incluem:

- Os estatutos que criam e definem as competências e as obrigações fundamentais do conselho de administração;
- Regulamentação detalhada sobre as competências e as obrigações do conselho de administração, incluindo os procedimentos que deve seguir;
- Os estatutos e a regulamentação que definem os detalhes do regime de segurança social administrado pela instituição;
- Diretrizes mais gerais para administradores dos conselhos de organismos autónomos aos quais o Governo delegou funções públicas. Isto pode incluir, por exemplo, normas de conduta e obrigações para a divulgação dos bens pessoais ou diretrizes sobre a informação a prestar ao público e as responsabilidades da organização;
- Dados estatísticos sobre o número de contribuintes e de beneficiários, os tipos e os montantes das prestações pagas;
- Documentos de orçamento, relatórios anuais, e balanços financeiros dos anos anteriores. Se os relatórios dos auditores e os relatórios dos investimentos forem publicados em separado, os membros do conselho de administração também necessitam de um exemplar;
- Qualquer declaração de missão, estatuto de cliente ou documento estratégico ou político, como por exemplo, sobre os objetivos e as metas de desempenho (ver Secção 3.2.1);
- Relatórios atuariais efetuados para a instituição (ver Secção 5.3);
- Resumos da política de gestão de recursos humanos da instituição, tais como o recrutamento e a formação do pessoal da instituição;
- Códigos de conduta relativos a propostas e ofertas competitivas para negociar com consultores e contratantes externos. Estes códigos podem ser aplicados a nível nacional, eventualmente com alguma orientação específica em relação à instituição;
- Outras publicações, tais como as *newsletters* internas ou externas, ou conjuntos de notas de orientação;
- As atas das reuniões do conselho de administração já realizadas, e de todas as comissões; e
- Cópias de protocolos ou de regulamentos internos, e quaisquer outros códigos de conduta que tenham sido definidos para os administradores e pessoal, estabelecendo como devem executar o seu trabalho.

Também é útil para um novo membro ter informação acerca do presidente do conselho de administração, dos colegas membros do conselho de administração, do Diretor geral e dos quadros seniores da instituição. Os novos administradores podem querer reunir informalmente com o presidente, o secretário e o diretor geral antes da primeira reunião do conselho de administração, de forma a informarem-se acerca do funcionamento da instituição, das controvérsias existentes e das relações entre as várias personalidades e funções dos respetivos membros. Eles devem fazer um esforço para conhecer todos os diretores e visitar os escritórios no terreno. É útil obterem um organograma da instituição, como se sugere na Secção 3.1.1. Contudo, existe uma diferença notável entre a estrutura formal da instituição e a forma como funciona na realidade. Esta é a razão pela qual após estes contactos, um membro do conselho de administração poderá querer desenhar um organograma pessoal da instituição, explicando como ela funciona na prática.

É importante saber quem presta serviço ao conselho de administração – quem organiza as reuniões, distribui a agenda e os documentos, envia as atas e trata das questões de rotina e de correspondência dos membros do conselho de administração. Ao longo deste Manual, é usado o termo “secretário” do conselho de administração, mesmo que a função tenha um nome diferente e seja desempenhada por uma equipa, em vez de ser realizada por uma única pessoa.

Os membros do conselho de administração são geralmente nomeados com base nas funções desempenhadas em outros organismos, ou pela sua experiência em domínios específicos. Contudo, no início do mandato, não se exige ao membro que saiba tudo sobre o domínio jurídico respetivo ou sobre as atividades da instituição. Deste modo, é uma boa prática dar aos novos diretores a possibilidade de assistir a seminários que tratem do conteúdo do trabalho do conselho de administração e, aos administradores atuais, a possibilidade de terem sessões de atualização regulares. Existem áreas onde se contratam especialistas externos, por exemplo, para explicar os princípios gerais, divulgar o contexto atual e perspetivar um ponto de vista independente. Os empregados da instituição deverão explicar, passo a passo, aos membros do conselho de administração os procedimentos a seguir, explicitando as razões e quaisquer intenções de alterar estes procedimentos.

Um elemento importante é a estrutura das prestações geridas pela instituição. Em muitos casos, haverá diferentes sistemas de prestações criados em distintas épocas da história da instituição, bem como diferentes subcategorias de beneficiários, cada uma com direitos próprios. A atenção deverá incidir principalmente na estrutura atual das prestações, contudo, para uma completa compreensão do regime, há que ter em conta o enquadramento histórico.

Formação dos membros do conselho de administração: um exemplo

Em França, a Associação Geral de Instituições de Reformas de Quadros Administrativos (AGIRC) organiza e financia um seminário de dois dias dirigido aos novos membros do conselho de administração que supervisiona o AGIRC. Este seminário pode resumir-se da seguinte forma:

- O primeiro dia do seminário inicia com uma pequena descrição dada por um membro sobre a sua própria experiência no conselho de administração. De seguida, o Diretor do Secretariado apresenta o histórico e uma visão geral sobre o modo de provisão de reformas do AGIRC, e como este se integra no conjunto do regime de reformas públicas em França. O Diretor da Regulação expõe os princípios gerais da regulamentação e a evolução do regime no âmbito da legislação e das decisões judiciais. Depois de almoço, o Diretor das Relações Institucionais apresenta a organização da AGIRC e as responsabilidades dos membros do conselho de administração. O Diretor Técnico explica de seguida como se estabelecem os orçamentos e as estimativas de custos na AGIRC. Segue-se uma sessão sobre «ação social» na qual está também envolvida a AGIRC. O dia termina com uma mesa redonda com os executivos seniores, seguido de um jantar reunindo os participantes e os oradores.
- O segundo dia inicia com uma exposição do Diretor de Informação sobre um projeto-piloto de fornecimento de informações aos membros e de simplificação administrativa. Seguidamente, prossegue-se com sessões de verificação de contas, pelo Diretor de Auditorias e Controlo, seguida por uma sessão sobre controlo de qualidade e metas. Depois do almoço, continua-se com uma sessão sobre controlos financeiros, seguida de uma recapitulação final apresentada pelo Presidente, pelo Vice-presidente e pelo Diretor Geral.

Um seminário deste tipo possibilita, igualmente, uma oportunidade preciosa aos novos administradores de conhecerem os seus novos colegas do conselho de administração e os quadros superiores da instituição num ambiente informal.

O conselho de administração pode acordar que haja um exercício anual para cada membro do conselho de administração, para avaliar os seus pontos fortes e fracos. (Encontra-se um exemplo de exercício de autoavaliação no Anexo D). Depois deste exercício, o secretário do conselho de administração pode definir um programa anual para cada administrador. Uma parte deste programa pode coincidir com o ciclo de trabalho do conselho de administração, de modo a que as ações de formação sejam dadas na altura em que são mais necessárias. Por exemplo, no mês em que as contas auditadas devem ser apresentadas ao conselho de administração para aprovação, poder-se-á realizar uma sessão de formação de um dia ou meio-dia, prévia a essa apresentação. Esta sessão cobrirá os métodos contabilísticos usados e os ensinamentos a retirar dos capítulos específicos sobre as contas. A apresentação pode ser feita por um especialista do Tribunal de Contas, por um membro do pessoal da própria instituição, ou ainda por um universitário ou um consultor externo.

Um membro do conselho de administração pode igualmente querer refletir sobre áreas específicas onde precise de mais informação. Por exemplo, um membro do conselho de administração pode desejar ter uma sessão individual com um especialista para rever o quadro legal do trabalho da instituição e discutir possíveis desenvolvimentos futuros. Ou então, o membro pode preferir obter pessoalmente explicações sobre o sistema financeiro aplicado na instituição de obtenção dos fundos para pagar as prestações.

Para quem está muito ocupado, é difícil a maior parte das vezes disponibilizar tempo para a formação/desenvolvimento pessoal. Definir um tempo determinado para cada administrador destinar ao aperfeiçoamento dos seus conhecimentos e das suas competências, ao longo do ano, e guardar o registo da sua atividade, pode ser um incentivo para fazê-lo. O Anexo D inclui um exemplo. Este registo pode ser partilhado pelos administradores numa sessão de revisão anual, constituindo um dos pontos da agenda de trabalhos, e também eventualmente incluído no relatório anual da instituição.

A OIT organiza regularmente no seu Centro Internacional de Formação em Turim, seminários para os funcionários públicos dos sistemas de segurança social. Alguns dos cursos destinam-se àqueles que gerem e dirigem os regimes, enquanto outros se destinam às pessoas que trabalham com os modelos desenvolvidos pela OIT para produzir projeções demográficas e financeiras relativas às prestações de segurança social.

A Associação Internacional da Segurança Social (AISS) organiza cursos de formação de curta duração para diretores executivos e administradores das instituições de segurança social.

Para aqueles que querem aprofundar este assunto, há um curso de Mestrado de um ano sobre o Financiamento da Proteção Social, uma iniciativa conjunta da OIT e da Universidade de Maastricht na Holanda (www.fdewb.unimaas.nl). Foi concebido para formar especialistas em proteção social e financiamento da proteção social, de instituições de segurança social, companhias de seguros, governos, instituições de investigação e empresas de consultoria. É possível realizar um único curso, ou um conjunto de cursos. Na Suíça, na Universidade de Lausanne, existe um curso de Mestrado de dois anos em Ciência Atuarial, que inclui uma componente em proteção social providenciada pela OIT (www.unil.ch). Como parte do projeto QUATRIN AFRICA, a partir do ano académico de 2010-2011, a Universidade das Maurícias, em parceria com a OIT, oferece um curso de um ano em Financiamento da Proteção Social, para executivos, programada em Inglês e em Francês, com o grau de *Master of Science* (<http://quatrain-africa.itcOIT.org/>).

PONTOS-CHAVE

- A missão principal do conselho de administração tripartido de uma instituição de segurança social consiste em verificar se a organização está a atuar no interesse dos seus constituintes - contribuintes, beneficiários atuais e futuros - e de acordo com a legislação em vigor. Daqui para a frente, segue-se uma série de outros princípios.
- Os membros do conselho de administração devem dispor de um conjunto completo de documentos sobre a instituição, incluindo os estatutos legais, estatísticas de funcionamento, documentos de orçamentos e contabilidade, e protocolos sobre o funcionamento das reuniões do conselho de administração.
- É útil ao novo membro do conselho de administração conhecer o Diretor geral e os quadros dirigentes, bem como as outras pessoas que prestam serviços ao conselho.
- Não se espera que alguém saiba tudo acerca das leis relevantes e regras de funcionamento, desde o início, sendo deste modo essencial agendar seminários e oportunidades para atualizar os conhecimentos dos membros do conselho de administração.

2.2 O ENQUADRAMENTO LEGAL

As instituições e os conselhos de administração de segurança social são instituídos por lei para desempenhar determinadas funções. A lei especifica quem tem assento nos conselhos de administração, como são designados e que função devem desempenhar. Os regulamentos mais pormenorizados e orientações podem ser emitidos por ministérios relevantes ou por departamentos governamentais. Em princípio, as instituições autónomas de segurança social ocupam-se da administração, enquanto o Governo determina a política e adota a legislação referente:

- a quem é coberto pelo regime,
- ao tipo e montante de prestações a aplicar, e
- ao sistema de financiamento do regime, incluindo a taxa de contribuição para cada ramo de prestações.

Isto parece ser uma clara divisão, mas na realidade as linhas são algo ténues. A decisão política de uma pessoa torna-se um conjunto de obrigações a implementar pela pessoa que vier a seguir. Depois de colocada em prática a decisão política, a própria política pode alterar-se – compromissos vagos podem tornar-se em formulações claras numa circular administrativa, ou pelo contrário, serem julgadas demasiado vagas para serem realizáveis. Na próxima oportunidade em que a questão é revista, a experiência prática da implementação torna-se o ponto de partida da política. Para as políticas terem sucesso, é claramente necessário que haja diálogo e

troca de informação entre os decisores políticos do Governo e a instituição de segurança social.

2.2.1 Estatuto jurídico

O grau de independência jurídica das instituições de segurança social varia consideravelmente de país para país. Algumas instituições têm poder para contratar o seu próprio pessoal e construir as suas próprias instalações, enquanto outras se mantêm na dependência do Governo. Algumas terão liberdade para investir os fundos, enquanto em outros casos esta prerrogativa pertence ao Ministério das Finanças.

Os estatutos que estabelecem as funções do conselho de administração podem ser longos e técnicos, por isso é aconselhável a existência de um folheto sucinto em linguagem acessível para os membros do conselho de administração e para o público. Em caso de controvérsia relativamente aos poderes do conselho de administração, é o texto preciso da lei que prevalece sobre a interpretação popular. Por isso, os membros do conselho de administração têm de estar familiarizados com todos os documentos, para deles se socorrerem sempre que necessário. Neste sentido, é útil que os textos produzidos pelo conselho de administração incluam extratos das partes relevantes da lei ou as suas referências.

É possível que se tenham desenvolvido práticas que não estejam em conformidade com o estrito sentido da lei. Por exemplo, a lei pode prever que o conselho de administração, como um todo, elabore e aprove o orçamento anual, quando de facto é o presidente e o diretor geral que o fazem, e apresentam ao conselho de administração para aprovação – quando é demasiado tarde para proceder a retificações, ao debate e a alterações úteis. Em tais casos, embora possa levar algum tempo, é desejável que os administradores se associem para recuperar o poder, e insistam numa discussão mais completa sobre o orçamento.

Conselho de Administração do Fundo Nacional de Segurança Social (NSSF) da Tanzânia

Ao abrigo da lei adotada em 1997, o Conselho de Administração do NSSF tem os seguintes objetivos detalhados de supervisão, funções, tarefas, deveres e poderes:

Objetivos de supervisão do Conselho de Administração do NSSF:

- compromissos económicos ou financeiros conforme os objetivos do regime e interesses dos contribuintes;
- financiamento das pensões segundo o sistema adotado, tendo em conta os compromissos assumidos a longo prazo e a ligação entre as prestações mais elevadas e as contribuições mais elevadas;
- disposições adequadas à preservação do direito à reforma;
- registo dos valores das contribuições das pessoas abrangidas, preservado e disponível para inspeção;
- administração do NSSF com a prioridade de melhoria das prestações e controlo das despesas administrativas;
- tomada de medidas adequadas de modo a evitar a não-conformidade e a evasão às contribuições;
- outros aspetos de gestão conducentes à realização dos objetivos do NSSF.

Funções:

- formular, implementar e analisar a política relativa ao NSSF;
- controlar o NSSF em conformidade com a Lei;
- aplicar os fundos do NSSF em conformidade com a Lei;
- fornecer assistência técnica e serviços de aconselhamento para promover programas de segurança social;
- promover medidas de saúde e de segurança no trabalho;
- atuar no sentido de uma administração apropriada e eficiente por parte do NSSF.

Deveres:

- supervisionar o NSSF em conformidade com as normas mais elevadas, com as quais se espera que uma pessoa com responsabilidade fiduciária esteja em concordância;
- proteger, salvaguardar e promover o interesse das pessoas abrangidas;
- fazer o que se espera razoavelmente do conselho de administração para manter a sua credibilidade, a confiança do povo da Tanzânia e em particular das pessoas abrangidas, e evitar ou minimizar eventuais perdas.

Poderes:

- organizar avaliações atuariais do NSSF de três em três anos;
- designar a(s) pessoa(s) que considerem necessárias para a condução apropriada e eficiente dos trabalhos do conselho de administração;
- designar e contratar consultor(es), agente(s) e subcontratante(s) que o conselho de administração considere como necessários;
- designar auditores externos;
- tomar outras ações necessárias ao cumprimento das disposições da Lei.

O conselho de administração é composto por um presidente nomeado pelo Presidente da Tanzânia, por um Secretário-geral referente ao Ministério responsável pela segurança social e por três representantes da Associação de Empregadores da Tanzânia, da Federação dos Sindicatos e do Governo, respetivamente. Estes nove membros são escolhidos pela instituição ou pelo Ministério respetivo e nomeados pelo Ministro responsável pela segurança social.

Por vezes, os termos dos estatutos da instituição são frustrantes para os membros do conselho de administração, porque privam a instituição de alguns poderes que facilitariam o seu funcionamento, ou não identificam claramente os detentores do poder que falta ao conselho. Igualmente, certos requisitos podem ser muito inconvenientes ou difíceis de cumprir por alguns empregadores ou indivíduos. Até que a lei seja alterada, a instituição tem que a cumprir tal como existe. A longo prazo, a opção por atalhos convenientes vai degradando o respeito pela lei e enfraquecendo a posição do conselho de administração. Se o conselho de administração tem poder próprio para efetuar alterações aos procedimentos, deverá fazê-lo de uma forma justa e transparente, que possa ser alvo de uma rigorosa inspeção.

Podem existir outras leis que tratam de assuntos mais gerais, que os membros do conselho de administração precisam conhecer para referência, em caso de necessidade. Exemplos a nível nacional incluem:

- legislação sobre direitos humanos;
- legislação relativa à ética e ao comportamento dos funcionários públicos, e legislação sobre anticorrupção;
- obrigações legais em matéria de auditoria de contas dos organismos públicos, incluindo o mandato do tribunal de contas ou dos órgãos nacionais semelhantes;
- obrigações em matéria de liberdade de informação – quais os documentos dos organismos públicos que o grande público pode solicitar e obter, e quais deles devem ser publicados ou disponibilizados nos sítios de internet; bem como,
- normas internacionais em matérias relevantes, tais como as *Diretrizes da AISS para o Investimento dos Fundos da Segurança Social* (ver Capítulo 6 e Anexo E) ou os *Princípios diretores da prática atuarial para os programas da segurança social* da Associação Atuarial Internacional (AAI) (ver Secção 5.2).

2.2.2 Relações com outros organismos

No seio de um conselho de administração tripartido, o Governo terá os seus representantes próprios como membros e, muitas vezes, estes são altos funcionários. Os partidos políticos – tanto no Governo como na oposição – estarão interessados em saber o que faz o conselho de administração. Em alguns casos, o partido ou os partidos da oposição estarão igualmente representados no conselho de administração.

Na maior parte dos casos, a instituição também terá relações com outros organismos, dentro ou fora do Governo. Geralmente, o mais importante é o Ministério responsável, usualmente o Ministério do Trabalho, dos Assuntos Sociais, da Segurança Social ou da Saúde e, algumas vezes, o Ministério das Finanças.

Embora não esteja no quadro legal do trabalho, o Ministério das Finanças é importante na prática, sendo o responsável pelo orçamento geral do Estado. As contribuições da segurança social e o pagamento das prestações têm uma maior influência na economia nacional. A garantia dada pelo Governo de que qualquer défice da segurança social será coberto pelas receitas gerais, constitui uma boa razão para o Ministério das Finanças ser envolvido. O pagamento das prestações não está sujeito ao poder discricionário dos orçamentos, pois estas são definidas pela legislação. Em consequência, mesmo que a instituição beneficie de autonomia no seu funcionamento administrativo, o seu orçamento de funcionamento é vulgarmente fixado pelo Estado, bem como as decisões relativas à estrutura e ao nível de prestações. Para o conselho de administração, uma boa prática consiste em empenhar-se na elaboração do orçamento de funcionamento, e nas consultas e negociações anteriores às decisões finais. Pode ser difícil persuadir o Governo a partilhar a responsabilidade e assegurar que a função dos membros do conselho de administração seja real e não meramente formal. Contudo, a perspetiva do envolvimento do conselho de administração é um valioso instrumento para o Governo na tomada de decisões orçamentais. A presença do conselho de administração é uma parte importante da sua função, e vai no sentido do interesse público.

Haverá igualmente outros organismos com os quais o conselho de administração terá necessidade de se relacionar. Por exemplo:

- O Tribunal de Contas do país pode ser responsável pela monitorização das finanças da instituição (ver Secção 4.5).
- As instituições do setor privado, tais como a banca e as companhias de seguros, que os empregadores usam como intermediários para o pagamento das contribuições. Se o regime recolhe as contribuições que devem ser transferidas aos gestores de contas particulares do setor privado, o conselho de administração terá que dialogar com estes gestores.
- Certas autoridades reguladoras, por exemplo, regimes de seguros de saúde mantêm relações com organismos públicos encarregados de estabelecer os acordos com os prestadores dos serviços de saúde e de zelar pelos critérios de qualidade.
- No domínio da medicina e da invalidez, as organizações profissionais como a Ordem dos Médicos, as associações de clínicas ou organismos especializados na reabilitação profissional.

A lei nem sempre é clara relativamente às responsabilidades que são repartidas entre a instituição e os outros organismos, ou então, nomeadamente, um organismo tem poder de veto sobre as medidas tomadas por outro, ou pode apenas emitir uma recomendação desfavorável. Na prática, a melhor forma de resolver estes casos é a de trabalhar em parceria, oficialmente ou informalmente. Um memorando de entendimento entre os diferentes organismos, estabelecendo o quadro de trabalho convenientemente acordado e ratificado pelos departamentos ministeriais relevantes,

constitui um meio de oficializar essas parcerias. Cópias desse protocolo devem ser disponibilizadas aos membros do conselho de administração e ao público.

Em geral, uma instituição deve tentar manter boas relações, mas não muito estreitas, com todos estes organismos externos. Um certo grau de formalidade contribuirá para preservar a independência de ambas as partes. Haverá ocasiões em que o conselho de administração tem que concordar, ou discordar, das outras partes ou do grupo de interesse. Pôr as questões por escrito, com argumentos razoáveis de defesa de cada ponto de vista, pode ajudar a clarificar os assuntos e a originar um registo útil de referência no futuro.

2.2.3 Supervisão formal

A Conferência Interafricana sobre a Previdência Social (CIPRES) foi criada em 1993, quando a maior parte dos regimes de segurança social da zona do franco CFA passavam por dificuldades financeiras. A CIPRES compreende 14 países africanos francófonos (Benin, Burquina Faso, Camarões, República Central Africana, Chade, Ilhas Comoros, Congo (Brazavile), Costa do Marfim, Gabão, Guiné Equatorial, Mali, Níger, Senegal, Togo). Os objetivos da CIPRES são os de estabelecer normas de gestão comuns, instituir um sistema de controlo de gestão, harmonizar a legislação da segurança social e implementar uma política de formação.

Enquanto os regimes de segurança social assumem a responsabilidade última face às legislaturas que os estabeleceram, em certos países foram instituídos organismos de supervisão. O Senegal tem uma Comissão de Supervisão e Regulação das Instituições de Segurança Social (ver caixa). No Quênia e na Zâmbia, os organismos oficiais regulamentam e supervisionam o estabelecimento e a gestão de regimes de pensões profissionais financiadas pelos empregadores. No Quênia, a Autoridade para as Prestações de Reforma regulamenta igualmente o Fundo Nacional da Segurança Social. Na Zâmbia, por lei, a autoridade nacional para os regimes de pensões é substituída na regulação das pensões pela Autoridade para as Pensões e Seguros. Se os regimes públicos de segurança social forem colocados sob a supervisão do órgão regulador das pensões profissionais, é importante que o regulador compreenda as diferenças entre os regimes de pensões profissionais ou individuais e os regimes de pensões da segurança social, em particular perceba como são financiados os regimes de pensões públicas.

É possível que o peso do Governo constitua uma ameaça ao sistema de segurança social. Isto pode acontecer, por exemplo, se a parte que está no poder resolve ganhar votos através de uma medida popular de revalorização das prestações, com encargos diferidos que vão ameaçar a longo prazo a solvência do regime. Para que o conselho de administração desempenhe um papel significativo e útil, então este tem de agir como um organismo independente e responsável nas suas relações com o Governo e o Parlamento, divulgando as implicações políticas e financeiras das várias propostas.

O conselho de administração deve ser capaz de:

- preparar um projeto de orçamento que satisfaça as necessidades e as despesas administrativas da instituição, tendo sempre em conta as realidades económicas do país;
- negociar abertamente este orçamento com os ministérios relevantes, em vez de serem os representantes dos ministérios a ditar ao conselho de administração o que deve ser a proposta de orçamento;
- reportar diretamente ao Parlamento e ao grande público, por exemplo, no que respeita a avaliação atuarial do regime (ver Secção 5.3);
- ser formalmente consultado previamente pelos políticos no que respeita as alterações legislativas que terão implicações no funcionamento ou financiamento do conselho de administração;
- preparar um calendário realista para um plano adequado de introdução de novas tecnologias ou de novos requisitos e fazer as alterações necessárias nos hábitos de trabalho;
- negociar alterações em domínios onde a lei ou a administração não funciona bem e onde se impõem revisões; e
- desempenhar uma função central no planeamento do futuro do sistema nacional de segurança social da qual a instituição faz parte.

Senegal - Comissão de Supervisão e Regulação das Instituições de Segurança Social (COSRISS)

Em 2003, o Governo do Senegal criou esta Comissão, que depende do Ministério da Administração Pública, do Trabalho, do Emprego e das Organizações Profissionais.

A Comissão reúne pelo menos uma vez por trimestre, e tem as seguintes funções:

- Ajudar a definir a política de segurança social com base em estudos e consultas aos parceiros sociais;
- Participar na monitorização da implementação das reformas aprovadas da segurança social, incluindo a assistência social e seguros de saúde;
- Participar na supervisão e na regulação das deliberações ou decisões dos dirigentes das instituições de segurança social;
- Assegurar a preparação atempada de auditorias independentes às instituições de segurança social, bem como a monitorização destas auditorias;
- Controlar a política de investimento das reservas das instituições de segurança social.

A Comissão, formada por sete membros, compreende representantes dos Ministérios das Finanças e do Trabalho, um elemento independente com experiência em proteção social, um advogado, um auditor, um especialista financeiro e um especialista em segurança social.

Sistemas de governação dos regimes de segurança social coordenados e com representação tripartida

Associado ao princípio geral de participação das várias partes interessadas na governação de um sistema de segurança social (com representação nos respetivos órgãos diretivos), a existência de **Conselhos Consultivos** estabelece uma coordenação adequada do sistema de segurança social. Estes Conselhos representam, para além dos sindicatos e das entidades empregadoras, outros organismos tais como determinado tipo de associações relevantes no domínio da proteção social. Segundo a Recomendação Nº 67 da OIT, a administração deve ser unificada e coordenada dentro de um sistema geral de serviços de segurança social, e os contribuintes (trabalhadores e entidades empregadoras) devem estar representados através das suas organizações nos organismos que determinam ou aconselham as políticas administrativas e propõem legislação ou regulamentação.

Portugal: Estrutura de supervisão e administração dos regimes de segurança social

Conselho Nacional de Segurança Social (CNSS)/ Comissão Executiva: No âmbito deste conselho funciona uma Comissão Executiva, constituída de forma tripartida por 4 representantes do Estado (dois da área do trabalho e da solidariedade social, um das finanças e um da economia), 4 das associações sindicais e 4 das associações patronais. Estas associações sindicais e associações patronais têm assento na Comissão Permanente de Concertação Social.

Total de membros: 23.

- **Responsável/ Diretor:** O presidente é o representante do membro do Governo responsável pela área do trabalho e da solidariedade social.
- **Governo:** 6 membros - Composição:
 - Um representante do membro do Governo responsável pela área do trabalho e da solidariedade social;
 - Um representante do membro do Governo responsável pela área das finanças;
 - Um representante do membro do Governo responsável pela área da economia;
 - Um representante do membro do Governo responsável pela área da saúde;
 - Um representante da Região Autónoma de Açores;
 - Um representante da Região Autónoma da Madeira ;
- **Pessoas protegidas:** 13 membros - Composição:
 - Uma personalidade de reconhecido mérito cooptada pelos membros do Conselho, sob proposta do presidente;
 - Quatro representantes das associações sindicais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social;
 - Um representante da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social;
 - Um representante da União das Mutualidades Portuguesas;
 - Um representante da União das Misericórdias Portuguesas;
 - Dois representantes de associações representadas no Conselho Consultivo das Famílias;
 - Um representante da Confederação Nacional de Pensionistas e Idosos—MURPI;
 - Um representante da Associação Nacional de Aposentados, Pensionistas e Reformados - MODERP;
 - Um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses.
- **Empregadores:** 4 membros - Composição:
 - Quatro representantes das associações patronais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social.

Fonte: Decreto-Lei n.º 52/2007.

Mandato do CNSS:

- Possui natureza consultiva e funciona junto do membro do Governo responsável pela área do trabalho e da solidariedade social;
- Visa promover e assegurar a participação dos parceiros sociais e de outras organizações sociais no processo de definição e de acompanhamento da execução da política de segurança social, bem como da concretização dos objetivos do sistema de segurança social.

Regras de funcionamento da administração do CNSS:

- Reuniões: As reuniões do Conselho têm uma periodicidade semestral.
- Quórum: O presidente do Conselho, ou pelo menos um terço dos seus membros, podem convocar reuniões extraordinárias. O presidente da Comissão Executiva, ou pelo menos um terço dos seus membros, podem convocar reuniões extraordinárias.

Funções administrativas do CNSS:

Estabelece o regulamento próprio e as normas de funcionamento interno, que é posteriormente homologado pelo membro do Governo responsável pela área do trabalho e da solidariedade social.

Funções da Comissão Executiva :

- **A nível de política e legislação:** Pronuncia-se previamente sobre projetos legislativos que visam a criação de regimes especiais de antecipação da idade legal de acesso à pensão de velhice, por motivo de natureza especialmente penosa ou desgastante da atividade profissional exercida.
- **A nível de finanças e investimento:** Emite parecer sobre a proposta do Governo de eventual introdução de limites aos valores considerados como base de incidência contributiva ou de limites às taxas contributivas dos regimes gerais.
- **Outras:** Emite parecer, sempre que for solicitado pelo membro do Governo responsável pela área do trabalho e da solidariedade social, sobre matérias específicas consideradas relevantes para a prossecução dos objetivos do sistema de segurança social, designadamente no domínio do respetivo sistema previdencial.

Brasil: Estruturas de supervisão e administração do regime de segurança social

A administração do regime contributivo de segurança social conta com 4 Conselhos:

- Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS)
- Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV)
- Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)
- Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC)

Toma-se aqui como exemplo o **Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS**, que detém o seguinte **mandato**: sendo parte integrante da estrutura do Ministério da Previdência Social, é o órgão superior de deliberação colegiada, com a finalidade de deliberar sobre a política de Previdência Social e sobre a gestão do sistema de previdência.

Com um total de 15 membros, o CNPS possui a seguinte composição com representação tripartida:

- **Responsável/ Diretor**: presidido pelo Ministro de Estado da Previdência Social.
- **Governo**: 6 membros - Composição:
 - Ministro da Previdência Social
 - Secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social
 - Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
 - Secretário de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social
 - 1 Representante do Ministério da Fazenda
 - 1 Representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- **Pessoas protegidas**: 6 membros - Composição:
 - **Representante dos aposentados e pensionistas**:
 - 1 do Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas - SINTAP
 - 1 da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas - COBAP
 - 1 do Sindicato Nacional dos Aposentados e Pensionistas da Força Sindical
 - **Representantes dos trabalhadores em atividade**:
 - 1 da Força Sindical
 - 1 da Central Única dos Trabalhadores - CUT
 - 1 da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG
- **Empregadores**: 3 membros - Composição:
 - 1 representante da Confederação Nacional da Indústria (CNI)
 - 1 representante da Confederação Nacional do Comércio (CNC)
 - 1 representante da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CAN)
 - O INSS participa igualmente como representante do Governo.

Fonte: Lei nº 8.213/1991.

Regras de funcionamento da administração do CNPS:

- Reuniões: O CNPS reúne-se, ordinariamente, uma vez por mês, por convocação de seu presidente, ou, extraordinariamente, mediante convocação do presidente ou de um terço de seus membros, observado, em ambos os casos, o prazo de sete dias para a realização da reunião.
- Quórum: As reuniões do CNPS são iniciadas com a presença da maioria absoluta de seus membros.

Funções do CNPS:

● **Administrativas:**

- Participa, acompanha e avalia sistematicamente a gestão da previdência;
- Aprecia e aprova os planos e programas da Previdência Social, definindo objetivos, metas, prazos e mecanismos de controle, para avaliação da sua execução;
- Acompanha e aprecia, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;
- Acompanha e verifica os trabalhos de manutenção do Cadastro Nacional de Informações Sociais;
- Acompanha a qualidade e prestação dos serviços prestados pelo INSS;
- Acompanha e estabelece mecanismos de controle do pagamento dos benefícios.

● **De política e legislação:**

- Estabelece diretrizes gerais e aprecia as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;
- Acompanha a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social e propõe o seu aperfeiçoamento;
- Pronuncia-se, previamente ao seu encaminhamento, sobre medidas legais que impliquem renúncia da previdência;
- Propõe e acompanha as medidas destinadas ao aumento da cobertura previdência.

● **De finanças e investimento:**

- Aprecia e aprova as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes da sua consolidação na proposta orçamentária da Segurança Social;
- Aprecia a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa;
- Aprova os critérios de arrecadação e de pagamento dos benefícios por intermédio da rede bancária ou por outras formas;
- Acompanha ações, procedimentos e medidas relativamente às renúncias de previdência;
- Acompanha a cobrança administrativa e judicial dos créditos de previdência do INSS, inclusive quanto à forma de pagamento;
- Acompanha o pagamento de precatórios.

● **Outras funções:**

- Estabelece normas de padronização sobre o processo de produção de informações e sobre a sua divulgação à sociedade.
- Propõe e acompanha medidas de divulgação da política de Previdência Social, em especial dos direitos e obrigações dos segurados.

PONTOS-CHAVE

Em princípio, as instituições autónomas de segurança social ocupam-se da administração, enquanto o Governo toma as decisões em matéria de política. Contudo, esta divisão não é assim tão clara, e para um regime de segurança social ter sucesso há necessidade de diálogo e de cooperação.

- O grau de independência de uma instituição de segurança social face aos ministérios do Governo varia de país para país. Em alguns países, podem ter-se desenvolvido práticas não regulamentares. Os membros do conselho de administração devem insistir no cumprimento da lei, e se forem necessárias alterações, devem proceder de modo equitativo e transparente.
- Para além dos estatutos que a regem, há também um número de outras leis e de códigos nacionais e internacionais, com os quais as instituições têm de se reger. Os membros do conselho de administração devem conhecê-los bem.
- O conselho de administração deve zelar para que a instituição que supervisiona atue como um organismo “independente mas responsável” nas suas relações com o Governo. Quanto às outras instituições públicas ou privadas, com as quais a instituição precisa de trabalhar, o objetivo deve ser o de manter uma boa relação, mas relativamente formal.

2.3 AS ATIVIDADES DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Os conselhos de administração exercem as suas atividades segundo diversas modalidades, que variam de país para país. Contudo, algumas delas são comuns a todos os conselhos, as quais são o objeto desta secção.

2.3.1 Compromisso de Tempo

A frequência das reuniões do conselho de administração depende do âmbito e do peso das responsabilidades do próprio conselho de administração. Em geral, deve reunir pelo menos uma vez por trimestre e, em muitos casos, mensalmente. Também pode haver reuniões de comissões ou de grupos de trabalho. Algumas serão comissões permanentes, como por exemplo, uma comissão de auditoria que examina em detalhe as contas da instituição e troca opiniões com os auditores externos, ou uma comissão de investimento que examina a gestão dos investimentos. Outras comissões temporárias podem ser eleitas para diversos fins, como por exemplo para redigir um relatório ao ministro sobre um assunto específico, ou para supervisionar um projeto de tecnologias de informação.

Ainda que as reuniões do conselho de administração tenham usualmente lugar na sede da instituição, a organização de algumas delas nos escritórios regionais ou locais permitirá aos membros do conselho de administração aperceber-se do que o grande público vê ou entende. Igualmente, pode valer a pena combinar as reuniões

do conselho de administração com reuniões e grupos de discussão com pessoal e utilizadores da instituição (ex.: trabalhadores, empregadores, beneficiários) da instituição. Os membros do conselho de administração devem combinar com o diretor geral, de vez em quando, visitas aos escritórios no terreno, para conhecer pessoal de todos os escalões e ver as suas condições de trabalho. Isto é útil não apenas para os administradores, mas também para o pessoal. Conhecer os administradores e poder falar com eles, melhora a moral e ajuda os trabalhadores - que poderão desempenhar um trabalho rotineiro - a compreender o modo como as suas contribuições servem os propósitos do conselho de administração da instituição.

Os conselhos de administração têm a responsabilidade de desenvolver uma estratégia, de planear e de ter uma visão de futuro. Uma reunião que tem apenas assuntos de rotina na sua ordem de trabalhos arrisca-se a não deixar tempo livre para um debate aprofundado sobre estratégias e projetos futuros. O conselho de administração deve ter uma reunião de revisão profunda, talvez uma vez por ano, ocupando um ou dois dias inteiros, muitas vezes afastada do escritório central, para minimizar os motivos para interrupções. Um elemento essencial de uma reunião deste tipo consiste em passar em revista os objetivos da instituição - a sua razão de existir, o que se alcançou e o que poderá ser alcançado no futuro (ver Secção 3.2).

Antes de aceitar a designação como membro do conselho de administração, um potencial membro deve informar-se sobre o tempo que deve consagrar e decidir se efetivamente tem esse tempo disponível. Para além de reservar o tempo necessário às reuniões oficiais, deve igualmente, antes de cada sessão, ler a documentação que lhe diz respeito.

Pode haver também outros trabalhos preparatórios. Por exemplo, os administradores que representam os trabalhadores podem considerar necessário reunir separadamente, antes de uma reunião do conselho de administração, para decidirem a sua posição relativamente a questões particulares; também pode ser aconselhável que especialistas da sua própria instituição lhes façam uma exposição, por exemplo sobre questões médicas e jurídicas, ou sobre projetos de lei que exigem um estudo detalhado. Por fim, pode ser necessário dar conta e debater em conjunto depois de cada reunião, sobretudo quando se projeta fazer alterações que se sabe serem necessárias, mas que serão impopulares.

Qualquer pessoa com assento no conselho de administração como representante de uma instituição específica deve agir como um verdadeiro membro do conselho, e não apenas como um administrador eleito. De outra forma, os seus constituintes ficarão sem voz ativa, o que é injusto para eles, e irá comprometer o equilíbrio do conselho. Também pode causar dificuldades no próprio funcionamento do conselho de administração - por exemplo, pode tornar mais difícil atingir quórum. Se o papel

de administrador exige demasiado tempo, ou se as reuniões do conselho de administração interferem continuamente com outras reuniões em que tem de estar presente, o membro deve questionar-se se deve manter o lugar ou não no conselho de administração. Ocupar teoricamente um lugar sem assistir regularmente às reuniões, ou assistir sem as preparar e sem dar seguimento, não serve os que o elegeram, nem o propósito do conselho de administração.

Em muitos países, os administradores que não assistem às reuniões do conselho são excluídos. Na Zâmbia, a lei sobre o regime nacional de pensões estabelece que se um administrador estiver ausente de três reuniões consecutivas sem apresentar uma justificação válida, é excluído do conselho de administração. A mesma disposição aplica-se no caso do Fundo Nacional da Segurança Social da Guiné.

2.3.2 As reuniões do conselho de administração

O protocolo ou o regulamento de qualquer conselho de administração impõe modalidades relativamente ao desenrolar das reuniões e às respetivas formalidades. Em certos casos, pode existir uma fórmula universal para todos os órgãos tripartidos, eventualmente sob a forma de regulamento oficial. Em outros casos, o conselho de administração deve ele próprio definir o seu regulamento. Se tais protocolos ainda não existirem, os membros do conselho de administração devem proceder à sua formulação.

Os tópicos que devem ser abordados são os seguintes:

- O quórum – Quantos membros de cada grupo tripartido de representantes devem estar presentes para que uma decisão tomada pelo conselho de administração seja válida?
- As regras para tomada de decisões – Em caso de votação, o resultado é determinado por uma maioria simples, por uma maioria de cada grupo, ou ainda, segundo uma outra regra? O presidente tem poder de decisão para desempatar em caso de igualdade no sufrágio? Quem pode solicitar uma votação?
- A posição das comissões - Sempre que uma comissão é nomeada, o seu mandato deve ser esclarecido e redigido. É a comissão que tem poderes para fazer recomendações ao conselho de administração, ou tomar as decisões que apenas são reportadas à direção?
- As regras relativas à inscrição de pontos na ordem de trabalhos e as propostas de resolução oficiais – Que procedimento deve seguir um administrador, para além do Presidente ou do Diretor Geral, para incluir um ponto na ordem de trabalhos? Quem deve ser notificado, com que antecedência e que informação deve fornecer? Estas inscrições na ordem de trabalhos podem ser propostas por um único indivíduo, ou devem ser apoiadas por um segundo administrador?

- As regras relativas à presença ou participação do público nas reuniões do conselho de administração – São apenas observadores ou é-lhes permitido fazer perguntas? As agendas de trabalho, documentos e atas das reuniões estão disponíveis para o público? Se apenas algumas partes das reuniões e documentos são acessíveis ao público, quais são os critérios para definir o que é público e o que é confidencial? Abrir ao público a maior parte possível das reuniões do conselho de administração é considerada uma boa prática. As sessões privadas devem tratar de assuntos que justificam manter a confidencialidade. Mesmo assim, os documentos e os relatórios devem ser disponibilizados ao público, a menos que haja boas razões para não o fazer.
- As regras relativas à confidencialidade e aos conflitos de interesses são apresentadas nas Secções 2.3.3 e 2.3.4.

É considerada uma boa prática colocar os protocolos do conselho de administração disponíveis ao público. Este facto ajuda as pessoas a perceber como o conselho de administração executa as suas atividades e confirma se a sua ação é adequada.

O secretário do conselho de administração é normalmente o responsável pela organização da ordem de trabalhos. É uma boa prática que o secretário divulgue previamente os pormenores da agenda com o conselho de administração. A maior parte das agendas dos conselhos de administração conjugam pontos habituais e pontos específicos.

Os pontos habituais podem incluir:

- os relatórios do Presidente e do Diretor Geral,
- apresentação de contas de gestão,
- relatórios de funcionamento, incluindo os encargos de trabalho, o progresso na realização dos objetivos dos encontros, etc.,
- relatório sobre as comunicações e publicidade, e
- relatório sobre os investimentos (se forem relevantes).

Na ordem de trabalhos podem figurar outros pontos durante um determinado período de tempo, como por exemplo, um relatório sobre o progresso de um projeto de informatização. Outros ainda surgirão ciclicamente, anualmente ou em intervalos mais espaçados, como por exemplo, o relatório atuarial trienal.

No decurso de um dado período de tempo, cada aspeto do funcionamento da instituição e das suas relações com outros organismos ou contratantes deve ser objeto de uma verificação atenta. A necessidade de tratar de assuntos imediatos pode, por vezes, atrasar esta atividade de cariz periódico, que deve ser retomada quando as urgências diminuem.

As normas obrigatórias devem estar definidas no regulamento ou pelo conselho de administração, tanto em matéria de divulgação das reuniões aos administradores,

como relativamente à natureza da informação que lhes deve ser dada, quer antes quer depois de cada reunião. Um protocolo escrito pode incluir o seguinte:

- A data, hora e local das reuniões são anunciadas a todos os administradores com muita antecedência.
- Pelo menos dez dias úteis antes de cada reunião do conselho de administração ou de uma comissão, a ordem de trabalhos é enviada aos membros do conselho, com um exemplar de todos os documentos. O secretariado pode usar para este propósito o *e-mail* ou a *intranet* da instituição, se estes constituírem meios de comunicação eficazes para os administradores. Se qualquer documento tiver que ser enviado mais tarde, é preciso mencioná-lo claramente e explicar os respetivos motivos.
- As atas das reuniões devem ter o formato determinado pelo conselho de administração e circular por todos os membros com uma antecedência específica, a fim de permitir aos administradores corrigir eventuais inexatidões na exposição dos factos. (Em certos casos, apenas as decisões serão transcritas, em outros casos haverá também um resumo do debate). Uma versão final das atas deverá circular com as matérias para a próxima reunião. Muitas instituições consideram ser igualmente útil ter um documento de “decisões a tomar” anexado às atas, indicando as ações a tomar e os responsáveis.

Algumas vezes, os documentos são transmitidos com atraso, como por exemplo, quando surge um acontecimento imprevisto alguns dias antes de uma reunião do conselho de administração, ou quando é importante aguardar a receção de dados o mais atualizados possível. A informação que está disponível deve ser enviada com a ordem de trabalhos, e a restante fornecida num curto aditamento, em vez de provocar atraso em todos os documentos até ao último minuto.

Não devem ser apresentados novos assuntos ou temas para decisão – a menos que sejam de menor importância – ao conselho de administração sem pré-aviso. Por vezes, os Presidentes e os Diretores Gerais levantam questões importantes nos seus relatórios ou sob a rubrica “Assuntos Diversos”, e solicitam uma decisão imediata. Todos os assuntos a decidir devem, no mínimo, ser colocados num memorando do conselho de administração, com uma exposição clara dos motivos da urgência e da natureza das decisões requeridas. O conselho de administração deve recusar decidir assuntos sobre os quais não recebeu informação suficiente e contextualizada. Se o assunto não for urgente, o memorando deve ser tratado como um item a incluir na agenda de trabalhos da próxima reunião, acompanhado de um relatório adequadamente preparado.

O prazo para o envio da agenda de trabalhos tende, por vezes, a ficar cada vez mais curto, enquanto os outros documentos são enviados ainda mais tarde, ou entregues apenas no dia da reunião. A consequência é a de que os membros não têm o tempo

suficiente para ler adequadamente os documentos, para se informarem, nem verificar a realidade dos factos. Não podem, portanto, ter um debate informado durante a reunião. Factos destes explicam-se geralmente pela falta de organização, mas também pode ser revelador do estado de espírito dos dirigentes da instituição, que atribuem demasiadas facilidades ao conselho de administração, e não atribuem prioridade suficiente ao seu funcionamento. Distribuir os documentos com atraso tem como resultado – acidental ou deliberado – menosprezar o conselho e concentrar o poder nas mãos dos que prepararam esses documentos. É importante que os administradores contestem cada vez que existam atrasos, insistindo para que no futuro se respeitem os prazos.

2.3.3 Confidencialidade

As regras e as convenções relativamente ao que deve ser do conhecimento público e o que deve ser confidencial variam entre as instituições e os países. Tudo depende da legislação sobre a liberdade de informação. Se for restritiva, o conselho de administração pode querer ir mais além, no interesse da transparência e na conquista da confiança do público. No entanto, é necessário manter um equilíbrio entre a abertura, por um lado, e a necessária proteção da vida privada e as exigências de um funcionamento eficaz, por outro.

Devemos adotar as seguintes normas de conduta:

- A informação sobre a estratégia global da instituição, o seu orçamento atual, os objetivos e as metas que estão fixadas, os meios para os alcançar, e os projetos futuros deve ser de livre acesso.
- A informação sobre os prestadores de serviços, ou as negociações com os fornecedores ou as entidades públicas, que podem ter implicações financeiras ou enfraquecer o poder negocial do conselho de administração, só deve ser divulgada após a sua concretização.
- A informação sobre a situação pessoal dos indivíduos, quer se trate de trabalhadores, segurados, ou de beneficiários, não deve ser tornada pública sem o seu consentimento.

Os mesmos princípios devem aplicar-se aos membros do conselho de administração que debatem as matérias do conselho de administração no exterior, mesmo com colegas ou especialistas entre os constituintes que representam. As relações com os fornecedores comerciais são particularmente sensíveis, porque podem estar em jogo quantias avultadas.

Em certos casos, também acontece que os membros do conselho de administração recebem informações que podem prejudicar uma empresa, se elas forem divulgadas. Por exemplo, a falta de pagamento das contribuições devidas pela empresa à instituição. Podemos argumentar que estas falhas devem manter-se confidenciais.

Uma melhor solução, contudo, é fazer com que o funcionamento da instituição seja tão transparente que seja pouca a informação que necessita ser mantida confidencial. Por exemplo, a instituição pode, por via da imprensa ou do seu sítio de internet, identificar as empresas que estão em falta com as suas contribuições obrigatórias. Para os grandes devedores, o não pagamento das suas contribuições, sendo do conhecimento público, contribuirá para uma má reputação da empresa, por culpa própria. Manter essa informação secreta significa que a instituição não a pode usar para forçar o respetivo cumprimento, e também que é negada a outras pessoas com interesse real nela: ou seja, trabalhadores cujo direito às prestações está em risco de ser afetado.

Vale sempre a pena aos membros do conselho de administração debater os motivos que justificam a confidencialidade num caso particular. Se é acordado manter-se a confidencialidade, a lealdade no seio do conselho de administração, e da instituição, impõe a manutenção da confidencialidade da informação por parte do membro.

Uma questão particularmente difícil é a das negociações sobre assuntos políticos, de interesse para os meios de comunicação social e para a oposição, nas quais pode um membro aprovar, ou não, a posição adotada pela maioria do conselho de administração ou pelo presidente. Irão atuar conforme as circunstâncias, mas se se tiver decidido que um assunto se deve manter confidencial, ou se as linhas diretrizes forem claras sobre a necessidade da sua confidencialidade, uma falha no dever de reserva pode ter graves consequências na sua credibilidade, e nas relações com os outros administradores. O grau de confidencialidade varia conforme a natureza do caso: por exemplo, uma discussão informal entre um grupo limitado no seio da própria instituição, em que o membro do conselho de administração pode confiar para manter o sigilo, comparada com uma declaração feita em público, ou um jornalista que coloca um assunto confidencial sob os projetores na ribalta.

Pode ser possível facilitar a outros organismos, como um conselho económico e social nacional tripartido, a receção dos documentos na fase de projeto, para participarem no debate de assuntos controversos. Por vezes, o membro do conselho de administração pode, sem infringir a confidencialidade, sugerir a um interveniente externo interessado as perguntas pertinentes que pode colocar à organização sobre determinados assuntos.

Se o membro considera que deve fazer uma declaração sobre uma questão confidencial, infringindo o direito de reserva, é esperado que ele renuncie ao conselho de administração (ou é demitido). Portanto, deve ponderar as eventuais consequências da sua saída do conselho, e as consequências de não ter trazido esta questão para o conhecimento do público.

2.3.4 Conflitos de interesse e *lobbying*

O que deve fazer um administrador se tiver um conflito de interesse - interesse pessoal ou comercial num organismo que se relaciona com a instituição? Pode, por exemplo, ser diretor (ou estar relacionado) com alguma empresa que concorre com propostas aos concursos da instituição. É um caso difícil para o membro do conselho tomar uma decisão objetiva – e transparecer que tomou uma decisão objetiva. Isto sujeitará o membro a pressões por parte dos associados, que lhe exigem apoio, ou poderá ser acusado de corrupção.

A maior parte dos países tem estatutos ou códigos de conduta relativos aos conflitos de interesse. Estes podem exigir que se declarem os conflitos de interesses e/ou impedir as pessoas com conflitos de interesse de tomar parte nas decisões particulares. Se as obrigações legais são limitadas, o conselho de administração pode elaborar normas mais específicas e completas. Mesmo que a legislação que rege a instituição não exija uma declaração de interesses financeiros, impor esta obrigação aos administradores revela-se uma boa prática por parte do conselho de administração.

Diretrizes da Transparência Internacional (TI)

Transparência Internacional é uma organização não-governamental internacional, dedicada ao combate à corrupção em todo o mundo, tanto nos negócios como na vida pública. TI formula os seguintes comentários sobre os conflitos de interesse.

Quando um deputado, ministro, ou titular de uma função pública, toma uma decisão, mesmo parcialmente que seja, porque ela beneficia os seus interesses, ele trai a confiança das pessoas. As decisões devem ser tomadas com o único interesse da sociedade. Permitir qualquer outro tipo de considerações sobre uma decisão diferente daquela que é a mais adequada ao interesse geral, conduz a maus resultados. O primeiro critério é subjetivo: o homem político, ou o alto responsável, deve interrogar-se a si próprio de acordo com a sua própria consciência.

Mesmo que este critério seja satisfeito, é igualmente necessário proceder a uma avaliação objetiva. Será que a decisão tomada pode ser interpretada pelas pessoas como tendo sido tomada por outros motivos que não seja o seu bem-estar coletivo? Esta questão também deve ser posta pelo deputado, ministro ou titular de uma função pública, mas com a diferença do critério subjetivo, por ser o povo em última instância que vai julgar a situação. Porque deve ser assim? Devido à confiança do público. As pessoas têm o direito de acreditar no facto do seu poder ou a sua soberania ser exercido no seu interesse...

Por vezes, a obrigação de ter que evitar qualquer aparência de conflito de interesses, parece injusta e severa, principalmente quando os adversários abusam. E portanto, um homem político ou o titular de uma função pública que dá a imagem de um conflito de interesses, apenas faz com que sejam observados mais de perto os motivos das suas decisões. É uma vulnerabilidade autoimposta. (Carney, 1998)

O registo de interesses financeiros deve estar disponível a todos os administradores, com o intuito de informar cada um deles sobre os interesses dos seus colegas. Quando chega o momento de discutir uma questão sobre a qual um administrador está em conflito de interesses, este deve declará-lo igualmente na mesma altura. Se os seus interesses têm uma certa importância, ele não deve tomar parte no debate e deve abandonar a reunião durante a discussão. O princípio que consiste em declarar a existência de um interesse pessoal, abstendo-se de participar na discussão, deve estender-se para lá dos simples interesses financeiros e aplicar-se aos interesses indiretos e diretos. Por exemplo:

- Um membro do conselho de administração pode ter um parente candidato a um emprego no seio da instituição ou numa situação de ser beneficiado ou penalizado por uma decisão particular do conselho de administração.
- Um membro do conselho de administração de um regime de seguro na doença, que detém ações de uma empresa de saúde privada, ver-se-á afetado por decisões relativas a esta empresa, ainda que a sua própria empresa não trabalhe com a instituição.

Um membro do conselho de administração pode perfeitamente acreditar poder ser imparcial, não deixando os seus interesses interferir no seu julgamento. Talvez tenha razão, mas não é aí que reside o problema. A questão que importa é esta: «O que pensará o homem na rua (que nem é amigo nem inimigo) se ouvir falar disso?». Se isso levar a pessoa a suspeitar de algo sobre a decisão do conselho de administração ou o processo que lhe deu origem, então o membro do conselho de administração não deve tomar parte na discussão, nem na decisão.

As empresas exercem pressão sobre os membros do conselho de administração para conseguir contratos com a instituição (ex.: material e *software* de informática, serviços financeiros). Mais subtilmente, os que fazem *lobby* asseguram a promoção de políticas que trarão vantagens financeiras aos que as utilizarem. Por exemplo, a privatização de certos elementos do sistema público de segurança social pode trazer benefícios consideráveis às instituições financeiras (bancos, companhias de seguros, fundos de pensões, etc.). Os administradores podem descobrir que são alvo de pressão por parte das instituições, que pode incluir estadias, seminários, viagens de estudo ou ofertas de aparelhos ou de *software*.

Os que fazem *lobby* são especialistas em relações públicas e em técnicas de comunicação, e as suas ofertas podem ser muito atraentes. Uma das formas de se prevenir, é lembrar-se do provérbio: «Tudo se paga» - posto de outra forma, aqueles que oferecem presentes têm geralmente algo premeditado. Adotar uma regra formal segundo a qual os administradores devem declinar todas as ofertas provenientes de pessoas ou de empresas com interesses financeiros, atuais ou potenciais no funcionamento da sua instituição, revela uma boa prática. Uma outra alternativa consiste na exigência ditada pelo conselho de administração de tornar público todos

os presentes aceites pelos administradores, e sua inscrição no registo das declarações de interesses financeiros acima sugerida.

PONTOS-CHAVE

- O tempo de compromisso exigido por parte dos membros do conselho de administração pode ser considerável, se tivermos em conta não apenas as reuniões regulares, mas também o trabalho de preparação e de acompanhamento necessários. Qualquer pessoa com assento no conselho de administração de uma instituição a título de representante deve garantir que dispõe do tempo necessário para ser administrador efetivo, e não apenas a título nominal.
- As reuniões devem efetuar-se de acordo com um conjunto de procedimentos, cuja publicação é considerada como uma boa prática.
- As reuniões devem inscrever-se num ciclo de trabalho regular ao longo do ano.
- Os administradores devem insistir para que os documentos destinados às reuniões sejam produzidos com a antecedência necessária, de modo a serem lidos e assimilados.
- Os administradores devem acordar as regras relativas à confidencialidade, equilibrando as exigências de transparência e a necessidade de proteger a vida privada dos indivíduos e criar um clima propício à eficaz condução dos trabalhos do conselho de administração. Quanto menos imperar o secretismo, menos fugas de informação não autorizadas provocarão prejuízos.
- É importante que os administradores sigam os princípios claramente estabelecidos em matéria de conflito de interesses de relações com os *lobbies*. Eles devem abster-se de tomar parte nas decisões onde têm um interesse pessoal. Deve ser publicado um registo de interesses financeiros dos membros do conselho de administração.

CAPÍTULO 3: GOVERNAÇÃO DAS OPERAÇÕES ADMINISTRATIVAS

3.1 ESTRUTURAS DE GESTÃO

O conselho de administração tem uma missão de supervisão: controlar o funcionamento global de toda a instituição, e não se envolver na gestão do dia-a-dia. Esta última função pertence ao Diretor Geral e aos trabalhadores da instituição, que são pagos para isso. A designação das funções varia de instituição para instituição: utilizar-se-á aqui, para facilitar, os termos de «diretor geral» (CEO) para o responsável pela instituição, e «diretores» para os quadros dirigentes. Incumbe ao conselho de administração verificar se eles cumprem corretamente o seu trabalho. Quais são então as relações existentes entre os administradores e a equipa dirigente?

Os estatutos ou o regulamento da instituição deverão normalmente incluir um enunciado de responsabilidades relativas ao conselho de administração e ao diretor geral, que todos os novos administradores devem conhecer. Se, de facto, a divisão das responsabilidades parece não funcionar como prescrito na lei, importa por a prática em conformidade com as obrigações jurídicas. Para o fazer, os administradores podem consultar os seus pares – que estão há mais tempo nas suas posições – sobre as estratégias a seguir, ou invocá-las oficialmente durante uma reunião do conselho de administração.

3.1.1 A equipa diretiva

Entre os diretores incluem-se normalmente:

- um diretor financeiro - responsável por questões orçamentais, contabilidade, auditorias internas; e
- um ou mais diretores de operações na sede e no(s) escritório(s) local(is)
 - Divisão de contribuições – classificação dos empregadores e segurados, conservação dos registos, recolha de contribuições, respeito pelas obrigações;
 - Divisão de prestações - pedidos, atribuições e pagamentos.

Os outros diretores ou quadros dirigentes são responsáveis por:

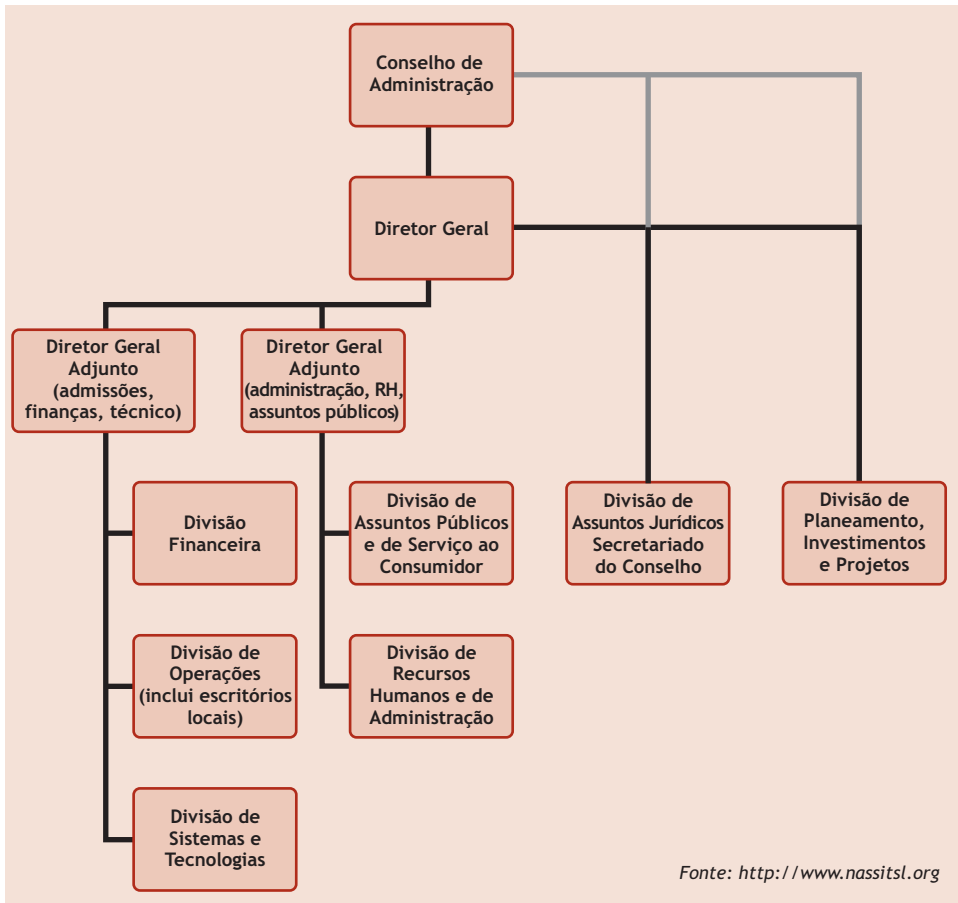
- tecnologias de informação e comunicações;
- investimentos;
- questões jurídicas – consultoria, ações na justiça, recursos;
- recursos humanos – recrutamento, formação;
- pesquisa – recolha e análise de dados (ex.: pedidos de subsídios, fluxo de processo, pagamentos já efetuados), estudos atuariais, formulação e planeamento de políticas (incluindo recomendações aos ministros respetivos);
- comunicações, relações públicas e informação ao público;
- administração interna – locais e equipamentos da instituição; e
- questões de saúde – aconselhamento sobre pedidos de subsídios de invalidez e acidentes de trabalho.

Alguns quadros dirigentes devem, igualmente, ser responsáveis por questões de segurança, tais como a segurança informática e a proteção de dados, bem como pela gestão de risco para toda a instituição.

Os membros do conselho de administração consideram útil ter um organograma que apresente a estrutura da direção, a descrição de funções indicando as responsabilidades de cada quadro dirigente e os CVs dos principais responsáveis. Todos os documentos devem manter-se atualizados e as versões revistas devem ser distribuídas pelos administradores.

O organograma seguinte ilustra a estrutura organizacional do Sistema Nacional de Segurança Social e Fundo Fiduciário da Serra Leoa.

**Organograma do Sistema Nacional de Segurança Social e Fundo Fiduciário da Serra Leoa
(*Sierre Leone National Social Security and Insurance Trust*)**



Fonte: <http://www.nassitsl.org>

O Diretor Geral é frequentemente nomeado pelo presidente, pelo ministro responsável ou por uma comissão parlamentar, em vez do conselho de administração. No entanto, é uma boa prática que este último esteja envolvido no processo, já que vai trabalhar em estreita ligação com o diretor designado.

Se o conselho de administração proceder ele próprio à nomeação do Diretor Geral, pode ser útil criar uma comissão para efetuar o trabalho detalhado de seleção. Normalmente, todo o conselho de administração deverá ratificar a nomeação final. É importante que esta comissão tenha as suas atribuições bem definidas desde o início, com um mandato claramente estabelecido, para que os seus membros saibam o que podem fazer e o que devem submeter ao conselho de administração. Se este último só tiver que dar um parecer consultivo sobre a escolha do candidato, ele pode selecionar um representante que terá assento na comissão ministerial ou na comissão parlamentar encarregada da seleção. Também neste caso é conveniente que este representante tenha um mandato explícito.

Assim que o Diretor Geral passa a ser o representante público da instituição, é essencial que a sua nomeação tenha lugar com transparência e equidade. É igualmente importante que qualquer indivíduo com competência para ocupar o lugar tenha iguais condições para concorrer. É uma boa prática proceder à publicação da abertura do concurso, acompanhada de uma descrição detalhada do posto e do perfil do candidato pretendido: qualidades, competências, e conhecimentos exigidos e, ainda, aptidões complementares. Uma lista de candidatos pré-selecionados deve incluir os candidatos que correspondem aos critérios de seleção, e a nomeação final far-se-á sob uma base objetiva após as entrevistas a cada um deles.

As pessoas realmente qualificadas para o lugar constituirão um número relativamente pequeno, sendo provável que pelo menos alguns candidatos sejam conhecidos de alguns administradores. Os pontos debatidos na secção 2.3.4 em matéria de conflito de interesses aplicam-se, igualmente, aqui. Por outro lado, se um candidato exercer pressão sobre os administradores, diretamente, ou por interposta pessoa, estas manobras devem ser punidas com a sua eliminação do concurso. Esta regra é, muitas vezes, estipulada nos códigos jurídicos ou códigos de conduta relativos ao recrutamento de funcionários. Caso contrário, o conselho de administração pode ter interesse em adotar este princípio.

Quanto aos outros membros da equipa da direcção, é normalmente ao Diretor Geral que incumbe efetuar a sua nomeação, ainda que o conselho de administração eventualmente participe. Também neste caso, devem prevalecer os mesmos princípios de transparência, equidade e igualdade de condições.

Muitas vezes, um Diretor Geral ou qualquer outro quadro dirigente, recentemente nomeado, já geriu uma grande instituição, pública ou privada, mas terá uma visão limitada da segurança social. Deverá, neste caso, adquirir os conhecimentos e as competências requeridas para poder cumprir as funções específicas do seu trabalho, à semelhança do que fazem os administradores.

Os escalões de vencimentos da posição de Diretor Geral, e dos quadros dirigentes, podem ser definidos pelo Ministro, pelo Parlamento, pelo conselho de administração, ou por uma combinação destes intervenientes. Em qualquer dos casos, eles devem ser fixados segundo critérios claramente definidos, podendo ser justificados publicamente.

Algumas vezes, uma parte dos salários dos quadros dirigentes está relacionada com o respetivo desempenho. Devem ser fixadas metas objetivas e claras, para que o conselho de administração possa avaliar os resultados e medir o seu desempenho. Se as metas do Diretor Geral são muitas vezes específicas para este posto, não são realistas se não estiverem em correlação com as da instituição e do pessoal no seu conjunto. Ainda que a remuneração não dependa dos resultados, é útil colocar metas ao pessoal da instituição, e proceder a análises anuais para verificar se foram alcançadas. Se não forem alcançadas, poderá ter sido por circunstâncias que estão para além do controlo do

pessoal: surge então a hipótese de se pagar todo, ou parte, do prémio relativo aos resultados. Neste caso, as razões para proceder desta forma devem ficar documentadas. É particularmente importante se o caso despertar a atenção dos media.

O recrutamento e a remuneração dos quadros superiores constituem uma área em que o conselho de administração pode precisar de recorrer a consultores externos, possivelmente de empresas de consultores especializados em recrutamento de pessoal. Estes podem dar um contributo útil, mas é importante para o conselho de administração e para a instituição de recrutamento acordar sobre os pré-requisitos de candidatura para o lugar vago e o lugar onde deve ocorrer. As instituições de segurança social disputam os melhores gestores ou administradores no mercado local, e não no mercado internacional, uma vez que é essencial que a pessoa recrutada compreenda o contexto nacional e, naturalmente, a(s) língua(s) nacional(ais). A remuneração oferecida deverá basear-se nos níveis de remuneração nacionais para posições comparáveis.

3.1.2 As relações com a direção

Em geral, os membros do conselho de administração estabelecem relações mais estreitas com o Diretor Geral e com os diretores, do que com os outros elementos do pessoal - com efeito, estes podem ser os únicos que acabam por conhecer bem. Estas relações devem manter-se ao nível profissional, ainda que sejam de ordem amigável a título pessoal.

O presidente do conselho de administração terá provavelmente uma relação profissional muito estreita com o Diretor Geral. Como o presidente do conselho de administração deverá efetuar o seu trabalho a um nível de maior detalhe do que os outros administradores, ele terá sem dúvida um grande número de reuniões com o Diretor Geral que não incluirão estes últimos.

Igualmente, poderá haver bons motivos para envolver os outros membros do conselho de administração em discussões com os quadros superiores da instituição fora das reuniões do conselho de administração ou das reuniões de comissões. Por exemplo, como parte do seu emprego no ministério, os representantes do Governo com assento no conselho de administração, podem ter reuniões preparatórias do orçamento anual antes da sua apresentação ao conselho.

Constitui uma boa prática a apresentação de atas em reunião plenária do conselho de administração, ou pelo menos, de uma descrição dos assuntos principais da apresentação do Presidente ou Diretor Geral ao conselho de administração. O objetivo é que todos os administradores estejam igualmente informados. Não é aceitável que um «círculo restrito» esteja ao corrente do que se passa, enquanto um «círculo formado pelos restantes» só figure no conselho apenas para oficializar as decisões tomadas pelos primeiros.

Por vezes, o Presidente ou o Diretor Geral pode encontrar-se individualmente com os administradores para passar certos pontos em revista antes da reunião do conselho. Mesmo que não seja essa a intenção, este género de reuniões pode criar a suspeição de que se estão a tratar de assuntos nas costas dos outros membros do conselho de administração - devendo, portanto, ser desencorajadas. Se, mesmo assim, ocorrerem reuniões deste tipo, deve ser difundida uma nota escrita dando conta dos assuntos abordados e das eventuais conclusões. Isto pode ser feito pelo membro do conselho de administração respetivo.

Alguns conselhos de administração podem ter um Comité Executivo ou conselho de administração restrito - igualmente chamado de «*bureau*» - que se reúne com maior regularidade para tratar de assuntos correntes. Este organismo deve ser oficialmente estabelecido e ter obrigações de responsabilidade claramente estabelecidas, para evitar que se torne num grupo exclusivo ou num organismo informal ou «oficioso».

O Diretor Geral participa geralmente nas reuniões do conselho de administração enquanto membro do conselho, com ou sem o direito de voto. Mais do que vê-lo apresentar os relatórios em nome da sua equipa de direção, certos membros da equipa poderão assistir às reuniões do conselho quando os assuntos que lhes dizem respeito estão na ordem de trabalhos. O Diretor Financeiro pode apresentar a situação do processo orçamental e discutir os pormenores com o conselho, enquanto o Diretor de Operações dará conta dos resultados obtidos pela instituição na execução das suas tarefas essenciais.

No interesse da eficiência, é desejável que os outros membros da instituição estejam presentes nas reuniões do conselho para apoiar os seus diretores sobre os pontos de atividade que lhes dizem respeito. Poderão, igualmente, obter a resposta a perguntas que, em caso contrário, não teriam senão após a reunião, quando o diretor respetivo tivesse obtido a informação de um elemento do pessoal.

Um membro do conselho de administração não deve colher informação do pessoal da instituição sem o conhecimento do CEO ou dos diretores. Isto não quer dizer que um diretor tenha que estar presente numa reunião entre um membro do conselho de administração e um membro do pessoal, o que pode ser muito inibidor. No entanto, os diretores devem manter-se informados sobre estas discussões. Por outro lado, os membros do pessoal podem preferir a presença de um diretor quando se reúnem com um membro do conselho de administração, com o fim de evitar eventuais recriminações posteriores.

A menos que haja uma razão muito forte, um membro do conselho de administração não se deve envolver em reuniões individuais, em promoções ou ações disciplinares. Compete ao CEO gerir as operações do dia-a-dia da instituição e reportá-las ao conselho de administração. Se a direção estabeleceu um meio ajustado de avaliação do desempenho da instituição, o conselho de administração deve ser capaz de identificar qualquer desvio ou tendência que necessite ser investigada. Por exemplo, um relatório que mostre um

aumento do nível da rotatividade de pessoal num centro local ou num setor, pode ser um sintoma de problemas de gestão, suscetíveis de ser investigados pela direção.

É uma prática útil para um membro do conselho de administração dispor de algum tempo, no início ou no final das reuniões de direção, para uma conversa em privado sem a presença do pessoal da instituição. Isto permite aos membros da direção despertarem para as preocupações conjuntamente com os colegas e discutirem os casos emergentes, sem criar desnecessária má vontade, tensões ou problemas nas relações de trabalho com o CEO e os diretores. Uma sessão privada dos membros do conselho de administração pode ser útil antes das reuniões, para a revisão da estratégia anual do desempenho do CEO.

Se o desempenho do CEO não é satisfatório, é melhor lidar abertamente com o problema. Caso contrário, o problema agrava-se, irão circular rumores e criar-se-ão fações. Discussões em privado no interior da direção, em particular com o Presidente, são o primeiro passo. Isto pode ser seguido por reuniões confidenciais com o ministro responsável e com o responsável superior dos funcionários públicos. Se o caso envolver o estilo do CEO, então o problema pode ser apresentado, e dada uma nova oportunidade para correção. O mesmo se aplica em questões de competência, embora possam tratar-se de casos muito mais difíceis. Se o problema envolver má gestão ou fraude, poderá ser necessário agir rapidamente, algumas vezes implicando a confidencialidade, de forma a evitar a destruição de provas.

Se houver sugestões de má conduta grave por parte do CEO, quer este tenha nomeação política ou não, disciplinar ou destituir um alto cargo poderá ter consequências políticas. As acusações devem ser apoiadas por provas irrefutáveis e poderá ser necessário, em primeiro lugar, suspender o CEO e, seguidamente, iniciar uma investigação completa.

PONTOS-CHAVE

- A função da direção é supervisionar. A equipa de gestão da instituição é responsável pelas operações do dia-a-dia da instituição.
- Não deve haver um “grupo restrito” de administradores que sabem o que se está a passar, e um “grupo externo” cuja função é a de apenas sancionar as decisões da administração.
- A nomeação de um CEO deve ser efetuada abertamente e baseada em critérios objetivos. A remuneração base do CEO deve ser claramente estabelecida.
- A administração não deve interferir no sistema de gestão da instituição. Os administradores devem informar o CEO quando estes pedem informação sobre o pessoal da instituição, não devendo interferir em reuniões particulares ou em ações disciplinares.
- Se o desempenho do CEO não é satisfatório, é melhor lidar com o assunto abertamente. Sejam quais forem as medidas tomadas, haverá consequências políticas.

3.2 OBJETIVOS E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

Os clientes de uma instituição de segurança social – os trabalhadores e os empregadores, contribuintes e beneficiários – merecem e esperam a mesma qualidade de serviço oferecida a outros clientes de outras instituições financeiras. A instituição de segurança social existe para o benefício dos seus clientes. O estereótipo de uma burocracia lenta e irresponsável na instituição é inaceitável. A instituição de segurança social cumpre a sua missão se efetuar o seguinte:

- recolher os montantes corretos das contribuições na data devida (ou, se as contribuições são coletadas por outras instituições, monitorizar o processo para assegurar que recebe os montantes devidos);
- pagar as prestações às pessoas certas pelo valor certo e no tempo certo; e
- efetuar estas operações com um nível razoável de custos administrativos.

No trabalho do dia-a-dia, a instituição tem de possuir uma máquina administrativa para alcançar estes objetivos. Na sua função de supervisão, o conselho de administração deve dispor de informação para avaliar se os objetivos estão a ser alcançados, de modo a poder efetuar ou recomendar alguma ação retificativa necessária.

O conselho de administração tem um papel importante no estabelecimento dos objetivos e das metas da instituição, bem como no trabalho com a gestão, para monitorizar se os objetivos e as metas estão a ser atingidos e, no caso de não estarem, para poder identificar as respetivas razões.

3.2.1 Missão e objetivos

Muitas instituições começam por identificar a “Missão” e a “Visão” que definem os princípios gerais de atuação. Seguidamente, estabelecem objetivos concretos. Estes termos são largamente usados nos meios ligados à gestão, mas não existe uma definição genericamente aceite.

Podemos ter as seguintes definições de missão e de visão:

- a visão é aquilo que o futuro trará se a missão for cumprida;
- a missão estabelece os grandes objetivos da instituição a longo prazo, geralmente em termos de:
 - O que ela faz pelos seus clientes?
 - O que desejam as partes interessadas (*stakeholders*)?
 - O que faz ela pelos seus trabalhadores?

As ideias sobre os objetivos da instituição a longo prazo podem ser diversas entre as partes interessadas (*stakeholders*), e é preferível que a instituição esclareça estas diferenças para estabelecer quais os interesses comuns. Desta forma, o processo de

estabelecimento da missão e dos objetivos pode ser tão importante como o seu conteúdo. No quadro seguinte, apresentam-se exemplos de declarações de visão e de missão de instituições de segurança social em África.

Os objetivos e as metas são mais específicos do que as declarações de visão e de missão. Em termos gerais, um objetivo é um resultado a alcançar, usualmente num período específico de tempo, e uma meta é a medida que indica a sua concretização. Para serem exequíveis, os objetivos têm que ser definidos com precisão, ser quantificáveis e incluir o elemento tempo. Por exemplo, não é suficiente estabelecer simplesmente que ‘o tempo de processamento dos pedidos de prestações deve ser reduzido’. Um objetivo preciso e uma meta temporal para alcançar esta melhoria de serviço será ‘ao fim de seis meses, 75% de todos os pedidos são tratados no prazo de dez dias úteis a partir da data da requisição, e o restante no prazo de 15 dias úteis’. Durante os seis meses, podem estabelecer-se marcos – médias intermédias – por exemplo, ao fim de dois meses 50% de todas as requisições são satisfeitas ao fim de dez dias úteis a contar da data da requisição, 65% ao fim do quarto mês, etc. Cumprindo as metas estabelecidas, muito provavelmente se cumprirá o objetivo final. Em caso de impossibilidade de as cumprir, o conselho de administração deve interrogar-se sobre os problemas encontrados e quais as ações retificativas necessárias.

Missão e Visão

ANGOLA: Instituto Nacional de Segurança Social - INSS

Missão:

- Gerir os recursos e pagar as prestações sociais relacionadas com a Proteção Social Obrigatória;
- Garantir os direitos sociais dos segurados.

Visão: Ser uma instituição pública com elevada capacidade de inovação, um modelo de excelência na prestação de serviços aos seus segurados, contribuintes e pensionistas, e contribuir para o desenvolvimento económico e social de Angola.

Valores:

- Igualdade, equidade social e diferenciação positiva;
- Respeito ao cidadão;
- Transparência e eficiência;
- Trabalho em equipa;
- Solidariedade.

CABO VERDE: Instituto Nacional de Previdência Social - INPS

O Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, criado em 1991 pelo Decreto-lei n.º 135/91, de 2 de outubro, nasceu na sequência da cisão do Instituto de Seguros e Previdência Social (ISPS). Trata-se de uma instituição pública, dotada de autonomia administrativa e financeira, com património próprio, tendo como principal atribuição a gestão do regime geral obrigatório de proteção social dos trabalhadores em Cabo Verde.

Missão: Garantir, de forma ativa, a proteção dos indivíduos contra os riscos que determinam a perda ou a redução da sua capacidade para o trabalho, proporcionando aos mesmos rendimentos substitutivos, quando afetados por esses riscos sociais e criando condições para a sua dignificação e inserção sociais na dinâmica produtiva e económica da sociedade.

Visão: Construir, implementar e desenvolver, com excelência administrativa, uma Segurança Social dinâmica e ativa na cobertura dos riscos sociais, no combate às iniquidades e desigualdades sociais e na promoção do crescimento económico do país com rosto humano e coesão social.

Princípios: A Segurança Social e, conseqüentemente, a atividade do INPS, baseia-se em princípios que lhe servem de referencial. Destacam-se:

- *Solidariedade*
- *Universalidade*
- *Equidade social*
- *Igualdade*
- *Diferenciação positiva*
- *Economia, eficiência, eficácia e efetividade*
- *Primado da responsabilidade pública*

Valores: No exercício da sua atividade de matriz vincadamente social e na sua relação com os seus utentes e com a sociedade, o INPS defende e pratica os valores relacionados designadamente com:

- *Respeito absoluto pelos direitos, interesses e expectativas dos beneficiários.*
- *Honestidade, lealdade e cortesia em relação aos seus contribuintes e parceiros.*
- *Transparência, imparcialidade e objetividade de propósitos e ações.*
- *Responsabilidade Social através da criação de valor à comunidade.*
- *Motivação e empenhamento dos colaboradores na melhoria contínua do serviço prestado.*
- *Procura contínua da excelência e da qualidade.*

Visão Estratégica: O novo modelo organizacional está alinhado com uma visão estratégica orientada para o utente, inovando e alargando continuamente os meios de contacto, assente numa cultura interna de responsabilização, gestão por resultados e trabalho em equipa.

Perspetivas:

- *Alargamento da proteção social a outros segmentos da população e adaptação da legislação*
- *Harmonização do sistema de proteção social nacional*
- *Entrada na fase transitória das reformas paramétricas (2012)*
- *Modernização da gestão (TIC, infraestruturas, RH)*
- *Novo paradigma no relacionamento com o Ministério da Saúde*

CABO VERDE: Centro Nacional de Pensões Sociais - CNPS

Criado pela Resolução nº 6/2006, de 9 de janeiro, o CNPS é uma instituição dotada de personalidade jurídica pública e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que tem como principal atribuição a gestão do regime não contributivo de segurança social.

Missão: Assegurar a gestão de forma autónoma e integrada do sistema de pensões de regime não contributivo, reconhecido ou atribuído e financiado integralmente pelo Estado e da respetiva base de dados.

Visão: Melhoria da focalização e das prestações de cobertura, a fim de reduzir as situações de pobreza e de exclusão que atingem as camadas mais desfavorecidas e vulneráveis da população.

Valores: Promoção da justiça, da igualdade e da solidariedade social para todos.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE: Instituto Nacional de Segurança Social - INSS

Missão: No exercício das suas funções, todos os funcionários do INSS devem atuar no sentido do Instituto ser reconhecido como uma entidade de referência na prestação de um serviço público eficiente, de qualidade e de proximidade, na promoção da coesão social.

Valores: Enquanto pessoa coletiva de direito público, o INSS prima pelos seguintes valores:

- Absoluto respeito pelos direitos, interesses e expectativas dos contribuintes e dos beneficiários;
- Cortesia, honestidade e respeito pela dignidade de todos os cidadãos;
- Não discriminação dos cidadãos, designadamente em função do género, nacionalidade, raça, religião ou condição física ou psíquica;
- Equidade social, ou seja, tratamento igual em situações iguais;
- Diferenciação positiva, ou seja, tratamento diferenciado em situações desiguais;
- Motivação e empenhamento dos colaboradores;
- Melhoria contínua;
- Preservação do meio ambiente.

Objetivos Gerais:

- Reforçar a proteção social
- Aumentar o grau de cumprimento contributivo
- Melhorar e uniformizar a qualidade do serviço
- Aumentar a eficiência dos serviços.

GANÁ: Segurança Social e Fundo Nacional de Seguros (SSNIT)

Visão: Transformar o SSNIT numa Instituição Financeira de Nível Mundial dedicada à promoção da Segurança Económica dos Trabalhadores do Gana.

Missão: O SSNIT compromete-se a providenciar regimes para fazer face aos cortes nos rendimentos dos Trabalhadores do Gana e seus dependentes no caso de Idade avançada, Incapacidade permanente, ou Morte, graças a pessoal motivado e a uma liderança atenta.

Fonte: <http://www.ssnit.com>

Marrocos: Fundo Nacional de Segurança Social (Caixa Nacional de Segurança Social - CNSS)

Visão: A CNSS é um organismo público de cariz social que oferece prestações justas, duráveis e fiáveis, e que é gerida com respeito pelo ambiente. Sendo apreciado pelos seus parceiros pela qualidade dos seus serviços e respeitado pela sua abordagem humanista e preocupações com os cuidados de saúde, o CNSS tem o dever e o desejo de vos proteger em todas as circunstâncias.

Missão: Dada a força da nossa capacidade de gestão do regime de segurança social de todo o setor privado, e a consciência das nossas responsabilidades, propomos soluções adequadas, oferecemos serviços de alta qualidade e administramos uma extensa rede de escritórios que cobrem todo o país.

Valores

Para os empregadores, pessoas seguradas, prestadores de serviços de saúde

Nós responsabilizamo-nos por mobilizar e concentrar todos os nossos recursos na auscultação, aconselhamento, satisfação e antecipação das expectativas dos empregadores, das pessoas seguradas e dos profissionais de saúde, estabelecendo logo que possível serviços interativos que respondam às suas necessidades específicas de uma forma profissional, inovadora e fiável.

Para os trabalhadores

Nós investimos nos recursos humanos, dando formação e motivando os nossos trabalhadores a desempenhar as suas funções, colocando-as ao dispor dos empregadores, das pessoas seguradas e dos prestadores de cuidados de saúde.

Responsabilidade Social

Enquanto cidadãos com uma missão de proteção social, o CNSS tem o dever de assumir as suas responsabilidades sociais:

- **Cuidados de Saúde:** Uma das nossas maiores preocupações é abranger a totalidade da população com os cuidados de saúde.
- **Segurança:** De forma a garantir a segurança das pessoas seguradas e dos beneficiários, nós asseguramos-lhes prestações em caso de invalidez, doença, maternidade, velhice e morte.
- **Ambiente:** Gerimos a longo prazo tendo em conta o bem-estar dos nossos concidadãos, respeitando o ambiente da comunidade.

Fonte: <http://www.cnss.ma/>

Comissão de Segurança Social da Namíbia

Visão: Comissão de Segurança Social: Nome familiar às famílias na Namíbia.

Missão: Administrar de modo profissional os Fundos para a Provisão das Pensões da Segurança Social aos Trabalhadores da Namíbia e seus Dependentes.

Valores

- Equidade
- Integridade
- Eficiência
- Transparência
- Responsabilidade
- Confidencialidade
- Comportamento ético
- Satisfação dos clientes
- Confiança e respeito mútuos
- Comunicação eficaz

Fonte: <http://www.ssc.org.na/>

Tanzânia: Fundo Nacional de Segurança Social (NSSF)

Visão: A visão do NSSF é manter a sua posição de líder na prestação de serviços de segurança social na Tanzânia, baseado nos princípios internacionalmente reconhecidos de segurança social.

O Fundo aspira ser líder na cobertura aos seus membros, na provisão de uma vasta gama de pensões, na oferta de pensões significativas e no conhecimento do domínio da segurança social.

Missão: A declaração de Missão do Fundo é a de se responsabilizar pela satisfação das necessidades e expectativas de segurança social dos seus membros, através da utilização de recursos humanos dedicados e de tecnologia moderna.

Valores: O Fundo prestará serviços aos seus membros e ao público em geral, com base no respeito, na integridade, na inovação, na rapidez, na responsabilidade e na confiança.

Fonte: <http://www.nssf.or.tz>

Tanzânia: Fundo Nacional de Segurança na Saúde (NHIF)

Visão: A visão do NHIF é a de liderar os regimes de seguro de saúde à escolha na região Subsaariana, em termos de sustentabilidade e de qualidade de serviço.

Missão: Dedicado a dar apoio aos nossos beneficiários no acesso aos serviços de saúde, através de uma ampla rede de instalações de saúde de qualidade reconhecida em toda Tanzânia.

Fonte: <http://www.nhif.or.tz>

3.2.2 Avaliação do desempenho

Os indicadores de desempenho são instrumentos permanentes que indicam se a instituição está a alcançar as suas metas, ou não. São ferramentas de apoio à tomada de decisão da instituição, bem como indicadoras de uma imagem clara sobre o desempenho atual e da direção das tendências.

O desempenho da instituição pode ser observado e medido através de:

- medidas descritivas do processo – a eficiência administrativa da conversão dos *inputs* (recursos usados pelo regime) em *outputs* (prestações entregues aos beneficiários). Estes indicadores focam-se principalmente nos recursos humanos e outros usados no processo (ex.: despesas de pessoal e administrativas).
- medidas analíticas de eficiência em matéria de alocação de recursos – avaliação do seu impacto em termos de transformações económicas ou sociais, como resultado de uma política ou de um programa. Estes indicadores estão centrados nos recursos usados no financiamento de regimes de segurança social particulares, ou do sistema no seu conjunto. Eles incluem «as relações entre as despesas e a execução do orçamento da segurança social» – Análise da Despesa e do Desempenho da Proteção Social (SPER), descritas na secção 8.2.

Estas duas avaliações do desempenho estão estreitamente ligadas. Um regime de segurança social pode ser bem concebido na teoria, mas se os utilizadores não puderem ter acesso aos benefícios devido aos procedimentos administrativos dispendiosos, o seu impacto será medíocre.

Importa escolher os indicadores corretos. Infelizmente, o provérbio segundo o qual «o que é mensurável é exequível», geralmente está certo. Por exemplo, se se calcular o “número de cartas que recebem resposta nos catorze dias seguintes à sua receção”, resulta que a maior parte dos empregados mantêm uma taxa de performance elevada respondendo a todo o correio recebido nesses catorze dias, sem verificar se as suas respostas estão corretas. Um indicador melhor seria “quantas cartas são corretamente respondidas dentro de 14 dias”. Na altura em que se estabelecem os indicadores, é preciso determinar como serão reportados, em que formato, e com que frequência.

Podemos estabelecer uma distinção entre gerir atividades e gerir processos de serviços. As instituições que gerem os processos de serviço operam em termos de fluxo de trabalho, mais do que em termos de tarefas. Elas concebem os seus processos para produzir os serviços que lhes competem e visam assegurar fluxos rápidos, regulares, de alta qualidade e com uma boa relação custo/eficiência. Um organismo que gere atividades pode seguir, por exemplo, o número de pedidos de prestações tratados por hora. Um organismo que gere os processos de serviço considerará o número de horas necessário para completar o procedimento do pedido de prestação.

O conselho de administração analisará o desempenho de funcionamento e as despesas administrativas e determinará as metas para medir esse desempenho e os custos da sua realização. Os produtos ligados às despesas são tão importantes quanto as próprias despesas, e não é fácil estabelecer um equilíbrio adequado para que as despesas administrativas sejam suficientes para assegurar o bom funcionamento do sistema, não sendo excessivas. As despesas administrativas podem ser fracas devido à perda de controlo, o que pode, contudo, conduzir a despesas excessivas nas prestações como resultado, por exemplo, da insuficiência de regras aplicadas aos controlos médicos por invalidez ou de uma fraude. Por outro lado, num regime onde o controlo das despesas é muito apertado, os utilizadores podem ficar incomodados por este controlo tão intenso e sentirem-se desencorajados de pedirem as prestações a que têm direito ou de recorrerem de decisões indevidas de recusa na atribuição das prestações.

Tanto os constituintes como o grande público esperam que a instituição desempenhe a sua função efetivamente e com eficiência. A diferença entre estes dois termos é importante. Por exemplo, a instituição pode ser muito eficiente na recuperação das prestações atribuídas por engano. Para ser eficaz, teria que descobrir porque é que foram atribuídas estas prestações, e propor medidas nos procedimentos com vista a reduzir este risco.

É igualmente importante colocar a questão: Ser eficiente e eficaz para quem? Uma medida que melhora a eficiência interna de uma instituição pode ser negativa para os seus utilizadores. Por exemplo, reduzir as horas em que os escritórios estão abertos ao público, ou exigir que os utilizadores venham aos escritórios, em vez de estabelecerem contactos telefónicos ou por *e-mail*, pode reduzir as despesas administrativas da instituição e aumentar a sua eficiência interna, mas estas medidas serão muito ineficientes do ponto de vista dos utilizadores.

O estabelecimento de indicadores adequados de desempenho administrativo é um processo importante. O próprio debate pode melhorar consideravelmente a governação do sistema. Os indicadores devem ser:

- globais – de âmbito o mais alargado possível,
- quantificáveis – expressos em números,
- coerentes - entre eles e ao longo do tempo,
- relevantes – para as comparações, os rácios (por exemplo, beneficiários/contribuintes) são preferíveis aos números absolutos.

Tal como medem os processos internos, os indicadores de desempenho devem também avaliar a forma como os utilizadores percecionam a instituição. A perceção interna do pessoal, que conhece bem a instituição, pode ser muito diferente do fraco conhecimento dos beneficiários, que dependem da instituição para receberem a sua pensão mensal ou os cuidados de saúde. Portanto, é essencial examinar o desempenho do ponto de vista dos utilizadores. Um instrumento útil é um inquérito

anual à satisfação dos utilizadores para obter esta perspectiva; estudos anuais regulares poderão ser comparados entre si para acompanhar o desempenho da instituição.

Estatísticas

Uma vez fixadas as metas e os indicadores, a instituição tem a tarefa contínua de recolher os dados para avaliar se estes estão a ser atingidos, e o conselho de administração tem que monitorizar os indicadores estatísticos. A utilidade de introduzir um novo conjunto de estatísticas sobre um aspeto particular do funcionamento da instituição necessita ser equilibrado com a complexidade e os custos da recolha de dados. As questões essenciais que se colocam são as seguintes:

- Existe alguma necessidade específica cuja satisfação exige uma recolha adicional de dados?
- As estatísticas daí resultantes esclarecerão se a instituição alcança os seus objetivos?

As estatísticas são tão boas quanto os dados em que se baseiam. As pessoas encarregadas da recolha dos dados fazem geralmente um melhor trabalho se perceberem as razões da recolha dos dados e como eles serão usados. A informação recolhida com negligência, inexactidão ou má compreensão gera estatísticas pouco fiáveis. Isto afeta os indicadores de desempenho e outros estudos (ver Secção 5.2 e Capítulo 8). Devem ser cuidadosamente criados formulários e folhas de cálculo, fáceis de usar, e o pessoal deve ser formado no modo de recolha da informação e nas razões dessa recolha.

Publicação da avaliação do desempenho

A instituição deve publicar as suas metas e indicadores para que o público saiba o que esperar em termos de desempenho. Algumas metas podem constituir um «acordo de serviço público» entre a instituição e o ministério responsável. Também se pode estabelecer uma «carta de cliente» que lhes diz aquilo a que têm direito, como por exemplo, o tempo que o beneficiário deve esperar para receber o primeiro pagamento de uma nova prestação que lhe foi atribuída, ou o tempo que deve esperar para obter uma resposta a uma questão que coloque.

O conselho de administração deve receber relatórios regulares sobre o desempenho da instituição, com os indicadores de desempenho comparados com as metas estabelecidas. Estes relatórios devem estar disponíveis ao público. Esta prática deve ser regular, e não apenas limitada aos períodos em que o desempenho é positivo. Os números embaraçosos para a instituição, como aqueles que revelam atrasos na atividade ou um aumento dos atrasos na recolha das contribuições, devem ser igualmente reportados. Uma instituição, seja ela qual for, se tiver atrasos nas suas atividades, mais difícil será de recuperar – deste modo, devem ser tomadas medidas de recuperação e de prevenção. Se se antevê a existência de atrasos - por exemplo,

devido à introdução de uma nova prestação ou de uma nova tecnologia de informação - é necessário anunciá-lo. Devem ser adotadas soluções para a recuperação dos trabalhos mais urgentes, que também devem ser divulgadas ao público.

Não nos podemos esquecer de um efeito potencial e perverso das estatísticas de desempenho: aquilo que não é mensurável, é muitas vezes esquecido. Importa que as estatísticas selecionadas contenham aspetos importantes e, se o pessoal for recompensado com base nas estatísticas de desempenho, assegurar que elas não sejam manipuláveis.

Em muitos países africanos, a medição do desempenho dos regimes de segurança social é limitada. A introdução de metas e de indicadores de desempenho dá aos administradores e aos diretores a oportunidade de aumentar a transparência das operações das suas instituições e de melhorar a eficiência administrativa. Sem se exprimir abertamente sobre os problemas da instituição e sobre os incidentes com os seus utilizadores, dificilmente se poderá implementar os planos de recuperação e tomar as medidas necessárias à correção das insuficiências.

A instituição pode não estar em condições de controlar as ações corretivas necessárias. Por exemplo, se a maior parte das contribuições em atraso pertencem a grandes empresas públicas (ou mesmo ao Estado), a questão de saber se as contribuições em atraso serão pagas ou não, e segundo que modalidades, pode ser uma decisão política. Para além disso, uma situação tão grave como esta encoraja os empregadores do setor privado a não respeitar as suas obrigações. Sem transparência, com a desculpa dos atrasos das contribuições, é impossível pressionar as empresas ou os responsáveis políticos para que corrijam a situação ou façam face às implicações da inação.

PONTOS-CHAVE

- É útil dispor de uma carta de missão institucional afirmando alguns princípios gerais, para depois fixar os objetivos e as metas específicas.
- Os constituintes dos membros do conselho de administração, e o público em geral, esperam que a instituição funcione com eficiência e eficácia. O seu apoio à instituição depende disso.
- Para desempenhar a sua missão de supervisão, o conselho de administração necessita de informações que indiquem se a instituição recebe e gere os montantes previstos, e se o nível de despesas administrativas é razoável.
- Os indicadores de desempenho devem ser de medição fácil, amplamente aceites e significativos dos serviços assegurados aos utilizadores.
- Convém avaliar o grau de satisfação dos utilizadores no que diz respeito ao desempenho da instituição.
- A instituição deve divulgar publicamente as metas e os seus indicadores, eventualmente sob a forma de uma «carta do cliente».
- O pessoal deve compreender os motivos para a recolha dos dados. As estatísticas (indicativas de um bom ou mau desempenho) devem ser publicadas regularmente.

3.3 MANUTENÇÃO DE REGISTOS

A manutenção de registos é um assunto que por vezes é negligenciado, mas que tem um papel crucial numa boa administração da segurança social. Em qualquer regime onde o direito a uma prestação e o seu montante depende do período de contribuição ou de emprego, esse regime só pode funcionar na base de dados atualizados, fiáveis e disponíveis. Um dos papéis e desafios essenciais dos administradores de uma instituição de segurança social é o de assegurar que os sistemas de registo de dados necessários estão instalados e funcionam corretamente.

3.3.1 A necessidade de registos

Para a maior parte das pessoas, o contacto mais importante com uma instituição de segurança social acontece no momento do pedido de prestações. A credibilidade do regime depende da qualidade, da eficiência e da exatidão do tratamento que recebem nessa altura, resultante do facto de a instituição manter registos exatos, atualizados e rapidamente disponíveis.

As contribuições afetas a uma pessoa segurada estabelecem o direito desta pessoa a uma prestação, e geralmente o seu montante. As contribuições devem ser atribuídas às pessoas certas. Esta conciliação coloca problemas: identidades inexatas, número de beneficiário incorreto, etc. A instituição deve esforçar-se por minimizar o número de contribuições não atribuídas.

A instituição de segurança social deve manter os seus próprios registos, e não esperar que os requerentes reconstituam o histórico da sua atividade e das suas contribuições. Outrora, certas instituições remetiam para os segurados e empregadores a responsabilidade de manter os registos e fornecer as informações requeridas à instituição. Esta modalidade não é satisfatória, tendo em conta o período durante o qual os registos têm de ser guardados, e a mobilidade crescente dos trabalhadores e dos empregadores, que podem ter cessado a sua atividade.

A necessidade de manter o registo das contas impõe-se, não somente quando uma prestação deve ser paga, mas também para outros fins. Por exemplo, os auditores devem verificar estes registos por amostragem, e os atuários necessitam das informações que estes contêm para efetuar as suas avaliações atuariais (ver Secções 4.5 e 5.2).

Os registos mínimos devem ser mantidos durante o período em que uma pessoa é contribuinte ou beneficiário do regime, e mesmo durante o período em que os seus dependentes beneficiem de pensão de sobrevivência, o que pode verificar-se durante décadas. Pode igualmente ser necessário conservar durante longos períodos certos

documentos originais, como o formulário inicial de adesão, ou o historial das contribuições patronais, no caso de ser necessário responder a questões, por razões jurídicas ou contabilísticas. Em consequência, as instituições de segurança social arquivam um volume considerável de dados. Nos dias de hoje, este arquivo faz-se em microfilmagem ou em suporte eletrónico. Uma instituição de segurança social deve ter sistemas de arquivo de dados atualizados, em segurança, e convenientemente salvaguardados, e assegurar que os dados armazenados nos formatos anteriores possam ser convertidos ou transferidos para o novo sistema.

3.3.2 Tecnologias de informação e de comunicação (TIC)

Presentemente, as instituições de segurança social estão geralmente informatizadas ou em vias de o ser. Sem computadores, o fluxo contínuo e crescente de informação recolhida seria impossível de gerir.

Como as bases de dados destas instituições são muito grandes – as maiores, em certos países –, os projetos TIC aplicados à segurança social são de grande dimensão e complexos. Na medida em que um sistema TIC não resolve os problemas de dados – apenas os vai importar para o novo sistema –, os dados do sistema existente devem ser verificados para validação antes de serem introduzidos no novo sistema.

Deve existir um mecanismo de controlo de dados permanente, que dificulte a introdução de dados incorretos no sistema. Por exemplo, as contribuições dos segurados devem ser conciliadas com as transferências dos empregadores, e os números de registo incorretos ou duplicados devem ser assinalados.

Um projeto informático bem-sucedido

Os projetos TIC de grande envergadura são conhecidos por terminarem mal. Isto deve-se às expectativas irrealistas das instituições de segurança social e às excessivas promessas dos fornecedores de material informático e de *software*, bem como à necessidade de importar dados (de um sistema informático anterior) e à complexidade de aplicar tecnologia de ponta para apoiar modelos de serviços TIC colaborativos mais complexos.

Os administradores devem abster-se de assumir as funções dos gestores das TIC da sua instituição, mas ao mesmo tempo não querem ser acusados pelo insucesso do projeto informático - por isso, devem questioná-los sobre os pontos fracos e determinar os que requerem maior atenção e planeamento específico. Eles poderão colocar questões como as que se seguem.

Questões a colocar aos gestores de projeto TIC

- Porquê considerar uma nova tecnologia?
- Quem tomou a decisão de comprar ou de construir o novo sistema TIC?
- Porque foi tomada esta decisão particular? Quais são os riscos de cada alternativa?
- O projeto TIC vem apoiar a instituição, ou é a instituição que apoia um ambicioso projeto TIC de prestígio?
- O projeto está bem definido? Existem descrições claras dos seus objetivos, da forma como se iniciará e terminará, e como será avaliado?
- Existe uma declaração concisa dos resultados esperados, mensuráveis, num formato facilmente compreensível pelas partes interessadas?
- Os administradores e os quadros superiores fazem parte da lista de difusão de informação sobre o projeto? Têm conhecimento das etapas do projeto, e serão informados da sua progressão, etapa a etapa?
- Qual é a verdadeira atitude da equipa do projeto para com as partes interessadas?
- Constituem parte do problema ou parte da solução?
- Há sessões de formação nas quais participem os administradores e os quadros dirigentes para se familiarizarem com o projeto?
- Os níveis de tolerância relativos aos riscos do projeto foram estabelecidos?
- Existe uma definição das consequências aceitáveis que levem em conta o custo, o calendário, o impacto no público, a publicidade negativa, etc.?
- Antes de os problemas surgirem, os procedimentos de revisão do projeto foram estabelecidos e bem definidos?

Fonte: Adaptado de ISSA/IBM 2004. As partes interessadas (stakeholders) referem-se a todos os utilizadores do sistema: pessoal da instituição de segurança social, segurados, empregadores, beneficiários, bancos, fornecedores, parlamentares, grupos de pressão, etc. Os marcos são as metas intermédias no percurso até à conclusão do projeto.

Os relatórios sobre as falhas informáticas e as transgressões à segurança dos dados, bem como o que foi efetuado para prevenir novos casos, devem ser enviados ao conselho de administração. O que deve fazer o conselho de administração em caso de uma falha grave ou de uma falha generalizada no novo sistema? Este facto já aconteceu em diversas instituições de segurança social. As medidas tomadas pela instituição de segurança social da Polónia, num caso semelhante ao enunciado anteriormente, são descritas em seguida.

Recuperação de um *crash* informático

Na Polónia, as reformas adotadas em 1999 não deram tempo a uma planificação prévia e provocaram atrasos na criação de um novo sistema informático. O funcionamento do antigo sistema foi interrompido antes de o novo estar concluído, o que deixou a instituição de segurança social, a ZUS, temporariamente sem capacidade para monitorizar os pagamentos das contribuições. Deste modo, a ZUS pôs em prática um plano de crise que incluía o seguinte:

- reinstalação do *software* antigo, com algumas atualizações,
- reorganização do plano de implementação do novo sistema com etapas bem definidas,
- obrigação dos empregadores enviarem relatórios anuais adicionais resumindo as suas obrigações e pagamentos, e
- obrigação de utilização de dois números de identificação para facilitar a atribuição exata das contribuições.

Progressivamente, tiveram lugar uma série de melhorias. Em 2002, o processamento das contribuições foi finalmente transferido para o novo sistema TIC. Contudo, o custo da crise foi considerável. Foram emitidas obrigações do Tesouro para compensar o montante das receitas das contribuições que não puderam ser corretamente tratadas durante a crise, bem como no período que se seguiu.

Fonte: Fultz e Stanovnik, 2004.

Segurança informática

É importante manter a integridade e segurança dos sistemas informáticos. Contudo, para uma instituição não vale a pena adquirir um sistema com a última tecnologia se não tiver também um sistema de segurança do mesmo nível. O conselho de administração necessita assegurar que a instituição tem:

- pessoal especializado em segurança informática, com a missão de vigilância constante contra ataques e com capacidade de resposta rápida;
- fortes medidas de segurança, com total aplicação e controladas, não apenas para os novos sistemas e subsistemas, mas também com vista à melhoria dos programas existentes;
- dispositivos de segurança testados e aprovados;
- estabelecimento de diretrizes claras indicando ao pessoal o que deve e não deve fazer (por exemplo, para abrir os documentos anexados aos *e-mails*), acompanhados da justificação; e
- um plano de emergência em caso de catástrofe solidamente concebido e frequentemente testado.

Projeto de Modernização do regime contributivo em Cabo Verde - desafios e potencialidades

Em 2010, o INPS iniciou um processo de profundas reformas com vista a melhorar a sua eficiência e dar corpo ao slogan “INPS Protegendo hoje e sempre”. Sustentado num forte investimento nas tecnologias de informação e numa reengenharia organizacional, o INPS posiciona-se na vanguarda das iniciativas reformadoras no país, com potencialidades para constituir um exemplo e de *benchmarking* do que representa o futuro da administração pública Cabo-verdiana, e talvez de outros países do continente Africano.

A implementação do novo *Sistema Integrado de Informação e Comunicação* implicou um conjunto de alterações na orgânica do INPS, na sua filosofia de trabalho, bem como nos instrumentos e nos procedimentos utilizados. O novo sistema pretende assegurar respostas céleres e eficazes às solicitações dos beneficiários, pondo termo aos procedimentos manuais, burocráticos e morosos, até então existentes. O INPS funciona atualmente com uma única base de dados, centralizada e integrada numa Plataforma Tecnológica, que liga em rede todas as suas estruturas espalhadas pelo país. Por esta via, é possível aceder em tempo real aos dados centrais, estando onde estiver o INPS ou o segurado. Este é o primeiro grande ganho na eliminação das restrições impostas pela insularidade do país.

Os instrumentos tecnológicos colocados ao serviço da segurança social permitem ao INPS gerir todos os seus processos de negócio de forma eletrónica. Sustentados num modelo onde a desmaterialização e a desterritorialização representam bases fundamentais, o INPS pode maximizar as suas competências, independentemente do local onde esteja. Isto possibilita que um pedido de reembolso seja atendido na ilha de Santo Antão, analisado e aprovado na ilha do Sal, e efetuado o pagamento eletrónico na cidade da Praia - tudo isto em poucos minutos e por via eletrónica.

Por outro lado, a existência de diretores em diferentes cidades de diferentes ilhas, não impede que os níveis de coordenação se mantenham elevados através de sistemas de videoconferência.

O INPS cresceu igualmente a nível organizacional, acompanhando as transformações sócio económicas do país - de uma instituição centralizada e com algumas delegações e subdelegações desprovidas de competências próprias, passam a existir as *Unidades de Previdência Social (UPS)* espalhadas por todas as ilhas e concelhos do país, com igualdade de competências e instrumentos, que permitem o tratamento igual do cidadão, seja qual for o seu lugar de residência. O objetivo é o de garantir a equidade e a justiça social.

Principais objetivos e resultados atingidos:

- Transparência - acompanhamento do estado de cada processo;
- Colaboração - maior e melhor colaboração interna e com parceiros;
- Simplificação de processos;
- Redução de custos operacionais;
- Redução de tempo - processos que eram tratados de 25 a 75 dias
- Resultados e Impacto

a. Respostas céleres e eficazes

- Em consequência do *Sistema Integrado para a Previdência Social (SIPS)*, surge um INPS mais eficiente, menos moroso na prestação dos serviços, a trabalhar em rede e com uma única base de dados, permitindo uma maior segurança na informação e celeridade na tramitação de processos, maior eficiência e qualidade de respostas aos utentes.

b. Proximidade e Eficiência

- Pagamentos e Recebimentos Eletrónicos
O novo *Cartão de Beneficiário* permite ao utente aceder, de forma confortável, aos seus direitos e à receção das prestações pecuniárias (pensões, abonos, subsídios e reembolsos), sem ter que se deslocar ao INPS. O Cartão do Beneficiário tem as mesmas funcionalidades do cartão bancário e permite ao portador (beneficiário do INPS) movimentar a sua conta associada nos ATM, POS (terminais de pagamento);
- Novo modelo de organização, com a criação das *Unidades de Previdência Social (UPS)* em todas as ilhas/Concelhos do país, dotadas de competências e de ferramentas que permitem capacidades de respostas iguais aos principais centros e satisfação das demandas dos utentes de forma atempada e autónoma.

c. Maior controlo e segurança de informação

- Facilidade no cruzamento das informações com outras fontes;
- Redução das múltiplas inscrições;
- Aumento da consistência e integridade das informações;
- Maior eficiência na gestão dos recursos, controlo e fiscalização;
- Reforço do princípio da desterritorialização, na medida em que, com a implementação de um único centro de processamento de dados, as direções nacionais não têm necessariamente de se localizar num único local físico, nem sequer no mesmo local das restantes estruturas.

Avaliação Interna/ Externa:

- Processos de negócio e estruturas internas deslocalizados com retribuição de funções;
- Aumento de informação útil para o processo de consulta e para a tomada de decisão;
- Melhoria da capacidade individual de consulta e acesso à informação;
- Aumento de informação útil para o processo de consulta e para a tomada de decisão;
- Dados em tempo útil para análise e gestão;
- Mais de 1 milhão de documentos processados por ano, de forma automática e com aumento substancial de eficiência com impactos institucional e social significativos;
- Mais de 90 por cento dos processos informatizados;
- Tempo médio de resposta de 1 a 2 dias, em detrimento de 25 a 75 dias (verificados anteriormente);
- Informação de direitos e pagamento em 24 horas;
- Sistema de alerta em tempo real - SMS, email.

Este projeto foi pensado e implementado essencialmente através de recursos nacionais, e desenhado em função do “negócio” da Segurança Social e dos objetivos que propõe alcançar a nível das contribuições, dos registos, das prestações, do alargamento da proteção social e da boa governação.

A utilização da rede institucional, e o cruzamento de informação como plataforma que gere eficácia e transparência, permitem a colaboração e a criatividade.

A completa integração de sistemas baseados em computadores e redes, para lidar com o fornecedor, os clientes e a banca, mas também com a atividade de produção e de serviço associada com a própria organização, permite repensar o que pode ser subcontratado, deslocalizado ou desmaterializado, numa proposta de virtualização da atividade de uma organização, que acaba por ser uma das características essenciais do *Negócio Eletrónico* (eliminando as fronteiras tradicionais da organização). Refira-se que este fenómeno tem sido igualmente seguido pelos Estados que se encontram num processo de rápida modificação, oferecendo uma administração pública central e local de base digital (associada aos conceitos de *e-government*).

O novo modelo de gestão do INPS estabelece um novo paradigma, que poderá servir de inspiração para a consolidação de uma cultura na administração pública e nos sistemas de segurança social, centrada na eficiência e na qualidade e obsessivamente orientada para servir o cidadão.

Melhorar a gestão informática da previdência social na Guiné-Bissau: um exemplo de cooperação sul-sul

A Organização Internacional do Trabalho, no âmbito do Projeto STEP Portugal, tem vindo a prestar assistência técnica ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) da Guiné-Bissau em diversas áreas de gestão.

No ano de 2009, o Projeto STEP Portugal efetuou um diagnóstico rápido ao INPS, tendo identificado um conjunto de problemas na gestão do Instituto e elaborado uma série de recomendações específicas para a sua resolução.

Na sequência deste diagnóstico inicial, o STEP Portugal tomou a iniciativa de apoiar e financiar a deslocação de técnicos do INPS de Cabo Verde à Guiné-Bissau, com o objetivo de melhorar e aprofundar o trabalho realizado anteriormente e propor medidas concretas para tornar a gestão do INPS guineense mais eficaz e eficiente no que diz respeito aos processos de inscrição e de coleta das contribuições, beneficiando da experiência e dos conhecimentos dos especialistas do INPS de Cabo Verde nesta matéria.

A deslocação dos técnicos cabo-verdianos à Guiné-Bissau decorreu no final de 2010, onde procederam ao estudo da legislação e dos regulamentos da estrutura organizacional do INPS, analisaram os procedimentos e registos relativos aos processos de inscrição das empresas e dos trabalhadores e à cobrança de contribuições, efetuaram o levantamento dos formulários de inscrição das empresas, dos trabalhadores e das declarações de salários, realizaram um diagnóstico do sistema de informação existente no que dizia respeito à inscrição de contribuintes e beneficiários e fizeram a avaliação do sistema de arquivo. Este diagnóstico foi depois apresentado e discutido com as autoridades responsáveis do INPS da Guiné-Bissau,

incluindo um conjunto de recomendações para a introdução de melhorias e a resolução de problemas no Instituto.

Durante o ano de 2011, o Projeto STEP Portugal iniciou conversações com os dois Institutos para promover a cooperação entre aquelas duas instituições na área informática. Esta cooperação ao nível informático entre a Guiné-Bissau e Cabo Verde apresentou-se como sendo bastante vantajosa dada a proximidade cultural e do nível de desenvolvimento dos dois países, os benefícios políticos que daí poderiam advir, assim como os menores custos envolvidos neste tipo de cooperação.

Com a participação do INPS de Cabo Verde e do Núcleo Operacional da Sociedade de Informação (NOSi), responsável pela gestão informática do Estado cabo-verdiano, e com o financiamento do Projeto STEP Portugal, foi realizada em setembro de 2011 uma deslocação de funcionários daquelas instituições cabo-verdianas à Guiné-Bissau para a produção de um diagnóstico informático e para a preparação dos termos de referência para um futuro projeto de informatização do INPS da Guiné-Bissau.

Esses termos de referência deveriam incluir os módulos de *software* a desenvolver para as áreas ligadas ao registo, cadastro, processo de faturação e cobrança, controlo contributivo e inspeção, entre outras; recomendações sobre a plataforma de *hardware* necessária para colocar em funcionamento um sistema informático que cobrisse as características anteriores; e recomendações sobre as opções de plataforma de tecnologia a serem adotadas como padrão pelo INPS (ferramentas de desenvolvimento de aplicações, base de dados, estratégia de serviços web, entre outros).

O documento com o diagnóstico informático e os termos de referência do projeto de informatização foi entregue formalmente ao INPS da Guiné-Bissau em Novembro de 2011, por ocasião da Conferência organizada por aquele Instituto sobre “Desenvolver com Segurança Social: Traçar novos rumos para o futuro da Proteção Social na Guiné-Bissau.” Foi também anunciada publicamente a doação de *software* de gestão do seguro social, denominado SIPS, da parte do INPS de Cabo Verde ao INPS da Guiné-Bissau.

Já em 2012, o Primeiro-Ministro de Cabo Verde realizou visita à Guiné-Bissau e, juntamente com a Presidente do Conselho de Administração do INPS de Cabo Verde, oficializou a doação do *software* ao Primeiro-Ministro guineense e ao Presidente do INPS da Guiné-Bissau.

Em 2012 foi igualmente iniciado o projeto de informatização do INPS da Guiné-Bissau, com o apoio do Projeto STEP Portugal. Técnicos do INPS da Guiné-Bissau deslocaram-se a Cabo Verde para capacitação e formação junto do NOSi e do INPS, por forma a darem início às atividades de implementação do sistema informático na Guiné-Bissau. A continuidade do acordo de cooperação entre Cabo Verde e a Guiné-Bissau na área informática está prevista até 2013.

PONTOS-CHAVE

- A apresentação de dados atuais, exatos e acessíveis de cada segurado e beneficiário, é uma condição prévia ao bom funcionamento de um sistema.
- Os sistemas TIC podem facilitar a gestão de dados, mas não dispensam a necessidade de introdução de dados exatos.
- Os projetos TIC têm fama de correrem mal. O conselho de administração deve controlá-los de perto, e levantar questões pertinentes para desvanecer os sinais de dificuldades.
- Os administradores devem assegurar a qualidade e a segurança informática, bem como a existência de um plano de emergência estabelecido com solidez em caso de falha do sistema TIC.

3.4 TRANSPARÊNCIA E EQUIDADE

Este Manual salienta que as instituições de segurança social existem para assegurar o bem-estar das pessoas que dependem delas. Contudo, ainda são muitos os que desconfiam das instituições de segurança social, conjuntamente com outros organismos de serviço público, e que suspeitam que os seus dirigentes atuam segundo os seus próprios interesses, tendo pouca consideração pelo bem-estar dos utilizadores. Os conselhos de administração tripartidos têm um papel importante no combate a esta desconfiança - têm como tarefa fundamental zelar para que a instituição atue de maneira aberta e honesta, assumindo a prioridade para com os seus utilizadores. Isto implica, entre outros, que se invista na administração e no pessoal um montante adequado, mas não excessivo, para realizar o trabalho. É preciso que esta economia na utilização dos recursos seja real e visível.

3.4.1 Questões de pessoal

A instituição deve ser transparente relativamente:

- à sua estrutura salarial,
- ao número dos seus trabalhadores e à sua política de recrutamento e de promoção,
- às modalidades de avaliação do desempenho do pessoal,
- à formação que oferece (para quem, incluindo as deslocações ao estrangeiro para viagens de estudo, etc.);
- à forma como são tomadas as decisões de investimentos (por exemplo, para novas instalações, novos sistemas informáticos), e
- à remuneração dos administradores (que deve ser moderada).

A instituição deve, igualmente, dar o exemplo, seguindo os princípios que ela espera ver os outros seguir. Deve enfrentar abertamente os pontos de discórdia com os particulares e estar disposta a reconhecer publicamente os seus erros.

Este facto não quer dizer que determinadas perguntas como «Por que é que X obteve este lugar em vez de Y?» ou «Por que é que Z recebe o salário tal enquanto A não recebe o equivalente?» devam ser debatidas em reunião do conselho de administração. Mas isso quer dizer que os procedimentos adotados, bem como as normas de conduta seguidas, devem ser conhecidas por todos. Tornar públicas as normas e os procedimentos internos contribui para responsabilizar a instituição face aos utilizadores e aos legisladores.

Por vezes, a instituição não tem em vista alterar as disposições existentes. Por exemplo, as condições de emprego aplicáveis à função pública podem aplicar-se ao pessoal da instituição (o que quer dizer que estes não contribuem para o regime que estão a administrar!). O conselho de administração deve ter conhecimento destas disposições em matéria de emprego: se se proceder à sua revisão, o conselho pode jogar um papel chave se trabalhar em conjunto com os parceiros governamentais e outras instituições igualmente envolvidas.

Sobre outras questões, a instituição pode ter uma autonomia considerável, o que permite ao conselho de administração e ao Diretor Geral deterem papéis de liderança nas decisões que incidem sobre a qualidade da administração e na forma como o público encara a instituição.

Política de recrutamento

A transparência e a equidade são essenciais no recrutamento de pessoal. A imagem da instituição fica reforçada não apenas através dos anúncios de emprego, mas também pela forma como os responsáveis pelo recrutamento - normalmente o serviço de Recursos Humanos ou o Departamento de Pessoal - tratam os candidatos. As pessoas que são bem tratadas quando procuram um emprego numa instituição, geralmente falam dela de um modo positivo, ainda que a sua candidatura não tenha sido aceite. A política de recrutamento deve ser divulgada num documento público.

É uma boa prática:

- procurar os eventuais candidatos apenas com base nas suas competências e na sua capacidade de assumir o emprego proposto,
- informar cada candidato sobre as características essenciais da posição disponível e das suas condições de emprego,
- evitar afirmações exageradas ou falaciosas na publicação dos anúncios ou nas ofertas de emprego, e
- assegurar que não há no processo de recrutamento discriminação com base no sexo, raça, religião, deficiência física ou qualquer outro fator não relevante.

Uma definição exata do emprego, das competências e da experiência requerida, constitui um elemento importante de uma política de recrutamento justa. Ela deve ser formulada claramente antes da publicação da oferta de emprego e mantida durante o processo de seleção. Todos os anúncios de oferta de emprego deverão divulgar, para além dos pormenores fornecidos sobre a instituição, as condições essenciais a preencher, a remuneração e as condições de trabalho, realçando a apresentação de diplomas e outros atributos pessoais.

As entrevistas e os testes devem ser objeto de um sistema de classificação objetivo, e decorrerem com as mesmas condições para todos os candidatos. Se no final do processo, o candidato designado para ocupar o lugar não corresponder ao estipulado inicialmente, os responsáveis pela sua escolha devem estar preparados para explicações e justificações. É uma boa prática enviar um relatório ao conselho de administração sobre o recrutamento, no quadro do relatório do Diretor Geral, com os comentários sobre eventuais casos excecionais.

Dar o exemplo

As instituições públicas só têm credibilidade na medida em que seguirem as medidas que elas esperam ver adotadas, ou seja, devem ser empregadoras exemplares. Devem seguir uma política de igualdade de tratamento que impeça toda a discriminação no emprego com base na raça, na cor, no sexo, na religião, na opinião política, na nacionalidade, na origem étnica ou social, na deficiência ou na idade. Além disso, elas devem seguir a Convenção (nº 168) sobre a promoção do emprego e a proteção contra o desemprego, 1988, da OIT, que promove o emprego dos desfavorecidos - como as mulheres, os jovens trabalhadores, as pessoas com deficiências, os trabalhadores idosos, os desempregados de longa duração, os trabalhadores emigrantes com a situação regularizada e os trabalhadores afetados pelas alterações estruturais.

O quadro seguinte apresenta um conjunto de questões que os administradores poderão colocar sobre a política de recrutamento da instituição.

Avaliação da política de recrutamento: Questões a colocar pelos administradores

Eis uma lista de verificação que os administradores podem usar para caracterizar as políticas e os procedimentos de recrutamento da sua instituição, bem como o seu grau de transparência:

- Qual o código de conduta, ou o quadro equivalente, através do qual se regem os trabalhadores?
- Este código inclui a obrigação de divulgar todos os conflitos de interesse? Em caso afirmativo, como se controla esta obrigação?
- O pessoal tem livre acesso à informação? Cada um pode consultar o seu próprio processo?
- Como é que o pessoal está classificado e como são tomadas as decisões de atribuição de escalões?
- Existe algum índice de inflação no conjunto da escala salarial, visando ultrapassar os limites máximos salariais? Em caso afirmativo, o que se faz eventualmente para o remediar?
- Existem prémios ou outras formas de prémios em espécie? Em caso afirmativo, a que título, quem decide, e com que critérios?
- O recrutamento faz-se com base no mérito?
- O desempenho do pessoal é avaliado? Se sim, o que é medido, e como é que essas avaliações estão relacionadas com os outros procedimentos em matéria de pessoal?
- Há um procedimento claro e transparente para decidir as promoções, é usado regularmente e os resultados são divulgados publicamente?
- Há alguma forma do pessoal poder reclamar se tiver uma queixa?
- Os procedimentos disciplinares são baseados nos princípios da transparência e da equidade?
- Existe um procedimento oficial para conduzir audições e apelos disciplinares? Os resultados são tornados públicos?
- Existe um sistema de formação, para os novos trabalhadores, e para melhorar as competências do pessoal existente?
- A eficácia da formação é monitorizada? Se sim, como?

Fonte: Adaptado de Nunberg, 2000.

3.4.2 Prestadores de serviços e consultores externos

Na maior parte dos países, existe uma lei ou um código de boas práticas, aplicáveis aos compromissos contratuais dos organismos públicos. Se a instituição de segurança social não está submetida a esta lei ou código, o conselho de administração deve estabelecer procedimentos para a realização de contratos por parte da instituição. A sua execução deve ser controlada, de modo a confirmar se preenchem as condições previstas nos procedimentos, e os administradores devem receber relatórios regulares sobre o seu desenvolvimento.

Quanto mais cuidado se põe na elaboração do caderno de encargos de um projeto, mais hipóteses há de o prestador de serviços fornecer o produto desejado. Convém precisar, igualmente, o que acontece em caso de dificuldades. Impor penalidades pesadas aos prestadores de serviços, nem sempre é a melhor abordagem, pois eles podem considerar menos oneroso abandonar o projeto, deixando os problemas sem solução, em vez de concertarem com a instituição os meios para continuar a execução do contrato.

Um erro frequente consiste em supor que, uma vez assinado um contrato, o prestador de serviços põe mãos à obra e o cliente receberá o trabalho impecavelmente terminado respeitando os prazos estipulados. Na realidade, poucos são os projetos que se desenvolvem desta forma, uma vez que surgem sempre problemas, questões e imprevistos. É, deste modo, necessária uma abordagem cooperante, construída com um diálogo contínuo entre as partes contratantes.

3.4.3 Código de ética

As questões de ética foram examinadas nas secções 2.3.4, a propósito do papel dos administradores. Os mesmos pontos aplicam-se igualmente ao pessoal e às relações da instituição com o mundo exterior. Um comportamento ético começa pelo topo, e a boa liderança é essencial. Os trabalhadores da instituição devem respeitar o código de ética que se aplica na função pública, ou que seja estabelecido pelo conselho de administração. Para ser útil, este código deve ser aceite pelo pessoal, mantido e aplicado com firmeza. Igualmente, o pessoal deve ser treinado no uso do código e ser lembrado sobre ele periodicamente.

Uma prática que faz com que as instituições de segurança social passem por situações perigosas relativamente ao pessoal consiste em aceitar gratificações por parte dos utilizadores, em dinheiro ou em espécie, por serviços que eles devem fornecer como parte do seu trabalho habitual. Isto quer dizer que o cliente está a pagar duas vezes pelo mesmo serviço, a primeira vez com as suas contribuições, e a segunda vez com suborno. Tal como outros organismos públicos, a instituição deve tomar uma atitude firme contra estes casos.

A luta efetiva contra a corrupção e comportamentos pouco éticos exige um conjunto de medidas. Citamos alguns instrumentos chave para minimizar estes comportamentos de risco, que incluem o seguinte:

- procedimentos justos de seleção e de recrutamento,
- descrição clara das tarefas,
- divisão transparente de responsabilidades e separação de competências,
- rotação nas funções e enriquecimento das tarefas,
- critérios de progressão objetivos,
- seleção de pessoal, e

■ partilha de responsabilidades entre os membros do pessoal.

Todos os casos de corrupção devem ser tratados com firmeza e abertura. Caso contrário, a credibilidade pública de toda a instituição ficará ameaçada.

3.4.4 O dever de alertar

Entende-se por ‘dever de alertar’ (*whistle blowing*) assinalar o que de errado acontece numa instituição. É do interesse da instituição tornar estes alertas possíveis e dispor de procedimentos de proteção para os que dão o alerta contra eventuais represálias, não apenas como um efeito dissuasor, mas também porque, em caso contrário, um membro do pessoal, ao observar esta situação, poderia não ter outra saída a não ser informar os média, facto que poderia ser muito mais prejudicial para a instituição. É necessário ter prudência ao por em prática os procedimentos que permitem exercer o dever de alertar, para evitar que o pessoal pense que está sob suspeita.

Se existe legislação no país relativa ao dever de alertar, o pessoal tem conhecimento disso, e com que eficácia se aplica na instituição? Se não existe legislação nacional, deverá a instituição, após consulta alargada com o pessoal, adotar uma norma?

Deverá existir uma disposição especial, fora da hierarquia habitual, que permita aos trabalhadores reportar indícios de possíveis erros cometidos. Poderá passar por exemplo, por um mediador, por uma comissão independente ou pela direção. Um «Código de Conduta» colocado sob a vigilância de um supervisor independente pode proteger o pessoal de vinganças ou de represálias e promover um comportamento ético.

Se estiver estabelecido um destes mecanismos, qualquer administrador interpelado por uma denúncia de alerta potencial, deverá encaminhá-la para a pessoa mais indicada. Convém ser prudente, uma vez que os trabalhadores descontentes podem aproveitar-se dos administradores dando-lhes informações internas incompletas, inexatas ou tendenciosas, na esperança de que eles mencionem a questão numa reunião e deixem a direção embaraçada. Esta possibilidade constitui motivo de prudência no tratamento das denúncias, e não de inação.

3.4.5 Transparência na atribuição das prestações

A forma como as instituições de segurança social tomam e monitorizam este tipo de decisões, deve ser transparente e aberta à discussão. Alguns erros são inevitáveis, deste modo, convém admiti-los quando acontecem.

Idealmente, as leis e os regulamentos sob os quais uma instituição se rege devem permitir verificar se o requisitante preenche as condições para a atribuição. Quando

um novo dispositivo de prestações está em preparação, ou quando as prestações existentes forem modificadas, os aspetos operacionais devem ser tidos em conta desde o início. É útil fazer participar o pessoal encarregado pelo funcionamento – os agentes que tomam efetivamente as decisões de atribuição – na fase preparatória. Depois de estabelecido, deve-se recolher a reação dos que estão em contacto direto com os utilizadores, bem como dos próprios utilizadores, através de sondagens de opinião e discussões de grupos alvo (*focus groups*). Esta recolha de informação pode levar a ajustes nos procedimentos.

Devem existir regras oficiais que permitam determinar se os pedidos de prestações são aceitáveis. Os procedimentos internos devem indicar claramente qual o nível hierárquico de pessoal habilitado para tomar uma decisão relativamente a cada caso. Os casos mais complexos devem ser remetidos, por regra, aos quadros dirigentes.

Convém, igualmente, prever um procedimento que permita ultrapassar as regras comuns em caso de urgência, com o risco de atribuir a certas pessoas prestações sem proceder às verificações habituais, por exemplo, em caso de uma crise externa, como uma epidemia, ou de uma crise interna, como uma avaria informática que impeça o acesso aos registos durante alguns dias.

Todas as decisões de atribuição devem ser notificadas por escrito e, portanto, registadas de forma permanente. Convém fixar prazos razoáveis para regularizar os processos e assegurar que são cumpridos. Na falta desses prazos, arriscamo-nos a ver os pedidos não regularizados a ficarem suspensos, com os requisitantes sem saberem o que está a acontecer e sem poderem exercer o seu direito de reclamação. Se esses prazos forem demasiado curtos, há o perigo de se tomarem decisões incorretas ou apressadas, apenas com o intuito de cumprir prazos. Quando existem razões válidas para ultrapassar os prazos, é útil podermos invocar um procedimento oficial para o fazer, com a devida notificação ao interessado.

Os beneficiários recentemente admitidos têm o direito de conhecer não somente o montante das pensões a receber, mas também como foi calculado este montante. A notificação por escrito deve incluir estes pormenores, e explicar igualmente que qualquer requisitante tem o direito de solicitar uma reanálise se ela lhe foi negada.

Geralmente, existem dois níveis de recurso numa instituição de segurança social, para o requisitante que não esteja satisfeito com a decisão atribuída. O primeiro nível é interno, no qual um quadro dirigente da instituição, que não participou na decisão inicial, reexamina o pedido; o segundo nível é externo, no qual a reclamação é reexaminada por um tribunal de segurança social ou por um tribunal.

O conselho de administração deve monitorizar o processo de recurso, que deve funcionar rápida e eficazmente, de modo a assegurar que a justiça não é negada por regras processuais de recurso complexas e incompreensíveis para os requerentes.

Ainda que uma parte importante do trabalho dos sindicatos e das associações de reformados consista, em muitos países, em aconselhar os seus aderentes e em representá-los, os requerentes não deviam precisar de recorrer a estes organismos (ou a advogados) para que os seus recursos sejam corretamente atendidos.

Igualmente importante é a atitude do pessoal da instituição face às reclamações dos utilizadores que pedem recurso relativamente às decisões negativas. Todas as instituições cometem erros, e duas pessoas podem interpretar de boa-fé os mesmos factos de modos diferentes. Uma atitude defensiva exagerada por parte do pessoal não é útil e pode impedir a instituição de retirar lições das denúncias dos seus utilizadores. Mesmo que a denúncia de um utilizador se revele infundada, pode acontecer que a informação que lhe foi dada o induziu em erro, ou que ele tenha sido mal informado no passado.

PONTOS-CHAVE

- A tarefa fundamental de um administrador é assegurar que a instituição atue de forma aberta e honesta no seguimento da sua política e das suas atividades.
- O conselho de administração deve colocar um certo número de questões sobre as políticas relativas ao pessoal, principalmente sobre o recrutamento, a avaliação do desempenho e os processos disciplinares.
- É essencial fazer prova de uma grande transparência no recrutamento dos trabalhadores, bem como relativamente a prestadores de serviços e consultores externos. A instituição deve dar o exemplo.
- Deve existir um código de ética destinado ao pessoal da instituição, cuja aplicação deve ser monitorizada pelo conselho de administração, que deve igualmente assegurar a proteção adequada daqueles que dão o alerta (*whistleblowers*).
- Todas as decisões relativas à atribuição de prestações devem ser transmitidas por escrito e, em caso de recusa, serem claramente fundamentadas.
- O conselho de administração deve esforçar-se por estabelecer uma cultura institucional, na qual os membros do pessoal são levados a admitir os erros cometidos - que são inevitáveis.

3.5 COMUNICAÇÃO

Numa instituição de segurança social, uma boa comunicação e relações públicas eficazes são essenciais para inspirar confiança no público. A comunicação não deve ser apenas reativa – esperar que alguém ponha uma questão para resposta – mas proativa – procurar entender as pessoas para lhes transmitir a mensagem da instituição. Isto é especialmente importante quando se lança um novo regime, ou se procede à reforma de um já existente. Dispor de uma estratégia de comunicação e pô-la em prática deve constituir uma ambição permanente do trabalho da instituição.

Os pontos-chave para a elaboração de uma estratégia de comunicação são os seguintes:

- identificar o público-alvo;
- identificar a Informação a divulgar;
- identificar a forma e o momento de a comunicar; e
- conceber a mensagem.

Uma vez estudada a estratégia de comunicação, os administradores devem colocar-se no lugar do público: O que é necessário o público saber? O que é que ele já sabe? Qual será o seu grau de entendimento? Se lhes damos demasiada informação, ou informação não pertinente, as pessoas perderão todo o interesse e não compreenderão a mensagem. Se fornecemos pouca informação, corremos o risco de os induzirmos em erro. Por exemplo, ainda que os factos sejam exatos, os pensionistas não precisam saber que «em virtude da secção 87 da Lei sobre a segurança social, o Ministro para os Assuntos Sociais decidiu utilizar o seu poder discricionário para acordar uma revalorização relacionada com a alta do índice dos preços no consumidor, entre novembro de 2006 e novembro de 2007, revalorização que terá efeito na nona semana do exercício financeiro». Uma informação como esta pode interessar aos juristas, mas não aos pensionistas. Estes últimos precisam saber que «A vossa pensão vai aumentar de acordo com o aumento do custo de vida. Este aumento terá lugar a partir do pagamento do mês de março». A regra a seguir é a de entregar todas as mensagens, escritas ou verbais, com o máximo de simplicidade e de clareza.

3.5.1 Cooperar com os média

A imprensa, a rádio e a televisão são, todos eles, média poderosos para a transmissão de mensagens. As instituições sofrem por vezes de uma «má imprensa», como por exemplo, na sequência de um escândalo ou de um caso de incompetência flagrante. A questão é que os jornalistas exageram e colocam a instituição no ridículo. Ignorar estas notícias negativas, ou usá-las como motivo para não trabalhar com os média, é auto destruidor. Os média existem, e é através deles que o grande

público obtém as suas informações. Quem quer transmitir uma mensagem deve colaborar com os média.

Uma instituição de segurança social deve desenvolver uma estratégia de sensibilização da opinião pública para dar a conhecer a sua existência e as suas atividades. Um quadro dirigente deve ser nomeado como responsável pelo contacto com os média, ficando encarregue de responder às questões e de tomar as iniciativas de divulgação da informação. A instituição deverá ter, igualmente, nos seus centros locais, pessoas responsáveis pelos contactos com os média, que irão disponibilizar relatórios à direção central ou ao responsável pelos média. A presidência e os centros locais deverão trabalhar em concertação, com o objetivo de transmitir mensagens coerentes. O responsável pelos média pode aconselhar o pessoal dos centros locais sobre o conteúdo das mensagens a transmitir e sobre as modalidades da comunicação.

Os problemas, tais como os prazos para os pagamentos das prestações, ou as avarias dos computadores, devem ser publicamente reconhecidos. É preferível atuar deste modo, do que esperar que os média os descubram, e dá à instituição a oportunidade de explicar as medidas que tomou para os resolver. Se a instituição atuar abertamente com os média, assegurando sempre a confidencialidade da informação sobre as pessoas, diminuirá o risco de ver o funcionamento do seu regime ser criticado nos média.

O relacionamento com os média tem sempre dois sentidos. Um grande número de jornais e de estações de rádio têm serviços de resposta aos leitores e aos ouvintes, que permitem ao seu público solicitar informações ou denunciar fraudes. É uma boa prática encorajar os responsáveis desses serviços a ir ao encontro dos representantes da instituição, a propósito dessas questões e dessas fraudes, antes que elas sejam publicadas ou difundidas; possibilita também à instituição dar respostas prontas e úteis. Esta atitude dá à instituição uma forma de corrigir os mal-entendidos e reduz as oportunidades para ataques à competência da instituição. Além disso, consegue-se obter um retorno precioso de informação sobre as possíveis disfunções ou aquelas que são entendidas como tal pelos utilizadores.

Os administradores podem ter contactos com os média e estar em posição de agir como «embaixadores» da instituição. Para desempenhar eficazmente este papel, devem estar bem informados sobre a instituição e sobre os seus problemas atuais. Poderão receber regularmente os comunicados de imprensa, os recortes de imprensa ou as gravações das emissões, que lhes permitirão manterem-se a par destes problemas e estarem prevenidos para dar resposta aos temas que provavelmente serão abordados com os seus contactos – tudo isto fará deles melhores embaixadores da instituição.

Quando houver questões controversas no ar, os administradores podem ser contactados individualmente pelos jornalistas, com o objetivo de recolherem declarações ou comentários contraditórios e prejudiciais face aos comunicados oficiais. Neste tipo de situações, o administrador deve estar previamente bem informado e, em certos casos, o conselho de administração pode achar preferível que seja uma única pessoa, geralmente o presidente, a falar com os média.

3.5.2 A comunicação elaborada pela instituição

De vez em quando, o conselho de administração deve rever todos os documentos destinados ao público produzidos pela instituição - formulários, folhetos e cartas tipo, devem ser analisados sob o ponto de vista do utilizador. Este último entenderá o seu conteúdo? É-lhe indicada a próxima etapa a cumprir? Se há necessidade de informação complementar (por exemplo, para preparar um requerimento), o documento explica onde pode encontrá-la?

Podem testar-se os documentos de relações públicas com pequenos grupos da população alvo, para verificar se estes recebem bem a mensagem que lhes é destinada. Modificações como a utilização de frases mais concisas, ou o recurso a exemplos concretos, mais do que termos abstratos, podem melhorar a compreensão e a utilização amigável. Se a instituição não testar os documentos de relações públicas, os administradores podem fazê-lo junto dos respetivos constituintes. As associações de beneficiários podem, igualmente, ser convidadas a participar na preparação destes documentos.

Pode ser difícil conceber os formulários destinados à recolha das informações dos contribuintes ou dos beneficiários. Estes documentos devem ser acolhidos pelos utilizadores sem terem um efeito dissuasor sobre os seus destinatários, informando claramente a sua proveniência oficial. Devem ser fáceis de compreender, juridicamente corretos e desprovidos de ambiguidades, e informar os interessados sobre os seus direitos e opções possíveis.

Os beneficiários não devem ter que providenciar, por cada novo formulário, informações que a instituição já possui nos seus registos, nem preencher vários impressos diferentes para obter um pagamento proveniente do mesmo regime de segurança social. Igualmente, os beneficiários não devem produzir repetidamente documentos que o pessoal da instituição já conhece e verificou. Estes procedimentos demonstram que a instituição, em vez de ter em funcionamento um sistema de classificação eficiente e acessível - no qual a informação é armazenada e consultada conforme as necessidades -, trata os utilizadores como sistemas de classificação, solicitando informações de acordo com a sua conveniência. Transfere, assim, para os utentes, os custos que devia suportar, uma vez que estes podem ter

que se deslocar, se ausentar dos seus locais de trabalho e esperarem nas filas de espera de um centro de segurança social.

Se os registos estiverem armazenados numa base de dados eletrónica central, e os centros locais estiverem «em linha», um utilizador que tem uma questão a colocar, pode ir a qualquer dos centros de atendimento da instituição, onde o pessoal pode consultar o seu dossiê eletrónico e receber as instruções assistidas por computador sobre a respetiva resposta. Constitui uma abordagem moderna dispor de um «guichet único», no qual todos os departamentos governamentais envolvidos estão ligados a um registo central, evitando assim aos clientes fornecer várias vezes a mesma informação relativamente a diferentes procedimentos burocráticos. Neste contexto, o respeito pela vida privada e a segurança dos dados devem estar assegurados. Contudo, é possível, mesmo sem estas inovações, proceder a melhorias progressivas cada vez que se revê um formulário ou um folheto, ou se altera um procedimento.

Num regime de pensões, fornecer anualmente a cada contribuinte a situação da sua conta corrente, indicando o montante das suas contribuições ao longo do ano, e uma estimativa da pensão que lhe será atribuída na reforma, reforça a confiança no regime de segurança social e na respetiva instituição, permitindo a esta corrigir os erros identificados por um contribuinte antes de solicitar uma pensão.

3.5.3 Os métodos de comunicação

No passado, o papel e o contacto pessoal constituíam os principais meios de comunicação com o público, e ainda o são em inúmeras instituições de segurança social. Cada vez mais se recorre aos meios eletrónicos e ao “*call-centre*”. Estes podem constituir uma boa ajuda, mas alguns dos seus beneficiários para com os quais a instituição tem obrigações, não estarão em condições de os utilizar. Se a utilização da internet se expandir, as pessoas idosas e os habitantes das zonas rurais têm menos hipóteses de estar ligadas. Os novos métodos de comunicação devem complementar os métodos tradicionais, que podem ser modernizados e adaptados a uma procura reduzida, sem que tenham de ser eliminados.

As instituições de segurança social incluem, entre os seus utilizadores, pessoas idosas e com deficiência. Se bastantes utilizadores são iletrados, é conveniente ter isso em conta quando se prepara o material informativo e quando se planeiam os métodos de comunicação. A instituição pode fornecer folhetos com um formato de letra maior ou em *braille*, bem como versões sonoras dos seus documentos. O recurso a imagens e a símbolos para transmitir informações de base pode ser útil. As instituições de segurança social devem constituir modelos no acesso das pessoas com deficiência às suas publicações e aos seus sítios na internet.

Os centros da instituição são igualmente uma forma de comunicação. Deste modo, as zonas destinadas ao público devem ser fisicamente acessíveis às pessoas com deficiência. A administração deve consultar as pessoas com deficiência, ou uma instituição especializada na ajuda a estas pessoas, relativamente à altura e à forma dos balcões, das cadeiras, serviços a dispor a pessoas com deficiências visuais ou auditivas, etc. Tornar mais fácil a acessibilidade das pessoas com deficiência, ajudará igualmente outros utilizadores.

A utilização da internet para o preenchimento dos formulários ou a entrega de pedidos coloca problemas de segurança e de acessibilidade. Os criadores dos sítios de internet devem ter consciência do facto de a maior parte dos computadores dos particulares serem mais lentos e terem uma capacidade de memória limitada, se comparados com os modelos mais aperfeiçoados. Os gráficos cujo carregamento é interminável ou exige um *software* de ponta, fazem perder a paciência a muitos utilizadores e, o que é pior, podem não ser utilizados. Os utilizadores devem ser capazes de gravar e de imprimir os documentos que preencheram em linha (*online*), por mais obsoleto que possa ser o seu programa.

Os pedidos de informação, ou as decisões formuladas por telefone, também têm as suas limitações. As pessoas idosas têm menos confiança no telefone, e os habitantes das zonas rurais têm o acesso ainda mais dificultado. Algumas pessoas ouvem mal, e os mais idosos nem sempre têm a agilidade mental ou física necessária para tomar notas enquanto mantêm uma conversa telefónica. Os funcionários que mantêm uma conversação telefónica ou uma entrevista pessoal com um utente, devem exprimir-se de uma forma lenta e clara, perdendo o tempo necessário para confirmar se o seu interlocutor compreendeu cada uma das etapas. Devem tomar notas sobre a conversação, que serão transcritas para o processo do beneficiário.

Um *call centre* com pessoal com uma boa formação, conhecedor das condições de admissão ao regime e das prestações que oferece, e com acesso aos processos dos utilizadores, pode ser um meio de comunicação útil. Contudo, um *call centre* que deixa os seus clientes “em espera” por muito tempo, agrava a situação de todos eles transformando-se num falhanço como meio de comunicação. Um *call centre* que contrata pessoal mal preparado provoca irritação quer nos seus clientes quer no pessoal – tratando-se de uma falsa economia, pois implica despender tempo a regularizar os problemas que nunca deveriam ter surgido.

Para os utilizadores das zonas rurais que têm um acesso difícil, e que contam com muitos utilizadores afastados dos centros de atendimento da instituição, pode-se recorrer a terceiros para efetuar a divulgação da informação genérica. A prestação de serviços pode ser subcontratada apenas a pessoas que garantem o respeito pela confidencialidade da informação.

Sítios de internet

A maior parte das instituições de segurança social têm sítios de internet que oferecem uma oportunidade excelente para colocar a informação à disposição do público. Os sítios de internet podem oferecer informação a vários níveis. Por exemplo, a página de entrada pode apresentar um resumo das condições gerais para atribuição de prestações; um ou dois cliques podem levar a informações mais pormenorizadas e à legislação. Igualmente, o sítio pode disponibilizar boas informações sobre a instituição - composição do conselho de administração, equipa de direção, localização dos centros de atendimento, estatísticas, etc.

Tal como no preenchimento dos formulários em linha (*online*), o sítio de internet deve ser concebido e mantido de forma a ser acessível e útil ao utilizador comum. Existe, muitas vezes, uma grande distância entre a abordagem do técnico especialista e as necessidades do utilizador comum. Os administradores podem ajudar os seus constituintes a fazerem pressão relativamente à conceção do sítio de internet, a favor do realismo e da simplicidade. Poderão testá-lo no seu próprio computador em casa e solicitar aos seus constituintes que o façam.

Relatórios anuais

O conselho de administração de uma instituição de segurança social zela não apenas para que a sua administração seja eficiente, mas também para que ela seja entendida como tal pelo grande público. O relatório anual – apresentação das contas de funcionamento e das atividades da instituição de um ano financeiro – é um documento de comunicação essencial. Este relatório deve ser bem concebido, de fácil utilização e acessível a não especialistas.

Habitualmente, o relatório é enviado ao ministro da tutela, que o apresenta ao parlamento (ao qual, por vezes, é submetido diretamente), onde pode ser debatido. Este relatório é, algumas vezes, objeto de discussão durante uma reunião entre uma comissão parlamentar e o Diretor Geral.

O relatório anual tem uma larga audiência: o público em geral – os contribuintes, os beneficiários, os média e os investigadores. O relatório anual é geralmente apresentado numa conferência de imprensa. É uma boa prática o conselho de administração apresentá-lo numa reunião pública, onde se podem colocar questões. Se os quadros da instituição estão relutantes em participar nesta reunião, receando que a instituição de segurança social e o respetivo regime possam ser alvo de críticas, o conselho de administração deve insistir na sua participação, enaltecendo a importância de uma aberta troca de pontos de vista numa reunião pública. O relatório anual deverá estar disponível no sítio de internet da instituição e ser distribuído numa versão impressa pelos institutos de investigação e pelas bibliotecas.

O QUE DEVE CONTER O RELATÓRIO ANUAL?

- As tarefas, os objetivos e o mandato da instituição.
- A lista dos membros do conselho de administração e da equipa de direção.
- Uma apresentação das atividades do ano, acompanhada pelas expectativas futuras da direção. Que alterações tiveram lugar e porquê? Como é que a instituição reagiu às alterações?
- Informações sobre o funcionamento: número de empregadores inscritos (novos/total), número de trabalhadores inscritos (novos/total), número de beneficiários por tipo de prestação (novos/total), efetivos do pessoal, material de relações públicas preparado, atividades de formação, avaliações de desempenho em relação aos alvos fixados, atrasos nos trabalhos.
- Informações financeiras: montante das contribuições, salários e rendimentos dos investimentos, despesas com prestações por tipo de prestação (novos/total), encargos administrativos, contribuições em atraso.
- Contas conferidas e a opinião do Revisor Oficial de Contas.
- Um resumo do relatório de avaliação atuarial (no caso de ter sido emitido um relatório depois do relatório anual anterior).

É útil apresentar os números e os montantes dos cinco ou dez anos anteriores para indicar as tendências de evolução ao longo do tempo.

O essencial dos documentos para o relatório anual encontra-se nos relatórios regulares da direção emitidos ao conselho de administração. Enquanto a maior parte das publicações da instituição têm uma duração limitada, o relatório anual é um dossiê permanente.

A publicação do relatório anual dá aos administradores uma oportunidade excelente de prestarem contas sobre o seu mandato àqueles que representam, e não apenas ao seu próprio sindicato ou organização de empregadores, mas também às outras pessoas que representam indiretamente no conselho de administração. Enquanto administradores, podem organizar uma reunião especial para este efeito. Podem igualmente solicitar explicações prévias aos responsáveis no seio da instituição, para poderem responder com segurança às questões mais difíceis. Com efeito, para esta reunião, poderá ser útil ao administrador fazer-se acompanhar por representantes da instituição para beneficiar do seu apoio técnico – mas deverá ser claro que se trata do relatório do administrador e que os representantes estão presentes para dar apoio.

Para esta reunião, convém encontrar um presidente firme para evitar que se disperse em discussões de casos particulares. Os casos particulares, ou questões específicas, devem ser relegadas para os dirigentes diretamente envolvidos no seio da instituição, e as respetivas respostas enviadas posteriormente aos interessados.

Não devemos esquecer que geralmente existe mais informação para além daquela apresentada por uma pessoa numa queixa em reunião pública. Quando o membro do

conselho obtém a parte da história que não foi contada, talvez altere a sua reação inicial relativamente à queixa. A informação sobre a reunião deverá ser apresentada ao conselho de administração.

Campanhas de informação

Quando se verificam alterações significativas no regime de segurança social, é útil desenvolver uma campanha de informação pública coordenada que deverá incluir intervenções junto dos média, assim como publicidade e apresentações dirigidas a grupos diferentes, a nível local e a nível nacional. É importante que o presidente e os membros do conselho de administração participem nas atividades, bem como o pessoal da instituição, se se pretender que a mensagem passe efetivamente. Todas as pessoas envolvidas devem ser informadas sobre os objetivos da campanha para poderem responder às questões da imprensa e do público.

A campanha deverá seguir um calendário realista. O seu impacto inicial pode parecer limitado ou desencorajador, mas as mensagens necessitam geralmente de algum tempo para serem assimiladas, podendo ser necessário reforçá-las. Uma campanha bem conseguida poderá ultrapassar o seu primeiro objetivo: informar e educar. Ela produzirá, igualmente, uma opinião positiva nos utilizadores e consolidará a confiança do público na instituição.

PONTOS-CHAVE

- Uma boa estratégia de comunicação é crucial para a instituição, pois influencia a perceção que os seus utilizadores e o grande público têm relativamente a ela e ao regime que administra.
- Deverá ser nomeado um responsável para colaborar com os média e para responder aos pedidos de informação por parte do público. Devem, igualmente, existir responsáveis pelos contactos com os média a nível local.
- A comunicação da instituição deve ser coerente, atraente e facilmente compreensível pelos destinatários.
- As mensagens eletrónicas, a internet e os *call centres* têm um papel crescente a desempenhar. A conceção de um sistema deve ter em conta as suas possibilidades de utilização pelos utilizadores da instituição, apesar das limitações encontradas.
- O relatório anual da instituição constitui um instrumento de comunicação importante e pode servir para informar o público, os políticos e os constituintes dos administradores.
- É habitual desenvolver-se uma campanha de informação pública coordenada quando um regime de segurança social sofre alterações significativas. Esta campanha deve seguir um calendário realista, dado que as mensagens demoram tempo a serem apreendidas.

CAPÍTULO 4: GOVERNAÇÃO FINANCEIRA DAS OPERAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Assegurar a qualidade da governação financeira de um regime de segurança social e da instituição que administra este regime é uma função essencial do conselho de administração. É necessário estabelecer uma distinção entre a gestão das despesas com as prestações - que estão de acordo com a legislação que cria o regime - e a gestão das despesas de funcionamento ligadas à administração.

Uma vez que as despesas com as prestações são fixadas por legislação, não estão sujeitas aos mesmos controlos das despesas administrativas. Em consequência, existem abordagens diferentes no que respeita a governação financeira das despesas com as prestações e a governação financeira das despesas de funcionamento. A governação do financiamento das prestações é tratada no capítulo 5. O presente capítulo aborda a governação financeira das despesas de funcionamento, em particular o controlo das despesas administrativas, a aplicação e o respeito pela lei, e as auditorias à instituição.

4.1 AS CONTAS

O quadro contabilístico é um sistema de relatórios que facilita o acompanhamento do orçamento, produzindo igualmente outros relatórios financeiros necessários, como por exemplo, a demonstração de resultados e o balanço.

A demonstração de resultados apresenta os resultados das operações financeiras realizadas durante o período de referência e calcula o excedente ou o défice contabilístico para esse período. O balanço mostra a situação financeira em determinado momento, ou seja, discrimina todos os ativos e passivos à data da sua elaboração. Podem ser produzidos, igualmente, relatórios de gestão para completar a demonstração de resultados e apoiar a avaliação e a monitorização do financiamento do regime e, conseqüentemente, permitir uma análise detalhada de custos.

A demonstração de resultados baseia-se nas informações contidas nos livros contabilísticos, sintetizando as transferências a crédito e a débito para cada rubrica. Se for utilizado o sistema de contabilidade de caixa, os saldos das contas são transferidos sem alteração. Se for utilizado o sistema de contabilidade de exercício, cada conta do livro tem de ser examinada, sendo necessário efetuar os acréscimos (ajustamentos) adequados antes de o saldo ser transferido para a demonstração de resultados.

Apresentam-se a seguir exemplos simplificados de demonstração de resultados e de balanço em unidades monetárias nacionais.

**Demonstração de Resultados tipo de um regime de segurança social
para um exercício financeiro**

Receitas	
Contribuições	
Trabalhadores	5,000
Empregadores	5,000
Receitas de investimentos	1,000
Comparticipação do Governo	1,000
Outras receitas	50
Total de receitas	12,050
Despesas	
Prestações	7,000
Reembolso de contribuições	40
Despesas administrativas	1,000
Salários e prémios do pessoal	
Equipamentos e material de escritório	
Outras	
Valores inscritos nas contas de perdas e ganhos	100
Total de despesas	8,140
Excedente das receitas sobre as despesas	3,910
Reservas no início do exercício	19,816
Reservas no final do exercício	23,726

O montante das contribuições a recuperar, e ainda não pagas, ou inscritas nas perdas e nos ganhos, deve ser indicado em anexo às contas. O saldo da conta de resultados é transferido para as reservas no fim do exercício.

Balanço tipo de um regime de segurança social no final do exercício financeiro

Ativo		Passivo	
Numerário	95	Credores	675
Devedores	521	Prestações afectadas mas não pagas	600
Investimentos	23,029	Reservas	23,726
Imobilizado	1,356		
Total do ativo	25,001	Total do passivo	25,001

Uma vez auditadas, as contas devem ser divulgadas aos média, publicadas no relatório anual da instituição e no seu sítio de internet.

4.2 ORÇAMENTOS E CONTROLOS FINANCEIROS

A aprovação e o controlo do orçamento e das contas da instituição são um domínio essencial do trabalho do conselho de administração. As particularidades específicas de um orçamento dependem das convenções e dos regulamentos nacionais. As pessoas que controlam a preparação destes documentos têm um poder considerável, e podem existir tensões entre o conselho e o diretor geral e, eventualmente, com o Ministério das Finanças a propósito do orçamento.

As instituições necessitam de um orçamento recorrente a longo prazo, com um horizonte de três a cinco anos. Nesta base, pode-se estabelecer um orçamento anual e utilizá-lo para controlar as receitas e as despesas. É essencial olhar para o futuro para orientar as atividades correntes da instituição e ajudar a clarificar as prioridades. Os grandes projetos, como a modernização dos sistemas informáticos, estendem-se por vários anos. Deste modo, a preparação de um orçamento para um único ano não dará uma imagem completa da realidade.

Os orçamentos anuais têm três objetivos essenciais:

- A planificação: quantificação dos custos das ações necessárias para a realização dos objetivos imediatos e a longo prazo. Isto permite, igualmente, ver quais os objetivos que podem ser alcançados no decurso do próximo ano, e os que devem ser adiados.

- A autorização: a aprovação do orçamento confere o poder de realizar despesas.
- O controlo: o orçamento aprovado constitui a base de monitorização e de controlo do funcionamento da instituição. Fornece um critério de referência para a apreciação dos resultados financeiros.

Por vezes, o conselho de administração recebe o orçamento muito tardiamente, o que não permite muito tempo para estudar o seu conteúdo. Este facto pode suceder depois das negociações entre o Diretor Geral e o Ministério das Finanças. A análise efetuada pelo conselho de administração e as possibilidades de alterações ficam bastante limitadas, o que reduz a influência do conselho e contraria os seus objetivos. Os administradores devem insistir para que os documentos sejam entregues em tempo útil, mesmo que ainda estejam em forma de anteprojecto.

É preciso que os setores da instituição e os quadros responsáveis pelas despesas e pelo seu controlo em cada domínio, estejam claramente identificados. É útil que um organograma da instituição (ver secção 3.1) indique quem são os responsáveis pelo controlo do orçamento, e a que nível. Um diretor de um centro local pode, por exemplo, comprar novos equipamentos para o seu centro sem autorização? A pessoa detentora da autoridade será considerada responsável pela derrapagem dos custos.

Um sistema de controlo orçamental compara os relatórios sobre a situação real ao longo de todo o exercício, com um perfil orçamental. Para criar esse perfil, é necessário decompor o orçamento anual em períodos contabilísticos mensais ou trimestrais. Se algumas despesas são geralmente mais elevadas em certas alturas do ano, convém ter isso em conta. O perfil orçamental dá uma estimativa do montante de cada linha orçamental que será gasta até ao fim de cada período de referência.

Esta estimativa é de seguida comparada com as contas reais no fim de cada período contabilístico, para se determinar a variação, a diferença entre o perfil orçamental e as despesas reais. Esta variação é considerada importante se exceder um certo montante ou uma percentagem que ultrapasse os valores normais. Quando isto acontece, é preciso investigar a causa. Pode-se descobrir que foi uma situação inesperada que causou, num setor particular, receitas ou despesas reais diferentes das previstas, ou ainda que o perfil orçamental não estava correto.

O conselho de administração deverá receber relatórios sobre a situação orçamental em cada reunião. Este relatório poderá reagrupar um certo número de sub-rubricas orçamentais num grupo de rubricas mais restrito. Poder-se-á efetuar uma revisão oficial do orçamento, eventualmente a meio do ano, o que permitirá tomar medidas se a situação se tiver alterado, impondo modificações orçamentais. Para chegar a um entendimento sobre as alterações, seguir-se-á um procedimento semelhante ao que presidiu à adoção do orçamento inicial. Esta revisão não deve ser usada para aprovar alterações de política ou introduzir novas atividades, e deverá tratar exclusivamente das novas circunstâncias.

É frequente existir uma certa flexibilidade orçamental permitindo a passagem de transferências (excedentes ou poupadas), de uma linha orçamental para outra. Neste ponto, são necessárias regras formais para determinar em que casos uma transferência pode ser solicitada, quem a pode autorizar e quais são os limites. Cada transferência deve ser autorizada ao nível apropriado, segundo o tipo e a dimensão da operação.

O orçamento pode estar sujeito a um teto de despesas. Isto quer dizer que uma vez aprovado pela autoridade competente (pelo Parlamento ou pelo Ministério das Finanças), há um limite máximo que não pode ser ultrapassado no decurso do exercício financeiro. Em caso de o orçamento ter esse limite máximo, se o montante previsto para uma linha de despesas é inferior ao montante necessário, a instituição deve realizar poupanças em outros pontos. Ela poderá ser autorizada a reportar os défices nos exercícios posteriores, dentro de certos limites e com a autorização expressa do ministro competente. Geralmente, esta atitude só adia o problema, sem o resolver.

As instituições de segurança social devem possuir, ou alugar, imóveis para o funcionamento da sua sede e dos escritórios locais. Os administradores devem assegurar a existência de um inventário completo e atualizado do património, que se encontre registado no balanço com uma avaliação realista. Alguns conselhos de administração solicitam periodicamente uma verificação do património da instituição, do seu valor e da sua utilização.

Geralmente, as pessoas têm dificuldade em apreender grandes números, enquanto os mais pequenos chamam a sua atenção. Qualquer pessoa que tenha exercido funções públicas, já assistiu provavelmente a uma reunião onde foram aprovadas enormes despesas orçamentais sem qualquer comentário e, pelo contrário, determinadas despesas de viagens de montante insignificante foram alvo de animadas discussões. Se bem que esta tendência é compreensível, é importante que os administradores se concentrem sobre o orçamento na sua totalidade, para que a instituição seja vista como plenamente responsável.

4.3 MONITORIZAÇÃO DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS

As despesas administrativas incluem salários, transportes, comunicações, avenças de peritos, rendas, manutenção, artigos de escritório, materiais e equipamentos, e amortizações de imóveis e de equipamentos. Usualmente, representam apenas uma pequena parte do orçamento total de uma instituição de segurança social. Importantes economias de escala são realizáveis na gestão dos regimes públicos, que têm geralmente custos administrativos muito inferiores àqueles das entidades privadas (como os regimes de poupança individual ou as

companhias de seguros). Qualquer despesa de gestão administrativa é um recurso perdido para as prestações, razão pela qual é necessário monitorizar e controlar os custos administrativos.

As despesas administrativas da instituição têm um enorme impacto na sua imagem pública. É importante que o conselho de administração zele para que os orçamentos de funcionamento sejam bastante económicos e contribuam para dar uma imagem pública de uma instituição com uma gestão rigorosa das contribuições que dispõe.

Não é possível identificar os indicadores de referência (*benchmarks*) que permitem avaliar se as despesas administrativas de uma instituição são muito elevadas. O nível destas despesas está ligado aos níveis de prestações disponíveis pelo regime e ao número de contribuintes e de beneficiários. Não é possível comparar os rácios de despesas administrativas/rendimentos das contribuições de regimes diferentes, porque esses regimes têm taxas de contribuição igualmente diferentes. Uma instituição que presta assistência social mediante a verificação da condição de recursos terá despesas administrativas mais elevadas do que uma instituição especializada nas prestações de seguro social ou nas prestações universais: determinar o direito às prestações sujeitas à verificação da condição de recursos, e verificar constantemente a elegibilidade a esses direitos, implica realmente de uma mão-de-obra intensiva.

Com o objetivo de monitorizar o custo do desempenho das várias tarefas administrativas, é necessário atribuir as despesas administrativas entre as diferentes prestações (prestações pecuniárias imediatas, pensões, prestações relativas a acidentes de trabalho, cuidados de saúde). São necessários registos detalhados para uma atribuição rigorosa das prestações, contudo, isto leva a despesas administrativas. De um modo mais simples, a tendência dos rácios das despesas administrativas relativamente contribuições e às despesas com as prestações, pode ser revista em cada ramo do regime.

O custo por transação (custo unitário), como por exemplo, o custo médio de iniciar um pedido de pensão por invalidez, deve ser analisado. A análise dos custos unitários exige uma interpretação cuidada. Por exemplo, se o custo deste pedido de pensão aumentar com o tempo, pode ser devido ao facto de o pessoal ser menos eficiente, ou também porque ele fornece um melhor serviço aos utentes. Se o custo por transação for baixo, mas o pessoal tiver formação insuficiente e cometer numerosos erros, o custo por utente (constrangido a reclamar ou a apelar) pode ser elevado para a instituição. «Gastar para economizar», ou seja, gastar em recursos e em formação, pode aumentar o custo inicial de cada transação, mas também pode ampliar substancialmente a qualidade das transações.

É importante coordenar as decisões sobre os gastos entre os diferentes setores da instituição, assim como com os outros organismos parceiros. Por exemplo, os

equipamentos que os centros locais compram, devem ser compatíveis com os da sede. Do mesmo modo, o *software* utilizado deve ser compatível com o *software* dos organismos que cooperam com a instituição. Caso contrário, perde-se muito tempo e dinheiro a tentar estabelecer uma comunicação conveniente.

As despesas “extraordinárias” devem fazer parte de um orçamento distinto das despesas administrativas correntes. Entre os exemplos de despesas deste tipo, é de citar os custos de arranque da instituição (aquisição das instalações e do equipamento), um projeto de tecnologia de informação ou a reavaliação das prestações na sequência de uma reforma que modifique os critérios de atribuição. De qualquer forma, os administradores devem ser prudentes com as despesas “extraordinárias”, as quais fazem parte dos custos normais de funcionamento da instituição.

4.3.1 Manter uma imagem de sobriedade

As despesas administrativas da instituição deverão ser «adaptadas ao objetivo», sem exageros. O nível adequado dependerá de cada ponto considerado. Se a instituição pretende manter a qualidade dos seus serviços, deve investir nas suas instalações e no seu equipamento. Não é prudente renunciar às despesas necessárias, ou adiá-las, ou optar sistematicamente por melhores condições de mercado. Abrir ao público centros mal arranjados, com mobiliário degradado e situados em bairros inseguros, pode permitir poupanças de arrendamento e de manutenção a curto prazo, mas também levará a conflitos entre o pessoal e os utentes, eventualmente ao agravamento do vandalismo e a uma perda na imagem da instituição – fatores estes que aumentam os custos a longo prazo.

Os administradores devem perguntar a si mesmos a partir de que nível a instituição não deve arriscar-se a provocar as críticas do público. Entre os exemplos de excessos, cite-se: o aluguer de escritórios num edifício novo ou remodelado situado numa avenida, quando existem escritórios antigos mas respeitáveis disponíveis nas ruas adjacentes, com rendas muito inferiores; a organização de cursos de formação ou de seminários em locais de luxo, quando estão disponíveis outros locais confortáveis, mas menos opulentos; a oferta de viagens ao estrangeiro a um grande número de membros do pessoal, por razões mal explicadas ou pouco convincentes; e, por fim, montantes excessivos atribuídos aos administradores. Geralmente, os membros do conselho de administração recebem apenas uma remuneração fixa pela participação nas reuniões; é o caso, por exemplo, do Fundo Nacional de Segurança Social da Guiné.

4.4 MONITORIZAR A APLICAÇÃO E O RESPEITO PELA LEI

Se os participantes não respeitarem as suas obrigações contributivas face a um regime de segurança social, a legitimidade e a sustentabilidade deste regime estão ameaçadas, e as prestações arriscam-se a ser desajustadas. A evasão contributiva ocorre quando os empregadores, ou os empregadores juntamente com os trabalhadores, conspiram com a intenção de:

- não declarar os salários que deviam ser cobertos pelo regime, ou fazê-los passar por salários ocasionais, a tempo parcial ou temporário, ou de subcontratados não abrangidos pelo regime;
- declarar os salários dos trabalhadores como sendo inferiores aos reais; e/ou
- não descontar (ou retardar) as suas contribuições.

Um regime de segurança social só pode funcionar com a ajuda dos seus participantes. Assegurar o respeito pelas obrigações contributivas é uma das funções administrativas principais de uma instituição de segurança social. Um nível elevado de evasão contributiva demonstra uma fraca credibilidade junto do público e uma falha na governação do regime.

Um número elevado ou crescente de contribuições não reclamadas, ou de contribuições devidas mas não pagas, ou inscritas em perdas e ganhos, revela a existência de problemas no respeito pelas obrigações contributivas. Esta informação deve figurar em rodapé na conta de resultados.

A melhoria da recolha das contribuições de segurança social é um grande desafio para muitos dos regimes de segurança social. Os administradores estão numa posição forte para lidar com o fraco cumprimento das contribuições, uma vez que os constituintes incluem igualmente os contribuintes. Assim, os administradores podem tratar o não cumprimento como um problema social e sensibilizar o público para as consequências sociais do não pagamento da contribuição - a pressão exercida sobre as finanças do regime e a perda ou inadequação das prestações. Podem, igualmente, encorajar os poderes públicos a colocar o respeito pelas obrigações contributivas como o tema central de um diálogo social ao mais alto nível, bem como comprometer os parceiros sociais na formulação de soluções.

A aplicação imparcial da lei é um passo essencial no processo de melhoria do cumprimento das obrigações contributivas e da confiança do público na governação do sistema. Os administradores devem zelar para que a recolha das contribuições se aplique tanto às grandes empresas, como às pequenas, e em particular ao Estado (enquanto empregador, se aplicável) e às empresas públicas e privadas. Se o Estado, ou as empresas públicas, não respeitarem estas obrigações, dão um mau exemplo ao setor privado e minam os esforços para fomentar o cumprimento.

Para empresas em dificuldades, a coleta obrigatória das contribuições em falta pode originar o risco de falência, com a perda de empregos daí resultante. Contudo, as prestações dissimuladas, que representam uma segurança social frouxa na coleta das contribuições, não são uma ferramenta eficaz para manter o emprego ou a empresa. É melhor ter uma abordagem imparcial de coleta, bem como outras formas de apoio transparentes às empresas e aos trabalhadores dos setores em dificuldades.

As atividades de aplicação da lei são dispendiosas, mas constituem despesas legítimas e necessárias das instituições de segurança social. O conselho de administração deve zelar por que a instituição tenha o poder de impor ativamente o pagamento das contribuições. A instituição deve ter o direito de:

- Inspeccionar os registos dos empregadores, incluindo as contas bancárias, as declarações de lucros, etc.;
- Avaliar e recuperar o montante das contribuições em falta e estabelecer penalizações tributáveis, sendo que as dívidas para com a segurança social dispõem de prioridade sobre os outros credores, havendo a possibilidade de apreensão de bens dos empregadores, etc.

Munidos deste poder, o conselho de administração e o Diretor Geral podem estabelecer uma estratégia que impõe o respeito pelas obrigações contributivas. Algumas das medidas que a instituição pode adotar, são descritas no quadro a seguir.

Métodos para combater o incumprimento das obrigações contributivas

Fortalecidas pelos seus poderes, as instituições de segurança social podem adotar um certo número de medidas para impor o respeito pela lei:

- Reduzir o peso da coleta, simplificando os procedimentos administrativos. Um sistema amigável promove a confiança e encoraja o respeito pelo cumprimento das obrigações contributivas.
 - fornecer aos trabalhadores e aos empregadores informações claras, oportunas e completas sobre as suas obrigações contributivas;
 - simplificar os regulamentos relativos às contribuições, bem como os procedimentos de registo e de pagamento; criar ficheiros eletrónicos;
 - se existem vários regimes, reagrupar a coleta e o registo das contribuições;
 - estabelecer um serviço de assistência aos contribuintes (com número verde, sítio de internet e endereço eletrónico);
 - reunir com os empregadores, explicar-lhes os procedimentos de coleta e obter informações em troca.

- Reforçar a aplicação da lei através de inspeções programadas. Há um maior respeito pelas obrigações quando os empregadores sabem que estão a ser monitorizados.
 - estabelecer um sistema de informação em tempo real, cruzando as contribuições pagas com as declarações dos empregadores, permitindo a identificação e investigação imediata das divergências;
 - empregar inspetores em número suficiente, para que as auditorias e as coletas forçadas representem ameaças reais;
 - formar os inspetores em métodos de auditoria;
 - remunerar os inspetores de forma adequada, de modo a reduzir a sua suscetibilidade às tentações financeiras.
- Impor penalizações administrativas, multas ou outras sanções, por desrespeito à lei. As penalizações devem ser suficientemente pesadas para que o custo da evasão contributiva exceda as economias eventualmente realizadas graças ao não pagamento das contribuições; no entanto, não devem ser tão severas, chegando ao ponto de terem poucas hipóteses de serem respeitadas, aplicadas com sucesso ou confirmadas pelos tribunais. Igualmente, os empregadores que não cumprem estas penalizações devem ser processados.
- Organizar campanhas de relações públicas para encorajar a aplicação da lei, divulgando aos média os empregadores em falta.
- Transmitir aos trabalhadores relatórios anuais sobre as contribuições pagas por eles próprios, e em seu nome, para que possam verificar que as suas contribuições foram corretamente recebidas e registadas.
- Fazer a coleta das contribuições referentes ao regime de pensões juntamente com outras de outros regimes de segurança social, como por exemplo, de cuidados médicos, relativamente aos quais as necessidades dos trabalhadores e das suas famílias são mais prementes.
- Impor indiretamente o respeito pelas obrigações contributivas através de uma regulamentação que exija uma declaração, por parte do regime de segurança social, que confirme que os empregadores estão em dia com as suas contribuições antes de obterem ou renovarem uma licença comercial, de se submeterem a um concurso público, de receberem uma autorização de importação ou de exportação, etc.
- Corrigir as deficiências de conceção que encorajem a evasão, como por exemplo, as disposições relativas ao regime de pensões que favorecem a manipulação estratégica dos períodos de contribuição, a fim de maximizar as prestações e de minimizar as contribuições.
- Coordenar as atividades de verificação e de aplicação da lei com os serviços dos impostos.
- Aplicar amnistias para encorajar os empregadores que praticam a evasão contributiva a respeitar as suas obrigações no futuro - ainda que uma amnistia possa levar a esperar pela amnistia seguinte.

Nas economias informais, a maior parte das medidas acima indicadas não conduzem ao respeito pelas obrigações contributivas. A economia informal não constitui uma entidade única, mas um conjunto de empresas e de indivíduos com diversos estatutos jurídicos (economia formal, cinzenta ou subterrânea), que reagem diferentemente aos incentivos e às sanções, e nas quais as capacidades contributivas são variáveis. Neste contexto, é preferível proceder progressivamente, identificando os ramos e os setores de atividade em que os trabalhadores e os empregadores têm capacidade de pagamento e onde a execução forçada das obrigações seja possível. Os administradores podem fixar prioridades e incitar a direção a conceber projetos de extensão da cobertura, incluindo por exemplo, campanhas de informação ao público que sublinhem a importância do respeito pelas obrigações contributivas e as consequências sociais do seu desrespeito, ou ainda, o estabelecimento de um limiar mínimo de contribuições para todos os trabalhadores.

Para beneficiar das economias de escala esperadas, e para melhor respeitar as obrigações contributivas, propõe-se por vezes um sistema de coleta unificado, no qual um organismo (geralmente o serviço de impostos) recolhe de uma só vez os impostos sobre os rendimentos e as contribuições para a segurança social. Um sistema deste tipo necessita de uma vasta rede fiscal e de um organismo eficiente que recolha e envie a informação sobre as contribuições às instituições de segurança social para administração dos seus regimes. O organismo encarregue da recolha deve ser exclusivamente incumbido de recolher as contribuições e de as enviar às instituições de segurança social. Este não pode desviar as contribuições da segurança social para cobrir o défice do orçamento de Estado. As condições prévias para o funcionamento de um sistema de recolha unificado geralmente não se verificam nos países africanos.

Respeitando a importância da recolha das contribuições, o conselho de administração tem um papel essencial a desempenhar. Ele deve analisar as estatísticas relativas ao respeito pelas obrigações contributivas, e determinar se os esforços despendidos neste domínio pela instituição são eficazes. A promoção do respeito pelas obrigações contributivas reforça a confiança no regime de segurança social e na instituição que a administra. É mais fácil e menos dispendioso recolher as contribuições se o público apreciar o regime de segurança social. Ganhar a confiança do público é o cerne do trabalho de um membro do conselho de administração.

4.5 AUDITORIAS

O conselho de administração supervisiona os processos de auditorias da instituição. Uma auditoria independente dá credibilidade à situação financeira da instituição, e ajuda a proteger todos os que têm interesse e estão comprometidos com o seu bom funcionamento. Gera igualmente confiança, por parte do público, no regime e na instituição, que é necessária para o sucesso do regime. Na maior parte dos países, os estatutos da instituição de segurança social, ou a regulamentação que lhe é aplicável, prevê geralmente um auditor externo independente, nomeado pelo Tribunal de Contas, ou uma sociedade privada.

As instituições de segurança social têm também auditores internos. Os auditores internos são usualmente trabalhadores da instituição, sendo importante que sejam autónomos e considerados como tal. Os auditores internos dão as informações necessárias ao controlo interno e aos auditores externos, o que permite a estes últimos concentrarem-se nos setores prioritários.

Os trabalhadores da instituição têm, algumas vezes, uma atitude negativa para com os auditores. Uma abordagem positiva por parte dos administradores e da direção contrabalançará esta atitude, e uma discussão sobre os fins da auditoria com os auditores e os gestores deverá ajudar a dissipar qualquer mal-entendido.

4.5.1 Comissão de auditoria do conselho de administração

É uma boa prática que o conselho de administração tenha uma comissão de auditoria. Esta comissão deve ser composta por administradores e por outras pessoas especializadas em finanças e em gestão de risco, que não ocupem lugares dentro da instituição. Se o conselho tiver lacunas na área das finanças e da gestão de risco, poderá solicitar ao ministro da tutela a nomeação de pessoas que possuam essas competências, ou ele próprio nomeará especialistas que passem a integrar a comissão sem, contudo, se tornarem membros do conselho de administração.

Em nome do conselho de administração, a comissão de auditoria terá a responsabilidade de zelar para que o sistema de auditoria interna avalie efetivamente a adequação dos sistemas de controlo interno, financeiro e não financeiro. Deve estabelecer o calendário das auditorias, aprovar a escolha das áreas a investigar pelo auditor e receber os relatórios deste último. Apresenta ao conselho de administração as recomendações formuladas nesses relatórios e assegura que sejam tomadas as medidas adequadas. Se for necessário nomear um auditor externo, a decisão cabe ao conselho de administração, com a recomendação da comissão de auditoria.

A comissão de auditoria deve receber o relatório do auditor externo, bem como a sua carta endereçada à direção, e assegurar que esta dá uma resposta adequada às recomendações do auditor externo. Embora possa ser difícil pôr em prática as recomendações, geralmente a comissão de auditoria e o conselho de administração esforçam-se por implementá-las.

A comissão de auditoria desempenha o papel principal, mas isso não dispensa os outros administradores de se interessarem pelas contas e pela respetiva auditoria. A governação financeira adequada da instituição, e as avaliações dos auditores, são responsabilidade de todo o conselho de administração.

4.5.2 Auditorias internas e externas

Os auditores internos geralmente controlam todos os aspetos seguintes:

- a recolha das contribuições;
- a atribuição e o pagamento das prestações;
- a abertura das contas e a sua manutenção; e
- a gestão do pessoal.

Habitualmente, o controlo por amostragem dos pedidos de prestações consiste na análise de um grupo de pedidos, para avaliar o grau de exatidão das decisões de elegibilidade e do cálculo do montante da prestação. Não se trata de questionar as decisões de especialistas - como as dos médicos que determinam o grau de invalidez - mas antes de verificar se os procedimentos adequados foram observados e atribuídos os montantes corretos das prestações.

Pode-se considerar a auditoria interna como um outro patamar burocrático, mas ela apresenta algumas vantagens para o funcionamento regular da instituição. É vital que o conselho de administração apoie o princípio de independência dos auditores. Se depois da auditoria, as preocupações de um auditor não se justificarem, mesmo assim, este teve razão em formular as suas preocupações de boa-fé.

O relatório do auditor externo é submetido ao conselho de administração ou ao ministério responsável. Se o auditor externo não estiver satisfeito com os resultados da auditoria, pode colocar "reservas". Neste caso, é anexada uma declaração às contas, indicando que um ponto particular não é satisfatório, com as respetivas razões. A instituição deve tomar as medidas retificativas, ou pelo menos melhorar a situação, antes da auditoria externa seguinte. O auditor externo pode, deste modo, detetar as insuficiências que apesar de não serem muito graves, são contudo preocupantes o suficiente para emitir reservas. Ele indicará as insuficiências numa carta endereçada à direção. Igualmente, o auditor externo esperará que a instituição tome medidas retificativas antes da auditoria seguinte.

O relatório do auditor externo e, eventualmente, a carta à direção, devem ser tornados públicos.

Como podem os auditores internos ajudar a instituição

- O auditor interno fornece uma opinião como especialista sobre questões contabilísticas. Em alguns domínios, pode ser necessário seguir as convenções aplicáveis (por ex: Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público - IPSAS).
- O auditor interno contribui para assegurar o bom funcionamento do sistema contabilístico utilizado para registar as transações e proteger os fundos. Se existem insuficiências, o auditor identifica-as e dá sugestões sobre os meios para melhorar o sistema.
- Em caso de erro nas demonstrações de contas, o auditor interno chamará a atenção da direção para que sejam tomadas medidas retificativas e investigadas as causas do erro.
- O auditor interno chama a atenção da direção para as ineficiências, a incompetência ou a fraude, descobertas no decurso da auditoria.

Garantir a independência do auditor interno

- A área de competências do auditor interno não deve ser restrita. O auditor interno deve ser livre de examinar e verificar o trabalho de qualquer departamento. A decisão de verificar este ou aquele domínio de atividade, só a ele diz respeito.
- O auditor interno deve ter o direito de acesso livre, sem pré-aviso, a todos os registos financeiros e outros arquivos da instituição. Pode exigir todas as explicações que julgar necessárias.
- O auditor interno deve ser livre de reportar a todos os níveis da instituição. Deve ter como superior direto o diretor financeiro ou o Diretor Geral.
- O auditor interno nunca deve participar em operações que posteriormente são objeto de uma auditoria. Caso contrário, a sua independência fica comprometida e a auditoria perde a respetiva eficácia.

4.6 OTIMIZAÇÃO (VALUE FOR MONEY)

A monitorização do desempenho da gestão e das operações financeiras de uma instituição têm um ponto em comum: a procura de meios para oferecer ao utilizador serviços que sejam de qualidade e, ao mesmo tempo, com um custo razoável, ou seja, a sua otimização (*Value for Money*).

Faz parte desta procura a “função de avaliação”, centrada nos aspetos organizacionais e processuais, mais do que financeiros, do trabalho de uma instituição. A maior parte das grandes instituições têm um departamento responsável pela monitorização da instituição e dos procedimentos, identificação das

lacunas de conhecimento e das fragilidades nos procedimentos, bem como das necessidades de formação. Este departamento propõe medidas para melhorias em vez de medidas disciplinares. O objetivo é assegurar o respeito pelos procedimentos adequados, bem como desenvolver e promover as "melhores práticas" por toda a instituição.

Quando alargam o campo de estudo às considerações de otimização dos recursos, os auditores externos podem recomendar melhorias de eficiência e de eficácia. O conselho de administração deve encorajá-los a formular comentários sobre a otimização, ou pode encomendar, de vez em quando, um estudo sobre a questão. Se o conselho de administração não receber relatórios regulares sobre este assunto, pode solicitar à equipa de gestão uma análise sobre a otimização dos recursos, para ajudar a determinar os parâmetros deste programa de trabalho.

Uma auditoria sobre a otimização dos recursos pode ser um processo fastidioso mas útil, porque coloca geralmente em questão as hipóteses, há muito admitidas, pelo conselho de administração e pela direção.

4.7 FRAUDE

A fraude e o roubo são riscos aos quais todas as instituições de segurança social estão expostas. Em geral, existe uma secção do serviço de pessoal da instituição que se ocupa especificamente da fraude. Esta secção deve ser dirigida por um quadro superior, que colabora estreitamente com o auditor interno e, por vezes, com as autoridades jurídicas e policiais. Todos os trabalhadores da instituição devem ter consciência das potenciais áreas de fraude e dos meios para as evitar. Os relatórios sobre a deteção e a prevenção dos casos de fraude devem ser remetidos regularmente ao conselho de administração.

No regulamento dos pedidos de prestações, o conselho de administração deve zelar pelo estabelecimento de um equilíbrio entre as precauções contra a fraude e o serviço aos utentes. Os critérios para a determinação da elegibilidade de atribuição de prestações devem permitir o tratamento automático da maior parte dos pedidos, com o mínimo de verificações (pedidos mais simples, uma vez que os pedidos mais raros são objeto de um exame minucioso). Para a categoria de pequeno risco, poder-se-á recorrer a uma revisão, depois da atribuição das prestações, do escalão daqueles que se presume terem direito às prestações. Os pedidos de prestações devem ser tratados com rapidez e eficiência, uma vez que os beneficiários dependem dos respetivos pagamentos para garantir a sua subsistência. Por outro lado, os fundos de segurança social têm que estar protegidos contra abusos.

Podem integrar-se garantias no sistema, através de fortes medidas de segurança. Os cheques e as cadernetas de requisições podem ser concebidos e impressos de forma a dificultar a contrafação, e transportados através de meios seguros. O pessoal encarregado de preparar e de efetuar os pagamentos, deve ser distinto do pessoal responsável pelo tratamento dos pedidos de pensão, e do seu cálculo, reduzindo-se assim os riscos de conluio e aumentando-se as possibilidades de descobrir uma eventual fraude interna.

O método mais rápido e mais seguro de pagamento das prestações consiste na transferência direta da conta da instituição de segurança social para a conta dos particulares, mas nem todos os beneficiários são titulares de uma conta e o sistema bancário pode não assegurar este serviço em todo o país. Se as prestações são pagas em dinheiro, por intermédio de estações de correio ou de agências locais da instituição, existem possibilidades de fraude e de roubo.

Todos os trabalhadores envolvidos em qualquer etapa do processo de pagamentos devem ser claramente identificáveis, de modo a deixar uma “pista de auditoria” fácil de seguir. Um sistema manual obriga à assinatura do recibo para acusar a receção, por exemplo, de um lote de cadernetas de requisições, que são de seguida enviadas aos utilizadores. Num sistema informatizado, existem habitualmente mecanismos de segurança incorporados, que limitam o acesso ao sistema e permitem identificar os acessos.

Se a instituição for alvo de um caso de fraude ou de abuso grave (mesmo num caso de menor importância, mas rodeado de grande publicidade), é preciso instituir um inquérito e “minimizar os danos”, imediatamente. Pode ser tentador suspender todas as autorizações de pagamentos de certos tipos de prestações até à regularização do problema, mas isso penalizaria muitas pessoas inocentes que dependem dessas prestações, causando-lhes privações graves. É preferível instaurar procedimentos de emergência para controlos suplementares, transferindo eventualmente elementos do pessoal para desempenhar temporariamente esta função. O controlo dos danos consiste, igualmente, em responder aos média e reconhecer que este caso particular tem repercussões que vão para além do serviço onde foi produzido. É importante abordar com transparência o modo como a instituição enfrentou este problema e as garantias que foram estabelecidas.

PONTOS-CHAVE

- Garantir a qualidade da governação financeira de uma instituição de segurança social constitui uma função essencial do conselho de administração.
- O conselho de administração deve participar ativamente na elaboração do orçamento da instituição.
- As despesas administrativas representam geralmente uma pequena parte das despesas globais da instituição, mas elas devem ser corretamente orçamentadas, monitorizadas e controladas.
- Em muitos países, é necessário que a lei seja mais respeitada em matéria de pagamento de contribuições. A evasão contributiva ameaça os regimes de segurança social e constitui um problema importante para os conselhos de administração das instituições de segurança social, que têm um papel fundamental na melhoria do respeito pela lei.
- Um princípio essencial para melhorar o respeito pela lei consiste em facilitar esta atitude, e atuar sem demoras contra as infrações. Entre outras medidas possíveis, figuram o reforço das inspeções, o aumento dos recursos e uma melhor formação dos inspetores, campanhas públicas de informação e a partilha de informações.
- O conselho de administração supervisiona os processos de auditoria. A comissão de auditorias deve assegurar que as recomendações dos auditores são tomadas em consideração e aplicadas. A independência dos auditores deve estar garantida.
- Os estudos de otimização dos recursos devem ser efetuados com regularidade.
- É indispensável haver garantias contra fraudes e abusos.

CAPÍTULO 5:

GOVERNAÇÃO FINANCEIRA DAS PRESTAÇÕES DO SEGURO SOCIAL

No Capítulo 4 foi abordada a governação financeira das operações administrativas de um regime de segurança social. Neste capítulo, são analisados os métodos pelos quais são disponibilizados os fundos para o pagamento das prestações (ou benefícios) do seguro social, bem como o papel do conselho de administração na governação do financiamento.

As fontes de receitas de um regime de segurança social podem incluir as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, os impostos destinados à segurança social, as participações do Estado, as receitas de investimentos e outras receitas secundárias.

5.1 SISTEMAS DE FINANCIAMENTO

O sistema de financiamento de um regime de segurança social descreve o método pelo qual os fundos são mobilizados para pagar as prestações. O sistema de financiamento não afeta o montante das prestações, que é definido em legislação específica.

Os regimes de prestações de curta duração (subsídios de doença, de maternidade e de desemprego) e os regimes em caso de acidente de trabalho dão proteção às pessoas durante a sua vida ativa. Os cuidados médicos e as pensões de velhice, de invalidez e de sobrevivência, fornecem proteção ao longo das suas vidas e aos seus descendentes. Os horizontes temporais destes regimes são diferentes, e os métodos utilizados para o financiamento das diversas prestações têm essa diferença em consideração.

Os membros do conselho de administração devem entender os sistemas financeiros adotados para financiar as prestações do regime. Os parágrafos seguintes resumem esses sistemas.

5.1.1 Prestações a curto prazo (doença, maternidade e desemprego) e cuidados médicos

Estas prestações são pagas por períodos limitados, geralmente não mais do que um ano. Uma vez que a frequência anual e a duração média destas prestações são relativamente estáveis, o rácio entre a despesa anual e o total assegurado pelas

receitas é relativamente estável. Por exemplo, a taxa de natalidade é relativamente estável de ano para ano, e o subsídio de maternidade é estabelecido em relação ao salário da mãe e pago por um número fixo de semanas.

As prestações de curta duração e de cuidados médicos são geralmente financiadas num sistema anual de repartição (PAYG). Neste sistema de financiamento, as contribuições são fixadas para que, em qualquer ano, as contribuições (acrescidas de qualquer rendimento do investimento gerado) sejam suficientes para cobrir as despesas de prestações e os gastos com a administração anuais. A fim de manter as taxas de contribuição estáveis, é adicionada uma pequena margem à taxa de contribuição, para constituição de uma reserva de contingência de modo a absorver picos excecionais de pedidos de benefícios (por exemplo, devido a uma epidemia ou uma catástrofe natural).

5.1.2 Prestações a longo prazo (pensões de velhice, invalidez e sobrevivência)

A estimativa das despesas futuras nas pensões de velhice, de invalidez e de sobrevivência é bastante mais complexa. Em geral, os custos das prestações vão subir durante muitos anos porque:

- Todos os anos, um novo grupo de pessoas pode vir a beneficiar de pensões.
- As pensões geralmente aumentam em função do número de anos de trabalho ou de contribuições de um beneficiário. À medida que o sistema amadurece, a cada ano que passa os pensionistas receberão pensões maiores.
- A pensão média geralmente aumenta todos os anos, se a prestação estiver relacionada com os salários.
- As pensões pagas serão aumentadas em função da inflação.
- A esperança de vida dos novos pensionistas em idade de reforma, e dos novos beneficiários sobreviventes, está a aumentar.

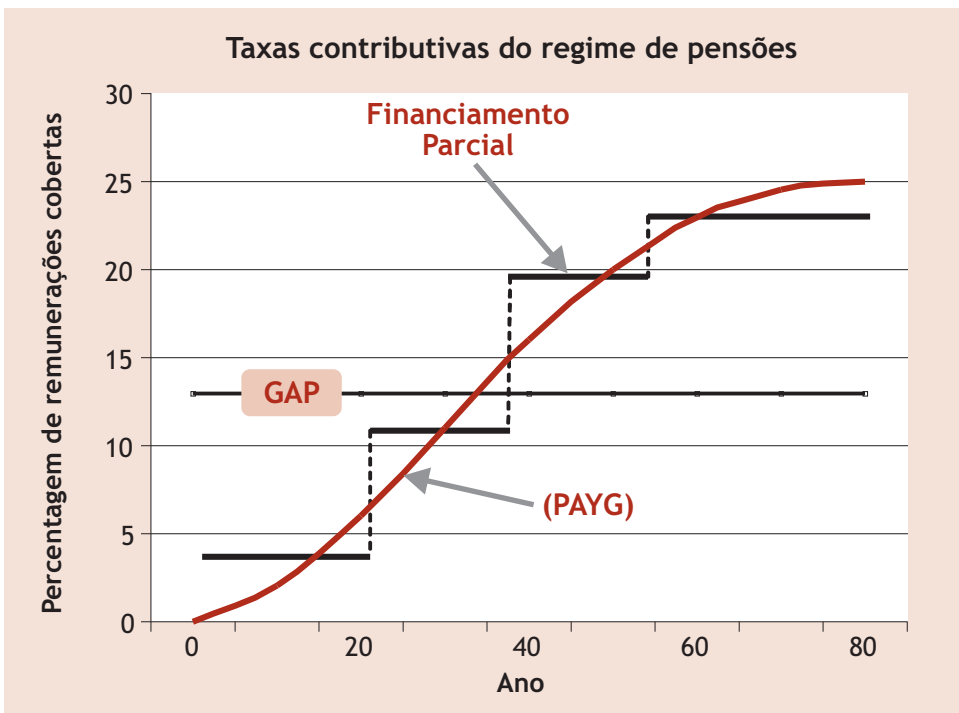
Estes fatores conduzem à taxa de contribuição por repartição (PAYG), como demonstra a Figura 5.1. Se um regime de pensões é financiado num sistema de repartição (PAYG) onde as contribuições de cada ano (acrescidas de outro rendimento do investimento gerado) são adequadas para cobrir as prestações e as despesas administrativas, a taxa de contribuição pode ser muito baixa quando o sistema inicia, mas depois aumenta constantemente, durante muitos anos, até à maturidade do regime. Os sistemas públicos de pensões que atingiram a maturidade na Europa Ocidental geralmente seguem um sistema de financiamento deste tipo.

No âmbito de um sistema de financiamento pleno ou por capitalização integral GAP - Prémio Médio Geral (GAP na Figura 5.1), a taxa de contribuição é constante. O sistema de financiamento GAP garante, teoricamente, que os benefícios e as despesas administrativas possam ser pagas por tempo indeterminado pelas

contribuições à taxa do GAP e pelos rendimentos de investimentos das reservas acumuladas. Contrariamente ao sistema de repartição (PAYG), onde não há reservas, o sistema GAP gera reservas substanciais.

O sistema de financiamento GAP é semelhante aos sistemas usados para financiar as pensões profissionais e pessoais. O financiamento pleno, ou financiamento por capitalização integral, é necessário aos regimes profissionais, uma vez que o empregador que o assegura pode entrar em falência. Este não é o caso do regime público de segurança social, que terá um fluxo contínuo de novas admissões, e que tem a garantia do Governo relativamente às prestações.

Figura 5.1. Taxas contributivas do regime de pensões



Em alguns países da América Latina e da Europa Oriental, têm sido implementados regimes de contas poupança individuais obrigatórias, totalmente financiados. Não existe garantia de uma prestação específica e, na reforma, o pensionista recebe a pensão de acordo com as suas contribuições, mais os rendimentos dos investimentos, deduzindo as despesas administrativas geradas.

A maior parte dos regimes de segurança social em África - e os do Canadá, Japão e EUA -, seguem um sistema de financiamento por capitalização parcial, que implica estabelecer uma taxa de contribuição inicial superior à taxa por repartição (PAYG),

mas mais baixa que a taxa de GAP num período inicial de equilíbrio, bem como um compromisso de aumentar a taxa de contribuição em períodos subsequentes de equilíbrio. O excedente de contribuições e de rendimentos dos investimentos em relação às prestações e às despesas administrativas, é afetado a um fundo de reserva que é investido, e os rendimentos dos investimentos desses suplementos das contribuições são utilizados para pagar as prestações futuras. Várias regras de financiamento por capitalização parcial podem ser estabelecidas, como por exemplo, o rácio de reserva (reserva dividida por despesas anuais) nunca deve descer abaixo de um determinado nível.

Um sistema de financiamento parcial, ou por capitalização parcial, evita os aumentos anuais das taxas de contribuição que seriam aplicáveis no âmbito do sistema de repartição (PAYG), bem como a taxa de contribuição elevada GAP no início de um regime e a elevada e possivelmente excessiva acumulação de reservas que ocorreriam se o sistema de financiamento GAP fosse aplicado. A taxa de contribuição num sistema parcialmente financiado pode ser escolhida tendo em conta as reservas que serão geradas e como estas podem ser investidas de forma produtiva, evitando assim o risco político de uso incorreto ou desvio das reservas do regime de pensões.

Resumindo, a taxa de contribuição do regime de pensão escolhido pelo Governo é uma decisão política que deve ter em conta:

- a necessidade de manter uma taxa de contribuição estável por um período longo;
- a situação económica atual e futura mais provável;
- a capacidade de investir e de gerir reservas; e
- a disponibilidade dos mercados de capitais nacionais para o investimento das reservas.

Um sistema de financiamento por capitalização parcial exige que a taxa de contribuição seja aumentada ao longo do tempo. Em muitos países em desenvolvimento, os regimes de pensões públicas foram instituídos e financiados por um sistema de financiamento por capitalização parcial e, com a maturação do regime, tornou-se necessário aumentar a taxa de contribuição. Existe o risco político de não se efetuar o aumento necessário, mas impopular, da taxa de contribuição. Isto pode levar a problemas de liquidez e, quanto mais tarde for efetuado, maior será o aumento da taxa de contribuição. A fim de evitar um tal aumento, o Governo por vezes faz cortes nas prestações, prejudicando a credibilidade do regime e levando a alegações de que o regime está falido e precisa de uma reforma.

É desejável estabelecer uma referência (benchmark) que determine um aumento da taxa de contribuição, em vez de depender de um consenso e da vontade política para legislar sobre esse aumento. Essa referência pode ser baseada numa taxa (ou

taxas) de reserva mínima especificada, que deve ser mantida por períodos sucessivos de equilíbrio.

5.1.3 Prestações em caso de acidente de trabalho

As prestações por incapacidade temporária e de cuidados médicos, nos regimes de proteção em caso de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, são financiadas através do mesmo sistema de repartição (PAYG) das prestações de curta duração.

As pensões por incapacidade permanente para o trabalho e de sobrevivência são usualmente financiadas utilizando um sistema de capitalização terminal (*terminal funding system*)^{NT}. Em cada ano, o valor atual de todos os pagamentos futuros resultantes de acidentes de trabalho que tenham ocorrido nesse ano é afetado a um fundo de reserva, e todas as pensões por incapacidade para o trabalho e de sobrevivência são pagas a partir deste fundo de reserva.

As contribuições para os acidentes de trabalho são geralmente pagas somente pelos empregadores. O sistema de capitalização terminal assegura que todas as prestações resultantes dos acidentes de trabalho, num determinado ano, sejam pagas pelas contribuições dos empregadores nesse mesmo ano.

5.1.4 Separação de contas

Se a instituição proporciona prestações de segurança social diferentes, devem ser mantidos contas e registos separados para cada prestação. Em princípio, a contribuição e os outros rendimentos para cada ramo de prestações deveria ser suficiente para pagar as prestações. Embora a transferência de montantes de orçamentos de uma despesa administrativa para outra é aceitável, transferir fundos a partir de um ramo de prestações para cobrir um défice em outro ramo, é geralmente uma prática incorreta. O conselho de administração deve estar atento a estas práticas.

Por vezes, a legislação exige a transferência, por exemplo, do fundo das reservas de um regime de pensões de financiamento parcial para o ramo de prestações de cuidados médicos. Este tipo de transferência não é simplesmente um ajuste menor de contabilidade, devendo ser transparente. Os membros do conselho de administração devem entender as implicações a longo prazo das transferências para o sistema de pensões, e explicá-las aos seus constituintes e ao público.

5.2 AVALIAÇÕES ATUARIAIS

As avaliações atuariais são instrumentos de governação e de planeamento financeiro de apoio ao conselho de administração e à gestão de um regime de segurança social, assegurando a sua viabilidade a longo prazo.

As avaliações atuariais são realizadas:

- para avaliar a situação financeira atual e de desenvolvimento futuro provável de um regime;
- para avaliar a sustentabilidade de um regime relativamente às disposições das prestações e ao sistema financeiro adotado; e
- para aconselhar e recomendar possíveis alterações às disposições do regime e às modalidades de financiamento.

Para que as avaliações atuariais sejam instrumentos eficazes devem aplicar-se as seguintes condições:

- A legislação deve especificar que qualquer alteração a um regime só pode ser feita acompanhada de um estudo atuarial que avalie as implicações financeiras da mudança proposta. O estudo atuarial é necessário para garantir que nenhuma decisão é tomada sem o devido conhecimento das implicações financeiras. O estudo também pode ser usado para chamar a atenção dos trabalhadores, dos empregadores e dos beneficiários para os potenciais problemas de financiamento e as soluções propostas, bem como para ajudar a construir um consenso sobre as mudanças necessárias. A Convenção nº102 da OIT prevê estes estudos (ver quadro).
- As avaliações atuariais previstas pela lei devem ser realizadas em cada três (ou pelo menos cinco) anos para monitorizar a evolução da situação financeira de um regime. Estas avaliações permitem detetar, com antecedência, os problemas financeiros emergentes e implementar medidas para manter a estabilidade financeira.
- A legislação deve especificar as condições em que um sistema é considerado em equilíbrio atuarial (por exemplo, uma taxa de reserva mínima), e qual a autoridade responsável pela alteração do sistema financeiro.
- Ao atuário deve ser delegada a função de informar sobre qualquer assunto que afete a situação financeira de um regime de segurança social. Estes incluem deficiências na conceção e no funcionamento do regime, a adequação do sistema financeiro aplicado, a eficácia e o custo da sua administração, e a política de investimento e respetivo desempenho.
- As avaliações atuariais dos regimes de segurança social devem ser conduzidas por atuários independentes, ou atuários obrigados a respeitar regras rígidas de conduta profissional (consultar o quadro Diretrizes de Práticas Atuariais).

O *focus* principal de uma avaliação atuarial não é a gestão financeira de um regime a curto prazo, mas sim a sua viabilidade financeira a longo prazo. Para um regime de

pensões, as projeções demográficas e financeiras devem prolongar-se durante muitos anos, para avaliar o custo do sistema quando atingir a sua maturidade e os beneficiários tiverem direito à totalidade dos benefícios. As projeções a longo prazo são necessárias para testar como o sistema reage à mudança nas condições económicas e demográficas, como por exemplo, o envelhecimento da população.

“O Membro em causa deve assumir uma responsabilidade geral quanto à concessão das prestações atribuídas por aplicação da presente Convenção e tomar todas as medidas necessárias para esse efeito. Deve, se necessário, assegurar-se de que os estudos e os cálculos atuariais necessários no que se refere ao equilíbrio financeiro são efetuados periodicamente e, de qualquer modo, antes de qualquer modificação das prestações, da taxa das contribuições para o seguro ou dos impostos afetos à cobertura das eventualidades em questão”.

Convenção nº102 da OIT, artigo 71 (3)

O papel do Atuário

«É ao atuário que cabe avaliar a visão da futura evolução de uma dada sociedade e economia o que exige que os pressupostos subjacentes à avaliação atuarial sejam consistentes e realistas. Ao atuário cabe alertar o governo e os responsáveis pela gestão de cada regime de segurança social para as inconsistências e incompatibilidades óbvias nas políticas nacionais ao nível social, económico e fiscal. É necessário que o atuário identifique situações de sobrefinanciamento, de subfinanciamento, de prestações de nível demasiado baixo, bem como a afetação incorreta de recursos e riscos para futuros orçamentos do governo. Ao atuário cabe assumir o papel de guardião da racionalidade financeira no processo de formulação da política social.»

Prática Atuarial em Segurança Social, BIT.

As técnicas de avaliação utilizadas pelos atuários são complexas. Os métodos atuariais de avaliação dos regimes de pensões de segurança social de financiamento parcial são diferentes daqueles utilizados para avaliar os regimes profissionais. É importante que a administração (e os auditores externos) esteja ciente das diferenças entre a segurança social pública e os regimes de pensões profissionais financiados pelos empregadores.

Em alguns países, a instituição de segurança social (por exemplo, a Segurança Social e o Fundo Nacional de Seguros do Gana) tem os seus próprios atuários internos. Em outros casos, especialmente nos países mais pequenos, os conselhos de administração de instituições de segurança social contratam atuários externos para realizar as avaliações atuariais.

Como parte das atividades de cooperação técnica, o Serviço Financeiro e Atuarial Internacional do Departamento de Segurança Social da Organização Internacional do

Trabalho (ILO FACTS) realiza estudos atuariais e análises comparativas das avaliações atuariais efetuados por outros atuários. O manual de instrumentos ILO FACTS, composto de textos e de modelos para desenvolver projeções demográficas e financeiras, está disponível para equipas nacionais devidamente qualificadas controlarem e construírem um modelo atuarial do regime nacional.

O ILO FACTS publicou diretrizes internas para as análises atuariais de um regime nacional de pensões de segurança social (*Internal guidelines for the actuarial analysis of a national social security pension scheme*), que constituem uma lista de verificação para atuários no Departamento da Segurança Social, um guia para os consultores atuários contratados e informações para as instituições de segurança social e os governos que pedem apoio. A Associação Atuarial Internacional (AAI) definiu orientações de *Boas Práticas Atuariais para Programas de Segurança Social*. Apresentam rigor científico, objetividade e transparência, clareza, simplicidade e coerência das informações prestadas num relatório atuarial. O quadro seguinte mostra as Orientações da AAI relativas aos princípios fundamentais da prática atuarial.

Normas orientadoras de Práticas Atuariais para Programas de Segurança Social

Princípios de prática atuarial

- 1. Rigor Científico:** o atuário deve assegurar que a metodologia usada nas projeções financeiras de longo prazo se baseia em princípios atuariais. Ele deve observar as normas profissionais, gerais ou específicas, aplicáveis em cada situação. Deve, igualmente, assegurar que os cálculos são exatamente o reflexo dos métodos e dos pressupostos adotados. Neste contexto, o atuário deve indicar no relatório que, apesar de terem sido estabelecidos de forma razoável, os pressupostos não são previsões e que as eventuais diferenças entre a realidade futura e os pressupostos do relatório serão analisados e tidas em conta nos próximos relatórios.
- 2. Objetividade:** se o estabelecimento dos pressupostos utilizados para as projeções demográficas e financeiras faz parte do mandato do atuário, este deve zelar para que elas se efetuem sem influência política ou externa indevida. Se o atuário não está mandatado para determinar os pressupostos, tendo estes sido estabelecidos por uma outra entidade, uma vez que ele deve utilizar os trabalhos externos a este fim, ele deve indicar a origem dos pressupostos e, quando necessário, apresentar uma análise de sensibilidade do impacto de pressupostos alternativos.
- 3. Transparência, caráter explícito, simplicidade e coerência da informação constante do relatório:** na preparação de um relatório, de um documento ou de uma exposição, o atuário deve ter como objetivo transmitir a informação o mais claramente possível, ter em conta as diversas audiências a quem se destina, e as diversas partes interessadas nos resultados. O atuário deve, conseqüentemente, incluir no relatório um sumário executivo escrito em linguagem clara, descrevendo o objeto e as principais conclusões do relatório.

Fonte: Guidelines of Actuarial Practice for Social Security Programs, International Actuarial Association (Associação Atuarial Internacional, Diretrizes de Práticas Atuariais para Programas de Segurança Social).

5.2.1 Dados

A chave para a avaliação atuarial é a disponibilidade de dados demográficos e financeiros sobre o sistema. Dados do presente, ou do passado, incompletos ou incorretos, introduzem incerteza e resultam numa avaliação atuarial menos fiável.

Para uma avaliação atuarial de um regime de pensões, deve ser possível extrair os dados demográficos necessários sobre o número de contribuintes e de beneficiários por sexo e idade, a partir dos registos da organização (ver Ponto 3.3). Os dados financeiros sobre as remunerações dos contribuintes, os pagamentos de prestações por tipo de prestação, os rendimentos das contribuições e dos investimentos, as despesas administrativas e o fundo de reserva, devem estar disponíveis nestes registos e demonstrações financeiras. Os dados não só providenciam a informação para as projeções atuariais, como permitem formular os pressupostos necessários para as projeções.

Os dados a extrair dos registos da instituição devem ser um subproduto da informação que estes registos devem conter, se o regime tiver uma administração eficiente e um sistema de gestão da informação adequado. O atuário deve informar o conselho de administração de eventuais deficiências nos dados, e o conselho deve exigir que a equipa de gestão tome medidas no sentido de recolher e de manter os dados necessários.

5.2.2 Pressupostos

As avaliações atuariais de prestações a curto prazo e de acidentes de trabalho, também de curta duração, não envolvem geralmente projeções a longo prazo. As avaliações atuariais de regimes de pensões de segurança social envolvem projeções demográficas e financeiras de pelo menos cinco décadas.

Dependendo do tipo de prestação, têm de se realizar previsões demográficas sobre o desenvolvimento futuro de taxas de mortalidade, fertilidade, migração, reforma, morbilidade (doença), deficiência e agregado familiar. São necessários pressupostos económicos sobre o crescimento económico e produtividade futuras, taxas de participação no mercado de trabalho, rendimentos, inflação dos salários e preços, e o retorno dos investimentos. Para os regimes com cobertura limitada, convém emitir pressupostos sobre o ritmo da extensão desta cobertura.

Os pressupostos baseiam-se na experiência anterior do regime, em estatísticas relevantes a nível nacional e internacional e em debates entre os responsáveis do regime de segurança social e os representantes do Governo. O conjunto de pressupostos deve ser:

- realista, tanto em termos globais como individualmente,
- apresentado de forma explícita,
- internamente coerentes entre si, e

- globalmente consistentes.

Os membros do conselho de administração devem certificar-se que estes princípios são respeitados, e que os pressupostos económicos e demográficos são compatíveis com a experiência e as perspetivas para o país. Constitui uma boa prática para os membros do conselho certificar os pressupostos a utilizar numa avaliação atuarial, incluindo os pressupostos de base e as alternativas mais otimistas ou pessimistas. A disponibilização de informação pelo conselho de administração é útil para o atuário, e o envolvimento do conselho contribui para comprometer os membros na aprovação do relatório atuarial.

5.3 O RELATÓRIO ATUARIAL

O relatório atuarial deve ser submetido, tal como o relatório do auditor externo, ao conselho de administração ou ao ministério responsável. É útil que o atuário apresente este relatório ao conselho de administração para que possa responder às questões. O relatório atuarial deve estar disponível ao público, e deve ser preparado um resumo para os média.

O relatório atuarial usualmente contém:

- projeções financeiras e demográficas do desenvolvimento do regime,
- análise da sustentabilidade do regime no âmbito do sistema financeiro aplicado,
- uma estimativa das taxas de substituição futuras (média das prestações/salários),
- uma comparação com os resultados da avaliação atuarial anterior,
- projeções com base em pressupostos alternativas (análise de sensibilidade), e
- resultados de disposições alternativas às quais o atuário foi solicitado a investigar.

Os resultados das projeções demográficas e financeiras não são previsões, mas sim consequências, se todos os pressupostos se tornem realidade no futuro. Uma vez que os pressupostos não podem ser selecionados com confiança por longos períodos de projeção, é importante lembrar que as projeções atuariais (a longo prazo) não são orçamentos (a curto prazo). Pelo contrário, estimam as tendências demográficas e financeiras de um regime de segurança social.

O relatório atuarial compara os resultados da avaliação atual com os do relatório anterior, e esclarece as diferenças entre os dois relatórios. Esta análise constitui uma parte importante do relatório.

Um financiamento adequado e estável dos regimes de segurança social é essencial para assegurar a proteção de pessoas abrangidas pelos regimes, e para a economia nacional.

Para ajustar as despesas sociais aos fundos que deverão estar disponíveis, as mudanças nas taxas de contribuição ou nas prestações têm consequências políticas e económicas a longo prazo. O relatório atuarial dá aos membros do conselho de administração uma perspetiva do desenvolvimento futuro projetado e da sustentabilidade do regime, pelo qual são responsáveis. É um instrumento de gestão eficaz, e os membros do conselho devem ter em conta as conclusões e as recomendações do relatório. Se existirem partes pouco explícitas no relatório, devem procurar clarificá-las com o atuário.

O conselho de administração e os gestores devem alertar o Governo, os constituintes do conselho de administração e o grande público para qualquer problema financeiro emergente. Os membros do conselho devem esperar ser questionados e criticados por problemas financeiros, sobre os quais nem eles nem os gestores têm controlo - como por exemplo, défices futuros de regimes de pensões, devido ao envelhecimento da população.

No relatório atuarial, o atuário descreve os dados utilizados e os comentários sobre a sua exaustividade e fiabilidade. O conselho de administração deve ter em atenção as recomendações do atuário relativas às melhorias na recolha de informação, necessárias antes da próxima avaliação. Estas recomendações podem ser relativas não apenas a deficiências em relação à informação, mas também a formas de melhorar a recolha e o armazenamento de dados.

PONTOS-CHAVE

- Existem vários métodos de financiamento das prestações de segurança social. O sistema de financiamento não afeta o valor da prestação, mas determina quais os fundos que estão disponíveis para o pagamento das prestações.
- O sistema adequado depende da natureza da prestação (a curto prazo, pensões ou acidentes de trabalho). Os membros do conselho de administração devem conhecer os sistemas que são aplicados para financiar as prestações do regime.
- Se um regime prevê várias prestações de segurança social, a instituição que administra deve manter separadas as contas e os registos de cada benefício.
- As avaliações atuariais determinam a situação financeira atual e futura de um regime de segurança social. Envolvem a projeção demográfica e de desenvolvimento financeiro do regime, em função de diversos pressupostos e cenários alternativos. As avaliações atuariais devem ser realizadas de três em três anos.
- A chave para uma avaliação atuarial é a disponibilidade de dados sobre o regime. Os dados incompletos, ou pouco precisos, introduzem incerteza e resultam numa avaliação menos fiável. O conselho de administração deve ter em conta as propostas do atuário para a melhoria na recolha de dados.
- As projeções demográficas e financeiras do relatório atuarial não constituem previsões, mas sim estimativas das tendências demográficas e financeiras de um regime de segurança social, se todos os pressupostos se verificarem no futuro.
- O relatório atuarial constitui uma ferramenta poderosa de governação. Os administradores devem ter em consideração as suas conclusões e recomendações.

CAPÍTULO 6: GOVERNAÇÃO DOS INVESTIMENTOS

Em geral, os regimes de pensões da segurança social pública parcialmente financiados dispõem de fundos substanciais para investir. Os regimes de segurança social financiados pelo sistema de repartição (PAYG) têm normalmente reservas para imprevistos, investidas a curto prazo.

O investimento dos fundos de segurança social é um tema que exige a atenção dos membros do conselho de administração, dos administradores e de outros responsáveis pelos investimentos, pois é uma área com muitos riscos. Muitos membros do conselho de administração e responsáveis de instituições de segurança social foram demitidos por falhas reais ou supostos erros de investimento. Se um investimento foi autorizado sob pressões externas indevidas (ainda que por vezes irresistíveis), ou para proveito pessoal, é compreensível; no entanto, se um investimento foi feito de boa-fé, mas não teve êxito, o mesmo não se aplica.

Um grupo de estudo de profissionais, criado pela Associação Internacional da Segurança Social (AISS), desenvolveu as Diretrizes para o Investimento dos Fundos da Segurança Social (*Guidelines for the Investment of Social Security Funds*), que estabelecem os pré-requisitos e os mecanismos para uma boa gestão dos investimentos dos fundos da segurança social e para uma boa prática nos processos de investimento. Este capítulo baseia-se nas Diretrizes da AISS.

Em primeiro lugar, sublinham-se os aspetos principais do investimento: objetivos e políticas e estratégias de investimento, incluindo a alocação de ativos. Seguidamente, são abordadas questões de governação: estruturas, prestação de contas, avaliação de desempenho e sistemas de controlo.

6.1 OBJETIVOS DE INVESTIMENTO

Os fundos da segurança social devem ser investidos de forma prudente e responsável. A introdução às *Diretrizes para o Investimento dos Fundos da Segurança Social* sublinha que:

«...os investimentos destes fundos podem constituir uma contribuição crucial para a sustentabilidade financeira dos seus sistemas de segurança social. Contudo, a experiência também demonstrou que o investimento dos fundos da segurança social não está isento de risco. Estes fundos, investidos de forma imprudente ou imprópria, podem gerar rendimentos negativos, ou podem simplesmente desaparecer».

Os objetivos geralmente aceites para o investimento dos fundos da segurança social são a segurança, a rentabilidade e a utilidade económica e social.

Objetivos de Investimento

Há dois objetivos principais para o investimento dos fundos de segurança social:

- Segurança - os investimentos devem ajudar o regime de segurança social a cumprir os seus compromissos de uma forma rentável;
- Rentabilidade - os investimentos devem alcançar um rendimento máximo, sujeitos a um risco aceitável.

Os investimentos de fundos da segurança social devem ser feitos tendo em vista a realização de um equilíbrio razoável entre estes objetivos.

Um objetivo secundário é:

- Utilidade Social e Económica - os investimentos que contribuem para o crescimento económico nacional a longo prazo, como por exemplo, os investimentos em recursos humanos, cuidados de saúde e em infraestruturas de transporte.

No caso de fundos de reserva de contingência para proteção contra imprevistos, ou de fundos de reserva cujo propósito é assegurar o *fluxo de caixa* da instituição de segurança social, a liquidez – a capacidade de venda rápida dos ativos – constitui também um objetivo.

Embora o investimento de segurança social possa “aprofundar” os mercados de capitais nacionais (por exemplo, o aumento da capitalização de mercado e das transações), este é um resultado indireto positivo, não um objetivo do investimento dos fundos de segurança social.

Uma questão difícil e politicamente sensível é a de saber se vale a pena o investimento em projetos com utilidade social e económica - como por exemplo, projetos de reforço de recursos humanos, de saúde ou de infraestruturas de transportes, de habitação de custos controlados, de equipamentos para a 3ª idade, de turismo, de empresas estatais ou empréstimos para estudantes. Estes investimentos podem contribuir, de forma significativa e a longo prazo, para o crescimento da economia nacional, embora este retorno indireto não se reflita nas taxas de retorno monetárias. Em última análise, a sustentabilidade de qualquer regime de segurança social depende do crescimento económico. Ao contribuir para o crescimento económico, os investimentos de utilidade social e económica substancial, podem melhorar a situação financeira de um regime de segurança social, aumentando o número de membros e os seus rendimentos, bem como as taxas de retorno de outros investimentos do regime.

As Diretrizes para o Investimento da AISS recomendam que devem existir critérios claros relativamente à decisão de considerar a utilidade social ou económica de um

investimento, e que este objetivo deve ser acompanhado de segurança e de rentabilidade. Investir num projeto importante em termos sociais ou económicos, que irá ter retornos inferiores aos de mercado, significa que serão os contribuintes e os beneficiários a subsidiá-lo. Sempre que o investimento num projeto deste tipo é considerado desejável pelo Governo e/ou pelo conselho de administração, mas os retornos tendam a ser inferiores aos do mercado, o investimento deve ser estruturado de modo a que a subvenção seja feita a partir de recursos do Estado.

6.2 ESTRATÉGIA E POLÍTICA DE INVESTIMENTO

O investimento dos fundos da segurança social deverá ter em conta os compromissos do regime e o seu sistema de financiamento, devendo ser coerente com os objetivos de financiamento do regime a curto, médio e a longo prazo. A política e a estratégia de investimento devem incluir regras adequadas sobre a alocação de investimentos para determinadas classes de ativos, tendo em conta:

- a gestão de riscos (quantificar a probabilidade de perda ou menor retorno do que o esperado) e a tolerância ao risco;
- a diversificação e a dispersão (reduzindo assim o risco, distribuindo os investimentos entre as diferentes classes de ativos e os investimentos diferentes dentro de cada classe);
- a harmonização dos ativos e dos passivos (tendo em conta a duração e a maturidade, por exemplo, os passivos do regime de pensões são de longo prazo);
- a equivalência de moedas; e
- a avaliação e a monitorização do desempenho.

Os principais riscos de investimento são os de mercado (redução do valor de um ativo), de crédito (falha de uma contrapartida de um acordo ou falta de emissor de obrigações) e de liquidez (incapacidade de vender um ativo a um preço aceitável na altura desejada). Outros riscos incluem a inflação, que vai diminuir o valor real dos fundos investidos (aplicável quer os fundos sejam investidos ou não), e o risco da moeda (taxa de câmbio), quando os investimentos realizados em moeda estrangeira são vendidos e convertidos para a moeda nacional. O conselho de administração deve avaliar os riscos de investimento e, após uma análise adequada, determinar o nível de risco de investimento que pode ser tolerado pela instituição.

Em muitos países, os investimentos dos fundos da segurança social incluem (ou vão incluir) uma parte importante do mercado de capitais interno. A importância económica, social e financeira nacional destes investimentos significa que a política e a estratégia de investimento devem ser elaboradas tendo em conta os objetivos nacionais e as políticas económicas das autoridades financeiras, tais como o Ministério das Finanças e o Banco Central. No entanto, estas autoridades (ou outros

organismos do Governo) não deveriam ser envolvidas na implementação de estratégias (ou seja, em decisões de táticas de investimento – escolha de investimentos específicos).

A política de investimento deverá ser revista pelo menos de três em três anos, e a estratégia ainda mais frequentemente, devendo ambas ser amplamente divulgadas. O quadro seguinte demonstra uma seleção de princípios que sustentam a política e a estratégia de investimento do Conselho de Investimento do Plano de Pensões do Canadá (www.cppib.ca), um organismo independente com amplos poderes de investimento, instituído pela legislação para investir as reservas do Plano de Pensões do Canadá. O Conselho tem a seguinte missão:

- Gerir os ativos confiados ao Conselho, no melhor interesse dos contribuintes e dos beneficiários do Plano de Pensões do Canadá;
- Investir em formas que, a longo prazo, maximizem o retorno sem riscos indevidos, tendo em conta os fatores que podem afetar o financiamento do Plano de Pensões do Canadá e a sua capacidade para cumprir as suas obrigações; e
- Ajudar os canadianos a entender o que o Conselho está a fazer com o seu dinheiro, através de comunicações e de relações entre as partes interessadas, para além das obrigações de notificação legais.

Os princípios de investimento do Conselho de Investimento do Plano de Pensões do Canadá ilustram o tipo de questões que os membros do conselho de administração devem considerar no contexto das suas conjunturas nacionais.

Princípios de Investimento do Conselho de Investimento do Plano de Pensões do Canadá

Os Princípios de Investimento do Conselho de Investimento do Plano de Pensões do Canadá fornecem um quadro de análise das questões de gestão de carteiras e de tomada de decisões, de forma holística e consistente. A gestão do Conselho é guiada pelos Princípios de Investimento.

- O maior risco das partes interessadas (*stakeholders*) é o atual Plano de Pensões do Canadá não ser sustentável no futuro (reconhecendo que os retornos de investimento são um dos muitos fatores que irão contribuir, positiva ou negativamente, para a sustentabilidade).
- Os grandes investimentos num único ativo, ou classe/categoria de ativos, geralmente contribuem para reduzir o retorno esperado.
- Os mercados são muito eficientes na fixação do preço de determinados títulos relativamente a outros, mas não são totalmente eficientes dados os custos de informação e de execução.
- A orientação do mercado global exibe alguma previsibilidade a longo prazo, mas a curto prazo é quase aleatória.

- Enquanto uma vantagem estrutural (por exemplo, liquidez, dimensão, horizonte temporal) pode ser útil, o investidor deve possuir competências para valorizar os investimentos a partir de uma gestão ativa/tática.
- Os investidores, estando sujeitos a riscos, esperam uma compensação por assumirem o risco e que essa compensação seja tão elevada quanto o risco a que estão sujeitos.
- Os custos de uma carteira de ativos são mais previsíveis do que os riscos, e estes são mais previsíveis que o retorno.
- As restrições nunca aumentam os retornos ponderados dos riscos esperados.
- Certos ativos ilíquidos (por exemplo, capital ou investimento privado e bens imobiliários) têm características semelhantes aos de certos ativos negociados publicamente, exceto pelo facto de serem menos facilmente convertidos em dinheiro e não poderem replicar marcos de referência (*benchmarks*).

Fonte: Viola, V. *An innovative foundation for a sustainable future*.

6.2.1 Investimento Socialmente Responsável (ISR)

O investimento socialmente responsável (sustentável ou ético) refere-se a uma estratégia de investimento que procura maximizar tanto o retorno financeiro, como favorecer o bem social. Os investimentos socialmente responsáveis são os que encorajam um comportamento corporativo ético, e apoiam a proteção do ambiente, a defesa do consumidor, os direitos humanos e uma mão-de-obra diversificada. Geralmente, evitam-se os investimentos em empresas envolvidas em álcool, tabaco, jogo ou armas.

Alguns fundos de pensões públicos adotaram o ISR. Por exemplo, o Fundo de Pensões do Governo da Noruega está mandatado para evitar “investimentos que constituam um risco inaceitável para que o Fundo possa contribuir para atos ou omissões contrários à ética, tais como violações dos princípios humanitários fundamentais, violações graves dos direitos humanos, a corrupção ou danos ambientais graves”.

Um grupo internacional de investidores institucionais desenvolveu os Princípios das Nações Unidas para o Investimento Responsável (ver quadro). Os princípios têm em conta a importância crescente da governação ambiental, social e corporativa (*Environmental, Social and Corporate Governance* - ESG) nas práticas de investimento. Os Princípios visam ajudar os investidores a integrar as questões ESG nas tomadas de decisão de investimento e nas práticas dos acionistas e, deste modo, a melhorar os retornos de longo prazo para os beneficiários.

Princípios das Nações Unidas para o Investimento Responsável

Os investidores institucionais, seguindo os Princípios das Nações Unidas para o Investimento Responsável, têm em conta as questões relacionadas com a governação ambiental, social e corporativa (ESG), e comprometem-se a:

- Incorporar as questões ESG na análise de investimentos e nos processos de tomada de decisão.
- Ser investidores ativos e a incorporar as questões ESG nas nossas práticas e políticas como acionistas.
- Procurar divulgar adequadamente as questões ESG nas entidades em que investimos.
- Promover a aceitação e a aplicação dos Princípios junto dos atores da gestão de ativos.
- Trabalhar conjuntamente para o reforço da nossa eficiência na aplicação dos Princípios.

Fonte: <http://www.unpri.org/principles/>

Tendo em conta o respetivo dever de agir de acordo com os melhores interesses a longo prazo dos seus beneficiários, e que as questões de governação ambiental, social e corporativa podem afetar os investimentos, os investidores institucionais estão comprometidos com os Princípios com o propósito de alinhar os investidores com os objetivos mais amplos da sociedade. Os investidores institucionais que aderem aos Princípios estão a comprometer-se publicamente a adotá-los e a implementá-los, se tal for compatível com as suas responsabilidades fiduciárias. A maioria dos grandes fundos de pensões públicos e profissionais subscreveram os Princípios.

6.3 ALOCAÇÃO DE INVESTIMENTOS

A decisão de investimento mais importante não é saber se se deve investir na empresa A ou empresa B, mas sim qual a alocação de investimentos entre as diferentes classes de ativos. As classes de ativos básicos são as ações, o capital fixo (títulos), os bens e a liquidez. Metais preciosos e peças de coleção também podem ser incluídos.

As Diretrizes de Investimento da AISS acautelam insistentemente a alocação de ativos ditada do exterior, como por exemplo, pelo Governo. As Diretrizes indicam que:

- Não deve haver um nível mínimo de investimento em qualquer ativo, em especial na dívida pública. Os fundos de segurança social não devem ser um meio para os Governos financiarem os défices.
- A estratégia de investimento deve estabelecer restrições quantitativas sobre os níveis máximos de investimentos em diferentes classes de ativos.

- A estratégia de investimento não deve permitir a participação de mais do que uma parte específica do valor total de mercado dos ativos de uma determinada indústria ou empresa.
- Os investimentos em alguns tipos de bens, como por exemplo, os empréstimos sem garantias ou as ações não cotadas, podem ser proibidos.
- Poderá ser aplicada uma lista de recursos aceites (ou recomendados) com base na qualidade do investimento dos ativos.

Um regime de pensões parcialmente financiado usualmente acumula reservas consideráveis que devem ser investidas. Estas reservas são frequentemente investidas em títulos do Tesouro, seja porque a legislação o exige, seja pela falta de um mercado de capitais interno suficientemente vasto onde as reservas possam ser investidas. Muito frequentemente, estes investimentos têm desvalorizado devido à inflação, ou pela obtenção de taxas de juro abaixo do mercado e, por vezes, o Governo exige apenas que o regime amortize a dívida pública. Estes tipos de transferências do regime para o Governo são, de facto, uma outra forma de tributação. Um regime de pensões parcialmente financiado pode reduzir a possibilidade deste tipo de situações, se a taxa de contribuição for determinada com referência ao nível das reservas que vão ser geradas e que podem ser investidas de forma rentável.

Em África, tal como na maioria dos países em desenvolvimento, não existem oportunidades de investimento suficientes para os fundos da segurança social num mercado financeiro interno adequado. Consequentemente, os fundos sobrepõem-se aos mercados de capitais internos, e as instituições de segurança social investem, muitas vezes, em projetos como hotéis, centros comerciais e complexos residenciais. A experiência tem mostrado que, por toda a parte, as instituições de segurança social gerem mal este tipo de projetos, desviando a atenção do conselho de administração e da equipa de gestão das suas responsabilidades essenciais, ou seja, o regime de segurança social. Em vez de investirem em projetos, as instituições de segurança social devem ser “intermediárias” de fundos, confiando-as (geralmente com uma garantia do Governo) a instituições com competência para implementar e gerir este tipo de projetos.

A falta de saídas de investimento internas levanta, igualmente, a questão do investimento dos fundos da segurança social no estrangeiro. Embora possa parecer uma solução, isto significa que os fundos não são utilizados para o desenvolvimento nacional, nem para o aumento da produção nacional. Uma vez que, para além de um risco cambial, o investimento estrangeiro tem sérias implicações macroeconómicas (por exemplo, relativamente ao equilíbrio comercial e à taxa de câmbio), o Ministro das Finanças e o Banco Central têm que estar envolvidos, antes que uma estratégia de investimento no estrangeiro possa ser implementada.

Se o conselho de administração tem confiança suficiente na gestão do investimento da instituição, as restrições quantitativas sobre os investimentos pode ser facilitada

aplicando o princípio da “pessoa prudente”. Este princípio refere-se ao comportamento que requer que uma pessoa tenha o mesmo cuidado, diligência e competência no cumprimento das suas funções como uma pessoa razoavelmente prudente exerceria em circunstâncias análogas.

6.4 ESTRUTURAS DE GOVERNAÇÃO

É necessário fazer a distinção entre os regimes de segurança social onde a instituição gestora do regime é responsável pelos investimentos, e aqueles em que é responsável um organismo distinto, geralmente independente. Se o regime de segurança social for dirigido por um departamento governamental (ou supervisionado por um), a existência de um organismo distinto responsável pelos investimentos pode reduzir as hipóteses de interferência política, atual ou futura, nos investimentos dos fundos da segurança social. Se os investimentos forem efetuados por um organismo distinto, o estatuto jurídico e as suas relações com a instituição de segurança social têm de ser definidos.

No ponto seguinte, entende-se por “conselho de administração” o conselho do organismo responsável pelo investimento dos fundos da segurança social.

6.4.1 Comité de investimento

O conselho de administração deve dispor de uma comissão de investimento responsável pela elaboração da política e da estratégia de investimento, bem como pelo acompanhamento da sua implementação. Dada a importância dos investimentos, o presidente do conselho é, muitas vezes, igualmente o presidente do comité de investimento. O Diretor Geral é usualmente um membro do comité. Os restantes membros do conselho de administração são escolhidos entre os administradores e os peritos externos com competências e experiência de investimento adequadas. O comité de investimento reporta diretamente ao conselho de administração.

Devem ser estabelecidas normas de adequação para os membros da comissão de investimento, de modo a garantir a integridade e o profissionalismo do processo de investimento. Devem ser evitados conflitos de interesse (ver ponto 2.3.4). Uma vez que o conselho de administração recebe relatórios por parte da comissão de investimento, pode ser desejável para os seus membros receber alguma formação sobre investimentos. O conselho precisa de ter conhecimentos suficientes para compreender o estado dos investimentos e colocar questões pertinentes, enquanto os membros da comissão de investimento, com a ajuda de conselheiros, devem ser capazes de o fazer.

O conselho de administração deve ter um entendimento claro sobre as obrigações do regime, o seu sistema de financiamento, os objetivos de investimento e o grau e a

tolerância de risco que o sistema pode suportar. As variações dos montantes das contribuições e dos valores dos ativos devem ser consideradas nos objetivos financeiros. Ao considerar todos estes fatores, a comissão de investimento estabelece uma política e uma estratégia de investimento, que submete ao conselho de administração para aprovação. Uma vez aprovada, a comissão de investimento supervisiona a implementação da política e da estratégia, avalia a sua eficácia e reporta regularmente ao conselho todas estas questões. Um sólido princípio de base a ter em conta consiste em “não investir em algo que não se entende”. A política de investimento deve ser regularmente revista pelo conselho (pelo menos de três em três anos). A estratégia de investimento deve ser alvo de análise e de avaliação contínuas.

No quadro de uma política e de uma estratégia de investimento aceites, bem como de alocação de ativos, os responsáveis pelo investimento devem tomar decisões de investimento tático (ou seja, escolha de investimentos específicos), até determinados limites sem se referir ao comité de investimento ou ao conselho de administração.

6.5 PRESTAÇÃO DE CONTAS

O conselho de administração é responsável pelos investimentos dos contribuintes, dos beneficiários e de outras partes interessadas do regime de segurança social.

Por mais competente que seja, a comissão de investimento não pode ter um conhecimento especializado de todos os aspetos do investimento. Uma vez que o conselho de administração e a comissão de investimento devem assegurar uma fiscalização detalhada, têm a responsabilidade de recorrer a peritos externos para os assistir, sempre que necessário. Para obter conselhos de peritos e opiniões alternativas, a comissão de investimento deve ser capaz de obter conselhos de investimento externos.

A gestão de investimentos pode ser efetuada internamente, ou por gestores de investimento externos. O conselho de administração pode atribuir uma parte dos ativos (parcela) a gestores externos, para estes investirem de acordo com a estratégia de investimento adotada. Com esta atitude, evitam-se as críticas de que os gestores internos dominam os investimentos, e contrapõe-se as inevitáveis críticas de que os investimentos feitos internamente são de baixo desempenho. Os resultados obtidos pelos gestores externos, e a confirmação de que estão a cumprir a estratégia de investimento, são monitorizados pela comissão de investimento, que recebe relatórios regulares sobre o desempenho dos gestores externos e sobre os investimentos internos. Os contratos para o aconselhamento e a gestão externa devem ser objeto de concurso. Os contratos devem ser revistos periodicamente e, no caso dos gestores de investimento externos, a sua renovação depende do respetivo desempenho.

O conselho de administração é responsável pelos serviços que atribui a fornecedores externos, sendo da sua responsabilidade monitorizar o desempenho desses serviços.

O conselho de administração deve designar um guardião para os ativos - um agente que guarda fisicamente os documentos de forma a provar que a organização tem os ativos. Poderá ser um organismo público, tal como o Banco Central ou o Ministério das Finanças, ou uma empresa independente. Neste último caso, o guardião deve ser obrigado a apresentar-se em intervalos regulares.

Dependendo da forma como está organizada a função de investimento, poderá ser necessária uma auditoria adicional e aconselhamento atuarial.

6.6 AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

Os ativos devem ser avaliados em conformidade com os princípios contabilísticos.

Devem realizar-se análises periódicas da totalidade da carteira de investimentos e de cada classe de ativos, para determinar as alterações dos valores dos ativos e as taxas (reais) de retorno nominais, ajustadas face ao risco e à inflação. A análise deve incluir comparações com as taxas de retorno e com marcas de referência apropriadas. Esta análise é feita separadamente para os gestores de investimento internos e para cada gestor externo. O conselho de administração avalia o desempenho do investimento, e procede aos ajustes necessários à política e estratégia de investimento, bem como à alocação dos ativos. Esta análise de desempenho deve ser publicada.

Os gestores de investimento, tal como as empresas especializadas na avaliação de desempenho, tendem a focalizar-se na questão de se saber se um gestor em particular tem atuado melhor ou pior do que os outros, seguindo a mesma estratégia. Ainda que este facto possa demonstrar as suas competências, não revela se a estratégia de investimento está a atingir os seus objetivos. A avaliação do desempenho dos investimentos na segurança social deve incluir uma comparação com as taxas de retorno, que são geralmente baseadas nos pressupostos da avaliação atuarial. As taxas de retorno assumidas numa avaliação atuarial são as taxas mínimas necessárias ao sustento de um regime de pensões que funciona segundo um sistema de financiamento parcial.

A comissão de investimento deve receber e discutir regularmente os relatórios de desempenho, bem como analisar se a política e a estratégia de investimento devem ser modificadas. Não é usual efetuar-se mudanças frequentes, mas o acompanhamento e a atualização periódica são essenciais.

6.7 SISTEMAS DE CONTROLO

O conselho de administração deve assegurar que a política de investimento e a estratégia adotada estão a ser seguidas, e que os sistemas de controlo cobrem todos os procedimentos organizacionais e administrativos, incluindo a avaliação de desempenho, os mecanismos de compensação para consultoria de investimento, os sistemas e processos de informações, os processos e procedimentos de gestão de risco e as análises regulares dos contratos com os conselheiros, e todas as disposições contratuais com as instituições de investimento.

O conselho de administração deve receber relatórios periódicos sobre todas estas questões. A ineficiência, os custos excessivos, a falta de transparência e o fraco desempenho dos investimentos vão expor a instituição a críticas. São informações relevantes sobre os investimentos: os objetivos, as políticas e a estratégia, bem como o desempenho dos investimentos, que devem ser divulgados no relatório anual da instituição e ao longo do ano através de comunicados de imprensa e no sítio de internet da instituição.

PONTOS-CHAVE

- Os principais objetivos para o investimento de fundos da segurança social consistem em garantir um investimento seguro e rentável. Os investimentos de utilidade social e económica constituem um objetivo secundário.
- A importância económica, social e financeira dos investimentos da segurança social, a nível nacional, reside no facto de a política e a estratégia de investimento deverem ser elaboradas tendo em conta os objetivos das políticas económicas nacionais e das autoridades financeiras, como o Ministério das Finanças e o Banco Central.
- O conselho de administração deve adotar uma declaração de política e de estratégia de investimento, que inclua regras para a alocação de ativos.
- O conselho de administração deve designar uma comissão de investimento devidamente qualificada, que supervisione a implementação da política e da estratégia de investimento, avalie a sua eficácia, monitorize o seu desempenho e elabore relatórios periódicos para o conselho.
- Enquanto o conselho de administração é responsável por todos os aspetos dos investimentos, a comissão de investimento deve ser capaz de incluir o apoio de peritos, podendo contratar gestores de investimentos externos, para investir parte dos fundos da segurança social.
- A comissão de investimentos controla o processo de investimento, e deve receber análises periódicas do desempenho dos investimentos, incluindo comparações com taxas de retorno pretendidas e critérios adequados, que reportará ao conselho.

CAPÍTULO 7: GOVERNAÇÃO FINANCEIRA DE REGIMES NÃO CONTRIBUTIVOS

Os capítulos anteriores abordaram a governação das operações e o financiamento de regimes de seguro social contributivos. Este capítulo foca a sua atenção nos regimes não contributivos. Para além das referências às contribuições e aos contribuintes, muitos aspetos da gestão administrativa dos regimes não contributivos são semelhantes aos dos regimes contributivos. O conceito de governação e as responsabilidades de governação são as mesmas, independentemente da forma como o regime é concebido. A autoridade que governa um regime de segurança social não contributivo - seja um conselho de administração ou um órgão legislativo próprio - tem o dever de assegurar que age no interesse de todos os constituintes. Irá lidar com quadros legais, instituições, administração e informações semelhantes às de um regime contributivo.

Geralmente, a autoridade para a governação de regimes de segurança social não contributivos pertence à legislatura em vigor, sendo que o poder de decisão pertence ao ministro responsável pelo departamento que gere o regime. Consequentemente, existem poucos exemplos de conselhos de administração de regimes não contributivos. Uma das exceções é a Mauritânia, onde o conselho de administração é responsável por ambos os regimes, contributivo e não contributivo.

A legislação que estabelece o regime não contributivo pode exigir um conselho consultivo para aconselhar o Governo sobre a gestão e a eficácia do regime, mas este conselho não terá poder de decisão. Um conselho consultivo pode igualmente ser estabelecido por iniciativa do ministro responsável pelo regime, embora não esteja previsto na legislação.

É desejável que existam conselhos consultivos. Funcionam como uma influência estabilizadora perante mudanças governamentais, podendo conter promessas eleitorais imprudentes. Os membros do conselho trazem para a administração a perspetiva dos participantes do regime, especialmente se o conselho tripartido incluir representantes dos beneficiários e dos especialistas na área. Isto exige um esforço das duas partes, para que estas disposições possam funcionar bem, uma vez que os políticos e os funcionários do Governo não apreciarão as críticas por parte do conselho consultivo, tal como os membros do conselho consultivo ficarão ressentidos se os seus conselhos forem ignorados. Contudo, as vantagens de ter um conselho consultivo independente pode compensar largamente o esforço em fazer esta instituição funcionar.

7.1 TIPOS DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

Os regimes não contributivos podem fazer parte de um sistema nacional de proteção social não contributivo, ou podem constituir uma etapa no desenvolvimento do sistema. Ao contrário dos regimes contributivos, os regimes não contributivos não se baseiam no salário do setor formal de um indivíduo, nem no emprego assalariado; conseqüentemente, podem constituir medidas eficazes contra a pobreza. Podem ser estabelecidos para todos os tipos de proteção social. As transferências em dinheiro dos regimes não contributivos são não condicionadas ou condicionadas.

7.1.1 Prestações não condicionadas

As transferências monetárias não condicionadas (universais) são direcionadas para um determinado segmento da população, por exemplo, uma pensão universal por velhice – por vezes chamada de pensão social ou pensão de base - para todas as pessoas acima de uma certa idade, ou um benefício para todas as crianças abaixo de uma certa idade. As pensões por velhice, os cuidados médicos básicos, o apoio a pessoas com deficiência e a assistência financeira a famílias com crianças (abono de família) são os tipos de prestações universais mais comuns.

Um destes exemplos é a pensão por velhice na República das Maurícias, paga a residentes com mais de 60 anos, independentemente dos seus rendimentos. Não existe qualquer condição para receber a pensão, exceto o de ser residente (ver quadro). O financiamento é efetuado pelo Governo através das suas receitas gerais. A prestação foi instituída em reconhecimento da contribuição feita por pessoas idosas para a vida social e económica da República das Maurícias, durante os seus anos de juventude.

Um regime de segurança social não contributiva universal é, sobre diferentes aspetos, mais fácil de estabelecer e de gerir. Os regimes universais devem ter custos administrativos baixos, em relação aos custos de administração de regimes direcionados, e não são tão exigentes quanto à disposição de registos bem desenvolvidos e à forte capacidade institucional. As pensões universais são eficazes no combate à pobreza e em assegurar que os mais velhos recebem um rendimento de base.

República das Maurícias: Pensão Universal

O apoio do rendimento não contributivo universal para os idosos na República das Maurícias foi criado em 1950. Sujeito apenas aos requisitos mínimos de residência (12 anos para os cidadãos a partir dos 18 anos de idade, 15 anos para não cidadãos a partir dos 40 anos de idade), todos os residentes com 60 ou mais anos têm direito a uma pensão mensal, cujo montante é aumentado quando atingidos os 90 anos de idade, e novamente aos 100 anos. Aqueles com cegueira total ou paralisados recebem uma prestação adicional, e todos os pensionistas recebem um bônus de décimo terceiro mês, no final de cada ano.

O valor das pensões varia entre cerca de 18 por cento do PIB *per capita* para a pensão mais comum, e 92 por cento para a pensão de uma pessoa com 100 anos de idade ou mais, e com deficiência grave. A pensão tem causado uma diminuição considerável da pobreza, não apenas entre os idosos, mas no seio das suas famílias alargadas.

A pensão foi inicialmente introduzida com uma verificação de recursos, tornando-se altamente impopular e abolida em 1958. Atualmente, as pensões não são sujeitas a verificação, nem relativamente aos rendimentos, nem à situação de aposentação. São, no entanto, taxadas como rendimentos correntes; deste modo, aqueles que continuam a trabalhar ou que tenham outras fontes de rendimento devolvem uma parte da sua pensão ao Estado através de impostos.

A pensão é gerida pelo Conselho Nacional de Pensões, que também tem responsabilidades relativamente às pensões contributivas abrangidas pela Lei. O Conselho é tripartido, sendo constituído por um presidente, um representante de cada um dos Ministérios das Finanças, da Saúde, do Trabalho e Relações Industriais, e do Ministério da Segurança Social, Solidariedade Nacional e Bem-Estar dos Idosos e de Instituições de Reforma, quatro representantes dos empregadores (dois da indústria do açúcar), e quatro representantes dos trabalhadores (dois da indústria do açúcar). No caso dos representantes dos trabalhadores, as nomeações são feitas pelo Ministro em consulta aos sindicatos.

O papel do conselho de administração é bastante alargado no que respeita a legislação: “o Conselho pode, no seu entender, aconselhar o Ministro sobre qualquer assunto relacionado com esta Lei; o Conselho deverá aconselhar o Ministro sobre qualquer assunto que este lhe submeta”.

Uma prestação social universal num país de baixo rendimento: o exemplo de Timor-Leste

Timor-Leste é um dos países mais jovens do Mundo. A restauração da sua independência ocorreu apenas em 2002. Em janeiro de 2012 foi aprovada pelo Parlamento de Timor-Leste a Lei do Regime Transitório de Segurança Social, sendo promulgada a 17 de fevereiro do mesmo ano (Lei nº 6/2012). Em sua primeira fase ela será aplicada somente aos funcionários do Estado e tem como objetivo garantir as necessidades básicas de segurança social (velhice, invalidez e morte) dos trabalhadores do Estado e de seus familiares, bem como será o início de um regime de previdência social em Timor Leste, constituindo o primeiro passo para a criação de um sistema universal de segurança social no país.

No entanto, o direito à segurança social está consagrado na Constituição da República Democrática de Timor-Leste que estabelece, no seu Artigo 56.º, que todos os cidadãos têm direito à segurança e à assistência social, nos termos da lei, competindo ao Estado promover, na medida das disponibilidades nacionais, a organização de um sistema de segurança social.

No cumprimento deste pressuposto, em 2008 o IV Governo Constitucional começou por realizar, como primeira medida, o Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos (Decreto-Lei n.º 19/2008, de 19 de junho).² Esta é uma prestação pecuniária, com caráter universal, que consiste no pagamento de um subsídio equivalente a 30 USD por mês, a todos os cidadãos timorenses residentes com mais de 60 anos de idade ou com mais de 18 anos se comprovadamente incapacitados para trabalhar. O seu financiamento é integralmente suportado pelo Orçamento do Estado. Esta política é tutelada pelo Ministério da Solidariedade Social, através da Secretaria de Estado da Segurança Social e é implementada pela Direção Nacional da Segurança Social.

O quadro seguinte apresenta alguns dados sobre a evolução do número de beneficiários do Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos (SAII).

Ano	N.º de Beneficiários a receber SAII
2008	66.799
2009	72.675
2010	86.977
2011	90.162
2012*	*95.553
2013*	*92.930

* Estimativa do estudo atuarial efetuado pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social de Portugal, em Janeiro de 2012, a pedido da Direção Nacional da Segurança Social de Timor-Leste e com dados da base de dados SAII e dos Censos de 2004.

Fonte: Direção Nacional da Segurança Social de Timor-Leste, 2012.

Pode assim considerar-se que, por iniciativa do Governo, o sistema de proteção social em Timor-Leste começou por ser edificado a partir do que poderá ser considerado um primeiro pilar de proteção de cidadania, por conseguinte, universal e não contributivo, assegurando proteção social a todos os cidadãos idosos e inválidos.

² Disponível no Jornal da República da República Democrática de Timor-Leste:
<http://www.jornal.gov.tl/?mod=artigo&id=1264>

Lesoto: Pensão de Velhice

Em novembro de 2004, o Governo do Lesoto instituiu uma Pensão de Velhice para todos os residentes Basotos com mais de 70 anos de idade. Esta pensão social universal do Lesoto é semelhante às da Namíbia e do Botswana, no entanto, é paga a partir de uma idade mais avançada.

Dos cerca de 75 mil Basotos com direito à pensão com base na idade, 65 mil estão registados no regime, o que é importante do ponto de vista fiscal, uma vez que o Lesoto tem um PIB baixo. O custo total do benefício é de 1,43 por cento do PIB, ou cerca de sete por cento do orçamento recorrente do Estado, semelhante ao custo das pensões sociais de outros países na África Austral. O nível de benefícios é mais ou menos equivalente ao limiar de pobreza nacional, sendo um dos objetivos da pensão o de tirar as pessoas mais idosas da pobreza.

Fonte: HelpAge International: Making Cash Count.

7.1.2 Prestações condicionadas

As prestações condicionadas são transferências em dinheiro, pagas sob a condição de que os seus destinatários tenham um determinado comportamento, como a frequência escolar para que uma família receba o abono de família, ou a obrigação de procurar trabalho para receber um subsídio de desemprego. As prestações (de assistência social) não contributivas podem ser direcionadas para alcançar uma parte da população que, de certa forma, está excluída da vida económica e social do país. Direcionar as prestações pode ser politicamente melhor aceite, uma vez que aqueles que não necessitam não as recebem. As prestações podem igualmente ser direcionadas pela razão de o Governo dever limitar os seus compromissos financeiros e, portanto, direcionar os benefícios para aqueles que mais precisam.

A condição de recursos permite avaliar a necessidade que uma pessoa ou família têm de um determinado benefício. A elegibilidade para a atribuição das prestações é determinada pela avaliação do nível e fonte potencial de rendimento de uma família (em geral, incluindo o apoio dos membros da família e, às vezes, as receitas potenciais resultantes da venda de ativos). A verificação da condição de recursos permite que um Governo direcione as prestações para os mais pobres.

No caso das pensões por velhice, está demonstrado que a verificação da condição de recursos tem desencorajado as pessoas de fazer uma poupança para a reforma, e pode igualmente desencorajar os mais velhos de trabalhar a tempo parcial. Geralmente, os regimes que impõem a verificação da condição de recursos, têm uma menor procura de prestações por parte daqueles que delas necessitam, podendo dever-se ao estigma da ajuda social, à dificuldade de encontrar e identificar os beneficiários e/ou a um processo complicado de candidatura que os potenciais beneficiários muitas vezes enfrentam. Muitas destas dificuldades podem ser

evitadas, ou pelo menos minimizadas, se forem tidas em conta quando o regime é concebido, e quando são estabelecidos os métodos a ser utilizados pela administração para servir os beneficiários.

Medidas de proteção social complementares em Portugal - o Rendimento Social de Inserção e o Complemento Solidário para Idosos

Em Portugal, o atual sistema de segurança social assenta em três grandes dimensões da proteção social. Para além do sistema de proteção social de cidadania - que engloba o subsistema de ação social, de solidariedade e de proteção familiar - e o sistema previdencial que abrange o regime geral de segurança social, é de destacar o **Sistema Complementar de Proteção Social**, o qual, sendo de adesão voluntária e instituição facultativa, visa o reforço da proteção social dos beneficiários.

No que diz respeito à Estratégia de Inclusão Social e no âmbito deste sistema complementar, é de evidenciar medidas como o **Rendimento Social de Inserção (RSI)** e o **Complemento Solidário para Idosos (CSI)**.

Rendimento Social de Inserção

O RSI foi criado em 2003 pela Lei n.º 13/2003 de 21 de maio, que revogou em simultâneo o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), instituído em 1996 pela Lei n.º 19-A/96 de 29 de junho. O RSI assenta nos mesmos princípios básicos que o antigo RMG, destinando-se a pessoas ou famílias que apresentam uma situação de grave carência económica, e funcionando como um apoio para melhorar a sua integração social e profissional.

Embora partilhem os princípios básicos, o RSI introduziu mudanças a nível da contabilização dos rendimentos, das condições de atribuição e no conceito de agregado familiar. Atualmente, têm direito ao RSI os indivíduos que vivam sozinhos com um rendimento mensal inferior a 189,52 € (251,68 USD), e as famílias cuja soma dos rendimentos mensais de todos os elementos do agregado familiar é inferior ao valor máximo de RSI, calculado em função do agregado. Esse valor máximo de RSI corresponde à soma dos valores máximos por cada elemento do agregado familiar: 189,52 € (251,68 USD) pelo titular da prestação, 132,66 € (99,89 USD) por cada indivíduo maior e 94,76 € (71,35 USD) por cada indivíduo menor. Para ter acesso ao RSI, é estipulado também um limite ao valor total do património mobiliário de todos os elementos do agregado (depósitos bancários, certificados de aforro, outros ativos financeiros), valor esse que deve ser inferior a 100.612,80 € (cerca de 133.616,00 USD) no ano de 2012.³

³ Instituto da Segurança Social, I.P., Guia Prático – Rendimento Social de Inserção, 15 fevereiro 2012.

A atribuição do RSI é feita mediante a verificação de outras condições além do rendimento, nomeadamente a obrigatoriedade de estar inscrito no Centro de Emprego se estiver desempregado e apto para trabalhar e a assinatura de um acordo comprometendo o beneficiário a cumprir o Programa de Inserção ou, se estiver previamente inscrito no Centro de Emprego, a cumprir o seu Plano Pessoal de Emprego. O RSI é renovável anualmente, mas todos os semestres é feita uma verificação oficiosa dos rendimentos da parte dos serviços da Segurança Social.

Na implementação desta medida de integração social e profissional, procurou-se reforçar o envolvimento da sociedade civil, através da celebração de protocolos com os Parceiros Sociais e a substituição das Comissões Locais de Acompanhamento por Núcleos Locais de Inserção, com regras de funcionamento e sob princípios de autoridade mais claros.

Atualmente, existem em todo o país, e com base em dados disponíveis para o mês de fevereiro de 2012, 121 443 famílias com processamento de RSI, o que corresponde a um total de 322 919 beneficiários. Em termos dos beneficiários do RSI regista-se um número superior de mulheres em relação ao número de homens, e verifica-se uma incidência nas faixas etárias com menos de 18 anos e 40 a 44 anos. Os valores médios da prestação para fevereiro de 2012 situaram-se nos 244,3 € (183,95 UDS) por família e 91,2 € (68,67 UDS) por beneficiário.⁴

Complemento Solidário para Idosos

Em 2006, Portugal registava uma taxa de risco de pobreza para os idosos de 26 por cento⁴. Com o objetivo de reduzir, de forma mais eficaz e socialmente mais justa, a pobreza nos indivíduos com 65 ou mais anos, foi instituído o CSI no início de 2006 com base no Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro.

Para efeitos de acesso ao CSI, os beneficiários devem ter recursos inferiores ao valor limite do CSI: se viverem sozinhos, os seus recursos têm de ser inferiores a 5.022,00 € (3.781,56 USD) anuais; se forem casados ou viverem em união de facto há mais de dois anos, os recursos do casal têm de ser inferiores a 8.788,50 € (6.617,74 UDS) por ano e os recursos da pessoa que pede o CSI inferiores a 5.022,00 €.

A avaliação dos recursos do idoso é feita tendo em consideração os rendimentos anuais do idoso que solicita o CSI, os rendimentos anuais da pessoa com quem está casado ou a viver em união de facto, bem como uma quantia anual definida em função dos rendimentos dos filhos do idoso, mesmo que não vivam com ele.⁵

⁴ Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, Boletim Estatístico, Março de 2012.

⁵ Instituto da Segurança Social, I.P., Guia Prático – Complemento Solidário para Idosos, 27 fevereiro 2012.

Os dados mais recentes disponíveis indicam que o CSI abrangeu, em 2009, 232 818 idosos. Os beneficiários deste programa são na sua maioria mulheres idosas, o que traduz uma maior incidência da pobreza no sexo feminino, geralmente com uma esperança média de vida superior, mas carreiras contributivas mais reduzidas que as dos homens.

Esta medida foi complementada com a concessão de apoios específicos que visam reduzir significativamente as despesas relativas à manutenção da saúde, para os beneficiários do CSI. Neste âmbito foram previstos dois programas: os benefícios adicionais de saúde e o programa nacional de promoção da saúde oral. Os benefícios adicionais de saúde permitem aos beneficiários do CSI reembolsar uma percentagem das despesas de saúde na compra de medicamentos, na aquisição de óculos e lentes, bem como na aquisição e reparação de próteses dentárias removíveis. O programa nacional de promoção da saúde oral permite aos idosos acederem de forma gratuita às consultas de dentista ou estomatologista, através de um cheque-dentista passado pelo Médico de Família do Serviço Nacional de Saúde.⁶

Um exemplo de um regime não contributivo direcionado é o da pensão de velhice na África do Sul, que faz parte de um conjunto de prestações direcionadas que foram concebidos para reduzir a pobreza entre as pessoas mais vulneráveis. A atribuição da pensão depende da verificação de recursos, que exclui apenas aproximadamente 12 por cento da população idosa (ver quadro).

A verificação da condição de recursos direcionada para os pobres é geralmente concebida tendo como referência o limiar de pobreza. Para definir o limiar de pobreza, o método usualmente utilizado é o de determinar o custo de compra de um cabaz de bens e de serviços que um indivíduo ou uma família necessita, de forma a manter um nível mínimo de vida. Aqueles cujo rendimento (ou cujo rendimento do agregado) se situa abaixo do nível necessário para comprar este cabaz, têm direito a uma prestação. Esta pode variar, se o custo de bens e de serviços for mais caro em diferentes regiões do país, e o regime pode incluir uma fórmula de indexação das prestações à inflação.

⁶ Instituto da Segurança Social, I.P., Guia Prático – Benefícios Adicionais de Saúde, setembro 2009.

Prestações sujeitas à verificação da condição de recursos na África do Sul

A África do Sul tem um número de prestações sujeitas à verificação da condição de recursos para crianças adotadas, ou outras, que necessitam de apoio, dependentes de cuidados, pessoas com deficiência, idosos e veteranos de guerra - um cabaz de prestações cuidadosamente escolhidas para retirar os mais desfavorecidos da pobreza.

A pensão de velhice foi originalmente criada em 1920. Atualmente, está sujeita à verificação da condição de recursos, e a prestação na sua totalidade equivale a cerca de 33% do PIB por pessoa. Abrange cerca de 88% dos 1.8 milhões de idosos da África do Sul, e é uma fonte significativa de rendimento para muitas famílias, tendo tirado a maioria dos idosos mais pobres da pobreza absoluta. Tem tido efeitos importantes de redistribuição; por exemplo, levou a melhorias na frequência escolar de crianças inseridas nestes agregados familiares.

As pensões atingiram uma cobertura relativamente boa, alcançando áreas rurais isoladas com muito poucos serviços.

Apesar dos benefícios óbvios do regime, um documento recente do Governo menciona os custos administrativos elevados e problemas recorrentes com a cobertura, bem como as situações de sobrecobertura (pagamentos a pessoas não elegíveis).

A base para a verificação da condição de recursos pode ser estabelecida tendo por referência o limiar de pobreza, relativamente ao nível médio de vida para o país, ou acima disso, se o objetivo for excluir dos benefícios apenas os mais ricos. Têm que ser tomadas decisões sobre como determinar a condição de recursos de quem solicitar um benefício e, portanto, como determinar a sua elegibilidade. Em países onde existe um sistema fiscal alargado e eficiente, que fornece informação fiável sobre os rendimentos da maioria das pessoas, a abordagem mais simples é a de utilizar como medida uma taxa sobre os rendimentos. Caso contrário, por exemplo, se um país tiver um forte setor informal, determinar a elegibilidade será mais difícil, e esta fica mais propícia a erros – a inclusão de pessoas que não necessitam das prestações, e a exclusão de outras que realmente necessitam. Na África do Sul, onde as prestações submetidas à verificação da condição de recursos são cuidadosamente concebidas e estabelecidas, ainda se registam erros e problemas de inclusão e exclusão.

Reduzir a pobreza e as desigualdades sociais através de programas de transferência monetária condicionada - o caso do Bolsa Família no Brasil

O Bolsa Família é um programa de transferência monetária condicionada que se destina a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com especial enfoque nas crianças e adolescentes. Foi criado em 2003 pela Medida Provisória 132, convertida em 2004 na Lei 10.836, consolidando os programas vigentes na altura: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás.

O programa é desenvolvido sob a tutela do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil, e está integrado no programa Fome Zero, uma estratégia do governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos.⁷

O Bolsa Família comporta três eixos principais:⁸ transferência direta de rendimento, aplicação de condicionalidades para o reforço do acesso a direitos sociais básicos, e articulação com programas complementares que visam combater as desigualdades e promover a inclusão social no país.

O programa prevê a transferência mensal de benefícios financeiros, tendo em consideração o rendimento mensal *per capita* da família (no máximo de 140 R\$ - aproximadamente 77 USD) e o número de crianças e adolescentes até aos 17 anos. Estão contemplados quatro tipos de benefícios: Benefício Básico (70 R\$ - 38,46 USD -, pagos apenas a famílias extremamente pobres, com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70); Benefício Variável (32 R\$ - 58,24 USD -, pagos pela existência na família de crianças dos zero aos 15 anos, gestantes e/ou nutrízes - limitado a cinco benefícios por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (38 R\$ - 20,87 USD -, pagos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos - limitado a dois jovens por família); e Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) (valor calculado caso a caso). O valor dos benefícios atribuídos pelo Bolsa Família pode, assim, variar entre 32 R\$ e 306 R\$ (cerca de 168 USD).⁹

A atribuição das prestações mensais depende do cumprimento por parte das famílias beneficiárias de determinadas condicionalidades nas áreas da educação, saúde e assistência social. As condicionalidades visam romper o círculo de pobreza intergeracional, levando as famílias a assegurarem a proteção das crianças e adolescentes. Na educação, as crianças e os adolescentes entre os 6 e os 15 anos devem estar matriculados no sistema educativo e devem apresentar uma frequência escolar mensal mínima de 85 por cento da carga horária. Os estudantes entre os 16 e os 17 anos devem ter uma frequência mínima de 75 por cento.

Na Saúde, as famílias devem manter o cartão de vacinação atualizado e fazer o acompanhamento da saúde das crianças até aos 7 anos, por forma a assegurar o seu crescimento e desenvolvimento adequados. O Programa exige ainda que este acompanhamento de saúde seja feito pelas mulheres entre os 14 e os 44 anos de idade; as grávidas devem igualmente realizar o pré-natal e as lactantes devem efetuar o acompanhamento da sua saúde e a do seu bebé.

Em termos de assistência social, o Bolsa Família estipula que as crianças e adolescentes até aos 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) devem ter uma frequência mensal mínima de 85 por cento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti.

⁷ Fome Zero, site da internet da Presidência da República Federativa do Brasil, <http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>, consultado em 09 março 2012.

⁸ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, site da internet <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, consultado em 09 de março de 2012.

⁹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, site da internet <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, consultado em 09 de março de 2012.

Estão associados ao Bolsa Família vários programas complementares, cuja articulação tem por objetivo criar oportunidades e condições para que as famílias beneficiárias possam sair de forma sustentável da pobreza. Os programas complementares abrangem três áreas principais: educação e cultura, desenvolvimento regional e trabalho, emprego e rendimento. Incluem ações de alfabetização e aumento de escolaridade, qualificação e inserção profissional, formação de microempreendimentos, concessão de microcrédito, produção e acesso à cultura e emissão de documentos de identificação civil, entre outros.

Em termos de cobertura e de impacto na pobreza, segundo os dados relativos a dezembro de 2011¹⁰, o Bolsa Família chega a mais de 13 milhões de famílias em todo o território nacional, o que representa uma cobertura quase total da população alvo (que corresponde a 16.4 milhões de famílias em situação de pobreza em 2009).

Estudos realizados sobre o Bolsa Família indicam que o Programa tem contribuído positivamente para a redução da pobreza e desigualdade social no país, sobretudo porque permitiu articular num único programa várias iniciativas setoriais nas áreas da saúde, educação, combate à fome, desenvolvimento social, entre outras, e que anteriormente se encontravam por vezes fragmentadas, com enfoque nos grupos mais pobres da população.

De acordo com os dados disponíveis, a pobreza no país desceu para valores mínimos históricos em 2008, atingindo 4,8 por cento da população. Esta redução representa uma superação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio assumidos pelo governo brasileiro de conseguir, até 2015, reduzir a pobreza para menos de um quinto dos valores de 1990 (25,6 por cento).¹¹

O Programa é ainda reconhecido por afetar positivamente os indicadores relativos à saúde e à educação, não apenas pela transferência de rendimento - que permite combater de forma direta a carência alimentar e nutricional - mas sobretudo devido às condicionalidades impostas aos beneficiários na manutenção das crianças e adolescentes na escola, no cumprimento do calendário de vacinação, no acompanhamento pré e pós natal das grávidas e mães a amamentar, entre outras condicionalidades aplicadas nas áreas da saúde e educação.¹²

¹⁰ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, site da internet <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, consultado em 17 de março de 2012.

¹¹ IPEA, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Relatório Nacional de Acompanhamento, Brasília, março 2010.

¹² Ibid.

Estabelecer uma linha de base da pobreza no Lesoto

De acordo com as Estratégias de Redução da Pobreza do Reino do Lesoto de 2004-2007, o estabelecimento de uma linha de base da pobreza envolveu a conversão de despesas com 30 produtos alimentares e 10 produtos de consumo de produção própria em quantidades e calorias. Foram então calculadas as despesas mínimas em alimentos, necessárias para atingir as 2.200 quilocalorias internacionalmente aceites, como o limite de calorias necessárias para uma vida saudável e ativa, com base no custo por caloria efetivamente suportados pelas famílias basotas. Ao incluir um valor com base nas despesas correntes, em itens não alimentares por famílias dos segmentos mais carentes da população, calculou-se o limiar de pobreza *per capita* a preços constantes de 2002.

7.1.3 Pacote de proteção social básica

A OIT recomenda um pacote de proteção social básica não contributivo para os países de baixos rendimentos, composto por pensões universais de velhice e de invalidez, abono de família, acesso universal aos cuidados essenciais de saúde e assistência social, sob a forma de um regime de garantia de emprego. Um regime não contributivo básico favorece a expansão económica de um país, uma vez que retira as pessoas da pobreza e aumenta a sua capacidade de aquisição de bens e de serviços o que, por sua vez, cria emprego. Se o “espaço fiscal” (parte do orçamento de Estado que permite fornecer recursos para um determinado fim, sem comprometer a sustentabilidade da sua situação financeira ou a estabilidade da economia) não permitir que um pacote completo possa ser executado de uma só vez, uma abordagem sequencial pode gerar benefícios imediatos em termos de redução da pobreza, de crescimento pró-pobres e de desenvolvimento social. À medida que os países alcançam níveis mais altos de desenvolvimento económico, os seus sistemas de segurança social também se podem expandir, alargando o âmbito, o nível e a qualidade das prestações e dos serviços prestados. A OIT estima que as prestações de base, submetidas à verificação da condição de recursos, podem ser fornecidas por cerca de dois por cento do PIB, enquanto um conjunto parcial de prestações universais básicas podem ser projetadas para dois a cinco por cento do PIB.

Construindo um Piso de Proteção Social: o exemplo de Moçambique ¹³

Moçambique é um país de baixo rendimento com elevados níveis de pobreza e de trabalho rural e informal. Sendo fortemente afetado pelo VIH SIDA e por crises climáticas (inundações e secas), a capacidade das instituições nacionais para lidar com estes choques e para assegurar proteção social aos mais vulneráveis e pobres, torna-se limitada.

¹³ Fonte: *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization*, ILO, 2011.

Neste sentido, em maio de 2008, o Governo Moçambicano solicitou à OIT assistência técnica para a formulação de um *Piso de Proteção Social* nacional. Esta assistência tem sido assegurada através do projeto STEP Portugal,¹⁴ em conjunto com outras agências das Nações Unidas, cujo objetivo central é o de apoiar o desenvolvimento de políticas públicas e fortalecer a capacidade das instituições públicas responsáveis pela elaboração e implementação das políticas de proteção social, com vista à extensão da proteção social. Igualmente, o projeto STEP tem contribuído para a coordenação da assistência fornecida pelos parceiros de desenvolvimento internacionais neste domínio.

A experiência de Moçambique tem sido identificada como uma das mais inovadoras em termos de construção de um Piso de Proteção Social, especialmente tendo em conta o ponto de partida, com níveis de cobertura bem reduzidos e falta de clareza em termos de políticas de expansão.

Uma das atividades do projeto inclui o apoio à definição e mais tarde o estabelecimento da *Estratégia Nacional para a Segurança Social Básica*, para 2011-14, bem como à reformulação de novos programas associados - particularmente programas de assistência social e transferências monetárias (*cash transfers*) regulares a grupos vulneráveis. Esta Estratégia constitui uma medida importante na medida em que propõe um modelo amplo que pode ser visto como um passo para a construção de um piso de proteção social nacional.

As Nações Unidas, num processo liderado pela OIT, em colaboração com o Fundo Monetário Internacional (FMI), apoiaram o Governo na estimativa de custos e na reformulação de dois programas específicos: um subsídio monetário (*cash transfer*) mensal dirigido às famílias pobres sem membros capacitados para o trabalho; um subsídio monetário sazonal (*seasonal cash transfer*) associado à condição de participação em trabalhos de utilidade pública.

O Governo estabeleceu a meta de cobertura de todas as famílias sem membros capacitados para o trabalho até 2014, pelo custo de 0.3 por cento do PIB. Para a componente de trabalhos públicos é esperado incluir-se 15 por cento das famílias elegíveis até 2014, ao custo de 0.41 por cento do PIB.

Os programas de apoio adicionais terão o valor de 0.1 por cento do PIB, sendo o objetivo do Sector garantir um aumento até 0.81 por cento do PIB em gastos sociais em 2014. De acordo com o FMI, o Governo poderá aumentar o gasto social entre 1 por cento e 1.5 por cento do PIB a médio prazo, sem pôr em risco a estabilidade fiscal do país.

Com base nesta análise, o Conselho de Ministros aprovou a extensão da proteção social de base até ao equivalente a 0.6 por cento do PIB, de modo a ser incluída na proposta de lei de Orçamento do Estado para 2012. Isto poderá elevar até ao previsto 0.81 por cento a médio prazo, conjuntamente com a eliminação dos subsídios regressivos, especialmente o subsídio sobre os combustíveis, como recomendado pelo FMI.

¹³ Fonte: *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization*, ILO, 2011.

¹⁴ *Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty, STEP Portugal*, é um projeto da OIT financiado pelo Governo Português.

Relativamente à extensão da segurança social básica, outra componente importante a considerar consiste na expansão do *Programa Subsídio Social Básico* (PSSB), o maior programa de transferência de rendimento de Moçambique. Tem-se verificado um aumento gradual da cobertura do Programa Subsídio de Alimentos (PSA), embora ainda seja insuficiente quando comparada às necessidades do país. Estima-se que o número de beneficiários aumentou de 143.000 Agregados Familiares (AF) em 2008, para 280.000 AF em 2012 (63 por cento de mulheres e 37 por cento de homens). O valor da transferência base (para um agregado sem dependentes) passou de 70 Meticais (Mts) em 2007 para 250 Mts em 2013. Este tipo de programa revela ser um instrumento fundamental para a construção de pisos de proteção social em países de baixo rendimento e com altos níveis de pobreza, economia informal e trabalho rural. É de assinalar que, segundo estudos da OIT, a implementação de pisos de proteção social é financeiramente possível para países em qualquer nível de desenvolvimento.

A OIT, através do projeto STEP, participa no grupo de apoio ao PSSB, constituído pelo Ministério da Mulher e Ação Social, o Instituto Nacional de Ação Social, a UNICEF, o PMA, a agência de Desenvolvimento Internacional do Governo Inglês (DFID), a Embaixada da Holanda e o Banco Mundial.

Refira-se ainda que várias agências das Nações Unidas (OIT, UNICEF, PMA), conjuntamente com o FMI e o Banco Mundial, têm vindo a colaborar estreitamente no apoio às atividades nas quatro áreas prioritárias do Governo relativamente à provisão da segurança social básica - designadamente, Ação Social Direta, Ação Social de Saúde, Ação Social Escolar e Ação Social Produtiva.

Estender a cobertura da segurança social e assegurar um *Piso de Proteção Social* - o bom exemplo de Cabo Verde

Cabo Verde, elevado recentemente à categoria de país de rendimento intermédio, e um dos poucos países do continente Africano que prevê alcançar todas as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, tem vindo a empenhar-se fortemente, com o apoio da OIT, em atingir a cobertura universal da segurança social, combinando uma extensão gradual do seguro social contributivo com a concessão de prestações básicas não contributivas.

É de assinalar a experiência de Cabo Verde, não somente pelo aumento notável da taxa de cobertura da segurança social, mas igualmente pela implementação de componentes no Piso de Proteção Social.¹⁶

Como principais componentes destacam-se a atribuição de benefícios, de diversas naturezas, aos idosos e às crianças, bem como o acesso à educação e aos cuidados básicos de saúde. Refira-se que os serviços de saúde básicos cobrem praticamente toda a população, graças aos esforços conjuntos dos ministérios da Saúde e da Segurança Social.

¹⁶ O **Piso de Proteção Social** é uma iniciativa das Nações Unidas, sob a liderança conjunta da OIT e da Organização Mundial de Saúde, e segue uma abordagem normativa da proteção social, incluindo um conjunto básico de transferências e direitos sociais indispensáveis, em dinheiro e em espécie, de modo a assegurar o mínimo de rendimento e de acesso a bens e serviços essenciais.

Em 2006, o Governo estabeleceu um regime de pensão social, através da fusão de duas pensões não contributivas, dirigida a pessoas com idade igual ou superior a 60 anos ou a pessoas portadoras de deficiência. Cujas importâncias foram reforçadas com a criação do Centro Nacional de Pensões Sociais (CNPS). O custo deste regime é estimado em cerca de 0.4 por cento do PIB. Atualmente, a pensão social cobre mais de 90 por cento da população alvo - idosos e pessoas, incluindo crianças, portadoras de deficiência e incapacitadas para o desenvolvimento de qualquer atividade. Esta pensão tem sido aumentada regularmente e situa-se atualmente em 5,000 escudos (cerca de 63 USD), um dos valores mais elevados no contexto africano.

Os benefícios referentes à pensão social contribuíram para a redução da desigualdade e da pobreza, bem como para a repercussão positiva a vários níveis - designadamente, a promoção da estabilidade de rendimentos; a melhoria das relações intrafamiliares, da igualdade de género e da posição social dos grupos vulneráveis; a elevação de numerosos indicadores de desenvolvimento humano, tais como os níveis de nutrição e de frequência escolar; a melhoria do acesso ao mercado de trabalho; e a redução do trabalho infantil.

Por outro lado, Cabo Verde iniciou um conjunto de medidas de extensão da cobertura da segurança social assegurando a inclusão de vários grupos da economia informal, tais como os trabalhadores independentes, os trabalhadores domésticos e os trabalhadores de pequenas e médias empresas.¹⁷ A cobertura do seguro social duplicou nos últimos dez anos, de 14 para mais de 30 por cento da população economicamente ativa. O Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a instituição de segurança social, tem assegurado prestações de seguro social que incluem pensão de velhice, invalidez e sobrevivência, cobertura de cuidados de saúde, prestações de maternidade, de doença e de paternidade, abono de família, entre outras.

Tais medidas de extensão da cobertura da proteção social, conjuntamente com o regime de pensão social não contributivo, contribuíram fortemente para a redução da taxa de pobreza - de 36.7 por cento da população em 2001, para 26.6 por cento em 2007.

Fontes: Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization, ILO, 2011; Social security for social justice and a fair globalization, ILO, 2011.

¹⁷ Publicação em dezembro de 2009 do diploma legislativo que prevê o alargamento do sistema de proteção social obrigatório, abrangendo os serviços domésticos e os trabalhadores por conta própria. Ver Decretos-lei nº 47, 48, 49/2009 de 23 de novembro.

PONTOS-CHAVE

- Os regimes não contributivos são financiados pelo Governo, geralmente a partir de receitas gerais. Podem ser condicionadas ou não condicionadas.
- As prestações não condicionadas (universais) estão disponíveis para todos os membros da população beneficiária, como por exemplo, uma pensão de velhice universal.
- A atribuição de uma prestação condicionada está sujeita à verificação da condição de recursos, ou de outras condições, que devem ser cumpridas para se receber a prestação. Pode ser delineada uma focalização para alcançar objetivos específicos, como por exemplo, tirar as pessoas da pobreza. Embora a focalização reduza o custo das prestações, um regime direcionado é mais difícil de gerir.
- Um pacote não contributivo de proteção social básica pode retirar as pessoas da pobreza e contribuir para o desenvolvimento social e económico nacional.
- A governação de regimes de segurança social não contributivos compete geralmente à legislatura em vigor.
- Um conselho consultivo pode fornecer informação relevante ao Governo sobre a gestão e a eficácia do regime.

7.2 FINANCIAMENTO DE PRESTAÇÕES NÃO CONTRIBUTIVAS

O financiamento de prestações não contributivas advém usualmente das receitas gerais do Estado – impostos diretos sobre os rendimentos das pessoas ou dos agregados familiares, impostos sobre as empresas (IRC) e sobre a propriedade, e impostos indiretos tais como os impostos sobre bens e serviços. As receitas fiscais gerais podem, igualmente, incluir os rendimentos dos ativos do Estado. O financiamento de um regime não contributivo é, deste modo, assente numa base de repartição, sendo o orçamento anual definido durante o processo de estabelecimento do orçamento de Estado. Este último pode ser a nível nacional, ou o financiamento e a prestação de benefícios a nível regional ou local. Há casos em que o Governo criou um imposto especial para financiar um regime - tal como um imposto sobre o tabaco para financiar uma parte dos cuidados de saúde -, ou aumentou um imposto em particular, destinado a aumentar o financiamento das prestações.

É essencial dispor de projeções atuariais das despesas previstas com as prestações, para determinar se um regime não contributivo pode ser sustentado a longo prazo, bem como dispor de projeções atuariais regulares, da mesma forma que um regime contributivo. Quando as despesas de um regime não contributivo excedem os montantes dos orçamentos, o Governo tem que estar preparado para compensar a quebra das receitas gerais.

Para um país de baixo rendimento que deseje estabelecer um regime não contributivo, pode ser tentador considerar o aumento de um determinado imposto. O Governo deve ter em consideração os custos de cobrança de um imposto especial, e se pode fazer isso de forma eficiente. A criação de impostos adicionais pode ter efeitos económicos adversos. No entanto, os regimes de base não contributiva expandem a economia de um país, uma vez que retiram as pessoas da pobreza e aumentam a sua capacidade de comprar bens e serviços. Um exemplo de um regime que foi concebido para ser financiado por impostos especiais é a pensão básica sujeita à verificação de recursos no Canadá. Rapidamente se tomou a decisão de abolir a verificação de recursos e, mais tarde, de alterar a fórmula de financiamento, tornando-a parte das receitas fiscais gerais do Estado. A forma como o regime foi concebido e as razões de não ter funcionado, ilustram bem a dificuldade de dependência de um imposto alocado (ver quadro).

Pensão Universal de Velhice no Canadá

Em 1927, o Canadá estabeleceu uma pensão sujeita à verificação da condição de recursos, paga a pessoas com idade de 70 ou mais anos. Foi financiada por um Fundo de Segurança na Velhice, uma conta a partir de receitas gerais do Estado, e com fundos provenientes de uma coleta especial composta por três impostos: um imposto sobre o preço de venda do fabricante dos produtos abrangidos pelo imposto federal sobre as vendas, um imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, e um imposto sobre o rendimento das empresas.

A taxa foi inicialmente fixada em dois por cento para cada componente, ficando conhecida como a “fórmula 2-2-2”. O Governo compensaria qualquer défice.

Uma série de mudanças fez com que as pensões se tornassem mais generosas, se baixasse a idade de reforma e se retirasse a verificação da condição de recursos, e em 1952 a legislação original foi substituída pela Lei da Segurança na Velhice que previa uma nova pensão universal. O fundo original foi mantido, sendo o financiamento aumentado para a fórmula 3-3-3 em 1959.

Nos 15 anos seguintes, a receita aumentou através dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares, mas diminuiu no imposto das vendas de produtos, devido a mudanças no regime fiscal. Para além disso, os custos aumentaram rapidamente devido à introdução de uma verificação de rendimentos suplementar para os pensionistas de baixos rendimentos. Em 1972, o imposto de segurança na velhice foi eliminado. O Fundo foi abolido em 1975 e, desde então, a pensão tem sido paga através de receitas gerais.

O Fundo teve excedentes durante apenas nove dos seus 20 anos de operação. O aumento do financiamento não acompanhou o aumento da generosidade das prestações. A fórmula de financiamento não era sustentável a longo prazo sem um aumento considerável dos impostos sobre os rendimentos e/ou impostos sobre as vendas e sobre as empresas mais sustentáveis. Além disso, desde 1967 que os trabalhadores e os empregadores estavam a contribuir para um regime de pensão obrigatória - o Plano de Pensões do Canadá -, e deste modo o imposto para a pensão universal constituía um peso, particularmente para os trabalhadores mais pobres.

7.2.1 Planeamento do financiamento

Preparar o orçamento anual do Estado constitui uma tarefa complexa e, geralmente, um exercício difícil no que respeita o equilíbrio das exigências concorrentes. Assegurar um financiamento estável de programas de segurança social, financiados por receitas gerais, requer projeções atuariais das despesas a longo prazo, bem como um orçamento social. O orçamento social, combinado com a Análise da Despesa e do Desempenho da Proteção Social (SPER), permite ao Governo calcular que percentagem do orçamento total vai ser necessária, no presente e a longo prazo, para que os regimes não contributivos forneçam o nível e a qualidade desejadas de proteção social (ver Capítulo 8). Com um orçamento social, o Governo pode identificar os fundos necessários à segurança social, antes de estabelecer as soluções de compromisso com outras exigências do orçamento.

Não existe uma referência do valor exato da percentagem que o orçamento de um país deve gastar na segurança social. Como mencionado anteriormente, a OIT calculou o custo inicial com prestações de base universais não contributivas a partir de dois a cinco por cento do PIB. As prestações sujeitas à verificação de recursos na África do Sul, que terão reduzido a pobreza em 48 por cento e a pobreza extrema em 67 por cento, custam cerca de três por cento do PIB. Enquanto os regimes de proteção social nos países industrializados têm despesas muito maiores relativamente à percentagem do seu PIB, é importante lembrar que estes países começaram por ter prestações modestas que respondiam às necessidades mais prementes na altura.

Para cumprir o seu papel de governação, o conselho de administração ou os legisladores devem apurar, junto do Governo, os dados disponíveis sobre os custos do regime e garantir que recebem explicações de como o Governo está a chegar às projeções orçamentais para a segurança social. Devem, igualmente, assegurar que o Governo possui um plano para a recolha contínua de dados e respetiva análise, tal como a avaliação regular dos resultados dos regimes.

7.2.2 Orçamentação e contas

Se existe um conselho de administração de um regime não contributivo, detendo somente um papel consultivo, este poderá ter dificuldade em inserir-se no processo de elaboração do orçamento de Estado, a fim de garantir que o financiamento esteja disponível para cumprir os objetivos do respetivo regime. Quando um regime é financiado pelas receitas gerais do Estado, e o conselho não tem qualquer papel a desempenhar nas decisões relativas ao orçamento de Estado – que é frequentemente o caso –, o conselho deve encontrar formas de assegurar que são reservados recursos suficientes do orçamento anual para cobrir os pagamentos das prestações previstas e a administração do regime.

Apesar de o pagamento das prestações ser legislado, se um regime tem uma cobertura desadequada ou as prestações são baseadas em recursos ou em outros elementos sujeitos a verificação, existe o perigo de que a suborçamentação leve o Governo a atrasar os esforços de extensão da cobertura, ou a solicitar à administração para ser mais restrita nas suas decisões, indo assim contra a finalidade do regime. As mudanças na interpretação da avaliação de determinadas questões, tais como o grau de incapacidade de efetuar os pagamentos relativos às deficiências, ou o perdão aplicado a decisões difíceis sobre as condições de recursos, podem reduzir significativamente os pagamentos das prestações. O simples facto de se dispor de mais tempo para a tomada de decisões sobre os pedidos, ou o atraso dos pagamentos, pode reduzir a quantidade de pagamentos de prestações. Este comportamento é contrário ao espírito de proteção social, mas uma vez que estas ações acontecem, é importante garantir que desde o início existem fundos suficientes no orçamento.

O conselho de administração de um regime não contributivo deve discutir o seu papel no processo de orçamentação e, pelo menos, obter o consentimento do Governo para efetuar recomendações sobre os montantes necessários. Uma vez que os processos de orçamentação do Governo são frequentemente secretos, é improvável que o conselho possa ser capaz de avaliar e de discutir o orçamento antes da apresentação pública do orçamento de Estado; no entanto, pelo menos, ele deve estar envolvido nas discussões preliminares durante a fase de planeamento do orçamento.

Se a governação do regime se baseia na legislatura, as discussões e as explicações sobre o orçamento das prestações não contributivas terão lugar quando for apresentado ao Parlamento o projeto-lei do orçamento de Estado. Os legisladores devem ter acesso não somente aos detalhes do orçamento, mas igualmente aos relatórios atuariais sobre o regime e o orçamento social, bem como sobre as Análise da Despesa e do Desempenho da Proteção Social (SPER).

Tanto na apresentação do orçamento, como na apresentação das contas relativas às despesas de anos anteriores, deve constar para cada regime não contributivo uma rubrica orçamental distinta. Por vezes, a legislação em vigor impõe que os fundos de um regime não contributivo de segurança social sejam mantidos numa conta distinta, embora ainda façam parte do orçamento geral do Estado. Em ambos os casos, é importante que o custo total do sistema seja contabilizado de forma clara, e que os custos administrativos sejam contabilizados separadamente dos custos das prestações. Se o regime distribui diversas prestações, as diferentes componentes devem ser orçamentadas e contabilizadas em separado.

Os custos administrativos dependem fortemente da estrutura do regime e da facilidade de alcançar os beneficiários. Existem grandes variações nos custos

administrativos dos regimes dependentes de infraestruturas nacionais. Os custos administrativos de regimes não contributivos constituem dois a três por cento das prestações da pensão universal da República das Maurícias, cerca de 4.5 por cento no Botswana e 15 por cento na Namíbia, devido à grande dispersão dos beneficiários.

Geralmente, as despesas públicas são apresentadas nos relatórios orçamentais. Os detalhes das despesas de um regime devem ser divulgados num relatório anual sobre o funcionamento do regime, que deve ser apresentado ao Parlamento e ao público.

Este relatório deve incluir uma descrição do regime, bem como as contas detalhadas das despesas com prestações e com a administração, juntamente com comparações de despesas ao longo do tempo, as projeções atuariais do regime, informações sobre a respetiva cobertura dos benefícios, as principais iniciativas que a administração tem realizado e os resultados destas iniciativas. Deve, igualmente, incluir projetos da administração para o período orçamental seguinte. Se estes relatórios forem apresentados para a aprovação do Parlamento, fornecem uma base sólida para a governação do regime.

Quando os regimes não contributivos são administrados por um departamento governamental, é mais simples para o departamento combinar a declaração dos custos administrativos para todas as suas responsabilidades. Isto não permite uma boa governação, nem uma avaliação dos regimes não contributivos. Não é necessário exagerar o relatório da administração (como por exemplo, ter funcionários a preencher fichas de trabalho demonstrando quanto tempo é gasto na administração de cada regime ou prestação), ou complicar o trabalho de manutenção de registos, detalhando cada pequeno custo correspondente a cada regime.

Deve ser concebida uma fórmula que aproxime a percentagem de tempo gasto pelo pessoal da administração, e a percentagem de custos recorrentes necessários para a gestão de cada regime. Esta deve ser elaborada através da verificação do tempo gasto por um trabalhador nos vários regimes, para determinados períodos de tempo – como por exemplo, estudar atentamente uma semana por mês, durante um número de meses suficientes, para se ter uma estimativa estatisticamente válida que possa ser transformada num montante anual. Desta forma, a administração pode identificar os custos e atualizá-los quando os processos sofrerem alterações. Esta documentação é igualmente útil para o pedido de financiamento adicional para a administração, bem como para os relatórios sobre os regimes.

PONTOS-CHAVE

- A orçamentação das despesas de regimes não contributivos deve ser efetuada de acordo com as projeções atuariais de despesas, um orçamento social e uma Análise da Despesa e do Desempenho da Proteção Social.
- É necessário assegurar que são alocados fundos suficientes no orçamento anual do Governo para permitir o funcionamento do regime não contributivo, de forma a cumprir os seus objetivos.
- O Governo deve listar cada regime não contributivo como uma rubrica orçamental distinta e contabilizar separadamente as prestações e os custos administrativos.
- Devem ser preparados relatórios anuais sobre as operações dos regimes não contributivos e submetidos à aprovação do Parlamento e do conselho de administração (se existir um conselho).

7.3 ADMINISTRAÇÃO DOS REGIMES NÃO CONTRIBUTIVOS

Algumas funções administrativas nos regimes não contributivos requerem especial atenção. Estas incluem as comunicações públicas, a cobertura e o controlo de fraudes nas prestações. Em alguns aspetos, estas áreas estão interligadas, e o nível de dificuldade que a administração enfrenta tem a ver com o facto de o regime estar, ou não, concebido de forma simples e clara, bem como com o facto de qualquer verificação de recursos ou outras medidas de direcionamento serem suficientemente justas e fáceis de entender e, ao mesmo tempo, responderem aos seus objetivos.

7.3.1 Comunicação

Os regimes bem geridos e eficazes no cumprimento dos seus objetivos merecem um apoio alargado do público e dos políticos. No entanto, se o público e os políticos não compreendem a finalidade de um regime não contributivo, as suas prestações podem correr o risco de sofrer cortes quando o Governo estiver à procura de financiamento para outro projeto.

Consequentemente, é necessário analisar as comunicações da administração e a estratégia de comunicação, e assegurar que está a informar regularmente o público, numa linguagem clara e simples, sobre o regime, as razões que o justificam e o seu impacto na sociedade. Assegurar o entendimento público de um regime requer a utilização de muitas formas de comunicação.

É especialmente importante divulgar os objetivos e os benefícios de um regime direcionado – a justificação das despesas, as suas prestações sociais alargadas e a necessidade de se ter uma visão a longo prazo no caso de o regime necessitar de

tempo para produzir impacto. Se, para alcançar os seus objetivos, o regime for complexo, tem que ser explicado numa linguagem simples.

7.3.2 Cobertura

Quando os trabalhadores pagam contribuições de modo a receberem prestações sob determinadas circunstâncias, geralmente conhecem a possibilidade de obterem as prestações e solicitam-nas. Num regime não contributivo, haverá muitas pessoas que não têm conhecimento sobre a prestação ou sobre como solicitá-la, assim como quem nunca tenha tido qualquer relação com os poderes públicos.

Nenhum Governo quer ver o dinheiro gasto onde não é necessário, nem prometer a cobertura de uma prestação e depois verificar que as pessoas que deveriam estar a recebê-la, não estão. A cobertura total de toda a população elegível num regime de segurança social não contributivo é bastante mais difícil de gerir do que num regime contributivo. Em países com uma proteção social bem desenvolvida, que gerem ambos os regimes contributivos e não contributivos, invariavelmente encontram no regime contributivo uma cobertura mais completa do que no não contributivo.

Num regime contributivo, a instituição que o administra deve ser capaz de fazer corresponder os registos dos contribuintes com a pessoa que solicita a prestação, e, igualmente, de dar seguimento junto dos empregadores em caso de falhas nos seus registos. No caso dos regimes não contributivos, não é tão simples identificar os beneficiários. Se o regime for universal, como por exemplo, uma pensão por velhice, a administração pode apoiar-se em estatísticas demográficas (nascimentos e óbitos), ou registos oficiais de cidadãos, ou listas de eleitores, para propor uma prestação diretamente aos cidadãos. No entanto, estas listas são muitas vezes incompletas e não representam alguns dos mais necessitados. A administração pode aceder aos dados de impostos sobre os rendimentos, se a legislação sobre o acesso a dados pessoais o permitir; contudo, onde existe uma forte economia informal, os registos de impostos não representam grande parte da população e, se a prestação estiver sujeita à verificação da condição de recursos, os registos dos impostos podem dar indicações incorretas sobre os rendimentos.

Consequentemente, a instituição ou o departamento responsável pela administração deve anunciar amplamente e divulgar a informação sobre a prestação de várias maneiras. Quando se lida com uma população com um baixo nível de instrução, ou com muitos idiomas e dialetos diferentes, a utilização de informação impressa sobre a forma de imagens é bastante mais útil do que a informação oficial clássica. Os anúncios através da rádio ou da televisão podem igualmente ser úteis. Em áreas rurais isoladas, os líderes das comunidades locais podem divulgar a informação.

Uma vez tendo conhecimento da prestação, muitas pessoas não terão a documentação necessária para provar a sua elegibilidade. A administração pode

fazer parcerias com os trabalhadores comunitários, e dar-lhes formação sobre a informação básica relativa à prestação e como identificar os potenciais beneficiários. Por exemplo, no Botsuana, a falta de registos de natalidade levou o Governo a estabelecer Comissões de Avaliação de Idade em cada distrito, para conduzir entrevistas e recolher depoimentos dos dirigentes comunitários, dos colegas e parentes dos candidatos. Mesmo existindo problemas com este método, é preferível utilizá-lo do que não poder estabelecer a elegibilidade devido à ausência de registos. Nenhuma abordagem é infalível, e a administração deve tentar encontrar uma que seja apropriada e conveniente para a cultura e circunstâncias locais, bem como para os potenciais beneficiários, e que permita igualmente um nível razoável de controlo contra a fraude.

Alguns regimes requerem que as pessoas se desloquem até aos centros de distribuição para receber as suas prestações. Se a prestação for baixa, a distância for grande ou o beneficiário estiver incapacitado ou doente para poder deslocar-se, isto contribui para a falta de cobertura. Para assegurar a distribuição das prestações, é possível o recurso à participação de terceiros, desde que sejam de confiança.

O pagamento de prestações não contributivas através de postos de correio ou de sistemas bancários não é praticável onde as infraestruturas nacionais, particularmente em áreas rurais, são limitadas. Para além disso, muitos beneficiários não têm contas bancárias e/ou não estão familiarizados com os bancos. Em países como o Botsuana, a Namíbia e a África do Sul, onde a população rural está dispersa por áreas extensas, as prestações pecuniárias são entregues aos beneficiários.

Se existir um conselho, este deve informar-se junto da administração sobre as medidas que estão a ser tomadas para alargar a cobertura, mantendo a integridade do regime. Caso contrário, serão os legisladores a colocar estas questões, insistindo para que seja incluído no relatório anual do regime referências relativas à cobertura e às iniciativas que a administração está a realizar para a extensão da cobertura do regime.

7.3.3 Fraude

Uma prestação atrativa do ponto de vista financeiro conduz inevitavelmente a fraudes nas prestações. A fraude mais comum consiste na não comunicação de óbitos de beneficiários com pensões de velhice ou de invalidez. Este facto pode distorcer as estatísticas de cobertura e conduzir a uma sobrecobertura aparente, mesmo existindo muitas pessoas que não estão cobertas e que deveriam estar. Ainda que a fraude seja compreensível, uma vez que a família do beneficiário muitas vezes se torna dependente deste rendimento familiar extra, se este tipo de fraudes continuar a ser permitido, o sobrepagamento de prestações terá graves implicações para os custos do regime. A República das Maurícias tem uma pensão universal bem

concebida, mas estatísticas do passado indicam que havia cerca de mais quatro mil pessoas a recebê-la do que o total de pessoas idosas a viver no país. As estatísticas demonstram, igualmente, uma população pouco provável de pessoas com mais de 100 anos, apontando para uma falha na comunicação de óbitos.

**Regime não contributivo de Cabo Verde:
medidas de melhoria do processo de gestão das prestações sociais**

Em Cabo Verde, existe uma entidade própria que assegura a gestão do regime não contributivo de segurança social - o Centro Nacional de Pensões Sociais, CNPS. No quadro da reforma da proteção social (regime não contributivo), o Governo tomou um conjunto de medidas visando o reforço e a melhoria das prestações sociais destinadas às camadas mais desfavorecidas da população, através da criação do CNPS¹⁸, da Pensão Social¹⁹ e do Fundo Mutualista²⁰.

O CNPS encontra-se sob a tutela do Ministério para a área da proteção social, e é encarregue de assegurar a gestão integrada das pensões sociais do regime não contributivo e outras prestações complementares destinadas aos pensionistas abrangidos por esse regime. As suas funções iniciaram no segundo semestre de 2007 e, presentemente, constitui um dos principais intervenientes que atuam no domínio da proteção social no país, assegurando o reforço da rede de segurança social de base destinadas às camadas populacionais pobres em situação e/ou risco de exclusão social, designadamente idosos e pessoas - incluindo crianças - portadoras de deficiência e incapacitadas para o desenvolvimento de qualquer atividade profissional.

A medida de criar um único organismo público do Estado encarregue da gestão integrada e autónoma do sistema de pensões do regime não contributivo - bem como do Fundo Mutualista dos beneficiários da pensão social -, pretende garantir uma maior celeridade e segurança na atribuição da pensão social. Igualmente, pretende-se assegurar a eficácia, a prevenção e a correção das anomalias no respetivo processo de atribuição das prestações concedidas.

Deste modo, Cabo Verde tem vindo a desenvolver esforços e a tomar um conjunto de medidas, com o propósito de melhorar o sistema de gestão das pensões sociais e a ultrapassar determinados constrangimentos relacionados com a sua gestão, designadamente os custos administrativos e a fraude no acesso às prestações.

O CNPS dispõe de um corpo de pessoal mínimo e recorre às novas tecnologias no que respeita a gestão das prestações, visando: i) reforçar o controlo de acesso às prestações a fim de evitar a acumulação de cobertura; e ii) facilitar a informação e a comunicação com os utentes.

¹⁸ Resolução n.º 6/2006, de 9 de janeiro.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 24/2006 de 6 de março.

²⁰ Decreto-Lei n.º 2/2006, de 16 de janeiro.

Dotado de personalidade jurídica pública e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, o CNPS tem sede na cidade da Praia e dispõe de representação a nível local.²¹ Em termos da sua estrutura administrativa, tem como órgãos próprios:

- O Conselho de Direção;
- O Presidente do Conselho de Direção;
- O Conselho Consultivo;
- Serviços de apoio à área administrativa e financeira, de prestações e de auditoria.

É de sublinhar a disposição do Conselho de Direção, que se reúne ordinariamente uma vez por mês e é constituído por três elementos, um presidente e dois vogais como membros efetivos, e um suplente, providos nos termos da Lei Geral - designadamente, o Presidente do CNPS, um representante do Ministério das Finanças e um representante do Ministério da tutela. Em termos gerais, este é o órgão que delibera o reconhecimento ou a cessação do direito à pensão social.

Para assegurar as atribuições do CNPS, e para o aproximar do seu grupo alvo de intervenção, vários parceiros a nível central e local colaboram e estão envolvidos no processo de atribuição dos benefícios, tais como organismos públicos e privados, organizações e associações da sociedade civil.²² A ação concertada entre estes parceiros é fundamental para garantir a transparência, a eficácia e a eficiência na atribuição e na gestão dos benefícios.

Esta cooperação mútua com outras instituições e organizações da sociedade civil revela, igualmente, um empenhamento político no sentido de alargar os atores no âmbito do quadro de governação.

Com a criação dos dispositivos mencionados, e do CNPS, operou-se uma mudança significativa no processo de atribuição e de pagamento da pensão social, que passou a ser reconhecida como um direito do cidadão.

«Todos têm direito à segurança social para sua proteção no desemprego, doença, invalidez, velhice, orfandade, viuvez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho».

Artigo 69º da Constituição da República de Cabo Verde

Atualmente, um total de cerca de 21.200 pessoas (idosos, doentes crónicos, pessoas com deficiência ou invalidez e ex-trabalhadores das frentes de alta intensidade de mão de obra (FAIMO) beneficiam do sistema de proteção social do regime não contributivo, que cobre 90 por cento da população alvo e tem vindo a ser aumentada regularmente - situando-se presentemente em 5.000 escudos (cerca de 60 USD), um dos valores mais elevados no contexto africano. Refira-se, ainda, que as crianças com deficiência estão incluídas neste regime de pensões.

²¹ Decreto Regulamentar n.º6/2006, de 13 de novembro, que estabelece os estatutos, funções e competências do CNPS, entre outros. Publicação no B.O. de 18 de junho de 2007.

²² Designadamente, Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos, Ministério das Finanças, Direção dos Registos Notariados Identificação, NOSI, INPS, Centros de Desenvolvimento Social, Câmaras Municipais, Correios de Cabo Verde e Plataforma das ONGs.

PONTOS-CHAVE

- O bom entendimento público dos objetivos e dos benefícios de regimes não contributivos é essencial para o seu funcionamento e sucesso contínuo.
- Atingir a cobertura é mais difícil em regimes não contributivos, porque são frequentemente destinados às pessoas mais difíceis de alcançar, as quais, muitas vezes, têm pouco conhecimento dos programas e dos procedimentos do Governo.
- A administração do regime deve facilitar aos seus clientes o conhecimento sobre o regime, como solicitar e receber as prestações.
- A administração tem que saber lidar com a fraude relativamente às prestações, caso contrário, poderá ter sérios efeitos sobre o custo do regime.

CAPÍTULO 8: PLANEAMENTO

O planeamento da proteção social deve ter uma perspetiva a longo prazo, bem como ter em consideração o pacote de proteção oferecido por todos os regimes de proteção social. No entanto, na maioria das áreas políticas públicas, os dirigentes políticos tendem, no geral, a pensar e a agir com horizontes de tempo relativamente curtos. Os regimes de proteção social, e em particular as pensões de seguros sociais, convivem mal com as decisões políticas de curto prazo. Requerem uma abordagem em que os problemas são antecipados e tratados corretamente muito antes de ocorrerem. Uma tal abordagem evita crises e garante que os sistemas são capazes de cumprir as suas obrigações para com aqueles que contam com eles.

Os regimes de segurança social têm um grande impacto no bem-estar da população de um país e na sua economia nacional. Afetam as pessoas de vários modos, em diferentes alturas das suas vidas, e geralmente o que acontece num determinado regime, reflete-se em outro. Do ponto de vista da governação, projetar o estado de um regime de segurança social de um modo isolado, embora seja importante, não é suficiente. Cada um dos regimes de segurança social, que distribui prestações que cobrem riscos e necessidades específicas, faz parte de um sistema geral de proteção social nacional. Os regimes específicos têm os seus próprios papéis a desempenhar e objetivos a cumprir, mas enquanto componentes do sistema nacional, servem igualmente os objetivos de uma política global de proteção social nacional.

Os diferentes regimes individuais interagem uns com os outros, tendo estas relações um enorme impacto na economia e nas finanças públicas. É a conceção do sistema de proteção social como um todo, com regimes específicos que desempenham papéis diferentes na cobertura de grupos da população, para contingências e necessidades diferentes, que determina os resultados finais da política global de proteção social nacional. As decisões sobre os recursos a alocar para as diferentes funções de proteção social, e sobre o modo de financiamento de regimes específicos, têm um grande impacto não apenas na eficácia de todo o regime, mas também na sustentabilidade financeira do sistema nacional e de cada uma das suas componentes. As decisões relacionadas com os diferentes regimes individuais nunca devem ser tomadas sem a avaliação do seu impacto no sistema como um todo.

O montante de recursos disponíveis para financiar a proteção social é limitado. A mobilização de recursos tem de ter em conta a capacidade global do sistema fiscal em recolher receitas. O potencial total de contribuições pagas pelos trabalhadores, pelos empregadores ou por outras pessoas sob proteção, os impostos diretos sobre o

rendimento e os indiretos sobre o consumo, são finitos. As taxas de contribuição elevadas, resultantes da expansão de um regime que serve um setor da população, podem limitar significativamente a possibilidade de mobilizar recursos para financiar a cobertura de proteção social de um outro grupo da população.

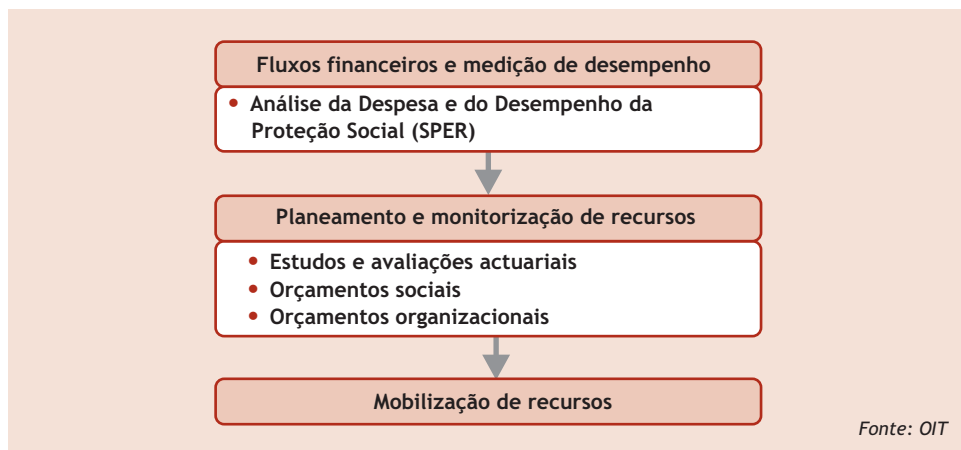
O conselho de administração de cada instituição de segurança social deve fazer pressão a favor de um planeamento global da proteção social, e assegurar que ele próprio está envolvido nos debates políticos. Os membros do conselho de administração devem ter conhecimento dos Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (DERP). Um DERP descreve a macroeconomia de um país, as políticas estruturais e sociais, os programas de promoção do crescimento sólido e de redução da pobreza, bem como as necessidades de financiamento externo e as principais fontes de financiamento. Este tipo de documento é preparado pelo Governo, através de um processo participativo envolvendo a sociedade civil e os parceiros para o desenvolvimento. (Ver <http://www.imf.org/external/NP/prsp/prsp.asp>).

O conselho de administração deve estar em condições de fornecer aos constituintes e aos responsáveis políticos os seus pontos de vista sobre os requisitos do sistema de proteção social nacional. Se existe uma comissão económica e social nacional, o conselho de administração deve partilhar as suas perspetivas com os membros da comissão.

Os objetivos gerais nacionais de política social estão a ser alcançados de forma eficaz e eficiente? Os diversos regimes funcionam de forma coordenada? Que grupos não estão abrangidos? Até que ponto o sistema teve sucesso na prevenção da pobreza? Até que ponto ajuda as famílias a lidar com os riscos sociais? Tem um efeito encorajador ou desencorajador relativamente ao trabalho? Alcança os objetivos desejados de equidade e de justiça social? Estas são questões que devem ser tidas em conta, se se pretende que a proteção social seja fornecida de uma forma otimizada.

A OIT desenvolveu instrumentos para ajudar os Governos a planear as políticas e as estratégias de proteção social: o Modelo de Orçamento Social e a Análise da Despesa e do Desempenho da Proteção Social (SPER). Os modelos são descritos em duas publicações técnicas da OIT e da AISS, *Orçamentação Social (Social Budgeting)* (2000) e *Financiamento da Proteção Social (Financing Social Protection)* (2004). Estes instrumentos avaliam a dimensão global financeira e fiscal do setor social, e projetam desenvolvimentos futuros de acordo com simulações e políticas de substituição. Os modelos fornecem orientações para as políticas que irão assegurar a eficiência, a eficácia e a transparência financeira, e evitar o desperdício de recursos, mantendo a sustentabilidade financeira e económica das medidas de proteção social a longo prazo.

Figura 8.1: Instrumentos de gestão dos recursos sociais



8.1 ORÇAMENTOS SOCIAIS

Os principais instrumentos de planeamento utilizados para monitorizar o desempenho atual e futuro provável de um sistema de segurança social, consistem nas avaliações atuariais e nos orçamentos sociais.

Para um regime de segurança social específico, uma avaliação atuarial (ver secção 5.2) determina:

- projeções sobre a evolução das receitas e das despesas do regime, com base em determinados pressupostos;
- se, segundo os termos da lei e os regulamentos em vigor e os pressupostos selecionados, o sistema está em equilíbrio atuarial, a médio e a longo prazo;
- caso isso não aconteça, que medidas relativas às receitas ou às despesas poderiam produzir um equilíbrio financeiro; e
- como é que as disposições alternativas do regime afetariam o equilíbrio financeiro.

Para o sistema nacional de proteção social, um orçamento social indica:

- o desenvolvimento a médio prazo de todas as receitas para a proteção social e todas as despesas sociais, com base em determinados pressupostos;
- se são necessárias medidas para manter o equilíbrio financeiro do sistema como um todo; e
- como é que rendimentos alternativos e medidas sobre as despesas afetariam o equilíbrio financeiro.

Os orçamentos sociais geralmente contêm módulos explícitos sobre a população, a economia e o mercado de trabalho, bem como módulos explícitos para todos os

principais sistemas de transferências sociais, tais como as pensões, as prestações pecuniárias de curta duração (maternidade, doença, morte, acidentes de trabalho e subsídios de desemprego), a assistência social e os cuidados de saúde. Em alternativa, as despesas dos regimes individuais podem ser projetadas por modelos atuariais, com base nos mesmos cenários demográficos e económicos para todos os regimes do sistema de proteção social nacional. Os resultados das projeções dos regimes individuais são agregados na despesa social nacional, e são criadas ligações ao orçamento de Estado.

Qualquer alteração significativa nas disposições de um regime em matéria de prestações deve ser acompanhada de uma avaliação atuarial e de uma análise do orçamento social. Os resultados das análises devem fazer parte da justificação que acompanha os projetos-lei sobre proteção social submetidos aos legisladores nacionais. A avaliação atuarial irá mostrar o impacto da mudança num regime específico, e o orçamento social vai mostrar o impacto financeiro no sistema de proteção social como um todo.

Por exemplo, um aumento da idade de reforma deve reforçar o equilíbrio financeiro do regime de pensões. Poderia permitir uma redução na taxa de contribuição, ou estender o período de equilíbrio durante o qual a taxa de contribuição atual pode ser mantida. Mas os regimes individuais de segurança social não funcionam isoladamente. Um aumento na idade da reforma pode resultar num aumento das prestações de invalidez, e/ou aumento dos pagamentos de assistência social para apoiar aqueles que não conseguem encontrar emprego até à idade de reforma mais elevada. Um orçamento social utiliza pressupostos adequados para mostrar o efeito do aumento da idade da reforma em todo o sistema de proteção social nacional, não apenas sobre o regime de pensões. Os decisores políticos devem ter em conta o impacto financeiro global de qualquer alteração.

A nível nacional, um orçamento social modela todo o sistema de transferências sociais de um país, e ao aplicar determinados pressupostos, projeta o modo como provavelmente esse sistema irá operar sob cenários económicos, demográficos, sociais e legislativos alternativos. Os orçamentos sociais podem ser usados para avaliações periódicas do desempenho atual e futuro de um regime existente, ou para simular os efeitos financeiros e fiscais de novas prestações. As simulações desta natureza são instrumentos fundamentais no planeamento da política social. Ajudam a evitar erros dispendiosos a nível social, económico, financeiro e fiscal no processo de planeamento.

Um orçamento social requer um sistema nacional de contabilidade social, que reflete um dos aspetos do sistema nacional de proteção social: os fluxos de fundos. Um sistema de contabilidade social e um orçamento social constituem instrumentos de governação para planear, monitorizar e analisar as decisões de políticas sociais

nacionais. Por exemplo, relativamente a um ano específico, ou determinado período, podem fornecer informação sobre:

- os fluxos financeiros do sistema nacional de proteção social;
- a dimensão relativa, em termos de despesas, das instituições de segurança social existentes; e
- a estrutura das despesas de proteção social e o seu financiamento (por exemplo, a parte afetada a cada regime da totalidade dos recursos e o peso relativo de diferentes fontes de receita).

Um sistema de contabilidade social nacional deve ser concebido de modo a ter ligações a outros sistemas de informação, especialmente ao Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas (SNA). Deve incluir todas as receitas e despesas sociais nacionais obrigatórias. As disposições relativas à proteção social voluntária não estão incluídas. O sistema deve ser concebido de modo a possibilitar comparações com outros sistemas nacionais.

8.2 ANÁLISE DA DESPESA E DO DESEMPENHO DA PROTEÇÃO SOCIAL

Um orçamento social não coloca questões sobre a adequação dos níveis de prestações, a equidade das disposições das prestações, a equivalência entre as contribuições individuais pagas e as prestações recebidas, ou o impacto das despesas sociais e o seu financiamento na distribuição dos rendimentos dos agregados familiares. É a Análise da Despesa e do Desempenho da Proteção Social (SPER) que investiga estas questões, e fornece informação sobre a estrutura e o nível da totalidade das despesas sociais. Estabelece indicadores de desempenho em relação ao sistema de cobertura da população, à eficácia e eficiência e adequação dos níveis de prestações. A cobertura é medida em termos do número de pessoas e do tipo de contingências cobertas. Outros aspetos relacionados com a cobertura - como o acesso aos cuidados de saúde - são tidos em consideração. O SPER analisa o impacto distributivo das despesas sociais públicas.

O SPER apoia o Governo na formulação das políticas sociais e capacita os parceiros sociais para participarem no processo. Este estudo fornece o quadro geral das tendências das despesas de proteção social, da extensão e da exclusão da cobertura da proteção social, bem como da adequação das prestações. Uma análise detalhada incide separadamente sobre cada regime nacional de proteção social, registando as receitas e as despesas, a dimensão e as características da população abrangida, os níveis das prestações, os ajustamentos relacionados com a inflação e os custos de administração. O quadro da página seguinte demonstra as principais conclusões e o caminho a seguir indicados pelo Relatório do Orçamento Social e pela Análise da Despesa e do Desempenho da Proteção Social da Zâmbia.

A finalidade do SPER depende da definição de proteção social. Os SPER da OIT cobrem os riscos que tornam um trabalhador incapacitado para ganhar a vida (como por exemplo, doença, maternidade, invalidez, velhice, desemprego, morte) ou para satisfazer as necessidades básicas da família (como por exemplo, habitação e educação). Em muitos países, não só a coordenação do sistema de proteção social é deficiente, como não há informações regularizadas sobre todos os regimes de proteção social existentes. Os indicadores de desempenho dos regimes requerem dados regularizados, e os SPER têm como objetivo estabelecer um quadro que permita a avaliação do desempenho do sistema de proteção social como um todo. Os dados e as informações necessárias para um SPER são extensos. Deve ser elaborada uma lista completa de todos os programas de proteção social. Isso inclui os regimes de seguro social, os regimes não contributivos, outros programas do Estado e dos poderes públicos locais, as atividades mutualistas e da comunidade, a ajuda externa (alimentar, por exemplo), etc. Em seguida, deve ser determinado, para cada programa, o número de pessoas protegidas e informações sobre as taxas de adesão obtidas.

Devem ser obtidos para todos os programas os dados sobre os segurados e os beneficiários (por sexo, idade, situação no mercado de trabalho, tipo de emprego), os níveis de prestações e serviços prestados, sobre as prestações e outras despesas. A informação de fundo que deve ser recolhida inclui dados (geralmente por sexo e idade) sobre a população e a mão-de-obra, o emprego por tipo de emprego, o desemprego, as remunerações, etc.

Uma boa prática de governação em Cabo Verde: Análise das Despesas de Proteção Social e Desafios (SPER)

Uma governação e gestão eficazes e eficientes dos regimes de segurança social são essenciais para garantir a sua sustentabilidade. Um dos instrumentos de boa gestão, designadamente a nível financeiro, consiste precisamente no *Relatório das Despesas de Proteção Social e Avaliação de Desempenho (SPER)*, na medida em que permite avaliar a sustentabilidade financeira dos regimes de segurança social perante cenários de evolução demográfica e económica no futuro, bem como realizar análises padronizadas da despesa e do desempenho da proteção social. A OIT desenvolveu esta importante ferramenta e recomenda vivamente a sua aplicação.

Em Cabo Verde, pela primeira vez, foi terminado em Outubro de 2012 um exercício de análise das Despesas de Proteção Social (*Public Social Protection Expenditure Review*), sob a competência da OIT.

É de sublinhar a importância deste tipo de exercício e as mais-valias que trará a Cabo Verde, na medida em que:

- identifica e classifica os diferentes programas ou componentes do sistema de proteção social, com vista à proposta de políticas orientadas para melhorar a articulação, a gestão e o financiamento do sistema;
- gere informação básica de apoio à consolidação de um Piso de Proteção Social em Cabo Verde.

O documento, cujo processo de recolha de informação foi iniciado ainda em 2011, envolveu um esforço conjunto dos atores nacionais e da OIT através de um processo de entrevistas e de recolha direta de dados junto das várias instituições nacionais. A elaboração do documento foi enriquecida com a participação ativa de instituições como o MJEDRH, INPS, CNPS, FICASE, PNLP, MAHOT e Câmaras Municipais, que enviaram contribuições detalhadas, sendo que algumas delas participaram ativamente no processo de consulta. Refira-se, em particular, que os conteúdos referentes ao CNPS e ao INPS derivam, ambos, de documentos independentes, e que foram objeto de apresentações públicas para recolha de subsídios durante o presente ano. A apresentação pública do documento final, que incorporou os vários contributos, realizou-se no início de Novembro de 2012.

O SPER e o Relatório do Orçamento Social da Zâmbia: Principais conclusões e perspetivas futuras

O SPER e o Relatório do Orçamento Social da Zâmbia fornecem uma visão abrangente da proteção social existente na Zâmbia, e olham para o futuro com base nas projeções para os próximos vinte anos. O Relatório aborda questões essenciais sobre o objetivo de extensão da cobertura da proteção social na Zâmbia. Identifica problemas que requerem intervenção, e explora o eventual fornecimento de um pacote mínimo de prestações que visam a redução da pobreza: pensão de velhice universal, assistência social direcionada e abono de família.

Principais Conclusões

- Metade da população da Zâmbia é extremamente pobre e os programas cuja finalidade é aliviar a pobreza são subfinanciados pelo Estado e fortemente dependentes de doadores.
- O Mercado de trabalho é em grande parte informal.
- A Zâmbia está em transição demográfica num período de crescimento económico sustentável: a população quase duplicou com um grande aumento da população em idade ativa.
- A cobertura assegurada por ambos os regimes, não contributivo e contributivo, é baixa, e as prestações inadequadas. Há uma falta de coordenação geral.
- A Zâmbia é altamente dependente do financiamento dos doadores para os cuidados de saúde.
- A dívida externa da Zâmbia foi muito reduzida (2006) mas, simultaneamente, a ajuda dos doadores foi igualmente reduzida, permitindo apenas a criação de um espaço fiscal muito limitado.

Perspetivas Futuras

- O Governo precisa de efetuar um estudo detalhado das despesas públicas, com vista à avaliação das bases e do impacto redistributivo de todos os tipos de transferências existentes, subsídios e privilégios fiscais, a fim de identificar o espaço fiscal necessário ao financiamento das políticas sociais prioritárias.
- Os resultados do trabalho sobre a informalidade do emprego deverão alimentar um debate político sobre a extensão da cobertura da proteção social, juntamente com uma estratégia de criação de emprego dirigida aos jovens.
- Há a oportunidade de extensão da cobertura através dos regimes contributivos e não contributivos existentes.
- Um conjunto mínimo de prestações universalmente aceitável seria acessível - uma assistência social direcionada e uma pensão universal custariam menos de um por cento do PIB. Um regime de abono de família universal, mas limitado (apenas para o primeiro filho), teriam maiores custos iniciais (1,2 por cento do PIB), contudo estes valores reduziriam ao longo do tempo.
- A próxima etapa do projeto deve abordar a composição de um sistema global de proteção social e os mecanismos de financiamento.

Fonte: Bureau Internacional do Trabalho, 2008; Zambia Social Protection Expenditure and Performance Review and Social Budget; Departamento da Segurança Social, Genebra.

Os principais objetivos das Análises da Despesa e do Desempenho da Proteção Social são:

- identificar a extensão da proteção social em termos de riscos e de necessidades cobertas, bem como as lacunas existentes na cobertura (riscos e necessidades não cobertos ou insuficientemente cobertos);
- determinar os custos em termos de despesas anuais e as fontes de financiamento (medido em percentagem do PIB e, no caso das despesas públicas, em percentagem do total destas despesas); e
- analisar a eficácia do sistema de proteção social e dos respetivos regimes em termos de objetivos das políticas (cobertura equitativa e muito abrangente, redução da pobreza e da desigualdade de rendimentos, segurança dos rendimentos, etc.).

Geralmente, o objetivo principal consiste em descobrir os grupos vulneráveis que não estão cobertos, ou cuja cobertura não é suficiente para aliviar ou prevenir a pobreza.

O SPER identifica, em primeiro lugar, as necessidades de proteção social de vários grupos de população com o mesmo tipo de necessidades. Seguidamente, analisa as medidas de proteção social em vigor e identifica a extensão e a qualidade da proteção proporcionada, a fim de avaliar as lacunas de proteção social em termos de pessoas não abrangidas, de riscos da ausência de proteção social e de adequação da proteção provida. A matriz de cobertura resume em que medida os diferentes grupos de população recebem proteção social contra os riscos sociais que tenham sido

identificados. Ao avaliar o limiar de pobreza para fornecer um nível mínimo de proteção social, são testadas as diferentes definições do nível de um nível mínimo.

Os indicadores baseados no regime podem ser usados para avaliar o desempenho de determinadas funções de proteção social, bem como do sistema de proteção social como um todo. Devem ser agregados e comparados com os indicadores do contexto social, da condição e coesão sociais.

São descritos nos parágrafos seguintes os indicadores de eficácia, a cobertura e a eficiência do financiamento e da alocação de despesas.

Indicadores de eficácia

É difícil identificar o impacto do sistema de proteção social em diferentes indicadores sociais, uma vez que os indicadores são afetados por muitos outros fatores. Qualquer análise do sistema de proteção social deve iniciar com uma descrição detalhada do seu contexto global: a situação e as tendências demográficas (distribuição da população por idade e sexo, índices de dependência demográfica, etc.), características económicas (crescimento económico, inflação, distribuição primária das receitas, etc.) e o estado do mercado de trabalho (emprego, desemprego, índice de dependência de transferência).

Os índices de dependência demográfica, bem como os índices de dependência de transferências (o rácio do número de pessoas sem qualquer fonte pessoal de rendimento primário – crianças, desempregados, pessoas com deficiência e outras pessoas inativas em idade ativa e para além desta idade – relativamente ao número de beneficiários de rendimentos primários) são os principais indicadores que demonstram a procura de transferências públicas e privadas no seio das famílias, e entre as famílias. Se estes índices e a estrutura etária da população revelarem, por exemplo, uma predominância de dependentes abaixo da idade ativa e apenas uma pequena proporção de pessoas idosas, sendo a única forma de proteção social um regime de pensões de velhice, algo poderá estar errado com as políticas nacionais de proteção social.

O desempenho relacionado com os resultados sociais inclui as taxas de pobreza, as desigualdades de rendimentos, o estado de saúde, a nutrição e coesão social. As análises de séries cronológicas, ou de comparação com a experiência de outros países, podem ser utilizadas para avaliar o impacto de um sistema de proteção social sobre os resultados sociais.

O desempenho distributivo envolve a análise da cobertura fornecida aos grupos mais vulneráveis da sociedade. Isto inclui a análise da distribuição horizontal de cobertura e de benefícios (distribuição por sexo, distribuição no setor formal/informal, e distribuição entre outros grupos vulneráveis), o montante de prestações em dinheiro

efetivamente distribuído a esses grupos, e uma avaliação do seu acesso à proteção social e a outros serviços sociais de base. Inclui, igualmente, a análise da distribuição vertical de cobertura e de benefícios, com vista à avaliação da eficácia do sistema no que respeita alcançar os pobres e reduzir a intensidade da pobreza.

O desempenho administrativo é medido pelo rácio de custos administrativos e o total das despesas. Este rácio é determinado para os regimes específicos, para instituições e para o sistema de proteção social como um todo. Outras medidas incluem a taxa de cumprimento, o atraso e o tempo necessários para processar com precisão os pedidos de prestações e efetuar os respetivos pagamentos de forma correta.

Indicadores de cobertura

A cobertura tem três dimensões que devem ser medidas: o campo, a extensão e o nível.

O **campo de cobertura** é o conjunto de contingências e de necessidades cobertas pelos regimes existentes (por exemplo, velhice, sobrevivência, invalidez, doença, maternidade, saúde, desemprego, família, pobreza).

A **extensão da cobertura** é a percentagem de pessoas abrangidas num grupo populacional específico (definido pelo sexo, idade, situação no mercado de trabalho, etc.), ou a percentagem de pessoas protegidas (os segurados e os seus dependentes) relativamente ao total da população. São igualmente medidas as taxas de acesso, que medem a proporção de pessoas sujeitas a uma determinada contingência e com direito a prestações que, efetivamente, tenham recebido as prestações ou beneficiaram dos serviços.

O **nível de cobertura (profundidade/qualidade)** é o nível de proteção fornecido, como por exemplo, taxas de substituição legal; níveis de prestação atuais relativamente aos salários ou aos rendimentos médios; copagamento como uma percentagem da despesa total de saúde (ou despesas privadas de saúde como uma percentagem da despesa total de saúde); e parte do rendimento proveniente de diferentes transferências sociais, em dinheiro e em espécie, no rendimento familiar total.

O rácio de despesa social (SER) – a proporção do total de despesas de proteção social em relação ao PIB – depende da cobertura e é um indicador agregado da cobertura. Outro indicador agregado da cobertura consiste na proporção de rendimentos provenientes das transferências de proteção social (em dinheiro e em espécie) relativamente ao rendimento total do agregado familiar. Os dados para este indicador estão geralmente disponíveis nas contas nacionais e/ou nos inquéritos aos orçamentos familiares.

Indicadores de eficiência do financiamento e de alocação de despesas

O objetivo é avaliar a eficiência dos mecanismos de financiamento e de repartição da despesa global nos diferentes riscos e necessidades sociais. As operações de financiamento de regimes de proteção social são agrupadas por tipo e fonte de receitas. A eficiência é analisada através da comparação dos resultados do sistema de proteção social com os respetivos custos totais.

As despesas (globais e por função) podem ser analisadas como um rácio de despesa social (SER) ou como um rácio relativo às receitas gerais consolidadas do Estado. Em muitos países em desenvolvimento, o rácio de despesa social é baixo, mas a proporção em relação ao total de receitas públicas recolhidas por todas as formas de impostos e de contribuições sociais é comparável à dos países desenvolvidos – o que se deve sobretudo à importância relativamente pequena em termos de receitas cobradas pelo Estado. Enquanto o SER indica a cobertura de um sistema de proteção social, não reflete o nível de eficácia da proteção, nem indica se há eficiência na prestação da proteção social. As boas práticas baseadas na experiência de outros países, podem ser usadas para comparar a despesa de proteção social e as taxas de pobreza, a desigualdade de rendimentos, o estado de saúde e outros fatores.

Não existe um indicador agregado geralmente aceite relativo ao nível de eficiência da proteção social nacional. Um indicador global levaria em conta o âmbito da proteção social formal (setores da segurança social, assistência social e, eventualmente, educação e habitação); a cobertura da proteção social; o nível (profundidade/qualidade) da cobertura; a despesa de proteção social e o SER; a eficácia da proteção social; e a eficiência da proteção social. Um indicador do nível de proteção social e da eficiência da prestação poderia ter um impacto político poderoso - por exemplo, no caso de um país descobrir que o seu indicador de proteção social é inferior ao de um país muito mais pobre, ou que o seu nível de proteção é conseguido através de uma alocação muito maior de recursos.

8.3 CONSIDERAÇÕES PRÁTICAS

A história da segurança social está repleta de exemplos de deficiências no desempenho do sistema. O fraco desempenho é geralmente o resultado de uma má governação, em particular, a má governação financeira. Uma boa governação pode ser ainda mais importante do que a conceção inicial excecional de um regime, uma vez que a necessidade de correções pode ser demonstrada através de medidas de monitorização do desempenho, e as falhas da conceção do regime podem ser corrigidas através de modificações posteriores da lei.

Os instrumentos legais e de gestão são necessários para uma boa governação da proteção social. Os instrumentos legais definem os objetivos dos sistemas e dos regimes nacionais, bem como dos requisitos atuariais, de monitorização e de auditoria, enquanto os instrumentos de gestão estabelecem como o desempenho deve ser monitorizado. A monitorização do desempenho requer informações fiáveis de estatística e de contabilidade, objetivos claros e verificáveis e um conjunto de indicadores de desempenho e de padrões de referência. Sem indicadores de resultados claros e mensuráveis, não é possível medir o desempenho de um sistema de proteção social e, deste modo, justificar o sistema.

A tabela seguinte apresenta os instrumentos quantitativos de gestão disponíveis para monitorizar os regimes de segurança social e o sistema de proteção social nacional.

Hierarquia dos instrumentos de gestão quantitativos		
Objetivo principal do instrumento	Nível do regime	Nível nacional
Descrição (estatísticas, contas, relatórios)	Estatísticas do regime Contas do regime Relatórios anuais/avaliações	Estatísticas nacionais de proteção social Sistema nacional de contabilidade social Relatórios nacionais de proteção social
Avaliação e planeamento (orçamentos, projeções, simulações, mobilização de recursos)	Avaliações atuariais	Orçamentos Sociais
Medição do desempenho, monitorização e análise	Indicadores de desempenho do regime	Análise da Despesa e do Desempenho da Proteção Social (SPER)

Fonte: Financing Social Protection, OIT.

Recolher apoio para lidar com os potenciais problemas de um regime de segurança social, antes de eles acontecerem, torna-se difícil. Esta situação problemática tem sido enfrentada por muitos conselhos de administração da segurança social. Se a dimensão dos problemas for quantificada através de estudos atuariais, os orçamentos sociais e os rácios de despesa social, e o custo da inatividade for explicado, a resistência das pessoas que se opõem à solução (ou soluções) necessária(s) pode ser reduzida. É um desafio para os membros do conselho estar à altura da situação, e defender medidas a longo prazo em benefício de um regime, ainda que as medidas possam ser impopulares entre alguns indivíduos ou grupos.

PONTOS-CHAVE

- Os regimes de segurança social têm um grande impacto sobre o bem-estar da população de um país e sobre a sua economia. A segurança social é geralmente proporcionada por regimes nacionais que distribuem benefícios para cobrir riscos e necessidades diferentes. O planeamento da proteção social deve ter uma perspetiva a longo prazo e levar em consideração o pacote de proteção social providenciado por todos os regimes.
- A responsabilidade de planeamento dos regimes de proteção social nacionais pertence ao Governo. O conselho de administração de uma instituição de segurança social deve apoiar o processo de planeamento e contribuir para ele.
- Os membros do conselho de administração devem colocar questões sobre o regime que estão a governar e o sistema de proteção social nacional do qual fazem parte, como por exemplo:
 - ➔ O sistema legal define:
 - Quem está coberto?
 - Quem contribui?
 - Quem fornece cada tipo de prestação?
 - Quem fiscaliza o funcionamento:
 - do sistema como um todo?
 - dos regimes individuais?
 - ➔ Existe um sistema de regulamentação que prevê controlos de desempenho regulares?
 - ➔ Todos os regimes têm quadros contabilísticos e estatísticos abrangentes e obrigatórios?
 - ➔ Existe um sistema nacional de estatísticas e de contabilidade que represente plenamente as características da situação social de um país?
 - ➔ Existe um sistema de indicadores de desempenho do regime?
 - ➔ As simulações de avaliações atuariais e do Orçamento Social são realizadas periodicamente?
 - ➔ As recomendações resultantes são tidas em conta?
 - ➔ Foi realizada uma Análise da Despesa e do Desempenho da Proteção Social? Os resultados foram tidos em conta no planeamento da política de proteção social?
- Ainda que o planeamento da segurança social requeira uma perspetiva a longo prazo, os dirigentes políticos tendem a atuar sob horizontes relativamente curtos. É difícil reunir apoio político para lidar com os problemas relativos à segurança social. Estes são desafios que os membros do conselho de administração têm de enfrentar.

Glossário

Análise da Despesa e do Desempenho da Proteção Social (SPER)

Relatório com análises detalhadas sobre o desempenho de um sistema nacional de proteção social, bem como sobre a extensão de cobertura e de exclusão da proteção social. De forma internacionalmente comparável, um SPER fornece informação sobre a estrutura e o nível da despesa social total, e estabelece indicadores de desempenho do sistema em termos da sua eficácia, eficiência e adequação dos níveis das prestações.

Anuidade

Rendimento concedido por um número de anos específico, ou até ao fim da vida de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, retirado de uma quantia fixa acumulada.

Ativos financeiros

Instrumentos negociados nos mercados financeiros (por exemplo, ações, obrigações e outros instrumentos de dívida, opções futuras).

Bolha de preço de ativos

Descreve uma situação em que o nível de um índice de mercado é demasiado elevado em comparação com o valor das sociedades incluídas no índice, obtido por outros métodos de avaliação. Uma bolha de preço de ativos é habitualmente o resultado de especulação em grande escala, terminando com a implosão da bolha.

Caixa de Previdência

Um regime de contribuição definida, totalmente financiado, em que os fundos são geridos por uma entidade pública.

Capital acionista

Participação numa sociedade. Quase sempre utilizado como sinónimo de ações ordinárias de uma empresa negociada em bolsa.

Capital nacional

O capital de todos os ativos produzidos e não produzidos de uma economia. Juntamente com o Trabalho, é um dos dois fatores de produção tradicionais.

Capitalização terminal (*terminal funding*)

Sistema financeiro em que um prémio igual ao atual valor de uma pensão é pago na data em que a pensão tem início. O prémio é guardado como reserva para garantir os futuros pagamentos das prestações.

Cláusula do avô	Disposição que isenta pessoas ou outras entidades envolvidas numa atividade relativamente a novas regras ou legislação que afetam essa atividade, ou que concede privilégios especiais quando inclui esses grupos em novas disposições legislativas. Um exemplo típico consiste nos créditos especiais (número de anos de contribuição fictícia) concedidos a trabalhadores mais velhos quando um novo sistema de prestações é introduzido, para os ajudar a cumprir as condições de elegibilidade das prestações.
Condições de elegibilidade	O conjunto de condições legalmente definidas que estipulam se e quando uma pessoa tem o direito de reclamar uma prestação.
Contribuinte que retoma o pagamento	Uma pessoa que retoma o pagamento de contribuições para um regime, após uma interrupção.
Crédito segurado	O número de contribuições ou período de serviço que foi pago ou creditado a uma pessoa segurada, desde a sua inscrição no regime de segurança social.
Crescimento económico	Mudança ao longo do tempo do rendimento produzido por uma economia. Baseia-se normalmente no crescimento do PIB “real”, ou seja, no PIB nominal a preços constantes num ano-base.
Custo unitário	O custo de uma unidade de serviço ou de um bem, numa determinada categoria de serviços (por exemplo, o custo de um “dia de hospital” por doente).
Densidade das contribuições	O rácio entre o número de contribuições efetivamente pagas durante um período e o número máximo potencial de contribuições que pode ser pago durante o mesmo período.
Desempregados	Todas as pessoas acima de uma determinada idade que, durante um período de referência específico, estão: <ul style="list-style-type: none">■ sem trabalho (sem emprego remunerado ou por conta própria);■ presentemente disponíveis para trabalhar (em emprego remunerado ou por conta própria); ou■ à procura de trabalho (deram passos específicos para procurar emprego remunerado ou por conta própria).

Despesa social

Transferências em numerário e em espécie pagas pelo Estado ou por organismos públicos, ou acordadas por negociação coletiva por razões “sociais”. As transferências incluem prestações tais como as pensões, prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais, prestações pecuniárias de curta duração (prestações de doença e de maternidade, prestações de desemprego), bem como prestações em espécie, tais como serviços de saúde e assistência social básica. As isenções fiscais por razões sociais são geralmente consideradas parte da despesa social;

**Diferencial de pobreza
(poverty gap)**

Uma medida da “profundidade” ou da “intensidade” da pobreza, definida como a diferença média entre o rendimento das pessoas pobres e a linha de pobreza. *Diferencial de pobreza agregado* é a soma de todas estas diferenças. Esse montante é geralmente relacionado com o PIB (*diferencial de pobreza agregado relativo*).

Efeito de filtração

O efeito indireto das transferências sobre o rendimento, quando outras pessoas, que não o destinatário formal de uma transferência, beneficiam de uma transferência social (por exemplo, quando os avós recebem uma pensão para financiar a escolaridade dos seus netos).

Equidade intergeracional

Refere-se a uma distribuição “equitativa” de “encargos” entre gerações. Um exemplo é a exigência de que membros das gerações seguintes paguem a mesma percentagem do seu rendimento disponível durante a vida ativa, para adquirir direitos de prestações iguais (em termos de taxas de substituição).

Equilíbrio atuarial

O nível mínimo de financiamento de um regime de segurança social que deve ser mantido durante um período definido em cada momento. O equilíbrio atuarial é um conceito discricionário. Tecnicamente, é apresentado em regra sob a forma de uma disposição da lei da segurança social que obriga o regime a manter um determinado nível de financiamento de k vezes a despesa anual (o rácio de reserva), durante um determinado número de anos x (o período de equilíbrio).

Equilíbrio financeiro

Um regime está em equilíbrio financeiro se o valor atual da totalidade da despesa futura for igual ao valor atual da totalidade do futuro rendimento do regime, acrescido da reserva inicial, num determinado momento.

Escala salarial	Quadro que apresenta a evolução do salário segundo o sexo e a idade de uma pessoa, ao longo da sua carreira.
Financiamento parcial	Qualquer sistema de financiamento de pensões que acumula reservas inferiores a um sistema de financiamento pleno.
Financiamento pleno	Sistema financeiro que tem por objetivo angariar reservas de montante igual ao valor dos passivos do regime ou da despesa anual com as prestações.
Frequência de utilização	O número de casos de tratamento, ou de unidades de cuidado por pessoa protegida, numa determinada categoria de serviços sociais.
Governação	O conjunto de todos os processos consultivos e decisórios, procedimentos institucionais e ações de gestão e de administração que permitem conceber, concertar, implementar e supervisionar as políticas de proteção social. A definição abrange os primeiros projetos de um sistema de proteção social a nível do governo ou de outras instituições; seguidamente, o processo de consulta nacional e a decisão legal; e, finalmente, a implementação ao nível da gestão e da administração, bem como a supervisão, a nível nacional e a níveis inferiores, dos regimes de proteção social.
Grupo	Um grupo de indivíduos com (um conjunto de) características idênticas, como por exemplo, todas as pessoas nascidas no mesmo ano.
Horizonte temporal	Com início nos últimos valores estatísticos observados (período-base), o número máximo de períodos em que os resultados de uma projeção permitem uma interpretação correta. O horizonte temporal varia com o(s) tipo(s) de regime(s) e/ou com a economia nacional.
Indicadores de desempenho	Medição quantitativa do desempenho da administração, da concessão de prestações ou do desempenho financeiro de um regime ou sistema de transferências sociais, quer em termos absolutos, quer por análises comparativas com referências definidas.
Índice de dependência da velhice	Ver <i>Índice demográfico</i> .
Índice de dependência demográfica combinado	Ver <i>Índice demográfico</i> .

- Índice de dependência do sistema** Rácio entre o número de beneficiários e o número de contribuintes empregados num determinado sistema. Nos regimes de pensões em particular, este índice não pode ser confundido com o índice de dependência da velhice.
- Índice de preços (índice de preços, no consumidor, índice do custo de vida)** A medida do custo fixo de um conjunto de bens e de serviços comparados com os custos de um ano base ou de referência.
- Índice demográfico** A população dependente dividida pela população ativa. Pode ser subdividida em rácio de dependência da juventude e velhice.
- Investimento Socialmente Responsável (ISR)** Investimento financeiro em que razões de ordem social, ambiental e/ou ética são tidas em conta na seleção, na retenção e na realização do investimento, bem como a utilização responsável dos direitos (como os direitos de voto) aliados aos investimentos.
- Linha de pobreza** O nível de rendimento que define a fronteira entre os grupos de “pobres” e de “não pobres” de uma sociedade. Se uma pessoa/agregado familiar tem ao seu dispor um montante inferior, a pessoa/agregado familiar é definida como sendo pobre.
- Mão-de-obra/população ativa** Ver *População economicamente ativa*.
- Maturidade** O estado alcançado pelos regimes de proteção social quando são cumpridas duas condições:
- A primeira, quando emergem relações estáveis, ou quase estáveis, em termos de percentagem das pessoas cobertas face ao total da população ativa, e de percentagem dos beneficiários de prestações face ao total da população inativa. Este estado é denominado **maturidade demográfica**.
 - A segunda, quando uma estabilidade relativa emerge na relação entre o montante médio das prestações e o rendimento médio sujeito a contribuições. Este estado, alcançado ou aproximado quando todos os pensionistas têm toda a sua carreira no período médio de contribuição para o regime, é chamada **maturidade da prestação**.
- Mercado de capitais** Refere-se tradicionalmente ao mercado de direitos financeiros num horizonte temporal de longo prazo.
- Novo inscrito** A pessoa que é inscrita pela primeira vez num regime como pessoa segurada.

Obrigação	Um instrumento de dívida emitido por entidades de crédito (Governo, sociedades), que promete ao seu titular pagamentos periódicos a uma taxa de juro fixa e o reembolso do valor nominal na data de maturidade.
Orçamento social	Uma conta social que engloba as despesas de proteção social e de rendimentos, destinada a cobrir os gastos sociais do Estado e das instituições de segurança social e, em menor grau, do setor privado.
Período de equilíbrio	O período no qual a taxa de contribuição permanente constante num sistema de financiamento parcial.
Pessoa segurada	Uma pessoa inscrita num regime de segurança social.
Pessoa segurada ativa (ou contribuinte)	Uma pessoa em cujo nome tenha sido efetuado, pelo menos, um pagamento de contribuição para um regime, durante um determinado período, normalmente um ano.
Pessoa segurada inativa	Uma pessoa que está inscrita num regime mas que não efetuou contribuições num determinado período.
População economicamente ativa	Abrange todas as pessoas de ambos os sexos que fornecem mão-de-obra para a produção de bens e de serviços económicos, segundo a definição do Sistema das Contas Nacionais (SNA) das Nações Unidas.
Prémio Médio Geral (PMG) (GAP – General Average Premium)	Uma taxa de contribuição constante, aplicável infinitamente, que garante teoricamente que a despesa com o regime pode ser sempre coberta pelas contribuições cobradas e pelos fundos acumulados na reserva. É calculada pela divisão do valor atual de todas as prestações futuras (deduzido da reserva existente na data de avaliação) pelo valor atual de todas as futuras remunerações contributivas.
Prestações universais (transferências)	Prestações ou transferências financiadas por impostos, atribuídas a todos os cidadãos ou habitantes que se inserem em determinada categoria da população (como por exemplo, famílias com filhos ou pessoas com idade superior a um determinado número de anos).

Produtividade	Produto produzido por unidade de fator input. A teoria económica faz a distinção entre a produtividade do trabalho, a produtividade do capital e a produtividade total dos fatores. Uma abordagem simples e amplamente utilizada para medir a produtividade do trabalho a nível macroeconómico consiste na divisão do PIB real pelo número total de trabalhadores.
Produto Interno Bruto (PIB)	Uma medida agregada da produção de bens e de serviços dentro das fronteiras de um país. Em termos genéricos, o montante de rendimento bruto disponível para distribuição aos fatores de produção de trabalho e de capital que, após a tributação, constitui a base para intervenções redistributivas do Estado.
Rácio de captação	O rácio entre o montante total das remunerações sujeitas ao pagamento de contribuições e o montante total de remunerações auferidas pelas pessoas seguradas no âmbito de um emprego remunerado. Teoricamente, este rácio é igual a 1 quando todas as remunerações são sujeitas ao pagamento de contribuições; é inferior a 1 no caso de existir um teto para as remunerações sujeitas a seguro, ou outras isenções de pagamento de contribuições.
Rácio de Despesa Social (SER – Social Expenditure Ratio)	Despesa social total de um país, expressa em percentagem do PIB.
Rácio de financiamento	O rácio entre o montante das reservas e o montante do passivo atuarial no âmbito de um regime.
Rácio de liquidez	Um indicador financeiro definido como o rácio entre o rendimento do regime e a despesa.
Rácio de recuperação	A parte de uma prestação que é recuperada pelo orçamento público através da tributação da prestação.
Rácio de reserva	O rácio entre a reserva numa determinada data e o montante da despesa de um regime de pensões durante um período (usualmente, o ano anterior).
Rácio de utilização	O rácio entre as pessoas que efetivamente recebem as prestações e as pessoas que têm legalmente o direito às prestações.
Rácio do beneficiário	O número de beneficiários de um regime de segurança social, num determinado momento, dividido pelo número de contribuintes (ou pessoas seguradas).

Regime de contribuição definida (CD) (regime de poupança obrigatória)

Um regime de pensões em que as contribuições são pagas numa conta individual de cada membro do regime. A prestação depende do saldo da conta na data do levantamento das prestações, ou seja, das quantias contribuídas, dos juros ganhos e acumulados na conta, bem como dos custos administrativos a deduzir.

Regime de pensões público

Um regime de pensões administrado por uma entidade pública.

Regime de prestação definida (PD)

Um regime de pensões em que a prestação é uma quantia definida por uma fórmula que toma em consideração o número individual de anos de seguro e o montante das remunerações no mesmo período.

Regime nacional de contribuição definida (NCD)

Um regime de pensão por repartição, onde cada membro tem uma conta individual na qual os direitos das prestações são acumulados de forma idêntica ao de um regime de contribuições definida. As contribuições são creditadas na conta do membro, mas não é depositado dinheiro na conta. O saldo da conta é reavaliado periodicamente, tal como uma conta financiada é creditada com juros. No momento da reforma, o montante da conta individual é convertido em pagamentos periódicos.

Regra da solidariedade financeira

Determina que as contribuições ou os impostos para o financiamento das prestações sociais sejam cobrados com base na capacidade de pagamento dos membros, independentemente dos seus riscos ou circunstâncias (como por exemplo, problemas de saúde ou dependentes elegíveis). Em regimes de seguro social, este princípio é geralmente corporizado em taxas de contribuição uniformes, que são cobradas como uma percentagem fixa das remunerações individuais sujeitas a seguro. No caso de prestações financiadas pelos impostos, a regra aplica-se se o sistema de tributação dos rendimentos for progressivo.

Remunerações de referência

Remunerações especificadas por definição e por montante, utilizadas em fórmulas de prestações.

Remunerações sujeitas a seguro

Salários recebidos por serviços prestados a uma entidade patronal e sujeitos ao pagamento de contribuições para um regime de segurança social.

Rendimento básico (RB) ou rendimento do cidadão

Um rendimento de transferência pago pelo Estado a todos os residentes ou cidadãos, independentemente da sua necessidade. O RB é frequentemente encarado como um substituto de prestações de assistência social ou de desemprego.

Reserva	O resultado líquido, no âmbito de um regime, da acumulação de contribuições, acrescido de remunerações de investimento e de outras receitas, deduzido dos pagamentos de prestações, das despesas administrativas e de outras despesas.
Responsabilidade atuarial	O atual valor dos direitos a prestações acumulados no âmbito de um regime pelas pessoas seguradas e pelos beneficiários, até um determinado momento no futuro.
Risco moral	O risco de um seguro relativamente ao qual uma pessoa segurada, perante um risco, possa comportar-se de forma diferente de uma situação de exposição total a esse mesmo risco.
Risco não financiado	O risco atuarial deduzido do montante da reserva acumulada.
Saldo atuarial	A diferença entre o atual valor da receita futura e a futura despesa de um regime, durante um determinado período de projeção.
Segurança social	Todas as transferências, em numerário e em espécie, organizadas pelo Estado ou por organismos estatais, ou acordadas através de processos de negociação coletiva. As prestações incluem transferências em numerário, tais como as pensões, as prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais, as prestações pecuniárias de curta duração (prestações de doença e de maternidade, prestações de desemprego), bem como as prestações em espécie, tais como os serviços de saúde e a assistência social básica.
Setor formal	O setor económico em que as atividades socioeconómicas dos trabalhadores são regulamentadas e protegidas por instituições societárias formais.
Setor informal	O setor económico em que as atividades socioeconómicas dos trabalhadores não são regulamentadas e protegidas por instituições societárias formais.
Sistema de Contabilidade Social (SAS)	A compilação, metodologicamente consistente, das receitas e das despesas de um sistema de proteção social de um país.

- Sistema de financiamento** Procedimentos sistémicos de angariação dos recursos necessários para cumprir as obrigações financeiras de um regime. Um sistema de financiamento é definido como um conjunto de disposições legais destinado a garantir, em cada momento do ciclo de vida de um regime, a correspondência do valor da despesa com os recursos financeiros disponíveis de igual montante, ou seja, o equilíbrio financeiro do regime.
- Sistema de prémio escalonado** O sistema de financiamento parcialmente financiado para pensões, no qual as taxas de contribuição são aumentadas periodicamente na base de “passo a passo” (em que a duração do passo é designada de período de equilíbrio). Na prática, a taxa de contribuição é calculada para um período definido de anos, frequentemente entre 10 e 25 anos, com o objetivo de igualar, no fim do período de equilíbrio, o rendimento das contribuições e do investimento, por um lado, e a despesa com as prestações e com os custos de administração, por outro.
- Taxa de cobertura** O rácio entre o número total de pessoas seguradas registadas (pessoas inscritas no seguro, mas não necessariamente ativas) e uma população de referência adequadamente selecionada, como por exemplo, a população ativa.
- Taxa de contribuição** A percentagem das remunerações cobertas sujeitas ao seguro, que é cobrada para financiar o regime.
- Taxa de cumprimento** O rácio entre o número de pessoas em cujo nome são realmente pagas as contribuições para um regime, e o número de pessoas legalmente cobertas pelo regime, elegíveis para o pagamento de contribuições.
- Taxa de custo (PAYG ou taxa de contribuição do sistema de repartição)** O rácio entre a despesa total de um regime e as remunerações totais sujeitas ao seguro num determinado período.
- Taxa de pobreza (ou índice de incidência da pobreza)** A percentagem de pessoas de um grupo ou população com rendimento inferior ao limiar de pobreza.
- Taxa de poupança** A percentagem de rendimento disponível, não despendida com consumo.
- Taxa de substituição** O rácio entre o montante de uma prestação (média/individual) no período t e o montante (médio/individual) das remunerações sujeitas ao seguro no mesmo período, ou em qualquer período convenientemente selecionado. A taxa pode ser calculada na forma bruta ou líquida de impostos.

Taxa de substituição de prestações

O rácio entre o valor de uma prestação individual (em geral mensal ou anual) e o valor do rendimento prévio sujeito a contribuições - do indivíduo -, ou o rácio entre a prestação média num determinado ano e o rendimento médio sujeito a contribuições no mesmo ano.

Taxa do sistema de repartição (PAYG)

O rácio entre a despesa anual total de um regime e a soma anual de remunerações sujeitas ao seguro que subjazem ao regime. Reflete a taxa de contribuição a cobrar anualmente se um regime for financiado exclusivamente numa base de avaliação anual (PAYG), onde não existe reserva acumulada.

Teto contributivo

O montante máximo do salário individual sujeito a contribuições para um regime. O teto máximo reflete o montante máximo de remunerações utilizado para o cálculo das prestações.

Trabalhadores

Todas as pessoas acima de uma determinada idade que, durante um período de referência específico, se inserem nas seguintes categorias:

- tiveram um emprego remunerado;
- estiveram a trabalhar (pessoas que, durante o período de referência, efetuaram trabalhos contra o pagamento de uma remuneração ou de um salário, em dinheiro ou em espécie); ou
- tinham emprego mas estiveram sem trabalhar (pessoas que tendo trabalhado anteriormente no atual emprego, ficaram temporariamente sem trabalhar durante o período de referência, sem perder o vínculo formal ao seu emprego).

Trabalho

O número de membros da população ativa ou o volume de horas de trabalho. Juntamente com o capital nacional, é um dos dois fatores de produção tradicionais.

Valor atual

O valor atual, num determinado momento, de pagamentos futuros ou de uma série de pagamentos futuros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- International Labour Office (ILO), Planning, Development and Standards Branch. 1998. *Social Security Training Manuals* (Genebra).
 - Manual 1: *Social Security Principles*
 - Manual 2: *Administration of Social Security*
 - Manual 3: *Social Security Financing*
 - Manual 4: *Pension Schemes*
 - Manual 5: *Social Health Insurance*
- International Labour Office (ILO); International Social Security Association (ISSA). *Quantitative Methods in Social Protection Series* (Genebra).
 - Cichon, M. et al. 2004. *Financing Social Protection*
 - Cichon, M. et al. 1999. *Modelling in Health Care Finance*
 - Iyer, S. 1999. *Actuarial Mathematics of Social Security Pensions*
 - Plamondon, P.; Drouin, A. 2002. *Actuarial Practice in Social Security*
 - Scholz, W. et al. 2002. *Social Budgeting*

Sítios de internet

Organização Internacional do trabalho (OIT): <http://www.ilo.org>

Convenções e Recomendações da OIT:

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Departamento de Segurança Social da OIT:

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/index.htm>

Associação Internacional da Segurança Social (AISS): <http://www.issa.int>

Ligações para Organizações membros da AISS:






<http://www.issa.int/aiss/About-ISSA/ISSA-Members>

Centro Internacional de Formação da OIT (CIF/ILO): <http://www.itcilo.org/en>

Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS):

http://www.ipsas.org/en/ipsas_standards.htm

-  Bailey, C. 2004. *Extending Social Security Coverage in Africa*, ESS N° 20, ILO Social Security Policy and Development Branch (Genebra).
-  Barrand, P.; Ross, S.; Harrison, G. 2004. *Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections*, IMF Working Paper (Washington, DC).
-  Carney, G. 1998. *Conflicts of Interest; Legislators, Ministers and Public Officials Transparency International* (Berlim). Available at: http://www.transparency.org/working_papers/carney
-  Cichon, M.; Samuel, L. (eds.). 1995. *Making Social Protection Work: The Challenge of Tripartism in Social Governance for Countries in Transition*. ILO-CEET (Budapeste).
-  Cichon, M.; Ortiz, I. 2008. *A Global Social Floor* presentation to the UNICEF ROSA Regional Symposium on Social Protection, Dhaka, abril 2008.
-  Daykin, C. 2004. *Financial Governance and Risk Management of Social Security presentation to ISSA General Assembly*, Pequim, setembro 2004.
-  Fultz, E.; Pieris, B. 1999. *Social Security Schemes in Southern Africa: An Overview and Proposals for Future Development*, ILO-SAMAT (Harare).
-  Fultz, E.; Stanovnik, T. 2004. "A Comparative Review" in E. Fultz and T. Stanovnik (eds.): *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues, and Problems in Central and Eastern Europe* ILO-CEET (Budapeste).
-  Gillion, C.; Turner, J.; Bailey, C.; Latulippe, D. (eds.). 2000. *Social security pensions: Development and reform* ILO (Genebra).
-  Hagemeyer, K. *The role of non-contributory pensions within an integrated policy framework to extend social security coverage to all in need* ILO (Genebra). Available at: <http://cis.ier.hit-u.ac.Jp/Japanese/society/workshop0802/hagemeyer-paper.pdf>
-  HelpAge International. 2004. *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (Londres).
-  HelpAge International; UNICEF. 2005. *Making Cash Count: Lessons from cash transfer schemes in east and southern Africa for supporting the most vulnerable children and households* (Londres).

-  International Actuarial Association. 2002. *Guidelines of Actuarial Practice for Social Security Programs* (Ottawa). Available at:
http://www.actuaries.org/STANDARDS/Current/IASP1_EN.pdf
-  International Labour Office (ILO). 1984. *Introduction to Social Security* (Genebra).
-  —. 1998. *Internal Guidelines for the Actuarial Analysis of a National Social Security Pension Scheme*, ILO FACTS (Genebra). Disponível em:
<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/actprac4.pdf>
-  —. 2001 *Social Security: A New Consensus* (Genebra).
-  —. 2005. *Social Security Governance: A Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe*. ILO-CEET (Budapeste).
-  —. 2006. “Social security for all: Investing in global social and economic development. A consultation” in *Issues in Social Protection* Discussion Paper 16, ILO Social Security Department (Genebra).
-  —. 2008. *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings Paper 3, ILO Social Security Department (Genebra).
-  —. 2008. *Zambia Social Protection Expenditure and Performance Review and Social Budget*. ILO Social Security Department (Genebra).
-  International Social Security Association (ISSA). 1997. *Reengineering of Social Security Institutions*, paper presented at the joint conference of ISSA and Inter-American Conference on Social Security, Washington, DC, 3-6 junho 1997.
-  —. 2000. *Reengineering in Social Security Institutions: Guidance Manual Based on Experience* (Genebra).
-  —. 2001. *Measuring Performance in Social Security Institutions: Outcome Oriented Management, Compendium of Conference Reports* (Genebra).
-  —. 2004. *Guidelines for the Investment of Social Security Funds* (Genebra). Available at:
<http://www.issa.int/aiss/Resources/Technical-Reports/Guidelines-for-the-investment-of-social-security-funds>

-  International Social Security Association (ISSA); IBM. 2004. *Information and Communications Technology (ICT) Social Security Project Management: Ten Issues on ICT Management in Social Security Organizations*, (Genebra). Disponível em: <http://www.issa.int/aiss/content/download/39330/766584/file/2IBM.pdf>
-  Linder, J.; Wheeler, R.; Wiley, T. 2004. *Creating Value through Performance Management in Social Security Administrations*. ISSA Technical Commission on Information Technology (Genebra).
-  McGillivray, W. 1996. *Actuarial Valuations of Social Security Schemes: Necessity Utility and Misconceptions Social Security Financing: Issues and Perspectives*, ISSA (Genebra).
-  —. 2001. "Contribution Evasion: Implications for Social Security Pension Schemes" in *International Social Security Review*. Vol. 54, No. 4. (Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing).
-  National Audit Office (NAO). 1997. *Value for Money Handbook* (Londres).
-  Nunberg, B. 2000. *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, World Bank, (Washington, DC).
-  Stanovnik, T. 2004. "Contribution Compliance in Central and Eastern
-  European Countries: Some Relevant Issues" in *International Social Security Review*. Vol. 57, No. 4. (Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing).
-  Viola, V. 2004. *An innovative foundation for a sustainable future*.
-  Willmore, L. 2003. *Universal Pensions in Mauritius: Lessons for the Rest of Us*, DESA Discussion Paper No. 32, Department of Economic and Social Affairs, United Nations. Disponível em: <http://www.un.org/esa/papers.htm>
-  —. 2004. *Universal Pensions in Low Income Countries*, Working paper series for the Initiative on Policy Dialogue, Columbia University, (Nova Iorque). Disponível em: <http://129.3.20.41/eps/pe/papers/0412/041202/pdf>

ANEXO A:

Composição dos conselhos de administração da segurança social em países Africanos selecionados, incluindo os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)

PAÍS/INSTITUIÇÃO	COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DE REGIMES DE SEGURANÇA SOCIAL (A representação múltipla está indicada entre parênteses)
BURUNDI Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)	Conselho de administração - 12 membros Presidente, nomeado pelo Presidente do País Ministério da Função Pública, do Trabalho e da Segurança Social Ministério das Finanças Ministério da Defesa Nacional e dos Veteranos Polícia Nacional Sindicatos (3) Organizações de empregadores (3) Diretor Geral ■ Supervisão pelo Ministério da Função Pública, do Trabalho e da Segurança Social
CAMARÕES Fundo Nacional de Seguro Social Caixa Nacional de Previdência Social (CNPS) http://www.cnps.cm	Conselho de administração - 15 membros Presidente, nomeado pelo Presidente Governo (4) Sindicatos (4) Organizações de empregadores (4) Sociedade Civil (2) Diretor Geral ■ Supervisão conjunta pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social e Ministério das Finanças

PAÍS/INSTITUIÇÃO	COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DE REGIMES DE SEGURANÇA SOCIAL
------------------	--

(A representação múltipla está indicada entre parênteses)

GANÁ

Fundo Nacional de Seguros e Segurança Social (SSNIT)

<http://www.ssnit.com>

Lei da Segurança Social,
1991(PNDCL 247)

Conselho de administração - 14 membros

Presidente nomeado pelo Governo

Membros nomeados pelo Governo (3)

Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos e Emprego

Ministério das Finanças e Planeamento Económico

Banco do Gana

Nomeados pela Associação dos Empregadores do Gana (2)

Nomeado pelo Congresso dos Sindicatos (2)

Associação da Função Pública

Associação Nacional de Professores do Gana

Diretor Geral, Fundo Nacional de Seguros e Segurança Social (nomeado pelo Governo)

GUINÉ

Fundo Nacional de Segurança Social

Caixa Nacional de Segurança Social (CNSS)

<http://www.cnss.org.gn>

Conselho de administração - 10 membros

nomeados pelo Ministério dos Assuntos Sociais e de Promoção da Mulher e da Criança

Ministério dos Assuntos Sociais e de Promoção da Mulher e da Criança (2)

Representantes dos trabalhadores (3)

Representantes dos empregadores (3)

Ministério das Finanças

Ministério da Saúde

LESOTO

N/A

PAÍS/INSTITUIÇÃO	COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DE REGIMES DE SEGURANÇA SOCIAL (A representação múltipla está indicada entre parênteses)
<p>MAURÍCIAS Regime Nacional de Pensões http://www.gov.mu/portal/site/ssnssite</p>	<p>Conselho de administração - 18 membros Presidente, nomeado pelo Ministro da Segurança Social, Solidariedade Nacional e Bem-Estar dos Idosos e Instituições de Reforma Ministério da Segurança Social Ministério das Finanças (2) Ministério da Saúde e Qualidade de Vida Ministério do Trabalho e Emprego Empregadores da Indústria do Açúcar (2) Empregadores da Indústria (exceto do Açúcar (2)) Trabalhadores da Indústria do Açúcar (2) Trabalhadores da Indústria (exceto do Açúcar) (2) Comissário da Segurança Social + Três funcionários membros de pleno direito (<i>ex-officio</i>)</p>
<p>MADAGÁSCAR Fundo Nacional de Seguro Social <i>Caixa nacional de Previdência Social</i> (CNaPS) http://www.cnaps.mq</p>	<p>Conselho de administração - 20 membros Presidente, nomeado pelo Presidente entre representantes dos trabalhadores, empregadores e Governo Ministério da Função Pública, do Trabalho e da Legislação Social (2) Ministério das Finanças e do Orçamento (2) Sindicatos (8) Organizações de empregadores (8) ■ Supervisão conjunta pelo Ministério da Administração Pública, do Trabalho e da Segurança Social e pelo Ministério das Finanças e do Orçamento</p>
<p>MOÇAMBIQUE Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)</p>	<p>Conselho de administração - 7 membros Presidente, nomeado pelo Presidente do País Ministério do Trabalho Ministério das Finanças Representantes dos trabalhadores (2) Organizações de Empregadores (2) Supervisão pelo Ministério do Trabalho</p>

PAÍS/INSTITUIÇÃO	COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DE REGIMES DE SEGURANÇA SOCIAL
------------------	--

(A representação múltipla está indicada entre parênteses)

NAMÍBIA

Comissão de Segurança Social

<http://www.ssc.org.na/>

Conselho de administração

Presidente, Nomeado pelo Ministro do Trabalho e da Segurança Social

Ministério do Trabalho e da Segurança Social

Ministério das Finanças

Ministério da Saúde

Sindicatos (3)

Organizações de Empregadores (3)

NIGÉRIA

Fundo Fiduciário de Seguro Social (NSTIF)

<http://www.nsitf.net>

Conselho de administração - 11 membros

Presidente, nomeado pelo Presidente

Diretores Executivos (3)

Ministério do Trabalho

Banco Central

Sindicatos (2)

Organizações de Empregadores (2)

Diretor Geral

RUANDA

Fundo de Segurança Social do Ruanda

Caixa social do Ruanda

<http://www.csr.gov.rw>

Conselho de administração - 7 membros; todos nomeados pelo Conselho de Ministros que também designa o Presidente

Ministério do Trabalho

Governo (2)

Representantes dos trabalhadores (2)

Representantes dos Empregadores (2)

■ Supervisão pelo Ministério das Finanças e do Planeamento Económico

PAÍS/INSTITUIÇÃO	COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DE REGIMES DE SEGURANÇA SOCIAL (A representação múltipla está indicada entre parênteses)
<p>SENEGAL</p> <p>Fundo de Segurança Social <i>Caixa de Segurança Social</i> (CSS)</p> <p>http://www.secusociale.sn http://www.fonctionpublique.gouv.sn/</p>	<p>Conselho de administração - 6 membros</p> <p>Conselho Diretivo - 22 membros Presidente, eleito pela Assembleia Geral</p> <p>Assembleia Geral - 32 membros Governo (6) Representantes dos trabalhadores (16) Representantes dos empregadores (10)</p> <p>■ Supervisão pelo Ministério dos Serviços Públicos, Emprego, Trabalho e Organizações Profissionais</p>
<p>Instituto de Seguro Social de Pensões de Velhice no Senegal <i>Instituição de Providência e Pensões do Senegal</i> (IPRES)</p> <p>http://www.ipres.sn</p>	<p>Conselho de administração - 8 membros</p> <p>Conselho Diretivo - 22 membros Presidente, eleito pela Assembleia Geral</p> <p>Assembleia Geral - 32 membros Governo (4) Representantes dos trabalhadores (16) Representantes dos empregadores (12)</p> <p>■ Supervisão pelo Ministério dos Serviços Públicos, Emprego, Trabalho e Organizações Profissionais</p>

PAÍS/INSTITUIÇÃO

**COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE
ADMINISTRAÇÃO DE REGIMES DE SEGURANÇA
SOCIAL**

(A representação múltipla está indicada entre
parênteses)

SERRA LEOA

**Fundo de Segurança Social e
Seguro Nacional (NASSIT)**

<http://www.nassitsl.org>

Lei do Fundo de Segurança
Social e Seguro Nacional
2001 - Secção 8(2)

Conselho de Administração - 15 membros

Presidente, nomeado pelo Presidente do País
Ministério do Trabalho e da Segurança Social
Ministério das Finanças
Ministério da Previdência Social, do Género e da
Criança
Banco da Serra Leoa
Associação de Serviços Uniformizados
Federação de Empregadores (2)
Associação de Seguros da Serra Leoa
Congresso dos Trabalhadores da Serra Leoa (2)
Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Função
Pública
Sindicato dos Professores da Serra Leoa
Associação de Reformados da Segurança Social
Diretor Geral, NASSIT

TANZÂNIA

**Fundo Nacional de
Segurança Social (NSSF)**

<http://www.nssf.or.tz>

Lei do Fundo Nacional de
Segurança Social, 1997

Conselho de administração

Presidente, nomeado pelo Presidente
Governo (3)
Associação dos Empregadores da Tanzânia (3)
Federação dos Sindicatos da Tanzânia (3)
Secretário Permanente do Ministério responsável
pela segurança social de pleno direito(*ex-officio*)

**Fundo Nacional de Seguro de
Saúde (NHIF)**

<http://www.nhif.or.tz>

Lei Nacional do Seguro de
Saúde No. 8 of 1999

Conselho de administração - 9 membros
nomeados pelo Ministro da Saúde

Presidente
Ministério da Saúde (2)
Ministério das Finanças
Gabinete do Procurador-Geral
Associação dos Hospitais Privados
Sindicato dos Trabalhadores da Saúde e do
Governo da Tanzânia
Membros especializados em Negócios e Seguros (2)
Diretor Geral, NHIF

PAÍS/INSTITUIÇÃO	COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DE REGIMES DE SEGURANÇA SOCIAL (A representação múltipla está indicada entre parênteses)
Fundo de Pensões do Serviço Público http://www.pspf-tz.org	Conselho de administração Presidente - Secretário de Estado do Tesouro Secretário da Procuradoria Geral da Função Pública Governador do Banco da Tanzânia Secretário-Geral da União de Trabalhadores do Governo e da Saúde da Tanzânia Secretário Geral do Tesouro Membros nomeados pelo Ministro das Finanças (3),2 (pelo menos uma mulher) da União de Trabalhadores do Governo e da Saúde da Tanzânia e 1 da Função Pública
ZÂMBIA Autoridade Nacional de Pensões (NAPSA) http://www.napsa.co.zm Regime nacional de pensões No. 40 of 1996	Conselho de administração - 10 membros nomeados pelo Ministro do Trabalho e da Segurança Social Ministro do Trabalho e da Segurança Social (Presidente) Ministério das Finanças Ministério do Trabalho e da Segurança Social Banco da Zâmbia Associações de trabalhadores (2) Associações de empregadores (2) Associação de Banqueiros da Zâmbia Associação dos Gestores de pensões Diretor Geral da NAPSA (sem direito a voto)
Órgãos de Controlo do Fundo de Compensação dos Trabalhadores http://www.workers.com.zm Lei da Compensação dos Trabalhadores, No. 10 de 1999	Conselho de administração - 11 membros nomeados pelo Ministro responsável Presidente Governo (3) Associações de Empregadores (3) Associações de Trabalhadores (3) Associação de Pensionistas

PAÍIS/INSTITUIÇÃO

**COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE
ADMINISTRAÇÃO DE REGIMES DE SEGURANÇA
SOCIAL**

(A representação múltipla está indicada entre
parênteses)

SUAZILÂNDIA

**Fundo de Pensões da Função
Pública**

<http://www.pspf.co.sz>

Conselho de administração

Presidente

Representantes dos trabalhadores (4)

Representantes dos empregadores (4)

Peritos independentes (4)

Diretor executivo de pleno direito (*ex-officio*)

**Fundo de Pensões Nacional
(SNPF)**

www.snpf.co.sz

Kings' Order-in-Council

No. 23, 1974

Conselho de Administração - 12 membros

Governo (3)

Representantes dos trabalhadores (3)

Representantes dos empregadores (3)

Conselho Nacional da Suazilândia (2)

Diretor executivo de pleno direito (*ex-officio*)

ANEXO B: INSTRUMENTOS DE SEGURANÇA SOCIAL DA OIT

A OIT define a segurança social como:

“...a proteção que a sociedade providencia aos seus membros, através de uma série de medidas públicas, contra as dificuldades económicas e sociais que, caso contrário, seriam provocadas pela supressão ou redução substancial de ganhos devido a doença, maternidade, acidentes de trabalho, desemprego, invalidez, velhice e morte; a prestação de cuidados médicos; e a prestação de subsídios a famílias com crianças”.

(ILO. 1984. *Introduction to Social Security*)

A adoção em 1952 da Convenção nº 102 da OIT, sobre as normas mínimas de segurança social, foi um marco no desenvolvimento da legislação internacional sobre segurança social. Baseou-se nos conceitos de cobertura universal global, de unificação dos regimes de segurança social e garantia de segurança de rendimento e assistência médica para toda a população. O objetivo consiste em atingir-se um nível básico de segurança social em todo o mundo, seja qual for o grau de desenvolvimento económico.

A Convenção define nove ramos da segurança social que abrangem as contingências que impedem os trabalhadores de se sustentarem a si e aos seus dependentes ou de gerarem despesas adicionais: a necessidade de cuidados médicos, doença, desemprego, velhice, acidente de trabalho, pensão de alimentos da criança, maternidade, invalidez e a morte do chefe de família.

A Convenção nº 102 exige que uma determinada percentagem da população esteja protegida. No entanto, um Estado que a ratifique está livre de desenvolver o âmbito do seu sistema, alargando a cobertura sucessivamente. Igualmente, não está obrigado a aceitar todas as partes da Convenção, podendo limitar a sua ratificação a apenas três dos nove ramos da segurança social, desde que contenham, no mínimo, um subsídio de desemprego, de acidente de trabalho, de velhice, de invalidez ou de sobrevivência. A Convenção prevê exceções temporárias para países “cuja economia e infraestruturas médicas não estão suficientemente desenvolvidas”.

A Convenção n.º 102 permite uma variedade de estruturas públicas administrativas e financeiras de segurança social, desde que determinados requisitos se verifiquem, tais como:

- as prestações pecuniárias devem ser pagamentos periodicamente providenciados durante a contingência,
- uma prestação deve substituir os rendimentos anteriores numa determinada dimensão,
- o custo das prestações e de administração deve ser suportado coletivamente por contribuições do seguro ou por impostos,
- as contribuições dos segurados não devem exceder 50 por cento do total das contribuições devidas,
- o Estado deve assumir a responsabilidade geral pela prestação de benefícios e pela sua administração adequada e
- os representantes das pessoas seguradas devem participar na gestão de um regime (apenas a título consultivo) em todos os casos em que a administração não seja confiada a uma instituição regulamentada pelas autoridades públicas ou a um departamento governamental.

Nas décadas seguintes, a Convenção nº 102 foi complementada por uma série de Convenções que estabeleceram normas mais importantes para os ramos da segurança social, a fim de oferecer uma melhor proteção, e por Recomendações que defendiam geralmente requisitos mais rigorosos.

- Convenção (nº. 118) (da segurança social) sobre igualdade de tratamento, 1962
- Convenção (nº. 121) sobre as prestações em caso de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, 1964
- Convenção (nº. 128) sobre as prestações de invalidez, de velhice e de sobrevivência, 1967
- Convenção (nº. 130) sobre a assistência médica e os subsídios de doença, 1969
- Convenção (nº. 157) sobre a manutenção dos direitos de segurança social, 1982
- Convenção (nº. 168) sobre a promoção do emprego e proteção contra o desemprego, 1988
- Convenção (nº. 183) sobre a proteção da maternidade, 2000

Os textos destas Convenções e da Convenção nº.102 estão disponíveis em:

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/areas/legal/standard.htm>.

As Convenções da OIT têm tido uma grande influência sobre o desenvolvimento da segurança social em todo o mundo; de facto, são muitas vezes consideradas como contendo um conceito internacionalmente aceite de segurança social. Os regimes de segurança social que incluem todos os ramos abrangidos pela Convenção nº 102 verificam-se atualmente em praticamente todos os países industrializados. Após a independência, a maioria dos países em desenvolvimento implementou sistemas de segurança social geralmente mais limitados.

As Convenções da OIT sobre a segurança social têm-se desenvolvido em consonância com os princípios geralmente aceites em matéria de segurança social. Têm-se

tornado mais flexíveis no que respeita os métodos de proteção, mas ainda contêm disposições essenciais, tais como as acima mencionadas, consideradas essenciais em qualquer regime de segurança social. Estes requisitos básicos são concebidos para assegurar uma cobertura mínima, os níveis de benefícios e as garantias pessoais por parte do Estado. Embora as Convenções permitam uma grande variedade de métodos de cálculo das prestações, não aceitam os métodos que não garantam que as pessoas protegidas por um regime recebam assistência médica adequada em caso de doença, e um rendimento de substituição adequado no caso de perda de rendimentos devido a contingências específicas. Deste modo, a menos que haja partilha de risco, garantindo a solidariedade entre as pessoas afetadas por uma emergência e aquelas que não foram afetadas, os objetivos das convenções não podem ser plenamente alcançados. Em particular, os regimes que preveem as prestações de montante único em caso de velhice, de invalidez ou de sobrevivência, não satisfazem os requisitos da Convenção.

Segurança social: Um novo consenso

Em junho de 2001, a Conferência Internacional do Trabalho realizou uma discussão geral sobre segurança social. As conclusões do Comité para a Segurança Social foram apresentadas numa resolução que foi aprovada pela Conferência. A resolução estabeleceu vários princípios que são resumidos seguidamente.

- A segurança social é muito importante para o bem-estar dos trabalhadores, das suas famílias e de toda a comunidade. Constitui um direito humano básico e um instrumento fundamental para a criação de coesão social, contribuindo para assegurar a paz e a inclusão social. É uma parte indispensável da política social do Governo e um instrumento importante para prevenir e aliviar a pobreza. Pode, através da solidariedade nacional e da partilha equitativa dos encargos, contribuir para a dignidade humana, equidade e justiça social. É igualmente importante para a inclusão política, a capacitação e o desenvolvimento da democracia.
- A segurança social, quando gerida adequadamente, aumenta a produtividade, fornecendo cuidados de saúde, a segurança de rendimento e serviços sociais. Em conjunto com uma economia em crescimento e as políticas ativas do mercado de trabalho, é um instrumento de desenvolvimento social e económico sustentável. Facilita as mudanças estruturais e tecnológicas que requerem uma população ativa adaptável e móvel. Com a globalização e as políticas de ajustamento estrutural, a segurança social torna-se mais necessária do que nunca.
- Não existe nenhum modelo único exemplar de segurança social. Este cresce e evolui ao longo do tempo. Cada sociedade deve determinar a melhor forma de garantir a segurança de rendimento e o acesso aos cuidados de saúde. Estas escolhas refletem os seus valores sociais e culturais, a sua história, as suas

instituições e o seu nível de desenvolvimento económico. O Estado tem um papel prioritário na promoção, no fomento e na extensão da cobertura da segurança social. Todos os sistemas devem obedecer a certos princípios básicos. Em particular, as prestações devem ser seguras e não discriminatórias; os regimes devem ser geridos de forma correta e transparente, com custos administrativos tão baixos quanto possível e um forte papel dos parceiros sociais. A confiança pública nos sistemas de segurança social é um fator chave para o seu sucesso. Para existir confiança, é essencial existir uma boa governação.

- Nos regimes de pensões por repartição, o risco é suportado coletivamente. Por outro lado, nos sistemas de contas individuais de poupança, o risco é suportado pelo indivíduo. Esta opção não deve enfraquecer os sistemas de solidariedade, que repartem os riscos por todos os membros do regime. Os regimes legais de pensões devem garantir níveis de benefícios adequados e garantir a solidariedade nacional. Os regimes complementares de pensões podem ser um complemento valioso, mas não um substituto para os regimes obrigatórios de pensões. Cabe a cada sociedade determinar a combinação adequada de regimes.

A resolução incluiu referências à extensão da proteção da segurança social.

- A segurança social não está disponível para a maioria das pessoas do mundo. São de grande prioridade as políticas e as iniciativas que podem levar a segurança social àqueles que não estão abrangidas pelos sistemas existentes.
- Cada país deve definir uma estratégia nacional com a finalidade de obter segurança social para todos. Esta deve estar intimamente ligada à sua estratégia de emprego e a outras políticas sociais. Como os recursos do Governo são limitados nos países em desenvolvimento, pode haver a necessidade de ampliar as fontes de financiamento para a segurança social, através, por exemplo, do financiamento tripartido.
- A segurança social não pode ter sempre a mesma amplitude de provisões para todas as categorias da população. Com a evolução dos sistemas de segurança social, podem tornar-se mais abrangentes à medida que as circunstâncias nacionais o permitem. Onde há uma capacidade limitada para financiar a segurança social, deve ser dada prioridade às necessidades que são prementes tendo em vista os grupos em causa.
- O desafio fundamental colocado pela economia informal é a forma de integrá-la na economia formal. Esta é uma questão de equidade e de solidariedade social. As políticas devem estimular o afastamento da economia informal. O apoio a grupos vulneráveis da economia informal deve ser financiado pela sociedade como um todo.

Outras questões abordadas na resolução incluíram:

- O envelhecimento da população tem um efeito significativo em ambos os sistemas de pensões pré-financiados ou o regime de pensões por repartição, bem como sobre os custos dos cuidados de saúde. Este facto é transparente em sistemas de repartição, nos quais ocorre uma transferência direta dos contribuintes para os pensionistas, no entanto, é idêntico aos sistemas de pensões de pré-financiamento, em que os ativos financeiros são vendidos para pagar as pensões e comprados pela geração de trabalhadores. As soluções devem ser procuradas através de medidas para aumentar o emprego e os meios para alcançar um maior crescimento económico.
- Para ser sustentável, a viabilidade financeira dos sistemas de pensões deve ser garantida a longo prazo. Deste modo, é necessário realizar estudos atuariais regulares e implementar os ajustes necessários, de preferência logo que possível. É essencial ter uma avaliação atuarial de qualquer proposta de reforma antes da adoção de uma nova legislação.
- Para as pessoas em idade ativa, o melhor modo de garantir um rendimento seguro é através do trabalho digno. As prestações de desemprego devem estar estreitamente coordenadas com a formação e reciclagem e outras formas de assistência necessárias para se encontrar um emprego.
- A segurança social deve promover e basear-se no princípio da igualdade de género. Isso implica não só um tratamento igual para homens e mulheres, mas igualmente medidas que assegurem resultados equitativos para as mulheres. Como resultado do aumento da participação das mulheres na população ativa, e a evolução dos papéis dos homens e das mulheres, os sistemas de segurança social originalmente baseados no modelo de “ganha-pão masculino” correspondem, cada vez menos, às necessidades em muitas sociedades. A forma de prestações de sobrevivência deve ser revista, e as prestações da segurança social ligadas aos cuidados das crianças devem ser disponibilizados para o(a) progenitor(a) que cuida das crianças.
- Em muitos países em desenvolvimento, particularmente na África Subsariana, o VIH/sida está a ter um efeito catastrófico em todos os aspetos da sociedade. O seu impacto na base financeira dos respetivos sistemas de segurança social é particularmente grave, uma vez que as vítimas estão concentradas entre a população em idade ativa. Esta crise exige uma resposta urgente através de investigação e de assistência técnica da OIT.

A resolução termina com propostas específicas para o programa de trabalho da OIT. O relatório sobre a discussão, incluindo o texto da resolução, figura na obra *Social security: A new consensus* (International Labour Office, 2001) Disponível em:

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/353sp1.pdf>

ANEXO C:

TÓPICOS-CHAVE PARA SER UM MEMBRO DE SUCESSO NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Uma definição mais ampla de governação de um regime de segurança social compreende três níveis: (1) o órgão político (corpo legislativo), que aprova o regime, (2) o conselho de administração (ou conselho consultivo) do regime, e (3) a gestão e administração do sistema. Para que qualquer regime de segurança social atinja os seus objetivos, é necessária uma boa estrutura de governação. As bases, aqui mencionadas, para ser um membro de sucesso do conselho de administração, referem-se a um segundo nível de governação. São baseadas em observações das ações (ou inações) de membros da administração do sistema de segurança social em muitos países.

No primeiro nível de governação, os Governos promulgam a legislação que estabelece, ou altera, regimes de segurança social. Garantir a proteção social das pessoas que governam é uma grande responsabilidade dos Governos, e as transferências de recursos resultantes, muitas vezes incluem grandes fatias dos orçamentos governamentais. Os governos são, explícita ou implicitamente, a última garantia dos regimes de segurança social, e têm um interesse legítimo e uma responsabilidade em relação aos regimes. Têm um papel central a desempenhar na segurança social, através da adoção de políticas que atendam os desejos e as condições das pessoas protegidas pelos regimes que, por outro lado, são também eleitores.

Idealmente, a legislação que estabelece um regime de segurança social deve estabelecer um quadro legal, deixando os detalhes serem determinados pelo conselho de administração e pela equipa técnica do regime. O recurso frequente ao corpo legislativo para proceder a alterações específicas, inevitavelmente submete todo o regime a uma revisão legislativa integral. Preferencialmente, um regime de segurança social deve comunicar anualmente ao Parlamento as questões respeitantes ao seu funcionamento, e em intervalos específicos (por exemplo, de cinco em cinco anos), deve haver uma revisão profunda do regime pelo Parlamento.

Existe uma diferença entre o legítimo interesse do Governo num regime de segurança social e a interferência política. O risco político é que os legisladores tentarão micro-girir o sistema (por exemplo, através de nomeações diretas de pessoal de um nível inferior, ordenando ao regime que faça investimentos específicos, e/ou alterando as disposições do regime para retirar dividendos políticos a curto prazo). Nestas circunstâncias, o conselho de administração do sistema opera

com independência e autoridade insuficientes para dirigir as operações do regime, em conformidade com a legislação, e os seus pareceres junto do Governo tendem a ser ignorados.

Os membros do conselho de administração são normalmente designados pelo Governo. Se o conselho de administração não é suficientemente independente, não faz sentido ser um membro do conselho. A experiência será frustrante, uma vez que as decisões importantes sobre o sistema podem ser efetuadas com base em considerações políticas atuais, independentemente do parecer do conselho. Se o Governo puder retirar um membro do conselho a qualquer momento por um capricho, ou se a posição desse membro for contra a vontade do Governo, ser membro do conselho pode ser pessoalmente gratificante, mas a posição é simplesmente simbólica.

A maioria dos conselhos de administração tem uma representação tripartida, constituída por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Governo, tal como estabelecido na Convenção nº 102 da OIT. Infelizmente, mesmo quando os conselhos de administração têm uma autonomia considerável, a sua governação tem sido muitas vezes dececionante, devido ao conhecimento insuficiente dos princípios de segurança social e da gestão do regime por parte dos membros, a rotatividade excessiva de membros da direção e/ou incapacidade dos membros do conselho de administração em avaliar o seu papel. Cada vez mais, os conselhos de administração estão a ser reforçados com a nomeação de outros representantes da sociedade civil (por exemplo, pensionistas) e pessoas com conhecimento especializado. Embora os membros do conselho sejam frequentemente nomeados pelo Governo por razões políticas, não é razão nem desculpa para que não exerçam o seu mandato. Os membros do conselho devem comportar-se como pais – zelando por um regime de segurança social à medida que ele cresce e amadurece, para que os objetivos do regime possam ser atingidos.

Tendo o conselho de administração o poder real para gerir o funcionamento do regime de segurança social, e dirigir e supervisionar o terceiro nível de governação, de gestão e de administração do regime, a nomeação para membro do conselho é uma honra e uma oportunidade de influenciar um importante programa nacional, que proporciona benefícios importantes aos trabalhadores e aos seus dependentes. Estes tópicos-chave para ser um membro do conselho aplicam-se aos que têm poder real para supervisionar as operações dos sistemas do conselho de administração que servem, e para orientar e influenciar os Governos com os seus conselhos.

1. APRENDER SOBRE A SEGURANÇA SOCIAL E O REGIME QUE ESTÁ A GERIR

Ser um membro do conselho de administração de um regime de segurança social não é o mesmo que pertencer ao conselho de administração de uma empresa privada ou pública. Naturalmente, muitos objetivos de gestão e de contabilidade e muitas operações serão as mesmas, mas um regime de segurança social é estabelecido por lei e, no limite, a sua governação é efetuada através do Parlamento. Em vez de acionistas, possui partes interessadas – os contribuintes (os trabalhadores e os empregadores), e os beneficiários (os empregados e as pessoas a cargo). As operações de um regime de segurança social são bastante diferentes daquelas de uma empresa comercial. Na segurança social, a ênfase não reside no “valor para o acionista” a curto prazo, e no “ponto de partida”, mas sim no alcance dos objetivos sociais do regime, a longo prazo, de uma forma financeiramente sustentável.

Ainda que os cursos de administração possam capacitar potenciais membros do conselho de administração com o conhecimento financeiro, de contabilidade e de gestão que necessitam, existe muito pouca formação académica em segurança social. Para se ser um eficiente membro da administração, é necessário aprender sobre segurança social. Um excelente começo é a obra da OIT *Introdução à Segurança Social, (Introduction to Social Security)*. O Centro de Formação Internacional da OIT em Turim oferece cursos sobre segurança social, e a Associação Internacional da Segurança Social oferece cursos de formação contínua.

Os membros do conselho de administração devem aprender sobre os objetivos do regime que estão a supervisionar. Por exemplo, os objetivos de um regime de pensões de segurança social incluem, usualmente, a substituição do rendimento ao longo da reforma, através do abrandamento do consumo ao longo do ciclo de vida, da prevenção da pobreza, da manutenção do rendimento para pessoas incapacitadas e sobreviventes, e assegurando a sustentabilidade financeira do regime. Os membros do conselho devem perguntar:

- Os objetivos do regime estão a ser cumpridos?
- Quais são os problemas?
- As partes interessadas valorizam o regime? – se não, porquê?

2. ESTEJA CIENTE DAS SUAS RESPONSABILIDADES FIDUCIÁRIAS

Ser nomeado para a administração de um regime de segurança social é uma honra, mas não é uma sinecura. Os membros do conselho são guardiães ou garantes das contribuições dos membros do regime e dos seus interesses neste. Devem ser legalmente responsáveis pelas suas ações (ou inações) que prejudiquem as partes interessadas do regime de segurança social. Os membros do conselho nomeados

para representar um círculo eleitoral devem sobrepor-se a questões partidárias e ideológicas, tomando decisões no interesse de todos os futuros membros e beneficiários do regime.

Os investimentos são uma responsabilidade financeira crucial dos membros do conselho. Falhas nos investimentos já resultaram em muitos despedimentos de diretores e de determinados membros do conselho. Para um conselho com uma independência de investimento adequada, as Diretrizes da Associação Internacional da Segurança Social para o Investimento de Fundos da Segurança Social (*Guidelines for the Investment of Social Security Funds*) definem o papel e a responsabilidade dos membros do conselho, e tratam da definição de objetivos e estratégias de investimento e do processo de investimento. As diretrizes formalizam o processo de investimento. Seguir estas diretrizes permite proteger os interesses das partes interessadas e resguardar os membros do conselho das recriminações sobre os investimentos, alguns dos quais, inevitavelmente, não conseguem executar.

Uma vez que as operações de investimento de uma grande organização financeira são muitas vezes consideradas mais interessantes do que os assuntos mundanos de segurança social – tais como o pagamento de benefícios adequados a tempo, ou assegurar o cumprimento das condições do regime de contribuição –, os membros do conselho de administração e de gestão não devem concentrar-se nos investimentos e negligenciar outros aspetos do regime de segurança social.

3. DESCUBRA COMO O REGIME TRATA OS SEUS CLIENTES

Não obstante um regime de segurança social possa ser bem concebido e financiado, os contribuintes e os beneficiários não irão apreciá-lo se não for administrado de uma forma eficiente e convival. A única forma de um membro do conselho poder pessoalmente avaliar a satisfação do cliente relativamente ao regime, é através de uma reunião com os contribuintes empregadores e trabalhadores e com os beneficiários. Embora as impressões sobre o nível de satisfação dos clientes possam parecer pouco fundamentadas, estas fornecem ao membro do conselho uma informação sobre a perceção pública relativamente ao regime e à qualidade da sua administração, constituindo uma base para colocar questões à administração.

A maioria dos regimes de segurança social tem centros de atendimento no terreno, sendo neles onde ocorre o interface entre o regime e os seus clientes. Os membros do conselho devem visitar os centros no terreno, se possível, de forma anónima, a fim de verificarem se estão adequadamente localizados e concebidos e se fornecem um serviço eficiente e amigável ao cliente.

4. SEJA PROATIVO – PENSE A LONGO PRAZO

Os membros do conselho devem ter uma visão de futuro. Muitas vezes, os conselhos de administração dos regimes públicos de pensões apenas reagem aos problemas demográficos ou de financiamento de modo apressado e pouco satisfatório. Nenhum destes problemas, nem a maioria dos outros, surge de repente. Uma leitura atenta dos relatórios atuariais pode alertar os membros do conselho para potenciais problemas futuros, permitindo-lhes dar respostas ao Governo e obter apoio para as soluções que eles propõem. Caso contrário, os membros do conselho encontram-se perante crises (por vezes suscitadas pelos média), e reagem de um modo que pode não ser no melhor interesse das partes interessadas.

Embora os membros do conselho não precisem de ser peritos em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), devem estar a par dos avanços no domínio das TIC e do seu potencial, para melhorar a administração e o atendimento ao cliente do sistema, bem como garantir que a equipa de gestão explore o potencial das novas evoluções das TIC.

5. DUVIDE E SEJA INDEPENDENTE – MAS PROCURE ACONSELHAMENTO

É prudente adotar uma abordagem cética quando se é responsável pela supervisão de qualquer instituição. O conselho de administração é informado e aconselhado pela equipa de gestão do regime de segurança social, contudo, por vezes, a responsabilidade geral fiduciária do conselho diverge da perspetiva estritamente administrativa da gestão do regime. Os membros do conselho devem procurar o aconselhamento de peritos externos, mas devem estar cientes que os peritos podem ter agendas que não são necessariamente de apoio ao regime.

Além dos relatórios da equipa de gestão do regime, os conselhos de administração recebem relatórios dos auditores externos, avaliações atuariais periódicas e relatórios sobre o desempenho dos investimentos. Estes relatórios podem ser altamente técnicos e os membros da direção hesitam frequentemente em questioná-los uma vez que não têm o conhecimento técnico apropriado. Os relatórios são efetuados para informar o conselho e ajudá-lo na tomada de decisões. Se os membros do conselho não entendem estes relatórios, não vale a pena produzi-los. Os membros do conselho devem superar a sua relutância natural para fazer perguntas e o medo de uma possível exibição de ignorância sobre um determinado tópico. Devem consultar os relatórios, tendo em conta que a pessoa que apresenta o relatório é um especialista e, deste modo, é capaz de explicar questões complexas de forma que seja compreensível para os não especialistas.

Os membros do conselho têm a difícil tarefa de procurar o aconselhamento e, ao mesmo tempo, serem independentes de influências externas. Ser independente não

significa que os membros do conselho ajam sem referência ao quadro estabelecido pela legislação, às políticas governamentais ou aos círculos que representam. O conselho deve consultar e aconselhar os legisladores e os funcionários do Governo e os outros órgãos governamentais - como por exemplo, o Banco Central que, por vezes, fornece uma supervisão prudente do regime de segurança social.

A renovação do mandato do conselho de administração deve ser o resultado da excelência do desempenho de um membro, e não da condescendência relativamente aos desejos daqueles que originalmente fizeram a nomeação. O melhor relacionamento entre os membros do conselho de administração de segurança social e o Governo é a que geralmente se aplica entre o conselho de um Banco Central e o Governo.

6. FOCALIZE-SE E SEJA TRANSPARENTE

Um membro do conselho não pode tornar-se especialista em todas as componentes de um regime de segurança social, mas pode concentrar-se numa área específica - a adequação das prestações, os investimentos, o financiamento, a administração, etc. - especializando-se nessa matéria. Através da aplicação de princípios sólidos e coerentes na área de especialização, um membro do conselho pode ganhar o respeito por parte dos seus pares no conselho de administração e das partes interessadas, e adquirir uma reputação pelo seu conhecimento e defesa em matéria de proteção dos seus interesses.

Exceto quando a confidencialidade é necessária (por exemplo, em situações de determinado investimento), um membro do conselho deve ser aberto sobre a sua abordagem relativamente a questões controversas. Esta atitude pode levar a críticas por parte daqueles que não concordam com ela, mas pode igualmente criar o respeito. No caso de haver críticas, há que ultrapassá-las, pois esse é o preço por ser um membro com princípios.

É difícil para um membro do conselho ser transparente, se as operações do regime não o são. Tal como devem garantir a ampla divulgação do respetivo relatório anual (ou de preferência uma versão simplificada e legível do mesmo), os membros do conselho devem esforçar-se por eliminar as preocupações e criar apoio público relativamente ao regime, procurando receber contributos das partes interessadas e divulgando as decisões importantes do conselho.

Um membro do conselho que represente um círculo eleitoral deve ser responsável não apenas para com o eleitorado, mas também para com o público em geral, pelas suas ações individuais e ações coletivas do conselho de administração.

7. NÃO TENTE A MICRO-GESTÃO

Assim como os legisladores devem deixar ao conselho de administração os assuntos da sua competência, o conselho deve fornecer orientação e supervisão, mas não interferir diretamente na gestão da instituição de segurança social. O diretor e os altos funcionários do regime foram contratados para o operar eficientemente, de acordo com as expectativas da direção. Se não têm o desempenho esperado, a solução para o conselho é abordar estes assuntos junto do diretor e dos altos funcionários e, em caso de insucesso, substituí-los. O conselho de administração deve resistir à tentação de tentar gerir as operações diárias do regime. Isso enfraquece os executivos que são responsáveis, gera insegurança e fações entre os funcionários, e quase sempre produz um resultado pior do que a situação que o conselho estava a tentar corrigir.

Warren McGillivray, 2005
(ex-Diretor, *Studies and Operations Branch*,
International Social Security Association/
Departamento de Estudos e Operações,
Associação Internacional da Segurança Social)

ANEXO D: AUTOAVALIAÇÃO PARA MEMBROS DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Este questionário é uma adaptação de um utilizado pela Associação Geral das Instituições de Pensões para Pessoal de Gestão (AG/RC) em França. A sua análise irá ajudá-lo a avaliar as suas áreas de competência, e a identificar as áreas que precisa de reforçar, talvez através de alguma formação formal.

Questões sobre a minha nomeação como membro do conselho	Sim	Não
Quando aceitei ser nomeado para o conselho, percebi qual seria o meu papel e o que era esperado de mim.		
Para estabelecer um retrato detalhado sobre o que era exigido no meu novo papel, perguntei: <ul style="list-style-type: none">■ à organização que represento,■ aos meus colegas do conselho que desempenharam este papel por muito tempo,■ ao Diretor Geral e outros funcionários superiores da instituição,■ a outras fontes.		
Tenho cópias de todos os documentos relevantes sobre a instituição e as suas atividades.		
(Se a resposta anterior foi "não", solicitei cópias dos documentos que faltam no meu processo).		
Tive oportunidade de participar em seminários sobre o papel dos membros do conselho, antes de iniciar funções.		
É oferecida aos membros do conselho ajuda adicional regular através da atualização dos conhecimentos e das competências de que necessitam.		
Perguntas sobre a minha participação em curso	Sim	Não
Considero que cumpro o meu papel como membro do conselho seguindo o espírito do mandato que me foi confiado.		
Tomo parte ativa em todas as reuniões do conselho de administração e as subcomissões em que participo.		
Antes de cada reunião, revejo cuidadosamente a agenda e todos os documentos que a acompanham.		
Estou em contacto com especialistas que me podem apoiar com instruções sobre os pontos onde eu preciso de aconselhamento especializado.		
Posso contactar os colegas que pertencem ao conselho ou a órgãos similares, para que possamos discutir assuntos de interesse comum.		

Nas reuniões, se a discussão diz respeito a temas que não domino, insisto com os membros para que devam:

- dar explicações adicionais em termos não profissionais,
- fornecer material de apoio, se necessário.

Estou consciente da:

- missão da instituição, objetivos e metas
- dos indicadores de desempenho utilizados.

Quando se está a discutir o investimento em futuros desenvolvimentos administrativos ou tecnológicos, determino se as propostas:

- terão um efeito positivo em termos de custo, qualidade da gestão e do serviço prestado aos clientes;
- são compatíveis, a curto e a médio prazo, com o orçamento da instituição;
- irão melhorar a capacidade de comunicar com outras instituições públicas e com os nossos clientes.

Mantenho-me bem informado sobre os comentários da imprensa e dos média em relação à instituição e às suas atividades.

Estou ao corrente das políticas de pessoal da instituição, e acredito que são justas e transparentes. Acredito que damos o exemplo neste domínio.

As finanças da instituição

Sim

Não

Entendo as regras da contabilidade pública, seguidas pela instituição.

Obtive explicações de especialistas sobre os aspetos que não compreendia.

Conheço a proporção do total das despesas da instituição que é dedicada à administração, incluindo:

- quais são as principais categorias da despesa, e
- como é dividida entre a sede e os restantes centros no terreno.

Examino os dados do orçamento e os relatórios financeiros, e peço informação adicional sobre os aspetos que não estão claros.

Estes relatórios chegam a tempo suficiente para um controlo adequado antes da reunião em que são discutidos.

Analiso os relatórios de auditoria e as recomendações dos auditores.

Verifico se todas as recomendações contidas nesses relatórios estão a ser aplicadas.

Direito à informação dos membros do conselho

Sim

Não

A instituição mantém os membros do conselho atualizados relativamente:

- às suas atividades,
- às avaliações em curso e aos programas de desenvolvimento,
- a todos os desenvolvimentos políticos ou jurídicos relevantes.

Aos membros do conselho são enviadas cópias de todas as circulares, relatórios ou outras publicações emitidas pela instituição.

Os membros do conselho recebem relatórios regulares sobre:

- os novos pedidos de prestações, pagamentos correntes, pedidos de benefícios em final de prazo;
- as receitas e despesas com os benefícios e a administração;
- os custos administrativos;
- o desempenho em relação aos objetivos e aos padrões de referência;
- as recomendações dos auditores internos e externos;
- as medidas a serem tomadas para implementar as recomendações dos auditores.

Acredito que são fornecidas informações suficientes para permitir que os membros do conselho tomem parte ativa na governação da instituição.

A comunicação sobre a instituição

Sim Não

No meu papel como membro do conselho da instituição, considero que tenho um papel em termos de comunicar as suas atividades aos constituintes que represento.

Tenho organizado ou participado regularmente em reuniões externas que fornecem informações sobre as atividades da instituição:

- dentro da minha própria organização e
- para um grupo maior, ou o público em geral.

Sinto que sei e entendo o suficiente sobre as atividades da instituição para poder tomar parte ativa numa reunião sobre este tema.

Se não for o caso, eu seria capaz de pedir informações adicionais a:

- pessoas na minha própria instituição ou
- pessoas na instituição.

Acredito que estou bem e suficientemente informado para participar ativamente em debates sobre políticas de segurança social, em particular, sobre os desenvolvimentos futuros e as possíveis reformas.

Acredito que estou a cumprir o meu papel como embaixador da instituição.

A estratégia de investimento da empresa

Sim Não

Compreendo:

- as várias categorias de investimento disponíveis para a instituição,
- as suas diferentes características, como por exemplo, os níveis de risco, de liquidez e as taxas de retorno.

Participo plenamente na elaboração e na revisão da política e da estratégia de investimento da instituição, e compreendo os motivos subjacentes.

Compreendo como é medido o desempenho dos investimentos, incluindo:

- os padrões de referência utilizados,
- as razões apresentadas pelos gestores de investimento, quando reportam sobre qualquer falha.

Compreendo a estrutura de taxas e outros encargos efetuados pelos gestores de investimento.

Analiso atentamente estas taxas e outros encargos quando os relatórios são fornecidos.

Projeções para o futuro	Sim	Não
Existem relatórios periódicos atuariais dos benefícios de segurança social a serem prestados pela minha instituição. <ul style="list-style-type: none"> ■ Estes relatórios têm um horizonte temporal de ... anos. ■ O conselho de administração tem a oportunidade de discutir os pressupostos e as estatísticas com os atuários que realizam os trabalhos. 		
Tem havido, ou está planeada, uma revisão das despesas de proteção social em toda a economia.		

Conhecimentos e Competências

Tópico	Classifique os seus conhecimentos/competências (inserir fraco/moderado/bom)
1 História e estrutura das prestações fornecidas	
2 Enquadramento jurídico	
3 Estrutura da instituição	
4 Definição de objetivos e avaliação do desempenho	
5 Contabilidade e controlo financeiro	
6 Questões de investimento	
7 Questões atuariais de longo prazo	

ANEXO E: **Diretrizes da AISS para o Investimento dos Fundos da Segurança Social**

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DA SEGURANÇA SOCIAL - AISS

Relatório Técnico 13

Diretrizes para o Investimento dos Fundos da Segurança Social

AISS - Grupo de Estudo sobre os Investimentos dos Fundos
da Segurança Social

Diretrizes para o Investimento dos Fundos da Segurança Social

AISS - Grupo de Estudo sobre os Investimentos dos Fundos da
Segurança Social

Comissão Técnica de Estudos Estatísticos, Atuariais e Financeiros

- Investimento dos Fundos da Segurança Social

AISS 28ª Assembleia-Geral, Pequim, 12-18 de setembro de 2004

A Associação Internacional da Segurança Social (AISS) é a organização internacional líder que agrupa as administrações nacionais da segurança social e as agências. A AISS fornece informação, investigação, consultadoria especializada e acesso a plataformas, para os seus membros constituírem e promoverem políticas e sistemas de segurança social dinâmicos em todo o mundo. Uma parte importante das atividades da AISS na promoção de boas práticas é levada a cabo pelas suas Comissões Técnicas, que se constituem e são geridas por organizações membro empenhadas com o apoio do Secretariado da AISS.

Este documento está disponível em <http://www.issa.int/Resources>. Para conhecimento dos termos e das condições de utilização, por favor consultar o sítio da AISS. A visão e as opiniões expressas não refletem necessariamente as do editor.

Primeira Edição 2004.

© Associação Internacional da Segurança Social, 2008.

Introdução

Os Fundos da Segurança Social são mantidos pelos regimes de segurança social de forma a salvaguardar a sua capacidade de pagamento de abonos e de fornecimento de serviços, para criar receitas que ajudem a financiar prestações e serviços e, em muitos casos, para aliviar pressões demográficas transitórias.

Nos últimos anos, o número de organizações membros da Associação Internacional da Segurança Social com este tipo de fundos, cresceu significativamente. Como demonstrou a experiência, os investimentos destes fundos podem constituir uma contribuição crucial para a sustentabilidade financeira dos respetivos sistemas de segurança social. Contudo, a experiência demonstrou igualmente que o investimento dos fundos da segurança social não está isento de risco. Estes fundos, investidos de forma imprudente ou imprópria, podem gerar rendimentos negativos, ou simplesmente desaparecer.

Estes fatores levaram a AISS a criar um Grupo de Estudo sobre os Investimentos dos Fundos da Segurança Social. O Grupo de Estudo era constituído por representantes oficiais das organizações membro da AISS diretamente envolvidos nos investimentos dos fundos da segurança social, bem como de especialistas externos de instituições que se ocupam de investimentos semelhantes e de organizações internacionais.

No primeiro encontro, realizado em dezembro de 2002 em Paris, o Grupo de Estudo identificou como prioridade o desenvolvimento de diretrizes que pudessem apoiar as instituições de segurança social nos investimentos a realizar com os seus fundos. No segundo encontro, realizado no Porto em abril de 2004, o Grupo de Estudo examinou um *draft* das Diretrizes, emanadas de várias fontes e adaptadas às circunstâncias especiais das instituições de segurança social. As Diretrizes agora apresentadas são o resultado da reflexão efetuada pelo Grupo de Estudo e dos comentários subsequentes recebidos de diversos dos seus membros.

Estas Diretrizes pretendem fornecer às instituições de segurança social – quer sejam Ministérios, órgãos estatutários ou privados – princípios e considerações gerais para o investimento dos fundos da segurança social. Os princípios e as considerações estão complementados com comentários que fornecem informação de fundo, descrevem abordagens alternativas aceitáveis, ou discutem outros fatores que devem igualmente ser considerados.

As Diretrizes foram formuladas tendo em conta duas situações distintas. No primeiro caso, a entidade gestora do regime de segurança social é igualmente responsável pelo investimento dos fundos da segurança social. No segundo caso, a entidade

responsável pelo investimento dos fundos da segurança social é diferente daquela responsável pelo regime de segurança social.

Existem muitos modelos diferentes de segurança social pelo mundo fora, abrangendo regimes de países em desenvolvimento e de países industrializados. Os mercados financeiros, os quadros legais e as estruturas supervisoras e reguladoras variam de país para país. Na elaboração das Diretrizes, foi dada especial atenção ao grau de flexibilidade necessário para responder a estas diferenças. Contudo, uma consequência prática é a de que as Diretrizes não podem refletir todas as circunstâncias possíveis. Deste modo, na aplicação das Diretrizes, há que adaptá-las adequadamente de acordo com as situações específicas de cada regime e de cada país.

1. Pré-requisitos da Governação: Estrutura da governação

É essencial a existência de uma estrutura forte na governação para um investimento efetivo dos fundos da segurança social. A estrutura da governação deve assegurar uma divisão adequada das responsabilidades operacionais e de supervisão, bem como a adequação e a prestação de contas daqueles com tais responsabilidades.

A **governação**²³ é uma matéria complexa, com várias dimensões. Não seria possível, no âmbito destas Diretrizes, definir todos os aspetos de uma boa governação. Esta secção, e a seguinte, descrevem os princípios mínimos de governação e as considerações que devem ser tidas em conta quando uma instituição da segurança social decide investir os fundos que lhe foram confiados.

1.1. Identificação de responsabilidades

Deve existir uma clara identificação e atribuição das responsabilidades operacionais e de supervisão na governação de um regime de segurança social. Poderá tratar-se de um regime administrado por um ministério do Governo ou por uma entidade (ex. uma associação, tal como uma instituição autónoma) estabelecida para este fim. No último caso, a legislação que institui a entidade deve definir o estatuto legal da entidade, os seus objetivos principais e a sua estrutura interna de governação.

1.2. Conselho de Administração

- Se uma entidade, que não um ministério de um Governo, for nomeada para administrar um regime de segurança social, o **conselho de administração**

²³ Os termos que aparecem a **negrito e itálico** no texto das Diretrizes estão definidos no Glossário de termos do apêndice.

dessa entidade deve ser investido de poder para tomar as ações necessárias relativamente ao regime, cumprindo o mandato legislativo. O conselho de administração deve estar sujeito o menos possível a interferências ou influências políticas. O conselho de administração é, em última análise, responsável por assegurar que o quadro legislativo que instituiu o regime de segurança social é cumprido, e que os interesses dos **membros do regime**, dos beneficiários e das outras **partes interessadas** estão protegidos. O conselho de administração não pode, de modo algum, alhear-se das suas responsabilidades, ao delegar certas funções a prestadores de serviços externos, mantendo a responsabilidade pela monitorização e supervisão destes prestadores de serviços.

Comentário: *A independência relativamente à interferência e influência política não quer dizer que o conselho de administração deve atuar sem referência ao quadro legislativo estabelecido pelo parlamento nacional ou pelas políticas do Governo. Nem deve excluir as consultas adequadas com os representantes parlamentares e do Governo, ou com outras entidades governamentais. Contudo, isto significa que não deve haver interferência política nas decisões a tomar pelo conselho de administração durante o mandato legislativo que lhe foi confiado.*

Ao estabelecer um conselho de administração para um regime de segurança social, muitos países requerem uma representação tripartida com os trabalhadores, os empregadores e o Governo. A Organização Internacional do Trabalho, entre outras, desde há muito que advoga uma representação tripartida como meio de proteção contra as interferências políticas indesejadas, e garantindo a participação daqueles mais afetados pelo regime de segurança social.

- A responsabilidade do conselho de administração deve ser consistente com o objetivo primordial do regime de segurança social, que é o de pagar os benefícios e garantir os serviços propostos. O conselho de administração deve esforçar-se ao máximo para manter a sustentabilidade financeira do regime de segurança social, monitorizando e gerindo todos os riscos associados ao regime, incluindo em particular os riscos demográficos, financeiros e económicos. Sob o **sistema financeiro** adotado, o nível de contribuição estabelecido e os rendimentos de investimento devem ser suficientes para financiar os benefícios e os serviços; a gestão de risco deve ser aplicada na avaliação da sustentabilidade do regime a longo prazo.

1.3. Instituição investidora e Comité de investimento

- De acordo com a legislação estabelecida para os regimes de segurança social e/ou as decisões do conselho de administração dos regimes, a **instituição investidora** tanto pode ser a entidade gestora do regime de segurança social,

como uma entidade criada expressamente com o propósito de investimento dos fundos do regime. Neste último caso, deverá haver uma definição clara do estatuto legal da instituição investidora, dos seus objetivos principais, e da sua estrutura interna de governação (incluindo o conselho de administração). Para além disso, em qualquer caso, as Diretrizes 2, 4, 5, e 6 devem aplicar-se ao conselho de administração da instituição investidora, e as Diretrizes 7, 9, 10, 11, 12 e 13 à própria instituição investidora.

Comentário: *Em alguns casos, pode haver vantagens na criação de uma instituição investidora que seja distinta da entidade gestora do regime de segurança social. Por exemplo, quando um ministério governamental é responsável pela gestão de um regime de segurança social, a criação de uma instituição investidora independente desse ministério pode assegurar a proteção quer contra a interferência política, quer contra a perceção de interferência política nas decisões a tomar sobre o investimento a realizar.*

- Os conselhos de administração do regime de segurança social e/ou da instituição investidora devem nomear um comité de investimento responsável pelo desenvolvimento da **política de investimento** e da **estratégia de investimento**, pela sua recomendação aos conselhos de administração, pelo controle da respetiva implementação e pela avaliação da sua eficiência. O comité de investimento deve reunir-se regularmente e reportar as suas atividades aos conselhos de administração. A frequência das reuniões deve ter em conta as responsabilidades e as tarefas que lhe estão atribuídas.

Comentário: *É de sublinhar que o comité de investimento não é o mesmo que a instituição investidora ou o conselho de administração do regime de segurança social. O comité de investimento reporta ao conselho de administração do regime de segurança social ou ao conselho de administração da instituição investidora, e é responsável pela nomeação, pelo controlo e pela avaliação da aplicação das políticas de investimento e da estratégia de investimento.*

Em alguns casos, o presidente do conselho de administração da instituição investidora preside ao comité de investimento. O diretor executivo da entidade gestora do regime de segurança social pode ser um dos membros do comité de investimento. Os outros membros do comité devem ser escolhidos entre os membros dos conselhos de administração do regime de segurança social, e/ou da instituição investidora, com base no seu conhecimento e experiência nos vários aspetos chave da gestão do investimento. Se no seio dos conselhos de administração não se encontrarem peritos nas áreas requeridas, devem recrutar-se especialistas externos para trabalharem no comité de investimento.

1.4. Responsabilidade

- Os conselhos de administração do regime de segurança social e da instituição investidora devem ser responsáveis perante os membros do regime, dos beneficiários e das outras partes interessadas no regime de segurança social. De forma a assegurar a responsabilidade dos conselhos de administração, os seus membros deverão ser responsabilizados pelas suas ações e pelos seus erros.

Comentário: *Uma das formas de determinar se um membro do conselho de administração desempenhou corretamente as suas obrigações e responsabilidades, consiste na aplicação do princípio do “dever cumprido”. Segundo este princípio, a um membro, no exercício dos seus poderes ou descumprando os seus deveres, é-lhe exigido que atue com honestidade e de boa-fé, na ótica do melhor interesse do regime de segurança social e dos membros do sistema. Da mesma forma, é-lhe exigido que exerça os cuidados, as diligências e as aptidões que uma pessoa razoável e prudente exerceria em circunstâncias semelhantes (ex. princípios de “pessoas prudentes”). Se um membro, por razões da sua profissão ou negócio, tem um conhecimento particular ou aptidão relevante para com as suas obrigações no escritório, espera-se que utilize esse conhecimento ou aptidão particular no exercício das suas funções.*

- A responsabilidade dos conselhos de administração do regime de segurança social e da instituição investidora requer a existência de um processo transparente de seleção dos membros e de tomada de decisões, bem como de reuniões regulares e a divulgação de decisões e de informação aos membros do regime, aos beneficiários e às outras partes interessadas, incluindo a informação referente ao financiamento do regime e à sua situação financeira.

Comentário: *Na altura da nomeação para um conselho de administração, um membro deve divulgar todos os interesses comerciais ou ligações que podem resultar, ou apareçam em resultado, de um conflito de interesses com a execução das suas obrigações no conselho de administração. Espera-se que o membro declare qualquer interesse comercial que tenha ou ligações que se desenvolvam após a sua nomeação e enquanto for membro do conselho.*

Se o conselho de administração estiver a tratar de um caso no qual um membro tem interesses comerciais, ou parece ter esses interesses, esse membro deve retirar-se na parte da reunião em que se discutir esse caso e não votar sobre o mesmo. Será anotada na ata da reunião que o membro se retirou devido a esse facto.

1.5. Idoneidade

Os membros do conselho de administração do regime de segurança social e da instituição investidora (bem como qualquer comité específico de investimento)

devem ajustar-se às normas mínimas adequadas, de forma a assegurar um alto grau de integridade e de profissionalismo na gestão e na administração do regime de segurança social e da instituição investidora.

1.6. Consultoria de Peritos(as)

Sempre que não haja conhecimento específico suficiente para a tomada de decisões fundamentadas e o cumprimento das suas responsabilidades, os conselhos de administração do regime de segurança social e da instituição investidora deverão procurar consultores especializados, ou designar profissionais para o desempenho de certas funções. Usualmente devem ser abertos concursos para recrutar consultores especialistas, separadamente para cada área de consultoria. Os consultores devem ser selecionados com base no grau de qualidade da sua especialidade e não somente na proposta mais vantajosa.

Comentário: *Ao contratar consultores externos, o(s) conselho(s) de administração do regime de segurança social e/ou da instituição investidora têm de assegurar que detêm conhecimentos suficientes para definir os requisitos de investimento, compreender as implicações das propostas que lhes foram apresentadas e avaliar as propostas dentro do quadro de objetivos gerais do regime de segurança social. Se os conselhos de administração têm dúvidas sobre o facto de estes consultores possuírem os conhecimentos necessários, devem obter pareceres de especialistas independentes que não tenham interesse material no resultado das decisões tomadas.*

1.7. Auditor

■ O Governo ou o conselho de administração do regime de segurança social deve nomear um auditor, independente do Governo, do conselho de administração do regime de segurança social, da entidade gestora do regime de segurança social e da instituição investidora, para efetuar auditorias anuais ao regime de segurança social. O auditor deve estar livre de interferência política.

Comentário: *Se a instituição investidora for distinta da entidade gestora do regime de segurança social, deve haver auditores independentes para cada uma delas.*

■ Se em resultado da sua atividade profissional e/ou deveres estatutários, o auditor tomar conhecimento de dados que podem ter um impacto negativo na situação financeira ou na organização administrativa e contabilística do regime, ou de deficiências significativas do sistema de controlo, este deve efetuar um relatório dirigido ao Governo ou ao conselho de administração (ou quem o/a nomeou). Se o auditor reportar ao conselho de administração e este não tomar medidas corretivas da situação em tempo útil, o auditor deverá igualmente enviar um relatório ao Governo.

- O relatório financeiro anual do regime de segurança social deve incluir o parecer do auditor e deve estar disponível ao público.

1.8. Atuário

- O Governo ou o conselho de administração do regime de segurança social deve nomear um atuário para efetuar revisões atuariais periódicas e atualizações ao regime. O atuário deve estar livre de interferência política.

***Comentário:** Se o atuário é empregado do ministério governamental que supervisiona o regime de segurança social, ou do conselho de administração ou da entidade administradora do regime, o trabalho do atuário deve ser sujeito a uma revisão independente por pares ou a uma auditoria atuarial.*

- Se em resultado da sua atividade profissional e/ou deveres estatutários, o atuário verifica que a sustentabilidade do regime de segurança social está materialmente em risco, podendo afetar o pleno funcionamento do regime ou tornar improvável que ele cumpra todas as suas obrigações, ou ainda que não será capaz de cumprir as disposições estatutárias do regime, ou que enfrenta a possibilidade de cortes financeiros nos rendimentos relativos à sua futura expansão, que não serão cobertos pelas reservas, o atuário deve efetuar um relatório dirigido ao Governo ou ao conselho de administração do regime de segurança social (ou quem o/a nomeou). Se o atuário reportar ao conselho de administração do regime de segurança social e este não tomar medidas corretivas em tempo útil, deverá enviar igualmente um relatório ao Governo ou diretamente ao Parlamento.

***Comentário:** O processo para determinar os pressupostos subjacentes à revisão atuarial deve ser transparente e baseado em considerações objetivas.*

- O relatório do atuário sobre a revisão atuarial deve ser disponibilizado de imediato ao público.

1.9. Custódia

A custódia dos ativos do regime de segurança social pode ser realizada pela entidade gestora do regime, pela instituição investidora, por uma entidade governamental como o banco central ou o tesouro, ou por um **guardião** independente. Se um guardião independente for nomeado pelo conselho de administração do regime de segurança social para manter e assegurar os ativos do regime, estes devem estar legalmente separados de outros ativos do guardião. O guardião não pode absolver-se da responsabilidade confiando a um terceiro a totalidade, ou parte, dos ativos à sua guarda.

Comentário: *O guardião deve executar transações independentes e proceder à reconciliação da posição financeira em intervalos de tempo específicos.*

2. Pré-requisitos da Governação: Mecanismos de Governação

Para além de uma estrutura de governação efetiva, devem existir igualmente mecanismos de governação adequados. Os regimes de segurança social devem ter um controlo adequado, comunicação e mecanismos de incentivo que encorajem boas tomadas de decisões, uma execução adequada e em tempo útil, transparência, revisão regular e avaliação.

2.1. Sistemas de controlo

Devem existir sistemas de controlo adequados estabelecidos, para assegurar que todas as pessoas ou entidades com responsabilidades operacionais e de supervisão atuem de acordo com os objetivos estabelecidos na legislação que instituiu a entidade gestora do regime de segurança social, ou a instituição investidora, quando esta é diferente da entidade gestora do regime de segurança social. Tais sistemas de controlo devem cobrir todos os procedimentos básicos organizacionais e administrativos, incluindo avaliações de resultados, mecanismos de compensação, sistemas de informação e processos, procedimentos de gestão de risco e revisão regular de peritos e de quaisquer disposições contratuais.

2.2. Relatórios Internos

Devem ser estabelecidos canais para a difusão dos relatórios entre a entidade gestora do regime de segurança social, o conselho de administração do regime, a instituição investidora, o Governo e outras pessoas envolvidas na gestão do regime, de forma a garantir uma transmissão, efetiva e em tempo útil, da informação fiável e relevante.

2.3. Divulgação pública

Os conselhos de administração do regime de segurança social e da instituição investidora devem divulgar informação relevante a todas as partes envolvidas - incluindo os membros do regime, os beneficiários e as outras partes interessadas -, de forma clara, precisa e em tempo útil.

Comentário: *A informação a divulgar numa base anual deve incluir pelo menos o seguinte:*

- Os deveres, objetivos e compromissos da entidade gestora do regime de segurança social, da sua direção, e da instituição investidora (se for diferente das duas anteriores);

- Os comités do conselho de administração do regime de segurança social, bem como a sua composição, mandatos e atividades;
- Um relatório sobre a situação financeira do regime relativo ao ano que passou, incluindo informação sobre as receitas, as despesas, os ativos e os passivos;
- O parecer do auditor sobre o relatório financeiro;
- O relatório do atuário sobre a revisão atuarial (se este relatório tiver sido efetuado a partir da divulgação prévia da informação).

A divulgação não deve abranger informação que possa comprometer as responsabilidades fiduciárias ou que prejudique as transações dos investimentos.

2.4. Compensação

Os membros do regime, os beneficiários e as outras partes interessadas, devem poder aceder rapidamente aos mecanismos de compensação legal, através de uma entidade estabelecida para este efeito ou através dos tribunais.

3. Investimentos

3.1. Objetivos

Há dois objetivos *principais* no que respeita o investimento dos fundos da segurança social:

- *segurança*: os investimentos devem ajudar o regime de segurança social a alcançar os seus objetivos de uma forma eficiente (custo-benefício);
- *rentabilidade*: os investimentos devem atingir o máximo retorno, dentro de riscos aceitáveis.

Os investimentos dos fundos da segurança social devem ser efetuados com vista a alcançar um equilíbrio razoável entre os dois objetivos.

Comentário: *A importância da segurança dos ativos e o retorno destes ativos para manter a sustentabilidade financeira do regime de segurança social, de acordo com o seu sistema financeiro, devem ser sempre consideradas nas decisões dos investimentos. Os passivos do regime de segurança social devem ter em conta a maturidade do regime e os requisitos de liquidez.*

- A utilidade social e económica dos investimentos pode igualmente ser tida em conta. Contudo, neste caso, ela deve complementar os objetivos primordiais de segurança e de rentabilidade. Além disso, devem ser estabelecidos critérios claros para determinar em que circunstâncias e até que ponto a utilidade social e económica devem ser tidas em conta. Quando o Governo, ou o conselho de administração do regime de segurança social, consideram desejável efetuar um investimento num determinado projeto de utilidade social e económica, mesmo

que os benefícios previstos sejam inferiores aos benefícios médios do mercado, o investimento deve ser estruturado de modo a que possa ser subsidiado a partir de outros recursos governamentais, para evitar comprometer as responsabilidades fiduciárias do regime de segurança social.

Comentário: *Os investimentos com utilidade social e económica incluem, por exemplo, iniciativas do setor privado, empresas estatais, bolsas de estudo, habitação de baixo custo, instalações para a terceira idade, infraestruturas de saúde, turismo, e projetos para o desenvolvimento de recursos humanos. Em muitos países, estes tipos de investimentos podem ter um grande contributo nas taxas de crescimento nacional a longo prazo, ainda que as margens de retorno indireto nem sempre estejam totalmente refletidas na percentagem dos lucros. Ao contribuírem para o crescimento nacional a longo prazo, podem melhorar a situação financeira do regime de segurança social em relação ao número de membros, o montante dos prémios de seguro que podem ser utilizados com segurança e a taxa de retorno sobre os investimentos do regime.*

Os investimentos realizados com base na utilidade social e económica devem ser continuamente monitorizados. Para que o regime de segurança social possa fazê-lo, este deve ter um assento no conselho de diretores de tais projetos sempre que haja um investimento substancial dos fundos da segurança social.

3.2. Abordagem integrada

O investimento dos fundos do regime de segurança social deve ter em conta o sistema financeiro sob o qual opera, bem como ser consistente com os objetivos financeiros a curto, a médio e a longo prazo. Devem ser tidos em consideração fatores tais como os compromissos do regime estabelecidos pela legislação, a previsão de fluxos de caixa futuros e a adequação dos diferentes tipos de investimentos para alcançar os objetivos de investimento do regime.

3.3. Política e estratégia de investimento

A política de investimento de um regime de segurança social deve basear-se no princípio de “prudência” e em **restrições quantitativas** adequadas. Deve ter em conta os seguintes conceitos:

- gestão do risco;
- diversificação e dispersão;
- correspondência entre ativos e passivos, incluindo considerações sobre a duração e a maturidade;
- correspondência da moeda; e
- avaliação de resultados e monitorização.

Comentário: Ao estabelecer a política e a estratégia de investimento, os conselhos de administração do regime de segurança social e da instituição investidora devem determinar o grau e a tolerância do risco que o regime pode suportar. Fatores como a volatilidade das contribuições e dos ativos devem ser considerados juntamente com os objetivos financeiros. Os conselhos de administração do regime de segurança social e da instituição investidora devem ter uma boa compreensão das obrigações do regime, do objetivo dos investimentos e da combinação adequada dos ativos requeridos para assegurar a sustentabilidade financeira do regime.

- A política e a estratégia de investimento devem ser consistentes com os objetivos financeiros do regime de segurança social e com os requisitos dos fluxos de caixa. A política deve exigir que a instituição investidora possua sistemas de controlo apropriados para assegurar que os cinco conceitos indicados em acima indicados tenham sido adequadamente levados em conta.
- A importância económica, social e financeira nacional do investimento dos fundos da segurança social requer que, no contexto destas Diretrizes, a política de investimento do regime de segurança social seja estabelecida tendo em consideração as políticas económicas das autoridades financeiras nacionais, tais como o Ministério das Finanças e/ou o Banco Central.

Comentário: Em muitos países, os fundos da segurança social compreendem a maior parte do capital do mercado. Além disso, o investimento desses fundos deve ter em consideração os objetivos nacionais a longo prazo, que podem não se refletir inteiramente quando é seguida uma estratégia baseada exclusivamente na maximização do retorno. Em última análise, a sustentabilidade de qualquer regime de segurança social depende do crescimento económico nacional.

Embora as opiniões das autoridades financeiras nacionais sejam uma consideração legítima no estabelecimento de políticas e de uma estratégia de investimento, não devem ser envolvidas na implementação da estratégia. Em particular, estas autoridades não devem ter o direito de ditar os investimentos específicos a serem efetuados pelo regime de segurança social ou pela instituição investidora.

- Uma declaração de política e de estratégia de investimento deve ser formalmente formulada pelos conselhos de administração do regime de segurança social e da instituição investidora, devendo igualmente estar disponível ao público.

Comentário: A política de investimento deve ser revista regularmente pelo conselho de administração da instituição investidora (pelo menos uma vez em cada três anos). A estratégia de investimento deve ser sujeita a revisões e a avaliações contínuas.

3.4. Restrições aos investimentos

- Não se deve fixar um nível mínimo de investimento para nenhuma categoria de investimentos, exceto em circunstâncias excepcionais e temporárias, ou por motivos de extrema prudência.

Comentário: *A restrição em relação aos níveis mínimos de investimento para determinadas categorias refere-se a regras impostas externamente ao regime de segurança social ou à instituição investidora. Aplica-se especialmente em relação à dívida pública. Os fundos da segurança social não devem ser utilizados como meio para os Governos financiarem os défices e a dívida.*

Esta restrição, contudo, não impede o conselho de administração do regime de segurança social, ou da instituição investidora, de estabelecer níveis mínimos de investimento como parte da sua política de investimento.

A provisão deve, em particular, ser efetuada com um nível mínimo de dinheiro e/ou rendimentos de mercado a curto prazo, requeridos para pagar os benefícios imediatos e cumprir outras obrigações decorrentes, assim que requeridas.

- Os níveis máximos de investimento por categoria devem ser fixados respeitando as **regras de prudência**. A instituição investidora deve ser autorizada a exceder esses tetos mediante certas condições (ex. tempo limitado), com a possibilidade de ser sujeita a autorização prévia do conselho de administração do regime de segurança social e/ou do Governo.
- Os investimentos num ativo ou valor determinado, ou em ativos ou valores de uma indústria em particular ou entidade que não seja o Governo, devem ser limitados em proporção ao portefólio total de valores do regime de segurança social. A instituição investidora não deve deter mais do que uma proporção específica do **valor total de mercado** de um determinado tipo de ativo, ou dos ativos de uma determinada indústria ou entidade.
- Uma lista de ativos autorizados ou recomendados pode ser indicada pelo Governo ou pelo conselho de administração do regime da segurança social. Esta lista pode ser exaustiva e obrigatória, ou opcional. No último caso, a instituição investidora terá que justificar qualquer desvio substancial relativamente à lista.

Comentário: *Deve haver prudência antes de se adotar uma abordagem de “lista” que coloque fortes restrições na alocação de ativos estratégicos. Se for usada esta abordagem, uma lista com os ativos autorizados é menos problemática do que uma lista de ativos recomendados.*

- O investimento em certas categorias de investimento deve ser limitado ou proibido – por exemplo, empréstimos sem garantias adequadas ou em condições

que não sejam aceitáveis pelo mercado, ações sem cotação e investimentos que suscitem riscos elevados de conflitos de interesses. Os investimentos de tipo individual e sem cotação devem ser sujeitos a rigorosos mecanismos de divulgação e de aprovação, com a obrigação de demonstrarem que as condições de investimento são justas e não sujeitas a influências e controlos duvidosos. Devem existir medidas para evitar apropriações ilegais de fundos.

- Os investimentos internacionais devem geralmente restringir-se às categorias de investimento com estabilidade adequada ao regime de segurança social. Deve ter-se um cuidado especial na gestão de riscos cambiais.
- O uso de **derivados financeiros** como um instrumento de gestão de investimentos pode ser útil e eficaz se for utilizado de forma prudente na gestão e na **restrição** de riscos (ex. para diminuir a exposição às flutuações cambiais). Contudo, posições sem restrições nos derivados podem expor a instituição investidora a riscos significativos. Estruturas de gestão de risco adequadas devem estar no terreno para orientar a utilização de derivados, e a conformidade destas estruturas deve ser cuidadosamente monitorizada.

3.5. Princípios de “Pessoa prudente”

- A aplicação dos princípios de “pessoa prudente” ou do conceito de “**perito prudente**” pode tornar possível reduzir as restrições quantitativas sobre os investimentos. Isto requer, no entanto, que o conselho de administração do regime de segurança social e o Governo tenham confiança nos sistemas internos da instituição investidora em termos de realização da gestão e do controlo do seu portefólio de investimentos. Se os princípios de prudência forem aplicados para gerir os investimentos dos fundos da segurança social, eles devem ser divulgados, com um conjunto mínimo de regras, pelo conselho de administração do regime de segurança social ou pelo Governo.

Comentário: *Se as modalidades de aplicação dos princípios de prudência não forem suficientemente precisas, podem desenvolver-se atitudes imprudentes. Estes princípios – ou pelo menos a sua interpretação – podem variar substancialmente de país para país.*

- Sejam quais forem os princípios que a instituição investidora venha a adotar, terá que haver gestores honestos e competentes para os aplicar. Torna-se essencial, deste modo, assegurar a competência e a integridade dos gestores. O conselho de administração do regime de segurança social, ou da instituição investidora, deve adotar critérios em termos da especialização requerida aos gestores de investimentos e a outros consultores, relativamente à política e à estratégia de investimento e respetiva implementação.
- À medida que os princípios de prudência são aplicados e as restrições quantitativas reduzidas, maior responsabilidade fiduciária recairá sobre os

diretores da instituição investidora e os membros do conselho de administração, de forma a assegurar a prestação de contas por alguém que abuse da independência que lhe é conferida pela aplicação destes princípios. O regime de segurança social deve ter uma estrutura adequada no que respeita o controlo das decisões tomadas com base nos princípios de prudência (por exemplo, através da nomeação de outras pessoas qualificadas para o comité de investimento e o conselho de administração da instituição investidora, ou através de um sistema de análise externo e independente).

3.6. Avaliação

Os ativos devem ser avaliados de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites. O objetivo deve ser o de assegurar que a informação acerca do investimento seja tão transparente quanto possível. Para que tal aconteça, devem igualmente ser divulgados os resultados obtidos, usando as principais metodologias alternativas (por exemplo, valor de mercado ou **valor justo**, quando os ativos forem apresentados ao **custo inicial** ou **histórico**).

3.7. Análise do desempenho

- Devem ser efetuadas análises periódicas de cada classe de ativos e dos portefólios como um todo, para determinar o valor nominal, o risco ponderado, a inflação estimada (real) e as taxas de retorno. A análise deverá incluir comparações com as taxas de retorno alvo, e com *benchmarks* adequados, de modo a permitir ao conselho de administração do regime de segurança social a avaliação do desempenho do investimento, a atualização da estratégia de atribuição de ativos, e os ajustes (se forem oportunos) à política e à estratégia de investimento.
- A análise dos investimentos deve ser divulgada publicamente.

Apêndice

Glossário de termos

Conselho de administração	O grupo de pessoas, segundo a legislação ou as leis que estabelecem uma entidade, a quem é atribuída a responsabilidade de governação da entidade.
Custo inicial	O valor dos ativos baseado no preço pago no passado pelos mesmos ativos ou comparáveis.
Derivados financeiros	Produtos financeiros sintéticos, com base em outros instrumentos, tais como as ações, os títulos de crédito, os índices ou as matérias-primas.
Dispersão	A distribuição dos ativos entre as diferentes categorias de ativos.
Diversificação	A distribuição de ativos específicos dentro de uma dada categoria de ativos.
Estratégia do investimento	O plano de implementação da política de investimento, aprovado pelo conselho de administração da instituição investidora.
Governação	Os sistemas e os processos pelos quais uma instituição ou o Governo gere os seus negócios com o objetivo de maximizar o bem-estar e resolver os conflitos de interesse entre as partes interessadas.
Guardião	O elemento nomeado pelo conselho de administração do regime de segurança social ou da instituição investidora com a responsabilidade de proteger e ter à sua guarda os ativos do regime de segurança social.
Instituição investidora	A entidade responsável pelo investimento dos fundos do regime de segurança social. De acordo com a legislação e/ou a decisão do conselho de administração do regime, esta pode igualmente ser a entidade gestora do regime de segurança social, ou uma entidade estabelecida expressamente para este efeito.
Membros do regime	As pessoas protegidas pelo regime de segurança social em virtude das contribuições que pagaram ou que são pagas em seu benefício.
Partes interessadas	Todos os indivíduos e organizações materialmente afetados pelo regime de segurança social, incluindo (de acordo com a legislação estabelecida para o regime) os membros do regime, os beneficiários, os empregadores, os trabalhadores, as organizações representantes de qualquer um destes, e o Governo.

Perito prudente	As regras ou os princípios que sublinham a necessidade de um verdadeiro especialista, bem como de um comportamento consistente com os princípios de “pessoa-prudente”.
Pessoa prudente	As regras ou os princípios que orientam o comportamento individual, e que exigem a um indivíduo o mesmo cuidado, zelo e aptidão no desempenho dos seus deveres e funções no gabinete, tal como uma pessoa razoavelmente prudente teria em circunstâncias comparáveis.
Política de investimento	Os princípios e os procedimentos estabelecidos pelo conselho de administração da instituição investidora.
Regras prudentes	Quaisquer regras (restrições quantitativas, pessoas prudentes, peritos prudentes, etc.) cujos objetivos sejam a promoção da segurança financeira daqueles a que dizem respeito.
Restrição	Uma forma de compensação do risco, usando a troca direta de produtos ou a operação de cobertura, destinada a compensar uma posição de risco existente ou potencial, eliminando ou diminuindo o elemento de risco (em particular, o preço, a taxa de juro ou o risco das taxas de câmbio).
Restrições quantitativas	As regras que definem os mínimos e os máximos de investimentos a alocar a ativos específicos ou a classes de ativos. Dependendo do país em causa, essas regras podem encontrar-se na legislação que estabelece o regime de segurança social, em diretrizes das autoridades financeiras nacionais - como o Ministério das Finanças ou o Banco Central - ou em decisões do conselho de administração do regime.
Sistema financeiro	O método pelo qual os fundos são alocados, de forma a darem os benefícios esperados e os serviços quando vencem, mantendo o equilíbrio entre as receitas e as despesas. Os sistemas financeiros vão desde o financiamento integral aos financiamentos faseados.
Valor de mercado	Valor de ativos com base no preço para ativos iguais ou comparáveis em mercados abertos no momento da avaliação.
Valor justo	Valor do ativo com base no preço que será acordado numa transação de confiança entre partes conhecidas, que querem atuar com obrigatoriedade. Esta técnica é muitas vezes usada para ativos que não são negociados/vendidos com frequência para estabelecer um valor de mercado.

