



Melhorar o financiamento da proteção social através de sinergias com a gestão das finanças públicas

dezembro de 2024

Resumo

O resumo apresenta aprendizagens concretas e recomendações decorrentes da implementação do [Programa sobre a Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas \(SP&PFM\)](#), financiado pela União Europeia, de forma a prosseguir com o objetivo de desenvolver opções inovadoras para alcançar uma cobertura e financiamento da proteção social mais elevados e sustentados, bem como melhorar a gestão das finanças públicas na proteção social. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Coligação Global para o estabelecimento de Normas Mínimas de Proteção Social (GCSPPF) implementaram conjuntamente o Programa no âmbito do *Global Flagship Programme on Building Social Protection Floors for All* da OIT (Programa de Referência Mundial para a Construção de Normas Mínimas de Proteção Social para Todos). O resumo destaca o que foi aprendido, bem como as boas práticas e inovações utilizadas em 24 países durante os quatro anos de implementação.

Na sua génese, o Programa foi construído em torno da ideia de impulsionar e melhorar o investimento na proteção social, nomeadamente através de uma maior e progressiva mobilização de recursos internos e de uma melhor gestão das finanças públicas (GFP) tendo por

base uma abordagem baseada nos direitos e nas normas internacionais de segurança social.¹ Esta abordagem inclui, na sua metodologia, a estimativa dos custos das necessidades de proteção social, a realização de uma análise do espaço orçamental e a avaliação das diferentes opções de financiamento, a revisão das regras de gestão das finanças públicas dos orçamentos de proteção social, a apresentação de opções de financiamento e de eficiência das despesas, a melhoria da programação, classificação e execução orçamentais, e o aumento do cumprimento da legislação em matéria de segurança social no que respeita às finanças públicas, à transparência e à responsabilidade participativa.

Este resumo baseia-se nas experiências e resultados dos países parceiros e a agenda de investigação global no âmbito do Programa SP&PFM entre 2020 e 2023. As boas práticas estão relacionadas com o desenvolvimento e a aplicação de metodologias e ferramentas para apoiar os países na melhoria da GFP da proteção social. As aprendizagens e as novas práticas adquiridas ao longo deste período deverão fornecer orientações úteis aos decisores políticos, profissionais e parceiros sociais

► Para mais informações sobre os objetivos, a abordagem e a implementação do Programa SP&PFM nos países parceiros, visite o [sítio na internet do Programa SP&PFM](#).

1 OIT, 2022: [Investir mais na proteção social universal. Preencher o défice de financiamento através da mobilização de recursos nacionais e internacionais apoio e coordenação](#) (ILO Working Paper 42, Genebra)
OIT 2022: [Investir melhor na proteção social universal. Aplicação das normas internacionais de segurança social na política de proteção social e financiamento](#) (ILO Working Paper 43, Genebra)

- Para informações e orientações mais detalhadas sobre a criação de espaço orçamental para a proteção social, visite o [Espaço Orçamental para a Proteção Social da OIT e da ONU Mulheres](#), [A Handbook for Assessing Financing Options](#) e o [kit de ferramentas de gestão de finanças públicas da UNICEF](#).
- A extensão do espaço orçamental e a melhoria da GFP para a proteção social também fazem parte do Programa de Referência da OIT para a Construção de Normas Mínimas de Proteção Social. Para saber mais, visite a [área temática do Programa de Referência: financiamento](#).

Contexto

A crise da COVID-19 demonstrou que a proteção social é essencial para proteger as pessoas, as economias e as sociedades perante choques sistémicos. Destacou a urgência da construção de sistemas nacionais de proteção social que sejam universais, sólidos e sustentáveis. De acordo com o último Relatório Mundial sobre Proteção Social (OIT 2021b), as lacunas na cobertura, abrangência e adequação dos sistemas de proteção social estão associadas a um subinvestimento significativo na proteção social, particularmente em África, nos Estados Árabes e na Ásia e no Pacífico. Em todo o mundo, os países gastam, em média, 12,9 por cento do seu produto interno bruto (PIB) na proteção social (excluindo a saúde), mas este número esconde variações surpreendentes. Com os países de baixo rendimento a gastarem apenas 2,1 por cento do seu PIB em proteção social, incluindo em cuidados de saúde essenciais, calcula-se que necessitarão de mais 308,5 mil milhões de dólares (52,3 por cento do seu PIB) para colmatar o défice de financiamento para a construção de normas mínimas de proteção social (Cattaneo et al. 2024).

As perspetivas económicas mudaram drasticamente durante o período de implementação do programa SP&PFM (2020-2023). Assim, em outubro de 2019, antes da pandemia de COVID-19, o Fundo Monetário Internacional (FMI) previu um crescimento global de 3,3 por cento para 2020 e de 3,4 por cento para 2021. As estimativas para os mercados

emergentes e países em desenvolvimento foram ainda mais elevadas: 4,4 por cento e 4,6 por cento para 2020 e 2021, respetivamente (Fundo Monetário Internacional, 2019). As condições financeiras mundiais foram favoráveis à expansão orçamental, com a maioria dos países a aliviar as suas políticas monetárias e fiscais para estimular o investimento e o crescimento.²

A resposta orçamental necessária para sustentar o consumo durante a pandemia de COVID-19 e as subsequentes pressões da inflação em todo o mundo alteraram significativamente as condições financeiras (Fundo Monetário Internacional, 2023). Muitos países reforçaram as suas políticas monetárias e orçamentais, levando a um menor crescimento económico e a menos investimentos em políticas sociais. Além disso, o montante da dívida aumentou rapidamente, a par do serviço da dívida, levando vários países a entrar em incumprimento (Banco Mundial, 2023). Mais ainda, as tensões comerciais e os conflitos provocaram um aumento dos preços dos alimentos e da energia, o que contribuiu para aumentar o descontentamento social. Foi neste contexto que o espaço orçamental desapareceu efetivamente na maioria dos países em desenvolvimento. No final do Programa SP&PFM, foram necessárias outras estratégias para aumentar ou fortalecer os gastos com a proteção social.³

Principais aprendizagens e resultados alcançados

Distinguir financiamento de Gestão das Finanças Públicas (GFP)

Uma conclusão importante da implementação do Programa SP&PFM é que os conceitos de financiamento e de GFP devem ser definidos de forma mais clara. Os debates sobre o financiamento da proteção social centram-se na fonte de financiamento, na existência de lacunas a curto ou longo prazo, na distribuição do encargo financeiro ou nas estratégias para aumentar os recursos. É, portanto, indiscutível que os dilemas de financiamento estão intrinsecamente ligados às escolhas de políticas.

A GFP está, portanto, implicitamente associada a leis, organizações, sistemas e procedimentos que visam utilizar os recursos de forma eficaz, eficiente e transparente. Uma boa GFP é fundamental para garantir que as receitas sejam cobradas de forma eficiente e utilizadas de maneira adequada e sustentável. Embora a GFP tenha inicialmente abrangido processos específicos, como orçamentação, aquisições, gestão dos fundos e da dívida, contabilidade e auditoria, estes aspetos típicos têm vindo a assumir um carácter mais sofisticado à medida que a GFP passou a ser vista cada vez mais como um sistema de governação que também inclui o planeamento estratégico e a gestão de riscos, bem como a avaliação do impacto e do desempenho.

2 Exemplos relevantes incluem: Bangladesh, que aumentou de 0,26 por cento para 0,75 por cento entre 2005 e 2016; Brasil, que aumentou de 10,55 por cento para 12,74 por cento entre 2010 e 2019; Burquina Faso, que aumentou de 0,09 por cento para 0,14 por cento entre 2017 e 2019; Costa Rica, que aumentou de 2,56 por cento para 2,72 por cento entre 2005 e 2019; e Guatemala, que aumentou de 1,23 por cento para 1,78 por cento entre 2006 e 2019.

3 Neste contexto, seria fundamental colaborar com o FMI para definir “metas quantitativas de gastos (normalmente referidas como “limites mínimos de gastos”) em gastos sociais e outros gastos prioritários, bem como medidas de reforma específicas destinadas a proteger grupos vulneráveis” (Fundo Monetário Internacional, 2019).

► Figura 1. Quadro conceitual para ilustrar as sinergias entre a proteção social e a gestão das finanças públicas



A primeira abordagem enfatiza o cumprimento de regras rígidas, enquanto a segunda adota uma abordagem mais dinâmica, permitindo que um governo aumente as receitas com base nas suas próprias políticas ou implemente um processo de aprendizagem mais sistemático que associa a formulação de políticas às políticas orçamentais (por exemplo, que políticas funcionam e porquê).

Por conseguinte, o âmbito da GFP no setor da proteção social abrangerá elementos como: regras e procedimentos orçamentais (embora não sobre os montantes em si); regulamentos que garantem o pagamento atempado das prestações; obrigações de prestação de contas; estrutura institucional para supervisionar os Ministérios ou agências; e responsabilidades e periodicidade da realização de auditorias.

A Figura 1 ilustra o ciclo orçamental completo, desde o planeamento até à avaliação. A GFP abrange as seis fases do ciclo orçamental, desde o planeamento até à avaliação, com destaque para a forma como cada fase é executada.

A decisão de dar ênfase ao financiamento ou à GFP variará em função da disponibilidade de oportunidades de reforma a nível nacional. Num contexto em que existe espaço orçamental, pode ser aconselhável desenvolver esforços para garantir um aumento do financiamento, tal como aconteceu na última década. No entanto, quando o espaço orçamental diminui, em vez de procurar mobilizar mais investimento, o que pode ser inviável como opção, uma alternativa potencialmente mais eficaz poderá ser o foco na melhoria da eficiência na utilização dos recursos existentes.

Uma ferramenta para avaliar a proteção social através na ótica da GFP

O Programa SP&PFM contribuiu para melhorar a compreensão e desenvolver as capacidades nacionais para otimizar a interseção destas duas esferas. A melhoria das regras de GFP é uma parte essencial dos sistemas de proteção social por várias razões. A razão principal é que a GFP visa otimizar a utilização dos recursos disponíveis, alcançando o maior número de beneficiários e assegurando o nível de proteção mais elevado possível. Além disso, a transparência e a responsabilização relativamente aos resultados e às deficiências de cada programa de proteção social são fundamentais, uma vez que constituem a base do contrato social subjacente ao sistema de proteção social. A Recomendação da OIT relativa às normas mínimas de proteção social, 2012 (n.º 202) refere explicitamente o princípio da “gestão e administração financeira transparente, responsável e sólida”.⁴

Para avaliar melhor a aplicação das regras e procedimentos de GFP no sistema de proteção social, o Programa SP&PFM criou a ferramenta **Transparency and Accountability of Social Protection Resources TASPR (Transparência e Responsabilização dos Recursos da Proteção Social)**. Esta fornece um quadro para avaliar práticas de gestão das finanças públicas no âmbito da proteção social (sistemas e processos) que sejam verificáveis de forma objetiva. A ferramenta pretende ir além de um exercício de diagnóstico e ser utilizada para o planeamento estratégico da

4 A R. 202 também afirma que “os procedimentos de reclamação e recurso devem ser imparciais, transparentes, eficazes, simples, rápidos, acessíveis e baratos. O acesso aos procedimentos de reclamação e de recurso deve ser gratuito para o requerente. Devem ser criados sistemas que reforcem o cumprimento dos quadros jurídicos nacionais”.

proteção social. Baseia-se no programa *Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA* (Despesa Pública e Responsabilidade Financeira)⁵ e nas *Good Governance Guidelines* (Orientações de Boa Governança) da Associação Internacional de Segurança Social⁶ (programa PEFA 2022; Associação Internacional de Segurança Social).

Com base numa amostra de programas de proteção social, a ferramenta TASPR avalia a conformidade das práticas reais com as normas internacionais de gestão das finanças públicas. A identificação das lacunas servirá de base para um diálogo multiministerial com o objetivo de elaborar um plano de melhoria e monitorizar o seu progresso. Além disso, destina-se a servir como referência para a GFP na proteção social, especialmente em países onde as instituições internacionais e os doadores estão a fornecer (ou planeiam fornecer) assistência técnica e apoio orçamental na proteção social. Para a sua aplicação eficaz como instrumento de diagnóstico, é necessário um forte envolvimento de todas as agências governamentais que implementam programas de proteção social. Além disso, pode ser realizada tanto como uma avaliação externa ou como uma autoavaliação.

A Tabela 1 apresenta uma seleção de indicadores e dimensões da ferramenta TASPR. Os programas individuais de proteção social são a unidade de análise. Contudo, a TASPR também acompanha alguns indicadores agregados com enfoque na existência de um orçamento global para a proteção social e de um relatório de avaliação do desempenho ligado à estratégia nacional de proteção social (Dimensões 1.3 e 1.4). O Módulo IV inclui algumas dimensões relacionadas com a prestação de serviços, incluindo o respeito pelos direitos dos beneficiários ou a existência de uma política de transparência na gestão dos recursos públicos atribuídos à proteção social. A dimensão 10.1 avalia a existência e a relevância do desempenho indicadores por programa, apelando aos sistemas de proteção social para que identifiquem indicadores-chave de desempenho. Por fim, o Módulo VI investiga a responsabilização e o controlo exercidos por partes interessadas internas ou externas, incluindo a obrigação de participar em audiências na autoridade legislativa.

► Tabela 1 – Receitas públicas, em percentagem do PIB (% do PIB)

Módulo I: Planeamento estratégico e gestão de riscos		
Indicador de desempenho	Dimensão	Requisito
PI-1. Estratégia de proteção social	Dimensão 1.3 Estratégia de proteção social e orçamentação	Os programas selecionados fazem parte de um plano estratégico que inclui um orçamento anual de apoio para todo o período de planeamento ao nível do programa e, pelo menos, ao nível da GFS Nível de 2 dígitos
	Dimensão 1.4 Relatórios sobre a estratégia de proteção social	Um relatório de avaliação de desempenho que descreve o progresso alcançado em relação à sua estratégia de proteção social
Módulo II: Fiabilidade orçamental		
PI-4. Composição da despesa	Dimensão 4.1 Resultado da composição da despesa excutada por programa	Variação na composição da despesa por classificação de programa
PI-5. Receita	Dimensão 5.3 Resultado da composição da receita por categoria (contribuições, transferências orçamentais, rendimentos de ativos, etc.)	Variação da composição da receita

5 Ver: <https://www.pefa.org/>.

6 Ver: [Introdução | Associação Internacional de Segurança Social \(AISS\)](#).

Módulo III: Sustentabilidade financeira		
PI-6. Sustentabilidade a longo prazo	Dimensão 6.1 Avaliação atuarial	Todas as despesas dos programas contributivos (pelo menos 90 por cento) correspondem a programas que foram submetidos a uma avaliação atuarial realizada de acordo com os prazos prescritos
Módulo IV: Transparência e prestação de serviços		
PI-10. Informações sobre o desempenho para a prestação de serviços	Dimensão 10.1 Planos de desempenho para a prestação de serviços	As informações sobre os indicadores de desempenho (resultados a produzir e resultados previstos) para todos os programas (mais de 90 por cento) são incluídas no orçamento ou noutro relatório antes da aprovação e execução do orçamento
	Dimensão 10.2 Desempenho alcançado na prestação de serviços	Informações sobre as realizações anuais produzidas e os resultados alcançados para todos os programas
PI-11. Acesso público à informação	Dimensão 11.1 Acesso público a dados sobre a proteção social	Uma política abrangente de divulgação que seja de acesso público
	Dimensão 11.2 Direitos e privilégios dos membros	Procedimento para informar os membros sobre os seus direitos e privilégios
	Dimensão 11.3 Deveres e responsabilidades dos membros	Procedimento estabelecido para informar os membros sobre os seus deveres e responsabilidades

Módulo V: Implementação do programa e controlo interno		
PI-12. Administração das contribuições	Dimensão 12.1 Direitos e obrigações dos contribuintes	Os programas têm acesso a um mecanismo de recurso e de reparação externo à unidade de execução
PI-13. Contabilização das receitas	Dimensão 13.1 Informação sobre a cobrança de contribuições	Os programas fornecem, no mínimo, relatórios mensais sobre os dados relativos às receitas, discriminados por tipo de receita
PI-14. Administração de prestações	Dimensão 14.1 Direitos e obrigações dos beneficiários	Todos os programas selecionados (pelo menos 90 por cento) têm acesso a um mecanismo de recurso e reparação externo à unidade de execução
	Dimensão 14.3 Auditoria e investigação da administração das prestações	
Módulo VI: Auditoria e fiscalização externa		
PI-18. Auditoria externa	Dimensão 18.1 Cobertura da auditoria externa	Todos os programas selecionados (pelo menos 90 por cento) foram sujeitos a auditoria externa em pelo menos um dos últimos dois anos fiscais concluídos
PI-19. Fiscalização legislativa	Dimensão 19.2 Audiências sobre políticas de proteção social	Audiências sobre os elementos-chave dos programas de proteção social (planeados e reais)

Fonte: Relatório final da TASPR

Dado que a TASPR é realizada ao nível do programa, pode revelar diferentes práticas ao nível da utilização, controlo e procedimentos de reporte no seio dos vários sistemas de proteção social e, por sua vez, incentivar as agências a introduzir melhorias. A caixa em baixo resume a experiência de teste da ferramenta no Paraguai.

► Caixa 1. Teste piloto da TASPR no Paraguai

Em março de 2023, o Governo do **Paraguai** e a OIT concordaram em testar a TASPR sob a liderança da Direção Geral do Orçamento (BGD) do Ministério das Finanças.

Tanto a BGD como a OIT concordaram com a lista de onze programas a serem avaliados no período de 2020 a 2022. A lista incluía pensões de velhice de funcionários públicos e trabalhadores por conta de outra, prestações de seguro de saúde, um programa de habitação, o maior programa de transferência de rendimento para combate à pobreza até então, um programa infantil e a pensão não contributiva.

Em julho de 2023, os seis módulos da TASPR foram enviados às unidades de implementação correspondentes para que estas realizassem a autoavaliação, com o apoio da OIT no país e à distância, mediado por uma missão técnica, reuniões bilaterais com as unidades de implementação e apoio prestado à distância. Em meados de setembro, três programas tinham apresentado as respetivas autoavaliações, incluindo a pensão não contributiva para idosos em situação de pobreza e a pensão de velhice para trabalhadores do setor financeiro.

A OIT consolidou a avaliação geral com base na autoavaliação dos três programas e apresentou-a ao Governo do Paraguai. O teste-piloto permitiu validar a abordagem e a utilidade da análise, mas, ao mesmo tempo, destacou o tempo e a colaboração necessários para garantir a participação das várias instituições envolvidas.

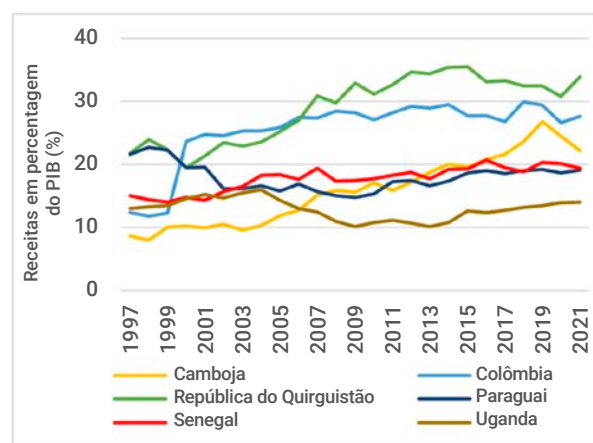
A estreita margem do espaço orçamental

Muitos países em desenvolvimento aumentaram gradualmente as suas receitas como proporção do PIB (ver Figura 2). Na Colômbia, por exemplo, o governo mais do que duplicou as suas receitas, passando de 12,4 por cento em 1997 para 27,7 por cento do PIB em 2021. Esta situação conduziu à criação de novas oportunidades de investimento na proteção social.

Embora tenham sido apresentadas provas que atestam o efeito positivo das despesas com proteção social no crescimento económico, através do estudo do efeito multiplicador,⁷ uma das principais aprendizagens com o Programa SP&PFM é que os profissionais podem sobrestimar as possibilidades de se aumentar o espaço orçamental (Cardoso et al. 2023). Em primeiro lugar, a criação de espaço orçamental, na realidade, não é assim tão comum, no geral: as grandes reformas orçamentais não acontecem com frequência, especialmente aquelas que envolvem revisões aos impostos sobre os rendimentos de pessoas singulares ou coletivas. Em segundo lugar, mesmo quando os governos conseguem obter recursos orçamentais adicionais, direcioná-los para programas de proteção social não é uma tarefa simples. Muitos outros setores e prioridades também competem pelos recursos, particularmente em países em desenvolvimento com necessidades urgentes nas áreas da saúde, educação e desenvolvimento de competências, emprego e infraestruturas básicas, como por exemplo água e saneamento, especialmente num mundo que está a enfrentar uma crise climática.

No entanto, o Programa SP&PFM alcançou alguns sucessos importantes no aumento do espaço orçamental para a proteção social. Por exemplo, o **Senegal** decidiu reduzir os seus subsídios aos combustíveis e à eletricidade a favor de programas sociais.⁸ O subsídio nacional de segurança familiar aumentou 40 por cento no início de 2023 em termos absolutos, o que corresponde a um aumento trimestral da prestação de 25 000 francos CFA para 35 000 francos CFA, para atenuar o efeito do aumento do preço da energia. Além disso, no **Nepal**, num contexto de rápida expansão da despesa com proteção social, as dotações para a proteção social aumentaram de 125 mil milhões de rupias nepalesas em 2019/20 para 203 mil milhões no exercício financeiro de 2022/23 (UNICEF, 2023).

► Figura 2 – Receita pública, em percentagem do PIB (% do PIB)



7 O Programa investigou o efeito multiplicador das despesas com proteção social no crescimento do PIB. A média do multiplicador cumulativo para os 42 países é de 1,52 ao longo de 10 trimestres. Ver documento de trabalho: [The multiplier effects of government expenditures on social protection: A multi-country study](#)

8 Contribuição do Programa SP&PFM.

► Tabela 2 - Tabela de correspondência por função ESSPROS/COFOG

Funções do governo COFOG	Cofog 7.1-7.4 + Cofog 10.1			Cofog 10.2	Cofog 10.3	Cofog 10.4	Cofog 10.5	Cofog 10.6	Cofog 10.7
	Saúde, doença e invalidez			Velhice	Sobreviventes	Família e filhos	Desemprego	Habitação	Exclusão social não classificada noutra categoria
Funções ESSPROS									
1. Doença/Cuidados de saúde									
2. Invalidez									
3. Velhice									
4. Sobreviventes									
5. Família/filhos									
6. Desemprego									
7. Habitação									
8. Exclusão social não classificada noutra categoria									

Num contexto de espaço orçamental limitado, a reafetação de recursos também poderá ser explorada de forma produtiva: existem oportunidades para os governos aumentarem o seu investimento na proteção social – o essencial é encontrar o equilíbrio certo entre defender recursos adicionais para a proteção social e melhorar a utilização dos recursos existentes através de melhores dados, monitorização, responsabilização e procedimentos orçamentais.

Investir nas estatísticas da proteção social

Devido à falta de estatísticas sólidas, os países não monitorizam — na verdade, em muitos casos têm dificuldade em acompanhar — as suas despesas anuais com proteção social. Embora sejam dedicados recursos substanciais em termos de tempo e pessoas à definição de planos e estratégias de proteção social, é prestado pouco apoio à definição da proteção social em termos orçamentais e ao acompanhamento sistemático dessa definição.

A Classificação das Funções das Administrações Públicas (COFOG) permite que a despesa pública seja classificada com base nas suas funções (os seus “porquês e para quês”) e está estruturada em dez divisões (Fundo Monetário Internacional, 2014)⁹. Assim, a divisão 10 refere-se diretamente à proteção social. Os sete grupos que abrangem a função de proteção social são os seguintes: doença e invalidez; velhice; sobrevivência; família e crianças; desemprego; habitação; exclusão social e quaisquer outras despesas não classificadas acima.

No entanto, estas classificações podem ser categorias imperfeitas das despesas reais com proteção social, de

acordo com a definição de cada país. A título de exemplo, um determinado país pode decidir excluir as prestações para habitação da sua definição de proteção social. Assim, a estimativa da COFOG seria superior à despesa com proteção social definida a nível nacional. Por outro lado, segundo a COFOG, os programas universais de alimentação escolar não são classificados como proteção social, mas sim como educação. Por conseguinte, é importante que os países alinhem as suas Contas Nacionais com a sua definição de proteção social. A União Europeia, por exemplo, combina os cuidados de saúde com as despesas de proteção social e desenvolveu um manual para orientar os seus Estados-Membros sobre as diferenças entre o Sistema Europeu de Estatísticas de Proteção Social e a COFOG (Eurostat 2021).¹⁰

Para além destas diferenças, apenas alguns países fornecem informações públicas frequentes sobre o nível e os detalhes das despesas com proteção social e a única alternativa, por enquanto, tem sido realizar análises ad hoc ao orçamento da proteção social (por exemplo, Angola, Vietname e Nepal). No entanto, esta abordagem não garante o alinhamento com a definição nacional nem a coerência ao longo do tempo.

Por conseguinte, na próxima década, os institutos nacionais de estatística e os ministérios envolvidos na elaboração do orçamento da proteção social deverão ponderar a forma como poderão continuar a reforçar parcerias sistemáticas e sustentáveis com o apoio dos parceiros de desenvolvimento. Tal irá contribuir para o estabelecimento de um sistema de estatísticas consistentes em matéria de proteção social que poderá permitir aos países em desenvolvimento acompanhar os seus sistemas, definidos a nível nacional, as normas internacionais, tais como a COFOG, ou qualquer outra definição adotada.

9 Ver: [Estatísticas das Finanças Públicas do FMI](#).

10 Ver: [Ligações e diferenças entre as Estatísticas da Proteção Social \(ESSPROS\) e as Contas Nacionais](#). O ESSPROS inclui cuidados médicos prestados no âmbito da proteção social para manter, restabelecer ou melhorar a saúde das pessoas protegidas.

► **Tabela 3. Último ano de dados disponíveis das despesas com Proteção Social no que respeita à COFOG e às Prestações Sociais na base de dados do FMI**

	COFOG – Proteção social	GFS – Prestações sociais
Angola		
Bangladesh		
Burquina Faso		2021
Colômbia		2022
Etiópia		
Quênia	2020	2021
Quirguistão	2021	2021
Laos		
Nepal	2021	2021
Paraguai		2021
Senegal		2021
Sri Lanka		
Uganda		2021
Vietname		
Zâmbia		

Fonte: FMI, Estatísticas das Finanças Públicas

A tecnologia é necessária, mas não é suficiente por si só

A tecnologia é um fator determinante e um facilitador para melhorar a disponibilização, a transparência e o controlo dos dados. A maioria dos procedimentos pode ser abreviada e melhorada com a utilização da tecnologia. Como se pode verificar na tabela 4, a agência de segurança social do **Nepal** criou um sistema de registo de reclamações por telefone e uma interface abrangente para os clientes, enquanto a **Zâmbia** criou um painel que apresenta dados em tempo real por programa, o que permite aos gestores da proteção social identificar problemas ou oportunidades numa fase inicial. Estes dados podem ser utilizados não só para acompanhar os programas de proteção social, mas também para medir e avaliar o funcionamento dos mesmos e se as alterações levam a melhorias.

A tecnologia pode ser um importante fator de confiança no sistema de proteção social. O acesso à informação, processos fáceis para apresentar reclamações e a utilização de novas tecnologias para garantir o cumprimento e realizar inspeções podem ajudar o sistema a gerar confiança e segurança entre a população de que este irá trabalhar em prol da garantia do seu bem-estar (OIT 2021a). No entanto, a tecnologia por si só não irá melhorar a utilização dos recursos. Os dados devem ser recolhidos, analisados e, em seguida, transformados em ações através de alterações nos procedimentos ou até mesmo de revisões completas aos programas. Assim, embora a tecnologia seja um facilitador

fundamental, deve ser integrada num sistema que promova a aprendizagem, a adaptação e a mudança. Quando os países em desenvolvimento decidem introduzir soluções de TI, os parceiros de desenvolvimento podem fornecer apoio técnico ou financeiro. No entanto, a promoção das mudanças institucionais e culturais necessárias para utilizar os dados e transformar ou ajustar os programas em conformidade deve ser impulsionada de forma clara pelos governos e pelos parceiros sociais. A Iniciativa de Convergência Digital financiada pela UE irá aproveitar estas aprendizagens para promover a interoperabilidade dos sistemas de proteção social nos países em desenvolvimento.

Reforço das capacidades institucionais

O Programa SP&PFM realizou várias formações sobre temas relacionados com a GFP para ministérios das finanças e responsáveis pela proteção social, bem como para representantes dos trabalhadores, empregadores e sociedade civil.

Em 2023, foram realizadas duas formações através do Centro Internacional de Formação da OIT com o intuito de reunir funcionários públicos dos ministérios das finanças, da proteção social e do emprego, bem como sindicatos e empregadores. O objetivo a curto prazo consistia em reforçar as capacidades em matéria de proteção social e gestão das finanças públicas. Com o tempo, alguns módulos serão incluídos no curso do Centro Internacional de Formação sobre finanças públicas para analistas de proteção social.

Através da Coligação Global para o estabelecimento de Normas Mínimas de Proteção Social (GCSPF), o Programa SP&PFM poderia reforçar a capacidade dos defensores da sociedade civil e dos sindicatos para garantir que a proteção social é bem integrada no processo de gestão das finanças públicas. Com base na experiência mais alargada desta Coligação, foi desenvolvido um pacote de formação sobre gestão de finanças públicas e proteção social, adaptado às organizações da sociedade civil e aos sindicatos, em inglês e francês. Em 2021, foram realizadas sessões de formação no **Camboja**, no **Nepal**, no **Senegal** e no **Uganda**. Nestes países, a capacidade de promoção por parte das redes da sociedade civil foi reforçada, o que lhes permitiu colaborar com as partes interessadas governamentais relevantes no desenvolvimento de políticas, tais como deputados (**Uganda**), governos centrais e locais (**Nepal** e **Senegal**) ou o Conselho Nacional de Proteção Social (**Camboja**).

É possível controlar sem medir?

Ao trabalhar em estreita colaboração com funcionários governamentais dos vários países parceiros, o Programa constatou que, pelo menos do ponto de vista da proteção social, embora possa existir uma necessidade urgente de reformas em matéria de auditorias e avaliações, verifica-se, no entanto, que muitas delas não são eficazes quando há escassez de dados básicos disponíveis. A maioria dos países não tem capacidade para acompanhar de forma sistemática as suas despesas com proteção social, tanto em termos agregados como ao nível dos programas. A introdução de obrigações complexas de auditoria ou prestação de contas nesses casos pode ser contraproducente, uma vez que estas estariam assentes em dados insuficientes.

Por conseguinte, é aconselhável começar por desenvolver a capacidade de registar e acompanhar os dados ao nível do

programa, desde as despesas agregadas até às despesas individuais dos beneficiários. Uma vez estabelecida a base, os sistemas de proteção social podem então abordar reformas mais complexas, incluindo requisitos de implementação de dados e de reporte. A sequência das reformas poderia ser alinhada com o ciclo orçamental (ver figura 1).

Pequenos passos, reformas graduais

As agências internacionais e os parceiros de desenvolvimento muitas vezes têm como objetivo reformas abrangentes com o intuito de alterar todo o repertório de regulamentos e obrigações de GFP ou estruturas de proteção social. No entanto, na prática, estas mudanças sistêmicas abrangentes raramente acontecem. No decurso do Programa SP&PFM, surgiram oportunidades limitadas e específicas para melhorar um determinado processo ou relatório de GFP (ver tabela 4).

Uma vez que estas oportunidades podem não ser facilmente identificáveis fora das instituições, a criação destas mudanças exigiria o estabelecimento de um compromisso com a instituição responsável pelas regras ou pelo processo de GFP, numa relação próxima e baseada na confiança mútua.

Encontrar defensores da reforma do SP&PFM

Uma observação resultante do Programa SP&PFM é que várias partes interessadas nacionais, incluindo parceiros sociais e organizações da sociedade civil, têm um forte interesse em defender a extensão da proteção social através do alargamento da cobertura legal e de critérios de elegibilidade mais flexíveis ou níveis de prestações mais elevados. Normalmente, as instituições responsáveis pela execução dos programas de proteção social assumem naturalmente a liderança na defesa de um maior investimento na proteção social, seja por estarem convencidas do seu retorno social e económico, seja simplesmente por estarem interessadas em expandir o estatuto e o orçamento da sua instituição.

No entanto, as reformas da GFP podem não ser tão populares entre os implementadores. Do ponto de vista destes últimos, estas reformas podem representar “custos líquidos”, uma vez que envolvem novas etapas num processo, controlo externo ou requisitos adicionais de prestação de contas. Embora alguns líderes possam insistir na transparência e na responsabilidade por plena convicção, nem sempre é esse o caso. Frequentemente, as reformas da GFP no setor da proteção social podem ser impulsionadas pela pressão de instituições e setores governamentais mais elevados na hierarquia, como o primeiro-ministro, o ministério das finanças ou o congresso, e podem ser utilizadas como alavanca para introduzir reformas. Em alternativa, as reformas podem ser impulsionadas pelos participantes, pelos beneficiários ou pela população em geral. Os sindicatos podem exigir que as agências de segurança social melhorem a sua transparência, através da publicação regular de avaliações atuariais, da introdução de calculadoras online para estimar as pensões futuras ou da divulgação de estatísticas anuais sobre os benefícios por acidentes de trabalho, por exemplo. Estas pressões para uma maior transparência contribuem para a responsabilização e a capacidade de resposta, estabelecendo um contrato social mais forte, o que, por sua vez, pode levar a que haja mais recursos disponíveis a médio e longo prazo através dos impostos e das contribuições para a segurança social.

► **Tabela 4 – Reformas selecionadas do SP&PFM apoiadas pelo Programa**

Cambodja	Relatórios e transparência: o Programa contribuiu para melhorar o relatório anual do Fundo Nacional de Segurança Social do Camboja. Essas mudanças irão aumentar a transparência e a responsabilidade, consolidar as demonstrações financeiras por regime, fornecer dados sobre os membros ativos (não sobre todos os trabalhadores que contribuíram em determinado momento) e introduzir uma nova secção sobre relatórios de qualidade de serviço relativos ao atendimento ao cliente, processamento de reclamações, resolução de conflitos, etc.
Nepal	Serviço de apoio ao cliente: O projeto realizou uma análise detalhada aos processos de negócios das principais funções do fluxo de trabalho do Fundo de Segurança Social (SSF), com o objetivo principal de melhorar os processos de fluxo de trabalho, inovar as operações internas, aumentar o desempenho dos processos e melhorar a prestação de serviços do SSF, com foco em: (i) registo do empregador; (ii) registo do contribuinte; (iii) mecanismo de resolução de queixas; (iv) recolha e reconciliação das contribuições; (v) registo hospitalar; (vi) gestão de pedidos de reembolso de despesas médicas; (vii) gestão de pedidos de reembolso não médicos; (viii) pagamento de pedidos de reembolso; (ix) administração de empréstimos; (x) folha de pagamento; e (xi) processo de investimento.
	Transparência: o Fundo de Segurança Social desenvolveu um sistema para receber e responder às queixas registadas através de um centro de atendimento telefónico. Além disso, a organização tem uma equipa dedicada a responder a questões e queixas recebidas através das redes sociais.
	Avaliação: o Ministério das Finanças foi apoiado na criação de um Laboratório Económico para promover um processo de elaboração de políticas com base em dados concretos. Para tal, o Laboratório tem como objetivo envolver-se na resolução de problemas, investigação, modelização e análise de políticas contemporâneas e da sua eficácia na concretização dos objetivos políticos.
Paraguai	Formação: o SP&PFM desenvolveu oportunidades de formação para permitir que especialistas em elaboração e monitorização de políticas públicas incorporassem práticas modernas de gestão das finanças públicas alinhadas com o novo quadro orçamental e de monitorização do Paraguai.

Vietname	Análise orçamental: foi finalizado e aprovado pelo Governo um quadro para a medição das despesas em programas de proteção social e políticas sociais no Vietname.
Zâmbia	Transparência: criação de painéis de relatórios de indicadores NHIS em tempo real para gerar e comunicar o desempenho do Esquema através da interligação em tempo real com os dados relativos aos membros, contribuições e pedidos de reembolso. Este painel de controlo foi criado para o Comité Executivo da Autoridade Nacional de Gestão do Seguro de Doença (NHIMA), que recebe agora relatórios diários sobre o desempenho do Esquema em relação a indicadores-chave para a tomada de decisões.

Fonte: Relatório final do SP&PFM.

O equilíbrio certo

O principal desafio na conceção de regras da GFP para o sistema de proteção social – e provavelmente para outras

políticas sociais – é encontrar o equilíbrio certo entre regulamentação e flexibilidade. Uma vez que a maioria dos países começa com controlo fraco, responsabilidade limitada e dados insuficientes, o foco é colocado no estabelecimento de procedimentos e sistemas para resolver estas limitações. No entanto, em países com sistemas já consolidados, o controlo excessivo pode ser contraproducente, e estudos demonstraram que a expansão contínua de regras e políticas é uma característica comum das democracias. Este fenómeno é caracterizado por conceitos como “crescimento contínuo das regras”, “estratificação das políticas” ou “acumulação de políticas”. (Adam et al. 2019; Hacker 2004; Kaufmann e van Witteloostuijn 2018; Knill et al. 2020).

Assim, os gestores de programas de proteção social não devem dedicar a maior parte do seu tempo a lidar com processos relacionados com a GFP. O seu principal objetivo deve ser garantir o bom funcionamento dos programas. Por outro lado, as regras de proteção social e de gestão das finanças públicas não devem constituir um fardo, mas sim servir de apoio aos programas. Os gestores devem incentivar os programas a recolher dados precisos, divulgar conquistas, destacar lacunas e procurar soluções que levem a melhorias operacionais, garantindo, ao mesmo tempo, que os programas não se tornem um fim por si só.

Conclusão

O Programa SP&PFM identificou sinergias fundamentais em matéria de financiamento, gestão das finanças públicas e proteção social.

Em primeiro lugar, os profissionais e os funcionários públicos que trabalham na área da proteção social devem avaliar cuidadosamente o panorama financeiro para determinar as perspetivas de aumento do espaço orçamental. Além disso, devem considerar alcançar um melhor equilíbrio entre a mobilização de novos recursos e a melhoria das regras e procedimentos de GFP. Maior transparência, dados aperfeiçoados e responsabilidade clara são fundamentais para garantir eficiência, eficácia e adesão.

Em segundo lugar, embora as soluções tecnológicas sejam frequentemente necessárias para as reformas da GFP, não são suficientes por si só. As melhorias na GFP e na proteção social exigem uma visão de longo prazo. As mudanças são normalmente lentas e graduais, exigindo uma apropriação por parte de utilizadores atuais e futuros, e inserem-se num processo que exige tempo.

Por fim, para garantir a sustentabilidade, as partes interessadas nacionais e internacionais devem passar de uma análise pontual *ad hoc* do panorama financeiro da proteção social para um maior investimento no reforço das capacidades dos países em desenvolvimento, de modo a recolher, compilar e publicar dados sobre as despesas com a proteção social.

O Programa SP&PFM desenvolveu metodologias, ferramentas e materiais de formação que podem ser utilizados por representantes do governo, empregadores, trabalhadores e sociedade civil com o objetivo de promover um envolvimento sustentado na melhoria da gestão das finanças públicas, para que, a longo prazo, esta possa proporcionar uma proteção social mais abrangente, adequada e sustentável para todos.

Referências

- Adam, Christian, Steffen Hurka, Steffen, Christoph Knill Steinebach, Yves. 2019. *Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap*. Cambridge Books, Universidade de Cambridge.
- Cardoso, D., Carvalho, L., Lima, G. T., Nassif-Pires, L., Rugitsky, F., & Sanches, M. 2023. *'The multiplier effects of government expenditures on social protection: A multi-country study'*. São Paulo: Made – Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades.
- Cattaneo, U., H. Schwarzer, S. Razavi, e A. Visentin. 2024. *'Financing gap for universal social protection: Global, regional and national estimates and strategies for creating fiscal space'*. Working Paper 113. Genebra: OIT. <https://doi.org/10.54394/FGPM3913>
- Eurostat. 2021. *Links and differences between Social Protection statistics (ESSPROS) and National Accounts*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

- Hacker, Jacob. 2004. 'Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States'. American Political Science Association 98(2):243-260.
- OIT. 2021a. *Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience (Good Practices Guidebook)*. Genebra
- OIT. 2021b. Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22: A proteção social numa encruzilhada – em busca de um futuro melhor. Genebra: OIT.
- <https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=18860>
- Fundo Monetário Internacional. 2014. *Government Finance Statistics Manual*. Washington, D.C.: FMI.
- Fundo Monetário Internacional. 2019. *A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*. Washington D.C.: FMI.
- Fundo Monetário Internacional. 2019. *World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*. Washington D.C.: FMI.
- Fundo Monetário Internacional. 2023. *World Economic Outlook: Navigating Global Divergences*. Washington D.C.: FMI.
- Associação Internacional de Segurança Social. (s.d.). *Good Governance Guidelines*. <https://www.issa.int/guidelines/gg>
- Kaufmann, Wesley, Arjen van Witteloostuijn. 2018. 'Do Rules Breed Rules? Vertical Rule-Making Cascades at the Supranational, National, and Organizational Level'. International Public Management Journal 21(4), 650-676. <https://doi.org/10.1080/10967494.2016.1143420>
- Knill, Christoph, Yves Steinebach, Christian Adam e Steffen Hurka. 2020. 'Policy Dismantling, Accumulation & Performance'. Em: Capano, Giliberto e Howlett, Michael (eds): *A Modern Guide to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. pp 242-264. <https://epub.ub.uni-muenchen.de/108645/>
- Programa PEFA. 2022. *2022 Global Report on Public Financial Management*. <https://www.pefa.org/global-report-2022/en/>
- UNICEF. 2023. *Social Protection Budget Update: FY 2022/23*. <https://www.unicef.org/nepal/media/18096/file/Social%20Protection%20Budget%20Brief%20Update:%20FY%202022-23.pdf>
- Banco Mundial. 2023. *International Debt Report 2023*. Washington D.C.: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/40670>

Tradução para português financiada por:



REPÚBLICA
PORTUGUESA
TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL

gép Gabinete de Estratégia
e Planeamento
MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

INFORMAÇÕES DE CONTACTO

Programa sobre a "Melhoria das Sinergias entre a Proteção Social e a Gestão das Finanças Públicas" (SP&PFM)

Sítio na internet: socialprotection-pfm.org

Este resumo de políticas foi elaborado por Carlos Galian e Céline Peyron Bista (BIT) e contou com os contributos de Christina Behrendt, Guillermo Montt, Jana Bischler, Shahra Razavi, Umberto Cattaneo e Veronika Wodsak (BIT); e Alba Souto e Ermioni Sokou (CE-INTPA).

Edição em português 2025.